



Registratiedatum: 31/01/2013
 Behandelend afdeling
 Afgehandeld door/op:



Vereniging van
 Nederlandse Gemeenten

SK

30 JAN. 2013

**Brief aan de leden
 T.a.v. het college en de raad**

Beh. Ambt.:	11819
Streefdat.:	
Afschr.:	Raad/BdW
B.V.O.:	

informatiecentrum tel.
 (070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
 1

betreft
 Effectief cultuurbeleid,
 Leren van evalueren

ons kenmerk
 BAOZW/U201300132
 Lbr. 13/007

datum
 30 januari 2013

Samenvatting

In deze ledenbrief informeren wij u in hoofdlijnen over de gevolgen van het nieuwe cultuurbeleid van het Rijk. Er is sprake van € 200 miljoen aan directe bezuinigingen (ongeveer 25%) en nog eens € 100 miljoen aan indirecte kortingen. Dit houdt onder andere in dat per 2013 aan lokale overheden, culturele instellingen en kunstenaars niet langer of veel minder inhoudelijke ondersteuning gegeven zal worden door rijksgesubsidieerde landelijke organisaties. Om deze laatste reden en gelet op wensen vanuit gemeenten zullen wij u in de komende periode van een aantal handreikingen voor uw cultuurbeleid voorzien. Thans gaat het om het boek 'Effectief cultuurbeleid, Leren van evalueren', gemaakt via een coproductie van de Rijksuniversiteit Groningen, de Boekmanstichting en de VNG. Dit is een follow-up van de publicatie 'Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector'. En het wordt in de loop van dit jaar gevolgd door een vernieuwde versie van 'Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding' uit 2003, te maken in samenwerking tussen de Boekmanstichting en de VNG. Voorts ontvangt u in 2013 een handreiking over 'Cultureel ondernemerschap'. Dit acht het Rijk een speerpunt voor alle overheden, maar het blijkt nog moeilijk om hieraan lokaal vorm te geven.

'Effectief cultuurbeleid' geeft mede op basis van promotie-onderzoek binnen gemeenten een theorie en een model voor het meten van de waarden die de auteur relevant acht bij een evidence-based cultuurbeleid. Het gaat om het beoordelen van de esthetische waarde/de kwaliteit van de activiteiten, de persoonlijke betekenis voor de deelnemers in aantallen, categorieën en waardering, de economische en sociale impact. Voorts moet van overheidswege steeds de secundaire waarde onderzocht worden, dat wil zeggen of een instelling ook op de langere termijn een kwalitatief aanbod kan blijven leveren aan een zo divers mogelijk publiek. Daarnaast wordt in de publicatie de situatie bij de musea, film en het bevolkingsonderzoek cultuurparticipatie specifiek belicht. Op 11 januari is er bij de VNG een bijeenkomst over het boek gehouden, mede aan de hand van de eerste positieve gemeentelijke ervaringen ermee. Het boek ontvangt elke gemeente per post en het verslag, te zien als een uitbreiding van de publicatie, is bijgaand.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft
Effectief cultuurbeleid,
Leren van evalueren

ons kenmerk
BAOZW/U201300132
Lbr. 13/007

datum
30 januari 2013

Geacht college en gemeenteraad,

In deze ledenbrief informeren wij u over de gevolgen van de bezuinigingen in het nieuwe cultuurbeleid van het Rijk, maar name daar waar het gaat om het beperken van de inhoudelijke ondersteuning voor het lokale niveau. Om deze reden en gelet op wensen vanuit gemeenten ontvangt u dit jaar een aantal handreikingen voor uw lokale cultuurbeleid, die wij in veel gevallen met andere partners verzorgen. Thans gaan wij nader in op de eerste in deze reeks 'Effectief cultuurbeleid, Leren van evalueren' en de daarover onlangs gehouden bijeenkomst.

1. Rijksbeleid per 2013

1.1. Algemeen/bezuiniging

Het Rijk kort de komende jaren structureel op cultuur, olopend tot € 200 miljoen aan directe bezuinigingen op een budget van ongeveer € 900 miljoen (ongeveer 25%) en nog eens € 100 miljoen aan indirecte kortingen. Dit leidt onder andere tot gaten in de landelijke culturele basisinfrastructuur (BIS), niet langer structurele aandacht voor talentontwikkeling en een beperking van de cultuureducatie. Voorts hebben de rijkscultuurfondsen 25% minder subsidie voor experimenten, voorbeeldprojecten, stimuleringsprogramma's e.d.

1.2. Niet langer of veel minder inhoudelijke ondersteuning

Het nieuwe rijksbeleid houdt tevens in dat per 2013 aan lokale overheden, culturele instellingen en kunstenaars niet langer of veel minder (kortingen lopen op tot 50%) inhoudelijke ondersteuning gegeven zal worden door rijksge subsidieerde landelijke organisaties zoals de onafhankelijke sectorinstituten:

- Podiumkunsten

In de podiumkunsten is de ondersteuning geheel verdwenen. Het Theater Instituut Nederland en het Muziek Centrum Nederland zijn opgeheven.

- Beeldende kunsten

Bij de beeldende kunsten was de ondersteuning altijd al beperkt. Per 2013 is bovendien de Stichting Kunst en Openbare Ruimte/SKOR opgeheven. Er wordt gedacht aan een nieuw kenniscentrum voor kunst in de openbare ruimte bij de Hogeschool van Amsterdam. Informatie over collecties is te vinden bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

- Creatieve industrie

De creatieve industrie (architectuur, vormgeving, nieuwe media) krijgt een nieuw ondersteuningsinstituut: Het Nieuwe Instituut. Via fusie gevormd uit drie onderscheiden sectorinstituten. Thans nog apart te bereiken via www.nai.nl, www.premsele.org en www.virtueelplatform.nl.

- Cultureel erfgoed

Twee rijksdiensten nemen deels de taken over van het opgeheven sectorinstituut Erfgoed Nederland. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed biedt ondersteuning op het gebied van archeologie, monumenten en landschap, www.cultureelerfgoed.nl. Het Nationaal Archief doet dat ten aanzien van archieven, www.nationaalarchief.nl. Bij de musea verwacht het Rijk met name onderlinge ondersteuning. Zo is de ondersteuning inzake het immaterieel erfgoed tot op heden een taak van het Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, maar dit zou volgens het Rijk moeten samengaan met het Nederlands Openluchtmuseum, www.volkscultuur.nl

- Cultuureducatie en amateurkunst

Voor de cultuureducatie en amateurkunst is er per 1 januari een nieuw instituut: Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst, www.lkca.nl. Cultuurnetwerk Nederland en Kunstfactor zijn opgeheven.

- Film, letteren en bibliotheken

De film en de letteren houden hun ondersteuningsinstituten: www.eyefilm.nl en www.lezen.nl. Ditzelfde geldt voor de bibliotheken. Het gaat daarbij om het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken: www.siob.nl.

- Nationaal en internationaal

Daarnaast blijft de Boekmanstichting, het studiecetrum voor kunst, cultuur en beleid, bestaan: www.boekman.nl. Er is een gefuseerde instelling voor de ondersteuning bij internationaal cultuurbeleid, nu nog te bereiken via www.sica.nl.

1.3. Fondsen, koepel- en werkgeversorganisaties

Er bestaan thans nog zes rijksbekostigde subsidie-verstrekken de cultuurfondsen (zie ook overzicht in VNG-ledenbrief 'Veranderingen kunstenaarsbeleid Rijk' d.d. 27 juli 2012, Lbr.12/072). En er blijven een aantal contributie-gefinancierde koepel- en werkgevers-organisaties voor de onderscheiden cultuursectoren.

2. Handreikingen voor lokaal cultuurbeleid van VNG e.a.

Vanwege de beperking in de landelijke ondersteuning en gelet op wensen vanuit gemeenten zullen wij u in de komende periode van een aantal handreikingen voor uw cultuurbeleid voorzien. Thans gaat het om het boek 'Effectief cultuurbeleid, Leren van evalueren', gemaakt via een coproductie van de Rijksuniversiteit Groningen, de Boekmanstichting en de VNG. Dit is een follow-up van de publicatie 'Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector'. En het wordt in de loop van dit jaar gevolgd door een vernieuwde versie van 'Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding' uit 2003, te maken in samenwerking tussen de Boekmanstichting en de VNG. Voorts ontvangt u in 2013 een handreiking over 'Cultureel ondernemerschap'. Het Rijk heeft dit onderwerp vanaf medio 2012 als speerpunt van zijn beleid en is van oordeel dat ook gemeenten een nieuw evenwicht moeten vinden tussen private en publieke financiering. Het blijkt echter nog moeilijk om hieraan lokaal vorm te geven.

3. Effectief cultuurbeleid

3.1. Boek

- Theorie en model

Het boek 'Effectief cultuurbeleid' is afgeleid van een promotie-onderzoek naar de gang van zaken in gemeenten. De publicatie start met een toelichting op de evidence bases in de verschillende fasen van het beleid. De accentverschuivingen binnen de doelen van het cultuurbeleid in de loop der jaren worden belicht alsook de verschillen tussen Rijk en gemeenten. Vervolgens komen de mogelijke effecten aan bod. Gevolgd door een theorie en een model voor het meten van de waarden die de auteur relevant acht bij een evidence-based cultuurbeleid. Het gaat om het beoordelen van de esthetische waarde/de kwaliteit van de activiteiten, de persoonlijke betekenis voor de deelnemers in aantallen, categorieën en waardering, de maatschappelijke waarde oftewel de economische en sociale impact. Voorts moet van overheidswege steeds de secundaire waarde onderzocht worden, dat wil zeggen dat duidelijk moet worden of een instelling haar aanbod ook op de langere termijn nog met kwaliteit kan leveren aan een zo divers mogelijk publiek.

