

CULTUUR VAN EN VOOR IEDEREEN

BELEIDSDOORLICHTING OCW: ONDERDEEL CULTUURDEELNAME 2001 TOT EN MET 2020

**KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)**

Ministerie van OCW
MG/bv/002935
Maartje Gielen, Nienke Bilo (Significant APE), Frank Bongers, Pim
Verhagen, Femke van Wijk (Dialogic).
9 december 2022
Definitief eindrapport

**DATUM
VERSIE**

Inhoudsopgave

0	Samenvatting	4
1	Inleiding	10
1.1	Achtergrond en aanleiding van de beleidsdoorlichting	10
1.2	Omschrijving en afbakening van de beleidsdoorlichting	10
1.3	Doelstelling van de beleidsdoorlichting	12
1.4	Vraagstelling en onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting	12
1.5	Aanpak in het kort	13
1.6	Leeswijzer	14
2	Twintig jaar cultuurbeleid	15
2.1	Legitimiteit van het beleid	15
2.2	Verantwoordelijkheid OCW	16
2.3	Doelstelling van het cultuurbeleid gericht op cultuurdeelname	17
2.4	Beleids Theorie en -mix (met toespitsing op cultuurdeelname)	18
2.5	Beschrijving van de beleidscontext van het cultuurbeleid gericht op cultuurdeelname	21
2.6	Belangrijke ontwikkelingen cultuurbeleid in de periode 2001-2020	24
2.7	Uitgaven artikel 14 (met toespitsing op cultuurdeelname)	27
2.8	Sturing op kwaliteit en toegankelijkheid en nadere invulling van de begrippen in 2009-2020	29
3	Cultuurdeelname in cijfers	32
3.1	Kengetallen in de Rijksbegroting	33
3.2	De ontwikkeling van cultuurdeelname	36
3.3	Doelgroepenbereik	54
4	Doeltreffendheid en doelmatigheid	60
4.1	Beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties	62
4.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten en programma's	70
4.3	Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmix als geheel	87
5	SWOT-analyse en toekomst van de beleidsmix	90
5.1	Sterktes en zwaktes van de beleidsmix cultuurdeelname	90
5.2	Kansen en bedreigingen voor de beleidsmix cultuurdeelname	94
5.3	Vooruitblik met opties voor toekomstig beleid en invulling kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid	99
5.4	Sturing van het cultuur(deelname)beleid	103
5.5	Scenario minder beschikbare middelen	107
6	Conclusies	109
6.1	Conclusies ontwikkeling cultuurbeleid tussen 2001 en 2020	109
6.2	Conclusies ontwikkeling doelgroepenbereik tussen 2001 en 2020 en het verband met de gekozen instrumenten	109
6.3	Conclusies over de evaluatiepraktijk van het ministerie van OCW t.a.v. cultuurdeelnamebeleid	110
6.4	Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde instrumenten	111
6.5	Conclusies over de rol en sturing van OCW in het veld	113
6.6	Lessen voor toekomstig beleid van het ministerie van OCW	113

A. Geïnterviewde partijen	116
B. Samenstelling begeleidingscommissie	117
C. Samenstelling klankbordgroep	118
D. Financieel overzicht	119
D.1 Ontwikkeling van uitgaven	119
E. Aanvullende cijfers en figuren bij hoofdstuk 3	125
E.1 Cultuurbezoek en -beoefening	125
E.2 Podiumkunsten	127
F. Evaluatiefiches	129
[1] DSP (2010). Verschil maken, een terugblik	129
[2] TNO (2010). Beelden voor de Toekomst	132
[3] Ministerie van Financiën (2014). Evaluatie verhoging btw-tarief	134
[4] KWINK Groep & Rebel Group (2015). Evaluatie programma Kunst van Lezen	136
[5] Dialogic en APE (2016). Evaluatie giftenaftrek	141
[6] DSP (2017). Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16	145
[7] Berenschot (2018). Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving	151
[8] Visitatiecommissie cultuurfondsen (2018)	155
[9] Ecorys (2019). Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18	160
[10] Kwink, Panteia en Rebel (2019). Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen	165
[11] Significant APE & Dialogic (2019). 3e evaluatie van de Wvbp '13-'18	168
[12] Evaluatiecommissie NPO (2019). Samen voor het publiek belang	172
[13] Ylstra (2022). Evaluatie btw-convenant Film 2018.	175
G. Evaluaties in de periode 2001 tot en met 2020	178

0 Samenvatting

Achtergrond en aanleiding

In artikel 14 van de OCW-begroting (2020) staat voor het cultuurbeleid de volgende algemene doelstelling:

“Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.”

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid zijn daarbij leidend. Dit is aanvullend op het cultuuraanbod dat zonder betrokkenheid van de overheid tot stand komt. Een belangrijk onderdeel van het cultuurbeleid is het bevorderen van cultuurdeelname.¹

De aanleiding van de beleidsdoorlichting is een verplichting om periodiek beleid te evalueren. Een doorlichting is een instrument dat zowel verantwoording afleggen over het gevoerde beleid ondersteunt als een hulpmiddel dat helpt om het beleid te verbeteren (Zie voor meer informatie paragraaf 1.1).

Aanpak

De beleidsdoorlichting is een synthesestudie. Dit betekent dat er vrijwel alleen gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen. De belangrijkste bronnen zijn evaluaties van de instrumenten van het ministerie van OCW, de begrotingen van het ministerie van OCW en cijfers over cultuurdeelname. Daarnaast zijn enkele partijen geïnterviewd. Zie bijlage A voor een overzicht van geïnterviewde partijen.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin het ministerie van OCW, het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) vertegenwoordigd zijn. Zie bijlage B voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Om de benodigde diepgang, duiding en discussie over de toekomst te verkrijgen hebben we daarnaast externe experts betrokken via een externe klankbordgroep. Zie bijlage C voor de samenstelling van de klankbordgroep (zie voor meer informatie paragraaf 1.5).

Afbakening

Deze beleidsdoorlichting betreft de **tijdsperiode 2001 tot en met 2020** en gaat over het onderdeel **cultuurdeelname** van het cultuurbeleid.

Wij behandelen in dit rapport cultuurdeelname en cultuurparticipatie als synoniemen. Binnen cultuurparticipatie is een onderscheid te maken tussen actieve en receptieve cultuurparticipatie. Actieve cultuurparticipatie is het actief beoefenen en artistiek ontwikkelen van of betrokken zijn bij cultuur in de vrije tijd. Dus zelf maken, doen en leren. Receptieve cultuurparticipatie betreft het bezoeken, beschouwen van cultuur.²

¹ <https://www.rijksfinancien.nl/memoriede-van-toelichting/2020/OWB/VIII/onderdeel/d17e35645>.

² [definitie-begrippen-cultuu.pdf \(kernvakckv.nl\)](#).

De beleidsdoorlichting omvat:

- a. De **doelgroepen** en **instrumenten** met betrekking tot **cultuurdeelname** die onder **artikel 14** vallen;
- b. Cultuurdeelname (kijkers en luisteraars) via de **programma's van de NPO (artikel 15)**.

Het ministerie van OCW heeft in de opdracht meegegeven dat de volgende onderdelen buiten het bereik van deze doorlichting vallen:

- a. Werkenden in de culturele sector, niet zijnde vrijwilligers of beoefenaars;
- b. Educatie;
- c. Canon van Nederland;
- d. Creatieve industrie (film valt wel binnen deze doorlichting);
- e. Internationaal cultuurbeleid;
- f. Specifieke coronabeleidsmaatregelen voor de cultuursector.

In deze beleidsdoorlichting gaat het om het evalueren van de rol van het ministerie van OCW in het cultuurdeelnamebeleid. Deze beleidsdoorlichting analyseert dus niet de evaluaties van alle afzonderlijke instrumenten van alle cultuurfondsen en andere overheden (Zie voor meer informatie paragraaf 1.2.).

Enkele belangrijke ontwikkelingen

Om de context van de beleidsdoorlichting te schetsen, geven we hierna drie cruciale ontwikkelingen:

- a. In 2009 is de culturele basisinfrastructuur (BIS) ingevoerd, bestaande uit (cultuur)instellingen en de zes cultuurfondsen die het Rijk subsidieert: Fonds Podiumkunsten, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Mondriaan Fonds, Nederlands Filmfonds, Nederlands Letterenfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie.^{3 4} Met de introductie van de BIS krijgen de rijkscultuurfondsen een grotere rol in de beleidsuitvoering. Het Fonds voor Cultuurparticipatie is het enige fonds dat gericht is op (actieve) cultuurdeelname. De rest van de BIS is vooral gericht op aanbod.
- b. In de periode 2011-2015 zijn er grote bezuinigingen en komt er meer focus op ondernemerschap.
- c. In 2011 werd de Code Culturele Diversiteit gelanceerd. In 2019 werd deze geactualiseerd en omgevormd tot de Code Culturele Diversiteit en Inclusie. De Code Culturele Diversiteit en Inclusie is een code die door de culturele sector zelf is ontwikkeld.⁵ Deze code is belangrijk in het kader van cultuurdeelname, omdat er onder andere richtlijnen in staan over de toegankelijkheid van cultuur.

Verskil tussen cultuurbeleid en cultuurdeelnamebeleid

Deze beleidsdoorlichting gaat over cultuurdeelname. Het beleid van OCW richt zich echter voornamelijk op het culturele aanbod, bijvoorbeeld door het subsidiëren van culturele instellingen via de BIS. Dit is belangrijk voor cultuurdeelname, zonder aanbod is er immers geen deelname, maar dit is niet direct gericht op cultuurdeelname. De indirecte instrumenten voor cultuurdeelname nemen wij wel mee in deze doorlichting.

In het cultuurbereik heeft het ministerie van OCW een beperkte rol. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de lokale en fysieke culturele infrastructuur. In de afgelopen 20 jaar heeft het ministerie van OCW ervoor gekozen om geen eisen te stellen aan gemeenten voor het realiseren van deze (fysieke) infrastructuur.

³ DSP-groep (2010). Verschil maken, een terugblik - evaluatie subsidiesystematiek OCW [[link](#)].

⁴ <https://www.cultuursubsidie.nl/over-het-cultuurstelsel/rijkscultuurfondsen>. Geraadpleegd op: 29-9-2022.

⁵ [De Code - Code Culturele Diversiteit](#). Geraadpleegd op 2-12-2022.

Doelgroepenbereik

Wanneer we kijken naar de cultuurdeelname onder verschillende doelgroepen, dan zien we in de Vrijtijdsomnibus (VTO) dat er een paar groepen zijn die over de hele breedte meer of minder deelnemen aan cultuur. Opleiding en leeftijd zijn hierin het meest leidend. Hoger opgeleiden en jongeren nemen het vaakst deel aan cultuur, terwijl lager opgeleiden en ouderen minder vaak deelnemen. Het gaat hierbij om cultuurdeelname in brede zin, dus niet alleen het gesubsidieerde aanbod. We zien dat bijvoorbeeld de interesse in gecanoniseerde kunst juist lager is onder jongeren.⁶ Ook cultuurdeelname via programma's van de NPO is lager onder jongeren.

Uit onderzoek blijkt daarnaast dat personen met een beperking veel belemmeringen ervaren voor gelijke deelname aan cultuur⁷ (Zie voor meer informatie over doelgroepenbereik hoofdstuk 3).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid raadplegen we bestaande evaluaties en bronnen. Hierbij zijn de algemene bevindingen:

- a. Doelstellingen worden niet altijd goed geformuleerd, bijvoorbeeld bij regelingen van het ministerie van OCW, de doelstellingen van de rijkscultuurfondsen en de stedelijke regio's.
- b. Er is een beperkt aantal evaluaties ten opzichte van het aantal instrumenten.
- c. De doeltreffendheid van de instrumenten is vaak moeilijk vast te stellen omdat een vergelijking met de situatie waarin het instrument er niet is vaak niet mogelijk is.
- d. Over de doelmatigheid worden zelden uitspraken gedaan. Wel weten we dat de apparaatskosten van het ministerie van OCW met 6% laag zijn.

Uit de beschikbare evaluaties komen de volgende belangrijke punten naar voren:

- a. Na de invoering van de **BIS** wordt subsidietoekenning meer door professionals uitgevoerd. De rijkscultuurfondsen functioneren goed aldus de visitatiecommissie. De landelijke culturele basisinfrastructuur is een instrument voor spreiding. Zo is voor een aantal categorieën instellingen de geografische spreiding door de voorwaarden binnen de regeling gegarandeerd. Het neemt overigens niet weg dat er een grote concentratie van voorzieningen is van bepaalde sectoren, bijvoorbeeld van podiumkunsten, in Amsterdam. Dit is een historisch gegroeide situatie vanwege de daar ontstane kwaliteiten en heeft te maken met de aanwezigheid van een goede infrastructuur (bijvoorbeeld kunstvakopleidingen, speelplekken). (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.1).
- b. Sinds 2018 is een poging gedaan om de infrastructuur verder te versterken met een aantal **stedelijke regio's** als regionale cultuurknooppunten. Verbeterpunten hierbij zijn dat de doelen en de formele status van de stedelijke regio's beter moeten worden afgestemd. En op dit moment maakt een groot aantal gemeenten nog geen onderdeel uit van een stedelijke regio. Dit blijkt uit de evaluatie.⁸ Daarnaast is de term 'stedelijke regio' problematisch. Het gaat er immers juist om dat ook in minder stedelijk gebied culturaanbod is. (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.2).
- c. Cultuurdeelname via programma's van de **NPO** is relatief laag onder jongeren en de NPO heeft stappen gezet om het bereik onder jongeren te vergroten door onder andere meer in te zetten op on-demand en online aanbod. De NPO heeft daarnaast stappen gezet om de toegankelijkheid te verhogen door ondertiteling.⁹ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.3).

⁶ SCP (2013). Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12.

⁷ Significant APE (2020). *Onbeperkt cultuur beleven*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

⁸ DSP-groep (2022). Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's. Geraadpleegd via [link](#).

⁹ NPO. *Terugblik 2020*.

-
- d. Volgens stakeholders in het bibliotheeknetwerk heeft de **Wsob** bijgedragen aan een verstevigde positie van de bibliotheek en is het aannemelijk dat de Wsob ervoor heeft gezorgd dat er minder jeugdcontributie wordt geheven.¹⁰ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.4).
- e. Uit de evaluatie van de **decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV)** blijkt dat het aannemelijk is dat de DU BKV een effectief beleidsinstrument is onder andere in het verbeteren van de relatie tussen aanbod en publiek.¹¹ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.5).
- f. Het **programma leesbevordering** richt zich op verschillende doelgroepen. BoekStart voor baby's en de Bibliotheek op school basisonderwijs zijn bewezen effectief om de leesvaardigheid van kinderen te vergroten en een positieve leesmotivatie en leesattitude te stimuleren. Andere instrumenten richten zich op werknemers. Dit heeft geleid tot betere taalbeheersing op de werkvloer. Een andere doelgroep zijn laagtaalkundige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend.^{12 13} (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.6).
- g. De subsidieafhankelijkheid van culturele instellingen is afgenomen door toename van de eigen inkomsten. Ook is het geven aan cultuur toegenomen. Uit de evaluatie van het programma **ondernemerschap** blijkt dat het moeilijk is om van de behaalde doelen vast te stellen of deze zijn bereikt door het programma ondernemerschap. Dit komt voornamelijk doordat de noodzaak voor de culturele sector om andere inkomstenbronnen dan subsidie aan te boren al bestond door de bezuinigingen en de eigen inkomsteneis die sinds 2013 als voorwaarde voor het verkrijgen van BIS-subsidie gold.¹⁴ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.7).
- h. De **giftenaftrek** zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert betrokkenheid. Anderzijds zorgt het door extra inkomsten voor de culturele sector voor een sterke culturele sector. Uit de evaluatie van de giftenaftrek blijkt dat de giftenaftrek en de culturele multiplier zorgen voor meer uitgaven aan de culturele sector. Het instrument is mogelijk doelmatig als er rekening wordt gehouden met neveneffecten zoals dat de culture sector ondernemender is geworden.¹⁵ Wij vullen hierop aan dat de giftenaftrek wel de invloed van degene die geld geven op het aanbod vergroot. Ze kiezen immers aan welke culturele instelling ze geld geven. Armere burgers zullen minder kunnen geven en daardoor minder invloed hebben op het aanbod. (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.8).
- i. Uit de evaluatie van de **Wet op de vaste boekenprijs** blijkt dat het zeer aannemelijk is dat deze wet leidt tot het in stand houden van een divers en betaalbaar boekenaanbod in boekenwinkels (zowel online als fysiek). Keerzijde is wel dat de vaste boekenprijs waarschijnlijk bestsellers juist duurder maakt. De effecten van de wet kunnen niet hard worden aangetoond omdat er geen situatie is zonder Wet op de vaste boekenprijs waarmee een vergelijking gemaakt kan worden.¹⁶ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.9).
- j. Verschillende evaluaties laten zien dat er duidelijke aanwijzingen die erop wijzen dat het **verlaagd btw-tarief** op cultuur zorgt voor een hogere mate van cultuurdeelname door lagere prijzen. (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.10).¹⁷
- k. Met de subsidie **Beelden voor de Toekomst** zijn de doelen op het gebied van restaureren, conserveren en digitaliseren grotendeels behaald. De doelmatigheid kan wel worden verbeterd.¹⁸ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.11).

¹⁰ Kwink, Panteia en Rebel (2019). *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*.

¹¹ Berenschot (2018). *Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving*.

¹² KWINK Groep & Rebel Group (2015). *Evaluatie programma Kunst van Lezen*.

¹³ Ecorys (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18*.

¹⁴ DSP (2017). *Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16*.

¹⁵ Dialogic en APE (2016). *Evaluatie giftenaftrek*.

¹⁶ Significant APE & Dialogic (2019). *Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs 2013-2018*.

¹⁷ APE (2008). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media; APE (2010). Effecten van de btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten; SiRM (2018). Effecten van de verhoging van het verlaagde btw-tarief in de cultuur-sector.

¹⁸ TNO (2010). *Beelden voor de Toekomst*.

-
- l. Het **filmstimuleringsbeleid** heeft de filmsector versterkt.¹⁹ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.12).
 - m. De inzet van **cultuurcoaches** lijkt veel positieve effecten te hebben, maar dit is niet hard aan te tonen.²⁰ (Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.13).

De drie sterke en zwakke punten van het instrumentarium

Wij zien de volgende drie sterke punten van het instrumentarium van het cultuur(deelname)beleid van de rijksoverheid:

- a. **Het instrumentarium is breed en bestrijkt vrijwel alle aspecten van het cultuur(deelname)beleid en is over de jaren heen stabiel;** Er zijn verschillende soorten instrumenten: financiering; stimuleringsprogramma's en wet- en regelgeving. De financieringsinstrumenten (BIS, NPO en financiering van bibliotheken) zijn meerjarig; Dit is een stabiel en voorspelbaar systeem. De wet- en regelgeving is ook al vele jaren stabiel.
- b. **Het Nederlandse cultuurbestel (waarvan de BIS een belangrijk onderdeel uitmaakt) kent een grote mate van transparantie met een beperkte politieke inmenging;** De inhoudelijke beoordeling van subsidieaanvragen wordt aan experts (adviescommissie van de Raad voor cultuur en van de rijkscultuurfondsen) overgelaten. De adviezen van de Raad voor Cultuur en het besluit van de minister zijn openbaar.
- c. **Er wordt gestuurd op (artistieke) kwaliteit;** Professionals worden betrokken bij de beoordeling via de Raad voor Cultuur en de rijkscultuurfondsen; De rol van de fondsen werkt goed, omdat ze dicht bij de sector staan.

Wij zien de volgende drie zwakke punten van het instrumentarium van het cultuur(deelname)beleid van de rijksoverheid:

- a. **Het instrumentarium bevat vooral indirecte instrumenten gericht op aanbod en weinig instrumenten direct gericht op cultuurdeelname;** De programma's gericht op leesbevordering (vooral van kinderen) en de bibliotheekvoorziening voor leesgehandicapten zijn eigenlijk de enige instrumenten die zich direct richten op cultuurdeelname. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor lokaal aanbod (podia, theaters, bibliotheken, centra voor culturele vorming et cetera), maar zij hebben beleidsvrijheid en beperkte verplichtingen.
- b. **Er is beperkte vernieuwing en verbreding door establishment bias (subsidie gaat vaak naar de gevestigde culturele instellingen) en prestatie-indicatoren;** Uit de evaluatie van de meerjarige activiteiten subsidie van het Fonds Podiumkunsten blijkt dat de instroom van instellingen, die niet eerder meerjarig door het Fonds of vanuit de BIS ondersteund werden, beperkt was. Minder dan tien procent van de gehonoreerde aanvragen was van een instelling die voordien geen meerjarige subsidie ontving. Voor vernieuwing kan ook een beperkende factor zijn dat er wordt verwacht dat men precies weet hoe een eindproduct eruitziet (vanuit de subsidievoorwaarden), terwijl innovatie veel meer gaandeweg plaatsvindt. Evenwel moet opgemerkt worden dat vernieuwing en/of verbreding zich ook binnen bestaande instellingen voordoen, bijvoorbeeld door wisseling of verbreding van de artistieke staf.
- c. **Er moeten nog veel stappen worden gezet om te zorgen voor inclusiviteit, diversiteit en toegankelijkheid;** Het gaat dan om toegankelijkheid voor personen met een beperking. Door het culturele veld wordt nu met de Code Diversiteit en Inclusie ingezet op toegankelijkheid en inclusiviteit.²¹ Uit onderzoek blijkt dat het Nederlandse overheidsbeleid achterloopt ten opzichte van andere landen op het gebied van toegankelijkheid.²²

(Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 5.1).

Aanbevelingen voor de toekomst

Wij geven hierna de belangrijkste aanbevelingen voor de toekomst om cultuurdeelname te bevorderen:

- a. Zorg ervoor dat adviescommissies die adviseren over toekenning (zowel bij de Raad voor Cultuur als bij de rijkscultuurfondsen) een afspiegeling zijn van de samenleving en hun blikveld verbreden met de wensen van de

¹⁹ Ylstra (2022). *Evaluatie btw-convenant Film 2018*.

²⁰ Regioplan (2021). *Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties*.

²¹ <https://codedi.nl/wp-content/uploads/2021/12/Code-Diversiteit-en-Inclusie-NL.pdf>. Geraadpleegd op: 29-7-2022.

²² Significant APE (2020). *Onbeperkt cultuur beleven*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

gehele samenleving. Hier ligt in ieder geval nog een verbeterpunt als het gaat om jongere mensen die nu ondervertegenwoordigd zijn in de adviescommissies van de Raad voor Cultuur.

- b. Richt het cultuurbeleid meer op het includeren van de waarde voor de burgers. Het doel hiervan is niet om aanbod te subsidiëren dat al tot stand komt zonder subsidie, maar om deelname onder heel de bevolking te vergoten. Er zijn al veel goede initiatieven en goede ideeën waar meer op ingezet kan worden, bijvoorbeeld:
 - i. Personen met een ander referentiekader als programmeur/maker inzetten;
 - ii. Vormen van burgerberaad inzetten bijvoorbeeld bij benadering van het cultuurbegrip, advies over toekenning subsidie en/of programmering.
- c. Vergroot de ruimte voor vernieuwing en verbreding binnen het rijksgefinancierde aanbod, bijvoorbeeld door:
 - iii. Prestatie-indicatoren aan te passen;
 - iv. Ruimte te bieden voor andere aanvragers (zoals bij het nieuwe makersfonds van het Fonds Podiumkunsten).
- d. Vergroot de aandacht voor deelname (naast aanbod), bijvoorbeeld door:
 - i. Het instrumentarium gericht op deelname ook onderdeel te laten uitmaken van de andere rijkscultuurfondsen. Het FCP richt zich op actieve cultuurdeelname. De overige rijkscultuurfondsen kunnen hun aanpak meer op receptieve cultuurdeelname richten (het zal wel eerst nader onderzocht moeten worden wat dit betekent voor de culturele keten).
 - ii. Omdat de minister zo afhankelijk is van het lokale beleid is het logisch om hier meer op in te zetten, door:
 - De stedelijke regio's voort te zetten, waarbij de verbeterpunten uit de evaluatie worden opgevolgd. Het is belangrijk dat deze regio's landelijk dekkend zijn.
 - Een verplichting te stellen aan gemeenten of in ieder geval gemeenten aan te moedigen op het gebied van plekken voor cultureel aanbod en toegankelijkheid en een heldere gemeentelijke opdracht te formuleren waar programmeringsbudget aan gekoppeld is.

1 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) hebben Significant APE en Dialogic innovatie & interactie (hierna: Dialogic) een beleidsdoorlichting cultuur (artikel 14 van de OCW-begroting en cultuurdeelname via de Nederlandse Publieke Omroep) voor het onderdeel cultuurdeelname uitgevoerd. In dit rapport doen wij verslag van de resultaten van deze doorlichting.

1.1 Achtergrond en aanleiding van de beleidsdoorlichting

In artikel 14 van de OCW-begroting (2020) staat voor het cultuurbeleid de volgende algemene doelstelling:

“Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.”

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid zijn daarbij leidend. Dit is aanvullend op het cultuuraanbod dat zonder betrokkenheid van de overheid tot stand komt. Een belangrijk onderdeel van het cultuurbeleid is het bevorderen van cultuurdeelname. Het is volgens het ministerie van OCW belangrijk dat iedereen al vroeg met cultuur in aanraking komt. De OCW-begroting (2020) stelt daarover dat bijna alle kinderen en jongeren tot en met 19 jaar in 2016 minstens één keer een voorstelling, een museum of bibliotheek bezochten. In 2016 bezocht negen op de tien personen van 6 jaar en ouder jaarlijks ten minste één keer een culturele voorstelling, tentoonstelling, evenement of culturele instelling. Erfgoed (archieven, opgravingen, historische plekken en historische evenementen) werd door 60% van de mensen bezocht.²³

Het is in Nederland verplicht dat ministeries beleidsdoorlichtingen (laten) uitvoeren aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).²⁴ Volgens deze regeling dient de minister van OCW ten minste één keer in de zeven jaar een beleidsdoorlichting te houden. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de departementale begroting.²⁵ Ondertussen is deze regeling aangepast.²⁶ Deze beleidsdoorlichting valt onder de overgangsbepaling.

De aanleiding van de beleidsdoorlichting is dus een verplichting om periodiek beleid te evalueren. Tegelijk helpt een beleidsdoorlichting om het geheel aan beleidsmaatregelen dat het cultuurbeleid vormt (**beleidsmix**) en het geheel van veronderstellingen dat aan dit beleid ten grondslag ligt (**beleidstheorie**) tegen het licht te houden en waar nodig te optimaliseren. Een doorlichting is dus een instrument dat zowel verantwoording afleggen over het gevoerde beleid ondersteunt als een hulpmiddel dat helpt om het beleid te verbeteren.

1.2 Omschrijving en afbakening van de beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting betreft de **tijdspanne 2001 tot en met 2020** en gaat over het onderdeel cultuurdeelname van het cultuurbeleid. Deze tijdspanne is dus veel langer dan de tijdspanne voor een reguliere beleidsdoorlichting (zeven jaar). De langere tijdspanne biedt de mogelijkheid langer terug te kijken op de ontwikkelingen in cultuurdeelname. In de analyse van verschenen evaluatiestudies zal echter wel nadruk worden gelegd op rapporten sinds 2010 (zie verderop voor een toelichting). 2021 en 2022 worden wel meegenomen als het gaat om het

²³ <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2020/OWB/VIII/onderdeel/d17e35645>.

²⁴ [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek - BWBR0040754 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek - BWBR0040754 (overheid.nl)).

²⁵ [Handreiking beleidsdoorlichtingen | Rijksfinanciën](https://www.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen).

²⁶ [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 (overheid.nl)).

toekomstperspectief. Wij behandelen in dit rapport cultuurdeelname en cultuurparticipatie als synoniemen. Binnen cultuurparticipatie is een onderscheid te maken tussen actieve en receptieve cultuurparticipatie. Actieve cultuurparticipatie is het actief beoefenen en artistiek ontwikkelen van of betrokken zijn bij cultuur in de vrije tijd. Dus zelf maken, doen en leren. Receptieve cultuurparticipatie betreft het bezoeken, beschouwen van cultuur.²⁷

De beleidsdoorlichting omvat zowel uit beleidsmatig als financieel perspectief een substantieel deel van artikel 14 van de OCW-begroting: ongeveer 46% van in totaal € 1.005.094.000, - (2020). Dit betekent dat we **de doelgroepen en instrumenten met betrekking tot cultuurdeelname die onder artikel 14** vallen meenemen. Cultuurdeelname via de **programma's van de NPO (artikel 15)** vallen ook binnen de reikwijdte van de beleidsdoorlichting. Het gaat dan om het aantal kijkers en luisteraars dat met bepaald aanbod wordt bereikt. Het beoordelen van de culturele taak in het licht van de mediawettelijke opdracht valt niet onder deze beleidsdoorlichting. In 2022 zullen een afzonderlijke beleidsdoorlichting media en een afzonderlijke beleidsdoorlichting erfgoed in opdracht van het ministerie van OCW plaatsvinden.

De focus van deze beleidsdoorlichting is veelomvattend. Het gaat om toegankelijkheid en spreiding, om de volledige breedte van cultuurdeelname op het gebied van erfgoed, kunsten en creatieve industrie, om zowel bezoek, kijken, luisteren (en andere manieren van waarnemen) als beoefening, om vrijwilligerswerk en de digitale deelname aan cultuur.

Het ministerie van OCW heeft in de opdracht meegegeven dat de volgende onderdelen buiten de scope van deze doorlichting vallen:

- a. Werkenden in de culturele sector, niet zijnde vrijwilligers of beoefenaars;
- b. Educatie (inclusief educatie ter bevordering van cultuurparticipatie);
- c. Canon van Nederland;
- d. Creatieve industrie (film valt wel binnen de scope);
- e. Internationaal cultuurbeleid.

De redenen dat deze onderdelen niet meegenomen worden in deze doorlichting variëren. Ten eerste zijn zij soms al onderdeel van andere onderzoeken/evaluaties. Ten tweede staat in deze doorlichting cultuurdeelname centraal, en bijvoorbeeld geen onderwijs of een internationale verkenning.

We hebben daarnaast in de begrotingselementen van artikel 14 een aantal beleidsinstrumenten/programma's aangetroffen die zich richten op de kwaliteit van de leefomgeving zoals het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, Mooier Nederland en het Belverderebeleid. Cultuurbereik, deelname en/of participatie worden niet expliciet benoemd in de doelstellingen van deze beleidsinstrumenten/programma's (hoewel via deze instrumenten wel veel mensen worden bereikt). Zij vallen daarom buiten de scope van dit onderzoek.

Het ministerie van OCW is een belangrijke speler voor het culturele veld en is een belangrijke schakel in het culturele veld en vormt samen met **cultuurfondsen en lokale overheden** een netwerk om de cultuursector te verbinden, te faciliteren en te ondersteunen. Zo hebben bijvoorbeeld gemeenten hun eigen subsidieregelingen om instellingen en gezelschappen te subsidiëren en spelen zij een belangrijke rol in de huisvesting. In deze beleidsdoorlichting gaat het om het evalueren van de rol van het ministerie van OCW. Deze beleidsdoorlichting bevat dus geen evaluatie van alle afzonderlijke instrumenten van alle fondsen en andere overheden. We kunnen echter niet helemaal voorbijgaan aan de belangrijke rol van fondsen en andere overheden in het cultuurbeleid. Lokale overheden ondersteunen lokale en culturele instellingen, terwijl de fondsen een onmisbare rol vervullen in bijvoorbeeld de verdeling van subsidies en talentontwikkeling.

Wij nemen de rollen en typen instrumenten van fondsen en andere overheden wel op de volgende twee manieren mee:

²⁷ [definities-begrippen-cultuu.pdf \(kernvakckv.nl\)](#).

-
- a. Om de relatie van het ministerie van OCW tot de fondsen en andere overheden te evalueren: Heeft het ministerie (waar relevant) goede kaders meegegeven? Is de rolverdeling duidelijk en werkt dit goed, en waarom wel of niet? Werkt het ministerie van OCW goed samen met andere overheden?
 - b. Om de context te schetsen en bevindingen te duiden: Welke subsidiebedragen komen waar vandaan en waar slaat dit neer? Hoe is dit veranderd over de tijd? Waar zijn de instrumenten van fondsen en andere overheden op gericht? Overlapt dat met de indicatoren die direct worden beïnvloed door het ministerie van OCW? Wat is, gegeven wat fondsen en overheden doen, waarschijnlijk het effect geweest van de rol van het ministerie van OCW op de ontwikkelingen van bepaalde indicatoren?

De **coronacrisis** nemen wij op twee manieren mee in het onderzoek:

- a. Voor zover de effecten van de coronacrisis op het cultuurbeleid in deze periode zichtbaar blijken, zal het in de doorlichting aan de orde komen om de ontwikkelingen te duiden;
- b. In toekomstgerichte vragen.

Specifieke coronabeleidsmaatregelen voor de cultuursector vallen buiten de scope van deze doorlichting. Er volgt namelijk nog een aparte evaluatie van de coronanoodsteun.

1.3 Doelstelling van de beleidsdoorlichting

De doelstelling van de beleidsdoorlichting is driedig:

- a. Inzicht geven in de mate waarin het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd;
- b. Oordeel vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang (conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) (wij noemen dit de beleidsmix);²⁸
- c. Lessen voor het vormgeven en uitvoeren van toekomstig beleid. Voor dit aspect is door het rijksbrede programma 'Inzicht in Kwaliteit' nog meer aandacht dan voorheen.²⁹

De beleidsdoorlichting is belangrijk voor zowel de Tweede Kamer als het ministerie van OCW:

- a. De Tweede Kamer wordt middels de beleidsdoorlichting geïnformeerd of het beleid de gewenste maatschappelijke effecten heeft opgeleverd. Dit helpt de Tweede Kamer om de kaderstellende en controlerende rol van de volksvertegenwoordiging in te vullen. De Tweede Kamer heeft extra aandacht gevraagd voor het inzichtelijk maken van het causaal verband tussen de beleidsmix en de gerealiseerde effecten;
- b. Het ministerie van OCW voldoet met de beleidsdoorlichting aan de verplichting om zijn keuzes in het gevoerde beleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid te onderbouwen. Daarnaast krijgt het ministerie inzicht in welke lessen er zijn voor het vormgeven en uitvoeren van toekomstig beleid.

1.4 Vraagstelling en onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting

De **centrale vraagstelling** van deze beleidsdoorlichting luidt als volgt: *Wat zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuurbeleid (Artikel 14 van de OCW-begroting), onderdeel cultuurdeelname, over de periode 2001-2020?*

Hierbij gaat specifiek aandacht naar de mate waarin de ingezette instrumenten (**beleidsmix**) hebben bijgedragen aan de gerealiseerde effecten. Het gewenste effect betreft een brede cultuurdeelname ('cultuur is van en voor iedereen') dat onder meer gestimuleerd wordt door een kwalitatief hoogwaardig, pluriform en toegankelijk cultuuraanbod.

Dit leidt tot de volgende set aan onderzoeksvragen:

²⁸ De manier waarop het beleid is uitgevoerd zal ook terug te zien zijn in de doeltreffendheid en doelmatigheid.

²⁹ [Aanbiedingsbrief Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Overkoepelende onderzoeksvraag:

Welke doelgroepen bereikt het Rijk met het cultuurbeleid, welke niet en wat is het verband met de gekozen instrumenten? Aan deze overkoepelende onderzoeksvraag voegen wij toe: En welke lessen volgen hieruit voor toekomstig beleid?

Generieke onderzoeksvragen (verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting):

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- ongeveer 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Specifieke onderzoeksvragen (verbonden met Artikel 14):

1. Hoe heeft de deelname aan cultuur zich tussen 2001 en 2020 ontwikkeld en wat zijn verklaringen voor deze ontwikkeling?
2. Wat zijn drie sterke en drie zwakke punten van het instrumentarium van het cultuurbeleid van de rijksoverheid?
3. Culturele smaken en voorkeuren ontwikkelen zich; welke aanbevelingen zijn er voor een toekomstige invulling van de kernbegrippen uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid: kwaliteit en toegankelijkheid?

1.5 Aanpak in het kort

De beleidsdoorlichting is een synthesestudie. Dit betekent dat er vrijwel alleen gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen. De belangrijkste bronnen zijn evaluaties van de instrumenten van het ministerie van OCW, de begrotingen van het ministerie van OCW en cijfers over cultuurdeelname. Aanvullend voeren we enkele gesprekken. Zie bijlage A voor een overzicht van geïnterviewde partijen.

Dit betekent dus dat er door ons geen nieuwe empirische gegevens zijn verzameld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te bepalen. Dat legt mogelijk beperkingen op aan het type uitspraken dat we over dit beleid kunnen doen. Bijvoorbeeld over de causaliteit tussen de ingezette instrumenten en de genoteerde effecten. Het zal vaak niet mogelijk zijn om te bepalen in welke mate een specifiek instrument een bijdrage heeft geleverd aan een verandering op een overkoepelend doel. We zijn daarbij afhankelijk van de uitgebreidheid en diepgang van de afzonderlijke evaluaties.

Voor een selectie van evaluaties van beleidsinstrumenten hebben we evaluatiefiches gevuld. Dit betekent dat we met een vast format informatie uit de evaluaties hebben gehaald, waaronder informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten. Zie hoofdstuk 4 en bijlage F.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin het ministerie van OCW, het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) vertegenwoordigd zijn. Zie bijlage B voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Om de benodigde diepgang, duiding en discussie over de toekomst te verkrijgen hebben we daarnaast externe experts betrokken via een externe klankbordgroep. Zie bijlage C voor de samenstelling van de klankbordgroep.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met 4 blikken we terug op de afgelopen twintig jaar. In hoofdstuk 2 gaan we in op het cultuurbeleid in de afgelopen 20 jaar. In hoofdstuk 3 brengen we de ontwikkelingen op het gebied van cultuurdeelname in beeld. In hoofdstuk 4 gaan we in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten en de beleidsmix van OCW als geheel. Idealiter zouden we de ontwikkelingen op het gebied van cultuurdeelname in verband brengen met de ingezette instrumenten. Dit is methodologisch echter beperkt mogelijk. Ook wordt de doeltreffendheid en zeker de doelmatigheid in de evaluaties beperkt beschreven. Hier kunnen we dus ook maar beperkt uitspraken over doen. We kunnen hooguit aangeven of het beleid geholpen heeft om randvoorwaarden te creëren die bijdragen aan een hogere doeltreffendheid en doelmatigheid. In hoofdstuk 5 doen we een SWOT-analyse en blikken we vooruit. In de SWOT-analyse brengen we in kaart wat op basis van de afgelopen 20 jaar en de huidige situatie zwakke en sterke punten zijn van het beleid van het ministerie van OCW op het gebied van cultuurbeleid. Op basis daarvan en recente ontwikkelingen geven we aan waar kansen liggen. Ook gaan we in op sturingsaspecten van het ministerie van OCW en onderzoeken we hoe het ministerie van OCW in toekomstig beleid invulling kan geven aan de begrippen kwaliteit en toegankelijkheid. Daarna gaan we in op een scenario waarin er minder middelen beschikbaar zijn. We sluiten af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Deze evaluatie richt zich op cultuurdeelname. Echter, voor cultuurdeelname is ook aanbod van cultuur nodig. Het beleid van het ministerie van OCW richt zich voor een groot deel op dit aanbod. Hoewel de nadruk van de evaluatie ligt op cultuurdeelname zal in deze evaluatie daarom ook het (sturen op het) aanbod veelal aan bod komen als indirect instrument om cultuurdeelname te bevorderen.

2 Twintig jaar cultuurbeleid

In dit hoofdstuk blikken we terug op het cultuurbeleid van OCW van de afgelopen 20 jaar. We starten met een onderbouwing van de legitimiteit van het gevoerde beleid en de reden voor overheidsingrijpen (paragraaf 2.1). Daarna beschrijven we de rollen van het ministerie van OCW ter bevordering van cultuurdeelname (paragraaf 2.2) en geven we een overzicht van de doelstellingen van het cultuurbeleid (paragraaf 2.3). Vervolgens presenteren we de beleidstheorie (paragraaf 2.4) waarin duidelijk wordt hoe beoogd wordt de doelstellingen te behalen. In paragraaf 2.5 geven we een beschrijving van de beleidscontext. In paragraaf 2.6 gaan we in op de belangrijkste ontwikkelingen van het cultuurbeleid in de afgelopen 20 jaar. Hierna reflecteren we op de uitgaven in het kader van artikel 14 (paragraaf 2.7). Tot slot gaan we in op hoe is gestuurd op en invulling is gegeven aan kwaliteit en toegankelijkheid (paragraaf 2.8).

De belangrijkste inzichten op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- a. De legitimatie voor een overheidsingrijpen in de vorm van een cultuurdeelnamebeleid ligt in het publieke belang dat gehecht wordt aan de aanwezigheid van een breed en pluriform cultureel aanbod en de noodzaak voor overheidsinstrumenten om het aanbod en de toegang (cultuurdeelname) te borgen. Deze legitimatie van het cultuurbeleid is constant over de afgelopen decennia heen. Zie paragraaf 2.1.
- b. De verantwoordelijkheden van de minister staan in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, en vallen in de beschrijvingen van die verantwoordelijkheid in de begrotingen van 2013-2020 uiteen in drie rollen: financieren, stimuleren en regisseren. In de periode 2002-2012 werden de verantwoordelijkheden van de minister wel besproken, maar niet verder uiteengezet in concrete rollen. Zie paragraaf 2.2.
- c. De doelstelling is in de evaluatieperiode vrij constant. De meest recente **algemene doelstelling** van het cultuurbeleid werd in de begrotingen van OCW in 2013-2020 als volgt geformuleerd: “Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor erfgoed”. Zie paragraaf 2.3.
- d. Met de introductie van de culturele basisinfrastructuur BIS (2009) krijgen de rijkscultuurfondsen een grotere rol in de beleidsuitvoering, omdat zij voortaan subsidies verstrekken aan instellingen, kunstenaars en makers. Zie paragraaf 2.6.
- e. In de periode 2011-2015 zijn er grote bezuinigingen en komt er meer focus op ondernemerschap. Zie paragraaf 2.6 en 2.7.
- f. In 2011 werd de Code Culturele Diversiteit gelanceerd. In 2019 werd deze geactualiseerd en omgevormd tot de Code Culturele Diversiteit en Inclusie. De Code Culturele Diversiteit en Inclusie is een code die door de culturele sector zelf is ontwikkeld.³⁰ Deze code is belangrijk in het kader van cultuurdeelname omdat er onder andere richtlijnen in staan over de toegankelijkheid van cultuur. Zie paragraaf 2.6 en 2.7.

2.1 Legitimiteit van het beleid

Bij een overheidsinterventie - bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie voor specifieke doelgroepen - speelt de vraag welke redenen de overheid heeft om een dergelijke interventie in het maatschappelijk of economisch leven te rechtvaardigen (legitimiteitsvraag). Soms wordt aan deze vraag voorbij gegaan, omdat een interventie een sterke historische of juridische basis heeft (en als ‘vanzelfsprekend’ wordt ervaren). Desondanks is het relevant na te gaan welke argumenten een actieve overheidsrol legitimeren. Deze vraag kan ook gesteld worden voor het cultuur(deelname)beleid. Zoals deze beleidsdoorlichting aantoont, zet de overheid verschillende rollen en instrumenten in om cultuurdeelname te versterken. Deze versterking komt blijkbaar niet vanzelf van de grond (oftewel zonder overheidsingrijpen).

In Nederland wordt, zoals in veel andere Europese landen, een groot publiek belang gehecht aan het in stand houden en uitdragen van cultuur. Cultuur - in zijn vele verschijningsvormen - wordt zowel door politici, wetenschappers en

³⁰ [De Code - Code Culturele Diversiteit](#). Geraadpleegd op 2-12-2022.

kunstenaars gezien als een middel voor maatschappelijke binding en individuele ontplooiing. In 'De waarde van cultuur' stellen onderzoekers dat cultuur op verschillende wijzen van maatschappelijke waarde is:

- a. Intrinsiek: cultuur heeft een ervaringswaarde doordat het mensen kan ontroeren, inspireren en een kritische spiegel kan voorhouden;
- b. Economisch: cultuur heeft directe en indirecte economische effecten als sector op zich en met doorwerking in het toerisme, onderwijs en innovatie;
- c. Sociaal: cultuur draagt bij aan identiteitsvorming, sociale verbinding, emancipatie en persoonlijke ontwikkeling.³¹

Cultuur kan dus beschouwd worden als een product met evident positieve effecten. Deze positieve eigenschappen maken dat de overheid de productie, de verspreiding en het gebruik wil stimuleren, bijvoorbeeld via subsidies en wetgeving. In die zin is cultuur een merit-goed. Een overheidsinterventie is er dan in gelegen om te voorkomen dat bepaalde doelgroepen - om wat voor reden dan ook - geen profijt kunnen hebben van de voordelen van cultuur. Iedereen moet kunnen deelnemen aan cultuur, en dat zowel actief (cultuur maken) als receptief (cultuur consumeren).

Ondanks deze ambitie is er geen garantie dat cultuur voor iedereen toegankelijk is, laat staan dat er sprake is van een kwalitatief hoogstaand en pluriform aanbod van cultuur. De legitimatie voor een overheidsingrijpen in de vorm van een cultuurdeelnamebeleid ligt dan in het publieke belang dat gehecht wordt aan de aanwezigheid van een breed en pluriform cultureel aanbod en de noodzaak voor overheidsinstrumenten om het aanbod en de toegang (cultuurdeelname) te borgen. Dit belang vinden we onder meer terug in de beleidsbrief 'Cultuur in een open samenleving'. In deze beleidsbrief en in de Rijksbegroting van 2020 wordt de nadruk gelegd op zowel de intrinsieke als de sociale/maatschappelijke waarde van cultuur. De eerste waarde raakt het gevoelsleven van de maker of consument van cultuur. De tweede waarde betreft de verbindende kracht van cultuur voor de samenleving en de tegenkracht van cultuur voor een te sterke maatschappelijke nadruk op rationalisering en rendement. Dat is ook de reden dat de overheid investeert in cultuur. Daarnaast is er ook geen garantie dat 'de markt' bepaalde maatschappelijk of politiek gewenste cultuurgoederen voortbrengt, bijvoorbeeld omdat het verwachte rendement te laag zal zijn. Ook dan is er een legitimatie voor de overheid om dit 'marktfalen' te corrigeren. Deze legitimatie is constant over de afgelopen decennia heen. Hooguit een vernieuwing in dit beleid is dat de overheid de culturele en creatieve sector veel meer is gaan behandelen als een sector die economische meerwaarde genereert (en vanuit dat oogpunt is er meer stimuleringsbeleid bijgekomen voor deze sector).

2.2 Verantwoordelijkheid OCW

De **verantwoordelijkheden** van de minister staan in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, en vallen in de beschrijvingen van die verantwoordelijkheid in de begrotingen van 2013-2020 uiteen in drie rollen: financieren, stimuleren en regisseren. In de periode 2002-2012 werden de verantwoordelijkheden van de minister wel besproken, maar niet verder uiteengezet in concrete rollen. De taak **financieren** valt in de Wet op het specifiek cultuurbeleid uiteen in het verstrekken van subsidies voor cultuuruitingen en fondsen³², en uit het verstrekken van specifieke uitkeringen. Met betrekking tot subsidies ten behoeve van cultuuruitingen wordt genoemd dat de minister iedere vier jaar regels vaststelt voor de verstrekking van de subsidies. De subsidies aan fondsen worden ook voor periodes van vier kalenderjaren verstrekt. De specifieke uitkeringen kunnen ingezet worden ten behoeve van cultuuruitingen, voor experimenten, ter bevordering van de totstandkoming van nieuwe voorzieningen, ter stimulering van activiteiten vanuit bestaande voorzieningen, ter bevordering van deskundigheid en onderzoek en ten behoeve van het behoud van cultureel erfgoed. In de begrotingen wordt onder de taak financieren specifiek het bekostigen van de basisinfrastructuur cultuur en de subsidiëring van specifieke (wettelijke) programma's en regeling op de terreinen erfgoed, kunsten, letteren en bibliotheken genoemd. Onder **stimuleren** valt volgens de begrotingen het versterken van de cultuursector door

³¹ Gielen, P., Elkhuisen, S., van der Hoogen, Q., Lijster, T., & Otte, H. (2014). *De waarde van cultuur*. Socius.

³² Met 'fondsen' worden bedoeld: privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die tot doel hebben het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van één of meer cultuuruitingen.

programma's als cultuureducatie, leesbevordering, ondernemerschap en internationaal cultuurbeleid. De **regisserende rol** van de minister uit zich in het toezicht houden op het behoud en beheer van het erfgoed, op grond van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen en de Erfgoedwet. Hierbij worden ook de (digitale) archieven genoemd.

2.3 Doelstelling van het cultuurbeleid gericht op cultuurdeelname

De doelstellingen van het cultuurbeleid hebben over de afgelopen 20 jaar enkele ontwikkelingen doorgemaakt. In deze paragraaf lopen we de verschillende doelstellingen af vanaf 2002 tot de huidige doelstelling zoals hierboven genoemd. In de begrotingen van OCW van 2002-2005 werd de bovengenoemde taak (*"het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden cultuuruitingen"*) overgenomen als algemene doelstelling van het OCW-beleid voor artikel 14.³³ In 2002 werd hier in de begroting aan toegevoegd: *"Het beleid moet primair de voorwaarden scheppen voor een bloeiend cultureel leven."* In de begrotingen van 2003-2005 werd bovengenoemde doelstelling, die dus voortkomt uit artikel 2 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, in andere woorden samengevat: *"De tweeledige doelstelling van het beleid is (dus) het waarborgen van een hoogwaardig en divers aanbod van cultuuruitingen en het bevorderen van de publieke belangstelling daarvoor."* In 2006 en 2007 worden deze twee onderdelen genoemd als bijdrage door de minister, maar werd de algemene doelstelling van het beleidsdomein als volgt geformuleerd: *"(...) De culturele factor in de samenleving te behouden en waar nodig te versterken"*. In 2008-2011 werd de algemene doelstelling ingekort naar *"een bloeiend cultureel leven"*. De formulering werd in 2012 opnieuw aangepast, er is toen gekozen voor *"een sterke cultuursector, die ondernemend en innovatief is en goed zorgt voor ons erfgoed."*

De meest recente **algemene doelstelling** van het cultuurbeleid werd in de begrotingen van OCW in 2013-2020 als volgt geformuleerd: *"Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor erfgoed"*. De **rol van de minister** in dit beleid volgt uit artikel 2 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid.³⁴ Hierin staat: *"Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid."*

Een overzicht van de algemene doelstellingen van het beleid in het kader van artikel 14 is weergegeven in figuur 1.

³³ In de archiefbegrotingen van 2001 werd geen eenduidig geformuleerde algemene doelstelling gevonden.

³⁴ Wet op het specifiek cultuurbeleid. (1993, 11 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005904/2016-07-01>.



Figuur 1. Overzicht van de invullingen van de algemene doelstelling van het beleid in het kader van artikel 14

2.4 Beleids Theorie en -mix (met toespitsing op cultuurdeelname)

Figuur 2 geeft de beleidstheorie voor deze beleidsdoorlichting weer. De figuur maakt expliciet welke doelstellingen met het cultuurbeleid (met toespitsing op cultuurdeelname) worden nagestreefd en hoe deze doelstellingen worden bereikt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen input, throughput, output, outcome en impact.

De input en de throughput in de beleidstheorie zijn afgeleid van de beleidsmix zoals opgenomen in de OCW-begroting:

- Input: de rollen die het ministerie neemt in zijn bemoeienis met de cultuursector. Het ministerie neemt een financierende, stimulerende en regisserende rol in het scheppen van de voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. De rol regelgeven staat niet expliciet benoemd, maar dit is wel een duidelijke rol van het ministerie en die hebben we daarom toegevoegd. Verderop volgt een nadere toelichting op de rollen van het ministerie.
- Throughput: de toepassing van financiële instrumenten die onder het beleid vallen (in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de doeltreffendheid van de throughput).
- De output en de outcome zijn de tussenresultaten die gerealiseerd moeten worden als voorwaarden om de beoogde impact te kunnen realiseren. Deze worden opgemaakt uit de resultaten die behaald worden dankzij de ingezette instrumenten op het niveau van individuen en binnen individuele instellingen (output) en op grotere schaal en langere termijn breed binnen en tussen instellingen en subsectoren en de cultuursector als geheel (outcome).

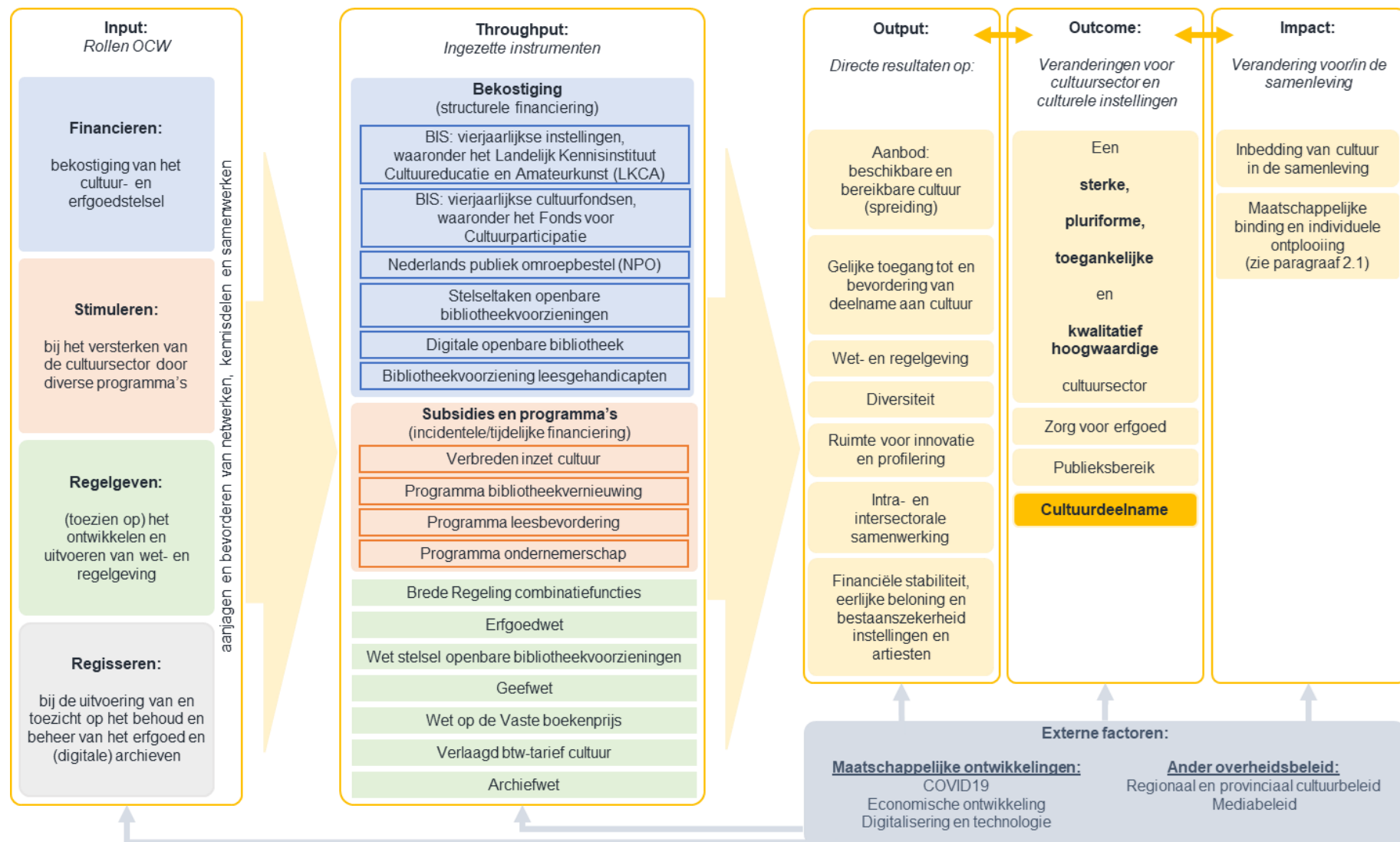
De beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de OCW-begroting zijn vertaald naar een beoogde impact:

- Een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector;
- Het bevorderen van deelname aan cultuur (inclusief erfgoed);
- Zorg voor het erfgoed.

De beleidstheorie zoals weergegeven in figuur 2 is het resultaat van een wisselwerking tussen een analyse van formele documenten waarin de doelen en middelen van het cultuurbeleid zijn vastgelegd en een consultatieronde bij de OCW-medewerkers om eerdere versies van deze beleidstheorie te valideren en te verbeteren.

Het is goed om te realiseren dat bij het opstellen van de beleidstheorie door ons een aantal keuzes is gemaakt. Het uitgangspunt voor de beleidstheorie is artikel 14 van de OCW-begroting van 2020, aangevuld met cultuurdeelname via de programma's van de NPO (wat valt onder artikel 15). Verder blikken we in deze doorlichting terug op de afgelopen

20 jaar. In die (lange) periode is de beleidstheorie tussendoor ook aangepast. Zo zijn de doelstellingen van het cultuurbeleid bijgesteld en zijn er nieuwe instrumenten geïntroduceerd maar ook losgelaten. Deze ontwikkelingen (in meer detail besproken in paragraaf 2.6) zijn in zijn totaliteit niet te vatten in één overzicht. We hebben er daarom voor gekozen om een versimpelde beleidstheorie op te stellen die het beste aansluit bij de afgelopen vijf jaar. Een beperking hiervan is dat instrumenten die losgelaten zijn niet in deze beleidstheorie genoemd worden. Voor de volledigheid hebben we deze instrumenten wel benoemd in tabel 1.



Figuur 2. Beleidstheorie Artikel 14 Rijksbegroting en NPO

In tabel 1 staan instrumenten die in de periode vanaf 2001 zijn ingezet door OCW, maar niet direct of niet langer onderdeel zijn van de huidige beleidsmix, of door hun beperkte omvang en doelstellingen minder relevant zijn voor het onderdeel cultuurdeelname.

Instrument (throughput)	Type	Begrotingen
Regeling cultuurprojecten	Indirecte subsidie	2002-2005
Actieplan Cultuurbereik		2003-2005
Bevorderen van de kwaliteit/pluriformiteit en bekendheid van de Nederlandstalige en Friese letteren		2004-2005
Regionale dynamiek	Subsidie	2006-2007
Bestuurlijk overleg en convenantafspraken IPO en VNG		2006-2007
Monitoring evaluatie (bibliotheken)		2006-2008
Filmstimuleringsbeleid (later via het Nederlands Filmfonds)		2007-2008
Subsidies bibliotheken	Subsidie	2004-2011
Musea: buiten Cultuursubsidies/Cultuurnota	Bekostiging	2006-2012
Beelden voor de toekomst	Subsidies	2007-2012
Investerings huisvesting rijksge subsidieerde musea	Bekostiging	2006-2016
Programma bibliotheekvernieuwing	Subsidie	2006-2016
Archeologie	Bekostiging	2004-2017
Programma ondernemerschap	Subsidies	2013-2018
Brede Regeling Combinatiefuncties	Subsidie	2008-2020
Verhoging btw-tarief op podiumkunsten ³⁵	Indirecte subsidie	2017-2020
Archieven incl. Regionale Historische Centra	Bekostiging	2004-2020
Beleidsonderzoek, evaluaties en kennisbasis	Opdrachten	2013-2020

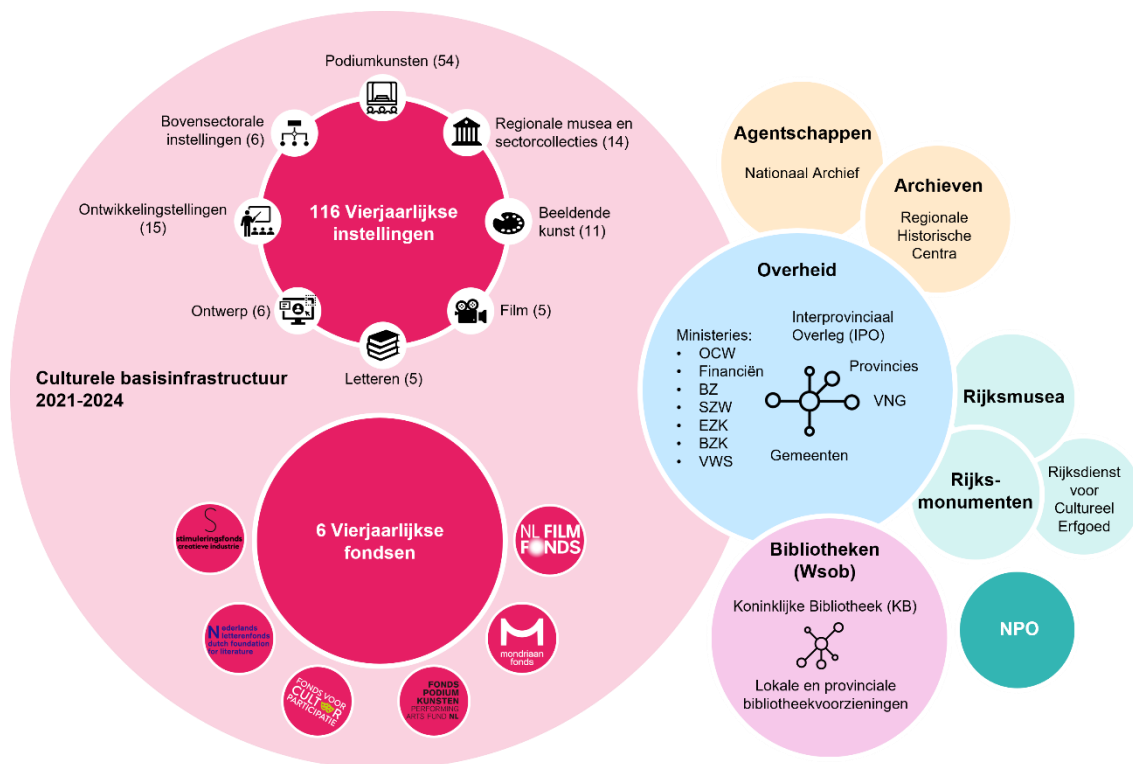
Tabel 1. Instrumenten, die naast de instrumenten opgenomen in de beleidstheorie zijn ingezet door OCW in de periode 2001-2020

2.5 Beschrijving van de beleidscontext van het cultuurbeleid gericht op cultuurdeelname

In figuur 3 presenteren we de beleidscontext van het cultuurbeleid in het kader van artikel 14. Het betreft een versimpelde versie; we presenteren de in onze ogen belangrijkste elementen uit het cultuurbeleid en lichten deze kort toe. De figuur is dus geen representatie van het gehele (complexe) culturele stelsel waarin onderlinge relaties en verhoudingen worden beschreven. De figuur is grotendeels opgesteld aan de hand van de OCW-begroting.³⁶

³⁵ In 2011 werd aangekondigd dat het lage btw-tarief op podiumkunsten verhoogd zou worden van 6 naar 19 procent. Na veel ophef werd deze verhoging al in 2012 weer teruggedraaid.

³⁶ Met betrekking tot monumentenzorg wordt in de begrotingen aangegeven dat de Erfgoedwet sinds 1 juli 2016 het juridisch kader voor de financiering van de monumentenzorg is. Ook is de fiscale monumentenaftrek in 2019 omgevormd tot de woonhuisregeling, die op de begroting van OCW staat. De invulling hiervan valt buiten de scope van deze doorlichting, zie hiervoor de beleidsdoorlichting Erfgoed (DSP-groep, 2022).



Figuur 3. Visualisatie beleidscontext van het cultuurbeleid in het kader van artikelen 14 en 15 (vanwege de culturele taak van de NPO)

We lichten hieronder de verschillende elementen van deze context nader toe.

Culturele basisinfrastructuur (BIS)

In 2009 is de BIS ingevoerd, bestaande uit (cultuur)instellingen en de zes cultuurfondsen die het Rijk subsidieert: Fonds Podiumkunsten, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Mondriaan Fonds, Nederlands Filmfonds, Nederlands Letterenfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie.^{37 38}

Iedere vier jaar wordt de samenstelling van de BIS opnieuw vastgesteld. De Raad voor Cultuur adviseert de minister met betrekking tot de BIS. De minister informeert de Tweede Kamer vierjaarlijks over de besluiten.³⁹ In de periode 2017-2020 werden vanuit de BIS rechtstreeks 92 stichtingen/culturele instellingen gesubsidieerd.⁴⁰ Een van deze stichtingen is het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA). LKCA zet zich in om de aandacht voor cultuureducatie, cultuurparticipatie en de toegankelijkheid van cultuur te vergroten.⁴¹

De rijkscultuurfondsen kennen daarnaast subsidie toe en doen zelf de beoordeling van de subsidieaanvragen. De eerstgenoemde vijf fondsen zijn (vooral) gericht op de makerskant. Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP)

³⁷ DSP-groep (2010). Verschil maken, een terugblik - evaluatie subsidiesystematiek OCW [link].

³⁸ <https://www.cultuursubsidie.nl/over-het-cultuurstelsel/rijkscultuurfondsen>. Geraadpleegd op: 29-9-2022.

³⁹ De minister neemt de vierjaarlijkse adviezen van de Raad voor Cultuur met betrekking tot de BIS mee in haar besluitvorming. Volgens de Wet op het specifiek cultuurbeleid heeft de Raad voor Cultuur tot taak de regering (Eerste en Tweede Kamer) te adviseren over algemene verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van cultuur. Zie ook [Prinsjesdagbrief 'besluitvorming culturele basisinfrastructuur 2021-2024'](#).

⁴⁰ <https://www.cultuursubsidie.nl/documenten/kamerstukken/2016/9/20/bijlage-1-bij-brief-besluiten-culturele-basisinfrastructuur-2017-2020---toekenningen-instellingen>. Geraadpleegd op: 28-9-2022.

⁴¹ <https://www.lkca.nl/over-lkca/>. Geraadpleegd op: 28-9-2022.

daarentegen is gericht op deelname aan cultuurprojecten en geeft subsidies aan culturele initiatieven in het hele land dwars door alle disciplines heen.

Bibliotheken (Wsob)

In de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob, of: Bibliotheekwet), die per 1 januari 2015 in werking is getreden, wordt het openbare bibliotheekwerk georganiseerd als een netwerk van samenwerkende lokale en provinciale openbare bibliotheekvoorzieningen. De Koninklijke Bibliotheek (KB) verricht een coördinerende rol in dit netwerk. Ook voert zij taken uit voor het stelsel van bibliotheken als geheel, zoals het beheer en de doorontwikkeling van de landelijke digitale openbare bibliotheek en de bibliotheekvoorziening voor personen met een leeshandicap. Er waren drie belangrijke aanleidingen voor het invoeren van de Wsob: (1) de maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk was niet gedefinieerd; (2) er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekstelsel; en (3) het digitale domein was nog niet goed geregeld.⁴²

Voor de Wsob werd het wettelijk kader voor het openbare bibliotheekwerk ingevuld door de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc). Hierin wordt beschreven welke activiteiten een bibliotheek uitvoert (het deelnemen aan het leenverkeer, en het vormen van en deelnemen aan eventuele lokale en provinciale netwerken),⁴³ maar niet wat de wettelijke definitie en maatschappelijke functie van de openbare bibliotheek waren. Dit was niet problematisch, doordat hier maatschappelijke consensus over bestond, maar door nieuwe ontwikkelingen zoals digitale materialen zorgden ervoor dat hier wel vraag aan kwam. Onder andere deze ontwikkeling leidde tot de implementatie van de Wsob.⁴²

Agentschappen en archieven

OCW draagt bij aan de kosten van de bewaring en presentatie van de rijksarchieven uit de provincie door de Regionale Historische Centra. Ook draagt OCW bij aan het Nationaal Archief.

Rijksmusea en rijksmonumenten

De rijksmusea en rijksmonumenten waren tot 2016 onderdeel van de BIS en vanaf 2016 krijgen ze budget vanuit de BIS en de Erfgoedwet voor huisvesting en monumentenzorg. Relevant in het kader van cultuurdeelname zijn bezoeken aan rijksmusea en rijksmonumenten. Overige aspecten van rijksmusea en rijksmonumenten vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Daarnaast speelt de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed een rol bij de uitvoering van het erfgoedbeleid.

Andere overheden

Het cultuurbeleid in Nederland wordt gevoerd door drie overheidslagen: Het Rijk, provincies en gemeenten. Om de samenhang in het cultuurbeleid te bevorderen overleggen OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO, namens de provincies) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, namens de gemeenten) geregeld met elkaar en leggen ze hun taken en verantwoordelijkheden vast in convenantafspraken. Hierin is onder meer vastgelegd dat het Rijk verantwoordelijk is voor de landelijke culturele basisinfrastructuur, inclusief de aansturing van de cultuurfondsen. De provincies bevorderen kwaliteit door deskundigheid en zorgen voor diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio, bemiddeling en innovatieve projecten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale cultuurbeleid en voeren de regie over de feitelijke kennismaking met cultuur (cultuureducatie), in nauw samenspel met scholen en cultuuraanbieders.⁴⁴ Ook spelen gemeenten een rol bij de financiering van podia, gemeentelijke musea en gemeentelijke cultuurfondsen.

⁴² KWINK Groep, Panteia en Rebel Group (2019). Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen.

⁴³ Wet op het specifiek cultuurbeleid (01-01-2013-31-12-2014). Zie [link](#).

⁴⁴ LKCA (2020). [Kerntaken van de overheid](#).

Nederlandse Publieke Omroep

Cultuurdeelname via de programma's van de NPO (artikel 15) vallen ook binnen de reikwijdte van de beleidsdoorlichting. Het gaat dan om het aantal kijkers en luisteraars (en hun achtergrond en leeftijd) dat met bepaald aanbod wordt bereikt.

2.6 Belangrijke ontwikkelingen cultuurbeleid in de periode 2001-2020

In deze paragraaf bespreken we belangrijke gebeurtenissen in het Nederlandse cultuurbeleid per vierjaarlijkse beleidsperiode. Deze tijdlijn is grotendeels gebaseerd op het advies van de Raad voor Cultuur (RvC) 'Beweging in het bestel'⁴⁵, de publicatie 'Vorming of vermaak?'⁴⁶, de publicatie van de Boekmanstichting over de BIS⁴⁷, individuele cultuur- en beleidsnota's van bewindspersonen en aanvullingen vanuit verschillende gesprekken die we hebben gevoerd, onder andere met de klankbordgroep.

2.6.1 Periode vóór 2001

- a. Op 16 april 1993 treedt de Wet op specifiek cultuurbeleid (Wsc) in werking.⁴⁸ Deze wet vormt de wettelijke basis voor het verstrekken van specifieke rijkssubsidies voor cultuur, via cultuurfondsen. De wet vervangt de Fondsenwet scheppende kunsten uit 1981.
- b. In 1997 wordt het Fonds voor Amateurkunst opgericht, dat als doel heeft subsidies te verstrekken aan projecten van beoefenaars van amateurkunst.
- c. In de periode 1997-2000 (staatssecretaris Nuis) komen er acht vierjarige cultuurconvenanten met de vijf landsdelen, op basis van het Algemeen Kader Cultuurconvenanten, om de complementaire en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het cultuurbeleid beter tussen het Rijk, de provincies en gemeenten af te stemmen.⁴⁹

2.6.2 2001-2004 – Kritiek Actieplan Cultuurbereik⁵⁰

- a. In deze beleidsperiode staat het verbeteren van de kwaliteit van het culturele aanbod en het bereiken van een nieuwer, jonger en cultureel diverser publiek centraal. Van der Ploeg initieert het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004.⁵¹ Om het cultuurbereik te vergroten, stelt Van der Ploeg voor om drie procent van de subsidie te besteden aan het bereiken van nieuwe publieksgroepen (vooral jongeren en culturele minderheden). Na ophef in zowel de cultuursector als de politiek wordt dit bijgesteld naar twee procent (2%-maatregel). Uit onderzoek naar de uitvoering van de 2%-maatregel blijkt dat het nauwelijks heeft geleid tot het bereik van nieuwe doelgroepen.⁵² In een studie naar de effecten van het beleid van Van der Ploeg op de amateurkunst blijkt dat zowel landelijke, als regionale en lokale instellingen door toedoen van het Actieplan Cultuurbereik niet actiever zijn geworden. In

⁴⁵ Raad voor Cultuur. (2022). *Beweging in het bestel - Verkenning op weg naar een nieuw advies over het cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

⁴⁶ Zant, P. van der (2021). *Vorming of vermaak? De veranderingen in de overheidsbemoeienis met amateurkunstbeoefening in de periode 1945 - 2020*. Masterthesis. Utrecht: LKCA.

⁴⁷ Boekmanstichting. (2021, sept). *Ontstaan en ontwikkeling culturele basisinfrastructuur - Functies en subsidiecriteria*. In: Boekman Extra 25 VERKENNING.

⁴⁸ [wetten.nl - Regeling - Wet op het specifiek cultuurbeleid - BWBR0005904 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Wet op het specifiek cultuurbeleid - BWBR0005904 (overheid.nl)).

⁴⁹ Nuis, A (1996). *Pantser of ruggengraat*. Den Haag: Ministerie van OCW.

⁵⁰ Ploeg, F. van der (1999). *Cultuur als confrontatie*. Den Haag: Ministerie van OCW.

⁵¹ In het kader van het Actieplan stellen de dertig grootste gemeenten en de twaalf provincies een vierjarig programma op voor hun eigen gemeente of provincie. Het Rijk betaalt een vast bedrag per inwoner; van de aanvragende gemeente of provincie wordt verwacht dit te matchen. Het doel van het Actieplan is zowel een kwaliteitsimpuls voor het culturele aanbod als een impuls voor de breedte en de omvang van het cultuurbereik.

⁵² Bureau ART (2006). *Stimulering van diversiteit*. Rapportage in opdracht van het ministerie van OCW over maatregelen om diversiteit bij culturele instellingen te stimuleren.

2010 concludeert het SCP zelfs: "*Kunstbeoefening blijkt in het geheel niet (statistisch significant) samen te hangen met zich thuis voelen in Nederland (...)*"⁵³

- b. De Cultuurnota werd uitgebreid door nieuwe instroom om de diversiteit in het aanbod te vergroten.
- c. In 2002 fuseren het Fonds voor de Amateurkunst en het Fonds voor de Podiumkunsten tot het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten.

2.6.3 2005-2008 – *Herziening subsidiesystematiek, cultureel bewustzijn, Actieplan Cultuurbereik wordt voortgezet*⁵⁴

- a. In de nota Verschil maken: herijking cultuurnotasystematiek uit Van der Laan kritiek op de cultuurnotasystematiek, die volgens haar te veel bureaucratie en ingewikkelde procedures met zich meebrengt en waarin het debat zich concentreert op individuele instellingssubsidies in plaats van op hoofdlijnen van cultuurbeleid.⁵⁵ Ze voorziet een herziening van de systematiek waarin rechtstreekse subsidies vanuit de rijksoverheid zich voortaan beperken tot instellingen die behoren tot de landelijke culturele infrastructuur. Andere culturele instellingen die voorheen rechtstreeks subsidie kregen, kunnen voortaan terecht bij de rijkscultuurfondsen, die ook de mogelijkheid krijgen om meerjarige subsidies te verstrekken.
- b. Van der Laan pleit voor meer cultureel zelfbewustzijn, waarin amateurkunst een prominente rol krijgt toebedeeld.
- c. Na de kritiek op het diversiteitsbeleid van Van der Ploeg verschuift de verantwoordelijkheid voor het borgen van culturele diversiteit grotendeels naar het veld. De 2%-maatregel wordt afgeschaft. Het Actieplan Cultuurbereik wordt in een gemoderniseerde opzet voor vier jaar voortgezet.
- d. Naast kwaliteit gaan ook andere aspecten, zoals geografische spreiding en regionale en internationale functie, een rol spelen bij de beoordeling van subsidieaanvragen.
- e. In 2007 fuseren het Fonds voor de Scheppende Toonkunst (FST), het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM) en het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (FAPK) tot het Fonds Podiumkunsten (FPK).

2.6.4 2009-2012 – *Introductie BIS, focus op cultuurparticipatie en bezuinigingen op het cultuurbudget*⁵⁶

- a. De ideeën uit de nota van Van der Laan leidden onder minister Plasterk (2007-2010) tot de invoering van de Basisinfrastructuur (BIS). Via deze nieuwe systematiek verleent de Rijksoverheid subsidie aan een beperkt aantal instellingen die een vitale rol spelen in het regionale culturele aanbod of een landelijke functie hebben, zoals grote musea en landelijke theater-, dans- en muziekgezelschappen, en aan de zes rijkscultuurfondsen. Elke vier jaar wordt de samenstelling van de BIS herzien, op basis van een advies van de Raad voor Cultuur. Met de introductie van de BIS kregen de rijkscultuurfondsen een grotere rol, doordat zij vierjarige subsidies gingen verstrekken aan instellingen, kunstenaars en makers. De redenering hierachter was dat de rijkscultuurfondsen dicht bij de culturele praktijk staan en beter zicht hebben op de artistieke ontwikkelingen in die sector.⁵⁷ Vóór de introductie van de BIS was het ministerie van OCW het enige bestuursorgaan dat op rijksniveau vierjarige directe subsidies verstrekke aan culturele instellingen.⁵⁸ De Raad voor Cultuur had vóór de introductie van de BIS ook al een adviserende rol en heeft deze dus behouden.
- b. Centrale thema's in het beleid zijn excellentie (ontwikkeling van toptalent, sterker internationaal cultuurbeleid), 2) innovatie en e-cultuur (meer ruimte voor experiment en vernieuwing), 3) cultuurparticipatie en educatie (vergroten van bereik en toegankelijkheid), 4) ambitieus architectuurbeleid en modernisering monumentenzorg, en 5) professionalisering (verbinding tussen sectoren en meer eigen inkomsten genereren).
- c. In het kader van cultuurparticipatie introduceerde Plasterk in 2007 het 10-puntenplan cultuurparticipatie, dat zowel de opvolger is van het Actieplan Cultuurbereik als een voortzetting van Cultuur en School. Voor de

⁵³ Broek, A. van den (2010). FAQ's over kunstbeoefening in de vrije tijd. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁵⁴ Laan, M.C. van der (2003). *Meer dan de som*. Den Haag: Ministerie van OCW.

⁵⁵ Laan, M.C. van der (2005). *Verschil maken. Herijking cultuurnotasystematiek*.

⁵⁶ Plasterk, R.H.A. (2007). *Kunst van leven: hoofdlijnen cultuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van OCW.

⁵⁷ Plasterk, R.H.A. (2007a) Kunst van leven: hoofdlijnen cultuurbeleid. Tweede Kamer 28989, nr. 44.

⁵⁸ Plasterk, R.H.A. (2007b) 'Wijziging regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen'. In: Staatscourant, nr. 206, p. 11.

uitvoering van dit plan wordt in 2009 een nieuw fonds opgericht, het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). Dit fonds richt zich specifiek op cultuurbeoefening.

- d. Als gevolg van de financiële crisis bezuinigen overheden vanaf 2011 sterk op cultuur: het Rijk (200 miljoen euro, waarvan 125 miljoen op de BIS), provincies (gezaamenlijk 47 miljoen euro) en gemeenten (gezaamenlijk 250 miljoen euro). Het betreft een bezuiniging van ongeveer 20 procent van het overheidsbudget voor cultuur.
- e. Op 1 september 2012 wordt het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie opgericht, als opvolger van het Stimuleringsfonds voor Architectuur.

2.6.5 2013-2016 – Bezuiniging BIS⁵⁹

- a. Volgens het kabinet treedt het Rijk te veel op als financier en is er bij de verlening van subsidies te weinig aandacht voor publiek en cultureel ondernemerschap. Het kabinet wil dat culturele instellingen en kunstenaars ondernemender worden en een groter deel van hun inkomsten zelf verwerven (en daardoor zelfredzamer worden). Ondanks felle protesten vanuit de cultuursector bezuinigt het kabinet daarom 200 miljoen op het cultuurbudget vanaf 2013, waarvan ongeveer 125 miljoen op de BIS.⁶⁰
- b. Voor het eerst is in de BIS het niet behalen van de zogeheten eigen inkomstennorm opgenomen als weigeringsgrond voor het verlenen van subsidie.
- c. Op 1 januari 2013 fuseert het Cultuurnetwerk Nederland en Kunstfactor tot het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA). Dit instituut richt zich evenals het FCP specifiek op cultuurbeoefening en -educatie.
- d. Op 1 januari 2015 treedt de Wsob (Bibliotheekwet) in werking.

