

Vergaderjaar 2019–2020

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2020

In 2021 vindt een beleidsdoorlichting van artikel 14 over cultuur van de Rijksbegroting plaats. In deze brief informeer ik u over de opzet en vraagstelling hiervan, conform de uitwerking van de motie van het lid Harbers c.s.¹ Achtereenvolgens komen daarbij aan bod: het doel van de beleidsdoorlichting, de doelstelling van artikel 14 en de aanpak van de beleidsdoorlichting in 2021.

Doel beleidsdoorlichting

Het doel van beleidsdoorlichtingen is om niet alleen terug te kijken voor verantwoording, maar ook om lessen en inzichten te formuleren voor toekomstig beleid. Voor dit tweede aspect is door de *Operatie Inzicht in kwaliteit* nog meer aandacht dan voorheen.² De beleidsdoorlichting cultuur sluit hierop aan.

Doelstelling artikel 14

De algemene doelstelling is het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en de bescherming van erfgoed. De verantwoordelijkheid van de Minister is verankerd in onder meer de Wet op het specifiek cultuurbeleid en de Erfgoedwet. De Minister is «verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen.» Daarbij zijn «overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid» leidend.³

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 52; Kamerstuk 34 000, nr. 36.

² Kamerstuk 31 865, nr. 168.

³ Wet op het specifiek cultuurbeleid, artikel 2.

Aanpak beleidsdoorlichting 2021

De vorige beleidsdoorlichting cultuurbeleid ging over de jaren 2009–2014.⁴ Bijna alle onderdelen van artikel 14 zijn aan bod gekomen. Daarbij ging het vooral om terugblikken en verantwoorden. De beleidsdoorlichting maakte duidelijk «dat de ingezette instrumenten in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de doelbereiking.» Er was «vrij veel informatie beschikbaar», maar het bleef soms moeilijk «een causaal verband te leggen tussen de instrumenten en de gerealiseerde effecten.»

Andere inzichten waren:

- De staat van de Rijksmonumenten is in de meeste gevallen (97%) goed of redelijk.
- Sinds het Verdrag van Malta en de Wet op de archeologische monumentenzorg is het archeologisch erfgoed beter beschermd.
- Het beheer en behoud van de Rijkscollectie is op orde.
- Het cultuuraanbod is divers en geografisch gespreid.
- De subsidies voor cultuur zijn zolang er positieve maatschappelijke effecten zijn doelmatig; het wegvallen van subsidies leidt tot «maatschappelijk welvaartverlies».
- In absolute aantallen is het cultuuraanbod in de periode 2009–2014 afgenomen.

Dit laatste punt was verbonden met de bezuinigingen op cultuur in de onderzochte periode.

De beleidsdoorlichting die ik in 2021 zal uitvoeren bestaat uit twee onderdelen: een onderdeel erfgoed (2016–2020), onder de noemer «Behoud, beheer en toegankelijkheid van erfgoed», en een onderdeel over de deelname aan cultuur, (2001–2020), onder de noemer «Cultuur van en voor iedereen».

De beleidsdoorlichting blikt terug op de periode 2016 (voor het deel erfgoed) resp. 2001 (voor het deel over de deelname aan cultuur) tot begin 2020. Het in beeld brengen van de gevolgen van het coronavirus voor het culturele en creatieve veld valt dan ook buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting. Wel biedt zij inzichten die ook voor de toekomst nuttig zullen zijn.

Deze twee onderdelen omvatten zowel vanuit beleidsmatig als financieel perspectief vrijwel het gehele artikel, dat in 2020 een omvang heeft van in totaal € 1.005.094.000. Daarvan is 42% toe te rekenen aan het onderdeel erfgoed en 46% aan het onderdeel cultuur van en voor iedereen. Daarbij past de kanttekening dat we de grenzen tussen beide onderdelen soms niet exact kunnen bepalen doordat beleidsinstrumenten meerdere doelstellingen hebben. Bedragen die samenhangen met fiscale maatregelen, zoals het verlaagde btw-tarief en de aftrek van giften aan cultuur, vallen buiten de genoemde percentages.

Een aantal onderdelen van het artikel blijft buiten de beleidsdoorlichting, omdat zij eigen trajecten kennen:

- Voor het internationaal cultuurbeleid zal, zoals uw Kamer is gemeld in het beleidskader internationaal cultuurbeleid 2021–2024, «na afloop van de periode 2021–2024 een (externe) evaluatie van het internationaal cultuurbeleid plaatsvinden, waarbij de resultaten zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin in beeld worden gebracht en geleerde lessen benut kunnen worden bij de ontwikkeling van nieuw beleid.»⁵

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 511, nr. 19

⁵ Kamerstuk 31 482-108, p. 15.