- Huidige situatie bij musea, film en bevolkingsonderzoek cultuurparticipatie

In de publicatie wordt de huidige situatie bij de musea, film en het bevolkingsonderzoek cultuurparticipatie nader belicht. De evidence base blijkt in museaal publieksbeleid vaak onvoldoende meegenomen te worden. Bij de film zijn er veel gegevens, maar niet altijd goed toegankelijk en onderling vergelijkbaar.

Onderzoek naar de culturele voorkeuren en keuzes van de bevolking wordt bijvoorbeeld gedaan met het oog op trends of gedrag. De publicatie toont aan dat niet elk onderzoek bedoeld of geschikt is voor het meten van effecten van beleid.

- Evaluatie door gemeenten thans nog te beperkt

De auteur is van oordeel, mede aan de hand van een representatieve steekproef onder 32 gemeenten, dat de evaluatie van het cultuurbeleid in Nederlandse gemeenten thans nog te beperkt is.

- Voorwaarden voor evidence-based cultuurbeleid

De epiloog is op persoonlijke titel geschreven door een medewerker van de Algemene Rekenkamer. Hij is van oordeel dat transparante doelstellingen en streefwaarden noodzakelijk zijn, pas dan is een evidence-based cultuurbeleid zinvol.

3.2. Bijeenkomst

Op 11 januari 2013 is er bij de VNG een bijeenkomst gehouden naar aanleiding van het boek. Het verslag kan beschouwd worden als uitbreiding van de publicatie. Belangrijkste punten.

- Boek 'Effectief cultuurbeleid'

De auteur heeft uitleg gegeven over zijn theorie en model. En over zijn ervaringen daarmee in pilotgemeente Enschede: er blijken aldaar heel veel verschillende soms lastig traceerbare doelen en er wordt vooral gemeten op maatschappelijke en secundaire waarden.

- Positieve reactie gemeente

Vanuit de gemeente Enschede bleek men blij met de toepassing van het model op het cultuurbeleid aldaar. Dit geldt zowel voor de lokale Rekenkamer als de unit Cultuur. Aan de ene kant vanwege de positieve resultaten: de gemeente blijkt bezig met het rechtmatig verstrekken van subsidies. En aan de andere kant omdat de instellingen met behulp daarvan ertoe kunnen worden aangezet om hun doelen meer SMART te formuleren, iets dat de wethouder al langer wilde.

- Publicatie 'Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector'

De publicatie 'Niet tellen maar wegen' handelt over de relatie tussen de overheid en de culturele instelling. En de prestatieafspraken die je onderling kunt maken. Vaak worden de doelen door de overheden daarbij weinig precies omschreven. Bovendien hebben de afspraken vervolgens nauwelijks een relatie met de doelen: ze zijn vooral kwantitatief van aard. Er moeten volgens de auteur bij de evaluatie door de instellingen in essentie drie vragen beantwoord worden:

- *Wat heb je gedaan*, dat is de vraag naar de omvang van de output en de geleverde inspanning.
- *Hoe goed heb je het gedaan*, dat gaat over de kwaliteit van die inspanning, de performance.
- *Wat heeft het de samenleving opgeleverd*, dat is natuurlijk de vraag naar de maatschappelijke effecten, het onderwerp waar 'Effectief cultuurbeleid' zich op concentreert.

Vervolgens kan de subsidiërende overheid haar oordeel over deze drie punten vormen.

- De markt voor evidence-based cultuurbeleid

De medewerker van de Algemene Rekenkamer, die ook meegewerkt heeft aan het boek 'Effectief cultuurbeleid', meldde tijdens de bijeenkomst dat men steeds beter weet hoe er evidence based geëvalueerd zou moeten worden. Maar men doet er weinig mee om diverse politieke en andere redenen. Zijn suggesties ter verbetering zijn: organisaties zoals gemeenten moeten zelf hun lerend vermogen beter regelen, er dienen sneller open 'data' beschikbaar te komen ook al zijn deze grofmaziger dan het huidige grondige evaluatie-onderzoek en de evidence moet daadwerkelijk gekoppeld worden aan de besluitvorming.

- Zaaldiscussie

De volgende kwesties kwamen tijdens de discussie met de zaal aan bod. Andere meer beperkte toetsingsvormen dan uitgebreid evaluatie-onderzoek zijn lokaal soms voldoende. Onafhankelijkheid bij intern en extern toetsen of onderzoeken is van belang. Als er steeds meer overgelaten wordt aan de burgers zelf, dan kunnen de gemeentelijke doelen meer op de achtergrond raken. Het hoofddoel van cultuurbeleid kan nooit alleen de maatschappelijke waarde ervan zijn, want dan kun je bijvoorbeeld op economisch gebied wellicht beter een ander middel dan cultuur kiezen.

Tot slot

Het boek 'Effectief Cultuurbeleid, Leren van evalueren' ontvangt elke gemeente per post via de VNG. Het integrale verslag met foto's van de bijeenkomst op 11 januari jl. is bijgaand en tevens te vinden op www.vng.nl, beleidsveld Cultuur en Sport, en op www.boekman.nl. Extra exemplaren van 'Effectief cultuurbeleid' en 'Niet tellen maar wegen' zijn desgewenst tegen betaling te bestellen via www.boekman.nl.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


drs. C.J.G.M. de Vet
lid directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

VERSLAG

Boekpresentatie en discussie *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren*



Organisatie: Vereniging Nederlandse Gemeenten, Boekmanstichting en Rijksuniversiteit Groningen

Datum: donderdag 11 januari 2013

Tijd: 15.00 -17.00 uur

Locatie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag

Gespreksleider: Siewert Pilon (VNG)

Inleider : Quirijn van den Hoogen (RuG)

Spreekers : Claartje Bunnik (Bunnik beleid en advies), Josee Ligteringen (Rekenkamer Enschede), Angela Rijnhart (gemeente Enschede)

Slotbeschouwing: Rudi Turksema (Algemene Rekenkamer)

Verslag: Ineke van Hamersveld (Boekmanstichting)

Foto's: Arie Raaphorst (VNG)

[bestellen](#)

INLEIDING

Effectief Cultuurbeleid: leren van evalueren

door Quirijn van den Hoogen (RuG/Research Centre Arts in Society)

Ik begin mijn toelichting op het evalueren van cultuurbeleid altijd graag met een citaat van Sherlock Holmes die zei: *"It is a capital mistake to theorize before you have all the evidence. It biases the judgement"*. Voor je over alle bewijs beschikt, stelde hij, moet je niet gaan theoretiseren. Als wetenschapper vind ik juist dat je eerst een theorie moet hebben, voor je bewijs gaat verzamelen, omdat je anders simpelweg niet weet welk bewijs je moet verzamelen.

Die tegenstelling schetst direct het dilemma van *evidence-based policy*. In de praktijk wordt er namelijk te vaak te snel besloten te om zaken die gemeten kunnen worden te meten om daarna



te veronderstellen dat er iets duidelijk is geworden over de effecten van cultuurbeleid. Maar eigenlijk moet eerst de vraag worden gesteld welk bewijs voor de *evidence base* moet worden verzameld, daarna hoe dit bewijs moet worden verzameld en door wie. Als het moeilijk is bepaalde gegevens te verzamelen, wordt direct duidelijk welke gaten er in de *evidence base* zitten. Dat is de kern van de *theory-based evidence*-benadering die in het boek *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren* wordt gevolgd.

Hoofdauteur Quirijn van den Hoogen (RuG)

Casus: onderzoek voor de Rekenkamer van de gemeente Enschede

Om te demonstreren hoe een opdrachtgever (bijvoorbeeld een gemeente) en een onderzoeker te werk kunnen gaan, ga ik in op een concrete casus. Aan het begin van 2012 werd ik benaderd door Josee Ligteringen van de Rekenkamer van de gemeente Enschede die mij vroeg onderzoek te doen naar hoe het nu staat met de *evidence base* van het Enschedese cultuurbeleid. Enschede heeft in het afgelopen decennium zwaar geïnvesteerd in de cultuursector. Zo is de wijk Roombeek met een flink cultuurprogramma opgezet, en is er een Muziekkwartier gekomen – ook dankzij een forse investering. De Rekenkamer wilde weten wat dit alles de gemeente oplevert. Mijn wedervraag luidde: “Als jullie willen weten wat het de gemeente oplevert, weten jullie dan ook wat de bedoeling is dat het oplevert?” Met andere woorden: als je het over de opbrengsten van je cultuurbeleid wilt hebben, dan moet je het eerst over je beleid zelf hebben. Wat beoogt de gemeente Enschede met haar cultuurbeleid? Die informatie bleek niet alomvattend beschikbaar. Op basis van die informatie en gebruikmakend van het model dat geschetst wordt in *Effectief cultuurbeleid* heb ik toen een stappenplan gemaakt.