2.6.6 2017-2020 – Maatschappelijke waarde en meer ruimte voor kunstenaars en instellingen⁶¹

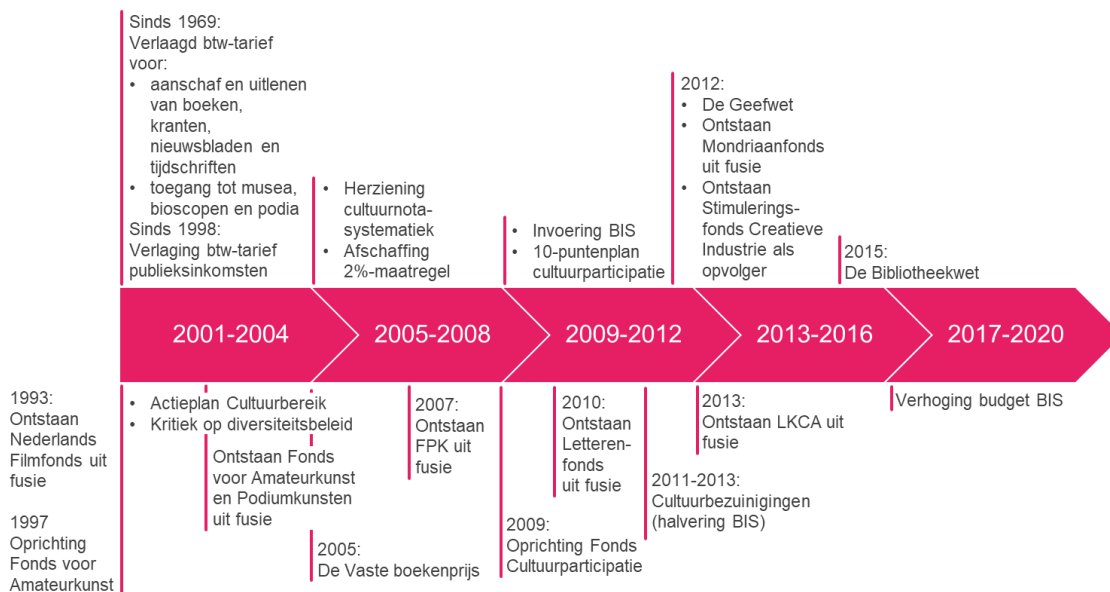
- a. Centrale thema's in het beleid van Bussemaker zijn cultuureducatie, talentontwikkeling, de maatschappelijke waarde van cultuur, digitalisering en internationaal cultuurbeleid.
- b. Na de periode van bezuinigingen op cultuur verhoogt Bussemaker het budget voor de BIS met een bescheiden bedrag van 28,5 miljoen. Er komt extra geld voor festivals en talentontwikkeling.
- c. Op verzoek van de minister stelt de sector een Arbeidsmarktagenda culturele en creatieve sector 2017-2023 op, onderdeel daarvan is de Fair Practice Code. In 2019 is de Code Diversiteit & Inclusie geïntroduceerd, die ten opzichte van de eerdere Code Culturele Diversiteit (gelanceerd in 2011) niet alleen gaat over de diversiteit (en inclusie) van mensen met een migratieachtergrond, maar ook over mensen met andere achtergronden). Deze code is belangrijk in het kader van cultuurdeelname omdat er onder andere richtlijnen instaan ten aanzien van toegankelijkheid van cultuur. In 2019 verschijnt ook de nieuwe Governance Code Cultuur.

In figuur 4 vatten we bovenstaande gebeurtenissen samen.

⁵⁹ Zijlstra, H. (2011). *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van OCW.

⁶⁰ Voor de inrichting van de BIS gelden voor Zijlstra de volgende politiek-inhoudelijke uitgangspunten: de internationale top dient op hoog niveau te blijven, daarom geen hoge korting op alle instellingen. Ook regionale voorzieningen worden in staat gesteld kwalitatief hoogwaardig aanbod te blijven bieden; bij bezuinigingen worden erfgoed en bibliotheken zoveel mogelijk ontzien; productie gaat voor ondersteuning: daarom kiest het kabinet voor een sterkere bezuiniging op sectorinstituten en intermediairs in plaats van bijvoorbeeld theatergezelschappen en musea; de creatieve industrie krijgt ondersteuning vanwege de bijdrage aan economische ontwikkeling.

⁶¹ Bussemaker, J. (2016). *Besluiten culturele basisinfrastructuur periode 2017-2020*. Tweede Kamer 32820, nr. 211.



Figuur 4. Tijdlijn belangrijke momenten cultuurbeleid in de periode 2001-2020⁶²

2.7 Uitgaven artikel 14 (met toespitsing op cultuurdeelname)

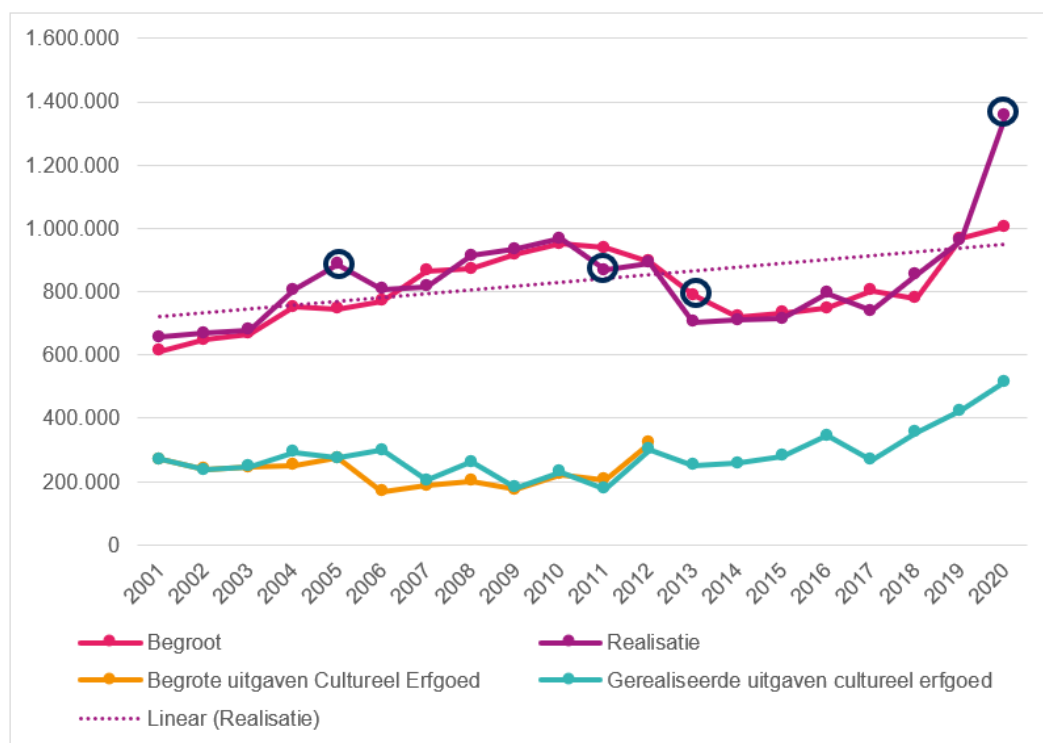
De begrote jaarlijkse uitgaven in het kader van artikel 14 staan vooraf in de OCW-Rijksbegroting, gevolgd door een weergave van de realisatie in een jaarverslag achteraf. In figuur 5 staan deze begrotingen en realisaties, waarbij het aandeel van de uitgaven aan het cultureel erfgoed apart wordt weergegeven omdat dit beleidsdomein geen deel uitmaakt van deze doorlichting.⁶³ Aanvullend toont figuur 6 de gerealiseerde uitgaven van het cultuurdomein als geheel opnieuw, maar nu inclusief inflatiecorrectie. In deze paragraaf besteden we achtereenvolgens aandacht aan enkele ontwikkelingen in het budget en de conclusies die getrokken kunnen worden over de ontwikkelingen van de uitgaven binnen het cultuurdomein.

In het algemeen zijn de cultuuruitgaven over de periode van de doorlichting gestegen, al zien we tussen de periode van 2009-2017 meerdere bezuinigingen (zie ook figuur 6). Uit Bijlage D blijkt wel dat het moeilijk is om de ontwikkelingen in de uitgaven met betrekking tot artikel 14 goed uiteen te zetten, doordat de begrotingsindelingen regelmatig wijzigen. Hierdoor zijn verschillen niet altijd eenvoudig te duiden.

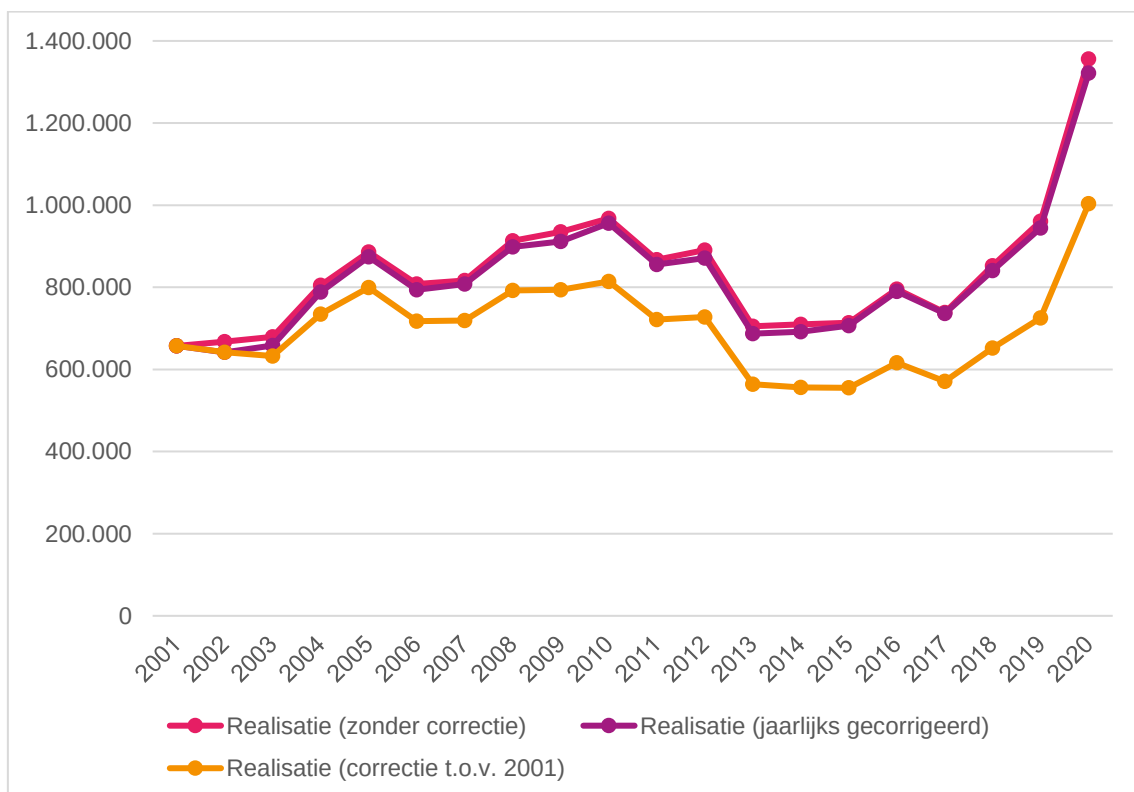
⁶² Sinds 2005 is er ook btw-vrijstelling componisten, schrijvers, cartoonisten en journalisten. Zie.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0027969/2005-12-05>. Geraadpleegd op: 29-4-2022. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op het inkomen van werkenden in de culturele sector en wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

⁶³ Merk hierbij op dat door wisselende indelingen op de begroting de begrote cijfers voor het cultureel erfgoed vanaf 2013 niet te onderscheiden zijn. Cijfers over de realisatie op het gebied van cultureel erfgoed zijn aangeleverd door OCW. Dit volstaat, omdat het niet het doel van deze beleidsdoorlichting is om de uitgaven met betrekking tot cultureel erfgoed diepgaand te analyseren.



Figuur 5. Overzicht van begrote en gerealiseerde uitgaven onder artikel 14 op de begrotingen van OCW, uitgedrukt in €*1.000. De uitgaven in Cultureel Erfgoed zijn onderdeel van de totale begrote bedragen in de grafiek, maar worden ook apart weergegeven omdat deze geen deel uitmaken van de beleidsdoorlichting.



Figuur 6. Weergave van de gerealiseerde uitgaven binnen het cultuurdomein, gecorrigeerd voor inflatie-effecten, uitgedrukt in €*1.000

Een aantal zaken in figuur 5 en figuur 6 valt op. Zo valt op dat er in 2005 relatief veel ruimte is tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven. Dit wordt grotendeels verklaard doordat de uitgaven voor cultureel erfgoed hoger uitvielen dan begroot.⁶⁴ Vanaf 2011 werd met de maatregel 'Cultuursubsidies' uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte I ingezet op bezuinigingen in de cultuursector. Cultuurdeelname werd hierbij ontzien: *"actieve cultuurparticipatie blijft van belang, met name bij de beoefening van amateurkunst en volkscultuur"*⁶⁵. Er zou meer worden gekeken naar de mogelijkheden van cultuurinstellingen om eigen inkomsten te verwerven, leidend tot een voorgenomen bezuiniging van € 30 miljoen in 2011, € 50 miljoen in 2012 en € 100 miljoen in 2013, oplopend naar € 200 miljoen structureel in 2015. Met de herinrichting van de BIS diende het grootste deel van de bezuiniging gerealiseerd te worden (vanaf 2013).⁶⁶ Zoals zichtbaar in Bijlage D, is de voorgenomen bezuiniging in 2011 (€ 30 miljoen) niet geheel bereikt. De voorgenomen bezuiniging van € 100 miljoen in 2013 ten opzichte van 2012 is in de begroting zichtbaar; de realisatie valt nog iets lager uit (zie ook Bijlage D). Ook is de totale voorgenomen bezuiniging van € 200 miljoen in 2015 ten opzichte van 2011 bereikt. Na 2015 zijn er wat fluctuaties zichtbaar in het begrote bedrag, en vanaf 2018 zijn de investeringen in cultuur weer toegenomen. Opvallend is dat de Visitatiecommissie Cultuurfondsen in 2018 het volgende hierover opmerkte: *"Aanvankelijk had de terugval van de subsidiebudgetten 2013-2016 een drastische vermindering van uitvoeringen, producties en presentaties tot gevolg, die gepaard ging met een daling van de bezoekersaantallen. Inmiddels is bij de meeste fondsen het subsidiebudget weer min of meer op het niveau van 2012. Ook de bezoekersaantallen nemen in het algemeen weer gestaag toe."*⁶⁷ Ten slotte is de grote toename in de realisatie van de uitgaven in 2020 te wijden aan de uitgegeven coronasteun om cultuurinstellingen die door de coronapandemie problemen hadden te kunnen redden.

2.7.1 Conclusies met betrekking tot de uitgaven bij artikel 14

De verschillen tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven met betrekking tot Artikel 14 zijn marginaal. In totaal werd er afgerond € 15,2 miljard begroot in de periode van 2001 tot en met 2019, en € 15,4 miljard gerealiseerd. De realisatie ligt dus 1,2% hoger dan de begroting. Als we het coronajaar 2020 ook in beschouwing nemen, zien we een totaal begroot bedrag van € 16,2 miljard en een realisatie van € 16,7 miljard, een verschil van 3,4%. De begrotingen en realisaties laten echter weinig ruimte om harde uitspraken te doen over de uitgaven die gericht zijn op cultuurparticipatie; dit is geen duidelijk te onderscheiden begrotingspost. Ook de wisselende begrotingsindelingen maken het moeilijk om de verschillende perioden goed met elkaar te vergelijken. Al met al zijn de verschillende genoemde ontwikkelingen over de afgelopen periode over het algemeen verklaarbaar.

2.8 Sturing op kwaliteit en toegankelijkheid en nadere invulling van de begrippen in 2009-2020

In deze paragraaf gaan wij in op de kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid. We beschrijven eerst hoe dit in de wet is omschreven en hoe het ministerie van OCW hierop stuurt. In paragraaf 5.3 kijken we vooruit naar de toekomstige invulling van deze begrippen en de rol van het ministerie van OCW hierin.

Artikel 2 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid luidt: "Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van **kwaliteit** en **verscheidenheid**." **Toegankelijkheid** van cultuur is als 'sociale en geografische spreiden' in de Wet op het specifiek cultuurbeleid verankerd.

De minister stuurt op kwaliteit en toegankelijkheid door het verstrekken van subsidies op basis van criteria. De culturele basisinfrastructuur (BIS) is de belangrijkste subsidieregeling (budgettair gezien). De BIS bestaat (in 2020) uit zes

⁶⁴ Het past niet in de scope van deze doorlichting om dit verder uit te werken.

⁶⁵ Brief van informateur Opstelten aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 32417, 15, Den Haag, 7 oktober 2010.

⁶⁶ Algemene Rekenkamer (2015). Bezuiniging op cultuur [\[link\]](#).

⁶⁷ Zie ook evaluatiefiche [8].

rijkscultuurfondsen⁶⁸ en subsidies die worden verstrekt aan individuele instellingen. De minister stelt in de ministeriële regeling eenmaal per vier jaar vast voor de verstrekking van subsidies in de op die periode volgende periode van vier kalenderjaren. Hierin staat welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen en wat de criteria zijn die voor deze activiteiten gehanteerd worden. De instellingen mogen een subsidieaanvraag indienen. De Raad voor Cultuur neemt deze subsidieaanvragen door en adviseert de minister over het toekennen van subsidies. De BIS werd van kracht met ingang van de beleidsnotaperiode 2009-2012.⁶⁹ In zijn adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur vraagt minister Plasterk aan de Raad voor Cultuur bij de beoordeling van aanvragen te letten op:

- a. De mate waarin de kernactiviteiten overeenkomen met wat in de regeling staat;
- b. Publieksbereik en educatie;
- c. Positie in het culturele veld (samenwerking, internationalisering, talentontwikkeling, innovatie);
- d. Invulling aan maatschappelijke positie en samenwerking in stad of regio;
- e. Geografische spreiding. Bij gezelschappen wordt hiervoor gekeken naar de standplaats: waar de instelling haar huisvesting heeft en in de lokale culturele infrastructuur is ingebed;
- f. Samenhang tussen de aanvragen.⁷⁰

Opvallend is dat (artistieke) kwaliteit in de brief van Plasterk niet expliciet wordt benoemd, behalve bij de presentatie-instellingen.

In de daaropvolgende periode vraagt staatssecretaris Zijlstra de Raad voor Cultuur bij de beoordeling van aanvragen voor de BIS 2013-2016 te letten op:

- a. Artistieke kwaliteit;
- b. Beleid dat educatie en participatie van de jeugd bevordert; instellingen moeten toegankelijk zijn voor kinderen en jongeren en samenwerken met het onderwijs;
- c. Bereik van een groot en breed samengesteld publiek;
- d. Ondernemerschap. Er komt een toetredingsnorm voor de BIS van 17,5 procent eigen inkomsten, voor alle cultuurproducerende instellingen;
- e. De instelling beheert een rijkscollectie van (inter)nationale betekenis of biedt aanbod van (inter)nationale betekenis aan;
- f. Focus op hoogwaardige kernpunten in de regio's noord, oost, zuid, midden en de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.⁷¹

Voor de laatste BIS-periode die in de evaluatieperiode valt, 2017-2020, vraagt minister Jet Bussemaker de Raad voor Cultuur bij de beoordeling van de aanvragen te letten op:

- a. Artistieke kwaliteit;
- b. Bevordering van educatie en participatie;
- c. Maatschappelijke waarde: bereik van een groot en breed samengesteld publiek;
- d. Ondernemerschap en in het bijzonder de samenstelling van de eigen inkomsten en de strategie bij tegenvallende inkomsten;
- e. Indien van toepassing de activiteiten op het gebied van talentontwikkeling en internationaal belang;
- f. Geografische spreiding.⁷²

⁶⁸ Fonds Podiumkunsten, Mondriaan Fonds, Nederlands Filmfonds, Nederlands Letterenfonds, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en Fonds Cultuurparticipatie.

⁶⁹ Boekman (2021). Ontstaan en ontwikkeling culturele basisinfrastructuur Functies en subsidiecriteria.

⁷⁰ Plasterk, R.H.A. (2008a), Adviesaanvraag basisinfrastructuur. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer 28989, nr. 66.

⁷¹ Zijlstra, H. (2011b) 'Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016'. In: Staatscourant, nr. 19432, 31 oktober.

⁷² Bussemaker, J. (2015a) 'Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2017-2020'. In: Staatscourant, nr. 37135, 3 november 2015.

De uitwerking van het begrip kwaliteit staat zelden expliciet in kamerbrieven, behalve dat het meer omvat dan artistieke kwaliteit. Voor de invulling van het begrip verwijst het ministerie van OCW naar de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen. De subsidieaanvragen worden door de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen beoordeeld door onafhankelijke experts, verdeeld over commissies. Het beoordelen van de subsidieaanvragen doen zij op basis van de criteria die door de minister zijn vastgesteld. Bij de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen zijn er bouwstenen voor een verdere uitwerking zoals oorspronkelijkheid, vakmanschap en internationale excellentie. In het oordeel zit zowel een terugkijkend als een vooruitkijkend aspect. De nadruk ligt op de plannen voor de komende vier jaar. Het verleden wordt gebruikt als referentiekader om een inschatting te maken van hoe realistisch de plannen zijn. Daarnaast monitoren de onafhankelijke experts door bijvoorbeeld de culturele instellingen te bezoeken en te kijken wie er in de zaal zit.

Het begrip toegankelijkheid zit deels ook in de beoordeling van de kwaliteit. Zo kijkt de raad bij het beoordelen van de artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit⁷³ naar de indicatoren 'vakmanschap', 'zeggingskracht', 'oorspronkelijkheid en vernieuwing'. Bij het beoordelen van het vakmanschap gaat het bij podia bijvoorbeeld om de programmering. Zeggingskracht gaat ook over de vraag of het aanbod het publiek aanspreekt. Dit is een vorm van sociale toegankelijkheid. Daarnaast wordt aan de instellingen gevraagd om te reflecteren op hun publieksbereik en de Code Diversiteit & Inclusie. Deze code is de opvolger van de Code Culturele Diversiteit en geeft ruimte aan meer vormen van verschil, zoals gender, beperking, seksuele oriëntatie, religie, sociaaleconomische status, opleidingsniveau en leeftijd.⁷⁴ De onafhankelijke experts kijken bijvoorbeeld ook naar de locatie van voorstellingen, bijvoorbeeld Amsterdam centrum vs. Bijlmer en welke partnerschappen de culturele instellingen aangaan.⁷⁵

⁷³ De Raad voor Cultuur spreekt vaak over 'artistieke en of inhoudelijke kwaliteit'. Artistieke kwaliteit richt zich meer op de kwaliteit van kunst. Niet al het culturele aanbod is echter artistiek. Bij inhoudelijke kwaliteit kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kwaliteit van het aanbod van bibliotheken.

⁷⁴ https://codeculturelediversiteit.com/wp-content/uploads/2019/11/Code-Diversiteit-Inclusie_DEF.pdf.

⁷⁵ Bron: gesprek Raad voor Cultuur. Zie bijlage A.

3 Cultuurdeelname in cijfers

Dit hoofdstuk maakt op basis van beschikbare cijfers de ontwikkeling van deelname aan cultuur in de periode van 2001 tot en met 2020 inzichtelijk. Hiervoor kijken we, in aansluiting op de definitie van het LKCA, naar zowel actieve als receptieve cultuurparticipatie en dus naar cijfers over zowel beoefening als bezoek (zie ook paragraaf 1.2). Aanvullend kijken we op basis van de opgestelde beleidstheorie (zie paragraaf 2.4) ook naar het aanbod en de consumptie. Hierbij gaat het in vergelijking tot deelname niet om het aandeel van de bevolking dat deelneemt, maar om de omvang van het aanbod en het publiek. De opgedane inzichten op basis van de cijfers, vormen in combinatie met de inzichten in de ontwikkelingen in het beleid en begroting, input voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- a. De overkoepelende onderzoeksvraag: Welke doelgroepen bereikt het Rijk door het cultuurbeleid, welke niet en wat is het verband met de gekozen instrumenten?
- b. Specifieke deelvraag 1: Hoe heeft de deelname aan cultuur zich tussen 2001 en 2020 ontwikkeld en wat zijn verklaringen voor deze ontwikkeling?

De belangrijkste inzichten op basis van de bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- a. De kengetallen uit de verschillende Rijksbegrotingen bieden slechts een beperkt en tegelijkertijd diffuus beeld van de ontwikkeling van cultuurdeelname in de periode van 2001 tot en met 2020. Een eenduidige definitie van de doelstelling cultuurdeelname en duidelijke norm van succes en bijbehorende prestatie-indicatoren om dit te monitoren ontbreken. De huidige gekozen kengetallen (ten minste 1 bezoek per jaar) zijn breed en daardoor niet onderscheidend genoeg om inzicht te geven in voortgang en doelbereik. Zie ook paragraaf 3.1.
- b. In 2018 was het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste 1 maal per jaar in de vorm van bezoek deelnam aan cultuur 94 procent, met een gemiddelde van 19 culturele bezoeken per jaar. Het aandeel dat in de vorm van beoefening deelnam aan cultuur was 64 procent. Beide zijn een lichte stijging ten aanzien van 2012, het eerste meetjaar van de Vrijtijdsomnibus (VTO). In 2020 is met name in bezoek een duidelijke afname in deelname zichtbaar als gevolg van de coronamaatregelen. In cultuurbeoefening is dit effect minder. Het draagvlak voor cultuur nam in de periode 2014-2018 toe op verschillende vlakken, terwijl de steun aan cultuur in de vorm van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vriendenvereniging en donatie in de periode van 2012-2020 jaarlijks afnam. Zie ook paragraaf 3.2.1.
- c. De ontwikkelingen in cultuurdeelname over de periode van 2001 tot en met 2020 zijn moeilijk te linken aan de ontwikkelingen in het beleid over deze periode. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te wijzen. De periode waarover cijfers beschikbaar zijn voor cultuurdeelname in brede zin, zoals in de Rijksbegroting en bovenstaande punten, zijn te beperkt in dekking van de periode. Bovendien zijn de gekozen kengetallen en de definitie in de VTO breed en betreft het geen 'harde' feiten maar de resultaten van een jaarlijkse 'zelf'rapportage.
- d. Het inzicht dat de VTO biedt in de ontwikkeling van cultuurdeelname is beperkt en cijfers over aanbod en consumptie van cultuur geven aanvullend inzicht en meer aanknopingspunten met het gevoerde beleid. Een duidelijk link maken blijft echter lastig. Er is sprake van een discrepantie tussen het beleid en de beschikbare cijfers, jaren waarvan cijfers ontbreken en trendbreuken door wijzigingen in meetmethodes en definities. Zo moeten we ook met de aanvulling van deze cijfers stellen dat er geen compleet beeld geschetst kan worden van de ontwikkeling van cultuurdeelname in de periode van 2001 tot en met 2020. Bovendien is het zo dat beleid en begrotingen het financiële klimaat volgen, maar dat dat ook geldt voor het consumptiegedrag van de Nederlanders. Hierdoor blijft de vraag open of het consumptiegedrag het gevolg is van het beleid of van de financiële (on)mogelijkheden van de consument. In brede zin zien we dat daar waar subsidie een grote rol speelt in het aanbod, het beleid en de begroting effect hierop hebben, maar dat dit minder zichtbaar is in het aantal bezoeken. Zie ook paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.7.
- e. Wanneer we kijken naar de cultuurdeelname onder verschillende doelgroepen, dan zien we in de VTO dat er een paar groepen zijn die over de hele breedte meer of minder deelnemen aan cultuur. Opleiding en leeftijd zijn hierin het meest leidend. Hoger opgeleiden en jongeren nemen het vaakst deel aan cultuur, terwijl lager

opgeleiden en ouderen minder vaak deelnemen. Er zijn nog geen cijfers beschikbaar die de deelname van mensen met een beperking goed in beeld brengen, maar het is duidelijk dat de groep mensen met een beperking veel belemmeringen ervaart voor gelijke deelname. Zie ook paragraaf 3.3 voor de cijfers en de groepsafbakening.

In de volgende paragrafen staat de cijfermatige onderbouwing van deze bevindingen. We starten dit hoofdstuk in paragraaf 3.1 met de ontwikkelingen in de kengetallen die genoemd worden in de OCW-ijksbegroting, namelijk het aandeel van de bevolking met consumptie van kunst en erfgoed. In paragraaf 3.2 kijken we vervolgens naar de ontwikkeling van cultuurdeelname, aanbod en consumptie per deelsector. We starten deze paragraaf met de gemaakte keuzes om te komen tot de gepresenteerde cijfers. We gaan achtereenvolgens in op de podiumkunsten, beeldende kunst, film, letteren, NPO en erfgoed. Het hoofdstuk sluiten we in paragraaf 3.3 af met cijfers over het bereik van doelgroepen.

3.1 Kengetallen in de Rijksbegroting

Cultuurdeelname is een concrete doelstelling van het huidige beleid. In artikel 14 van de begroting van 2020 zijn hiervoor drie kernindicatoren opgenomen, waarover wordt gezegd: *"Deze kengetallen geven inzicht in het cultuurbereik en zijn daarmee in lijn met de algemene doelstelling voor artikel 14; het bevorderen van de deelname aan cultuur"*.⁷⁶ Voor de periode van 2001 tot en met 2020 zijn cultuurdeelname en cultuurbereik niet eenduidig gedefinieerd, gemonitord of inzichtelijk gemaakt in de begroting. In deze paragraaf werken we kort uit welke kengetallen rondom cultuurdeelname de revue zijn gepasseerd en de periode waarover ze inzicht geven in de ontwikkeling. We beginnen met de kengetallen zoals ze zijn opgenomen in de begroting van 2020 en werken van daaruit terug tot 2001.

3.1.1 Kengetallen Rijksbegroting 2020

De kengetallen uit de begroting van 2020 en de ontwikkeling in deze kengetallen staan opgenomen in tabel 2. De ontwikkeling van cultuurdeelname op basis van deze kengetallen kan inzichtelijk gemaakt worden vanaf 2012. De kengetallen laten ten opzichte van dit jaar een neutrale ontwikkeling zien van cultuurdeelname voor de periode van 2012-2018.

	2012	2014	2016	2018
Percentage van de bevolking van 6 jaar en ouder dat voorstellingen, musea en bibliotheken heeft bezocht	n.b.	n.b.	89%	89%
<i>Oude weging</i>	89%	89%	89%	
Percentage bevolking 6 jaar en ouder dat erfgoed heeft bezocht	n.b.	n.b.	59%	63%
Percentage kinderen en jongeren tussen 6 en 19 jaar dat voorstellingen, musea en bibliotheken heeft bezocht				
<i>6-11 jaar</i>	n.b.	n.b.	99%	98%
<i>12-19 jaar</i>	n.b.	n.b.	99%	100%

Tabel 2. Kengetallen cultuurbereik uit artikel 14 van de Rijksbegroting van 2016-2020 ^{77 78}

De scores in tabel 2 en dus in de Rijksbegroting zijn gebaseerd op een maatwerktafel op basis van het tweejaarlijks onderzoek naar cultuur- en sportparticipatie voor de Vrijtijdsomnibus (VTO). In de kengetallen wordt filmbezoek niet meegenomen. In deze tabel staat het cultuurbereik onder de bevolking van 6 jaar en ouder. Daarin verschillen de kengetallen met de gepubliceerde cijfers van het VTO, waarin wordt uitgegaan van de bevolking van 12 jaar en ouder.

⁷⁶ Artikel 14 Rijksbegroting 2020. Online: [3.10 Art.nr. 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#).

⁷⁷ Artikel 14 Rijksbegroting 2016 e.v. Online: [3.10 Artikel 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#) (jaren 2016, 2018, 2020, 2022).

⁷⁸ De laatste meting heeft door voortschrijdend inzicht geresulteerd in een herweging van de uitkomsten. Deze herwogen cijfers zijn alleen bekend over de jaren 2016 en 2018.

In de begroting van 2020 en 2022 zijn de scores op de kengetallen voor de jaren 2016 en 2018 opgenomen. Hiermee zijn de meest recente cijfers op de kengetallen van 2018. Wij hebben deze op basis van eerdere begrotingen aangevuld met scores over 2012 en 2014. In de Rijksbegroting en de gepubliceerde cijfers van de VTO zijn geen scores voor de bevolking van 6 jaar en ouder voor de periode voor 2012 of na 2018. In paragraaf 3.2 gaan we per sector uitgebreider in op het cultuurbereik en de resultaten van het VTO.

3.1.2 Kengetallen Rijksbegroting vanaf 2001

Cultuurbereik volgens de kengetallen in de begroting van 2020 staat pas recent op de begrotingen van OCW. In de periode van 2001 tot en met 2018 was sprake van wisselende doelstellingen, definities en kengetallen rondom cultuurdeelname. Deze wisseling is ook zichtbaar in de centrale thema's van het beleid over deze periode. Het valt echter op dat er niet altijd een duidelijke link is tussen de centrale thema's en de kengetallen in de begrotingen. Voor alle begrotingen geldt dat de meest recente kengetallen gaan over minstens twee en vaak meerdere jaren eerder, vanwege onderzoek dat periodiek en niet jaarlijks plaatsvindt. Zo betroffen de kengetallen in de Rijksbegroting van 2011 het jaar 2007.

2001-2006: in deze periode zijn er geen expliciete doelstellingen en kengetallen in de begroting opgenomen in relatie tot cultuurbereik. Dit heeft mede te maken met de voorschriften voor de begroting en is in 2006 met de RPE 2006 aangepast (zie ook onderstaande box). De doelstelling het vergroten van cultuurbereik in de periode van 2001 tot 2006 was opgenomen in de opeenvolgende Actieplannen Cultuurbereik 2001-2004 en 2005-2008. De doelstelling stond in het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 geformuleerd als het *“versterken van het cultureel bewustzijn van burgers door het vergroten van zowel het publieksbereik als de actieve participatie in kunst en cultuur”*⁷⁹.

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006)

Een belangrijke ontwikkeling in de periode van 2001 tot 2020 in de begroting en het gebruik van kengetallen is de RPE 2006, die in plaats komt van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid 2001 (RPE). Deze wijziging was het gevolg van kritische geluiden uit de Tweede kamer en de Algemene kamer over het inzicht dat gegeven werd in de begroting en jaarverslagen van ministeries over het al dan niet halen van beleidsdoelstellingen. In de vormgeving van de RPE 2006 is uitgegaan van de aanbevelingen uit de evaluatie van de nota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Hierin wordt gekozen om verder te streven naar *“een toegankelijke begroting waarin heldere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd en anderzijds door betere evaluaties die meer inzicht geven in de doelmatigheid van het overheidsbeleid”*⁸⁰. De implementatie van de RPE 2006 in 2007 is terug te zien in artikel 14 van de begroting, waarin vanaf 2007 kengetallen zijn opgenomen.

2007-2011: in deze periode zijn voor het eerst kengetallen opgenomen over cultuurparticipatie in de vorm van een geïndexeerde ontwikkeling in cultuurparticipatie, met 1983 als nuljaar. In tabel 3 staan de kengetallen voor amateurkunst/beoefening, radio en tv-consumptie en cultuurbezoek, zoals opgenomen in de Rijksbegroting.

⁷⁹ Cobussen, E. & S. van Rooij (2007). *Van stolling naar stroming*. Rapport Commissie Cultuurbereik.

⁸⁰ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006: Online: [Staatscourant 2006, 83 pag. 14 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

	1983	1987	1995	2003	2007	1983-2007
<u>Amateurkunst</u>						
Zelf theater spelen	100	98	66	58	51	- 49%
Zelf musiceren en/of zingen	100	102	96	95	97	- 3%
Zelf beeldende kunst maken	100	97	72	85	79	- 21%
<u>Radio/tv:</u>						
Kunstprogramma's radio/ tv	100	114	100	99	89	- 11%
<u>Bezoek</u>						
Cinema	100	93	101	118	116	+ 16%
Populaire muziek	100	113	138	172	185	+ 85%
Klassieke muziek	100	113	133	106	107	+ 7%
Cabaret	100	97	101	127	133	+ 33%
Ballet	100	124	99	115	113	+ 13%
Beroepstoneel	100	102	109	115	111	+ 11%
Toneel (incl. amateurtoneel)	100	102	110	111	118	+ 18%
Monumenten	100	103	100	104	104	+ 4%
Musea	100	111	98	107	115	+ 15%

Tabel 3. Kengetallen cultuurparticipatie (amateurkunst/beoefening; radio/tv-consumptie en bezoek) in artikel 14 van de Rijksbegroting van de jaren 2007-2011 (Bron: SCP (2009). Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars, in: *Rijksbegroting artikel 14* (2007-2011).

2012-2013: de kengetallen over cultuurparticipatie in de begroting maken plaats voor een verwijzing naar indicatoren op de websites OCW in cijfers en Cultuur in Beeld.⁸¹ Links die nu leiden naar de website 'OCW in cijfers'. Omdat deze actueel gehouden wordt, is niet duidelijk wat de kengetallen voor de jaren waren voor 2013 en verder terug. Dit geldt ook voor een deel van de kengetallen in de begrotingen van 2014-2016.

2014-2016: in de begroting worden de indicatoren 'eigen inkomsten' en 'aantal bezoeken opgenomen' naast de verwijzing naar de indicatoren op de websites 'OCW in cijfers' en 'Cultuur in Beeld'.⁸² In tabel 4 zijn de kengetallen voor het aantal bezoeken weergegeven naast het basisjaar 2009, waar de cijfers in de begrotingen tegen zijn afgezet.

Bezoeken (x 1.000)	2009 Basiswaarde	2014	2015	2016	2009- 2016
Gesubsidieerde podiumkunsten in BIS	5.700	6.000	7.500	7.500	+ 32%
Gesubsidieerde musea	2.600	2.500	2.200	2.200	- 15%

Tabel 4. Kengetallen cultuurbezoek in artikel 14 van de Rijksbegroting van de jaren 2014-2016

2017-2018: cultuurbereik staat naast het aantal bezoeken aan culturele instellingen, als kengetal op de begroting. Voor het aantal bezoeken wordt niet langer het voorgaande jaar genomen maar een getal voor een periode van verschillende jaren. Daardoor is het niet mogelijk om deze jaren in tabel 4 op te nemen. De kengetallen over cultuurbereik uit de Rijksbegroting van 2017 en 2018 zijn meegenomen in tabel 2 in paragraaf 3.1.1.

3.1.3 Reflectie

De kengetallen uit de verschillende Rijksbegroting bieden slechts een beperkt en tegelijkertijd diffuus beeld van de ontwikkeling van cultuurdeelname in de periode van 2001 tot en met 2020. Belangrijke aandachtspunten voor de beleidsdoorlichting zijn:

- Er is geen eenduidige definitie van de doelstelling cultuurdeelname of een duidelijke norm van succes en bijbehorende prestatie-indicatoren om dit te monitoren. Hierdoor ontbreekt een consistente wijze van monitoren/meten van de voortgang en inzicht in de ontwikkeling over een langere periode.

⁸¹ OCW in cijfers (<https://www.ocwincijfers.nl/>); Cultuur in Beeld (www.rijksoverheid.nl/cultuurinbeeld).

⁸² OCW in cijfers (<https://www.ocwincijfers.nl/>); Cultuur in Beeld (www.rijksoverheid.nl/cultuurinbeeld).

- b. In de meest recente begrotingen is gekozen voor de VTO als basis voor de kengetallen. Cultuurbereik uitgedrukt in het aandeel van de bevolking dat minimaal 1 keer per jaar cultuur bezoekt. Voor de doelgroep 12-19-jarigen geldt op basis van deze cijfers dat het cultuurbereik 100% is. Dit roept bij ons kritische vragen op, zoals:
- Is de indicator die als uitgangspunt wordt genomen, namelijk 1 bezoek per jaar, wel een goede indicator voor het meten van cultuurdeelname? Waarom is gekozen voor deze frequentie en waarom wordt beoefening buiten beschouwing gelaten?
 - Is de doelstelling wel ambitieus genoeg, als het resultaat zo hoog is, of is de definiëring niet scherp genoeg?

Wanneer de kengetallen in de Rijksbegroting de enige beschikbare cijfers zouden zijn, zou geconcludeerd kunnen worden dat in de periode 2001-2020 de cultuurbeoefening is afgenomen en het cultuurbezoek is toegenomen. Maar, zoals gezegd zijn de cijfers beperkt en om beter zicht te krijgen op de ontwikkeling in cultuurdeelname, daarom vullen we in onderstaande paragrafen het cijfermatige beeld uit de Rijksbegrotingen aan met cijfers die beschikbaar zijn via andere bronnen.

3.2 De ontwikkeling van cultuurdeelname

In deze paragraaf brengen we eerst de cijfers uit de Vrijetijdsomnibus (VTO) over cultuurdeelname in het algemeen in beeld. Vervolgens gaan we in op de verschillende deelsectoren en brengen we hier ook de ontwikkeling van het aanbod en consumptie in beeld. Dit geeft niet alleen aanvullend inzicht over de jaren van voor de VTO, maar geeft ook mogelijk aanvullende inzichten en verklaringen voor de ontwikkelingen zichtbaar in de cultuurdeelname. We sluiten deze paragraaf af met een reflectie op de ontwikkelingen in de cijfers. Omdat de beleidsdoorlichting een periode van 20 jaar beslaat, zijn er een aantal kanttekeningen bij de gepresenteerde cijfers. Deze staan opgesomd in onderstaande box.

Toelichting bij de gepresenteerde cijfers

- Er zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar over cultuurdeelname over de periode van 2001-2020. De VTO biedt een goed uitgangspunt wat betreft cultuurdeelname in brede zin en ook voor de uitsplitsing naar kunst en erfgoed, de daaronder vallende deelsectoren en groepen in de samenleving. Echter biedt het VTO inzicht vanaf 2012 en niet vanaf 2001. Ook aangevuld met het Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek (AVO), biedt het slechts beperkt inzicht over de ontwikkeling van deelname in de periode van 2001 tot 2020.
- Als primaire bron voor cultuurdeelname is gekozen voor de VTO. Voor dit hoofdstuk is ook gekeken naar de monitor amateurkunst van het LKCA. Deze monitor loopt vanaf 2013 en biedt soortgelijk inzicht als de VTO in het aandeel van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder die ten minste 1 keer in het jaar voorafgaande aan de meting iets creatiefs of kunstzinnigs heeft gedaan. Ook betreft de monitor nagenoeg dezelfde periode. Omdat de meting lijkt op de VTO en in periode overlapt, hebben wij gekozen de cijfers uit deze monitor niet mee te nemen in dit hoofdstuk. De VTO heeft onze voorkeur omdat deze ook de basis is van de kengetallen in de Rijksbegroting.
- In de beleidstheorie, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2.3, redeneren we dat aanbod en publieksbereik (ofwel consumptie) resultaten van het beleid zijn die logischerwijs voorafgaan aan cultuurdeelname. Verschillende bronnen bieden over langere periode dan het VTO inzicht in de ontwikkeling van het aanbod en de consumptie. Voor aanvullend inzicht over cultuurdeelname in de jaren die ontbreken in de VTO en AVO bespreken we deze cijfers. De gepresenteerde cijfers betreffen een combinatie van bronnen.
- De definitie van cultuurparticipatie van het LKCA (zie paragraaf 1.2) en de beleidstheorie (zie paragraaf 2.4) zijn uitgangspunt geweest in de afweging welke cijfers toegevoegde waarde hebben. Kort samengevat gaat het daarbij over cijfers die iets zeggen over actieve participatie ofwel beoefening, receptieve participatie ofwel bezoek of beschouwing, aanbod en consumptie (bezoeken of deelname).
- Veel cijfers komen uit rapportages die gebaseerd zijn op periodieke metingen, zoals het VTO en AVO. Hierdoor zijn de meest recente cijfers, de cijfers uit de meest recente meting en vaak niet het jaar van de rapportage.
- Het AVO en de VTO doen metingen op basis van zelfrapportage of rapportage door ouders. De presentatie van de cijfers betreft afwisselend de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder of 12 jaar en ouder. Afhankelijk van de gewenste vergelijking en het onderwerp is gekozen voor de ene of de andere afbakening. Om deze reden zit er in sommige figuren cijfers over beide afbakening en is het niet altijd mogelijk gebleken of om over alle cijfers trends over langere periode inzichtelijk te maken.
- Om de verspreiding van corona te voorkomen zijn veel culturele instellingen in 2020 gesloten of slechts beperkt open geweest⁸³. Om deze reden bespreken we de ontwikkeling in de cijfers vaak over de periode t/m 2019 en noemen we 2020 apart.

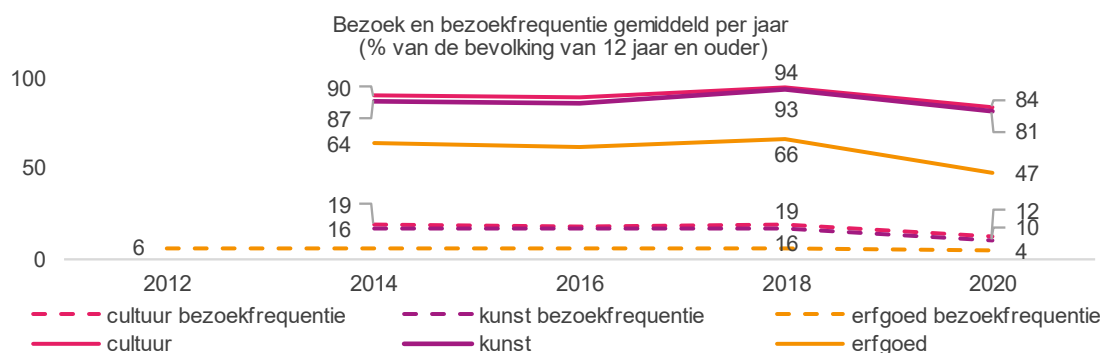
⁸³ Voor een overzicht van de maatregelen en gevolgen van dag tot dag, zie: Boekmanstichting, 2022, *Gevolgen coronavirus voor de culturele sector*. Online: [Gevolgen coronavirus voor culturele sector - Boekmanstichting](#)

3.2.1 Cultuurdeelname in brede zin: bezoek, beoefening, mediagebruik, draagvlak en steun

Overkoepelende cijfers over cultuurdeelname zijn alleen beschikbaar op basis van enquêtes uitgezet via een steekproef onder de Nederlandse bevolking. Voor de periode van de beleidsdoorlichting is data beschikbaar uit het AVO en de VTO. Gezamenlijk dekken deze onderzoeken de perioden van 1979-2007 (AVO, 4-jaarlijks) en van 2012-2020 (VTO, 2-jaarlijks). Voor de periode van de beleidsdoorlichting, namelijk 2001-2020, is geen van beide onderzoeken dekkend en ook gezamenlijk ontbreekt inzicht in de ontwikkeling van cultuurdeelname over de jaren van 2007 tot 2012. Voor deze beleidsdoorlichting kan hierdoor niet op basis van eenduidige meting de ontwikkeling van cultuurdeelname over de hele periode van 2001 tot en met 2020 in beeld worden gebracht.

De kerncijfers over cultuurdeelname uit de VTO laten zien welk aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder cultuur bezoekt en beoefent, cultureel media bezoekt/raadpleegt en cultuur steunt. In de VTO wordt onder cultuur onderscheid gemaakt tussen kunst en erfgoed. Bij zowel kunstbezoek als bij kunstbeoefening wordt onderscheid gemaakt tussen podiumkunsten, beeldende kunst, film en literatuur. Bij erfgoed gaat het om bezoek aan archieven, opgravingen, historische plekken en historische evenementen⁸⁴.

Fysieke deelname onder de bevolking. In figuur 7 zijn de kerncijfers over cultuurbezoek voor de periode vanaf 2012 in beeld gebracht. Hierbij is gekeken naar het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste 1 keer per jaar cultuur bezoekt en naar de gemiddelde bezoekfrequentie. In figuur 8 zijn de kerncijfers over cultuurbeoefening voor de periode vanaf 2012 in beeld gebracht. Voor de periode 2012-2018 is voor bezoek en voor bezoekfrequentie een over het algemeen een licht stijgende trend zichtbaar. Wat eruit springt is de relatief sterke daling in bezoek in 2020 ten opzichte van 2018. Een logische verklaring hiervoor zijn de landelijke maatregelen in 2020 tegen de verspreiding van COVID-19, waardoor culturele instellingen perioden gesloten waren of slechts beperkt publiek of deelnemers mochten toelaten.



Figuur 7. Cultuurbezoek: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens een keer per jaar een culturele activiteit bezoekt en de gemiddelde bezoekfrequentie voor de periode 2012-2020⁸⁵

Hoewel de cijfers gebaseerd zijn op dezelfde dataset, verschillen de cijfers in de bovenstaande figuur over cultuurdeelname van de genoemde kengetallen uit de Rijksbegroting in tabel 2. De verklaring hiervoor is dat VTO-data de mogelijkheid bieden om afhankelijk van de vraag inzichten en cijfers te ontsluiten. De kengetallen in de Rijksbegroting dekken een zo groot mogelijke groep, terwijl de VTO-rapportages een strengere, nauwer afgebakende definitie kennen voor deelname. Zo zit er een verschil tussen de cijfers in de leeftijdsafbakening en categorie-indeling. In de Rijksbegroting wordt uitgegaan van de bevolking van 6 jaar en ouder en is het bezoek afgebakend tot het bezoek aan voorstellingen (niet nader toegelicht), musea en bibliotheken. In de VTO wordt uitgegaan van de bevolking van 12

⁸⁴ Immaterieel erfgoed is niet meegenomen omdat de gegevens voor immaterieel erfgoed nog beperkt zijn en het gebrek aan structurele data maakt het lastig om hier kwantitatief zicht te krijgen (Boekman, 2022 [Erfgoed - Cultuurmonitor](#)).

⁸⁵ Boekmanstichting, 2022. *Cultuur en participatie*. Online: [Cultuur en participatie - Cultuurmonitor](#).

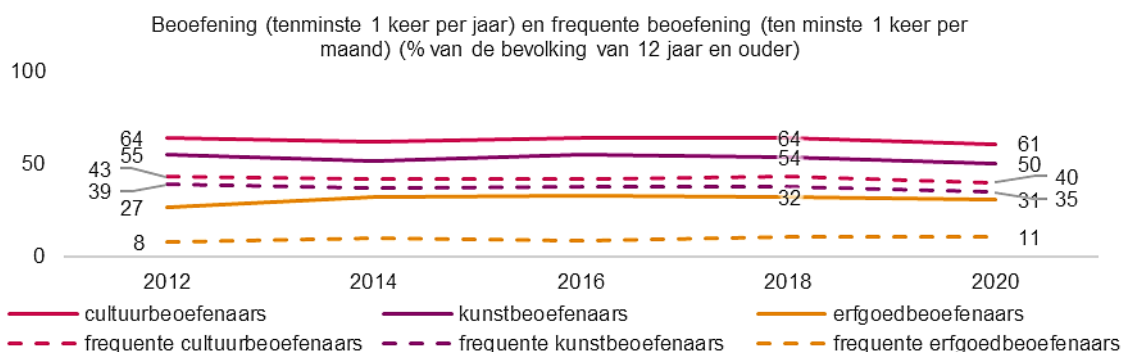
jaar en ouder en wordt gekeken naar bezoek aan cultuur (zie onderstaande box voor toelichting). Cultuurdeelname in de vorm van cultuurbezoek onder de bevolking van 6 jaar en ouder, zoals gedefinieerd in de Rijksbegroting, was 89 procent in 2020 (zie tabel 2). Cultuurdeelname in de vorm van cultuurbezoek onder de bevolking van 12 jaar en ouder, zoals gedefinieerd in de VTO, was 84 procent in 2020.

Cultuurbezoek in de VTO:

In de VTO is cultuurbezoek is een samenvoeging van kunst- en erfgoedbezoek. Deze twee categorieën worden niet tot in detail toegelicht, maar bestaan uit:

- a. **Kunstbezoek:** hieronder vallen bezoeken aan o.a. podiumkunsten, beeldende kunst, film of letteren;
- b. **Erfgoedbezoek:** hieronder vallen bezoeken aan o.a. archieven, archeologie, historische binnensteden.

De reden voor het verschil in leeftijdsafbakening heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de wens een zo groot mogelijk deel van de bevolking mee te nemen in de cijfers. Hoe nauwer de groep, hoe specifieker cultuurdeelname in beeld kan worden gebracht. In de VTO worden dan ook meer uitsplitsingen gemaakt in cultuurdeelname dan in de Rijksbegroting. In volgende paragrafen diepen we kunst- en erfgoedbezoek en -beoefening verder uit op basis van de verschillende deelsectoren podiumkunsten, beeldende kunsten, film en letteren. In bijlage E.1, zijn de ontwikkelingen in bezoek en beoefening voor de deelsectoren samengebracht in figuren.



Figuur 8. Cultuurbeoefening: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens een keer per jaar of 1 keer per maand een culturele activiteit beoefent⁸⁶

Voor cultuurbeoefening (zie figuur 8) is gekeken naar het aandeel van de bevolking dat ten minste 1 keer per jaar cultuur beoefent en naar het aandeel van de bevolking dat frequent cultuur beoefent. Onder de frequente cultuurbeoefenaars wordt het deel van de bevolking van 12 jaar en ouder gerekend, dat ten minste één keer per maand cultuur beoefent. In de periode van 2012 tot 2018 is de beoefening van cultuur onder de bevolking van 12 jaar en ouder stabiel. In de periode 2018-2020 is een lichte afname zichtbaar, maar in vergelijking met het bezoek lijken de coronamaatregelen minder effect te hebben gehad. Wel blijkt uit de Monitor Amateurkunst dat in 2021 ten opzichte van 2017 meer cultuurbeoefenaars bijna altijd alleen hun activiteiten beoefenen en minder vaak lid zijn van een amateurkunstgroep.⁸⁷

Uit de Monitor Amateurkunst blijkt dat het aandeel van de beoefenaars dat lid was van een amateurkunstgroep tijdens corona en mede door corona is afgenomen. In 2017 was 41 procent van de beoefenaars lid van een amateurkunstgroep. In 2021 was dit nog 30 procent. Van deze groep geeft 20 procent aan dat ze ten tijde van de pandemie een of meerdere lidmaatschappen hebben opgezegd. Voor een groot deel van deze groep was de pandemie een reden. Een kleiner deel van de beoefenaars die lid zijn van een amateurkunstgroep, namelijk 12 procent, geeft aan dat ze ten tijde van corona lid zijn geworden.⁸⁷ De reden hiervoor wordt verder niet toegelicht.

⁸⁶ Boekmanstichting, 2022. *Cultuur en participatie*. Online: [Cultuur en participatie - Cultuurmonitor](https://cultuurmonitor.nl/).

⁸⁷ LKCA, 2021. *Monitor Amateurkunst 2021*. [Kunstzinnig en creatief in de vrije tijd. Monitor Amateurkunst 2021 \(lkca.nl\)](https://kunstzinnig.nl/).

Cultureel mediagebruik. Naast fysiek bezoek bieden ook geprinte media, radio en televisie en het internet de mogelijkheid om deel te nemen aan cultuur. In de VTO wordt hieraan vanaf 2014 aandacht gegeven en wordt gekeken naar geprinte media, omroepen, internet en social media. In tabel 5 zijn de cijfers over het cultureel mediagebruik over de periode van 2014-2018 opgenomen. In 2014 nam 88 procent van de bevolking van 12 jaar en ouder via ten minste een van deze kanalen deel aan cultuur. Het bereik van cultuur via omroepen was in 2014 het grootst (81 procent) en het bereik van social media het laagst (48 procent). In de periode 2014 tot 2018 neemt het cultureel mediagebruik via omroepen significant af en via internet en social media significant toe⁸⁸. Toch blijft het cultureel mediagebruik via de omroepen het hoogst en via social media het laagst.

	Cultuur			Kunst			Erfgoed		
	2014	2016	2018	2014	2016	2018	2014	2016	2018
Printmedia	67	63	64	63	59	58	37	36	45
Omroep	81	81	77	79	79	74	42	42	51
Internet	59	63	64	56	59	60	27	30	41
Social media	48	54	57	47	52	54	18	22	32
Media totaal	88	89	87	87	87	85	53	53	64

Tabel 5. Cultureel mediagebruik: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste een keer per jaar culturele media gebruikt.⁸⁹ (Bron: VTO 2014-2018⁹⁰)

Het bereik van internet en social media nemen voor zowel kunst als erfgoed toe in de periode van 2014 tot 2018. Voor geprinte media en omroepen geldt dit ook voor erfgoed, maar bij kunst is sprake van een afname. Over het geheel genomen is in deze periode sprake van een lichte verschuiving in het cultureel mediagebruik, maar is het totaal gebruik niet significant veranderd.⁹⁰ De cijfers over het bereik in 2020 zijn nog niet gepubliceerd. De Boekmanstichting geeft aan dat de cijfers over dit jaar een afname laten zien in het gebruik van media voor cultuur, zowel voor kunst als erfgoed. Dit is in lijn met de ontwikkeling van het bezoekersbereik van 2020. Wel is het cultureel mediagebruik van de digitale media minder procentpunten afgenomen dat van geprinte mediagebruik. Deze ontwikkelingen zouden kunnen duiden op een lichte verschuiving in het cultureel mediagebruik van geprinte media en omroepen naar digitale media⁹¹. In paragraaf 5.2.3 gaan we verder in op de kansen die dit mogelijk biedt voor het vergroten van cultuurdeelname.

Draagvlak en steun. Niet alleen de consumptie van cultuur in de vorm van bezoek, beoefening of mediagebruik zegt iets over de deelname aan en betrokkenheid bij cultuur. Het draagvlak voor cultuur en de steun eraan geven ook inzicht hierin en bieden aanvullend inzicht in mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling van het bezoek, de beoefening en het mediagebruik. In tabel 6 is de ontwikkeling van het draagvlak voor cultuur onder de Nederlandse bevolking op basis van de VTO weergegeven. Hieruit blijkt dat in 2018 ten opzichte van 2014 een significant groter deel van de bevolking van 12 jaar en ouder persoonlijk en maatschappelijk belang hecht aan een gevarieerd cultureel aanbod.

	2014	2016	2018
Persoonlijk belang gevarieerd cultureel aanbod	44	42	49
Maatschappelijk belang gevarieerd cultureel aanbod	68	67	72
Tevredenheid met cultureel aanbod in woonomgeving	57	56	60
Terecht dat overheid geld uitgeeft aan cultuur	69	69	71

Tabel 6. Draagvlak voor cultuur: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat (zeer) belangrijk/tevreden/terecht scoort op belang, aanbod en overheidsfinanciering van cultuur⁸⁹. (Bron: VTO 2014-2018⁹⁰).

⁸⁸ Uit de VTO blijkt dat de verschillen statistisch significant zijn. Wanneer wij in deze rapportage spreken over significante verschillen, hebben we het over statistisch significante verschillen. In navolging van de VTO zijn de significante verschillen tussen groepen aangeduid door middel van vetgedrukte waarden.

⁸⁹ Percentages zijn vetgedrukt als er sprake is van een significant verschil tussen de meetjaren.

⁹⁰ SCP/CBS (VTO 2014-2018). In: Broek, A. van den (2021). *Wat hebben mensen met cultuur*.

⁹¹ Boekmanstichting (2022). Persoonlijke communicatie.

In tegenstelling tot een positieve ontwikkeling in draagvlak voor cultuur, is er in 2018 en 2020 sprake van een significante afname in de steun aan cultuur ten opzichte van het eerste meetjaar (zie tabel 7). In de periode 2012 tot 2020 kromp het aandeel van de bevolking dat cultuur steunt in de vorm van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vriendenvereniging of donatie van 34 naar 25 procent. In 2020 is donatie de meest voorkomende vorm van steun, evenals in 2012.

	2012	2014	2016	2018	2020
Vrijwilligerswerk	10	11	9	8	7
Lidmaatschap vriendenvereniging	9	8	8	7	6
Donatie	23	21	21	20	18
<i>Steun aan cultuur totaal</i>	<i>34</i>	<i>32</i>	<i>32</i>	<i>29</i>	<i>25</i>

Tabel 7. Steun aan cultuur: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat in de vorm van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vriendenvereniging of donatie cultuur steunt⁸⁹. (Bron: VTO 2012-2020⁹²).

Internationale vergelijking. Uit data van Eurostat blijkt dat in 2015 de cultuurdeelname onder Nederlanders het op 2 na hoogst was van alle 28 landen in de Europese Unie (EU-28)⁹³. In de *Cultural Heritage* Eurobarometer van 2017 is voor de EU-28 in kaart gebracht hoe inwoners tegenover cultureel erfgoed staan. Op de vraag of men regelmatig cultuur bezoekt in de vorm van monumenten, musea, festivals of bijvoorbeeld concerten, antwoordt 59 procent van de Nederlanders met ja, tegenover een gemiddelde van 31 procent voor de EU-28. Het aandeel dat aangeeft niet betrokken te zijn bij cultureel erfgoed is 21 procent onder de Nederlanders tegenover een gemiddelde van 48 procent voor de EU-28. Bovendien geven Nederlanders vaker dan gemiddeld aan ten minste 1 keer in het jaar historische plaatsen, musea en galleries, klassieke podiumkunsten, traditionele werkplaatsen of bibliotheken en archieven te hebben bezocht. Alleen het bezoek aan klassieke Europese films is onder Nederlanders iets lager dan gemiddeld voor de EU-28. De betrokkenheid bij en trots op ons eigen cultureel erfgoed is hoog in vergelijking tot andere Europese landen, maar laag wat betreft het cultureel erfgoed van Europa in vergelijking.⁹⁴

3.2.2 Podiumkunsten

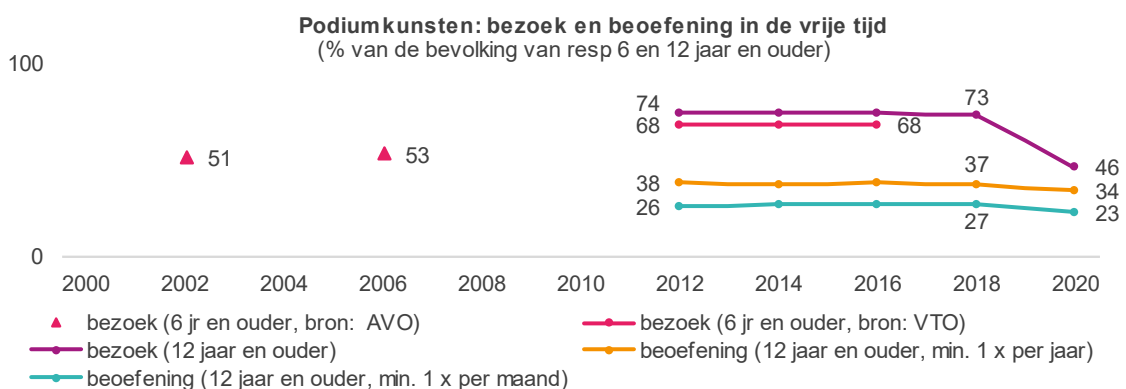
Deelname onder de bevolking. Het VTO biedt inzicht in het bereik van podiumkunsten in termen van bezoek en beoefening over de periode van 2012-2020. Hieruit blijkt dat het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste één keer per jaar podiumkunsten bezoekt in de periode van 2012 tot en met 2018 gelijk is gebleven aan 73-74 procent. De bezoekfrequentie is ook gelijk gebleven met 9-10 bezoeken per jaar. In 2020 is zowel het bezoek als de bezoekfrequentie flink afgenomen, tot respectievelijk 46 procent en 7 bezoeken per jaar. Het aandeel podiumkunstbeoefenaars onder de bevolking van 12 jaar en ouder is licht afgenomen in de periode 2012 tot en met 2020, van 38 naar 34 procent, met ook hier de grootste afname in de periode 2018 tot en met 2020⁹⁵.⁹⁶ Ook voor de podiumkunsten geldt dat de afname in 2020 ten opzichte van voorgaande jaren het gevolg is van de coronamaatregelen.

⁹² Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

⁹³ Eurostat (2019). *Culture statistics - 2019 edition*. Online via: [Culture statistics — 2019 edition - Products Statistical Books - Eurostat \(europa.eu\)](#).

⁹⁴ European Union (2017). *Europeans and Cultural Heritage. Special Eurobarometer 466. Factsheet The Netherlands*. Online via: [Cultural heritage - december 2017 - - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](#).

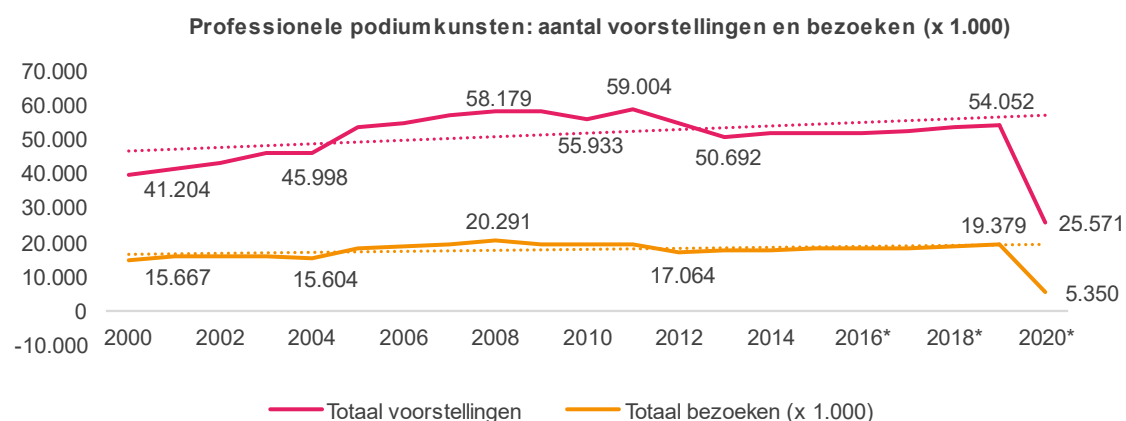
⁹⁵ Zie ook bijlage e.1.



Figuur 9. Ontwikkeling in het bezoek aan en de beoefening van podiumkunsten onder de Nederlandse bevolking (Bronnen: AVO, 2003, 2007⁹⁶; VTO, 2012-2020⁹⁷)

Aanbod en consumptie. De cijfers over deelname aan podiumkunsten geven geen compleet beeld voor de hele periode van de beleidsdoorlichting. Cijfers over het aantal voorstellingen van en bezoeken aan podiumkunsten zijn over langere periode beschikbaar. Hierbij moet echter ook de kanttekening gemaakt worden dat deze cijfers ook geen compleet beeld geven van cultuurdeelname. Ter illustratie: in 2019 waren er ruim 54 miljoen bezoeken aan podiumkunsten. Op basis van deze bezoekcijfers (zie figuur 10) kan gezegd worden dat Nederlanders in 2019 gemiddeld rond de 3 keer naar een voorstelling gingen. In andere woorden: het aanbod en de consumptie zijn goed voor 3 bezoeken voor elke Nederlander. Er zullen echter Nederlanders zijn geweest die vaker een voorstelling hebben bezocht en Nederlanders die minder vaak of helemaal geen voorstelling hebben bezocht. De cultuurdeelname is dus geen 100%, maar ligt op basis van de VTO waarschijnlijk ergens rond de 73% (zie figuur 9).

De beschikbare cijfers betreffen het aanbod aan voorstellingen op podia bij theaters, schouwburgen, concertgebouwen, poppodia, festivals en overige uitvoeringszalen. In figuur 10 is de ontwikkeling van het aantal voorstellingen en bezoeken voor de periode van 2001-2020 in beeld gebracht. Het aanbod van voorstellingen neemt in de periode van 2001 tot 2019 toe met 31 procent, van 41.204 naar 54.052. In dezelfde periode nam het aantal bezoeken (geen unieke bezoekers) toe met 24 procent, van 15,7 miljoen in 2001 naar 19,4 miljoen 2019.⁹⁸



⁹⁶ SCP (AVO 1995-2007). In: Broek, A. van den, et al. (2009). *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars*.

⁹⁷ SCP (VTO 2014-2016). In: Broek, A. van den & Y. Gieles (2018). *Het culturele leven*. || SCP (VTO 2012-2016). In: Wennekers, A. et al. (2019) *De sociale staat van Nederland*. || Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

⁹⁸ CBS (2022): [StatLine - Professionele podiumkunsten: capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio \(cbs.nl\)](#). De cijfers zijn gebaseerd op: Enquête Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouw Directies (VSCD); Enquête van de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF); Enquête van het CBS onder de overige uitvoeringszalen.

Figuur 10. Ontwikkeling van het totaal aantal voorstellingen en bezoeken aan voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022⁹⁹)

De ontwikkeling in aanbod van en bezoeken aan voorstellingen is voor het grootste deel toe te schrijven aan muziekvoorstellingen. Over de periode van 2001 tot en met 2019 geldt dat alleen voor de discipline theater er sprake was van een afname van het aantal voorstellingen en bezoeken (zie voor cijfers bijlage E). Ook het aantal bezoeken aan overige voorstellingen nam af in deze periode. Van jaar tot jaar zijn er in de gehele periode een aantal jaren die opvallen:

- a. 2004-2005: in 2005 lijkt na een neutrale ontwikkeling in 2004 ten opzichte van 2003 sprake van een sterke toename in aantal voorstellingen (+17 procent) en aantal bezoeken (+18 procent). Het beleid en de begroting bieden hiervoor niet een duidelijke verklaring.
- b. 2009-2011: 2010 laat een dip zien in het aantal voorstellingen ten opzichte van 2009 en 2011. In 2009 wordt onder minister Plasterk de Basisinfrastructuur geïntroduceerd die initieel voor onzekerheid over financiering zorgde bij instellingen (zie bijlage F evaluatiefiche 1). Het effect van de dip in aanbod lijkt echter geen effect te hebben gehad op het aantal bezoeken. Dit wordt mogelijk verklaard door een toename in het aantal grote zalen, zoals stadions en evenementhallen, terwijl het aantal theaterzalen afneemt.⁹⁹
- c. 2011-2013: in 2011 is er sprake van een financiële crisis en wordt op alle niveaus bezuinigd op de financiering van cultuur (zie paragraaf 2.6.5). Het aantal voorstellingen neemt tussen 2011 en 2013 af met 15 procent. Het aantal bezoekers blijft in 2012 ook met 6 procent achter op 2011, maar neemt vanaf 2013 weer toe. Vanaf 2013 neemt zowel het aanbod aan voorstellingen als het aantal bezoekers licht toe, maar beide bereiken niet de aantallen van voor de bezuinigingen.
- d. 2019-2020: net als de cijfers uit het VTO, zien we ook in de cijfers van het CBS in 2020 een sterke afname in aantallen als gevolg van de coronamaatregelen. In 2020 zien we ten opzichte van 2019 een afname van respectievelijk 53 en 72 procent in het aantal voorstellingen en het aantal bezoeken.

3.2.3 Beeldende kunst

Deelname onder de bevolking. Over het bereik van beeldende kunst in de vorm van bezoek en beoefening zijn uit het VTO cijfers beschikbaar over de periode van respectievelijk 2014 tot en met 2020 en 2012 tot en met 2020. In figuur 11 zijn deze cijfers samengebracht en aangevuld met cijfers uit AVO. Het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste één keer per jaar beeldende kunst bezoekt schommelde in periode van 2014 tot en met 2018 tussen de 50 en 56 procent en daalde in 2020 naar 35 procent. Over de bezoekfrequentie zijn geen cijfers beschikbaar. Het aandeel beeldende kunstbeoefenaars onder de bevolking van 12 jaar en ouder schommelde in de periode 2012 tot en met 2018, tussen de 22 en 25 procent. In 2020 was het aandeel van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste één keer beeldende kunst heeft 'beoefend' 23 procent. Gemiddeld 13 procent deed dit ten minste één keer per maand.¹⁰⁰ ⁸⁶ Ook voor deelname aan beeldende kunst geldt, dat in 2020 het bezoek afnam als gevolg van de coronamaatregelen. De beoefening ondervond hiervan minder effect en was nagenoeg gelijk aan 2018.

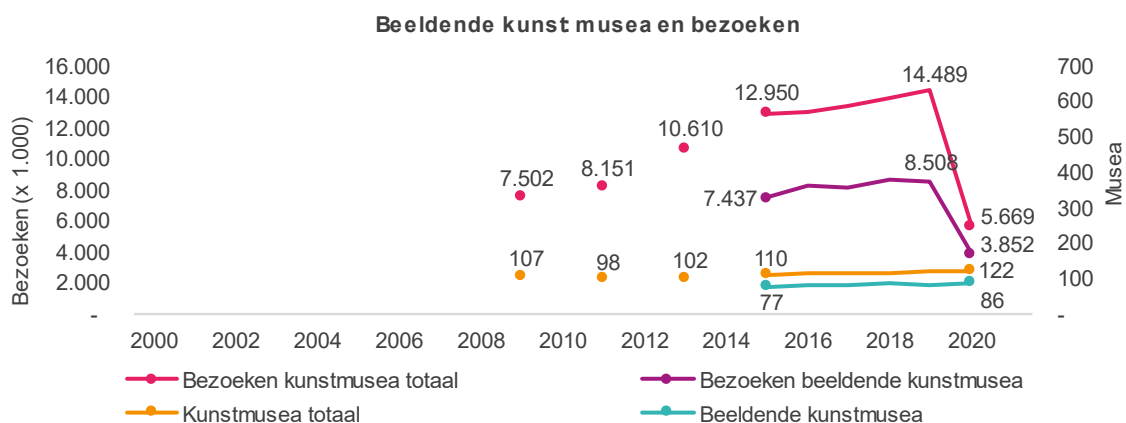
⁹⁹ CBS (2022): [StatLine - Professionele podiumkunsten; capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio \(cbs.nl\)](#).

¹⁰⁰ Boekman (2022) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).



Figuur 11. Ontwikkeling in het bezoek aan en de beoefening van beeldende kunst onder de Nederlandse bevolking
(Bronnen: AVO, 2003, 2007¹⁰¹; VTO, 2012-2020¹⁰²)

Aanbod en consumptie. Over het aanbod en publieksbereik van beeldende kunst zijn slechts beperkt cijfers beschikbaar. Voor het aanbod hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het aantal kunstmusea totaal en daarvan ook apart de beeldende kunstmusea. Voor bezoeken hebben we gekeken naar deze zelfde musea. Onder de beeldende kunstmusea vallen musea die door het Mondriaan Fonds zijn getypeerd als beeldende kunst musea en waarvan de collectie vaak vooral bestaat uit beeldhouwkunst of schilderkunst of andere vormen van beeldende kunst¹⁰³. In figuur 12 zijn de cijfers over het aantal musea en het bezoek aan deze musea samengebracht.



Figuur 12. Ontwikkeling van het totaal aantal kunstmusea en bezoeken in Nederland, 2009-2020. (Bronnen: CBS Statline, 2022¹⁰³; CBS, 2022^{100, 104})¹⁰⁵

In de periode van 2009 tot en met 2019 vallen drie ontwikkelingen op:

- 2009-2019: in deze periode verdubbelde het aantal bezoeken aan kunstmusea, terwijl het aantal musea slechts licht toenam. De grootste toename zit in het aantal bezoeken met een museumkaart en buitenlandse bezoeken. Het aandeel van deze bezoeken nam toe van respectievelijk 21 en 26 procent van alle bezoeken in 2009 tot respectievelijk 32 en 36 procent in 2019. Van alle binnenlandse bezoeken in 2019 was 50 procent bezoek met een museumkaart¹⁰⁴.

¹⁰¹ SCP (AVO 1995-2007). In: Broek, A. van den, et al. (2009). *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars*.

¹⁰² SCP (VTO 2014-2016). In: Broek, A. van den & Y. Gieles (2018). *Het culturele leven*. || SCP (VTO 2012-2016). In: Wennekers, A. et al. (2019) *De sociale staat van Nederland*. || Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

¹⁰³ CBS (2022). Online: [StatLine - Musea; collectie, bezoeken, tarieven, tentoonstellingen, werkgelegenheid \(cbs.nl\)](#).

¹⁰⁴ CBS (2022). Online: [Musea naar provincie en type, 2009-2020 \(cbs.nl\)](#).

¹⁰⁵ Cijfers van voor 2009 zijn beschikbaar over het totaal aantal musea, maar niet voor de uitsplitsing naar thema. Cijfers van voor 2009 ontbreken om deze reden. Tussen 2013 en 2015 was sprake van een wijziging in de opzet van de museumstatistiek. Deze lijkt voor de kunstmusea niet tot een trendbreuk in de cijfers te hebben geleid.

-
- b. 2019-2020: net als de cijfers uit het VTO, zien we ook in de cijfers van het CBS in 2020 een sterke afname in bezoek, namelijk van 61 procent.
 - c. 2019-2020: opvallend is dat er ondanks een afname van het aantal bezoeken, een lichte toename is van het aantal beeldende kunstmusea specifiek en kunstmusea in het algemeen. Ook het aanbod van galerieën en expositieruimten en kunstmusea dat jaar stijgt, evenals in voorgaande jaren. Het aantal kunstgalerieën en expositieruimten nam toe van 695 in 2007 tot 760 in 2020¹⁰⁶.

Voor de benoemde ontwikkelingen over bezoekers, kunstmusea en expositieruimte hebben we geen verklaringen gevonden.

Digitale deelname. Sinds 2015 wordt de digitalisering van de collectie en het digitale aanbod van museumcollecties gemonitord op basis van cijfers van de Museumvereniging en het CBS. De cijfers fluctueren sterk van jaar tot jaar, met name over het deel van de collectie dat is gedigitaliseerd. Deze fluctuaties kunnen wij niet duiden, daarom beperken we ons hiervoor tot de meest recente meting, dat is 2020. Van de collectie van alle musea was 67 procent gedigitaliseerd en 39 procent via internet beschikbaar voor publiek. Voor kunstmusea was dit hoger en was in 2020 77 procent van de collectie gedigitaliseerd en 51 procent via internet beschikbaar voor publiek.¹⁰⁴ In de VTO van 2020 is voor het eerst ook uitgevraagd of mensen online beeldende kunst, een museumcollectie of tentoonstelling hebben bekeken. Hieruit blijkt dat in 2020 17 procent van de Nederlanders van 12 jaar en ouder in 2020 online naar beeldende kunst keek en 14 procent naar een online museumcollectie of tentoonstelling¹⁰⁷. De museumvereniging geeft aan dat het websitebezoek van musea van 126 miljoen naar 134 miljoen is gestegen tussen 2019 en 2020 en dat met name het bezoek aan websites van kunstmusea sterk is gegroeid¹⁰⁸.

Op basis van marktonderzoek van de NGA weten we dat het gemiddelde aantal bezoekers per galerie per maand in 2020 flink is afgenomen ten opzichte van 2019: van gemiddeld 121 naar 94. De coronapandemie ging gepaard met een grote verschuiving van fysiek naar digitaal bezoek en niet alleen bij galerieën: *“Fysiek museumbezoek ging van gemiddeld 9 keer in 2019 naar 4 keer een jaar later, terwijl het bezoek aan museumwebsites omhoog ging van 3,5 naar 4,7 keer per jaar. Kunstbeursbezoek halveerde van 2,8 tot 1,1 keer, met een stijging van websitebezoek van 1,7 tot 1,9. En bij galleries daalde het aantal live bezoeken van 6,7 naar 3,7. Online bezoek ging hier omhoog van 5,4 naar 7,4.”* Het animo om kunst te kopen daalde niet dramatisch in 2020 ten opzichte van 2019 volgens het NGA-marktonderzoek: *“De helft van de kopers heeft evenveel gekocht tijdens de coronaperiode als daarvoor. Een kwart gaf aan zelfs meer te hebben aangeschaft.”*¹⁰⁹ Het aantal kunstkopers lag in 2020 naar schatting op ruim 103.000 personen.¹¹⁰

Betrokkenheid. Vrijwel alle Nederlandse musea werken met onbetaalde krachten en bijna een vijfde draait op vrijwilligers en stagiairs. In tabel 8 is de ontwikkeling van het aantal vrijwilligers bij beeldende kunstmusea opgenomen. Tussen 2013 en 2015 was sprake van een wijziging in de opzet van de museumstatistiek, waardoor deze twee perioden moeilijk te vergelijken zijn. In de periode van 2009 tot 2013 is een sterke stijging zichtbaar in het aantal vrijwilligers en het aantal fte dat zij vullen. In de periode van 2015 tot 2019 neemt het aantal fte sterk af, maar is het aantal vrijwilligers stabiel. Een mogelijke verklaring is dat musea meer personeel in vaste dienst hebben aangenomen en het aandeel hiervan in de totale bezetting voor musea is toegenomen.¹⁰⁸ In 2020 is, waarschijnlijk als gevolg van de coronamaatregelen, sprake van een afname in het aantal vrijwilligers.

¹⁰⁶ CBS (2021). Online: [StatLine - Bedrijven; bedrijfstak \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

¹⁰⁷ Boekman (2022). [Cultuur in 2021: vijf trends - Cultuurmonitor](https://cultuurmonitor.nl).

¹⁰⁸ Museumvereniging (2020) *Museumcijfers 2020*. Online: [museumcijfers2020_def.pdf \(museumvereniging.nl\)](https://museumcijfers2020.def.pdf).

¹⁰⁹ NGA (2021). Online: [nga_onderzoek_kunstmarkt_2021.pdf \(nederlandsegalerieassociatie.nl\)](https://nga.nl/onderzoek/kunstmarkt/2021).

¹¹⁰ NGA (2021). Interne cijfers NGA.

Vrijwilligers	2009	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal	2.563	2.834	3.886	4.677	4.732	4.562	4.837	4.735	3.945
Fte	351	366	609	616	492	493	523	494	458

Tabel 8. Ontwikkeling van het aantal vrijwilligers bij kunstmusea. (Bron: CBS, 2022¹¹¹) ¹¹²

Op basis van de beschikbare cijfers is het niet mogelijk om de ontwikkeling in deelname aan, aanbod en consumptie van en betrokkenheid bij beeldende kunst over de gehele periode van de beleidsdoorlichting inzichtelijk te maken. De beschikbare cijfers tonen een gevarieerd beeld, dat moeilijk te linken is aan het gevoerde Rijkscultuurbeleid in de periode van 2001-2020. Dit is wellicht ook deels te verklaren door het feit dat de eigen inkomsten de grootste financieringsbron van musea zijn en dat gemeenten met een bijdrage van 55 procent van externe inkomsten de hoofdfinanciers zijn van kunstmusea¹¹³.