- de hernieuwde Canon van Nederland is op 22 juni 2020 gepresenteerd. De commissie die de herziening van de Canon heeft geleid, adviseert de canon om de 10 jaar tegen het licht te houden door een nieuwe deskundige commissie. Ook hiervoor is er dus een aparte terug- en vooruitblik.
- Op dit moment is een nieuwe Archiefwet in voorbereiding die naar verwachting in de loop van 2021 naar uw Kamer zal gaan. Het gaat om een eigen traject met evaluaties en onderzoeken dat betrekkelijk los staat van de thematiek van de beleidsdoorlichting.
- Over cultuuronderwijs op scholen heeft de NSOB recent een publicatie uitgebracht.⁶ Cultuuronderwijs vraagt om een eigen evaluatie die naar de positie van scholen kijkt.
- De arbeidsmarkt valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting, omdat het een eigen en complex thema is dat een grotere reikwijdte heeft dan het cultuurbeleid en voor een belangrijk deel over het beleid van SZW gaat.

Behoud, beheer en toegankelijkheid van erfgoed

De centrale beleidsdoelstelling van het Rijk voor erfgoed is behoud en toegankelijkheid. Deze doelstelling komt voort uit de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW zoals die is vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, de Erfgoedwet en internationale verdragen.

Het Rijk investeert in het onderhoud en de restauratie van gebouwde en archeologische monumenten. Het stimuleert dat ruimtelijke planvorming rekening houdt met cultuurhistorie en bevordert het behoud, het beheer en de toegankelijkheid van museumcollecties. Het Rijk heeft taken op het gebied van het immateriële erfgoed, zoals het opstellen van een nationale inventaris.

In de beleidsbrief Erfgoed telt heb ik verschillende accenten gelegd: de restauratie van grote monumenten, verduurzaming, religieus erfgoed, erfgoed in de leefomgeving en digitalisering (Kamerstuk 32 820, nr. 248).

De beleidsdoorlichting hangt samen met de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans. De evaluatie van de Erfgoedwet volgt vijf jaar na de inwerkingtreding in 2016 en is een toezegging aan de Eerste Kamer. De Erfgoedbalans is het volgens de Erfgoedwet (artikel 1.3) en de Omgevingswet voorgeschreven vierjaarlijkse rapport over «de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed in Nederland.» Het werk dat voor de evaluatie van de Erfgoedwet en de Erfgoedbalans nodig is, komt overeen met dat voor de beleidsdoorlichting.

De evaluatie van de Erfgoedwet is op twee onderdelen al gestart. Als eerste met de door de Tweede Kamer gewenste evaluatie van de Erfgoedwet op het onderdeel archeologie, waarover ik uw Kamer in december 2019 heb geïnformeerd (Kamerstuk 32 820, nr. 331). Als tweede met het rapport van de commissie-Pechtold *Van terughoudend naar betrokken. Hoe cultuurgoederen en verzamelingen onder de Erfgoedwet adequaat te beschermen* over de omgang met collecties.

De eerste resultaten op het onderdeel archeologie zullen zoals ik heb gemeld in mijn brief over deze evaluatie eind 2020 beschikbaar zijn (Kamerstuk 32 820, nr. 248). Hierna zal ik de Raad voor Cultuur om advies vragen. Deze adviesvraag stel ik in overleg met de sector op. Voor de zomer van 2021 ontvangt uw Kamer een beleidsreactie.

⁶ NSOB, Van optellen naar vermenigvuldigen. Reflecties bij het sturingsmechanismen voor cultuureducatie. 2020.

Ik wil dubbel werk voorkomen en zal daarom het onderdeel erfgoed in de beleidsdoorlichting verbinden met de evaluatie van de Erfgoedwet, de Erfgoedbalans en het voor archeologie gestarte onderzoek. Het resultaat is een evaluatie van het gehele erfgoedbeleid, inclusief de relatie met de ruimtelijke omgeving.