De eerste stap in het stappenplan was het inventariseren van alle doelen van alle beleidsmaatregelen. Die doelen zijn in Enschede zowel strategisch van aard – “Wij willen een bruisende stad” – als operationeel – “Wij willen dat culturele instellingen gaan samenwerken en basisinfrastructuur-instellingen (BIS) aan de stad binden”. De operationele doelen geven aan hoe de gemeente zich voorstelt dat Enschede een bruisende stad kan worden. Sommige doelen bleken heel sterk aan de cultuur zelf gebakken te zijn, de intrinsieke doelen van het cultuurbeleid, bijvoorbeeld: “Wij willen mensen een mooie ervaring bieden, verrassen, uitdagen”. Er waren ook extrinsieke doelen. Een belangrijk extrinsiek doel in Enschede was om specifieke doelgroepen, met name hoogopgeleide en bemiddelde mensen, aan de stad binden omdat die groepen enigszins ontbreken.

Beoordeling *evidence base* Enschede

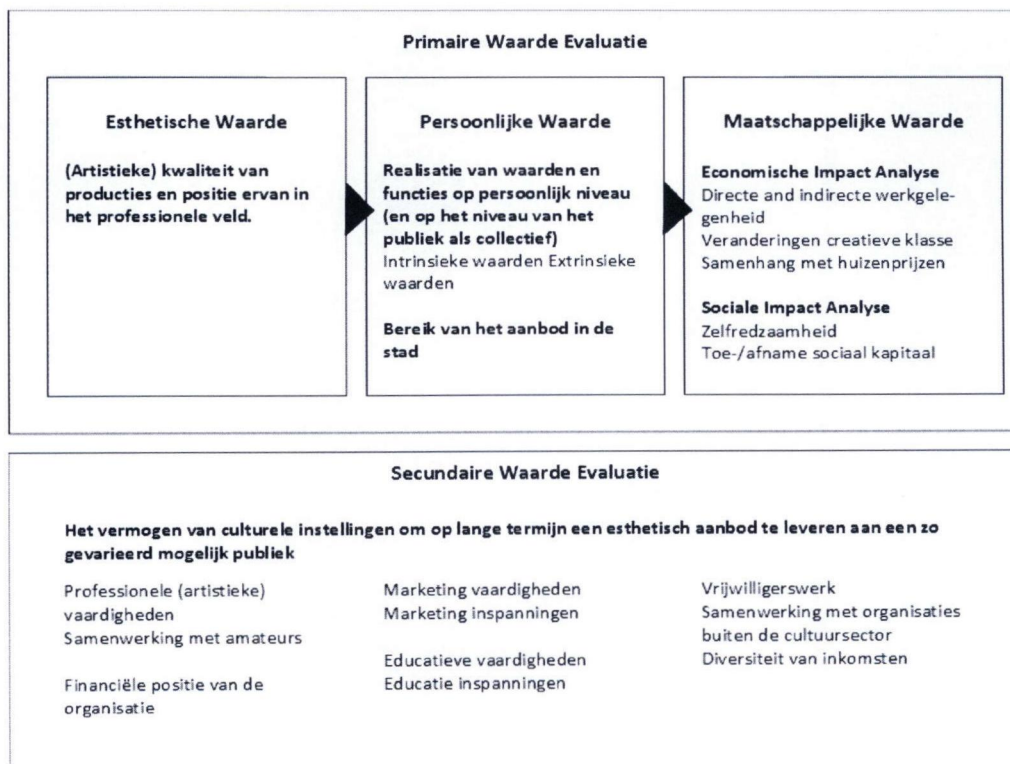
Toen er een overzicht van de beleidsdoelen lag, kon gekeken worden welke *evidence base* er bij dit soort doelstellingen hoort. Het onderzoek wat erna volgde behelsde:

1. Een inventarisatie van de *subsidiedossiers* van de gemeente waar een rechtmatigheidstoets op is uitgevoerd. Daarmee is nagegaan of duidelijk is voor welke subsidiemaatregel subsidie wordt verstrekt. Dat is een standaard onderdeel van het werk van Rekenkamers, en diende hier dus ook gedaan te worden.
2. Een inventarisatie van de *evaluatie-informatie* in die subsidiedossiers. Die informatie komt vooral uit subsidieafrekeningen van instellingen die aangeven wat zij met de

subsidie van de gemeente hebben gedaan. In dit deel van het onderzoek bleek dat er een verschil bestond tussen de structurele en incidentele subsidies. Voor de structurele subsidies had de gemeente de beleidsdoelen helder vertaald naar subsidieoverkomsten met instellingen. In die overeenkomsten stond duidelijk welke gegevens de respectievelijke instellingen jaarlijks aan de gemeenten zouden moeten aanleveren. Bij de incidentele subsidies ging het hopeloos mis. Soms werden deze in een keer verstrekt en afgerekend waarna er geen terugkoppeling meer plaatsvond, of er vond wel terugkoppeling plaats maar was die heel gebrekkig. Het valt dan moeilijk vast te stellen wat dergelijke subsidies de gemeente opleveren. Een voorbeeld: ik heb het dossier van de Enschedese Head Bangers Organisatie (EHBO) onderzocht. Daarin vond ik afrekening voor een concert in het popcentrum Atak en in de afrekening zat een lange verantwoording waarom het verwachte aantal van 450 bezoekers niet was gehaald. Er waren diezelfde avond namelijk ook metalconcerten in Hengelo, Glanerbrug en Osnabrück. Criterium voor toekenning van de subsidie in deze regeling is echter aanvulling op het aanwezige aanbod. Aan dat criterium wordt niet voldaan als drie vergelijkbare concerten in de omgeving de reden is waarom het aantal bezoekers niet is gehaald.

3. Een inventarisatie van *programmarekeningen*: die bevatten vooral kwantitatieve gegevens over aantallen bezoeken. En ook verwijzen de rekeningen naar de wapenfeiten van het cultuurbeleid, zoals: het Muziekkwartier is gepland en staat er nu.
4. Een inventarisatie van al het *onderzoek* dat de gemeente doet of laat doen. Enschede kenmerkt zich door een uitgebreid onderzoeksprogramma, zoals stadspeilingen en aparte effectmetingen van evenementen in de stad waaronder ook culturele evenementen. Recentelijk is men gestart met een vrij breed onderzoeksprogramma naar het imago van de stad. Dat is een logische stap als de ontwikkeling van een goed imago een van de doelstellingen van het cultuurbeleid is.

Het beoordelingskader, of normkader, dat is gebruikt voor de beoordeling van de *evidence base* in Enschede is het volgende:





Dit kader is gebaseerd op hoe cultuurbeleid in Nederland doorgaans in elkaar steekt. Binnen de Primaire waardeketen wordt als eerste de Esthetische waarde onderscheiden die verwijst, om het heel simpel te zeggen, naar het doel mooie kunst te maken en daarmee naar de professionele en artistieke kwaliteit van kunst. Persoonlijke waarde en Maatschappelijke waarde wil zeggen dat kunst mensen mooie, interessante, uitdagende en inspirerende ervaringen biedt wat een persoonlijke waarde oplevert voor het publiek, respectievelijk de stad. Om die Primaire waardeketen te realiseren, zijn allerlei culturele instellingen nodig die eigen doelen hebben en als zij gesubsidieerd zijn, ook aan de doelstellingen van de gemeenten moeten beantwoorden. Simpele doelstellingen die bij de Secundaire waardeketen passen zijn bijvoorbeeld: kunnen de instellingen hun product of dienst goed marketen en zijn ze financieel gezond?

Door de informatie uit de subsidiedossiers, de programmarekeningen en onderzoeken onder te brengen in het beoordelingskader werd al snel duidelijke waarover wel en waarover geen *evidence base* bestond. Met betrekking tot het veld *Professionele waarde*, bleek dat Enschede weinig gebruik maakt van adviescommissies: dat is in sommige gemeenten anders. Het is namelijk de meeste gebruikelijke manier om de artistieke kwaliteit in de gaten te houden. Dat zou in Enschede kunnen verbeteren. Zoals meestal was het veld *Persoonlijke waarde* het lastigst in te vullen omdat het hier gaat om het meten van artistieke ervaringen. Er was in Enschede amper publieksonderzoek gedaan naar de ervaringen die men in de instellingen heeft: daarover was dus weinig bekend. Dat beeld zie je bij veel gemeenten. Als kassasystemen geautomatiseerd zijn, weet je ook waar je publiek vandaag komt omdat je hun postcodes kent, en daarmee hun sociaal-economische stratificatie. De kassasystemen in Enschede bleken niet in staat die informatie op te hoesten.

Tip 1: Zorg dat de instellingen over goede kassasystemen kunnen beschikken, dan ben je al een heel eind met het meten van je bereik.

Bij het veld *Maatschappelijke waarde* constateerde ik een grote focus op het meten van de economische impact. Dat is goed te verdedigen als het cultuurbeleid vooral gericht is economische impact, maar niet als het beleid bijvoorbeeld ook over sociale cohesie gaat, wat in Enschede het geval is. Daarover zou meer informatie kunnen worden verzameld.