3.2.4 Film

Deelname onder de bevolking. In de VTO wordt voor het bereik van film gekeken naar het bezoek aan film en de beoefening (maken van film of video, digitaal grafisch ontwerpen en fotograferen). Hierover zijn cijfers beschikbaar over de periode van 2012 tot en met 2020. Het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste 1 keer per jaar een film bezoekt nam toe van 63 procent in 2012 tot 67 procent in 2018. De gemiddelde frequentie van filmbezoek was deze hele periode stabiel, met 5 bezoeken per jaar. In 2020 nam het aandeel filmbezoekers af naar 35 procent, maar bleef de bezoekfrequentie van de bezoekers met 5 bezoeken per jaar gelijk. Het aandeel filmbeoefenaars onder de bevolking van 12 jaar en ouder schommelde in de periode 2012-2018 tussen de 21 en 23 procent en nam in 2020 af tot 19 procent.¹¹⁴

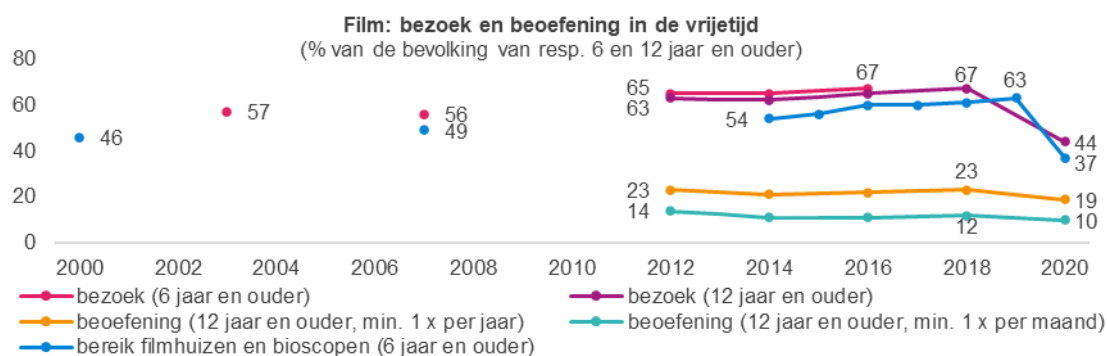
In figuur 13 zijn de cijfers van het VTO over filmbezoek en -beoefening samengevat en aangevuld met cijfers uit de AVO. Hierin zijn ook de cijfers uit de bioscoopmonitor toegevoegd over het bereik van bioscopen en filmhuizen. In de periode van 2001 tot 2018/2019 neemt het aandeel van de bevolking dat naar de film gaat toe. Dit is te zien in zowel het filmbezoek als het bereik van filmhuizen en bioscopen onder de bevolking van 6 jaar en ouder. Het aandeel beoefenaars is stabiel tussen 2018, al lijkt het aantal frequente beoefenaars licht af te nemen.

¹¹¹ CBS (2022) [Musea naar provincie en type, 2009-2020 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/indicatoren/2009-2020/musea-naar-provincie-en-type).

¹¹² Tussen 2013 en 2015 was sprake van een wijziging in de opzet van de museumstatistiek door het CBS, waardoor de populatie van musea is herijkt en het aantal musea daalde. Dit lijkt voor de kunstmusea niet tot een trendbreuk in de cijfers te hebben geleid, maar kan mogelijk de trendbreuk tussen de periode tot en met 2013 en vanaf 2015 verklaren.

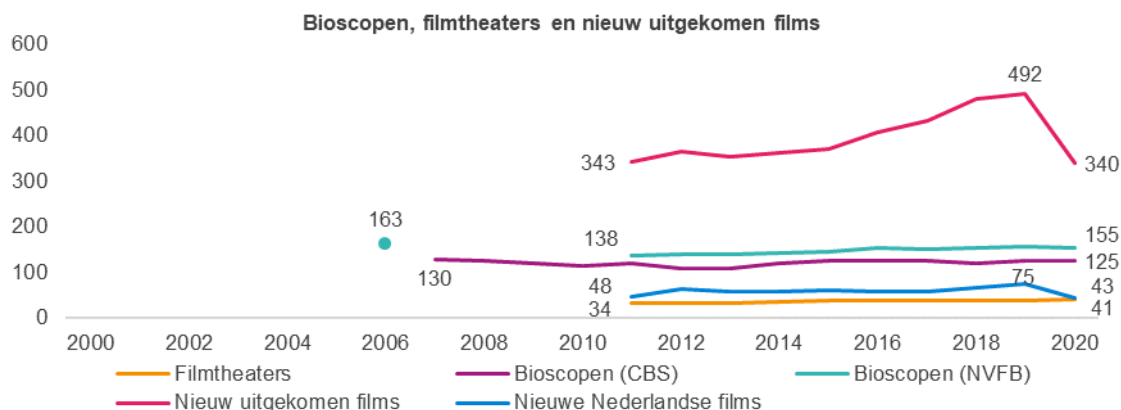
¹¹³ Museumvereniging (2021). *Museumcijfers 2020*.

¹¹⁴ Boekman, 2022. Online: [Dashboard - Cultuurmonitor](https://dashboard.cultuurmonitor.nl/).



Figuur 13. Ontwikkeling in het bezoek aan film en de beoefening van video, digitaal grafisch ontwerp en fotografie, en het bereik van bioscopen en filmhuizen onder de Nederlandse bevolking (AVO, 2003, 2007¹¹⁵; VTO, 2012-2020¹¹⁶, Bioscoopmonitor, 2009-2020¹¹⁷).

Aanbod en consumptie. Er zijn verschillende bronnen die inzicht geven in het aanbod van film. Het is echter lastig om cijfers te vinden voor het aanbod van films, bioscopen en filmtheaters over de gehele periode van de beleidsdoorlichting. Wat betreft het aanbod van nieuwe films, zijn cijfers over de periode van voor 2011 alleen cijfers beschikbaar met betrekking tot de best verkochte en best bezochte films. In figuur 14 staan de cijfers over het aanbod. Het aanbod van film nam in de periode vanaf 2011 toe in zowel het aantal bioscopen en filmtheaters als in het aantal nieuw uitgekomen films. In 2020 telde Nederland 155 bioscopen en 41 filmtheaters tegenover 138 bioscopen en 34 filmtheaters in 2011. Het aantal nieuw uitgekomen films was in 2020, met een flinke daling ten opzichte van 2019, met 340 nagenoeg gelijk aan 2011, toen dit aantal 343 was. In 2019 was het aantal nieuw uitgekomen films met 492, 43 procent hoger dan in 2011.¹¹⁸



Figuur 14. Ontwikkeling aantal bioscopen, filmtheaters en nieuw uitgekomen films in Nederland. (Bron: Nederlands Filmfonds, 2007¹¹⁹, NVBF, 2021¹¹⁸, CBS, 2022¹²⁰)¹¹⁸

Over het bezoek aan bioscopen, filmtheaters en filmfestivals zijn cijfers beschikbaar vanaf respectievelijk 2005 en 2010 over het aantal bezoeken aan bioscopen/filmtheaters en filmfestivals per jaar. In figuur 15 zijn deze cijfers gelegd op een figuur van de ontwikkeling in het bezoek over de afgelopen 50 jaar, zodat de ontwikkeling vanaf 2001 ook in beeld

¹¹⁵ SCP (AVO 1995-2007). In: Broek, A. van den, et al. (2009). *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars*.

¹¹⁶ SCP (VTO 2014-2016). In: Broek, A. van den & Y. Gieles (2018). *Het culturele leven*. || SCP (VTO 2012-2016). In: Wennekers, A. et al. (2019) *De sociale staat van Nederland*. || Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

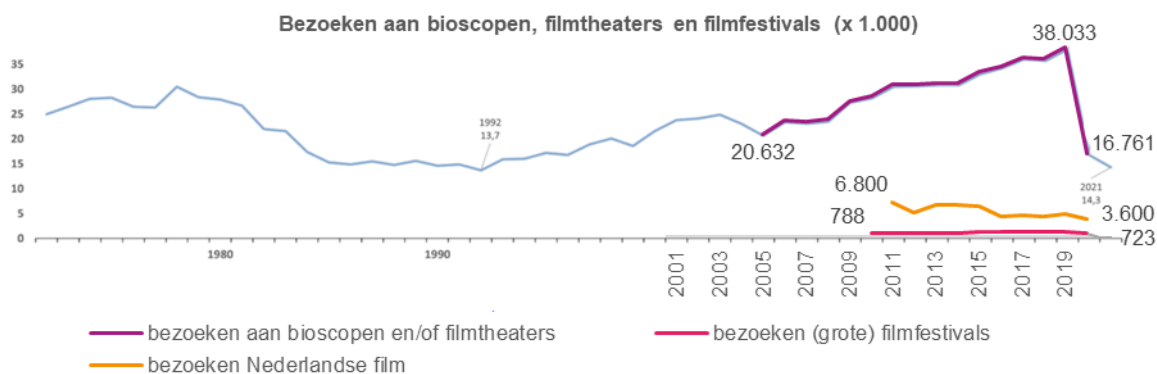
¹¹⁷ Filmonderzoek Nederland (2009-2020). [De Bioscoopmonitor - Filmonderzoek Nederland](#).

¹¹⁸ NVBF (2012-2021). [Jaarverslagen \(denvbf.nl\)](#).

¹¹⁹ Nederlands Filmfonds (2007). *Film facts and figures. Edition summer 2007*.

¹²⁰ CBS (2022). [StatLine - Bedrijven; bedrijfstak \(cbs.nl\)](#).

gebracht kan worden. In de periode vanaf 2005 is het bioscoopbezoek (geen unieke bezoekers) toegenomen van 20,6 miljoen tot 38 miljoen in 2019. Dit is een toename van 84 procent in 14 jaar. Het bezoek aan Nederlandse films nam in deze periode echter af.¹²¹ In 2020 nam het aantal bezoeken af tot 16,8 miljoen als gevolg van de COVID-19-maatregelen. Het aantal bezoeken aan filmfestivals nam in de periode vanaf 2010 toe van 0,79 miljoen tot 0,96 miljoen in 2019. Dit is een toename van 22 procent over een periode van 9 jaar. In 2020 waren er geen fysieke filmfestivals en was het aantal online bezoeken van filmfestivals 0,72 miljoen.¹²²



Figuur 15. Ontwikkeling van het aantal bezoeken (niet uniek) aan bioscopen, filmtheaters en (grote) filmfestivals in Nederland. (Bron figuur: Maccsbox¹²³, bewerking Significant APE op basis van Nederlands Filmfonds, 2021¹²²; NVBF, 2021¹²¹).

In de periode van 2001 tot en met 2020 valt een aantal ontwikkelingen op:

- 2003-2005: in 2004 en 2005 is opeenvolgend sprake van een afname in het aantal bezoeken ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2009 is het aantal bezoeken weer terug op het niveau 2003.
- 2005-2019: continue groei in het aantal bezoeken aan bioscopen en filmtheaters, evenals aan de grote filmfestivals in de periode vanaf 2010.
- 2011-2019: constante toename in het aantal nieuw uitgekomen films, tegenover een lichte groei in aanbod van filmhuizen en bioscopen.
- 2008-2011 en 2014-2019: sterke toename in aantal bezoeken in totaal aan bioscopen, filmtheaters en filmfestivals. Echter, in 2015-2016 een sterke afname in het bezoek aan Nederlandse films.
- 2019-2020: met name in de cijfers over bezoek is een afname zichtbaar als gevolg van de coronamaatregelen.

Er lijkt, behalve in de ontwikkeling van het aantal Nederlandse films, geen duidelijke link tussen de ontwikkelingen in het aanbod van en bezoek aan film met het beleid van OCW en ontwikkelingen in de begroting. De belangrijkste ontwikkeling hierin lijkt de regie over subsidiering van de sector die in 2009 van het Rijk naar het Nederlands Filmfonds is gegaan. Regelingen binnen de begroting hebben met name tot doel de productiekant van de sector te stimuleren (zie ook paragraaf 4.2.12 over Filmstimulering). Dit is zichtbaar in de ontwikkeling van het aantal Nederlandse films, maar niet terug te zien in het bereik van deze films.

3.2.5 Letteren

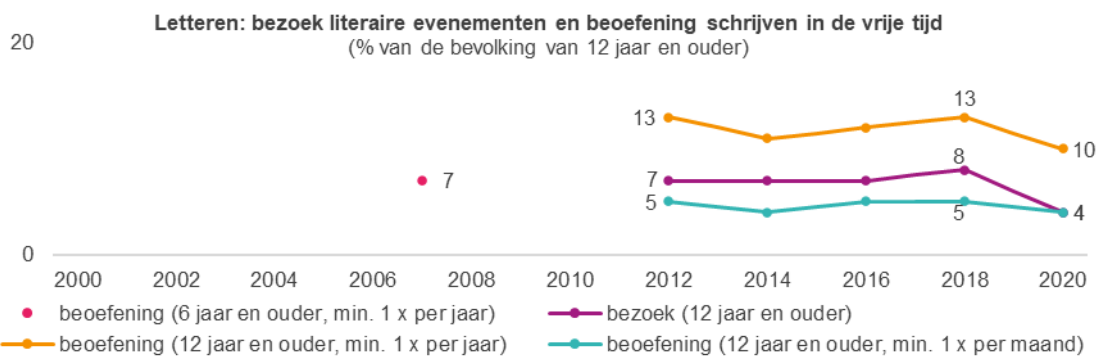
Deelname onder de bevolking. Deelname aan het discipline letteren wordt in de VTO uitgedrukt in het aandeel bezoekers van literaire evenementen, het aandeel boekenlezers en het aandeel schrijvers onder de bevolking. Hierover zijn cijfers beschikbaar vanaf 2012. Deze zijn in figuur 16 weergegeven. In de periode van 2012-2018 is het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat literaire evenementen bezoekt, gelijk gebleven met 7-8 procent en een

¹²¹ NVBF (2012-2021). [Jaarverslagen \(denvbf.nl\)](https://jaarverslagen.denvbf.nl).

¹²² Nederlands Filmfonds, 2021. Filmfeiten en cijfers. Online via: [Bibliotheekcatalogus Boekman](https://bibliotheekcatalogus.boekman.nl).

¹²³ Maccsbox - NVBF, FDN The Netherlands (2022). Online via: [Totaal bezoek - afgelopen 50 jaar - Filmonderzoek Nederland](https://totaalbezoek-afgelopen50jaar-filmonderzoek.nl).

gemiddelde bezoekfrequentie van 2-3 keer per jaar (zie ook bijlage E.1). In 2020 nam het aandeel bezoekers af naar 4 procent en was de bezoekfrequentie 2 keer per jaar. Het aandeel schrijvers onder de bevolking van 12 jaar en ouder schommelt en in 2020 schreef gemiddeld 10 procent ten minste 1 keer dat jaar en gemiddeld 4 procent 1 keer per maand. Het aandeel boekenlezers was 80 procent in 2012 en 77 procent in 2020.¹²⁴



Figuur 16. Ontwikkeling in het bezoek aan en de beoefening van letteren onder de Nederlandse bevolking. (Bronnen: AVO, 2007¹²⁵; VTO, 2012-2020¹²⁶).

Deelname aan letteren kan ook uitgedrukt worden in het aantal leden van de openbare bibliotheek. In tabel 9 zijn de beschikbare cijfers hierover opgenomen. Het aantal leden van de openbare bibliotheken is sinds 2005 afgenomen van 4 miljoen naar 3,5 miljoen en in 2020 was 20 procent van de Nederlandse bevolking lid van de bibliotheek. Het aantal accounts van de digitale bibliotheek is in de periode vanaf 2015 toegenomen van 0,8 miljoen tot 2,0 miljoen in 2020. In 2020 worden van deze accounts er 0,6 miljoen actief gebruikt.¹²⁷

Leden/accounts	Aantallen (x 1.000)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Leden OB	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	4.039	4.001	4.011	3.969	4.027	3.996
% v.d. bevolking					25%	24%	25%	24%	24%	24%
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Leden OB	4.009	3.970	3.858	3.784	3.784	3.716	3.704	3.655	3.620	3.464
% v.d. bevolking	24%	24%	23%	22%	22%	22%	22%	21%	21%	20%
Accounts Digitale OB	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	816	1.151	1.577	1.798	1.993	
% v.d. bevolking					5%	7%	9%	10%	12%	
Waarvan actief					246	497	603	586	588	

Tabel 9. Ontwikkeling van het aantal leden van de openbare bibliotheek en het aantal accounts bij de digitale openbare bibliotheek. (Bronnen: CBS, 2020¹²⁷; CBS, 2022¹²⁸).

Aanbod en consumptie. Voor het literaire aanbod kijken we naar cijfers van de bibliotheken en naar boekverkoop. Over bibliotheken zijn cijfers beschikbaar vanaf 2001 voor de openbare bibliotheken en vanaf 2015 voor de digitale bibliotheek. In de periode van 2001 tot en met 2020 nam het aantal openbare bibliotheekorganisaties af van 508 naar 140, een afname van 72 procent¹²⁸. Het aantal (hoofd)vestigingen en servicepunten nam tussen 2012 en 2021 af van respectievelijk 843 en 220 naar 744 en 162. Het aantal hoofdvestigingen daalde tussen 2009 en 2015 met 9 procent en is sindsdien redelijk stabiel. Het aantal bibliotheeklocaties schommelt sinds 2015 tussen de 1.200 en 1.300, waarvan in

¹²⁴ Boekman, 2022. Online: [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

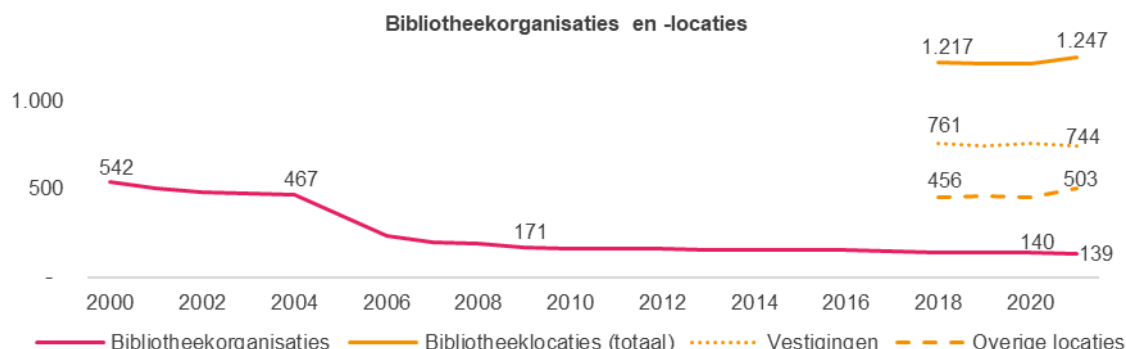
¹²⁵ SCP (AVO 2007). In: Broek, A. van den, et al. (2009). *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars*.

¹²⁶ SCP (VTO 2014-2016). In: Broek, A. van den & Y. Gieles (2018). *Het culturele leven*. || SCP (VTO 2012-2016). In: Wennekers, A. et al. (2019) *De sociale staat van Nederland*. || Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

¹²⁷ CBS (2020) [StatLine - Landelijke digit. openb. bibl.; gebruik, accounts en licenties 2015 - 2019 \(cbs.nl\)](#).

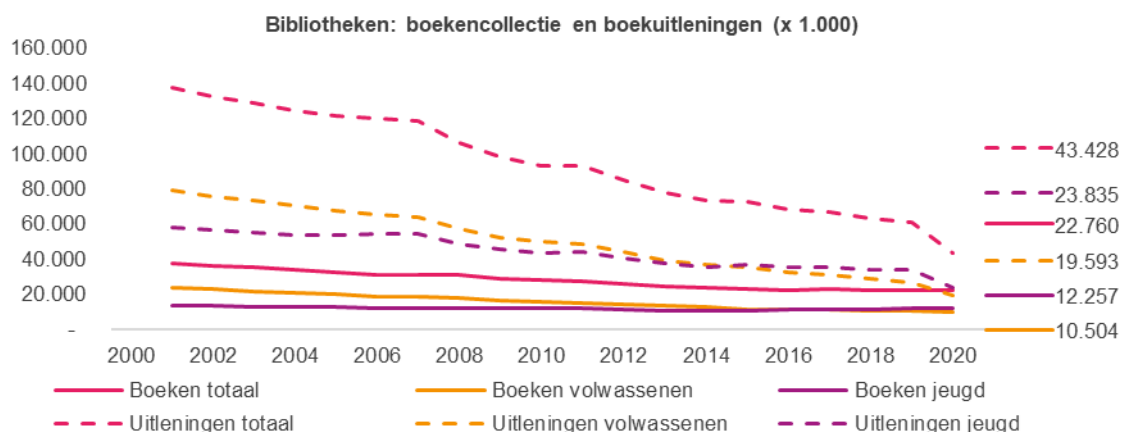
¹²⁸ CBS (2022) [StatLine - Openbare bibliotheken; leden, collectie, uitleningen vanaf 1900 \(cbs.nl\)](#).

2021 ten minste 60 procent minimaal 15 uur per week open was¹²⁹. Ter vergelijking: in 1995 was het aantal bibliotheekvestigingen 1.151¹²⁸.



Figuur 17. Ontwikkeling van het aantal openbare bibliotheekorganisaties en -locaties, 2001-2020. (Bron: CBS Statline, 2022^{127, 130}; KB, 2022¹³¹).

In figuur 18 is de ontwikkeling van het aanbod van de boekencollectie van de openbare bibliotheken en het aantal uitleningen weergegeven voor de periode 2001-2020. De boekencollectie neemt in de periode vanaf 2001 gestaag af, maar deze afname lijkt te stagneren vanaf 2015. Dit is toe te schrijven aan de positieve ontwikkeling in de collectie boeken voor de jeugd. Hierin is sinds 2014 weer een stijgende trend zichtbaar¹³².



Figuur 18. Ontwikkeling boekencollectie en uitleningen van de openbare bibliotheken, 2001-2020. (Bron: CBS Statline, 2022¹³²).

Net als de boekencollectie, is ook het aantal boekuitleningen van de openbare bibliotheken sinds 2001 afgenomen. Deze afname geldt zowel voor het aantal uitleningen van boeken voor volwassenen, als van boeken voor jeugd. Bij jeugd geldt dat er met name sprake is van een afname in de periode vanaf 2007 tot 2015. Mogelijk heeft dit te maken met het onderdeel de Bibliotheek op School (dBos) van het programma Kunst van Lezen dat liep van 2008-2015, waardoor kinderen via school toegang hebben tot een collectie boeken om mee naar huis te nemen (zie ook paragraaf 4.2.4 en bijlage F evaluatiefiche 4). In 2015 stopt de dalende trend in uitleningen van jeugdboeken en in 2020 is het aantal uitleningen hoger dan het aantal uitleningen van boeken voor volwassenen. Dit is mogelijk het gevolg van de regels voor het heffen van contributie bij jeugd onder de Wsob (zie ook paragraaf 4.2.4 en bijlage F evaluatiefiche

¹²⁹ Burgt, A. van de & Klaren, M. (2022). *Bibliotheekstatistiek 2021*. Den Haag: KB.

¹³⁰ CBS (2022) [StatLine - Openbare bibliotheken; leden, collectie, uitleningen vanaf 1900 \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

¹³¹ Bibliotheek Netwerk (2022) [Dashboard Bibliotheekstatistiek \(Gegevenslevering Wsob\) | Bnetwerk \(bibliotheeknetwerk.nl\)](https://bibliotheeknetwerk.nl).

¹³² [StatLine - Openbare bibliotheken; leden, collectie, uitleningen vanaf 1900 \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

10).¹³³ In 2020 was er, waarschijnlijk als gevolg van sluitingen van bibliotheeklocaties vanwege de coronamaatregelen, een afname in het aantal uitleningen bij de openbare bibliotheek.

Naast het bereik van bibliotheken, geeft ook het bereik van boekhandels en de verkoop van boeken inzicht in het bereik van de letteren. Over het aantal verkochte unieke boeken zijn cijfers beschikbaar over de periode van 2016 tot en met 2020. In deze periode nam het aantal verkochte unieke titels toe met 38 procent, van 397.000 in 2016 tot 549.000 in 2020.¹³⁴

Digitaal aanbod en consumptie. De ontwikkeling van het aantal licenties van de digitale bibliotheek, die de basis zijn voor het aanbod digitaal, verdriedubbelde in de periode 2015-2019 tot een totaal van 31.890 in 2019. De omvang van het aanbod van de digitale openbare bibliotheek was hiermee in 2019 gelijk aan 0,1 procent van het aanbod van de fysieke collectie van de openbare bibliotheken. Ook in het gebruik van de digitale bibliotheek is een sterke stijging zichtbaar. Het aantal uitleningen van e-books nam in de periode vanaf 2015 toe met 141 procent tot een totaal van 3,9 miljoen uitleningen in 2019. Het aantal uitleningen van e-books bij de digitale bibliotheek was in 2019 gelijk aan 6,3 procent van het aantal uitleningen van boeken van de openbare bibliotheken. Het totaal aantal uitleningen bij de digitale bibliotheek was in 2019 gelijk aan 10,9 procent van het totaal aantal uitleningen van de openbare bibliotheken.^{135 127}

Betrokkenheid. In tabel 10 is de ontwikkeling van het aantal bibliotheekvrijwilligers opgenomen. In de periode van 2015 tot en met 2020 is een sterke stijging zichtbaar in het aantal vrijwilligers en in 2020 is het aantal vrijwilligers met 22.627 een ruime verdubbeling van het aantal vrijwilligers in 2015.

Vrijwilligers	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal	10.828	13.489	15.990	19.776	21.978	22.627

Tabel 10. Ontwikkeling van het aantal bibliotheekvrijwilligers. (Bron: KB, 2022¹³⁶).

De cijfers over deelname aan 'letteren' als cultuursector laat een dalende trend zien in de interesse in het fysieke boek en het lezen daarvan. Ook de beoefening in de vorm van schrijven, die onzes inziens niet negatief beïnvloed hoeft te zijn door de coronamaatregelen, laat een daling zien. Het aantal bibliotheeklocaties en vrijwilligers lijkt daartegenover juist toe te nemen. Dit is mogelijk te verklaren in het licht van de Wsob, waaronder de bibliotheken meer nog dan al het geval was, zich ontwikkeld hebben naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek met een publiek-maatschappelijke opdracht (zie ook paragraaf 4.2.4 en bijlage F evaluatiefiche 10).

3.2.6 Nederlandse Publieke Omroep

Deelname onder de bevolking. De NPO is opgenomen in deze beleidsdoorlichting, niet als zijnde een cultuurdeelsector, maar als organisatie met een wettelijke taak rondom cultuur en cultuurdeling. Zelf onderscheidt de organisatie in haar aanbod nieuws, opinie, samenleving, expressie (eerder expressie en kunst), kennis, sport, amusement en overige programma's. Voor deze beleidsdoorlichting is met name het bereik van de programmering 'expressie' interessant. Hieronder vallen kunstinformatie, muziekinformatie, Nederlandse en buitenlandse fictie, cabaret en kleinkunst, satire en muziek (waaronder de categorieën populair, klassiek en overig).¹³⁷ We kiezen er daarom voor het bereik van de NPO te presenteren voor televisie, radio en integraal voor het aanbod van kunst en expressie. In figuur 19 zijn de beschikbare cijfers hierover opgenomen. De eerste cijfers zijn beschikbaar over het televisiebereik van

¹³³ StatLine - Openbare bibliotheken (cbs.nl).

¹³⁴ KVB Boekwerk (2021) Online: [Verkoopcijfers 2021 - KVB Boekwerk](#).

¹³⁵ CBS (2020) [StatLine - Landelijke digit. openb. bibl.: gebruik, accounts en licenties 2015 - 2019 \(cbs.nl\)](#) || CBS (2022) [StatLine - Openbare bibliotheken; leden, collectie, uitleningen vanaf 1900 \(cbs.nl\)](#).

¹³⁶ KB (2022) [Dashboard Bibliotheekstatistiek \(Gegevenslevering Wsob\) | Bnetwerk \(bibliotheeknetwerk.nl\)](#).

¹³⁷ Tweede Kamer (2020) *Toekomst Mediabeleid. Lijst van vragen en antwoorden*. Kamerstuk 32827, nr. 201.

de NPO onder de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder in 2003¹³⁸. In 2007 is de leeftijdsindeling aangepast en is het bereik weergegeven voor de bevolking van 13 jaar en ouder. Het bereik van zowel televisie als radio toont een continu dalende trend over de periode vanaf respectievelijk 2007 en 2008.¹³⁹



Figuur 19. Ontwikkeling publieksbereik NPO in de periode 2003-2020 (excl. 2016).¹⁴⁰ (Bronnen: NPO, 2008-2020¹³⁹; SKO, 2003- 2021¹³⁸).

Vanaf 2017 rapporteert de NPO ook over het integrale bereik en de verschillende soorten programmering. Hierbij gaat het over 5 minuten radio, televisie of online kijken of luisteren. Het integrale bereik van de NPO laat een lichte stijging zien in de periode 2017-2020. In 2020 nam 85,7 procent van de Nederlandse bevolking van 13 jaar en ouder minimaal 5 minuten achtereenvolgens per week kennis van enig onderdeel van de programmering van de NPO. Onder de oudere doelgroepen was dit bereik hoger dan onder jongere doelgroepen. In tabel 11 is de ontwikkeling van het weekbereik in de periode 2017-2020 per leeftijdsgroep opgenomen.

Leeftijdsgroep	2017	2018	2019	2020
13 – 19 jaar	57,2 %	56,5 %	49,6 %	59,5 %
20 – 34 jaar	76,7 %	74,6 %	70,7 %	74,9 %
35 – 49 jaar	84,6 %	83,5 %	82,9 %	85,1%
50 – 64 jaar	91,3 %	90,1 %	91,7 %	91,4 %
65 jaar en ouder	96,4 %	94,8 %	95,5 %	96,2 %

Tabel 11. Ontwikkeling integraal weekbereik NPO in de periode 2017-2020, uitgesplitst naar leeftijd, op basis van 5 minuten aangesloten consumptie. (Bronnen: NPO terugblikken jaren 2017-2020).¹³⁹

Over het bereik van expressie- en kunstprogrammering is door de NPO gerapporteerd over de periode 2011-2014 en 2017-2020. Tussen 2011 en 2014 daalde het bereik van deze programmering van 63,7 procent van de bevolking van 6 jaar en ouder naar 59,4 procent. In 2017 was het bereik 46,7 procent onder deze groep. In de jaren vanaf 2017 nam dit licht toe en 2020 keek 47,8 procent van de Nederlandse bevolking wekelijks minimaal 5 minuten naar de expressieprogrammering van de NPO. Onder 13-34-jarigen, de meest moeilijk bereikbare doelgroep van NPO 3, was dit 26,9 procent. Onder 13-49-jarigen, de meest moeilijk bereikbare doelgroep van NPO 1, was dit 34,9 procent.¹³⁹

3.2.7 Erfgoed

Deelname onder de bevolking. In de VTO zijn sinds 2014 cijfers opgenomen over het bezoek aan erfgoed, waarbij het gaat over bezoek aan bijvoorbeeld archieven, archeologie en historische binnensteden. Het aandeel van de bevolking

¹³⁸ SKO (2003 e.v.) *Jaarpersbericht*. Online: [Jaaroverzichten \(kijkonderzoek.nl\)](https://www.kijkonderzoek.nl/jaaroverzichten) || SKO (2003 e.v.) *SKO Jaarrapport*. Online: [Jaarrapporten \(kijkonderzoek.nl\)](https://www.kijkonderzoek.nl/jaarrapporten).

¹³⁹ NPO (2008 e.v.) *Terugblik*. Online: [Terugblik - Over NPO](https://www.npo.nl/terugblik).

¹⁴⁰ Televisie- en radiobereik op basis van 15 minuten aaneengesloten kijken of luisteren per week of dag; integraal bereik op basis van 5 minuten radio, televisie of online kijken of luisteren; bereik expressie en kunst op basis van 5 minuten kijken per week (2017: 1 minuut).

van 12 jaar en ouder dat dit ten minste 1 keer per jaar doet, varieerde in de periode van 2014-2018 tussen de 64 en 66 procent. In 2020 lag dit aandeel lager en bezocht 47 procent ten minste 1 keer erfgoed. Dit is te verklaren door corona. De gemiddelde bezoeksfrequentie was 4 keer per jaar in 2020 tegenover 5 keer per jaar in de jaren daarvoor. Sinds 2012 zijn cijfers opgenomen over de beoefening van erfgoed. In de periode van 2012 tot 2018 is het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat erfgoed beoefent toegenomen van 27 procent tot 32 procent. In 2020 was het aandeel 31 procent en was het aandeel frequente beoefenaars (ten minste 1 keer per maand) 11 procent, ten opzichte van 8 procent in 2012.¹⁴¹



Figuur 20. Ontwikkeling in het bezoek aan en de beoefening van erfgoed onder de Nederlandse bevolking. (Bron: VTO, 2012-2020¹⁴²)

Aanbod en consumptie. In de VTO wordt onder erfgoed onder andere archieven, archeologie en historische binnensteden onderscheiden. In bredere zin, kan erfgoed opgedeeld worden in verschillende deelsectoren, namelijk: gebouwd erfgoed, erfgoed en leefomgeving, archeologie, roerend erfgoed en immaterieel erfgoed (hieronder vallen kennis van de natuur, orale tradities, sociale praktijken, ambachten en uitvoerende kunsten). Voor de ontwikkeling in het aanbod hiervan, verwijzen we naar de erfgoedbalans van 2017¹⁴³ en de beleidsdoorlichting erfgoed van 2022¹⁴⁴. Wel gaan we kort in op het digitale aanbod van musea. Voor de ontwikkeling van bezoek aan en consumptie van erfgoed, kijken we vervolgens naar bezoeken aan musea (exclusief beeldende kunst) en specifieke erfgoedevenementen.

In tabel 12 zijn de cijfers over het digitale aanbod van de collectie opgenomen. In 2020 heeft 14 procent van de Nederlanders van 12 jaar en ouder een online museumcollectie of tentoonstelling bezocht¹⁴⁵. Ook weten we dat in brede zin “het bezoek aan museumwebsites omhoog ging van 3,5 naar 4,7 keer per jaar”.¹⁴⁶

¹⁴¹ Boekman (2022) Online: [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

¹⁴² SCP (VTO 2014-2016). In: Broek, A. van den & Y. Gieles (2018). *Het culturele leven*. || SCP (VTO 2012-2016). In: Wennekers, A. et al. (2019) *De sociale staat van Nederland*. || Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

¹⁴³ Ministerie van OCW (2017). *Erfgoedbalans 2017*. Online: [Erfgoedbalans 2017 | Publicatie | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed](#).

¹⁴⁴ Horst, A. van der, Nijhorst, R., Nauta, O. & J. Weemstra (2022). *Beleidsdoorlichting Nederlands Erfgoedbeleid*. Amsterdam: DSP-groep.

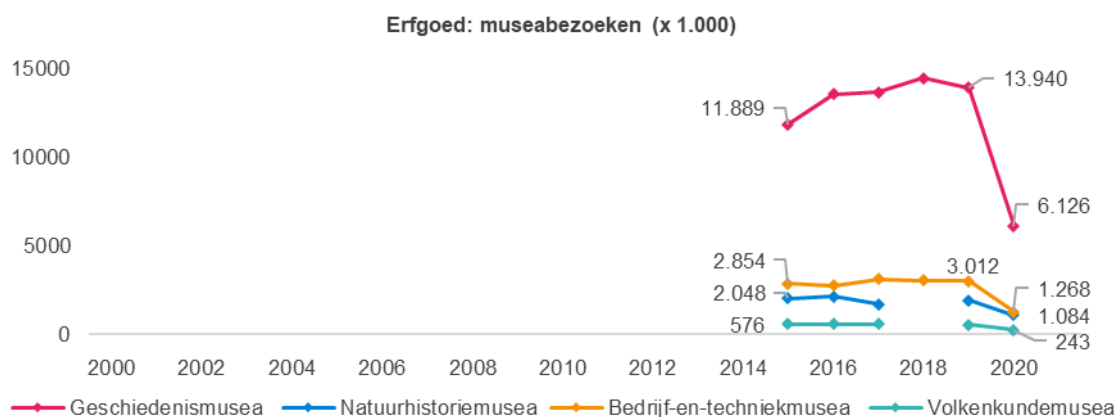
¹⁴⁵ Boekmanstichting/OCW/CBS (2022). *Digitaal cultuurbezoek*. Online via: <https://www.cultuurmonitor.nl/cultuur-in-2021-vijf-trends/>.

¹⁴⁶ NGA (2021). Online: [nga_onderzoek_kunstmarkt_2021.pdf \(nederlandsegalerieassociatie.nl\)](#). Zie ook paragraaf 3.2.3.

	Geschiedenis	Natuurhistorie	Bedrijf en techniek	Volkenkunde
Deel v/d collectie gedigitaliseerd (2020)	64%	54%	69%	81%
Deel v/d collectie via internet toegankelijk	33%	44%	34%	65%

Tabel 12. Aandeel van de collectie van musea dat gedigitaliseerd is en via internet toegankelijk. (Bronnen: CBS, 2022¹⁴⁷; RCE, 2022¹⁵⁰).

In de Erfgoedbalans van 2017 wordt gesteld dat musea 'de belangrijkste hoeders van het roerend erfgoed' zijn.¹⁴⁸ Inzicht in het aanbod van en bezoek aan musea biedt dan ook aanvullend inzicht over de interesse en deelname aan erfgoed. Cijfers over kunstmusea zijn door ons reeds besproken in paragraaf 3.2.3. In figuur 21 is de ontwikkeling van het aantal bezoeken aan geschiedenismusea, natuurhistoriemusea, bedrijf-en-techniekmusea en volkenkundemusea opgenomen. Omdat vanaf het verslagjaar 2015 de opzet van de Museumstatistiek van het CBS ingrijpend is gewijzigd, laten we de cijfers van voor 2015 buiten beschouwing. In de periode van 2015 tot 2019 nam het aantal bezoeken aan deze musea toe van 17,4 miljoen naar 19,4 miljoen per jaar. In dezelfde periode bleef het aantal musea met 491 in 2015 en 499 in 2019 nagenoeg gelijk¹⁴⁹. In 2020 nam als gevolg van de coronamaatregelen het aantal bezoeken af tot 8,7 miljoen, maar nam het aantal musea juist licht toe tot 509.



Figuur 21. Ontwikkeling in bezoeken aan geschiedenismusea, natuurhistoriemusea, bedrijf-en-techniekmusea en volkenkundemusea. (Bronnen: RCE, 2022¹⁵⁰; CBS, 2022¹⁴⁷).

In tabel 13 is de ontwikkeling van het aantal bezoekers en deelnemers aan erfgoedevenementen weergegeven waarvan de RCE in de Erfgoedmonitor het bezoek of de deelname monitort. Voor de verschillende evenementen geldt dat het aantal bezoekers in de periode tot 2019 sterk is toegenomen. In 2019 telden de 8 evenementen in de monitor ruim 2 miljoen bezoekers c.q. deelnemers¹⁵⁰. Dit is groei van 28 procent ten opzichte van 2016. Als gevolg van de coronamaatregelen en annulering van diverse evenementen is het aantal bezoeken in 2020 lager dan in 2019.

¹⁴⁷ CBS (2022) [Musea naar provincie en type, 2009-2020 \(cbs.nl\)](#).

¹⁴⁸ Ministerie van OCW (2017). *Erfgoedbalans 2017*. Online: [Erfgoedbalans 2017 | Publicatie | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed](#).

¹⁴⁹ CBS (2022) [Musea naar provincie en type, 2009-2020 \(cbs.nl\)](#).

¹⁵⁰ RCE (2022) *Erfgoedmonitor*. Online: [Swing Viewer - Erfgoedevenementen - 2021 - Nederland \(cultureelerfgoed.nl\)](#).

Erfgoedevenement	Aantal bezoekers en deelnemers (x 1.000)									Ontwikkeling (%)	
	'01	'09	'11	'13	'16	'17	'18	'19	'20	2001* 2019	2019 2020
Maand v/d Geschiedenis					305	395	487	500	400	+ 27	- 20
<u>Gebouwd erfgoed</u>											
Nationale Molendag			75	85	85	90	125	130	**	+ 73	
Dag v/h Kasteel				40	75	80	85	51	15	+ 28	- 71
Open Monumentendag	700	850	950	900	1.000	1.000	1.056	1.222	523	+ 75	- 57
<u>Erfgoed en leefomgeving</u>											
Natuurwerkdag	1	10	13	14	14	14	16	14	**	+1122	
<u>Archeologie</u>											
Nationale Archeologiedagen					35	45	56	40	**	+ 13	
Romeinenweek	1	10	13	14	25	30	33	34	**	+2857	
<u>Roerend erfgoed</u>											
Museumnacht		56	64	62	58	51	55	55	9	- 1	- 84

Tabel 13. Ontwikkeling van het aantal bezoekers aan erfgoedevenementen sinds 2001 (* of eerste meetjaar) tot 2019 en tussen 2019 en 2020. (Bron: RCE, 2022¹⁵⁰). ** Evenement geannuleerd in verband met corona.

Betrokkenheid. In tabel 14 is de ontwikkeling van het aantal leden van erfgoedverenigingen opgenomen. Het aantal leden en de ontwikkeling hierin wisselt sterk tussen de verenigingen. In 2018 hadden de verschillende erfgoedverenigingen krap 730.000 leden. Dit is een afname in leden van 19 procent ten opzichte van 2008, toen de verenigingen bijna 900.000 leden hadden. Cijfers over 2020 en 2021 zijn nog niet beschikbaar.

Erfgoedvereniging	Aantal leden (x 1.000)						Ontwikkeling (%) 2008*-2018
	'08	'10	'12	'14	'16	'18	
<u>Gebouwd erfgoed</u>							
Heemschut	6,8	6,2	5,6	5,0	4,7	4,3	- 37
Hendrick de Keyser	3,1	3,5	4,1	4,4	4,5	4,9	+ 57
<u>Erfgoed en leefomgeving</u>							
Natuurmonumenten	883,0	768,0	732,0	724,6	719,8	713,2	- 19
Nederlands Cultuurlandschap		4,6	4,2	3,7	3,3	3,0	- 34
<u>Archeologie</u>							
AWN	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	2,0	- 9
NJBG	0,5		0,4	0,1			
De Detector Amateur				1,7	1,8	1,8	+ 10

Tabel 14. Ontwikkeling van het aantal leden van erfgoedverenigingen in de periode 2008 (* of eerste meetjaar) tot 2018. (Bron: RCE, 2022, *Erfgoedmonitor*¹⁵¹).

3.3 Doelgroepenbereik

In de VTO wordt niet alleen gekeken naar het bereik van cultuur onder de bevolking, maar ook naar de verdeling van consumptie op basis van verschillende persoonskenmerken. Er wordt onderscheid gemaakt in opleiding (eigen en die van ouders), herkomst, leeftijd, stedelijkheid, inkomen en geslacht. De Boekmanstichting presenteert deze cijfers gecorrigeerd en geïndexeerd, om een goede vergelijking te kunnen maken over het bereik van cultuur onder de bevolking¹⁵². We gebruiken de VTO van over 2020 als basis voor de bespreking van het doelgroepenbereik van cultuur (als zijnde de samenvoeging van kunst en erfgoed), waarbij we wederom onderscheid maken tussen receptieve en actieve cultuurdeelname. We vullen dit waar mogelijk aan met inzichten uit onderzoeken en evaluaties over doelgroepenbereik.

¹⁵¹ RCE (2022) *Erfgoedmonitor*. Online: [Swing Viewer - Leden erfgoedverenigingen - 2018 - Nederland](https://swingviewer.nl/leden-erfgoedverenigingen-2018-nederland) (cultureelerfgoed.nl).

¹⁵² Goedhart, M. et al. (2022). *Cultuur en Participatie*. Boekmanstichting. Online: [Cultuur en participatie - Cultuurmonitor](https://cultuurmonitor.nl).

Voor inzicht in het doelgroepenbeleid baseren we ons op de resultaten van de VTO over 2020, zoals gedeeld in de cultuurmonitor van de Boekmanstichting. Voor inzicht in het bereik op basis van migratieachtergrond maken wij daarom dezelfde kanttekening hierbij, te weten: "In de VTO wordt anno 2020 op basis van de hoofdingeling van het CBS nog een onderscheid gemaakt tussen 'westers' en 'niet-westers'. Het CBS heeft, aangemoedigd door recente maatschappelijke discussies over de houdbaarheid van deze termen, aangekondigd deze indeling vanaf 2022 geleidelijk te veranderen naar een indeling van de bevolking naar herkomst. De nieuwe herkomstindeling bestaat uit twee onderdelen: geboren in Nederland, en herkomstland" (CBS, 2022).

3.3.1 Receptieve cultuurdeelname

Het cultuurbezoek onder de Nederlandse bevolking verschilt op basis van persoonskenmerken en ook tussen kunst en erfgoed. Opleidingsniveau, leeftijd en inkomen zijn het meest bepalend. Bij erfgoed spelen eigen opleidingsniveau en dat van de ouders, migratieachtergrond en inkomen een grotere rol. Leeftijd is echter minder van invloed dan bij kunst. Stedelijkheid en geslacht zijn in cultuurbezoek minder van invloed. In tabel 15 zijn de cijfers opgenomen over het cultuurbezoek uitgesplitst op basis van de verschillende persoonskenmerken.

		Cultuurbezoek	Kunstbezoek	Erfgoedbezoek
Eigen onderwijs	Lager	92	91	81
	Middelbaar	102	103	102
	Hoger	107	108	122
Onderwijs ouders	Lager	98	98	94
	Middelbaar	102	103	103
	Hoger	103	104	115
Migratieachtergrond	Nederlands	101	101	104
	Westers	99	100	102
	Niet-westers	96	96	81
Leeftijd	12-19 jaar	114	117	116
	20-34 jaar	103	104	97
	35-49 jaar	100	100	100
	50-64 jaar	98	97	101
	65+ jaar	82	91	96
Stedelijkheid	(Zeer sterk) stedelijk	101	101	102
	Weinig stedelijk	100	99	100
Gezinsinkomen	Laag	95	95	90
	Midden	101	101	101
	Hoog	104	104	110
Geslacht	Man	99	98	99
	Vrouw	102	102	103

Tabel 15. Cultuurbezoek naar persoonskenmerken voor de periode 2014-2020 (in indexcijfers, 100 is gemiddeld). (Bron: Boekmanstichting, 2022¹⁵³).

Het bezoek aan verschillende culturele locaties, laat ook een verschil zien op basis van persoonskenmerken. Voor het bezoek aan musea, bibliotheken, festivals en feesten, is opleidingsniveau wederom een belangrijke factor. In het bereik van deze verschillende locaties valt op dat de bibliotheken als enige locatie een hoger bereik hebben onder mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en onder mensen met een laag gezinsinkomen. In brede zin, is het bezoek onder deze groepen lager. Een mogelijke verklaring hiervoor is de Wsob en de ontwikkeling van de bibliotheken naar maatschappelijke-bibliotheken (zie paragraaf 4.2.4). Ook geven de bibliotheken zelf aan dat tijdens de lockdowns in

¹⁵³ Aansluitend bij de cultuurmonitor "[zijn] percentages vetgedrukt als een persoonskenmerk statistisch significant samenhangt met cultuurbezoek ($p < 0,05$). De significantie wordt altijd ten opzichte van de controlegroep (de eerste rij van een groepsvergelijking) getoond. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld bij Cultuur 'Eigen onderwijs: lager' significant afwijkt van 'Eigen onderwijs: hoger'" (Bron: Boekmanstichting (2022). [Cultuur en participatie - Cultuurmonitor](#)).

2020 als gevolg van corona, driekwart van de bibliotheken inzette op kwetsbare groepen, als minder-digitaalvaardigen en laaggeletterden en groepen die kampten met eenzaamheid en oplopende leerachterstanden¹⁵⁴.

		Museum	Bibliotheek	Festival	Optreden op feest
Eigen onderwijs	Lager	75	78	86	88
	Middelbaar	98	100	100	101
	Hoger	136	130	110	114
Onderwijs ouders	Lager	90	91	97	96
	Middelbaar	106	106	103	102
	Hoger	124	118	100	108
Migratieachtergrond	Nederlands	104	100	101	103
	Westers	105	93	115	98
	Niet-westers	80	117	83	88
Leeftijd	12-19 jaar	124	187	158	118
	20-34 jaar	87	82	121	122
	35-49 jaar	95	111	98	103
	50-64 jaar	103	79	87	98
	65+ jaar	107	85	65	72
Stedelijkheid	(Zeer sterk) stedelijk	106	106	104	99
	Weinig stedelijk	97	97	94	102
Gezinsinkomen	Laag	91	105	87	91
	Midden	99	104	97	97
	Hoog	112	95	111	111
Geslacht	Man	97	82	97	101
	Vrouw	105	119	101	100

Tabel 16. Bezoek aan culturele instellingen naar persoonskenmerken voor de periode 2012-2020 (in indexcijfers, 100 is gemiddeld)¹⁵⁵. (Bron: Boekmanstichting, 2022¹⁵³).

3.3.2 Actieve cultuurdeelname/ beoefening

Cultuurbeoefening is net als bezoek niet gelijk verdeeld onder de bevolking. Voor we ingaan op deze verschillen, herhalen we de belangrijkste cijfers over cultuurbeoefening, zodat duidelijk is over welk deel van de bevolking we het hebben. In 2018 en 2020 deed respectievelijk 64 en 61 procent van de bevolking van 12 jaar en ouder ten minste 1 keer per jaar aan cultuurbeoefening. Het aandeel kunstbeoefening was respectievelijk 54 en 50 procent en erfgoedbeoefening 32 en 31 procent. In tabel 17 zijn de geïndexeerde cijfers over cultuurbeoefening naar de verschillende persoonskenmerken opgenomen voor de periode van 2012 tot en met 2020.

De persoonskenmerken opleidingsniveau, leeftijd en geslacht waren in de periode 2012-2020 het meest bepalend in de cultuurbeoefening onder de bevolking van 12 jaar en ouder. Jongeren in de leeftijd van 12-19 jaar deden het meest aan cultuurbeoefening, met name de kunstbeoefening is onder jongeren hoger dan de andere leeftijdsgroepen. Ook was het aandeel cultuurbeoefenaars onder hoger opgeleiden in 2012-2020 hoger dan onder lager opgeleiden. Wat opvalt in de cijfers, is dat in vergelijking met cultuurbezoek, mensen met een laag gezinsinkomen vaker aan beoefening doen dan mensen met een hoog inkomen. Bij bezoek is dit omgekeerd.

¹⁵⁴ Oomes, M., Burgt, A. van den & A. van den Dool (2021). *Dossier de bibliotheek in coronatijd*. Online: [Bibliotheken in crisistijd | Bnetwerk \(bibliotheeknetwerk.nl\)](https://bibliotheeknetwerk.nl/crisistijd).

¹⁵⁵ Percentages zijn vetgedrukt als er sprake is van een significant verschil tussen de meetjaren.

		Cultuurbeoefening	Kunstbeoefening	Erfgoedbeoefening
Eigen onderwijs	Lager	83	82	74
	Middelbaar	102	101	106
	Hoger	118	121	120
Onderwijs ouders	Lager	94	93	89
	Middelbaar	104	104	104
	Hoger	111	113	115
Migratieachtergrond	Nederlands	101	102	98
	Westers	105	102	118
	Niet-westers	90	86	91
Leeftijd	12-19 jaar	135	152	119
	20-34 jaar	103	108	99
	35-49 jaar	90	88	83
	50-64 jaar	93	90	97
	65+ jaar	96	89	106
Stedelijkheid	(Zeer sterk) stedelijk	102	102	104
	Weinig stedelijk	98	98	94
Gezinsinkomen	Laag	103	105	104
	Midden	100	99	98
	Hoog	98	97	95
Geslacht	Man	98	90	117
	Vrouw	102	109	82

Tabel 17. Cultuurbeoefening naar persoonskenmerken voor de periode 2012-2020 (in indexcijfers, 100 is gemiddeld)¹⁵⁵.
(Bron: Boekmanstichting, 2022¹⁵³).

3.3.3 Cultuurdeelname van mensen met een beperking

Een belangrijk thema waarover duidelijke en vergelijkbare cijfers ontbreken, is de cultuurdeelname van mensen met een beperking. In 2019 liet OCW onderzoek uitvoeren naar de toegankelijkheid van culturele instellingen voor mensen met een beperking¹⁵⁶. Hieruit bleek dat mensen met een beperking, zowel verstandelijk, zintuigelijk of fysiek, veel obstakels ervaren in het bezoeken van culturele instellingen. Ook bleek dat het Nederlandse overheidsbeleid achterloopt ten opzichte van andere landen op het gebied van toegankelijkheid. Er zijn echter geen algemene cijfers over cultuurdeelname onder de groep mensen met een beperking. In de laatste editie van de VTO (jaar 2020) wordt voor het eerst gevraagd naar cultuurdeelname van mensen met een beperking. Deze zijn echter niet gepubliceerd vanwege de beperkte representativiteit van de cijfers: het jaar 2020 is door de coronabeperkende maatregelen in dat jaar niet representatief. Het publiceren van de cijfers zou een vertekend beeld kunnen geven gezien er slechts één waarde (die van 2020) bekend is. De complexiteit van het onderwerp en het werken met persoonsgegevens spelen hierbij ook een rol. Bovendien geeft de Boekmanstichting aan dat eerst in beeld moet worden gebracht wat we willen meten en hoe om constructieve stappen te kunnen zetten naar het eenduidig en op relevante wijze onderzoeken (en dus in kaart brengen) van diversiteit en inclusie in de culturele sector. Dit geldt ook voor het meten van cultuurdeelname van mensen met een beperking¹⁵⁷. Wat betreft cultuurdeelname hebben wij alleen cijfers gevonden over bezoek van mensen met een fysieke beperking aan de bibliotheek, bioscoop of theater en een attractie of museum.

¹⁵⁶ Significant APE (2020). *Onbeperkt cultuur beleven*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

¹⁵⁷ Boekmanstichting (2022). [Diversiteit en inclusie - Cultuurmonitor](#).

	Mensen met een lichte beperking	Mensen met een matige beperking	Mensen met een ernstige beperking
Bibliotheek (regelmatig**)	12%	11%*	8%*
Bioscoop of theater (maandelijks)	50%	40%*	25%*
Attractie of museum (maandelijks)	56%	42%*	26%*

Tabel 18. Cultuurbezoek naar ernst van lichamelijke beperking (deelnemers aan het NPCG, 2018-2019)¹⁵⁸. (Bron: SCP, 2021¹⁵⁹).

In 'Lang niet toegankelijk', een onderzoek van het SCP naar de ervaringen van mensen met een lichamelijke beperking zijn cijfers opgenomen over het bezoek van publieke voorzieningen door mensen met een lichamelijke beperking. Hiervoor is gebruik gemaakt van data van de Participatiemonitor¹⁶⁰, dat alleen informatie over mensen met een lichamelijke beperking bevat. Omdat uit eerder onderzoek bleek dat mensen met een lichte beperking nauwelijks minder deelnemen aan de samenleving dan mensen zonder beperking, is in het onderzoek de vergelijking gemaakt tussen mensen met een lichte beperking, een matige beperking en een ernstige beperking. Uit het onderzoek blijkt dat het aandeel van de mensen met een lichte beperking dat regelmatig een bibliotheek bezoekt 15 procent is. Hoe vaak regelmatig is, is niet toegelicht. Tevens bezoekt van deze groep 50 procent maandelijks een bioscoop of theater en 56 procent een attractie of museum. Het bezoek aan culturele instellingen onder mensen met een matige of ernstige beperking is voor alle categorieën significant lager dan het bezoek onder mensen met een lichte beperking.¹⁶¹ Vanwege verschillen in meetmethode en definiëring, is een vergelijking met de cijfers uit de VTO niet mogelijk.

3.3.4 Reflectie

De VTO laat een duidelijk beeld zien van welke groepen in meer en mindere mate deelnemen aan cultuur. Wanneer we kijken naar de uitsplitsingen die gemaakt worden in de cultuurmonitor, zien we een gevarieerd beeld naar voren komen. Er zijn slechts een paar groepen die over de hele breedte meer of minder deelnemen aan cultuur. Opleiding en leeftijd zijn hierin het meest leidend. In algemene zin geldt: hoe hoger de eigen opleiding of hoe lager de leeftijd, des te hoger de cultuurdeelname; en hoe lager de eigen opleiding en hoe hoger de leeftijd, des te lager de cultuurdeelname. Er zijn geen cijfers over de deelname van mensen met een beperking, maar uit verschillend onderzoek blijkt dat de groep veel belemmeringen ervaart voor gelijke deelname (zie Significant APE, 2020¹⁵⁶; Vermeij & Hamelink, 2021¹⁵⁹).

Op basis van de VTO komt verder een gevarieerd beeld naar voren:

- a. Groepen die relatief veel deelnemen aan cultuurbezoek of -beoefening:
 - i. Hoger opgeleiden of mensen met hoger opgeleide ouders. Deze groep neemt vaker deel aan cultuur, zowel receptief als actief. Met name in erfgoed nemen zij vaker deel.
 - ii. Jongeren in de leeftijd van 12-19 jaar. Deze groep bezoekt en beoefent vaker cultuur, zowel kunst als erfgoed. Met name bezoek aan bibliotheken en festivals en in kunstbeoefening is de deelname van deze groep hoog.
 - iii. Hoge inkomens. Cultuurbezoek is onder deze groep hoger dan onder midden en lage inkomens.
 - iv. Lage inkomens. Cultuurbeoefening is onder deze groep hoger dan onder midden en hoge inkomens.
 - v. Vrouwen. In brede zin nemen vrouwen vaker deel aan cultuur, zowel in bezoek als beoefening (met uitzondering van erfgoedbeoefening).
- b. Groepen die relatief weinig deelnemen aan cultuurbezoek of -beoefening:
 - i. Mensen met een lagere opleiding of met ouders met een lagere opleiding. Deze groep neemt relatief minder vaak deel aan cultuur. Dit geldt voor zowel receptieve cultuurdeelname als actieve cultuurdeelname.

¹⁵⁸ * = Significant verschil met mensen met een lichte beperking. ** = onbekend hoe vaak regelmatig is.

¹⁵⁹ Vermeij, L. & W. Hamelink, 2021. *Lang niet toegankelijk*. Den Haag: SCP.

¹⁶⁰ Nivel, 2018, 2019. Participatiemonitor National Panel Chronisch zieken en Gehandicapten (NPCG).

¹⁶¹ Vermeij, L. & W. Hamelink, 2021. *Lang niet toegankelijk*. Den Haag: SCP.

-
- ii. Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het cultuurbezoek en de beoefening onder deze groep is lager dan bij mensen met een Nederlandse of westerse migratieachtergrond. Het verschil is het grootst bij erfgoedbeoefening. Opvallende uitzondering is het bibliotheekbezoek, dat significant hoger is onder de groep mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.
 - iii. Ouderen in de leeftijd van 65+. Deze groep bezoekt en beoefent minder vaak cultuur in de brede zin. De deelname aan museumbezoek en erfgoedbeoefening zijn hierop echter uitzondering.
 - iv. Inwoners van weinig stedelijk gebieden. Verschillen met inwoners van (zeer sterk) stedelijke gebieden zijn klein wat betreft cultuurbezoek en -beoefening in brede zin. Het bezoek aan musea, bibliotheken en festivals is echter onder deze groep lager. Het bezoek aan optredens op feesten daarentegen weer hoger.
 - v. Hoge inkomens. Cultuurbeoefening is onder deze groep lager dan onder midden en lage inkomens.
 - vi. Lage inkomens. Cultuurbezoek is onder deze groep lager dan onder midden en hoge inkomens. Het bezoek aan bibliotheken, daarentegen is onder deze groep hoger.
 - vii. Mannen. In brede zin nemen mannen minder vaker deel aan cultuur, zowel in bezoek als beoefening (met uitzondering van erfgoedbeoefening).

Het is slechts beperkt mogelijk om deze inzichten te verbinden aan de instrumenten voor de uitvoering van het beleid. Op basis van het beleid en de cijfers lijkt het echter logisch dat de Wsob (zie paragraaf 4.2.4) en het programma leesbevordering (zie paragraaf 4.2.6) een positieve invloed hebben op groepen die breder door het cultuurbeleid minder goed worden bereikt. Het bibliotheekbezoek is onder mensen met niet-westerse migratieachtergrond en lage inkomens relatief hoog. Dit terwijl de cultuurdeelname van deze groepen op andere onderdelen juist lager is.

Het zijn de Wsob, het Programma Leesbevordering en de NPO die doelgroepen specificeren. Wat betreft het bereik van de andere instrumenten kan in zekere mate, maar beperkt, geredeneerd worden welke rol zij spelen in het bereik van doelgroepen. Er zijn er geen directe verbanden te leggen, met name omdat veel instrumenten zich richten op makers en aanbieders. Hierachter zit de aanname die wij ook expliciet maken in de beleidstheorie, dat met een divers en gespreid aanbod een groter en meer divers publiek wordt bereikt. Zo stelt ook de Raad voor Cultuur over de BIS: *“Door het landelijke cultuurbestel open te stellen voor een ruimere verscheidenheid aan disciplines, genres, kunstenaars en creatieven, zal naar verwachting ook een groter en diverser publiek worden bereikt”*¹⁶². Deze aanname blijft in de meeste instrumenten wat betreft de samenstelling van dat publiek ongedefinieerd, waardoor ook in de monitoring en evaluatie dit het geval is en niet inzichtelijk is welke groepen bereikt worden. De Raad voor Cultuur adviseert hier ook over met betrekking tot de BIS: *“Vanwege het belang om het huidige en het potentiële publiek beter in kaart te brengen, adviseert de raad de mogelijkheid te verkennen om een nieuwe landelijke ondersteunende instelling op te richten voor het verzamelen, analyseren en delen van publieksdata”*¹⁶².

¹⁶² Raad voor Cultuur (2019). Advies Cultuurbestel 2021 - 2024. Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk staat een terugblik op de evaluatie van instrumenten voor cultuurdeelname centraal.¹⁶³ Deze terugblik richt zich op de periode 2001 - 2020 waarbij de nadruk valt op de laatste tien jaar. Overigens zijn er in het verleden meer doorlichtingen uitgevoerd van dit artikel.¹⁶⁴ Met deze analyse beantwoorden wij de vraag of het beleid (vervat in de beleidstheorie, zie paragraaf 2.4) doeltreffend en doelmatig is geweest. Het accent ligt op cultuurdeelname en beleid dat bereik vergroot. Het beantwoorden van deze vraag behoort tot de kern van een beleidsdoorlichting. Wij gaan in dit hoofdstuk eerst na welke evaluaties er beschikbaar zijn om die doeltreffendheid en doelmatigheid te bepalen (paragraaf 4.1). Vervolgens gaan we in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten (paragraaf 4.2) en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix als geheel (paragraaf 4.3).

De belangrijkste inzichten ten aanzien van de uitgevoerde evaluaties zijn:

- a. Het aantal uitgevoerde evaluaties is beperkt. Het gaat om 13 (veelal ex post) evaluaties op zeker enkele tientallen instrumenten. Een groot deel van de beleidsmix is in de afgelopen jaren niet geëvalueerd en het gaat vaak om evaluaties die meer dan vijf jaar oud zijn. In de tweede helft van het afgelopen decennium (2010 tot en met 2020) is er in opdracht van het ministerie van OCW beduidend meer geëvalueerd dan in de eerste helft van dat decennium.
- b. De beschikbare evaluaties van instrumenten binnen artikel 14 van de OCW-begroting zijn vooral kwalitatieve ex-post-evaluaties gericht op doeltreffendheid die zich baseren op documentanalyse, interviews of expertbeoordelingen. Het gebruik van beleidstheorieën (en onderliggende indicatoren), kwantitatieve en (quasi-) experimentele evaluatiemethoden is beperkt. Doelmatigheid komt beperkt aan bod.
- c. Over de volgende instrumenten kunnen we geen uitspraken doen omdat hier geen evaluaties van zijn:
 - i. Besteltaken openbare bibliotheekvoorzieningen;
 - ii. Digitale openbare bibliotheek;
 - iii. Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten;
 - iv. Programma bibliotheekvernieuwing.

Uit de beschikbare evaluaties komen de volgende belangrijke punten naar voren:

- a. Na de invoering van de **BIS** wordt subsidietoekenning meer door professionals uitgevoerd. De rijkscultuurfondsen functioneren goed aldus de visitatiecommissie. De landelijke culturele basisinfrastructuur is een instrument voor spreiding. Zo is voor een aantal categorieën instellingen de geografische spreiding door de voorwaarden binnen de regeling gegarandeerd. Het neemt overigens niet weg dat er een grote concentratie van voorzieningen is van bepaalde sectoren, bijvoorbeeld van podiumkunsten in Amsterdam. Dit is een historisch gegroeide situatie vanwege de daar ontstane kwaliteiten en heeft te maken met de aanwezigheid van een goede infrastructuur (bijvoorbeeld kunstvakopleidingen, speelplekken).
- b. Sinds 2018 is een poging gedaan om de infrastructuur verder te versterken met een aantal **stedelijke regio's** als regionale cultuurknooppunten. Verbeterpunten hierbij zijn dat de doelen en de formele status van de stedelijke regio's beter moeten worden afgestemd. En op dit moment maakt een groot aantal gemeenten nog geen onderdeel uit van een stedelijke regio. Dit blijkt uit de evaluatie.¹⁶⁵ Daarnaast is de term 'stedelijke regio' problematisch. Het gaat er immers juist om dat ook in minder stedelijk gebied cultuuraanbod is.

¹⁶³ De term 'instrumenten' is in dit rapport een verzamelnaam voor alle programma's, instellingen, bekostigingsrelaties, wetten en regels, regisseurs- en stimulatorsrollen die onder artikel 14 vallen.

¹⁶⁴ ADR (2015). Rapport Beleidsdoorlichting Cultuur 2009-2014.

¹⁶⁵ DSP-groep (2022). Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's.

Geraadpleegd via [link](#).

-
- c. Cultuurdeelname via programma's van de **NPO** is relatief laag onder jongeren en de NPO heeft stappen gezet om het bereik onder jongeren te vergroten door onder andere meer in te zetten op on-demand en online aanbod. De NPO heeft daarnaast stappen gezet om de toegankelijkheid te verhogen door ondertiteling.¹⁶⁶
 - g. Volgens stakeholders in het bibliotheeknetwerk heeft de **Wsob** bijgedragen aan een verstevigde positie van de bibliotheek en is het aannemelijk dat de Wsob ervoor heeft gezorgd dat er minder jeugdcontributie wordt geheven.¹⁶⁷
 - h. Uit de evaluatie van de **decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV)** blijkt dat het aannemelijk is dat de DU BKV een effectief beleidsinstrument is onder andere in het verbeteren van de relatie tussen aanbod en publiek.¹⁶⁸
 - i. Het **programma leesbevordering** richt zich op verschillende doelgroepen. BoekStart voor baby's en de Bibliotheek op school in het basisonderwijs zijn bewezen effectief om de leesvaardigheid van kinderen te vergroten en een positieve leesmotivatie en leesattitude te stimuleren. Andere instrumenten richten zich op werknemers. Dit heeft geleid tot betere taalbeheersing op de werkvloer. Een andere doelgroep zijn laagtaalvaardige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend.^{169 170}
 - j. De subsidieafhankelijkheid van culturele instellingen is afgenomen door toename van de eigen inkomsten. Ook is het geven aan cultuur toegenomen. Uit de evaluatie van het programma **ondernemerschap** blijkt dat het moeilijk is om van de behaalde doelen vast te stellen of deze zijn bereikt door het programma ondernemerschap. Dit komt voornamelijk doordat de noodzaak voor de culturele sector om andere inkomstenbronnen dan subsidie aan te boren al bestond door de bezuinigingen en de eigen inkomsteneis die sinds 2013 als voorwaarde voor het verkrijgen van BIS-subsidie gold.¹⁷¹
 - k. De **giftenaftrek** zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert betrokkenheid. Anderzijds zorgt het door extra inkomsten voor de culturele sector voor een sterke culturele sector. Uit de evaluatie van de giftenaftrek blijkt dat de giftenaftrek en de culturele multiplier zorgen voor meer uitgaven aan de culturele sector. Het instrument is mogelijk doelmatig als er rekening wordt gehouden met neveneffecten zoals dat de culture sector ondernemender is geworden.¹⁷² Wij vullen hierop aan dat de giftenaftrek wel de invloed van degene die geld geven op het aanbod vergroot. Ze kiezen immers aan welke culturele instelling ze geld geven. Armere burgers zullen minder kunnen geven en daardoor minder invloed hebben op het aanbod.
 - l. Uit de evaluatie van de **Wet op de vaste boekenprijs** blijkt dat het zeer aannemelijk is dat deze wet leidt tot het in stand houden van een divers en betaalbaar boekenaanbod in boekenwinkels (zowel online als fysiek). Keerzijde is wel dat de vaste boekenprijs waarschijnlijk bestsellers juist duurder maakt. De effecten van de wet kunnen niet hard worden aangetoond omdat er geen situatie is zonder Wet op de vaste boekenprijs waarmee een vergelijk gemaakt kan worden.¹⁷³
 - m. Verschillende evaluaties laten zien dat er duidelijke aanwijzingen zijn die erop wijzen dat het **verlaagde btw-tarief** op cultuur zorgt voor een hogere mate van cultuurdeelname door lagere prijzen.¹⁷⁴
 - n. Met de subsidie **Beelden voor de Toekomst** zijn de doelen op het gebied van restaureren, conserveren en digitaliseren grotendeels behaald. De doelmatigheid kan wel worden verbeterd.¹⁷⁵

¹⁶⁶ NPO. *Terugblik 2020*.

¹⁶⁷ Kwink, Panteia en Rebel (2019). *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*.

¹⁶⁸ Berenschot (2018). *Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving*.

¹⁶⁹ KWINK Groep & Rebel Group (2015). *Evaluatie programma Kunst van Lezen*.

¹⁷⁰ Ecorys (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18*.

¹⁷¹ DSP (2017). *Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16*.

¹⁷² Dialogic en APE (2016). *Evaluatie giftenaftrek*.

¹⁷³ Significant APE & Dialogic (2019). *Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs 2013-2018*.

¹⁷⁴ APE (2008). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media; APE (2010). Effecten van de btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten; SiRM (2018). Effecten van de verhoging van het verlaagde btw-tarief in de cultuursector.

¹⁷⁵ TNO (2010). *Beelden voor de Toekomst*.

-
- o. Het **filmstimuleringsbeleid** heeft de filmsector versterkt.¹⁷⁶
 - p. De inzet van **cultuurcoaches** lijkt veel positieve effecten te hebben, maar dit is niet hard aan te tonen.¹⁷⁷

Wij lichten deze hoofdpunten hierna verder toe en sluiten af met de conclusie ten aanzien van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsmix als geheel.

In paragraaf 4.1 gaan we in op de beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties. Paragraaf 4.2 gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten. We sluiten af met de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix als geheel (paragraaf 4.3).

4.1 Beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties

Het startpunt voor de analyse vormen evaluaties die zich richten op het beleidsinstrumenten cultuurdeelname uit artikel 14 van de OCW-begroting. Aangezien het veelal om evaluaties van individuele instrumenten gaat en de beleidsdoorlichting een uitspraak wil doen over alle instrumenten samen (de beleidsmix), leggen we in deze paragraaf ook uit hoe we komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix als geheel; en vooral welke beperkingen gelden. We doen in onze analyse ook een beroep op andere bronnen die weliswaar geen formele en door OCW geagendeerde evaluaties zijn, maar die wel helpen meer inzicht te bieden, zoals adviesrapporten, strategische verkenningen, monitors en (interne) audits en relevante evaluaties van andere organisaties in de cultuursector.

4.1.1 Overzicht van beschikbare evaluaties¹⁷⁸

De basis van deze beleidsdoorlichting bestaat uit de evaluaties die OCW heeft uitgevoerd (of heeft laten uitvoeren) van de instrumenten waar OCW direct bij betrokken en verantwoordelijk voor is. Het is overigens mogelijk dat een andere partij (bijvoorbeeld het ministerie van Financiën of de NPO) (mede-)opdrachtgever van een evaluatie is, bijvoorbeeld omdat het instrument gezamenlijk werd ingezet of omdat OCW de evaluatie van een instrument delegeert aan een derde partij. Bij de selectie van de evaluaties hebben we ons laten leiden door drie criteria. De evaluatie:

- a. Richt zich op één of meerdere beleidsinstrumenten uit de OCW Rijksbegroting, artikel 14.¹⁷⁹
- b. Is verschenen in de tweede helft van de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2001-2020). Dit betekent dat we evaluaties selecteren uit 2009 en later (grotendeels na de invoering van de BIS). In bijlage G staat een overzicht van alle evaluaties uit de gehele periode 2001 tot en met 2020. Wanneer er meerdere evaluaties zijn van hetzelfde instrument, zoals van de Wet op de vaste boekenprijs, dan selecteren we de meest recente evaluatie. Dit sluit overigens niet uit dat we in dit hoofdstuk soms verwijzen naar oudere evaluaties of een eerdere beleidsdoorlichting.
- c. Valt binnen de afbakening van deze beleidsdoorlichting. Het gaat om de instrumenten die onder artikel 14 vallen en de NPO waarbij de NPO en erfgoed beperkt zijn tot cultuurdeelname.

¹⁷⁶ Ylstra (2022). *Evaluatie btw-convenant Film 2018*.

¹⁷⁷ Regioplan (2021). *Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties*.

¹⁷⁸ Deze aanpak sluit inhoudelijk aan bij de vorige beleidsdoorlichting (ADR (2015), Rapport beleidsdoorlichting cultuur 2009-2014). Er zijn twee belangrijke verschillen. Ten eerste richt deze nieuwe doorlichting zoals eerder gemeld in dit rapport zich niet op erfgoed en ligt de nadruk meer op cultuurdeelname. Ten tweede - en dat is een groter verschil - inventariseren we voordat we een uitspraak kunnen doen over de (overkoepelende) doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmatrix eerst de volledigheid en kwaliteit van evaluaties vallend onder artikel 14. Dit is immers een nadrukkelijk onderdeel van de RPE-onderzoeksvragen (8-10).

¹⁷⁹ Wij hebben op basis van de formele documenten (onder andere artikel 14 van de OCW-begroting) de beleidsinstrumenten geïdentificeerd en opgenomen in de beleidstheorie. Het geheel van beleidsinstrumenten samen noemen wij de beleidsmix.

Buiten deze selectie vallen ook (eigen) evaluaties van de cultuurfondsen, evaluaties van het cultuurbeleid van medeoverheden (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) en evaluaties van cultuur(participatie)instrumenten die niet via begrotingspost artikel 14 worden gesteund. We maken van deze evaluaties dus geen systematische inventarisatie en analyse zoals we dat wel doen voor evaluaties onder artikel 14. Het is wel mogelijk dat we naar een dergelijke evaluatie verwijzen mocht dat relevant zijn, omdat er mogelijk wel een uitspraak wordt gedaan over cultuurdeelname of andere elementen uit de OCW-begroting. Het gaat in deze doorlichting dus uitdrukkelijk om evaluaties van OCW-instrumenten vallend onder artikel 14 uit de kolom 'throughput' van de beleidstheorie (zie paragraaf 2.4). In dit geval bijvoorbeeld instrumenten als de structurele bekostiging van cultuurfondsen gericht op het vergroten van het cultuurbereik (en niet de programma's die de fondsen met die bekostiging financieren).

De genoemde drie criteria hebben geleid tot een beperkte selectie van 13 beschikbare evaluaties. In tabel 19 staan deze evaluaties (inclusief een aantal kerngegevens per evaluatie).¹⁸⁰

Titel	Jaar publicatie	Evaluatie-periode	Opdracht-gever	Uitvoerder	Type evaluatie	Instrument
[1] Verschil maken, een terugblik	2010	2007-2008	OCW	DSP-Groep	Ex post (aanloop) en Ex ante (BIS)	Subsidie
[2] Tussentijdse Evaluatie Beelden voor de Toekomst	2010	2007-2010	OCW	TNO	Ex durante	Subsidie (project)
[3] Evaluatie verhoging btw-tarief ¹⁸¹	2014	2011-2012	Financiën	Financiën	Ex post	Fiscaal
[4] Evaluatie programma Kunst van Lezen	2015	2008-2015 met focus op 2012-2015	OCW	KWINK Groep & Rebel Group	Ex durante	Subsidie (programma)
[5] Evaluatie Giftenaftrek	2016	2007-2016	Financiën	Dialogic & APE	Ex post	Fiscaal
[6] Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16	2017	2013-2016	OCW	DSP-Groep	Ex post	Subsidie (programma)
[7] Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving	2018	2016-2017	OCW	Berenschot	Ex post	Subsidie
[8] Visitatie-commissie Cultuurfondsen	2018	2014-2017	OCW	Visitatie-commissie	Ex post	Subsidie (structurele bekostiging)
[9] Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18	2019	2016-2018	OCW	Ecorys	Ex post	Investerings, subsidies, bestuurlijke afspraken en communicatie /kennisdeling

¹⁸⁰ In bijlage F staat per evaluatie een evaluatiefiche met een uitgebreidere samenvatting en een beperkte analyse. Deze evaluatiefiches vormen een belangrijke basis voor de analyse in latere paragrafen in dit hoofdstuk.

¹⁸¹ De titel van dit rapport is in tegenspraak met het instrument dat in de beleidstheorie staat, namelijk 'verlaagd btw-tarief cultuur'. Het blijkt dat in de afgelopen jaren het btw-tarief enkele keren is aangepast. Zie paragraaf 4.2.10. We plaatsen deze evaluatie echter wel bij dit instrument, want het betreft wel een aanpassing van het tarief (maar wel een aanpassing die een negatief effect kan hebben op cultuurdeelname). Eerdere evaluaties worden ook betrokken in paragraaf 4.2.10. Overigens loopt er op dit moment (juni 2022) een onderzoek naar de verlaging van het btw-tarief (daarin wordt cultuur meegenomen).

[10] Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen	2019	2015-2018	OCW	KWINK, Panteia & Rebel Group	Ex post	Wetgeving
[11] Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs	2019	2013-2018	OCW	APE & Dialogic	Ex post	Wetgeving
[12] Samen voor het publiek belang	2019	2013 - 2017	NPO (RvT)	Evaluatie-commissie	Ex post	Subsidie (structurele bekostiging)
[13] Evaluatie btw-convenant Film 2018	2022	2018 - 2021	OCW, NVBF, FDN, NAPA, NCP, NL Filmfonds	Gamila Ylstra	Ex durante	Fiscaal en subsidie

Tabel 19. Overzicht van beschikbare evaluaties cultuurbereik (stand augustus 2022)

Dit overzicht brengt ons tot de conclusie dat het aantal evaluaties afgezet tegen het aantal beleidsinstrumenten beperkt is. Het gaat om 13 (veelal ex post) evaluaties op zeker enkele tientallen instrumenten. Dit betekent dat een groot deel van de beleidsmix in de afgelopen jaren niet is geëvalueerd (en dat het vaak om evaluaties gaat die meer dan vijf jaar geleden zijn uitgevoerd). Het is relevant dit relatief klein aantal in perspectief te plaatsen, namelijk:

- Het grootste deel van de begrotingsmiddelen gaat naar de BIS (en deze wordt wel geëvalueerd, hoewel de laatste evaluatie gedateerd is (2010). Een belangrijk instrument voor cultuurdeelname is de BIS.
- De Raad voor Cultuur brengt periodiek adviezen uit over het cultuurbestel en de rol van de BIS daarbinnen. Deze adviezen bevatten naast een belangenbehartigende component vaak ook een evaluatieve component.¹⁸²
- De cultuurfondsen evalueren hun regelingen periodiek. Deze evaluaties vallen weliswaar buiten de afbakening van deze beleidsdoorlichting, maar ze zijn wel onderdeel van de bredere evaluatiepraktijk in dit domein.

In de tweede helft van het afgelopen decennium (2010 tot en met 2020) is er in opdracht van OCW beduidend meer geëvalueerd dan in de eerste helft van dat decennium. Een mogelijke reden is de toegenomen beleidsmatige en politieke aandacht voor evaluatieonderzoek en de daaruit groeiende evaluatiepraktijk, ook in het cultuurbeleid. Het is dan natuurlijk wel de vraag of die toegenomen aandacht invloed heeft op het gevoerde cultuurbeleid. De spreiding van evaluaties over de ingezette instrumenten is behoorlijk groot. De beschikbare evaluaties betreffen zowel evaluaties van financiële instrumenten (bekostiging van het cultuur- en erfgoedbestel) als (fiscaal-)juridische instrumenten (toezien op het ontwikkelen en uitvoeren van wet- en regelgeving). Bij deze laatste groep van instrumenten treedt het ministerie van Financiën vaker op als opdrachtgever. Instrumenten die vallen onder de stimulerende en regisserende rol van OCW (zogenoemde 'zachtere' instrumenten) zijn minder vaak geëvalueerd. Een mogelijke reden voor deze bias is dat subsidie-instrumenten een evaluatieverplichting hebben. Dat geldt veel minder voor deze 'zachtere' instrumenten. Het tijdvenster van alle evaluaties overlapt met het tijdvenster van deze doorlichting (2001 tot en met 2020).

4.1.2 Kenmerken van beschikbare evaluaties

Vervolgens is het voor de beleidsdoorlichting van belang om na te gaan wat de kenmerken van de beschikbare evaluaties zijn en wat deze betekenen voor hun bruikbaarheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle instrumenten als geheel - de beleidsmix - te bepalen. In de volgende tabel staat samengevat welke begrotingsposten

¹⁸² Bijvoorbeeld: RvC (2019). Advies Cultuurbestel 2021-2024; Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur, Den Haag. RvC (2019). Financiering van cultuur, Den Haag. RvC (2017). Cultuur voor stad, land en regio; De rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel, Den Haag; Den Haag; RvC (2014). Cultuurverkenning; Ontwikkelingen en trends in het culturele leven in Nederland, Den Haag; RvC (2012). Advies Ontgrenzen en verbinden: Naar een nieuw museaal bestel, Den Haag; RvC (2010). Advies evaluatie subsidiesystematiek, Den Haag. RvC (2007). Innoveren, participeren! (2009-2012).

zijn geëvalueerd, inclusief een aantal kenmerken van deze evaluaties. Zoals eerder gezegd baseren we ons op de evaluatiefiches in bijlage F en op onderliggende evaluatierapporten (zie tabel 20).

