

Vergaderjaar 2010–2011

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2011

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting met betrekking tot operationele doelstelling 14.1. van artikel 14 (Cultuur). Deze beleidsdoorlichting «nieuwe stijl» is uitgevoerd door de Audit Dienst van het ministerie van OCW. De beleidsdoorlichting gaat in op doelstellingen uit de beleidsperiode 2005–2008 en richt zich ook op de periode 2009–2012, voor zover hier gegevens over beschikbaar zijn. Daarnaast heeft bureau *LPBL economisch advies* een contra-expertise op deze beleidsdoorlichting uitgevoerd om de onafhankelijkheid ervan te waarborgen. Deze contra-expertise is bijgevoegd.¹

De operationele doelstelling die onderzocht is, luidt voor 2005 tot 2008: «*Zorg voor een stelsel waarbinnen de instandhouding en ontwikkeling van hoogwaardig en divers cultureel aanbod in Nederland is gewaarborgd*».

In de begrotingen 2009 tot en met 2011 is de doelstelling als volgt geformuleerd:

«*Bevorderen dat burgers deelnemen aan een kwalitatief hoogwaardig, divers en onafhankelijk aanbod van kunsten door de aanwezigheid van dit aanbod te waarborgen*».

Doorlichting stelsel

In de beleidsdoorlichting komen verschillende aspecten van het cultuurbeleid aan de orde. Er is een onderscheid te maken tussen de subsidiesystematiek en de effecten van het gevoerde cultuurbeleid in brede zin.

In 2009 is een nieuwe subsidiesystematiek ingevoerd. Een nieuwe systematiek werd nodig geacht, omdat er sprake was van overbevraging en de procedure steeds verder uitbreidde. Met de wijziging is aan deze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

doelmatigheidsgebreken tegemoet gekomen. Fondsen kregen vanaf 2009 naast de minister een verantwoordelijkheid in de meerjarige subsidiering van instellingen. Een grotere selectiviteit kwam in plaats van het principe van de verdelende rechtvaardigheid.

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat niet alle doelen in kwantitatieve streefwaarden zijn uit te drukken. Naast de meetbare gegevens die uitgedrukt zijn in onder andere het aantal bezoekers podiumkunsten en Nederlands aandeel in filmproducties, is voor de beoordeling van bijvoorbeeld de kwaliteit een belangrijke rol voor de Raad voor Cultuur weggelegd. De Raad voor Cultuur heeft de kwaliteit van het cultuuraanbod voor de periode 2005–2008 op het sectorniveau beoordeeld¹. De externe evaluaties over de diverse regelingen laten over het algemeen positieve effecten zien.

LPBL geeft aan dat de beleidsdoorlichting in grote lijnen voldoet aan de eisen voor beleidsevaluaties en dat alle vragen uit de voorschriften voor beleidsdoorlichting (RPE 2006) zijn beantwoord. Het bureau formuleert een paar interessante aandachtspunten.

Inmiddels is duidelijk geworden dat er veel gaat veranderen in het cultuurbeleid. In mijn brief van 6 december 2010 heb ik aangekondigd dat de rol van de overheid in de subsidiëring van cultuur kleiner zal worden. Ik zet mij daarbij in voor een breed gedefinieerde kwaliteit van culturele instellingen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

¹ Raad voor Cultuur, 2007, *Innoveren, Participeren*.

I. Aanleiding en afbakening

Sinds maart 2006 maakt een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting deel uit van de verantwoording van de regering aan het parlement.¹

Deze beleidsdoorlichting gaat in op de beleidsperiode 2005–2008 en behandelt de doelstellingen aangaande het aanbod van cultuur in brede zin, het instellingenbeleid (inclusief ondersteunende instellingen) en het bevorderen van cultuurparticipatie. De beleidsperiode beslaat waar mogelijk ook gegevens over de periode 2009–2012.

De afbakening is gebaseerd op begrotingsartikel 14.1. Dit artikel omvat alle cultuursubsidies inclusief subsidies aan musea. De musea ontvangen voor huisvesting ook middelen op basis van artikel 14.2. Voor musea zijn onder 14.1 geen afzonderlijke streefwaarden geformuleerd. Het behoud, beheer, en ontsluiten van cultureel erfgoed valt onder operationele doelstelling 14.2 uit de begroting. Ook de cultuurprogrammering van de publieke omroep valt buiten deze beleidsdoorlichting.

De doelstelling uit begrotingsartikel 14.1 is als volgt geformuleerd:

- In 2005, 2006, 2007 en 2008: «Zorg voor een stelsel waarbinnen de instandhouding en ontwikkeling van hoogwaardig en divers cultureel aanbod in Nederland is gewaarborgd». [Begroting OCW 2005, 2006, 2007 & 2008].
- In 2009, 2010 en 2011 is de operationele doelstelling 14.1 anders geformuleerd. De doelstelling luidt nu «bevorderen dat burgers deelnemen aan een kwalitatief hoogwaardig, divers en onafhankelijk aanbod van kunsten door de aanwezigheid van dit aanbod te waarborgen». [Begroting OCW 2009, 2010 & 2011].

Cultuurbeleid is gericht op het tot stand brengen van hoogwaardig aanbod van cultuur en het stimuleren van de participatie aan cultuuruitingen in Nederland. Het onderwerp omvat het beleid zoals geformuleerd in de Cultuurnota. Dit beleid omvat onder andere beeldende kunst, musea, vormgeving, architectuur, theater, muziek, dans, film en letteren. In de vierjaarlijkse Cultuurnota's worden de beleidsintenties vastgelegd en financiële middelen toegewezen. Over de periode 2005–2008 was de Cultuurnota *Meer dan de Som* grondslag van het beleid. [OCW 2004, *Meer dan de Som*] In deze beleidsdoorlichting kunnen de effecten van het beleid uit de periode 2005–2008 in zijn volle breedte worden behandeld. In de Cultuurnota Kunst van Leven is de beleidsbepaling achter de cultuursubsidies voor de periode 2009–2012 beschreven. [OCW 2007, *Kunst van Leven*]. Deels is er sprake van voortzetting van bestaand beleid en deels van nieuw geformuleerd beleid. De beleidsaanpassingen vloeien rechtstreeks voort uit het advies dat de Raad voor Cultuur in 2007 uitbracht. [Raad voor Cultuur 2007, *Innoveren, Participeren*].

II. Vragen beleidsdoorlichting

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

Zonder steun door de overheid komen bepaalde cultuurvoorzieningen onvoldoende van de grond. Overheidssubsidie is nodig om een kwalitatief voldoende en toegankelijk aanbod tot stand te brengen en te behouden. [Klamer 2003]. De legitimatie voor deze overheidsbemoediging komt voort uit het publieke belang dat gehecht wordt aan een breed geschakeerd cultureel aanbod. Cultureel kapitaal is voor een maatschappij net zo van belang als economisch kapitaal en sociaal kapitaal (sociale verbanden). [Klamer 2002, *Accounting for Social and Cultural Values*]. Cultuur is een

¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83. RPE2006 is in 2008 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

*merit good*¹, een goed waarvan het noodzakelijk wordt geacht dat individuen er toegang toe hebben op basis van positieve persoonlijke en maatschappelijke effecten. [Snowball 2008, Measuring the Value of Culture]. Daarbovenop is er het argument van de positieve effecten van cultuur voor de samenleving in termen van creatief vermogen, sociale binding en identiteitsbeleving. [OCW 2010, Trends in Beeld]. Cultuuruitingen verhogen de (internationale) uitstraling van steden, regio's en Nederland als geheel. [Klamer 2003, Value of Culture]. Bovendien hebben ze een stimulerende uitwerking op horeca, toerisme en overige economische activiteiten. [Marlet 2009, De Aantrekkelijke Stad].

2. Wat is de oorzaak van dat probleem?

De kern van het probleem ligt in het verschijnsel van het marktfalen: de markt brengt op het gebied van cultuur een suboptimale oplossing tot stand. Individuen en organisaties schatten de waarde van sommige cultuuruitingen hoger in dan de prijs die de markt er aan kan toebedelen. [Klamer 2003; Snowball 2008]. Burgers hechten namelijk waarde puur aan het bestaan van cultuuruitingen (*existence value*), aan de mogelijkheid er gebruik van te maken al doen ze dat in de praktijk niet (*option value*) en aan de toekomstige waarde voor latere generaties (*bequest value*). Private ondernemers kunnen deze intrinsieke waarde van hogere cultuur niet volledig in de prijs verdisconteren. [Snowball 2008]. Investeren in dergelijke cultuuruitingen is als gevolg daarvan voor producenten onrendabel. Potentiële cultuurproducenten hebben daarnaast te maken met hoge opstartkosten. Bijvoorbeeld, om een topprogrammering op het gebied van opera te realiseren is een diepte-investering over een langere periode en de beschikbaarheid van toptalent noodzakelijk. Daarnaast is een goede infrastructuur (podia) noodzakelijk. In een puur private markt zouden cultuuruitingen met diepgang veel moeilijker tot stand komen, wat tot «verplattung» van het aanbod zou leiden. [Klamer 2003]. De overheid subsidieert vooral de zogenaamde gecanoniseerde cultuur² (zoals toneel, theater, klassieke muziek, literatuur en opera), maar besteedt ook in toenemende mate aandacht aan eigentijdse muziek, film en amateurkunst waaraan dezelfde intrinsieke waarde wordt toegekend. Het grootste gedeelte van het cultuuraanbod komt overigens ongesubsidieerd en door particulier initiatief tot stand.

3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Verbetering van de culturele factor van de Nederlandse maatschappij komt aan alle burgers ten goede. [Raad voor Cultuur, 2004]. Ook het beeld van Nederland in binnen- en buitenland wordt mede gevormd door de reputatie van beroemde schilders en kunstenaars. [Klamer 2003]. Kwalitatief hoogwaardige cultuuruitingen zijn daarom (semi-)collectieve goederen, waarvan iedereen (deels) kan profiteren zonder er rechtstreeks financieel aan bij te hoeven dragen. Dientengevolge rekent de overheid het tot haar taak de totstandkoming van een kwalitatief hoogwaardig aanbod te garanderen en te stimuleren. De overheid schept voorwaarden waaronder kunst en cultuur tot ontwikkeling kunnen komen, bijvoorbeeld door een opleidingsstructuur en podia voor optredens te verzorgen. De overheid volgt daarbij steeds het adagium van Thorbecke: de overheid is geen beoordelaar van kunst, maar laat dit oordeel over aan onafhankelijke deskundigen.

Artikel 22 van de Grondwet begint met «de overheid rekent het tot zijn taak de voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding». In de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (1993) wordt dit verder gespecificeerd naar «in stand

¹ The New Palgrave: A Dictionary of Economics', (1987) v. 3, pp. 452–53.

² Van den Broek (2006) maakt onderscheid in vier soorten cultuur: gecanoniseerde cultuur (klassieke «hogere» cultuur), popcultuur (popconcerten, bioscoop), informele cultuur (feesten) en amateurcultuur (zelf in vrije tijd beoefenen van kunsten).

houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch verspreiden van cultuuruitingen» waarbij het Rijk zich laat leiden door «overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid». [11-03-1993 Wet op het Specifieke Cultuurbeleid].

OCW heeft de afgelopen jaren een beleid ingezet van scherpere selectie op artistieke en inhoudelijke gronden. In de Cultuurnota 2005–2008 is hiermee een begin gemaakt, in de nota 2009–2012 is de beoordeling verder van OCW af geplaatst. Op basis van advies van de Raad voor Cultuur is besloten welke instellingen deel uit maken van de basisinfrastructuur. De cultuurfondsen en de Raad voor Cultuur gaan over de artistieke en inhoudelijke beoordeling van subsidiegelden. De minister behoudt daarnaast het beslissingsrecht om op grond van andere belangen keuzes te maken, bijvoorbeeld het behoud van het enige theatergezelschap in een bepaalde regio.

4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid weergegeven en waarom?

De rijksoverheid is op centraal niveau onder andere verantwoordelijk voor aanbod (via subsidiëring van producerende en ondersteunende culturele instellingen) en bevordering van de participatie. [OCW Begroting 2010]. De rol van de rijksoverheid is het grootst bij activiteiten die vanuit lokale overheden of de markt moeilijk te financieren zijn. Hierbij kan gedacht worden aan symfonische orkesten of aan grootschalige theatergezelschappen. [OCW 2010 Trends in Beeld]. Provincies en gemeenten zijn vooral verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van podia, gebouwen en locaties.

Van de overheidsfinanciering nemen gemeenten en provincies samen het grootste deel voor hun rekening. In percentages uitgedrukt bedraagt het aandeel van het Rijk in de geldstroom naar culturele instellingen 30 procent, het aandeel van de provincies 10 procent en het aandeel van de gemeenten 60 procent. Het aandeel van het Rijk in de cultuursubsidies is daarmee minder dan een derde. Verdere decentralisatie is niet wenselijk, aangezien de zorg voor een hoogwaardig, divers en landelijk gespreid patroon van culturele voorzieningen een landelijke regie vereist. [TK 23-09-2005, Verschil Maken].

De EU bemoeit zich vanuit het subsidiariteitsbeginsel niet rechtstreeks met het cultuurbeleid van de lidstaten¹.

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De voorwaarden voor een bloeiend cultureel leven bestaan uit een vrij, kwalitatief hoogwaardig kunstleven en een brede deelname aan cultuur. Passief, als toeschouwer, en actief, als beoefenaar, moeten zoveel mogelijk mensen betrokken worden bij culturele activiteiten. [OCW begroting 2010]. OCW geeft in de beleidsbrief bij de cultuurnota 2005–2008 «Meer dan de Som» drie prioriteiten aan: versterking van de culturele factor in de samenleving, minder bureaucratie en meer eigen verantwoordelijkheid en meer samenhang en wisselwerking in het culturele leven.

Specifieke uitgangspunten hierbij zijn verhoging van het publieksbereik, regionale spreiding, diversiteit van het aanbod en kwaliteit van het aanbod. Ook internationaal cultuurbeleid krijgt verhoogde aandacht. [TK 03-11-2003, Meer dan de Som. Beleidsbrief Cultuur, p. 204–207].

OCW vermeldt in de cultuurnota 2005–2008 de volgende doelstellingen:

¹ Het subsidiariteitsbeginsel is gedefinieerd in artikel 5 van het EG-Verdrag. Als men op EU-niveau een maatregel wil nemen, wordt eerst nagegaan of het beoogde effect niet ook op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan worden bereikt. (Bron: <http://europa.eu>)

- versterking van de culturele factor in de samenleving. Dit betreft een overkoepelende metadoelstelling;
- toegankelijkheid van het aanbod (publieksbereik);
- diversiteit van het aanbod (verscheidenheid);
- kwaliteit van het aanbod (hoogwaardigheid);
- geografische spreiding.

In de cultuurnota Kunst van Leven 2009–2012 wordt een aantal accenten anders gelegd, namelijk:

- het stimuleren van participatie (onder andere via het onderwijs);
- versterking van de sector (verhogen van het maatschappelijke en financiële draagvlak; genereren van eigen inkomsten);
- innovatie (bijdrage van creatieve bedrijfstakken aan de innovatieve kracht van Nederland).

Prestatie-indicatoren

Niet alle doelstellingen zijn geoperationaliseerd in concrete prestatie-indicatoren en streefwaarden, in veel gevallen ontbreken ze.

Voor de looptijd van de Cultuurnota 2005–2008 heeft OCW in de begrotingen voor enkele onderdelen van het cultuurbeleid prestatie-indicatoren geformuleerd. Uitgangspunt is dat het aantal uitvoeringen en bezoekersaantallen van podiumkunsten tenminste gelijk blijven en dat de Nederlandse filmsector zijn marktaandeel verhoogd. De prestatie-indicatoren zijn:

- uitvoeringen podiumkunsten: de basiswaarde is 14 341 (2003), de streefwaarde is een tenminste gelijkblijvend aantal uitvoeringen in 2008;
- aantal bezoekers podiumkunsten: de basiswaarde is 3 808 000 (2003), de streefwaarde is een tenminste gelijkblijvend aantal bezoekers in 2008;
- marktaandeel van de Nederlandse film: de basiswaarde is 13 procent (2003), de streefwaarde is 20 procent (2008);
- aantal Nederlandse filmproducties: de basiswaarde (2003) is 24, de streefwaarde is 20 à 25 (2008).

Zie vraag acht voor de concrete resultaten.

Niet alle beoogde doelen en prioriteiten zijn in dergelijke kwantitatieve indicatoren te vatten. Daarom behandelt de Raad voor Cultuur in zijn adviezen de kwaliteit van het cultuuraanbod van individuele instellingen en de ontwikkelingen op sectorniveau. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren, Participeren; Raad voor Cultuur 2009, Basisinfrastructuur 1.0]. Voor de subsidieperiode 2009–2012 zal de Raad wederom een dergelijke stelselbrede analyse uitvoeren. Nieuw voor de periode 2009–2012 is dat daarnaast visitatiecommissies de kwaliteit en de prestaties van de aangewezen instellingen zullen gaan beoordelen.