Om het niveau van de *Secundaire waarde evaluatie* te bepalen, heb ik met instellingen gesproken. Een van de interessante uitkomsten daarvan was dat meeste instellingen van plan

zijn deel te nemen aan een van de *benchmarks* die er in de sector zijn, of dat zelfs al doen, bijvoorbeeld in de amateurkunst of de podiumkunsten. Mijn advies is altijd om de secundaire evaluatie zo eenvoudig mogelijk te houden en als instellingen meedoen aan zo'n systeem, vertrouw ze daar ook in. Desnoods maak je het tot voorwaarde van je subsidie. Je weet in elk geval dat er op een gedegen wijze naar het management van zo'n instelling wordt gekeken. Daar hoef je als gemeente niet nog eens overheen te gaan.

Tip 2: Vertrouw je instellingen als zij deelnemen aan een benchmark.

In Enschede ligt er een sterke focus op marketing, omdat het bereik van (potentieel) publiek belangrijk wordt gevonden, maar daar is geen toets op. Om dat wel te doen, zou je kunnen kijken welke capaciteiten medewerkers van de respectievelijke instellingen hebben. Tot slot merkten de instellingen op dat ze soms de indruk hadden dat het voor de gemeente Enschede voldoende was als zij hun financiën op orde hadden, en geen verlies boekten. Waar de instellingen behoefte aan hebben, is een gesprek over wat zij feitelijk doen. Bijvoorbeeld over de vraag wat voor een programma er past in het Nationaal Muziekkwartier: hierin werken zes instellingen samen: het Wilminktheater, Muziekcentrum Enschede, Atak, de Nationale Reisopera, het Orkest van het Oosten, de Muziekschool Twente en ArtEZ Conservatorium. Met dit programma moet het Nationaal Muziekkwartier de stad en de regio bedienen.

Aanbevelingen voor de gemeente Enschede

De aanbevelingen voor Enschede naar aanleiding van mijn onderzoek zijn de volgende:

1. Breng het publiekbereik van het culturele aanbod beter in kaart door nieuwe, geautomatiseerde kassasystemen in gebruik te nemen en via die kassasystemen gegevens te verzamelen. Die aanbeveling bleek overigens al in de planning te zitten.
2. Bouw aan de voorkant van het beleid voorwaarden in voor een artistieke toets.
3. Op de formulering van die voorwaarden kan later eventueel publieksonderzoek volgen, of kan bestaand publieksonderzoek worden uitgebreid.
4. Beperk het imago- en economische impactonderzoek niet tot een paar grote evenementen, maar betrek daarin de hele culturele sector.
5. Introduceer op micro- en macroniveau het sociale impactonderzoek, door respectievelijk diep op een geselecteerde wijk in te gaan, of door globale gegevens over het sociaal functioneren van wijken te verzamelen om door regelmatige herhaling vooruitgang in kaart te brengen.

Lessen van Enschede

- Een goede relatie tussen gemeenten en instellingen is goud waard en biedt ruimte om te praten waar de instellingen mee bezig zijn (zie ook de lezing van Claartje Bunnik).
- Probeer naar een rangorde in doelstellingen te gaan. Sommige instellingen passen eerder bij het ene soort doel, andere instellingen bij een ander soort doelstellingen. Vertaal dat in de manier waarop je met die instellingen omgaat. Enschede doet dat trouwens voorbeeldig.
- Bereik is eenvoudig te meten, maar zorg er dan wel voor dat de instellingen daartoe de mogelijkheden hebben, zoals geautomatiseerde kassasystemen.

Klik [hier](#) voor de powerpoint presentatie van Van den Hoogen.

DUBBELINTERVIEW

De praktische toepasbaarheid van het model Effectief cultuurbeleid

Siewert Pilon in gesprek met **Josee Ligteringen** (onderzoeksmanager bij Rekenkamer Enschede) en **Angela Rijnhart** (adviseur cultuur gemeente Enschede)

Josee Ligteringen: Een Rekenkamer werkt in eerste instantie voor de Gemeenteraad, in de sfeer van verantwoording, en kijkt of geformuleerde doelen ook daadwerkelijk worden gehaald met de instrumenten die daarvoor zijn ingezet. Heel mechanisch, eigenlijk. Wij nemen de doelen voor kennisgeving aan en plakken er geen oordeel op. De Rekenkamer Enschede had al lange tijd de wens eens te toetsen of de doelen van het cultuurbeleid van de stad werden bereikt. In gesprek met Quirijn van den Hoogen stuiten wij op het probleem dat de doelen niet goed omschreven waren. Om die reden heeft Quirijn een vooronderzoek gedaan om de doelen te inventariseren. Dankzij dit vooronderzoek realiseerden wij ons dat het op dit moment niet zo veel zin heeft het hele beleid door te lichten, omdat het nu op de schop gaat.



Josee Ligteringen (Rekenkamer Enschede)

Wat hebben wij aan het vooronderzoek gehad? Heel veel. Door het vooronderzoek van Quirijn, uitgevoerd op basis van zijn theorie zoals beschreven in *Effectief cultuurbeleid*, hebben wij inzicht gekregen in de feitelijke doelen van het Enschede cultuurbeleid en weten we ook waar we op moeten letten als wij dat beleid in de toekomst willen evalueren. We weten nu ook wat we moeten monitoren. Bovendien is een aantal aanbevelingen uit het vooronderzoek van Van den Hoogen al opgepakt bij het ontwikkelen van een

nieuwe nota Cultuurbeleid. Het beoordelingskader – het model – ziet er heel theoretisch uit, maar blijkt heel praktisch toepasbaar. En bovendien speelt een Rekenkamer ook een rol voor Raadsleden in het vertalen van theorie naar de praktijk.

Angela Rijnhart: Elke beleidscyclus begint met het formuleren van ambities en doelen. Dat gebeurt door het College van Burgemeester en Wethouders en het ambtelijk apparaat dat voor het College werkt. Zij stellen vooral de vraag: wat willen we bereiken en zijn de geformuleerde doelen wenselijk? Dat is meer intrinsiek gemotiveerd en zij staan anders tegenover het cultuurbeleid dan een Gemeenteraad. Dat betekent ook dat het College en het ambtelijk apparaat tussen de wetenschap en de Rekenkamer in zitten. Zij kijken naar resultaten en die moeten bij voorkeur bereikt worden in de periode dat het College er zit, soms vier, soms acht jaar. Dan zijn de Secundaire waarden het meest tastbaar te maken en daar meten wij in Enschede heel veel op. Maatschappelijke waarden zijn in Enschede trouwens ook benoemd, met name de economische impact van het cultuur(beleid), wat helemaal past in dit tijdsgewricht.

Het vooronderzoek van Quirijn van den Hoogen was voor ons heel leerzaam. Het werd uitgevoerd in de periode waarin wij het *Cultuurplan* formuleerden, een nieuwe cultuurvisie voor Enschede. Daarvoor werd allerlei materiaal doorgenomen van de afgelopen jaren, en Quirijn heeft ons heel veel van dat monnikenwerk bespaard door alle doelen en indicatoren van de

afgelopen tien jaar, sinds de vorige cultuurvisie, te inventariseren. Het was ons door alle wisselingen van Colleges en ambtenaren, doelstellingen, prioriteiten en beschikkingen nooit opgevallen hoeveel doelen en indicatoren wij eigenlijk wel hadden waar we allemaal verantwoording over wilden. Dat is direct vereenvoudigd. Bovendien hebben in het *Cultuurplan* een groot deel van de bevindingen en aanbevelingen van Quirijn in de praktijk gebracht en versleuteld. Dat is gebeurd door de doelen scherper te formuleren, door uniformere subsidieovereenkomsten en scherpere prestatieafspraken met instellingen op te stellen, door verslagen te maken van het reguliere overleg met instellingen en door een ander soort gesprek aan te gaan. Dat vind ik de grootste winst van de methodiek die is toegepast: het bracht een discussie op gang met de instellingen en het College over, wat we willen weten en meten en hoever we daarin gaan. Toch is het zo dat als je meer kwalitatieve gegevens opvraagt bij instellingen er een spanningsveld is tussen enerzijds de autonomie van de instellingen, het vertrouwen wat je geeft en het partnerschap en anderzijds wat je als gemeente nodig hebt om aan de Raad en Rekenkamer te laten zien dat we met de goede dingen bezig zijn. Naast de oplevering van het muziekgebouw en beeldende kunstgebouw in de afgelopen periode, twee uiterst tastbare resultaten binnen de inhoudelijke speerpunten van ons cultuurbeleid, willen we ook de effecten van cultuurbeleid kunnen laten zien. Dat vraagt extra inspanning, ook van de instellingen.



Angela Rijnhart (gemeente Enschede)



Dagvoorzitter Siewert Pilon (VNG)

Siewert Pilon: Hoe zorg je ervoor dat Raadsleden geïnformeerd worden over zowel de culturele ambities voor de stad als over de effecten van het beleid. En dat de beleidsevaluaties zodanig worden uitgevoerd dat ze gezaghebbend zijn. En hoe betrek je burgers in de hele beleidscyclus?

Josee Ligteringen: Het is een voortdurende uitdaging van de Rekenkamer om Raadsleden aan te zetten tot nadenken over de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten op een bepaald beleidsterrein. Wij houden hen bij elke evaluatie voor dat je je moet afvragen wat je met het beleid wilt bereiken. Is de ingeslagen weg de weg om er te komen? Het nastreven van beleidsinstrumenten als zodanig, zonder dat je je realiseert waarom je die instrumenten gebruikt, is zinloos. De beleidsinstrumenten zijn geen doel op zich. Raadsleden schakelen vaak burgers in om te achterhalen wat 'de stad' wil: dan spreek je de Raad aan op zijn rol als volksvertegenwoordiging.

Siewert Pilon: Hoe kijkt de wethouder van Cultuur in Enschede aan tegen het onderzoek van Quirijn?

Angela Rijnhart: De wethouder is blij met het onderzoek omdat het zoveel inzicht heeft verschaft. Ook vanwege de positieve resultaten: in Enschede zijn we bijvoorbeeld rechtmatig

bezig met de verlening van subsidies. Daar wordt altijd heel kritisch naar gekeken, zeker in het laatste decennium. Dat de doelen niet altijd even scherp waren geformuleerd, had de wethouder zelf ook al geconstateerd, dus dat bood een reden om zijn ambtenaren en de instellingen op te roepen het wat meer *SMART* te maken. Het is een extra legitimering om meer gegevens aan de instellingen te vragen.

LEZING

Tussen prestatieafspraken en beleidsevaluatie

Door Claartje Bunnik (Bunnik beleid en advies en auteur van *Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector*)

Bij het voorbereiden van mijn bijdrage kwam er steeds een oude *Sam en Moos*-mop in mijn hoofd op die ik daarom maar even aan u vertel. Sam staat s avonds laat in het licht van een straatlantaarn overduidelijk naar iets te zoeken. Moos loopt langs en vraagt hem waar hij naar zoekt. "Mijn mooie horloge" zegt Sam, "ik ben het kwijt." "Oh" zegt Moos, "heb je het hier laten vallen?" "Nee", zegt Sam, "verderop in de straat, maar daar is het zo donker." U begrijpt hopelijk de associatie. En anders wordt die later wel duidelijk.

In het komende kwartier zal ik iets vertellen over de raakvlakken en de verschillen tussen *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren* en *Niet tellen maar wegen: zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector* (NTMW, 2011). Omdat velen van u die boeken niet gelezen zullen hebben, zal ik ook heel kort iets vertellen over het model dat we in NTMW gebruiken om prestaties te meten. Daarna zal ik iets zeggen over mijn ervaringen met een nieuw overheidsprogramma *Cultuureducatie met Kwaliteit* vanuit de invalshoek van beleidsevaluatie.

Raakvlakken en verschillen tussen *Effectief cultuurbeleid* en *Niet tellen maar wegen*

Het boek van Quirijn van den Hoogen c.s. is een welkome aanvulling op de aangroeiende stapel publicaties over beleidsevaluatie. Eindelijk aandacht voor het achtergestelde, onaantrekkelijke zusje van de sexy beleidsontwikkeling. De aandacht daarvoor past in de tijdgeest maar moeten we ook weer niet overschatten. *Evidence* is enerzijds gewenst, maar anderzijds is onze samenleving in toenemende mate feitenresistent geworden en blijft vooruitkijken nog altijd leuker dan terugblikken, oudejaarsdag uitgezonderd. Niet voor niets is de Verantwoordingsdag in de Tweede Kamer absoluut geen succes geworden.

Het is passend dat dit boek volgt op NTMW, want evaluatie volgt op sturen op prestaties, afspraken maken en je daarover verantwoorden, het onderwerp van NTMW. Op veel punten sluiten beide boeken naadloos op elkaar aan maar de insteek is een andere. Ons boek ging over de vraag hoe je als overheid zinnige afspraken kunt maken met de culturele sector. De relatie tussen overheid en cultureel veld stond centraal. De belangrijkste les in NTMW is, dat het alleen mogelijk is goede afspraken te maken als je zelf als overheid weet waar je naar toe wilt, duidelijke doelen hebt. Dat lijkt een open deur misschien maar niets is minder waar. De doelen die overheden zich stellen zijn vaak weinig precies. De afspraken die vervolgens worden gemaakt hebben in het algemeen geen relatie met die doelen en zijn ook armoedig gesteld, in de vorm van vragen naar kwantitatieve gegevens over aantallen bezoeken etc. Dat heeft het voordeel dat de afspraken makkelijk te evalueren zijn, je hoeft ze alleen maar na te tellen. Het nadeel is dat je meet zonder dat je het kunt afzetten tegen een soort van ideaaldoel. Je kunt dus niet wegen. Daar tegenover stelden wij dat je als overheid moet kunnen vertellen 'hoe succes eruit ziet'. Als je niet kunt vertellen wat je voor ogen hebt met een bepaalde ambitie, kun je het

maar beter laten daar op in te zetten. En als je niet weet wat je wilt bereiken, kun je ook niet nagaan of je succes hebt gehad.

Een voorbeeld uit de laatste cultuurbrief van Halbe Zijlstra kan dat adstrueren. In *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* (2011) stelt de staatssecretaris dat hij publieksbereik belangrijk vindt. Het is een van de criteria om de kwaliteit van instellingen te beoordelen. Hij heeft het over het bereiken van zoveel mogelijk publiek, het binden daarvan en het aantrekken van nieuwe groepen, zo breed mogelijk. Maar bestaand publiek is de vijand van nieuw publiek, hoor je vaak in de sector zelf. Wat weegt zwaarder? Een breed samengesteld publiek of een groot publiek? Wat betekent breed? Gaat het om mensen met een andere culturele achtergrond, om sociaaleconomisch zwakkere groepen, om lager opgeleiden? Hoeveel



Claartje Bunnik (auteur *Niet tellen maar wegen*)

ruimte is er voor specialistische publieksgroepen? Mag dat ten koste gaan van de hogere inkomsten die ook verwacht worden van instellingen? Met een doel als dit kun je alle kanten op en dat gebeurt dan ook, zowel in de beleidsplannen van instellingen, als in de beoordeling door de Raad voor Cultuur. In de praktijk beperkt de uitwerking zich tot het maken van afspraken over aantallen (en feitelijk over een zo groot mogelijk publiek). Was dat ook de bedoeling?

Een model om prestaties te meten

In NTMW gebruikten we een prestatie-model. Wij stelden dat je om prestaties te kunnen beoordelen drie vragen moet stellen: wat heb je gedaan, hoe goed heb je het gedaan en wat heeft het de samenleving opgeleverd.

Prestatiemodel (zie dia 1 in powerpoint)

Wat heb je gedaan, dat is de vraag naar de omvang van de output en de geleverde inspanning.

Hoe goed heb je het gedaan gaat over de kwaliteit van die inspanning, de performance.

En wat heeft het de samenleving opgeleverd, dat is natuurlijk de vraag naar de maatschappelijke effecten, het onderwerp waar *Effectief cultuurbeleid* zich op concentreert. De eerste twee vragen gaan vooral over de instellingsprestaties, de laatste vraag brengt veel breder effecten in beeld; instellingsprestaties kunnen daaraan een bijdrage leveren.

Om het gesprek tussen instelling en overheid te kunnen voeren en afspraken te kunnen maken over prestaties is informatie nodig. Instellingen en overheden hebben daarin deels overlappende en deels verschillende behoeften en vragen. Beleid is immers meer dan het subsidiëren van instellingen of zou dat in ieder geval moeten zijn. En instellingen hebben meer aan hun hoofd dan het voldoen aan subsidie-eisen van overheden.

Ik laat een paar plaatjes zien, waar de drie vragen steeds vanuit de optiek van instelling worden benaderd en vanuit de optiek van de overheid.

dia 2: wat hebben we gedaan

dia 3: hoe goed hebben we het gedaan

dia 4 en 5: wat heeft het de samenleving opgeleverd

Vanuit die laatste plaatjes even terug naar het eerder gepresenteerde evaluatiemodel van Quirijn dat vertrekt vanuit de esthetische waarde die culturele producten/uitingen opleveren. Het

uitgangspunt is dat als producten 'esthetische' kwaliteit hebben dat ook leidt tot waarden voor het publiek en de maatschappij. Maar hoe belangrijk is de kwaliteit van een artistieke prestatie nu werkelijk vanuit optiek van de overheid? Is het een overheid genoeg om een mooi cultureel aanbod in stand te houden, vanwege de intrinsieke waarde die dat heeft? Dan zou het voldoende zijn te beoordelen of het mooi of goed was. En dan kom je zo'n beetje uit op het huidige systeem, met de artistieke beoordeling door experts en de bedrijfsmatige door de overheid. Misschien met een onsje meer publiekswaardering. Dan hoeft je die derde vraag, wat het de samenleving heeft opgeleverd helemaal niet meer te beantwoorden, want dat is dan eigenlijk *all in the game*.

Ik denk dat dat te gemakkelijk is. De waarde van cultuur gaat natuurlijk over veel meer dan de artistieke kwaliteit van een product. Als voorbeeld noem ik Peer Group, een gezelschap dat locatietheater maakt in plattelandsgemeenschappen. De kwaliteit van het gezelschap is dat het door middel van kunst een proces van betekenisgeving in een gemeenschap losmaakt. Het eindproduct is onderdeel van een proces en het proces is waar het Peer Group om gaat. Even belangrijk als de vraag wat de kwaliteit is van een cultuurproduct is dus binnen welke context het tot stand komen en of de instelling een vitaal onderdeel is van het maatschappelijk leven. Ik werd laatst attent gemaakt op een model dat de Australische overheid hanteert, dat uitgaat van *artistic vibrancy* in plaats van artistieke kwaliteit, dat ik erg interessant vind. In die *vibrancy*, die ik met vitaliteit zou willen vertalen, wordt ook de relevantie voor de gemeenschap en de wijze waarop de instelling zich onderhoudt met zijn publiek bij de beoordeling betrokken.

(Zie: http://www.australiacouncil.gov.au/resources/reports_and_publications/subjects/arts_sector/artisticvibrancy)

Cultuur brengt iets teweeg en dat vinden we waardevol. Dan zou het om te beginnen standaard zo moeten zijn dat overheden met instellingen afspreken dat deze door middel van kwalitatief onderzoek nagaan wat ze teweeg brengen bij welk publiek. Want dat publiek, waarom het eigenlijk zou moeten gaan, dat is de echte *missink link* in het huidige systeem. Maar dan ben je er nog niet. Mensen beleven iets aan cultuur. Mooi. Maar wat is de relevantie daarvan voor het publieke domein? Ook op die vraag moeten we naar antwoorden blijven zoeken.

Beleidsvaluatie in de praktijk

Ik kom aan het tweede deel van mijn verhaal, evalueren gezien vanuit de praktijk. Als onderzoeker ben ik een aantal keren betrokken geweest bij beleidsvaluatie en eerlijk gezegd, mijn ervaringen waren niet onverdeeld positief. Ik merkte dat de druk vanuit de opdrachtgever soms behoorlijk kon oplopen afhankelijk van de richting die de evaluatie opging. Maar vandaag wil ik liever met u vooruit kijken. Ik heb de afgelopen maanden als adviseur van een provincie van nabij kunnen kijken naar *Cultuureducatie met Kwaliteit* (CMK), dat je zou kunnen zien als de erfopvolger van voorheen het *Actieplan cultuurbereik*. Een programma dat zich richt op cultuureducatie binnen school. Gemeenten en provincies kunnen daarvoor geld aanvragen bij het Fonds, dat de regeling uitvoert. Ik durf u wel te voorspellen dat de evaluatie tot problemen gaat leiden. Waarom?

De regeling CMK zoals gepubliceerd in het staatsblad heeft vier doelen:

1. het ontwikkelen, verdiepen en vernieuwen van het curriculum;
2. het versterken van de vakinhoudelijke deskundigheid;
3. het versterken van de relatie tussen school en culturele omgeving;
4. het bevorderen van de culturele ontwikkeling van de leerlingen, waarbij het ontwikkelen en toepassen van een instrumentarium om ontwikkelingen te volgen centraal staat.

Daar doet zich een aantal complicaties voor. Om te beginnen: de doelen van de regeling zijn niet concreet. Bovendien zijn doorlopende leerlijnen, instrumentarium om leerlingen te volgen en deskundigheid van leraren vooral zaken die een landelijke reikwijdte hebben. Geen onderwerpen die lokaal op de agenda staan, ook al omdat gemeenten, laat staan provincies, niet de instrumenten hebben om die ontwikkelingen te beïnvloeden. Eigenlijk is er maar een doel, de lokale infrastructuur, dat het beleid van lokale overheden direct raakt. En daar is zoals we weten als gevolg van de bezuinigingen heel veel aan de hand. Dat bemoeilijkt een goede uitvoering van de regeling zeer, omdat in veel gemeenten de pijlers van de infrastructuur, de bibliotheek en de muziekschool zware klappen krijgen. Maar dit terzijde.

Laat ik niet flauw doen. Je krijgt natuurlijk best een gevoel waarover het zou moeten gaan, en dat heeft iedere aanvrager ook wel. Het onderwijs moet zelf meer eigenaar worden, de school deskundiger en het aanbod meer samenhangend. Maar wanneer die doelen zijn bereikt, hoe je dat zou kunnen meten of weten, daarover bestaat geen helderheid. Wat behelst dat curriculum dat versterkt moet worden? Wat is die culturele ontwikkeling van de leerlingen dan? Daarover bestaan veel verschillende ideeën, want in Nederland hebben we niet, zoals in Engeland, een nationaal curriculum. Het kader is met andere woorden onhelder. En omdat niet goed is geformuleerd wat er bereikt moet worden vraagt het Fonds in zijn verantwoordingsvoorschriften voor de zekerheid om cijfers, heel veel cijfers. Over bereik van leerlingen, leerkrachten, scholen, educatieve medewerkers etc. etc. Want zo gaat dat. Denk nog even aan Sam die zijn horloge zocht onder de lantaarnpaal. We warmen ons graag in het stralende licht van een overdaad aan cijfers. Wat die verantwoording gaat opleveren aan informatie voor de evaluatie is maar zeer de vraag.

Waar leidt dit toe behalve tot veel administratieve en bestuurlijke drukte? Ik heb de laatste maanden heel veel aanvragen gezien en al die aanvragen richten zich op de ontwikkeling van leerlijnen, instrumenten, deskundigheidsbevorderingstrajecten etc. En elke aanvraag lijkt een eigen wiel te gaan uitvinden bij ontstentenis van landelijke kaders. Zo creëert deze regeling met zijn op zich uitstekende intenties zijn eigen chaos. Wanneer is het programma geslaagd? Wat moeten we over vier jaar staan? Zijn we straks blij met 70 leerlijnen cultuureducatie? Of hadden het er 100 moeten zijn, of misschien maar drie? Wordt het onderwijs er wijzer van?

Wat is de les? We zijn weer terug bij het begin. Misschien wel vooral dat beleid goed doordacht moet worden en dat al aan het begin heldere en realistische ambities worden vastgesteld die je kunt evalueren. Evalueren kan alleen als je weet waarnaar je moet kijken. Het wordt dan weliswaar geen fluitje van een cent, maar wel een stuk eenvoudiger.

Klik [hier](#) voor de powerpoint presentatie van Claartje Bunnik.



SLOTBESCHOUWING

Is er een markt voor *evidence-based* (cultuur)beleid?

Door Rudi Turksema¹ (projectleider/specialist onderzoek beleidsinformatie en beleidsevaluatie Algemene Rekenkamer)

Onlangs vond in Las Vegas de *Consumer Electronics Show* plaats. Een van de populaire nieuwe projecten is de *Pebble Smartwatch* (getpebble.com), een horloge dat je kunt koppelen aan je iPhone of je Android-toestel. Interessant is vooral dat het tot stand is gekomen via de crowdfunding-site Kickstarter. 85.000 mensen waren geïnteresseerd in dit product en in totaal werd meer dan 10 miljoen euro binnengehaald. Veel meer dan het benodigde bedrag 100.000 euro. Blijkbaar is er dus een enorme vraag zo'n soort product. In andere sectoren zie je eveneens dergelijke projecten. Ook in de cultuursector zijn er verschillende mogelijkheden om in de kunst en cultuursector te *crowdfunden*. Dit soort *crowdfunding*-instrumenten maken duidelijk dat er een vraag is naar bepaalde producten (of niet).



Rudi Turksema (Algemene Rekenkamer)

Nu vraag ik me af: is er ook zo'n markt voor *evidence-based* beleid? Wij – van de aanbodkant van evaluaties – vinden het vaak vanzelfsprekend dat je evalueert en dat je de lessen vertaalt naar nieuw beleid en dat evaluatie dus integraal onderdeel uitmaakt van de beleidscyclus, maar gebeurt dat wel in de praktijk? Om daar wat meer zicht op te krijgen is het goed om te bezien hoe de markt van vraag en aanbod er uitziet voor evaluatieonderzoek.

Laten we beginnen aan de aanbodkant. We hebben de afgelopen tig jaar ontzettend veel geleerd over hoe je beter, responsiever en relevanter onderzoek kunt uitvoeren. We weten veel meer van onderzoeksdesigns die passen bij *evidence-based* beleid, van het proces van evalueren en het communiceren van onderzoeksbevindingen. Kwaliteit is van belang en het zou een vergissing zijn om niet te benadrukken hoe belangrijk deze aspecten zijn als je wilt leren van evaluatieonderzoek. Het boek dat vandaag wordt gepresenteerd benadrukt al deze aspecten. Ondanks de voorgenoemde verbeteringen zien we niet een navenante toename in het gebruik van de uitkomsten van evaluatieonderzoek. Daarvoor zie ik twee verklaringen.

In de eerste plaats ligt onze focus vermoedelijk te eenzijdig aan de aanbodkant. Het gebruik van de uitkomsten van evaluatieonderzoek is immers een kwestie van zowel vraag als aanbod. En juist aan de vraagkant van deze markt bestaat een aantal hardnekkige knelpunten. Beleid maken is in de praktijk een lastige kwestie en minder *evidence-based* dan wij dat graag zouden zien. Uitkomsten van evaluatieonderzoek leiden dan ook zeker lang niet altijd tot aanpassing van beleid. Het Engelse *Institute for Government* heeft hierover een interessant rapport (Rutter 2012)² uitgebracht en ziet dat de oorzaken voor weinig gebruik van uitkomsten van evaluatieonderzoek vooral zitten in de vraagkant: “*both incentives and culture [on the side*

¹ Op persoonlijke titel. Met dank aan Peter van der Knaap en Frank van den Broek voor het meelesen.

² Literatuur: Rutter, Jill (2012) “Evidence and evaluation in policy making: a problem of supply and demand.” 1-30 (www.instituteforgovernment.org.uk).

of ministers and civil servants] militate against more rigorous use of evidence and evaluation". Volgens deze Engelse onderzoekers bestaan de volgende belemmeringen aan de vraagkant:

Tijdigheid: er is een mismatch tussen politieke agenda's en de werkprogramma's van 'evidence producers';

Waarden vs evidence: veel politieke besluiten worden meer ingegeven door waarden, dan door evidence;

Cultuur: in het ambtelijke apparaat ontbreken de cultuur en vaardigheden voor het gebruiken van evidence;

Openheid: dienstverleners zijn niet gewend aan feedback.



Een tweede oorzaak ligt naar mijn idee in de dominante focus van veel onderzoek en audit op wat niet werkt. Uit de psychologie en neurowetenschap weten we dat we meer leren van van succes dan van falen. Het zou dus kunnen zijn dat evaluatie en audit veel meer gebruikt gaan worden, als ze meer aandacht besteden aan wat wel werkt. Als zodanig kunnen ze ook meer gebruikt worden door beleidsmakers, omdat het beter aansluit bij hun leefwereld.

"(..) real change will come when politicians see evidence and evaluation as ways of helping them entrench policies." (Rutter 2012)

Oplossingsrichtingen

Duidelijk is dat - willen we dat meer gebruik wordt gemaakt van de uitkomsten van evaluatieonderzoek en dat we meer leren van evalueren - we vooral barrières aan de vraagkant moeten zien te slechten. Het dichterbij elkaar brengen van vraag en aanbod lijkt mij daarvoor cruciaal. Dit kan door het inbouwen van prikkels en het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod:

'Evaluation capacity building': organisaties moeten primair zelf hun lerend vermogen organiseren. Het ministerie van OCW is een van de weinige departementen die – voor een fractie van het budget – structureel investeert in het verzamelen en ontsluiten van kennis. Bovendien is gezorgd voor goede toegang van deze kennis tot de ambtelijke top. Dit model verdient wat mij betreft brede navolging.

Open/big data: deze zijn vooral van belang om het probleem van timing te adresseren. Besluitvormers kunnen niet wachten op een volledig gerandomiseerd dubbelblind experiment met alle controlegroepen die je nodig hebt. *"When we have burning questions we can't sit there and wait 30 years to get the next randomised trial"* (Rutter 2012). Gelukkig is er nu de ontwikkeling van big & open data (ook in de cultuursector). De meer continue beschikbaarheid van data kan het probleem van timing aanpakken en besluitvormers helpen.

Evidence koppelen aan besluitvorming: maar het belangrijkste is misschien wel dat beleidsmakers meer geprikkeld moeten worden om ook daadwerkelijk gebruik te maken van evidence. Pas als investeringen van belastinggeld voor allerlei maatschappelijke doelen afhankelijk worden van de mate waarin deze investering zijn onderbouwd met hetzij evidence hetzij een anderszins overtuigend verhaal, krijgen we overtuigende prikkel om in beleid meer te doen met evidence.

Evalueren zonder onderzoek?

Teunis IJdens (hoofd Afdeling Onderzoek en Monitoring) van het nieuwe Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en medeauteur van *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren*: Tot dusverre worden evaluatie en onderzoek steeds in een adem genoemd. Bestaat er geen mogelijkheid om te evalueren zonder onderzoek, bijvoorbeeld door politici en gemeenteraadsleden? Met andere woorden: waarom is al dat onderzoek nodig? In het dagelijks leven maken wij doorlopend keuzes, ook politici maken keuzes op grond van verwachtingen, kennis etc. Wat is het risico van foute keuzes? Heb je altijd onderzoek nodig om elke keuze in het cultuurbeleid te rechtvaardigen?

Rudi Turksema: Als naar de winkel ga heb ik geen behoefte aan een app die mij ondersteunt in het maken van mijn keuzes. Dat ligt anders als het gaat om ingewikkelde producten of producten die mij veel geld kosten. Zo ligt dat ook voor beleidsmakers die met belastinggeld werken. Als zij tot besluiten komen vind ik het als belastingbetaler heel prettig als die besluiten onderbouwd zijn. Dat verschaft mij enige zekerheid over de juiste besteding van het overheidsgeld. Met impulsuitgaven heb ik, als 'belastingcontroleur' bij de Algemene Rekenkamer, moeite. Evaluatieonderzoek is goed, maar niet voor alles: dan schiet je door.

Josee Ligteringen: Het hangt er van af welke doelstellingen zijn nagestreefd. Als het gaat om een doelstelling waarvan je zonder onderzoek, met een grafiek of een kwalitatief instrument, kunt vaststellen of hij is gerealiseerd of niet, is evaluatieonderzoek overbodig. Het is daarom zinvol bij het formuleren van doelstellingen alvast na te denken over wat er straks nodig is om vast te stellen of ze succesvol zijn.

Teunis IJdens: Evalueren zonder doelen is mijns inziens heel goed mogelijk. Er is een benadering die doelvrije evaluatie wordt genoemd, ontwikkeld om te vermijden dat je met de oogkleppen van het beleid naar de werkelijkheid kijkt. Met andere woorden: acties en handelingen hebben impact, hoe dan ook – bedoeld of onbedoeld, met hoofd- en neveneffecten, positieve en negatieve effecten. Zet die bril van het beleid eens af en kijk naar de werkelijkheid. Dat is ook evalueren.

De logica van doelen en evaluatieonderzoek vs irrationele processen in het cultuurbeleid

Ad van Niekerk (hoofd Cultuur in Den Bosch): Als je met doelen werkt, ben je de helft van je tijd bezig met het formuleren van die doelen, de andere helft met uit te zoeken waarom ze wel of niet hebben gewerkt. Dat komt omdat de dynamiek van de onze dagelijkse werkelijkheid niet correspondeert met de logica van doelstellingen. Momenteel hebben wij te maken met bestuurlijke ontwikkelingen waarbij de verticale lijnen van de overheid richting samenleving op de schop gaan. Dan is het misschien wel zinvoller te besluiten dat er wel onderzoek nodig is, maar niet vanuit de doelen.

Siewert Pilon: Deze uitspraak staat haaks op uitlatingen van de verschillende sprekers en op de laatste zin van Rudi Turksema in het boek: “Pas als de doelstellingen helder als glas zijn, is het zinvol om te gaan werken aan *evidence-based* beleid.”

Quirijn van den Hoogen: Je kunt altijd een debat voeren over de zin van culturele activiteiten. De doelen waar cultuurbeleid mee begint, zijn vaak de uitkomst van een irrationeel proces. Het model wat hier vandaag is gepresenteerd, is een rationeel, logisch model. Mijn standpunt is dat je niet altijd en niet altijd alle onderdelen van het model nodig hebt voor onderzoek, maar dat het wel van belang is de logica van cultuurbeleid te begrijpen. Wie, zoals Ad van Niekerk, liever geen evaluatieonderzoek doet, kan kijken of mensen het mooi vinden wat er in de schouwburg, galerie, muziekschool of op straat gebeurt, en heeft mijn zege, vooropgesteld dat iedereen in de gemeente daar tevreden over is. Maar, als je door omstandigheden gedwongen bent om iets te doen aan evaluatie, kun je op dit model terugvallen.

Evaluatie als zodanig en het niveau waarop je moet evalueren, wordt eerder ingegeven door een politieke dan een ambtelijke of wetenschappelijke vraag. Evalueren kost geld en dat geld komt niet ten goede aan de schouwburg, bibliotheek of muziekschool. En als je beperkt evalueert, moet je ook precies weten hoe beperkt dat is, zodat je weet wat de gegevens die je aan je bestuurder, Gemeenteraad of bevolking presenteert, bijvoorbeeld in een jaarverslag, zeggen en wat zij niet zeggen. Maatschappelijke effecten zijn bijvoorbeeld niet aantoonbaar door individuele instellingen, soms ook niet door individuele gemeenten.

Annemarie Bruggert (senior adviseur bij KplusV organisatieadvies en lid Klankbordcommissie *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren*): Beleidsdoelstellingen geven de ambities van een gemeente weer, maar de subsidieovereenkomsten zijn met individuele instellingen die zich alleen voor hun eigen instelling kunnen verantwoorden. Hoe heeft Enschede daar invulling aan gegeven na het vooronderzoek van Quirijn?



Vlnr: Claartje Bunnik, Josee Ligteringen, Quirijn van den Hoogen, Angela Rijnhart en Rudi Turksema

Angela Rijnhart: Op instellingsniveau zijn alle afspraken en indicatoren vorig jaar al aangescherpt. Stadsbrede metingen doen we al voor een deel, maar op het tussenniveau, namelijk de relatie tussen instellingsgegevens en stedelijk-maatschappelijke effecten, hebben we nog onvoldoende grip. We moeten ook nog bepalen hoeveel we daarvoor willen meten, en in 2013 besluiten we hoe we dat gaan aanpakken.

Integriteit in opdrachtgeverschap

Cor Wijn (adviseur gemeentelijke cultuurbeleid Adviesbureau BMC): Wordt in het boek *Effectief cultuurbeleid* ook aandacht besteed aan het opdrachtgeverschap? De Algemene Rekenkamer kan werken in opdracht van een ministerie of de Tweede kamer of op eigen initiatief. Als een ministerie de Algemene Rekenkamer vraagt om onderzoek, is de impact daarvan altijd erg groot. Duikt de Algemene Rekenkamer ongevraagd in een bepaalde problematiek, leidt dat tot schrikreacties en verdwijnen de resultaten nogal eens in een ministeriële bureaulade. Lokaal werkt het ook zo. Ik maak mij echter zorgen over de



Vlnr: Marielle Hendriks (Boekmanstichting), Cor Wijn (BMC) en Cas Smithuijsen (Boekmanstichting)

waarborging van de integriteit van het opdrachtgeverschap. Ik zou mij bijvoorbeeld zorgen maken als het LKCA gevraagd wordt het rijksbeleid voor cultuureducatie en amateurkunst te evalueren. Dan weet je bij voorbaat dat de onafhankelijkheid niet kan worden gewaarborgd. Ik zou ervoor willen pleiten die integriteit in de gaten te houden. En als er lokaal iets moet worden geëvalueerd, dat de opdracht daarvoor niet door de Wethouder voor Cultuur wordt verstrekt, maar door de Gemeenteraad of het culturele veld zelf.

Quirijn van den Hoogen: Dat komt niet in het boek aan de orde, maar ik heb er wel een mening over. Het maakt inderdaad uit wie formeel de vraag stelt. Om te beginnen is er sprake van opdrachtgeverschap van een gemeente aan haar instellingen, dat is een vraag om uitwisseling van gegevens. Daar hoort bij dat je als gemeente helder afspraken maakt over de gegevens die nodig zijn. En over de wijze waarop de gemeente, de ambtelijke dienst in dit geval, die gegevens zal gebruiken om ze op geaggregeerd niveau aan de Gemeenteraad en daarmee ook aan de Rekenkamer zal laten zien. In het geval van een onderzoeksopdracht maakt het ook uit wie de opdracht verstrekt. Gebeurt dat door de Wethouder die wil weten hoe het anders kan dan het nu gebeurt, of door de Rekenkamer die wil controleren of de cultuurbeleidsdoelen, zoals ze zijn vastgesteld door de Gemeenteraad, worden gediend met wat het College doet?

Josef Ligteringen: De Rekenkamer in Enschede doet nooit onderzoek en laat nooit onderzoek doen in opdracht van het College. Soms doen we onderzoek voor de Gemeenteraad, maar doorgaans werken wij onze eigen onderzoeksagenda af.

Rudi Turksema: Dat geldt ook voor de Algemene Rekenkamer die onafhankelijk is. Als de Tweede kamer een verzoek tot onderzoek plaatst, nemen wij dat in overweging, maar wij maken onze eigen agenda. Wij mogen wel ongemakkelijke vragen stellen, en daar zit men doorgaans niet op te wachten. Wij zijn soms dan ook ongewenst. Het is overigens wel waar dat de onderzoeken die wij voor de Tweede Kamer doen veel meer aandacht genereren dan onze zelfgeïnitieerde onderzoeken. Dat heeft ook te maken met de prikkel aan de kant van de vrager, in dit geval het Parlement.

Angela Rijnhart: Cultuureducatie is een onderwerp waar niet alleen het rijk, maar ook de gemeenten in sterke mate mee te maken hebben. In steden en regio's wordt veel van het overheidsbeleid in de praktijk gebracht. Culturele instellingen en het onderwijs hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om leerlijnen te ontwikkelen en cultuur in het onderwijscurriculum te integreren, maar tegelijkertijd zijn er ook landelijke instituties en instituten, zoals het kunstvakonderwijs, de PABO's en de Stichting Leerplanontwikkeling) waar heel veel informatie aanwezig is. Zij spelen een rol in de ontwikkeling van methodieken en monitoring van resultaten. Waarom niet samenwerken om alle kennis en ervaring bij elkaar te brengen, zodat de indicatoren en methodieken op elkaar kunnen worden afgestemd. Het doel van cultuureducatie is kinderen creatief en weerbaar te maken, niet zeventig leerlijnen te kunnen laten zien.

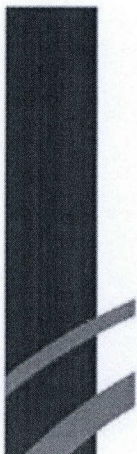
Teunis IJdens: Het LKCA zal beslist geen evaluatieonderzoek in opdracht van het Fonds voor Cultuurparticipatie uitvoeren naar het beleid of de werkwijze van het Fonds. Het Kennisinstituut zal het Fonds wel adviseren over de wijze waarop die evaluatie- en monitoringtrajecten het beste kunnen worden aangepakt. Daar hoort advies bij over de onderwerpen waarop onderzoek zinvol zou kunnen zijn omdat dat een toegevoegde waarde zal opleveren voor de kennis ten behoeve van beleid en praktijk. Een andere rol van het Kennisinstituut is doen wat Angela suggereert: het bij elkaar brengen van mensen die vanuit een behoefte aan (de ontwikkeling) van kennis elkaar zouden moeten kunnen vinden en van elkaars werk zouden moeten profiteren.

Hoe voor de hand liggend is cultuurbeleid als instrument?

Andries van den Broek (senior wetenschappelijk medewerker Tijd, Media en Cultuur bij het Sociaal en Cultureel Planbureau): Cultuurbeleid is in een aantal opzichten niet uniek en wordt voor een deel niet georganiseerd om de cultuur als zodanig, maar om economische en sociale effecten te genereren. Iets dergelijks geldt bijvoorbeeld in voor het sportbeleid. Een bestuurder wil dus weten waar zijn extra belastinggeld naar toe moet: naar sport, of naar cultuur, en waarom?

Quirijn van den Hoogen: De hoogleraar economie die ik hierover heb geraadpleegd, zei het volgende: "Ik heb nog nooit een impactonderzoek gelezen waarbij een euro subsidie niet tot meer dan een euro aan economische groei opleverde. Als je al die impactonderzoeken echter optelt, zou de economische groei groter moeten zijn dan hij feitelijk is." Met andere woorden, als je beleidsdoelen op het gebied van sociale of economische impact liggen, misschien zelfs een hoofddoel van in je beleid uitmaken, moet je je afvragen of cultuurbeleid het meest efficiënte middel is om dat doel te bereiken. Tot het Kabinet-Rutte I was de economische impact eerder een onbedoeld of neveneffect van het cultuurbeleid dan een doelstelling van het cultuurbeleid zelf. Dat wil niet zeggen dat je de impact niet mee zou moeten nemen in een beleidsevaluatie.

Van: VNG [VNG@VNG.NL]
Verzonden: woensdag 30 januari 2013 11:32
Aan: Stadhuis
Onderwerp: Lbr. 13/007 - Effectief cultuurbeleid, Leren van evalueren



informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
1

betreft
Effectief cultuurbeleid,
Leren van evalueren

ons kenmerk
BAOZW/U201300132
Lbr. 13/007

datum
30 januari 2013

Geachte heer/mevrouw,

In deze ledenbrief informeren wij u in hoofdlijnen over de gevolgen van het nieuwe cultuurbeleid van het Rijk. Er is sprake van € 200 miljoen aan directe bezuinigingen (ongeveer 25%) en nog eens € 100 miljoen aan indirecte kortingen. Dit houdt onder andere in dat per 2013 aan lokale overheden, culturele instellingen en kunstenaars niet langer of veel minder inhoudelijke ondersteuning gegeven zal worden door rijksgesubsidieerde landelijke organisaties.

Om deze laatste reden en gelet op wensen vanuit gemeenten zullen wij u in de komende periode van een aantal handreikingen voor uw cultuurbeleid voorzien. Thans gaat het om het boek 'Effectief cultuurbeleid, Leren van evalueren', gemaakt via een coproductie van de Rijksuniversiteit Groningen, de Boekmanstichting en de VNG.

Dit is een follow-up van de publicatie 'Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector'. En het wordt in de loop van dit jaar gevolgd door een vernieuwde versie van 'Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding' uit 2003, te maken in samenwerking tussen de Boekmanstichting en de VNG. Voorts ontvangt u in 2013 een handreiking over 'Cultureel ondernemerschap'. Dit acht het Rijk een speerpunt voor alle overheden, maar het blijkt nog moeilijk om hieraan lokaal vorm te geven.

'Effectief cultuurbeleid' geeft mede op basis van promotie-onderzoek binnen gemeenten een theorie en een model voor het meten van de waarden die de auteur relevant acht bij een evidence-based cultuurbeleid. Het gaat om het beoordelen van de esthetische waarde/de kwaliteit van de activiteiten, de persoonlijke betekenis voor de deelnemers in aantallen, categorieën en waardering, de economische en sociale impact. Voorts moet van overheidswege steeds de secundaire waarde onderzocht worden, dat wil zeggen of een instelling ook op de langere termijn een kwalitatief aanbod kan blijven leveren aan een zo divers mogelijk publiek. Daarnaast wordt in de publicatie de situatie bij de musea, film en het bevolkingsonderzoek cultuurparticipatie specifiek belicht. Op 11 januari is er bij de VNG een bijeenkomst over het boek gehouden, mede aan de hand van de eerste positieve gemeentelijke ervaringen ermee.

Het boek ontvangt elke gemeente per post en het verslag, te zien als een uitbreiding van de publicatie, is bijgaand.

Klik op, of kopieer onderstaande link voor de volledige brief en/of de bijlagen:

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/cultuur-en-sport/cultuur-kunst-en-kunstenaars/brieven/effectief-cultuurbeleid-leren-van-evalueren>