Rollen en instrumenten	Evaluatie-rapportnr	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Evaluatiemethoden	Beleidstheorie & indicatoren	Relatie met andere instrumenten
Rol 1: Financieren: Bekostiging van het cultuur- en erfgoedbestel						
BIS: Vierjaarlijkse subsidie instellingen	[1]	Ja	Beperkt	Kwalitatief (interviews)	Nee (2x)	Nee
BIS: Vierjaarlijkse subsidiefondsen	[8]	Ja	Beperkt	Kwalitatief (visitatiecommissie, interviews)	Nee, beperkt gebruik indicatoren	Beperkt
Besteltaken openbare bibliotheekvoorzieningen	-	-	-	-	-	-
Digitale openbare bibliotheek	-	-	-	-	-	-
Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten	-	-	-	-	-	-
Rol 2: Stimuleren: Bij het versterken van de cultuursector door diverse programma's.						
Verbreden inzet cultuur ¹⁸³	-	-	-	-	-	-
Programma bibliotheekvernieuwing	-	-	-	-	-	-
Programma leesbevordering	[4] [9]	Ja [4] [9]	Beperkt [4] Nee [9]	Kwalitatief (documentanalyse & interviews) [4] [9], focusgroepen [9] en beperkt kwantitatief (bereik) [9]	Beperkt gebruik beleidstheorie en indicatoren [4] [9]	Beperkt [4] [9]
Programma ondernemerschap	[6] [7] 184	Ja [6] [7]	Beperkt [6] [7]	Kwalitatief (documentanalyse & interviews) [6] en (beperkt kwantitatief (financieel) [6] [7])	Beide ja [6] [7]	Beperkt [6] Nee [7]
Rol 3: Regelgeven: (toezien op) het ontwikkelen en uitvoeren van wet- en regelgeving						
Wet openbare bibliotheekvoorzieningen	[10]	Ja	Nee	Kwalitatief (documentanalyse, enquête, interviews)	Beide ja	Nee
Geefwet	[5]	Ja	Ja	Kwantitatief (econometrie) & kwalitatief (enquête, interviews, documentanalyse)	Beperkt gebruik beleidstheorie en indicatoren	Beperkt
Wet op de vaste boekenprijs	[11]	Ja	Nee	Kwalitatief (documentanalyse, interviews,	Beide ja	Nee

¹⁸³ Dit is een begrotingspost, maar geen (te evalueren) programma of instrument.

¹⁸⁴ Gegeven de doelstellingen van de DU-BKV (ruimte voor talent, betere relatie tussen productie en presentatie en tussen aanbod en publiek en professionaliseren van de sector) laten we deze evaluatie vallen onder het Programma Ondernemerschap.

				expertsessie) en kwantitatief (marktdata)		
Verlaagd btw-tarief cultuur	[3]	Ja	Nee	Kwantitatief (financieel)	Nee	Nee
Btw-convenant film	[13]	Ja	Nee	Kwalitatief	Beperkt	Beperkt
Rol 4: Regisseren: bij uitvoering van en toezicht op behoud en beheer van erfgoed en (digitale) archieven						
Tussentijdse Evaluatie Beelden voor de Toekomst	[2]	Ja	Ja	Kwalitatief (documenten analyse, interviews, workshop)	Ja	Beperkt
Aanvullend						
Landelijke publieke omroep ¹⁸⁵	[12]	Ja	Beperkt	Kwalitatief (evaluatie-commissie) en beperkt kwantitatief (bereikdata)	Beide beperkt	Nee

Tabel 20. Overzicht van begrotingsposten (artikel 14) die wel/niet zijn geëvalueerd

Ten aanzien van de uitvoering van en de gehanteerde methoden in de evaluaties trekken we de volgende conclusies:

- De meeste evaluaties betreffen ex post-evaluaties die vrijwel allemaal vallen binnen de periode van deze doorlichting.
- De meeste evaluaties hanteren vooral kwalitatieve methoden, zoals documentanalyse, interviews of een expertbeoordeling. Het gebruik van kwantitatieve dataverzameling en -analyse beperkt zich doorgaans tot (analyse van) gegevens over publieksbereik of geldstromen.
- In een enkel geval is sprake van een quasi-experimentele evaluatie met gebruik van een experimentele en controlegroep.¹⁸⁶
- Het gebruik van beleidstheorieën (op instrumentniveau) - laat staan het evalueren van de bijdrage van een beleidsinstrument aan de (overkoepelende) beleidstheorie - is nog geen praktijk.¹⁸⁷

Evaluatiemethodologen stellen regelmatig dat experimentele evaluaties doorgaans effectiever zijn om de doeltreffendheid van een instrument te bepalen. Een gebruikelijke manier om de kwaliteit van de conclusies in een evaluatie over doeltreffendheid te beoordelen, is door deze te rangschikken op de zogenaamde effectladder.¹⁸⁸ Toch moeten we de bruikbaarheid van experimentele evaluaties niet overschatten. Ten eerste is het ethisch en praktisch

¹⁸⁵ De bekostiging van de landelijke publieke omroep (NPO) is onderdeel van artikel 15 van de OCW-Rijksbegroting. Deze bekostiging valt vrijwel geheel buiten deze doorlichting met uitzondering van het onderdeel bereik (en daarom wordt deze evaluatie wel meegenomen in deze doorlichting).

¹⁸⁶ Controlegroepen worden gebruikt in (quasi-)experimentele evaluaties om causale effecten van een beleidsinstrument vast te stellen. Deelnemers worden bij voorkeur aselect toegewezen aan een experimentele groep die de beleidsinterventie ondergaat en aan een controlegroep die deze interventie niet ervaart. Hierdoor kunnen invloeden van andere factoren sterk worden gereduceerd (bron: Webbink, H.D. (2005), Causale effecten van beleid. Over gecontroleerde en natuurlijke experimenten, Justitiële Verkenningen, nr. 8, p. 72-84). Zie ook: [Onderzoeksmethoden | Toolbox Beleidsevaluaties](#).

¹⁸⁷ Desondanks zien we dat in Bijlage 2 van de vorige beleidsdoorlichting (ADR (2015), Rapport Beleidsdoorlichting Cultuur, p. 86) dat er een beleidstheorie is opgesteld (met nadruk op erfgoed). Deze aanpak heeft daarna echter weinig weerklank gevonden. Dat geldt ook voor het koppelen van instrumenten aan overkoepelende doelstellingen en indicatoren (zoals verwoord in de OCW-begroting).

¹⁸⁸ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd? | Beleidsevaluatie | Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit - Effectieve jeugdhulp | NJi](#).

vaak niet mogelijk om bepaalde organisaties of personen (met het oog op het samenstellen van een controlegroep) uit te sluiten van deelname aan een beleidsinstrument (bijvoorbeeld een programma gericht op leesbevordering waaraan in principe alle personen met een leesachterstand kunnen meedoen). Ten tweede is het bij sommige beleidsinstrumenten nauwelijks mogelijk om een controlegroep samen te stellen (bijvoorbeeld voor een landelijke publieke omroep of cultuurfonds dat geen bekostiging van OCW ontvangt). Dat is hooguit mogelijk in een voorafgaande kleinschalige pilot. Beleidsinstrumenten worden ingezet om beleidsdoelen te bereiken en niet aangepast op de mate waarin ze geëvalueerd kunnen worden. Deze redenen zullen naar de toekomst toe volgens ons ook niet snel veranderen dus het heeft weinig zin om experimentele evaluaties als een altijd na te streven norm te beschouwen in dit domein. Dit ontslaat de beleidsvoerder echter niet gebruik te maken van eventuele andere opties die een evaluatie kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld in de vorm van een nulmeting.

De nadruk op kwalitatieve methoden om de doeltreffendheid van instrumenten te meten, leidt wel tot lagere scores op de effectladder (zie tabel 21), maar er zijn dus legitieme redenen waarom dat het geval is.

Titel	Score	Toelichting
[1] Verschil maken, een terugblik	3	
[2] Tussentijdse Evaluatie Beelden voor de Toekomst	n.v.t.	Betreft een ex durante evaluatie.
[3] Evaluatie verhoging btw-tarief	n.v.t.	Het betreft een te korte termijn om effecten te kunnen vaststellen.
[4] Evaluatie programma Kunst van Lezen	n.v.t.	Betreft een ex durante evaluatie.
[5] Evaluatie Giftenaftrek	2 tot 5	In de evaluatie wordt gebruik gemaakt van econometrische analyses waarbij de verandering in giften wordt gerelateerd aan veranderingen in de giftenaftrek. Dit was niet voor alles mogelijk dus sommige conclusies over doeltreffendheid zijn gebaseerd op kwalitatieve informatie.
[6] Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16	3	Het belangrijkste doel: hogere eigen inkomsten is bereikt. De vraag of de gecombineerde activiteiten uit het programma ertoe hebben geleid dat in de hele culturele sector het ondernemerschap versterkt is, is door het ontbreken van een nulmeting niet te bepalen.
[7] Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving	2	De evaluatie is vooral beschrijvend en kwantitatief.
[8] Visitatiecommissie Cultuurfondsen	1	De evaluatie is vooral beschrijvend en gebaseerd op een zelfevaluatie.
[9] Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18	2, 4	De doeltreffendheid van het programma in relatie tot de kwantitatieve doelstellingen is met veel zekerheid vast te stellen. De doeltreffendheid in relatie tot de hoofddoelstellingen is lastiger vast te stellen. Voor de relatie tussen de actielijnen en de kwalitatieve hoofddoelstelling 1 wordt geleund op eerdere evaluaties/effectonderzoeken met wisselende kwaliteit (variërend van longitudinaal effectonderzoek met controlegroepen (score 4), tot voor- en nametingen met behulp van leestoetsen (score 3), tot enkele interviews over bereikte effecten (score 2). Met betrekking tot hoofddoelstelling 2 wordt er met name gekeken naar aantallen akkoorden/samenwerkingsverbanden en beelden van betrokkenen (o.a. in interviews en focusgroepen). Of er daadwerkelijk sprake is van <i>duurzame</i> infrastructuur, kan pas op langere termijn vastgesteld worden (score 2).
[10] Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen	3	Toepassing van een diversiteit aan onderzoeksmethoden die een uitspraak over de doeltreffendheid onderbouwt.
[11] Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs	3	Evaluatie is weliswaar beschrijvend, maar richt zich ook op verklaringen voor de werking en impact van de wet, gebruikt een beleidstheorie en benoemt beperkingen van de methoden.
[12] Samen voor het publiek belang	1	Er wordt niet expliciet gesproken over doeltreffendheid. Er wordt wel gereflecteerd op wat er bereikt wordt, maar dit wordt door de evaluatoren niet direct gelinkt aan de opdracht van de NPO.
[13] Evaluatie btw-convenant Film	1	Er worden geen kwantitatieve onderbouwingen gegeven op de doelstellingen met betrekking tot cultuurdeelname. Evaluatie is door de sector zelf gedaan. Er is geen aandacht voor de impact van de verlaging van het btw-tarief en het btw-convenant op bezoekersaantallen.

Tabel 21. Scores van de individuele evaluaties op de effectladder (1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief)

Het is volgens ons dus niet de bedoeling om kwantitatieve en meer experimentele evaluaties tot norm te verklaren (en dus altijd een hoge score op de effectlader na te streven). Een experimentele aanpak is niet altijd mogelijk en wenselijk. Net zoals evaluaties van de doeltreffendheid andere beperkingen kunnen ervaren. In de evaluatie van de aanpassing van het btw-tarief stellen de evaluatoren bijvoorbeeld vast dat 'een belangrijke factor die het vaststellen van het effect van de btw-verhoging op podiumkunsten bemoeilijkt, is de relatief korte periode dat het algemene tarief van toepassing is geweest. [...] Over de langetermijneffecten kan dan ook geen enkele uitspraak worden gedaan, maar ook de kortetermijneffecten zijn mogelijk niet waarneembaar.'¹⁸⁹ In de evaluatie van de Geefwet stellen de evaluatoren dat het samenstellen van een controlegroep onmogelijk is omdat alleen bekend is hoeveel iedere burger en bedrijf geeft bij de aanwezigheid van deze wet. Deze wet bestaat immers al lang en zodoende is niet te achterhalen wat zij zouden hebben gedaan bij afwezigheid van deze wet.¹⁹⁰

Ten aanzien van de informatie over doeltreffendheid in de beschikbare evaluaties trekken we de volgende conclusies:

- a. Vrijwel alle evaluaties richten zich op het bepalen van de doeltreffendheid van een instrument. Logischerwijs komt doeltreffendheid minder aan bod wanneer het om een ex durante evaluatie gaat, bijvoorbeeld de tussentijdse evaluatie Beelden voor de Toekomst [2] en de evaluatie van het programma Kunst van Lezen [4].
- b. De nadruk op kwalitatieve methoden in de beschikbare evaluaties leidt ertoe dat het gebruik van (kwantitatieve) indicatoren, bijvoorbeeld ten aanzien van cultuurdeelname, wisselt en niet overal sterk uitgewerkt wordt. Indicatoren op het vlak van cultuurdeelname worden onder meer gemeten in de evaluatie van het programma Kunst van Lezen [4], de monitor van het actieprogramma Tel mee met Taal [9], de evaluatie van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen [10] en de evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs [11]. Sommige evaluaties lenen zich ook minder voor indicatoren, omdat de dataverzameling gedomineerd wordt door interviews of omdat het object van evaluatie zich minder leent om te kwantificeren in indicatoren, zoals de evaluatie van de basisinfrastructuur [1].
- c. Evaluaties hebben vaak een bredere focus dan enkel het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid, bijvoorbeeld het beschrijven van de mogelijke impact van digitalisering op de boekenmarkt [11] of het identificeren van knelpunten en aanbevelingen [13].
- d. Het gebruik van een beleidstheorie is geen gemeengoed in de evaluatiepraktijk in dit domein. De meeste evaluaties melden te evalueren doelstellingen, maar de uitwerking van deze doelstellingen in een visualisatie van middelen, activiteiten, (sub)doelstellingen en indicatoren blijft beperkt. Positieve uitzonderingen zijn de evaluaties van het Programma Ondernemerschap Cultuur [6] en de evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs [11].

Ten aanzien van de contextualisering van de beschikbare evaluaties binnen de beleidsmix trekken we de volgende conclusies:¹⁹¹

- a. De meeste evaluaties leggen nauwelijks een koppeling van het geëvalueerde instrument met de doelstellingen van het cultuur(participatie)beleid, bijvoorbeeld het aandeel van de bevolking van 6 jaar en ouder dat voorstellingen, musea en bibliotheken heeft bezocht. Het is daardoor niet of nauwelijks mogelijk om na te gaan welke bijdrage een instrument levert aan (fluctuaties in) scores op deze indicatoren.¹⁹² Tegelijkertijd zien we wel

¹⁸⁹ Ministerie van Financiën (2014). Evaluatie verhoging btw-tarief, p. 10. Deze conclusie geldt overigens specifiek voor deze kortstondige verhoging die kort daarna weer ongedaan werd gemaakt. Voor het verlaagde btw-tarief geldt dat deze wel langer bestaat.

¹⁹⁰ Dialogic en APE (2016). Evaluatie Giftenaftrek.

¹⁹¹ Met contextualisering binnen de beleidsmix bedoelen we de mate waarin een evaluatie een koppeling legt tussen bijvoorbeeld het te evalueren instrument en andere instrumenten in het bijzonder (beleidsmix) of het beleid gericht op cultuurparticipatie in het algemeen (beleidstheorie).

¹⁹² Dit knelpunt speelde ook al in een vorige beleidsdoorlichting waarin geconcludeerd werd dat het moeilijk blijft "om een causaal verband te leggen tussen de instrumenten en de gerealiseerde effecten. En dus ook om de vraag te beantwoorden of het effectiever of doelmatiger zou zijn geweest om andere instrumenten en middelen in te zetten" (ADR (2015), Rapport Beleidsdoorlichting Cultuur 2009-2014, p. 5).

dat er volop statistieken over cultuurparticipatie worden verzameld (zie hoofdstuk 3). De oorzaak voor de beperkte aandacht komt waarschijnlijk voort uit de vraagstelling in evaluatieopdrachten, de nadruk op kwalitatieve methoden en dataverzameling en de (methodologische) complexiteit om een verandering van een score op een doelstelling te herleiden tot een specifiek instrument (meer factoren spelen een rol).

- b. De meeste evaluaties besteden nauwelijks aandacht aan de (eventuele) relatie van het geëvalueerde instrument met andere instrumenten binnen het cultuurbeleid breder dan in andere OCW-begrotingsartikelen), bijvoorbeeld door een analyse van overlap of complementariteit. De evaluatie van de Geefwet [5] vermeldt dat deze fiscale voorziening is ingericht ter compensatie van afgeschafte subsidies. De evaluatie van het Programma Ondernemerschap Cultuur [6] verwijst naar aanverwante instrumenten (onder andere de Geefwet en de BIS). Er wordt echter nergens ingegaan op de wisselwerking tussen deze instrumenten.
- c. In een aantal evaluaties komt de legitimiteit van de interventie middels het geëvalueerde instrument uitdrukkelijk aan de orde. In de evaluatie van de Geefwet [5] wordt het argument uit de eerdere evaluatie herhaald dat de wet leidt tot positieve externe effecten, namelijk dat donaties publieke goederen en diensten ook beschikbaar maken voor mensen die niet doneren. De evaluatie van het Programma Ondernemerschap Cultuur [6] stelt dat het programma de subsidieafhankelijkheid van de sector kan verkleinen en de sector robuuster maakt in tijden van economische recessie of bezuinigingen. In andere evaluaties wordt gewezen op de positieve effecten van cultuurdeelname (en dat de overheid die cultuurdeelname kan bevorderen), onder andere in de monitor actieprogramma Tel mee met Taal [9] en de evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs [11].

4.1.3 Bruikbaarheid van beschikbare evaluaties (en het gevolg voor de aanpak van de beleidsdoorlichting)

Op basis van de voorgaande analyse kunnen we nu bepalen of deze evaluaties geschikt zijn om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geheel aan instrumenten (de beleidsmix). Wij komen tot de conclusie dat deze evaluaties slechts ten dele bruikbaar zijn voor deze 'meta-evaluatie'. Hoewel de evaluaties zich richten op de doeltreffendheid (en doelmatigheid) blijft de analyse beperkt tot de doeltreffendheid van een individueel instrument (hetgeen ook logisch is gezien de vraagstelling van de meeste evaluaties). Er zijn ons geen evaluaties bekend waar meerdere instrumenten tegelijk worden onderzocht of evaluaties die een individueel instrument koppelen aan de meer generieke participatiedoelstellingen in het cultuurbeleid (conform de beleidstheorie en de kengetallen uit de OCW-Rijksbegroting, artikel 14). Voorts stellen we vast dat de evaluaties zich redelijk verspreiden over de rollen en het instrumentarium, maar dat de nadruk valt op financiële en juridische instrumenten. Er zijn weinig evaluaties gericht op de regisserende en stimulerende rollen van OCW (en de daaraan verbonden instrumenten). Deze begrensde bruikbaarheid maakt een reguliere en volledige beleidsdoorlichting lastiger (maar niet onmogelijk).

Om hierna tot een uitspraak over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) te komen (rekening houdend met de beperkingen), hanteren we de volgende aanpak. We gaan na in welke mate:

- a. Conclusies over de doeltreffendheid van de individuele instrumenten mogelijk breder gelden voor (andere delen van) de beleidsmix. Het is immers best mogelijk dat bepaalde knelpunten of uitdagingen voor meer instrumenten kunnen gelden, zeker waar overlap bestaat.
- b. Andere bronnen dan evaluaties inzicht kunnen geven in de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van het gevoerde cultuurbeleid. Er verschijnen in dit domein immers volop monitoringsrapporten, adviesrapporten, verkenningen, beleidsnota's, begrotingen, jaarverslagen en kamerbrieven die soms ook evaluatieve uitspraken bevatten over (de uitvoering van) het cultuurdeelnamebeleid.
- c. De beleidstheorie consistent en volledig is. De aanname daarbij is dat een hogere kwaliteit van een beleidstheorie de kans op een doeltreffend en doelmatig cultuurbeleid vergroot. We kunnen bijvoorbeeld nagaan of het instrumentarium om cultuurparticipatie te bevorderen ook alle instrumenten bevat, of er niet (te) veel instrumenten voor één doelstelling worden ingezet of dat instrumenten elkaar tegen kunnen werken. Deze aanpak is wel theoretisch (hoewel we de beleidstheorie toetsen bij OCW).

In de volgende paragrafen zullen we aan de hand van deze aanpak een poging ondernemen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde cultuurbeleid te bepalen in het bijzonder waar dit de deeldoelstelling van het vergroten

van de participatie betreft. We zullen daarbij duidelijk melden op welke bronnen onze bevindingen gebaseerd zijn en wat eventuele beperkingen zijn.

4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten en programma's

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag of de doelstellingen van het beleid gericht op cultuurdeelname zijn bereikt en in welke mate het beleid een bijdrage heeft geleverd aan het behalen van deze doelstellingen (de doeltreffendheid). Ook geven we aan hoe zich dit verhoudt tot de bestedingen van OCW (de doelmatigheid) voor zover dit in de evaluaties aan bod komt. Het accent ligt hierbij op de participatie-doelstellingen.

De instrumenten in het beleid van OCW zijn de throughput in de beleidstheorie:

- a. Culturele basisinfrastructuur (BIS) vanaf 2009;
- b. De culturele taak van de NPO 2001-2020;
- c. Bibliotheken:
 - i. Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen 2015-2020 (wetgeving);
 - i. Besteltaken openbare bibliotheekvoorzieningen 2015-2020 (structurele financiering);
 - ii. Digitale openbare bibliotheek 2015-2020 (structurele financiering);
 - iii. Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten 2006-2020 (structurele financiering) (valt vanaf 2015 onder de Wsob);
 - iv. Programma bibliotheekvernieuwing 2006-2016 (programma);
- d. Decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV);
- e. Programma Leesbevordering 2009-2020 (programma);
- f. Programma Ondernemerschap 2013-2016 (programma's);
- g. Geefwet (wetgeving, indirecte subsidie);
- h. Wet op de vaste boekenprijs 2005-2020 (wetgeving);
- i. Verlaagd btw-tarief cultuur (wetgeving, indirecte subsidie);
- j. Beelden voor de toekomst 2007-2014 (subsidie);
- k. Film:
 - i. Filmstimuleringsaftrek 2001-2007 (wetgeving, indirecte subsidie);
 - ii. Filmstimuleringsbeleid 2007-2008 (wetgeving, indirecte subsidie).

We gaan in op wat de uitgevoerde evaluaties van individuele instrumenten/programma's (en eventueel andere bronnen) zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze instrumenten.

4.2.1 Culturele basisinfrastructuur (BIS)

Nieuwe subsidiesystematiek

De BIS is in 2009 ingevoerd. De uitgangspunten van deze systeemwijziging waren:

- a. Meer ruimte voor een politiek debat op hoofdlijnen;
- b. Meer besluiten over instellingen door professionals;
- c. Meer recht doen aan de verscheidenheid aan instellingen.

In 2010 heeft DSP een evaluatie uitgevoerd die zich vooral richt op hoe instellingen en overheden de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek hebben ervaren (zie bijlage F evaluatiefiche 1). In de evaluatie komt naar voren dat het tweede doel, punt b. door deze nieuwe systematiek wordt bereikt. De Raad voor Cultuur adviseert over de toekenning van subsidie aan individuele instellingen en een deel van de advisering en besluitvorming over de vierjarige subsidies vindt binnen de fondsen plaats. Daarmee is de besluitvorming door professionals uitgebreid. Of door de nieuwe systematiek punt a. en c. worden bereikt kan op basis van deze evaluatie nog niet goed worden vastgesteld. Dit komt bijvoorbeeld doordat de verscheidenheid aan instellingen verschillend wordt uitgelegd.

Advies Raad voor Cultuur ten aanzien van publieksbereik

De Raad voor Cultuur brengt adviezen uit aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hierin zitten vaak ook evaluatie-elementen. Met 'Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur' heeft de raad advies uitgebracht over een herziening van het cultuurbestel per 2021. Hierin heeft zij ook het antwoord van de raad opgenomen op de eerdere adviesaanvraag van de minister over het verbeteren van publieksbereik. Hierin hebben een aantal punten betrekking op cultuurdeelname/publieksbereik:

- a. *"De focus van het cultuurbeleid dient te worden verbreed door de BIS ook open te stellen voor andere genres en disciplines, zoals design, mode, e-cultuur, urban arts, popmuziek, musical of hedendaagse muziek. Dat versterkt hun positie, geeft een impuls aan de artistieke kwaliteit, doet recht aan de gevarieerde smaakvoorkeuren van het publiek en vergroot de legitimiteit van het stelsel."*
- b. *"De raad constateert tot zijn genoegen dat nieuwere genres en interdisciplinaire kunstvormen steeds vaker door de fondsen worden ondersteund."*
- c. *"een aantal gemeentelijke en provinciale musea verdient een financiële bijdrage voor de taken die het (inter)nationale belang van de publieksactiviteiten van zulke musea bestendigen en een extra impuls geven. Te denken valt aan activiteiten op het gebied van tentoonstellingen, educatie, het bereiken van nieuw publiek en maatschappelijke activiteiten."*
- d. *"De raad vindt het belangrijk dat gesubsidieerde cultuur ten goede komt aan een groot aantal Nederlanders, ofwel dat het cultuurbeleid inclusief is. Door het landelijke cultuurbestel open te stellen voor een ruimere verscheidenheid aan disciplines, genres, kunstenaars en creatieven, zal naar verwachting ook een groter en diverser publiek worden bereikt."*
- e. *"De raad roept de culturele sector op om waar mogelijk drempels voor bezoekers te verlagen door het aanpassen van aanbod, het voeren van een gedifferentieerd prijsbeleid, het aanscherpen van marketingstrategieën en door gerichte inspanningen om een groter en diverser publiek te bereiken. De aan te scherpen Code Culturele Diversiteit moet zich meer op inclusiviteit gaan richten. De raad stelt voor deze code als subsidievoorwaarde te gaan hanteren. Hierbij hoort dat instellingen de vier P's van de code in acht nemen: de benadering van publiek, programmering, personeel en partners moet een inclusieve zijn."*
- f. *"Mogelijkheden voor cultuurparticipatie. Deze moeten in elke stedelijke cultuurregio aanwezig zijn. Ook hierbij dient een brede waaier aan disciplines en genres te worden betrokken."*
- g. *"De raad adviseert de minister meer differentiatie aan te brengen in de eigen-inkomsteneis, omdat die soms op gespannen voet staat met de wens om een nieuw publiek te bereiken. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak met het gesubsidieerde aanbod een breder en diverser publiek aan te spreken en de vraag om eigen inkomsten of publieksaantallen."*
- h. *"Verder vestigt de raad de aandacht op de noodzaak om de monitoring en beoordeling door overheden en fondsen te laten plaatsvinden door commissies die divers zijn samengesteld in termen van culturele herkomst, opleidingsniveau, expertise, ervaring, leeftijd, gender en positie in het kunstenveld."*
- i. *"Vanwege het belang om het huidige en het potentiële publiek beter in kaart te brengen, adviseert de raad de mogelijkheid te verkennen om een nieuwe landelijke ondersteunende instelling op te richten voor het verzamelen, analyseren en delen van publieksdata."¹⁹³*

Doelstelling zes rijkscultuurfondsen

In 2018 zijn door een visitatiecommissie de rijkscultuurfondsen tegen het licht gehouden. Bij deze visitatie gaat om het beeld van de fondsen bij elkaar als een beleidsinstrument. De visitatie gaat over de evaluatieperiode 2014-2017.¹⁹⁴ De visitatiecommissie komt tot de conclusie dat de fondsen goed functioneren. Daarnaast komt naar voren dat de doeltreffendheid van de fondsen niet wordt onderzocht. Dit is ook niet goed mogelijk omdat de (beleids)doelstellingen volgens de visitatiecommissie niet helder zijn geformuleerd. Wij merken hierbij op dat de fondsen veel verschillende

¹⁹³ Raad voor Cultuur (2019). Advies Cultuurbestel 2021 - 2024. Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur.

¹⁹⁴ Voor 2023 staat er een nieuwe visitatieronde gepland.

regelingen hebben met elk hun eigen doel waardoor het lastig is om overkoepelende uitspraken te doen over de doelen van de fondsen als geheel - zeker bij deze beleidsdoorlichting die over een periode van 20 jaar gaat. Voor het vaststellen van de legitimiteit van wat de fondsen doen is dit wel noodzakelijk. De visitatie richt zich echter ook vooral op hoe de fondsen functioneren. Elk fonds doet ook onderzoek (of laat onderzoek doen) naar zijn legitimiteit, onder meer door het onderzoeken van de impact van (specifieke) regelingen.

Er wordt in het visitatierapport aangegeven dat de fondsen zich in de afgelopen periode hebben ingespannen om vorm en inhoud te geven aan effectmeting en daar verschillende instrumenten voor hebben ontwikkeld (Fonds voor Cultuurparticipatie, Mondriaan Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie). Het blijft echter complex om effecten van fondsen op de maatschappij en/of de sector te meten, doordat er veel externe factoren zijn die de resultaten beïnvloeden. Resultaten vanuit deze effectmetingen (voor zover al beschikbaar ten tijde van deze visitatie, het Fonds voor Cultuurparticipatie had bijvoorbeeld destijds namelijk pas recent een aanpak ontwikkeld) worden in het rapport niet aangehaald. De visitatiecommissie doet wel uitspraken over het functioneren van de fondsen:

- a. *“De visitatiecommissie is van mening dat de cultuurfondsen goed tot uitstekend functioneren.”*
- b. *“De visitatiecommissie concludeert dat de fondsen de aanbevelingen van de visitatiecommissie van 2014 serieus hebben opgepakt. De fondsen hebben zich op vele fronten verbeterd, onder meer op het gebied van governance, culturele diversiteit, de relatie met stakeholders en onderlinge samenwerking.”*
- c. *“De fondsen hebben een stevige en gerespecteerde positie in de culturele sector.”*
- d. *“De fondsen worden in het algemeen positief gewaardeerd door de subsidieaanvragers en veelal hoger gewaardeerd dan in 2014.”*
- e. *“Het aantal bezwaren is met gemiddeld 2% van alle aanvragen bij de fondsen laag.”*
- f. Ten aanzien van culturele diversiteit: *“De fondsen hanteren niet alleen de code, maar zien ook de intrinsieke waarde van cultureel diverse makers. Deze makers vergroten de diversiteit aan verhalen, stemmen, perspectieven en bieden alternatieve narratieven.”* Zie bijlage F evaluatiefiche 8.

In zowel de rapportage van de visitatiecommissie van 2018 als in het advies van de Raad voor Cultuur over de rol van de rijkscultuurfondsen¹⁹⁵, wordt niet expliciet gesproken over doelstellingen rondom cultuurdeelname. Op basis van de jaarverslagen van 2020 en de websites is ook niet duidelijk of cultuurdeelname onderdeel is van de opdracht van het ministerie van OCW aan de fondsen. De fondsen zelf geven hier ook in verschillende mate en op verschillende wijze invulling aan. Zo blijkt uit de jaarverslagen uit 2020 dat:

- a. Het Mondriaan Fonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie richten zich op interactie met en betrokkenheid van het publiek, met name door publieksactiviteiten. Beide fondsen hebben geen regelingen specifiek voor het bereiken van deze doelstellingen en monitoren de resultaten hierop niet.
- b. Het Fonds Podiumkunsten (FPK) stelt zich als kerntaak om een divers, kwalitatief sterk en geografisch goed gespreid aanbod te ondersteunen en gaf duurzaam publieksopbouw prioriteit. Het FPK heeft geen specifieke regelingen gericht op cultuurdeelname, maar publieksbereik heeft een vaste plaats in subsidieregelingen.
- c. Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) heeft als een van zijn drie doelstellingen ‘het vergroten van mogelijkheden om cultuur te maken’. Dit is een directe doelstelling op actieve cultuurdeelname, waar het fonds ook specifiek regelingen voor heeft. In 2020 had het FCP 17 regelingen specifiek op het gebied van cultuurparticipatie. Hiervoor zijn 842 aanvragen ingediend en 304 aanvragen toegekend. Het is niet duidelijk op basis van de website of het jaarverslag hoeveel mensen met deze regelingen zijn bereikt.
- d. Het Nederlands Filmfonds en het Letterenfonds hebben beiden geen directe doelstellingen voor cultuurdeelname.

Het is op basis van de beschikbare informatie (cijfers, jaarverslagen, rapportage evaluatiecommissie) niet mogelijk om iets te zeggen over de bijdrage van de rijkscultuurfondsen aan de cultuurdeelname. Het FCP is hier wel een uitzondering in, aangezien cultuurdeelname de bestaansreden is van het fonds. Echter, het is niet op basis van cijfers

¹⁹⁵ Raad voor Cultuur (2019). Advies Cultuurbestel 2021 - 2024. Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur.

inzichtelijk te maken wat deze bijdrage is op beleidsniveau. Ook ontbreekt onderzoek of evaluatie dat hierin inzicht geeft.

Verhouding tussen de BIS en de rijkscultuurfondsen

De raad voor cultuur schrijft over rol van de zes rijkscultuurfondsen en hun verhouding tot de BIS:

“Met name zal de BIS worden opengesteld voor enkele meerjarig gesubsidieerde instellingen die de raad tot de ketenvoorzieningen rekent en die nu nog veelal door de fondsen worden gesubsidieerd. Dit betekent niet dat de raad geen plek meer ziet voor meerjarig gesubsidieerde instellingen bij de fondsen. Voor instellingen waarvan de kernactiviteit voornamelijk bestaat uit het creëren van artistieke producten of instellingen die zich specialiseren in een zeer specifiek terrein binnen hun discipline, blijven fondsen de aangewezen subsidiepartners. De raad pleit ervoor dat instellingen die in continuïteit functioneren en soms ook bepaalde activiteiten in continuïteit ontwikkelen die hun directe artistieke activiteiten overstijgen, op meer solide basis door de fondsen worden ondersteund: niet afgemeten aan een aantal activiteiten, maar met een meerjarig subsidiebedrag dat op maat gesneden is voor hun functioneren. De raad meent dat juist hier de fondsen hun rol om vernieuwing en ontwikkeling aan te jagen kunnen spelen, naast de projectsubsidies en hun rol in het culturele debat en in het vermeerderen van kennis.”¹⁹⁶

Verschillende deskundigen¹⁹⁷ en de leden van de klankbörgroep geven aan dat het onderscheid tussen de basisinfrastructuur (instellingen waarbij naast artistieke overwegingen ook bestuurlijke overwegingen een rol spelen) en het aanbod dat de fondsen mogelijk maken (rol: vooral vernieuwing, in aanvulling op de basisinfrastructuur) niet meer zo helder is als het eens was. Dit heeft ertoe geleid volgens leden van de klankbörgroep dat instellingen zowel een aanvraag hebben ingediend bij de BIS als bij een rijkscultuurfonds. Dit kan zorgen voor administratieve lasten en daarmee voor een lagere doelmatigheid. Wij hebben echter geen cijfermatige informatie om in beeld te brengen of en in welke mate dit inderdaad het geval is.

Geografische spreiding

Geografische spreiding is in de Wet op het specifiek cultuurbeleid verankerd. Regionale spreiding is een onderdeel van de beoordeling van de BIS-subsidieaanvragen. De BIS is daarmee een instrument voor toegankelijkheid en spreiding. Dit is belangrijk voor cultuurdeelname omdat niet alle mensen de mogelijkheid hebben om (ver) te reizen voor cultuurdeelname. Voldoende regionale spreiding is noodzakelijk voor (diverse) cultuurdeelname, ook buiten de grote steden (van de Nederlandse niet-participanten zegt wel slechts 5 procent dat dit komt vanwege de afstand. Belangrijkere redenen zijn kosten en gebrek aan interesse (beide 24 procent).¹⁹⁸ Dit kan echter ook komen doordat de interesse niet gewekt wordt als het aanbod verder weg is). Voor bijvoorbeeld de podiumkunsten wordt bij de beoordeling van de BIS-subsidieaanvraag zowel gekeken naar de standplaats als naar de plaats waar de voorstellingen plaatsvinden. Uit onderzoek uit 2017 blijkt dat de spreiding van voorstellingen van rijks gesubsidieerde podiumkunstgezelschappen (BIS en FPK) echter beperkt is. In 2016 vonden er 2.477 van de 10.742 (oftewel 23%) voorstellingen van Rijks gesubsidieerde podiumkunstgezelschappen plaats in Amsterdam.¹⁹⁹ In de regio Amsterdam woont ongeveer 8% van de Nederlandse bevolking. Hierbij spelen verschillende factoren een rol:

- a. In Amsterdam is een aantal (zeer) grote instellingen gevestigd zoals het Nationale Opera en Ballet met een (inter)nationaal belang.
- b. In Amsterdam zijn veel ketenpartners vertegenwoordigd (kunstvakopleidingen, et cetera).

¹⁹⁶ Raad voor Cultuur (2019). Advies Cultuurbestel 2021 - 2024. Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur.

¹⁹⁷ Waaronder de Raad voor Cultuur en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Gunay Uslu. (Zie de brief 'Toekomst culturele basisinfrastructuur' van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2022.

¹⁹⁸ Oosterhuis, R. Boekbespreking van Beck-Domz'alska, M. (ed. in chief) (2019). *Culture statistics 2019 edition*.

Luxembourg: Publications Office.

¹⁹⁹ APE (2017). Producties en Voorstellingen van Rijks gesubsidieerde Podiumkunstgezelschappen. Onderzoek in opdracht van het Fonds Podiumkunsten.

-
- c. In Amsterdam zijn relatief veel en grote podia. De rol die gemeenten spelen bij de financiering van podia speelt hier ook mee.
 - d. In Amsterdam woont meer cultuurminnend publiek.²⁰⁰ Illustratief zijn de voorstellingen van Toneelgroep Oostpool uit Arnhem in 2013 t/m 2016 in Amsterdam veel meer bezoekers dan in Arnhem. Dit is wel een kip-eiverhaal: Mensen kunnen naar Amsterdam trekken vanwege het grote culturele aanbod, of ze worden meer cultuurminnend door het grote culturele aanbod.

Musea die subsidie ontvangen in het kader van de BIS (2017-2020) zijn ook beperkt gespreid. De meeste zijn gevestigd in Amsterdam, Den Haag en Leiden.²⁰¹ De landelijke spreiding van alle musea is veel beter.²⁰² Filmtheaters en bioscopen (ontvangen geen landelijke subsidie) zijn landelijk goed gespreid. Presentatie-instellingen, galeries en beeldende kunstfestivals zijn vooral te vinden in Noord- en Zuid-Holland.²⁰³

4.2.2 Stedelijke regio's

De Raad voor Cultuur pleit al lang voor stedelijke regio's om de volgende redenen:

- a. Lokaal cultuurbeleid kan in stedelijke regio's beter aansluiten bij de samenstelling en vraag van de bevolking;
- b. Stedelijke regio's kunnen oplossingen bieden voor knelpunten in het cultuurbeleid, zoals onvoldoende samenwerking en afstemming tussen overheden en culturele voorzieningen ook met betrekking tot geldstromen.²⁰⁴

In reactie op de Verkenning van de Raad voor Cultuur nodigde het kabinet in 2018 de andere overheden uit om stedelijke en regionale profielen op te stellen. Minister Van Engelshoven schrijft hierover: *“Zo kunnen we bij de samenstelling van de basisinfrastructuur, zoals de Raad voor Cultuur bepleit, sterker rekening te houden ‘met de samenstelling en de behoefte van de bevolking, met de identiteit en verhalen uit de regio, en met het lokale klimaat voor de makers en kunstenaars.”*²⁰⁵

In 2022 is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de stedelijke regio's tot nu toe ontwikkeld (doel, inzet, opbrengst) en de mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling (behoeften, vervolg).

Een aantal belangrijke punten die uit de evaluatie naar voren komen zijn:

In het merendeel van de stedelijke regio's is de samenwerking tussen de betrokken overheden verbeterd:

- a. *“Cultuur staat door de samenwerking in meer regio's nadrukkelijk op de politieke agenda en is minder afhankelijk van de inzet van een enkele wethouder of gedeputeerde. Ook is cultuur meer ingebed in bredere maatschappelijke of economische agenda.”*
- b. *“Er is een netwerk ontstaan van stedelijke regio's en het ministerie heeft beter inzicht in wat het rijksbeleid betekent op lokaal niveau en hoe het beleid van de verschillende overheidslagen zich tot elkaar verhouden.”*
- c. *“Een groot aantal gemeenten in de provincies Limburg, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland maakt geen onderdeel uit van een stedelijke regio.”*
- d. *“Bij de start van de stedelijke regio's zijn door OCW geen eenduidige doelen benoemd en er was nadrukkelijk geen sprake van een gedeeld beeld van de doelen.”*

²⁰⁰ Ministerie van OCW (2017). Cultuur in beeld. p. 7.

²⁰¹ Sectoradvies Musea (2017). Sectoradvies Musea. In Wankel Evenwicht.

²⁰² Van Meerkerk, E., & Van den Hoogen, Q. L. (2018). *Cultural Policy in the Polder*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 302.

²⁰³ APE en Dialogic (2017). Economische ontwikkelingen in de cultuursector, 2009-2016.

²⁰⁴ Raad voor Cultuur (2015). Agenda Cultuur 2017-2020 en verder; Raad voor Cultuur (2017) Cultuur voor stad, land en regio; Raad voor Cultuur (2019). Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur.

²⁰⁵ Van Engelshoven (2018). [Cultuur in een open samenleving | Beleidsbrief | Rijksoverheid.nl](#) [Kamerbrief].

-
- e. *"Er bestaat geen eenduidigheid over welke formele status de stedelijke regio's zouden moeten hebben en in hoeverre het rijk afspraken dient te maken met de stedelijke regio's (in plaats van met gemeenten en provincies)."*

De onderzoekers geven aan dat de stedelijke regio's vooral een meerwaarde kunnen hebben voor:

- a. *"Versterking van de culturele samenhangende infrastructuur (basis en keten en top, inclusief het potentiële publiek en bezoekersstromen) in de betreffende regio;*
- b. *Afstemming (stroomlijnen) van beleid en instrumenten tussen de in de regio samenwerkende overheden (als voorwaarde voor 1);*
- c. *Afstemming tussen de ontwikkelingen in de regio en het rijksbeleid."*

Over doelmatigheid kunnen op basis van de evaluatie geen duidelijke uitspraken worden gedaan, omdat de ingezette middelen slechts beperkt worden beschreven. De financiering bestond uit:

- a. Financiering van de proeftuinen:
- i. Een proeftuin vanuit het ministerie van OCW met matching van de stedelijke regio;
- ii. Extra proeftuinen met bijdragen van lokale overheden;
- iii. Voortzetting van de proeftuinen na het aflopen van de landelijke financiering met financiering vanuit gemeentelijke of provinciale middelen;
- b. Financiering voor vormgeven van plannen:
- c. Opstellen van gezamenlijke regelingen zoals invoering van een innovatiefonds, gefinancierd vanuit betrokken overheden en private fondsen; gezamenlijke coronaregeling/cofinancieringsregeling vanuit de provincie, waarbij gemeenten eenzelfde subsidie dienden bij te dragen om de coronaschade van instellingen te dekken.
- d. Een toekomstverkenning, een samenwerkingsagenda of een uitvoeringsprogramma.
- e. € 3.000.000 vanuit het ministerie van OCW voor opname van regionale musea in de BIS, waarbij het ging om één museum per provincie, voorgedragen door de betreffende provincie.²⁰⁶

Tot slot werd zowel vanuit de klankbordgroep als de begeleidingscommissie benoemd dat de term 'stedelijke regio' problematisch is. Het gaat er immers juist om dat ook in minder stedelijk gebied cultuuraanbod is.

4.2.3 Culturele taak Nederlandse publieke omroep (NPO)

Sinds 2000 financiert de overheid de NPO uit algemene middelen. In 2019 is de NPO gevisiteerd over de periode 2013-2017 door middel van een documentenstudie van zelfevaluaties. Het doel van de NPO staat in die visitatie als volgt beschreven: *"De NPO heeft de opdracht om een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen. Dit aanbod moet evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand zijn en zich tevens kenmerken door een grote verscheidenheid in vorm en inhoud. Het moet op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geven en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelen. Ook het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken behoort tot de publieke taakopdracht (Mediawet, artikel 2.1, 1e en 2e lid)."*

In de visitatie wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid²⁰⁷ niet goed inzichtelijk gemaakt. Er worden wel een aantal belangrijke conclusies getrokken ten aanzien van het aanbod en het bereik:

²⁰⁶ DSP (2022). Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's.

²⁰⁷ De doelmatigheid van de televisieprogrammering is in 2019 onderzocht door de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in Beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep); Deze studie richt zich echter niet per se op de culturele taak.

-
- a. *Met verhoudingsgewijs bescheiden middelen produceert de NPO een gevarieerd aanbod van aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige programma's waar veel mensen plezier aan beleven, van kunnen leren en door worden geïnformeerd. Het bereik van de televisienetten en radiozenders van de NPO is redelijk goed op peil gebleven, zeker gezien het groeiende, concurrerende aanbod". [...] "Zo is het aanbod onvoldoende (cultureel) divers en zijn de ambities van de NPO om meer grote, impactvolle dramaserie te produceren niet volledig gerealiseerd. Omroepen leveren een waardevolle bijdrage aan de pluriformiteit van het aanbod, maar de optelsom daarvan is niet over de volle breedte representatief voor de hedendaagse samenleving."*
 - b. *"De commissie vindt daarom dat er voor gezichtsbepalende genres of aanbodprioriteiten een langetermijn-strategie moet komen. [...] Het vergroot de kans dat ze voorstellen ontwikkelen die voorzien in de lacunes in het aanbod en waarmee de pluriformiteit en diversiteit in het aanbod worden versterkt. Gemaakte keuzes kunnen hieraan worden getoetst en zijn beter uit te leggen en te begrijpen."*
 - c. *"De NPO bereikt met een gevarieerd en veelzijdig programma-aanbod op radio- en televisie via NPO Start en NPO Start Plus én via zijn overige online aanbod een groot deel van het Nederlandse publiek."*
 - d. *"Zoals ook door de NPO zelf en in eerdere adviezen van evaluatiecommissies, de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media is geconstateerd, is het aanbod nog onvoldoende (cultureel) divers en neemt het bereik onder jongeren af. Omroepen leveren weliswaar een veelzijdig en pluriform programma-aanbod, maar representeren bij elkaar genomen niet de volledige pluriformiteit in de Nederlandse samenleving" (Zie bijlage F evaluatiefiche 12).*

In de terugblik 2020 van de NPO rapporteert de NPO over de doelstellingen uit de Begroting 2020 en de afspraken in de Prestatieovereenkomst 2017-2020. Hiermee legt zij verantwoording af over de wijze waarop zij in 2020 de publieke media-opdracht heeft uitgevoerd. Wij gaan hierna in op de punten die de NPO heeft gedaan en indien beschreven in de rapportage de effecten hiervan op punten ten aanzien van cultuurdeelname:

- a. **Diversiteit.** De NPO is in 2020 nadrukkelijker gaan sturen op diversiteit met de nadruk op culturele diversiteit, onder andere door intensiever te zoeken naar nieuwe presentatoren met een verschillende achtergrond. Dit was terug te zien in prominente programma's. Naast op diversiteit van presentatoren bleef de NPO ook sturen op diversiteit in gasten, cast en onderwerpen. Naast aandacht voor culturele diversiteit en de verhouding man-vrouw was er ook meer aandacht voor praktisch opgeleiden in verschillende NPO 3 programma's. Met verschillende programma's gaf de NPO ook meer aandacht aan mensen die buiten de Randstad wonen.
- b. **Bereik van jongeren.** De NPO heeft de volgende stappen genomen om het bereik onder jongeren te verhogen:
 - i. NPO 3FM vernieuwde het muzikale profiel, waarin zowel alternatieve dance, hiphop, pop als rock een plek hebben gekregen, zodat dit beter aansluit bij de muziekstijlen die populair zijn onder jongere doelgroepen;
 - ii. Jongerenmerk NPO 3 heeft de afgelopen jaren verschillende lineaire titels ook online beschikbaar gesteld en vice versa;
 - iii. Nieuwe audioconcepten en podcasts zijn breder ingezet;
 - iv. Er is ingezet op nieuw presentatietalent om jongere doelgroepen aan te spreken;
 - v. Het aanbod van NPO 1 is qua toon en thematiek aantrekkelijker gemaakt voor jongeren;
 - vi. Op NPO 3 is een scherpe selectie gemaakt van aantrekkelijk aanbod voor de jonge doelgroep.

In het najaar van 2020 is het kijktijdaandeel van NPO 3 binnen de primaire doelgroep 20-24-jarigen gestegen van 8 naar 9,5% en bij 20-49-jarigen van 7,4 naar 8,2%. Zie ook paragraaf 3.2.6.
- c. **Toegankelijkheid.** De NPO heeft ruim 95% van het totale Nederlandstalige aanbod op NPO 1, 2 en 3 en de NPO Themakanalen voorzien van ondertiteling, conform de wettelijke verplichting. De NPO is al jaren Europees koploper op het gebied van gesproken ondertiteling. Dankzij een zelf ontwikkeld systeem hebben met name blinden en slechtzienden toegang tot allerlei buitenlandse producties die aangeboden worden. Afgelopen jaar heeft de NPO 100% van de vertaalde ondertiteling op NPO 1, 2, 3 aangeboden in gesproken ondertiteling.
- a. **On-demand en online aanbod.** De NPO verbeterde en ontwikkelde hun on demand-platform NPO Start omdat een steeds groter deel van het Nederlandse publiek ook on demand kijkt. Met speellijsten, podcasts en video-opnamen kon online beter worden ingespeeld op de behoeften van het publiek. In 2020 lag het gemiddeld

weekbereik van NPO Start 26% hoger dan in 2019. Dit omvat enkel bezoekers aan de website/app en hierin is televisie dus niet meegenomen.

De NPO geeft tot slot aan dat ze een aantal concrete aanbevelingen en verbeterpunten hebben gehad van de Algemene Rekenkamer op basis waarvan de NPO beter invulling kan geven aan de doelmatigheidsopdracht. In vervolg hierop is de NPO in 2020 een omroepbreed project Doelmatigheid en Transparantie gestart. De doelstelling daarbij is om te komen tot toepasbare en gedragen instrumenten voor het sturen, vastleggen, monitoren en verantwoorden op prestaties en de inzet van middelen. In de terugblik worden echter geen uitspraken gedaan over de doelmatigheid.²⁰⁸

4.2.4 Bibliotheken

Per 1 januari 2015 is de **Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)** in werking getreden. De wet organiseert het openbare bibliotheekwerk als een netwerk van samenwerkende lokale en provinciale openbare bibliotheekvoorzieningen waarbij de Koninklijke Bibliotheek (KB) een coördinerende rol vervult. In het netwerk verricht de KB als nationale bibliotheek van Nederland ook taken voor het bestel als geheel, waaronder het beheer en de doorontwikkeling van de landelijke digitale openbare bibliotheek en de bibliotheekvoorziening voor personen met een leeshandicap.²⁰⁹ De Wsob bestaat de volgende begrotingsposten van OCW:

- a. Besteltaken openbare bibliotheekvoorzieningen 2015-2020 (structurele financiering);
- b. Digitale openbare bibliotheek 2015-2020 (structurele financiering);
- c. Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten 2006-2020 (structurele financiering); vanaf 2015 onderdeel van de Wsob.²⁰⁹

In 2019 is de Wsob geëvalueerd. De evaluatieperiode betreft het moment vanaf dat de Wsob in werking is getreden op 1 januari 2015 tot eind 2018. In de evaluatie worden verschillende ontwikkelingen in het bibliotheekwerk beschreven (zie bijvoorbeeld p.10, p.85), maar het is de vraag welke conclusies uit deze ontwikkelingen te trekken zijn voor de doeltreffendheid en effecten van de wet. Hierover wordt gezegd dat:

- a. Het aannemelijk is dat de wet heeft bijgedragen aan de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek;
- b. Het aannemelijk is dat de daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heft, samenhangt met de eisen die de Wsob stelt aan het mogen heffen van jeugdcontributie.

Stakeholders in het bibliotheeknetwerk zijn vrijwel allemaal positief over het feit dat de Wsob er gekomen is: de wet heeft bijgedragen aan duidelijkheid over de rollen van de deelnemers in het netwerk en een verstevigde positie van de bibliotheek. Wel merkt men op dat er meer geboden of verboden had mogen worden, denk bijvoorbeeld aan een verplichting voor gemeenten om een bibliotheekvoorziening te financieren of een verbod op het heffen van jeugdcontributie. Met de kennis en ervaring van de afgelopen jaren zouden sommige formuleringen in de wet anders gekozen kunnen worden, maar er is weinig aanleiding om te veronderstellen dat aanpassing van de wet de sleutel is tot een veel beter functionerende bibliotheeksector.

Op het gebied van netwerkvorming zijn de volgende resultaten behaald:

- a. De met het netwerk opgestelde gezamenlijke innovatieagenda;
- b. Het Gezamenlijk Collectieplan en de bijbehorende uitvoeringsagenda's.

Doelmatigheid wordt niet beschreven in de evaluatie (Zie bijlage F evaluatiefiche 10).²¹⁰

²⁰⁸ NPO. *Terugblik 2020*.

²⁰⁹ Rijksbegroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2020.

²¹⁰ Kwink, Panteia en Rebel (2019). *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*.

4.2.5 De decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV)

De **decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV)** valt onder de begrotingspost Verbreden inzet Cultuur. *“De DU BKV komt voort uit de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving, een specifieke uitkering die tot en met 2008 werd uitgekeerd aan twaalf provincies en veertien gemeenten. In de beleidsbrief beeldende kunst (december 2007, Kamerstuk 28 989, nr. 61) is deze uitkering gewijzigd in een decentralisatieuitkering aan 35 gemeenten.”*

De DU-BKV kent drie doelstellingen, namelijk het:

- a. Bieden van ruimte aan talent;
- b. Verbeteren van de relatie tussen productie en presentatie, tussen aanbod en publiek;
- c. Versterken van de kracht/professionalisering van de sector.

De DU-BKV is in 2018 geëvalueerd door Berenschot. Berenschot geeft in deze evaluatie aan dat het lastig is om de effectiviteit per gemeente vast te stellen. In de evaluatie is hiervoor navraag gedaan bij gemeenten. *“Het blijkt dat gemeenten vinden dat de meeste instrumenten aan één of meer doelstellingen bijdragen, in het bijzonder presentatie-instellingen. Het onderzoek is verrijkt met kwalitatieve informatie uit telefonische interviews met de helft van de gemeenten. Gemeenten geven daarin aan dat de DU-BKV zowel inhoudelijk als financieel van waarde is en ongewijzigd kan worden gecontinueerd. De DU-BKV wordt gezien als aanjager voor andere financiers, als stimulans voor vernieuwing van de sector en als vliegwiel voor gemeentelijk beleid rond beeldende kunst & vormgeving. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is aannemelijk dat de DU-BKV een effectief beleidsinstrument is, dat bijdraagt aan de daarvoor geformuleerde doelstellingen.”*

De evaluatie doet geen onderzoek naar doelmatigheid hoewel er wel gekeken wordt naar matching: *“De matching is vrijwel 800%, dat betekent dat deze gemeenten samen zelf 8 keer zoveel hebben bijgelegd voor beeldende kunst & vormgeving als er aan rijksmiddelen in 2016 is uitgekeerd via de DU-BKV. In het rapport staan de bestedingen en de (sterk wisselende) matching per gemeente weergegeven. De meeste gemeenten besteden veel meer dan de uitkering uit de DU-BKV, maar enkele gemeenten besteden minder dan dat bedrag. De gemeenten besteden samen verreweg het meeste aan beeldende kunstmusea, in 2016 namelijk € 76 mln, dat is 63% van de totale bestedingen van de gemeenten aan beeldende kunst & vormgeving. De overige middelen worden besteed aan diverse instrumenten, waarbij een toename te zien is van bestedingen aan presentatie-instellingen, ateliers en broedplaatsen, ten koste van aankoop- en beheerbudgetten voor kunstcollecties.”* (Zie bijlage F evaluatiefiche 7).²¹¹

4.2.6 Programma leesbevordering

Om het literaire lezen te bevorderen is het ministerie van OCW in 2008 gestart met het **programma Kunst van Lezen 2008-2011**. Daarna is een vervolg aan het programma gegeven met het **actieplan Kunst van Lezen 2012-2015**. In de periode 2016-2018 is dit opgevolgd door het **programma Tel mee met Taal 2016-heden**. Actielijn 3 binnen dit programma is een voortzetting van het programma 'Kunst van Lezen'. Het programma Kunst van Lezen is in 2015 geëvalueerd door Kwink en Rebel Group (zie bijlage F evaluatiefiche 4)²¹² en het programma Tel mee met Taal 2016-2018 is in 2019 geëvalueerd door ECORYS (zie bijlage F evaluatiefiche 9).²¹³

Het programma **Kunst van Lezen** bestaat uit drie onderdelen. In 2015 is het programma geëvalueerd door Kwink en Rebel groep. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de doeltreffendheid per onderdeel:

²¹¹ Berenschot (2018). *Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving*.

²¹² KWINK Groep & Rebel Group (2015). *Evaluatie programma Kunst van Lezen*.

²¹³ Ecorys (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18*.

-
- a. BoekStart voor baby's en BoekStart in de Kinderopvang, 0-4 jaar: Gezinnen met een baby worden in contact gebracht met boeken en de bibliotheek. Gemeenten (of consultatiebureaus) wijzen ouders van pasgeborenen erop dat ze in de bibliotheek een BoekStartkoffer kunnen ophalen, hun kind gratis lid kunnen maken van de bibliotheek en een toelichting krijgen op het aanbod van de bibliotheek voor baby's en kleine kinderen. Daarnaast kunnen ouders en hun kinderen activiteiten en workshops in de bibliotheek in het kader van BoekStart bijwonen. Kinderopvanginstellingen (dagverblijven en peuterspeelzalen) worden ondersteund om de leesomgeving en de expertise van pedagogisch medewerkers te verbeteren. Jaarlijks lukt het om ongeveer 50.000 ouders te activeren om een BoekStartkoffer op te halen, hun pasgeboren kind lid te maken van de bibliotheek en in dat proces bewustwording te creëren ten aanzien van het belang van voorlezen. Uit interviews ten behoeve van de evaluatie blijkt dat BoekStart het bewustzijn heeft vergroot dat voorlezen aan baby's (de groep 0-2 jaar) belangrijk is en taal- en leerachterstanden kan voorkomen. Tussenresultaten van eerder onderzoek naar het effect van BoekStart waaraan in de evaluatie wordt gerefereerd laten onder andere zien dat er een verband is tussen een vroege start met voorlezen en de taalontwikkeling van jonge kinderen. Wanneer ouders gehoor geven aan de oproep van BoekStart, gaan hun kinderen meer vooruit in taal.
 - b. De Bibliotheek op school in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs (4-18 jaar): op het primair onderwijs wordt voorzien in een op de populatie van de school afgestemde, aantrekkelijk gepresenteerde collectie die kinderen ook mee naar huis mogen nemen en (2) ondersteuning van de bibliotheek binnen de school. VO-instellingen worden ondersteund bij het vormen van een collectie en het geven van aandacht aan vrij lezen en mediawijsheid. De Bibliotheek op School (dBoS) heeft volgens geïnterviewden binnen de evaluatie van Kwink en Rebel structuur aangebracht in de producten en diensten die bibliotheken aanbieden aan het onderwijs. Eerste tussentijdse resultaten van eerder onderzoek naar het effect van dBoS waaraan in de evaluatie wordt gerefereerd laten een positief effect zien van dBoS op leesmotivatie en leesfrequentie van meisjes. Voor jongens is er geen verbetering te zien.
 - c. Leesbevorderingsnetwerken: Via deze programmalijn zijn op regionaal niveau workshops en conferenties georganiseerd met als doel netwerken te creëren, de implementatie van BoekStart en de Bibliotheek op School (dBoS) te versnellen en de relaties tussen bibliotheken en educatief belanghebbenden op lokaal niveau (zoals kinderopvang, onderwijs en gemeente) te versterken (zie bijlage F evaluatiefiche 4).

Het **programma Tel mee met Taal 2016-2018** kent vijf actielijnen. In 2019 is het programma geëvalueerd door ECORYS. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid:

- a. Actielijn 1 betreft de lokale netwerkaanpak "Taal voor het Leven". Taal voor het Leven is een ondersteuningsprogramma waarin gemeenten en organisaties samen lokaal aan de slag gaan tegen laaggeletterdheid. Ecorys concludeert dat de actielijn bijdraagt aan het verhogen van zelfredzaamheid, participatie en ontwikkelingsmogelijkheden, het bewerkstelligen van een duurzame samenwerking en het verbeteren van de taalbeheersing van Nederlanders zodat zij beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie.
- b. Actielijn 2 bestaat uit vier onderdelen: het sluiten van regionale en lokale Taalakkoorden, het stimuleren van taalscholing op de werkvloer, het uitbreiden van het landelijke Taalakkoord Werkgevers en het stimuleren van taalscholing aan laagtaalvaardige ouders. Ecorys concludeert dat de Taalakkoorden in ieder geval een rol hebben gespeeld bij het onderkennen en bespreekbaar maken van het onderwerp onder werkgevers. "In hoeverre werkgevers daardoor ook daadwerkelijk gestimuleerd zijn te investeren in het verbeteren van de taalvaardigheid van hun werknemers is niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat de stimuleringsbijdragen eraan hebben bijgedragen dat bijna 10.000 werknemers een cursus konden volgen wat bij het merendeel van hen heeft geleid tot verbetering in hun dagelijks functioneren en taalbeheersing op de werkvloer." De actielijn heeft daarnaast een begin gemaakt in het stimuleren van de taalvaardigheid van laagtaalvaardige gezinnen: "De stimuleringsbijdragen hebben in ieder geval al een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de taalvaardigheid van bijna 3.700 laagtaalvaardige ouders. Daarnaast wordt middels de regionale Taalakkoorden het belang van het werken aan de taalvaardigheid van laagtaalvaardige gezinnen op de kaart gezet. Hierbinnen worden ook al bij de helft van de Taalakkoorden taalaanbod en activiteiten gerealiseerd voor laagtaalvaardige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de verbinding

tussen partijen uit de preventie en curatie domeinen nog veel sterker gemaakt kan worden, teneinde de taalvaardigheid van laagtaalaardige gezinnen te verbeteren.”

- c. Actielijn 3 is het vervolg op Kunst van het Lezen. Hierover concludeert Ecorys: “Wetenschappelijke onderzoeken tonen aan dat de programma’s BoekStart voor baby’s en de Bibliotheek op school basisonderwijs bewezen effectief zijn om de leesvaardigheid van kinderen te vergroten en een positieve leesmotivatie en leesattitude te stimuleren. Op één na hebben alle openbare bibliotheken BoekStart ingevoerd. Bovendien worden vrijwel alle ouders met pasgeboren baby’s passief geïnformeerd (97%) over het bestaan van BoekStart via het groeiboekje dat ze ontvangen. 40% is actief bereikt en haalt het BoekStart pakket op. De ambities om BoekStart in de kinderopvang uit te bouwen zijn niet volledig gehaald. 80% van de bibliotheken voert BoekStart in de kinderopvang uit (ambitie 85%). Het programma wordt uitgevoerd op 30% van de kinderopvanglocaties (ambitie 45%). Het gestelde doel dat 85% van de openbare bibliotheken het programma de Bibliotheek op school primair onderwijs (po) uitvoert, was halverwege het programma al vrijwel helemaal bereikt. Vóór eind 2018 is het de doelstelling dat 90% van de openbare bibliotheken samenwerkt in een (boven)lokaal leesbevorderingsnetwerk. Deze doelstelling is behaald, mede doordat rondom de uitvoering van BoekStart en de Bibliotheek op school voorwaardelijke netwerkafspraken gemaakt zijn tussen verschillende partijen. Actielijn 3 draagt op deze wijze bij aan het nastreven van de kwalitatieve doelstelling omtrent het opzetten van een duurzame infrastructuur in elke regio.”
- d. Actielijn 4 is vooral bedoeld om innovatieve methoden te ondersteunen die laaggeletterdheid tegengaan en (voor)lezen bevorderen door middel van experimentele projecten: Ecorys concludeert hierover: “Bij 4 van de 7 projecten waarbij een doelstelling was opgenomen met betrekking tot een beoogd bereik (aantal personen dat deelneemt aan een pilot en/of gebruik maakt van een nieuw ontwikkeld instrument), zijn de betreffende kwantitatieve doelstellingen behaald. Verder zijn bij alle projecten, voor zover bekend, de overige inhoudelijke doelstellingen geheel of gedeeltelijk behaald. Hoewel de onderzochte effecten van de projecten niet wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd, zijn bij vrijwel alle projecten positieve effecten waargenomen op verschillende gebieden: taal- en leesvaardigheden, digitale vaardigheden, zelfvertrouwen en zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en sociale inclusie, en enkele overige (neven)effecten.”
- e. Actielijn 5 richt zich op communicatie, netwerken en kennisdeling. Deze actielijn is ondersteunend aan de andere vier actielijnen in het nastreven van de gestelde doelen voor het actieprogramma Tel mee met Taal.

In de evaluaties worden geen duidelijke directe uitspraken gedaan over de doelmatigheid van de programma’s.

4.2.7 Programma Ondernemerschap

Aanleiding voor het programma **Ondernemerschap** was de economische recessie en bezuinigingen op cultuur, waardoor de overheid en de sector de focus op ondernemerschap als zeer urgent voelden. Het programma richt zich op het vergroten van ondernemerschap in de culturele sector, waardoor de sector meer eigen inkomsten gaat verwerven, waarmee de (relatieve) subsidieafhankelijkheid van de sector wordt teruggedrongen. Subdoelen van het programma zijn:

- a. De kennis van cultuur bij (potentiële) private financiers en andere partijen vergroten;
- b. De geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector vergroten;
- c. De financieringsmix van instellingen (in de basisinfrastructuur) verbreden;
- d. De verantwoordelijkheid van de branche voor ondersteuning op het gebied van ondernemerschap vergroten.

Het hoofddoel, meer eigen inkomsten en daarmee minder subsidieafhankelijkheid, is bereikt: het eigen inkomstenpercentage is tijdens de looptijd van het programma over de hele linie toegenomen. Ook wordt in de evaluatie gesteld dat door de toename van de publieksinkomsten en het totaal aan eigen inkomsten het daarmee samenhangende subdoel, het verbreden van de financieringsmix ook is bereikt. Wij plaatsen hierbij de kanttekening dat een hoger aandeel eigen inkomsten niet direct een verbreding van de financieringsmix betekent. Een brede financieringsmix houdt immers in dat er financiering is vanuit meer verschillende bronnen. Een ander subdoel van het programma, een toename van de geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector (b) is ook bereikt. Giften aan

cultuur zijn in de periode 2009-2013 afgenomen, maar nemen in 2015 weer toe tot boven het niveau van 2009. Het subdoel dat de branche de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van ondernemerschap over zou nemen is niet bereikt. Het behalen van het subdoel dat de kennis van cultuur bij private financiers en andere partijen vergroot is (a) kon in de evaluatie niet worden vastgesteld.

Uit de evaluatie blijkt dat het moeilijk is om van de behaalde doelen vast te stellen of deze zijn bereikt door het programma ondernemerschap. Hierbij spelen verschillende factoren een rol:

- a. Een nulmeting of onderscheid tussen wel- en niet-deelnemers ontbreekt. De Geefwet en de culturele multiplier zijn wel econometrisch onderzocht in een ander onderzoek. Daar gaan we in de volgende paragraaf op in.
- b. De noodzaak voor de culturele sector om andere inkomstenbronnen dan subsidie aan te boren bestond al voorafgaand aan de start van het programma, maar werd zeer urgent door de bezuinigingen die overheden doorvoerden.
- c. Het aantrekken van de economie kan er ook aan hebben bijgedragen dat culturele instellingen hun eigen inkomsten konden vergroten.
- d. Voor het verkrijgen van een BIS-subsidie gelden sinds 2013 eisen voor een minimaal eigen inkomstenpercentage (verschillend per sector) en weegt ook de financieringsmix en mate van ondernemerschap een rol in de beoordeling.

Bij het programma ondernemerschap zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- a. De interventie was op het niveau van de makers en de instellingen, en hun financiën, niet het publiek of zelfs de publieksinkomsten. Het enige subdoel dat er direct aan raakt is de geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector, dat gaat echter niet alleen over individuen, maar bijvoorbeeld ook over bedrijven (zie volgende paragraaf).
- b. Het programma richt zich voor een groot deel alleen op BIS-instellingen en niet op de gehele culturele sector.
- c. Ondernemerschap is te smal gedefinieerd, namelijk alleen financieel. In 2012 heeft het ministerie van OCW hier bewust voor gekozen. Dit paste in de context op dat moment. In de actuele context is dit anders en zegt OCW hierover: *“Cultureel ondernemerschap is echter meer dan ‘eigen inkomsten’. Bij het stimuleren van ondernemerschap in de culturele sector in de actuele context past een bredere definitie van ondernemerschap. Voor die definitie kan teruggegrepen worden op de periode voorafgaand aan de economische recessie (zoals de definitie gehanteerd door de Commissie Cultuurprofiel). Bij een bredere definitie past een stimulans om eigen inkomsten te vergroten, maar ook het versterken van leiderschap en (zakelijk en artistiek) ondernemerschap, het professionaliseren van fondsenwerving, vernieuwen van marketing en publieksbinding, nieuwe businessmodellen, het vergemakkelijken van allianties met andere sectoren en het benoemen en verzilveren van maatschappelijke waarden.”* Zie bijlage F evaluatiefiche 6.²¹⁴

In bijlage F, evaluatiefiche 6 staat een uitgebreide toelichting op wat OCW heeft geleerd van de evaluatie en hoe ze dit hebben meegenomen in hun werkplannen.

4.2.8 Geefwet

De giftenaftrek bestaat al sinds 1952 en is in 2012 onderdeel geworden van de Geefwet. De giftenaftrek maakt giften, onder andere aan culturele instellingen fiscaal aftrekbaar. Vanaf 2012 is er extra giftenaftrek voor culturele instellingen, door middel van de zogenaamde multiplier. Dit houdt in dat een gift aan een culturele instelling van particulieren met 25% meer afgetrokken mag worden van hun inkomstenbelasting, en dat bedrijven een gift aan een culturele instelling met 50% meer mogen aftrekken van hun vennootschapsbelasting. De multiplier heeft voor particulieren een maximum van € 1.250, voor ondernemingen is dat € 2.500. De multiplier zou tot en met 2016 gelden.

²¹⁴ DSP (2017). *Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16*.

De giftenaftrek zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert betrokkenheid. Anderzijds zorgt het door extra inkomsten voor de culturele sector voor een sterke culturele sector.

In 2016 is de Giftenaftrek geëvalueerd door Dialogic en APE. De belangrijkste resultaten ten aanzien van de doeltreffendheid van de giftenaftrek in het verhogen van giften aan cultuur die in de evaluatie naar voren komen zijn:

- a. De giftenaftrek verhoogt de totale hoogte van giften van belastingplichtigen binnen de inkomstenbelasting. Ruim een derde van de gebruikers geeft aan daadwerkelijk meer te geven door deze regeling; echter, voor bedrijven kon de doeltreffendheid van de giftenaftrek niet worden aangetoond.
- b. De culturele multiplier heeft ertoe geleid dat er door burgers meer geschonken wordt aan de culturele sector. Econometrische analyses laten zien dat 65+'ers (zonder fiscaal partnerschap) gemiddeld € 100 meer zijn gaan schenken. Daarnaast geeft 20% van de bevroagde giftenaftrekgebruikers aan meer te zijn gaan geven aan cultuur door de multiplier. Het effect is vooral aanwezig bij kleinere schenkingen/schenkers, wat een logisch gevolg is van het plafond van € 1250 voor burgers. Voor bedrijven is er geen bewijs dat de culturele multiplier ertoe geleid heeft dat meer bedrijven zijn gaan geven of dat bedrijven die al gaven meer zijn gaan geven.
- c. Uit interviews en literatuurstudie blijkt dat de culturele multiplier er deels toe heeft geleid dat deze sector meer ondernemend is geworden, maar het is lastig om dit los te zien van bezuinigingen. De grote instellingen hebben meer mogelijkheden dan kleine instellingen om nieuwe proposities in de markt te zetten en om de culturele multiplier (actief) onder de aandacht te brengen. De cultuursector is, mede door de relatief korte tijd dat de multiplier bestaat, nog aanpassende aan het bestaan van de multiplier.

Uit de evaluatie blijkt dat de giftenaftrek en specifiek de culturele multiplier niet doelmatig zijn. Het budgettaire beslag ligt veel hoger dan wat het oplevert aan extra giften. Echter, de giftenaftrek kent een aantal indirecte opbrengsten waarvan de waarde lastig te kwantificeren is: (1) Het stimuleert maatschappelijke betrokkenheid van gevers (2) het is een allocatiemechanisme voor publieke gelden (3) het kan de ontwikkeling van een terugtrekkende overheid ondersteunen en (4) het kan het initiatief van ontvangers vergroten. Zie bijlage F evaluatiefiche 5.²¹⁵ Wij vullen hierop aan dat de giftenaftrek wel de invloed van degene die geld geven op het aanbod vergroot. Ze kiezen immers aan welke culturele instelling ze geld geven. Armere burgers zullen minder kunnen geven en daardoor minder invloed hebben op het aanbod.

4.2.9 *Wet op de Vaste boekenprijs (Wvbp)*

De Wvbp beoogt een bijdrage te leveren aan het realiseren van de voorwaarden waaronder in Nederland ook voor de langere termijn een breed en divers aanbod van boeken in het Nederlands en het Fries beschikbaar kan zijn via een geografisch ruim gespreid net van boekhandels met een groot en gevarieerd assortiment. Dit dient het uiteindelijke doel van de Wvbp, namelijk het stimuleren van de kenniseconomie, het onderwijsveld, een vitale lees- en schrijfcultuur en cultuurparticipatie. De werking van de wet berust op twee belangrijke mechanismen:

- a. De wet verbiedt prijsconcurrentie tussen boekverkopers met het oog op het in stand houden van een voldoende fijnmazig netwerk van boekhandels en een breed geschakeerd boekenaanbod;
- b. Het stimuleert interne kruissubsidie waardoor middelen worden geïnvesteerd in een breed en divers boekenaanbod.'

Uit de meest recente evaluatie van de Wvbp blijkt dat de mate van doeltreffendheid van de Wvbp niet causaal is vast te stellen. Het is niet zeker wat er zou gebeuren wanneer de Wvbp zou worden afgeschaft. Uit de evaluatie komen echter wel duidelijke indicaties naar voren die erop wijzen dat de Wvbp doeltreffend is:

- a. "De pluriformiteit van het aanbod is stabiel (ook bij een afnemend aantal boekwinkels). Het merendeel van de respondenten stelt dat deze pluriformiteit in stand gehouden kan worden door de marges die door de Wvbp worden veiliggesteld voor boekhandels en uitgevers. Uit eerder onderzoek blijkt ook dat er sterke aanwijzingen

²¹⁵ Dialogic en APE (2016). *Evaluatie giftenaftrek*.

zijn voor het bestaan van kruissubsidiëring tussen boektitels door uitgevers en boekwinkels. Daarnaast verspreiden boekhandels volgens respondenten nieuwe boeken (en zorgt de Wvbp ervoor dat er meer boekwinkels blijven voortbestaan, zie volgende punt). Een genoemd neveneffect van de Wvbp is dat zij de concurrentiepositie van vertaalde-literaire boeken vermindert;

- b. De afname van het aantal fysieke boekhandels is sinds 2010 ingezet. Het merendeel van de respondenten stelt dat de Wvbp bijdraagt aan het voortbestaan van boekhandels. Tegelijkertijd lijkt de fysieke boekhandel minder nodig om een brede beschikbaarheid van boeken te waarborgen, aangezien hiertoe online mogelijkheden zijn gegroeid. Toch zijn de respondenten in dit onderzoek het er unaniem over eens dat een fijnmazig netwerk van fysieke boekhandels momenteel (nog) een positieve maatschappelijke waarde vertegenwoordigt en in stand gehouden moet worden. Ook aangezien de boekhandel een rol speelt als etalage voor het boekenvak (onder andere voor nieuwe titels en debutanten);
- c. De digitalisering met betrekking tot de doeltreffendheid van de Wvbp voornamelijk lijkt een rol te spelen wanneer het gaat om het verstevigen van de marktpositie van online boekverkopers. De Wvbp lijkt in (zeer) beperkte mate invloed uit te kunnen oefenen op dit proces. Het merendeel van de respondenten in dit onderzoek stelt dat online boekverkoop niet ten goede komt aan de pluriformiteit van het boekenaanbod. Tegelijkertijd wordt als neveneffect van de Wvbp genoemd dat deze de marges voor online boekhandels verstevigt. De online boekhandel profiteert van de rol die de fysieke boekhandel op zich neemt, namelijk het bekend maken van nieuwe titels bij een breed publiek en het presenteren van debutanten;
- d. Een aandachtspunt, wanneer gesteld wordt dat de Wvbp doeltreffend zou zijn, is of de wet voldoende effect heeft om de brede beschikbaarheid en het pluriforme boekenaanbod te waarborgen. Sommige respondenten stellen dat het hierbij gaat om uitstel van executie van een deel van de fysieke boekhandels. De betrokkenen die gesproken zijn in het kader van deze derde evaluatie stellen tegelijkertijd in grote meerderheid dat de Wvbp belangrijk is voor het behouden van een breed geschakeerd aanbod van boeken (en boekhandels). De stabiliteit die van de Wvbp uitgaat heeft volgens de geïnterviewden een positieve invloed op het aantal boekhandels in Nederland.” (Zie bijlage F evaluatiefiche 11).

Doelmatigheid is geen onderdeel van de evaluatie en wordt niet benoemd.²¹⁶

4.2.10 Verlaagd btw-tarief cultuur

Sinds 1969 geldt het verlaagd btw-tarief (6%) voor aanschaf en uitlenen van boeken, kranten, nieuwsbladen en tijdschriften toegang tot musea, bioscopen en podia. Sinds 1998 geldt daarnaast het verlaagde btw-tarief voor publieksinkomsten. In 2011 is het btw-tarief voor podiumkunsten en beeldende kunst tijdelijk verhoogd. Het algemeen tarief (21%) gold van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012. Vanaf 1 januari 2019 is het verlaagde btw-tarief verhoogd van 6% naar 9% per 1 januari 2019.

In verschillende onderzoeken van APE en SiRM is gekeken naar de prijselasticiteit binnen de cultuursector.²¹⁷ Uit het onderzoek uit 2008 blijkt dat boekenprijzen, lidmaatschap van de bibliotheek en toegang tot musea, bioscopen en podia een negatieve prijselasticiteit kennen, variërend van -0,18 voor musea tot -0,84 voor boeken. Dit betekent dat als de prijs stijgt dit een negatief effect heeft op het aantal kopers en leden. De prijselasticiteit op de korte termijn is daarmee beperkt, maar in het onderzoek wordt gesteld dat de prijselasticiteit op de langere termijn groter is. De (her)invoering van het normale btw-tarief zou leiden tot meer vraaguitval (dan op de korte termijn.)

Het ministerie van Financiën heeft in 2014 de tijdelijke verhoging van het btw-tarief op de podiumkunsten geëvalueerd. Deze verhoging was bedoeld voor extra belastingopbrengsten die ex ante is geraamd op € 48 miljoen. Deze raming is

²¹⁶ Significant APE & Dialogic (2019). *Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs 2013-2018*.

²¹⁷ APE (2008). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media; APE (2010). Effecten van de btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten; SiRM (2018). Effecten van de verhoging van het verlaagde btw-tarief in de cultuursector.

berekend exclusief gedragseffecten. Wel wordt onderkend dat op grond van beschikbare prijselasticiteiten de tariefswijziging tot een daling in het aantal bezoekers zou kunnen leiden van 3,9% op de korte termijn tot 4,5% op de lange termijn. De maatregel heeft het kabinet € 39 miljoen opgeleverd. Uit de analyses kunnen geen hele duidelijke conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid:

"bezoekersaantallen van rijksgefinancierde podia, waarvan de cijfers enkel per kalenderjaar beschikbaar zijn, laten in de jaren 2011 en 2012 waarin het algemene tarief in elk jaar gedeeltelijk van toepassing is geweest, geen wezenlijke daling zien. Voor deze podia kan dan ook worden verondersteld dat op de korte termijn de effecten beperkt zijn. De veronderstelling dat de negatieve effecten voor VVTP-podia, niet gesubsidieerde podia, groter zijn dan voor de andere podia is aannemelijk. De volledige daling van het aantal bezoekers kan echter niet worden verklaard door btw-verhoging en zal ook aan andere factoren, zoals de economische crisis en de ontwikkeling in de consumentenbestedingen, moeten worden toegeschreven."

"Een belangrijke factor die het vaststellen van het effect van de btw-verhoging op podiumkunsten bemoeilijkt, is de relatief korte periode dat het algemene tarief van toepassing is geweest. [...] Over de lange termijn effecten kan dan ook geen enkele uitspraak worden gedaan, maar ook de korte termijn effecten zijn mogelijk niet waarneembaar. Doordat er sprake is van gewoontevorming is er mogelijk nauwelijks een reactie waarneembaar. De consument heeft in dat geval zijn consumptie nog niet aangepast aan de nieuwe prijs. Dat er van een dergelijk effect sprake is geweest blijkt aannemelijk, kijkend naar de uitkomsten van de evaluatie." Zie bijlage F evaluatiefiche 3.

De doelmatigheid is niet uitgewerkt in de evaluatie. Dit is ook niet te zeggen vanwege de korte periode dat de maatregel van kracht was.

Concluderende kunnen we stellen dat het verlaagde btw-tarief zorgt voor meer cultuursectordeelname, maar dat de omvang van de effecten moeilijk vast te stellen is.

4.2.11 Beelden voor de toekomst

Beelden voor de Toekomst betreft een subsidie van € 90 miljoen voor de periode 2007-2014 met als doel "het restaureren, conserveren, digitaliseren en ontsluiten (voor een breed publiek) van collecties van verschillende erfgoedinstellingen." In 2010 is Beelden voor de Toekomst tussentijds geëvalueerd door TNO. Hieruit blijkt dat de prestaties op het gebied van restaureren, conserveren en digitaliseren grotendeels zijn behaald, het project een belangrijke bijdrage levert aan innovatie en kennisontwikkeling in de archiefsector, en dat de dienstenontwikkeling divers is, maar nog te weinig.

Met betrekking tot de doelmatigheid concludeerde TNO dat de kosten voor de verschillende activiteiten lager zijn dan gepland, maar dat de kosten voor opslag hoger zijn dan gepland. De terugverdienverplichting legt een onevenredig grote impact op het project en de consortiumpartners. De relatie tussen kosten enerzijds en output/impact anderzijds kan verbeterd worden. Er is meer sturing nodig op doelmatigheid, ook vanuit OCW, door bijvoorbeeld het ontwikkelen van kengetallen en meer rapportage op de realisatie van gezamenlijke doelstellingen. Zie bijlage F evaluatiefiche 2.²¹⁸

4.2.12 Filmstimulering

In de begrotingen van het ministerie van OCW is in 2001-2007 'Filmstimuleringsaftrek' opgenomen en in 2007-2008 'Filmstimuleringsbeleid'. In 2003 zijn de stimuleringsmaatregelen over de periode 1999-2003 geëvalueerd door Berenschot. Dit betreft een pakket aan maatregelen ontwikkeld door het ministerie van Economische Zaken (EZ) en OCW ter stimulering van de Nederlandse filmindustrie. Met de maatregelen wilde de overheid een tijdelijke impuls geven aan de filmsector, zodat deze zich verder kon ontwikkelen tot een economisch gezonde bedrijfstak. Het pakket

²¹⁸ TNO (2010). *Beelden voor de Toekomst*.

maatregelen was bewust niet bedoeld als langlopende steun aan de sector.” Het pakket omvatte de volgende maatregelen:

- a. Een instelling gericht op de selectie van professionele filmprojecten met commerciële potentie met het oog op het genereren van durfkapitaal (Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film en Fine BV).
- b. Fiscale flankerende beleidsmaatregelen met als doel het aantrekken van durfkapitaal en het aantrekkelijk maken van investeren in films versterking van de samenwerking tussen filmproducenten en de publieke omroep via het telefilmproject de aanstelling van een speciale adviseur (intendant) bij de Stichting Nederlands.
- c. Fonds voor de Film voor de stimulering van de conceptualiserings- en scenariofase van commercieel interessante filmprojecten een regeling voor publieksfilms, uit te voeren door het Nederlands Filmfonds.

Berenschot concludeert dat de diverse maatregelen langs verschillende wegen de filmsector hebben gestimuleerd, door het vergroten van het durfkapitaal en de vraag en het versterken van de structuur.²¹⁹ In de evaluatie worden geen concrete uitspraken gedaan over in hoeverre er meer kijkers zijn bereikt door de stimuleringsmaatregelen. Wel wordt benoemd dat de kijkcijfers van telefilms sterk afhankelijk zijn van de uitzendtijd. Dit gaat over de periode 1999 t/m 2003. Inmiddels is de uitzendtijd door terugkijkmogelijkheden niet meer zo relevant.

Vanaf 2009 is filmstimulering niet meer als aparte post op de begroting van OCW onder artikel 14 te zien. Filmstimulering vindt vanaf dat moment (voor wat betreft artikel 14) plaats via het Nederlands Filmfonds, één van de rijkscultuurfondsen die subsidie krijgen vanuit de culturele basisinfrastructuur.²²⁰ Vanuit de Regeerakkoordmiddelen wordt in 2020 via het Nederlands Filmfonds € 5,5 miljoen geïnvesteerd in voortzetting van de succesvolle pilot om de Film Production Incentive (cash rebate) uit te breiden naar high end tv-series.²²¹ Deze regeling blijkt doeltreffend te zijn in het verhogen van de uitgaven van producenten aan de Nederlandse filmindustrie.²²²

Sinds 2010 hebben bioscoopexploitanten en filmdistributeurs zich met het btw-convenant film gecommitteerd om per betaald bioscoopkaartje een bedrag af te dragen aan het Abraham Tuschinski Fonds (ATF), dat op basis van een automatische regeling financiële bijdragen toekent voor de realisering van Nederlandse publieksfilms, die in bioscopen in Nederland worden uitgebracht. In 2022 is het btw-convenant film 2018 geëvalueerd. De evaluatie is vooral gericht op knelpunten en toekomstaanbevelingen en bevat geen harde effectmeting. Het is echter aannemelijk dat het ATF bijdraagt aan de realisatie van Nederlandse publieksfilms. Dit heeft naar verwachting een positief effect op publieksbereik. In de evaluatie wordt ook aangegeven dat OCW de investeringsverplichting voor streamingdiensten ook voornemens was om in te voeren voor bioscopen en dat hiermee het ATF naar verwachting van OCW zou komen te vervallen. In de evaluatie geeft de sector aan dat dit geen goed idee is (zie bijlage F evaluatiefiche 13).²²³

4.2.13 Cultuurcoaches gefinancierd vanuit de Brede Regeling Combinatiefuncties

De cultuurcoach is in 2008 in het leven geroepen met als belangrijkste doel het bevorderen dat de jeugd tot 18 jaar vertrouwd raakt met één of meer kunst- en cultuurvormen en het onder jongeren stimuleren van actieve kunstbeoefening. De cultuurcoach is in dienst van een culturele instelling, school of gemeente en werkt op basisscholen en brede scholen als kunstvakdocent of als coördinator tussen school en culturele instelling.²²⁴ Het Rijk en de gemeente financieren de cultuurcoach gezamenlijk via de decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds (€ 73,3 miljoen per jaar). Het startte met de Impuls brede scholen, sport en cultuur (2008-2012), opgevolgd door de Brede Impuls

²¹⁹ Berenschot (2003). Evaluatie van de Stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse Film, 1999-2003.

²²⁰ Daarnaast gaan er middelen naar filmstimuleringsbeleid vanuit artikel 15.

²²¹ Rijksbegroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2020.

²²² Het Creatief kapitaal (2018). Monitor economische effecten van de stimuleringsmaatregel filmproductie in Nederland juli 2014 - december 2017.

²²³ Ylstra (2022). *Evaluatie btw-convenant Film 2018*.

²²⁴ Huiting, L. (2016). Cultuureducatie in het primair onderwijs. Een onderzoek naar de optimale inzet van de cultuurcoach bij het verhogen van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs.

Combinatiefuncties (2012-2018) en de Brede Regeling Combinatiefuncties (2019-2022). De doelstellingen zijn verder uitgebreid en deze doelstellingen heeft Regioplan als volgt samengevat:

- a. Een leven lang inclusief sporten, bewegen en cultuur beoefenen met focus op talentontwikkeling van jeugd, groepen die belemmeringen ervaren en mensen in armoede;
- b. Lokale verbindingen tussen domeinen en voorzieningen realiseren;
- c. Aanbieders op het terrein van sport en cultuur versterken.

Het is aldus Regioplan moeilijk om de doeltreffendheid van de regeling te onderzoeken omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben, er samenloop is met andere regelingen en gemeenten geen verantwoording hoeven af te leggen. Wel is bekend dat in 2020 bijna alle gemeenten deelnemen aan de regeling, maar niet alle gemeenten zetten de regeling in voor het aanstellen van een cultuurcoach; 278 gemeenten zetten ongeveer 590 fte in voor kunst en cultuur. De gemeenten geven zelf aan dat ze relatief veel resultaten zien bij de traditionele doelstellingen als 'sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen versterken' en 'verbetering motorische vaardigheden jeugd en jongeren', maar ook op 'lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen'. Ze zien minder resultaten bij '(talent)ontwikkeling van kwetsbare jongeren met (een risico op) een inactieve leefstijl' en bij 'duurzaam versterken en innoveren van sport-, beweeg- en culturaanbieders'.²²⁵

In een onderzoek van de LKCA is aan cultuurcoaches en aanbieders gevraagd wat de beoogde effecten en behaalde resultaten zijn. De beoogde effecten volgens cultuurcoaches, beleidsmedewerkers en werkgevers van cultuurcoaches staan in tabel 22.

Effecten voor de deelnemers	Effecten voor de aanbieders	Effecten voor de sector
a. gevoel van plezier en saamhorigheid; b. zelfverzekerde creatieve burgers met zelfvertrouwen en eigenwaarde; c. gevoel van veiligheid (in de wijk); d. zingeving door deelname kunst en cultuur.	a. meer bekendheid onder (nieuwe) doelgroepen; b. grote partijen (in de wijk) het belang van cultuur laten zien; c. goede positionering van aanbieder in de wijk.	a. optimale bereikbaarheid; b. kunst en cultuur vanzelfsprekend voor inwoners van elke leeftijd; c. sterke amateurkunstsector; d. meer draagvlak voor cultuur.

Tabel 22. Beoogde effecten van cultuurcoaches volgens cultuurcoaches, beleidsmedewerkers en werkgevers van cultuurcoaches

Als behaalde resultaten worden verschillende voorbeelden genoemd:

- a. Realisatie culturele route tussen twee wijken;
- b. Invulling van kunst en cultuur voor plusklassen;
- c. Samenwerkingen binnen het preventieakkoord;
- d. Rap en beats workshops + optreden voor en door jongeren in samenwerking met jongerenwerk en buurthuis
- e. De activiteiten bedacht tijdens corona;
- f. (nieuwe) verbindingen in de wijk;
- g. (Nieuwe) verbindingen van culturele aanbieders met scholen;
- h. Samenwerkingen tussen domeinen;
- i. Kunst en cultuur bereikbaar maken voor iedereen;
- j. Een sterk - domeinoverstijgend - netwerk.²²⁶

Het is niet bekend wat de doelmatigheid is van de Brede Regeling Combinatiefuncties.

²²⁵ Regioplan (2021). Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties.

²²⁶ LKCA (2022). Cultuurcoaches onder de loep.

4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmix als geheel

In deze paragraaf beschrijven we wat de uitgevoerde evaluaties van individuele instrumenten/programma's (en eventueel andere bronnen) zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix als geheel. Over de volgende instrumenten kunnen we geen uitspraken doen omdat hier geen evaluaties van zijn:

- a. Besteltaken openbare bibliotheekvoorzieningen;
- b. Digitale openbare bibliotheek;
- c. Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten;
- d. Programma bibliotheekvernieuwing.

4.3.1 Doeltreffendheid van de beleidsmix als geheel

Het instrumentarium van OCW als geheel is **breed en stabiel**. Het ministerie van OCW zet drie soorten instrumenten in:

- a. Financiering;
- b. Stimuleringsprogramma's;
- c. Wet- en regelgeving.

De meeste instrumenten zijn alleen indirect gericht op cultuurdeelname, doordat ze de culturele sector versterken en daarmee het culturele aanbod verbeteren. Andere instrumenten grijpen direct in op cultuurdeelname.

Financiering

De financieringsinstrumenten (BIS, NPO en financiering van bibliotheken) zijn niet direct gericht op cultuurdeelname maar op het versterken van de culturele sector. Van de **BIS** zijn geen echte evaluaties beschikbaar. Er zijn daardoor geen harde conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de BIS. Het is wel aannemelijk dat de culturele instellingen door middel van meerjarige subsidies worden versterkt (op basis van de theoretische onderbouwing). Naar verwachting zullen veel van de instellingen in de BIS als zij hun subsidie zouden verliezen niet of minder goed kunnen bestaan, waardoor ook de cultuurdeelname zou verminderen. Dit betekent dat het met overheidsgeld in stand houden van culturele instellingen een belangrijke voorwaarde is voor de cultuurdeelname van een grote groep Nederlanders. In die zin is de BIS naar verwachting doeltreffend.

In het kader van cultuurdeelname is het ook belangrijk om te kijken **welke** culturele instellingen financiële ondersteuning krijgen. De Raad voor Cultuur zegt hierover dat door het landelijke cultuurbestel open te stellen voor een **ruimere verscheidenheid aan disciplines, genres, kunstenaars en creatieven**, naar verwachting een **groter en diverser publiek** zal worden bereikt.

Over de NPO wordt geschreven dat de NPO met een gevarieerd en veelzijdig programma-aanbod op radio- en televisie via NPO Start en NPO Start Plus én via zijn overige online aanbod een groot deel van het Nederlandse publiek bereikt. Daartegenover wordt wel geconstateerd dat het aanbod nog onvoldoende (cultureel) divers is en dat het **bereik onder jongeren afneemt**. De NPO heeft echter inmiddels verschillende acties ondernomen om dit te verbeteren waaronder aanbod zowel online als op televisie aanbieden dat beter aansluit, nieuwe audioconcepten en podcasts en nieuw presentatietalent. Het kijktaandeel van jongeren is gestegen. Dit is ook terug te zien in de ontwikkelingen in tabel 11 in paragraaf 3.2.6. Er kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de vraag of dit komt door de acties van de NPO maar het is wel aannemelijk vanwege de theoretische onderbouwing en de ontwikkeling in het bereik van jongeren na het nemen van de acties.

Over de financiering van bibliotheken (via de Wsob) kunnen ook geen harde conclusies worden getrokken. Volgens stakeholders in het bibliotheeknetwerk heeft de Wsob wel bijgedragen aan een **verstevigde positie van de bibliotheek**.

Met Beelden voor de toekomst zijn collecties van verschillende erfgoedinstellingen gerestaureerd, geconserveerd, gedigitaliseerd en ontsloten (voor een breed publiek). In de evaluatie komt niet aan de orde of dit ook heeft geleid tot meer publieksbereik.

Het filmstimuleringsbeleid heeft vooral de filmsector versterkt. Het is niet duidelijk hoeveel meer kijkers hiermee zijn bereikt.

Stimuleringsprogramma's

In de evaluatie van de **DU-BKV** wordt gesteld dat het aannemelijk is (op basis van de reflectie van gemeenten op de effectiviteit) dat het een effectief beleidsinstrument is, dat bijdraagt aan de daarvoor geformuleerde doelstellingen waaronder het verbeteren van de relatie tussen aanbod en publiek. Het is echter niet bewezen effectief.

De leesbevordering richt zich op verschillende doelgroepen. BoekStart voor baby's en de Bibliotheek op school basisonderwijs zijn **bewezen effectief om de leesvaardigheid van kinderen te vergroten en een positieve leesmotivatie en leesattitude te stimuleren**. Andere instrumenten richten zich op werknemers. Dit heeft geleid tot **betere taalbeheersing op de werkvloer**. Een andere doelgroep zijn laagtaalvaardige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend.

Wet- en regelgeving

De Wsob zorgt niet alleen voor financiering van bibliotheken maar stelt bijvoorbeeld ook eisen aan het mogen heffen van jeugdcontributie. In de evaluatie van de Wsob wordt gesteld dat het aannemelijk is (op basis van de ontwikkelingen in de sector en kwalitatieve informatie van onder andere bibliotheekdirecteuren en consumenten) dat de **daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heft, samenhangt met deze eisen die de Wsob stelt aan het mogen heffen van jeugdcontributie**. Er worden echter geen uitspraken gedaan over het daadwerkelijke bereik van jeugdigen.

De **giftenaftrek** zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert **betrokkenheid**. Anderzijds zorgt het door **extra inkomsten** voor de culturele sector voor een sterke culturele sector. Uit de evaluatie van de giftenaftrek blijkt dat de giftenaftrek en de culturele multiplier zorgen voor meer uitgaven aan de culturele sector. Dit instrument is dus effectief.

Over de Wet op de vaste boekenprijs kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Uit de evaluatie van de wet blijkt wel dat het zeer aannemelijk is (op basis van de theoretische onderbouwing, bevindingen uit de sector en ontwikkelingen in het aanbod) dat de wet leidt tot een **divers en betaalbaar boekenaanbod**.

Het verlaagde btw-tarief zorgt volgens de evaluatie hiervan voor een **hogere mate van cultuurdeelname**.

Concluderend kan gesteld worden dat de brede beleidsmix op verschillende manieren positief ingrijpt op de deelsectoren:

- a. **Letteren:** Subsidies via de BIS (onder andere aan schrijver via het Letterenfonds) en via de Wvbp wordt een pluriform aanbod in stand gehouden; door het verlaagd btw-tarief kopen meer mensen boeken en door het bibliothekenbeleid worden boeken toegankelijk gemaakt voor een breed publiek.
- b. **Film/kijken:** Het filmstimuleringsbeleid (nu via het Nederlands Filmfonds) zorgt voor een sterke filmsector; door het verlaagde btw-tarief is een bioscoopbezoek goedkoper. De NPO zorgt voor Nederlands radio- en televisieaanbod.
- c. **Podiumkunsten:** Door het verlaagd btw-tarief hebben podia meer bezoekers.
- d. **Beeldende kunst en erfgoed:** Met Beelden voor de toekomst zijn collecties van verschillende erfgoedinstellingen gerestaureerd, geconserveerd, gedigitaliseerd en ontsloten (voor een breed publiek). De DU-

BKV heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het verbeteren van de relatie tussen aanbod en publiek. Door het verlaagde btw-tarief hebben musea meer bezoekers.

Er is tot slot een **duidelijke samenhang** te zien in het beleid van OCW. Zo is er minder belastinggeld uitgegeven na de bezuinigingen op de BIS in 2012 en waren er meer belastinginkomsten door de tijdelijke verhoging van het btw-tarief voor podiumkunsten en beeldende kunst van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012. Dit ging gepaard met een poging om meer financiële middelen uit de markt te halen door het **Programma ondernemerschap**, het opnemen van het criterium ondernemerschap in de BIS en de invoering van de culturele multiplier in de Geefwet. Ondanks deze samenhang heeft de culturele sector hiermee een grote klap gehad. Juist in een economische crisis is het immers extra moeilijk om geld uit de markt te halen in verband met vraaguitval.²²⁷ Het is dus maar zeer de vraag of dit doeltreffend was.

4.3.2 Doelmatigheid van de beleidsmix als geheel

De doelmatigheid van individuele instrumenten komt in de evaluaties vrijwel nooit aan bod. Het is daardoor ook niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van de beleidsmix als geheel (Wel wordt van de NPO benoemd dat met beperkte middelen veel wordt bereikt).

De apparaatskosten bedragen in de jaren waarvoor dit bekend is ongeveer zes procent van de totale uitgaven van het ministerie van OCW binnen artikel 14.²²⁸ Lage apparaatskosten zijn positief in het kader van de doelmatigheid.

²²⁷ Kunsten '92. (2014). De aannames van Zijlstra. Anderhalf jaar later.

²²⁸ Zie paragraaf 2.4.

5 SWOT-analyse en toekomst van de beleidsmix

Dit hoofdstuk is gebaseerd op inzichten uit de evaluaties en cijfers die we voor deze beleidsdoorlichting hebben bestudeerd (met andere woorden de eerdere hoofdstukken van deze beleidsdoorlichting) en aanvullende bronnen. Daarnaast hebben we voor dit hoofdstuk de klankbordgroep geraadpleegd.

In paragraaf 5.1 gaan we in op de sterktes en zwaktes van de beleidsmix cultuurdeelname. In paragraaf 5.2 komen de kansen en bedreigingen voor de beleidsmix cultuurdeelname aan bod. In paragraaf 5.3 geven we een vooruitblik met opties voor toekomstig beleid en invulling van de kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid. Paragraaf 5.4 gaat over sturing van het cultuur(deelname)beleid. We sluiten af met een scenario waarin er twintig procent minder beschikbare middelen beschikbaar zijn (paragraaf 5.5).

5.1 Sterktes en zwaktes van de beleidsmix cultuurdeelname

In deze paragraaf beantwoorden we specifieke onderzoeksvraag 2: Wat zijn drie sterke en drie zwakke punten van het instrumentarium van het cultuurbeleid van de rijksoverheid?

Wij zien de volgende drie sterke punten van het instrumentarium van het cultuur(deelname)beleid van de rijksoverheid:

- a. Het instrumentarium is breed en bestrijkt vrijwel alle aspecten van het cultuur(deelname)beleid en is over de jaren heen stabiel;
- b. Het Nederlandse cultuurbestel (waarvan de BIS een belangrijk onderdeel uitmaakt) kent een grote mate van transparantie met een beperkte politieke inmenging;
- c. Er wordt gestuurd op (artistieke) kwaliteit.

Wij zien de volgende drie zwakke punten van het instrumentarium van het cultuur(deelname)beleid van de rijksoverheid:

- a. Het instrumentarium bevat vooral indirecte instrumenten gericht op aanbod en weinig instrumenten direct gericht op cultuurdeelname;
- b. Er is beperkte vernieuwing en verbreding door establishment bias (subsidie gaat vaak naar de gevestigde culturele instellingen) en prestatie-indicatoren;
- c. Er moeten nog veel stappen worden gezet om te zorgen voor inclusiviteit, diversiteit en toegankelijkheid.

Wij lichten hierna de sterke punten toe:

- a. **Het instrumentarium is breed en bestrijkt vrijwel alle aspecten van het cultuur(deelname)beleid en is over de jaren heen stabiel:**
 - i. Er zijn verschillende soorten instrumenten: financiering; stimuleringsprogramma's en wet- en regelgeving. De financieringsinstrumenten (BIS, NPO en financiering van bibliotheken) zijn meerjarig; Via de BIS worden vierjarige subsidies verstrekt. Dit is een stabiel en voorspelbaar systeem. De Raad voor Cultuur pleit overigens voor verlenging van deze periode. Verlenging "geeft subsidiegevers/beleidsmakers en gesubsidieerde instellingen meer tijd en gelegenheid om knelpunten in het beleid structureel te ondervangen en goede plannen te ontwikkelen."²²⁹ Inmiddels is besloten om de periode van vier jaar niet te verlengen.²³⁰ Via stimuleringsprogramma's is het instrumentarium van OCW bijvoorbeeld effectief in leesbevordering. De wet- en regelgeving is ook al vele jaren stabiel en is waarschijnlijk effectief:
 - De Wsob draagt bij aan de daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heft;

²²⁹ Raad voor Cultuur (2021). *Advies verlenging cultuurplanperiode*. Brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

²³⁰ Uslu, G. (2022). *Toekomst culturele basisinfrastructuur*. Tweede Kamer 32820, nr. 473.

- De giftenaftrek zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert betrokkenheid. Anderzijds zorgt het door extra inkomsten voor de culturele sector voor een sterke culturele sector;
- De Wet op de vaste boekenprijs leidt zeer waarschijnlijk tot een pluriform boekenaanbod;
- Het verlaagde btw-tarief bevordert cultuurdeelname door lagere prijzen.

Zie ook paragraaf 4.3.1.

b. Het Nederlandse cultuurbestel (waarvan de BIS een belangrijk onderdeel uitmaakt) kent een grote mate van transparantie met beperkte politieke inmenging:

- i. Bij de invoering van de BIS is de minister van OCW meer gaan sturen op hoofdlijnen en niet op het niveau van individuele instellingen. De inhoudelijke beoordeling wordt aan experts (adviescommissie van de Raad voor cultuur en van de rijkscultuurfondsen) overgelaten. Hier hebben verschillende bewindspersonen herhaaldelijk voor gepleit. De minister van OCW beslist wel over de subsidietoekenningen, maar de adviescommissies van de Raad voor Cultuur adviseren de minister hierover. Deze adviezen worden doorgaans grotendeels overgenomen.²³¹ Daarnaast kent de minister budgetten toe aan de rijkscultuurfondsen die subsidies toekennen aan individuele instellingen. De instellingen die een subsidieaanvraag willen indienen krijgen hiervoor allemaal dezelfde informatie mee over waarop zij beoordeeld zullen worden bij de aanvraag. De adviezen van de Raad voor Cultuur en het besluit van de minister zijn openbaar.
- ii. Hierbij moet als kanttekening worden geplaatst dat de Tweede Kamer in politieke debatten vaak veel aandacht heeft voor individuele instellingen in plaats van de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, het bereik van publiek, reflectie op de rol van de overheid en voorwaarden voor goed cultuurbeleid. Dit was onder bijna alle bewindslieden zo, bijvoorbeeld bij de toelating van Opera Zuid tot de basisinfrastructuur door een motie van VVD-PVV²³² e.a. onder staatssecretaris Zijlstra en de moties over podiumkunstinstanties onder minister Bussemaker. Een voorbeeld hiervan is Eurosonic Noorderslag. Dit festival heeft wel een positieve beoordeling van de Raad voor Cultuur gekregen, maar kreeg in eerste instantie geen subsidie door gebrek aan budget.²³³

c. Er wordt gestuurd op (artistieke) kwaliteit:

- i. Professionals worden betrokken bij de beoordeling via de Raad voor Cultuur en de rijkscultuurfondsen; De rol van de fondsen werkt goed, omdat ze dicht bij de sector staan. Zij zorgen dat verschillende groepen binnen de sector vertegenwoordigd zijn.²³⁴ In de beoordeling wordt (artistieke) kwaliteit meegenomen. Vanuit de BIS worden de sectoren podiumkunsten, musea, beeldende kunst, film, letteren, creatieve industrie en boven sectorale ondersteunende instellingen gesubsidieerd.
- ii. Het is aannemelijk dat de Wvbp bijdraagt aan het behoud van kwalitatief hoogwaardig boekenaanbod. (Zie bijlage F evaluatiefiche 11.)
- iii. Kwaliteit kan breder wordt ingestoken dan artistieke kwaliteit. Er is namelijk een onderscheid tussen kwaliteit in het algemeen (brengt het iets teweeg? Levert het wat op?) en artistieke kwaliteit. Er heeft zich al een duidelijke verbreding van het kwaliteitsbegrip voorgedaan. Zo blijkt uit onderzoek bij de Raad voor Cultuur dat adviseurs en medewerkers van de raad kwaliteit verbinden met bijvoorbeeld autonomie, artistieke ontwikkeling en behoud van tradities en vaak ook met expertise. Het kwaliteitsbegrip zoals die bijvoorbeeld door de fondsen wordt gehanteerd, behelst intussen ook meer dan artistieke kwaliteit. Ook wordt kwaliteit verbonden met toegankelijkheid wanneer het gaat om artistieke keuzes die in verband gebracht moeten worden met hoe je daar een publiek voor benadert of meeneemt in de artistieke ontwikkeling.²³⁵ Hier gaan we in paragraaf 5.3 verder op in.

²³¹ Bron: gesprek Raad voor Cultuur.

²³² Bosma, M. en De Liefde, B. (2011). [Motie kst-32820-13].

²³³ Belhaj S. (2020). [Motie kst-32820-359].

²³⁴ Verschil Maken (2010) [1] en de daaraan voorafgaande nota Herijking cultuurnotasytematiek (2005, van der Laan).

²³⁵ Van den Hoogen, Q.L. (2016). Tussen tellen en wegen over de ontwikkeling van de instellingsbeoordeling door de commissies Theater, Jeugdtheater, Dans en Productiehuizen van de Raad voor Cultuur.

Wij lichten hierna de zwakke punten toe:

a. Het instrumentarium bevat vooral indirecte instrumenten gericht op aanbod en weinig instrumenten direct gericht op cultuurdeelname:

- i. Belangrijke instrumenten voor cultuurdeelname zijn slechts beperkt aanwezig. Veel instrumenten zijn gericht op het aanbod en daarmee slechts indirect gericht op cultuurdeelname, zoals de BIS en financiering van de NPO en bibliotheken. De programma's gericht op leesbevordering (vooral van kinderen) en de bibliotheekvoorziening voor leesgehandicapten zijn eigenlijk de enige instrumenten die zich direct richten op cultuurdeelname. Daarnaast is er wetgeving die cultuurdeelname financieel aantrekkelijker maakt, zoals de Wsob voor het heffen van jeugdcontributie voor bibliotheken, en het verlaagd btw-tarief op cultuur²³⁶ en de Wvbp voor het betaalbaar houden van minder populaire boeken door kruissubsidiëring. Kanttekening hierbij is dat de Wvbp er waarschijnlijk voor zorgt dat de prijzen van populaire boeken juist kunstmatig hoog zijn. De vraag is wat het effect hiervan is op het lezen van boeken door bijvoorbeeld jongeren en personen die minder te besteden hebben en die mogelijk interesse hebben in deze populaire boeken.
- ii. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor lokaal aanbod (podia, theaters, bibliotheken, centra voor culturele vorming et cetera), maar zij hebben beleidsvrijheid en beperkte verplichtingen. Daardoor heeft het ministerie van OCW nauwelijks invloed op het lokale aanbod zolang het ministerie van OCW ervoor kiest om geen verplichtingen aan gemeenten op te leggen.
- iii. Het beleid, zowel direct als indirect, is vooral gericht is op receptieve cultuurdeelname en nauwelijks op actieve cultuurparticipatie (behalve via het FCP).

b. Er is beperkte vernieuwing en verbreding door establishment bias (subsidie gaat vaak naar de gevestigde culturele instellingen)²³⁷ en prestatie-indicatoren:

- i. In de Kamerbrief van minister Bussemaker staat: *“De culturele basisinfrastructuur is door scherpere afbakening teruggebracht tot een kern van instellingen met een specifieke functie. Die kern laat een vrij stabiel beeld zien. 83% van de instellingen in de huidige basisinfrastructuur werd in 1997 ook door het rijk gefinancierd. Het gaat om grotendeels dezelfde groep instellingen waarvoor het rijk een verantwoordelijkheid neemt: ze zijn van (inter)nationaal belang. Grotere dynamiek van toe- en uitstroom vindt plaats bij de fondsen.”*²³⁸ Recentere analyses laten zien dat er bij de BIS nog steeds beperkte verandering in de gesubsidieerde instellingen is. Als we bijvoorbeeld de subsidietoekenningen voor 2013-2016 vergelijken met de subsidietoekenningen 2017-2020 zie we dat binnen de categorie dans precies dezelfde vier instellingen subsidie toegekend gekregen.²³⁹ (We weten echter niet wat de kwaliteit is van de afgewezen aanvragen). Bovendien heeft de BIS als doel te zorgen voor continuïteit en daar is nu dus wel sprake van. Bij het Fonds Podiumkunsten zien we echter eenzelfde beeld. Uit de evaluatie van de meerjarige activiteitsubsidie van het Fonds Podiumkunsten blijkt dat de instroom van instellingen, die niet eerder meerjarig door het Fonds of vanuit de BIS ondersteund werden, beperkt was. Minder dan tien procent van de gehonoreerde aanvragen was van een instelling die voordien geen meerjarige subsidie ontving. Dit heeft ook te maken met de instapels die het FPK stelt: minimaal veertig speelbeurten op jaarbasis. Dat is voor nieuwe makers een hoog aantal, waardoor de meerjarige regeling van het FPK minder toegankelijk voor hen is. Deze establishment bias kan in de weg staan van vernieuwing en verbreding van de pluriformiteit van het podiumkunstenlandschap.²⁴⁰ (Er vindt ook vernieuwing

²³⁶ Het verlaagd btw-tarief is een belastingmaatregel en dit verloopt dus niet via de OCW-begroting.

²³⁷ Kanttekening hierbij is dat er beperkt ruimte is in de BIS en bij de fondsen. Dit speelt ook een rol in dat er beperkte ruimte is voor nieuwe aanvragers. Dit gaat dan ten koste van de gevestigden. Dit is een afweging.

²³⁸ Kamerbrief van de staatssecretaris voor onderwijs, cultuur en wetenschap, Nieuwe visie cultuurbeleid, Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 32 820, nr. 95.

²³⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-185093.pdf>, <https://bis2017-2020.cultuur.nl/overzicht-aanvragen-en-bedragen/totaaloverzicht-adviezen>. Geraadpleegd op: 29-7-2022.

²⁴⁰ APE (2018). Evaluatie van de regeling meerjarige activiteitsubsidie van het Fonds Podiumkunsten 2013-2016. Onderzoek in opdracht van het Fonds Podiumkunsten.

-
- plaatsvindt in culturele instellingen zelf, bijvoorbeeld als het artistiek leiderschap wisselt). Dit punt speelt mogelijk ook bij andere fondsen en is een belangrijk aandachtspunt, in ieder geval voor de fondsen.
- ii. Zowel de cultuurfondsen als de Raad voor Cultuur spelen een belangrijke rol bij de toekenning van subsidies. De adviescommissies die besluiten over de beoordeling van subsidieaanvragen, zowel landelijk als via de fondsen zijn volgens de Raad voor cultuur nog onvoldoende divers in termen van culturele herkomst, opleidingsniveau, expertise, ervaring, leeftijd, gender en positie in het kunstenveld.²⁴¹ Uit onderzoek blijkt echter dat de adviescommissies in 2017 een goede afspiegeling vormden van de Nederlandse samenleving als het gaat om migratieachtergrond (niet-westers en westers) en geslacht. Voor leeftijd geldt dit niet: adviescommissies bestaan voor gemiddeld 89% uit adviseurs van 35 jaar of ouder, tegenover 65% van de Nederlandse beroepsbevolking.²⁴² In deze onderzoeken is niet gekeken naar personen met een beperking. Het is belangrijk dat deze groep ook voldoende vertegenwoordigd is. Zij kunnen goed toetsen op toegankelijkheid.
 - iii. Het speelt mogelijk ook een rol dat bepaalde groepen makers minder goed weten hoe zij een stichting moeten oprichten en hoe ze vervolgens de professionaliseringsslag kunnen maken om voor rijkssubsidie in aanmerking te komen. We komen hier in paragraaf 5.2 op terug bij de kansen voor het cultuurbeleid.
 - iv. Voor vernieuwing kan een beperkende factor zijn dat er wordt verwacht dat men precies weet hoe een eindproduct eruitziet (vanuit de subsidievoorwaarden), terwijl innovatie veel meer gaandeweg plaatsvindt. Ook hier komen we in paragraaf 5.2 op terug.
 - v. Cultuurdeelname wordt, behalve via de VTO, veelal gemeten door middel van een telling van bezoek op basis kassatransacties. Er is onvoldoende zicht op bijvoorbeeld digitale deelname (zoals Nederlandse films op Netflix en Instagram).²⁴³ Dit wordt wel gemeten maar nog beperkt, zie hoofdstuk 3. De indicatoren richten zich op de gevestigde cultuur waardoor er een blinde vlek is. Knelpunt is dat digitale deelname verschillend wordt bijgehouden, waardoor het lastig is om te monitoren. Prestatieafspraken moeten hier ook op worden aangepast. Ook hier komen we in paragraaf 5.2 op terug.
 - vi. De BIS biedt beperkt ruimte voor andere genres en disciplines, zoals design, mode, e-cultuur, urban arts, popmuziek, musical of hedendaagse muziek.²⁴⁴ Hierdoor wordt nu mogelijk nog niet een optimaal groot en divers publiek bereikt. De huidige structuur van de BIS sluit daarnaast onvoldoende aan bij de praktijk die veel meer hybride is: dans, theater en muziektheater loopt soms bijvoorbeeld door elkaar.²⁴⁵ Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de rijkscultuurfondsen hier ook een rol in hebben. Zij hebben regelingen gericht op ontwerp, urban, et cetera. Bovendien wordt juist gesteld dat het onderscheid tussen de BIS en de rijkscultuurfondsen is vervaagd (zie paragraaf 4.2.1). Het is dus maar de vraag of het verbreden van de BIS wenselijk is.
- c. **Er moeten nog veel stappen worden gezet om te zorgen voor inclusiviteit, diversiteit en toegankelijkheid.** Het gaat dan om toegankelijkheid voor personen met een beperking. Door het culturele veld wordt nu met de Code Diversiteit en Inclusie ingezet op toegankelijkheid en inclusiviteit: *“Een basisvereiste is dat de sector gelijkwaardig toegankelijk is voor iedereen: als maker, producent, werkende en publiek. Zo wordt de sector van iedereen.”*²⁴⁶ Het betreft een samenwerking tussen OCW en de cultuurinstellingen. Uit onderzoek blijkt dat het

²⁴¹ Raad voor Cultuur (2019). Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur. Advies Cultuurbestel 2021 - 2024.

²⁴² APE (2018). Onderzoek diversiteit cultuursector. Onderzoek naar de diversiteit van besturen en personeel van meerjarige gesubsidieerde kunst- en cultuurinstellingen en subsidieadviseurs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

²⁴³ In deelonderzoeken zoals het NGA-marktonderzoek wordt er wel naar digitale deelname (website bezoek) gevraagd en het CBS publiceert cijfers over de digitale bibliotheek. Zie hoofdstuk 3.

²⁴⁴ Er is wel steeds meer verbreding en vernieuwing gekomen in de BIS onder Van Engelshoven, maar dit valt net buiten de evaluatieperiode.

²⁴⁵ Raad voor Cultuur (2019). Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur. Advies Cultuurbestel 2021 - 2024.

²⁴⁶ <https://codedi.nl/wp-content/uploads/2021/12/Code-Diversiteit-en-Inclusie-NL.pdf>. Geraadpleegd op: 29-7-2022.

Nederlandse overheidsbeleid achterloopt ten opzichte van andere landen op het gebied van toegankelijkheid. Dit is terug te zien in hoe ver culturele instellingen zijn op het gebied van toegankelijkheid.²⁴⁷

Daarnaast is er een punt dat niet gaan over het instrumentarium van OCW maar over het evalueren van het instrumentarium: De wetgevende en financierende rol van OCW wordt relatief veel geëvalueerd; de regisserende en stimulerende rol veel minder. De beleidsdoorlichting veronderstelt dat deze rol wordt vervuld. Maar we hebben (nog) niet goed kunnen vaststellen of OCW zich ook als systeemverantwoordelijke gedraagt en of dit kan worden verbeterd.

5.2 Kansen en bedreigingen voor de beleidsmix cultuurdeelname

In deze paragraaf brengen we kansen en bedreigingen in kaart. Deze komen deels voort uit de SWOT-analyse uit paragraaf 5.1 en deels uit suggesties van de leden van de klankbordgroep. We betrekken ter ondersteuning ook andere bronnen. We gaan hierna in op de volgende kansen en bedreigingen:

- a. Kans: meer vernieuwing en verbreding;
- b. Kans: gemeenten en culturele instellingen stimuleren in te zetten op cultuurdeelname;
- c. Kans: verbindingen maken tussen online en offline en inzetten van nieuwe technieken en kanalen;
- d. Kans: verbinding tussen domeinen;
- e. Kans: herpositionering van de fondsen;
- f. Bedreiging: minder (brede) cultuurdeelname door hoge inflatie en energiecrisis.

5.2.1 Kans: meer vernieuwing en verbreding

In paragraaf 5.1 hebben we geconstateerd dat vernieuwing en verbreding binnen de BIS en rijkscultuurfondsen beperkt wordt door establishment bias en prestatie-indicatoren. Een deel van de bevolking wordt nu minder goed bereikt met gesubsidieerd aanbod, zoals lager opgeleiden (zie hoofdstuk 3). Mogelijk worden zij wel bereikt met commercieel en digitaal aanbod. Als het ministerie van OCW als doel heeft om deze groepen ook te bereiken met ander (gesubsidieerd) cultureel aanbod dan ligt er een kans in vernieuwing en verbreding van het aanbod. Dit zou verbeterd kunnen worden door:

- a. Ondersteuning te bieden bij aanvragen en aanpassen subsidieregelingen;
- b. Aan te passen wie oordeelt over toewijzing van subsidie;
- c. Prestatie-indicatoren aan te passen.

Wij lichten deze punten hierna toe.

²⁴⁷ Significant APE (2020). Onbeperkt cultuur beleven. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

Ondersteuning bieden bij aanvragen en aanpassen subsidieregelingen

Er zijn verschillende kansrijke initiatieven van cultuurfondsen om te zoeken naar nieuwe manieren van ondersteuning bieden, minderheidsgroepen bereiken en laagdrempelig zijn.

Ondersteuning bieden bij een aanvraag of een voortraject bieden dat nieuwe instellingen helpt de professionaliseringsslag te maken die nodig is voor een succesvolle aanvraag van subsidie zijn initiatieven die de deuren openzetten voor de 'nieuwe ontwikkelaars' en waarmee de 'gevestigden' gestimuleerd worden zich te blijven ontwikkelen. Het advies om hierop in te zetten werd gegeven aan het Fonds Podiumkunsten in de evaluatie van hun regeling meerjarige activiteitsubsidie.²⁴⁸ Dit advies geldt voor alle rijkscultuurfondsen en eventueel ook het Rijk.

Een kans zit ook in het mentoren en financiële ondersteuning bieden van jonge/nieuwe makers. Zie bijvoorbeeld Het Makersfonds (in 2018 opgericht door Het Huis Utrecht) en het nieuwe makersfonds van het FPK. Een ander mooi voorbeeld hiervan is het programma Matchmakers in cultuur, een samenwerking tussen het Fonds Podiumkunsten, VSBfonds en het Fonds voor Cultuurparticipatie. Zij zagen in steden nieuwe cultuuruitingen ontstaan die onlosmakelijk zijn verbonden met de stedelijke dynamiek. De matchmakers koppelden deze initiatieven in hun stad aan de subsidiemogelijkheden van de drie landelijke fondsen. Het ministerie van OCW kan rijkscultuurfondsen stimuleren dergelijke regelingen (meer) in te zetten.

Ambassadeurs van specifieke groepen, zoals personen met een beperking of personen met een migratieachtergrond, kunnen betrokken worden bij de ontwikkeling van nieuw aanbod en aanvullende randprogrammering, bijvoorbeeld in co-creatie. Dit gebeurt nu al bij verschillende culturele instellingen en kan verder gestimuleerd worden. Hiervoor kunnen de rijkscultuurfondsen en eventueel het Rijk budgetten voor oormerken of als opdracht meegeven aan culturele instellingen om hier budget voor vrij te maken.²⁴⁹

De toegankelijkheid van de subsidieregelingen van het Rijk en de fondsen zou verhoogd kunnen worden door bij nieuwe aanvragers de 'voordeel van de twijfel' regel sterker toe te passen. Dus als een aanvraag procedureel wellicht wat onvolledig is of misschien minder helder omschrijft wat iemand wil bereiken, dat dat minder zwaar telt bij een nieuwe aanvrager dan bij 'vaste klanten'.²⁵⁰

Een andere mogelijkheid zijn 'hit-and-run'-subsidies. Hiermee wordt door lokale overheden, zoals de provincie Drenthe en de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC), geëxperimenteerd. De aanvragen zijn mondeling en worden door de aanvrager toegelicht op een bijeenkomst. De commissie stelt vragen en beslist meteen. De subsidie wordt meteen uitgekeerd en soms vindt er ook helemaal geen verantwoording achteraf plaats.²⁵¹ Een ander voorbeeld voor een andere vorm van subsidie aanvragen zijn de videopitches bij Cultuur Innovatiefonds Provincie Utrecht. Deze vormen zijn vooral passend voor lokale subsidies en mogelijk ook subsidieregelingen van de rijkscultuurfondsen. Het past mogelijk minder goed binnen de vierjarige BIS. Het ministerie van OCW heeft echter geen directe invloed op hoe lokale overheden subsidies toekennen.

²⁴⁸ APE (2018). Evaluatie van de regeling meerjarige activiteitsubsidie van het Fonds Podiumkunsten 2013-2016. Onderzoek in opdracht van het Fonds Podiumkunsten.

²⁴⁹ Bron: klankbordgroep.

²⁵⁰ Bron: klankbordgroep.

²⁵¹ Bron: klankbordgroep.

Burgerparticipatie in (her)definiëring van cultuur, toewijzing van subsidie en/of programmering

In paragraaf 5.1 hebben we geconstateerd dat de Tweede Kamer in politieke debatten vaak veel aandacht heeft voor individuele instellingen en dat de adviescommissies geen goede afspiegeling zijn van de samenleving als het gaat om leeftijd (de leeftijd in de adviescommissies ligt hoger dan in de samenleving). Ook zien we dat bijvoorbeeld groepen met een lagere opleiding minder deelnemen aan cultuur (zie hoofdstuk 3). Het culturele aanbod dat gesubsidieerd wordt is mogelijk te veel toegespitst op een te beperkt deel van de samenleving. Dit is dus niet inclusief en bevordert niet de cultuurdeelname van de gehele bevolking. Dit kan anders.

Het begint bij de definiëring van cultuur: Wat valt er onder cultuur? Wat is de waarde van cultuur in onze samenleving? En vervolgens: welk aanbod zou dan gesubsidieerd moeten worden? Welke culturele aanbieders en voor welke programmering? Omdat het om de samenleving gaat is het belangrijk om de samenleving hier ook in te betrekken. Dit kan bijvoorbeeld via een burgerberaad of een (p)referendum.

Kim Putters schrijft hierover in zijn lezing bij zijn afscheid van het SCP dat burgerberaden, referenda en andere vormen van vertegenwoordiging de representatieve democratie kunnen aanvullen. Hij beschrijft als kanttekening dat vooral mensen met meer opleiding en inkomen de weg vinden naar burgerinitiatieven (de participatie-elite). En hij schrijft: *“Praktisch geschoolden herkennen zich bovendien minder in vastgesteld beleid en voelen zich minder gerepresenteerd. En dat is niet alleen een gevoel, het is zo. Dan is oproepen tot burgerparticipatie bij de uitvoering niet ‘de’ oplossing. Zo is het niet vreemd dat veel praktisch geschoolden voor referenda zijn. We hebben een representatieprobleem, dat je ook niet zomaar oplost met dialogotafels om te checken ‘wat mensen willen’.”*²⁵² Dit duidt dus aan dat de burgerparticipatie laagdrempelig zou moeten zijn en dat gepoogd moet worden om een representatieve groep burgers te bereiken. Eva Rover heeft een boek geschreven over Burgerparticipatie.²⁵³ Zij beschrijft hoe een representatieve groep burgers bereikt kan worden om te betrekken in beslissingen. Hierbij is het belangrijk dat de politiek van tevoren aangeeft wat ze met de uitkomst gaan doen. Ook de instanties die de uitkomsten van het burgerberaad omzetten in wetgeving moeten aan de voorkant worden betrokken. Vervolgens vindt er een willekeurige loting plaats onder burgers en wordt gevraagd aan de ingelote burgers of ze mee willen doen aan een burgerberaad. Vervolgens vindt er een tweede loting plaats onder de burgers die hebben aangegeven mee te willen doen om te zorgen voor een definitieve groep burgerparticipanten die representatief is voor de samenleving. Vervolgens gaan de burgers met elkaar in gesprek in kleine groepen waarbij wordt gerouleerd. Er is onafhankelijke gespreksbegeleiding om te zorgen dat iedereen, ook bijvoorbeeld introverte mensen, aan het woord komt en dat achterhaald wordt wat echt bedoeld wordt. Vervolgens worden deskundigen uitgenodigd en worden er aanbevelingen gevormd. Daarna wordt gestemd en wordt aan de burgerparticipanten de vraag gesteld: Kan je je er in grote lijnen vinden? Zo niet dan worden bezwaren aangehoord en worden de aanbevelingen aangepast en wordt er nogmaals gestemd. Als alternatief van een burgerberaad kan ook een referendum worden georganiseerd waarbij verschillende opties aan burgers worden voorgelegd in plaats van een referendum waarbij alleen wordt gevraagd of burgers voor of tegen zijn.²⁵⁴

Burgerparticipatie kan worden toegepast in het (her)definiëren van cultuur. Het kan ook worden toegepast voor toewijzing van subsidie. Echter, dit kan ook risicovol zijn. Het is vooral belangrijk dat adviescommissies die adviseren over toekenning in de eerste plaats een afspiegeling zijn van de samenleving (hier ligt nog een verbeterpunt met name als het gaat om jongere mensen in de adviescommissie) en hun blikveld verbreden met de wensen van de gehele samenleving. Zij kunnen hiervoor input vanuit burgerparticipatie meenemen. Burgerparticipatie kan daarnaast worden toegepast om (een deel van) de programmering democratisch tot stand te laten komen.²⁵⁵ Dit kunnen bijvoorbeeld

²⁵² SCP/Kim Putters (2022). *Lezing bij afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau*.

²⁵³ Eva Rovers (2022). *Nu is het aan ons*.

²⁵⁴ Podcast: Leuk, gelote burgers beleid laten maken. De Rudi & Freddie Show 29 april 2022 met Eva Rovers.

²⁵⁵ <https://www.boekman.nl/tijdschrift-artikel/artikelen/publiek-ter-discussie-discussie-over-publiek>. Geraadpleegd op: 23-8-2022.

culturele aanbieders of gemeenten toepassen zodat de programmering ook kan worden afgestemd op lokaal aanbod. Het ministerie van OCW kan burgerparticipatie als subsidievoorwaarde meenemen of in afspraken met gemeenten.

Prestatie-indicatoren aanpassen

Instellingen en fondsen moeten een jaar na het jaar waarvoor subsidie is verleend verantwoordingsstukken indienen bij het ministerie van OCW. Hierin moeten de fondsen en instellingen bijvoorbeeld aangeven hoeveel activiteiten zoals aantal voorstellingen zij hebben gerealiseerd, hoeveel werknemers zij in dienst hadden en hoeveel bezoekers zij hadden ten opzichte van wat ze aan de voorkant hebben afgesproken.²⁵⁶ Dit wordt vergeleken met de plannen/prognoses die de instellingen aan de voorkant hebben gemaakt bij hun subsidieaanvraag. Dit veroorzaakt prestatiedrang om bijvoorbeeld het aantal voorstellingen te realiseren wat ten koste kan gaan van vernieuwing en verbreding. Wanneer het doel is om te vernieuwen en te verbreden en de waarde voor de cultuurdeelnemer meer mee te nemen in het maakproces, met als doel cultuurdeelname te verbeteren, dan passen lerende evaluaties beter dan verantwoordingcycli met vaste kwantitatieve indicatoren.

Een mooi voorbeeld waar dit anders gaat is bij het VSBfonds. Het VSBfonds biedt donaties aan stichtingen en verenigingen, zoals vrijwilligersorganisaties, die zich inzetten voor kunstbeoefening in de vrije tijd, maar ook voor professionele instellingen en makers. Om voor een donatie in aanmerking te komen stelt het VSBfonds de volgende voorwaarden:

- a. *“Verbinden: zorg je met dit project voor nieuwe of meer ontmoetingen tussen mensen met verschillende achtergronden? Denk aan verschillen in leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, fysieke of mentale mogelijkheden, sekse, seksuele geaardheid, geloofsovertuiging of cultuur. Zorgt de ontmoeting er bijvoorbeeld voor dat mensen meer over elkaar te weten komen of gestimuleerd worden om nieuwe contacten te leggen?”*
- b. *Verrijken: ontwikkelen mensen zich door dit project op artistiek vlak? Ontdekken ze hun talenten of ontwikkelen ze technische vaardigheden? Doen ze nieuwe ideeën op die ze aan het denken zetten?*
- c. *Toegang tot: zorg je met het aanbod dat nieuwe doelgroepen zich ermee kunnen identificeren? Voelen nieuwe doelgroepen zich gastvrij onthaald? Is ook gedacht aan mensen met een beperking of een kleine portemonnee?”*

De voorwaarden die het VSBfonds hanteert zijn dus veel kwalitatiever van aard en waardegericht ten opzichte van de BIS-subsidievoorwaarden.²⁵⁷ Kwalitatief betekent niet per definitie dat er niet meer geteld wordt, maar het betekent dat er niet alleen wordt gekeken naar bijvoorbeeld het aantal voorstellingen maar ook naar de waarde van de voorstelling. Hier ligt een kans voor het ministerie van OCW om te bewegen richting meer waardegerichte verantwoording.²⁵⁸ Dus bijvoorbeeld een indicator die meet wat de waarde is voor de cultuurdeelnemers in plaats van het aantal verkochte kaarten. Dit kan bijvoorbeeld gemeten worden door achteraf het publiek te bevragen.

De indicatoren moeten wel passen bij de doelstelling van de subsidieregeling. Dit betekent dat de doelstelling mogelijk ook zal moeten worden aangepast of dat in dezelfde regeling meerdere doelstellingen benoemd worden. Zo wordt in de regeling Internationale Samenwerking van het FCP onderscheid gemaakt tussen 'verkennen' en 'samenwerken'. Bij samenwerken is het doel het ontwikkelen en uitvoeren van een samenwerkingsproject met concreet benoemde resultaten. Terwijl het bij 'verkennen' gaat om het onderzoeken van de mogelijkheden van samenwerking tussen partners.

5.2.2 Kans: gemeenten en culturele instellingen stimuleren in te zetten op cultuurdeelname

Veel instrumenten (zoals de BIS) zijn gericht op het aanbod en daarmee alleen indirect op cultuurdeelname. De vraag rijst hoe het ministerie van OCW cultuurdeelname kan verbeteren met instrumenten die zich direct richten op cultuurdeelname, bijvoorbeeld gericht op het wegnemen van drempels om deel te nemen aan cultuur. Belangrijke drempels zijn bijvoorbeeld minder goed toegankelijke gebouwen en prijzen. Gemeenten en culturele instellingen hebben

²⁵⁶ <https://www.cultuursubsidie.nl/verantwoorden>. Geraadpleegd op: 23-8-2022.

²⁵⁷ <https://www.vsbfonds.nl/kunst-cultuur>. Geraadpleegd op: 23-8-2022.

²⁵⁸ Zie voor verdieping de boeken Claartje Bunnik, Niet tellen maar wegen en Naar waarde gewogen.

hier een belangrijke rol is. Het ministerie van OCW kan wel gemeenten en culturele instellingen stimuleren door kaders te stellen, handvaten te bieden en het in de subsidievoorwaarden mee te nemen en geormerkte middelen ter beschikking stellen om te investeren in toegankelijkheid of korting te geven op toegangsprijzen. Zie ook paragraaf 5.3.2. De verantwoordelijkheden van lokale overheden zijn nu helemaal niet vastgelegd. Hierdoor heeft het ministerie van OCW ook nauwelijks invloed. De verantwoordelijkheden van lokale overheden zouden specifiek gemaakt kunnen worden. Vanuit de landelijke overheid zouden er bijvoorbeeld eisen gesteld kunnen worden aan gemeenten om alle gebouwen waar culturele activiteiten plaatsvinden toegankelijk te maken voor iedereen. Dit vraagt wel om een investering. De benodigde middelen moeten wel ter beschikking worden gesteld.

5.2.3 *Kans: verbindingen maken tussen online en offline en inzetten van nieuwe technieken en kanalen*

Cultuur is breder dan de cultuur die op dit moment gesubsidieerd wordt door de overheid. Jongeren en andere groepen hebben hun eigen cultuur wat zich vaak online afspeelt. Er liggen kansen in het leggen van verbindingen en door het inzetten van technologische ontwikkelingen, nieuwe online communicatiekanalen en digitale interactiemogelijkheden, bijvoorbeeld:

- a. Communicatie en marketing via andere kanalen om meer doelgroepen te bereiken.
- b. Cultuurinstellingen kunnen digitaal een breder aanbod aanbieden. Zo kan bij musea een veel groter deel van de collecties getoond worden binnen een context die dynamischer en educatiever is dan het fysieke museum of het depot.²⁵⁹ Op dit moment is nog maar een beperkt deel van de collectie van musea via internet toegankelijk, terwijl tijdens corona het bezoek aan websites zichtbaar omhoogging. Zie paragraaf 3.2.3 en 3.2.7. Onderzoek binnen musea en galerieën bevestigt dat digitale media een belangrijk middel zijn om mensen te betrekken en nieuwe doelgroepen aan te trekken. Tegelijkertijd toont dit onderzoek dat het online bereik ook beperkt blijft en niet zomaar alle doelgroepen bereikt die offline ook niet bereikt worden.²⁶⁰
- c. Bezoekers kunnen worden aangetrokken door nieuwe technieken zoals virtual reality.²⁶¹ Dit kan zowel online als op locatie. Een kanttekening is dat als het online (vanuit huis) plaatsvindt het minder toegankelijk is voor personen met weinig geld.
- d. Digitale cultuurbeleving kan een alternatief zijn voor mensen met weinig geld of weinig tijd. Mensen met weinig geld of tijd nemen minder deel aan cultuur. Zie paragraaf 3.3. Weinig tijd is volgens Nederlanders de belangrijkste beperking voor bezoek/deelname aan cultureel erfgoed.²⁶²
- e. Mensen kunnen digitaal laagdrempelig kennismaken met aanbod. Dit zijn waarschijnlijk wel de mensen die al geïnteresseerd zijn.

Aandachtspunt hierbij is dat het delen van een ervaring een belangrijke waarde is van cultuur. Dit kan ook via online platforms, maar dat is toch anders dan fysiek. Juist de verbinding tussen online en offline aanbod en commercieel en gesubsidieerd aanbod is belangrijk. Mooie voorbeelden hiervan zijn filmtheaters met gaming of TikTok waar boeken worden aangeraden.

Het ministerie van OCW en/of de rijkscultuurfondsen zouden subsidie-arrangementen kunnen bedenken die samenwerking bevorderen waardoor de uitwisseling tussen de commerciële, thuisgemaakte en publiek gefinancierde cultuur beter verloopt.²⁶³ Ook kan de minister van OCW aan de Raad voor Cultuur en de rijkscultuurfondsen in de beoordeling van de subsidieaanvragen vragen rekening te houden met hoe de culturele instelling technologische

²⁵⁹ Van den Hoogen, Q. L. (2021). Cultuurbeleid in tijden van corona.

²⁶⁰ Mihelj, S., Leguina, A., & Downey, J. (2019). Culture is digital: Cultural participation, diversity and the digital divide. *New Media & Society*, 21(7), 1465-1485.

²⁶¹ Winkelman, V. (2021). The Digitalisation of Art Museums: Research on Virtual Museums and the Visual Art Experience in the Netherlands.

²⁶² European Union (2017). Europeans and Cultural Heritage. Special Eurobarometer 466. Factsheet The Netherlands. Online via: [Cultural heritage - december 2017 - - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/trend/466/europeans-and-cultural-heritage).

²⁶³ Van den Hoogen, Q. L. (2021). Cultuurbeleid in tijden van corona.

ontwikkelingen en online/digitale mogelijkheden inzet om verbindingen te maken. Hierbij is het wel belangrijk te overwegen om dan andere subsidievoorwaarden te laten vervallen en er rekening mee te houden dat dit vraagt om investeringen. Het ministerie van OCW hoeft niet deze online commerciële kanalen te subsidiëren, maar kan wel bijvoorbeeld een dansgezelschap subsidie geven voor aanbod op TikTok.

5.2.4 *Kans: verbinding tussen domeinen*

De klankbordgroep geeft aan dat er een kans ligt in meer verbinding tussen ministeries en domeinen. De tijdsdruk neemt alsnog toe door maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld door meer fulltime werken, toenemende studiedruk en mantelzorg. Dit kan ten koste gaan van cultuurdeelname. Innovatie van bovensectorale samenwerking tussen bijvoorbeeld zorg en theater of beeldende kunst en wetenschap kan bijdragen aan cultuurdeelname. Dit gebeurt al onder andere binnen het programma Cultuurparticipatie 2021-2024 waarin het ministerie van OCW, Fonds voor Cultuurparticipatie en LKCA samenwerken.²⁶⁴

De minister geeft daarnaast in haar kamerbrief in 2018 aan dat zij € 1.000.000 per jaar extra gaat investeren in de Brede Regeling Combinatiefuncties (zie ook paragraaf 4.2.13): *“Hiermee kunnen 50 extra cultuurcoaches in het hele land worden ingezet. Zij stimuleren (talent)ontwikkeling van jongeren op en rond scholen, cultuurdeelname in de wijk en leggen lokaal verbindingen tussen cultuur en onderwijs, sport, welzijn en zorg. Hun inzet is vooral gericht op mensen die belemmeringen ervaren. Ook amateurverenigingen behoren tot hun doelgroep.”*²⁶⁵ De minister is dus voornemens om deze kans om domeinen met elkaar te verbinden verder te benutten.

5.2.5 *Kans: herpositionering van de fondsen*

In het huidige cultuurbestel zijn er daarnaast zes rijkscultuurfondsen waarbij er vijf gericht zijn op het aanbod en één, namelijk het Fonds voor Cultuurparticipatie, op cultuurdeelname. Deze evaluatie richt zich ook op cultuurdeelname terwijl het beleid van het ministerie van OCW zich meer richt op aanbod (en dus indirect op cultuurdeelname). Het is te overwegen om instrumentarium gericht op deelname ook onderdeel te laten uitmaken van de andere fondsen. Het FCP richt zich op actieve cultuurdeelname. De overige rijkscultuurfondsen kunnen hun aanpak meer op receptieve cultuurdeelname richten. Dit is een idee naar aanleiding van input van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie. (Het zal wel eerst nader onderzocht moeten worden wat dit betekent voor de culturele keten).

5.2.6 *Bedreiging: minder (brede) cultuurdeelname door hoge inflatie en energiecrisis*

De recente hoge inflatie en de energiecrisis zorgt ervoor dat mensen minder te besteden hebben. Dit heeft als risico dat mensen geen of minder geld hebben voor cultuurdeelname. Het ministerie van OCW zou (tijdelijk) budget ter beschikking kunnen stellen aan gemeenten of culturele instellingen om aan groepen met lage inkomens korting te geven op toegangskarten.

5.3 **Vooruitblik met opties voor toekomstig beleid en invulling kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid**

In paragraaf 2.8 staat beschreven hoe de begrippen kwaliteit en toegankelijkheid zijn verankerd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid en hoe hieraan nadere invulling is gegeven en hoe hierop is gestuurd vanaf 2009 (de start van de BIS) tot en met 2020. In deze paragraaf gaan we in op opties voor toekomstige invulling van de kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid. Als startpunt gaan we kort in op smaken en voorkeuren en wat dit betekent voor de toekomstige invulling van kernbegrippen kwaliteit en toegankelijkheid.

²⁶⁴ <https://www.lkca.nl/artikel/programma-cultuurparticipatie-2021-2024/>. Geraadpleegd op: 8-11-2022.

²⁶⁵ Van Engelshoven, I.K. (2018, 19 oktober). Nieuwe visie cultuurbeleid [Kamerbrief]. [Kamerstuk 32820, nr. 274 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#) geraadpleegd op: 24-8-2022.

5.3.1 Kwaliteit

De overheidsondersteuning richt zich van oudsher nog met name op gecanoniseerde cultuur (onder meer via de BIS). Een canon is het geheel van teksten, beelden, kunstwerken en gebeurtenissen dat het referentiekader is van een **gedeelde cultuur of religie**.²⁶⁶ Onder gecanoniseerde voorstellingen vallen volgens het SCP toneel, opera, klassieke muziek, klassieke dans, modern ballet en literaire bijeenkomsten. Onder populaire voorstellingen vallen volgens de indeling van het SCP musical, film, popmuziek, urban music, dance, jazz, levenslied, wereldmuziek, cabaret, volksdans en feesten met muziek en/of theater.^{267 268} Met name jongeren zijn vaker sterker geïnteresseerd in één of meer populaire kunstvormen dan in één of meer gecanoniseerde kunstvormen.²⁶⁹ Dat is ook terug te zien in het bereik van jongeren wat hier mogelijk een gevolg van is (zie hoofdstuk 3 en 4). Ongeacht of het gaat om gecanoniseerde of populaire kunstvormen worden veel culturele activiteiten vooral ondernomen door hoger opgeleiden. Personen met een niet-westerse migratieachtergrond nemen minder dan personen zonder migratieachtergrond deel aan canonieke voorstellingen, beeldende kunst en erfgoed.²⁷⁰

Deze tweedeling van canon en populaire cultuur is achterhaald. De indeling impliceert dat gecanoniseerde cultuur niet populair is. André Rieu is bijvoorbeeld één van de bestverkopende artiesten ter wereld (dus populair), en het is klassieke muziek (dus gecanoniseerd). Ook zijn er tussenvormen zoals hiphop opera. De tweedeling wordt veel gebruikt voor onderzoek, maar is geen goede basis voor het ministerie van OCW om beleid op te baseren als het ministerie juist de **verbinding** wil maken. Zie ook paragraaf 5.2.3.

Uit een representatief enquêteonderzoek in Vlaanderen blijkt dat 22% van de 'niet-bezoekers' als reden van het niet-bezoeken van cultuur geeft 'het aanbod interesseert me niet'.²⁷¹ Ook hierbij geldt dat dit afhangt van de manier waarop cultuurdeelname wordt gedefinieerd en hoe het wordt gemeten. Er zijn ook grote groepen die deelnemen maar wat niet wordt gemeten, bijvoorbeeld personen die populaire televisieprogramma's kijken of online cultuurdeelname. De interesse in populaire kunst is groter onder jongeren maar de interesse in gecanoniseerde kunst is juist lager onder jongeren en laagopgeleiden.²⁷²

Het culturele veld werkt aan het vergroten en verbreden van cultuurdeelname door meer uit te gaan van de **behoeftes en referentiekaders van verschillende groepen**. Door de overheid gesubsidieerde instellingen bereiken nu echter nog geen afspiegeling van de bevolking. Het is dus belangrijk om hier nog meer op in te zetten. Dit vraagt meer dan een beetje aanpassing van de programmering of de canon. Steeds meer personen met een ander referentiekader krijgen de rol van programmeur, producent en/of maker. De ervaringen binnen de regeling MeeMaakPodia van het Fonds voor Cultuurparticipatie²⁷³ laat zien dat op deze manier geen publiekswerving meer nodig is: *"De 'meemakers' mobiliseren hun eigen achterban, die soms etnisch-cultureel bepaald, maar vaker zeer divers samengesteld is, effectief. Ze kennen tenslotte de interesses, evenals de communicatiemiddelen en de toon die de achterban aanspreken. Omgekeerd raken*

²⁶⁶ [https://nl.wikipedia.org/wiki/Canon_\(cultuur\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Canon_(cultuur)). Geraadpleegd op 23-8-2022.

²⁶⁷ Jazz valt echter volgens verschillende leden van de klankbordgroep tegenwoordig onder gecanoniseerde kunst.

²⁶⁸ Ook binnen deze indeling zijn er verdere onderverdelingen te maken, bijvoorbeeld bij de film is er weer een tweedeling te maken tussen populaire films en "canonieke" films.

²⁶⁹ SCP (2018). Het culturele leven.

²⁷⁰ Van Eijck en Bisschop Boele (2018). Van de canon en de mug: een inventarisatie van inzichten rondom de culturele niet-bezoeker. Notitie geschreven in opdracht van het ministerie van OCW.

²⁷¹ Steen, A. van & J. Lievens (2011). Geen goesting: over drempels en percepties van kunstenparticipatie. Pp. 307-346 in J. Lievens & H. Waage (red.): *Participatie in Vlaanderen: Eerste analyses van de Participatiesurvey 2009*. Leuven: Acco.

²⁷² SCP (2013). Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12

²⁷³ Evaluatie Regeling MeeMaakPodia in opdracht van het Fonds voor Cultuurparticipatie. Rapport en handleiding verschenen najaar 2021. Zie 'publicaties': www.urbanparadoxes.nl.

*de podia steeds beter bekend met verschillende mensen en groepen in hun omgeving en stellen ze het eigen functioneren steeds verder bij.*²⁷⁴ Er zijn verschillende goede voorbeelden van organisaties die inzetten op diversiteit in de gehele organisatie zoals Theater Zuidplein in Rotterdam en Bijlmerpark en de Meervaart in Amsterdam en Rose Stories.

In de Code Diversiteit en Inclusie wordt ook benoemd dat inclusief werken onderdeel zou moeten zijn van de artistieke kwaliteit. Makers moeten onderzoeken welke rol hun identiteit en impliciete vooroordelen spelen bij het maken.²⁷⁵ Zowel programmeurs als makers zouden zich af kunnen vragen: Wat betekent het voor de deelnemers? Wat brengt het teweeg? Wat levert het op? Dit geeft aan wat de kwaliteit is van het aanbod.

Bij een toekomstige invulling van het begrip kwaliteit zou dus de ervaring van/de waarde voor de deelnemer ook meegenomen kunnen worden. Hiervoor kan gekeken worden naar de 'capabilities' benadering.²⁷⁶ Dit betekent kort gezegd **dat het culturele aanbod van waarde moet zijn voor de deelnemer**. Dit 'receptieve perspectief' wordt ook meegenomen in het advies van de Raad voor Cultuur 'Cultuur voor stad, land en regio'.²⁷⁷

5.3.2 Toegankelijkheid

Met toegankelijkheid wordt bedoeld **toegankelijkheid voor iedereen, dus ongeacht de aanwezigheid van een beperking, opleiding, aard en omvang van het inkomen, culturele achtergrond en seksuele geaardheid**. Het gaat dan niet alleen om het kunnen waarnemen van of deelnemen aan kunst en cultuur, maar ook om bijvoorbeeld herkenning in de kunst en inclusieve representatie van medewerkers van culturele instellingen.²⁷⁸

Vanaf 2021 is het onderschrijven van de Code Diversiteit & Inclusie een verplichte subsidievoorwaarde voor culturele instellingen in de basisinfrastructuur (BIS). Gesubsidieerde instellingen zijn verplicht de Code toe te passen en uit te leggen hoe ze invulling geven aan diversiteit en inclusie in hun subsidieaanvraag.²⁷⁹ Waar de code spreekt over toegankelijkheid wordt de brede definitie ervan bedoeld, bestaande uit:

- a. **Fysieke toegankelijkheid:** de instelling en de voorzieningen zijn toegankelijk en bruikbaar voor alle mensen ongeacht de beperking;
- b. **Bereikbaarheid van voorzieningen:** de instelling is logistiek, telefonisch en digitaal bereikbaar voor alle mensen ongeacht de beperking;
- c. **Informatieve toegankelijkheid:** informatie is in begrijpelijke taal, leesbaar, compleet, via verschillende kanalen beschikbaar en actueel;
- d. **Digitale toegankelijkheid:** informatie is online makkelijk te vinden en de website en/of app is gebruiksvriendelijk in zowel vorm, opmaak en taalgebruik. Daarnaast is er sprake van goede beschrijving van foto's en ondertiteling/audiodescriptie bij filmmateriaal en zijn sites goed te navigeren;
- e. **Sociale toegankelijkheid:** de instelling is gastvrij, mensen worden ontvangen, er is begeleiding (mogelijk) voor mensen met een beperking en er zijn activiteiten afgestemd op verschillende doelgroepen;
- f. **Financiële toegankelijkheid:** kosten worden duidelijk vermeld, evenals mogelijkheden voor deelname tegen gereduceerd tarief of tegemoetkoming in kosten, contactgegevens hiervoor worden vermeld en prijzen voor bijvoorbeeld koffie en thee zijn betaalbaar.²⁸⁰

²⁷⁴ [Publiek ter discussie, discussie over publiek - Boekmanstichting](#). Geraadpleegd op 23-8-2022.

²⁷⁵ Code Diversiteit en Inclusie.

²⁷⁶ Zie bijvoorbeeld: Gross, J., & Wilson, N. (2020). Cultural democracy: an ecological and capabilities approach. *International journal of cultural policy*, 26(3), 328-343.

²⁷⁷ Raad voor Cultuur (2017). Cultuur voor stad, land en regio. De rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel.

²⁷⁸ Ministerie van OCW (2018). Cultuur in een open samenleving.

²⁷⁹ Handreiking Monitorgesprek over de Code Diversiteit & Inclusie. [Monitorgesprek over de Code D&I \(codedi.nl\)](#). Geraadpleegd op: 23-8-2022.

²⁸⁰ Code Diversiteit en Inclusie, Significant APE (2020). Onbeperkt cultuur beleven.

In het onderzoek 'Onbeperkt cultuur beleven' wordt uitgebreid beschreven hoe hieraan invulling kan worden gegeven en wat belangrijke aandachtspunten zijn. Zo moet de hele klantreis toegankelijk zijn: van voorbereiding van het bezoek tot het thuis kunnen komen na de voorstelling. Voor de toegankelijkheid is representatie belangrijk in het programma, partners, personeel en publiek en collectie. In de toegankelijkheid spelen de lokale overheden een belangrijke rol, bijvoorbeeld in regelingen, regelgeving en vergunningen, vooral als het gaat om **fysieke toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen**. Op het gebied van toegankelijkheid zijn veel stappen gezet, maar er zijn ook nog veel stappen te maken.²⁸¹ Het ministerie van OCW kan gemeenten en culturele instellingen stimuleren door kaders te stellen, handvaten te bieden en het in de subsidievoorwaarden mee te nemen en door geoordeelde middelen ter beschikking stellen om te investeren in toegankelijkheid of korting te geven op toegangsprijzen. Zie paragraaf 5.2.2.

Geografische spreiding is belangrijk om gelijkwaardige toegang tot kunst en cultuur mogelijk te maken omdat reizen tijd (**bereikbaarheid van voorzieningen**) en vaak geld kost (**financiële toegankelijkheid**). Een sterk en fijnmazig aanbod in heel Nederland is daarom belangrijk. In paragraaf 4.2.1 staat beschreven dat de landelijke culturele basisinfrastructuur een instrument is voor spreiding. Zo is voor een aantal categorieën instellingen de geografische spreiding door de voorwaarden binnen de regeling gegarandeerd. Hier zit een verschil in waar een culturele instelling **gevestigd** is en **waar de cultuurdeelname plaatsvindt**. Vanuit de BIS worden ook eisen gesteld aan de speelplekken van voorstellingen. Desalniettemin zien we bijvoorbeeld dat er een beperkte spreiding is van gesubsidieerde voorstellingen van podiumkunsten.²⁸² Het overgrote deel van de voorstellingen vindt in Amsterdam plaats. Ook wanneer het aantal voorstellingen professionele podiumkunsten wordt gerelateerd aan het aantal inwoners ligt dit aantal in Noord-Holland veel hoger dan in andere provincies.²⁸³

Om landelijke cultuurdeelname te bevorderen is er een subsidie-eis voor BIS-instellingen in aantal voorstellingen buiten de standplaats. Niet alleen de geografische spreiding, maar ook de vertoningsplek is belangrijk. Zo speelt het Noord Nederlands Orkest in Oosterpoort en Het Koninklijk Concertgebouw, maar ook in het dorp Blauwestad en tijdens het Gronings Ontzet. **Kunst en cultuur in de openbare ruimte** bevordert cultuurdeelname. Rotterdam stelt bij stadsontwikkeling cultuur als een belangrijke voorwaarde. Dit zegt iets over de waarde die een lokaal bestuur hecht aan cultuur. Het ministerie van OCW zou dit op landelijk niveau kunnen doen of gemeenten stimuleren om cultuur als belangrijke voorwaarde mee te nemen in lokale omgevingsontwikkeling. Een mooi voorbeeld van een regeling die hieraan bijdraagt is de Percentageregeling voor beeldende kunst. De Percentageregeling voor beeldende kunst bij Rijkshuisvesting geeft aan dat bij nieuwbouw, of verbouw van Rijkshuisvesting door, of in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf, kunst zal worden toegepast.²⁸⁴

Om kwalitatieve makers in de regio te laten vestigen of te laten blijven (en uitstroom naar de randstad te voorkomen) is meerjarige borging van ontwikkelingsmogelijkheden voor diverse makers en initiatieven en disciplines uit de regio belangrijk. In grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam is er al een goede infrastructuur. Andere steden werken samen ook aan de opbouw van een goede infrastructuur, zoals de coalitie 'We the North', Brabantstad en de samenwerking tussen Arnhem en Nijmegen.²⁸⁵ Met de stedelijke regio's is een poging gedaan dit te stimuleren ook in andere regio's. Dit zou voortgezet kunnen worden waarbij de aanbevelingen uit de evaluatie van de stedelijk regeling worden opgevolgd. Zie paragraaf 4.2.2. **Lokale plekken voor cultuur zijn belangrijk voor cultuurdeelname**. Dit ligt

²⁸¹ Significant APE (2020). Onbeperkt cultuur beleven.

²⁸² APE (2017). Producties en Voorstellingen van Rijksgesubsidieerde Podiumkunstgezelschappen. Onderzoek in opdracht van het Fonds Podiumkunsten.

²⁸³ https://www.cultuurmonitor.nl/dashboard/?indicators=781&per_inhabitant=true. Geraadpleegd op: 8-11-2022.

²⁸⁴ Rijksvastgoedbedrijf Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Percentageregeling beeldende kunst. Beschrijving van de regeling en de procedure voor realisatie van beeldende kunst door het Rijksvastgoedbedrijf*.

²⁸⁵ Van Meerkerk, E., & Van den Hoogen, Q. L. (2018). *Cultural Policy in the Polder*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

bij gemeenten. Het ministerie zou door aanpassingen in de wetgeving op gemeentelijk niveau meer verplichtingen kunnen opleggen om deze lokale plekken te realiseren en een heldere gemeentelijke opdracht kunnen formuleren waaraan programmeringsbudget gekoppeld is.

5.4 Sturing van het cultuur(deelname)beleid

In hoofdstuk 2 hebben we geschreven over de doelen van het cultuurbeleid en de realisering van deze doelstellingen door het beschikbaar stellen van middelen en het uitvoeren van activiteiten. Na een omschrijving van de bijbehorende onderbouwing, doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuur(deelname)beleid, reflecteren we in deze paragraaf op de rollen die OCW vervult om sturing te geven aan het beleid(sdomein). Daarvoor is het goed om nogmaals de doelstelling van het cultuurbeleid en de verantwoordelijkheid van de minister te herhalen, omdat deze aan de basis liggen van deze paragraaf. De (huidige) doelstelling van het cultuurbeleid is als volgt: *“Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector”* (begroting OCW 2020, p.93). De verantwoordelijkheid van de minister werd hierbij als volgt omschreven: *“De Minister is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid zijn daarbij leidend. Dit is aanvullend op het cultuuraanbod dat zonder betrokkenheid van de overheid tot stand komt.”* (OCW-begroting 2020, p.98).

In de omschrijving van de verantwoordelijkheid en de doelstelling staat dat de activiteiten van OCW **aanvullend** zijn op de activiteiten die *zonder* betrokkenheid van de overheid tot stand komen. Samen moeten de verschillende bouwstenen voor cultuurdeelname leiden tot het doel: een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft een dergelijke verantwoordelijkheid, waarbij een bestuurlijk orgaan verantwoordelijk is voor de *‘som der delen’*, omschreven als **systeemverantwoordelijkheid**. Op basis van de inzichten die auteurs van de NSOB (2016) delen in het essay ‘De som en de delen’²⁸⁶ hebben we in een gesprek met betrokkenen vanuit OCW gereflecteerd op de rol die OCW speelt in het domein en de mate waarin zij hier inderdaad vormgeeft aan een systeemverantwoordelijkheid of juist kiest voor een andere aanpak. Ook in gesprekken met de klankbordgroep is hierop gereflecteerd. In deze paragraaf beschrijven we de resultaten uit deze analyse.

5.4.1 Verschillende dimensies van sturen volgens NSOB

Het NSOB (2016) schrijft dat de opvattingen over de taken die passen en de mate van sturing bij een dergelijke systeemverantwoordelijkheid uiteenlopen op verschillende onderdelen:

- a. Sturing uitsluitend op het niveau van het **bestel** of ook sturing op het niveau van individuele **instellingen**. Denk bijvoorbeeld aan het Planbureau voor de Leefomgeving, dat overkoepelende strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte maakt en de vaak overkoepelende, adviserende werkzaamheden van de Raad voor Cultuur voor het cultuurdomein. Individuele instellingen worden meer gestuurd door bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs.
- b. Beïnvloeden van terugkerende **patronen** of ingrijpen op eenmalige **incidenten**. In het algemeen geldt bij ministeries dat zij meer op patronen sturen dan op het ingrijpen bij eenmalige incidenten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het controleren, reguleren en interveniëren in het (bestuurlijk) bestel. Soms wordt echter ingegrepen op incidenten, zoals het gesprek dat staatssecretaris Uslu voerde met John de Mol na de uitzending van BOOS over grensoverschrijdend gedrag in de media.²⁸⁷ Algemene patronen worden vaak vastgelegd in wet- en regelgeving.

²⁸⁶ Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., van Twist, M. (2016). *De som en de delen - in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, geraadpleegd via <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2016-De-som-en-de-delen.pdf>.

²⁸⁷ Zie NOS (22). ‘Sinds BOOS-uitzending zestig meldingen van ongewenste omgangsvormen’. Geraadpleegd via [link](#).

-
- c. Verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt in concrete, **specifieke** gevallen of in het **algemeen**. Een voorbeeld van een publiek bestuur dat zich meer op concrete, specifieke gevallen richt is een gemeentebestuur, dat keuzes maakt over specifieke culturele evenementen en faciliteiten. Een voorbeeld van algemene verantwoordelijkheid is bijvoorbeeld het vaststellen van de hoogtes van het btw-tarief.
 - d. Sturing op hoe het bestel functioneert (**functioneren**), of ook op wat eruit voortkomt (**uitkomst**). Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Rekenkamer. Zij onderzoekt of de uitgaven van de Nederlands rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn (functioneren), maar zij doet geen uitspraak over de beleidsdoelen (uitkomst).
 - e. Focus op de **beleidsmatige ordening** van het systeem of **maatschappelijke fenomenen**. Een voorbeeld hierbij is een Deens ministerie, dat verantwoordelijk is voor de monitoring en de controle op het functioneren van decentrale overheden en daarmee belast is met een focus op de beleidsmatige ordening van het systeem. Sturen op maatschappelijke fenomenen wordt meer gezien in het missiegedreven innovatiebeleid, waar sectoren op basis van maatschappelijke thema's worden gestuurd.

Bij de analyse van rollen en sturing van OCW op deze dimensies is het van belang om in het achterhoofd te houden dat OCW niet de enige sturende partij is in het veld: vanaf 2015 is gewerkt aan de vooranalyse en invoering van stedelijke cultuurregio's, waarvoor in 2021 convenanten zijn gesloten voor een periode van vier jaar.²⁸⁸ De grote steden dragen zelf ook bij aan een groot deel van de bekostiging van het cultuurbeleid in hun regio. Door de stedelijke cultuurregio's zou het cultuur(deelname)beleid beter aan kunnen sluiten bij de samenstelling en vraag van de bevolking in een stedelijke regio, en zou de samenwerking en afstemming tussen overheden en culturele voorzieningen verbeterd kunnen worden. Zo zouden Rijk, gemeenten, provincies en fondsen gezamenlijk goede randvoorwaarden kunnen creëren voor de culturele sector. Met behulp van regioprofielen zou de samenwerking met het Rijk in de periode van 2021-2024 versterkt kunnen worden. DSP-groep schrijft over de invoering van stedelijke regio's dat de doelen en formele positie van de ingevoerde stedelijke regio's veelal onduidelijk waren, en dat OCW voor het vervolg hierin het voortouw kan nemen. In het merendeel van de stedelijke regio's is wel de samenwerking tussen de betrokken overheden verbeterd en staat cultuur in meer regio's nadrukkelijk op de politieke agenda. Ook heeft het netwerk van stedelijke regio's geleid tot meer inzicht bij OCW in wat het Rijksbeleid betekent op lokaal niveau en hoe het beleid van verschillende overheidslagen zich tot elkaar verhoudt. Wel wordt in gesprekken aangegeven dat er meer ruimte zou kunnen worden gegeven aan bottom-up beleid, ook in verband met het feit dat de financiering van cultuur voor het grootste deel bepaald wordt door de gemeenten. Zie ook paragraaf 4.2.2.

Met betrekking tot de eerste dimensie lijkt OCW **zowel op bestel- als instellingsniveau** invulling te geven aan haar rol. In een groot deel van de taken schept OCW randvoorwaarden zodat het veld goed kan functioneren. De uitvoering en (meer gedetailleerde) invulling ligt dan soms op andere niveaus. Zo geven de gemeenten bijvoorbeeld invulling aan het bibliotheekstelsel, en draagt OCW bij aan de invulling van de BIS op hoofdlijnen door bijvoorbeeld het toelaten van nieuwe categorieën van instellingen. Tegelijkertijd zijn er OCW-accounthouders die gesprekken voeren met de individuele instellingen uit de BIS waarbij wordt gemonitord in hoeverre zij hun vooropgestelde plan volgen. Bij de invulling van de BIS heeft ook de Raad voor Cultuur een sterke adviesrol. De politiek (Tweede Kamer) geeft sturing aan de BIS door het meegeven van bepaalde politieke accenten, of door zich in te zetten voor het redden van specifieke instellingen. Bij de invoering van de BIS is hierbij wel opgemerkt dat het politieke debat meer gaat over hoofdlijnen dan over individuele instellingen (zie ook bijlage F evaluatiefiche 1). Op deze dimensie kunnen we dus concluderen dat er verschillende partijen invloed uitoefenen, maar dat de rol van OCW zowel op het niveau van de individuele instellingen wordt ingevuld als op het niveau van het volledige bestel. In gesprekken is wel aangegeven dat OCW de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van cultuurdeelname in sommige gevallen te veel bij de instellingen legt, en die - naast de verantwoordelijkheid die gemeenten dragen - meer zelf zou kunnen opnemen door zelf ook actief campagnes te voeren of drempelverlagende maatregelen te nemen.

²⁸⁸ DSP-groep (2022). Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's.

Geraadpleegd via [link](#).

In het geval van de tweede dimensie kunnen we concluderen dat OCW voornamelijk stuurt door het beïnvloeden van terugkerende **patronen**. Door de onderverdeling die gemaakt is in de instrumenten en de vier- tot meerjarige inrichting van deze instrumenten, voorziet OCW het bestel voor langere termijnen van richting. Hierbij laat OCW zich adviseren door de Raad voor Cultuur, die regelmatig adviseert over uiteenlopende aspecten van het cultuurbeleid (19 keer in het jaar 2021, 16 keer in 2020). Deze meerjarige invulling van instrumenten verschaft continuïteit en zekerheid aan de cultuursector en voorkomt incidentele sturing. Wel wordt ingegrepen als er problemen dreigen te ontstaan, zoals deze ten tijde van corona opspeelden.

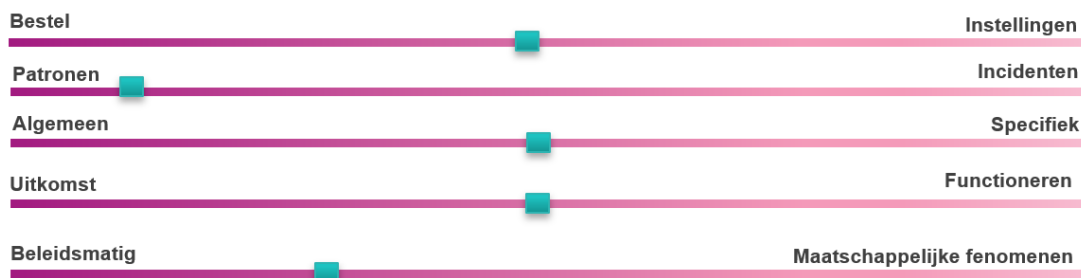
Ook zien we dat de instrumenten die OCW uitvoert zich wisselend richten op **uitkomst** en **functioneren**. Een voorbeeld van sturen op uitkomst is de BIS, waar instellingen worden geselecteerd op 'een dusdanige manier dat er een verscheidenheid aan cultuurinstellingen in het bestel opgenomen wordt.' Merk op dat dit raakt aan de beoogde doelstelling (uitkomst) van het cultuurbeleid. Ook de rijkscultuurfondsen richten zich grotendeels op **uitkomst**, door het *bekostigen* van instellingen en individuele kunstenaars. Het instrument 'de Kunst van Lezen' (zie bijlage F evaluatiefiche 4) richt zich vooral op het ontwikkelen van een leesbevorderingsaanpak, wat ook gezien kan worden als **uitkomst**. Indicatoren richten zich hier op de uitkomst (bijvoorbeeld participatie onder de doelgroep en ervaringen met lezen). Op het **functioneren** van het cultuurdomein wordt bijvoorbeeld ingezet met het Programma Ondernemerschap Cultuur (zie ook bijlage F evaluatiefiche 6) waar OCW met een relatief klein budget (€ 3,4 miljoen) de culturele sector ondersteunt bij het vergroten van ondernemerschap, zodat de instellingen meer aanvullende inkomsten verwerven en de (relatieve) subsidieafhankelijkheid van de sector vermindert. Ook de Wet op de vaste boekenprijs richt zich vooral op **functioneren**. Een vaste boekenprijs verhindert dat boekverkopers gaan concurreren op de prijs van een boek. Deze vaste boekenprijs stimuleert interne kruissubsidie. Dit zorgt ervoor dat uitgevers middelen kunnen investeren in een breed en divers boekenaanbod om zo een bijdrage te leveren aan het realiseren van de voorwaarden waaronder in Nederland ook voor langere termijn een breed en divers aanbod van boeken in het Nederlands en het Fries beschikbaar kan zijn via een ruim gespreid net van boekhandels. De DU BKV richt zich zowel op **uitkomst** als op het **functioneren**: dit instrument wil zowel ruimte bieden aan talent (uitkomst) als de relatie tussen productie en presentatie en tussen aanbod en publiek verbeteren (**functioneren**). Ook het versterken van de kracht/professionalisering van de sector (**functioneren**) wordt met dit instrument nagestreefd. Hetzelfde geldt voor het programma Tel mee met Taal, waar ingezet wordt op het aanpakken van laaggeletterdheid (**uitkomst**). Een tweede doelstelling hierbij is het tot stand laten komen van een duurzame samenwerking tussen gemeenten en lokale partners in elke arbeidsmarktregio (**functioneren**), om laaggeletterdheid te voorkomen en bestrijden (**uitkomst**).

Reflecterend op de rol die OCW pakt in het veld, is opgemerkt dat het ministerie niet specifiek stuurt op uitkomst of functioneren, omdat cultuurresultaten zich moeilijk laten kwantificeren. De monitoring, bijvoorbeeld met Cultuur in Beeld tot 2017 en daarna door de Cultuurmonitor van de Boekmanstichting, ondersteunt OCW bij het invullen van het beleid op zo'n manier dat cultuurdeelname zo goed mogelijk gefaciliteerd wordt. Hier zit dus een **combinatie in van proces en uitkomst**: door te faciliteren (proces) wordt cultuurdeelname nagestreefd (uitkomst). OCW stelt dus haar eigen beleid bij op basis van de monitoring, in plaats van dat ze monitoring gebruikt om andere verwachtingen op te leggen aan de instellingen.

Ten slotte zien we bij OCW overwegend een focus op de **beleidsmatige ordening** van het systeem. Denk hierbij aan de cultuurfondsen, de BIS, het Programma Ondernemerschap Cultuur en de WSOB. Er vindt echter wel enige sturing plaats in de richting van **maatschappelijke fenomenen**, het meest sprekende voorbeeld hiervan is de inzet op laaggeletterdheid en cultuureducatie.

Al met al kunnen we concluderen dat de invulling van de rollen van OCW over de laatste jaren zich zowel richt op algemene, overkoepelende instrumenten als op individuele instellingen. OCW draagt hierbij zorg voor het inrichten van patronen (hetgeen past bij de rol van systeemverantwoordelijkheid), om cultuurdeelname zo goed mogelijk te faciliteren. De sturing richt zich hierbij op een beleidsmatige ordening van het systeem (zie ook figuur 22).

Naast bovengenoemde dimensies maakt NSOB onderscheid tussen sturen op **inhoud** en sturen op **proces**. Bij OCW richt het merendeel van de instrumenten zich op het **proces**: zij faciliteert instellingen met het verstrekken van subsidies of het stellen wettelijke kaders. Dit zit ook verweven in de doelstelling, waarbij wordt aangegeven dat OCW een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector wil bevorderen. Dit vindt bijvoorbeeld invulling bij de rijkscultuurfondsen, die voornamelijk op proces geëvalueerd zijn (zie bijlage F evaluatiefiche 8).



Figuur 22. Schematische weergave van de sturing van OCW op verschillende dimensies, gebaseerd op bovenstaande (kwalitatieve) analyse.

5.4.2 Observaties

Nu we in bovenstaande paragraaf de sturing van OCW beschreven hebben op enkele dimensies, kunnen we aan de hand van observaties een overkoepelend beeld schetsen van de sturing door OCW:

Observatie 1: OCW stuurt vooral door het creëren van randvoorwaarden voor cultuurdeelname

De verantwoordelijkheid van OCW is vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Deze wet biedt de minister de mogelijkheid om eenmalige of meerjarige subsidies aan fondsen te verstrekken. Ook wordt er sturing gegeven aan het veld door regelgeving. Deze regelgeving en subsidies zijn vaak ingericht op een overkoepelend niveau: ze gaan over een bepaald onderdeel van het cultuurdomein, zoals lezen, bibliotheken of kunsten.

In de beleidsdoorlichting van het Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid heeft Dialogic (2021) vijf sturingsmodellen geïntroduceerd waarmee de mate van sturing kan worden geduid.²⁸⁹ Deze modellen zijn als volgt:

1. Systeemverantwoordelijkheid zonder directieve sturing;
2. Systeemverantwoordelijkheid met directieve sturing;
3. Systeemsturing waarbij OCW op afroep en op enkele prioritaire thema's stuurt;
4. Systeemsturing waarbij OCW netwerksturing toepast vanuit een integrale visie;
5. Systeemsturing waarbij OCW netwerksturing toepast en de cultuuragenda voor samenleving en Rijk actief vormgeeft en coördineert.

In het cultuurdeelnamebeleid zien we dat OCW vooral langs de financieel-administratieve weg stuurt, wat overeenkomt met het eerste sturingsmodel. De BIS is hier het grootste onderdeel van, waarbij OCW vooral bijdraagt aan de voorbereiding van de BIS door verschillende mogelijke scenario's te tonen. De meer directieve sturing vindt vooral plaats via de fondsen. Wel zien we dat OCW een aantal inhoudelijke beleidsprioriteiten heeft (zoals leesbevordering) en hier meer directieve programma's voor coördineert. OCW staat in het geheel wel meer op afstand van de sector, zodat deze zich in alle vrijheid kan ontwikkelen.

²⁸⁹ Dialogic (2021). Evalueren, leren en sturen. Doorlichting van het onderzoek en wetenschapsbeleid.

Observatie 2: OCW laat zich in haar beleid veelvuldig adviseren door adviesorganen die direct verbonden zijn aan het veld

De rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur voorzien OCW op verschillende onderwerpen van advies. Deze adviesorganen zijn zbo's waarvoor regelmatig mensen vanuit het veld aangetrokken worden. Deze adviezen worden in de keuzes die in het beleid gemaakt worden regelmatig aangehaald. Hieruit kunnen we opmaken dat OCW dus niet alleen sturend is richting het veld, maar dat het veld ook indirect meestuurt.

Observatie 3: OCW stuurt stabiel

Zoals ook zichtbaar is geworden in hoofdstuk 2, zijn er weinig fluctuaties of grote wijzigingen zichtbaar in het beleid van OCW. Het beleid - en daarmee de sturing - van OCW in het cultuurdomein is daarmee relatief stabiel. Hier bestaan wel enige uitzonderingen op, denk bijvoorbeeld aan de bezuinigingen die beschreven staan in paragraaf 2.7, politieke accentverschillen en de verplichte eigen inkomsteneis. De vierjarige systematiek van de BIS biedt echter wel stabiliteit, ook in (politiek) wisselende speelvelden. Wel wordt in gesprekken aangegeven dat er in de BIS soms te weinig ruimte is voor nieuwe categorieën cultuuruitingen, en te veel wordt vastgehouden aan (relevante) klassieke uitingen, zoals musea en (fysieke) tentoonstellingen van schilderijen. Het is dus aan OCW en andere sturende partijen in het veld om balans te vinden tussen enerzijds stabiliteit en betrouwbaarheid, en anderzijds met de tijd meegaan.

Observatie 4: OCW besteedt weinig aandacht aan het evalueren van haar rol en sturingsmethoden in het bevorderen van cultuurdeelname.

OCW houdt vast aan haar wettelijke taken, en besteedt (tot dusver) weinig aandacht aan haar rol in het veld. Dit is ook zichtbaar in de evaluatiefiches (zie ook bijlage F). Gesprekspartners geven aan dat het goed zou zijn als hier indicatoren bij opgesteld worden die specifiek passen bij de rol en doelen van de Rijksoverheid, zoals indicatoren op het gebied van financieren, regisseren, stimuleren en regelgeven. Hier kan volgens ons nog verder aandacht aan worden besteed.

5.5 Scenario minder beschikbare middelen

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- ongeveer 20% van de middelen op het (de)beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In elke beleidsdoorlichting loopt de verplichte onderzoeksvraag mee welke opties er binnen een artikel zijn wanneer beslist zou worden om het budget met 20% te verlagen. De analyse in deze paragraaf is dus hypothetisch. Er is momenteel geen plan om 20% te bezuinigen.

Een bezuiniging van 20% op de Rijksbegroting betekent dat de middelen voor cultuurbeleid dalen van ongeveer €1 miljard naar € 800 miljoen (we laten hierbij de extra uitgaven als gevolg van coronasteunmaatregelen buiten beschouwing). Overigens is er door het Kabinet Rutte 1 enkele jaren geleden al 20% bezuinigd op de cultuursector.²⁹⁰

De vraag die zich dan voordoet, is welke impact dat heeft op de sector en welke opties er bestaan om deze bezuiniging op te vangen. Dat kan niet los worden gezien van enkele ontwikkelingen die de sector nu al raken (of geraakt hebben), zoals de coronacrisis (tijdelijke sluiting van culturele instellingen en evenementen, impuls voor digitalisering van culturaanbod en bezoek) en de toenemende inflatie (betaalde cultuurdeelname kan daardoor afnemen).

²⁹⁰ Kamerbrief van de staatssecretaris voor onderwijs, cultuur en wetenschap, Nieuwe visie cultuurbeleid, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 32 820, nr. 65.

De opties om te bezuinigen in de cultuursector lijken beperkt. De meeste cultuurmiddelen gaan naar het maken en verspreiden van cultuur (actieve participatie), en juist minder richting cultuurdeelname (receptieve participatie). De impact van een bezuiniging op cultuurmiddelen op cultuurdeelname zou dus beperkt kunnen blijven tot vooral actieve participatie. De keuze in het cultuuraanbod zou kunnen verminderen (met minder deelname tot gevolg) en ambities van de overheid om cultuur toegankelijk te houden voor iedereen krijgt ook een terugslag, want instellingen zouden daar minder middelen voor kunnen gaan vrijmaken. De wijze waarop een bezuiniging wordt ingevuld, is een politieke keuze. Er kan bijvoorbeeld 20% gekort worden op alle subsidies of specifieke/nieuwe instrumenten worden 'teruggedraaid'. Ook is een combinatie van meerdere kleinere maatregelen mogelijk.

Een bezuiniging kan de volgende (vooral negatieve) effecten hebben:

- a. Instellingen gaan (nog meer) op zoek naar andere en eigen inkomsten (sponsoring, hogere toegangsprijzen, nieuw aanbod, nieuwe verdienmodellen). Hogere prijzen kunnen leiden tot minder cultuurdeelname;
- b. Instellingen kloppen bij andere potentiële subsidiënten aan (provincies, gemeenten, particulieren fondsen). Het is echter onzeker of deze subsidiënten een landelijke bezuiniging willen/kunnen opvangen;
- c. Instellingen verschraken het aanbod waardoor cultuurdeelname afneemt. Zij kiezen mogelijk voor een meer publieksgerichte benadering, waardoor meer geld aan de kassa opgehaald kan worden. Zij kiezen mogelijk minder voor "artistiek risico" en onbekend "talent". Het kan ook leiden tot een verslechtering van de arbeidsmarktpositie.
- d. Instellingen streven schaalvergroting na waardoor omzet stijgt en gemiddelde kosten dalen. Mogelijk verschaakt het aanbod, bijvoorbeeld minder verschillende tentoonstellingen en producties die wel langer toegankelijk zijn.

Als we kijken naar op welke instrumenten bezuinigd kan worden dan zou het houvast geven als we betrouwbaar konden vaststellen welke instrumenten meer of minder doeltreffend en doelmatig zijn. Hoofdstuk 4 laat echter zien dat de mate waarin de doeltreffendheid van instrumenten in evaluaties wordt aangetoond vaak beperkt blijft tot dat het aannemelijk is dat het instrument effectief is op basis van interviews. Over de doelmatigheid worden al helemaal weinig (duidelijke) uitspraken gedaan. Het is daardoor niet mogelijk om goed onderbouwd specifieke instrumenten aan te wijzen waarop kan worden bezuinigd.

Enige mogelijke uitzondering hierop is de giftenaftrek. Uit de evaluatie blijkt dat de giftenaftrek en specifiek de culturele multiplier niet doelmatig zijn. Het budgettaire beslag ligt veel hoger dan wat het oplevert aan extra giften. Echter, de giftenaftrek kent een aantal indirecte opbrengsten waarvan de waarde lastig te kwantificeren is, bijvoorbeeld dat de culturele sector ondernemender is geworden (zie paragraaf 4.2.8). Ook voor dit instrument is de doelmatigheid dus niet volledig bekend en kan dit instrument niet zonder meer worden aangewezen als instrument om af te schaffen bij een bezuiniging.

De doelmatigheidsvraag zou daarom structurele aandacht moeten krijgen in de OCW-evaluatiepraktijk.

Op rijksfinancien.nl is de ombuigings- en intensiveringslijst 2021 te vinden. Hierin staan drie maatregelen voor cultuur: beëindigen subsidieregeling instandhouding monumenten (SIM), beperking bekostiging cultuur (basisinfrastructuur), afschaffen stimuleringsmaatregel filmindustrie. Bij deze mogelijke opties zijn nadelige gevolgen genoemd. Zo kan de beperking van subsidies in het kader van de basisinfrastructuur leiden tot frictiekosten en een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden in de culturele en creatieve sector.

6 Conclusies

Hierna volgen de conclusies ten aanzien van:

- a. De ontwikkelingen in het cultuurbeleid tussen 2001 en 2020;
- b. De ontwikkeling van het doelgroepenbereik tussen 2001 en 2020 en het verband met de gekozen instrumenten;
- c. De evaluatiepraktijk op het ministerie van OCW ten aanzien van het cultuurdeelnamebeleid;
- d. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde instrumenten.

We sluiten af met lessen voor toekomstig beleid van het ministerie van OCW.

6.1 Conclusies ontwikkeling cultuurbeleid tussen 2001 en 2020

De belangrijkste inzichten ten aanzien van de ontwikkeling van het cultuurbeleid tussen 2001 en 2020 zijn:

- e. De legitimatie voor een overheidsingrijpen in de vorm van een cultuurdeelnamebeleid ligt in het publieke belang dat gehecht wordt aan de aanwezigheid van een breed en pluriform cultureel aanbod en de noodzaak voor overheidsinstrumenten om het aanbod en de toegang (cultuurdeelname) te borgen. Deze legitimatie van het cultuurbeleid is constant over de afgelopen decennia heen. Zie paragraaf 2.1.
- f. De verantwoordelijkheden van de minister staan in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, en vallen in de beschrijvingen van die verantwoordelijkheid in de begrotingen van 2013-2020 uiteen in drie rollen: financieren, stimuleren en regisseren. In de periode 2002-2012 werden de verantwoordelijkheden van de minister wel besproken, maar niet verder uiteengezet in concrete rollen. Zie paragraaf 2.2.
- g. De doelstelling is in de evaluatieperiode vrij constant. De meest recente **algemene doelstelling** van het cultuurbeleid werd in de begrotingen van OCW in 2013-2020 als volgt geformuleerd: *“Het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor erfgoed”*. Zie paragraaf 2.3.
- h. Met de introductie van de culturele basisinfrastructuur BIS (2009) krijgen de rijkscultuurfondsen een grotere rol in de beleidsuitvoering.
- i. In de periode 2011-2015 zijn er grote bezuinigingen en komt er meer focus op ondernemerschap. Zie paragraaf 2.6 en 2.7.
- j. In 2011 werd de Code Culturele Diversiteit gelanceerd. In 2019 werd deze geactualiseerd en omgevormd tot de Code Culturele Diversiteit en Inclusie. De Code Culturele Diversiteit en Inclusie is een code die door de culturele sector zelf is ontwikkeld.²⁹¹ Deze code is belangrijk in het kader van cultuurdeelname, omdat er onder andere richtlijnen in staan ten aanzien van toegankelijkheid van cultuur. Zie paragraaf 2.6 en 2.7.

6.2 Conclusies ontwikkeling doelgroepenbereik tussen 2001 en 2020 en het verband met de gekozen instrumenten

De belangrijkste inzichten ten aanzien van de ontwikkeling van het doelgroepenbereik tussen 2001 en 2020 zijn:

- a. De kengetallen uit de verschillende Rijksbegrotingen bieden slechts een beperkt en tegelijkertijd diffuus beeld van de ontwikkeling van cultuurdeelname in de periode van 2001 tot en met 2020. Een eenduidige definitie van de doelstelling cultuurdeelname en duidelijke norm van succes en bijbehorende prestatie-indicatoren om dit te monitoren ontbreken. De huidig gekozen kengetallen (ten minste 1 bezoek per jaar) zijn breed en daardoor niet onderscheidend genoeg om inzicht te geven in voortgang en doelbereik. Zie ook paragraaf 3.1.
- b. In 2018 was het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat ten minste 1 maal per jaar in de vorm van bezoek deelnam aan cultuur 94 procent, met een gemiddelde van 19 culturele bezoeken per jaar. Het aandeel dat in de vorm van beoefening deelnam aan cultuur was 64 procent. Beide zijn een lichte stijging ten aanzien van 2012, het eerste meetjaar. In 2020 is met name in bezoek een duidelijke afname in deelname zichtbaar als

²⁹¹ [De Code - Code Culturele Diversiteit](#). Geraadpleegd op 2-12-2022.

gevolg van de coronamaatregelen. In cultuurbeoefening is dit effect minder. Het draagvlak voor cultuur nam in de periode 2014-2018 toe op verschillende vlakken, terwijl de steun aan cultuur in de vorm van vrijwilligerswerk, lidmaatschap van een vriendenvereniging en donatie de periode van 2012-2020 jaarlijks afnam. Zie ook paragraaf 3.2.1.

- c. De ontwikkelingen in cultuurdeelname over de periode van 2001 tot en met 2020 zijn moeilijk te linken aan de ontwikkelingen in het beleid over deze periode. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te wijzen. De periode waarover cijfers beschikbaar zijn voor cultuurdeelname in brede zin, zoals in de Rijksbegroting en bovenstaande punten, zijn te beperkt in dekking van de periode. Bovendien zijn de gekozen kengetallen en de definitie in de VTO breed en betreft het geen 'harde' feiten maar een zelfbeoordeling.
- d. Ontwikkelingen in het aanbod en de consumptie van cultuur geven aanvullend inzicht in de ontwikkeling van cultuurdeelname en ook meer aanknopingspunten met het gevoerde beleid. Een duidelijke link maken blijft echter lastig. Zo moeten we ook met de aanvulling van deze cijfers stellen dat er geen compleet beeld geschetst kan worden van de ontwikkeling van cultuurdeelname in de periode van 2001 tot en met 2020. Bovendien is het zo dat beleid en begrotingen het financiële klimaat volgen, maar dat dat ook geldt voor het consumptiegedrag van de Nederlanders. Hierdoor blijft de vraag open of het consumptiegedrag het gevolg is van het beleid of van de financiële (on)mogelijkheden van de consument. In brede zin zien we dat daar waar subsidie een grote rol speelt in het aanbod, het beleid en de begroting effect hierop hebben, maar dat dit minder zichtbaar is in het aantal bezoeken. Zie ook paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.7.
- e. Wanneer we kijken naar de cultuurdeelname onder verschillende doelgroepen, dan zien we in de VTO dat er een paar groepen zijn die over de hele breedte meer of minder deelnemen aan cultuur. Opleiding en leeftijd zijn hierin het meest leidend. Hoger opgeleiden en jongeren nemen het vaakst deel aan cultuur, terwijl lager opgeleiden en ouderen minder vaak deelnemen. Uit onderzoek blijkt ook duidelijk dat de groep personen met een beperking veel belemmeringen ervaart voor gelijke deelname.²⁹² Het bezoek aan culturele instellingen onder mensen met een matige of ernstige beperking is significant lager dan het bezoek onder mensen met een lichte beperking.²⁹³ Vanwege verschillen in meetmethode en definiëring, is een vergelijking met de cijfers uit de VTO niet mogelijk. Zie ook paragraaf 3.3.

6.3 Conclusies over de evaluatiepraktijk van het ministerie van OCW ten aanzien van cultuurdeelnamebeleid

Voordat we uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuurdeelnamebeleid staan we stil bij de bestaande evaluatiepraktijk. Deze praktijk is immers sterk bepalend voor de mate waarin we conclusies kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid:

- a. Het ministerie van OCW maakt tot op heden weinig gebruik van een beleidstheorie voor het cultuurdeelnamebeleid. Dat geldt zowel voor het niveau van de beleidsmix als voor het niveau van de individuele instrumenten. De (overkoepelende) beleidstheorie (hoofdstuk 2) is een reconstructie van het beleid die we voor deze doorlichting hebben gemaakt. Een beleidstheorie helpt om doelen, instrumenten en activiteiten in een logische samenhang te presenteren en te analyseren. Een beleidstheorie helpt bovendien vooraf na te gaan welke doeltreffendheid er van de beleidsmix (en onderliggende instrumenten) verwacht mag worden en hoe deze doeltreffendheid bepaald kan worden (gebruik van indicatoren). Ook kunnen door een (overkoepelende) beleidstheorie evaluaties van individuele instrumenten gekoppeld worden aan het 'grotere verhaal' (wat is de bijdrage van een individueel instrument aan overkoepelende beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het vlak van toegankelijkheid en kwaliteit).
- b. Het aantal uitgevoerde evaluaties is beperkt. Het gaat om 13 (veelal ex post) evaluaties op zeker enkele tientallen instrumenten. Een groot deel van de beleidsmix is in de afgelopen jaren niet geëvalueerd en het gaat vaak om evaluaties die meer dan vijf jaar oud zijn. In de tweede helft van het afgelopen decennium (2010 tot en met 2020) is er in opdracht van het ministerie van OCW beduidend meer geëvalueerd dan in de eerste helft van dat decennium. De uitgevoerde evaluaties betreffen zowel evaluaties van financiële instrumenten (bekostiging

²⁹² Significant APE (2020). *Onbeperkt cultuur beleven*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

²⁹³ Vermeij, L. & W. Hamelink, 2021. *Lang niet toegankelijk*. Den Haag: SCP.

van het cultuur- en erfgoedbestel) als (fiscaal-)juridische instrumenten (toezien op het ontwikkelen en uitvoeren van wet- en regelgeving). Bij deze laatste groep van instrumenten treedt het ministerie van Financiën vaker op als opdrachtgever. Instrumenten die vallen onder de stimulerende en regisserende rol van OCW (zogenoemde 'zachtere' instrumenten) zijn minder vaak geëvalueerd.

- c. 'Verzachtende omstandigheden' ten aanzien van het beperkt aantal evaluaties zijn dat het grootste deel van de begrotingsmiddelen (BIS) wel geëvalueerd is, dat de Raad voor Cultuur periodiek adviezen uitbrengt over het cultuurbestel en dat de cultuurfondsen hun regelingen periodiek evalueren. Deze evaluaties vallen weliswaar buiten de afbakening van deze beleidsdoorlichting, maar ze zijn wel onderdeel van de bredere evaluatiepraktijk in dit domein.
- d. De beschikbare evaluaties van instrumenten binnen artikel 14 van de OCW-begroting zijn vooral kwalitatieve ex-post-evaluaties gericht op doeltreffendheid die zich baseren op documentanalyse, interviews of expertbeoordelingen. Het gebruik van beleidstheorieën (en onderliggende indicatoren), kwantitatieve en (quasi-) experimentele evaluatiemethoden is beperkt. Experimentele evaluaties zijn overigens ethisch en praktisch vaak ook niet mogelijk. Doelmatigheid komt beperkt aan bod.
- e. In een aantal evaluaties komt de legitimiteit van de interventie middels het geëvalueerde instrument uitdrukkelijk aan de orde. Dat geldt minder voor eventuele wisselwerking met andere instrumenten onder dit begrotingsartikel.
- f. De beschikbare evaluaties zijn slechts ten dele bruikbaar voor een evaluatie van de gehele beleidsmix. De evaluaties richten zich op de doeltreffendheid (en doelmatigheid), maar dat gaat vrijwel altijd over een individueel instrument (hetgeen voortkomt uit de vraagstelling van de meeste evaluaties).
- g. OCW besteedt in haar evaluaties slecht beperkt aandacht aan haar rol als systeemverantwoordelijke in het cultuur(deelname)beleid en de sturing die ze vanuit deze rol uitoefent. Er wordt ingezet op meer reflectie op dit onderwerp.

Ten aanzien van de toekomstige evaluaties is onze aanbeveling om erop te sturen dat in onderzoeken gebruik wordt gemaakt van een **beleidstheorie** en dat de **doeltreffendheid en doelmatigheid** goed worden onderzocht. Het is belangrijk dat de beleidstheorie al voor invoering van de instrumenten is vastgesteld. Dit betekent dat onder meer de doelen aan de voorkant helder moeten zijn.

6.4 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde instrumenten

Uit de beschikbare evaluaties komen de volgende belangrijke punten naar voren:

- a. Na de invoering van de **BIS** wordt subsidietoekenning meer door professionals uitgevoerd. De rijkscultuurfondsen functioneren goed aldus de visitatiecommissie. De landelijke culturele basisinfrastructuur is een instrument voor spreiding. Zo is voor een aantal categorieën instellingen de geografische spreiding door de voorwaarden binnen de regeling gegarandeerd. Het neemt overigens niet weg dat er een grote concentratie van voorzieningen is van bepaalde sectoren, bijvoorbeeld van podiumkunsten in Amsterdam. Dit is een historisch gegroeide situatie vanwege de daar ontstane kwaliteiten en heeft te maken met de aanwezigheid van een goede infrastructuur (bijvoorbeeld kunstvakopleidingen, speelplekken).
- b. Sinds 2018 is een poging gedaan om de infrastructuur verder te versterken met een aantal **stedelijke regio's** als regionale cultuurknooppunten. Verbeterpunten hierbij zijn dat de doelen en de formele status van de stedelijke regio's beter moeten worden afgestemd. En op dit moment maakt een groot aantal gemeenten nog geen onderdeel uit van een stedelijke regio. Dit blijkt uit de evaluatie.²⁹⁴ Daarnaast is de term 'stedelijke regio' problematisch. Het gaat er immers juist om dat ook in minder stedelijk gebied cultuuraanbod is.

²⁹⁴ DSP-groep (2022). Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's.

Geraadpleegd via [link](#).

-
- c. Cultuurdeelname via programma's van de **NPO** is relatief laag onder jongeren en de NPO heeft stappen gezet om het bereik onder jongeren te vergroten door onder andere meer in te zetten op on-demand en online aanbod. De NPO heeft daarnaast stappen gezet om de toegankelijkheid te verhogen door ondertiteling.²⁹⁵
 - d. Volgens stakeholders in het bibliotheeknetwerk heeft de **Wsob** bijgedragen aan een verstevigde positie van de bibliotheek en is het aannemelijk dat de Wsob ervoor heeft gezorgd dat er minder jeugdcontributie wordt geheven.²⁹⁶
 - e. Uit de evaluatie van de **decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV)** blijkt dat het aannemelijk is dat de DU BKV een effectief beleidsinstrument is onder andere in het verbeteren van de relatie tussen aanbod en publiek.²⁹⁷
 - f. Het **programma leesbevordering** richt zich op verschillende doelgroepen. BoekStart voor baby's en de Bibliotheek op school basisonderwijs zijn bewezen effectief om de leesvaardigheid van kinderen te vergroten en een positieve leesmotivatie en leesattitude te stimuleren. Andere instrumenten richten zich op werknemers. Dit heeft geleid tot betere taalbeheersing op de werkvloer. Een andere doelgroep zijn laagtaalkundige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend.^{298 299}
 - g. De subsidieafhankelijkheid van culturele instellingen is afgenomen door toename van de eigen inkomsten. Ook is het geven aan cultuur toegenomen. Uit de evaluatie van het programma **ondernemerschap** blijkt dat het moeilijk is om van de behaalde doelen vast te stellen of deze zijn bereikt door het programma ondernemerschap. Dit komt voornamelijk doordat de noodzaak voor de culturele sector om andere inkomstenbronnen dan subsidie aan te boren al bestond door de bezuinigingen en de eigen inkomsteneis die sinds 2013 als voorwaarde voor het verkrijgen van BIS-subsidie gold.³⁰⁰
 - h. De **giftenaftrek** zorgt enerzijds voor participatie omdat het aantrekkelijker maakt om te geven aan de culturele sector. Dit creëert betrokkenheid. Anderzijds zorgt het door extra inkomsten voor de culturele sector voor een sterke culturele sector. Uit de evaluatie van de giftenaftrek blijkt dat de giftenaftrek en de culturele multiplier zorgen voor meer uitgaven aan de culturele sector. Het instrument is mogelijk doelmatig als er rekening wordt gehouden met neveneffecten zoals dat de culturele sector ondernemender is geworden.³⁰¹ Wij vullen hierop aan dat de giftenaftrek wel de invloed van degene die geld geven op het aanbod vergroot. Armere burgers zullen minder kunnen geven en daardoor minder invloed hebben op het aanbod.
 - i. Uit de evaluatie van de **Wet op de vaste boekenprijs** blijkt dat het zeer aannemelijk is dat deze wet leidt tot het in stand houden van een divers en betaalbaar boekenaanbod in boekenwinkels (zowel online als fysiek). Keerzijde is wel dat de vaste boekenprijs waarschijnlijk bestsellers juist duurder maakt. De effecten van de wet kunnen niet hard worden aangetoond omdat er geen situatie is zonder Wet op de vaste boekenprijs waarmee een vergelijk gemaakt kan worden.³⁰²
 - j. Verschillende evaluaties laten zien dat er duidelijke aanwijzingen die erop wijzen dat het **verlaagd btw-tarief** op cultuur zorgt voor een hogere mate van cultuurdeelname door lagere prijzen.³⁰³
 - k. Met de subsidie **Beelden voor de Toekomst** zijn de doelen op het gebied van restaureren, conserveren en digitaliseren grotendeels behaald. De doelmatigheid kan wel worden verbeterd.³⁰⁴

²⁹⁵ NPO. *Terugblik 2020*.

²⁹⁶ Kwink, Panteia en Rebel (2019). *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen*.

²⁹⁷ Berenschot (2018). *Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving*.

²⁹⁸ KWINK Groep & Rebel Group (2015). *Evaluatie programma Kunst van Lezen*.

²⁹⁹ Ecorys (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18*.

³⁰⁰ DSP (2017). *Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16*.

³⁰¹ Dialogic en APE (2016). *Evaluatie giftenaftrek*.

³⁰² Significant APE & Dialogic (2019). *Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs 2013-2018*.

³⁰³ APE (2008). Evaluatie van het verlaagde btw-tarief voor cultuur en media; APE (2010). Effecten van de btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten; SiRM (2018). Effecten van de verhoging van het verlaagde btw-tarief in de cultuursector.

³⁰⁴ TNO (2010). *Beelden voor de Toekomst*.

-
- l. Het **filmstimuleringsbeleid** heeft de filmsector versterkt.³⁰⁵
 - m. De inzet van **cultuurcoaches** lijkt veel positieve effecten te hebben, maar dit is niet hard aan te tonen.³⁰⁶

6.5 Conclusies over de rol en sturing van OCW in het veld

Ten aanzien van de rol en sturing van OCW trekken we aan de hand van het model van de NSOB de volgende conclusies³⁰⁷:

- a. OCW vult haar rol vooral in door **het creëren van randvoorwaarden voor en faciliteren van cultuurdeelname**, waarbij zij voornamelijk stuurt door middel van financieren.
- b. Het beleid en de sturing van OCW is relatief **stabiel**: er zijn wel enkele (grote) wijzigingen in budgetten geweest, maar een groot deel van de instrumenten (zoals de BIS en Wsob) zijn juist gericht op het bieden van stabiliteit.
- c. OCW **monitort** vooral de resultaten op het gebied van cultuurdeelname om haar eigen beleid te kunnen aanpassen, niet om instellingen 'bij te sturen'.

6.6 Lessen voor toekomstig beleid van het ministerie van OCW

We gaan hierna in op een aantal belangrijke lessen voor toekomstig beleid. Deze gaan over:

- a. Definiëring van (waarde van) cultuur en kwaliteit;
- b. Vergroten van de toegankelijkheid;
- c. Het bestel van het Rijk en de rijkscultuurfondsen.

6.6.1 Definiëring van (waarde van) cultuur en kwaliteit

De overheidsondersteuning richt zich van oudsher nog met name op gecanoniseerde cultuur (met name de BIS). Een canon is het geheel van teksten, beelden, kunstwerken en gebeurtenissen dat het referentiekader is van een **gedeelde cultuur of religie**.³⁰⁸ De **tweedeling van canon en populaire cultuur is achterhaald**. De tweedeling wordt veel gebruikt voor onderzoek, maar is geen goede basis voor het ministerie van OCW om beleid op te baseren als het ministerie juist de **verbinding** wil maken. Om meer (brede) cultuurdeelname te bereiken zou cultuurbeleid uit moeten gaan van de **behoeftes en referentiekaders van verschillende groepen. Het culturele aanbod moet van waarde zijn voor een zo groot mogelijke groep burgers**. Dit 'receptieve perspectief' wordt ook meegenomen in het advies van de Raad voor Cultuur 'Cultuur voor stad, land en regio'.³⁰⁹

Het meenemen van de waarde van cultuur voor de deelnemer kan worden meegenomen door wensen van burgers mee te nemen in de **definiëring van cultuur**, het **toekennen van subsidies**, de **programmering** en het **maakproces**. Het doel is hierbij niet om subsidie toe te kennen aan cultuuruitingen die ook zonder subsidie tot stand komen, maar om het gesubsidieerde culturele aanbod van waarde te laten zijn voor een grotere groep burgers.

Het ministerie van OCW kan bijvoorbeeld een **burgerberaad** organiseren om in kaart te brengen wat de waarde van cultuur is voor burgers en wat voor hen belangrijk is. De uitkomsten kan de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen meenemen in de subsidieadviezen. Het ministerie van OCW kan de **subsidievoorwaarden/ prestatie-indicatoren** meer richten op de waarde voor de deelnemer. Om nieuwe aanvragers meer ruimte te bieden en meer ruimte te bieden voor ontwikkeling en experiment kunnen de prestatie-indicatoren meer lerend van aard worden. Dit vraagt ook om aanpassing van de doelstelling.

³⁰⁵ Ylstra (2022). *Evaluatie btw-convenant Film 2018*.

³⁰⁶ Regioplan (2021). *Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties*.

³⁰⁷ Zie Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat, van Twist (2016). De som der delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.

³⁰⁸ [https://nl.wikipedia.org/wiki/Canon_\(cultuur\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Canon_(cultuur)). Geraadpleegd op 23-8-2022.

³⁰⁹ Raad voor Cultuur (2017). *Cultuur voor stad, land en regio. De rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel*.

We zien dat er sprake is van **establishment bias**: subsidie gaat vaak naar gevestigde partijen. Dit is belangrijk voor het behoud van instellingen. Echter, er is beperkt ruimte voor nieuwe toetreders; Die ruimte is bij de rijkscultuurfondsen groter dan bij de basisinfrastructuur, aangezien zij de rol hebben dynamiek en vernieuwing te stimuleren. De Raad voor Cultuur, rijkscultuurfondsen, gemeenten en/of provincies zouden nieuwe aanvragers vaker het voordeel van de twijfel kunnen geven en experimenteren met andere vormen van subsidieverstrekking zoals 'hit-and-run'-subsidies of videopitches. Als het ministerie van OCW ervoor kiest om landelijk juist de gevestigde instellingen te subsidiëren voor de continuïteit en het behoud dan kan het ministerie erop aansturen dat dit lokaal vooral gebeurt. Zie ook paragraaf 6.6.3.

6.6.2 *Vergroten van de toegankelijkheid*

Met toegankelijkheid wordt bedoeld **toegankelijkheid voor iedereen**, dus **ongeacht de aanwezigheid van een beperking, opleiding, aard en omvang van het inkomen, culturele achtergrond en seksuele geaardheid**. Het gaat dan niet alleen om het kunnen waarnemen van of deelnemen aan kunst en cultuur, maar ook om bijvoorbeeld herkenning in de kunst en inclusieve representatie van medewerkers van culturele instellingen.³¹⁰

Vanaf 2021 is het onderschrijven van de Code Diversiteit & Inclusie een verplichte subsidievoorwaarde voor culturele instellingen in de basisinfrastructuur (BIS). Gesubsidieerde instellingen zijn verplicht de Code toe te passen en uit te leggen hoe ze invulling geven aan diversiteit en inclusie in hun subsidieaanvraag.³¹¹ Waar de code spreekt over toegankelijkheid wordt de brede definitie ervan bedoeld, bestaande uit: **Fysieke toegankelijkheid, Bereikbaarheid van voorzieningen, Informatieve toegankelijkheid, Digitale toegankelijkheid, Sociale toegankelijkheid en Financiële toegankelijkheid**.³¹² Onderzoek laat zien dat er indicaties zijn dat Nederland achterloopt als het gaat om toegankelijkheid van culturele instellingen voor mensen met een beperking.³¹³ Het vergroten van de toegankelijkheid vraagt om investeringen. Het ministerie van OCW zou de transitie naar een toegankelijke cultuursector kunnen versnellen door geoormerkte subsidies voor culturele instellingen en gemeenten. Op het gebied van financiële toegankelijkheid ligt er een acuut risico in de hoge inflatie en de energiecrisis. Het ministerie van OCW zou (tijdelijk) budget ter beschikking kunnen stellen aan gemeenten of culturele instellingen om aan groepen met lage inkomens korting te geven op toegangskaarten.

We constateren dat er niet voor alle sectoren voldoende **geografische spreiding** is. Dit heeft te maken met de infrastructuur die niet overal in even grote mate aanwezig is. Met de stedelijke regio's is een poging gedaan dit te verbeteren. Dit zou voortgezet kunnen worden waarbij de aanbevelingen uit de evaluatie van de stedelijk regeling worden opgevolgd: duidelijke gedeelde doelen en afspraken en landelijke dekking realiseren. **Lokale plekken voor cultuur zijn belangrijk voor cultuurdeelname**. Dit ligt bij gemeenten. Het ministerie zou door aanpassingen in de wetgeving op gemeentelijk niveau meer verplichtingen kunnen opleggen om deze lokale plekken te realiseren. Het ministerie van OCW zou daarnaast op landelijk niveau rekening kunnen houden met cultuur in de inrichting van de publieke ruimte en gemeenten stimuleren en/of verplichten om cultuur als belangrijke voorwaarde mee te nemen in lokale omgevingsontwikkeling.

Er liggen kansen in het leggen van verbindingen en door het inzetten van **technologische ontwikkelingen, nieuwe online communicatiekanalen en digitale interactiemogelijkheden** om de toegankelijkheid en daarmee cultuurdeelname te vergroten. Het ministerie van OCW en/of de rijkscultuurfondsen zouden subsidie-arrangementen kunnen bedenken die samenwerking bevorderen waardoor de **uitwisseling tussen de commerciële, thuisgemaakte**

³¹⁰ Ministerie van OCW (2018). Cultuur in een open samenleving.

³¹¹ Handreiking Monitorgesprek over de Code Diversiteit & Inclusie. [Monitorgesprek over de Code D&I \(codedi.nl\)](#). Geraadpleegd op: 23-8-2022.

³¹² Code Diversiteit en Inclusie, Significant APE (2020). Onbeperkt cultuur beleven.

³¹³ Significant APE (2020). Onbeperkt cultuur beleven.

en publiek gefinancierde cultuur beter verloopt.³¹⁴ Ook kan de minister van OCW aan de Raad voor Cultuur en de rijkscultuurfondsen in de beoordeling van de subsidieaanvragen vragen rekening te houden met hoe de culturele instelling technologische ontwikkelingen en online/digitale mogelijkheden inzet om verbindingen te maken. Hierbij is het wel belangrijk te overwegen om dan andere subsidievoorwaarden te laten vervallen en er rekening mee te houden dat dit vraagt om investeringen.

6.6.3 *Het bestel van het Rijk en de rijkscultuurfondsen*

Het onderscheid tussen de BIS en de rijkscultuurfondsen is niet meer geheel duidelijk. Dit kan voor aanvragers ook onduidelijkheid geven over waar ze subsidie moeten aanvragen. Ons advies is om dit verschil helderder te maken of het hele cultuurbestel te herzien.

In het huidige cultuurbestel zijn er daarnaast zes rijkscultuurfondsen waarbij er vijf gericht zijn op het aanbod en één, namelijk het Fonds voor Cultuurparticipatie, op cultuurdeelname. Deze evaluatie richt zich ook op cultuurdeelname terwijl het beleid van het ministerie van OCW zich meer richt op aanbod (en dus indirect op cultuurdeelname). Het is te overwegen om instrumentarium gericht op deelname ook onderdeel te laten uitmaken van de andere fondsen. Het FCP richt zich op actieve cultuurdeelname. De overige rijkscultuurfondsen kunnen hun aanpak meer op receptieve cultuurdeelname richten (Het zal wel eerst nader onderzocht moeten worden wat dit betekent voor de culturele keten).

³¹⁴ Van den Hoogen, Q. L. (2021). Cultuurbeleid in tijden van corona.

A. Geïnterviewde partijen

Organisaties	Naam
Raad voor Cultuur	Pieter Bots (senior beleidsadviseur musea)
	Sofie de Wilde (senior beleidsadviseur podiumkunsten)
	Joachim Thissen (senior beleidsadviseur media)
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Maartje de Boer (programmaleider Erfgoedmonitor)
	Hester Lensink (contentmanager Erfgoedmonitor)
Sociaal en Cultureel Planbureau	Andries van den Broek (senior wetenschappelijk medewerker SCP)

B. Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van OCW	Jerker Spits
	Robert Oosterhuis
	Rosa van der Tas
	Wim Burggraaff
Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA)	Arno Neele
Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP)	Tynke Hiemstra

C. Samenstelling klankbordgroep

Er zijn in totaal vier bijeenkomsten met de klankbordgroep geweest. Er is een brede groep uitgenodigd om deel te nemen. In onderstaande tabel staan alleen de deelnemers die ten minste één bijeenkomst hebben bijgewoond.

Naam	Functie
Andries van den Broek	Senior wetenschappelijk medewerker SCP
Evert Bisschop Boele	Bijzonder hoogleraar Cultuurparticipatie Erasmus Universiteit Rotterdam
Felix Welsink	Rijkstraineë bij de Nederlandse Ambassade in Duitsland en zakelijk leider theatergezelschap De Passant <i>Felix was tot 15 juni 2022 lid van de klankbordgroep.</i>
Iris Daalder	Senior beleidsmedewerker maatschappelijke positionering Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)
Kim Hulscher	Senior beleidsadviseur Nederlandse Vereniging Bioscopen en Filmtheaters (NVBF)
Marleen Hartjes	Hoofd Publiek & Educatie Museum Catharijneconvent
Martin van Engel	Senior adviseur diversiteit en inclusie Diversion
Moreen Beentjes	Communitybuilder en beleidsondersteuner NAPK
Philip de Jong	Voorzitter Nederlandse Galerie Associatie (NGA)
Quirijn van den Hoogen	Universitair docent kunstsociologie en kunstbeleid Rijksuniversiteit Groningen (RuG)
Ronald Wintjens	Directeur Nederlandse Dansdagen
Rogier Brom	Onderzoeker/ coördinator onderzoek Boekmanstichting

D. Financieel overzicht

D.1 Ontwikkeling van uitgaven

In deze paragraaf geven we een overzicht van de begrote (en in de periode 2013-2020 ook de gerealiseerde) uitgaven die horen bij artikel 14. In de periode van deze doorlichting zijn vijf verschillende indelingen gebruikt op de begrotingen. In de volgende paragrafen bespreken we per begrotingsindeling de budgettaire ontwikkelingen.

D.1.1 Indeling in periode 2001-2005

In de eerste jaren van deze beleidsdoorlichting (2001-2005) werden de uitgaven globaal onderverdeeld in vijf categorieën:

- a. Kunsten;
- b. Letteren en bibliotheken;
- c. Fondsen;
- d. Cultureel erfgoed;
- e. Overig.

In 2004 werden voor het eerst de apparaatsuitgaven en de uitgaven aan de Rijksarchiefdienst apart hierbij vermeld (zie tabel 23. Enkele zaken vallen hierbij op:

- a. In 2005 werd er geen apart budget begroot voor fondsen. Onder de post 'Kunsten' werden wel enkele fondsen vermeld, wat de stijging in het budget voor kunsten enigszins verklaart.
- b. De begrote uitgaven aan de Rijksarchiefdienst verschillen in 2004 en 2005. Per 1 januari 2005 is de Rijksarchiefdienst gelijk aan het Nationaal Archief, doordat andere onderdelen die onder deze dienst vielen verzelfstandigd zijn. De budgetten worden dan ook op een nieuwe manier verdeeld over de totale begroting van OCW.

Post	2001*	2002	2003	2004	2005
Kunsten	336.666	294.518	303.024	296.284	356.308
Letteren & Bibliotheken	43.318	25.136	40.681	39.582	48.439
Fondsen	0	79.185	69.804	77.869	0
Cultureel Erfgoed	270.972	239.712	244.771	251.934	275.139
Overige	6.200	8.848	8.581	8.231	6.967
Rijksarchiefdienst (RAD)				35.410	13.408
Apparaatsuitgaven				42.869	44.343
Totaal	657.156	647.399	666.861	752.179	744.604

Tabel 23. Overzicht van uitgaven volgens de begrotingen van 2001-2005, uitgedrukt in € *1.000

* De begroting van 2001 werd nog uitgedrukt in guldens, volgens een andere indeling ('cultuur' stond als beleidsthema 27 vermeld op de begroting, niet als artikel 14). De uitgaven zijn daarom gebaseerd op de indeling uit de begroting voor het jaar 2003.

D.1.2 Indeling in periode 2006-2007

In 2006 en 2007 werden de uitgaven van dit beleidsartikel verdeeld over twee categorieën:

- a. Programma-uitgaven, waaronder:
 - i. Subsidieperiode van het Rijk 2005-2008;
 - ii. Behoud en beheer cultureel erfgoed;
 - iii. Bibliotheken;
 - iv. Verbreden inzet cultuur;
 - v. Rijksarchiefdienst (RAD) (2006);
 - vi. Nationaal Archief (2007);
 - vii. Overig;
- b. Apparaatsuitgaven (bestuursdepartement, uitvoeringsdiensten).

Het grootste deel van het budget wordt besteed conform de Subsidieperiode van het Rijk 2005-2008. De periodieke Cultuurnota's bevatten uitgangspunten voor het cultuurbeleid voor een periode van 4 jaar en worden ingezet om sturing te geven aan het kunst- en cultuuraanbod en diverse media. Verschillende organisaties, waaronder de Raad voor Cultuur, werken mee aan de nota.

Opvallend in deze periode zijn de fluctuaties in het budget voor bibliotheken (zie tabel 24). Dit heeft te maken met de (provinciale) vernieuwingen van bibliotheken, waar zowel werd ingezet op inhoudelijke vernieuwing en bestelvernieuwing. Met betrekking tot de post 'Verbreden inzet cultuur' wordt in de begroting aangegeven dat in de loop van 2005 meer structuur is aangebracht in de verschillende programma's die hier betrekking op hebben. Hieraan wordt in 2007 verder vorm en uitvoering gegeven.

Post	2006	2007
Subsidieperiode van het Rijk 2005-2008	427.390	439.587
Bibliotheken	28.675	40.626
Verbreden inzet cultuur	57.090	96.505
Behoud en beheer cultuur erfgoed	167.940	187.417
Overig	30.492	31.462
Rijksarchiefdienst (vanaf 2007: Nationaal Archief)	14.713	25.866
Apparaatsuitgaven	44.144	45.229
Totaal	770.444	866.692

Tabel 24. Overzicht van uitgaven uit de begrotingen van 2006-2007, uitgedrukt in € *1.000

D.1.3 Indeling in periode 2008-2011

In 2008-2011 werden de programma-uitgaven anders ingedeeld:

- a. Bevorderen van de deelname van de burgers aan kunsten (waaronder de Subsidieperiode van het Rijk 2005-2008 (2008), de cultuursubsidie 2009-2012 (2009-2011), film (2008-2009), verbreden inzet cultuur, internationaal cultuurbeleid);
- b. Behoud en beheer cultureel erfgoed;
- c. Bibliotheken;
- d. Programmakosten Overig;
- e. Nationaal Archief.

Er zijn weinig opvallende budgettaire ontwikkelingen in deze periode (zie tabel 25). Wel valt het grote budget voor 'Overig' op, dat werd begroot voor het jaar 2009. Uit de gerealiseerde uitgaven blijkt dat deze post kleiner is uitgevallen (er is ruim € 31 miljoen gerealiseerd), maar dat er meer kosten gemaakt zijn voor de post 'Bevorderen van de deelname van de burgers aan kunsten' (een realisatie van bijna € 600 miljoen). In deze periode werd (vanaf 2011) met de maatregel 'Cultuursubsidies' uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte I ingezet op bezuinigingen in de cultuursector, door hervormingen van de BIS.

Post	2008	2009	2010	2011
Bevorderen van de deelname van de burgers aan kunsten	528.134	533.451	584.580	604.945
Bibliotheken	35.340	35.142	31.179	32.652
Behoud en Beheer Cultureel Erfgoed	201.864	175.102	222.105	206.863
Overig	34.690	97.661	47.581	27.355
Apparaatsuitgaven	54.946	56.032	48.489	48.271
Nationaal Archief	17.755	19.393	17.804	17.784
Totaal	872.729	916.781	951.738	937.870

Tabel 25. Overzicht van uitgaven volgens de begrotingen van 2008-2011, uitgedrukt in € *1.000

D.1.4 Indeling 2012

In 2012 werd voor een nieuwe indeling gekozen, vergelijkbaar met die van 2001-2005:

- a. Programma-uitgaven:
 - i. Kunsten (4-jarig, langjarig, fondsen);
 - ii. Letteren en Bibliotheken (onder andere verbreden inzet cultuur, bibliotheekvernieuwing, beelden voor de toekomst);
 - iii. Cultureel Erfgoed (onder andere verbreden inzet cultuur, musea, archeologie);
 - iv. Bijdragen aan baten/lastendiensten (zoals het Nationaal Archief);
- b. Overig (Bestuursdepartement, Rijksdienst Cultureel Erfgoed).

De cultuursubsidies voor de periode 2009-2012 vallen hierbij onder de post 'Kunsten' (zie ook tabel 26). Ten opzichte van 2011 is in 2012 in totaal ruim € 40 miljoen minder begroot voor de cultuursector. Hiermee vallen de bezuinigingen op de cultuursector iets lager uit dan verwacht volgens bovengenoemde maatregel uit het regeerakkoord Rutte I.

Post	2012
Kunsten	434.096
Letteren en bibliotheken	77.523
Cultureel erfgoed	323.132
Overig	40.115
Nationaal Archief	20.765
Totaal	895.631

Tabel 26. Overzicht van uitgaven volgens de begroting van 2012, uitgedrukt in € *1.000

D.1.5 Indeling in periode 2013-2020

Vanaf 2013-2020 zijn de uitgaven globaal gezien jaarlijks verdeeld over zes categorieën:

- a. Bekostiging (onder andere culturele basisinfrastructuur, vierjaarlijkse instellingen, vierjaarlijkse fondsen, monumentenzorg, cultuureducatie, archeologie) (2013-2020);
- b. Subsidies (onder andere verbreden inzet cultuur, internationaal cultuurbeleid, programma bibliotheekvernieuwing) (2013-2020);
- c. Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties (2013-2020);
- d. Opdrachten (beleidsonderzoek, evaluaties en kennisbasis) (2013-2014, 2016-2020);
- e. Bijdragen aan baten/lastendiensten (2013)/agentschappen (2014, 2016-2020) (Nationaal Archief);
- f. Bijdragen aan zbo's/RWT's (2015).

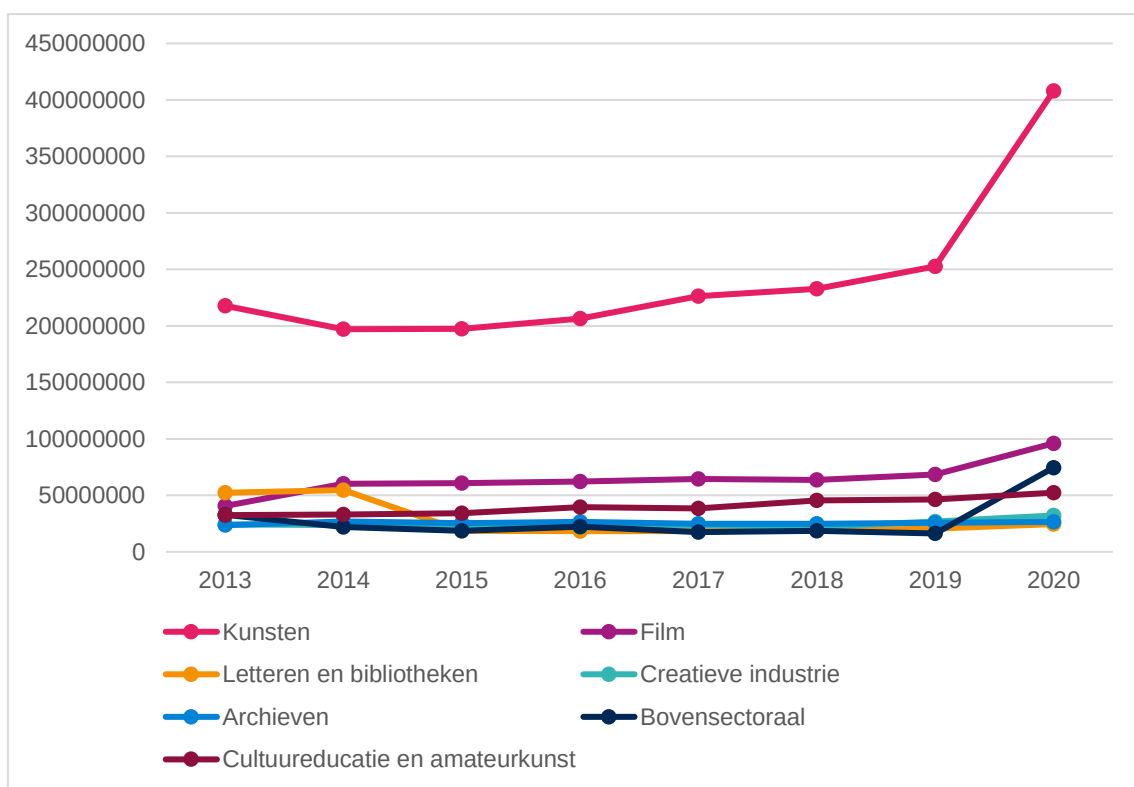
In de budgettaire ontwikkelingen vallen ons enkele zaken op (zie tabel 27):

- a. Het totale begrote bedrag voor cultuur is in de periode 2011-2015 continu gedaald. Dit is conform de bovengenoemde maatregel uit het regeerakkoord Rutte I, waarin bezuinigingen op de cultuursector werden aangekondigd.
- b. De begroting voor subsidies neemt af in 2014-2018, om in 2019 weer toe te nemen. In de voorgaande jaren vielen de gerealiseerde uitgaven onder subsidies regelmatig lager uit dan begroot, terwijl de uitgaven onder 'bekostiging' hoger bleken, waarop de begrotingen zijn aangepast. Daarnaast wordt in de begroting van 2014 genoemd dat de subsidies van een aantal instellingen in 2013 zijn beëindigd, of substantieel verlaagd zijn. Per jaar wordt in de begroting in een aparte bijlage een overzicht gegeven van de gesubsidieerde instellingen.
- c. Het budget voor 'Opdrachten' is in 2017 verhoogd, omdat hier sinds dit jaar ook budgetten voor Monumentenzorg, Archeologie en Erfgoed & Ruimte onder vallen.
- d. Vanaf 2018 is ook het Nationaal Archief Programma opgenomen op de begroting van Artikel 14. Hier is jaarlijks ongeveer € 14 miljoen voor gereserveerd.
- e. In 2019 is het totale budget voor artikel 14 toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. De grootste stijging is zichtbaar bij de post 'Bekostiging', waarvan de kosten 100% verplicht zijn. Het gaat hierbij om de BIS, de Erfgoedwet, de Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen (waarvoor sinds 2018 geld is begroot), Monumentenzorg (waar we een toename zien van ruim € 53 miljoen ten opzichte van 2018), archieven, flankerend beleid huisvesting en cultuureducatie. Monumentenzorg viel in 2018 juist onder de post 'Subsidies'.
- f. De gerealiseerde uitgaven lagen in 2020 met bijna € 1,27 miljard ruimschoots hoger dan was gebudgetteerd (zie ook figuur 5). Dit is een gevolg van de maatregelen die ingezet zijn naar aanleiding van de coronacrisis die eind 2019 in China is uitgebroken en in 2020 ook de Nederlandse economie raakte.

Van OCW hebben we ook inzicht gekregen in de gerealiseerde uitgaven in de periode 2013-2020 volgens de indeling die gebruikt werd in 2012 en vergelijkbaar is met 2001-2005 (zie Figuur 23). Hieruit valt op dat vooral de uitgaven op het gebied van bibliotheken in 2015 zijn gedaald, en dat de uitgaven verder - op coronajaar 2020 na - tamelijk stabiel zijn. Dit houdt verband met het in werking treden van de Bibliotheekwet per 1 januari 2015, waardoor de Koninklijke Bibliotheek het beheer van de landelijke digitale bibliotheek over heeft genomen.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bekostiging	591.637	606.224	614.211	651.718	705.314	687.242	832.394	851.217
Subsidies	168.277	84.501	72.516	48.998	41.864	37.529	77.363	93.845
Opdrachten	2.351	2.354	4.062	4.202	13.329	10.079	14.516	14.843
Nationaal Archief	23.148	23.739	39.710	39.278	39.313	25.778	26.981	28.862
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties	3.742	3.704	3.245	3.367	2.748	2.726	2.784	2.849
Nationaal Archief Programma						14.529	13.665	13.478
Totaal	789.155	720.522	733.744	747.563	802.568	777.883	967.703	1.005.094

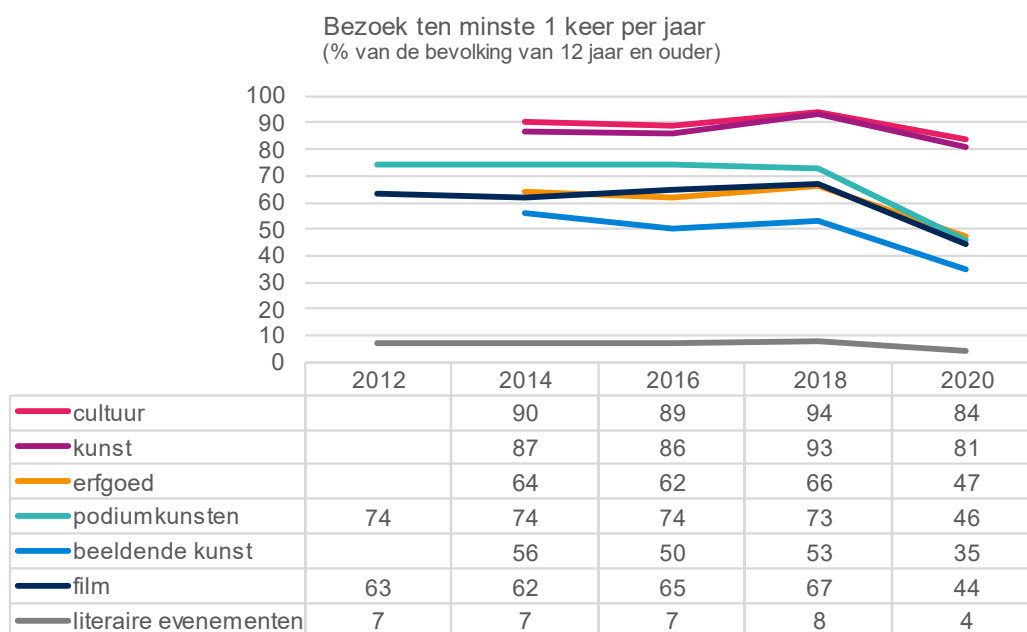
Tabel 27. Overzicht van uitgaven volgens de begrotingen van 2013-2020, uitgedrukt in € *1000



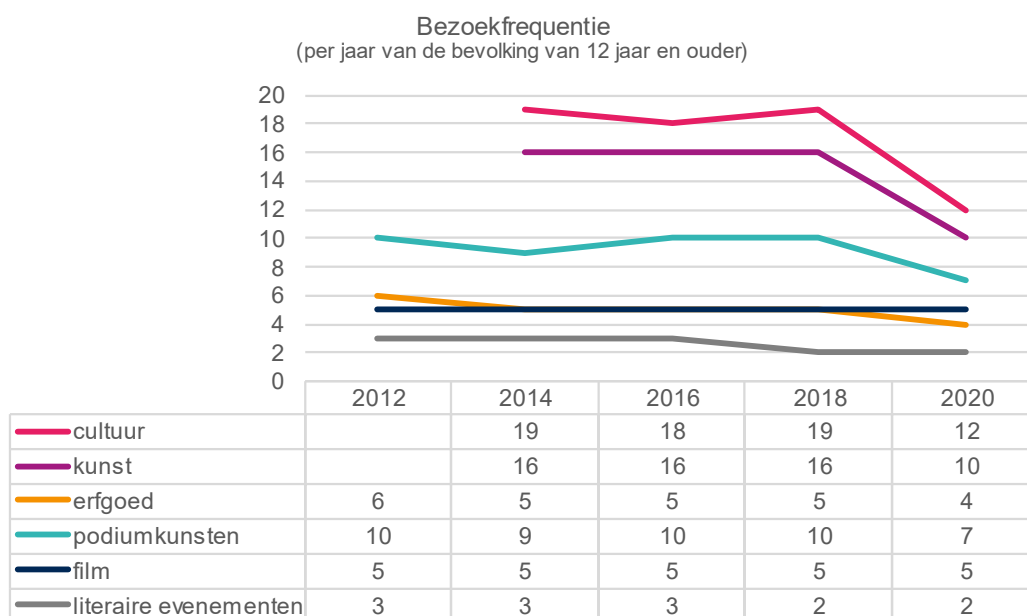
Figuur 23: Overzicht van gerealiseerde uitgaven, zoals aangeleverd door OCW (in €).

E. Aanvullende cijfers en figuren bij hoofdstuk 3

E.1 Cultuurbezoek en -beoefening

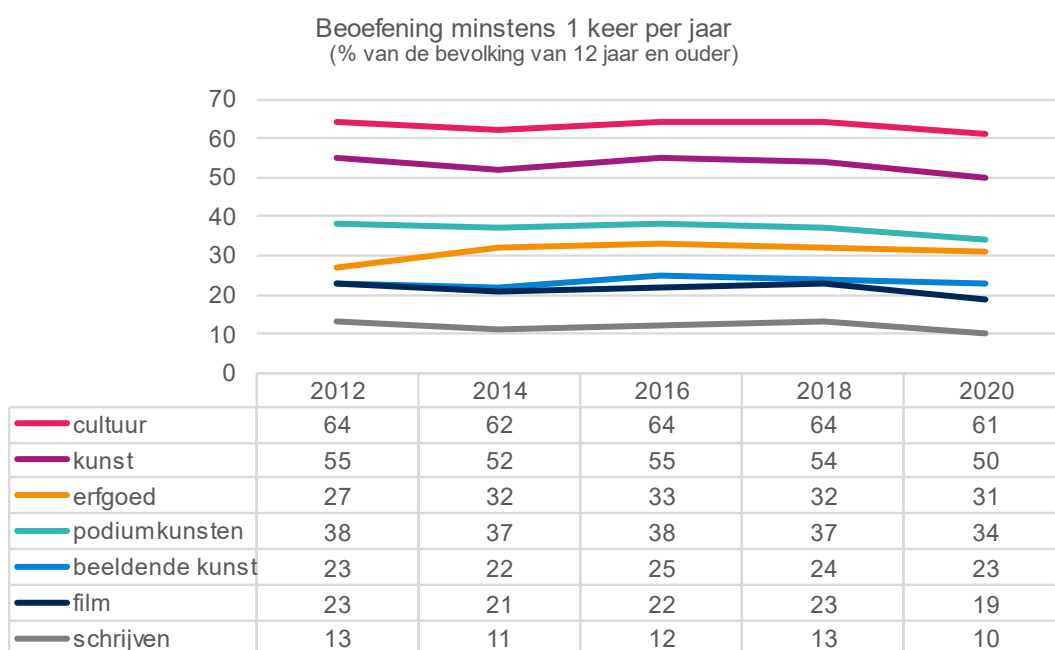


Figuur 24. Cultuurbezoek: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens een keer per jaar een culturele activiteit bezoekt voor de periode 2012-2020 (Bron: VTO 2012-2020³¹⁵).

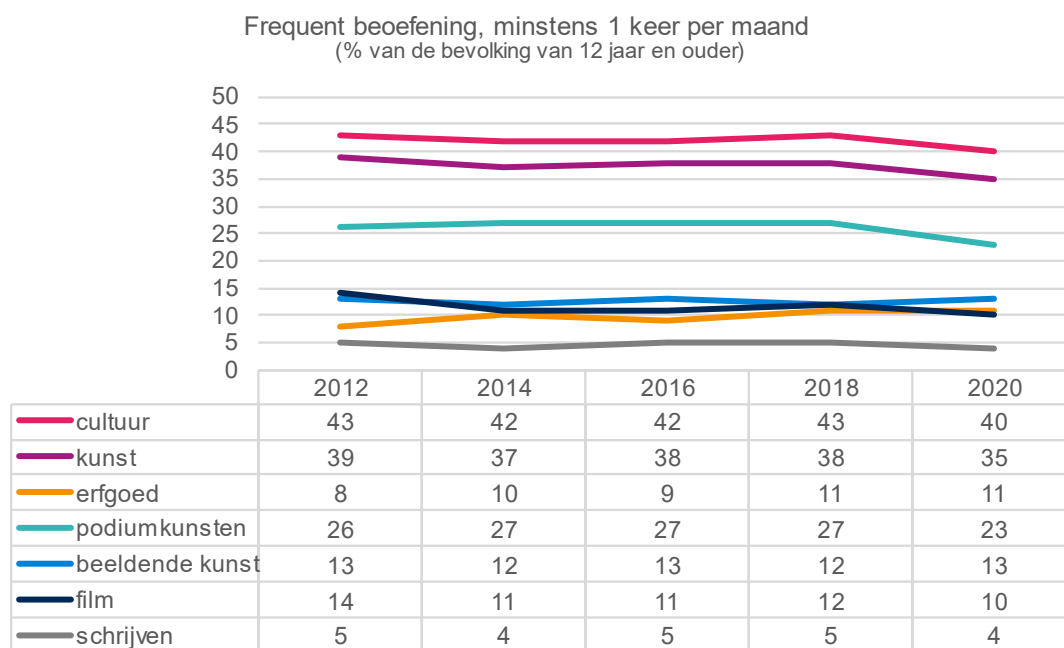


Figuur 25. Cultuurbezoek: gemiddelde bezoekfrequentie van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens 1 keer per jaar een culturele activiteit bezoekt voor de periode 2012-2020 (Bron: VTO 2012-2020).

³¹⁵ Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).



Figuur 26. Cultuurbeoefening: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens een keer per jaar cultuur beoefend, voor de periode 2012-2020 (Bron: VTO 2012-2020³¹⁶).



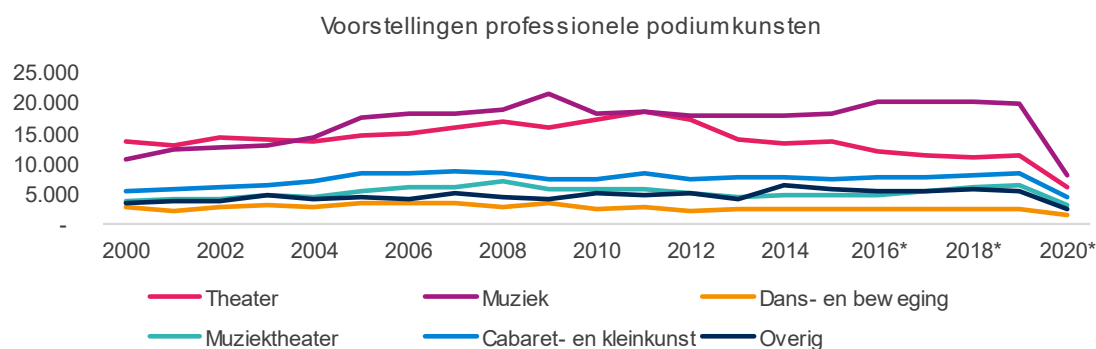
Figuur 27. Cultuurbeoefening: het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat minstens een keer per maand cultuur beoefend, voor de periode 2012-2020 (Bron: VTO 2012-2020).

³¹⁶ Boekman (VTO 2012-2020) [Dashboard - Cultuurmonitor](#).

E.2 Podiumkunsten

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Voorstellingen	41.204	43.373	46.155	45.998	53.785	54.796	57.391	58.179	58.364	55.933
Bezoeken (x 1.000)	15.667	16.085	16.024	15.604	18.387	19.054	19.317	20.291	19.581	19.149
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Voorstellingen	59.004	54.880	50.692	51.883	52.104	51.947	52.675	53.583	54.052	25.571
Bezoeken (x 1.000)	19.204	17.064	17.685	17.358	18.172	18.086	18.466	18.848	19.379	5.350

Tabel 28. Ontwikkeling van het totaal aantal voorstellingen en bezoeken aan voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022 *Professionele podiumkunsten*³¹⁷)

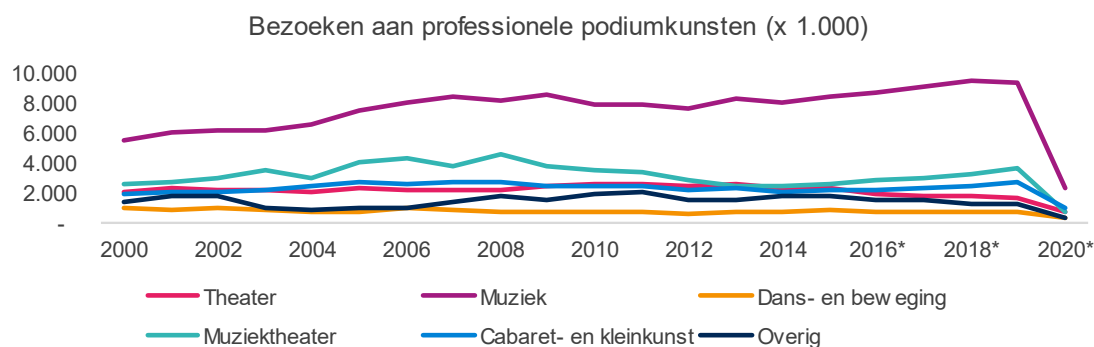


Figuur 28. Ontwikkeling van het totaal aantal voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022 *Professionele podiumkunsten*)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Theater	13.065	14.204	14.037	13.565	14.462	14.810	15.912	16.855	16.092	17.264
Muziek	12.303	12.595	13.086	14.365	17.697	18.182	18.250	18.888	21.399	18.218
Dans- en beweging	2.210	2.784	3.188	2.742	3.327	3.310	3.476	2.787	3.384	2.461
Muziektheater	4.125	4.184	4.817	4.258	5.474	5.914	6.007	6.881	5.842	5.638
Cabaret- en kleinkunst	5.621	5.926	6.395	7.018	8.437	8.418	8.806	8.470	7.501	7.317
Overig	3.879	3.680	4.631	4.049	4.389	4.162	4.940	4.297	4.146	5.035
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Theater	18.654	17.371	14.115	13.169	13.617	11.905	11.388	11.135	11.306	6.027
Muziek	18.684	17.755	18.041	17.796	18.320	20.069	20.071	20.218	19.836	8.104
Dans- en beweging	2.777	2.225	2.295	2.386	2.316	2.371	2.548	2.364	2.486	1.391
Muziektheater	5.731	5.057	4.460	4.627	4.752	4.751	5.315	6.017	6.440	3.143
Cabaret- en kleinkunst	8.261	7.525	7.847	7.595	7.499	7.539	7.836	8.183	8.498	4.536
Overig	4.897	4.947	3.934	6.310	5.600	5.312	5.516	5.667	5.488	2.370

Tabel 29. Ontwikkeling van het totaal aantal voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022 *Professionele podiumkunsten*)

³¹⁷ CBS (2022): [StatLine - Professionele podiumkunsten; capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)



Tabel 30. Ontwikkeling van het totaal aantal bezoeken aan voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022 *Professionele podiumkunsten*³¹⁸)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Theater	2.330	2.244	2.239	1.988	2.359	2.141	2.220	2.247	2.503	2.593
Muziek	6.055	6.137	6.200	6.637	7.543	8.105	8.424	8.216	8.623	7.896
Dans- en beweging	796	919	912	726	746	990	788	778	663	757
Muziektheater	2.687	2.979	3.460	2.979	4.033	4.258	3.815	4.570	3.810	3.572
Cabaret- en kleinkunst	2.052	2.078	2.194	2.412	2.684	2.553	2.697	2.725	2.474	2.386
Overig	1.750	1.729	1.020	861	1.022	1.007	1.373	1.756	1.509	1.944
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Theater	2.584	2.435	2.554	2.268	2.295	1.980	1.846	1.742	1.712	717
Muziek	7.928	7.588	8.257	8.092	8.459	8.750	9.138	9.461	9.348	2.381
Dans- en beweging	700	573	702	742	819	755	699	666	701	257
Muziektheater	3.447	2.853	2.398	2.432	2.629	2.829	3.026	3.304	3.641	731
Cabaret- en kleinkunst	2.483	2.121	2.281	2.035	2.142	2.221	2.281	2.451	2.742	968
Overig	2.062	1.493	1.493	1.789	1.827	1.552	1.475	1.224	1.235	296

Tabel 31. Ontwikkeling van het totaal aantal bezoeken aan voorstellingen van professionele podiumkunsten in Nederland, 2000-2020. (* voorlopige cijfers. Bron: CBS Statline, 2022 *Professionele podiumkunsten*)

³¹⁸ CBS (2022): [StatLine - Professionele podiumkunsten; capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)

F. Evaluatiefiches

In de evaluatiefiches hebben we veel teksten ongewijzigd overgenomen uit de betreffende evaluatie. Dit is duidelijk terug te zien doordat we dit hebben aangegeven in schuine tekst tussen dubbele quotes.

[1] DSP (2010). Verschil maken, een terugblik

- a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;**
 - v. Titel: Verschil maken, een terugblik
 - vi. Auteur: Annelies van der Horst, Rento Zoutman (DSP-groep)
 - vii. Jaar: 2010
 - viii. Opdrachtgever: Ministerie van OCW
- b. Evaluatie [ja/nee];**

Ja
- c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)**

Ex post (aanloop), ex ante (BIS-systeem)
- d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);**

Subsidiesystematiek
- e. Doelgroep(en) van het instrument;**

De basisinfrastructuur (BIS), bestaand uit instellingen die een langjarig subsidieperspectief krijgen, gecombineerd met visitatie (bijv. rijksge subsidieerde musea, orkesten, operagezelschappen, grote dansgezelschappen en sectorinstituten) en instellingen die een vierjaarlijkse subsidie ontvangen (p.8).
- f. Budgettaire omvang van het instrument;**

Wordt niet in evaluatie genoemd.
- g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);**
 - i. Jaar van evaluatie: 2009/2010
 - ii. Evaluatieperiode: zomer 2007 (inrichting van de basisinfrastructuur en vaststellen van de nota Kunst van leven)-december 2008 (start nieuwe systematiek op 1 januari 2009).
 - iii. Evaluatiemethoden:
 - Bijna 50 interviews met een representatieve vertegenwoordiging van overheden en de culturele sector.
 - Samenwerking met een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het NFPK+, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
 - iv. Type gegevens: Kwalitatief, data uit vraagsprekken en analyse van eerdere evaluaties.
 - v. Controlegroep: Nee
 - vi. Doel van de evaluatie: *"Bij de behandeling van het subsidieplan in de Tweede Kamer (oktober 2008) is besloten de nieuwe systematiek te evalueren. Een onderzoek naar de ervaringen van een aantal partijen met de nieuwe subsidiesystematiek vormt een onderdeel van de evaluatie. Het ministerie van OCW heeft DSP-groep opdracht gegeven dit deel van de evaluatie uit te voeren. Deze opdracht maakt onderdeel uit van een bredere evaluatie waaraan het ministerie van OCW en de Raad voor Cultuur bijdragen."* (p.4)
- h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie);**
 - i. Doel: De uitgangspunten van de systeemwijziging zijn:
 - Meer ruimte voor een politiek debat op hoofdlijnen.
 - Meer besluiten over instellingen door professionals.