Bij dit onderdeel gaat het om de volgende vragen, waarvan de eerste de belangrijkste, overkoepelende vraag vormt:

- Hoe heeft zich in de periode vanaf 2016 tot begin 2020 de staat van het erfgoed in Nederland ontwikkeld en in hoeverre waren de instrumenten van het beleid doeltreffend en doelmatig?
- Welke uitdagingen komen er op de sector af en wat betekenen deze voor het erfgoedbeleid?
- In hoeverre zijn er aanpassingen in de Erfgoedwet nodig?

Cultuur van en voor iedereen

De toegankelijkheid van cultuur is een belangrijke waarde in het cultuurbeleid. Ze is als «sociale en geografische spreiding» in de Wet op het specifiek cultuurbeleid verankerd. Hiervoor zijn de afgelopen decennia verschillende instrumenten ingezet. Voorbeelden zijn het Actieplan Cultuurbereik (2001–2004 en 2005–2008), de oprichting van het Fonds voor Cultuurparticipatie (2009), een groeiende samenwerking tussen Rijk en regio's en – vooral in aanloop tot de basisinfrastructuur in de periode 2021–2024 – een vernieuwing en verbreding van het aanbod dat het Rijk financiert.

In recente beleidsbrieven is de doelstelling als volgt verwoord: «Cultuur is van en voor iedereen. Ongeacht de plek waar je woont, uit welk gezin je komt of welke culturele achtergrond je hebt, ongeacht leeftijd, geslacht, beperking of opleiding. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar is het niet. Bij de toegankelijkheid van cultuur hoort ook een evenwichtige spreiding.» (Uit: Cultuur in een open samenleving, maart 2018 (Kamerstuk 32 820, nr. 221)). Ook in de toekomst willen we ervoor zorgen dat cultuur van en voor iedereen is. Dit geldt voor alle kunstvormen en voor ons erfgoed en de verhalen over ons verleden.

Dit onderdeel van de beleidsdoorlichting is veelomvattend. Het gaat om toegankelijkheid en spreiding, om de volledige breedte van cultuur (zowel kunst als erfgoed), om zowel bezoek als beoefening, om vrijwilligerswerk en de digitale deelname aan cultuur. Een deel van de te onderzoeken periode (2001–2020) overlapt met die van de vorige beleidsdoorlichting. Het verschil is dat de beleidsdoorlichting van 2021 het accent legt op de cultuurparticipatie over een langere periode. Het is de ambitie om nog meer dan in de vorige beleidsdoorlichting te leren van het verleden. Daarvoor is het verstandig op een langere periode van meerdere kabinetten terug te kijken. Voor 2001 als startjaar is gekozen vanwege het Actieplan Cultuurbereik.

Bij de doorlichting denk ik aan de volgende instrumenten: de basisinfrastructuur (inclusief alle cultuurfondsen van het Rijk), directe en indirecte subsidies (zoals het verlaagde btw-tarief voor beeldende kunst en de podiumkunsten), de Bibliotheekwet, de vaste boekenprijs, programma's en regelingen voor participatie en de Geefwet als instrument om de betrokkenheid bij cultuur te vergroten.

Bij al deze instrumenten is het belangrijk om te bedenken dat de andere overheden een belangrijke rol spelen bij de toegankelijkheid van cultuur.

Bij dit onderdeel gaat het om de volgende vragen, waarvan de eerste de belangrijkste, overkoepelende vraag vormt:

- Welke mensen bereikt het cultuurbeleid wel en niet en in hoeverre heeft dit te maken met de gekozen instrumenten?
- Hoe heeft de deelname aan cultuur zich tussen 2001 en 2020 ontwikkeld en wat zijn verklaringen voor deze ontwikkeling?
- In hoeverre waren de hierboven genoemde instrumenten doelmatig en doeltreffend om het doel «cultuur van en voor iedereen» te bereiken en welke lessen volgen hieruit voor de toekomst?
- 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?

Planning en uitvoering

Elk van de twee onderdelen van de beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij die los van het Ministerie van OCW staat. Ik hecht aan onafhankelijkheid en expertise. De twee partijen – een voor elk onderdeel – kunnen gebruik maken van beschikbaar onderzoek. Mijn doel is uw Kamer de beleidsdoorlichting voor eind 2021 te sturen.

Tot slot

De beleidsdoorlichting gaat over vrijwel de gehele reikwijdte van het artikel waarvoor ik als Minister verantwoordelijk ben. Met deze beleidsdoorlichting voer ik een doordachte analyse van het recente beleid uit waarvan wij leren voor de toekomst.

De Minister voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven