

Ministerie van OCW
Directie Kunsten
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Amsterdam, 20 januari 2011

Betreft: contra-expertise beleidsdoorlichting cultuur

U heeft LPBL gevraagd om een contra-expertise op de beleidsdoorlichting van artikel 14 van de OCW-begroting (cultuur). Wij zijn gevraagd om te beoordelen of de beleidsdoorlichting voldoet aan de criteria voor evaluatief onderzoek in het algemeen en beleidsdoorlichtingen in het bijzonder. Dat betekent dat de rapportage is beoordeeld op methodologische aanpak, volledigheid en consistentie van de analyse. We geven geen inhoudelijk oordeel over de conclusies in de beleidsdoorlichting.

Algemeen

De beleidsdoorlichting voldoet in grote lijnen aan de eisen voor beleidsevaluatiestudies. Het bevat een beschrijving van het geëvalueerde beleid en beleidsterrein, inclusief de beoogde doelen. De rapportage gaat (zoveel mogelijk) in op de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt en de mate waarin het beleid hieraan een bijdrage heeft geleverd. De beleidsdoorlichting geeft een goed beeld van het ingezette beleid in de periode 2005-2008 (en in vervolg daarop de periode 2009-2012), de doelstellingen die werden nagestreefd en de budgetten die hiervoor beschikbaar waren. Met name de uiteenzetting over de legitimiteit van overheidsingrijpen is goed onderbouwd en een welkome aanvulling op de passages in de begrotingen. Voorts zijn alle vragen uit de voorschriften voor beleidsdoorlichting (RPE 2006) beantwoord.

Aandachtspunten

De beleidsdoorlichting is een synthesestudie van bij OCW voorhanden materiaal. Er is geen nieuw of eigen onderzoek aan toegevoegd. Dat is conform de voorschriften, maar neemt niet weg dat (daardoor?) een aantal punten niet aan de orde zijn gekomen - die wel relevant zijn voor de evaluatie en verbetering van beleid. Drie punten brengen wij onder de aandacht.

1. Opvallend is dat er geen systematische monitoring of effectmeting lijkt te zijn van het beleid gericht op de aanbodkant van cultuur. Het begrotingsartikel 14 noemt vanaf 2008 als doel het “bevorderen dat burgers deelnemen aan een kwalitatief hoogwaardig, divers en onafhankelijk aanbod van kunsten door de aanwezigheid van dit aanbod te waarborgen”. In eerdere jaren ging het zelfs alleen om de instandhouding van het aanbod. De cultuurdeelname wordt gemonitord door het SCP, maar anders dan de vierjaarlijkse kwaliteitstoets van de Raad van Cultuur vindt geen systematische beoordeling of evaluatie plaats of de doelstelling ten aanzien van het aanbod ook wordt gerealiseerd. Dat geldt tevens voor de geografische spreiding die wordt nagestreefd. De termen kwalitatief hoogwaardig en divers zijn in de beleidsdoorlichting en de OCW-bronnen ook niet geoperationaliseerd. Het is misschien niet eenvoudig om dit deel van de doelstellingen te operationaliseren en te monitoren, maar zeker niet onmogelijk. De monitoring van een divers aanbod kan bijvoorbeeld vorm krijgen door de subsidieaandelen van verschillende type en stromingen binnen podiumkunsten bij te houden.
2. Wat mist, zowel in de beleidsdoorlichting als in de beleidsnota's van OCW, is een uitgewerkte *beleidstheorie*: op welke manier wordt het gevoerde beleid verondersteld een bijdrage te leveren aan de gestelde doelen. De beleidstheorie is een samenhangend stelsel van plausibele en toetsbare redeneringen over ‘hoe het werkt’. Hoe dragen de ingezette instrumenten bij aan een versterking van het aanbod en meer participatie? Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek¹ dat de mate van cultuurparticipatie van burgers onder andere afhankelijk is van de nabijheid en de omvang van cultureel aanbod. Dat betekent dat beleid gericht op geografische spreiding van het aanbod leidt tot meer participatie. Dit is een belangrijke onderbouwing van het huidige beleid.
De daaropvolgende vraag is hoe een sterk aanbod en meer participatie leiden tot de beoogde maatschappelijke effecten (genoemd in de begrotingen), zoals de individuele ontplooiing van mensen en een sterkere economie? De beleidstheorie is het startpunt voor het operationeel en onderzoekbaar maken van (de effectiviteit van) beleid, en dus voor het afwegen van verschillende beleidsopties tegen elkaar.
3. In het verlengde daarvan stellen wij dat er meer aandacht besteed zou moeten worden aan de *maatschappelijke* effecten van cultuurbeleid. Zowel in de beleidsdoorlichting als de onderliggende bronnen ontbreekt dit. Ze worden wel benoemd als doelstelling van het beleid – en dienen deels ook als legitimatie voor dit beleid - maar vervolgens niet uitgewerkt of onderzocht. Onder maatschappelijke effecten vallen culturele, sociale, politieke en economische effecten op zowel

¹ Atlas voor gemeenten, thema Cultuur, Utrecht 2007

individueel als collectief niveau². Effecten op collectief niveau volgen uit de effecten op individueel niveau. Een voorbeeld: doordat mensen participeren in kunst en cultuur kunnen zij zich ontwikkelen. Hun wereldbeeld verandert, waardoor zij (verondersteld) toleranter worden, meer ontmoetingen hebben et cetera. Dat leidt tot meer sociale cohesie en een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. In economisch opzicht draagt het tolerantere klimaat bij aan het stedelijke vestigingsklimaat en dus aan de stedelijke economie. De afgelopen jaren wordt in toenemende mate onderzoek gedaan naar het daadwerkelijk optreden van deze veronderstelde effecten van cultuurbeleid. Wij verwijzen bijvoorbeeld naar het onderzoek door Gerard Marlet, Quirijn van den Hoogen, Kunstenaars & Co en het lectoraat Burgerschap en Culturele Dynamiek van de HvA³. Systematisch onderzoek naar de omvang van deze effecten - en de bijdrage van cultuurbeleid aan het bereiken daarvan - leidt tot een effectiever en doelmatiger beleid. Tevens versterkt het de legitimatie van overheidsinzet.

Tot slot willen we graag suggereren om een samenvatting van de beleidsdoorlichting op te nemen, bijvoorbeeld aan de hand van het beantwoorden van iedere voorgeschreven vraag uit de RPE 2006 in een paar zinnen. Dit komt de leesbaarheid van het document ten goede.

Met vriendelijke groet, namens LPBL economisch advies

Merei Lubbe

² Zie de dissertatie van Quirijn van der Hoogen over de effecten van cultuurbeleid en de meetbaarheid daarvan (Rijksuniversiteit Groningen, juli 2010) en hoofdstuk 4 uit het IVA onderzoek 'bouwstenen voor de kennisagenda van het DG Cultuur en Media (2008).

³ Zie onder meer G. Marlet, *de aantrekkelijke stad* (2009) en *Muziek in de Stad* (2010), VOC uitgevers Nijmegen, 2009; P. Brouwer (i.o.v. Kunstenaars & Co), *Effectmeting Jalan Jalan* (2008), TNO Hoofddorp; S. Trienekens, *Kunst in het hart van de samenleving* (2009), HvA Amsterdam;