-
- Meer recht doen aan de verscheidenheid aan instellingen. (p.3)
 - ii. *Beleidstheorie*: De evaluatie richt zich op hoe instellingen en overheden de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek hebben ervaren. Het instrument is dus chronologisch omschreven, maar het is niet duidelijk wat het instrument precies wel en niet omvat.
 - iii. *Indicatoren (cultuurdeelname)*: n.v.t.
 - iv. *Legitimatie*:
 - Door de nieuwe categorieën in de subsidiesystematiek adviseert de Raad over minder culturele instellingen dan in voorgaande subsidieperiodes van het Rijk (833 aanvragen in 2004 en 275 in 2008). (p.10).
 - i. **Resultaten:**
 - j. **Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder)**
 - viii. *"Afgezet tegen de doelen van de systeemwijziging (meer ruimte voor politiek debat op hoofdlijnen, meer besluiten over instellingen door professionals, meer recht doen aan verscheidenheid aan instellingen) concluderen wij dat de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek een ingrijpende operatie was die voor een groot deel bijdraagt aan de geformuleerde doelen. Wanneer meer debat op hoofdlijnen wordt opgevat als 'niet of minder over individuele instellingen', dan is er meer debat op hoofdlijnen gevoerd. Een deel van de advisering en besluitvorming over de vierjarige subsidies vindt binnen de fondsen plaats. Daarmee is de besluitvorming door professionals uitgebreid. Wanneer ook het instrument van visitatie volledig is ingevoerd, krijgen professionals ook een grotere rol in de kwaliteitsontwikkeling van de instellingen met een langjarig subsidieperspectief. Of de nieuwe subsidiesystematiek uiteindelijk meer recht doet aan de verscheidenheid aan instellingen is nog niet goed te beoordelen. Daarvoor is het nog te vroeg."* (p.29)
 - ix. *"De meeste wethouders, gedeputeerden en ambtenaren reageren positief op de wijzigingen in de systematiek en de introductie daarvan. VNG en IPO hebben de gemeenten en provincies goed geïnformeerd.(...) dat men het achteraf betreurt dat de provincies en de gemeenten geen invloed hadden op de omschrijving van de functies en de aantallen daarvan in de BIS. Deze hield naar de mening van deze gesprekspartners te weinig rekening met de cofinanciering en verantwoordelijkheden van de steden en provincies."* (p.12).
 - x. *"De culturele instellingen die nu deel uitmaken van de categorie vierjarig gesubsidieerden basisinfrastructuur (BIS vierjarig) geven aan dat de nieuwe systematiek helder is. Voor een aantal culturele instellingen die we spraken was de introductie van de nieuwe systematiek onduidelijk of zij kenden instellingen voor wie het onduidelijk was geweest. (...) Onduidelijkheid bestond ook bij de instellingen die in de periode 2005-2008 gesubsidieerd werden in een combinatie van OCW-subsidie en projectsubsidies van de fondsen."* (p.12-13)
 - xi. *"De geïnterviewde wethouders, gedeputeerden en ambtenaren vinden dat het principe van het onderscheid in de systematiek tussen BIS langjarig, BIS vierjarig en fondsen vierjarig logisch is. Bij de uiteindelijke toedeling van (groepen) instellingen was echter niet altijd duidelijk wat de grond is voor het wel of niet onderbrengen in een categorie."* (p.14)
 - xii. *"De instellingen die binnen de vierjarige regeling van het NFPK + terecht zijn gekomen geven aan dat de aanvraagperiode lang duurde, waardoor veel onduidelijkheid en onzekerheid ontstonden."* (p.20)
 - xiii. *"De overheden oordelen dat het te lang duurde voordat de vierjarige regelingen van de fondsen werkten en duidelijk waren."* (p.21)
 - xiv. *"De brancheverenigingen benadrukken dat het nog te vroeg is om het effect van de wijzigingen in de systematiek en de overheveling naar de fondsen te beoordelen."* (p.22).
 - xv. *"De verwachtingen van gemeenten en provincies en de daadwerkelijke ruimte binnen de nieuwe systematiek voor overleg en afspraken en de opstelling van OCW hierin sloten en sluiten niet op elkaar aan. (...) Over het algemeen is men positief over de rol van de Raad voor cultuur in de voorbereiding van het subsidieplan"*. (p.27)

-
- xvi. *"Veel culturele instellingen waren huiverig voor een plek bij de fondsen. De periode dat de toedeling van groepen instellingen tussen BIS en fondsen werd gemaakt, wordt als een onzekere en lang durende periode gekenmerkt."* (p.27)
 - xvii. *"Of het gelukt is om de politiek tot hoofdlijnen te beperken, daarover lopen de meningen uiteen. Een deel vindt van wel, maar een ander deel denkt te weten van niet."* (p.28)
 - xviii. *"De doelstelling 'verscheidenheid' vinden instellingen belangrijk, maar ze leggen verscheidenheid wel verschillend uit. Sommige instellingen interpreteren het als regionale verscheidenheid en zien dan een verschil tussen de randstad en de regio. Al naar gelang hun vestigingsplaats wordt daar dan positief of negatief over geoordeeld."* (p.29)
 - xix. Score op de effectenladder = 3, er is een duidelijke chronologische omschrijving van het instrument, al mist er een omschrijving van het totale instrument. Door het grote aantal afgenomen interviews, heeft men empirische aanwijzingen over de doelmatigheid van het instrument.

k. Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder);

Wordt niet in de evaluatie genoemd.

l. Bevindingen doelgroepenbereik;

De meeste wethouders, gedeputeerden en ambtenaren reageren positief op de wijzigingen in de systematiek en de introductie daarvan. (p.12)

- i. *"De culturele instellingen die nu deel uitmaken van de categorie vierjarig gesubsidieerden basisinfrastructuur (BIS vierjarig) geven aan dat de nieuwe systematiek helder is."* (p.12)
- ii. *"De instellingen met vierjarige subsidie van NFPK+ of NLPVF geven dan ook aan dat er bij de introductie van de nieuwe systematiek en het aanvragen sprake was van hiërarchisch denken: beter in de BIS dan bij een fonds. Het was, zo zeggen de geïnterviewden, lang niet duidelijk wie in de BIS en wie in het fonds terecht zou komen. Ook waren er instellingen die meenden 'te groot' (als instelling en in subsidiebedrag) te zijn voor de fondsen. Die onzekerheid maakte dat deze groep aan instellingen de wijzigingen in het systeem onduidelijk vond. De overgang naar het NLPVF werd ook als onduidelijk ervaren."* (p.13).
- iii. *"Naar de mening van de brancheverenigingen was de introductie van het nieuwe systeem duidelijk."* (p.14)
- iv. *"De meeste instellingen onderschrijven de functies en de daaraan gekoppelde vierjarige of langjarige financiering. Wel vindt een aantal gesprekspartners dat een aantal instellingen geen goede plek in het systeem heeft gekregen. De betreffende instellingen pasten niet goed binnen de nieuwe categorieën en hebben daardoor uiteindelijk geen of niet voldoende subsidie ontvangen."* (p.16)
- v. *"De meeste culturele instellingen die in de BIS een vierjarige subsidie ontvangen, willen meer contact met de commissies van de Raad."* (p.19)
- vi. *"De meeste instellingen geven overigens aan dat ministerie, fondsen en andere overheden goede informatie verstrekken. (...) Opvallende conclusie is dat de categorie die de meeste zekerheid zou moeten krijgen, de instellingen met een langjarig subsidieperspectief, tijdens de introductie van de nieuwe systematiek de meeste onzekere factoren ondervond."* (p.25)

m. Samenhang met andere instrumenten;

- i. *"Instellingen die geen subsidie binnen de basisinfrastructuur ontvangen, kunnen subsidie aanvragen bij de cultuurfondsen. In de nieuwe systematiek kunnen fondsen naast projectsubsidies ook vierjarige subsidies verstrekken."* p.8
- ii. *"Een aantal steden en provincies en sommige instellingen wijzen op het ontbreken van samenhang tussen de introductie van de nieuwe systematiek en andere geldstromen en beleid in cultuur. Gesprekspartners noemen daarbij vooral de herverdeling van de Beeldende Kunst en Vormgevingsgelden (Geldstroom lagere overheden), de verdeling van de HGIS-gelden, de projectsubsidies van de cultuurfondsen, de beleidsdoelen en het budget in de architectuurnota en het advies van de commissie cultuurprofijt. Het ontbreken van samenhang in inhoud en opzet en het ontbreken van integrale afstemming maakt(e) de introductie van de nieuwe systematiek bij stad en provincie ingewikkelder."* (p.14)

-
- iii. *"Een aantal instellingen ervaart een spanning tussen de voorwaarden voor de provinciale en gemeentelijke subsidies voor de periode 2009-2012 en de nieuwe OCW-systematiek voor dezelfde periode. De voorwaarden die de verschillende overheden stellen bij het aanvragen en verkrijgen van subsidie lopen steeds meer uiteen. Dit geldt van afwijkende beleidsdoelen (lokale en regionale binding bijvoorbeeld) tot afwijkende administratieve procedures en in te vullen formulieren."* (p.14).
- n. **Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;**
N.v.t.
- o. **Kwaliteit van de evaluatie;**
In de evaluatie worden de chronologie en een aantal kenmerken van het instrument beschreven, maar er mist een duidelijke, volledige omschrijving van het instrument met de budgettaire gevolgen van het instrument. Het is goed dat er verschillende groepen mensen gesproken zijn, enige kwantitatieve analyse was wenselijk geweest.
- p. **Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**
Een duidelijke, volledige omschrijving van het instrument ontbreekt, evenals kwantitatieve informatie over het gebruik en de effecten van het instrument. Wellicht is dit verbonden aan de timing van de evaluatie.
- q. **Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**
Er zou meer gedetailleerde kwantitatieve informatie over het gebruik van het instrument en de spreiding gegeven kunnen worden. De timing van de evaluatie is hierbij van belang. Ook zou men per onderdeel een conclusie kunnen schrijven om de leesbaarheid van het rapport te verhogen; zo maakt de evaluator een extra analyseslag die nu lijkt te ontbreken.
- r. **Reactie/toevoeging van OCW:**
Geen.

[2] TNO (2010). Beelden voor de Toekomst

- a. **Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;**
- i. **Titel:** Tussentijdse Evaluatie Beelden voor de Toekomst
- ii. **Jaar:** 2010
- iii. **Auteurs:** Andra leurdijk, Thomas Baches, Frank Berkers, Govert Gijsbers, Sanne Huveneers (TNO)
- iv. **Opdrachtgever:** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- b. **Evaluatie [ja/nee];**
Ja
- c. **Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)**
Ex durante
- d. **Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);**
Gesubsidieerd project.
- e. **Doelgroep(en) van het instrument;**
Beheerders van film en audiovisuele archieven.
- f. **Budgettaire omvang van het instrument;**
€90 miljoen voor de periode 2007-2014.
- g. **Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);**
- i. Jaar van evaluatie: 2010
- ii. Evaluatieperiode: 2007
- iii. Evaluatiemethoden: Deskresearch (input, proces/activiteiten, output, context, resultaat, impact), interviews, workshop.
- iv. Type gegevens: Projectdocumentatie, zelfevaluatie, interviewdata, financiële analyse, workshop impact assessment.

-
- v. Controlegroep: nee.
- vi. Doel van de evaluatie: *“Aangezien het project Beelden voor de Toekomst een omvangrijk project is, in looptijd, budget en hoeveelheid te digitaliseren materiaal is het voor de overheid belangrijk om zicht te verkrijgen op de voortgang van het project en op de mate waarin de beoogde impact van het project wordt gerealiseerd. Zeker aangezien bij dit type projecten de maatschappelijke en economische baten niet altijd in harde cijfers uitgedrukt kunnen worden. In dat kader heeft de Minister van OCW de Tweede Kamer bij de start van het project in 2007 een tussentijdse evaluatie toegezegd van het project.”* (p.6)
- h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie);**
- i. Doel: *“Het restaureren, conserveren, digitaliseren en ontsluiten (voor een breed publiek) van collecties van verschillende erfgoedinstellingen.”* (p.5)
- ii. Beleidstheorie: Naast het restaureren en digitaliseren van een beargumenteerde selectie uit de archieven van de deelnemende instellingen, omvat het project ook een reeks andere activiteiten, waaronder:
- Het regelen van de auteursrechten voor (her)gebruik van het gedigitaliseerde archiefmateriaal;
 - Het ontwikkelen van de benodigde infrastructuur voor distributie van de content;
 - Het ontwikkelen van gestandaardiseerde zoekmogelijkheden;
 - Contextualisering van het materiaal waardoor het aansluit bij de vragen van en daarmee bruikbaar wordt voor specifieke doelgroepen, zo mogelijk ook in het Engels;
 - Het optimaliseren van toegankelijkheid en gebruik, onder andere door promotie via webportals en de ontwikkeling van nieuwe diensten.
- iii. Indicatoren:
- In financiële analyse: realisatie uitgaven, realisatie prestatie, prestatie/uitgavenverhouding
 - Kwantiteit, kwaliteit en aard van output
 - Impact van conserveren, impact van betere beschikbaarheid en toegang, impact door nieuwe diensten, impact op kennis en innovatie, impact op nieuwe samenwerkingsverbanden en netwerken
 - Bereik van output
 - Zichtbaarheid van het programma (aantal bezoeken aan events en websites, naamsbekendheid en artikelen in kranten en andere media)
- iv. Legitimatie: *“Het behoud van cultureel erfgoed is een publieke taak en de markt zal een dergelijke enorme digitaliseringsoperatie niet bekostigen, zeker niet op een wijze die recht doet aan de maatschappelijke en educatieve waarde van de collecties.”* (p.6)
- i. Resultaten:**
- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder): Prestaties op het gebied van restaureren, conserveren en digitaliseren zijn grotendeels behaald, het project levert een belangrijke bijdrage aan innovatie en kennisontwikkeling in de archiefsector, en de dienstenontwikkeling is divers maar nog te weinig.
- ii. Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder): Kosten voor verschillende activiteiten zijn lager dan gepland, maar de kosten voor opslag zijn hoger. De terugverdienverplichting legt een onevenredig grote impact op het project en de consortiumpartners. Relatie tussen kosten enerzijds en output/impact anderzijds kan verbeterd worden. Er is meer sturing nodig op doelmatigheid, ook vanuit OCW, door bijvoorbeeld het ontwikkelen van kengetallen en meer rapportage op de realisatie van gezamenlijke doelstellingen.
- iii. Bevindingen doelgroepenbereik: Herkenbaarheid van Beelden voor de Toekomst is nog gering bij het algemeen publiek.
- iv. Effectladder: N.v.t. (ex durante evaluatie)
- j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;**
N.v.t.
- k. Kwaliteit van de evaluatie;**
De evaluatie geeft een duidelijk overzicht van de doelen van het programma, de indicatoren die gebruikt worden om die in kaart te brengen en de effecten van het instrument te beschrijven.

-
- l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**
N.v.t.
- m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**
Evaluatie is grondig en geeft goed zicht op de ontwikkelingen, doeltreffendheid en doelmatigheid.
- n. Reactie/toevoeging van OCW:**
Geen.

[3] Ministerie van Financiën (2014). Evaluatie verhoging btw-tarief

- a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;**
- i. Titel: Evaluatie verhoging van het btw-tarief op podiumkunsten. Algemeen tarief van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012
 - ii. Verschijningsjaar: 2014
 - iii. Auteur: Ministerie van Financiën
 - iv. Opdrachtgever: n.b.
- b. Evaluatie**
Ja
- c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)**
Ex post
- d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);**
Fiscaal
- e. Doelgroep(en) van het instrument;**
Aanbieders van podiumkunsten / podia + instellingen
- f. Budgettaire omvang van het instrument:**
€ 39 miljoen opbrengst voor het Rijk
- g. Scope en methode**
- i. Jaar van evaluatie: 2014
 - ii. Evaluatieperiode: 1 juli 2011 - 1 juli 2012
 - iii. Evaluatiemethoden: kwantitatief en financieel. Doorberekening btw-verhoging in prijzen, ontwikkeling bezoekers afgezet tegen omzet podiumkunsten.
 - iv. Type gegevens: kwantitatief en financieel.
 - v. Controlegroep: nee (wel ontwikkeling voor en na invoering voor hele groep)
- h. Beleidsinhoud**
- i. Doel: Niet expliciet benoemd. Wel is duidelijk dat het om opbrengst gaat voor het Rijk. *"Het kabinet is bij de btw-verhoging uitgegaan van een ex ante opbrengst van € 48 miljoen. Deze raming is conform begrotingsregels berekend, dat wil zeggen exclusief gedragseffecten en met een statische grondslag. Daarnaast is onderkend dat op grond van beschikbare prijselasticiteiten de tariefswijziging tot een daling in het aantal bezoekers zou kunnen leiden van 3,9% op de korte termijn tot 4,5% op de lange termijn".* (p.12)
 - ii. Beleidstheorie: niet expliciet gemaakt.

-
- iii. Indicatoren (cultuurdeelname):
 - Bezoekersaantallen podia.
 - iv. Legitimatie:
- i. Resultaten:**
- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder):

Niet expliciet uitgewerkt. Voor de korte periode is het doeltreffend geweest en heeft de maatregel het kabinet € 39 miljoen opgeleverd.
 - ii. Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder):

niet uitgewerkt, ook niet te zeggen, vanwege de korte periode dat de maatregel van kracht was.
 - iii. Bevindingen doelgroepenbereik:

"bezoekersaantallen van rijksgefinancierde podia, waarvan de cijfers enkel per kalenderjaar beschikbaar zijn, laten in de jaren 2011 en 2012 waarin het algemene tarief in elk jaar gedeeltelijk van toepassing is geweest, geen wezenlijke daling zien. Voor deze podia kan dan ook worden verondersteld dat op de korte termijn de effecten beperkt zijn. De veronderstelling dat de negatieve effecten voor VVTP-podia, niet gesubsidieerde podia, groter zijn dan voor de andere podia is aannemelijk. De volledige daling van het aantal bezoekers kan echter niet worden verklaard door btw-verhoging en zal ook aan andere factoren, zoals de economische crisis en de ontwikkeling in de consumentenbestedingen, moeten worden toegeschreven. (p.10)
 - iv. Samenhang met andere instrumenten:

Artikel 14. subsidies voor podia.
- j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen:**
- Een belangrijke factor die het vaststellen van het effect van de btw-verhoging op podiumkunsten bemoeilijkt, is de relatief korte periode dat het algemene tarief van toepassing is geweest. [...] Over de lange termijn effecten kan dan ook geen enkele uitspraak worden gedaan, maar ook de korte termijn effecten zijn mogelijk niet waarneembaar. Doordat er sprake is van gewoontevorming is er mogelijk nauwelijks een reactie waarneembaar. De consument heeft in dat geval zijn consumptie nog niet aangepast aan de nieuwe prijs. Dat er van een dergelijk effect sprake is geweest blijkt aannemelijk, kijkend naar de uitkomsten van de evaluatie.*
- k. Kwaliteit van de evaluatie:**
- Goed. Goede contextschets en uitwerking van relevante indicatoren.
- l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**
- Nee
- m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**
- Geen suggesties.
- n. Reactie/toevoeging van OCW:**
- Geen.

[4] KWINK Groep & Rebel Group (2015). Evaluatie programma Kunst van Lezen

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;

- i. Titel: Evaluatie programma Kunst van Lezen
- ii. Verschijningsjaar: 2015
- iii. Auteur: KWINK Groep, Rebel Group
- iv. Opdrachtgever: Ministerie van OCW

b. Evaluatie [ja/nee];

Ja

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex durante

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);

(Programma)subsidie

“Om het literaire lezen te bevorderen is in 2008 gestart met het programma Kunst van Lezen 2008 - 2011. Daarna is een vervolg aan het programma gegeven met het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015. Dit actieplan wordt uitgevoerd door Stichting Lezen in samenwerking met het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB) en wordt gefinancierd door een subsidie van het Ministerie van OCW (€ 2,85 mln. per jaar).” (p. 5)

e. Doelgroep(en) van het instrument;

- i. Doelgroep instrument: Stichting Lezen
- ii. Uiteindelijke doelgroep Kunst van Lezen: jeugd (0-18 jaar)
- iii. Intermediaire doelgroep Kunst van Lezen:
- iv. Bibliotheken
- v. Gemeenten
- vi. Kinderopvangorganisaties (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen)
- vii. Onderwijsinstellingen (PO en VO)
- viii. Zorg- en welzijnsinstellingen (CJG)
- ix. Kraamzorgorganisaties

“Onder intermediaire doelgroepen verstaan we ‘de mensen die de boodschap moeten overbrengen aan de ultieme doelgroepen’. De bibliotheek is één van die intermediaire doelgroepen, maar vormt ook het schakelpunt naar achterliggende intermediaire doelgroepen zoals gemeenten, kinderopvangorganisaties, consultatiebureaus en basisscholen.” (p. 26)

f. Budgettaire omvang van het instrument;

€ 2,85 mln. per jaar; gesubsidieerd door het ministerie van OCW

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);

- i. Jaar van evaluatie: 2015
- ii. Evaluatieperiode: 2008-2015, maar focus ligt op de periode 2012-2015 (looptijd Actieplan Kunst van Lezen)
- iii. Evaluatiemethoden:

- iv. Documentanalyse
- v. Interviews: 37 gesprekken met stakeholders (fysieke gesprekken en telefonische interviews)
- vi. Type gegevens: kwantitatief (slechts enkele cijfers over de indicatoren leesmotivatie, leesvaardigheid en leesplezier) en kwalitatief. Kwantitatieve gegevens op basis van survey: Hoe vind je het om boeken te lezen?, Leesvaardigheid 2003-2012, Hoe vaak lees je een boek als je vrij bent?, Hoe vaak lees je thuis voor je plezier een boek?, Aantal jeugdleden als ingeschreven gebruikers bij bibliotheken.
- vii. Controlegroep: Nee

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie);

- i. Doel: *“De doelstelling van Kunst van Lezen is om eind 2015 ‘voor een breed gedragen structurele leesbevorderingsaanpak voor jeugd 0 - 18 jaar te staan’. Om deze doelstelling te behalen wordt ingezet op 1) taalstimulering door leesbevordering en onderzoek, 2) communicatiecampagnes en deskundigheidsbevordering (HRM en certificering) en 3) de Leescoalitie. Om de doelstelling van Kunst van Lezen te behalen worden activiteiten uit Kunst van Lezen 1 (2008 - 2011) in Kunst van Lezen 2 voortgezet onder drie programmalijnen (in plaats van de vier programmalijnen in Kunst van Lezen 1.” (p. 21). Daarnaast heeft het programma als doel om de leescultuur (leesmotivatie, leesvaardigheid en leesfrequentie) te verbeteren.*
- ii. Beleidstheorie: De programmalijnen van Kunst van Lezen 2012 - 2015 zijn:
 - BoekStart voor baby's: Gezinnen met een baby worden in contact worden gebracht met boeken en de bibliotheek. Gemeenten (of consultatiebureaus) wijzen ouders van pasgeborenen erop dat ze in de bibliotheek een BoekStartkoffer kunnen ophalen, hun kind gratis lid kunnen maken van de bibliotheek en een toelichting krijgen op het aanbod van de bibliotheek voor baby's en kleine kinderen. Daarnaast kunnen ouders en hun kinderen activiteiten en workshops in de bibliotheek in het kader van BoekStart bijwonen.
 - BoekStart in de kinderopvang: In deze programmalijn worden kinderopvanginstellingen (dagverblijven en peuterspeelzalen) ondersteund om de leesomgeving en de expertise van pedagogisch medewerkers te verbeteren.
 - dBOS primair onderwijs (PO): Kern van de aanpak van deze programmalijn is (1) het realiseren van een op de populatie van de school afgestemde, aantrekkelijk gepresenteerde collectie die kinderen ook mee naar huis mogen nemen en (2) ondersteuning van de bibliotheek binnen de muren van de school in de persoon van wat de leesconsulent is gaan heten.
 - dBOS voortgezet onderwijs (VO): Deze programmalijn bouwt voort op de ontwikkelde bouwstenen voor het PO en richt zich op het ondersteunen van VO-instellingen bij het vormen van een collectie en het geven van aandacht aan vrij lezen en mediawijsheid.
 - Leesbevorderingsnetwerken: Via deze programmalijn zijn op regionaal niveau workshops en conferenties georganiseerd met als doel netwerken te creëren, de implementatie van BoekStart en de Bibliotheek op School (dBOS) te versnellen en de relaties tussen bibliotheken en educatief belanghebbenden op lokaal niveau (zoals kinderopvang, onderwijs en gemeente) te versterken.

“Er is reeds veel wetenschappelijke evidentie met betrekking tot het belang van lezen, voorlezen en de rol van ouders hierin. Deze evidentie ligt ten grondslag aan de beleidstheorie van BoekStart en de Bibliotheek op School (dBOS).” (p. 9).

Indicatoren (cultuurdeelname):

“Het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 bevat concrete doelen (targets) die zijn beoogd bij de afronding van het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015, eind 2015.” (p.7) Voor elk van de 5 actielijnen binnen het Actieplan is middels een kleur aangegeven of het doel al behaald is op onderstaande indicatoren (kwantitatief):

- i. Percentage basisbibliotheken dat product uitrolt in eigen werkgebied
- ii. Participatie achterliggende doelgroep in actieve werkgebieden
- iii. Percentage bereik achterliggende doelgroep

Verder wordt er ingegaan op:

- i. Leesmotivatie: Hoe vind je het om boeken te lezen?
 - ii. Leesvaardigheid: PISA-scores
 - iii. Leesfrequentie: Hoe vaak lees je thuis voor je plezier een boek?
 - iv. Aantal jeugdleden van bibliotheken
 - v. Percentage laaggeletterde 15-jarige leerlingen
- d. Legitimatie: Legitimatie komt slechts beperkt ter sprake: "Om het literaire lezen te bevorderen is in 2008 gestart met het programma Kunst van Lezen 2008 - 2011." En: "Bij de start in 2008 is het programma Kunst van Lezen neergezet als "extra impuls voor en als aanvulling op het reguliere leesbevorderingsbeleid." Belangrijke aanleidingen om te starten met Kunst van Lezen waren de teloorgang van het culturele lezen en het afnemende niveau van Nederlandse kinderen als het gaat om begrijpend lezen." (p. 51)

i. Resultaten:

Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³¹⁹)

- i. "De verwachting is dat er in 2015 meer wetenschappelijke evidentie beschikbaar zal zijn met betrekking tot het effect van BoekStart en de Bibliotheek op School op de leesmotivatie, leesvaardigheid en leesfrequentie. In 2015 zal een aantal nu lopende wetenschappelijke onderzoeken zijn afgerond dan wel zullen er meer tussenresultaten beschikbaar zijn. Overigens laten eerste tussentijdse resultaten van onderzoek naar het effect van dBoS een positief effect zien van dBoS op leesmotivatie en leesfrequentie van meisjes. Tussenresultaten van het onderzoek naar het effect van BoekStart laten onder andere zien dat er een verband is tussen een vroege start met voorlezen en de taalontwikkeling van jonge kinderen. Wanneer ouders gehoor geven aan de oproep van BoekStart, gaan hun kinderen meer vooruit in taal. In aanvulling op het voorgaande wordt opgemerkt dat er reeds veel wetenschappelijke evidentie is met betrekking tot het belang van lezen, voorlezen en de rol van ouders hierin en dat deze evidentie ten grondslag heeft gelegen aan de beleidstheorie van BoekStart en dBoS." (p. 9)
- ii. "Veel geïnterviewden benadrukken dat BoekStart het bewustzijn heeft vergroot dat voorlezen aan baby's (de groep 0 - 2 jaar) belangrijk is en taal- en leerachterstanden kan voorkomen. De dBoS heeft structuur aangebracht in de producten en diensten die bibliotheken aanbieden aan het onderwijs." (p. 44)
- iii. Effectenladder: omdat het een ex durante evaluatie betreft, wordt geen oordeel gedaan over het effect van de evaluatie.

Bevindingen doelmatigheid

- i. De evaluatie bevat weinig informatie over de doelmatigheid van het programma.
- ii. "Met redelijk beperkte landelijke middelen inzet lukt het om jaarlijks circa 50.000 ouders te activeren om een BoekStartkoffer op te halen, hun pasgeboren kind lid te maken van de bibliotheek en in dat proces bewustwording te creëren ten aanzien van het belang van voorlezen." (p. 44)

Bevindingen doelgroepenbereik

- i. Het doelgroepenbereik voor elk van de 5 actielijnen van het Actieplan Kunst van Lezen 2012-2015 wordt zeer uitgebreid besproken:
- ii. Actielijn BoekStart voor baby's: "De ambitie in het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 om eind 2015 155 basisbibliotheken in ten minste één vestiging te voorzien van BoekStart voor baby's is eind 2014 al gerealiseerd: 159 van de 160 basisbibliotheken doen inmiddels mee. De basisbibliotheken die meedoen, doen mee met alle vestigingen, in totaal 809. Er is thans één bibliotheek die niet meedoet. De ambitie om

³¹⁹ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsvaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

-
- 65% van de Nederlandse baby's te bereiken is nog niet gerealiseerd en het ligt ook niet in onze verwachting dat deze ambitie eind 2015 bereikt zal zijn. Op basis van de cijfers van Kunst van Lezen blijkt dat in 2013 88% van de ouders is aangeschreven (in 2011 bedroeg dit percentage 61%, wat duidt op een verbetering). Van de in 2013 aangeschreven ouders heeft ongeveer 40% de BoekStartkoffer opgehaald in de bibliotheek. Dat percentage is vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van 2011. Het totaalbereik is thans 32% van de geboortes (aantal opgehaalde BoekStartkoffers gedeeld door het aantal pasgeborenen), ruim onder het te bereiken doel van 65%." (p. 31).
- iii. Actielijn BoekStart in de kinderopvang: "De ambitie in het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 is om BoekStart in de kinderopvang in 2015 ingevoerd te hebben in 50% van de kinderopvanginstellingen binnen het werkgebied van 65% van de basisbibliotheken. Bij benadering gaat het bij deze doelstelling dus om het bereiken van 37,5% van de kinderopvanglocaties (50% van 65%). Thans wordt bijna 13% van de kinderopvanglocaties bereikt (775 locaties van de in totaal 6.150 kinderopvanglocaties in Nederland) en dus is de doelstelling nog niet bereikt. Kinderopvangorganisaties blijken lastiger te bereiken dan vooraf was verwacht, behalve daar waar gemeenten hier in het beleid expliciet aandacht aan geven. Omdat de jaarlijkse groei van het aantal bereikte kinderopvanglocaties fors is, verwachten wij dat het percentage nog verder zal stijgen. Echter, op grond van extrapolatie én weging van de signalen over de uitrol achten we de kans dat de doelstelling eind 2015 niet is bereikt groter dan de kans dat die wel is bereikt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat inmiddels 100 van de 160 Basisbibliotheken (62,5%) meedoen aan BoekStart in de kinderopvang en dat op grond van extrapolatie de verwachting is dat de doelstelling van 65% deelname onder de bibliotheken ruimschoots zal worden bereikt. (p. 32)
- iv. Actielijn De Bibliotheek op School primair onderwijs (PO): "De ambitie in het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 is dat eind 2015 50% van de leerlingen op het PO wordt bereikt. Thans wordt 38% bereikt, waarbij de kanttekening dient te worden geplaatst dat in dit cijfer leerlingen in Amsterdam en Den Haag niet zijn meegerekend terwijl deze bibliotheken wel een uitgebreid palet aan producten en diensten bieden aan scholen in hun werkgebied (maar niet onder de noemer van dBoS en niet door een collectie aan te bieden op de school zelf). Bij extrapolatie van de uitrolgegevens in combinatie met de signalen over de uitrol, achten we de kans dat de doelstelling eind 2015 is bereikt groter dan de kans dat de doelstelling dan nog niet is bereikt." (p. 33)
- v. Actielijn De Bibliotheek op School voortgezet onderwijs (VO): "De ambitie in het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 is dat eind 2015 35% van de leerlingen op het VO wordt bereikt. De verwachting is dat de gestelde ambitie niet haalbaar is. dBoS op het VO bevindt zich thans nog in de pilotfase, waarbij de focus op het VMBO ligt." (p. 34)
- vi. Actielijn Leesbevorderingsnetwerken: "Vanaf 2012 hebben op regionaal/lokaal niveau 13 workshops en 7 strategische conferenties plaatsgevonden. Hieraan hebben 41 van de 160 basisbibliotheken deelgenomen (26%). De ambitie in het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 is dat in 2015 80% van de basisbibliotheken samenwerkt met een (lokale) overheid en instellingen binnen een leesbevorderingsnetwerk. Omdat reeds 99,4% van de bibliotheken meedoet met BoekStart voor baby's en dit programma lokale samenwerking vergt (met bijvoorbeeld een gemeente en consultatiebureau) is deze doelstelling de facto bereikt." (p. 34)
- vii. Conclusie: "Wij constateren dat het bereik onder de beoogde intermediaire doelgroepen niet onverdienstelijk is, ook al worden niet alle kwantitatieve targets uit het Actieplan Kunst van Lezen 2012 - 2015 behaald. Bij deze constatering hebben we laten meewegen dat de kwantitatieve targets naar onze mening relatief ambitieus zijn opgesteld en dat bibliotheken ondanks bezuinigingsoperaties en ondanks de tijd en energie die nodig is voor andere majeure operaties zoals de digitalisering, toch in relatief groten getale de producten en diensten uit de programmalijnen zijn gaan uitrollen." (p. 30). Zie onderstaande figuur.
- viii. "Hoewel we diverse signalen hebben dat de groep 'lage SES' lastiger te bereiken is en minder goed wordt bereikt, constateren we dat gedetailleerde inzichten in wie wel en wie niet bereikt worden, ontbreken. Daarom is hiervoor reeds aanbevolen om nader te onderzoeken in welke mate doelgroepen met een lage SES worden bereikt." (p. 44)

	Percentage basisbibliotheken dat product uitrolt in eigen werkgebied	Participatie achterliggende doelgroep in actieve werkgebieden	Percentage bereik achterliggende doelgroep
BoekStart voor baby's	99,4% (159) (doel 155)	Circa 1 op 3 ouders	32% (van de geboortes) (doel 65%)
BoekStart in de kinderopvang	62,5% (doel 65%)	Circa 1 op de 5 opvanglocaties	13% (van de opvanglocaties) (doel 37,5% ¹¹)
dBoS op PO	74%	Circa 1 op de 2 scholen	38% (van de scholen) (doel 50%)
dBoS op VO	5%	Pilotfase	Niet bekend, maar <5% van de scholen (doel 35%)
Leesbevorderingsnetwerken	26%	Niet bekend	Doel bereikt ¹² (doel 80% werkt samen)

Tabel 2. Bereik beoogde intermediaire doelgroepen Kunst van Lezen.¹³

Samenhang met andere instrumenten

"Het Actieplan Laaggeletterdheid 2012 - 2015 is op te vatten als de culturele pendant van het Actieplan Kunst van Lezen (dat zich richt op leesbevordering). In september 2011 is het 'Actieplan Laaggeletterdheid 2012 - 2015: Geletterdheid in Nederland' aan de Tweede Kamer aangeboden. Naast de aanpassing van wet- en regelgeving rondom volwasseneneducatie bevat het Actieplan Laaggeletterdheid 2012 - 2015 verschillende maatregelen voor de implementatie en ondersteuning van het laaggeletterdheidsbeleid. Het beleid is gericht op de aanpak van laaggeletterdheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het volgen van een lees- en schrijftraining onder begeleiding van vrijwilligers, taalregisseurs en taaltrainers². Dit Actieplan vormt een vervolg op het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006 - 2010 'Van A tot Z betrokken'. Parallel aan de voorliggende evaluatie van het programma Kunst van Lezen is een evaluatie van het Actieplan Laaggeletterdheid 2012 - 2015 uitgevoerd." (p. 18)

j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;

- i. De evaluatie gaat niet in op beperkingen of limitaties van de evaluatie.
- ii. Er wordt niet ingegaan op de periode 2008-2011, terwijl dit wel binnen de scope valt. De reden voor focus op 2012-2015 wordt niet benoemd.

k. Kwaliteit van de evaluatie;

- i. De programmasubsidie voor Kunst van Lezen wordt besproken binnen de bredere context van OCW-beleid voor stimulering van leesbevordering. Dat is goed. Ook worden overwegingen beschreven voor het bepalen van een toekomstige Rijksbijdrage.
- ii. Doordat de evaluatie al in 2014 uitgevoerd is, konden lastig uitspraken gedaan worden over de impact van activiteiten die in 2015 uitgevoerd zouden worden. Hier wordt ook beperkt op gereflecteerd.

l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Aangezien het een ex durante evaluatie betreft is aanvullende informatie wenselijk over het effect van het programma Kunst van Lezen op de leescultuur. Er lopen momenteel drie onderzoeken naar dit onderwerp en rondom het programma wordt ook uitvoering gemonitord.

m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

De looptijd van Actieplan Kunst van Lezen was 2012-2015. De evaluatie is uitgevoerd in 2015 dus tijdens de looptijd van het actieplan. In de evaluatie zelf wordt al aangegeven dat er meer informatie beschikbaar komt op een later moment en dat het bereik van kinderen met een lage SES onderbelicht is. De vraag is hoe relevant dit nog is aangezien het actieplan 7 jaar geleden is afgerond.

s. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[5] Dialogic en APE (2016). Evaluatie giftenaftrek

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing

- i. Titel: Evaluatie giftenaftrek
- ii. Verschijningsjaar: 2016
- iii. Auteur: Dialogic en APE
- iv. Opdrachtgever: ministerie van Financiën

b. Evaluatie [ja/nee]

Ja

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera)

Fiscaal.

e. Doelgroep(en) van het instrument

Burgers en bedrijven die geven aan goede doelen.

f. Budgettaire omvang van het instrument

Circa 330 miljoen euro per jaar.

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee])

- i. Jaar van evaluatie: 2016
- ii. Evaluatieperiode: 2007-2016
- iii. Evaluatiemethoden:
 - Econometrische analyse;
 - Enquête onder burgers;
 - Interviews met experts;
 - Literatuuronderzoek;
 - Jaarverslagen ANBI's;
- iv. Type gegevens: financieel, kwantitatief en kwalitatief.
- v. Controlegroep: Bij sommige econometrische analyses wel namelijk bij het onderzoeken van het effect van de culturele multiplier, bij andere niet. In veel van de econometrische analyses is gebruik gemaakt van discontinuïteiten in de regeling.

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie)

- i. Doel: stimuleren van giften aan instellingen met en ANBI-status waaronder culturele instellingen en steunstichtingen voor een SBBI.
- ii. Beleidstheorie:

"De giftenaftrek is een aftrekpost in de inkomensheffing/inkomstensbelasting of vennootschapsbelasting. Het is een begrotingspost die jaarlijks meer dan €300 miljoen bedraagt. De werking van de aftrek is op hoofdlijnen als volgt:

 - *De giften dienen te worden opgevoerd in de aangifte van de inkomsten- of vennootschapsbelasting.*
 - *De giften kunnen in mindering worden gebracht op respectievelijk het inkomen of de winst*

- Voor particulieren zijn eenmalige giften aan ANBI's aftrekbaar met een drempel van 1% van hun drempelinkomen en een maximum van 10% van datzelfde inkomen.
- Voor periodieke giften gelden de minimum- en maximumbedragen niet. Van een periodieke gift is sprake bij giften aan een ANBI of vereniging voor een duur van minstens vijf jaar met een mate van onzekerheid en de gift moet zijn vastgelegd.
- Voor bedrijven geldt er een maximum van oftewel 50% van hun winst, oftewel €100.000 (laagste van de twee telt als plafond). Er is geen drempel (meer)."

Voor culturele instellingen geldt vanaf 2012 een multiplier voor de giftenaftrek. Dit is een verhoogde aftrek voor donateurs om giften aan culturele instellingen te stimuleren. De multiplier is ingevoerd om het terugdraaien van overheidssubsidies te compenseren. De aftrek zou na evaluatie daarvan per 1-1-2018 vervallen. Echter het nieuwe kabinet moet deze beslissing nemen en vandaar dat voorgesteld wordt om deze multiplier met een jaar te verlengen.

- i. Indicatoren (cultuurdeelname): giften aan culturele instellingen en culturele verenigingen.
- j. Legitimatie: wordt in dit rapport niet genoemd. In een oudere evaluatie van de giftenaftrek staat: "positief te waarderen externe effecten; donaties maken publieke goederen en diensten met een groot maatschappelijk nut ook beschikbaar aan non donateurs, welke de markt niet verzorgt of kan verzorgen."³²⁰

k. Resultaten:

- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³²¹)
 - De giftenaftrek verhoogt de totale hoogte van giften van belastingplichtigen binnen de inkomstenbelasting. Ruim een derde van de gebruikers geeft aan daadwerkelijk meer te geven door deze regeling. (bron: enquête, trede op de effectladder: 3)
 - Marginale verschillen in het fiscale voordeel van de giftenaftrek lijken echter geen invloed te hebben op het gebruik en de hoogte van de giftenaftrek. (bron: econometrische analyse waarbij is gekeken hoe gereageerd wordt op marginale verschillen in de regeling, trede op de effectladder: 4)
 - De giftenaftrek heeft vooral een impact op burgers die structureel geven. (bron: interviews, trede op de effectladder: 3)
 - De mate waarin de regeling effect heeft verschilt per domein. Bij zaken als armoedebestrijding en noodhulp is het een beperkte prikkel om een hogere schenking te doen. (bron: enquête van een andere studie; trede op de effectladder: 3)
 - Er is geen bewijs dat de giftenaftrek leidt tot een hoger totaal aan giften van bedrijven die Vpb plichtig zijn. Daarmee is de giftenaftrek voor bedrijven waarschijnlijk niet doeltreffend. (bron: interviews en econometrische analyse waarbij is gekeken hoe gereageerd wordt op marginale verschillen in de regeling, trede op de effectladder: 4)
 - Het is lastig om te bepalen of het onderscheid tussen de periodieke en eenmalige giftenaftrek ertoe leidt dat er meer wordt geschonken. Echter, het substantiële gebruik van beide regelingen wijst erop dat gevers het onderscheid waarderen. Er zijn indicaties dat de periodieke giften de band tussen gever en ontvanger op de lange termijn verstevigen. (bron: cijfers over gebruik van de regelingen en interviews; trede op de effectladder: 3)
 - De culturele multiplier heeft ertoe geleid dat er door burgers meer geschonken wordt aan de culturele sector. Econometrische analyses laten zien dat 65+'ers (zonder fiscaal partnerschap)

³²⁰ Bron: MinFin (2009). Evaluatie giftenaftrek 1996-2006.

³²¹ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsvaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

gemiddeld €100 meer zijn gaan schenken. Daarnaast geeft 20% van de bevroagde giftenaftrekgebruikers aan meer te zijn gaan geven aan cultuur door de multiplier. Het effect is vooral aanwezig bij kleinere schenkingen/schenkers, wat een logisch gevolg is van het plafond van €1250 voor burgers. De relatieve onbekendheid van de regeling laat zien dat er nog groeimogelijkheden zijn. Voor bedrijven is er geen bewijs dat de culturele multiplier ertoe geleid heeft dat meer bedrijven zijn gaan geven of dat bedrijven die al gaven meer zijn gaan geven. (bron: enquête en econometrische analyse waarbij een vergelijking is gemaakt voor en na 2012 en vergelijking culturele ANBI's en overige ANBI's, trede op de effectladder: 5)

- De culturele multiplier heeft er deels toe geleid dat deze sector meer ondernemend is geworden, maar het is lastig om dit los te zien van bezuinigingen. De grote instellingen hebben meer mogelijkheden dan kleine instellingen om nieuwe propositities in de markt te zetten en om de culturele multiplier (actief) onder de aandacht te brengen. De cultuursector is, mede door de relatief korte tijd dat de multiplier bestaat, nog aanpassende aan het bestaan van de multiplier. (bron: interviews en literatuur, effectladder trede: 2)
- De aanpassing van de giftenaftrek in de Vpb heeft zeer waarschijnlijk niet geleid tot een structurele verandering van het gebruik hiervan. De invoering van het plafond in de Vpb giftenaftrek heeft echter wel geleid tot minder zeer grote giften van bedrijven. Het gaat om slechts enkele tientallen bedrijven die dergelijke grote giften deden. (bron: econometrische analyse gekeken is naar het verschil voor en na de aanpassing, trede op de effectladder: 4)
- De afschaffing van de notariële akte heeft ertoe geleid dat er meer gebruik gemaakt wordt van de periodieke schenking en dat het bedrag dat gegeven wordt, (licht) gestegen is. De afschaffing van de verplichting tot notariële akte is hiermee doeltreffend omdat het de periodieke giften verhoogd heeft. We kunnen niet inschatten of de afschaffing vanuit een giftenaftrekbreed perspectief doeltreffend was. We zien namelijk dat er naast de toename in periodieke giften tegelijkertijd een daling van eenmalige giften was, maar we kunnen niet kwantificeren in welke mate dit een substitutie-effect is ten gevolge van de afschaffing van de notariële akte. (bron: econometrische analyse waarbij is gekeken naar het verschil voor en na het afschaffen van de notariële akte, trede op de effectladder: 4)
- Steunstichtingen SBBI zijn zeer waarschijnlijk niet doeltreffend. (bron: casestudies, effectladder trede: 2)

ii. Bevindingen doelmatigheid

- De giftenaftrek is budgettair niet doelmatig. Het budgettaire beslag van de giftenaftrek ligt een factor twee tot drie hoger dan de mate waarin de giftenaftrek de giften verhoogt.
- De giftenaftrek kent een aantal indirecte opbrengsten waarvan de waarde lastig te kwantificeren is: (1) Het stimuleert maatschappelijke betrokkenheid van gevers (2) het is een allocatiemechanisme voor publieke gelden (3) het kan de ontwikkeling van een terugtrekkende overheid ondersteunen en (4) het kan het initiatief van ontvangers vergroten.
- De giftenaftrek kent een aantal indirecte kosten. De uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en ANBI's zijn relatief beperkt. Er zijn sterke aanwijzingen dat een deel van de giftenaftrek niet correct opgevoerd en toegekend is.
- De onderzoekers kunnen niet bepalen of het onderscheid tussen periodieke en eenmalige giften doelmatig is omdat we niet zeker zijn of het überhaupt doeltreffend is.
- De afschaffing van de notariële akte is doelmatig.
- De culturele multiplier voor burgers is niet doelmatig. De elasticiteit van de culturele multiplier is op basis van econometrische analyses (conservatief) geschat op -0,18. Daarbij is deze elasticiteit, en dus doelmatigheid, kleiner dan die van de giftenaftrek in generieke zin (-0,37).

- De culturele multiplier voor bedrijven is niet doelmatig. Er is geen bewijs gevonden dat de multiplier heeft geleid tot een hoger totaal aan giften. Het jaarlijkse budgettaire beslag van de multiplier voor bedrijven schatten we op €25.000.
- De verruiming voor bedrijven is niet doeltreffend gebleken en is hiermee ook niet doelmatig.
- Steunstichtingen SBBI zijn geen doelmatig instrument.

iii. Bevindingen doelgroepenbereik

- Burgers geven direct circa €2 miljard per jaar aan goede doelen, daarnaast dragen zij indirect ook bij via loterijen (circa €0,5 miljard per jaar) en nalatenschappen (circa €0,25 miljard per jaar). Circa 80% van de burgers geeft en ongeveer 9% van de burgers gebruikt de giftenaftrek. De totale giftenaftrek door burgers bedroeg in de periode 2008-2014 jaarlijks gemiddeld €825 miljoen. Het budgettaire beslag bedroeg daarmee circa €330 miljoen bij burgers in de IB. Gemiddeld genomen hebben gebruikers een hogere leeftijd, hebben zij een hoger inkomen en hebben zij een hoger opleidingsniveau. 75% van de burgers kent de giftenaftrek, maar slechts een kleine groep kent de details van de regeling. Circa 20% van de gevers in Nederland komt in aanmerking voor de giftenaftrek. Binnen de groep die de regeling kent en ervoor in aanmerking komt gebruikt 70% hem ook daadwerkelijk
- De totale giftenaftrek door bedrijven bedraagt jaarlijks circa €20 miljoen, terwijl bedrijven circa €1,4 miljard aan goede doelen schonken. Het budgettaire beslag van de giftenaftrek bij bedrijven bedraagt circa € 5 miljoen. Circa 0,5% van de Vpb-plichtigen gebruikt de giftenaftrek. Grotere bedrijven gebruiken relatief vaker de giftenaftrek.
- In de periode 2008-2014 was circa 35% van de giftenaftrek aan periodieke giften toe te schrijven. De periodieke giften kenden een val in 2012, vermoedelijk vanwege de wijziging in het aangifteformulier. De periodieke giften kenden een stijging vanaf 2014, vermoedelijk door het afschaffen van de verplichte notariële akte. Gemiddeld geven de volgende groepen relatief vaak periodiek: jongeren, personen met een hoog inkomen en personen met een hoog opleidingsniveau.
- Het totaal aantal gevers aan cultuur is van 112.000 in 2012 en 114.000 in 2013 gedaald naar 97.000 in 2014. Gemiddeld maakte circa 1,5% van de IB-plichtigen gebruik van de culturele multiplier. De opgevoerde giften aan cultuur zijn van €215 miljoen in 2012 en €222 miljoen in 2013 gedaald naar €202 miljoen in 2014. Het aantal periodieke giften aan cultuur is met circa 25% toegenomen tussen 2012 en 2014, terwijl het aantal eenmalige giften met 15% is gedaald. De culturele multiplier kent een omvang van circa €24,5 miljoen in 2012 en 2013 en een omvang van €17,3 miljoen in 2014. Dit komt overeen met een gemiddeld jaarlijks budgettair beslag van circa €9 miljoen. Gevers aan cultuur zijn gemiddeld van hogere leeftijd, hebben een hoger inkomen en hebben een hoger opleidingsniveau dan gevers aan andere doelen. Circa 0,1% van de bedrijven voert giften aan cultuur op. Het aantal bedrijven dat giften aan cultuur opvoert is wel toegenomen van 400 in 2012 tot 500 in 2014.
- Er zijn slechts acht steunstichtingen SBBI in de periode 2012-2016. Er is in deze periode wel €140 miljoen giften aan steunstichtingen SBBI opgevoerd en de post is ruim 115.000 maal opgevoerd. Dit zou erop kunnen duiden dat niet alle IB-aangiften correct zijn ingevuld (bewust dan wel onbewust).

iv. Samenhang met andere instrumenten

De culturele multiplier is ingevoerd om het terugschroeven van overheidssubsidies te compenseren.

I. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen

Het is een beperking dat er niet altijd een volledig goede counterfactual is. Het is alleen bekend hoeveel iedere burger en ieder bedrijf geeft bij aanwezigheid van de giftenaftrek. Omdat de giftenaftrek al zo lang bestaat is niet bekend wat zij hadden gedaan bij afwezigheid van de giftenaftrek. Dit is wel gevraagd in de enquêtes maar het gedrag van burgers en bedrijven kan niet worden waargenomen bij afwezigheid van de giftenaftrek. Nu is gekeken naar de reacties van burgers en bedrijven op marginale verschillen van de regeling. Het is onbekend of de reactie lineair verband houdt met de omvang van de toe- of afname van het belastingvoordeel via de giftenaftrek. Daarom kan nu niet volledig bewezen worden dat de giftenaftrek effectief is.

(Voor de culturele multiplier geldt dit niet, omdat deze recenter is ingevoerd. Hierdoor kan een vergelijking met en zonder en voor en na gemaakt worden, met andere woorden een difference-in-difference analyse.)

m. Kwaliteit van de evaluatie

In de evaluatie zijn met de geldende beperkingen de doeltreffendheid en doelmatigheid zo goed als mogelijk onderzocht.

n. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Nee.

o. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

De regeling wordt periodiek geëvalueerd. Ons advies is om dit voort te zetten. Afhankelijk van de wijzigingen in de regeling kan bepaald worden of een econometrische analyse zinvol is.

p. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[6] DSP (2017). Evaluatie Programma Ondernemerschap Cultuur '13-'16

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing

- i. Titel: Ondernemerschap in Cultuur - Evaluatie van het Programma Ondernemerschap Cultuur 2013-2016
- ii. Verschijningsjaar: 2017
- iii. Auteur: DSP-groep
- iv. Opdrachtgever: Ministerie van OCW

b. Evaluatie [ja/nee]

Ja

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post (meta-evaluatie, vooral gebaseerd op bestaand materiaal)

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera)

Programma-subsidie

e. Doelgroep(en) van het instrument

Doelgroep Programma Ondernemerschap Cultuur (afhankelijk van programmaonderdeel): instellingen en makers in de culturele sector, te weten:

- i. Kleine culturele instellingen en individuele kunstenaars en creatieve makers (zzp'ers)
- ii. Culturele ANBI's
- iii. Artistiek en zakelijk leidinggevend van culturele instellingen die wel en niet overheidssubsidie ontvangen.

f. Budgettaire omvang van het instrument

De middelen voor het programma bedragen € 3,4 miljoen per jaar en worden als volgt verdeeld:

Programmaonderdeel	Jaarlijks budget (in €)
Versterken ondernemerschap individuele creatieve makers (zzp'ers) & kleine instellingen	1.575.000
Makelaarsfunctie cultuurmecenaat	900.000
Leiderschapsprogramma cultuursector	800.000
Onderzoek & monitor	125.000
Totaal	3.400.000

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee])

- i. Jaar van evaluatie: 2017
- ii. Evaluatieperiode: 2013-2016
- iii. Evaluatiemethoden:
 - Deskstudie van bestaand materiaal
 - Interviews met stakeholders op programmaniveau (o.a. leden van de stuurgroep, vertegenwoordigers van brancheorganisaties en de Raad voor Cultuur)
 - Type gegevens: voornamelijk kwalitatief, maar soms ook kwantitatief. Kwantitatieve gegevens:
 - Deelname aan Wijzer Werven onder BIS-instellingen
 - Communicatie over de Geefwet naar omvang 2013
 - Communicatie over de Geefwet naar omvang 2015
 - Bijdragen van bedrijven in de vorm van giften en sponsoring aan cultuur (in miljoenen euro's)
 - Aandeel structurele subsidies in de totale inkomsten (inclusief incidentele subsidies) van BIS-instellingen in 2013 en 2015
 - Verdeling eigen inkomsten BIS instellingen 2015
 - Ontvangen subsidie decentrale overheden BIS-instellingen in miljoen euro (65 instellingen)
 - Financieringsmix Fonds Podiumkunsten
 - Financieringsmix VSCD-podia 2011-2015
 - Financieringsmix musea totaal 2011-2015
 - Financieringsmix rijksgesubsidieerde musea 2011-2015
 - Financieringsmix niet rijksgesubsidieerde musea (overigens geregistreerd) 2011-2015
 - Financieringsmix niet rijksgesubsidieerde musea (niet geregistreerd) 2011-2015
 - Ontwikkeling eigen inkomstenpercentage BIS-instellingen 2013-2015
 - Eigen inkomsten BIS-instellingen 2015 (€ en percentages)
 - Controlegroep: Nee

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie)

- i. Doel:
 - Hoofddoel: het vergroten van ondernemerschap in de culturele sector, waardoor de sector meer eigen inkomsten gaat verwerven (p.4), waarmee de (relatieve) subsidieafhankelijkheid van de sector wordt teruggedrongen.
 - Subdoel 1: De kennis van cultuur bij (potentiële) private financiers en andere partijen vergroten.
 - Subdoel 2: De geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector vergroten.

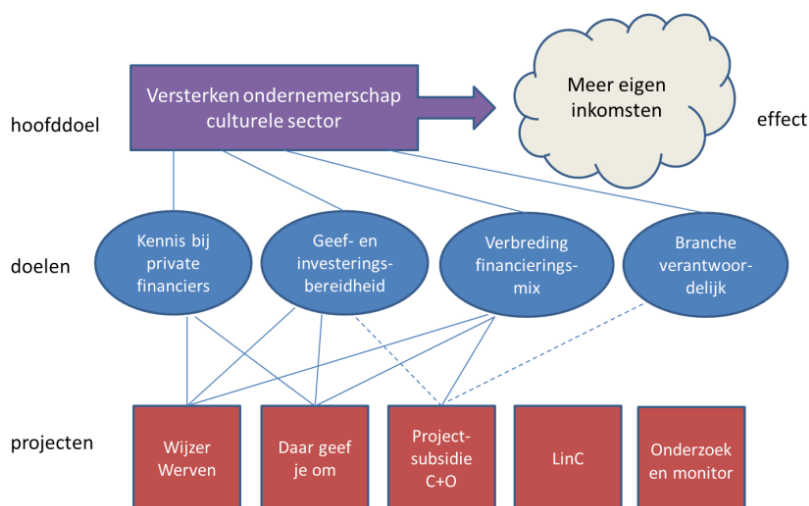
- Subdoel 3: De financieringsmix van instellingen (in de basisinfrastructuur) verbreden.
 - Subdoel 4: De verantwoordelijkheid van de branche voor ondersteuning op het gebied van ondernemerschap vergroten.
- ii. Beleidstheorie:

“Het programma bestaat uit een aantal - nadrukkelijk tijdelijke - activiteiten en projecten, die het ministerie langs drie lijnen ordent:

- i. *Stimuleren van een geefcultuur*
 - *Communicatie over Geven aan Cultuur. Hiertoe is een website ontwikkeld (daargeefjeom.nl) en een campagne opgezet. Deze liep van 2013 tot eind 2014.*
 - *De oprichting van een makelaarsfunctie voor het cultuurmecenaat. Dit leidde via een aanbesteding tot een opdracht aan de projectorganisatie ‘Wijzer Werven’.*
- ii. *Ondersteunen van culturele instellingen en makers*
 - *Bevordering van ondernemerschap bij makers en kleine instellingen. Deze taak is met een projectsubsidie belegd bij Cultuur+Ondernemen.*
 - *De uitvoering van een leiderschapsprogramma. Dit leidde via een aanbesteding tot een opdracht aan de projectorganisatie LinC.*
- iii. *Onderzoek en monitor*
 - *Onderzoek naar de sociale en fiscale aspecten van cultuurmecenaat. Hierin speelt de evaluatie van de Geefwet een belangrijke rol.*
 - *Een monitor van het ondernemerschap bij instellingen in de BIS en instellingen die door cultuurfondsen worden gesubsidieerd. Hierin speelt de norm voor eigen inkomsten een rol die voor de periode 2013-2016 is bepaald.*
 - *Onderzoek naar de invloed van de economie op de culturele sector” (p.12)*

Beschrijving projecten:

Projecten	Beschrijving
Makelaarsfunctie cultuurmecenaat (Wijzer Werven)	Het adviseren én begeleiden, zijnde training en coaching, van culturele ANBI's (bij hun strategieontwikkeling) op het vlak van hun financieringsmix en fondsenwerving en alle daarmee samenhangende activiteiten alsmede de uitvoering daarvan.
Daar geef je om	Uitvoering van de campagne 'Cultuur, daar geef je om', met als doel het geven aan cultuur bevorderen en culturele instellingen ondersteuning bieden op het gebied van fondsenwerving. In de campagne wordt informatie verstrekt en de voordelen van de Geefwet nader uiteengezet. Ook is een website ontwikkeld: daargeefjeom.nl, met als doel informatieverstrekking over 'geven aan cultuur'.
Project subsidie C+O	Projectsubsidie voor Cultuur+Ondernemen voor het bevorderen van ondernemerschap bij makers (zzp'ers) en kleine instellingen, middels trainingen, advies en begeleiding, en deelprogramma's gericht op marktverruiming, governance, verruiming van financiële mogelijkheden en de ontwikkeling & verspreiding van kennis over ondernemerschap
Leiderschapsprogramma cultuursector (LinC)	Uitvoering van een leiderschapsprogramma, met als doel deelnemers uit te rusten met de juiste kennis en vaardigheden opdat zij niet alleen nu maar ook in de toekomst vanuit een leidinggevende rol innovatief, kundig en krachtig kunnen inspelen op veranderingen in de Nederlandse culturele sector.
Onderzoek en monitor	Bestaat uit onderzoek naar de sociale en fiscale aspecten van cultuurmecenaat, een monitor van het ondernemerschap bij instellingen in de BIS en instellingen die door cultuurfondsen worden gesubsidieerd en een onderzoek naar de invloed van de economie op de culturele sector.



Indicatoren (cultuurdeelname):

- i. Deelname aan Wijzer Werven onder BIS-instellingen

Legitimatie:

- i. *"Het programma startte in een periode van economische recessie en bezuinigingen op cultuur, waardoor overheid en sector de focus op ondernemerschap als zeer urgent voelden."* (p. 4).
- ii. *"In de kabinetsbrief Meer dan Kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid uit 2011 gaf de toenmalig staatssecretaris uitwerking aan de bezuiniging van het Rijk, maar kondigde ook een programma aan om het ondernemerschap in de cultuursector te versterken. In de 'Beleidsbrief programma ondernemerschap in de culturele sector, van de staatssecretaris van OCW van 31 mei 2013 wordt als doel van het Programma Ondernemerschap Cultuur benoemd dat aan het eind van het programma het culturele ondernemerschap in de culturele sector (instellingen en makers) is versterkt."* (p. 6).
- iii. *"Een belangrijk doel van het programma is het terugdringen van de subsidieafhankelijkheid. Als het aandeel van de subsidie in de totale inkomsten afneemt is sprake van een afname van de subsidieafhankelijkheid. Het gaat om een relatieve onafhankelijkheid, want zonder subsidie kunnen veel culturele instellingen niet voortbestaan of althans geen activiteitenprogramma uitvoeren met eenzelfde kwaliteit en omvang."* (p. 38)

b. Resultaten:

- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³²²)
 - *"Het hoofddoel, meer eigen inkomsten, is bereikt: het eigen inkomstenpercentage is tijdens de looptijd van het programma over de hele linie toegenomen. Het aandeel subsidie is lager dan de periode voorafgaand aan de start van het programma. De publieksinkomsten en het totaal aan eigen inkomsten zijn in de periode 2013-2016 toegenomen. Het daarmee samenhangende subdoel [1] van het verbreden van de financieringsmix is daarmee ook bereikt."* (p. 4)
 - *"Een ander subdoel van het programma, een toename van de geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector [2] is ook bereikt. Giften aan cultuur zijn in de periode 2009-2013 afgenomen maar nemen in 2015 weer toe tot boven het niveau van 2009. Het subdoel dat de branche de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van ondernemerschap over zou nemen [3] is niet bereikt. Het behalen van het subdoel dat de kennis van cultuur bij private financiers en andere partijen vergroot is [4], kunnen wij op basis van de beschikbare documentatie niet beoordelen."* (p.4)

³²² Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsvaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

- *"De vraag of de gecombineerde activiteiten uit het programma ertoe hebben geleid dat in de hele culturele sector het ondernemerschap versterkt is, is door het ontbreken van een nulmeting niet te bepalen. Vast staat dat het programma slechts een deel van de culturele sector heeft bereikt en dat de kennisoverdracht naar niet-deelnemers beperkt is geweest. Het feit dat de economie is aangetrokken heeft ertoe geleid dat delen van de culturele sector hun eigen inkomsten hebben kunnen vergroten."* (p. 5)
- *"Vast staat dat het programma slechts een deel van de culturele sector heeft bereikt en dat de kennisoverdracht naar niet-deelnemers (aan het programma) beperkt is geweest. Het feit dat de economie is aangetrokken heeft ertoe geleid dat delen van de culturele sector hun eigen inkomsten hebben kunnen vergroten."* (p. 5)
- *"Een aantal geïnterviewden geeft daarbij wel aan dat de inbedding van cultureel ondernemerschap binnen culturele organisaties en de effecten van een sterkere externe positionering langer de tijd vragen dan de vier jaar die Wijzer Werven beschikbaar heeft. Volgens de geïnterviewden is Wijzer Werven er goed in geslaagd om culturele ANBI's actief met elkaar in contact te brengen ten behoeve van peer learning."* (p. 22)
- *"Hoewel een voorwaarde in de aanbesteding heeft LinC (vooralsnog) geen onderzoek uitgevoerd naar het effect van de leergang op deelnemers, op de organisaties waar de deelnemers werkzaam zijn en op de culturele sector als geheel (maar de laatste leergang loopt nog). Hierover kunnen wij dus geen uitspraken doen."* (p. 23-24)
- *"De kennis van cultuur bij (potentiële) private financiers en andere partijen is vergroot Er is geen onderzoek (0-meting en vervolgonderzoek) gedaan naar de kennis van cultuur bij private financiers en andere partijen. Het doel is ook niet nader geoperationaliseerd binnen het programma Ondernemerschap Cultuur. Daarom kunnen we geen uitspraken doen over het doelbereik."* (p. 27)
- *"De noodzaak voor de culturele sector om andere inkomstenbronnen dan subsidie aan te boren bestond al voorafgaand aan de start van het programma maar werd zeer urgent door de bezuinigingen die overheden doorvoerden. Met name de urgentie door bezuinigingen en de tijdgeest (meer ondernemend) heeft effect gehad op het vergroten van de eigen inkomsten in de culturele sector. Dat effect is niet een op een aan de projecten uit het programma toe te schrijven of anders gezegd, we kunnen niet stellen dat als de projecten er niet geweest waren, het effect niet was opgetreden. Te stellen dat de projecten daarmee geen effect hebben gehad is ook niet te onderbouwen, uit de bestaande onderzoeken zien we dat de projecten in meer of mindere mate de weerbaarheid van (onderdelen) van de sector hebben vergroot en het bewustzijn over ondernemerschap hebben versterkt. Het eigen inkomstenpercentage is tijdens de looptijd van het Programma Ondernemerschap Cultuur over de hele linie toegenomen en de kennis over ondernemerschap is vergroot."* (p. 39)
- Score effectenladder: 3 = waarschijnlijk (in)effectief (cijfers over doelgroepbereik beschikbaar, positieve effecten en theoretische onderbouwing, maar geen controlegroep en nulmeting). Hierbij moet dus wel de kanttekening worden geplaatst dat maar een deel van de culturele sector is bereikt en dat de periode van 4 jaar eigenlijk te kort was.

ii. Bevindingen doelmatigheid

"Bij de opzet en uitvoering van het programma maakte het ministerie van OCW gebruik van drie zogenaamde lijnen (stimuleren van geefcultuur, ondersteunen van culturele instellingen en makers en onderzoek en monitor). Deze drie lijnen leverden een positieve bijdrage aan de ordening van de uit te voeren projecten, een dergelijke toevoeging past echter minder goed in de theorie van programmamanagement waarin projecten aantoonbaar bij moeten dragen aan de programmadoelen. Vanuit de programmasturing kregen programmaonderdelen/projecten voorwaarden mee ten aanzien van onderzoek en evaluatie. Slechts één programmaonderdeel/project heeft aan die voorwaarden voldaan. En een van de programmaonderdelen/projecten behoort feitelijk niet tot het programma maar betrof een voortzetting van een reeds bestaande subsidierelatie door een projectsubsidie uit het programma." (p. 40).

iii. Bevindingen doelgroepenbereik

- *"Zowel LinC als Wijzer Werven hebben het afgesproken aantal deelnemers (bijna) bereikt. (Met Cultuur+Ondernemen zijn geen afspraken gemaakt over aantallen deelnemers)." (p. 42)*
- *"De campagne 'Cultuur, daar geef je om' is onvoldoende doorgedrongen tot culturele instellingen, blijkt uit onderzoek uit 2013. Ook het publiek kende de campagne onvoldoende (en daarmee ook de Geefwet), aldus culturele instellingen." (p. 42)*
- *"Vast staat dat het programma slechts een deel van de culturele sector heeft bereikt en dat de kennisoverdracht naar niet-deelnemers beperkt is geweest." (p. 5).*

iv. Samenhang met andere instrumenten

"Naast het programma voert het Rijk een aantal andere maatregelen door om de cultuursector te ondersteunen, die echter geen onderdeel uitmaken van het programma:

- *In de Geefwet (vanaf 1 januari 2012) is een zogenoemde 'multiplier' opgenomen die het doen van giften aan geregistreerde culturele instellingen aantrekkelijker maakt.*
- *De overheid heeft een convenant gesloten met de filantropische sector: 'Ruimte voor Geven'.*
- *Ondernemerschap is een belangrijke voorwaarde voor instellingen om voor rijksfinanciering voor 2013-2016 in aanmerking te komen. Er geldt een toetredingsnorm voor de culturele basisinfrastructuur 2013-2016 van 17,5% - 21,5 eigen inkomsten." (p. 11).*

c. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen

- i. Door het ontbreken van een nulmeting kon niet bepaald worden of de gecombineerde activiteiten uit het programma ertoe hebben geleid dat in de hele culturele sector het ondernemerschap versterkt is (p. 5). Hierdoor was het op sommige onderdelen lastig om harde uitspraken te doen. (zie ook onder m.)
- ii. Van twee deelprogramma's (LinC en Cultuur+Ondernemen) waren geen effectevaluaties beschikbaar. Hierdoor was het lastig te bepalen wat de effecten van de programma's waren. De optie om een enquête uit te zetten onder de deelnemers van deze programma's werd door de uitvoerders afgewezen. Aanvullend (nieuw) onderzoek naar uitvoering, tevredenheid of effectiviteit maakte derhalve geen onderdeel uit van deze evaluatie.

d. Kwaliteit van de evaluatie

Goede kwaliteit. Door het ontbreken van effectevaluaties van twee programma's, het ontbreken van een nulmeting en het ontbreken van bepaalde gegevens was het lastig een uitspraak over bepaalde zaken en relaties te doen.

e. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Ja, namelijk:

- i. een vergelijking van eigen inkomsten, publieksinkomsten en overige bijdragen onder de gesubsidieerde instellingen (de financiële data heeft OCW) tussen instellingen die wel- en niet hebben deelgenomen aan WW;
- ii. operationalisering van de beoogde kennisontwikkeling;
- iii. kwalitatief onderzoek naar de impact van Linc, C+O en WW over langere termijn.

f. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

- i. De financieringsmix: Voor de BIS als totaal was er een nulmeting, maar er kon geen onderscheid gemaakt worden tussen wie wel en niet deelgenomen had aan WijzerWerven, Linc of C+O. Dit zou een diff-in-doff vergelijking mogelijk maken.
- ii. Giften (kwantitatief). OCW heeft een nulmeting voor het niveau van giften en het gebruik van de giftenaftrek, maar niet specifiek van de ontwikkeling van giften bij deelnemers van WijzerWerven. Dit onderscheid helpt om beter het effect van WijzerWerven vast te stellen.

-
- iii. Kennisontwikkeling (nu subjectief gemeten, impact is pas op langere termijn vast te stellen): de deelnemers van C+O zijn achteraf gevraagd hun tevredenheid en wat ze geleerd hebben in hun trajecten. Een nulmeting op dit punt (en betere operationalisering) zou helpen om beter het effect van C+O vast te stellen.

g. Reactie/toevoeging van OCW:

“de impact van dit programma op cultuurdeelname is behoorlijk zwak. De interventie was op het niveau van de makers en de instellingen, en hun financiën, niet het publiek of zelfs de publieksinkomsten. Het enige subdoel dat er misschien direct aan raakt is de geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector, maar dat gaat zeker niet alleen over individuen.”

“De onderzoekers constateerden toentertijd wel dat het programma zich richtte op een (te) smalle definitie van ondernemerschap (alleen financieel): In 2012 heeft het ministerie van OCW bewust gekozen voor een smalle definitie van ondernemerschap, die paste in de context op dat moment. Cultureel ondernemerschap is echter meer dan ‘eigen inkomsten’. Bij het stimuleren van ondernemerschap in de culturele sector in de actuele context past een bredere definitie van ondernemerschap. Voor die definitie kan teruggegrepen worden op de periode voorafgaand aan de economische recessie (zoals de definitie gehanteerd door de Commissie Cultuurprofijs). Bij een bredere definitie past een stimulans om eigen inkomsten te vergroten, maar ook het versterken van leiderschap en (zakelijk en artistiek) ondernemerschap, het professionaliseren van fondsenwerving, vernieuwen van marketing en publieksbinding, nieuwe businessmodellen, het vergemakkelijken van allianties met andere sectoren en het benoemen en verzilveren van maatschappelijke waarden.”

Wat OCW van de evaluatie heeft geleerd:

“

- a. dat wij met zo'n programma nooit de hele sector hadden kunnen bereiken, en dat we t.b.v. de evaluatie meer hadden moeten focussen op impact van de programmaonderdelen op de deelnemers.
- b. dat de duur van het programma te kort was grote impact te maken (of om het te meten) en
- c. dat verschillende doelen onvoldoende (of niet goed) geoperationaliseerd waren.”

Wat OCW met de uitkomsten van de evaluatie heeft gedaan en expliciet heeft gemaakt in hun werkplannen:

“

- a. Stimulans van ondernemerschap is niet meer een tijdelijke beleidsinspanning, maar structureel beleid.
- b. De definitie van cultureel ondernemerschap is verbreed. Vergroting en diversificatie van inkomsten is nog wel relevant, maar de kennisontwikkeling in de sector gaat ook over ondernemersvaardigheden, verdienmodellen, maatschappelijke waarde en gezonde bedrijfsvoering. Wij zijn afgestapt van de E.I.%, wat snel schommelt als de subsidies omhoog of omlaag gaan.
- c. Met PPO stimuleren we ontwikkeling van de human capital van de sector, niet individuele instellingen, en hebben we meer oog voor de langere termijn.
- d. Wij hebben beleid gevormd om de sector meer te betrekken en verantwoordelijk te laten zijn voor het A&O beleid.
- e. Wij werken minder aanbodgericht (Linc, PPO, WW, cursussen van C+O) en meer vraag gericht (Platform ACC, PPO, C+O in de BIS).”

[7] Berenschot (2018). Gemeentelijke bestedingen BK & Vormgeving

o. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing

- i. Titel: Gemeentelijke bestedingen aan Beeldende Kunst & Vormgeving
- ii. Verschijningsjaar: 2018

- iii. Auteur: Berenschot
- iv. Opdrachtgever: OCW

p. Evaluatie [ja/nee]

Ja

q. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post

r. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera)

Decentralisatie-uitkering Beeldende Kunst & Vormgeving

“De DU BKV komt voort uit de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving, een specifieke uitkering die tot en met 2008 werd uitgekeerd aan twaalf provincies en veertien gemeenten. In de beleidsbrief beeldende kunst (december 2007, Kamerstuk 28 989, nr. 61) is deze uitkering gewijzigd in een decentralisatieuitkering aan 35 gemeenten.¹ Uit verschillende onderzoeken bleek dat de Geldstroom BKV als instrument weinig effectief en efficiënt was.² Daarnaast sprak het kabinet met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) af «de bestuurlijke drukte» te beperken door een sterke vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. In plaats van de specifieke uitkering is toen het instrument van de decentralisatieuitkering geïntroduceerd.”¹⁹²³

s. Doelgroep(en) van het instrument

In dit rapport brengen wij de omvang van de middelen in beeld die de 36 gemeenten - en een onderverdeling daarbinnen naar G4 (vier grote steden) en G9 (de negen voornaamste steden qua cultuur) - in 2016 afzonderlijk hebben besteed aan beeldende kunst & vormgeving, inclusief de middelen die zij van het Rijk uit de DU-BKV ontvangen. (p. 3).

t. Budgettaire omvang van het instrument

De 36 gemeenten die een uitkering ontvangen in het kader van de DU-BKV hebben in 2016 gezamenlijk €121,4 mln besteed aan beeldende kunst & vormgeving. De gemeenten hebben samen zelf 8 keer zoveel hebben bijgelegd voor beeldende kunst & vormgeving als er aan rijksmiddelen in 2016 is uitgekeerd via de DU-BKV, ter hoogte van €13,5 mln (p. 7).

u. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee])

- i. Jaar van evaluatie: 2018
- ii. Evaluatieperiode: 2016-2017
- iii. Evaluatiemethoden:
 - Schriftelijke enquête onder 36 gemeenten
 - Telefonisch interview onder 18 van de 36 gemeenten
 - Doel van de evaluatie: “Het doel van de evaluatie is te achterhalen hoe de DU-KBV bijdraagt aan het behalen van drie doelen waarvoor de middelen worden verstrekt. Deze doelen, opgenomen in de Meicirculaire 2008, zijn: 1. het bieden van ruimte aan talent 2. het verbeteren van de relatie tussen productie en presentatie, tussen aanbod en publiek 3. het versterken van de kracht/professionalisering van de sector” (p. 5)
 - Type gegevens: financieel, beperkt kwantitatief (absolute aantallen in tabellen) en kwalitatief.
 - Controlegroep: Nee

³²³ [Brief regering; Decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving - Nieuwe visie cultuurbeleid - Parlementaire monitor](#)

v. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie)

- i. Doel: De DU-BKV kent drie doelstellingen, te weten: 1. het bieden van ruimte aan talent 2. het verbeteren van de relatie tussen productie en presentatie, tussen aanbod en publiek 3. het versterken van de kracht/professionalisering van de sector (p. 11)
- ii. Beleidstheorie: Er bestaat beperkte aandacht voor de beleidstheorie: "Hoe motiveren de gemeenten hun inzet van bepaalde beleidsinstrumenten bij de DU-BKV? Dat is dus eigenlijk de vraag naar de achterliggende beleidstheorie; die vraag kan dan beantwoord worden door een toelichting van de gemeenten en door een analyse van de antwoorden door het bureau; heel uitvoerig zal dit niet kunnen; aan het bureau wordt gevraagd om hier paar scherpe vragen voor te bedenken" (p. 18). Deze beleidstheorie wordt echter niet geëxpliciteerd en bovendien betreft de verwijzing hier niet de beleidstheorie op het landelijk niveau.
- iii. Indicatoren (cultuurdeelname): De term indicator wordt niet gehanteerd in de evaluatie, maar er worden wel indicatoren gebruikt (weinig relatie met cultuurdeelname), o.a.:
 - Aantal inwoners gemeenten
 - Bestedingen beeldende kunst en vormgeving (€)
 - Uitkering DU-BKV (€)
 - Matching (%)
 - Besteding over verschillende instrumenten (€, %)
 - Tellingen van instrumenten die bijdragen aan de drie doelstellingen
- iv. Legitimatie: "In maart 2008 verscheen het rapport van de commissie Lodders, waarin de kunsten niet langer tot de kerntaken van de provincies werden gerekend. Mede gelet daarop waren er rijkskortingen op het Provinciefonds. De minister van OCW ging de rijkstaken eveneens nauwkeuriger beschrijven in de brief 'Beleid beeldende kunst' van december 2007. Door dit alles werden ook de taken van de gemeenten verder verhelderd. Gevolg was dat het Rijk per 2009 de beeldende kunstgelden ging verdelen onder 36 gemeenten met als criteria groter dan 90.000 inwoners en/of provinciehoofdstad. Dit gebeurde in de vorm van een decentralisatie-uitkering, een nieuw type uitkering in Gemeente- en Provinciefonds die per 2009 bestaat. Hierbij spreken de overheden in wisselende samenstellingen op voet van gelijkwaardigheid samen bepaalde beleidsdoelen af met daaraan gekoppelde middelen." (p. 16)

w. Resultaten:

- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³²⁴)

"Aan alle gemeenten is gevraagd in hoeverre instrumenten voor beeldende kunst & vormgeving bijdragen aan de doelstellingen van de DU-BKV, te weten het bieden van ruimte aan talent, het verbeteren van de relatie tussen productie en presentatie, tussen aanbod en publiek en het versterken van de kracht/professionalisering van de sector. Het blijkt dat gemeenten vinden dat de meeste instrumenten aan een of meer doelstellingen bijdragen, in het bijzonder presentatie-instellingen. Het onderzoek is verrijkt met kwalitatieve informatie uit telefonische interviews met de helft van de gemeenten. Gemeenten geven daarin aan dat de DU-BKV zowel inhoudelijk als financieel van waarde is en ongewijzigd kan worden gecontinueerd. De DU-BKV wordt gezien als aanjager voor andere financiers, als stimulans voor vernieuwing van de sector en als vliegwiel voor gemeentelijk beleid rond beeldende kunst & vormgeving. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is aannemelijk dat de DU-BKV een effectief beleidsinstrument is, dat bijdraagt aan de daarvoor geformuleerde doelstellingen." (p. 3)

"Het is lastig om de effectiviteit in het kader van dit onderzoek per gemeente vast te stellen. Het voorstel is om de benadering van de effectiviteit (lees: behalen van de doelstellingen) via de volgende twee vragen vorm te geven. Het onderzoeksbureau wordt gevraagd om mee te denken over de operationalisering van de

³²⁴ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsbeoordeling](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

onderzoeksvraag. - Doen gemeenten zelf onderzoek naar de effectiviteit, en zo ja wat blijkt daaruit? - Wat is het oordeel van de G36-beleidsmedewerkers zelf over de effectiviteit van de DU-BKV?" (p. 19)

Score effectladder: 2 = potentieel (in)effectief (onderzoek is vooral beschrijvend en kwalitatief; geen gebruik van een controlegroep)

ii. Bevindingen doelmatigheid

De evaluatie doet geen onderzoek naar doelmatigheid hoewel er wel gekeken wordt naar matching: *"De matching is vrijwel 800%, dat betekent dat deze gemeenten samen zelf 8 keer zoveel hebben bijgelegd voor beeldende kunst & vormgeving als er aan rijksmiddelen in 2016 is uitgekeerd via de DU-BKV. In het rapport staan de bestedingen en de (sterk wisselende) matching per gemeente weergegeven. De meeste gemeenten besteden veel meer dan de uitkering uit de DU-BKV, maar enkele gemeenten besteden minder dan dat bedrag. De gemeenten besteden samen verreweg het meeste aan beeldende kunstmusea, in 2016 namelijk € 76 mln, dat is 63% van de totale bestedingen van de gemeenten aan beeldende kunst & vormgeving. De overige middelen worden besteed aan diverse instrumenten, waarbij een toename te zien is van bestedingen aan presentatie-instellingen, ateliers en broedplaatsen, ten koste van aankoop- en beheerbudgetten voor kunstcollecties"* (p. 3)

iii. Bevindingen doelgroepenbereik

Doelgroepenbereik is geen onderdeel van de evaluatie. Hooguit wordt nagegaan in welke mate gesubsidieerde cultuurinstrumenten bijdragen aan het verbeteren van de relatie tussen aanbod en het publiek (p. 12).

iv. Samenhang met andere instrumenten

Geen aandacht voor andere instrumenten uit de beleidstheorie cultuurdeelname, wel op lokaal niveau (p. 12).

x. **Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen**

Op lokaal niveau wordt nauwelijks geëvalueerd. *"Slechts één van de 36 gemeenten, Den Bosch, doet specifiek onderzoek naar de effectiviteit van de DU-BKV. De uitkomst aldaar is dat het een zeer effectief instrument is. De gemeente Den Bosch stelt hierbij: "de beeldende kunst & vormgeving-budgetten vormen precies de basis die nodig is om onder ons eigen beleid als vliegwiel te functioneren." Een vaak genoemde reden voor de overige gemeenten om geen onderzoek te doen is het feit dat de uitkering niet geoormerkt is. Wel evalueren de gemeenten het algemeen cultuurbeleid en soms ook het gemeentelijk beeldende kunst & vormgeving-beleid. Toch hebben vrijwel alle gemeenten die wij hebben geïnterviewd een vrij duidelijk beeld over de effectiviteit van de regeling en de middelen. De DU-BKV wordt gezien als aanjager voor andere financiers en stimulans voor vernieuwing van de sector."* (p. 13)

y. **Kwaliteit van de evaluatie**

- i. De evaluatie is vooral beschrijvend (registreren van uitgaven en matching) en beperkt verklarend (is de BU-BVK effectief).
- ii. De evaluatie besteedt geen aandacht aan doelmatigheid.
- iii. Gegeven de vraagstelling wel correct uitgevoerd.

z. **Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**

Nee. Instrument lijkt zich niet direct op cultuurdeelname te richten en daarom minder relevant voor deze beleidsdoorlichting.

aa. **Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**

- i. Evaluatie minder beschrijvend en meer verklarend maken
- ii. Vergelijking met steden/regio's die geen DU-BKV ontvangen (of meer vergelijkingen tussen groepen).
- iii. Meta-evaluatie (op basis van evaluaties door steden). Pleit Berenschot ook voor.

bb. Reactie/toevoeging van OCW:

Voor de volgende BIS-periode kan er mogelijk een herijking van de verdeling van de decentralisatie-uitkering beeldende kunst & vormgeving komen. Of een gemeente in aanmerking komt voor de DU hangt namelijk af van het aantal inwoners. In de tussentijd zijn sommige gemeenten gegroeid en over de grens van 90.000 heengegaan.

cc. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[8] Visitatiecommissie cultuurfondsen (2018)

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;

- i. Titel: Rapport Visitatiecommissie Cultuurfondsen 2018
- ii. Verschijningsjaar: 2018
- iii. Auteurs: M. Lückérath, N. Azough, F. De Clerck, S. de Leeuw, R. Rienstra en J. Gerritsma (onafhankelijke visitatiecommissie)
- iv. Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

b. Evaluatie [ja/nee];

Ja (visitatie)

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);

Structurele bekostiging van de rijkscultuurfondsen door OCW

e. Doelgroep(en) van het instrument;

Directe doelgroepen: De zes rijkscultuurfondsen, te weten:

- i. Fonds voor Cultuurparticipatie
- ii. Fonds Podiumkunsten
- iii. Mondriaan Fonds
- iv. Nederlands Filmfonds
- v. Nederlands Letterenfonds
- vi. Stimuleringsfonds Creatieve Industrie

Indirecte doelgroepen: de gebruikers van de regelingen van de rijkscultuurfondsen:

f. Budgettaire omvang van het instrument;

Tabel 32. Meerjarige beschikkingen OCW (bron: Rapport Visitatiecommissie Cultuurfondsen 2018, p. 51)

Rijkscultuurfonds ³²⁵	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds voor Cultuurparticipatie	17,1	22,4	12,4	12,3	12,6	15,4	17,5
Fonds Podiumkunsten ³²⁶	62,9	45,4	46,3	47,5	51,9	61,2	63
Mondriaan Fonds ³²⁷	37,9	27,3	29,2	29,7	32,4	29	36,7

³²⁵ Bron: Rapport Visitatiecommissie Cultuurfondsen 2018, Bijlage 5, pagina 51.

³²⁶ FPK 2013 exclusief frictiegelden.

³²⁷ Mondriaan Fonds 2018: inclusief een eenmalige donatie aan het Aankoopfonds van 5,8 miljoen.

Nederlands Filmfonds ³²⁸	35,4	29,8	49,7	50,2	50,8	51,6	52,6
Nederlands Letterenfonds	11,8	12	10,6	10,8	10,9	11,2	11,9
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie ³²⁹	8,2	13,4	14,5	14,7	14,2	16,5	16,6
Totaal	173,3	150,3	162,7	165,2	172,8	184,9	198,3

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);

- i. Jaar van evaluatie: 2018
 - ii. Evaluatieperiode: 2014-2017
 - iii. Evaluatiemethoden: Deskstudie en visitaties (interviews) per fonds. Voor de deskstudie zijn o.a. zelfevaluatie rapporten, tevredenheidsonderzoeken, stakeholdersonderzoeken en evaluaties van de regelingen van de fondsen gebruikt.
 - iv. Type gegevens: Hoofdzakelijk kwalitatief, daarnaast enkele kengetallen en financiële gegevens (zie Bijlage 5 in het rapport).
 - v. Controlegroep: Nee
- h. Doel van de evaluatie: *"In opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden de zes landelijke publieke cultuurfondsen in 2018 voor de derde keer gevisiteerd. Deze visitatie heeft een beperkte scope. Dit betekent dat zij zich met name richt op de voortgang, opvolging/ implementatie en ontwikkelingen (per fondsen) in het perspectief van de algemene en specifieke aanbevelingen van de visitatie in 2014. De visitatie gaat derhalve in het bijzonder in op visie en beleid, op het tevredenheidsonderzoek dat is uitgebreid met een stakeholdersonderzoek en op de evaluatie van de subsidieregelingen. Er is beperkte aandacht voor onderwerpen als financiën, kengetallen, communicatie en personeelsbeleid (mits het in 2014 geen specifieke aanbeveling bij een van de fondsen betrof)." (p.7)*

i. Beleidsinhoud

Beleidsdoel: Een beleidsdoel ontbreekt. Dat is één van de aandachtspunten van de visitatiecommissie (en tevens de visitatiecommissies uit 2014 en 2010). *"De visitatiecommissie 2010 constateerde dat de fondsen veel inzicht gaven in de omvang, aard en het bereik van de (gesubsidieerde) activiteiten, maar stelde daarnaast dat de fondsen op de vraag 'welk effect dit alles heeft op het realiseren van de aan de missie van de organisatie verbonden doelstellingen' vaak moeilijk antwoord kon geven"* (p.15). De commissie uit 2014 haalde dit punt wederom aan en noemde dat de fondsen gezamenlijk met OCW strategische beleidsdoelstellingen hebben. Hierin spelen namelijk ook de cultuurpolitieke doelen van OCW een rol (p.15). In de evaluatie van 2018 wordt niet ingegaan op het overkoepelende doel van de cultuurfondsen, wel worden de strategische doelen per fonds beschreven. Het overkoepelende beleidsdoel ontbreekt echter. Wel worden de kerntaken van de fondsen beschreven onder de volgende categorieën:

- i. Beleidsvoorbereiding
 - Zorgvuldige procedures
 - Vrije ruimte: experiment, talentontwikkeling en innovatie
 - Internationale promotie en presentatie
 - Belangenbehartiging
 - Organisatiekracht binnen de sectoren
- ii. Beleidsuitvoering: rol als subsidieverstrekker.

³²⁸ Het Nederlands Filmfonds beschikt vanaf 2014 over 20 miljoen jaarlijks extra door de stimuleringsmaatregel filmproductie in Nederland.

³²⁹ Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie bestond in 2012 nog niet: het betreft de rijksmiddelen die naar de voorganger van het fonds gingen voor taakstellingen die in 2013 overgenomen zijn door het fonds.

Beleidstheorie: De beleidstheorie wordt niet geëxpliciteerd in de evaluatie. Zoals hierboven genoemd is dit één van de aandachtspunten (een systematische vertaling van missie en visie in meetbare (SMART) doelstellingen, p.15). Wel wordt genoemd dat het Fonds voor Cultuurparticipatie effectmeting baseert op het 'theory of change'-model.

Indicatoren (cultuurdeelname): indicatoren komen zeer beperkt aan bod. Er worden twee indicatoren benoemd die relateren aan cultuurdeelname:

- i. Bezoekersaantallen: *"Aanvankelijk had de terugval van de subsidiebudgetten 2013-2016 een drastische vermindering van uitvoeringen, producties en presentaties tot gevolg, die gepaard ging met een daling van de bezoekersaantallen. Inmiddels is bij de meeste fondsen het subsidiebudget weer min of meer op het niveau van 2012. Ook de bezoekersaantallen nemen in het algemeen weer gestaag toe."* (p.13). Er wordt geen inzicht gegeven in cijfers.
- ii. Aanvragen bij de verschillende fondsen (bijlage 5, p.52).

Legitimatie: In het onderzoek wordt niet expliciet stilgestaan bij de legitimering van het de (bekostiging van de) fondsen. Wel worden er enkele opmerkingen gedaan die raken aan de legitimatie van overheidsinterventie:

- i. *"De fondsen geven aan dat de rol van belangenbehartiger niet past bij hun positie. De fondsen opereren immers op gepaste afstand van het ministerie van OCW en van de sectoren. Belangenbehartiging door de fondsen laat zich niet verenigen met de onafhankelijke positie die zij moeten hebben ten opzichte van de sector die zij bedienen."* (p.11)
- ii. *"De fondsen voeren ook nu nog diverse 'andere activiteiten' uit die niet zijn geformaliseerd. Deze situatie is vooral ontstaan na het opheffen van de sectorinstituten. Het ministerie van OCW heeft een aantal flankerende activiteiten nergens anders in het veld belegd. De fondsen hebben deze sectorale taken - mede op aandringen van de betrokkenen in de sectoren - opgepakt om geen lacunes te laten ontstaan. Het betreft onder meer de volgende activiteiten: Reflectie en debat, Informatie en kennisvergaring, Coördinatie en afstemming binnen de sectoren."* (p.12)

j. Resultaten:

i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³³⁰):

De doeltreffendheid van de fondsen wordt niet onderzocht. Dat is gezien het ontbreken van (beleids)doelstellingen ook niet goed mogelijk (zie eerder bij 'Beleidsdoel'). Er wordt aangegeven dat de fondsen zich in de afgelopen periode hebben ingespannen om vorm en inhoud te geven aan effectmeting en daar verschillende instrumenten voor hebben ontwikkeld (Fonds voor Cultuurparticipatie, Mondriaanfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie). Het blijft echter complex om effecten van fondsen op de maatschappij en/of de sector te meten, doordat er veel externe factoren zijn die de resultaten beïnvloeden. Resultaten vanuit deze effectmetingen (voor hoever al beschikbaar ten tijde van deze visitatie, het Fonds voor Cultuurparticipatie had destijds namelijk pas recent een aanpak ontwikkeld) worden in het rapport niet aangehaald.

De visitatiecommissie doet wel uitspraken over het functioneren van de fondsen:

- *"De visitatiecommissie is van mening dat de cultuurfondsen goed tot uitstekend functioneren."* (p.9)
- *"De visitatiecommissie concludeert dat de fondsen de aanbevelingen van de visitatiecommissie van 2014 serieus hebben opgepakt. De fondsen hebben zich op vele fronten verbeterd, onder meer op het gebied van governance, culturele diversiteit, de relatie met stakeholders en onderlinge samenwerking."* (p.9)
- *"De fondsen hebben een stevige en gerespecteerde positie in de culturele sector."* (p.13).

³³⁰ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsevaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

- *"De fondsen worden in het algemeen positief gewaardeerd door de subsidieaanvragers en veelal hoger gewaardeerd dan in 2014."* (p. 14)
- *"Het aantal bezwaren is met gemiddeld 2% van alle aanvragen bij de fondsen laag."* (p. 14)
- Ten aanzien van culturele diversiteit: *"De fondsen hanteren niet alleen de code, maar zien ook de intrinsieke waarde van cultureel diverse makers. Deze makers vergroten de diversiteit aan verhalen, stemmen, perspectieven en bieden alternatieve narratieven"* (p. 16).

Score op de effectladder: 1 (mogelijk (in)effectief). De uitspraken zijn gebaseerd op kwalitatieve informatie (deels zelfgerapporteerd).

ii. Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder):

De aandacht voor doelmatigheid is beperkt; naar verwachting door de beperkte scope van de evaluatie (zie later bij punt j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen). Er worden slechts enkele opmerkingen gemaakt die raken aan bedrijfsvoering/efficiëntie/doelmatigheid:

- *"De fondsen hebben in de afgelopen jaren als gevolg van bezuinigingen door fusies, reorganisaties en personeelsverminderingen veel aandacht moeten besteden aan de interne organisatie. De visitatiecommissie heeft de indruk dat de fondsen dit goed gedaan hebben. Ze ontwikkelen zich, zo blijkt, in toenemende mate tot lerende organisaties, met steeds meer aandacht voor reflectie op alle niveaus in de organisatie. Bij een aantal fondsen is op dit vlak nog ruimte voor verbetering."* (p.9)
- *"Bureaucratische aanvraagprocedures: de aanvragers vinden regelmatig de aanvraagprocedure complex en veeleisend of vinden dat het fonds meer flexibel kan zijn."* (verbeterpunt dat voortkomt uit de klanttevredenheidsonderzoeken, p.17)
- *"De fondsen hebben sinds 2014 de samenwerking op het gebied van de interne organisatie verbeterd. Zo is er naast het directeurenoverleg structureel overleg tussen de juristen over bezwaren, tussen de controllers over begrotingsbeheer en verantwoording, tussen de verschillende personeelsvertegenwoordigingen over personeelsaangelegenheden en tussen de communicatiemedewerkers over kennisdeling. Daarnaast zijn werkgroepen gevormd bijvoorbeeld over de zelfevaluaties en over privacy. De fondsen hebben met elkaar gesproken over de bezwaarprocedure om te kijken wat de oorzaken zijn van de verschillen en in hoeverre zij van elkaar kunnen leren."* (p.22)
- *"Het fonds [Podiumkunsten] functioneert effectief en efficiënt, mede dankzij een sterke leiding, een professionele staf en deskundige adviseurs. De werkprocessen zijn goed op orde, aanvragen worden tijdig en professioneel behandeld door medewerkers en adviescommissies. De afhandeling van bezwaren is adequaat. Het aantal bezwaren en beroepszaken is overigens gering, zeker in relatie tot de hoeveelheid aanvragen."* (p.27)
- *"Er is behoefte aan een taalbeleid vanuit de overheid. Door de grote uitdagingen en de versnippering waar het Letterenfonds mee te maken heeft, lijkt het ontbreken van een taalbeleid van de overheid niet bij te dragen aan een efficiënte financiële interventie door het Letterenfonds."* (p.40)

Ook wordt er in relatie tot sommige fondsen aangegeven dat er sprake is van een hoge **werkdruk** (Filmfonds, Letterenfonds, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie). Daarnaast wordt er in bijlage 5 een overzicht gegeven van het aantal **bezwaarschriften** (een mogelijke indicator voor doelmatigheid; veel bezwaarschriften verminderen namelijk de uiteindelijke doelmatigheid van procedures), het **jaarbudget**, **apparaatskosten**, **fte** en **adviseurs**. Hier worden echter geen conclusies aan verbonden.

Score op de effectladder: 1 (mogelijk (in)effectief). De uitspraken zijn gebaseerd op kwalitatieve informatie (deels zelfgerapporteerd).

iii. Bevindingen doelgroepenbereik:

Zie de opmerkingen bij 'Indicatoren (cultuurdeelname)' onder 'h. Beleidsinformatie'. De bevindingen i.r.t de aanvragen zijn als volgt:

Rijkscultuurfonds	2013	2013	2017	2017
	Afgewezen	Gehonoreerd	Afgewezen	Gehonoreerd
Fonds voor Cultuurparticipatie	436	245	601	751
Fonds Podiumkunsten	677	964	757	878
Mondriaan Fonds	1023	557	1196	860
Nederlands Filmfonds	729	482	704	680
Nederlands Letterenfonds	163	245	809	932
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	823	369	1159	520

iv. Samenhang met andere instrumenten:

Het rapport gaat met name in op samenwerking met andere partijen, zoals private fondsen, Dutch Culture en het kunstvakonderwijs. Ook wordt genoemd dat het Mondriaanfonds deel uitmaakt van platform Beeldende Kunst Nederland (p.30) en het Letterenfonds in het KVB Boekwerk (kennis- en innovatieplatform voor de boekensector, p.35). Daarnaast werkt het Letterenfonds in het kader van leesbevorderingsprogramma's o.a. samen met Stichting Lezen, Stichting Lezen en schrijven, de KB, etc. (p.34)

k. **Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;**

- i. De visitatiecommissie heeft de opdracht meegekregen een visitatie met een beperkte scope uit te voeren (p.7). Dat houdt in dat de visitatie zich met name richt op de voortgang, opvolging/implementatie en ontwikkelingen (per fonds) in het perspectief van de algemene en specifieke aanbevelingen van de visitatie in 2014. Dat betekent dat de visitatie zich in het bijzonder richt op visie en beleid, tevredenheidsonderzoek incl. stakeholdersonderzoek en de evaluatie van subsidieregelingen. Voor onderwerpen als financiën, kengetallen, communicatie en personeelsbeleid is beperkte aandacht.
- ii. Externe factoren bemoeilijken effectmetingen voor de fondsen. *"Het blijft voor de fondsen daarom complex om het effect van een fonds op e maatschappij en/of sector te meten"* (p.15).

l. **Kwaliteit van de evaluatie;**

- i. De evaluatie richt zich met name op het functioneren van de fondsen in relatie tot hun kerntaken en flankerende taken en het opvolgen van aanbevelingen uit eerdere visitaties. Omdat er geen (beleids)doelen aangehaald worden in het onderzoek, is doeltreffendheid (en daarmee ook doelmatigheid) per definitie niet vast te stellen.
- ii. De evaluatie, in andere woorden het oordeel van een expertcommissie, is grotendeels gebaseerd op kwalitatieve informatie (zelfevaluatie, gesprekken, etc.). Dit is in het bijzonder zo omdat er voor deze evaluatie sprake was van een beperkte scope (weinig aandacht voor financiën en kengetallen).
- iii. Positief is dat de evaluatie niet enkel uitgaat van zelfgerapporteerde informatie, maar ook van beelden van klanten en stakeholders.

m. **Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**

Indien beschikbaar: effectmetingen van de fondsen.

n. **Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**

- i. Inzicht in de doelstellingen van de individuele fondsen (en de strategische beleidsdoelstellingen) is noodzakelijk om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen vaststellen.
- ii. Het afzetten van aanvraaggegevens tegen populatiegegevens geeft meer inzicht in het bereik van de fondsen.

-
- iii. Zoals de visitatiecommissie eveneens aangeeft, kan omwille van de vergelijkbaarheid tussen fondsen een gelijke methodiek overwogen worden (p.14).
 - o. Reactie/toevoeging van OCW:**
Geen.

[9] Ecorys (2019). Monitor actieprogramma Tel mee met Taal '16-'18

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;

- i. Titel: Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018: Eindrapport
- ii. Verschijningsjaar: 2019
- iii. Auteurs: S. Sapulete, J. Asmoredjo, M. van der Hoff en N. Zeeman (Ecorys)
- iv. Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

b. Evaluatie [ja/nee];

Ja (monitor/evaluatie)

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);

Een actieprogramma bestaande uit verschillende typen instrumenten, zoals investeringen in educatie, subsidieregelingen, bestuurlijke afspraken en communicatie/kennisdeling.

e. Doelgroep(en) van het instrument;

- i. Direct:
 - *Lokale/regionale/landelijke spelers die een rol hebben in het voorkomen/verminderen van laaggeletterdheid, zoals bibliotheken, onderwijsinstellingen, gemeenten, welzijnsorganisaties, taalaanbieders.*
 - *Sommige actielijnen worden uitgevoerd door een uitvoerder, in die gevallen is deze uitvoerder de directe ontvanger van de subsidie (bijv. Stichting Lezen & Schrijven voor actielijn 1 en Stichting Lezen voor actielijn 3).*
- ii. Indirect: Kinderen (in het kader van preventie van toekomstige laaggeletterdheid) en laaggeletterde volwassenen (mensen die niet of onvoldoende beschikken over basis taal-, reken- en digitale vaardigheden).

f. Budgettaire omvang van het instrument;

De totale budgettaire omvang alsook de verdeling van de investeringen tussen de initiatiefnemende ministeries (OCW, SZW en VWS, later is BZK ook betrokken) wordt niet benoemd. Er wordt enkel benoemd dat er binnen Actielijn 2 €5,5 miljoen aan stimuleringsbijdragen is toegekend.

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);

- i. Jaar van evaluatie: 2019
- ii. Evaluatieperiode: 2016-2018
- iii. Evaluatiemethoden: Voor de evaluatie van actielijnen 1 t/m 4 wordt gebruik van deskstudie/literatuuronderzoek en interviews. Vaak omvat de deskstudie eerdere onderzoeken (evaluaties of monitoringsrapportages). Voor de evaluatie van actielijn 2 wordt daarnaast gebruik

-
- gemaakt van een enquête onder samenwerkingspartners van Taalakkoorden. De evaluatie van actielijn 5 is gebaseerd op een analyse van gebruiksgegevens (van het online portal en de nieuwsbrief) en een enquête onder gebruikers van deze middelen. Aanvullend is er gebruik gemaakt van twee focusgroepen met betrokkenen (partners en stakeholders) om inzicht te krijgen op het realiseren van de kwalitatieve doelstellingen en het proces van samenwerking.
- iv. Type gegevens: kwalitatief en kwantitatief (o.a. bereikgegevens, figuren over de kenmerken van samenwerkingsverbanden, enquêteresultaten (bijv. aggregatie van gegeven antwoorden over de toekomstige inzet in een samenwerkingsverband)).
 - v. Controlegroep: Nee

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie);

Beleidsdoel:

De twee hoofddoelstellingen van het programma zijn:

- i. *"De aanpak van laaggeletterdheid is gericht op het verhogen van de zelfredzaamheid, participatie en/of ontwikkelingsmogelijkheden van mensen die hierin worden geremd vanwege beperkte taal-, reken-, en digitale vaardigheden." (p. 5)*
- ii. *"In elke arbeidsmarktregio komt tussen gemeenten en lokale partners een duurzame samenwerking tot stand om laaggeletterdheid te voorkomen en bestrijden." (p.5)*

Het programma heeft daarnaast vier kwantitatieve subdoelstellingen gesteld:

- i. *"Voor eind 2018 verbeteren tenminste 45.000 Nederlanders hun taalbeheersing zodanig dat zij aantoonbaar beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie, waaronder arbeidsdeelname.*
- ii. *In 2018 worden in totaal 1 miljoen jonge kinderen tot en met de basisschoolleeftijd bereikt met leesbevorderingsactiviteiten, zodat hun taalvaardigheid en leesplezier toenemen.*
- iii. *Voor eind 2018 hebben 300 werkgevers, branches en taalaanbieders zich gecommitteerd aan het belang van taal op de werkvloer.*
- iv. *Voor eind 2018 zijn 10.000 laagtaalvaardige ouders bereikt met taaltraining en steun in het bieden van een educatief thuismilieu, zodat zij effectiever met de school kunnen communiceren." (p. 5).*

Beleidstheorie:

De beleidstheorie wordt niet geëxpliciteerd in de evaluatie. Wel worden de hoofddoelstellingen en subdoelstellingen van het programma benoemd (zie bovenstaand), alsook de hoofddoelstellingen van de actielijnen en de doelstellingen die bijdragen aan het bereiken van de hoofddoelstellingen beschreven. Een schematische weergave en een beschrijving van de onderlinge relaties tussen de programmaonderdelen en -doelstellingen ontbreekt.

Indicatoren (cultuurdeelname):

Het programma hanteert verschillende indicatoren om de effectiviteit van het programma te bepalen (zie de kwantitatieve subdoelstellingen). De indicatoren relateren *niet direct* aan cultuurdeelname. Bij sommige indicatoren is er echter wel sprake van een *indirecte* relatie: laaggeletterdheid kan namelijk een drempel vormen om deel te nemen aan kunst- en cultuur (onderdeel maatschappelijke participatie). Relevante indicatoren in dat kader zijn:

- i. Aantal deelnemers aan taaltrajecten
- ii. Aantal bereikte kinderen met leesbevorderingsactiviteiten
- iii. Aantal bereikte laagtaalvaardige ouders met taaltraining
- iv. Aantal bereikte laagtaalvaardige vrouwen met leergroepen

Deze indicatoren zijn soms nog onderverdeeld in subindicatoren (voorbeelden bij het tweede bullet zijn: het aantal bereikte leerlingen via deelprogramma Bibliotheek op School en het aantal kinderen dat via de ouders actief bereikt wordt met het BoekStart Pakket).

Legitimatie:

In het onderzoek wordt niet expliciet stilgestaan bij de legitimering van het programma. Wel worden er enkele opmerkingen gedaan die samenhangen met de legitimatie van overheidsinterventie:

- i. *“Een beperkte taalvaardigheid heeft negatieve persoonlijke gevolgen die doorwerken in maatschappij en economie.” (p.11)*
- ii. *“De betrokken ministeries willen synergie creëren door diverse terreinen waar taal een rol speelt met elkaar te verbinden in het actieprogramma.” (p.12)*

i. Resultaten:

Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³³¹):

- i. *Actielijn 1: “We concluderen dat de actielijn bijdraagt aan zowel de twee kwalitatieve doelstellingen (verhogen van zelfredzaamheid, participatie en ontwikkelingsmogelijkheden en bewerkstelligen van een duurzame samenwerking), als aan de kwantitatieve doelstelling aangaande 45.000 Nederlanders die hun taalbeheersing zodanig verbeteren dat zij beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie.” (p.24)*
- ii. *Actielijn 2:*
 - *“Gezien deze resultaten concluderen we dat, hoewel de kwantitatieve doelstelling van regionale Taalakkoorden in tenminste 30 arbeidsmarktregio's niet volledig is behaald, wel vast te stellen is dat Actielijn 2 van het Tel mee met Taal programma heeft bijgedragen aan de verduurzaming van (al dan niet eerder opgezette) regionale taalnetwerken in de meeste arbeidsmarktregio's.” (p.43)*
 - *“We kunnen dan ook concluderen dat de Taalakkoorden in ieder geval een rol hebben gespeeld bij het onderkennen en bespreekbaar maken van het onderwerp onder werkgevers. In hoeverre werkgevers daardoor ook daadwerkelijk gestimuleerd zijn te investeren in het verbeteren van de taalvaardigheid van hun werknemers is niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat de stimuleringsbijdragen eraan hebben bijgedragen dat bijna 10.000 werknemers een cursus konden volgen wat bij het merendeel van hen heeft geleid tot verbetering in hun dagelijks functioneren en taalbeheersing op de werkvloer.” (p. 44)*
 - *“Concluderend kunnen we zeggen dat Actielijn 2 een begin heeft gemaakt met het stimuleren van de taalvaardigheid van laagtaalvaardige gezinnen. De stimuleringsbijdragen hebben in ieder geval al een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de taalvaardigheid van bijna 3700 laagtaalvaardige ouders. Daarnaast wordt middels de regionale Taalakkoorden het belang van het werken aan de taalvaardigheid van laagtaalvaardige gezinnen op de kaart gezet. Hierbinnen worden ook al bij de helft van de Taalakkoorden taalaanbod en activiteiten gerealiseerd voor laagtaalvaardige ouders. Hoeveel ouders hiermee al bereikt zijn is nog niet bekend. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de verbinding tussen partijen uit de preventie en curatie domeinen nog veel sterker gemaakt kunnen worden, teneinde de taalvaardigheid van laagtaalvaardige gezinnen te verbeteren.” (p.44)*
- iii. *Actielijn 3: “De derde actielijn draagt bij aan de twee hoofddoelstellingen en aan de tweede kwantitatieve doelstelling van het actieprogramma (bereik van 1 miljoen kinderen zodat hun taalvaardigheid en leesplezier toenemen). In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar het bereik van de actielijn en de bijdrage aan de hoofddoelstellingen. We concluderen daaruit dat de actielijn bijdraagt aan zowel de kwantitatieve als beide kwalitatieve doelstellingen van actieprogramma.” (p.58)*

³³¹ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsevaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

-
- iv. *Actielijn 4: "Bij 4 van de 7 projecten waarbij een doelstelling was opgenomen met betrekking tot een beoogd bereik (aantal personen dat deelneemt aan een pilot en/of gebruik maakt van een nieuw ontwikkeld instrument), zijn de betreffende kwantitatieve doelstellingen behaald. Verder zijn bij alle projecten, voor zover bekend, de overige inhoudelijke doelstellingen geheel of gedeeltelijk behaald. Hoewel de onderzochte effecten van de projecten niet wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd, zijn bij vrijwel alle projecten positieve effecten waargenomen op verschillende gebieden: taal- en leesvaardigheden, digitale vaardigheden, zelfvertrouwen en zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en sociale inclusie, en enkele overige (neven)effecten."* (p.72)
- v. *Hoofddoelstellingen: "De eerste hoofddoelstelling van het programma is dat de aanpak van laaggeletterdheid gericht is op het verhogen van de zelfredzaamheid, participatie en/of ontwikkelingsmogelijkheden van mensen die hierin worden geremd vanwege beperkte taal-, reken-, en digitale vaardigheden. De aanpak in de verschillende actielijnen richt zich expliciet op de genoemde aspecten. Daarmee is hoofddoelstelling 1 bereikt. De tweede hoofddoelstelling van het programma is dat in elke arbeidsmarktregio tussen gemeenten en lokale partners een duurzame samenwerking tot stand komt om laaggeletterdheid te voorkomen en aan te pakken. De infrastructuur van Tel mee met Taal heeft geleid tot een sterke impuls in de samenwerking tussen partijen. Bestaande samenwerkingen zijn verder uitgebouwd en nieuwe partijen zijn aangehaakt. Om de samenwerking vorm te geven wordt er vooral naar de rol van gemeenten gekeken."* (p.85-86).

Score effectladder: De doeltreffendheid van het programma in relatie tot de kwantitatieve doelstellingen is met veel zekerheid vast te stellen. De doeltreffendheid in relatie tot de hoofddoelstellingen is lastiger vast te stellen. Voor de relatie tussen de actielijnen en de kwalitatieve hoofddoelstelling 1 wordt geleund op eerdere evaluaties/effectonderzoeken met wisselende kwaliteit (variërend van longitudinaal effectonderzoek met controlegroepen (score 4), tot voor- en nametingen met behulp van leestoetsen (score 3), tot enkele interviews over bereikte effecten (score 2). Met betrekking tot hoofddoelstelling 2 wordt er met name gekeken naar aantallen akkoorden/samenwerkingsverbanden en beelden van betrokkenen (o.a. in interviews en focusgroepen). Of er daadwerkelijk sprake is van *duurzame* infrastructuur, kan pas op langere termijn vastgesteld worden (score 2).

Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder):

In deze evaluatie wordt geen onderzoek naar de doelmatigheid van het programma gedaan.

Bevindingen doelgroepenbereik:

In relatie tot het doelgroepenbereik is het relevant om onderscheid te maken tussen de directe doelgroep (lokale/regionale/landelijke spelers die een rol hebben in het voorkomen/verminderen van laaggeletterdheid) en de indirecte doelgroep (kinderen/laaggeletterde volwassenen).

- i. *Directe doelgroep*
- ii. *23.348 getrainde vrijwilligers*
- iii. *41 gemeenten voldoen aan gespreksleidraad, daarnaast 125 gemeenten ondersteund*
- iv. *In 35 regio's een Taalhuis of Taalpunt*
- v. *24 arbeidsmarktregio's met taalakkoorden*
- vi. *566 werkgevers die stimuleringsbijdrage hebben ontvangen;*
- vii. *289 partijen aangesloten bij taalakkoord*
- viii. *Stijging van 7.500 bezoekers (2e kwartaal 2017) naar 23.312 bezoekers op het Tel mee met Taal portal (3e kwartaal 2018)*
- ix. *Stijging van 5.500 unieke bezoekers (2e kwartaal 2017) naar 18.000 unieke bezoekers (3e kwartaal 2018)*
- x. *1.720 abonnees op nieuwsbrief*
- xi. *753 volgers op Twitter*
- xii. *Indirecte doelgroep*
- xiii. *87.157 deelnemers aan taaltrajecten*

- xiv. 9.800 werknemers volgden taalcursus (georganiseerd m.b.v. stimuleringsbijdrage aan werkgever)
- xv. 3.700 laagtaalvaardige ouders bereikt met stimuleringsbijdrage
- xvi. 1.029.000 kinderen bereikt met leesbevorderingsactiviteiten
- xvii. 30.000 laagtaalvaardige ouders bereikt met BoekStartCoach
- xviii. 5.600 vrouwen deelgenomen aan EVA doelgroepen
- xix. 24.000 gebruikers van de website www.evaenik.nl

Samenhang met andere instrumenten:

- i. *"Het actieprogramma bouwt voort op eerdere inspanningen en investeringen van het kabinet op het gebied van taal. Zo vonden, en vinden, er bijvoorbeeld investeringen plaats in de voor- en vroegschoolse educatie ter voorkoming van taalachterstanden en wordt gewerkt aan het verbeteren van het taalbeheersingsniveau van leerlingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Bijstandsgerechtigden worden gestimuleerd hun taalvaardigheid te versterken door de invoering van een taaleis. Gemeenten hebben daarnaast sinds 2015 door de wetswijziging voor de volwasseneneducatie meer mogelijkheden gekregen om maatwerk te bieden aan laaggeletterde volwassenen. En in de Bibliotheekwet vormen leesbevordering en de bestrijding van laaggeletterdheid een belangrijke invulling van de kernfuncties lezen en literatuur en informatie en educatie."* (p.11-12)
- ii. Programma's waarop Tel mee met Taal voortbouwt zijn het programma Taal voor het Leven (voortgezet binnen Actielijn 1, zie p. 15) en Kunst van Lezen (dit wordt voortgezet binnen Actielijn 3, zie p.45).

j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;

Doordat de evaluatie voor de doeltreffendheid inzake de eerste kwalitatieve hoofddoelstelling leunt op eerdere evaluaties/effectonderzoeken; werken de beperkingen vanuit die onderzoeken door in deze evaluatie. Zo kent een longitudinaal onderzoek naar de effecten van BoekStart (onderdeel actielijn 3) waarnaar verwezen wordt de beperking "dat alleen ouders met een goede beheersing van het Nederlands zijn meegenomen en dat niet alle opleidingsniveaus zijn meegenomen" (p52).

k. Kwaliteit van de evaluatie;

- iii. Het onderzoek biedt goed inzicht in de resultaten en het doelbereik van het programma (relevant voor de doeltreffendheid in relatie tot de kwantitatieve doelstellingen). Waar mogelijk baseert het onderzoek zich op eerdere, kwantitatieve effectmetingen (in relatie tot de eerste kwalitatieve hoofddoelstelling). Daarnaast is er aandacht voor verklaring van de effecten (o.a. met behulp van interviews wordt gebruik gemaakt van eerdere, kwantitatieve effectmetingen).
- iv. Het onderzoek richt zich niet op doelmatigheid van het programma.
- v. Sommige effecten kunnen pas op langere termijn goed waargenomen worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effecten in relatie tot de tweede kwalitatieve doelstelling (duurzame infrastructuur). In de evaluatie worden wel stappen ondernomen om een zo goed mogelijke inschatting te maken (bijv. het bevragen van samenwerkingspartners over hun toekomstige intenties), maar of er daadwerkelijk sprake is van een duurzame infrastructuur moet nog blijken. Zeker ook gezien uit de focusgroepen blijkt dat de belangrijkste verbeterpunten voor het programma ook te maken hebben met de toekomst van de samenwerking (er wordt een grotere regierol voor gemeenten beoogd) (p.83).

l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Budgettaire omvang van het instrument (en specifiek de bijdrage van OCW).

m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

- i. Waar mogelijk heeft het de voorkeur gebruik te maken van controlegroepen.
- ii. We raden aan op langere termijn te bezien of de infrastructuren ook daadwerkelijk verduurzaamd zijn.
- iii. Waar relevant raden we aan het doelgroepenbereik af te zetten tegen populatiegegevens. In lijn daarmee is het in het kader van actielijn 5 (m.n. gericht op communicatie) relevant om verder te kijken dan

-
- portalgebruikers/abonnees op de nieuwsbrief (hoe staat het met de bekendheid van het programma daarbuiten?).
- iv. We raden aan doelmatigheid van het programma mee te nemen. Er kan o.a. gekeken worden naar verdeling van middelen en inspanningen over de actielijnen versus de effectiviteit van de actielijnen.
 - v. Hoewel de tweede kwalitatieve hoofddoelstelling zich primair richt op het realiseren van duurzame infrastructuur, gaat het uiteindelijk om de vraag in hoeverre deze infrastructuur erin slagen om laaggeletterdheid terug te dringen. Een volgende evaluatie zou hier aandacht aan kunnen besteden.
- n. **Reactie/toevoeging van OCW:**
- Geen.

[10] Kwink, Panteia en Rebel (2019). Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

- a. **Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;**
- xx. Titel: Evaluatie Wetstelsel openbare bibliotheekvoorzieningen
 - xxi. Auteur: KWINK groep, Panteia, Rebel (Ir. Bill van Mil MSc., Janine Mulder MSc., Frederique Uytterlinda, Mandy Goes MSc., Radboud Koning MSc.).
 - xxii. Datum: 17-12-2019
 - xxiii. Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
- b. **Evaluatie [ja/nee];**
- Ja
- c. **Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)**
- Evaluatie is ex post (wet die onderwerp is van evaluatie wel nog in werking tijdens evaluatie).
- d. **Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);**
- Wet die een kader biedt voor het openbare bibliotheekwerk (Wsob).
- e. **Doelgroep(en) van het instrument;**
- De bibliotheeksector, meer specifiek het openbare bibliotheekwerk.
- f. **Budgettaire omvang van het instrument;**
- Er wordt een totaalbedrag van €500 miljoen aan jaarlijkse subsidie voor de gehele bibliotheeksector genoemd. Het grootste deel (ca. 80%) bestaat uit gemeentelijke subsidies aan lokale bibliotheken, ongeveer 10% bestaat uit de OCW-subsidie aan de Koninklijke Bibliotheek. Sinds de invoering van de Wsob zijn subsidies van gemeenten aan lokale bibliotheken en de subsidies van provincies aan provinciale ondersteuningsinstellingen (POL's) afgenomen. De subsidie vanuit het rijk is echter iets toegenomen, waardoor de daling van de subsidie beperkt is gebleven (van €507 miljoen in 2015 naar €498 miljoen in 2018).
- g. **Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee]);**
- i. Jaar van evaluatie: 2019 (juni-november)
 - ii. Evaluatieperiode: Vanaf het moment dat de Wsob in werking is getreden op 1 januari 2015 tot eind 2018.
 - iii. Evaluatiemethoden en type gegevens (p.14):
 - Documentanalyse: hierbij zijn gegevens afkomstig uit de jaarlijkse gegevenslevering en rapportages van het bibliotheekonderzoekplatform (BOP) gebruikt.

- *Enquêtes onder 72 bibliotheekdirecteuren en 1152 consumenten.*
 - *Verdiepende interviews met stakeholders en groeps gesprekken: 20 verdiepende gesprekken met stakeholders uit het bibliotheekveld, zes groeps gesprekken met bibliotheekdirecteuren.*
 - *Toetsing eerste beelden en opstellen rapportage: conceptbevindingen zijn getoetst bij de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Bibliotheek (KB), de Stichting Samenwerkende POI's Nederland (SPN) en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB).*
- iv. Controlegroep (p.45): In de consumentenenquête zijn mensen die geen lid zijn van de bibliotheek gevraagd naar de redenen om dat niet te zijn. Dit is echter geen vergelijking tussen openbare (onder de Wsob) en niet-openbare bibliotheken.
- v. Doel van de evaluatie: "In artikel 29 van de Wsob is vastgelegd dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de StatenGeneraal een verslag moet worden gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Artikel 29 vormt daarmee de wettelijke aanleiding tot deze evaluatie. KWINK groep, Panteia en Rebel Group voeren de evaluatie uit in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)." (p.13)

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie);

Het *doel* van de Wsob wordt niet duidelijk omschreven. Wel worden de doelen van verschillende afzonderlijke instrumenten die onder de Wsob vallen omschreven (bijv. Het versterken van een netwerk of het opzetten van faciliteiten). Het doel van de Wsob als overkoepelend instrument wordt niet genoemd. Dit kan mogelijk teruggevonden worden in de drie belangrijke aanleidingen voor het invoeren van de Wsob:

- i. De maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk was niet gedefinieerd;
- ii. Er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekbestel;
- iii. Het digitale domein was niet goed genoeg geregeld.

De evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de invloed van de Wsob op deze drie aanleidingen. Hierbij worden geen vooraf opgestelde indicatoren of kengetallen gebruikt, maar wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen op basis van de bovengenoemde data. Bij het beantwoorden van de hoofdvraag (*hoe is de huidige situatie in het Nederlandse openbare bibliotheekwerk eind 2018 (afgezet tegen de situatie voor invoering van de wet) en welke conclusies zijn daaruit te trekken over de doeltreffendheid en effecten van de Wsob?*) worden o.a. kwantitatieve gegevens van de volgende parameters gebruikt:

- Activiteiten
- Leden
- Fysieke collectie
- Digitale collectie
- Uitleningen
- Spreiding
- Bereik
- Jeugdcontributie

De minister van OCW is samen met andere overheden verantwoordelijk voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. In de Wsob staan een aantal verantwoordelijkheden opgenomen voor de Koninklijke Bibliotheek (KB). De KB stuurt daarmee het netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen. Binnen de KB is de uitvoering van de bestelaken belegd bij verschillende afdelingen en daarnaast is een stafafdeling bibliotheekbestel ingericht (p.56).

Legitimatie: Aanleidingen voor de Wsob bij het invoeren van de wet waren:

- De maatschappelijke functie van het bibliotheekwerk was niet gedefinieerd;
- Er was onvoldoende samenhang in het bibliotheekbestel;
- Het digitale domein was nog niet goed geregeld.
- Het ministerie van OCW is samen met de andere overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor een netwerk van openbare bibliotheekvoorzieningen (p.56).

i. Resultaten:

-
- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder);
Verschillende ontwikkelingen in het bibliotheekwerk worden beschreven (bijv. p.10, p.85), maar het is de vraag welke conclusies uit deze ontwikkelingen te trekken zijn voor de doeltreffendheid en effecten van de wet. Hierover wordt gezegd dat (p.11):
- Het aannemelijk is dat de wet heeft bijgedragen aan de transitie naar een maatschappelijk-educatieve bibliotheek;
 - Het aannemelijk is dat de daling van het aantal bibliotheken dat jeugdcontributie heeft, samenhangt met de eisen die de Wsob stelt aan het mogen heffen van jeugdcontributie;
 - Stakeholders in het bibliotheeknetwerk zijn vrijwel allemaal positief over het feit dat de Wsob er gekomen is: de wet heeft bijgedragen aan duidelijkheid over de rollen van de deelnemers in het netwerk en een verstevigde positie van de bibliotheek. Wel merkt men op dat er meer geboden of verboden had mogen worden, denk bijvoorbeeld aan een verplichting voor gemeenten om een bibliotheekvoorziening te financieren of een verbod op het heffen van jeugdcontributie.
 - Met de kennis en ervaring van de afgelopen jaren zouden sommige formuleringen in de wet anders gekozen kunnen worden, maar er is weinig aanleiding om te veronderstellen dat aanpassing van de wet de sleutel is tot een veel beter functionerende bibliotheeksector (p.12).
 - Op het gebied van netwerkvorming zijn de volgende resultaten behaald (p.57):
 - De met het netwerk opgestelde gezamenlijke innovatieagenda;
 - Het Gezamenlijk Collectieplan en de bijbehorende uitvoeringsagenda's.
- ii. Bevindingen doelmatigheid (afgezet tegen effectenladder);
Doelmatigheid als begrip wordt niet genoemd. In deze evaluatie lijken doeltreffendheid en doelmatigheid samen beschreven te zijn (zie ook bovenstaande). Om dit te onderbouwen wordt wel beschreven wat de rol van de verschillende partijen die betrokken zijn bij de wet is, en is een diversiteit aan onderzoeksmethoden toegepast. De score op de effectladder is daarom 3.
- iii. Bevindingen doelgroepenbereik;
Voor het doelgroepenbereik wordt gekeken naar het aantal bibliotheeklocaties in Nederland, de gemiddelde afstand tot een bibliotheeklocatie en het aantal gemeenten dat geen Wsob-bibliotheekvoorziening heeft. Hoewel het aantal vestigingen afneemt, blijft de gemiddelde afstand in kilometers voor inwoners in Nederland naar de dichtstbijzijnde vestiging of servicepunt redelijk stabiel (van 1,8 km in 2014 naar 1,9 km in 2018, p.30-32).
- iv. Samenhang met andere instrumenten;
Dit is geen punt van aandacht in deze evaluatie.
- j. **Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;**
In het evaluatierapport wordt niet stilgestaan bij eventuele beperkingen. De respons bij de enquête lijkt met bijna 50% onder bibliotheekdirecteuren en een betrouwbaarheidsniveau van 95% bij de consumentenenquête ook in orde (p.14).
- k. **Kwaliteit van de evaluatie;**
De evaluatie beschrijft uitgebreid de verschillende partijen in het veld en de rollen die deze partijen hebben. Er mist in de evaluatie een algemene omschrijving van de Wsob en het doel van de Wsob, waardoor het moeilijk is om de gestructureerd te kunnen beoordelen of deze evaluatie de doelmatigheid en doeltreffendheid daadwerkelijk goed onderzoekt. De variatie in onderzoeksmethoden en geraadpleegde data geeft wel de indruk dat er grondig onderzoek is uitgevoerd naar de Wsob, wat een duidelijk beeld geeft van ontwikkelingen in het Nederlandse bibliotheeknetwerk.
- l. **Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?**
In de informatie ontbreekt een omschrijving van de (beleids)context van de Wsob, inclusief de beleidshistorie, legitimiteit en aanpalende beleidsinstrumenten.
- m. **Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.**
De gebruikte methoden zijn divers en geven een goed beeld van de verschillende artikelen die vallen onder de Wsob. De structuur van de evaluatie zou echter aangepast kunnen worden om dit duidelijker te maken, door te beginnen met een hoofdstuk over de Wsob waarin ook de totstandkoming en context goed wordt weergegeven.

Om de lezer te garanderen dat alle aspecten van de wet in de evaluatie aan bod komen (en niet voornamelijk de 3 onderdelen die de aanleiding vormden van de wet) zou men de evaluatie kunnen structureren aan de hand van de verschillende artikelen in de wet. Op dit moment lijken alle onderdelen wel terug te komen in de evaluatie, maar is het niet duidelijk hoe deze onderdelen zich tot elkaar verhouden.

q. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[11] Significant APE & Dialogic (2019). 3e evaluatie van de Wvbp '13-'18

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing

- i. Titel: Derde evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs periode 2013-2018
- ii. Verschijningsjaar: 2019
- iii. Auteur: Significant APE & Dialogic
- iv. Opdrachtgever: OCW

b. Evaluatie [ja/nee]

Ja

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante)

Ex post

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera)

Wetgeving

'De Wet op de vaste Boekenprijs (hierna: Wvbp) is een cultuurpolitiek instrument dat in het leven is geroepen om het boek als cultuuro goed te beschermen. Dit gebeurde in 2005 toen, met het oog op de mededingingswet, het privaatrechtelijk stelsel met minimumprijzen niet gehandhaafd kon blijven. De wet beoogt, evenals het privaatrechtelijk stelsel, een bijdrage te leveren aan het realiseren van de brede beschikbaarheid van een pluriform aanbod van boeken in de Nederlandse en de Friese taal via een geografisch ruim gespreid net van boekhandels in Nederland met ook een pluriform aanbod.' (p. 8)

e. Doelgroep(en) van het instrument

- i. Uitgevers
- ii. Auteurs
- iii. Verkopers (boekhandels)
- iv. Eindgebruikers (consumenten)

f. Budgettaire omvang van het instrument

De Wet op de vaste boekenprijs neemt geen of nauwelijks financieel beslag op de OCW-begroting (is een wet). Mogelijks enkele beperkte uitgaven in de sfeer van uitvoering en toezicht (in de Rijksbegroting zijn er geen aparte middelen voor gereserveerd).

g. Scope en methode (jaar van evaluatie, evaluatieperiode, evaluatiemethoden, type gegevens, controlegroep [ja/nee])

- i. Jaar van evaluatie: 2019
- ii. Evaluatieperiode: 2013-2018

-
- iii. Evaluatiemethoden:
 - Kwantitatieve analyse van de boekenmarkt (CB, BVB Boekwerk, GfK, ...)
 - Interviews
 - Expertsessies
 - iv. Doelstelling van de evaluatie: *"De centrale vraag in dit onderzoek richt zich op het evalueren van de effecten en van de Wvbp in de aansluitende periode 2013-2018. Het eerste deelonderzoek richt zich op het in kaart brengen van de ontwikkelingen van de pluriformiteit van het titelaanbod in de periode 2013-2018 [...] Deelonderzoek 2 heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste moet het in navolging van de tweede evaluatie een beeld geven van het fysieke boeklandschap. De tweede doelstelling van deelonderzoek 2 richt zich op de validatie (en verdere uitwerking) van een eerdere studie naar de maatschappelijke impact van de fysieke boekhandel [...] De samenleving, en dus ook de boekenmarkt, digitaliseert snel. In het geval van de boekenmarkt betreft het zowel het medium (opkomst van het e-book en e-readers) als het verkoopkanaal (online boekhandel). Het is voor een goed begrip van de doeltreffendheid van de Wvbp belangrijk om een geactualiseerd beeld te hebben van zowel de online verkoop van fysieke boeken als ook e-books. Dit geeft inzicht in de mate waarin ontwikkelingen duiden op veranderingen/verschuiving richting de digitale markt."* (Deelonderzoek 3). *"In dit laatste deelonderzoek vindt de synthese plaats van de onderzoeksresultaten uit deelonderzoek 1 tot en met 3"* p. 8-10.
 - v. Type gegevens: Kwantitatief (bijv. *"wekelijkse kassa-aanslagen van verkochte boeken in Nederland"*, *"titelaanbod offline en online"*, *"ontwikkeling genres totaal papier"*, *"percentage exemplaren van de meest verkochte titels"*, *"aantal verkooppunten"*, *"ontwikkeling e-book"*, etc.) en kwalitatief.
 - vi. Controlegroep: Nee

h. Beleidsinhoud (doel, beleidstheorie, indicatoren (cultuurdeelname), legitimatie)

- i. Doel: *"De Wvbp beoogt een bijdrage te leveren aan het realiseren van de voorwaarden waaronder in Nederland ook voor de langere termijn een breed en divers aanbod van boeken in het Nederlands en het Fries beschikbaar kan zijn via een geografisch ruim gespreid net van boekhandels met een groot en gevarieerd assortiment. Dit dient het uiteindelijke doel van de Wvbp, namelijk het stimuleren van de kenniseconomie, het onderwijsveld, een vitale lees- en schrijfcultuur en cultuurparticipatie. De werking van de wet berust op twee belangrijke mechanismen:*
 - ii. *De wet verbiedt prijsconcurrentie tussen boekverkopers met het oog op het in stand houden van een voldoende fijnmazig netwerk van boekhandels en een breed geschakeerd boekenaanbod;*
 - iii. *Het stimuleert interne kruissubsidie waardoor middelen worden geïnvesteerd in een breed en divers boekenaanbod."* (p. 13)
- iv. Beleidstheorie: De beleidstheorie krijgt ruim aandacht in het evaluatierapport middels uitleg van doelstellingen van het Wvbp-instrument, onderliggende aannames (De belangrijkste onderliggende aanname van de Wvbp is dat het versterken van de positie van de beter gesorteerde boekhandel, uitgeverijen, en auteurs lezen stimuleert") en een visualisatie waarin de doelstellingen gekoppeld worden aan meer overkoepelende doelstellingen van het cultuurbeleid. (p. 13-15).
- v. Indicatoren (cultuurdeelname): Het evaluatierapport presenteert volop indicatoren op het vlak van o.a.:
 - Titelaanbod offline en online
 - Ontwikkeling titelaanbod in de periode 2013-2018
 - Ontwikkeling van de genres in de periode 2013-2018
 - Positie van kwetsbare genres
 - Ontwikkelingen met betrekking tot bestsellerisering in de onderzoeksperiode 2013-2018
 - Ontwikkeling van de spreiding van fysieke boekhandels in Nederland
 - Ontwikkeling van het aantal fysieke boekhandels in Nederland
 - Spreiding van beter gesorteerde boekhandels in Nederland
 - Assortimentsbreedte van beter gesorteerde boekhandels in Nederland
 - Ontwikkeling van de levering van papieren boeken aan online verkooppunten
 - E-books (aantal unieke titels, genres, marktaandeel)

-
- vi. Legitimatie: “Lezen heeft zowel culturele als maatschappelijke waarde. Onderzoeken laten bijvoorbeeld zien dat lezen een positieve invloed heeft op het reflectie- en inlevingsvermogen van mensen. Waarbij reflectie- en inlevingsvermogen belangrijke voorwaarden zijn voor verbinding en participatie in de samenleving. Maar de toegevoegde waarde van lezen wordt ook nog aan een veelheid van andere factoren gekoppeld zoals: de mate waarin mensen in staat zijn informatie te verwerken en te begrijpen, zingeving, stressreductie en een verbeterde gezondheid. Voor jongeren is het geconcentreerd lezen van langere teksten of boeken belangrijk voor het ontwikkelen en in stand houden van hun leesvaardigheid. Dit heeft volgens de Raad voor Cultuur en de Onderwijsraad ook gevolgen voor het functioneren op school en in de samenleving. Daarnaast biedt lezen waardevolle individuele genoegens: het kan de lezer nieuwe ideeën opleveren en de verbeelding prikkelen. Gezien de toegevoegde waarde van lezen is een belangrijke cultuurpolitieke doelstelling het stimuleren en behouden van een pluriform boekenaanbod bij uitgevers. Belangrijk hierbij is ook de brede beschikbaarheid van boeken via een fijnmazig net van boekhandels en het stimuleren van publieksparticipatie. De Wvbp moet een bijdrage leveren aan het bereiken van deze cultuurpolitieke doelstellingen” (p. 8)

i. Resultaten:

i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³³²)

“De mate van doeltreffendheid van de Wvbp is niet causaal vast te stellen. Het is niet zeker wat er zou gebeuren wanneer de Wvbp zou worden afgeschaft. Uit het voorliggende onderzoek komen echter wel duidelijke indicaties naar voren die erop wijzen dat de Wvbp doeltreffend is. Op basis van dit onderzoek kan met betrekking tot de doelen van de Wvbp geconcludeerd worden dat:

- *De pluriformiteit van het aanbod stabiel is (ook bij een afnemend aantal boekwinkels). Het merendeel van de respondenten stelt dat deze pluriformiteit in stand gehouden kan worden door de marges die door de Wvbp worden veiliggesteld voor boekhandels en uitgevers. Uit eerder onderzoek blijkt ook dat er sterke aanwijzingen zijn voor het bestaan van kruissubsidiëring tussen boektitels door uitgevers en boekwinkels. Daarnaast verspreiden boekhandels volgens respondenten nieuwe boeken (en zorgt de Wvbp ervoor dat er meer boekwinkels blijven voortbestaan, zie volgende punt). Een genoemd neveneffect van de Wvbp is dat zij de concurrentiepositie van vertaalde-literaire boeken vermindert;*
- *De afname van het aantal fysieke boekhandels is sinds 2010 ingezet. Het merendeel van de respondenten stelt dat de Wvbp bijdraagt aan het voortbestaan van boekhandels. Tegelijkertijd lijkt de fysieke boekhandel minder nodig om een brede beschikbaarheid van boeken te waarborgen, aangezien hiertoe online mogelijkheden zijn gegroeid. Toch zijn de respondenten in dit onderzoek het er unaniem over eens dat een fijnmazig netwerk van fysieke boekhandels momenteel (nog) een positieve maatschappelijke waarde vertegenwoordigt en in stand gehouden moet worden. Ook aangezien de boekhandel een rol speelt als etalage voor het boekenvak (onder andere voor nieuwe titels en debutanten);*
- *De digitalisering met betrekking tot de doeltreffendheid van de Wvbp voornamelijk een rol lijkt te spelen wanneer het gaat om het verstevigen van de marktpositie van online boekverkopers. De Wvbp lijkt in (zeer) beperkte mate invloed uit te kunnen oefenen op dit proces. Het merendeel van de respondenten in dit onderzoek stelt dat online boekverkoop niet ten goede komt aan de pluriformiteit van het boekenaanbod. Tegelijkertijd wordt als neveneffect van de Wvbp genoemd dat deze de marges voor online boekhandels verstevigt. De online boekhandel profiteert van de rol die de fysieke boekhandel op zich neemt, namelijk het bekend maken van nieuwe titels bij een breed publiek en het presenteren van debutanten.*

³³² Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe ‘hard’ de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsvaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

-
- *Een aandachtspunt, wanneer gesteld wordt dat de Wvbp doeltreffend zou zijn, is of de wet voldoende effect heeft om de brede beschikbaarheid en het pluriforme boekenaanbod te waarborgen. Sommige respondenten stellen dat het hierbij gaat om uitstel van executie van een deel van de fysieke boekhandels. De betrokkenen die gesproken zijn in het kader van deze derde evaluatie stellen tegelijkertijd in grote meerderheid dat de Wvbp belangrijk is voor het behouden van een breed geschakeerd aanbod van boeken (en boekhandels). De stabiliteit die van de Wvbp uitgaat heeft volgens de geïnterviewden een positieve invloed op het aantal boekhandels in Nederland.” (p. 59-60)*

Score effectladder: 3 = waarschijnlijk (in)effectief (onderzoek richt zich uitdrukkelijk op verklaringen voor de werking en impact van de wet, maakt gebruik van een beleidstheorie en noemt begrenzingsen). Tegelijk is het onderzoek sterk beschrijvend en is er geen mogelijkheid om de impact van de wet experimenteel te evalueren.

ii. Bevindingen doelmatigheid

Doelmatigheid is geen onderdeel van de evaluatie

iii. Bevindingen doelgroepenbereik

De evaluatie doet geen echt onderzoek naar het bereik van de wet. De nadruk ligt op evaluatie van pluriformiteit en spreiding en beschrijft daarom vooral de ontwikkeling van de pluriformiteit van het aanbod en het aantal en spreiding van de (fysieke) boekhandels. Achterliggende reden is waarschijnlijk dat de bekendheid van de Wvbp erg groot is in de sector. Wel worden enkele cijfers genoemd over het bereik (maar dat betreft niet de wet) zoals hoeveel mensen e-books lezen.

iv. Samenhang met andere instrumenten

Geen aandacht voor andere instrumenten uit de beleidstheorie cultuurdeelname. Wel koppeling met meer overkoepelende doelen van het cultuurbeleid. In de tweede evaluatie van de Wvbp is wel gekeken of er andere instrumenten vergelijkbare doelen kunnen realiseren.

j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen

- i. Beschrijven van de ontwikkelingen in de boekenmarkt zijn sterk afhankelijk van de toegang tot en kwaliteit van beschikbare bronnen.
- ii. Vergelijkingen met tweede en eerste evaluatie van de Wvbp wordt bemoeilijkt vanwege veranderingen in de wet en veranderingen in de toegang tot en kwaliteit van beschikbare bronnen.

k. Kwaliteit van de evaluatie

De evaluatie is vooral beschrijvend en stelt ook vast dat er geen causaal verband te leggen is tussen de wet en de impact van de wet op pluriformiteit en spreiding. Dit verband wordt vooral onderzocht in interviews.

l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Nee.

m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

- i. Blijf investeren in de toegang tot en kwaliteit van marktgegevens.
- ii. Vergelijking van Nederlandse markt met vergelijkbare buitenlandse markten zonder vaste boekenprijs.
- iii. Kijk naar ervaring in Vlaanderen waar enkele jaren geleden we vaste boekenprijs (“gereguleerde boekenprijs”) opnieuw is ingevoerd. Dit wordt ook geëvalueerd.

n. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[12] Evaluatiecommissie NPO (2019). Samen voor het publiek belang

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;

- i. Titel: Samen voor het publiek belang. Evaluatierapport NPO 2013-2017
- ii. Verschijningsjaar: 2019
- iii. Auteur: Evaluatiecommissie NPO (Marjan Oudeman, voorzitter)
- iv. Opdrachtgever: Raad van toezicht van de NPO

b. Evaluatie:

ja

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante):

Ex post

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);

Structurele bekostiging (?)

"In 2000 is de wijze van financiering van de NPO gewijzigd. Tot die tijd betaalden huishoudens een kijk- en luisterbijdrage die apart werd geïnd door de dienst Kijk- en Luisterbijdragen. In 2000 is deze afgeschaft en sindsdien financiert de overheid de NPO uit de algemene middelen."

e. Doelgroep(en) van het instrument;

Primair/begunstigde NPO

Secundair: Nederlandse publiek (radio, tv en internet)

f. Budgettaire omvang van het instrument;

In 2017 ruim 900 miljoen euro., waarvan ruim 800 miljoen euro gefinancierd wordt door OCW (p. 158)

g. Scope en methode

jaar van evaluatie: 2018-2019

evaluatieperiode: 2013-2017

evaluatiemethoden: documentenstudie zelfevaluaties NPO, WNL, PowNed en Human
gesprekken met Raad van Toezicht, Raad van Bestuur, NPO-directies, omroepen en externe stakeholders

type gegevens: Kwalitatief (voornamelijk)

Kwantitatief (aandelen en aantallen in tabellen en figuren in bijlage)

controlegroep: nee

h. Beleidsinhoud

. Doel: "De NPO heeft de wettelijke opdracht om een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen. Dit aanbod moet evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand zijn en zich tevens kenmerken door een grote verscheidenheid in vorm en inhoud. Het moet op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geven en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelen. Ook het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media-

en verspreidingstechnieken behoort tot de publieke taakopdracht (Mediawet, artikel 2.1, 1e en 2e lid)" (p.41).

- i. Beleidstheorie: niet expliciet uitgewerkt. Er is een vertaling van de opdracht naar een concessiebeleidsplan en een prestatieovereenkomst (output). Intern wordt het concessiebeleidsplan vertaald naar een kaderbrief voor de directie audio en de directie video, die vertalen dat in jaarplannen en programmaschema's (throughput).
- ii. Indicatoren (cultuurdeelname):

(ontwikkeling) weekbereik televisie (hoewel lastig te interpreteren...)

(ontwikkeling) weekbereik radio

(ontwikkeling) weekbereik internet

Genderrepresentatie

Etnische representatie

(ontwikkeling) kijktijd naar leeftijdsgroepen

Rapportcijfers NPO radiozenders

Rapportcijfers televisiezenders

- iii. Indicatoren (anders):

Variatie van het aanbod

Bijdrage aan muzikale diversiteit

Aanbod van prioriteiten: journalistiek, Nederlandse series en films, documentaires, muziek & kunst, informatie & educatie en kinderprogramma's

Coproducties Nederlandse films, registreren en uitzenden Nederlandse klassieke concerten, budget voor levensbeschouwelijke programma's, NPO-fonds voor productie hoogwaardig Nederlands product, diversiteit van aanbod in onderwerpen en representatie van personen, investering in programmavernieuwing, talentontwikkeling en innovatie.

Legitimatie: *"Het belang van een betrouwbare onafhankelijke publieke omroep die er is voor alle Nederlanders, behoeft in het democratische Nederland geen betoog. Het is meer dan ooit van belang voor onze samenleving om een betrouwbaar baken te hebben, een verbindende factor in de Nederlandse samenleving. Het is dus niet zozeer de vraag of de NPO relevant is maar eerder hoe hij van betekenis blijft in onze veranderende samenleving"* (p.5).

i. Resultaten:

- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³³³); Er wordt niet expliciet gesproken over doeltreffendheid. Er wordt wel gereflecteerd op wat er bereikt wordt, maar dit wordt door de evaluatoren niet direct gelinkt aan de opdracht van de NPO. Ook lijkt de NPO zich wel te richten op wat bereikt en hoe dit beter inzichtelijk gemaakt kan worden, maar ontbreekt een duidelijke link tussen de te meten doelstellingen en de opdracht. Het wordt niet expliciet gemaakt!
 - *Met verhoudingsgewijs bescheiden middelen produceert de NPO een gevarieerd aanbod van aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige programma's waar veel mensen plezier aan beleven, van kunnen leren en door worden geïnformeerd. Het bereik van de televisienetten en radiozenders van de NPO is redelijk goed op peil gebleven, zeker gezien het groeiende, concurrerende aanbod". [...] "Zo is het aanbod onvoldoende (cultureel) divers en zijn de ambities van de NPO om meer grote, impactvolle dramaserie te produceren niet volledig gerealiseerd. Omroepen leveren een waardevolle bijdrage aan de pluriformiteit van het aanbod, maar de optelsom daarvan is niet over de volle breedte representatief voor de hedendaagse samenleving".* (p. 13).

³³³ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsevaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

-
- *"De commissie vindt daarom dat er voor gezichtsbepalende genres of aanbodprioriteiten een langetermijn-strategie moet komen. [...] Het vergroot de kans dat ze voorstellen ontwikkelen die voorzien in de lacunes in het aanbod en waarmee de pluriformiteit en diversiteit in het aanbod worden versterkt. Gemaakte keuzes kunnen hieraan worden getoetst en zijn beter uit te leggen en te begrijpen."* (p. 14)
 - Score 1 - mogelijk effectief. Er wordt resultaat geboekt, maar niet op alle vlakken en de borging ervan en monitoring en sturing. De relatie tussen opdracht, doelstellingen en resultaten wordt niet expliciet gemaakt en het is dus niet duidelijk of hier bewust of onbewust vorm aan wordt gegeven.
- ii. Bevindingen doelmatigheid
- *"De raad van bestuur heeft sinds de wetswijziging uit 2016 de wettelijke taak om zorg te dragen voor een doelmatige inzet van middelen in plaats van, zoals voorheen het geval was, voor het bevorderen ervan. Hij moet tevens zorgen voor een geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording (Mediawet artikel 2.2.2, 1e lid). [...] Het toezicht op financiële doelmatigheid functioneert echter nog niet op alle onderdelen naar wens. De NPO-organisatie wil meer inzicht krijgen in onder meer de werkelijk gemaakte kosten en meer met benchmarks gaan werken. Daarmee wil de NPO-organisatie nog beter dan nu het geval is, kunnen beoordelen of de besteding van middelen over de hele linie van de programmering doelmatig is. In de beoordeling daarvan wil hij niet alleen de gemaakte kosten betrekken maar ook kunnen beoordelen of daarmee de beoogde doelstellingen voor bijvoorbeeld bereik en impact zijn gerealiseerd."*(p.120)
 - *"Om doelmatiger te kunnen werken, moet het inzicht in kosten en in de relatie tussen kosten en impact worden verbeterd".* (p.129). Dit betekent trouwens niet dat het niet doelmatig is... maar het inzicht hierin ontbreekt dus...
 - Er wordt doelbewust een plan uitgewerkt op de opdracht die de NPO heeft. Er wordt echter niet gevolgd op welke wijze de allocatie van geld bijdraagt aan het bereik van de gestelde doelen. Wel worden verschillende KPI's gemonitord en die geven een positief beeld. Dit doet vermoeden dat dat de NPO waarschijnlijk effectief is.
- iii. Bevindingen doelgroepenbereik:
- *"De NPO bereikt met een gevarieerd en veelzijdig programma-aanbod op radio- en televisie via NPO Start en NPO Start Plus én via zijn overige online aanbod een groot deel van het Nederlandse publiek".* (p.129)
 - *"Zoals ook door de NPO zelf en in eerdere adviezen van evaluatiecommissies, de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media is geconstateerd, is het aanbod nog onvoldoende (cultureel) divers en neemt het bereik onder jongeren af. Omroepen leveren weliswaar een veelzijdig en pluriform programma-aanbod, maar representeren bij elkaar genomen niet de volledige pluriformiteit in de Nederlandse samenleving".* (p.129)
- iv. Samenhang met andere instrumenten;
- Artikel 15, de mediawet
- j. **Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;**
- i. Onafhankelijkheid is een belangrijke waarde van de NPO. Voor het meten en monitoren van de doelmatige inzet van middelen *"Omroepen hebben een aantal bezwaren. Zo brengt de bevoegdheid van de NPO-organisatie om te sturen op doelmatigheid volgens omroepen het risico met zich mee dat net- en zendermanagers zich via sturing op de kosten met de inhoud van programma's gaan bemoeien."* [...] Omroepen vinden dat het toezicht op financiële doelmatigheid niet bij de raad van bestuur maar bij het Commissariaat voor de Media zou moeten liggen." (p.121) Het probleem zit dus in feite niet in het niet kunnen evalueren, maar misschien wel in waar de verantwoordelijkheid hiervoor belegd is.

-
- ii. Minder zekerheid over budget bij omroepen: *"Volgens omroepen is het gevolg van het lagere garantiebudget [50% i.p.v. 75%] dat ze minder mensen in vaste dienst kunnen houden en minder vooraf kunnen investeren in de ontwikkeling van nieuwe plannen."*
 - iii. Beperkt budget bij de raad van bestuur: *"Overigens geeft de raad van bestuur aan dat er in de evaluatieperiode aanvullende financiële afspraken waren met de fusie-omroepen, die bovenop het 50% garantiebudget nog een 'fusiebonus' ontvingen. Daardoor had de raad van bestuur in de evaluatieperiode minder vrijheid om te sturen met financiële middelen dan volgens de Mediawet bedoeld, en kon hij minder budget inzetten voor prioriteiten in beleid of programmering, bijvoorbeeld door voorstellen van onafhankelijke producenten te honoreren. Deze afspraken lopen in 2021 ten einde".* (p.121)

k. Kwaliteit van de evaluatie;

- i. Goede contextschets, goed inzicht in doelgroepenbereik.
- ii. Met name procesgericht, met nadruk op functioneren en resultaten, minder aandacht voor effectiviteit en doelmatigheid. Er wordt geconstateerd dat 'De NPO [...] volgens de commissie wel een meer systematisch verband aanbrengen tussen ambities en prestaties.' Er wordt door de evaluatiecommissie niet gekeken in hoeverre de prestaties bij de doelen aansluiten.
- iii. Doeltreffendheid wordt niet expliciet besproken.
- iv. Opdracht was te beoordelen op welke wijze opdracht is gegeven aan de mediaopdracht wat belemmeringen in de slagvaardigheid en daadkracht van de NPO kunnen zijn. Het eerste deel is duidelijk uitgevoerd. Het tweede deel is niet beantwoord met het oog op de mediaopdracht en doelstellingen, maar meer in het licht van het procesmatig functioneren.

l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

- i. Absolute aantallen over het bereik zouden aanvullende informatie geven. Niet noodzakelijk, wel wenselijk.
- ii. Meer inzicht in bereik verschillende groepen - naast leeftijdscategorieën.

m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

Meer inhoudelijke (i.p.v. procesmatige) uitwerking van het doel van het instrument en de wijze waarop er invulling aan wordt gegeven (zit ook in de opdrachtformulering). Het is ook een aanbeveling van de evaluatiecommissie om het inzicht tussen kosten, bereik en impact beter inzichtelijk te krijgen.

n. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

[13] Ylstra (2022). Evaluatie btw-convenant Film 2018.

a. Titel van de bron, verschijningsjaar, auteur, opdrachtgever indien van toepassing;

- i. Titel: Evaluatie btw-convenant Film 2018
- ii. Verschijningsjaar: 2022
- iii. Auteur: Gamila Ylstra
- iv. Opdrachtgever: ministerie van OCW, NVBF, FDN, NAPA, NCP, NL Filmfonds.

b. Evaluatie:

Ja. In de titel van het stuk staat dat het een evaluatie is. Er worden vooral knelpunten aangekaart en aanbevelingen gedaan voor de toekomst gericht op een nieuwe uitvoeringsregeling en dat bioscopen geen

investeringsverplichting krijgen. Het rapport toont de extra bijdragen aan het Abraham Tuschinski Fonds (ATF) door het btw-convenant.

c. Type evaluatie (ex post, ex ante, ex durante):

Ex-durante. Er wordt zowel teruggeblikt als vooruit gekeken, o.a. naar wat een investeringsverplichting zou betekenen.

d. Type instrument (subsidie, fiscaal, communicatie, et cetera);

Fiscaal (de btw-verlaging) en subsidie (bijdrage aan het ATF).

e. Doelgroep(en) van het instrument;

Primair: Filmproducenten.

Secundair: Nederlandse filmpubliek.

f. Budgettaire omvang van het instrument;

In 2018 tot en met 2021 bedroegen de afdrachten aan ATF via FDN en NVBF o.b.v. btw-convenant Film15.063.278.

g. Scope en methode

jaar van evaluatie: 2022

evaluatieperiode: 2018 tot en met 2021

evaluatiemethoden: m.n. kwalitatief

type gegevens: diverse overlegsgremia, investeringsbedragen.

controlegroep: nee

h. Beleidsinhoud

- i. Doel: Bevordering van de productie van Nederlandse publieksfilms en het bioscoopbezoek in Nederland;
- ii. Beleidstheorie: Met de invoering van de btw-verlaging op het bioscoopkaartje medio jaren negentig wordt het bioscoopkaartje goedkoper wat meer bezoekers trekt. Sinds 2010 hebben bioscoopexploitanten en filmdistributeurs zich gecommitteerd om per betaald bioscoopkaartje een bedrag af te dragen aan het Abraham Tuschinski Fonds (ATF), dat op basis van een automatische regeling financiële bijdragen toekent voor de realisering van Nederlandse publieksfilms, die in bioscopen in Nederland worden uitgebracht.
- iii. Indicatoren (cultuurdeelname): bezoekers in 2018 tot en met 2021.
- iv. Indicatoren (anders): voornamelijk financieel, bijvoorbeeld afdrachten aan het ATF.

i. Resultaten:

- i. Bevindingen doeltreffendheid (afgezet tegen effectenladder³³⁴); *“Ter onderbouwing is een cijfermatige vergelijking gemaakt van de bijdrage die de huidige ATFregeling levert aan de sector en de verwachte effecten van een investeringsverplichting die ook wordt opgelegd aan bioscopen (Bijlage V). Kort samengevat komt hieruit naar voren dat het huidige Convenant, i.c. de huidige ATF-Uitvoeringsregeling, een positiever effect heeft op zowel de omvang van middelen die beschikbaar zijn voor Nederlandse filmproductie als op de marktwerking, m.n. op de marktverhouding tussen en financiële participatie van partijen in de keten.”* Over de doeltreffendheid m.b.t. het stimuleren van publieksbezoek en de extra films die worden gemaakt worden geen kwantitatief onderbouwde uitspraken gedaan. Het behaalde niveau op de effectladder is 3.
- ii. Bevindingen doelmatigheid: Hier worden geen uitspraken over gedaan.
- iii. Bevindingen doelgroepenbereik: In bijlage 5 worden wel bezoekersaantallen getoond, maar dit is alleen bedoeld om de bijdrage aan het ATF in beeld te brengen. Het heeft dus niet direct te maken met doelroepbereik in de zin van cultuurdeelname.
- iv. Samenhang met andere instrumenten: het stuk gaat al over meerdere instrumenten: btw-verlaging; afdracht aan het ATF en een investeringsverplichting.

j. Redenen geen evaluatie, eventuele beperkingen;

n.v.t.

k. Kwaliteit van de evaluatie;

De evaluatie is door de sector zelf uitgevoerd. Er worden knelpunten aan het licht gebracht en toekomstbevelingen gedaan. Dit is waardevol. Het is echter geen onafhankelijke evaluatie en er worden ook geen kwantitatieve onderbouwingen gegeven op de doelstellingen met betrekking tot cultuurdeelname. Hier is de evaluatie ook niet op gericht.

l. Verdiepende of aanvullende informatie wenselijk?

Met deze evaluatie wordt niet de vraag beantwoord wat het effect is van de btw-verlaging en het btw-convenant op bezoekers.

m. Advies vanuit Significant APE/Dialogic, bijv. over hoe het evalueren in de toekomst beter kan.

Zie ook vorig punt. De insteek van deze evaluatie is heel anders. Een onafhankelijke evaluatie van de effecten van btw-verlaging en het btw-convenant op bezoekers zou een mooie aanvulling zijn. Dit is echter een onderzoek met een hele andere insteek.

n. Reactie/toevoeging van OCW:

Geen.

³³⁴ Deze ladder toont met een score van 1 tot en met 5 hoe 'hard' de uitkomsten van de evaluatie zijn. De niveaus zijn: 1 = mogelijk (in)effectief; 2 = potentieel (in)effectief; 3 = waarschijnlijk (in)effectief; 4 = zeer waarschijnlijk (in)effectief; en 5 = bewezen (in)effectief. Zie: [Hoe wordt het bedrijvenbeleid geëvalueerd?](#) | [Beleidsevaluatie](#) | [Bedrijvenbeleid in beeld](#) en [Werken aan effectiviteit](#) | [Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

G. Evaluaties in de periode 2001 tot en met 2020

ADR (2015). Rapport beleidsdoorlichting cultuur 2009-2014.

All Arts Belastingadviseurs (2011). Btw-verhoging beeldende kunst.

APE (2008). Evaluatie van het verlaagde Btw-tarief voor cultuur en media.

APE (2009). Evaluatie van de Wet op de vaste Boekenprijs. Een kwantitatieve analyse.

APE (2010). Effecten van de Btw-verhoging bij de vrije theaterproducenten.

APE en Dialogic (2013). Tweede evaluatie van de wet op de vaste boekenprijs. Periode 2009-2012.

APE en Dialogic (2016). Evaluatie Giftenaftrek.

Berenschot (2003). Evaluatie van de Stimuleringsmaatregelen voor de Nederlandse Film, 1999-2003.

Berenschot (2018). Evaluatie van de Decentralisatie-Uitkering Beeldende Kunst & Vormgeving.

Bureau Driessen (2006) Evaluatie Actieplan Cultuurbereik II.

Commissie Midterm review Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 Van Stolling naar Stroming (2007).

DSP-groep (2010). Verschil maken, een terugblik - evaluatie subsidiesystematiek OCW.

DSP (2017). Ondernemerschap in Cultuur: Evaluatie van het Programma Ondernemerschap Cultuur 2013-2016.

ECORYS (2019). Eindevaluatie Tel mee met Taal 2016-2018.

IJdens T (2006), Integraal eindrapport in het kader van Monitor Actieplan Cultuurbereik 2001-2004. Tilburg: IVA.

Joosten, Hoorweg & Pronk (2008). Integratie Bibliotheekwerk voor Blinden en Slechtzienden: Rapport van bevindingen van de Stuurgroep.

Kamerstuk II 2005/06, 30375 nr. 2. Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001.

Kasperkovitz Beleidsonderzoek en Advies (2008). Monitor Bibliotheekvernieuwing 2007.

Kwink (2015). Evaluatie programma Kunst van Lezen.

Kwink (2017). Midterm Review WSOB.

Kwink (2020). Evaluatie Wet op het Stelsel van Openbare Bibliotheken (WSOB).

Ministerie van Financiën (2009), Evaluatie giftenaftrek 1996-2006.

Ministerie van Financiën (2014). Evaluatie verhoging van het btw-tarief op podiumkunsten: Algemeen tarief van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012.

Ministerie van Financiën (2017). Evaluatie uitvoering giftenaftrek.

Ministerie van Financiën (2017). Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's.

Mulier Instituut (2017). Evaluatie Buurtsportcoaches: De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces.

Panteia (2007). Midterm Review Geldstroom BKV.

Prisma en Partners & Royal Haskoning (2008). Evaluatie Belvedere.

Regioplan (2021). Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties.

Research voor Beleid (2005). Monitor Bibliotheekvernieuwing 2005: Een stand van zaken bij bibliotheken.

Royal Haskoning (2016). Evaluatie Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp 2013-2016: 'Werken aan ontwerpkracht'.

SCP (2005) Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau, m.m.v. Erasmus Universiteit en Universiteit Tilburg.

Significant APE en Dialogic (2019) Derde evaluatie van de wet op de vast boekenprijs. Periode 2013-2018.

SiRM (2018). Effecten van de verhoging van het verlaagde Btw-tarief in de cultuursector.

TNO (2010). Tussentijdse Evaluatie Beelden voor de Toekomst.

Visitatierapport cultuurfondsen en sectorinstituten 2010.

Visitatiecommissie cultuurfondsen 2014.

Visitatiecommissie cultuurfondsen 2018.

Visitatiecommissie NPO 2013-2017.

Ylstra (2022). Evaluatie btw-convenant Film 2018.