6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is sprake van overlap?

Alvorens op de individuele instrumenten in te gaan, volgt eerst een korte beschrijving van subsidiesystematiek en de verschillen tussen de periode 2005–2008 en 2009–2012. Bij vraag 7b wordt nader ingegaan op de reden voor de wijziging in de systematiek.

Van 2005–2008 werd voor het laatst de Cultuurnota procedure gevolgd. Dit hield in dat subsidies aan instellingen voor vier jaar werden verleend, nadat de Raad van Cultuur hierover advies had gegeven. Subsidies konden aan producerende, aanondersteunendeinstellingen¹ en aan cultuur-

¹ Ondersteunende instellingen die besteltaken uitvoeren zoals informatievoorziening, ontwikkeling, documentatie en deskundigheidsbevordering. OCW streeft met ingang van de periode 2009–2012 naar terugbrengen van het aantal instellingen dat wordt gesubsidieerd en naar clustering. Uitgangspunt is dat per sector nog slechts één instelling voor subsidie in aanmerking komt.

fondsen worden verstrekt. Alle instellingen moesten dus door één deur: die van de vierjaarlijkse Cultuurnota.

In 2009 is een nieuwe subsidiesystematiek ingevoerd. Uitgangspunt van de wijziging is de overdracht van een groot deel van de subsidiebesluiten aan fondsen. De politiek neemt voor een groter deel van de subsidies afstand van bemoeienis en laat besluiten over aan professionals. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor een aantal functies verenigd in de landelijke basisinfrastructuur. Onder de basisinfrastructuur vallen instellingen die een vitale rol in het regionale culturele aanbod hebben, of instellingen met een landelijke functie.

Naast de financiering van de basisinfrastructuur zet het Rijk diverse instrumenten in om de operationele doelstelling te kunnen realiseren.

Hieronder volgt een beschrijving van deze instrumenten, gerangschikt op onderwerp, die in de periode 2005–2008 en 2009–2012 zijn ingezet.

Instrumenten ten behoeve van toegankelijkheid en publieksbereik

Actieplan Cultuurbereik: financiering (€ 13,7 miljoen) vindt plaats vanuit het Rijk, twaalf provincies en dertig gemeenten stellen gezamenlijk eenzelfde bedrag beschikbaar. Doelen zijn: versterking van het culturele bewustzijn, vergroting van het publieksbereik en het stimuleren van de beoefening van amateurkunst. [OCW 2005, Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005–2008].

Cultuur en school: financiële bijdrage basisscholen in het kader van de regeling «versterking cultuureducatie in het primair onderwijs». IPO, VNG en OCW hebben afgesproken te zullen samenwerken bij het versterken van de positie van cultuureducatie in het primair onderwijs. Deze samenwerking is erop gericht om scholen en culturele instellingen te ondersteunen bij het realiseren van de doelstelling. Deze houdt in dat in 2007 alle scholen in het primair onderwijs hun visie op de plaats van cultuureducatie in hun onderwijsprogramma hebben geformuleerd. Tevens moeten de scholen in staat zijn deze visie te vertalen in een samenhangend geheel van cultuureducatieve activiteiten. [TK 26-01-2005, Regeling Versterking Cultuureducatie in het Primair Onderwijs 2004–2005].

«Cultuur en School» en het Actieprogramma Cultuurbereik krijgen vanaf 2009 een vervolg in het tienpuntenplan cultuurparticipatie, onder meer via de activiteiten het nieuwe Fonds Cultuurparticipatie. [TK 22-06-2007, aanbieding nota Kunst van Leven].

Cultuurkaart: Sinds het schooljaar 2008–2009 krijgen alle 900 000 leerlingen in het voortgezet onderwijs een cultuurkaart, waaraan een tegoed is gekoppeld van 15 euro dat kan worden besteed aan culturele activiteiten. [TK 06-03-2008, invoering cultuurkaart].

Leesbevordering: in 2008 is het programma leesbevordering «Kunst van Lezen (2008–2011)» gestart. Dit programma moet ervoor zorgen dat ieder kind (van 0–18) kennis kan maken met de waarde en het plezier van lezen. [TK 17-03-2008, Brief minister over programma leesbevordering Kunst van lezen, 31 200–161, 2007–2008].

Instrumenten ten behoeve van kwaliteit, diversiteit en spreiding van het aanbod

Geografische spreiding: drie grote steden en vijf landsdelen sluiten elke vier jaar een convenant met de bewindspersoon voor Cultuur over een gezamenlijke inzet voor het cultuurbeleid. Regio's stellen een cultuurprofiel voor de regio op, zodat bij subsidietoekenning rekening kan worden gehouden met regionale en lokale ontwikkelingen. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren Participeren].

Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving: geconcentreerd ingezet in negen grote steden met potentieel om op eigen kracht kunstenaars en publiek aan te trekken plus vijf kleinere steden met kunstvakonderwijs. De geldstroom wordt vooral gebruikt ter versterking van de infrastructuur: faciliteiten als ateliers, broedplaatsen en technische voorzieningen. [TK 13-04-2004, Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005–2008]

Cultuur en Economie: het ministerie van OCW en EZ werken met het Programma voor Cultuur en Economie aan een innovatieve creatieve industrie. Doelstelling is een impuls te geven aan de wisselwerking tussen cultuur en economie. [TK 09-12-2005, Ons creatieve vermogen, brief Cultuur en Economie]. Budget bedraagt in totaal € 15,5 miljoen voor de periode 2005–2008, waarvan € 11,3 miljoen voor EZ en € 4,2 miljoen voor OCW. Dit programma loopt door in 2009 al is de doelstelling iets anders geformuleerd. Doelstelling is het stimuleren van particulieren en bedrijven om geld te investeren in cultuur, het versterken van de economische effecten van cultuur en creativiteit en de ontwikkeling van de economische dimensie van de cultuursector. [TK 15-09-2009, Cultuur en Economie 2009. Waarde van Creatie].

Internationaal Cultuurbeleid: vanuit HGIS cultuurmiddelen is € 1,5 miljoen per jaar beschikbaar voor internationale projecten. [Begroting 2006 OCW].

Film: de fiscale Filmstimuleringsaftrek die OCW samen met EZ en FIN heeft ontwikkeld is beëindigd per eind 2004. In juni 2007 is het nieuwe filmstimuleringsbeleid in werking getreden via de suppletierегeling filminvesteringen Nederland. De uitvoering is belegd bij het Nederlands Fonds voor de Film. Producenten die 65 procent van een film gefinancierd hebben, kunnen via deze regeling een subsidie krijgen voor het resterende bedrag. De regeling is bedoeld voor de productie van bioscoopfilms en documentaires die voor de bioscoop bedoeld zijn. [TK 30-08-2008 Filmbeleid].

Flankerend beleid WWIK door OCW: het doel van de WWIK is kunstenaars tijdelijk te ondersteunen bij het (weer) opbouwen van een renderende (gemengde) beroepspraktijk als kunstenaar zonder een beroep op een bijstandsuitkering te hoeven doen. De uitvoerder Kunstenaars & CO geeft de beroepsmatigheidadviezen af op basis waarvan kunstenaars recht hebben op deelname aan de WWIK en het flankerend beleid. Het flankerend beleid bestaat uit ondersteunende activiteiten voor de deelnemers aan de WWIK en stimuleert kunstenaars op de weg naar een zelfstandig bestaan als kunstenaar. Het flankerend beleid bestaat uit het bieden van informatie, trainingen en opleidingen, begeleiding, werkervaringsprojecten en het bieden van financiële faciliteiten. [TK 10-06-2010 Evaluatie flankerend beleid WWIK].

OCW streeft minder bureaucratie en meer eigen verantwoordelijkheid van de instellingen na. [TK 03-11-2003, Meer dan de Som]. De Raad voor Cultuur vroeg in zijn advies van 2004 aandacht voor verbetering van de *cultural governance*. Instelling moeten voldoen aan eisen van professio-

naliteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en transparantie. [Raad voor Cultuur 2004, Spiegel van de Cultuur].

Instrumenten ter versterking van de sector

Een sterke sector: de commissie Cultuurprofijs heeft in 2008 het advies afgegeven het financiële en maatschappelijk draagvlak van instellingen te verhogen. Hieronder staan de concrete maatregelen.

- *Innovatieregeling:* in 2010 is € 3 miljoen voor aanvragers beschikbaar gesteld. Deze is bedoeld om de cultuursector te stimuleren verbindingen aan te gaan met het bedrijfsleven. De wijze van ondernemerschap wordt meegewogen in de beoordeling van instellingen en de vaststelling van het subsidiebudget.
- *Matchingsregeling:* op basis van de «Tijdelijke regeling aanvulling eigen inkomsten culturele instellingen», kunnen instellingen vanaf 1 januari 2009 extra subsidie krijgen naarmate zij meer eigen inkomsten verwerven. In 2010 was hiervoor € 10 miljoen beschikbaar. [TK 16-02-2009 Tijdelijke regeling aanvulling eigen inkomsten cultuurinstellingen].
- *Eigen inkomstennorm:* vanaf 1 januari 2010 streeft OCW ernaar dat alle cultuurproducerende instellingen 17,5 procent van hun structurele subsidie verwerven aan eigen inkomsten. Met ingang van de subsidieperiode 2013–2016 wordt deze norm ook bindend. [TK 16-02-2009 Tijdelijke regeling aanvulling eigen inkomsten cultuurinstellingen].

Instrumenten ten behoeve van internationalisering

Er wordt geïnvesteerd in de begeleiding en ontwikkeling van (top)talent en voor een versterking van de internationale positie van het Nederlandse culturele leven. Nederland gaat zijn meest excellente kunstenaars eren met een jaarlijkse Vermeerprijs. Daarnaast hebben de ministeries OCW, EZ en BZ een programma in het leven geroepen om de internationale positie van Nederland op het gebied van design, en mode en architectuur te versterken, het DDFA programma¹. [TK 16-09-2008, Grenzeloze Kunst]. Drie instellingen met een internationale uitstraling (Mauritshuis Den Haag, de Design Academy in Eindhoven en het Concertgebouworkest) hebben een subsidie van € 1 miljoen ontvangen. Voor 13 internationale festivals wordt voor de periode 2009–2012 € 8 miljoen uitgetrokken. [TK Begroting OCW 2010].

7a. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid?

Ter beantwoording van deze vraag, wordt er onderscheid gemaakt tussen subsidies verstrekt aan instellingen uit de basisinfrastructuur op grond van de Cultuurnota resp. Subsidieplan en middelen die via de overige instrumenten zijn ingezet.

Subsidies Cultuurnota

2005–2008: de subsidieverstrekking op basis van de Cultuurnota van 2005–2008 is afgerond. In deze periode zijn 669 aanvragen rechtstreeks bij het rijk ingediend, waarvan er 322 zijn toegekend en 347 werden afgewezen.

Subsidies Subsidieplan (voorheen de Cultuurnota)

2009–2012: de toekenningen op basis van de Cultuurnota 2009–2012 volgens de nieuwe systematiek en de basisinfrastructuur zijn gerealiseerd. Er is door de systematiekwijziging een vermindering van aanvragen van rechtstreekse rijkssubsidie ten opzichte de periode 2005–2008.

¹ Dutch Design, Fashion & Architecture programma (2009–2012) wil de internationale positie van Nederlands design, mode en architectuur duurzaam versterken. Dit programma, dat is ontwikkeld door creatieve brancheorganisaties en sectorinstituten, focust zich vooral op China, India en Duitsland. Hiervoor hebben de ministeries van EZ, Onderwijs, OCW en BZ samen eerder een budget van € 12 miljoen ter beschikking gesteld.

- Langjarige subsidies voor instellingen die vallen onder de basisinfrastructuur zijn per 1 januari 2009 van start gegaan. Het aantal cultuurinstellingen dat rechtstreeks rijkssubsidie ontvangt is sterk verminderd. In totaal zijn 263 aanvragen voor rechtstreekse rijkssubsidie ingediend. 175 aanvragen zijn toegekend, 88 zijn afgewezen.
- Met ingang van 1 januari 2009 verloopt de toekenning van een deel van de vierjarige subsidies via de cultuurfondsen¹. De fondsen hebben meer aanvragen voor vierjarige subsidies binnengekregen, in lijn met hun taakuitbreiding.

Overige instrumenten 2005–2008

- *Actieplan Cultuurbereik*: de Raad voor Cultuur stelt in 2007 vast dat de gedachte achter het plan voortzetting verdient. De Raad voor Cultuur adviseerde daarom ook tot de oprichting van een programma ter stimulering van cultuurparticipatie en de beoefening van amateurkunst waarin ook provincies en gemeenten participeren. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren Participeren]. Mede op basis van dit advies is OCW overgegaan tot het oprichten van het Fonds Cultuurparticipatie.
- *Geldstroom BKV*: deze liep gedurende de periode 2005–2008 nog van het Rijk naar de provincies en de gemeenten. De geldstroom is eind 2008 beëindigd. [TK 07-12-2007 Brief over Herziening Beeldende Kunstbeleid]. Een externe evaluatie van de geldstroom BKV uit 2007 heeft uitgewezen dat de versnippering van de geldstroom de doeltreffendheid belemmerde. [Van Aarsen & Stroeker 2007, *Mid Term Review Geldstroom BKV*].
- *Internationaal cultuurbeleid*: uit een evaluatie van het internationaal promotiebeleid uit 2008 blijkt dat het geheel van regelingen en activiteiten op dit vlak weinig samenhangend is. [LA Group 2010, De internationale promotie van Nederlandse cultuur en creativiteit: het instrumentarium van regelingen en activiteiten geëvalueerd]. De ministeries van OCW, EZ en BZ hebben in 2009 nieuw gezamenlijk beleid aangekondigd. [TK 16-09-2008, *Grenzeloze Kunst*].
- *Film*: uit de evaluatie van de suppletierегeling is naar voren gekomen dat het aantal aanvragen hoger ligt dan verwacht. Daarom zijn in 2009 de eisen rondom de regeling aangescherpt, zodat deze vaker bioscoopfilms subsidieert die een breed publiek bereiken.
- *Cultuur en Economie*: uit een externe evaluatie blijkt dat het programma een groot aantal nieuwe projecten tot gevolg heeft gehad. [TK 13-03-2009, *Een brug tussen cultuur en economie*]
- *Cultuur en School 2005–2008*: de activiteiten onder dit programma gaan deels over naar het Cultuurfonds Participatie.
- Regeling Cultuureducatie in het Primair en Voortgezet Onderwijs: deze regeling is beëindigd.
- *Flankerend beleid WWIK*: de deelname aan het flankerend beleid door kunstenaars met een positief beroepsmatigheidsadvies nam in de periode 2005–2008 sterk toe, van 22 procent naar 47 procent van de doelgroep. [Driessen, Duursma en Hall 2010, *Kunstenaars op weg naar een renderende beroepspraktijk*].

Overige instrumenten 2009–2012

¹ Met ingang van 1 januari 2009 zijn er acht cultuurfondsen, elk met eigen werkterrein en taak. Dit zijn het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Nederlands Fonds voor de Film, het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst, het Stimuleringsfonds voor Architectuur, de Mondriaan Stichting, het Fonds voor de Letteren en het Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds.

- Het Fonds voor Cultuurparticipatie heeft per 1 januari 2009 aantal taken op zich genomen die voorheen onderdeel waren van het Actieplan Cultuurbereik en Cultuur en School. [TK 29-01-2008 OCW, Programmafonds Cultuurparticipatie, een basismodel].
- Het Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten + heeft per 1 januari 2009 een uitgebreider takenpakket op zich genomen waarbij taken zijn overgenomen van het Actieplan Cultuur en de cultuurfondsen FAPK en

Mondriaan Stichting. [Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten + 2009, beleidsplan 2009–2012].

- Met ingang van 1 januari 2009 is de cultuurkaart ingevoerd. [TK 16-03-2008 Brief minister over de invoering van een cultuurkaart ter bevordering van cultuureducatie]. Het percentage van de leerlingen dat gebruik maakte van de cultuurkaart («verzilverde waarde») lag in 2009 op 80 procent. [OCW Begroting 2011].

7b. Wat is bekend over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Al in 2005 is vastgesteld dat de systematiek van de cultuurnota op termijn aan herijking toe was. Zo noemde de Raad voor Cultuur in zijn advies van 2004 tekorten in transparantie, openheid en doelmatigheid. [Raad voor Cultuur 2004, Spiegel van de Cultuur]. Ook de Tweede Kamer en de culturele instellingen stelden naar aanleiding van de laatste Cultuurnotaprocedure de gegroeide subsidiepraktijk ter discussie. Op advies van de Raad voor Cultuur heeft het rijk de verantwoordelijkheid voor de basisinfrastructuur anders vorm gegeven. Vanaf 1 januari 2009 voorziet de gewijzigde wet op het specifiek Cultuurbeleid in langjarige instellingssubsidies, vierjarige instellingssubsidies en subsidietoekenning door de fondsen. [TK 13-12-2006, Wijziging Wet Specifiek Cultuurbeleid]. De belangrijkste aanpassingen volgen hieronder.

- De rijksoverheid neemt de verantwoordelijkheid voor het invullen van een aantal functies in de culturele sector: de instandhoudingsfunctie, ontwikkelingsfunctie, de internationale platformfunctie en de ondersteuningsfunctie. In dit kader subsidieert de rijksoverheid instellingen voor het uitvoeren van specifieke taken, zoals cultuurproducenten, ontwikkelingsinstellingen en sectorinstituten. [TK 23-09-2005, Verschil Maken; Raad voor Cultuur 2007; OCW 2007 Kunst van Leven p.40–1]. Deze taken en de subsidiecriteria zijn verder uitgewerkt in de gewijzigde regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen. [17-10-2007, Regelingen Subsidieperiode 2009–2012].
- Versterking sector: vastlegging van directe subsidiëring door de minister van instellingen (producerend en ondersteunend) die behoren tot de zogenaamde basisinfrastructuur. Deze instellingen, die het basisaanbod van bepaalde functies cultuur garanderen en ondersteunen, ontvangen langjarige of vierjarige subsidies van het ministerie op basis van advies van de Raad voor Cultuur. Langjarig subsidieperspectief is er voor instellingen met stelseltaken (zoals sectorinstituten, symfonieorkesten, twee landelijke operavoorzieningen en de beheersfunctie van musea die een rijkscollectie beheren).
- De toekenning van subsidie is opener en transparanter gemaakt. De Raad van Cultuur adviseert bij de vierjarige subsidies die het ministerie zelf toekent. Het aantal subsidieontvangers is gereduceerd conform het uitgangspunt dat minder instellingen meer subsidie ontvangen. Visitatiecommissies beoordelen gedurende de looptijd van de subsidies de kwaliteit van de langjarige instellingen. Toekenning en behoud van subsidie wordt aan scherpere eisen gebonden.
- Overgang van het principe van de verdelende rechtvaardigheid (alle aanvragers krijgen een deel van de koek) naar het principe van de verhoging van de selectiviteit.
- Decentralisatie van de artistieke beoordeling en de toekenning (inclusief beroepsmogelijkheden) richting de fondsen. De fondsen krijgen de opdracht scherp te selecteren op kwaliteit. De artistieke en inhoudelijke beoordeling wordt hiermee onafhankelijk van OCW verricht.
- Verandering van de opdracht van de Raad voor Cultuur. De Raad heeft nu vooral een adviserende rol bij de beleidsformulering en -evaluatie.
- Oprichting van het Fonds Cultuurparticipatie en het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten +.

Een van de argumenten om te komen tot een nieuwe systematiek voor de Cultuurnota 2009–2012 was het gebrek aan doelmatigheid, dat in de systematiek was geslopen. Er was sprake van overvraging (steeds meer instellingen wilden vierjarige subsidies van het rijk) en gebrek aan dynamiek en openheid (weinig ruimte voor nieuwkomers). Hoewel deze problematiek in de voorbereiding van de Cultuurnota 2005–2008 ook al was onderkend is deze met de Cultuurnota 2005–2008 pas deels geadresseerd. [Raad voor Cultuur 2004, Spiegel van de Cultuur]. De Raad voor Cultuur plaatste in zijn advies van 2007 [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren, Participeren] de volgende kanttekeningen bij de doelmatigheid:

- het principe van de verdelende rechtvaardigheid, waarbij het beschikbare subsidiebedrag over een maximaal aantal instellingen wordt verdeeld, leidde tot administratieve overbelasting bij zowel OCW als de cultuurinstellingen;
- de Raad voor Cultuur stelde vast dat de focus op administratieve afhandeling de kwaliteit van het beslissingsproces deed afnemen.

OCW heeft bij de wijziging van de subsidiesystematiek (zie vraag 6) deze gebreken in de doelmatigheid geadresseerd. [TK 23-09-2005, Verschil Maken]. De belangrijkste wijzigingen op het vlak van doelmatigheid zijn:

- de «kanteling» van het subsidiegebouw, zodat geen hiërarchie meer bestaat tussen de verschillende subsidies. Het moet voor instellingen niet langer een doel op zich zijn om vierjarige rijkssubsidie te ontvangen;
- grotere rol voor de cultuurfondsen bij toekenning van subsidies;
- vierjaarlijkse verantwoording in plaats van een jaarlijkse.

De Raad voor Cultuur constateert in 2010 dat de beoogde verkorting van de procedure van toekenning nog niet is gerealiseerd. [Raad voor Cultuur 2010, advies evaluatie subsidiesystematiek]. Een externe evaluatie in opdracht van OCW uit 2010 onder instellingen en lokale overheden concludeert dat een groot deel van de bevraagde overheden instellingen positief is over de nieuwe systematiek. Positief benoemde aspecten van de systematiek zijn de indeling in functies, het feit dat er nu een basisinfrastructuur is die erkenning geeft aan het structurele belang van een deel van de instellingen en het NFPK dat zijn nieuwe rol goed heeft opgepakt. Een verdere conclusie is dat de systeemwijziging ertoe heeft bijgedragen dat het politieke debat meer op hoofdlijnen wordt gevoerd en dat de besluitvorming meer in handen van de professionals is gekomen. Tegelijk wijst de evaluatie uit dat instellingen de nieuwe systematiek soms nog als onduidelijk ervaren. De bestuurlijke samenwerking wordt door provincies en gemeenten als minder goed ervaren. De vraag of de nieuwe systematiek bijgedragen heeft aan de verscheidenheid van instellingen kan nu nog niet worden beantwoord. Hiervoor is verdere evaluatie nodig na afloop van de huidige subsidiecyclus 2009–2012. [Van der Horst & Zoutman 2010, Verschil maken, een terugblik].

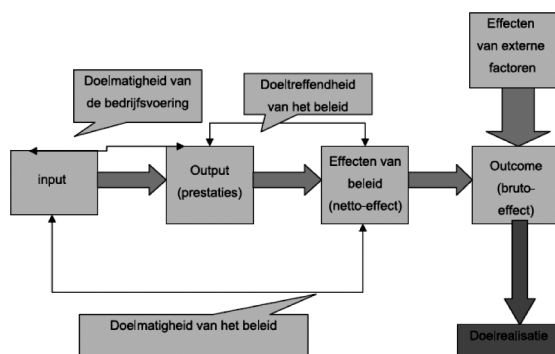
Daarnaast is de Code Cultural Governance door de sector ontwikkeld als leidraad voor bestuur, toezicht en verantwoording. [Code Cultural Governance 2006, Pas Toe of Leg Uit]. Deze code is ontwikkeld om de doelmatigheid bij cultuurinstellingen te bevorderen. Voor de cultuurfondsen is bovendien de code cultuurfondsen van toepassing. [TK 23-09-2008 Cultuurfondsen en toezicht].

8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

In deze beleidsdoorlichting staan uitspraken over *output*, doelrealisatie en netto-effect van de cultuurnota 2005–2008, niet over het subsidieplan voor de periode 2009–2012.

- Over de lopende beleidsperiode 2009–2012 kunnen nog geen uitspraken over *output*, doelrealisatie en netto-effect worden gedaan.
- Over de effectiviteit van de instrumenten (zie vraag 6) die vanaf 2009 zijn ingezet, kan nog niets worden vastgesteld. Hiervoor moeten op deze instrumenten nog eind-evaluaties en effectmetingen worden verricht. Deze zouden in 2012 en/of 2013 beschikbaar moeten komen, liefst voorzien van een nulmeting en inclusief tussenmetingen (zie ook vraag 5).

We maken onderscheid tussen de *output*, de *outcome* en de effecten van beleid (zie het schema hieronder).



Output van cultuurbeleid 2005–2008

De *output* kan in termen van gerealiseerde uitvoeringen en producties (optredens, uitvoeringen, boeken, beelden enzovoort) worden gemeten. De meetbare gegevens uit de begrotingen staan in onderstaande tabel:

Meetbare gegevens	Basiswaarde (2003)	Streefwaarde (2008)	Laatste meting (2008)
Uitvoeringen podiumkunst	14 341	Tenminste gelijkblijvend	17 000
Aantal bezoekers podiumkunst	3 808 000	Tenminste gelijkblijvend	3 850 000
Aantal Nederlandse Filmproducties	24	20–25	30
Marktaandeel Nederlandse Film	13%	12%	17,9%

Bron: Begrotingen OCW 2006, 2007 en 2010

Doelrealisatie (outcome) van cultuurbeleid 2005–2008

OCW stelde zich in 2005 de volgende doelen:

- versterking van de culturele factor in de samenleving;
- toegankelijkheid van het aanbod (publieksbereik);
- diversiteit van het aanbod (verscheidenheid);
- kwaliteit van het aanbod (hoogwaardigheid);
- geografische spreiding.

Of deze doelstellingen zijn gerealiseerd is niet direct meetbaar. Het SCP constateert wel stijgende cultuurparticipatie in de meeste genres (zie tabel hieronder). De Raad voor Cultuur wijst in haar laatste advies over de periode 2005–2008 op verstoring van de cultuursector vanwege de aanbodgerichtheid van het beleid. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren, Participeren]. Deze verstoring wordt voor de periode 2009–2012 met de instelling van de Basis Infrastructuur en de inhoudelijk-artistieke beoordeling door de cultuurfondsen geadresseerd. [Raad voor Cultuur 2009, Basisinfrastructuur 1.0, p. 6]. Gerichte onderzoeken naar de ontwikkeling van doelstellingen als de toegankelijkheid en de diversiteit van het aanbod in Nederland ontbreken.

Het SCP meet vierjaarlijks de cultuurparticipatie in de samenleving. De meest recente meting betreft de situatie in 2007. De eerstvolgende monitor zal de situatie in 2011 weerspiegelen.

Er is een gemiddelde stijging waar te nemen in de cultuurparticipatie sinds 2003 (zie Bijlage bij vraag 8). De cultuurparticipatie is het hoogst onder hoger opgeleiden. Het aanbod op de vrijetijdsmarkt is groter en er is minder hiërarchie in het aanbod, waardoor consumenten deelname aan traditionele en populaire cultuur combineren. Onder 20–50 jarigen is er wel sprake van stabilisatie van de belangstelling voor traditionele cultuur. Inwoners van de vier grote steden springen er uit qua cultuurparticipatie, door het grotere aanbod maar ook doordat kunstzinnig geïnteresseerden blijkbaar een zekere voorkeur hebben voor de grote steden. [SCP 2009 Cultuurbewonderaars en Cultuurbeoefenaars, p. 127–30].

Voor bezoek geldt dat vooral de genres cabaret en populaire muziek groei vertonen. Het museumbezoek is licht stijgende. Bij cinema, ballet en beroepstoneel is een lichte daling zichtbaar. Het SCP verwijst naar demografische ontwikkelingen (vergrijzing, beperkte participatie van allochtonen), gedragsverandering en concurrentie op de vrije tijdsmarkt als oorzaken voor deze trends.

Bij podiumkunsten is het marktaandeel van de rijksgesubsidieerde podiumkunsten 15 procent in 2008. Het heeft de afgelopen jaren rondom dat percentage gefluctueerd.

Sinds 2007 is zowel het totale aantal nieuw uitgebrachte Nederlandse titels als het marktaandeel van Nederlandse films toegenomen (respectievelijk van 20 naar 37 titels en van 7 naar 11 procent marktaandeel).

Er is een neergaande trend in de actieve participatie (amateurkunst), waarvoor de meest recente cijfers van het SCP wijzen op een teruggang. [SCP 2010, Toekomstverkenning Kunstbeoefening]. Het vorige kabinet streefde ernaar dat de participatie aan cultuur minimaal gelijk diende te blijven. Vooral op het vlak van de beoefening van amateurkunst is dit streven niet behaald, wat mede aanleiding is geweest tot de oprichting van het Fonds voor Cultuurparticipatie.

Netto-effecten van cultuurbeleid 2005–2008

Het aandeel in de doelrealisatie dat toe te schrijven is aan het cultuurbeleid van OCW (het netto-effect) is niet hard vast te stellen. Zo kan een stijgende algemene cultuurparticipatie niet zomaar aan het OCW beleid worden toegeschreven. Wel valt aannemelijk te maken dat er het cultuurbeleid er in positieve zin aan heeft bijgedragen, maar niet hoe omvangrijk die bijdrage is. [SCP 2009 Cultuurbewonderaars en Cultuurbeoefenaars, p. 125].

De rijksoverheid beïnvloedt met subsidies slechts een klein deel van de «markt». Daarnaast zijn er nogal wat maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de doelstellingen van het cultuurbeleid net als andere spelers die een bijdrage leveren om tot aan de algemene doelstelling zoals omschreven in artikel 14 van de begroting. De volgende externe factoren zijn van invloed op de resultaten van het cultuurbeleid:

- economische ontwikkeling (o.a. besteedbaar inkomen, beschikbare vrije tijd);
- ontwikkeling van het gemiddelde opleidingsniveau;
- condities voor creatieve bedrijvigheid (o.a. juridische en fiscale condities, omvang van de administratieve lasten);
- ontwikkeling in de integratie en inburgering van nieuwkomers;
- ontwikkeling van de digitale media en het gebruik daarvan;
- ontwikkeling in de internationale verhoudingen (internationale uitwisseling);
- activiteiten van particuliere cultuurproducenten;
- inzet van decentrale overheden.

Effectmetingen die de afzonderlijke bijdrage van het cultuurbeleid en van het gehele instrumentarium meetbaar maken ontbreken. Een inventarisatie van beschikbare evaluaties van de afzonderlijke regelingen volgt hieronder.

Effecten afzonderlijke instrumenten uit de periode 2005–2008

- *Actieplan Cultuurbereik*: in 2007 is over het Actieplan Cultuurbereik een *mid term review* verschenen. Hierin wordt geconcludeerd dat het plan bijgedragen heeft aan de verdere bewustwording en lokaal effect heeft gesorteerd in termen van groter aanbod en van betrokkenheid van doelgroepen. [Commissie Cultuurbereik 2007, Van Stolling naar Stroming]. De Raad voor Cultuur onderschrijft deze inschatting. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren Participeren p. 14]. Het netto-effect op de totale cultuurparticipatie (landelijk en regionaal) is echter niet meetbaar. [Van den Broek, De Haan & Huismans, 2009. SCP: Cultuurbewonderaars en Cultuurbeoefenaars].
- *Cultuur en School*: het SCP constateert dat de cultuurparticipatie onder kinderen en vooral onder tieners is toegenomen en geeft aan dat de regeling versterking Cultuureducatie in het primair onderwijs hierbij mogelijk invloed heeft uitgeoefend. [SCP 2009 Cultuurbewonderaars en Cultuurbeoefenaars]. Een externe evaluatie heeft uitgewezen dat cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs beter op de radar staat dan voorheen. [Hoogeveen & Oomen 2010, Cultuureducatie in het Primair en Voortgezet Onderwijs. Monitor 2008–2009.]. De Raad voor Cultuur benadrukt dat de effecten van cultuureducatie pas enkele jaren na de inzet meetbaar worden. De invloed van het gezin en de dynamiek van de eigen groep is bovendien veel groter. [Raad voor Cultuur 2007, Innoveren Participeren p. 15].
- *Regeling Cultuureducatie in het Primair en Voortgezet Onderwijs*: uit een externe evaluatie blijkt dat van deze regeling een stimulerend effect is uitgegaan op de plaats die cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs inneemt. [Hoogeveen & Oomen 2010, Cultuureducatie in het Primair en Voortgezet Onderwijs. Monitor 2008–2009.]. Het is denkbaar dat de stijging van de cultuurparticipatie onder tieners deels een effect is van het CKV beleid in het Voortgezet Onderwijs. Leerlingen waarderen de lessen en activiteiten in kunst en cultuur positief. [SCP 2009 Cultuurbewonderaars en Cultuurbeoefenaars, p. 126–127].
- *Cultuur en Economie*: uit een externe evaluatie blijkt dat de activiteiten uit het programma hebben bijgedragen aan de bewustwording van het economische belang van creativiteit bij een groot aantal partijen, zoals

bedrijven, instellingen en overheden. De aandacht voor creativiteit bij de doelgroepen van het programma is toegenomen. In die zin is de impuls geslaagd. Een aantal in 2005 geconstateerde knelpunten blijkt nog steeds actueel te zijn. In dat opzicht zijn er nog weinig blijvende effecten voor de creatieve industrie merkbaar. Gezien de beperkte looptijd van het programma, de geringe middelen en het diverse karakter van de maatregelen kon dit ook niet kon worden verwacht. [TK 13-03-2009, Een brug tussen cultuur en economie]

- *Film*: het herstel van de Nederlandse filmsector na een dip in 2007 loopt samen met de vervanging van de oude CV regeling door een suppletiereregeling in 2007. Het is aannemelijk dat de suppletiereregeling heeft bijgedragen aan het herstel van de positie van de Nederlandse film. [OCW 2010 Trends in Beeld].
- *Internationaal cultuurbeleid*: een evaluatie van de effectiviteit van het internationale cultuurbeleid waaronder de HGIS gelden concludeerde dat het beheer van projecten effectiever zou worden door het budget over te hevelen naar de fondsen, die hiervoor beter toegerust zijn dan de overheid. [TK 17-09-2008, Grenzeloze Kunst].
- *Flankerend beleid WWIK*: uit externe evaluatie blijkt dat het flankerend beleid bij de WWIK de opbouw van een renderende beroepspraktijk bevordert. Kunstenaars die flankerend beleid gebruikten slagen er – volgens een aantal, maar niet alle onderzochte indicatoren – beter in een renderende beroepspraktijk op te bouwen dan kunstenaars die geen flankerend beleid gebruikten. [TK 10-06-2010 Evaluatie flankerend beleid WWIK].

9. Hebben de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Lokale overheden: aanvullend beleid vindt vooral plaats door lokale overheden die het leeuwendeel van de cultuursubsidies verdelen (zie ook vraag 4). Het gaat daarbij jaarlijks om een bedrag voor gemeenten van € 1,67 miljard en voor provincies van € 225 miljoen. [OCW 2010 Kunst in Cijfers]. Provincies en gemeenten dragen voornamelijk zorg voor podia, gebouwen en locaties.

Onderwijs: met onderwijsbeleid zoals de brede scholen, waarbij participatie van onderaf wordt gestimuleerd met geldstromen vanuit de onderwijsbudgetten.

Ondernemerschap: via de startersregeling van het ministerie van EZ (in samenwerking met OCW) wordt de aanbodzijde gestimuleerd door ondernemerschap ook op cultureel vlak te stimuleren.

WWIK: per 1 januari 2005 is de WWIK in werking getreden als opvolger van de oude Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK). Het doel van de WWIK is kunstenaars te ondersteunen bij het opbouwen van een renderende beroepspraktijk als kunstenaar en te voorkomen dat een beroep moet worden gedaan op de bijstand. [TK 18-02-2010 Evaluatie van de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars]. De WWIK werkt in combinatie met het flankerend beleid van OCW (zie vraag 6, 7 en 8).

Publieke omroep: via het mediabeleid oefent OCW positieve invloed uit op het aanbod van kunst en cultuur: 25 procent van de programmering van de Publieke Omroep moet over Kunst en Cultuur gaan. Het budget daarvoor bedroeg voor de periode 2005–2008 jaarlijks € 33 miljoen. [OCW 2003, Cultuurnota 2005–2008 Meer dan de Som].

Van alle bovengenoemde beleidsinspanningen is aannemelijk dat zij in positieve zin bijdragen aan de doelstellingen die OCW met het cultuurbeleid nastreeft. Ook in het geval er geen merkbare bijdrage zou zijn ligt het niet in de lijn der verwachting dat dit beleid negatief zal inwerken op het cultuurbeleid van OCW.

Positieve en negatieve neveneffecten van het cultuurbeleid in algemene zin

Overheidsbeleid op het vlak van cultuur draagt in positieve zin bij aan andere beleidsterreinen, zoals innovatie, educatie, economische groei en maatschappelijke cohesie (zie ook bij vragen 2 en 3). Mogelijke negatieve effecten van cultuursubsidies kunnen zijn: ongewenste beïnvloeding van inhoud, beperking van de vrijheid van kunstenaars en kwaliteitsverlies door overaanbod. OCW heeft deze mogelijke negatieve effecten onderhouden door zich bij cultuursubsidies te beperken tot voorwaarden-scheppend beleid en het adagium van Thorbecke aan te houden (zie vraag 2 en 3).

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Van 2005 tot 2010 zijn door OCW voor deze operationele doelstelling de volgende bedragen begroot.

Bedragen (x € 1 000 000)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Cultuursubsidies ¹	427	439	456	474	567	559
A1. cultuurproducerende en ondersteunende instellingen	346	357	372	386	406	391
A2. cultuurfondsen	81	82	84	88	161	168
B. Verbreden inzet cultuur (voor bedragen individuele instrumenten zie hieronder)	49	57	64	59	26	26
C. Internationaal Cultuurbeleid (HGIS)	1	1	0	0	6	7
Totaal A+B+C	477	497	520	533	599	592

¹ Door herformulering van de operationele doelstellingen zijn de uitgaven op instrumentniveau en/of het niveau van de operationele doelstelling in de jaren 2005 t/m 2007 niet meer te reconstrueren.

Bron: OCW begrotingen 2010 en 2011, jaarverslag 2009].

A. Cultuurnota

Hoogte budget voor cultuuraanbod en participatie is historisch bepaald. De Raad voor Cultuur adviseerde in 2004 en 2007 dat de hoogte van het budget net toereikend was om een toereikend en geografisch gespreid aanbod te garanderen. De Raad gaf in 2004 al aan dat bezuinigingen de kwaliteit van het cultuuraanbod als geheel zouden schaden. OCW heeft op basis van politieke afwegingen het totale budget gereduceerd waardoor het aantal instellingen dat subsidie ontvangt is gedaald.

- **A1. Producerende en ondersteunende instellingen:** vanaf 2009 wordt een groter deel van het budget voor producerende instellingen via de cultuurfondsen verstrekt. De ondersteunende instellingen moeten vanaf 2009 efficiencywinst boeken via clustering.
- **A2. Cultuurfondsen:** de grotere selectiviteit bij de toekenning van subsidies heeft kwaliteit leidend gemaakt waarmee het budget effectiever is ingezet («meer geld voor minder instellingen»). In 2009 is het budget voor de cultuurfondsen verhoogd wegens hun grotere rol in de verdeling van vierjarige subsidies, aansluitend op de decentralisering van de beoordeling.

B. Instrumenten ter verbreding inzet cultuur

Hieronder voor een aantal deelinstrumenten de budgettaire hoogte en onderbouwing.

2005–2008

- *Actieplan Cultuurbereik*: OCW zetten jaarlijks € 13,7 miljoen in voor het actieplan. Provincies en gemeenten vullen dit bedrag aan tot ruim € 27 miljoen. [Rapport Commissie Cultuurbereik 2007, Van Stolling naar Stroming]. Verdeling bedragen: provincies € 0,79 per inwoner; steden € 0,79 per inwoner; G4 € 1,13 per inwoner. [OCW 2005, Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005–2008].
- *Geldstroom BKV*: budget in de periode 2005–2008 was € 16,7 miljoen op jaarbasis. Verdeling conform verdeelsleutel¹. Vanaf 2009 is € 13,3 miljoen gedecentraliseerd naar 36 gemeenten. [TK 13-04-2004, Beleidskader Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving 2005–2008].
- *Cultuur en School*: in het kader van de regeling versterking primair onderwijs ontvingen scholen in het PO jaarlijks per leerling € 10,90. In het VO gebeurde dit via zogenaamde CKV vouchers waarmee een bedrag van circa € 8 per jaar is gemoeid. [TK 13-04-2004, Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005–2008; Rapport Commissie Cultuurbereik 2007, Van Stolling naar Stroming].
- *Cultuur en Economie*: budget in totaal € 15,5 miljoen voor de periode 2005–2008, waarvan € 11,3 miljoen voor EZ en € 4,2 miljoen voor OCW. [TK 09-12-2005, Ons creatieve vermogen, brief Cultuur en Economie].
- *Film*: het Nederlands Fonds voor de Film stelt via de suppletierегeling ieder jaar € 12 miljoen beschikbaar voor bioscoopfilms.

2009–2012

- *Innovatieregeling*: in 2010 is € 3 miljoen voor aanvragers beschikbaar gesteld. In 2011 zijn deze middelen vanwege de taakstelling van OCW niet meer beschikbaar gesteld. [OCW begroting 2011].
- *Matchingsregeling*: in 2010 was hiervoor € 10 miljoen beschikbaar. In 2011 is dit bedrag vanwege de taakstelling OCW teruggebracht naar € 5 miljoen. [TK 16-02-2009 Tijdelijke regeling aanvulling eigen inkomsten cultuurinstellingen].
- *Eigen inkomstennorm*: alle cultuurproducerende instellingen dienen 17,5 procent van hun structurele subsidie te verwerven aan eigen inkomsten. Norm geldt vanaf 2010 en wordt bindend per 1 januari 2012. [OCW begroting 2011].
- *Internationalisering en excellentie*: de subsidie aan drie instellingen (zie vraag 6) van 1 miljoen euro is uitzonderlijk hoog en is op basis van de internationale reputatie van deze instellingen tot stand gekomen. [TK 16-09-2008, Grenzeloze Kunst].
- Het *Fonds Cultuurparticipatie* krijgt mede op advies van de Raad voor Cultuur de beschikking over € 19,2 miljoen in 2009 wat kan oplopen tot € 27,2 miljoen in 2012. Hiervan is € 13,7 miljoen jaarlijks beschikbaar die voorheen in het kader van het Actieplan Cultuur beschikbaar was voor provincies en gemeenten. € 2,8 miljoen is overgeheveld van de meerjarige subsidies voor cultuurinstellingen. € 2,7 miljoen is overgeheveld van de projectsubsidies die de oude fondsen FAPK en Mondriaan beheerden [TK 04-02-2008 Programmafonds Cultuurparticipatie, een basismodel].
- Het budget voor de *Cultuurkaart* is in totaal € 15,5 miljoen jaarlijks, waarvan € 13,5 rechtstreeks aan de leerlingen beschikbaar wordt gesteld [TK 06-03-2008, invoering cultuurkaart].

¹ 43,8% van totaalbedrag voor de G4; 75% van het bedrag per inwoner van de G4 voor Eindhoven, Maastricht, Arnhem, Enschede en Groningen; 20% van het bedrag per inwoner van de G4 voor Tilburg, 's-Hertogenbosch, Breda, Zwolle en Leeuwarden. De provincies ontvangen totaalbudget minus de bijdrage aan de G14, te verdelen per inwoner (minus het aantal inwoners van de G14).

C. Internationaal cultuurbeleid HGIS

Op internationaal beleid wordt vanaf 2009 sterker ingezet, wat weerspiegeld wordt in extra maatregelen voor internationale activiteiten door Nederlandse cultuurproducenten. Het budget is gegroeid naar € 7

miljoen in 2010. Voor het internationaal cultuurbeleid is meer geld beschikbaar dan alleen de HGIS middelen. Een beredeneerde en op praktijkervaring gebaseerde schatting is dat gesubsidieerde instellingen 7 procent van de middelen direct of indirect aan internationale activiteiten besteden. Zo wordt nog eens € 17 miljoen geïnvesteerd in dit beleids-terrein. [TK 17-09-2008, Grenzeloze Kunst].

Bijlage bij vraag 8

Kengetallen

Geïndexeerde ontwikkeling trends in de cultuurparticipatie. (beoefening, kunstprogramma's radio/tv, bezoek). Dit betreft indexcijfers met als basisjaar 1983.

	1983	1987	1995	2003	2007
Amateurkunst					
Zelf theater spelen	100	98	66	58	51
Zelf musiceren en/of zingen	100	102	96	95	97
Zelf beeldende kunst maken	100	97	72	85	79
Radio/tv					
Kunstprogramma's op radio & televisie	100	114	100	99	89
Bezoek					
Cinema	100	93	101	118	116
Populaire muziek	100	113	138	172	185
Klassieke muziek	100	113	133	106	107
Cabaret	100	97	101	127	133
Ballet	100	124	99	115	113
Beroepstoneel	100	102	109	115	111
Toneel (inclusief uitvoeringen amateurtoneel)	100	102	110	111	118
Monumenten	100	103	100	104	104
Musea	100	111	98	107	115

Bron: «Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars, SCP mei 2009» bewerking door SCP.

Gehanteerde bronnen

Tweede Kamer

TK 10-06-2010, Evaluatie flankerend beleid WWIK 2006–2007

TK 18-02-2010, Evaluatie van de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK) 32 327–1 2009–2010

TK 16-09-2009, Tienpuntenplan Cultuurparticipatie 2006–2007, 28 989-44 2009–2010

TK 15-09-2009, Cultuur en Economie 2009. Waarde van Creatie, 27 509-154 2009–2010

TK 30-01-2009, Tijdelijke Regeling Aanvulling Eigen Inkomsten Culturele Instellingen 28 989-94, 2008–2009

TK 30-10-2008, Structuurversterking Filmindustrie 25 434-42, 2008–2009

TK 17-09-2008, Grenzeloze Kunst 31 482-19, 2008–2009

TK 17-03-2008, Brief minister over programma leesbevordering Kunst van lezen, 31 200-161, 2007–2008

TK 16-03-2008 Brief minister over de invoering van een cultuurkaart ter bevordering van cultuureducatie, 28 989-68, 2007–2008

TK 08-02-2008, Meer draagvlak voor cultuur, het advies van de Commissie Cultuurprofijt 28 989-65, 2007–2008

TK 29-01-2008, Programmafonds Cultuurparticipatie. Een basismodel, bijlage bij 28 989-64, 2007–2008

TK 07-12-2007 Brief over Herziening Beeldende Kunstbeleid 28 989-61, 2007–2008

TK 21-11-2007, Tussenrapportage Commissie Cultuurprofijt, bijlage bij 28 989-59

TK 2310-2007, Deelregeling vierjarige subsidies Podiumkunstinstituten 2009-2012 van het Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten+, bijlage bij 28 989-57, 2007-2008
TK 15-10-2007, Gewijzigde Regeling Subsidies en Uitkeringen Cultuurinstellingen 28 989-57, 2007-2008
TK 22-06-2007, Brief minister bij aanbieding nota «Kunst van leven; hoofdlijnen cultuurbeleid», 28 989-44.
TK 13-12-2006, Wijziging Wet op het Specifiek Cultuurbeleid 28 989-41, 2006-2007
TK 20-10-2006, Wet op het Specifiek Cultuurbeleid. 30 847-01, 2006-2007
TK 31-03-2006, OCW Filmbeleid, 25 434-26, 2005-2006
TK 16-09-2005, Nota Verschil Maken 28 989-22, 2005-2006
TK 26-01-2005, Regeling Versterking Cultuureducatie in het Primair Onderwijs 2004-2005
TK 13-04-2004, Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 29 200-133, 2003-2004
TK 13-04-2004, Beleidskader Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving 2005-2008, 29 200-133 2005-2008
TK 03-11-2003, Beleidsbrief bij Cultuurnota 2005-2008. Meer dan de Som 29 314-1 2003-2004
TK 01-07-2003, Cultuurnota 2005-2008; Brief staatssecretaris over de uitgangspunten voor het cultuurbeleid in de komende vier jaren 28 989-1, 2002-2003

OCW publicaties

OCW 2010, *Kerncijfers 2007-2010*
OCW 2010, *Kunst in Cijfers*
OCW 2010, *Trends in Beeld*
OCW 2004, *Cultuurnota 2005-2008. Meer dan de Som*
OCW 2007, *Cultuurnota 2009-2012. Kunst van Leven*
Raad van Cultuur 2010, *Evaluatie Subsidiesystematiek*
Raad voor Cultuur 2009, *Basisinfrastructuur 1.0. 2009-2012*
Raad van Cultuur 2007, *Innoveren, Participeren!*
Raad van Cultuur 2004, *Spiegel van Cultuur*
OCW 2005, *Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005-2008*

Overige publicaties

Commissie Cultuurbereik 2008, *Van Stolling naar Stroming*
Driessen, Duursma & Hall 2010, *Kunstenaars op weg naar een renderende beroepspraktijk. Effecten van het flankerend beleid naast de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars.*
Hoogeveen & Oomen 2010, *Cultuureducatie in het Primair en Voortgezet Onderwijs. Monitor 2008-2009*
Hoogeveen & Van der Vegt, 2008. *Cultuureducatie in het primair onderwijs. Eindrapportage monitor regeling Versterking Cultuureducatie in het Primair Onderwijs.*
IVA Beleidsonderzoek en Advies 2010, *Evaluatie van de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK)*
Klamer 2003, *Value of Culture*. In: A Handbook of Cultural Economics, Ruth Towse, ed., Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2003, pp. 465-469.
Klamer 2002, *Accounting for Social and Cultural Values*. In: De Economist, vol. 150, no. 4, 2002, pp. 453-473.
Marlet 2009, *De Aantrekkelijke Stad*
Snowball 2008, *Measuring the Value of Culture: Methods and Examples in Cultural Economics*
Stichting Kunst en Zaken 2006, *Code of Cultural Governance*
Van den Broek 2006, *Cultuurbeleid in Nederland*
Van Aarsen & Stroeker 2007, *Evaluatie van de geldstroom BKV uit 2007*

Van den Broek, De Haan & Huismans, 2009. *SCP: Culturbewonderaars en Cultuurbeoefenaars. Trends in Cultuurparticipatie en mediagebruik*
Van den Broek 2010, *Toekomstverkenning Kunstbeoefening*

Overige bronnen

Gesprekken met medewerkers van:
Directie Kunsten
DG-control