



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Rapport Beleidsdoorlichting Cultuur 2009-2014

ADR, 1 mei 2015

---

## Colofon

Titel	Rapport beleidsdoorlichting Cultuur 2009-2014
Uitgebracht aan	Voorzitter van de begeleidingscommissie: directeur Erfgoed en Kunsten, Ministerie van OCW
Datum	1 mei 2015
Kenmerk	ADR/2015/698

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1	Onderzoeksopzet en uitvoering	5
1.2	Het gevoerde beleid: Kunsten en Erfgoed	5
1.3	Kunsten: realisatie doelen, effectiviteit en doelmatigheid	6
1.4	Erfgoed: realisatie doelen, effectiviteit en doelmatigheid	8
1.5	Leeswijzer rapport	10
<b>2</b>	<b>Inleiding, aanpak en afbakening</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Onderzoeksaanpak	11
2.3	Afbakening beleidsterrein	12
<b>3</b>	<b>Motivering van het gevoerde beleid</b>	<b>15</b>
3.1	Aanleiding voor het beleid	15
3.2	Verantwoordelijkheid Rijksoverheid	16
<b>4</b>	<b>Het beleid en de bijbehorende uitgaven</b>	<b>20</b>
4.1	Beleidssterrein Kunsten	20
4.1.1	Beoogde beleidsdoelstellingen	20
4.1.2	Aard en samenhang van de ingezette instrumenten	23
4.1.3	Uitgaven	25
4.2	Beleidssterrein Erfgoed	26
4.2.1	Beoogde beleidsdoelstellingen	26
4.2.2	Aard en samenhang van de ingezette instrumenten	29
4.2.3	Uitgaven	31
<b>5</b>	<b>Kunsten: realisatie doelen, beleidseffectiviteit en -doelmatigheid</b>	<b>33</b>
5.1	Realisatie beoogde beleidsdoelen	33
5.1.1	Kwalitatief hoogwaardig aanbod	33
5.1.2	Divers aanbod	34
5.1.3	Toegankelijk aanbod: geografische spreiding	37
5.1.4	Toegankelijk aanbod: tonen museale collectie	42
5.1.5	Toegankelijk aanbod: ondersteunen cultuureducatie	42
5.1.6	Instellingen en kunstenaars zijn minder subsidieafhankelijk	43
5.1.7	Instellingen trekken meer publiek	45
5.1.8	Resumé	47
5.2	Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten	47
5.2.1	Subsidieplansystematiek: basisinfrastructuur	47
5.2.2	Subsidieplansystematiek: cultuurfondsen	49
5.2.3	Ondersteunen cultuureducatie: prestatieafspraken BIS, Cultuurkaart, subsidieregeling FCP	51
5.2.4	Tonen museale collectie: digitalisering en indenniteitsregeling	52
5.2.5	Vermindering subsidieafhankelijkheid: eigen-inkomsteneis, norm publieksbereik, programma Ondernemerschap en Geefwet	53
5.2.6	Resumé	56
5.3	Doelmatigheid beleidsinstrumenten	56
5.3.1	Doelmatigheid cultuursubsidies (subsidieplansystematiek)	56
5.3.2	Doelmatigheid overige beleidsinstrumenten	58
5.3.3	Resumé	59

<b>6</b>	<b>Erfgoed: realisatie doelen, beleidseffectiviteit en -doelmatigheid</b>	<b>60</b>
6.1	Realisatie beoogde beleidsdoelen	60
6.1.1	Behoud monumentale waarden	60
6.1.2	Voorkomen restauratieachterstanden	62
6.1.3	Beschermen archeologisch erfgoed	63
6.1.4	Beheer en behoud rijkscollectie en behoud van WBC-erfgoed	66
6.1.5	Resumé	69
6.2	Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten	70
6.2.1	Monumentenwet inclusief archeologische monumentenzorg	70
6.2.2	Subsidies monumentenzorg: Brim en herbestemming	72
6.2.3	Leenfaciliteiten NRF	74
6.2.4	Fiscale aftrek uitgaven voor monumentenpanden	76
6.2.5	Regeling Materieel beheer museale voorwerpen	77
6.2.6	Wet behoud cultuurbezit (Wbc) en digitaal register WBC-voorwerpen	77
6.2.7	Voorlichting- en adviesfunctie RCE	77
6.2.8	Toezicht door de Erfgoedinspectie	78
6.2.9	Resumé	78
6.3	Doelmatigheid beleidsinstrumenten	79
6.3.1	Doelmatigheid subsidies	79
6.3.2	Doelmatigheid leningen en fiscale aftrek monumentenpanden	80
6.3.3	Doelmatigheid overige beleidsinstrumenten	81
6.3.4	Resumé	81

#### **Bijlage 1: literatuur**

#### **Bijlage 2: overzicht doelen en instrumenten**

# 1 Samenvatting

## 1.1 Onderzoeksopzet en uitvoering

Deze beleidsdoorlichting heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de rijksoverheid gevoerde cultuurbeleid vast te stellen. De doorlichting beslaat de periode 2009-2014. De doorlichting richt zich op de specifieke beleidsdoelstellingen die voor deze periode zijn geformuleerd en de beleidsinstrumenten die in deze periode zijn ingezet om deze doelstellingen te behalen. Het gaat om de volgende centrale doelstellingen voor de beleidsterreinen Kunsten en Erfgoed:

- Kunsten: kwalitatief hoogwaardig, divers en toegankelijk aanbod door cultuurinstellingen, waarbij instellingen en kunstenaars minder afhankelijk zijn van subsidies.
- Erfgoed: goede zorg, bescherming en ontsluiting van erfgoed.

Om vast te kunnen stellen of deze centrale doelstellingen zijn gerealiseerd zijn ze op grond van de gehanteerde beleidstheorie zoveel mogelijk geconcretiseerd in SMART-doelstellingen<sup>1</sup> en daaraan gekoppelde instrumenten. Het onderzoek bestaat uit een synthese van beschikbare informatie en onderzoekmateriaal om vast te stellen of deze doelen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd, of de instrumenten zijn ingezet, wat de kosten daarvan waren en welke indicaties er zijn over de effectieve bijdrage die deze instrumenten hebben geleverd aan de realisatie van de doelen.

Tijdens de uitvoering van de doorlichting bleek er vrij veel informatie beschikbaar om de doelbereiking, de ingezette instrumenten en de kosten daarvan vast te stellen. Het blijft echter moeilijk om een causaal verband te leggen tussen de instrumenten en de gerealiseerde effecten. En dus ook om de vraag te beantwoorden of het effectiever of doelmatiger zou zijn geweest om andere instrumenten en middelen in te zetten. Wel zijn er duidelijke indicaties dat de ingezette instrumenten in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de doelbereiking.

De doorlichting is onafhankelijk uitgevoerd door onderzoekers van de Auditdienst Rijk (ADR). Leidraad is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

## 1.2 Het gevoerde beleid: Kunsten en Erfgoed

Aanleiding voor het cultuurbeleid is het publieke belang dat gehecht wordt aan de aanwezigheid van een breed en pluriform cultureel aanbod en aan behoud van ons erfgoed. Aan cultuur worden verschillende waarden toegekend, waarvan de belangrijkste zijn: de intrinsieke, de economische en de sociale waarde. Verbetering van de culturele sector komt alle burgers en de Nederlandse samenleving als geheel ten goede.

Het landelijke cultuurbeleid kenmerkt zich door een terughoudende rol van de rijksoverheid. Hierbij wordt nauw samengewerkt met andere overheden en private instellingen. De rijksoverheid blijft waar mogelijk op afstand en treedt alleen daar op waar publieke belangen onder druk staan; soms door middel van subsidies, soms meer randvoorwaardelijk met behulp van wet- en regelgeving of convenanten.

<sup>1</sup> SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

Het beleidsterrein Kunsten richt zich op een kwalitatief hoogwaardig, divers en toegankelijk aanbod door cultuurinstellingen, waarbij instellingen en kunstenaars minder afhankelijk zijn van subsidies en meer publiek trekken. De belangrijkste beleidsinstrumenten zijn de subsidieplansystematiek voor de basisinfrastructuur (BIS) en de cultuurfondsen. Aanvullend zijn er ondersteunende instrumenten voor cultuureducatie, voor het tonen van de museale collectie en voor vermindering van de subsidieafhankelijkheid. De begrotingsuitgaven vanaf 2013 bedragen jaarlijks ongeveer € 500 miljoen.

Het beleidsterrein Erfgoed richt zich op een goede zorg, bescherming en ontsluiting van het erfgoed. De belangrijkste beleidsinstrumenten zijn de wet- en regelgeving voor de monumentenzorg, de archeologie en het roerend erfgoed. Gemeenten en provincies vervullen belangrijke taken gericht op het borgen van erfgoed in de ruimtelijke ordening en vergunningverlening. De taken voor het rijk betreffen het aanwijzen van monumenten, advisering en (stelsel)toezicht en ondersteunende maatregelen via subsidies, leenfaciliteiten en belastingaftrek. De begrotingsuitgaven vanaf 2013 bedragen jaarlijks ongeveer € 150 miljoen (inclusief belastingaftrek voor monumenteigenaren).

### **1.3 Kunsten: realisatie doelen, effectiviteit en doelmatigheid**

Achtereenvolgens komen aan de orde de realisatie van de beoogde beleidsdoelen, de implementatie en effectiviteit van de beleidsinstrumenten, en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten op het beleidsterrein Kunsten.

#### *Realisatie beoogde beleidsdoelen*

Aan de geformuleerde SMART-doelen op het beleidsterrein Kunsten is tot nu toe grotendeels voldaan. Er zijn positieve adviezen over de kwaliteit, het aanbod is nog steeds divers en geografisch gespreid, de gesubsidieerde instellingen trekken gemiddeld meer publiek en veel instellingen zijn op weg om hun eigen-inkomstennorm te halen. Vrijwel alle BIS-instellingen organiseerden in 2013 educatieve activiteiten en de schoolbezoeken aan musea en podiumkunsten zijn de afgelopen jaren redelijk stabiel.

Toch zijn er ook aandachtspunten. Het gesubsidieerde aanbod door cultuurinstellingen is weliswaar relatief divers en geografisch gespreid, maar in absolute aantallen is het aanbod afgenomen. In totaal is het aantal meerjarig door het Rijk gesubsidieerde instellingen met 32% afgenomen, van 346 in 2009 naar 227 in 2013. En het totale subsidiebudget voor de BIS en cultuurfondsen is afgenomen met ruim 19%. Deze budgetdaling wordt deels gecompenseerd door gestegen eigen inkomsten. Dit geldt met name voor de sectoren musea en orkesten. Mogelijk hebben instellingen waarvan de subsidie is geschrapt met behulp van de frictiekostenvergoeding nog deels in 2013 kunnen doorspelen op hun 'oude niveau'. Eind 2014 was bekend dat 23 van de voormalig rijks gesubsidieerde instellingen gestopt zijn en de rest haar activiteiten vooralsnog zonder rijks subsidie doorzet. Het aantal rijks gesubsidieerde uitvoeringen op de podia van schouwburgen en concertzalen is in 2013 met ruim 10% afgenomen. De daling van het aantal bezoekers houdt hier gelijke tred mee. De musea vormen een positieve uitzondering: het aanbod is in tact gebleven en de bezoekersaantallen op totaalniveau namen fors toe. Overigens is ook de bezuiniging in deze sector relatief beperkt. Wel moet er nog een flink deel van de museale collectie gedigitaliseerd worden.

Er is een omslag gaande naar een cultuursector die minder afhankelijk is van subsidies, maar bij de beoordeling van de subsidieaanvragen in 2012 waren er twijfels over de toekomstbestendigheid van de ondernemingsplannen. Ondanks de stijgende totale bezoekersaantallen zijn er in 2013 nog vrij veel individuele musea en podiumkunstinstanties met lagere bezoekersaantallen ten opzichte van 2012. Ook is het aandeel giften aan cultuur in 2013 nog niet gestegen.

De geschetste ontwikkeling betreft grotendeels 2013, het eerste jaar na de bezuinigingen op de cultuursector. Het is nog te vroeg om op basis daarvan voor de lange termijn conclusies te trekken.

#### *Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten*

Het belangrijkste instrument op het beleidsterrein Kunsten is de subsidieplansystematiek. Deze systematiek is principieel herzien met de introductie van de BIS en de overdracht van subsidierelaties naar de cultuurfondsen in de planperiode 2009-2012. Dit is tussentijds geëvalueerd in 2010, met overwegend een positief oordeel. Daarna is er, mede ten gevolg van bezuinigingen, een nieuwe kleinere BIS opgezet in de subsidieplanperiode 2013-2016. Het instrumentarium draagt effectief bij aan de geformuleerde SMART-doelen, maar er zijn ook aandachtspunten: sectoren en instellingen met een dalend aanbod en dalende bezoekersaantallen.

In de periode 2007-2013 zijn cultuurfondsen gefuseerd en hebben ze nieuwe subsidieregelingen en activiteiten ontwikkeld, mede op basis van de evaluaties van de afzonderlijke fondsregelingen. De visitatiecommissie in 2014 oordeelt positief over het functioneren van de fondsen, maar vraagt meer aandacht voor de meting van het maatschappelijk effect.

De cultuureducatie wordt ondersteund door prestatie-afspraken met de BIS-instellingen, door de Cultuurkaart en door subsidieregelingen van het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). De ambities van de BIS-instellingen voor de planperiode 2013-2016 zijn hoger dan in de vorige periode. Als deze worden gerealiseerd dan is het beleid succesvol. De doelstelling voor het gebruik van de Cultuurkaart is in het schooljaar 2013-2014 gehaald. Het instrument wordt geëvalueerd in 2016. De subsidieregeling van FCP in de periode 2009-2012 heeft cultuureducatie een impuls gegeven, maar de doelstellingen waren erg algemeen geformuleerd. Gebruik makend van de inzichten is er een nieuwe regeling opgezet die in 2015 tussentijds geëvalueerd zal worden.

De Indemniteitsregeling (een garantieregeling voor schade aan bruiklenen) heeft bijgedragen aan het realiseren van tentoonstellingen, via een besparing op de verzekeringspremie voor musea en door het functioneren als internationaal keurmerk. In 2015 wordt onderzocht hoe de regeling nog efficiënter benut kan worden.

De beoogde vermindering van de subsidieafhankelijkheid wordt ondersteund door een eigen-inkomstennorm, een norm voor publieksbereik, het programma Ondernemerschap en de Geefwet. In 2013 zit de meerderheid van de instellingen op schema om de eigen inkomsten te realiseren, maar er zijn in 2013 vrij veel musea en podiumkunstinstanties met lagere bezoekersaantallen. Beide normen worden gemeten over de gehele subsidieperiode 2013-2016. Ondernemerschap is herkenbaar aanwezig in de subsidieaanvragen, maar de uitwerking in de ondernemingsplannen verschilt en de ambities lijken niet altijd realistisch. Het programma Ondernemerschap loopt nog tot en met 2017. Het is nog te vroeg om het effect van de Geefwet te bepalen.

#### *Doelmatigheid beleidsinstrumenten*

Het is doelmatig om de 'onrendabele top' van de culturele sector te subsidiëren zolang er sprake is positieve externe effecten. Anders zou dit aanbod wegvallen, hetgeen tot maatschappelijk welvaartsverlies leidt. Uit onderzoek in de sectoren podiumkunsten, musea, letteren en film blijkt dat er sprake is van positieve externe effecten.

Subsidies moeten echter niet onnodig hoog zijn omdat dat de noodzaak vermindert om op zoek te gaan naar private inkomsten en het de druk ontnemt

om rendement te behalen. De huidige bezuinigingen op cultuur zijn een praktijkcase om te beoordelen in hoeverre aanbod en gebruik van cultuur wegvalt en tot een afname van maatschappelijke baten leidt. Op basis van de eerste signalen in 2013 is dat (nog) niet het geval. Het is echter te vroeg om conclusies te trekken over de lange termijneffecten. Er kan sprake zijn van tijdelijke overbrugging via de frictiekostenvergoeding en via lokale vangnetten en van effecten op de werkgelegenheid en loonontwikkeling in de sector.

Met de inzet van de overige beleidsinstrumenten is over het algemeen weinig budget gemoeid.

#### **1.4 Erfgoed: realisatie doelen, effectiviteit en doelmatigheid**

De beleidsdoorlichting heeft voor het beleidsterrein erfgoed de volgende inzichten opgeleverd over de realisatie van de beoogde beleidsdoelen en de implementatie, effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten.

##### *Realisatie beoogde beleidsdoelen*

Als SMART-doel voor de monumentenzorg is geformuleerd dat alle gemeenten (in maximaal 10 jaar) cultureel erfgoed in de ruimtelijke plannen verwerken en daarbij een zorgvuldige afweging maken. Inmiddels doet 90% van de gemeenten dat voldoende tot goed. Wel zijn er aandachtspunten bij het toezicht en het optreden van gemeenten tegen overtredingen.

Een ander doel is het bevorderen van de herbestemming van monumenten. In hoeverre er al sprake is van een stijgende lijn in de herbestemming van monumenten kan echter nog niet worden vastgesteld, wel wordt er meer gebruik gemaakt van de subsidieregeling voor herbestemming.

De staat van de rijksmonumenten is in de meeste gevallen (97%) goed of redelijk. Wel zijn er verschillen per categorie monumenten. De restauratiebehoefte ligt onder de beleidsmatige doelstelling van 10%.

Sinds het verdrag van Malta en de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) wordt het archeologisch erfgoed beter beschermd. Uit de nulmeting over de periode 2007-2011 blijkt dat gemeenten, beter dan in het verleden, de bescherming van archeologisch erfgoed opnemen in hun ruimtelijke plannen en dat het percentage behoud in situ 31,9% is. In 2015 vindt de vervolgmeting plaats over de periode 2011 tot en met 2013. Overigens blijven er bedreigingen voor de staat van het archeologisch erfgoed in situ (erosie, grondwater, verstoring van terreinen).

Het oordeel van de erfgoedinspectie over de kwaliteit van archeologische opgravingen is overwegend positief. Wel kunnen de borgingsmechanismen bij legale opgravingen en het beleid ten aanzien van illegale opgravingen verbeterd worden.

Het beheer en behoud van rijkscollectie bij niet-museale instanties is over het algemeen op orde. Het onderzoek bij de musea wordt in 2015 afgerond. De registratiegraad voor de rijkscollectie is nog niet op de in 2016 beoogde 95% maar vertoont wel een sterk stijgende lijn. Was het percentage in 2009-2010 nog 68%, in 2011-2012 was de registratiegraad gestegen naar 82%.

Voor behoud van WBC-erfgoed (Wet tot behoud van cultuurbezit) zijn de doelen gerealiseerd. De afgelopen jaren is bij inspecties een 100% aanwezigheid vastgesteld. Daarnaast wordt in de loop van 2015 een overzicht van wettelijk beschermde voorwerpen digitaal raadpleegbaar.



### *Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten*

De regelgeving voor de monumentenzorg is met ingang van 2012 gewijzigd op basis van diverse onderzoeken en een uitgebreide consultatie van deskundigen. De taakuitvoering is voor een belangrijk deel decentraal belegd bij gemeenten en provincies en valt buiten het bereik van deze doorlichting. Dat neemt niet weg dat OCW als stelselverantwoordelijke sterker zou kunnen sturen op de samenhang en het inzicht in de resultaten van het gehele stelsel.

De wijziging van het archeologische stelsel door de inwerkingtreding van de Wamz heeft geleid tot betere opgravingen en tot behoud in situ van archeologisch erfgoed dat bij ongewijzigd beleid zou zijn vernietigd. Maar de kwaliteitszorg en zelfregulering in de Nederlandse archeologie kunnen beter.

De subsidies voor monumentenzorg bevorderen planmatig onderhoud en bieden voor meerdere jaren continuïteit en zekerheid. Er zal echter altijd sprake zijn van noodzakelijke vervanging of ingrijpend herstel van onderdelen van monumenten. Het bereik van het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim 2011) werd beperkt door het beschikbare budget, waardoor slechts een deel van de aanvragen kan worden gehonoreerd. Met de wijziging in de Brim 2013 zijn de criteria voor toekenning van subsidies hierop aangepast. De subsidieregeling herbestemming monumenten stimuleert de uitvoering van haalbaarheidsonderzoeken en het zetten van vervolgstappen. Er is nog geen inzicht in de effectiviteit op *outcomeniveau* (het effect op de instandhouding via herbestemming).

Onderzoek van het Nationaal Restauratiefonds (NRF) toont aan dat de eigenaren gemiddeld 3,5 maal het leningsbedrag investeren. Gezien de gemiddelde omvang van de Restauratiefonds-hypotheek en deze multiplier van 3,5 kan worden geconcludeerd dat dit instrument leidt tot aanzienlijke investeringen in instandhouding.

In een enquête geven 50% van de eigenaren van monumenten aan minder of geen onderhoud uit te voeren aan rijksmonumenten als er geen gebruik gemaakt kan worden gemaakt van de fiscale regeling voor onderhoud. Daarmee levert de belastingaftrek een effectieve bijdrage aan het onderhoud van monumenten.

De Regeling Materieelbeheer Museale voorwerpen leidt tot een aantoonbare verbetering in de organisatie van de praktijk van het beheer van de Rijkscollectie door ministeries en colleges. En de doelstellingen met de Wet behoud cultuurbezit en het digitaal register WBC voorwerpen zijn gerealiseerd en daarmee ook effectief.

De voorlichting- en adviesfunctie van de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed (RCE) en het toezicht door de Erfgoedinspectie (EGI) zijn ondersteunend voor het goed functioneren van het stelsel.

### *Doelmatigheid beleidsinstrumenten*

In vergelijking met het beleidsterrein Kunsten wordt in het beleidsterrein Erfgoed minder gewerkt met subsidies. Dit hangt samen met de aard van het stelsel: erfgoedeigenaren zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het behoud en beheer van het erfgoed. En in de archeologie geldt het principe 'de verstoorder betaalt'.

De erfgoedsubsidies voor de monumentenzorg bedragen ongeveer € 80 miljoen per jaar. Verder wordt er vooral gewerkt met verstrekken van leningen door het NRF op basis van een *revolving fund*. Om de doelmatigheid te vergroten kan onderzocht worden in welke mate restauratiesubsidies vooral bij onrendabele monumenten terecht komen en of rendabele monumenten vooral van andere financieringsmogelijkheden gebruik maken, zoals (laagrentende) leningen.

De regeling aftrek van uitgaven voor monumentenpanden kost jaarlijks ruim € 50 miljoen. Deze aftrek genereert een investering in onderhoud en verbetering van monumentenpanden die ongeveer viermaal zo hoog is door de eigen investeringen van de eigenaren. De uitvoeringskosten van de aftrek van uitgaven voor monumentenpanden zijn voor zowel de uitvoeringsorganisatie als de gebruikers laag, maar de niet-fiscale informatie is lastig te controleren voor de Belastingdienst.

De overige beleidsinstrumenten zijn regelgeving, ruimtelijke besluitvorming, vergunningverlening, voorlichting en advies en toezicht. Met de inzet van deze beleidsinstrumenten is over het algemeen weinig budget op de rijksbegroting gemoeid. Wel kan er sprake zijn van behoorlijke administratieve lasten of onevenredig hoge kosten voor sommige 'kleine verstoorders'. Hiervoor zijn inmiddels enkele maatregelen getroffen.

## **1.5 Leeswijzer rapport**

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoekaankpak en de afbakening van het beleidsterrein van deze beleidsdoorlichting. Hoofdstuk 3 biedt achtergrondinformatie over de motivering van het gevoerde beleid en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. In hoofdstuk 4 worden de beoogde beleidsdoelstellingen, de ingezette beleidsinstrumenten en de uitgaven voor de beleidsterreinen Kunsten en Erfgoed gespecificeerd.

De hoofdstukken 5 en 6 bevatten de kern van deze beleidsdoorlichting. Hierin staan voor beide beleidsterreinen beschreven:

- de realisatie van de beoogde beleidsdoelen,
- de implementatie en effectiviteit van de beleidsinstrumenten,
- de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten.

Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde literatuur. In bijlage 2 zijn schematisch per hoofddoelstelling de verschillende instrumenten weergegeven.

## 2 Inleiding, aanpak en afbakening

*Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van de beleidsdoorlichting, de onderzoekaanpak en de afbakening van het beleidsterrein.*

### 2.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de rijksoverheid gevoerde cultuurbeleid vast te stellen. Met dit onderzoek wordt uitvoering gegeven aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>2</sup>. De RPE schrijft voor dat het gevoerde beleid met enige regelmaat geëvalueerd moet worden, ten minste eens in de zeven jaar, en waaraan een dergelijke beleidsdoorlichting moet voldoen.

De vorige beleidsdoorlichting op het beleidsterrein cultuur is uitgebracht in 2011 en betrof de beleidsdoelstellingen uit de periode 2004-2008. Tevens richtte deze doorlichting zich op de periode 2009-2012 voor zover daar al gegevens over beschikbaar waren. De huidige doorlichting sluit hierop aan en beslaat de periode 2009-2014.

In lijn met de RPE beschrijft dit rapport:

- de afbakening van het onderzochte beleidsterrein
- de motivering van het beleid en de verantwoordelijkheid van de overheid
- de te realiseren beleidsdoelstellingen
- de ingezette beleidsinstrumenten en de daarmee gemoeide uitgaven
- de uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid
- de inzichten in de effecten van het gevoerde beleid en een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

### 2.2 Onderzoekaanpak

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van de Auditdienst Rijk (ADR) die zijn aan te merken als onafhankelijke deskundigen zoals bedoeld in de RPE. Bij het onderzoek is de ADR ondersteund door een begeleidingscommissie die beschikbare informatie en aanvullende inzichten heeft aangedragen. De begeleidingscommissie bestond uit medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en een deskundige van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De ADR heeft de volgende uitgangspunten en werkwijze bij deze beleidsdoorlichting gehanteerd:

- De synthese benadering zoals benoemd in de RPE: er is bij de analyse uitsluitend gebruik gemaakt van reeds elders beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal. Er is door de ADR geen aanvullend eigenstandig onderzoek verricht.
- Bij de analyse van de beschikbare informatie en het onderzoeksmateriaal is de volgende 'getrapte' aanpak gekozen om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid:
  - Bepalen van de mate waarin het doel is bereikt: kan op basis van de (SMART) geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie een uitspraak over de mate van doelbereiking gedaan worden?

<sup>2</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012

- Bepalen van de instrumentrealisatie: zijn de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk ingezet en hoeveel geld is hiermee gemoeid?
- Bepalen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument): in welke mate blijkt uit effectonderzoeken dat het beleid(instrument) aantoonbaar aan de doelbereiking heeft bijgedragen?
- En bij ontbreken van effectonderzoek: zijn er andere indicaties beschikbaar over de plausibiliteit dat het beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen?
- Bepalen van de mate van doelmatigheid: staat het ingezette budget in een redelijke verhouding tot de gerealiseerde effectiviteit?
- Op basis van de voorgaande analyse beschrijft dit rapport het samenvattende beeld van de ADR-onderzoekers over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit beeld is onafhankelijk van de begeleidingscommissie geformuleerd.
- De minister van OCW beschrijft in een separate beleidsreactie haar reactie op de bevindingen van deze beleidsdoorlichting.

### 2.3 Afbakening beleidsterrein

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsartikel 14 (Cultuur) van de begroting van het ministerie van OCW en beslaat de periode 2009-2014. De doorlichting richt zich op de specifieke beleidsdoelstellingen die voor deze periode zijn geformuleerd en de beleidsinstrumenten die zijn ingezet om deze doelstellingen te behalen. Centraal staan daarom de beleidsdoelstellingen en de daaraan gekoppelde instrumenten zoals in 2011 geformuleerd in de Beleidsagenda 2012<sup>3</sup>, aangezien deze centraal staan in de beleidsuitvoering tot 2014. Eventueel nieuw beleid geformuleerd in de periode 2013-2015 valt buiten het bereik van deze doorlichting aangezien de effecten daarvan pas later zichtbaar worden.

De formulering van de algemene doelstelling is niet constant in de voorgaande rijksbegrotingen: verschillende kabinetten leggen verschillende accenten. De basis van het beleid is echter relatief constant: de minister is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid zijn hierbij leidend. Het kabinet stelt zich tevens tot doel het cultureel erfgoed zo goed mogelijk te behouden, te beheren en te ontsluiten<sup>4</sup>.

In de Beleidsagenda 2012 lag het accent op het bevorderen van het ondernemerschap in de cultuursector en luidde de formulering van de algemene doelstelling in de begroting 2012:

*Een sterke cultuursector, die ondernemend en innovatief is en goed zorgt voor ons erfgoed.*

Het woord 'ondernemerschap' komt niet expliciet terug in de formulering van 2015, maar is nog steeds actueel in de uitwerking van de beoogde 'sterke' cultuursector<sup>5</sup>. De algemene doelstelling van beleidsartikel 14 in de Rijksbegroting 2015 luidt namelijk: *het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.*

Het cultuurbeleid van OCW omvat stelsels van onderling samenhangende wetten en regels, geldstromen en publieke voorzieningen. Die wetten bestrijken de sectoren archieven, archeologie, monumenten, musea, kunsten, letteren en bibliotheken. In de praktijk maken deze stelsels onderdeel uit van twee

<sup>3</sup> Rijksbegroting 2012, hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, deel B. begrotingstoelichting.

<sup>4</sup> Formulering conform rijksbegrotingen 2012 en 2015.

<sup>5</sup> In de beleidsagenda in de Rijksbegroting 2015 wordt een passage gewijd aan het nog steeds actuele belang van ondernemerschap voor een sterke cultuursector.

overkoepelende beleidsterreinen: Kunsten en Erfgoed. Beide beleidsterreinen zijn onderwerp van deze doorlichting<sup>6</sup>.

Het beleidsterrein Kunsten omvat in deze doorlichting:

- het cultuuraanbod dat gestimuleerd wordt met rijkssubsidies (de zogenaamde basisinfrastructuur en de cultuurfondsen), gericht op een kwalitatief hoogwaardig, divers en toegankelijk aanbod;
- aanvullend beleid in de vorm van cultuureducatie, gericht op het ondersteunen van de toegankelijkheid van het cultuuraanbod<sup>7</sup>;
- aanvullende beleid gericht op het versterken van ondernemerschap en het verminderen van de subsidieafhankelijkheid in de cultuursector.

De sector Letteren loopt grotendeels mee in de bovenomschreven afbakening van de doorlichting, namelijk via het Letterenfonds en de lettereninstellingen in de basisinfrastructuur (BIS). De programma's gericht op leesbevordering en de vaste boekenprijs vallen buiten deze afbakening. Hiervoor zijn in 2015 eigenstandige evaluaties uitgevoerd en met de Kamer gedeeld<sup>8</sup>. Ook de sector bibliotheken valt buiten deze doorlichting. De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen is per 1 januari 2015 ingegaan, elk jaar volgt een monitor en over vijf jaar een evaluatie.

Aangezien het beleid ten aanzien van de rijksgesubsidieerde musea voor een belangrijk deel parallel loopt met de podiumkunsten, zijn de musea opgenomen bij het beleidsterrein Kunsten. De specifieke functie van musea voor beheer en behoud van de rijkscollectie valt onder het beleidsterrein Erfgoed.

Het beleidsterrein Erfgoed omvat in deze doorlichting:

- de monumentenzorg, gericht op bescherming van onroerend erfgoed, beschermde stads- en dorpsgezichten en de inbedding van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening,
- de archeologische monumentenzorg, gericht op behoud van archeologisch erfgoed (bescherming in situ en kwaliteit van opgravingen),
- het beheer en behoud van de rijkscollectie (die voor een groot deel is ondergebracht bij musea) en behoud van WBC-erfgoed (veelal in privaat bezit)<sup>9</sup>,
- het (digitaal) ontsluiten van cultureel erfgoed en het behoud van immaterieel erfgoed.

De sector archieven behoort ook tot het beleidsterrein Erfgoed maar valt buiten deze beleidsdoorlichting omdat een omvattende evaluatie plaatsvindt in 2015<sup>10</sup>.

Het internationaal cultuurbeleid valt buiten deze beleidsdoorlichting. Later dit jaar vindt hierover een gezamenlijke beleidsdoorlichting plaats in opdracht van

<sup>6</sup> De beleidsdoorlichting 2011 richtte zich op het cultuurbeleid zoals vormgegeven in de 4-jaarlijkse cultuurnota's (en in het bijzonder op de cultuurnota 2005-2008, 'Meer dan de som'). Afgezien van de musea was het beleidsterrein Erfgoed geen onderdeel van deze eerdere doorlichting. De huidige doorlichting maakt voor de musea een onderscheid in de publieksfunctie (onderdeel van het beleidsterrein Kunsten) en de beheersfunctie (onderdeel van het beleidsterrein Erfgoed).

<sup>7</sup> De cultuureducatie als onderdeel van de algehele persoonlijke ontwikkeling van leerlingen in het onderwijs valt buiten de focus van deze beleidsdoorlichting. Het gaat in deze doorlichting om de toegankelijkheid van het cultuuraanbod via de activiteiten van cultuurinstellingen en via ondersteunende instrumenten zoals de cultuurkaart. Recente informatie over de cultuureducatie in het (primair) onderwijs is beschikbaar in de monitor cultuuronderwijs 2013-2014 van Sardes en Oberon en in de beleidsbrief Impuls cultuuronderwijs van de minister van OCW, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 216.

<sup>8</sup> Met de brief van 13 februari 2015 is de evaluatie leesbevordering (o.a. Actieplan Kunst van Lezen 2012-2015) aan de Kamer aangeboden. En per brief van 6 februari is de tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs aangeboden.

<sup>9</sup> Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC, 1984), gericht op bescherming van voorwerpen en verzamelingen van grote cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis die voor Nederland onmisbaar of onvervangbaar zijn.

<sup>10</sup> In het Bestuursakkoord 2011-2015 zijn Rijk, IPO en VNG overeengekomen dat zij de effecten van de samenwerking in de archieven via de Regionale Historische Centra (RHC's) na een periode van 4 jaar zullen evalueren. Hetzelfde zal per individueel RHC worden gedaan door de samenwerkende partijen. Naast de bestuurlijke component zullen de thema's digitalisering (e-depot en randvoorwaarden digitale opslag en toegankelijkheid), schaalvergroting en archiefbestel deel uitmaken van deze evaluatie. Naar verwachting zal de evaluatie eind 2015 zijn afgerond.

de ministeries van Buitenlandse Zaken en OCW die separaat aan de Kamer zal worden aangeboden.

De beleidsdoorlichting van het Mediabeleid is reeds in 2014 uitgevoerd.

Per saldo betekent dit dat de volgende twee beleidsterreinen onderscheiden worden in deze doorlichting.

1. *Kunsten: kwalitatief hoogwaardig, divers en toegankelijk aanbod door cultuurinstellingen, waarbij instellingen en kunstenaars minder afhankelijk zijn van subsidies.*
2. *Erfgoed: goede zorg, bescherming en ontsluiting van erfgoed.*

## 3 Motivering van het gevoerde beleid

*Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het gevoerde beleid, de reden voor het overheidsingrijpen en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid op het gebied van cultuur. Met de term cultuur wordt het geheel van de beleidsterreinen kunsten en erfgoed bedoeld.*

### 3.1 Aanleiding voor het beleid

De legitimatie van het cultuurbeleid is het publieke belang dat gehecht wordt aan de aanwezigheid van een breed en pluriform cultureel aanbod. De Nederlandse cultuur is geworteld in de West- Europese cultuurhistorische traditie. De ontwikkeling van met name de gecanoniseerde kunsten<sup>11</sup> en het erfgoed in Nederland zijn hier direct op terug te voeren. In deze traditie wordt de vrijheid voor makers en burgers gecombineerd met een overheid die welomschreven publieke belangen borgt. Het culturele kapitaal dat deze cultuurhistorische traditie vertegenwoordigt, is een publiek belang dat voor een maatschappij betekenisvol is, net zoals economisch en sociaal kapitaal<sup>12</sup>. Cultuur is een *merit good*<sup>13</sup>, waarvan het noodzakelijk wordt geacht dat individuen er toegang toe hebben<sup>14</sup>.

Cultuur is verbonden met het verlangen van de mens betekenis te geven aan het leven. Cultuur maakt zichtbaar wat we waardevol vinden en hoe we tegen de wereld aankijken<sup>15</sup>. Aan cultuur worden verschillende waarden toegekend, waarvan de belangrijkste zijn: de intrinsieke, de economische en de sociale waarde<sup>16</sup>. Bij de intrinsieke waarde gaat het om de ervaringswaarde, het vermogen van cultuur mensen te ontroeren, te inspireren en een kritische spiegel voor te houden. Bij de sociale waarde gaat het om de bijdrage van cultuur aan identiteitsvorming, sociale verbinding, emancipatie en persoonlijke ontwikkeling. De economische waarde van cultuur heeft betrekking op de betekenis van de cultuursector als bedrijfstak en op de indirecte economische effecten zoals toerisme en het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven<sup>17</sup>. Daarnaast heeft cultuur een belangrijke plaats in het onderwijs. Met cultuuronderwijs wordt zowel het verwerven van specifieke culturele kennis als het ontwikkelen van een creatieve en onderzoekende houding beoogd<sup>18</sup>. Cultuur is een bron van innovatie; de creatieve industrie kan bijdragen aan innovatie in andere sectoren en domeinen<sup>19</sup>.

Verbetering van de culturele factor komt alle burgers en de Nederlandse samenleving als geheel ten goede<sup>20</sup>. Kwalitatief hoogwaardige cultuuruitingen kunnen daarom aangemerkt worden als (semi-)collectieve goederen, waarvan iedereen (deels) kan profiteren zonder er rechtstreeks financieel aan bij te

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Klamer. Accounting for Social and Cultural Values. In: De Economist, vol.150, no 4, 2002, pag.453-473.

<sup>13</sup> The New Palgrave: A Dictionary of Economics', (1987) v. 3, pp. 452-53.

<sup>14</sup> Snowball, Measuring the Value of Culture: Methods and Examples in Cultural Economics, 2008.

<sup>15</sup> Elkhuisen, S., Gielen, P., Hoogen, Q. van den, Lijster, T., Otte, H. (2014). De waarde van cultuur.

<sup>16</sup> Elkhuisen, S., Gielen, P., Hoogen, Q. van den, Lijster, T., Otte, H. (2014). De waarde van cultuur, p.11-12.

<sup>17</sup> SEO Economisch Onderzoek (2007). De kunst van investeren in cultuur, p.6.

<sup>18</sup> Winner, E., T. Goldstein and S. Vincent-Lancrin (2013). Art for Art's Sake?: The Impact of Arts Education, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, p.255-256.

<sup>19</sup> Rutten, P. Kracht van verbeelding, Perspectief op creatieve industrie (2014).

<sup>20</sup> Raad voor Cultuur, Spiegel van Cultuur, 2004

hoeven dragen<sup>21</sup>. Daarom rekent de overheid het tot haar taak voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling en het behoud van een kwalitatief hoogwaardig en pluriform aanbod.

Daarbovenop heeft cultuur positieve maatschappelijke effecten in termen van creatief vermogen, sociale binding en identiteitsbeleving<sup>22</sup>. Cultuuruitingen verhogen de (internationale) uitstraling van steden, regio's en Nederland als geheel<sup>23</sup>. Bovendien hebben ze een stimulerende werking op horeca, toerisme en overige economische activiteiten<sup>24</sup>.

Marktfalen is een belangrijk argument voor overheidsbemoeienis: 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<sup>25</sup>. 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 cultuurgoederen en -diensten niet volledig in de prijs verdisconteren. Potentiële cultuurproducenten hebben daarnaast te maken met hoge opstartkosten. Bijvoorbeeld, de productie van opera en film vergt investeringen over een langere periode. Tenslotte is een goede infrastructuur in de vorm van (geschikte) accommodaties noodzakelijk.

### 3.2 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

Het landelijke cultuurbeleid kenmerkt zich door een terughoudende rol van de rijksoverheid. Hierbij wordt nauw samengewerkt met andere overheden, private instellingen en, in het internationaal cultuurbeleid, met andere landen. Die terughoudendheid past bij de opvatting dat de rijksoverheid waar mogelijk op afstand blijft en alleen daar optreedt waar publieke belangen onder druk staan; soms door middel van subsidies, soms meer randvoorwaardelijk met behulp van wet- en regelgeving of convenanten.

Door de relatief beperkte rol van de rijksoverheid, is samenwerking met andere overheden en private instellingen onvermijdelijk van belang. Vooral de samenwerking met provincies en gemeenten is essentieel. Alle drie overheidslagen kennen een autonoom cultuurbeleid met een eigen geldstroom. Samenwerking en taakverdeling zijn vastgelegd in een Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG<sup>26</sup>. Daarbij geldt grofweg de volgende taakverdeling. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor een landelijke culturele basisinfrastructuur, de aansturing van de cultuurfondsen, en het beheer van rijkscollecties. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor accommodaties en voor het beheer van gemeentelijke collecties. Cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt – het gaat hierbij vooral om regionale coördinatie en spreiding – en provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer van provinciale collecties. Deze afspraken stammen uit de jaren 80, maar dekken steeds minder de praktijk, aangezien ook gemeenten en (soms) provincies bijdragen aan culturele producties en voorzieningen<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Frey, Bruno S. Public Support, A Handbook of Cultural Economics, 2003

<sup>22</sup> Frey, Bruno S.: Public support, A Handbook of Cultural Economics, 2003

<sup>23</sup> Klamer, 2003

<sup>24</sup> Marlet, De aantrekkelijke Stad, 2009

<sup>25</sup> Klamer 2003, Snowball 2008

<sup>26</sup> Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG

<sup>27</sup> Raad voor Cultuur: Cultuurverkenning



Van de overheidsfinanciering van cultuur nemen gemeenten en provincies samen het grootste deel voor hun rekening. In percentages uitgedrukt bedraagt het aandeel van het Rijk 30 procent, het aandeel van provincies 10 procent en het aandeel van gemeenten 60 procent. Het Rijksaandeel bedraagt daarmee ongeveer een derde.

De EU bemoeit zich vanuit het subsidiariteitsbeginsel niet rechtstreeks met het cultuurbeleid van de lidstaten<sup>28</sup>.

### *Kunsten*

De basis voor het Nederlandse cultuurbeleid is de Grondwet: artikel 7 behandelt de vrijheid van meningsuiting, terwijl artikel 22 (derde lid) vastlegt dat de overheid voorwaarden schept voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Bij elkaar vormen deze grondwettelijke bepalingen het wettelijk kader voor het cultuurbeleid.

De Wet specifiek cultuurbeleid (Wsc) is de grondslag voor het subsidiebeleid en het vierjaarlijkse Subsidieplan: "Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid." De overheid schept voorwaarden waaronder cultuur tot ontwikkeling kan komen.

De minister is verantwoordelijk voor het stelsel, dat wil zeggen de hele cultuursector, maar treedt alleen op waar publieke belangen onder druk staan, randvoorwaardelijk met behulp van wet- en regelgeving en/of convenanten of direct door middel van subsidies. Overheidsbeleid is nodig om de randvoorwaarden te creëren voor de ontwikkeling en het behoud van een kwalitatief toegankelijk cultureel aanbod. 'Kwaliteit' heeft niet alleen betrekking op de artistieke waarde van instellingen, kunstenaars of objecten, maar betreft ook 'pluriformiteit'. Dat wil zeggen dat de overheidssubsidie complementair is aan hetgeen ongesubsidieerd in de markt tot stand komt: zonder steun van de overheid komen bepaalde cultuurvoorzieningen niet van de grond<sup>29</sup>. Dit neemt niet weg dat het grootste gedeelte van het cultuuraanbod ongesubsidieerd is.

Van historisch belang voor de rolopvatting van de overheid is Thorbecke die in 1862 de inhoudelijke autonomie van kunst en wetenschap tot basisprincipe van overheidshandelen verhief. Zijn opvatting dat de overheid 'geen oordelaar van wetenschap en kunst' behoorde te zijn, is tot op de dag van vandaag de hoeksteen van het Nederlandse cultuurbeleid. Met de inhoudelijke beoordeling van het cultuurbeleid is de Raad voor Cultuur belast. De raad is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het gebied van cultuur en media. De raad adviseert, zowel gevraagd als ongevraagd, over het cultuurbeleid in Nederland. Meestal brengt de raad advies uit op verzoek van de minister van Cultuur, bijvoorbeeld in het kader van de Subsidieplanprocedure.

Het subsidiebeleid van de Rijksoverheid is overwegend aanbodgeoriënteerd, hetgeen samenhangt met de historisch gegroeide nadruk in het subsidieplan op de directe ondersteuning van culturele instellingen. Wel kennen de cultuurfondsen verschillende vraaggerichte subsidieregelingen. Het subsidiebeleid is vooral gericht op de gecanoniseerde kunsten (toneel, dans, klassieke muziek, literatuur en opera) en erfgoed (monumenten, archeologie, archieven en

<sup>28</sup> 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>)

<sup>29</sup> Klamer, Value of Culture. In: A Handbook of Cultural Economics, Ruth Towse, ed., Edward Elgar Publishing, 2003, pag.465-469.

museale collecties). Daarnaast wordt in toenemende mate aandacht besteed aan eigentijdse vormen van muziek, film en amateurkunst.

### *Erfgoed*

Victor de Stuers legde in 1873 de basis voor de zorg voor het cultureel erfgoed in Nederland door in 'Holland op zijn smalst' (De Gids, 1873) te benadrukken dat ons cultureel erfgoed een belangrijke maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Niet alleen om het te behouden, maar ook om het toegankelijk te maken, er kennis van te nemen en te benutten bij de verdere ontwikkeling van ons land. En ook als bron van nationale identiteit en verbondenheid: 'Ook de verspreiding van de kennis onzer nationale historie is een staatsbelang. Want evenzeer als - zoo niet meer dan - taal, godsdienst of zeden, scheidt de geschiedenis den band die bevolkingen tot nationaliteiten verbindt en verbonden houdt.'<sup>30</sup>

De essentie van de zorg voor het cultureel erfgoed ligt in zorgvuldige overdracht van waardevolle cultuur van generatie op generatie. Het mogelijk maken van die overdracht in de toekomst vraagt om een goede zorg voor het erfgoed vandaag. De overheidsrol is aanvullend op die van eigenaren van monumenten en particuliere initiatiefnemers. Het stelsel van monumentenzorg in Nederland is op die privaat-publieke interactie gebaseerd.<sup>31</sup> In veel gevallen kan de zorg worden overgelaten aan eigenaren en gebruikers die zelf belang hebben bij een duurzame instandhouding. Maar er zijn erfgoedopgaven die het belang, de interesse, de draagkracht of de kennis van (particuliere) eigenaren en gebruikers te boven gaan. Dan komt de overheid in beeld.

Een belangrijke pijler van de gemoderniseerde monumentenzorg is de verankering van de zorg voor het cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening. Die verankering is noodzakelijk voor een zorgvuldige omgang met het erfgoed binnen de snelle en omvangrijke veranderingen in de inrichting van stad en land.

De Wet tot Behoud van Cultuurbezit, de Monumentenwet, de Wet Archeologische Monumentenzorg en de Regeling Materieel Beheer Museale Voorwerpen (Rmmv) geven een nadere invulling aan de rol van de minister op de verschillende onderdelen van het erfgoedbeleid. Internationale verdragen voor bescherming en behoud van cultureel erfgoed zijn hierbij een belangrijk element.

- De Wet tot behoud van Cultuurbezit beschermt voorwerpen die voor Nederland onmisbaar en onvervangbaar zijn, waaronder roerende zaken die deel uitmaken van openbare collecties waarvan de Staat of een ander openbaar lichaam eigenaar is.
- De Monumentenwet regelt de bescherming van gebouwde monumenten. In de Monumentenwet 1988 is geregeld hoe monumenten aangewezen kunnen worden als beschermd monument. De wet heeft betrekking op gebouwen en objecten, stads- en dorpsgezichten, archeologische waarden en op het uitvoeren van archeologisch onderzoek.
- De Wet Archeologische Monumentenzorg regelt de bescherming van archeologische vindplaatsen<sup>32</sup>.
- De Regeling Materieel beheer Museale Voorwerpen (Rmmv), gebaseerd op de Comptabiliteitswet, regelt de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor het beheer en behoud van rijkscollecties. De overheid heeft de taak om collecties die als publiek eigendom worden beschouwd te beschermen en toegankelijk te maken voor huidige en toekomstige generaties. Dit houdt in,

<sup>30</sup> Victor de Stuers, 'Holland op zijn smalst' (De Gids, jaargang 37, pag.320-403)

<sup>31</sup> Overigens is de overheid ook zelf eigenaar van veel monumenten.

<sup>32</sup> De Wet op de archeologische monumentenzorg vormt de uitwerking voor Nederland van het Verdrag van Malta (Valetta). De wet heeft als doel bodemverstorende activiteiten te reguleren. De archeologiewet is een raamwet die gemeenten verplicht om archeologische waarden in bestemmingsplannen vast te leggen. Binnen de kaders van rijks- en provinciaal beleid geven zij invulling aan de zorg voor archeologie binnen hun grondgebied.

dat de minister de zichtbaarheid van museale voorwerpen dient te bevorderen en dient te bewerkstelligen dat de museale voorwerpen zich in een goede staat bevinden.

- En de Unesco Safeguard-conventie richt zich op het behoud van immaterieel erfgoed.

De komst van de Omgevingswet is (onder meer) aanleiding voor een nieuwe Erfgoedwet. Met deze wet wil het kabinet het omgevingsrecht makkelijker maken. Door vereenvoudiging en samenvoeging van regels kunnen gemeenten straks gemakkelijker bouwprojecten starten. Omdat inwerkingtreding van de Omgevingswet pas voorzien is in 2018 zal de tussenliggende periode door overgangsrecht overbrugd worden.

## 4 Het beleid en de bijbehorende uitgaven

*Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het gevoerde cultuurbeleid: wat zijn de beoogde beleidsdoelstellingen en op welke wijze, via de inzet van welke instrumenten, moeten die doelstellingen gerealiseerd worden? Tevens worden per beleidsterrein de bijbehorende uitgaven vermeld.*

### 4.1 Beleidsterrein Kunsten

#### 4.1.1 Beoogde beleidsdoelstellingen

De algemene doelstelling van het beleidsterrein Kunsten zoals omschreven in de beleidsagenda 2012 is:

*Een kwalitatief hoogwaardig, divers en toegankelijk aanbod door cultuurinstellingen, waarbij instellingen en kunstenaars minder afhankelijk zijn van subsidies.*

Deze algemene doelstelling is onder te verdelen in een aantal subdoelstellingen:

- A. Een kwalitatief hoogwaardig aanbod
- B. Een divers aanbod
- C. Een toegankelijk aanbod
- D. Instellingen en kunstenaars zijn minder subsidieafhankelijk
- E. Instellingen trekken meer publiek

Deze doelstellingen worden op grond van het onderliggende beleid nader geconcretiseerd, zodat in het vervolg van deze beleidsdoorlichting vastgesteld kan worden in hoeverre de doelstellingen in 2015 ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

#### *Een kwalitatief hoogwaardig aanbod*

Hoogwaardige kwaliteit geldt specifiek voor de instellingen in de basisinfrastructuur (BIS). De Raad voor Cultuur, het wettelijke adviesorgaan op het gebied van cultuur en cultuurbeleid voor kabinet en parlement, beoordeelt de aanvragen voor de BIS. 'Hoogwaardig kwaliteit' is een waarde die als een constante of basis gezien kan worden en is een voorwaarde voor opname in de BIS<sup>33</sup>. Het uitgangspunt is dus niet dat de kwaliteit iedere periode hoger of meer moet zijn.

Daarnaast is in de regelingen van de Cultuurfondsen het criterium 'kwaliteit' opgenomen als één van de voorwaarden voor subsidie. De aanvragen worden door de adviescommissies van de fondsen beoordeeld op het voldoen aan het criterium kwaliteit. In de afzonderlijke adviezen en besluiten wordt het oordeel toegelicht.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:

- de artistieke kwaliteit van instellingen in de BIS is positief beoordeeld door de Raad voor Cultuur;
- de artistieke kwaliteit van instellingen/kunstenaars die door cultuurfondsen worden gesubsidieerd is positief beoordeeld door de betreffende adviescommissies van de fondsen.

<sup>33</sup> In de brief 'Meer dan kwaliteit' wordt dit als volgt verwoord: 'Als een instelling voor financiering door het rijk in aanmerking wil komen, is het een voorwaarde dat haar prestaties van hoge artistieke kwaliteit zijn'. En in de adviesaanvraag over het cultuurbeleid d.d. 17-12-2010 aan de Raad voor Cultuur: 'Voor financiering door het rijk is kwaliteit een basisvoorwaarde. Dit is ook in de Wet op het specifiek cultuurbeleid verankerd en door de Tweede Kamer in het wetgevingsoverleg van 13 december bevestigd. Als een instelling niet over kwaliteit beschikt, komt zij niet voor subsidie in aanmerking'.

### *Een divers aanbod*

Diversiteit heeft betrekking op de verscheidenheid van het aanbod. Het gaat hier specifiek over cultuurproducerende instellingen in de BIS (symfonische muziek, opera, dans, (jeugd)theater en presentatie-instellingen beeldende kunst), inclusief de subsidies die de cultuurfondsen verstrekken.

Welke cultuuruitingen uiteindelijk in stand gehouden moeten worden, en hoeveel en waar, en voor hoeveel, wisselt en is per definitie de uitkomst van een maatschappelijke en politieke discussie. Er is geen eenduidige norm voor of een exacte ondergrens aan te geven. Dat blijkt wel uit het verschil tussen het huidige beleid met dat bij het in werking treden van de wet. Niet alleen is het cultuurveld en het beleidsterrein sindsdien flink uitgebreid (denk bijvoorbeeld aan creatieve industrie, mode, design, popmuziek, mobiel en immaterieel erfgoed), ook de opvattingen over de omvang en de wijze van ondersteuning zijn sterk gewijzigd. En met de bezuiniging van €200 miljoen op het cultuurbeleid zijn opnieuw keuzes gemaakt, zoals geformuleerd in de beleidsnota 'Meer dan kwaliteit' (2011) en doorvertaald in de functies van de BIS in de Regeling specifiek cultuurbeleid en in de subsidieregelingen van de fondsen.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:

- realisatie van de diversiteit aan sectoren en kernactiviteiten in de BIS zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid;
- diversiteit is een relevant criterium voor de uitvoering van de subsidieregelingen door de cultuurfondsen.

### *Een toegankelijk aanbod*

Toegankelijkheid refereert aan de ambitie van een 'inclusief' cultuurbeleid, dat wil zeggen een cultuurbeleid voor alle inwoners van Nederland. Toegankelijkheid heeft betrekking op de in de Wsc opgenomen geografische en sociale spreiding. Onder geografische spreiding wordt verstaan de fysieke spreiding van cultuuruitingen- en activiteiten in Nederland en daarbuiten. Met sociale spreiding wordt bedoeld op het toegankelijk maken van cultuuruitingen voor mensen uit verschillende lagen van de bevolking, onafhankelijk van bijvoorbeeld opleiding en welstand.

Het geografische spreidingsbeleid in de BIS en via de subsidieregelingen van de fondsen zorgt ervoor dat overal in Nederland (maar niet per se 'op loopafstand') culturele voorzieningen zijn waar burgers actief of receptief aan cultuur kunnen doen (beoefening en bezoek). Dat vraagt om een goede samenwerking en afstemming met gemeenten. Instellingen in de BIS zijn gespreid over geografische kernpunten (standplaatsen) in het land. Van de instellingen die door de cultuurfondsen worden gesubsidieerd wordt verwacht dat zij hun activiteiten gespreid door het land realiseren. Voor musea geldt het spreidingscriterium overigens in mindere mate omdat mensen meer geneigd zijn om te reizen voor musea dan voor podiumkunsten<sup>34</sup>.

De zichtbaarheid van museale voorwerpen wordt via het verlenen van BIS-subsidies bevorderd. Musea worden specifiek voor hun presentatiefunctie gesubsidieerd. Daarnaast worden via stimuleren van collectiemobiliteit en digitalisering, collecties bij een groot publiek onder de aandacht gebracht.

<sup>34</sup> Bron: 'De waarde van cultuur in cijfers', pag.42: De nabijheid van musea heeft een veel minder groot effect op de grond- en woningprijzen in de stad dan de nabijheid van de podiumkunsten. De reden daarvoor is dat de meeste mensen voor musea bereid zijn verder te reizen dan voor podiumkunsten, waardoor ze daar in hun verhuisbeslissing veel minder rekening mee hoeven te houden. Museumbezoek is voor de meeste mensen een uitje, een dagtrip, terwijl het bezoek aan een concert of theatervoorstelling tot het periodieke uitgaansleven van de stedelijke bevolking behoort. Daarom houden de meeste mensen bij hun woonplaatskeuze meer rekening met de nabijheid van podia dan met de nabijheid van musea voor beeldende kunst.

Als SMART-doelstellingen voor geografische spreiding zijn geformuleerd:

- realisatie van de geografische spreiding van culturele voorzieningen in de BIS (opera, theater, dans, symfonische muziek en presentatieinstellingen beeldende kunst) zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid;
- geografische spreiding is een relevant criterium voor de uitvoering van de subsidieregelingen door de cultuurfondsen;
- musea die gesubsidieerd worden voor hun presentatiefunctie (tonen museale collectie) behalen het minimum aantal bezoeken zoals in de beschikkingen 2013-2016 is vastgelegd.

Sociale spreiding kent in de huidige beleidsperiode geen algemene doelstellingen die zijn afgeleid van de Wsc. Wel wordt sociale spreiding specifiek bevorderd door cultuureducatie en de ondersteuning van amateurkunst. Goed cultuuronderwijs is een vereiste voor persoonlijke ontwikkeling, voor de ontwikkeling van de creativiteit van onze samenleving en voor het ontwikkelen van historisch bewustzijn. Voorwaarde is een goede verankering van cultuuronderwijs op scholen en aandacht van culturele instellingen, landelijk en lokaal, voor samenwerking met het onderwijs. De focus in deze doorlichting ligt op de kennismaking van jeugd en jongeren met het culturaanbod. De opdracht aan culturele instellingen in de BIS is niet meer vrijblijvend: cultuureducatie en samenwerking met scholen zijn een subsidievoorwaarde.

Als SMART-doelstellingen voor de cultuureducatie zijn geformuleerd:

- BIS-instellingen realiseren hun geplande activiteiten gericht op de toegankelijkheid voor kinderen en jongeren;
- minimaal 60% van de VO-leerlingen maakt gebruik van de Cultuurkaart VO om deel te nemen aan culturele activiteiten<sup>35</sup>.

Amateurkunst wordt in de BIS ondersteund via het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst. Daarnaast kent het fonds voor Cultuurparticipatie verschillende regelingen om actieve cultuurparticipatie te bevorderen. Omdat de amateurkunst beoefening vooral een lokale context heeft, ligt relatief veel verantwoordelijkheid bij gemeenten.

Betaalbaarheid van cultuur is niet als specifiek beleidsspeerpunt geformuleerd voor de toegankelijkheid van cultuur. De overheid kan moeilijk garanderen of afdwingen dat iedereen ook financieel in staat is van kunst en cultuur te genieten. In de praktijk komt een ondersteunende rol (deels) neer op gemeenten die bijvoorbeeld kortingspassen voor minima uitgeven. Bovendien dragen subsidies bij aan de betaalbaarheid van anders onrendabel culturaanbod. Informatie over prijsontwikkelingen wordt gemonitord in *Cultuur en Beeld*.

#### *Instellingen en kunstenaars zijn minder subsidieafhankelijk; en Instellingen trekken meer publiek*

Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in respectievelijk het rapport van de commissie Cultuurprofijs 'Meer draagvlak voor cultuur' (2008) en de beleidsbrief Programma ondernemerschap in de culturele sector (mei 2012). De commissie Cultuurprofijs had als opdracht van het kabinet Balkenende IV om te onderzoeken hoe het maatschappelijk draagvlak voor cultuur vergroot en financiering van cultuur versterkt kon worden. Eén van de voorgestelde maatregelen was het vergroten van het ondernemerschap. Het Programma Ondernemerschap Cultuur kent de volgende subdoelen:

- vergroten van de kennis van cultuur bij (potentiële) private financiers en andere partijen;
- toename van de geef- en investeringsbereidheid vanuit de private sector;
- verbreden van de financieringsmix van instellingen (in de basisinfrastructuur);

<sup>35</sup> Met ingang van het schooljaar 2015/16 is er ook een cultuurkaart MBO. De effecten komen dus pas later in beeld.

- de branche draagt zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor ondersteuning op het gebied van ondernemerschap.

Als SMART-doelstellingen voor de periode 2013-2016 zijn geformuleerd:

- alle instellingen die in de periode 2013-2016 deel uitmaken van de BIS hebben gemiddeld over de jaren 2013, 2014 en 2015 een score op de eigeninkomstennorm van minimaal 19,5%. Voor podiumkunstinstanties en filmfestivals is dit 23,5%.
- alle BIS-instellingen realiseren gemiddeld 1% groei per jaar op de door hen in 2013 behaalde eigeninkomstenscore.
- het aandeel Cultuur in het totaal aan giften wordt hoger of blijft minimaal gelijk ten opzichte van 2011.
- De omvang van de giften aan cultuur nemen toe ten opzichte van 2013. De stand van 2013 geldt als nulmeting.
- Het aantal bezoeken aan gesubsidieerde instellingen is gelijk aan of hoger dan het aantal in 2012 (podiumkunsten: 4,2 miljoen; musea: 6 miljoen).

#### 4.1.2 *Aard en samenhang van de ingezette instrumenten*

##### *Subsidie-instrumentarium: subsidieplansystematiek en cultuurfondsen*

Het instrumentarium om de bovenomschreven beleidsdoelen te realiseren bestaat in hoofdzaak uit het verlenen van subsidies aan die instellingen die daar het meest aan kunnen bijdragen. De subsidies worden rechtstreeks door OCW verstrekt, namelijk aan de instellingen die onderdeel uitmaken van de BIS, en door de cultuurfondsen. De grondslag voor het subsidiebeleid is de Wet specifiek cultuurbeleid, met een nadere uitwerking in de Regeling specifiek cultuurbeleid. Eens per 4 jaar legt de minister, onder meer op basis van adviezen van de Raad voor Cultuur, de speerpunten voor het cultuurbeleid vast in de Uitgangspuntenbrief. De cultuurfondsen krijgen van de minister een beleidskader mee met inhoudelijke aanwijzingen en richtbedragen. De fondsen vertalen dit in hun subsidieregelingen en dienen een beleidsplan in bij OCW. De Raad voor Cultuur neemt deze plannen mee in zijn advies over het totale cultuurstelsel. Na advisering door de raad worden besluiten over de BIS vastgelegd in de brief 'Besluiten culturele basisinfrastructuur' die op Prinsjesdag naar de Tweede Kamer wordt verzonden.

Het aantal cultuurinstellingen dat direct door OCW wordt gesubsidieerd is de afgelopen jaren verkleind. In de Cultuurnota 2009-2012 is hiermee een begin gemaakt via de introductie van de BIS en de overdracht van overige subsidieaanvragen aan de cultuurfondsen. En in het Subsidieplan 2013-2016 heeft er, onder druk van bezuinigingen, een forse inperking van de BIS en het beschikbare subsidiebudget van de cultuurfondsen plaatsgevonden. Na advies van de Raad voor Cultuur is door de minister besloten welke instellingen nu nog deel uit maken van de BIS. De Raad voor Cultuur en de (adviescommissies van de) cultuurfondsen zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen. De minister kan op grond van andere overwegingen, bijvoorbeeld bestuurlijk, andere keuzes maken.

De beoordeling van de subsidieaanvragen voor het subsidieplan 2013-2016 richtte zich behalve op kwaliteit en diversiteit ook op publiek, ondernemerschap, participatie en educatie, rijkscollectie of aanbod van (inter)nationale betekenis en focus op kernpunten (spreiding)<sup>36</sup>:

- Publiek: het gerealiseerde en beoogde publiekbereik (in relatie tot geografische spreiding).
- Ondernemerschap: het duurzaam vergroten van het maatschappelijk draagvlak en een gezonde financieringsmix. Het gaat daarbij om positionering en profilering, omgevingsbewustzijn en eigen inkomsten.

<sup>36</sup>Adviesaanvraag culturele basisinfrastructuur 2013-2016, pag.2



- Participatie en educatie: elke instelling die in aanmerking wil komen voor subsidie moet toegankelijk zijn voor kinderen en jongeren. Daarbij moet het gaan om "activiteiten gericht op kinderen en jongeren tussen 4 en 18 jaar". Het gaat erom dat instellingen vanuit hun artistiek profiel en hun praktijk komen met goede voorstellen.
- Rijkscollectie of aanbod van (inter)nationale betekenis: de plaats van de instelling/collectie in het (inter)nationale culturele landschap.
- Focus op kernpunten: een goede geografische spreiding en publieksbereik voor theater, symfonieorkesten, dans, festivals en presentatie-instellingen BK. De geografische kernpunten die in de ministeriële regeling worden genoemd zijn richtinggevend.

De diversiteit van het aanbod is daarnaast geborgd in de samenstelling van de basisinfrastructuur in de ministeriële regeling. Deze voorziet in de ondersteuning van een aantal wezenlijk geachte functies (opera, symfonische muziek, theater, dans, musea, festivals, presentatie- instellingen Beeldende Kunst, kennisinstellingen, etc.). De cultuurfondsen dragen met hun regelingen eveneens bij aan de verscheidenheid van het aanbod, waarbij het Fonds voor Cultuurparticipatie de cultuurbeoefening en amateurkunst ondersteunt.

#### *Aanvullende instrumenten voor toegankelijkheid: cultuureducatie en tonen museale collectie*

Naast aandacht voor cultuur in het onderwijs (buiten de focus van deze doorlichting) en het bovengenoemde beoordelingscriterium voor de BIS-instellingen zijn er aanvullende instrumenten om de kennismaking van jongeren met het cultuuraanbod te stimuleren:

- Het Fonds voor Cultuurparticipatie voert een subsidieregeling *Cultuureducatie met Kwaliteit* uit.
- Regeling flankerend beleid via Fonds voor Cultuurparticipatie dat bestaat uit onder meer de verspreiding van *best practices*, onderzoeksresultaten en handreikingen voor scholen, docenten en instellingen.
- De cultuurparticipatie van VO-leerlingen wordt gestimuleerd, vooral in klassenverband, via de cultuurkaart voortgezet onderwijs. De doelstelling is dat zoveel mogelijk leerlingen in het voortgezet onderwijs, verspreid over Nederland, gebruik maken van de Cultuurkaart om deel te nemen aan verschillende culturele activiteiten, met een ondergrens van 60 procent van scholen en leerlingen VO (het niveau van deelname in schooljaar 2012-2013) en dat deze deelname de leerdoelen van het onderwijs steunt. De Cultuurkaart kan daarom in eerste plaats door scholen en klassen ingezet worden.

Het tonen van de museale collectie wordt gestimuleerd via de BIS-subsidies, op basis waarvan prestatieafspraken met musea gemaakt worden over de presentatie van de collectie en over het minimum aantal te behalen bezoeken. De digitalisering van de museale collectie is de eigen verantwoordelijkheid van de musea, waarbij zij gebruik kunnen maken van de BIS-subsidie. Daarnaast is het kenniscentrum Digitaal Erfgoed Nederland (DEN) in de BIS opgenomen en worden er op projectbasis initiatieven gesubsidieerd die de digitale toegankelijkheid en samenwerking van musea stimuleren.

Een aanvullend instrument voor de toegankelijkheid van museale collecties is de Indemniteitsregeling. Deze regeling heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het realiseren van tentoonstellingen van bijzonder belang of het tentoonstellen van bijzondere bruiklenen in Nederland door het beperken van de verzekeringskosten van musea. Door een staatsgarantie voor schade of verlies tot een bepaald percentage van de verzekerde waarde (indemniteit) worden de verzekeringskosten gedrukt. Belangrijke tentoonstellingen kunnen zo worden bevorderd en het publieksbereik en het ondernemerschap worden gestimuleerd.



### *Aanvullende instrumenten vermindering subsidieafhankelijkheid*

De belangrijkste aanvullende instrumenten zijn:

- Verscherping van de eigeninkomstennorm (EI-norm). Deze norm is in 2009 uitgewerkt door een commissie mede bestaande uit experts uit het veld (NIBIS-werkgroep).
- Het minimum aantal te realiseren bezoeken wordt als subsidievoorwaarde voor elke instelling opgenomen in de subsidiebeschikking.
- Het stimuleren van een geefcultuur. Instrumenten daarvoor zijn: de Geefcampagne, de Geefwet en 'Wijzer Werven' (training en coaching voor fondsenwerving).
- Ondersteuning van instellingen en makers op het gebied van ondernemerschap; instrumenten daarvoor zijn: het programma Cultuur en Ondernemen en een leiderschapsprogramma.

In bijlage 2 zijn schematisch per hoofddoelstelling de verschillende instrumenten weergegeven.

#### *4.1.3 Uitgaven*

Het leeuwendeel van het cultuuraanbod komt tot stand zonder overheidsfinanciering. En van die overheidsfinanciering nemen gemeenten en provincies het grootste deel voor hun rekening. Ongeveer een derde van de subsidiëring van de cultuursector komt van de rijksoverheid en twee derde van alle overheidssubsidies aan cultuur komt voor rekening van provincies en gemeenten. De netto bijdrage aan cultuur van de gemeenten (G35) en de provincies was in 2013 1,2 miljard euro. Giften spelen daarnaast ook een belangrijke rol in de cultuursector<sup>37</sup>.

Het grootste deel van het aanbod aan cultuur komt ongesubsidieerd tot stand. Zo ontvangt slechts circa vijftien procent van het aanbod in de schouwburgen en concertzalen subsidie van het rijk<sup>38</sup> en subsidieert OCW vier procent van de musea<sup>39</sup>. Er is, anders dan in het onderwijs of bij defensie, geen sprake van een omvangrijk stelsel dat door de overheid direct wordt ingericht en gefinancierd. Privaat initiatief door bedrijven en burgers staat voorop. De rol van de overheid is aanvullend.

De totale uitgaven voor Cultuur op begrotingsartikel 14 van OCW bedragen ongeveer € 700 miljoen in 2014. Hiervan heeft ongeveer € 500 miljoen betrekking op het beleidsterrein Kunsten (inclusief musea) zoals afgebakend in deze beleidsdoorlichting<sup>40</sup>. Het grootste deel betreft de subsidies voor de basisinfrastructuur. Daarnaast zijn er vanuit artikel 14 aanvullende subsidies voor cultuureducatie en ondernemerschap.

Naast de bedragen op begrotingsartikel 14 vinden er garanties op het beleidsterrein Kunsten plaats in verband met de indenniteitsregeling en fiscale aftrek in verband met de Geefwet. Deze maken ook onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

<sup>37</sup> Bron: Cultuur in Beeld 2013

<sup>38</sup> Volgens opgave van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties.

<sup>39</sup> Percentage is gebaseerd op definitie 'musea' van het CBS

<sup>40</sup> De overige uitgaven in artikel 14 hebben betrekking op erfgoed en op deelsectoren die buiten deze beleidsdoorlichting vallen (zoals archieven en bibliotheken).

**Tabel: specificatie uitgaven Kunsten 2009-2014 (bedragen x € 1.000)**

OCW artikel 14	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Basisinfrastructuur:						
• Instellingen (BIS) <sup>41</sup>	406.022	401.210	403.749	395.482	330.253	333.074
• cultuurfondsen	161.250	170.062	169.370	166.369	135.086	154.492
• frictiekosten <sup>42</sup>				57.696	29.252	
subtotaal BIS	567.272	571.272	573.119	619.547	494.591	487.566
Cultuureducatie:						
• cultuurkaart	10.300	10.800	14.594	10.400	3.794	4.900
• Fonds Cult.part.	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
• Prestatiebox PO <sup>43</sup>	pm	pm	pm	pm	pm	pm
Ondernemerschap					2.692	3.171
Totaal vanuit art.14	587.572	592.072	597.713	639.947	511.077	505.637
Overig (buiten art.14):						
• indemniteitsregeling <sup>44</sup>	pm	pm	pm	pm	pm	pm
• Geefwet <sup>45</sup>				8.000	8.000	8.000
Totaal beleidsdoorlichting	587.572	592.072	597.713	647.947	519.077	513.637

## 4.2 Beleidsterrein Erfgoed

### 4.2.1 Beoogde beleidsdoelstellingen

De algemene doelstelling van het beleidsterrein Erfgoed luidt:  
*Goede zorg, bescherming en ontsluiting van erfgoed.*

Deze algemene doelstelling is onder te verdelen in een aantal subdoelstellingen:

- Behoud van monumentale waarden (door aanwijzing van rijksmonumenten en het borgen van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening)
- Voorkomen van restauratieachterstanden in de monumentenzorg
- Beschermen van archeologisch erfgoed en zorgvuldige omgang ermee in ruimtelijke ontwikkelingen
- Beheer, behoud en ontsluiting van de rijkscollectie en behoud van WBC-erfgoed.

Deze doelstellingen worden op grond van het onderliggende beleid nader geconcretiseerd, zodat in het vervolg van deze beleidsdoorlichting vastgesteld kan worden in hoeverre de doelstellingen in 2015 ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

#### *Behoud van monumentale waarden*

Het behoud van monumentale waarden vindt plaats door aanwijzing van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening bij wijziging of sloop van een

<sup>41</sup> Hiervan heeft circa € 150 miljoen betrekking op de BIS-subsidies aan musea: dit bedrag is bestemd voor de publieksfunctie, voor de wetenschapstaak, voor beheer en onderhoud en voor huisvesting. Beheer en onderhoud valt onder hoofdstuk 6 van deze doorlichting (Erfgoed: beheer rijkscollectie), maar de daarmee gemoeide bedragen worden nu nog niet afzonderlijk toegekend. Vanaf 2017 zal beheer en onderhoud niet meer als onderdeel van de BIS-subsidie worden verleend, maar via de Erfgoedwet.

<sup>42</sup> Instellingen waarvan de subsidie vanaf 2013 is beëindigd of substantieel verlaagd konden tijdelijk (in 2012 en 2013) onder omstandigheden aanspraak maken op compensatie van het Rijk voor frictie- en transitiekosten (kamerstuk 32820, nr.49)

<sup>43</sup> Buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Het gaat om een bedrag van € 18 miljoen per jaar dat is toegevoegd aan de prestatiebox primair onderwijs.

<sup>44</sup> De Staat der Nederlanden staat garant voor 30% van de totale verzekeringswaarde van tijdelijke bruiklenen door musea, met een garantiplafond van €600 miljoen tot 2014 en €300 miljoen vanaf 2014. Een bedrag van € 15 miljoen dient als begrotingsreserve voor de indemniteitsregeling waaruit eventuele schadevergoedingen betaald kunnen worden. Volgens informatie van OCW zijn er de afgelopen periode geen schadevergoedingen ten laste van de rijksbegroting gekomen.

<sup>45</sup> Dit betreft de begrotingsraming van de verwachte fiscale derving. Er zijn nog geen realisatiecijfers bekend.

monument. Het beleid is vooral gericht op de borging van cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening. De (zorgvuldige) herbestemming van monumenten wordt gestimuleerd om de waarden ook in de toekomst te behouden. De Visie Erfgoed en Ruimte geeft op rijksniveau de speerpunten in het beleid aan voor onroerend cultureel erfgoed<sup>46</sup>. Overigens heeft nog geen één procent van de gebouwen de status van rijksmonument (met toegang tot restauratiemiddelen). Op dit moment wordt hier zeer terughoudend beleid op gevoerd. De minister wijst alleen nog ambtshalve monumenten aan via specifieke aanwijzingsprogramma's. Daarbij speelt dat behoud en bescherming ook via bestaande regelgeving (bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening) wordt geborgd.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:

- in maximaal 10 jaar verwerkt 100% van de gemeenten cultureel erfgoed in de ruimtelijke plannen en maakt daarbij een zorgvuldige afweging;
- er is een stijgende lijn in de herbestemming van monumenten en het gebruik van herbestemmingsregelingen.

#### *Voorkomen van restauratieachterstanden*

In de jaren 90 van de vorige eeuw en het eerste decennium van deze eeuw werd de restauratieachterstand ingelopen met als streefdoelstelling van 47% achterstand naar een restauratiebehoefte van ten hoogste 10% te geraken<sup>47</sup>. Vanaf 2012 is dat doel bereikt en werden middelen ingezet met als SMART-doelstelling:

- de restauratiebehoefte niet verder te laten oplopen dan 10%.

Deze 10% wordt beleidsmatig gezien als een realistische werkvoorraad omdat niet alle monumenten op korte termijn gerestaureerd kunnen worden, bijvoorbeeld door het ontbreken van een (kapitaalkrachtige) eigenaar of een bestendige economische functie. Tevens draagt een dergelijke werkvoorraad bij aan de instandhouding van vakmanschap.

Tegelijkertijd is duidelijk dat er nog steeds behoefte is aan financiële ondersteuning voor het uitvoeren van (grootschalige) restauraties. Op basis van de 'Monitor inzake de staat van het gebouwde erfgoed 2009' werd geconcludeerd dat minimaal 4.815 rijksmonumenten gedeeltelijk of volledig gerestaureerd moeten worden. Hiervan zijn circa 1.800 monumenten met een woonfunctie. Deze zijn aangewezen op de laagrentende leningen en op de fiscale aftrek van onderhoudskosten. De overige circa 3.000 monumenten zijn onder andere kastelen, molens en verdedigingswerken. Hierbij gaat het vaak om kostbare restauraties<sup>48</sup>.

Een maatschappelijk probleem is de groeiende leegstand van historische kerkgebouwen door de toenemende ontkerkelijking van Nederland. In het Jaar van het Religieus erfgoed 2008 zijn diverse onderzoeken verricht die deze trend bevestigen. Industriële gebouwen verloren eveneens hun functie en recent hebben bijvoorbeeld alle postkantoren hun functie verloren. De vraag om herbestemming is daarom één van de pijlers in de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg.

#### *Beschermen van archeologisch erfgoed*

Het Europees archeologisch erfgoed, dat getuigt van oude geschiedenis, wordt ernstig met aantasting bedreigd door het toenemende aantal grote ruimtelijke

<sup>46</sup> Beleidsnota 'Kiezen voor Karakter, Visie erfgoed en ruimte' (juni 2011). Hierin staan vijf prioritaire opgaven benoemd voor de periode 2011-2015: 1. Werelderfgoed: samenhang borgen, uitstraling vergroten; 2. Eigenheid & veiligheid: zee, kust en rivieren; 3. Herbestemming als (stedelijke) gebiedopgave: focus op groei en krimp; 4. Levend landschap: versterken synergie tussen erfgoed, economie en ecologie; 5. Wederopbouw: tonen van een tijdperk.

<sup>47</sup> Ministerie van WVC, 'Monumenten goed gefundeerd', Strategisch plan voor de monumentenzorg (1994)

<sup>48</sup> Nationaal Restauratiefonds, Investeren in Monumenten, 2010

ordeningsprojecten, risico's van natuurlijke aard, clandestiene of niet-wetenschappelijke opgravingen en onvoldoende besef onder het publiek van de waarde van dit Erfgoed. Nederland heeft om die reden in 1992 het in het kader van de Raad van Europa tot stand gebrachte Verdrag van Valletta<sup>49</sup> ondertekend en in 2007 geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Uitgangspunten zijn:

- streven naar behoud in situ en het principe 'de verstoorder betaalt',
- borgen van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening,
- gereguleerde opgravingsmarkt en kwaliteitsborging, naar een systeem van certificeren,
- versterking archeologische kennisinfrastructuur.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:

- in maximaal 10 jaar verwerkt 100% van de gemeenten archeologisch cultureel erfgoed in de ruimtelijke plannen en maakt daarbij een zorgvuldige afweging
- het aantal besluiten om in situ te behouden is minimaal 32%;
- het oordeel van de EGI is positief over de kwaliteit van de opgravingen en het behoud ex situ (opgravingsdocumentatie en depots).

#### *Beheer, behoud en ontsluiting van de rijkscollectie en behoud van WBC-erfgoed*

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het behoud en beheer van de rijkscollectie: het totaal van collecties waarvan de staat eigenaar is en van de collecties die aan de zorg van de staat zijn toevertrouwd. De bron voor deze definitie vormt de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen waarin de rijksverantwoordelijkheid voor museale voorwerpen is afgebakend<sup>50</sup>. Daarnaast bestaat er OCW-subsidiebeleid voor museale instellingen die geen rijkscollectie beheren, met als oogmerk om de continuïteit van de instelling te waarborgen omdat de museale activiteiten van die instellingen passen binnen het staande cultuurbeleid (zoals het Teylers Museum). Musea die rijkscollectie in beheer hebben of anderszins in aanmerking komen voor financiering worden gesubsidieerd in het kader van de culturele basisinfrastructuur (BIS) zoals beschreven in paragraaf 4.1. Musea zijn verplicht om te zorgen voor een goede registratie van de collectie.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:

- Rijkscollectie: de registratiegraad is eind 2016 minimaal 95% en de registraties zijn van goede kwaliteit;
- Rijkscollectie: het oordeel van de EGI is positief over de staat van de rijkscollectie bij 90% van de musea en bij 75% van de niet-museale collectiebeheerders;
- WBC: 100% aanwezigheid WBC-voorwerpen en een toegankelijker (digitaal) register van WBC-voorwerpen.

De ontsluiting van de rijkscollectie maakt onderdeel uit van de publieksdoelstelling van de musea en is opgenomen in het beleidsterrein Kunsten (hoofdstuk 5).

<sup>49</sup> Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed

<sup>50</sup> Staatscourant 2012, nr. 26235)

#### 4.2.2 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten

##### *Instrumentarium monumentenzorg en archeologie*

Het instrumentarium voor het behoud van de monumentale waarden en bescherming van het archeologisch erfgoed bestaat in eerste instantie uit wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan<sup>51</sup>, aangevuld met voorlichting, advisering en ondersteunende subsidies, leningen en belastingaftrek.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn deels belegd bij het rijk en deels bij gemeenten en provincies. De minister is verantwoordelijk voor:

- het aanwijzen van (archeologische) monumenten,
- wettelijke advisering bij sloop, verplaatsing en herbestemming van een rijksmonument (door RCE) en het geven van voorlichting, handreikingen en advies (door RCE),
- het uitvoeren van subsidieregelingen voor de instandhouding en herbestemming van monumenten (door RCE)
- het beschikbaar stellen van leenfaciliteiten (door het Nationaal Restauratiefonds),
- de mogelijkheid tot belastingaftrek voor onderhoud aan monumenten,
- het verzekeren van de kwaliteit van archeologische opgravingen (via normering, vergunningverlening en toezicht op opgravingsbedrijven),
- het toezicht op het functioneren van het stelsel als geheel (door de beleidsdirectie en de EGI).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- het opstellen van een beschermend bestemmingsplan voor stads- en dorpsgezichten (gehoord de minister),
- het rekening houden met archeologische waarden bij het opstellen van bestemmingsplannen,
- vergunningverlening aan eigenaren voor het aanbrengen van wijzigingen aan monumenten en het slopen van monumenten,
- het toezicht op de verstoring van monumenten.

De provincies zijn verantwoordelijk voor:

- het rekening houden met archeologische waarden in de regionale structuurvisie en omgevingsplannen (milieueffectrapportage)<sup>52</sup>,
- provinciale steunpunten monumentenzorg en archeologie,
- in stand houden archeologische depots voor opgravingen,
- het toekennen van gedecentraliseerde restauratiemiddelen,
- het uitvoeren interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door de gemeenten.

Deze taken van de gemeenten en provincies vallen buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting.

<sup>51</sup> Het wettelijk kader voor de archeologie en monumentenzorg bestaat enerzijds uit de Monumentenwet 1988 en de Wet op de Archeologische Monumentenzorg 2007 (inclusief nadere uitwerking in regelgeving: Regeling AmZ, Besluit Amz en restauratieregelingen BRIM, BRHB, BRRM en herbestemming) en anderzijds uit de wet- en regelgeving voor de ruimtelijke ordening die mede gericht is op het beschermen van cultuurhistorische waarden (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet en besluit op de ruimtelijke ordening) en de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage). In de toekomst wordt het wettelijk kader (grotendeels) gebundeld in de nieuwe Omgevingswet en de Erfgoedwet

<sup>52</sup> Het bevoegd gezag is hierbij niet altijd de provincie; het kan ook voorkomen dat dit de gemeente is, die dan ook hiervoor de verantwoordelijkheid heeft.

In 2009 werd de 'Modernisering van de monumentenzorg' (MoMo) geaccordeerd door de Tweede Kamer. Op 1-1-2012 werden de wijzigingen in de wet op de monumentenzorg van kracht. Belangrijkste veranderingen in de monumentenzorg:

- Het borgen van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening
- Het stimuleren van herbestemming

In aansluiting op de doelstellingen van MoMo werden de administratieve lasten lager en werd het aanvragen van subsidies door monumenteigenaren eenvoudiger. Door de leegstand van kerkgebouwen, industriële complexen, etc. zijn nieuwe bestemmingen voor dergelijke gebouwen een speerpunt in de monumentenzorg geworden en zijn regelingen voor herbestemming in het leven geroepen (de plankostenregeling en de wind- en waterdicht regeling).

De gebiedsgerichte monumentenzorg met verankering van cultuurhistorische waarden kreeg gestalte in de Monumentenwet en in het Besluit Ruimtelijke Ordening, dat wil zeggen gemeenten moeten rekening houden met cultuurhistorische waarden bij het maken van bestemmingsplannen. Gemeenten worden daarbij ondersteund door de RCE via kennis en advies. Op dit moment is de nieuwe Omgevingswet in voorbereiding en in samenspraak met I&M zal het cultureel erfgoed op gelijke wijze in de nieuwe wet geborgd worden.

Het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) geeft eigenaren financiële ondersteuning voor het onderhoud van rijksmonumenten (niet-woonhuizen) door het verstrekken van subsidies voor onderhoud. Daarnaast kunnen eigenaren van een beschermd woonhuismonument bij het Nationaal Restauratiefonds<sup>53</sup> een laagrentende lening verkrijgen ter financiering van kosten van de restauratie.

Naast een laagrentende lening kan de eigenaar van een woonhuismonument ook onder voorwaarden 80% van de kosten voor het onderhoud aan zijn pand fiscaal in aftrek brengen.

De Erfgoedinspectie (EGI) houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet bij archeologische opgravingen, de omgang met vondsten, de archeologische rijksmonumenten en op het stelsel<sup>54</sup> van de gebouwde monumentenzorg en beschermde stads- en dorpsgezichten.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) adviseert eigenaren en beheerders van erfgoed over diverse erfgoedonderwerpen, van gebouwd erfgoed tot museale collecties. De adviseurs van RCE werken samen met erfgoedinstellingen, zoals provinciale steunpunten en museumconsulenten.

De kennis en ervaring van de adviseurs vormen de basis voor praktische adviezen aan eigenaren en beheerders van erfgoed. Ook rijks- en lokale overheden worden ondersteund bij het ontwikkelen van beleid. Daarnaast bevat de website [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl) informatie en door de RCE ontwikkelde brochures en handreikingen.

#### *Instrumentarium beheer en behoud roerend erfgoed (rijkscollectie, WBC)*

Het wettelijk kader voor het beheer en behoud van de rijkscollectie bestaat uit de Wet verzelfstandiging van de rijksmuseumse diensten (1993) en de Regeling materieel beheer museale voorwerpen (2009). Dit is vertaald in beheerovereenkomsten met musea en het inspectiereglement van de

<sup>53</sup> Nationaal Restauratiefonds (NRF) is een onafhankelijke stichting die financieringen verstrekt en subsidies uitbetaalt aan monumenteigenaren voor restauratie en onderhoud van hun pand. De subsidie worden toegekend door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het Restauratiefonds zorgt voor de uitbetaling. De leenfaciliteiten van het NRF worden toegelicht op de website [www.restauratiefonds.nl](http://www.restauratiefonds.nl).

<sup>54</sup> Tot oktober 2012 hield de EGI rechtstreeks toezicht op de uitvoering van de taken door de gemeenten op het terrein van de monumentenzorg, sindsdien houden de provincies hierop toezicht. De EGI beperkt zich sindsdien tot het functioneren van het stelsel als geheel.

Erfgoedinspectie. In samenhang met de rijkssubsidie in het kader van de BIS maakt OCW prestatieafspraken met musea ten aanzien van het behoud, beheer en de toegankelijkheid van de collecties. Daarnaast verantwoorden musea zich in hun jaarrekening jaarlijks over hun veiligheidsplan, collectieplan en de registratiegraad en –kwaliteit.

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op het behoud en beheer van de rijkscollectie in beheer van musea, waaronder veiligheid en passende bewaaromstandigheden. De EGI toetst tevens op de registratiegraad van de collectie (moet tenminste 95% zijn) en de registratiekwaliteit (standplaats van voorwerp, van wie het is, en wat het is). Daarnaast is de laatste jaren in samenwerking met de museumsector een systeem van visitatie ontwikkeld. Zelfregulering is een belangrijk kenmerk van de museale sector.

In aanvulling op de rijksverantwoordelijkheid voor collecties in publiek bezit, bestaat er een rijksverantwoordelijkheid voor bepaalde aangewezen objecten van bijzondere culturele waarde in particulier bezit, beschermd via de Wet behoud cultuurbezit (Wbc) en internationale verdragen. Deze objecten mogen niet vrij verhandeld worden naar het buitenland. Zo is bijvoorbeeld 'De Nachtwacht' geen onderdeel van de rijkscollectie, maar in het bezit van de gemeente Amsterdam. Tevens zijn er vele Wbc-kunstwerken in particulier bezit, al dan niet in bruikleen gegeven aan openbaar toegankelijke musea. Ook hierop houdt de EGI toezicht. En voor het behoud van dergelijke aangewezen objecten in particulier bezit bestaat een aparte subsidieregeling bij het Mondriaan Fonds.

#### *Instrumentarium immaterieel erfgoed*

Nederland heeft in 2012 de *Safeguard-conventie* van Unesco ondertekend. Hiermee ging Nederland de verplichting aan om het nationaal immaterieel erfgoed te beschermen en ook een nationale inventarisatie op te stellen. Nederland richt zich vooralsnog op het inventariseren van immaterieel erfgoed; er zijn nog geen nominaties voor de internationale lijst ingeleverd. Het Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed (VIE) te Utrecht voert deze verplichting uit en beheert de Nationale Inventaris. Eenmaal in de 6 jaar moeten lidstaten een rapportage aan UNESCO zenden over de stand van zaken van de implementatie van het verdrag.

#### 4.2.3 *Uitgaven*

De rijksuitgaven voor erfgoed die vallen onder deze beleidsdoorlichting zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Nederland telt 799 musea<sup>55</sup>, waarvan het Rijk 48 musea subsidieert: 30 musea maken deel uit van de door OCW gesubsidieerde Basisinfrastructuur (BIS) en 18 musea ontvangen via andere departementen dan OCW subsidie. De subsidie aan de musea voor het beheer en behoud van de rijkscollectie maakt tot 2017 onderdeel uit van de totale BIS-subsidie van circa € 150 miljoen die is opgenomen in het uitgavenoverzicht van paragraaf 4.1.3 (Kunsten). Vanaf 2017 zal de subsidie voor beheer en behoud niet meer als onderdeel van de BIS-subsidie worden verleend, maar via de Erfgoedwet.

<sup>55</sup> CBS-telling 2013

**Tabel: specificatie uitgaven Erfgoed 2009-2014 (bedragen x € 1.000)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OCW artikel 14:						
• Monumentenzorg	90.403	109.786	111.353	94.243	82.392	79.792
• Archeologie (via RCE)	740	733	4.684	1.156	2.004	1.950
• Erfgoed en ruimte					7.085	5.886
• Investerings musea	18.324	26.208	26.376	19.473	1.362	4.189
• Beheer rijkscollectie <sup>56</sup>	pm	pm	pm	pm	pm	pm
<b>Totaal vanuit art.14</b>	<b>109.467</b>	<b>136.727</b>	<b>142.413</b>	<b>114.872</b>	<b>92.843</b>	<b>91.814</b>
Overig (buiten art.14):						
• NRF (leningen) <sup>57</sup>	pm	pm	pm	pm	pm	pm
• belastingaftrek <sup>58</sup> monumentenwoningen	67.800	66.600	72.900	54.300	51.000	51.000

<sup>56</sup> De subsidie voor beheer maakt tot 2017 onderdeel uit van de BIS-subsidie (zie paragraaf 4.1.3)

<sup>57</sup> Het revolving fund van het NRF is in het verleden gevuld door dotaties vanuit de OCW-begroting. Het fonds bedraagt nu €435 miljoen (stand ultimo 2014). In de periode 2009-2013 hebben er alleen beperkte dotaties vanuit OCW plaatsgevonden (o.a. 3 miljoen in 2013). Deze bedragen maken onderdeel uit van de reeks monumentenzorg.

<sup>58</sup> De aftrek is in 2012 ten opzichte van voorgaande jaren lager vanwege de invoering per 1 januari 2012 van de aftrekbeperking tot 80% voor onderhoudskosten en waarbij afschrijvingen en overige lasten niet meer aftrekbaar zijn. De jaren t/m 2012 zijn realisatiecijfers; de jaren 2013 en 2014 betreffen een begrotingsraming.



## 5 Kunsten: realisatie doelen, beleidseffectiviteit en -doelmatigheid

*Dit hoofdstuk start met de mate waarin de beoogde beleidsdoelen op het beleidsterrein Kunsten zijn gerealiseerd. Vervolgens wordt gezien of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. En zo ja, welke informatie beschikbaar is over de effectieve bijdrage die deze instrumenten hebben geleverd aan de realisatie van de beleidsdoelen. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de doelmatigheid van het beleid.*

### 5.1 Realisatie beoogde beleidsdoelen

#### 5.1.1 Kwalitatief hoogwaardig aanbod

Aan de geformuleerde SMART-doelen voor een 'kwalitatief hoogwaardig aanbod' is voldaan: alle gesubsidieerde BIS-instellingen en subsidieontvangers van de fondsen hebben een positief advies gekregen voor de kwaliteit van hun te subsidiëren activiteiten<sup>59</sup>. In 2012 zijn de meerjarige subsidieaanvragen beoordeeld door de Raad voor Cultuur en door de cultuurfondsen met het oog op de subsidieplanperiode 2013-2016. Daarnaast beoordelen de fondsen in de loop der jaren diverse, veelal projectmatige, subsidieaanvragen.

Er waren voor bijna alle sectoren en kernactiviteiten meer subsidieaanvragen dan er aan budget beschikbaar was, hetgeen leidde tot een nadere selectie op basis van de diverse beoordelingscriteria. Dit betekent dat er subsidieaanvragen zijn afgewezen die op zichzelf voldeden aan de geformuleerde kwaliteitseisen. Zo geeft het Fonds voor de Podiumkunsten aan dat het niveau van de aanvragen hoger was en dat de onderlinge concurrentie door het beperkte budget 'onvergelijkbaar veel zwaarder' dan in de voorgaande periode<sup>60</sup>.

	Aanvragen	gehonoreerd
Meerjarige instellingssubsidies 2013-2016:		
• BIS (via OCW, na advies RVC)	118	86
• Via cultuurfondsen	324	141
Projectsubsidies cultuurfondsen in 2013:		
• Filmfonds	1211	482
• Fonds Cultuurparticipatie	652	240
• Fonds Podiumkunsten	1844	1046
• Letterenfonds	972	919
• Mondriaanfonds	1580	557
• Stimuleringsfonds Creatieve industrie	1194	371

Bron: OCW (Besluiten culturele basisinfrastructuur 2013-2016), Raad voor Cultuur (Slagen in Cultuur, advies BIS 2013-2016) en jaarverslagen cultuurfondsen 2013

In 2012 vreesde de Raad voor Cultuur een afbraak van talentontwikkeling gericht op de beroepspraktijk door de bezuinigingen en het wegvallen van de

<sup>59</sup> De Raad voor Cultuur verwoordt dit als volgt: 'als de kwaliteit van de instelling als onvoldoende is beoordeeld, dan kan dit oordeel niet door een (zeer) positieve beoordeling op andere criteria worden gecompenseerd' (RvC, Slagen in Cultuur, pag.9). Ook bij alle fondsen is kwaliteit onverminderd een belangrijk beoordelingscriterium zoals onder meer blijkt uit de bestuursverslagen 2013 (Filmfonds, pag.13; FCP, pag.5; Letterenfonds, pag.8; Mondriaanfonds, pag.4; SCI, pag.4).

<sup>60</sup> FPK, Algemene inleiding meerjarige activiteitensubsidies 2013-2016 (pag.4-5)

productiehuizen uit de BIS. De zorg was dat de basis onder de top zou worden weggeslagen, hetgeen op termijn ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit. Uit de cultuurverkenning van de raad in 2014 blijkt dat er inmiddels op vele plekken initiatieven worden genomen en dat de verantwoordelijkheid voor de talentontwikkeling zich meer dan voorheen verspreidt over een veelheid van spelers. Echter, versnippering en een gebrek aan duurzaam karakter ligt nog steeds op de loer<sup>61</sup>.

### 5.1.2 Divers aanbod

Aan de geformuleerde SMART-doelen voor een 'divers aanbod' is voldaan: de diversiteit aan sectoren en kernactiviteiten in de BIS, zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid, is gerealiseerd<sup>62</sup>. En ook voor de cultuurfondsen is diversiteit een relevant beoordelingscriterium voor de subsidieaanvragen<sup>63</sup>.

Dit neemt niet weg dat de bezuinigingen hebben geleid tot een kleinere BIS en tot minder gesubsidieerde instellingen door de fondsen. De Raad voor Cultuur heeft dit eerder gekenschetst als 'vershraling'<sup>64</sup>. En in zijn advies over de BIS ziet de raad de pluriformiteit van het aanbod aan kunst en cultuur in gevaar komen<sup>65</sup>. Toch ziet de raad ook veelbelovende ontwikkelingen in deze beoordelingsronde. De bezuinigingen zetten de sector in beweging en de raad prijst de instellingen dat zij onder deze omstandigheden het aanbod van voorstellingen, tentoonstellingen, diensten en uitvoeringen zoveel mogelijk op peil hebben gehouden<sup>66</sup>. En in zijn cultuurverkenning 2014 constateert de raad dat, ondanks de economische crisis en flinke bezuinigingen, het aanbod van kunst nog steeds groot, divers en toegankelijk is. Maar dat is geen garantie voor de toekomst. Er zijn al instellingen gesloten, producties gestaakt en ontslagen gevallen<sup>67</sup>. De overheden geven gezamenlijk vanaf 2014 naar verwachting een half miljard minder uit aan kunst en cultuur dan in 2011<sup>68</sup>.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar reeks 'Zicht op bezuinigingen' een analyse gemaakt van de gevolgen van de bezuiniging op cultuur<sup>69</sup>. In 2012 kent het Rijk nog 172 subsidies toe aan instellingen in de basisinfrastructuur, in de periode 2013-2016 zijn dit er 86 (min 50 procent). Het totale subsidiebedrag dat in 2013 aan instellingen is verstrekt kent een veel minder sterke krimp, namelijk van € 402 miljoen naar € 324 miljoen euro. Dit is een afname van ruim 19 procent.

Het aantal instellingen dat een meerjarige subsidie van de fondsen ontvangt neemt met 33 af. Dit is een saldo van 60 nieuwe instellingen en 93 weggevallen instellingen. Bij het Fonds Podiumkunsten en het Fonds voor Cultuurparticipatie ligt de afname rond een derde. Bij het Mondriaan Fonds neemt het aantal gesubsidieerde instellingen met 22 procent af. De fondsen geven in 2013 samen

<sup>61</sup> RvC, De Cultuurverkenning 2014, pag.27/28. In zijn advies gericht op 2017 gaat de raad hier verder op in (RvC, Agenda Cultuur 2017-2020, d.d. 8-4-2015).

<sup>62</sup> Besluitvorming minister OCW, na advies van de Raad voor Cultuur (RvC, 'Slagen in Cultuur'), in overeenstemming met de onderscheiden sectoren, aantallen en kernactiviteiten zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid.

<sup>63</sup> Zoals ondermeer blijkt uit het rapport van de visitatiecommissie: pluriformiteit als instaptoets bij FPK (pag.43) en sturen op diversiteit in genres door het Letterenfonds (pag.65). Ook het Filmfonds benadrukt het belang van diversiteit (Jaarverslag 2013, pag.13).

<sup>64</sup> RvC, 'Noodgedwongen keuzen, advies bezuiniging cultuur 2013-2016' (pag.44-45). De raad merkt op dat de nieuwe infrastructuur aanzienlijk kleiner zal worden. Wat dat concreet betekent voor het aanbod van de cultuurproducerende instellingen, is mede afhankelijk van hoe de voorzieningen hun rol vervullen. De raad heeft in zijn advies waarborgen opgenomen voor verscheidenheid, maar dit neemt niet weg dat er over de hele linie vershraling zal optreden.

<sup>65</sup> RvC, Slagen in Cultuur, pag.7.

<sup>66</sup> RvC, Slagen in Cultuur, pag.8.

<sup>67</sup> RvC, De cultuurverkenning, ontwikkelingen en trends in het culturele leven in Nederland (2014), pag.7.

<sup>68</sup> 'Directe subsidies voor kunsten, erfgoed en media'. B. Vinkenburg, in: Boekmanstichting en SCP, De Staat van Cultuur, 2013.

<sup>69</sup> Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op cultuur, Realisatie en effect' (februari 2015), pag.23-51.

37,5 miljoen euro uit aan meerjarige subsidies. Bij het Fonds Podiumkunsten en het Fonds voor Cultuurparticipatie neemt het subsidiebedrag met respectievelijk 30 en 40 procent af ten opzichte van 2012. De afname in totale subsidie bij het Mondriaan Fonds is met 9 procent beperkter, mede als gevolg van een herschikking van middelen door een fusie van fondsen. Het Letterenfonds subsidieert in 2013 8 instellingen voor 1,2 miljoen euro tezamen, dit is 1 miljoen euro meer dan in 2012.

De verdeling van de budgetten en de bezuinigingen over de sectoren is als volgt. Het jaartal 2012 staat er als indicatie voor de subsidieplanperiode 2009-2012 en het jaartal 2013 voor de subsidieplanperiode 2013-2016.

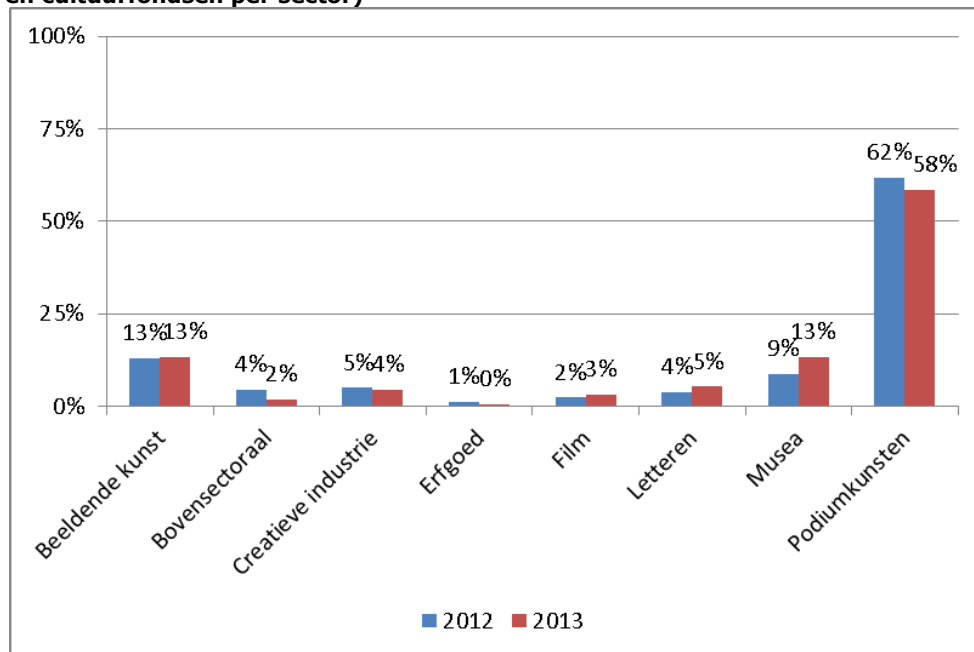
**Tabel: sectorale spreiding meerjarig gesubsidieerde instellingen (BIS en cultuurfondsen), bedragen in € mln**

	2012	2013	verschil	Verschil (in %)
<b>BIS-instellingen:</b>				
Dansgezelschappen	23,3	17,8	-5,5	-23,6%
Toneelgezelschappen	20,6	19,0	-1,6	-7,8%
Orkesten	44,3	34,5	-9,8	-22,1%
Operagezelschappen	34,8	29,4	-5,4	-15,5%
Jeugdgezelschappen	7,7	4,3	-3,4	-44,2%
Productiehuizen	11,9	0,0	-11,9	-100%
Presentatie-instellingen	3,7	2,6	-1,1	-29,7%
Musea	162,9	160,7	-2,2	-1,4%
Festivals	10,9	5,9	-5,0	-45,9%
Ondersteunende instellingen	82,2	49,8	-32,4	-39,4%
<b>Totaal instellingen (BIS)</b>	<b>402,3</b>	<b>324,0</b>	<b>-78,3</b>	<b>-19,5%</b>
Fonds Podiumkunsten	60,2	44,0	-16,2	-26,9%
Fonds Cultuurparticipatie	17,3	12,4	-4,9	-28,3%
Filmfonds	35,3	29,3	-6,0	-17,0%
Letterenfonds	10,3	10,2	-0,1	-1,0%
Mondriaanfonds	36,9	26,0	-10,9	-29,5%
Stimuleringsfonds Architectuur	6,5	nvt	Nvt	nvt
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	nvt	11,6	Nvt	Nvt
<b>Totaal Rijkscultuurfondsen</b>	<b>166,5</b>	<b>133,5</b>	<b>-33,0</b>	<b>-19,8%</b>
<b>Totaal instellingen en Rijkscultuurfondsen</b>	<b>568,8</b>	<b>457,5</b>	<b>-111,3</b>	<b>-19,6%</b>

Bron: Administratie OCW, Bewerking: AR

In de subsidieplanperiode 2009-2012 werden door het Rijk en de cultuurfondsen respectievelijk 172 en 174 meerjarige subsidies toegekend aan cultuurinstellingen. In de subsidieplanperiode 2013-2016 zijn dit respectievelijk 86 en 141. De procentuele verdeling over de sectoren is als volgt:

**Figuur: sectorale spreiding meerjarig gesubsidieerde instellingen (percentage BIS en cultuurfondsen per sector)**



Bron: Databank OCW

Het totaal aantal instellingen dat in 2012 nog subsidie kreeg van het Rijk, en in de periode 2013 niet meer, is 137. Van deze 137 instellingen hebben 114 instellingen hun activiteiten (vooral nog) voort kunnen zetten, en 23 niet. Het grootste deel van de gestopte instellingen was actief in de sector podiumkunsten: 17 van de 23.<sup>70</sup>

Het aantal rijks gesubsidieerde uitvoeringen op de VSCD-podia (schouwburgen en concertgebouwen) is in de periode 2009-2013 afgenomen, met een sterke daling tussen 2012 en 2013 (-10,4%)<sup>71</sup>. En dat terwijl er in de periode 2008-2012 nog sprake was van een lichte stijging (+0,8%)<sup>72</sup>. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de krimp van het aantal rijks gesubsidieerde instellingen van 161 in 2012 naar 102 in 2013<sup>73</sup>. Tegelijkertijd is het aantal niet-rijks gesubsidieerde voorstellingen in 2013 gestegen. Hierdoor is de totale daling van de uitvoeringen op de VSCD-podia beperkt in de periode 2009-2013 (-0,6%), met zelfs een lichte stijging in 2013 ten opzichte van 2012 (+0,5%). De podia houden hun uitvoeringen dus op peil.

<sup>70</sup> Bron: OCW en Algemene Rekenkamer in 'Bezuiniging op cultuur' (pag.27-28)

<sup>71</sup> Dit lijkt tegenstrijdig met de ontwikkeling bij de rijks gesubsidieerde producerende instellingen waar het aantal uitvoeringen juist stijgt. Echter in dit panel zijn alleen de instellingen meegenomen die zowel in 2012 als 2013 werden gesubsidieerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar van het aantal uitvoeringen in 2013 van instellingen die nog wel in 2012 maar niet meer in 2013 werden gesubsidieerd. Dit verklaart (waarschijnlijk) mede het verschil met de daling van de rijks gesubsidieerde uitvoeringen op de VSCD-podia (-10,4%).

<sup>72</sup> Bron: APE/Rebel, 2005-2012 (pag.43).

<sup>73</sup> Bron: APE/Rebel, 2009-2013 (pag.88).

**Tabel: procentuele ontwikkeling van het aanbod in de sector podiumkunsten**

	2012-2013	2009-2013
Uitvoeringen VSCD-podia (panel)	0,5%	-0,6%
• Rijksgesubsidieerd	-10,4%	-5,5%
• Niet-rijksgesubsidieerd	2,4%	0,2%
Uitvoeringen VNPf-poppodia (panel)	7,4%	-0,7%
Uitvoeringen vrije theaterproducenten (panel)	1,8%	-4,2%
Uitvoeringen rijksgesubsidieerde podiumkunsten (panel)	7,5%	3,7%
• Dans	14,0%	9,5%
• Muziek	9,1%	8,3%
• opera en muziektheater	0,2%	-5,8%
• theater	5,7%	1,9%
• festivals	14,0%	7,6%

Bron: APE/Rebel

Binnen de rijksgesubsidieerde sectoren vindt er in de periode 2009-2013 een verschuiving plaats: van opera en muziektheater naar dans en muziek.

In de publicatie Cultuur in Beeld van het ministerie van OCW is nadere informatie opgenomen over de subsidies en het cultuuraanbod in de diverse sectoren en over het effect van de bezuinigingen. Bij de aanbidding van Cultuur in Beeld aan de Tweede Kamer heeft de minister van OCW hier aanvullend over opgemerkt, dat de cijfers en geschetste ontwikkelingen over 2013 gaan, het eerste jaar na de bezuinigingen. Het is nog te vroeg om op basis daarvan voor de langere termijn conclusies te trekken. Mogelijk hebben instellingen waarvan de subsidie is geschrapt met behulp van de frictiekostenvergoeding nog deels in 2013 kunnen doorspelen op hun 'oude niveau'. Van belang is ook of en de mate waarin gemeenten op cultuur bezuinigen. Gemeenten gaan daar allemaal heel verschillend mee om. Rotterdam en Arnhem houden het budget voor cultuur bijvoorbeeld op peil en Amsterdam draait de bezuinigingen van het vorige college terug vanaf het kunstenplan 2017-2020.<sup>74</sup>

### 5.1.3 Toegankelijk aanbod: geografische spreiding

Aan de geformuleerde SMART-doelen voor 'geografische spreiding' is voldaan: de spreiding van de BIS, zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid, is gerealiseerd<sup>75</sup>. En alle fondsen nemen geografische spreiding mee als criterium bij het beoordelen van aanvragen<sup>76</sup>. Het Fonds Podiumkunsten verleent de meeste meerjarige instellingssubsidies en weegt daarbij niet alleen de vestigingsplaats mee, maar ook waar de instellingen hun voorstellingen en concerten spelen. Dat laatste is minstens zo belangrijk voor een brede toegankelijkheid van het landelijk aanbod<sup>77</sup>. De overige fondsen geven vooral projectsubsidies en incidentele activiteitensubsidies. Daarbij ligt de nadruk in de beoordeling vooral op kwaliteit, effectiviteit en publieksbereik<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/01/kamerbrief-over-rapport-cultuur-in-beeld-2014.html>

<sup>75</sup> Besluitvorming minister OCW, na advies van de Raad voor Cultuur (RvC, 'Slagen in Cultuur'), in overeenstemming met de onderscheiden maximum aantallen per regio en kernpunten (grote gemeenten) zoals geformuleerd in de Regeling specifiek cultuurbeleid.

<sup>76</sup> Bron: rapport visitatiecommissie cultuurfondsen 2014 (pag.24). De visitatiecommissie tekent daarbij aan dat de mate van geografische spreiding van een subsidie of distributie van kunstvormen niet voor alle fondsen op een zelfde manier kan meewegen in de beoordeling. Voor cultuurparticipatie is geografische spreiding wezenlijk, met name vanwege een evenredige distributie van het aanbod. Terwijl voor het uitdragen en bevorderen van kunstvormen die sterk internationaal gericht zijn zoals film, literatuur, beeldende kunst en de creatieve industrie, vooral internationalisering cruciaal is. Ook de herkomst van co-financiering, bijvoorbeeld via gemeenten en provincies, kan een grondslag zijn voor de berekening van geografische spreiding.

<sup>77</sup> FPK, Algemene inleiding meerjarige activiteitensubsidies 2013-2016 (pag.8).

<sup>78</sup> Het Fonds Cultuurparticipatie hanteert als beoordelingscriteria voor de subsidies voor kunst-, ouderen- en erfgoedparticipatie: kwaliteit, samenwerking en effect (bron: website FCP), maar geeft wel inzicht in de gerealiseerde geografische spreiding (bron: bestuursverslag 2013, pag.13). Het Stimuleringsfonds Creatieve

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de bezuinigingen hebben geleid tot een kleinere BIS en tot minder gesubsidieerde instellingen door de fondsen. Dit heeft direct gevolgen voor het aantal gesubsidieerde instellingen in de diverse regio's. Het effect op de (relatieve) geografische spreiding is beperkter omdat er in alle regio's sprake is van een afname. De Algemene Rekenkamer heeft hier in 'Bezuiniging op cultuur' de volgende analyse van gemaakt<sup>79</sup>.

**Tabel: regionale spreiding meerjarig gesubsidieerde instellingen (BIS en cultuurfondsen)**

Regio	2009-2012	2013-2016	Verschil	Verschil (%)
<b>BIS-instellingen:</b>				
Noord	10	6	-4	-40%
Oost	18	12	-6	-33%
Zuid	18	8	-10	-56%
West	9	8	-1	-11%
Midden	14	6	-8	-57%
Amsterdam	48	16	-32	-67%
Rotterdam	19	7	-12	-63%
Den Haag	13	8	-5	-38%
<b>Meerjarige subsidies cultuurfondsen:</b>				
Noord	5	5	0	-
Oost	10	8	-2	-17%
Zuid	10	10	0	-
West	18	7	-11	-61%
Midden	18	13	-5	-28%
Amsterdam	67	48	-19	-28%
Rotterdam	12	10	-2	-17%
Den Haag	6	6	0	-

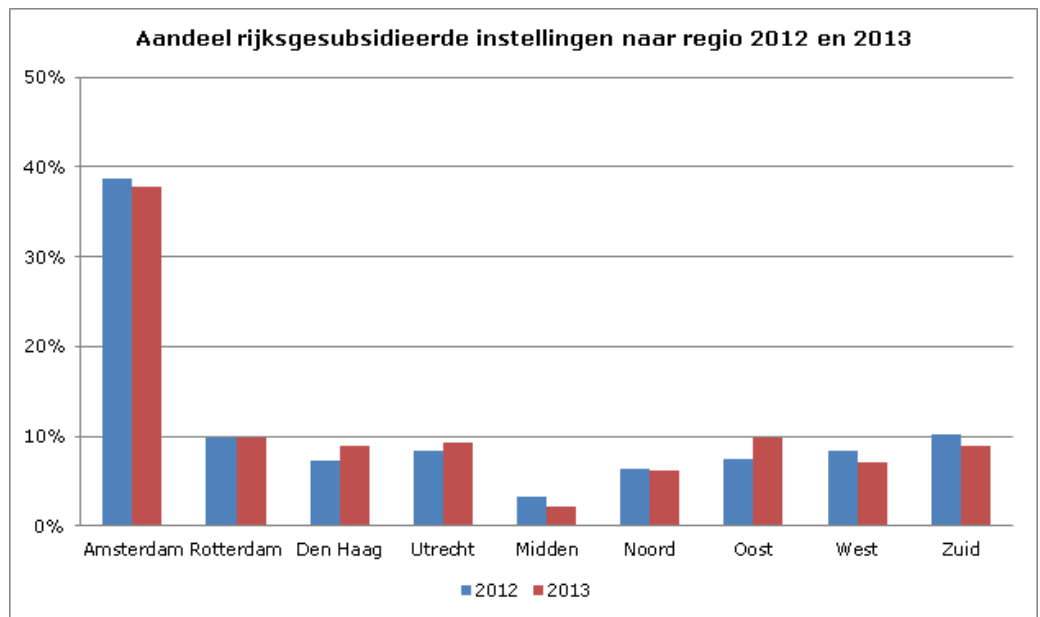
Bron: Opgave OCW, bewerking AR

In alle regio's is het aantal door het rijk gesubsidieerde instellingen afgenomen. In de regio's Midden en Zuid en de steden Amsterdam en Rotterdam is sprake van de sterkste afname. De verhouding tussen instellingen met een standplaats in de Randstad (regio's West, Midden, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en daarbuiten is veranderd. Tegenover iedere BIS-instelling buiten de Randstad stonden in de periode 2009-2012 nog 2,2 instellingen in de Randstad. In de periode 2013-2016 zijn dat 1,7 instellingen. Het aantal instellingen met een standplaats binnen en buiten de Randstad is dus naar elkaar toe gegroeid. Dit geldt ook voor de meerjarige subsidies door de cultuurfondsen. In 2012 werden er voor elke instelling buiten de Randstad bijna vijf instellingen (4,8) in de Randstad gesubsidieerd. In 2013 was de verhouding 1 op 3,7 instellingen. Het aandeel rijks gesubsidieerde instellingen naar regio ziet er in 2012 en 2013 als volgt uit. De relatieve stijgers zijn Den Haag, Utrecht en de regio Oost.

---

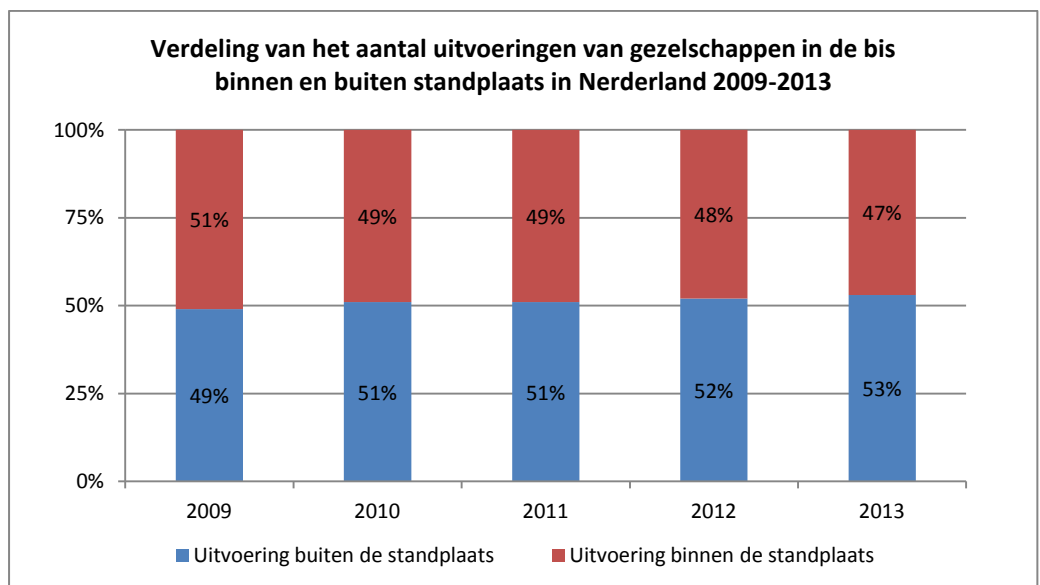
industrie hanteert als belangrijkste beoordelingscriteria: kwaliteit, maatschappelijk en economisch draagvlak, publieksbereik, pluriformiteit en professionaliteit (bron: bestuursverslag 2013, pag.4). Voor het Filmfonds is dit: kwaliteit en diversiteit (bron: bestuursverslag 2013, pag.13). Voor het Letterenfonds: kwaliteit, diversiteit en verspreiding (bron: bestuursverslag 2013, pag.2). En voor het Mondriaanfonds is kwaliteit het belangrijkste criterium, en daarnaast zichtbaarheid (bron: bestuursverslag 2013, pag.5).

<sup>79</sup> Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op cultuur', pag.29-31 (nb. tabellen op basis van achterliggende cijfers behorende bij de gepresenteerde staafdiagrammen, zoals opgenomen in nota van bevindingen AR, pag.36-39)



Bron: Cultuur in Beeld 2014

Een andere manier om zicht te krijgen op de regionale spreiding is via het aanbod aan culturele activiteiten in een regio en de mate waarin die activiteiten bezocht worden. Dit wijkt af van het aandeel rijks gesubsidieerde instellingen per regio omdat het gemiddeld aantal voorstellingen en gemiddeld aantal bezoekers per voorstelling verschilt tussen de instellingen. Bovendien bieden de rijks gesubsidieerde gezelschappen ruim de helft van hun aanbod buiten hun eigen standplaats aan. Dit aandeel neemt de laatste jaren iets toe.

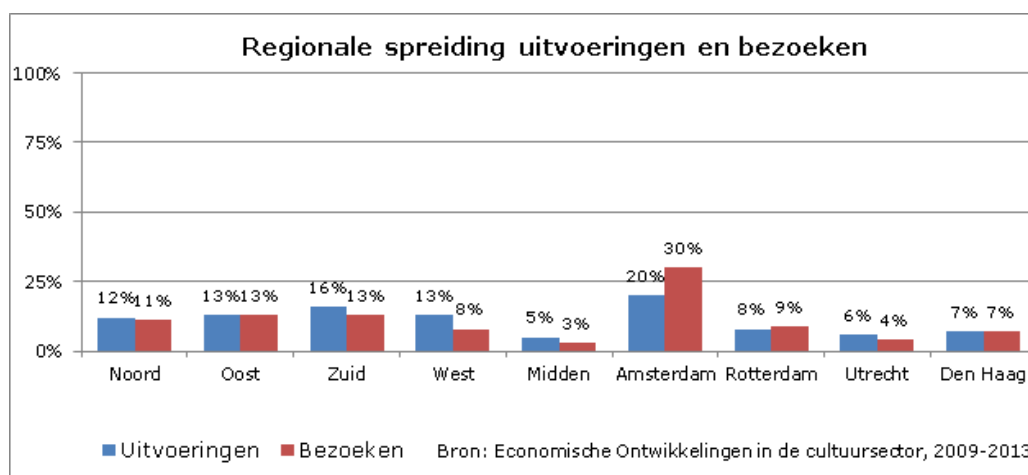


Bron: Cultuur in beeld 2014

De regionale spreiding van uitvoeringen en bezoeken in de podiumkunsten is onderzocht door APE/Rebel<sup>80</sup>. Uit onderstaande tabel blijkt dat Amsterdam het grootste aantal uitvoeringen heeft (20%) en een relatief nog groter aantal bezoekers (32%). Per uitvoering zijn er dus relatief veel bezoekers. In de andere regio's is de verhouding tussen het aandeel uitvoeringen en het aandeel

<sup>80</sup> APE/Rebel (2014), Economische ontwikkelingen in de cultuursector 2009-2013

bezoekers redelijk vergelijkbaar, met uitzondering van de regio West, met 8% van de bezoeken tegenover 13% van de uitvoeringen<sup>81</sup>.



Bron: OCW/FPK, bewerking APE/Rebel

APE/Rebel heeft ook onderzoek gedaan naar het aantal uitvoeringen en het aantal bezoeken per inwoner per regio. Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal uitvoeringen en bezoeken in de vier grote steden verreweg het grootst is, met Amsterdam als koploper. Overigens wil dit niet zeggen dat al deze bezoekers ook uit deze steden komen, aangezien er geen gegevens zijn over de woonplaats van de bezoekers. Dit lijkt een verklaring voor het relatief lage aantal uitvoeringen en bezoeken in de regio West. In West liggen namelijk de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, waar een groot deel van de uitvoeringen plaatsvinden. Hetzelfde lijkt het geval voor de regio Midden versus de gemeente Utrecht.

**Tabel: uitvoeringen en bezoeken per regio per 1.000 inwoners**

	Noord	Oost	Zuid	West	Midden	A'dam	R'dam	Utrecht	DHaag
uitvoeringen	0,92	0,51	0,51	0,39	0,49	3,21	1,73	2,54	1,70
bezoeken	187	119	97	55	60	1157	410	394	407

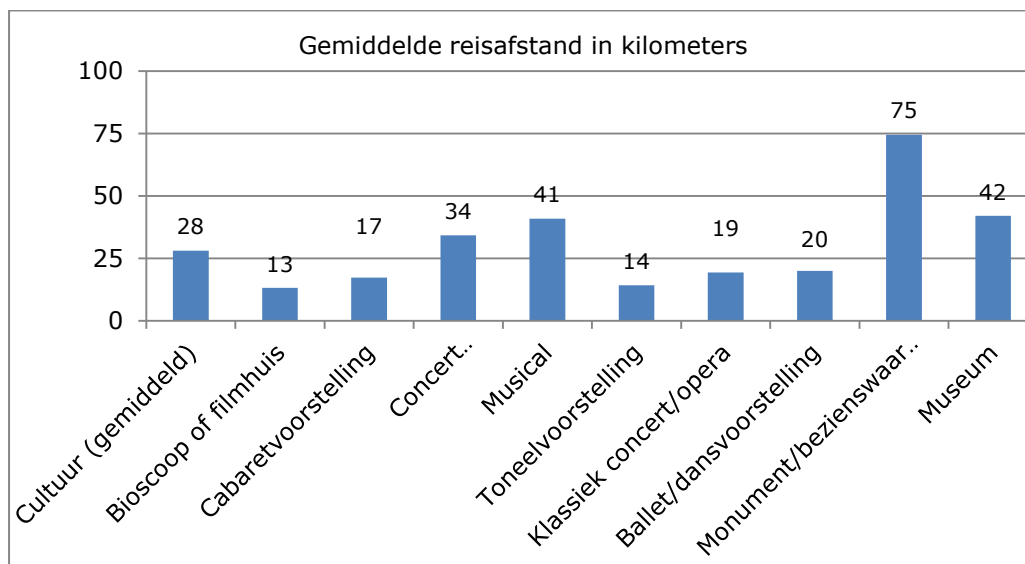
Bron: OCW/FPK, bewerking APE/Rebel

Recent onderzoek naar het reisgedrag van het publiek is gedaan door NBTC-NIPO<sup>82</sup>. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemiddelde reisafstand het grootst is voor bezoek aan monumenten (75 km), musea (42 km) en musicals (41 km). En beduidend kleiner voor het bezoek aan de meeste podiumkunsten: toneel (14 km), klassiek concert (19 km) en dansvoorstelling (20 km). Dit beeld wordt bevestigd door het aandeel van de bezoekers dat van binnen de eigen gemeente komt.

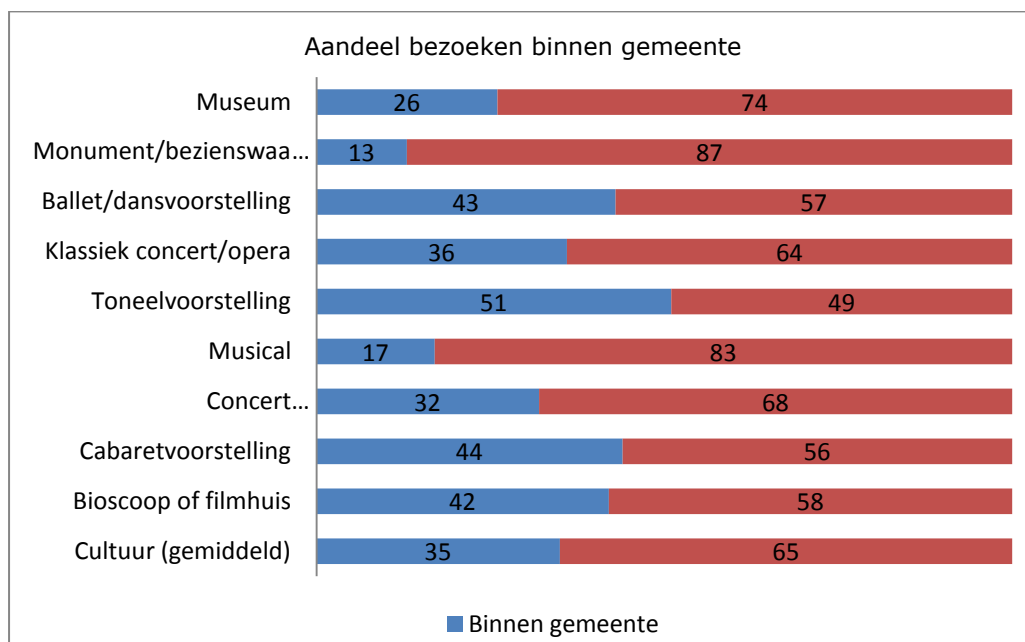
<sup>81</sup> Bron: APE/Rebel (pag.61). De regio West betreft in dit onderzoek de provincies Noord en Zuid Holland exclusief de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

<sup>82</sup> NBTC-NIPO Research, Continu Vrijtijdsonderzoek 2012-2013





Bron: NBTC, continu vrijetijdsonderzoek 2012-2013



Bron: NBTC, continu vrijetijdsonderzoek 2012-2013

In hoeverre dit ook betekent dat het bezoek fors terug zou lopen indien de geografische spreiding van met name podiumkunsten beperkter wordt, is niet uit deze gegevens af te leiden. In ieder geval blijkt er voor musicals, die maar op een beperkt aantal plaatsen in Nederland worden geprogrammeerd, een grote reisbereidheid.

In paragraaf 4.1.1 is aangegeven dat het regionale spreidingscriterium in mindere mate voor de rijks gesubsidieerde musea geldt omdat mensen meer geneigd zijn om te reizen voor musea dan voor podiumkunsten. Dit wordt ondersteund door bovenstaande gegevens. En ook door onderzoek van Atlas voor Gemeenten. De gemiddelde reistijd van museumbezoekers met een Museumkaart bedraagt 1 uur enkele reis, terwijl van de bezoekers aan theaters en concertzalen 90% een reistijd heeft van minder dan een half uur<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Atlas voor Gemeenten (in samenwerking met SEO), 'De schat van de stad, Welvaartseffecten van de Nederlandse musea' (2011), pag. 17 en 27 (figuur 2.8).

#### 5.1.4 *Toegankelijk aanbod: tonen museale collectie*

Als SMART-doel is geformuleerd dat de musea die gesubsidieerd worden voor hun presentatiefunctie minimaal het totaal aantal bezoeken behalen zoals in de beschikkingen 2013-2016 is vastgelegd. Nog niet alle musea lijken in 2013 op schema te liggen: bij 6 van de 28 liggen de bezoekersaantallen in 2013 lager dan de gemiddelde bezoekersaantallen in de periode 2009-2012. Nadere informatie over bezoekersaantallen is opgenomen in paragraaf 3.1.7.

Andere indicatoren voor het tonen van het museale aanbod zijn de digitale toegankelijkheid van de collectie en het bevorderen van collectiemobiliteit.

Volgens een inschatting van RCE tonen Nederlandse musea ongeveer 5% van hun collectie op zaal, dat wil zeggen 3,25 miljoen objecten. Dit is redelijk vergelijkbaar met musea in het buitenland. De collectie op zaal wordt regelmatig gewisseld, ook vanwege de kwetsbaarheid van de voorwerpen. Daardoor is in feite een hoger percentage zichtbaar. Drie kwart van het totaal aantal voorwerpen blijft in depot. Ze worden bewaard voor kennisdoeleinden en als archief van het verleden (referentiecollecties).

Bruikleenverkeer tussen musea kan de zichtbaarheid van de collecties vergroten. Hieraan zitten wel grenzen, omdat niet alle collectie-onderdelen bestemd zijn voor presentatie. Het overgrote deel van de 65 miljoen voorwerpen behoort tot archief- en onderzoekscollectie die niet geschikt is om aan het grote publiek te tonen. Er zijn geen overkoepelende cijfers bekend over het bruikleenverkeer omdat niet alle instellingen deze cijfers publiceren.

Het project ENUMERATE heeft een methode ontwikkeld om de voortgang van de groei en het gebruik van digitaal erfgoed in Europa te meten. Naar schatting is 77% van de collectie van musea met behulp van metadata geregistreerd in een digitale database. Dit ligt duidelijk boven het Europees gemiddelde van 50%. Van de objecten in de collectie is 36% gedigitaliseerd. Het is niet zo dat de fysieke collecties die de erfgoedinstellingen beheren volledig gedigitaliseerd hoeven te worden. Naar inschatting van de musea zelf is het zinvol gemiddeld nog ongeveer 44% van de collecties die zij beheren te digitaliseren<sup>84</sup>.

Bijna de helft van de digitale collectie is hoofdzakelijk binnen de muren van de instelling te raadplegen (soms alleen door het personeel). Dit heeft te maken met digitalisering van de collectie ten behoeve van intern collectiebeheer, maar ook met restricties op het aanbieden van de digitale collectie via netwerken, bijvoorbeeld in verband met auteursrechten. Voor het gedeelte van de digitale collectie dat wel online gepresenteerd wordt (kan worden), is de eigen website het belangrijkste digitale kanaal. Dat zal ook in de komende jaren zo blijven, is de verwachting van de instellingen zelf. Er zijn geen streefwaarden of prestatieafspraken over de beoogde ontwikkeling van de digitalisering van de museale collectie.

#### 5.1.5 *Toegankelijk aanbod: ondersteunen cultuureducatie*

De cultuureducatie op de scholen valt buiten de focus van deze beleidsdoorlichting<sup>85</sup>. In deze paragraaf gaat het om het ondersteunen van de cultuureducatie door het toegankelijker maken van het culturaanbod via de activiteiten van de gesubsidieerde cultuurinstellingen en het gebruik van de cultuurkaart. Het is nog te vroeg om vast te stellen of aan de geformuleerde SMART-doelen over de periode 2013-2016 is voldaan, maar de cijfers over 2013 liggen behoorlijk op schema.

<sup>84</sup> Stichting Digitaal Erfgoed Nederland (DEN), 'Enumerate, De digitale feiten 2013-2014' (juli 2014), pag.20, 22, 33. De cijfers zijn gebaseerd op 83 musea die deelnamen aan de enquête onder erfgoedinstellingen; de cijfers zijn niet onderscheiden naar rijksgesubsidieerde en overige musea.

<sup>85</sup> Recente informatie over de cultuureducatie in het (primair) onderwijs is beschikbaar in het rapport 'Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs & programma Cultuureducatie met kwaliteit (2013-2014)' van Sardes en Oberon (oktober 2014) en in de beleidsbrief Impuls cultuuronderwijs van de minister van OCW (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 216).

Uit een eerste rapportage blijkt dat vrijwel alle BIS-instellingen (92%) en een ruime meerderheid van de door de cultuurfondsen gesubsidieerde instellingen (77%) educatieve activiteiten organiseerden in 2013<sup>86</sup>. Hoe ze dat deden liep uiteen van workshops, lezingen en voorstellingen tot het ontwikkelen van leerlijnen en aanbieden van lespakketten, filmvertoningen, congressen en games. Eveneens deden ze dat voor uiteenlopende doelgroepen, van hele jonge kinderen tot 65-plussers. In totaliteit worden er in 2013 meer activiteiten aangeboden dan in 2010. Ook is het bereik van de activiteiten gegroeid.

Tevens zijn er cijfers beschikbaar over het schoolbezoek aan musea en podiumkunstinstanties in de BIS. In onderstaande tabel wordt zichtbaar dat het schoolbezoek de afgelopen jaren redelijk stabiel blijft. Ten opzichte van 2009 is het aantal schoolbezoeken aan podiumkunsten in 2013 met 10,6% gestegen tot 213.188 en aan musea met 4,8% gestegen tot 420.499. Hiermee maken de schoolbezoeken 6 tot 10% uit van de reguliere bezoeken.

**Tabel: schoolbezoek en regulier bezoek 2009-2013**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Podiumkunsten</b>					
schoolbezoek	192.738	201.570	219.963	225.430	213.188
regulier bezoek	1.764.747	1.988.218	1.727.878	2.148.838	2.280.932
<b>Musea</b>					
schoolbezoek	401.087	414.075	424.512	432.879	462.995
Regulier bezoek	4.865.511	5.324.013	4.778.885	5.207.963	7.954.718

Bron: OCW

Het SMART-doel dat 60% van de VO-leerlingen gebruik maken van de Cultuurkaart VO om deel te nemen aan culturele activiteiten is (net) niet gehaald in schooljaar 2012-2013, maar wel in 2013-2014. De daling van schooljaar 2011 naar schooljaar 2012 hangt samen met het stopzetten van de cultuurkaart in 2012 en de doorstart in 2013 (zie paragraaf 5.2.3).

**Tabel: deelname Cultuurkaart VO**

schooljaar	Aantal deelnemende leerlingen	% deelname
2011-2012	956.073	99,9%
2012-2013	553.489	57,1%
2013-2014	672.145	68,6%

Bron: CJP

In de bestedingen van de Cultuurkaart in de vijf schooljaren (2008-2013) zijn een paar hoofdlijnen te zien. Besteding aan culturele en educatieve dienstverlening is gegroeid van 7% naar 27%. Daarna volgen de podia met 18% in het laatste schooljaar. De besteding aan bioscopen en filmtheaters laat een daling zien, maar blijft de laatste drie jaren redelijk stabiel. Musea zijn iets gegroeid tot 11%. Ten slotte is opvallend dat de Centra voor de Kunsten in het laatste schooljaar een sterke daling laten zien.

### 5.1.6 *Instellingen en kunstenaars zijn minder subsidieafhankelijk*

De SMART-doelen gericht op het behalen van meer eigen inkomsten en op het vergroten van de giften aan cultuur zijn geformuleerd over de looptijd 2013-2016. De cijfers over 2013 tonen aan dat de eigen inkomsten van de meerderheid van de instellingen op schema zitten. Het aandeel giften aan cultuur is in 2013 echter nog niet gestegen.

<sup>86</sup> Sardes en Oberon, Enquête cultuureducatie bij rijksgefinancierde instellingen (april 2015).

De Raad voor Cultuur constateerde in 2012, in zijn beoordeling van de subsidieaanvragen voor de periode 2013-2016, dat de omslag naar een cultuursector die minder afhankelijk is van de overheid in volle gang is. Maar ook dat er nog een wereld te winnen is als het gaat om de toekomstbestendigheid van de ondernemingsplannen<sup>87</sup>.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek 'Bezuinigen op cultuur' de eigen inkomsten van de BIS-instellingen geanalyseerd. De totale eigen inkomsten van de BIS-instellingen zijn in 2013 met 27,7% gestegen ten opzichte van 2011, maar het beeld per deelsector is sterk wisselend.

**Tabel: totale eigen inkomsten BIS-instellingen (bedragen in € mln)**

	2009	2011	2012	2013	Vershil '11-'13
Dans	8,3	8,6	11,4	8,8	2,3%
Theater	9,6	12,6	12,4	9,6	-23,8%
Jeugdgezelschappen	1,1	1,7	1,6	2,1	23,5%
Opera	11,9	10,9	11,9	10,8	-0,9%
Orkesten	26,2	26,9	24,0	35,8	33,1%
Musea	91,1	102,9	114,0	145,5	41,4%
Festivals	9,1	10,4	10,8	10,0	-3,8%
Presentatieinstellingen	1,2	1,6	1,0	1,7	6,2%
<b>Totaal</b>	<b>158,5</b>	<b>175,6</b>	<b>187,1</b>	<b>224,3</b>	<b>27,7%</b>

Bron: opgave OCW, bewerking AR

De Rekenkamer constateert vervolgens dat, ondanks de daling van overheidssubsidies, de totale inkomsten van de BIS-instellingen (subsidie plus eigen inkomsten) met 11,6% zijn gestegen. Dit komt volledig voor rekening van de sectoren musea en orkesten. Dit zijn de sectoren waar de eigen inkomsten het sterkst zijn gestegen. Bovendien is de subsidie in de sector musea niet gedaald. In de andere sectoren zijn de totale inkomsten wel gedaald<sup>88</sup>. Overigens worden de resultaten van de sectoren soms sterk beïnvloed door één of enkele instellingen. Zo springt theater er negatief uit als gevolg van een slechte financiële stand van zaken bij één theater<sup>89</sup>.

De beoogde gemiddelde eigen inkomsten over de periode 2013-2015 bedragen voor de cultuurproducerende instellingen in de BIS minimaal 19,5% en voor de podiumkunstinstellingen en filmfestivals minimaal 23,5%<sup>90</sup>. De cijfers over 2013 tonen aan dat respectievelijk 91% en 94% al op dat niveau zit.

**Tabel: percentage instellingen in de BIS dat EI-norm realiseert**

	gemiddeld 2010/11	2012	2013
Cultuurproducerend (norm 19,5%)	76%	88%	91%
Podiumkunst en festival (norm 23,5%)	76%	91%	94%

Bron: Databank OCW

<sup>87</sup> Raad voor Cultuur, 'Slagen in Cultuur, culturele basisinfrastructuur 2013-2016' (mei 2012), pag.8 en pag.17. Veel instellingen zijn zich bewust van het belang om andere inkomstenbronnen aan te boren en nemen stappen daartoe, maar de financiële posities van veel instellingen zijn kwetsbaar, ambities ten aanzien van publieksbereik en inkomstenwerving zijn onrealistisch hoog en een strategie bij tegenvallende inkomsten ontbreekt vaak.

<sup>88</sup> Bron: Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op cultuur', pag.37

<sup>89</sup> Bron: Bestuurlijke reactie OCW op conceptrapport AR d.d. 29-1-2015, bijlage.

<sup>90</sup> De instapnormen voor de subsidieaanvragen voor de subsidieperiode 2013-2016 bedroegen respectievelijk 17,5% en 21,5%, gemeten over de jaren 2011 en 2012. Deze instapnormen bedragen 19,5% en 23,5% voor de subsidieaanvragen voor de periode 2017-2021, gemeten over de periode 2013-2015. De subsidieaanvrager moet echter aannemelijk kunnen maken dat hij vanaf 2017 respectievelijk minimaal 21,5% en 25,5% aan eigen inkomsten zal realiseren. Bron: Toelichting bij Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016 (pag.14)

De financieringsmix in verschillende sectoren is onderzocht door APE/Rebel<sup>91</sup>. De mix is in 2013 licht veranderd door de daling van de subsidies en de toename van inkomsten en bijdragen van particulieren. Dit neemt niet weg dat de gesubsidieerde instellingen nog steeds voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van subsidie. Hoe deze ontwikkeling zich voortzet zal in de komende jaren worden gemonitord.

**Tabel: ontwikkeling financieringsmix in de verschillende sectoren**

	Subsidies		Opbrengsten		Bijdragen	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Rijksge subsidieerde musea (n=23)	62%	58%	29%	30%	9%	12%
Bredere selectie musea (n=42)	70%	62%	24%	17%	5%	10%
Presentatie-instellingen, BIS-panel (n=6)	85%	77%	12%	21%	4%	2%
Presentatie-instellingen, DZN-panel (n=24)	78%	74%	17%	20%	5%	6%
Podiumkunst, BIS-panel (n=30)	78%	76%	20%	22%	1%	3%
Podiumkunst, FPK-panel (n=49)	64%	62%	33%	34%	4%	4%
Podiumkunst, VSCD-podia (n=130)	44%	43%	48%	50%	7%	7%
Podiumkunst, VNPf-podia (n=49)	29%	28%	60%	60%	12%	12%
Vrije theaterproducenten (n=10)	0%	0%	89%	88%	11%	12%

Bron: APE/Rebel

Het tweejaarlijks onderzoek 'Geven in Nederland' van de Werkgroep Filantropische Studies aan de Vrije Universiteit brengt sinds 1993 de cijfers in kaart over het geefgedrag van individuen, huishoudens, fondsen, bedrijven en kansspelen. De resultaten van de metingen worden telkens twee jaar na het betreffende jaar gepubliceerd. De meest recente studie is uit 2015 en bevat cijfers tot en met 2013<sup>92</sup>. Het aandeel 'Cultuur' in de begunstigde doelen is 6,5% in 2013, dit betekent een bedrag van € 281 miljoen. Dit ligt iets lager dan in 2011: € 293 miljoen (6,9%). Het aandeel cultuur in 1995 was 3,6%, met een bedrag van € 83 miljoen. Ten opzichte van 2009 (€ 454 miljoen) is er echter sprake van een daling van de giften. In de rangorde van begunstigde doelen staat cultuur meestal op de zesde of zevende plaats.

**Tabel: begunstigde doelen 1995-2013 (bedragen x miljoen euro)**

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Totaal	2.279	2.163	3.422	3.615	4.924	4.376	4.559	4.707	4.252	4.356
cultuur	83	87	165	335	610	326	386	453	293	281

Bron: Geven in Nederland 2015

### 5.1.7 *Instellingen trekken meer publiek*

Aan de SMART-doelstelling dat instellingen meer publiek trekken dan in 2012 is met name door de musea voldaan. Hun bezoekersaantallen zijn in 2013 gemiddeld fors gestegen: van 6,2 miljoen in 2012 naar 7,9 miljoen in 2013. Dit komt echter voor rekening van een paar sterke stijgers. Bij 17 van de 28 musea zijn de bezoekersaantallen in 2013 zelfs (licht) gedaald ten opzichte van 2012. De uiteindelijke beoordeling vindt per museum plaats over de gehele subsidieperiode 2013-2016. De jaarcijfers over 2014 worden deze zomer bekend.

Over de periode 2009-2013 zijn de bezoekersaantallen bij de musea gemiddeld met 47% gestegen. Ook dit komt grotendeels voor rekening van drie musea: Rijksmuseum Amsterdam, Nederlands Scheepvaartmuseum Amsterdam en de collectie van het Mauritshuis. Zij zagen hun bezoekersaantallen fors stijgen na een periode van renovatie en verbouwing. In totaal stegen de bezoekersaantallen

<sup>91</sup> APE/Rebel (2014), Economische ontwikkelingen in de cultuursector 2009-2013. Het onderzoek is gebaseerd op panels van instellingen (dus niet de volledige populatie) en omvat niet alleen de rijksge subsidieerde instellingen maar ook een bredere selectie.

<sup>92</sup> Bekkers e.a., 'Geven in Nederland 2015' (2015), pag. 15-20.

bij 18 van de 26 musea die in de periode 2009-2013 vanuit het rijk gesubsidieerd werden<sup>93</sup>.

**Tabel: bezoeken rijks gesubsidieerde musea**

	2009	2011	2013	% stijging 2009-2013
Totaal (26 musea)	5.375.468	5.959.622	7.882.998	47%
waarvan grootste stijgers:				
• Rijksmuseum A'dam	876.453	993.625	2.186.167	149%
• Collectie Mauritshuis	205.678	278.474	959.932	367%
• Scheepvaart A'dam	101.015	176.042	304.937	202%

Bron: Cultuur in beeld 2014

Voor de podiumkunstinstanties is het beeld divers. De bezoekersaantallen aan de BIS-instellingen voor podiumkunsten die zowel in 2013 als in 2012 werden gesubsidieerd zijn licht gestegen: van 2,6 miljoen in 2012 naar 2,7 miljoen in 2013. Er zijn echter geen bezoekersaantallen bekend van de instellingen die in 2012 nog wel rijks gesubsidieerd werden, maar die in 2013 buiten de BIS zijn gevallen. Hiervan hebben inmiddels 17 instellingen hun activiteiten beëindigd<sup>94</sup>. Dit zal waarschijnlijk tot een daling van de bezoekersaantallen in 2013 ten opzichte van 2012 hebben geleid als gekeken wordt naar het totaal van de rijks gesubsidieerde instellingen. Een indicatie daarvoor is de daling van het rijks gesubsidieerde bezoek aan een panel van VSCD-podia: dit is in 2013 met 10,9% afgenomen, terwijl het niet-rijks gesubsidieerde bezoek is gestegen. De totale bezoeken aan deze VSCD-podia zijn daardoor gelijk gebleven<sup>95</sup>. Er lijkt in 2013 dus sprake van substitutie van bezoeken aan rijks gesubsidieerde uitvoeringen naar niet-rijks gesubsidieerde uitvoeringen. Het is nog te vroeg om vast te stellen of deze ontwikkeling zich de komende jaren doorzet.

Binnen de rijks gesubsidieerde podiumkunsten is in 2013 het bezoek aan muziek, festivals en dans gestegen, terwijl het bezoek aan opera, muziektheater en theater is gedaald. Bij 16 van de 38 publieksinstellingen zijn de bezoekersaantallen in 2013 gedaald ten opzichte van 2012.

**Tabel: procentuele ontwikkeling van het bezoek in de sector podiumkunsten**

	2012-2013	2009-2013
Bezoek VSCD-podia (panel)	0,0%	-3,1%
• Rijks gesubsidieerd	-10,7%	-5,9%
• Niet-rijks gesubsidieerd	1,7%	-2,6%
Bezoek VNPF-poppodia (panel)	-4,6%	-3,2%
Bezoek vrije theaterproducenten (panel)	-2,5%	-6,4%
Bezoek rijks gesubsidieerde podiumkunsten (panel)	6,0%	2,3%
• Dans	4,6%	4,4%
• Muziek	19,9%	4,2%
• opera en muziektheater	-3,9%	-5,2%
• theater	-5,5%	1,3%
• festivals	8,0%	14,0%

Bron: APE/Rebel

Als we kijken naar de ontwikkeling van de bezoekersaantallen over de periode 2009-2013 dan is het rijks gesubsidieerde bezoek aan het panel van VSCD-podia

<sup>93</sup> Bron: Cultuur in beeld 2014, pag.162-167. Bij het Mauritshuis dat vanaf april 2012 tot juni 2014 was gesloten zijn de vermelde bezoekersaantallen inclusief bezoeken aan (een deel van) de collectie die was ondergebracht bij het Gemeentemuseum in Den Haag. Bezoeken aan de tentoonstellingen van het deel van de collectie in het buitenland zijn niet meegeteld.

<sup>94</sup> Bron: Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op cultuur', pag.28

<sup>95</sup> Bron: APE/Rebel (2014), pag.94. Omdat er minder rijks gesubsidieerde uitvoeringen zijn is het logisch dat die ook in totaal minder bezoekers trekken.

met 5,9% afgenomen. Dit komt echter grotendeels voor rekening van de daling in 2013. Als we dit namelijk vergelijken met de monitor over de periode 2008-2012 dan was er in die periode nog sprake van een gemiddelde jaarlijkse stijging van het rijksgesubsidieerde bezoek met 6,9%, terwijl het niet-rijksgesubsidieerde bezoek in die periode juist daalde met 6,9%<sup>96</sup>.

### 5.1.8 *Resumé*

Aan de SMART-doelen is tot nu toe grotendeels voldaan. Er zijn positieve adviezen over de kwaliteit, het aanbod is nog steeds divers en geografisch gespreid, de gesubsidieerde instellingen trekken gemiddeld meer publiek en veel instellingen zijn op weg om hun eigen-inkomstennorm te halen. Vrijwel alle BIS-instellingen organiseerden in 2013 educatieve activiteiten en de schoolbezoeken aan musea en podiumkunsten zijn de afgelopen jaren redelijk stabiel.

Toch zijn er ook aandachtspunten. Het aanbod is weliswaar relatief divers en geografisch gespreid, maar in absolute aantallen is het aanbod afgenomen. In totaal is het aantal meerjarig door het Rijk gesubsidieerde instellingen met 32% afgenomen, van 346 in 2009 naar 227 in 2013. En het totale subsidiebudget voor de BIS en cultuurfondsen is afgenomen met ruim 19%. Deze budgetdaling wordt deels gecompenseerd door gestegen eigen inkomsten. Dit geldt met name voor de sectoren musea en orkesten. Mogelijk hebben instellingen waarvan de subsidie is geschrapt met behulp van de frictiekostenvergoeding nog deels in 2013 kunnen doorspelen op hun 'oude niveau'. Eind 2014 was bekend dat 23 van de voormalig rijksgesubsidieerde instellingen gestopt zijn en de rest haar activiteiten vooralsnog zonder rijkssubsidie doorzet. Het aantal rijksgesubsidieerde uitvoeringen op de podia van schouwburgen en concertzalen is in 2013 met ruim 10% afgenomen. De daling van het aantal bezoekers houdt hier gelijke tred mee. De musea vormen een positieve uitzondering: het aanbod is in tact gebleven en de bezoekersaantallen nemen fors toe. Overigens is ook de bezuiniging in deze sector relatief beperkt. Wel moet er nog een flink deel van de museale collectie gedigitaliseerd worden.

Er is een omslag gaande naar een cultuursector die minder afhankelijk is van subsidies, maar bij de beoordeling van de subsidieaanvragen in 2012 waren er twijfels over de toekomstbestendigheid van de ondernemingsplannen. Ondanks de stijgende totale bezoekersaantallen zijn er in 2013 nog vrij veel musea en podiumkunstinstanties met lagere bezoekersaantallen ten opzichte van 2012. Ook is het aandeel giften aan cultuur in 2013 nog niet gestegen.

De geschetste ontwikkeling betreft grotendeels 2013, het eerste jaar na de bezuinigingen op de cultuursector. Het is nog te vroeg om op basis daarvan voor de lange termijn conclusies te trekken.

## 5.2 **Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten**

### 5.2.1 *Subsidieplansystematiek: basisinfrastructuur*

In 2005 en 2006 is het principiële debat gevoerd over de herijking van de toenmalige subsidiesystematiek aan de hand van de beleidsnota 'Verschil maken, Herijking cultuurnotasytematiek'<sup>97</sup>. Na een uitgebreide consultatie van instellingen, bestuurders en rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers uit de culturele sector, luidde de probleemanalyse dat de cultuurnotasytematiek als beheersinstrument voldeed maar, na vijf ronden cultuurnota, als beleidsinstrument 'was verschrompeld tot een verbureaucratiseerde en ontzield procedure'. De systematiek werd steeds meer opgetuigd, dichtgetimmerd en gesloten, alles moest door één deur, de procedure was erg zwaar voor relatief bescheiden budgettaire verschuivingen, er was sprake van versnippering en

<sup>96</sup> Bron: APE/Rebel 2005-2012, pag.46

<sup>97</sup> Ministerie van OCW, beleidsnota 'Verschil maken, Herijking cultuurnotasytematiek', september 2005.

gebrek aan selectiviteit en het cultuurpolitieke debat kwam nauwelijks van de grond. Alternatieven werden verkend en met de Kamer besproken, waaronder het Engelse model van de Arts Council<sup>98</sup>. De daaropvolgende herijking leidde tot de introductie van de basisinfrastructuur, met een beperkt aantal meerjarig door OCW gesubsidieerde instellingen, en een opener systeem door de overdracht van subsidies aan de cultuurfondsen, met meer diversiteit in fondsregelingen en toegankelijk voor nieuwe initiatieven. Dit werd voor het eerst toegepast in de subsidieplanperiode 2009-2013.

In 2010 is deze nieuwe systematiek geëvalueerd<sup>99</sup>. Over het algemeen was het oordeel positief en draagt de nieuwe systematiek voor een groot deel bij aan de geformuleerde doelen. De kanttekeningen in de evaluatie hebben met name betrekking op de afstemming met gemeenten en provincies en op resterende onzekerheden bij culturele instellingen. En het was toen nog te vroeg om te beoordelen of de nieuwe systematiek uiteindelijk meer recht doet aan de verscheidenheid aan instellingen.

In dezelfde periode heeft de Raad voor Cultuur een advies uitgebracht over de invoering van de nieuwe systematiek<sup>100</sup>. De raad concludeerde dat de nieuwe systematiek een verbetering lijkt te zijn ten opzichte van de oude cultuurnota. De basisinfrastructuur maakt duidelijk welke functies noodzakelijkerwijze vervuld moeten worden en zorgt voor meer helderheid. Tevens kan het cultuurbeleid meer dan vroeger inzet worden van het politieke debat. Nog te realiseren verbeterpunten waren het verkorten van de procedure, het optimaliseren van de subsidieregeling, de integrale beoordeling van langjarig gesubsidieerde instellingen en het samenspel met andere overheden. Een definitief oordeel was volgens de raad pas mogelijk als blijkt hoe de BIS in de praktijk werkt.

In 2011 heeft de Raad voor Cultuur positief geadviseerd over de aanpassing van de Wet op het specifiek cultuurbeleid waarin het langjarig subsidieperspectief voor aangewezen instellingen komt te vervallen<sup>101</sup>. Het subsidiesysteem wordt hierdoor flexibeler. Vervolgens heeft de raad geadviseerd over de invulling van de bezuinigingen en de nieuwe culturele basisinfrastructuur 2013-2016. Dit leidde tot de opbouw van een nieuwe kleinere BIS, uitgaande van een sectorale ketenbenadering<sup>102</sup>.

In de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016 zijn de beoordelingscriteria voor de subsidieaanvragen omschreven: kwaliteit, ondernemerschap, publieksbereik, educatie en geografische spreiding. Tevens zijn diversiteit en geografische spreiding gespecificeerd naar aantallen per deelsector en regio. De aanvragen zijn in 2012 door de raad beoordeeld op de criteria uit de subsidieregeling<sup>103</sup>. De raad heeft voor zijn advisering gebruik gemaakt van commissies die zijn samengesteld uit deskundigen (*peers*), met aanvullende analyses door experts op het gebied van ondernemerschap en educatie & talentontwikkeling, en informatie uit rapporten over het functioneren van instellingen in de periode 2009-2012. Over de vormgeving van de subsidieregeling constateert de raad dat deze nodeloos inflexibel is en dat meer maatwerk is gewenst en meer afstemming met fondsen en lokale overheden.

De mate waarin de doelen met behulp van dit instrumentarium zijn bereikt is beschreven in paragraaf 5.1. Zoals daar is aangegeven wordt aan de SMART-doelen tot nu toe grotendeels voldaan, maar zijn er ook aandachtspunten: sectoren en instellingen met een dalend aanbod en dalende bezoekersaantallen.

<sup>98</sup> Beleidsbrief OCW, 'Verschil Maken: herijking cultuurnotasytematiek' (d.d. 2 juni 2006).

<sup>99</sup> DSP-groep, 'Verschil maken, een terugblik', evaluatie subsidiesystematiek OCW (maart 2010).

<sup>100</sup> RvC, 'Advies evaluatie subsidiesystematiek' (maart 2010).

<sup>101</sup> RvC, 'Advies Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en enkele andere wetten' (september 2011).

<sup>102</sup> RvC, 'Noodgedwongen keuzen', Advies bezuiniging cultuur 2013-2016 (april 2011), pag.13, 21 en 44.

<sup>103</sup> RvC, 'Slagen in cultuur', culturele basisinfrastructuur 2013-2016 (mei 2012), o.a. pag. 15-20



In de Cultuurverkenning 2014 constateert de raad dat het cultuurbeleid een steeds betere empirische basis krijgt via de onderzoeken van SCP en de publicatiereeksen 'Cultuur in Beeld' (OCW) en 'De Cultuurindex' (Boekmanstichting/SCP). Door de oogzichten heen bekeken is Nederland een land met een levendige kunstpraktijk, met ogenschijnlijk veel diversiteit, spreiding en participatie. Cultuurbeleid maakt dat in vele opzichten mogelijk. Maar zoals bij een brug of gebouw aan de buitenkant niet te zien is hoe sterk de constructie nog is, zo is er van een afstand niet te zien dat het cultuurbeleid voor een aantal fundamentele uitdagingen staat: stijgende verborgen werkloosheid, nieuwe stedelijke uitdagingen, afbreuk van traditionele verdienmodellen en veranderingen in voorkeuren en samenstelling van publiek. Daarnaast constateert de raad dat de subsidiekaders steeds specifiek en de prestatie-eisen steeds preciezer worden, hetgeen in contrast staat met de benodigde flexibiliteit in regelgeving<sup>104</sup>.

### 5.2.2 *Subsidieplansystematiek: cultuurfondsen*

De cultuurfondsen zijn ontstaan bij de verzelfstandiging van onderdelen van het rijksbeleid in de jaren 90. Een belangrijk argument voor cultuurfondsen als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is dat de artistieke beoordeling, die met het subsidiëren van cultuur verbonden is, onafhankelijk van politieke voorkeuren plaatsvindt. Het instellingscriterium voor de onafhankelijke subsidiebeoordeling is recent herbevestigd in rijksbreed onderzoek naar zbo's<sup>105</sup>.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, heeft de herijking van de cultuurnotasystematiek ook gevolgen gehad voor de cultuurfondsen in de periode 2007 tot 2013. De fondsen zijn gefuseerd en herschikt tot vijf sectorale fondsen (podiumkunsten, letteren, film, beeldende kunst & erfgoed en creatieve industrie) en één bovensectoraal fonds voor de cultuurparticipatie. Er zijn subsidierelaties overgeheveld van OCW naar de fondsen. En vrijwel alle fondsen hebben recent hun subsidierelaties en activiteitenprogramma's herzien.

In 2014 zijn de huidige zes cultuurfondsen beoordeeld door een onafhankelijke visitatiecommissie<sup>106</sup>. Het algemene oordeel over hun functioneren is positief. Het beleid dat zij voeren is in lijn met de aan hen opgelegde kaders, zij beoordelen aanvragen en bezwaarschriften zorgvuldig, werken actief aan kwaliteitsbeleid via evaluaties, betrekken hun *stakeholders* in toenemende mate bij beleidsontwikkeling en uitvoering, hun bedrijfsvoering is op orde en de fondsmedewerkers zijn betrokken en gemotiveerd. De commissie vindt dit een prestatie gezien de context waarin de fondsen de afgelopen jaren hebben gewerkt. Deze werd gedomineerd door de economische crisis, bezuinigingen op cultuur met grote gevolgen voor de hele cultuursector, het verdwijnen van de sectorinstituten, nieuwe taakstellingen en het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe (uit fusie ontstane) werkorganisaties. De commissie doet een aantal aanbevelingen:

- intensiveren en versterken van de samenwerking tussen de fondsen;
- gezamenlijk borgen van genre- en disciplineoverstijgende aanvragen;
- vergroten van het inzicht in de cultuurmaatschappelijke uitkomsten van de fondsen (output);
- en diverse organisatiegerichte aanbevelingen (toepassing Governance Code Cultuur en Code culturele diversiteit, agenderen integriteitsthema's, personeelsvertegenwoordiging, streefcijfers klanttevredenheid, strategisch communicatiebeleid).

Ten aanzien van de effectiviteit van de cultuurfondsen constateert de visitatiecommissie dat de programma's van de fondsen tijdig geëvalueerd en gevisiteerd worden, maar dat niet altijd duidelijk is wat de conclusies zijn voor het

<sup>104</sup> RvC, 'De Cultuurverkenning' (juni 2014), o.a. pag.8 en pag.41-42

<sup>105</sup> De Leeuw (ABDTopconsult), 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's' (2013)

<sup>106</sup> Lückcrath-Rovers e.a., 'Rapport visitatiecommissie cultuurfondsen 2014' (december 2014).

beleid en wat het maatschappelijk effect is<sup>107</sup>. Inmiddels wordt er wel gewerkt aan indicatoren voor effectmeting, maar het is nog te vroeg voor resultaten. De kritiek in 2010 van de vorige visitatiecommissie dat er onvoldoende inzicht is in de cultuurmaatschappelijke output van de fondsen, is nog steeds van kracht. Verbetering is mogelijk door het SMART formuleren en borgen van streefwaarden, zowel ten aanzien van strategische beleidsdoelstellingen als organisatiedoelstellingen<sup>108</sup>.

De afgelopen jaren zijn diverse subsidieregelingen van de cultuurfondsen geëvalueerd. Hieronder volgen enkele capita selecta:

- Regeling cultuurparticipatie 2009-2012 (FCP)<sup>109</sup>: de regeling heeft aan meerdere programmaliijnen een impuls gegeven, maar onduidelijk blijft in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. De regeling was te abstract, complex en onduidelijk en is inmiddels vervangen door een nieuwe regeling.
- Plusregeling cultuurparticipatie 2009-2012 (FCP)<sup>110</sup>: de regeling heeft in ruime mate voldaan aan de behoeften van de aanvragers en was essentieel om projecten te realiseren: honderden initiatieven (met 300.000 actieve participanten en 2 miljoen toeschouwers en bezoekers), waarvan bij ongeveer de helft sprake is van blijvende invloed.
- Regeling 'Muziek in ieder kind' 2009-2012 (FCP)<sup>111</sup>: de hoofddoelstelling, te weten het laagdrempelig aanbieden van muziekeducatie, is gehaald (via projecten zijn 30.000 leerlingen bereikt en via flankerend beleid 43.000). De drempel naar binnenschoolse muziekeducatie is verlaagd, maar de structurele inbedding in het onderwijs is een lastig punt vanwege kosten en andere prioriteiten op school.
- Programmeringsregeling 2011-2013 (FPK)<sup>112</sup>: de regeling is effectief; het is een unieke bouwsteen in het cultuurlandschap die verschraving tegengaat, bijdraagt aan talentontwikkeling, verbetering van het aantal voorstellingen, het aantal bezoekers en de samenstelling van het publiek. Het is gewenst om in de toekomst te blijven zoeken naar een goede balans tussen de criteria kwaliteit, spreiding en diversiteit.
- Productie- en compositiesubsidies 2011-2014 (FPK)<sup>113</sup>: de productieregeling draagt effectief bij aan kwalitatief hoogwaardig aanbod van podiumkunsten: de subsidie komt ten goede aan de 'drivers' voor artistieke kwaliteit, ondersteunt een divers aanbod en faciliteert de laboratoriumfunctie. De doelstellingen van de compositiesubsidies worden deels bereikt: anders waren er minder (professionele) composities, maar er zijn ook composities van matige kwaliteit.
- Regeling Veiligheidszorg erfgoedinstellingen 2011-2013 (MF)<sup>114</sup>: de regeling was succesvol; er hebben veel specifieke doelgroepen deelgenomen (kerken, Caraïbische instellingen) en in totaal zijn ongeveer 150 instellingen bereikt. De regeling heeft een grote hefboomwerking: met relatief weinig middelen is vaak al een grote verbetering in de veiligheidszorg gerealiseerd. Een zorgpunt voor de effectiviteit op de langere termijn is de borging van de opgedane kennis en de aandacht voor het thema.
- Regeling Beurzen praktijkverdieping 2013-2014 (MF)<sup>115</sup>: de regeling functioneert in grote lijnen goed, de kunstenaars zijn tevreden over de opleiding die ze volgen en de instellingen leveren behoorlijk 'waar voor hun geld'. Enige verandering in de vastgestelde verdeling van opleidingsplaatsen kan voordelen opleveren voor de optimale plaatsing van kunstenaars.

<sup>107</sup> Visitatierapport 2014 over Fonds Cultuurparticipatie (pag.37/38), Fonds Podiumkunsten (pag.43/44), Mondriaan Fonds (pag.50), Filmfonds (pag.55/56), Letterenfonds (pag.61-63) en Stimuleringsfonds CI (pag.69/70).

<sup>108</sup> Visitatierapport 2014, pag.19-20.

<sup>109</sup> Panteia, 'Evaluatie Regeling cultuurparticipatie 2009-2012' (april 2012), pag.5-7.

<sup>110</sup> BART, 'Plussen en minnen; eindrapportage over een evaluatieonderzoek naar de Plusregeling Cultuurparticipatie 2009-2012' (april 2012), pag.2-5.

<sup>111</sup> Barth e.a., 'Verslag van de visitatiecommissie Muziek in ieder kind' (april 2013), pag.23-29.

<sup>112</sup> KWINK Groep, 'Evaluatie Programmeringsregeling FPK' (december 2013), pag.8-12.

<sup>113</sup> KWINK Groep, 'Evaluatie Productie- en Compositiesubsidies FPK' (oktober 2014), pag.6-7

<sup>114</sup> Panteia, 'Veiligheidszorg bij erfgoedinstellingen, Evaluatie van de tweede subsidieperiode' (januari 2014), pag.5-7

<sup>115</sup> Panteia, 'De juiste kunstenaar op de juiste plek?', Evaluatie van de regeling Beurzen praktijkverdieping' (2014), samenvatting

We hebben geen recente evaluaties aangetroffen van de subsidieregelingen van het Filmfonds, Letterenfonds en Fonds Creatieve Industrie. Wel zijn er verantwoordingen van deze fondsen over het gebruik van de regelingen en de toegekende subsidies.

### 5.2.3 *Ondersteunen cultuureducatie: prestatieafspraken BIS, Cultuurkaart, subsidieregeling FCP*

#### *Prestatieafspraken BIS-instellingen*

De Raad voor Cultuur heeft de subsidieaanvragen van de BIS-instellingen voor de periode 2013-2016 beoordeeld en is over het algemeen positief over de aandacht die zij in hun aanvragen aan cultuureducatie besteden. Dit is een goede ontwikkeling ten opzichte van vorige subsidieperioden. De culturele instellingen willen de relatie met het onderwijs substantieel intensiveren en de ambities daarbij zijn hoog. Instellingen willen bijvoorbeeld het leerlingenbereik met 50% laten groeien. Er is echter niet altijd een vertaling gemaakt naar het educatiebeleid en de personele inzet en gereserveerde middelen zijn niet in lijn met het hoge ambitieniveau. Bovendien beschikken de scholen zelf over een beperkt budget en moeten cultuureducatie inpassen in het onderwijscurriculum. De vraag is dan ook of het aanbod van de cultuurinstellingen daadwerkelijk door de scholen zal worden afgenomen. De raad acht het realiteitsgehalte van de plannen daarom beperkt<sup>116</sup>.

Tevens heeft in 2012 een extern onderzoek plaatsgevonden naar cultuureducatie in de BIS-aanvragen 2013-2016 en de verschillen met de periode 2009-2012<sup>117</sup>. In 96% van de gehonoreerde aanvragen blijkt aandacht voor cultuureducatie. Een tiental instellingen loopt voorop en de helft van de instellingen heeft cultuureducatie een stevige plek gegeven binnen de organisatie. Gemiddeld geven de podiumkunstinstanties in 2009 42 schoolvoorstellingen per jaar en er zijn plannen om dit uit te breiden naar 78 in 2013 en 91 in 2016. Deze vinden zowel in de standplaats, als in de regio, als in de rest van Nederland plaats. Ook het aantal lessen en workshops wordt uitgebreid. De instellingen bereikten in 2009 gemiddeld 8.937 leerlingen per instelling. Er zijn plannen om dit te laten groeien naar 13.000 leerlingen in 2016. De cultuurinstellingen hebben in 2009 gemiddeld 1,5 fte gereserveerd voor educatie (9,1%). Dit wordt langzaam uitgebreid naar 2,3 fte in 2016 (11,1%).

Als deze ambities ook gerealiseerd worden, dan is het beleid succesvol. Er is een monitor opgezet om de gerealiseerde educatie-activiteiten van de BIS-instellingen in de periode 2013-2016 in beeld te brengen. Uit de eerste resultaten op basis van een enquête blijkt dat 92% van de BIS-instellingen in 2013 educatieve activiteiten heeft georganiseerd en dat er in totaliteit in 2013 meer activiteiten zijn aangeboden dan in 2010 (zie paragraaf 5.1.5).

#### *Cultuurkaart*

In de Rijksbegroting van het jaar 2012 gold de Cultuurkaart voorgezet onderwijs als instrument om de deelname van kinderen en jongeren aan cultuur te vergroten, met een budget van € 15,5 miljoen per jaar, waarvan € 2,7 miljoen voor uitvoeringskosten. In 2012 is de uitvoeringsovereenkomst voor de Cultuurkaart stopgezet, in uitvoering van het regeerakkoord Rutte I. Wel is er nog een projectsubsidie van € 600.000 beschikbaar gesteld voor de doorstart Cultuurkaart in het schooljaar 2012-2013, op voorwaarde dat Stichting CJP de rest van de kosten bij elkaar kan brengen. In dat jaar hebben private partijen eenmalig meegefinancierd en hebben stichting CJP, scholen en culturele instellingen afspraken gemaakt over eigen bijdragen. In het regeerakkoord Rutte

<sup>116</sup> RvC, 'Slagen In Cultuur, culturele basisinfrastructuur 2013-2016', pag.18-19.

<sup>117</sup> De Grauw e.a., 'Totaalanalyse aanvragen BIS op het gebied van cultuureducatie en talentontwikkeling' (oktober 2012). Nadere informatie over de conclusies staat op pag.27-38 van dit rapport.

II is opgenomen dat de Cultuurkaart behouden zou blijven. Er is ook langjarige financiering gevonden, € 4,9 miljoen voor de komende 10 jaar. Dit bedrag is dan alleen bedoeld voor financiering van culturele activiteiten, niet voor de uitvoeringskosten. Met ingang van het schooljaar 2015/16 komt er ook een Cultuurkaart MBO.

De gerealiseerde deelname aan culturele activiteiten met behulp van de cultuurkaart wordt jaarlijks gemonitord door CJP en is beschreven in paragraaf 5.1.5. De doelstelling voor schooljaar 2013-2014 is gehaald. In 2015-2016 vindt een evaluatie van het instrument plaats.

#### *Subsidieregeling Fonds voor Cultuurparticipatie*

In de periode 2009-2012 ondersteunde het Fonds voor Cultuurparticipatie de cultuureducatie via de subsidieregeling cultuurparticipatie die was gericht op initiatieven van provincies en gemeenten. Die regeling is in 2012 geëvalueerd<sup>118</sup>. De belangrijkste conclusies waren dat de regeling aan meerdere programmalijnen een impuls heeft gegeven, waarbij vooral cultuureducatie voortvarend is opgepakt. De vraag of deze impuls heeft geleid tot het bereiken van de doelstellingen van de regeling kan echter niet worden beantwoord omdat deze doelstellingen erg algemeen waren geformuleerd en er veel decentrale beleidsvrijheid was. Weliswaar zijn op lokaal niveau succesvolle initiatieven ontwikkeld, maar de kennis hierover blijft vaak beperkt tot de eigen gemeente of provincie. Er is vooral ingezet op verankering van het beleid in het onderwijs en het afstemmen van aanbod op de vraag, in plaats van andersom. In sommige regio's en bij sommige onderwijsinstellingen loopt dit goed; in andere wordt cultuureducatie nog te weinig geïntegreerd in het onderwijsbeleid.

In 2012 is er een nieuw programma opgesteld, gebruik makend van de inzichten uit de evaluatie: *Cultuureducatie met kwaliteit*. Dit programma richt zich in belangrijke mate op de cultuureducatie op de scholen, hetgeen buiten de focus van deze doorlichting valt. Tot het programma behoort ook de matchingsregeling *Cultuureducatie met kwaliteit* van het Fonds Cultuurparticipatie. Deze regeling stimuleert de cultuureducatie door subsidies beschikbaar te stellen aan meerjarige activiteiten van culturele instellingen en scholen die samenwerken aan de kwaliteit van het cultuuronderwijs. Voorwaarde voor financiering door het fonds is dat een gemeente of provincie ook bijdraagt aan het project. Er is een monitor ingericht en in het voorjaar van 2015 vindt er een landelijke tussentijdse evaluatie van de matchingsregeling plaats.

#### *5.2.4 Tonen museale collectie: digitalisering en indemniteitsregeling*

##### *Digitalisering*

Het tonen van de museale collectie wordt gestimuleerd via de BIS-subsidie voor de publieksfunctie en het beheer van de collectie (zie paragraaf 5.2.1) en via de prestatieafspraken over publieksbereik (zie paragraaf 5.2.5). De musea kunnen de BIS-subsidie tevens kunnen inzetten voor digitalisering van hun collectie. Tevens ondersteunt de stichting Digitaal Erfgoed Nederland (DEN) de duurzame beschikbaarheid van digitaal cultureel erfgoed en de samenwerking van erfgoedinstellingen in digitale infrastructuren. DEN draagt het belang van digitaal erfgoed uit, monitort de Nederlandse digitaliseringsactiviteiten en draagt via diensten en advies bij aan opleidingen, projecten en samenwerkingsverbanden<sup>119</sup>.

##### *Indemniteitsregeling*

De garantstelling van het Rijk voor schade of verlies tot de eerste 30% van de verzekerde waarde (indemniteitsgarantie) van kunstwerken in bruikleen, verlaagt de verzekeringskosten van musea. Het risico is ook te verzekeren op de markt, maar de kosten zijn dan hoger, waardoor er minder budget voor

<sup>118</sup> Panteia, 'Evaluatie Regeling cultuurparticipatie 2009-2012' (april 2012), pag. 6-8 en pag.35.

<sup>119</sup> In het jaarverslag 2014 van DEN is een overzicht opgenomen van de diverse activiteiten en projecten.

tentoonstellingen overblijft. Daarnaast blijkt dat een indemniteitsgarantie ook als internationaal keurmerk fungeert: buitenlandse publieke en private eigenaren van museale objecten hechten aan de garantstelling vanuit het Rijk. Risicobeheersende maatregelen betreffen ondermeer dat alleen erkende musea een aanvraag mogen doen op de indemniteitsregeling bij de Rijksdienst Cultureel Erfgoed die deze aanvraag, mede op de aanwezigheid basis van een risico-inventarisatie en -analyse, toetst. In de jaren 2008 tot en met 2012 hebben musea voor in totaal 53 tentoonstellingen gebruik gemaakt van deze regeling. De premiebesparing voor de musea bedroeg vanaf 2008 tot en met 2012 in totaal bijna € 2,2 miljoen.<sup>120</sup>

Het garantieplafond bedraagt € 300 miljoen. Met een aantal musea wordt gekeken hoe de regeling efficiënter kan worden toegepast, zodat er aan meer musea indemniteit kan worden verleend. In de Erfgoedbalans (2016) zal de aanpassing van de regeling worden geëvalueerd. Het doel is om de huidige regeling zodanig aan te passen dat de ruimte van € 300 miljoen efficiënter benut kan worden, zodat meer musea gebruik kunnen maken van de regeling dan nu het geval is, tegen een zo hoog mogelijke korting op de verzekeringspremie.

#### 5.2.5 *Vermindering subsidieafhankelijkheid: eigen-inkomsteneis, norm publieksbereik, programma Ondernemerschap en Geefwet*

##### *Eigen-inkomsteneis (EI)*

De EI-eis is geïmplementeerd. In de subsidieregeling is een eigen inkomstennorm van 17,5% opgenomen die als subsidievoorwaarde geldt. Voor podiumkunstinstanties en filmfestivals is dit 21,5%. In de toelichting op de regeling wordt voor 2017 een algemene instapnorm van minimaal 19,5% voorzien, en 23,5% voor podiumkunsten en filmfestivals, gemeten over de periode 2013-2015. Daarna gevolgd door een EI-norm van respectievelijk 21,5% en 25,5% in de subsidieperiode 2017-2020<sup>121</sup>.

De fondsen beoordelen eveneens de eigen inkomsten en het verdienmodel van de instellingen en de kunstenaars, maar hanteren daarbij soms andere formules:

- Fonds Podiumkunsten: een eigeninkomstenquote van minimaal 20/100ste (van de totale baten).
- Fonds Cultuurparticipatie: van belang is dat de aanvraag blijk geeft van een visie of strategie op het behalen en vergroten van de eigen inkomsten (niet alleen directe publieksinkomsten, maar ook andere inkomsten, zoals bijvoorbeeld van donateurs, vriendenstichtingen, sponsoring, etc.).
- Fonds Creatieve Industrie: de adviescommissie neemt alleen een aanvraag in behandeling indien over de afgelopen drie jaar de instelling 20% cofinanciering heeft gegenereerd op de projectkosten of activiteitenlasten
- Mondriaan Fonds: indien de aanvraag gezamenlijk met een kunstenaar wordt ingediend dient de financiële bijdrage die de aanvrager levert in een aanvaardbare verhouding te staan tot de bijdrage van het fonds. In de toelichting bij het aanvraagformulier is het minimale bedrag van de bijdrage en de hoogte van de eigen bijdrage genoemd.
- Filmfonds (festivals): filmfestivals dienen een evenwichtige verhouding te hebben tussen kosten, gevraagde bijdrage, recette en publieksbereik (festival wordt (mee)gefinancierd door private en publieke (inter)nationale partners).
- Letterenfonds: in de aanvraag dient aannemelijk te zijn gemaakt dat de aanvrager in 2013 en 2014 minimaal 20% eigen inkomsten gaat behalen.

Het realiseren van de EI-norm is beschreven in paragraaf 5.1.6. Op basis van de cijfers over 2013 zit de meerderheid van de instellingen op schema.

<sup>120</sup> Ministerie van Financiën, 'Risicoregelingen in beeld', pag.29.

<sup>121</sup> Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016, pag.14.

### *Norm publieksbereik*

Vanaf 2013 is voor alle BIS-instellingen het aantal voorgenomen bezoeken aan de instelling als prestatie-eis in de subsidiebeschikking opgenomen. Dit wordt gemonitord via de beoordeling van de jaarverantwoordingen.

Het publieksbereik is beschreven in paragraaf 5.1.7. Daaruit blijkt dat de totale bezoekersaantallen in 2013 zijn toegenomen, maar dat er in 2013 ook vrij veel musea en podiumkunstinstanties zijn met dalende bezoekersaantallen. Het gaat hier om het eerste jaar; het realiseren van de norm voor publieksbereik wordt gemeten over de gehele subsidieplanperiode 2013-2016.

### *Programma Ondernemerschap*

Een analyse van benodigd beleid heeft (ex ante) plaatsgevonden in overleg met nationale en internationale experts, afgevaardigden en professionals in de cultuursector en de filantropische sector. Ook private fondsen, goededoelenloterijen, het bedrijfsleven, de wetenschap, de bancaire sector, fiscalisten, notarissen en andere overheden zijn geraadpleegd. Daarnaast heeft in april 2012 een internetconsultatie plaatsgevonden.<sup>122</sup>

Het programma Ondernemerschap Cultuur bestaat uit vier onderdelen:

- Het Leiderschapsprogramma cultuur dat in de zomer van 2013 is gestart. De eerste leergang had 20 deelnemers, de tweede 40. Er zijn tot nu toe veel meer gegadigden dan beschikbare plaatsen. De deelnemers zijn overwegend positief. Een evaluatie volgt in 2015.
- De communicatiestrategie 'Cultuur, Daar geef je om' die is gelanceerd in augustus 2012 en geëindigd in december 2014. Deze was vooral gericht op de culturele instellingen om hen te inspireren, informeren en mobiliseren. Ook is er een online platform ontwikkeld ([www.daargeefjeom.nl](http://www.daargeefjeom.nl)) gericht op ondersteuning bij fondsenwerving.
- De coachingstrajecten die begin 2014 zijn begonnen. Een eerste evaluatie volgt in 2015.
- De ondersteuning van individuele makers bij het opbouwen van de beroepspraktijk. Dit onderdeel komt tot uitvoering via een projectsubsidie aan Cultuur en Ondernemen.

De uitvoering van het programma Ondernemerschap Cultuur wordt gemonitord door een stuurgroep bestaande uit zes externe experts. De effecten van het programma zijn op outcome-niveau moeilijker te meten. De looptijd van de verschillende acties is beperkt (tot en met 2017), terwijl de effectiviteit pas op langere termijn duidelijk wordt. Daarbij spelen ook andere aspecten een rol, zoals de invloed van de economische crisis op de geefcultuur en de ontwikkeling van het ondernemerschap van culturele instellingen en kunstenaars. Het carrièreverloop van deelnemers aan het leiderschapsprogramma zou een indicator kunnen zijn voor de effectiviteit van dit programmaonderdeel, maar ook deze benadering vraagt om een meerjarige aanpak.

Bij de start van de subsidieplanperiode is een meta-analyse van het ondernemerschap gemaakt op basis van de goedgekeurde BIS-aanvragen<sup>123</sup>. Deze meta-analyse dient als kader om het niveau van ondernemerschap bij de instellingen in kaart te brengen en te monitoren. Hieruit blijkt dat ondernemerschap herkenbaar aanwezig is in het grootste deel van de aanvragen, maar dat tegelijkertijd de vertaling van deze visie in de praktijk op een aantal cruciale onderdelen ontbreekt (zoals risicomanagement en governance). Er zijn grote verschillen in de mate waarin ondernemingsplannen zijn uitgewerkt en ambities zijn onderbouwd. Het realiteitsgehalte van sommige aanvragen lijkt beperkt volgens de analyse uit 2012.

<sup>122</sup> Rapport commissie Cultuurprofijs, Reactie minister Plasterk op rapport commissie cultuurprofijs, Rapport NIBIS-werkgroep

<sup>123</sup> KWINK/Rebel, 'Meta-analyse ondernemerschap' (september 2012), pag.21-24.

De Raad voor Cultuur constateert dat de meeste instellingen zich ervan bewust zijn dat ze hun verdienmodel moeten verbreden, maar er is nog een stap te maken in het ondernemerschap<sup>124</sup>. Dit beeld wordt bevestigd door de beoordeling van subsidieaanvragers door de cultuurfondsen<sup>125</sup>.

### Geefwet

In 2009 is door het ministerie van Financiën een evaluatie uitgevoerd naar het gebruik en de effectiviteit van de fiscale faciliteit voor giften<sup>126</sup>. Dit onderzoek ging niet specifiek over giften aan cultuur, maar over alle giften aan charitatieve, kerkelijke, levensbeschouwelijke, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen. De conclusie op grond van dit onderzoek is dat het gevonden effect van de fiscale faciliteit op het aantal mensen dat een gift doet of op de hoogte van de gift statistisch niet significant is (d.w.z. er is een kans dat het gevonden effect op toeval berust). Het onderzoek kan ook niet uitsluiten dat het loutere feit van de aftrekbaarheid wel van invloed kan zijn op de bereidheid van het doen van giften.

Met ingang van 1 januari 2012 is de Geefwet in werking getreden die tot en met 2017 giften aan kunst en kunstenaars fiscaal aantrekkelijker maakt voor particulieren. De giftenaftrek bevat nu een *multiplier* voor giften aan cultuur, waardoor de donateur aan cultuur meer mag aftrekken dan hij gegeven heeft. Giften aan een culturele instelling met de ANBI-status (algemeen nut beogende instelling) mogen onder bepaalde voorwaarden bij de belastingaftrek met 25% verhoogd worden. Ook zijn er fiscale voordelen voor giften door bedrijven aan culturele ANBI's. Op de website [www.daargeefjeom.nl](http://www.daargeefjeom.nl) is daartoe de Geefwijzer en een informatiefolder opgenomen.

De Raad voor Cultuur constateerde in de Cultuurverkenning 2014 echter dat het beeld over de private financiering allerminst positief is. De (nasleep van de) economische crisis, de toon van het politieke debat in de afgelopen jaren en de terugtrekkende overheid trekken potentiële sponsoren en particulieren bepaald niet naar de cultuursector. Stimuleringsmaatregelen als de Geefwet hebben dit nog niet kunnen compenseren. De particuliere giften nemen af, maar mecenaat en crowdfunding lijken wel iets te groeien<sup>127</sup>.

In het tweejaarlijkse onderzoek 'Geven in Nederland' (GIN) is in 2015 speciaal aandacht besteed aan het geefgedrag van huishoudens, bedrijven en vermogende particulieren en gebruik van de Geefwet in 2013. Het is echter nog te vroeg om het effect van de multiplier in de Geefwet te bepalen. Hoewel de Geefwet per 1 januari 2012 werd ingevoerd, gaf de Europese Commissie pas in maart 2013 goedkeuring voor de multiplier voor giften aan cultuur. Veel culturele instellingen hebben gewacht met promotie van de Geefwet tot deze goedkeuring was gegeven. In het kalenderjaar 2013, het jaar waarover in GIN2015 wordt gemeten, zal het geefgedrag naar verwachting nog niet sterk veranderd zijn. Van alle huishoudens gaf in 2013 11% aan cultuur, evenveel als in 2011. Vermogende Nederlanders geven vaker aan cultuur (36% van de huishoudens) en geven meer dan het gemiddelde huishouden (mediane gift € 100, tegenover € 8). Het aantal vermogende particulieren dat zegt in het komende jaar meer te gaan geven aan cultuur ligt lager dan het aantal dat zegt minder te gaan geven. De multiplier zou

<sup>124</sup> RvC, 'Slagen in Cultuur, culturele basisinfrastructuur 2013-2016' (mei 2012), pag.17

<sup>125</sup> Fonds Podiumkunsten: gemiddeld doen de aanvragers het op ondernemerschap goed; wel is er op onderdelen sprake van grote onderlinge verschillen (bron: FPK, 'Algemene inleiding meerjarige activiteitensubsidies 2013-2016'). Stimuleringsfonds CI: uit de aanvragen spreekt steeds meer een ondernemende attitude; aanvragers slagen er in coalities te initiëren en daarmee 70-80% cofinanciering te genereren (bron: SCI, 'Jaarverantwoording 2013', pag.8). En Mondriaan Fonds startte in 2013 een succesvolle regeling Opdrachtgeverschap gericht op vraaggestuurde initiatieven waarbij het maken van beeldende kunst nadrukkelijk wordt verbonden aan het tonen ervan; in sommige gevallen wordt het werk door de opdrachtgever aangekocht (bron: MF, 'Bestuursverslag 2013', pag.3).

<sup>126</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123 IXB, nr.9.

<sup>127</sup> RvC, 'De cultuurverkenning 2014' (juni 2014), pag.19.



daarin verandering kunnen brengen. Onder de vermogende huishoudens die aan cultuur geven, blijkt de kennis over de multiplier samen te hangen met de geefintentie. Voorlichting over de multiplier kan het aantal giften aan culturele instellingen en de hoogte ervan vergroten<sup>128</sup>.

## 5.2.6 *Resumé*

De subsidieplansystematiek is principieel herzien met de introductie van de BIS en de overdracht van subsidierelaties naar de cultuurfondsen in de planperiode 2009-2012. Dit is tussentijds geëvalueerd in 2010, met overwegend een positief oordeel. Daarna is er, mede ten gevolg van bezuinigingen, een nieuwe kleinere BIS opgezet in de subsidieplanperiode 2013-2016. Het instrumentarium draagt effectief bij aan de geformuleerde SMART-doelen, maar er zijn ook aandachtspunten: sectoren en instellingen met een dalend aanbod en dalende bezoekersaantallen.

In de periode 2007-2013 zijn cultuurfondsen gefuseerd en hebben ze nieuwe subsidieregelingen en activiteiten ontwikkeld, mede op basis van de evaluaties van de afzonderlijke fondsregelingen. De visitatiecommissie in 2014 oordeelt positief over het functioneren van de fondsen, maar vraagt meer aandacht voor de meting van het maatschappelijk effect.

De cultuureducatie wordt ondersteund door prestatie-afspraken met de BIS-instellingen, door de Cultuurkaart en door subsidieregelingen van het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). De ambities van de BIS-instellingen voor de planperiode 2013-2016 zijn hoger dan in de vorige periode. Als deze worden gerealiseerd dan is het beleid succesvol. De doelstelling voor het gebruik van de Cultuurkaart is in het schooljaar 2013-2014 gehaald. Het instrument wordt geëvalueerd in 2016. De subsidieregeling van FCP in de periode 2009-2012 heeft cultuureducatie een impuls gegeven, maar de doelstellingen waren erg algemeen geformuleerd. Gebruik makend van de inzichten is er een nieuwe regeling opgezet die in 2015 tussentijds geëvalueerd zal worden.

De Indemniteitsregeling heeft bijgedragen aan het realiseren van tentoonstellingen, via een premiebesparing voor musea en door het functioneren als internationaal keurmerk. In 2015 wordt onderzocht hoe de regeling nog efficiënter benut kan worden.

De beoogde vermindering van de subsidieafhankelijkheid wordt ondersteund door een eigen-inkomstennorm (EI), een norm voor publieksbereik, het programma Ondernemerschap en de Geefwet. In 2013 zit de meerderheid van de instellingen op schema om de eigen inkomsten te realiseren, maar er zijn in 2013 vrij veel musea en podiumkunstinstanties met lagere bezoekersaantallen. Beide normen worden gemeten over de gehele subsidieperiode 2013-2016. Ondernemerschap is herkenbaar aanwezig in de subsidieaanvragen, maar de uitwerking in de ondernemingsplannen verschilt en de ambities lijken niet altijd realistisch. Het programma Ondernemerschap loopt nog tot en met 2017. Het is nog te vroeg om het effect van de Geefwet te bepalen.

## 5.3 **Doelmatigheid beleidsinstrumenten**

### 5.3.1 *Doelmatigheid cultuursubsidies (subsidieplansystematiek)*

De principiële vraag of cultuur gesubsidieerd moet worden is beantwoord in paragraaf 3.1. Zonder steun van de overheid komen bepaalde cultuurvoorzieningen onvoldoende van de grond, met als gevolg dat positieve maatschappelijke effecten onvoldoende worden gerealiseerd. Interessant is dus de vraag: welke indicaties zijn

<sup>128</sup> Bekkers e.a., 'Geven in Nederland 2015' (2015), pag.20.



er dat met behulp van de cultuursubsidies voorzieningen wel van de grond komen, en in stand blijven, die zoveel mogelijk positieve maatschappelijke effecten hebben?

In 2011 is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke waarde van de culturele sectoren in Nederland<sup>129</sup>. De belangrijkste conclusie is dat de maatschappelijke waarde hoger is dan de maatschappelijke kosten. Cultuur voegt jaarlijks meer toe aan de welvaart dan de belastingbetaler er in stopt. Het onderzoek onderscheid daarbij vijf maatschappelijke waarden van kunst en cultuur:

- de gebruikswaarde: de waarde voor de directe gebruiker (genot, geluk) uitgedrukt in de prijs die ze er voor willen betalen;
- de bestaanswaarde: de waarde van cultuur voor lokale identiteit en trots;
- de economische waarde: de waarde die de culturele sector via export en toerisme toevoegt aan de Nederlandse economie;
- de sociale waarde: positieve effecten op bijvoorbeeld gezondheid, onderwijs, leefbaarheid en veiligheid;
- de optiewaarde: het effect van cultuur op de aantrekkingskracht van een locatie.

De totale maatschappelijke waarde van de podiumkunsten is becijferd op € 15 miljard, wat overeen komt met een jaarlijkse welvaartswinst van € 850 miljoen. Voor musea voor beeldende kunst is de maatschappelijke waarde € 3,5 miljard, hetgeen overeen komt met een jaarlijkse welvaartswinst van € 200 miljoen. En voor letteren (alle boeken) bijna € 15 miljard en een jaarlijkse welvaartswinst van € 840 miljoen. Een deel van de welvaartswinst zou verloren gaan als de overheid en de cultuurfondsen zouden stoppen met het waarborgen van de publieke belangen die niet door de markt worden geborgd. Positieve externe effecten brengen met zich mee dat de welvaartsbijdrage van cultuur en erfgoed vaak slechts ten dele door 'producenten' kan worden afgeroomd. Het is dan welvaartsverhogend deze onrendabele top te financieren met een overheidssubsidie<sup>130</sup>.

Ook voor de filmsector is een dergelijk onderzoek uitgevoerd<sup>131</sup>. De toegevoegde waarde van de Nederlandse film- en audiovisuele industrie is daarin becijferd op € 3,6 miljard, met een directe werkgelegenheid van 32.300 banen en een geraamde aanvullende indirecte werkgelegenheid van 33.400 banen.

Overigens pleit de WRR in zijn recente publicatie 'Cultuur herwaarderen' voor een minder sterke nadruk op de sociale en economische effecten van cultuur en voor een herwaardering van het 'culturele' binnen het cultuurbeleid. De gesubsidieerde culturele sector zou niet ten dienste moeten staan van andere beleidsterreinen maar zelfstandig aandacht moeten krijgen. Er is volgens de WRR weinig hard bewijs dat cultuur aan deze beleidsterreinen een bijdrage kan leveren. Bovendien moet de cultuursector inspelen op allerlei ontwikkelingen, zoals veranderende smaakpatronen en financieringsvormen. Een sterke culturele sector is volgens de WRR van waarde voor de Nederlandse samenleving. Daarvoor is meer focus nodig op de ontwikkelingen binnen de sector zelf<sup>132</sup>.

In de aanloop naar de bezuinigingen op de cultuursubsidies is in 2011 onderzoek gedaan naar eventuele alternatieve financieringsinstrumenten, in het bijzonder het verstrekken van leningen of risicodragend kapitaal in plaats van subsidies<sup>133</sup>. De belangrijkste conclusie luidt dat subsidies in de cultuursector en de creatieve industrie economisch zijn te legitimeren door het bestaan van externe effecten. Door deze externe effecten kan een gat ontstaan in de exploitatie van cultuurprojecten of -bedrijven, de zogenaamde 'onrendabele top'. Subsidies zijn dan een geëigend instrument. Financiering met vreemd en eigen vermogen is in dergelijke gevallen geen substituut voor subsidie, maar mogelijk wel een

<sup>129</sup> Marlet e.a, 'De waarde van cultuur in cijfers' (Atlas voor gemeenten, 2011), pag.7-8.

<sup>130</sup> Marlet e.a, 'De waarde van cultuur in cijfers' (Atlas voor gemeenten, 2011), pag.64.

<sup>131</sup> Oxford Economics, 'Economic contribution of the Dutch film en audiovisual industry' (september 2013), pag.4.

<sup>132</sup> WRR, Cultuur herwaarderen (maart 2015), pag. 7-13.

<sup>133</sup> SEO economisch onderzoek, 'Cultuur naar vermogen; Aard, gebruik en toepasbaarheid van generiek instrumentarium voor ondersteuning van de Nederlandse cultuur' (juni 2011), pag. i-iv

complement. Bovendien moeten subsidies niet onnodig hoog zijn omdat dat de noodzaak vermindert om op zoek te gaan naar privaat kapitaal en het de druk ontnemt om (maximaal) rendement te behalen.

Blijft over de vraag hoeveel van het cultuuraanbod (met positieve maatschappelijke effecten) zou wegvallen bij verlaging van de cultuursubsidies. De recente bezuinigingen op de cultuursubsidies zijn daarvoor een praktijkcase. Om meer zicht te krijgen op de economische ontwikkelingen in de cultuursector wordt in 2013, 2014 en 2015 een jaarlijkse monitor uitgevoerd<sup>134</sup>. De monitor uit 2013 beschrijft de ontwikkeling tot en met 2012 en dient als nulmeting. In oktober 2014 is de monitor uitgevoerd met cijfers tot en met 2013, dus inclusief het eerste bezuinigingsjaar. Daaruit blijkt dat er nog geen negatieve effecten van de bezuinigingen zijn te constateren die in de gehele breedte van de onderzochte sectoren aanwijsbaar zijn. In de breedte zijn de trends in aanbod, bezoek en bekostigingsmix juist (licht) positiever dan in 2012. Weliswaar zitten veel instellingen nu niet meer in de BIS en worden veel instellingen niet meer door een cultuurfonds gesubsidieerd, maar ze verdwijnen in 2013 niet in grote aantallen. In de onderzochte sectoren is het gemeentelijk vangnet in tact. En mogelijk hebben instellingen waarvan de subsidie is geschrapt met behulp van de frictiekostenvergoeding nog deels in 2013 kunnen doorspelen op hun 'oude niveau'. Wel ontstaat er volgens de monitor een kloof tussen instellingen die sterker uit de economische crisis en bezuinigingen komen, en instellingen die er zwakker uit komen. Bij die tweede groep nemen zowel de subsidies als de eigen inkomsten af.

De Raad voor Cultuur stelt in zijn Cultuurverkenning 2014 dat de culturele sector de afgelopen jaren zijn kracht heeft laten zien: ondanks de economische crisis en flinke bezuinigingen staat de culturele sector nog fier overeind. Het aanbod van kunst is nog steeds groot, divers en toegankelijk. Makers vinden nieuwe wegen, instellingen werken efficiënter. Er is sprake van een grote mate van zelfredzaamheid en veerkracht, de dynamiek in de sector is groot. Maar dit is geen garantie voor de toekomst, in het bijzonder bij dreigende nieuwe bezuinigingen op gemeentelijk niveau. Tevens maskeert het een stijgende verborgen werkloosheid en onderbetaling in de culturele sector<sup>135</sup>.

Zoals al eerder aangegeven in paragraaf 5.1 gaat het hier om de ontwikkeling in 2013, het eerste jaar na de bezuinigingen op de cultuursector. Het is nog te vroeg om op basis daarvan voor de langere termijn conclusies te trekken. Als de bezuinigingen op de langere termijn niet leiden tot een (meer dan) evenredige afname van de maatschappelijke baten, dan is er sprake van doelmatigheidswinst.

### 5.3.2 *Doelmatigheid overige beleidsinstrumenten*

#### *Ondersteunen cultuureducatie*

De BIS-instellingen ontvangen geen specifieke subsidie voor hun activiteiten ter ondersteuning van de cultuureducatie. Dit maakt onderdeel uit van de generieke subsidie voor hun totale activiteitenplan. Het bereik van jongeren en scholieren wordt als beleidsmatig wenselijk gezien (zie paragraaf 4.1.1) en telt mee bij de prestaties die culturele instellingen leveren op het gebied van diversiteit en publieksbereik. De culturele instelling maakt zelf de afweging hoe zij haar activiteiten ten behoeve van de cultuureducatie zo efficiënt mogelijk kan vormgeven.

Met de Cultuurkaart is een beperkt bedrag gemoeid: € 4,9 miljoen in 2014. Het instrument wordt geëvalueerd in 2016.

<sup>134</sup> APE/Rebel, 'Economische ontwikkelingen in de cultuursector, 2009-2013' (oktober 2014), pag.18-19.

<sup>135</sup> RvC, 'De cultuurverkenning 2014' (juni 2014), pag.7 en 41.

### *Tonen museale collectie*

De BIS-instellingen ontvangen geen specifieke subsidie voor het tonen en digitaliseren van hun collectie. Dit maakt onderdeel uit van de generieke subsidie voor hun totale activiteitenplan.

De Indemniteitsregeling zou eventueel vervangen kunnen worden door een subsidieregeling, aangezien het subsidie-element van de garantieregeling relatief beperkt is (€ 0,6 miljoen per jaar) en de uitvoeringskosten daarvan relatief laag zullen zijn<sup>136</sup>. Toch is hier niet voor gekozen omdat de garantieregeling als internationaal keurmerk functioneert waardoor het uitlenen wordt ondersteund.

### *Verminderen subsidieafhankelijkheid*

De normen voor het realiseren van meer eigen inkomsten en meer publiek zijn gericht op het behoud van het cultureel aanbod en bezoekersaantallen ondanks de bezuinigingen. Als dit gerealiseerd wordt, dan vergroot dat de doelmatigheid. De eerste signalen zijn positief, maar dit geldt nog niet voor alle gesubsidieerde instellingen. De beoordeling vindt plaats over de gehele subsidieplanperiode 2013-2016.

De kosten voor het programma Ondernemerschap bedragen in totaal € 8 miljoen in de periode 2013-2017. Eerste evaluaties van de instrumenten vinden plaats in 2015. Zoals in paragraaf 5.2.5 is aangegeven zal het echter lastig worden om de effecten op outcome-niveau te kwantificeren. En het is nog te vroeg om het effect van de Geefwet te bepalen.

## 5.3.3 *Resumé*

Het is doelmatig om de 'onrendabele top' van de culturele sector te subsidiëren zolang er sprake is positieve externe effecten. Anders zou dit aanbod wegvallen, hetgeen tot maatschappelijk welvaartsverlies leidt. Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van positieve externe effecten in de sectoren podiumkunsten, musea, letteren en film.

Subsidies moeten echter niet onnodig hoog zijn omdat dat de noodzaak vermindert om op zoek te gaan naar private inkomsten en het de druk ontnemt om rendement te behalen. De huidige bezuinigingen op cultuur zijn een praktijkcase om te beoordelen in hoeverre aanbod en gebruik van cultuur wegvalt en tot een afname van maatschappelijke baten leidt. Op basis van de eerste signalen in 2013 is dat (nog) niet het geval. Het is echter te vroeg om conclusies te trekken. Er kan sprake zijn van tijdelijke overbrugging via de frictiekostenvergoeding en via lokale vangnetten en van effecten op de werkgelegenheid en loonontwikkeling in de sector.

Met de inzet van de overige beleidsinstrumenten is over het algemeen weinig budget gemoed. En het is nog te vroeg om het effect van de Geefwet te bepalen.

<sup>136</sup> Ministerie van Financiën, 'Risicoregelingen in beeld', pag.29

## 6 Erfgoed: realisatie doelen, beleidseffectiviteit en -doelmatigheid

*In lijn met hoofdstuk 5 start dit hoofdstuk met de realisatie van de beoogde beleidsdoelen op het beleidsterrein Erfgoed. Vervolgens wordt gezien of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. En zo ja, welke informatie beschikbaar is over de effectieve bijdrage die deze instrumenten hebben geleverd aan de realisatie van de beleidsdoelen. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de doelmatigheid van het beleid.*

### 6.1 Realisatie beoogde beleidsdoelen

#### 6.1.1 Behoud monumentale waarden

Volgens het SMART-doel moeten alle gemeenten (in maximaal 10 jaar) cultureel erfgoed in de ruimtelijke plannen verwerken en daarbij een zorgvuldige afweging maken. Inmiddels doet 90% dat voldoende tot goed. Wel zijn er aandachtspunten bij het toezicht en het optreden tegen overtredingen. Het andere SMART-doel betreft een stijgende lijn in de herbestemming van monumenten. Dit kan nog niet worden vastgesteld, wel wordt er meer gebruik gemaakt van de subsidieregeling voor herbestemming.

#### *Zorgvuldige afweging in ruimtelijke plannen*

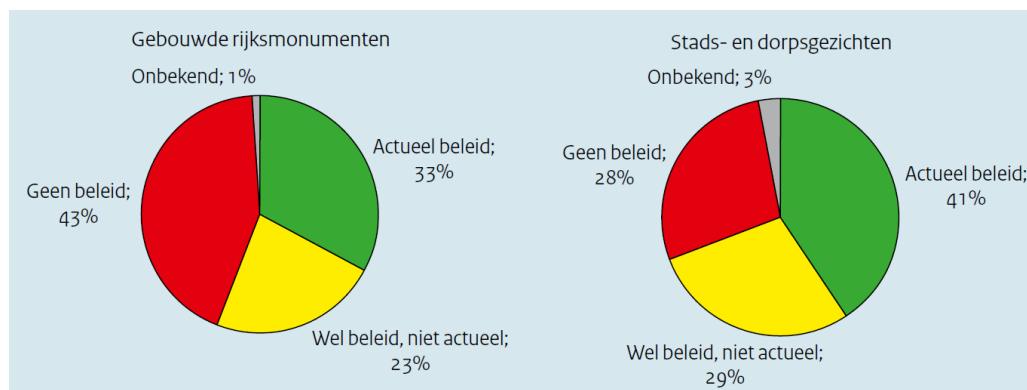
Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in 2010 onderzocht in hoeverre gemeenten MoMo-proof zijn<sup>137</sup>. AEF concludeert dat het al dan niet MoMo-proof zijn van gemeenten sterk samenhangt met de omvang. Grote gemeenten doen het over het algemeen beter dan de kleine gemeenten. In het rapport is voor gemeenten een ambitieniveau aangegeven:

- Bij grote gemeenten moet het ambitieniveau zijn om binnen 3 jaar rond niveau 4 te scoren (= MoMo-proof).
- Om MoMo-proof te zijn stelt AEF het ambitieniveau van deze gemeenten op niveau 3-4, te behalen over 5 jaar.
- Kleine gemeenten hebben, om op niveau 3-4 te komen, 7 jaar nodig.

Uit de monitor van de Erfgoedinspectie<sup>138</sup> over 2011 en 2012 blijkt dat van alle gemeenten 33% actueel beleid heeft vastgesteld voor gebouwde monumenten en 41% voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Verder blijkt dat op dat moment ruim tweederde van de gemeenten (69%) beschikt over een gemeentelijke structuurvisie in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening. Van de gemeenten met een structuurvisie heeft 77% in de structuurvisie aandacht voor de cultuurhistorie en/of het cultureel erfgoed.

<sup>137</sup> Gemeenten MoMo-proof, Andersson Elffers Felix (november 2010). MoMo-proof heeft betrekking op de nieuwe taken en rol van de gemeenten als gevolg van de modernisering van de monumentenzorg (MoMo); zie de beschrijving in paragraaf 4.2.2.

<sup>138</sup> Staat van de naleving 2011-2012, Erfgoedinspectie juni 2013. De Staat van de naleving 2013-2014 verschijnt naar verwachting medio 2015.



Uit de nog te verschijnen Erfgoedinspectie monitor 2013-2014 blijkt ten opzichte van de monitor 2011-2012 een verbetering op de indicator 'gemeente beschikt over gemeentelijke structuurvisie'. Tevens zijn er in de nieuwe monitor indicatoren toegevoegd voor het rekening houden met monumenten in bestemmingsplannen en het toezicht op restauraties en wijzigingen aan monumenten. Met name op de indicator bestemmingsplannen scoren de meeste gemeenten goed (78%) of voldoende (12%). Op de indicator voor de deskundigheid van het toezicht ligt de score beduidend lager (51% goed).

Indicator	Nr.	Alle gemeenten				
De gemeente beschikt over een gemeentelijke structuurvisie (op grond van de Wro) waarin aandacht wordt besteed aan de cultuurhistorie en/of het cultureel erfgoed.	A.1	75%	6%	12%	7%	
Bij het vaststellen of herzien van alle bestemmingsplannen na 1 januari 2012 is rekening gehouden met gebouwde monumenten en beschermde gezichten.	A.2	78%	12%	2%	4%	3%
De gemeente ziet er meestal op toe of restauraties of wijzigingen van gebouwde rijksmonumenten zijn verlopen conform de omgevingsvergunning.	C.1	57%	29%	8%	2%	5%
Degene(n) die toezicht houdt/houden op de gebouwde (rijks)monumenten bezit(ten) over deskundigheid op het gebied van bouwtechniek of restauratietechniek.	C.1.2	51%	37%	2%	10%	

#### Legenda:

<span style="color: green;">■</span>	de gemeente vult taken goed in
<span style="color: yellow;">■</span>	de gemeente vult taken voldoende in
<span style="color: orange;">■</span>	de gemeente vult taken matig in
<span style="color: red;">■</span>	de gemeente vult taken niet goed in
<span style="color: gray;">■</span>	onbekend/niet van toepassing/niet ingevuld

In de monitor 2009-2010 heeft de EGI informatie opgenomen over de wijze waarop gemeenten optreden tegen overtredingen bij rijksmonumenten. In ongeveer de helft van de gevallen werd opgetreden.

#### Cijfers

Optreden tegen overtreding bij rijksmonumenten	Aantal	%
Ja	146	43
Nee	142	42
Onbekend	49	15
Totaal	337	100

Welke acties ondernomen bij rijksmonumenten	Aantal	%
Informatie ingewonnen	113	78
Vergunning ingetrokken	14	10
Bestuursdwang toegepast	67	46
Dwangsom opgelegd	61	42
Aangifte politie/officier van justitie	28	19
Legaliseren	82	57
Anders	24	17
Totaal aantal respondenten	145	

In de monitor 2013-2014 zullen hierover actuelere gegevens worden opgenomen. Daaruit blijkt geen tendens dat gemeenten vaker optreden tegen overtredingen<sup>139</sup>.

#### *Herbestemming van monumenten*

Er is nog geen gestructureerde informatie beschikbaar over de omvang van de herbestemmingsbehoefte, voor bijvoorbeeld monumentale kerkgebouwen, industriële gebouwen en postkantoren, en de mate waarin herbestemming van dergelijke monumenten wordt gerealiseerd. De Erfgoedbalans 2016 zal daar op ingaan.

Het gebruik van de Subsidieregeling Stimulering herbestemming laat een stijgende lijn zien. Volgens de evaluatie van Berenschot is sprake van een grote toeloop, in de ronde 2011-2012 waren er 201 aanvragen voor een haalbaarheidsonderzoek waarvan 140 gehonoreerd. De afwijzingen werden grotendeels ingegeven doordat het beschikbare budget op was. Voor de ronde 2012-2013 konden, dankzij een eenmalige ophoging van het budget tot € 4,8 miljoen, van de 388 aanvragen voor een haalbaarheidsonderzoek er 353 worden gehonoreerd. Ook voor het wind- en waterdicht maken wordt meer gebruik gemaakt van de subsidieregeling. Voor de ronde 2011-2012 waren er 48 aanvragen, voor 2012-2013 al 59.

#### *6.1.2 Voorkomen restauratieachterstanden*

Aan het geformuleerde SMART-doel 'voorkomen restauratieachterstanden' is voldaan: de geïnventariseerde restauratiebehoefte van de rijksmonumenten is minder dan 10%<sup>140</sup>.

De website [www.erfgoed.nl](http://www.erfgoed.nl) bevat actuele informatie en 87 indicatoren over erfgoed. Ultimo 2013 waren er 61.730 gebouwde monumenten in Nederland; in meer dan de helft van de objecten betreft het de categorie gebouwen en woonhuizen. Verder gaat de Erfgoedmonitor in op de verschillende categorieën van monumenten en de spreiding van Rijksmonumenten per provincie. Voor beschermde stads- en dorpsgezichten bevat de monitor gelijksoortige informatie: tot 2013 zijn 458 beschermde stads- en dorpsgezichten aangewezen. Nieuwe gebouwen kunnen wel worden toegevoegd, maar alleen als deze goed in het historische karakter passen.

De Monumentenwacht voert sinds 2009 inspecties uit om de staat van gebouwde rijksmonumenten te monitoren. De datagegevens over de jaren 2008-2013 zijn beschikbaar via de Erfgoedmonitor<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> Uit voorlopige cijfers van de EGI blijkt dat gemeenten de afgelopen twee jaar 108 keer wel en 148 keer niet hebben opgetreden tegen overtredingen bij rijksmonumenten. Definitieve cijfers en nadere toelichting volgen medio 2015 in de monitor van de EGI.

<sup>140</sup> De restauratiebehoefte wordt berekend op basis van het percentage geïnspecteerde rijksmonumenten waarvan de staat 'matig' of 'slecht' is.

<sup>141</sup> Bron: Inspectiegegevens Monumentenwacht Nederland 2008/2009/2010

<b>geïnspecteerde rijksmonumenten</b>				
staat casco, in %	<b>Goed</b>	<b>redelijk</b>	<b>matig</b>	<b>slecht</b>
<b>2008</b>	65,1	27,3	6,2	1,4
<b>2009</b>	63,4	28,2	6,8	1,6
<b>2010</b>	73,4	22,5	3,6	0,5
<b>2011</b>	75,8	20,3	3,4	0,5
<b>2012</b>	76,9	19,6	3,1	0,4
<b>2013</b>	78,4	18,8	2,3	0,5

Bron: Erfgoedmonitor

De "Monitor inzake de staat van het gebouwd erfgoed" (april 2012, RCE) toont aan dat de staat van de rijksmonumenten goed tot redelijk is. Per categorie monumenten is er wel een verschil. Boerderijen kennen een hoge restauratiebehoefte; meer dan 20% verkeert in slechte staat; bij verdedigingswerken is dat zelfs 30%. Molens daarentegen staan er goed bij maar kennen vanwege de aard van het gebouw (riet en hout) wel een hoge onderhoudsbehoefte. De monitor is één van de bouwdeelen van de erfgoedbalans.

Uit gegevens van de Erfgoedinspectie over 2011 blijkt dat er in dat jaar 68 incidenten aan onroerend erfgoed zijn gemeld (en opgenomen in de DICE<sup>142</sup>), waarvan 42x brand, in drie gevallen met onherstelbare schade en beëindiging van de status van rijksmonument.

### 6.1.3 *Beschermen archeologisch erfgoed*

Aan de geformuleerde SMART-doelen werd in 2011-2012 voor een belangrijk deel voldaan. Gemeenten nemen, beter dan in het verleden, de bescherming van archeologisch erfgoed op in hun ruimtelijke plannen. Het percentage gevallen waarbij door een expliciete afweging wordt besloten tot behoud in situ ligt op 31,9% en het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de opgravingen is positief. Wat nog verbeterd kan worden is het inzicht in de afwegingen die het bevoegd gezag maakt om wel of niet over te gaan tot behoud in situ, alsmede de borgingsmechanismen voor kwaliteit bij legale opgravingen en het beleid ten aanzien van illegale opgravingen.

#### *Zorgvuldige afweging in ruimtelijke plannen en behoud in situ*

Op verzoek van OCW heeft archeologisch adviesbureau RAAP een nulmeting uitgevoerd om het behoud van archeologische vindplaatsen in de periode 1 september 2007 tot 1 mei 2011 vast te stellen<sup>143</sup>. In 2015 vindt de vervolgmeting plaats over de periode tot en met 2013. Het percentage behoud in situ is volgens de nulmeting gemiddeld 31,9%<sup>144</sup>. Eén op de drie behoudenswaardige vindplaatsen in Nederland wordt via een expliciete afweging in de bodem bewaard. Concluderend stelt RAAP dat door de Wamz het behoud in situ een enorme stimulans heeft gekregen. Het archeologisch erfgoed wordt beter beschermd. Het advies, op basis van archeologisch onderzoek, om een vindplaats in situ te behouden wordt echter niet altijd opgevolgd. Van elke 10 behoudenswaardig geachte vindplaatsen wordt er in 7 gevallen geadviseerd deze

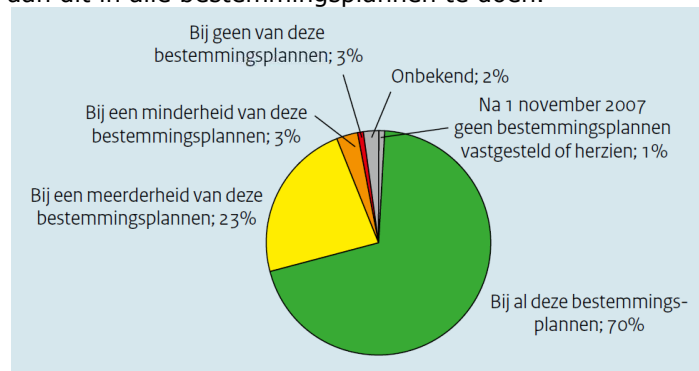
<sup>142</sup> DICE= Database Incidenten Cultureel Erfgoed. DICE biedt erfgoedbeherende instellingen gratis een database voor hun interne incidentenregistratie. Als een organisatie een incident of een calamiteit meemaakt, voert de erfgoedbeheerder informatie hierover zelf in. Een consequente registratie van incidenten en calamiteiten laat risico's en trends zien, en geeft inzicht in de eigen veiligheidssituatie. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed beheert DICE en is ook verantwoordelijk voor de registratie van incidenten in rijksmonumenten en in archeologisch waardevolle terreinen.

<sup>143</sup> Archeologie voor de toekomst. Kwantitatieve analyse van het behoud van archeologische waarden (2007-2011), RAAP, 11 februari 2013

<sup>144</sup> Nota bene: dit is het percentage waarbij expliciete afweging noodzakelijk was en niet het percentage van het totale archeologische bodemarchief. Veel archeologie wordt niet bedreigd en wordt in het bestemmingsplan vastgelegd.

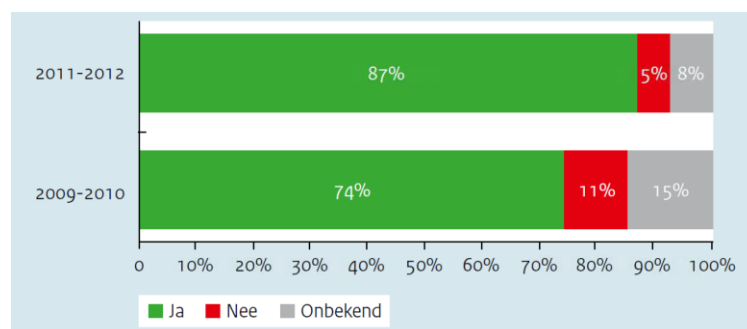
in situ te behouden. In 4 gevallen gebeurt dit ook. In de ruimtelijke afweging wordt om diverse redenen in 3 van de 7 gevallen besloten het advies tot behoud in situ naast zich neer te leggen en de vindplaats toch op te graven. Naar blijkt spelen verschillende overwegingen hierbij een rol. Zo is bijvoorbeeld vastgesteld dat bij private opdrachtgevers er vaker wordt besloten tot een opgraving dan bij publieke opdrachtgevers. Tevens blijkt dat wanneer er met een opgraving hoge kosten zijn gemoeid, bijvoorbeeld in het geval van diepliggende prehistorische kampementen, juist vaker wordt besloten tot behoud in situ door middel van planaanpassing. Ook het hebben van een keuzemogelijkheid speelt een rol: wanneer plangebieden relatief groot zijn wordt er dan ook vaker besloten tot behoud in situ. Vindplaatsen kunnen binnen een groot plangebied eenvoudiger ingepast worden. Tenslotte is de aard van een project een bepalende factor. Bij natuurontwikkeling bijvoorbeeld bestaat meer oog voor cultuurlandschappelijke, en daarmee ook archeologische waarden en worden meer vindplaatsen in situ bewaard dan opgegraven.

De Erfgoedinspectie heeft voor de 'Staat van naleving 2011-2012' onderzoek gedaan naar vergunningen en kwaliteitszorg en de verankering van archeologie in de ruimtelijke ordening. Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten (96%) archeologie geheel of gedeeltelijk heeft uitgewerkt in de (na 2007) vastgestelde bestemmingsplannen, 70% van de gemeenten geeft zelfs aan dit in alle bestemmingsplannen te doen.



Archeologie in bestemmingsplannen, vastgesteld na 2007 (n=408) Bron: Monitor Erfgoedinspectie; Staat van naleving 2011-2012

Om invulling te geven aan de bepalingen in het bestemmingsplan kunnen gemeenten deze uitwerken via voorschriften in vergunningen. Bijna alle gemeenten geven aan dit te doen, met name in de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten (89%) en aanlegactiviteiten (91%). De Erfgoedinspectie concludeert dat over de gehele linie is te zien dat gemeenten meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de uitvoering van archeologie dan in voorgaande jaren. Er worden vaker kwaliteitseisen gesteld aan archeologische werkzaamheden, vaker programma's van eisen (PvE's) goedgekeurd en er zijn meer gemeenten die toezicht houden op archeologische werkzaamheden.



Worden namens gemeenten PvE's goedgekeurd? (2011-2012 n=406, 2009-2010 n= 336) Bron: Monitor Erfgoedinspectie; Staat van naleving 2011-2012



### *Omvang en staat van het archeologisch erfgoed*

Omdat archeologische vindplaatsen zich in de bodem of onder water bevinden, is het zeer lastig hun fysieke kwaliteit te meten. Alle beschermingsmaatregelen hebben tot doel archeologische resten en sporen veilig te stellen voor toekomstig onderzoek, met de technieken die dan beschikbaar zijn en op grond van onderzoeksvragen die op dat moment relevant zijn. Wettelijke bescherming en in sommige gevallen beheermaatregelen zouden ertoe moeten leiden dat het archeologisch bodemarchief bewaard blijft, en niet wordt aangetast door natuurlijke processen of menselijk handelen. Afdekking van archeologische resten en sporen zorgt voor bescherming tegen allerlei bedreigingen. Er blijven echter bedreigingen<sup>145</sup>:

- Erosiedreiging: door verlies van bodemmateriaal gaan archeologische waarden direct verloren of komen in het bereik van de ploeg. Iets meer dan 10% van de bekende archeologische terreinen ligt in gebieden waar de erosiedreiging matig tot groot is.
- Grondwaterdynamiek: of organische (archeologische) resten bewaard blijven, is grotendeels afhankelijk van de grondwaterstand en veranderingen daarin. Circa 20% van de bekende archeologische terreinen ligt in gebieden met relatief hoge grondwaterstanden en bevat mogelijk waardevolle organische resten. Veranderingen in de grondwaterstanden kunnen voor deze resten desastreus zijn. Over de omvang van het probleem is bij gebrek aan gegevens moeilijk iets te zeggen.
- Grondgebruik en verstedelijking: een aanzienlijk deel (26%) van de bekende archeologische terreinen bevindt zich in bebouwd gebied. Die terreinen hebben naar verwachting het meeste te lijden van directe verstoringen. Tussen 1945 en 1980 is minstens 20% van het bodemarchief van historische steden verdwenen. Het bebouwde oppervlak is in 2003 ten opzichte van 1970 met 55% toegenomen.
- Ingrepen op wettelijk beschermde terreinen: op jaarbasis worden voor ingrepen op gemiddeld 50 beschermde archeologische monumenten één of meer vergunningen bij het rijk aangevraagd. Het gros wordt toegekend. De meeste aanvragen zijn voor aanleg van infrastructuur en bouwwerkzaamheden. Opvallend is het ontbreken van vergunningaanvragen voor aanpassing en agrarisch grondgebruik. Het is waarschijnlijk dat voor veranderingen in peilbeheer en agrarisch gebruik in de meeste gevallen geen vergunning wordt aangevraagd.

Als onderdeel van de 'Verbeteracties archeologie' is het deelproject Topsites gestart. Dit project onderzoekt de mate en omvang van het degradatieproces bij enkele belangrijke vindplaatsen. Daarbij gaat het om de impact op het bodemarchief van erosie, verdroging of grondgebruik. Ook worden oplossingen getest, zoals het afdekken van sites of het verhogen van het grondwaterpeil.

### *Kwaliteit opgravingen, (vrijwillige) certificering, kwaliteitsnorm en behoud ex situ*

De EGI concludeert in het onderzoek 'Kwaliteit en Zorg Erfgoedinspectie' (juli 2011) dat de kwaliteit van het archeologische onderzoek te zeer afhankelijk is van de individuele medewerkers. De kwaliteit van de geïnspecteerde opgravingen en proefsleuven lijkt bevredigend, maar het is onzeker of deze kwaliteit, bij gebrek aan borgingsmechanismen, op termijn zal kunnen worden gehandhaafd. In het laatste jaarverslag van de EGI staat dat de bevindingen ten aanzien van de geïnspecteerde opgravingen over het algemeen tot tevredenheid stemmen (Kamerstukken II 2013/14, 32 615, nr. 19).

De EGI constateert verder dat een alomvattend certificeringstelsel nog niet is gerealiseerd. Het Centraal College van Deskundigen heeft wel een

<sup>145</sup> Bron: Erfgoedbalans 2009

beoordelingsrichtlijn (BRL 4000) ontwikkeld, waarmee de mogelijkheid bestaat tot vrijwillige certificering van de protocollen van de KNA. De huidige stand van zaken is dat er aan vier organisaties certificaten zijn verleend, waarbij het echter uitsluitend gaat om certificaten voor niet-vergunningplichtige protocollen uit de KNA. Geen enkele organisatie heeft van certificatie gebruik gemaakt bij het aanvragen van een vergunning. Toetsing door het rijk voor het verkrijgen van een vergunning is aantrekkelijker gebleken dan het behalen van certificaten. Een rol hierin spelen mogelijk de kosten die een organisatie moet maken voor certificering, terwijl organisaties kosteloos een vergunning kunnen krijgen. Daarnaast speelt wellicht mee dat gecertificeerde organisaties bij verlies van een certificaat ook automatisch hun vergunning kwijt zouden raken, terwijl de kans op het verlies van de vergunning na toetsing door het rijk lager ingeschat wordt.

Verder is bij de inspecties in het veld gebleken dat de vergunninghouders zich lang niet altijd aan de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) houden voor wat betreft voorbehouden handelingen en voorgeschreven controles. Hoewel het nalevingsniveau voor wat betreft de voorbehouden handelingen op onderdelen redelijk tot goed is, constateert de EGI dat in slechts iets meer dan de helft van de projecten alle door de inspectie getoetste voorbehouden handelingen in lijn met de KNA zijn uitgevoerd. In minder dan een derde van de projecten zijn alle geïnspecteerde voorgeschreven controles consequent uitgevoerd, waarbij er nog minder eveneens geadmistreerd zijn. Bovendien blijken er misverstanden te bestaan over wat een 'controle' moet inhouden, vooral wanneer digitaal gewerkt wordt. Dit zijn belangrijke aanwijzingen dat bij een deel van de organisaties het kwaliteitsdenken nog niet voldoende is doorgedrongen.

Naar de kwaliteit van het beheer van opgegraven archeologisch materiaal in depots (behoud ex-situ) doet de EGI momenteel onderzoek.

#### *Illegale opgravingen*

Een voorzichtige inschatting van de EGI geeft aan dat per jaar in 5.000 tot 10.000 gevallen sprake is van opgraven zonder vergunning of het niet melden van vondsten<sup>146</sup>. Overigens richt niet elke groep evenveel schade aan of draagt bij aan de handel in illegale goederen. Het overgrote deel betreft vondsten door middel van metaaldetectie, zoals munten. Daarnaast wordt in het onderzoek geconstateerd dat er onduidelijkheid is met betrekking tot het melden van vondsten. Op dit moment wordt er door RCE gewerkt aan een verbetering van het Archeologische informatiesysteem (ARCHIS III) zodat het doen van vondstmeldingen door bijvoorbeeld amateurs gebruiksvriendelijker wordt. Staatssecretaris Zijlstra heeft de aanbeveling dat een discussie nodig is binnen de sector om de omvang en de ernst van de illegale handelingen te bepalen overgenomen. RCE heeft dit opgepakt. De aanbeveling om te onderzoeken of voor bepaalde vondstcategorieën een vrijstelling mogelijk is van de verplichte uitvoering, is in deze discussie meegenomen. Overwogen wordt om bij de nadere uitwerking van de erfgoedwet in een AMVB een uitzondering te maken voor metaaldetectie.

#### *6.1.4 Beheer en behoud rijkscollectie en behoud van WBC-erfgoed*

Aan de SMART-doelstellingen wordt grotendeels voldaan. Er is nog enige achterstand in de registratiegraad en -kwaliteit. En het onderzoek naar de kwaliteit van het museaal beheer wordt in 2015 afgerond. De niet-museale collectiebeheerders voldoen grotendeels aan de gestelde eisen. En aan de SMART-doelen voor het behoud van het WBC-erfgoed wordt voldaan.

<sup>146</sup> Grenzen overschreden? Onderzoek naar onrechtmatig handelen op de gebieden van archeologie en archieven, Erfgoedinspectie oktober 2012

### Registratiegraad rijkscollecties

Doelstelling van OCW is gericht op een registratiegraad voor de rijkscollectie van minimaal 90% in 2012 en 95% in 2016 en daarbij van goede kwaliteit.

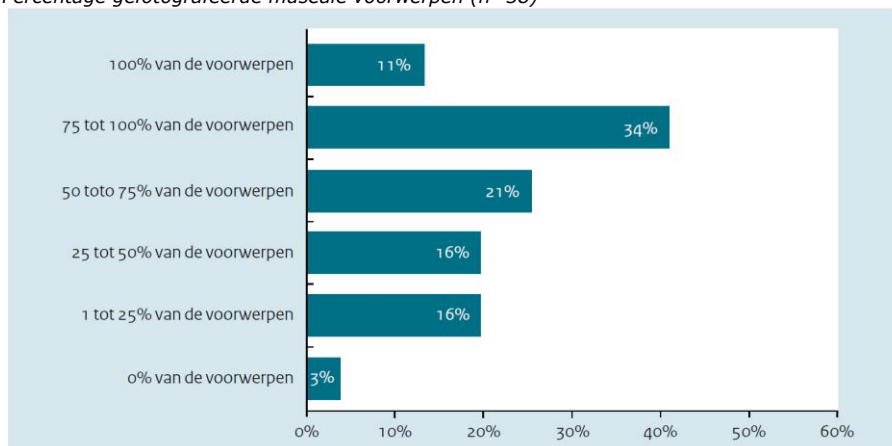
De EGI concludeert in de monitor 'Staat van de naleving 2011-2012' dat bij 90% van de instellingen 90% of meer van de collectie is geregistreerd. Maar ook dat bij 10% van de instellingen er een registratieachterstand is, hier is tussen de 80% en 90% van de collectie geregistreerd. In vergelijking met gegevens uit de vorige monitor blijkt dat de registratiegraad van museale voorwerpen is verbeterd. Aan de OCW-doelstelling van een registratiegraad van minimaal 95% in 2016 voldeed in 2012 al 82%.

	2011-2012	2009-2010
<i>Percentage van totale collectie museale voorwerpen geregistreerd:</i>		
< 80%	0%	15%
80-90%	10%	5%
90-95%	8%	13%
95-100%	36%	28%
100%	46%	40%
<i>Percentage van geregistreerde museale voorwerpen geautomatiseerd geregistreerd:</i>		
< 80%	15%	23%
80-90%	13%	8%
90-100%	21%	23%
100%	51%	48%

Bron: Monitor Erfgoedinspectie 'Staat van naleving 2011-2012'

Over de kwaliteit van de registraties bevat de monitor van de EGI alleen informatie over de mate waarin voorwerpen uit de collectie zijn gefotografeerd en of er richtlijnen zijn voor registratie. Van de onderzochte instellingen heeft 92% vastgelegde richtlijnen voor registratie. Het percentage gefotografeerde voorwerpen loopt uiteen.

Percentage gefotografeerde museale voorwerpen (n=38)



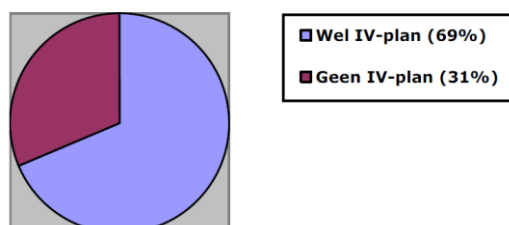
Bron: Monitor Erfgoedinspectie 'Staat van naleving 2011-2012'

### Kwaliteit van beheer van de rijkscollectie door musea

In 2013 is de Erfgoedinspectie gestart met een breed onderzoek naar het behoud en beheer van de rijkscollectie bij museale instellingen. Dit is het derde deel van een reeks over behoud en beheer van de rijkscollectie. Naar verwachting zal hiermee eind 2015 het beeld 'De staat van de rijkscollectie' compleet zijn.

In 2011 heeft de EGI onderzoek gedaan naar de integrale veiligheidszorg bij rijksgesubsidieerde collectiebeherende instellingen<sup>147</sup>. Op basis van de prestatieafspraken met OCW moesten de verzelfstandigde rijksmuseumen per 1 januari 2011 de beschikking hebben over een integraal veiligheidsplan<sup>148</sup>. Uit het onderzoek van de EGI blijkt dat per 1 januari 2011 24 van de 35 onderzochte instellingen een compleet veiligheidsplan hadden. De instellingen die niet over een integraal veiligheidsplan of over een onvolledig plan beschikken, geven daarvoor als voornaamste redenen: gebrek aan personele middelen, gebrek aan tijd, gebrek aan financiële middelen en gebrek aan kennis.

#### Integraal veiligheidsplan



#### *Kwaliteit van beheer rijkscollectie bij niet-museale collectiebeheerders*

De kwaliteit van behoud en beheer van het deel van de rijkscollectie dat in tijdelijk beheer is gegeven aan andere organisaties dan musea, was onderwerp van een inspectie in 2011 en 2012 door de EGI. Het onderzoek in 2011 spitste zich toe op 11 kerndepartementen en acht colleges. De algemene conclusie is dat vrijwel alle departementen en colleges voldoen aan de wettelijke eisen rond de administratieve organisatie en beheer en behoud van de voorwerpen. Wel ziet de EGI nog enkele verbeterpunten in behoud en beheer, zoals een voor iedere collectiebeheerder toegankelijke database met daarin de registratie van objectgegevens en de invoering van een risicoanalyse voor het afwegen van de functie en het gebruik van voorwerpen in bepaalde ruimtes in combinatie met veiligheid en conservering.

Het onderzoek in 2012 richtte zich op de voorwerpen die zich bevinden bij de buitenlandse posten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de buitendiensten van ministeries. De uitkomsten zijn overwegend positief: het beheer en behoud van de rijkscollectie bij de buitendiensten en buitenlandse posten is goed. Er zijn ook aandachtspunten, namelijk het feit dat een aantal departementen geen rol speelt in de uitvoering van beheertaken van museale voorwerpen door buitendiensten. In sommige gevallen ontbreekt het buitendiensten verder aan kennis over goed beheer.

#### *Behoud van WBC-erfgoed*

In het kader van de Wet tot behoud van cultuurbezit zijn in 2012 door de Erfgoedinspectie 37 inspecties uitgevoerd om de wettelijk beschermde voorwerpen op aanwezigheid te controleren. Daarbij zijn geen vermissingen geconstateerd. Ook de in de jaren 2010 (17 inspecties) en 2011 (12 inspecties) hebben uitgevoerde controles geen vermissingen aangetoond. Het SMART-doel van 100% aanwezigheid van WBC-voorwerpen is daarmee gerealiseerd.

In 2013 heeft de EGI specifiek onderzoek uitgevoerd naar het risico van kerksluiting op beschermde voorwerpen op grond van de Wet tot behoud van cultuurbezit<sup>149</sup>. De EGI concludeert dat kerkbesturen zich bewust zijn van de

<sup>147</sup> Inspectie integrale veiligheidszorg bij rijksgesubsidieerde collectiebeherende instellingen in Nederland; Erfgoedinspectie augustus 2012.

<sup>148</sup> Integraal veiligheidsplan: Het geheel van plannen voor de integrale veiligheidszorg zoals bedrijfshulpverlening, collectiehulpverlening, informatiehulpverlening, bewaking en beveiliging.

<sup>149</sup> Rapport 'Wet tot behoud van cultuurbezit en roerend religieus erfgoed', Erfgoedinspectie januari 2014

aanwezigheid van beschermde voorwerpen, maar wisseling van kerkbesturen en beheerders doet hieraan afbreuk en kerkbesturen blijken niet altijd op de hoogte te zijn van de wettelijke plichten die voortvloeien uit de aanwijzing tot beschermd voorwerp. De kans dat beschermde voorwerpen verloren gaan doet zich ook voor door onvoldoende beveiliging, ondeskundig behoud en beheer, en hoge kosten van conditiemetingen. In 2013 heeft de EGI aan alle eigenaren en beheerders van beschermde voorwerpen een geactualiseerde informatiebrochure toegezonden.

De doelstelling om te zorgen voor een toegankelijker (digitaal) register van WBC-voorwerpen wordt in 2015 gerealiseerd. In de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc) staat dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verplicht is een overzicht van de beschermde voorwerpen bij te houden en dat dit overzicht publiek toegankelijk moet zijn. In de loop van 2015 wordt via de website [www.digitalecollectienederland.nl](http://www.digitalecollectienederland.nl) de complete, geanonimiseerde Wbc-lijst gepubliceerd. De complete, geanonimiseerde lijst is nu nog op te vragen bij de EGI.

### 6.1.5 *Resumé*

In maximaal 10 jaar moet 100% van de gemeenten cultureel erfgoed in de ruimtelijke plannen verwerken en daarbij een zorgvuldige afweging maken. Inmiddels doet 90% dat voldoende tot goed. Wel zijn er aandachtspunten bij het toezicht en het optreden van gemeenten tegen overtredingen.

In hoeverre er sprake is van een stijgende lijn in de herbestemming van monumenten kan nog niet worden vastgesteld, wel wordt er meer gebruik gemaakt van de subsidieregeling voor herbestemming.

De staat van de rijksmonumenten is in de meeste gevallen (97%) goed of redelijk. Wel zijn er verschillen per categorie monumenten. De restauratiebehoefte ligt onder de beleidsmatige doelstelling van 10%.

Sinds het verdrag van Malta en de inwerkingtreding van de Wamz wordt het archeologisch erfgoed beter beschermd. Uit de nulmeting over de periode 2007-2011 blijkt dat gemeenten, beter dan in het verleden, de bescherming van archeologisch erfgoed opnemen in hun ruimtelijke plannen en dat het percentage behoud in situ 31,9% is. In 2015 vindt de vervolgmeting plaats over de periode 2011 tot en met 2013. Overigens blijven er bedreigingen voor de staat van het archeologisch erfgoed in situ (erosie, grondwater, verstoring van terreinen).

Het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van archeologische opgravingen is overwegend positief. Wel kunnen de borgingsmechanismen bij legale opgravingen en het beleid ten aanzien van illegale opgravingen verbeterd worden.

Het beheer en behoud van rijkscollectie bij niet-museale instanties is over het algemeen op orde. Het onderzoek bij de musea wordt in 2015 afgerond. De registratiegraad voor de rijkscollectie is nog niet op de in 2016 beoogde 95% maar vertoont wel een sterk stijgende lijn. Was het percentage in 2009-2010 nog 68%, in 2011-2012 was de registratiegraad gestegen naar 82%.

Voor behoud van WBC-erfgoed zijn de doelen gerealiseerd. De afgelopen jaren is bij inspecties een 100% aanwezigheid vastgesteld. Daarnaast wordt in de loop van 2015 een overzicht van wettelijk beschermde voorwerpen digitaal raadpleegbaar.

## 6.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten

### 6.2.1 Monumentenwet inclusief archeologische monumentenzorg

#### *Uitvoering regelgeving monumentenzorg*

De regelgeving voor de monumentenzorg is in 2008 geëvalueerd via het traject Modernisering Monumentenzorg (MoMo). Vijf werkgroepen van deskundigen uit het veld hebben adviezen geschreven die gepubliceerd zijn op de website [www.moderniseringmonumentenzorg.nl](http://www.moderniseringmonumentenzorg.nl). Ook zijn er vier onderzoeken gedaan naar de totstandkoming van de Monumentenwet 1988, het Verdrag van Malta, de Evaluatie van de instandhoudingsregeling en het monumentenbeleid in kleine gemeenten. En er is een enquête gehouden onder monumenteigenaren. In 2009 zijn de inzichten vertaald in de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg, bestaande uit drie pijlers: het borgen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening, krachtiger en eenvoudiger regelgeving en het bevorderen van herbestedingen. Op 1-1-2012 werden de wijzigingen in de wet op de monumentenzorg van kracht.

Zoals in paragraaf 4.2.2 is beschreven zijn de verantwoordelijkheden voor de monumentenzorg deels belegd bij het rijk, maar voor belangrijk deel ook bij gemeenten en provincies. De taakuitvoering van gemeenten en provincies valt buiten het bereik van deze doorlichting. Wel blijft de minister van OCW stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel, gericht op de realisatie van de beoogde beleidsdoelen. Hiertoe behoort het monitoren van de staat van het stelsel, inclusief de mate waarin gemeenten en provincies cultureel erfgoed zorgvuldig meewegen in hun ruimtelijke plannen en toezicht houden op en ingrijpen bij overtredingen. De invulling van het stelseltoezicht door OCW is, sinds de recente decentralisatie van toezichttaken van OCW naar provincies in 2012, nog in ontwikkeling.

De DSP-groep heeft eind 2014 de bestuurlijke afspraken tussen OCW en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de restauratie van rijksmonumenten en het ruimtelijk beleid voor erfgoed geëvalueerd<sup>150</sup>. DSP constateert onder meer dat de kwaliteitsborging in het restauratieproces en de daadwerkelijke uitvoering van de restauraties en de handhaving daarvan niet in heel Nederland eenduidig is en dat ook de inzet van RCE per provincie verschilt al naar gelang de vraag van de provincie. Er zijn sinds 2012 verschillende partijen die richtlijnen uitwerken of certificering nastreven. Omdat er nog discussie was over de normen ten tijde van het opstellen van de provinciale regelingen hebben niet alle provincies de toepassing hiervan opgenomen. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het toezien op de kwaliteit via vergunningverlening, maar de invulling ervan en de kwaliteit van handhaving varieert aanzienlijk door verschil in beschikbare capaciteit en kennis. Verschillende landelijke partijen en provincies pleiten voor meer eenduidigheid. OCW, provincies (IPO) en gemeenten (VNG) kunnen meer gezamenlijk optrekken als het gaat om kwaliteit van restauraties.

Volgens DSP zou OCW als stelselverantwoordelijke regelmatig de samenhang in het stelsel moeten bezien, zoals de aansluiting van regelingen voor de restauratie van rijksmonumenten en Brim, zowel instandhoudingssubsidie als de leenfaciliteit. Zo kan waar nodig worden bijgestuurd. Op dit moment is er volgens het DSP-onderzoek te weinig zicht op de samenhang. Inzicht in de resultaten van de provinciale regelingen voor de restauratie van rijksmonumenten zoals die vanaf 2012 zijn opgezet, ontbreekt. Ook is er geen duidelijke doelstelling bepaald voor de te behalen resultaten. DSP adviseert OCW en IPO onder meer afspraken te maken over het leveren van cijfers die inzicht

<sup>150</sup> Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed. Eindrapportage evaluatieonderzoek, DSP-groep, Amsterdam 21 oktober 2014

geven in de resultaten van de regelingen voor de restauratie van rijksmonumenten.

#### *Uitvoering regelgeving archeologische monumentenzorg (Wamz)*

Het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologisch erfgoed', het verdrag van Malta (1995) was een grote impuls om een betere bescherming van archeologische waarden te realiseren. Archeologie werd steeds meer een vast onderdeel bij het opstellen van bestemmingsplannen. Daarmee werd bereikt dat archeologisch onderzoek vooraf kon worden ingepland en de risico's voor het erfgoed konden worden verkleind. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg (2007) werd opname in het bestemmingsplan verplicht en werd deze ontwikkeling feitelijk geformaliseerd<sup>151</sup>.

De Wamz is in 2011 geëvalueerd door onderzoeksbureau RIGO<sup>152</sup>. De belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat de wet 'werkt', maar verbetering mogelijk is. De wijziging van het archeologische bestel heeft geleid tot opgravingen en tot behoud in situ van archeologisch erfgoed dat bij ongewijzigd beleid zou zijn vernietigd. In de afgelopen vier jaar waren er gemiddeld 200 opgravingen per jaar. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het aantal geregistreerde opgravingen beperkt tot enkele tientallen. De archeologische bedrijvigheid is toegenomen en geprofessionaliseerd. Over gravend onderzoek wordt dankzij de Wamz verplicht gerapporteerd en vondsten dienen geregistreerd en geconserveerd aangeleverd te worden bij de depots. Bij ruimtelijke ingrepen wordt rekening gehouden met archeologie en dat leidt tot meer behoud van archeologische waarden in de grond en boven de grond.

Aandachtspunten in het RIGO-onderzoek zijn onder meer:

- De huidige archeologische infrastructuur is nog altijd vooral gericht op het verzamelen van informatie en objecten uit opgravingen en niet voldoende toegerust op het verzamelen van informatie over het bodemarchief.
- Er is bovendien te weinig oog voor sluipende degradatie van het bodemarchief. De afgelopen jaren zijn enkele succesvolle programma's voor wetenschappelijk synthetiserend onderzoek uitgevoerd maar hiervoor is geen structurele financiering. De publieke belangstelling voor archeologie lijkt nog onvoldoende te worden benut.
- Archeologische waarden moeten ook daadwerkelijk worden gebruikt als bronnen van het collectieve geheugen en middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Daarin ligt het maatschappelijke draagvlak van de archeologische monumentenzorg en de opgave voor de toekomst.

In zijn beleidsreactie op de evaluatie door RIGO heeft staatssecretaris Zijlstra een verbeterprogramma Archeologie aangekondigd. Dit programma kent diverse deelprogramma's, zoals Behoud in Situ, Vernieuwing Archis en Kenniskaart archeologie.

#### *Kwaliteitszorg, certificering en vergunninghouders in de archeologie*

De Erfgoedinspectie heeft voor de periode 2008-2010 de kwaliteitszorg en de zelfregulering in de Nederlandse archeologie onderzocht (Kwaliteit een zorg? EGI juli 2011). De EGI constateert dat 4 jaar na de invoering van de Wamz en de Bamz het systeem van vergunningverlening, in combinatie met een zelfregulerende kwaliteitszorg, slecht gedeeltelijk van de grond is gekomen. Er is inmiddels wel een breed geaccepteerde en geactualiseerde kwaliteitsnorm (de KNA). Een alomvattend certificeringsstelsel is niet gerealiseerd evenals een

<sup>151</sup> AEF, 'Gemeenten MoMo-proof' (2010).

<sup>152</sup> RIGO Research en Advies (2011), twee rapporten: 'Ruimte voor archeologie – synthese van de themaveldrapportages' en 'Ruimte voor archeologie – themaveldrapportages evaluatie WAMZ'



functionerend beroepsregister. De EGI is mening dat hiermee het beoogde private toezicht in de vorm van gecertificeerde instellingen niet tot stand is gekomen. Certificering is inmiddels opgenomen in het Verbeterprogramma Archeologie.

De EGI rapporteert daarnaast ook over de naleving van vergunninghouders aan de in de beroepsgroep geldende norm (KNA). Lang niet alle vergunninghouders houden zich aan de KNA voor wat betreft voorbehouden handelingen en voorgeschreven controles. Ook waar het gaat om het handelen van vergunninghouders in overeenstemming met organisatieplannen is laag met 55%. Tot slot is geconstateerd dat bij een aantal organisaties onvoldoende aandacht wordt besteed aan de veranderende eisen die digitaal werken stelt aan de (interne) kwaliteitszorg.

## 6.2.2 *Subsidies monumentenzorg: Brim en herbestemming*

### *Subsidieregeling instandhouding monumenten (Brim)*

In opdracht van OCW heeft Arcadis/Hylkema consultants in 2011 een evaluatie van de Brim 2011 uitgevoerd. Samengevat wordt geconcludeerd dat de Brim in principe een prima regeling is, waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. De regeling bevordert planmatig onderhoud en geeft voor meerdere jaren continuïteit en zekerheid. In de praktijk is, volgens de professionals, de gemiddelde onderhoudstoestand door de werking van het Brim ook vooruit gegaan. Er zal echter altijd sprake zijn van noodzakelijke vervanging of ingrijpend herstel van onderdelen van het monument.

Op grond van het eigen oordeel van de monumenteneigenaren over de technische kwaliteit van monumenten zou moeten worden geconstateerd dat er weinig verschil is tussen de Brimmers en niet-Brimmers. Ook de niet-Brimmers geven aan de voorafgaande periode van 5 jaar daadwerkelijk te hebben geïnvesteerd in instandhouding. De conclusie dat het zonder instandhoudingssubsidie dus ook wel goed komt met het monumentenbestand zou volgens de evaluatie echter te kort door de bocht zijn. De niet-Brimmers blijken voor een groot deel (53%) gebruik te maken van de fiscale aftrekmogelijkheid<sup>153</sup>. De Brimmers bestaan voornamelijk uit eigenaren die investeringen niet fiscaal kunnen compenseren en zonder subsidie de investering in noodzakelijk onderhoud niet kunnen opbrengen. De effectiviteit van het Brim wordt volgens de evaluatie beperkt doordat slechts een deel van de aanvragen kan worden gehonoreerd. Bij de introductie van het Brim was een expliciete doelstelling dat zoveel mogelijk objecten bediend zouden moeten worden. De wijze van verdelen van de blijkbaar schaarse middelen moet effectiever om te voorkomen dat er onherstelbare schade aan monumenten ontstaat. De monumenteneigenaren voelen zich door het grote aantal afwijzingen van hun aanvragen ernstig belemmerd in hun planmatige onderhoud.

Vervolgens heeft Arcadis/Hylkema OCW begin 2012 geadviseerd over de vernieuwing van de Brim-regeling<sup>154</sup>. Om meer aanvragen te kunnen honoreren, is een versobering ten opzichte van de Brim 2011 doorgevoerd. De belangrijkste wijzigingen zijn: vereenvoudiging van het aanvraagproces, het hanteren van de herbouwwaarde als basis voor de maximale subsidiabele kosten bij gebouwde monumenten, een apart budget en beperking van de subsidiabele kosten voor groene monumenten, een apart budget voor grote monumenten, nieuwe verdeelcriteria, aanwijzing van professionele organisaties voor monumentenbehoud en geen subsidiëring van leegstaande kerken.

<sup>153</sup> Arcadis en Hylkema consultants, Evaluatie BRIM 2011 (juli 2011), pag.13

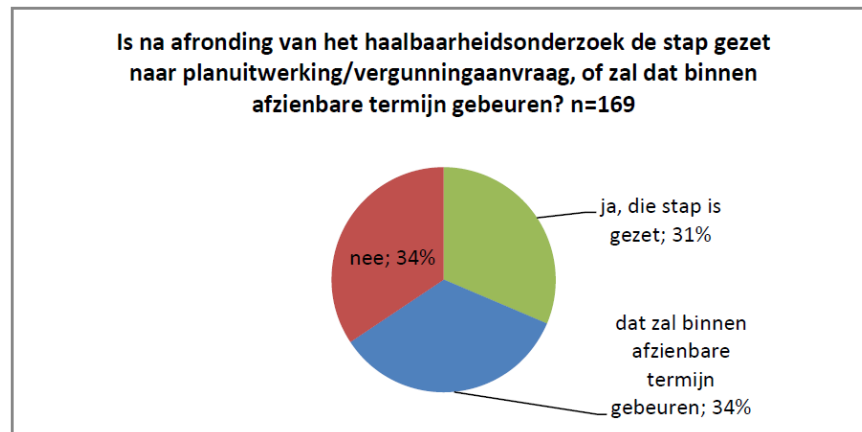
<sup>154</sup> Advies aan OCW over een effectieve subsidieregeling voor onderhoud van Rijksmonumenten, Arcadis en Hylkema consultants, 18 januari 2012



In 2014 concludeert DSP dat de restauratiebehoefte van de zogenaamde 'kanjers' (monumenten met een grote restauratieopgave) nu niet voldoende geborgd is in de huidige taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Dat is op korte termijn misschien geen probleem, maar op langere termijn wel. De provinciale benadering van rijksmonumenten leidt tot andere afwegingen dan een aanpak vanuit het rijk en op een aantal punten tot vraagtekens en aandachtspunten. De aanpak vraagt de gezamenlijke inzet van rijk (OCW), provincies (IPO) en (grote) gemeenten (VNG)<sup>155</sup>.

#### *Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten*

Berenschot heeft in 2014 op verzoek van OCW de Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten geëvalueerd. Het onderzoek heeft met name bestaan uit enquêtes en interviews. Van de respondenten in het onderzoek geeft 81% aan dat de subsidiemogelijkheid het makkelijker heeft gemaakt om herbestemming te overwegen en 71% van de respondenten zou geen haalbaarheidsonderzoek hebben uitgevoerd zonder subsidie. Door 65% van de respondenten is na afronding van het haalbaarheidsonderzoek een vervolgstap gezet naar planuitwerking/vergunningaanvraag, of zal dat binnen afzienbare termijn gaan doen.



Tevens hebben geënquêteerden in meerderheid aangegeven dat de noodvoorziening om het gebouw wind- en waterdicht te houden niet zou zijn getroffen zonder subsidie.



De evaluatie van Berenschot doet vooral uitspraken over het resultaat van de regeling op outputniveau (het gebruik van de regeling), maar niet over de effectiviteit op outcomeniveau (het effect op de instandhouding via herbestemming).

<sup>155</sup> DSP-groep, 'Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed' (oktober 2014), pag.40.

### 6.2.3 Leenfaciliteiten NRF

#### Restauratiefondshypotheek

In de evaluatie van Arcadis/Hylkema consultants in 2011 is onderzocht of en in welke mate de Brim-Restauratiefonds-hypotheek de eigenaren stimuleert tot het (laten) uitvoeren van gedeeltelijk herstel en restauraties. Uit de evaluatie blijkt dat vooral eigenaren van woonhuizen een beroep doen op de Restauratiefonds-hypotheek; in 10% van de gevallen is een hypotheek verstrekt aan eigenaren van de categorie 'overige monumenten'. In de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 is dit percentage toegenomen; in respectievelijk 16, 20, 21 en 23 procent van de gevallen is een Restauratiefonds-hypotheek verstrekt aan eigenaren van de categorie 'overige monumenten'<sup>156</sup>.

De ontwikkeling van het totale bedrag dat jaarlijks door het Restauratiefonds aan laagrentende leningen wordt verstrekt, heeft een min of meer stabiel verloop. De gemiddelde omvang van deze leningen schommelt rond de € 104.000,00. Onderstaande, op cijfers van het Nationaal Restauratiefonds gebaseerde, tabel geeft de ontwikkeling in de periode 2006 t/m 2014 weer.

Jaar	Totaal geleend bedrag i.k.v. Restauratiefondshypotheek (* miljoen euro)	Gem. bedrag per lening (*1000)
2006	35,4	96,6
2007	32,8	106,2
2008	38,4	96,8
2009	37	98,4
2010	31,5	96,9
2011	39,5	108,5
2012	36,9	114,9
2013	26,0	105,3
2014	26,4	114,6

Onderzoek van het Nationaal Restauratiefonds toont volgens Arcadis aan dat de eigenaren gemiddeld 3,5 maal het leningsbedrag investeren. Gezien de gemiddelde omvang van de Restauratiefonds-hypotheek en de multiplier van 3,5 kan worden geconcludeerd dat dit instrument leidt tot aanzienlijke investering in instandhouding.

#### Restauratiefondsplus-hypotheek

De positieve ervaringen met het Revolving Fund voor woonhuismonumenten zijn in 2012 aanleiding geweest om dit systeem ook voor grootschalige restauraties in te zetten<sup>157</sup>. Op verzoek van OCW heeft het NRF daartoe de Restauratiefondsplus-hypotheek ontwikkeld. Hiervoor stelt OCW met ingang van 2012 in vijf jaar ruim 103 miljoen euro beschikbaar.

Voor de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 zijn vanuit de jaarrekening van het Nationaal Restauratiefonds de volgende gegevens bekend over het jaarlijks verstrekte bedrag aan laagrentende leningen waaronder de Restauratiefonds-hypotheek.

<sup>156</sup> De gegevens van het NRF over 2014 zijn ontleend aan de concept jaarrekening 2014 van het NRF

<sup>157</sup> Kamerbrief: Inzet restauratiemiddelen vanaf 2012 (16 september 2011)

Jaar	Totaal geleend bedrag laagrentend (* miljoen euro)	Restauratiefonds-hypothec	Restauratiefonds-plus-hypothec	Overig (Kerken Nevenfunctie-lening, Antillen, Cultuurfonds-hypothec, Regionale Restauratiefonds-hypothec, Mobiel Erfgoed-Lening en Varend Monument-Lening)
2011	49,5	39,5	0,0	10,0
2012	44,6	36,9	2,6	5,1
2013	54,8	26,0	20,1	8,7
2014	52,2	26,4	18,4	7,4

In opdracht van OCW zal Ecorys een onderzoek 'Evaluatie Restauratiefonds-plus'-hypothec' uitvoeren, de eindresultaten hiervan worden in 2017 verwacht. In 2014 is de nulmeting afgerond en aan de minister aangeboden. Uit de nulmeting zijn de volgende conclusies te destilleren<sup>158</sup>:

- Het aantal monumenten in slechte staat neemt af. Tot april 2014 hebben zich 79 concrete projecten aangediend (ofwel 4,5% van de Rijksmonumenten (niet-woonhuizen) met een onderhoudsbehoefte).
- Uitgedrukt in euro's bedroeg het investeringsvolume dat gemoeid is met deze regeling 57 miljoen euro in 2013, bestaande uit 17 miljoen euro Restauratiefondsplus-hypothec. Met name bij de grote en complexe opgaven wordt gebruik gemaakt van de regeling.
- De Restauratiefondsplus-hypothec richt zich met name op projecten waarbij een nieuwe functie wordt gerealiseerd of toegevoegd aan een monumentaal object.
- Binnen de Restauratiefondsplus-hypothec bevinden zich ook projecten waarbij de oorspronkelijke functie behouden blijft (bv. school blijft school, boerderij blijft boerderij).
- Gemiddeld genomen leidt € 1,00 Restauratiefondsplus-hypothec tot € 3,50 (incl. de € 1,00 investering vanuit de Restauratiefondsplus-hypothec) aan investeringen.

Ook merkt Ecorys op dat het aantal monumenten in slechte staat afneemt. In veel gevallen is de financiering ingezet voor herbesteding en in een aantal gevallen blijft de functie gelijk. De maatschappelijke effecten zijn niet allemaal uit te drukken in euro's. Wel is er een relatie tussen de reden waarom de financiering is aangevraagd en de manier waarop de middelen zijn besteed. Cultureel waardevolle objecten blijven behouden, extra investeringen leiden tot een toename van de (markt)waarde en de aantrekkelijkheid van het gebied waarin het monument staat neemt in bijna alle gevallen toe (toerisme, veiligheid en leefbaarheid).

#### *Aanvullende financiering door NRF*

Het NRF verstrekt hypothecaire leningen aan monumenteigenaren van rijksmonumenten om restauraties uit te voeren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen laagrentende hypothecaire leningen uit het revolving fund (de Restauratiefondshypothec en Restauratiefondsplus-hypothec) en aanvullende financieringen om de gehele restauratieopgave gefinancierd te krijgen. Het NRF maakt voor deze aanvullende financiering gebruik van de Achterborgovereenkomst NRF, en de garantie van het Ministerie van OCW. Door deze garantie kan het NRF financiering tegen een lagere rente aantrekken. Deze lagere rente wordt doorgerekend aan de monumenteigenaren zodat deze eigenaren gestimuleerd worden hun monument te restaureren. Met deze regeling wordt cultureel erfgoed in stand gehouden en wordt tegelijkertijd minder gebruik gemaakt van subsidies. De Achterborg kan in werking treden en tot daadwerkelijke kasverplichtingen komen, wanneer de eigenaren van Rijksmonumenten op grote schaal niet meer in

<sup>158</sup> Evaluatie Restauratiefondsplus-hypothec nulmeting, Ecorys 27 november 2014

staat zijn aan de rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen en het eigen vermogen van het Nationaal Restauratiefonds is uitgeput. Dit eigen vermogen (voornamelijk vanuit Revolverende Fondsen) is momenteel beduidend hoger dan de uitstaande leningen onder de Achterborg.

De Commissie Risicoregelingen heeft eind 2013 de belangrijkste risicoregelingen doorgelicht<sup>159</sup>. In de aanbevelingen heeft de commissie opgenomen om waar mogelijk garantieplafonds bij te stellen. Voor de Achterborgovereenkomst is met ingang van de begroting 2015 de garantie versoerd door het garantieplafond met € 300 miljoen te verlagen tot € 380 miljoen. Overigens zijn met deze achterborg, door het beperkte risico voor het rijk, in de praktijk geen uitgaven op de rijksbegroting gemoeid.

#### 6.2.4 Fiscale aftrek uitgaven voor monumentenpanden

In 2009 is het rapport 'Evaluatie fiscale regelingen monumentenzorg' opgesteld door PricewaterhouseCoopers Advisory (PWC) en begeleid door de ministeries van OCW en Financiën. In de evaluatie is de effectiviteit en doelmatigheid van onder meer de fiscale aftrek voor uitgaven aan monumenten onderzocht. Conclusies waren toen dat de aftrek bijdraagt aan de instandhouding van monumenten, bij een brede doelgroep bekend is en daarmee effectief bevonden is. In een enquête geven 50% van de eigenaren van monumenten aan minder of geen onderhoud uit te voeren aan rijksmonumenten als er geen gebruik gemaakt kan worden gemaakt van de fiscale regeling<sup>160</sup>. Ook werd geconstateerd dat deze regeling effectief en doelmatig werd uitgevoerd. De evaluatie van de deze faciliteit heeft daarom toen geen aanleiding gegeven voor het wijzigen van deze regeling<sup>161</sup>.

De regeling is met ingang van 2012 vereenvoudigd en versoerd. Voor de eigenaar van een rijksmonumentaal woonhuis is de mogelijkheid om eigenaarslasten en afschrijvingen fiscaal in aftrek te brengen komen te vervallen. Verder zijn de onderhoudskosten niet meer voor 100% maar voor 80% aftrekbaar. Dat geldt voor zowel monumenten die een eigen woning zijn, als voor monumenten die onder de vermogensrendementsheffing (Box III) vallen. De drempel om voor de aftrek in aanmerking te komen is ook voor alle monumenten komen te vervallen.

De volgende informatie is beschikbaar over het aantal belastingplichtigen dat gebruik maakt van de regeling en van de door hen in totaliteit in aftrek gebrachte bedragen.

Jaar	In aftrek gebracht bedrag (* miljoen euro)	Aantal belastingplichtigen
2010	146,5	9.347
2011	160,1	9.528
2012	119,4	13.941

Bron: opgave ministerie van Financiën

De daling van het in aftrek gebrachte bedrag in 2012, terwijl het aantal gebruikers juist is gestegen, heeft mogelijk te maken met de bovengenoemde wijzigingen in de regeling in 2012. Er zijn echter nog geen realisatiecijfers over 2013 en 2014. En ook is er geen onderzoek beschikbaar naar de achterliggende verklarende factoren om de effecten en doelmatigheid van de wijzigingen vast te kunnen stellen.

<sup>159</sup> Ministerie van Financiën, 'Risicoregelingen in beeld', pag.30

<sup>160</sup> PWC, Evaluatie fiscale regelingen monumentenzorg (2009), pag.41

<sup>161</sup> Kamerstuk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32156, nr. 2

### 6.2.5 *Regeling Materieel beheer museale voorwerpen*

Medio 2011 heeft de DSP-groep de Regeling Materieelbeheer Museale voorwerpen geëvalueerd<sup>162</sup>. In de evaluatie concludeert DSP dat de Regeling tot een aantoonbare verbetering heeft geleid in de organisatie van de praktijk van het beheer van de Rijkscollectie door ministeries en colleges. De Regeling, maar vooral de vertaling die de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed er van maakte, biedt de kunstcontactpersonen houvast. Of zij nou wel of geen affiniteit hebben met de voorwerpen, zij registreren, beheren en controleren.

Sommige ministeries (buitendiensten) en colleges vinden de uitvoering van de Regeling te bewerkelijk. Ook schrikt de Regeling door de aangescherpte verantwoordelijkheden sommigen af. Zij beperken het aantal voorwerpen tot louter representatieve ruimten of zien geheel af van de mogelijkheid museale voorwerpen te gebruiken. De Regeling is bij de ministeries en colleges niet goed geborgd als taak en als bedrijfsproces.

DSP stelt dat als de Regeling bedoeld was om het beheer te verbeteren, dat dat op praktisch niveau zeker is gebeurd. De belangrijkste winst is de systematische registratie bij de ministeries en colleges. Het zicht op de vermissingen en teruggevonden voorwerpen per intern contract is daardoor zowel bij ministeries en colleges als bij RCE fors verbeterd.

In 2013 is de Erfgoedinspectie gestart met het onderzoek naar het behoud en beheer van de rijkscollectie bij museale instellingen. Naar verwachting zal hiermee eind 2015 het beeld 'De staat van de rijkscollectie' compleet zijn. Over het beheer van de rijkscollectie bij museale instellingen is op dit moment geen onderzoek beschikbaar.

### 6.2.6 *Wet behoud cultuurbezit (Wbc) en digitaal register WBC-voorwerpen*

In paragraaf 6.1.4 is aangegeven dat de belangrijkste doelstelling van OCW voor WBC-erfgoed, een 100% aanwezigheid, is voldaan. De Wbc wordt hiermee goed nageleefd en is daarmee ook effectief. Ook het toegankelijker (digitaal) maken van een register van WBC-voorwerpen zal in 2015 worden gerealiseerd via de website [www.digitalecollectienederland.nl/wbc](http://www.digitalecollectienederland.nl/wbc). Als dit digitale register in 2015 is gerealiseerd is de doelstelling gehaald en is dit instrument daarmee ook effectief.

### 6.2.7 *Voorlichting- en adviesfunctie RCE*

De RCE heeft een wettelijke adviestaak bij belangrijke transformaties van rijksmonumenten. De Erfgoedinspectie heeft in 2011 onderzocht in hoeverre het proces van advisering bij de Rijksdienst zorgvuldig en doelmatig verloopt. En dan in het bijzonder of die adviezen recht doen aan de waarden van het monument.

De Erfgoedinspectie concludeert dat de adviezen over het algemeen deskundig van inhoud zijn. De adviezen zijn gebaseerd op een vakkundige beoordeling van betreffende plannen en doen daarmee recht aan de waarden van het monument. RCE werkt professioneel maar heeft een aantal zaken nog onvoldoende doelmatig geregeld. Verbeterpunten zijn onder meer het opstellen van transparante beoordelingscriteria, een samenhangende analyse van adviezen en een volgsysteem om in de gaten te houden of de adviezen tijdig worden uitgebracht en door gemeenten worden opgevolgd. Ook werkt RCE nog

<sup>162</sup> DSP-groep, 'Materieelbeheer Museale voorwerpen, Evaluatie van de Regeling' (7 juni 2011).

onvoldoende risicogestuurd (bijvoorbeeld bij welke gemeenten is onvoldoende deskundigheid aanwezig en is verhoogde aandacht gewenst).

DSP constateert in 2014 dat RCE zijn rol als kennisinstituut kan verstevigen door (meer) de lead te nemen voor interprovinciale uitwisseling op bepaalde thema's en provincies actiever te betrekken. Te denken valt dan aan het Programma restauratiekwaliteit en het Programma erfgoed en ruimte. Het ontbreekt echter aan een bundeling van die ervaringen en een koppeling daarvan met de rol van RCE als kennisinstituut en de kennisbehoefte bij landelijke organisaties zoals de Vakgroep Restauratie<sup>163</sup>.

#### 6.2.8 *Toezicht door de Erfgoedinspectie*

Toezicht van de EGI richt zich op een deel van het Nederlands erfgoed, zoals de schilderijen en boeken van de Rijkscollectie, de archieven van de centrale overheid en archeologische monumenten. De EGI geeft risicogericht invulling aan deze taken door het uitvoeren van haar (jaar)werkprogramma's en legt verantwoording af in een jaarlijks 'Verslag van het toezicht'. In deze beleidsdoorlichting wordt regelmatig verwezen naar werkzaamheden van de EGI.

#### 6.2.9 *Resumé*

De regelgeving voor de monumentenzorg is met ingang van 2012 gewijzigd op basis van diverse onderzoeken en een uitgebreide consultatie van deskundigen. De taakuitvoering is voor een belangrijk deel decentraal belegd bij gemeenten en provincies en valt buiten het bereik van deze doorlichting. Dat neemt niet weg dat OCW als stelselverantwoordelijke sterker zou kunnen sturen op de samenhang en het inzicht in de resultaten van het gehele stelsel.

De wijziging van het archeologische stelsel door de inwerkingtreding van de Wamz heeft geleid tot betere opgravingen en tot behoud in situ van archeologisch erfgoed dat bij ongewijzigd beleid zou zijn vernietigd. Maar de kwaliteitszorg en zelfregulering in de Nederlandse archeologie kunnen beter.

De subsidies voor monumentenzorg bevorderen planmatig onderhoud en bieden voor meerdere jaren continuïteit en zekerheid. Er zal echter altijd sprake zijn van noodzakelijke vervanging of ingrijpend herstel van onderdelen van monumenten. Het bereik van de Brim 2011 werd beperkt door het beschikbare budget, waardoor slechts een deel van de aanvragen kan worden gehonoreerd. Met de wijziging in de Brim 2013 zijn de criteria voor toekenning van subsidies hierop aangepast. De subsidieregeling herbestemming monumenten stimuleert de uitvoering van haalbaarheidsonderzoeken en het zetten van vervolgstappen. Er is nog geen inzicht in de effectiviteit op outcomeniveau (het effect op de instandhouding via herbestemming).

Onderzoek van het Nationaal Restauratiefonds toont aan dat de eigenaren gemiddeld 3,5 maal het leningsbedrag investeren. Gezien de gemiddelde omvang van de Restauratiefonds-hypotheek en deze multiplier van 3,5 kan worden geconcludeerd dat dit instrument leidt tot aanzienlijke investeringen in instandhouding.

In een enquête geven 50% van de eigenaren van monumenten aan minder of geen onderhoud uit te voeren aan rijksmonumenten als er geen gebruik gemaakt kan worden gemaakt van de fiscale regeling. Daarmee levert de belastingaftrek een effectieve bijdrage aan het onderhoud van monumenten.

<sup>163</sup> DSP-groep, 'Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed' (oktober 2014), pag. 40

De Regeling Materieelbeheer Museale voorwerpen leidt tot een aantoonbare verbetering in de organisatie van de praktijk van het beheer van de Rijkscollectie door ministeries en colleges.

De doelstellingen met de Wet behoud cultuurbezit en het digitaal register WBC voorwerpen zijn gerealiseerd en daarmee ook effectief.

De voorlichting- en adviesfunctie van de RCE en het toezicht door de Erfgoedinspectie zijn ondersteunend voor het functioneren van het stelsel.

## **6.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten**

### *6.3.1 Doelmatigheid subsidies*

In vergelijking met het beleidsterrein Kunsten wordt in het beleidsterrein Erfgoed minder gewerkt met subsidies. Dit hangt samen met de aard van het stelsel: erfgoedeigenaren zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het behoud en beheer van het erfgoed. En het publieke belang dat daarbij in het geding is wordt veelal via regelgeving, ruimtelijke besluitvorming, vergunningverlening en toezicht geborgd.

Voor een deel is de Staat der Nederlanden zelf eigenaar, zowel van monumenten als van de rijkscollectie (roerend erfgoed). Voor zover die rijkscollectie in beheer is gegeven aan musea ontvangen die daar een beheersvergoeding voor. Deze maakt nu nog onderdeel uit van de totale subsidie aan de rijksge subsidieerde musea, die bestemd is voor zowel de publieksfunctie, voor huisvesting als voor beheer van de rijkscollectie. Vanaf 2017 wordt die beheersvergoeding separaat verstrekt. De doelmatigheid van de huidige (totale) subsidies aan de musea maakt onderdeel uit van de subsidieplansystematiek en is beschreven in hoofdstuk 5 (zie paragraaf 5.3.1).

De tweede categorie erfgoedsubsidies betreft de ondersteuning van monumenteigenaren. Het gaat hier om ongeveer € 80 miljoen per jaar. Uit onderzoeken van Arcadis/Hylkema in 2011 en 2012 over de werking van de Brim blijkt dat de Brim regeling het planmatig onderhoud bevordert en dat de gemiddelde onderhoudstoestand er door vooruit is gegaan, maar dat de inzet van het beschikbare subsidiebedrag doelmatiger zou kunnen. Daarop is de Brim 2013 aangepast. En de evaluatie van de subsidieregeling stimulerend herbesteding monumenten toont aan dat de subsidieregeling het voor eigenaren makkelijker maakt om herbesteding te overwegen. Daarmee leveren de subsidies een bijdrage aan het voorkomen van restauratieachterstanden en behoud van monumentale waarden.

De beschikbare onderzoeken maken echter niet duidelijk in welke mate deze effecten ook gerealiseerd hadden kunnen worden door het verstrekken van leningen. DSP adviseert OCW en IPO te onderzoeken in welke mate restauratiesubsidies vooral bij onrendabele monumenten terecht komen en voor rendabele monumenten vooral van andere financieringsmogelijkheden gebruik te maken, zoals (laagrentende) leningen. Daarbij dient aandacht te zijn voor een goede operationalisering van begrippen rendabel en onrendabel. Indien daar noodzaak toe is, zou de praktijk verbeterd kunnen worden<sup>164</sup>.

<sup>164</sup> DSP-groep, 'Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed' (oktober 2014), pag.39



Recent onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam<sup>165</sup> toont aan dat investeringen in cultureel erfgoed leiden tot stijging in de huizenprijzen in de buurt eromheen, een indicatie dat de omgeving aantrekkelijker is geworden. Voorbeelden van zulke investeringen zijn subsidies aan mensen of bedrijven om monumenten te restaureren. Die investeringen verdienen zichzelf terug, blijkt uit het nationaal onderzoek. Een investering van 100% blijkt grofweg 115% van dat bedrag op te leveren, gekeken naar de huizenprijzen van omliggende panden.

### 6.3.2 *Doelmatigheid leningen en fiscale aftrek monumentenpanden*

#### *NRF (revolving fund)*

Sinds 2002 is voor de categorie woonhuizen en boerderijen zonder agrarische functie de subsidie geheel vervangen door een lening (de restauratiefonds-hypothec). Het gaat hier om circa 40.000 van de 62.000 rijksmonumenten. Voor deze 40.000 monumenten is een systeem ontwikkeld waarbij rente en aflossing op verstrekte leningen voldoende zijn om de jaarlijkse restauratiebehoefte te financieren. De door het NRF ontvangen aflossingen worden in het fonds weer opnieuw uitgezet als leningen. Dit 'ronddraaiende geld' (*revolving fund*) wordt via het NRF dus duurzaam ingezet voor de instandhouding van rijksmonumenten. Ultimo 2014 is de omvang van dit fonds volgens de jaarrekening van het NRF ruim € 435 miljoen (voornamelijk restauratiefonds-hypotheken en Restauratiefondsplus-hypotheken). Dit fonds is in grote mate tot stand gekomen met dotaties van OCW in het verleden. Ook positieve exploitatieresultaten van het NRF worden toegevoegd aan het *revolving fund*. Vanuit de rijksbegroting worden, na de initiële vulling van het fonds, dus geen middelen meer gereserveerd voor de restauratie van de woonhuismonumenten. De gewenste omslag van subsidie voor woonhuismonumenten naar lenen is hiermee gerealiseerd.

Op zich is het doelmatiger om de jaarlijkse restauratiebehoefte met leningen te financieren in plaats van met te verstrekken subsidies, althans als daardoor de omvang van de restauraties op voldoende niveau blijft. Er is echter geen onderzoek gedaan naar eventuele vraaguitval. Met name bij het onrendabele gedeelte van de monumenten zal dit naar verwachting sterker optreden.

#### *Fiscale aftrek*

De regeling aftrek van uitgaven voor monumentenpanden kost jaarlijks ruim € 50 miljoen. Deze aftrek genereert een investering in onderhoud en verbetering van monumentenpanden die ongeveer viermaal zo hoog is<sup>166</sup>. De onderhoudskosten worden verrekend via een al bestaand proces, namelijk het innen van belastingen. Op basis van de lage kosten voor de uitvoering van de regeling en andere gehanteerde criteria voor doelmatigheid (zoals het gebruik van een bestaande infrastructuur en de administratieve lasten voor de burger) is het volgens het eerdergenoemde onderzoek van PWC uit 2009 niet aannemelijk dat andere instrumenten doelmatiger zijn.

De belastingaftrek heeft een positief effect op het beperken van de restauratieachterstand bij monumenten. De beschikbare onderzoeken maken echter niet duidelijk in welke mate de restauratieachterstand zou toenemen bij verlaging van de belastingaftrek. In dit verband is het interessant om de effecten van de verlaging van de aftrekbaarheid van kosten voor onderhoud van monumenten met ingang van 2012 van 100% naar 80% in kaart te brengen.

<sup>165</sup> VU en Tinbergen Instituut, Historic Amenities and Housing Externalities: Evidence from the Netherlands, februari 2015.

<sup>166</sup> Nationaal Restauratiefonds, Investeren in Monumenten (2010), pag.31



In algemene zin kan nog worden vermeld dat de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen in het in 2013 verschenen rapport 'Naar een activerender belastingstelsel' heeft geadviseerd om ingewikkelde fiscale regelingen (met behoud van budget) om te zetten naar subsidieregelingen<sup>167</sup>. De Belastingdienst is namelijk slecht toegerust om niet-fiscale informatie te controleren. Als voorbeeld wordt onder meer de aftrek voor monumentenpanden genoemd. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze aftrek.

### 6.3.3 Doelmatigheid overige beleidsinstrumenten

De overige beleidsinstrumenten zijn regelgeving, ruimtelijke besluitvorming, vergunningverlening, voorlichting en advies en toezicht. Met de inzet van deze beleidsinstrumenten is over het algemeen weinig budget op de rijksbegroting gemoeid. Wel kan er sprake zijn van behoorlijke administratieve lasten. Mede daarom hebben er in 2012 aanpassingen plaatsgevonden in de wetgeving voor de monumentenzorg (MoMo). We hebben geen informatie aangetroffen over de huidige omvang van de administratieve lasten.

De Wamz is vanwege het 'de verstoorder betaalt' principe een effectief en doelmatig instrument dat leidt tot meer behoud van archeologische waarden in de grond en boven de grond. Wel blijkt uit het RIGO-onderzoek dat de financiering van archeologisch onderzoek voor sommige 'kleine' verstoorders een onevenredig grote kostenpost kan betekenen. Het ontbreken van duidelijke, eenduidige regelingen voor excessieve kosten op lokaal niveau is volgens dit onderzoek een gemis in het huidige bestel. De gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de keuzes die zij maken ten aanzien van erfgoedbehoud en andere belangen. Gebleken is echter dat gemeenten hier wisselend mee om gaan en dat de kennis op dit terrein voor verbetering vatbaar is. Om hier verbetering in aan te brengen heeft RCE praktijkvoorbeelden binnen gemeenten in beeld gebracht waarbij kleine verstoorders worden gecompenseerd. Deze voorbeelden worden verspreid via het deelprogramma Archeologie voor gemeenten (TK 2011-2012 32156 nr. 34).

### 6.3.4 Resumé

In vergelijking met het beleidsterrein Kunsten wordt in het beleidsterrein Erfgoed minder gewerkt met subsidies. Dit hangt samen met de aard van het stelsel: erfgoedeigenaren zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het behoud en beheer van het erfgoed. En in de archeologie geldt het principe 'de verstoorder betaalt'.

De erfgoedsubsidies voor de monumentenzorg bedragen ongeveer € 80 miljoen per jaar. Verder wordt er vooral gewerkt met verstrekken van leningen door het NRF op basis van een *revolving fund*. Om de doelmatigheid te vergroten kan onderzocht worden in welke mate restauratiesubsidies vooral bij onrendabele monumenten terecht komen en of rendabele monumenten vooral van andere financieringsmogelijkheden gebruik maken, zoals (laagrentende) leningen.

De regeling aftrek van uitgaven voor monumentenpanden kost jaarlijks ruim € 50 miljoen. Deze aftrek genereert een investering in onderhoud en verbetering van monumentenpanden die ongeveer viermaal zo hoog is door de eigen investeringen van de eigenaren. De uitvoeringskosten van de aftrek van uitgaven voor monumentenpanden zijn voor zowel de uitvoeringsorganisatie als de gebruikers laag, maar de niet-fiscale informatie is lastig te controleren voor de Belastingdienst.

<sup>167</sup> Naar een activerender belastingstelsel, Eindrapport commissie inkomstenbelasting en toeslagen (juni 2013), pag.122

De overige beleidsinstrumenten zijn regelgeving, ruimtelijke besluitvorming, vergunningverlening, voorlichting en advies en toezicht. Met de inzet van deze beleidsinstrumenten is over het algemeen weinig budget op de rijksbegroting gemoeid. Wel kan er sprake zijn van behoorlijke administratieve lasten of onevenredig hoge kosten voor sommige 'kleine verstoorders'. Hiervoor zijn inmiddels enkele maatregelen getroffen.

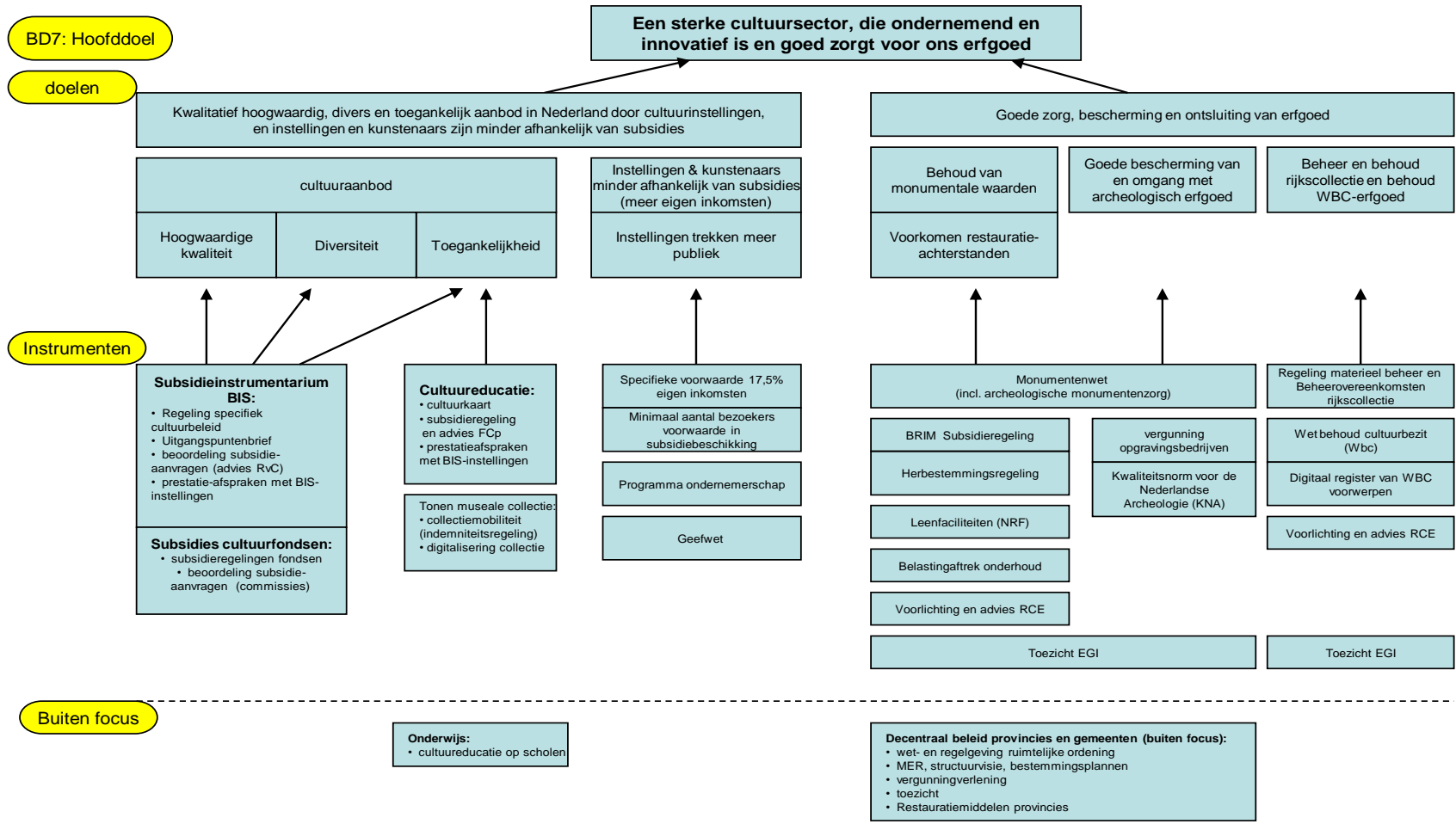
## Bijlage 1: literatuur

- Algemeen Kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG, convenant, 2012
- Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op cultuur, Realisatie en effect' , 2015
- Andersson Elffers Felix, Gemeenten MoMo-proef, 2010
- APE/Rebel, Economische ontwikkelingen in de cultuursector, 2005-2012
- APE/Rebel, Economische ontwikkelingen in de cultuursector, 2009-2013
- Arcadis en Hylkema consultants, Evaluatie BRIM 2011, juli 2011
- Arcadis en Hylkema consultants, Advies aan OCW over een effectieve subsidieregeling voor onderhoud van Rijksmonumenten, 2012
- Atlas voor Gemeenten (in samenwerking met SEO), 'De schat van de stad, Welvaartseffecten van de Nederlandse musea', 2011
- Atlas voor Gemeenten. De waarde van cultuur in cijfers. G. Marlet en J. Poort, 2011
- BART, 'Plussen en minnen; eindrapportage over een evaluatieonderzoek naar de Plusregeling Cultuurparticipatie 2009-2012', april 2012
- Barth e.a., 'Verslag van de visitatiecommissie Muziek in ieder kind', 2013
- Bekkers e.a. , 'Geven in Nederland 2015', 2015
- Besluit Archeologische Monumentenzorg
- Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten
- Bestuursverslag 2013 van Filmfonds, FCP, Letterenfonds, SCI en Mondriaanfonds
- Commissie Cultuurprofijt, rapport Commissie Cultuurprofijt, 2008
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, eindrapport 'Naar een activerender belastingstelsel', 2013
- Cultuur in Beeld 2013, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- Cultuur in Beeld 2014, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
- De Grauw e.a., 'Totaalanalyse aanvragen BIS op het gebied van cultuureducatie en talentontwikkeling' , 2012
- De Leeuw(ABDTopconsult), 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, 2013
- Digitaal Erfgoed Nederland (DEN), jaarverslag 2014
- DSP-groep, Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed. Eindrapportage evaluatieonderzoek, 2014
- DSP-groep, 'Materieelbeheer Museale voorwerpen, Evaluatie van de Regeling', 2011
- DSP-groep, 'Verskil maken, een terugblik', evaluatie subsidiesystematiek OCW, 2010
- Ecorys, Evaluatie Restauratiefondsplus-hypotheek nulmeting, 2014
- Elkhuizen, S., Gielen, P., Hoogen, Q. van den, Lijster, T., Otte, H. (2014). De waarde van cultuur, p.11-12.
- Erfgoedinspectie, de Staat van de naleving 2011-2012, 2013
- Erfgoedinspectie, 'Grenzen overschreden? Onderzoek naar onrechtmatig handelen op de gebieden van archeologie en archieven', 2012
- Erfgoedinspectie, Inspectie integrale veiligheidszorg bij rijksgesubsidieerde collectiebeherende instellingen in Nederland, 2012
- Erfgoedinspectie, Rapport 'Wet tot behoud van cultuurbezit en roerend religieus erfgoed', 2014
- FPK, Algemene inleiding meerjarige activiteitensubsidies 2013-2016
- Frey, Bruno S. Public Support, A Handbook of Cultural Economics, 2003
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012
- Kamerbrief; Inzet restauratiemiddelen vanaf 2012, 2011
- Klamer, Value of Culture. In: A Handbook of Cultural Economics, Ruth Towse, ed., Edward Elgar Publishing, 2003
- Klamer. Accounting for Social and Cultural Values. In: De Economist, vol.150, no 4, 2002,
- KWINK Groep, 'Evaluatie Programmeringsregeling FPK', 2013
- KWINK Groep, 'Evaluatie Productie- en Compositiesubsidies FPK', 2014

- KWINK/Rebel, 'Meta-analyse ondernemerschap', 2012
- Lückerath-Rovers e.a., Visitatiecommissie Cultuurfondsen, rapport 2014
- Marlet, De aantrekkelijke stad, 2009
- Ministerie van Financiën, Evaluatierapport over de giftenaftrek in de inkomstenbelasting, 2009 (kamerstuk TK 2009-2010, 32123 IXB, nr.9)
- Ministerie van Financiën, 'Risicoregelingen in beeld', Rapport van de Commissie Risicoregelingen, 2013
- Ministerie van OCW, Beleidsbrief Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid, 2011
- Ministerie van OCW, Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg, 2009
- Ministerie van OCW, Beleidsbrief Impuls cultuuronderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 216
- Ministerie van OCW, Beleidsnota 'Kiezen voor Karakter, Visie erfgoed en ruimte', 2011
- Ministerie van OCW, aanbieding rapport evaluatie fiscale regelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32156, nr. 2
- Ministerie van WVC, 'Monumenten goed gefundeerd', Strategisch plan voor de monumentenzorg 1994
- Monumentenwet 1988
- Nationaal Restauratiefonds, Investeren in Monumenten, 2010
- NBTC-NIPO Research, Continu Vrijetijdsonderzoek 2012-2013
- Oxford Economics, 'Economic contribution of the Dutch film en audiovisual industry', 2013
- Panteia, 'Evaluatie Regeling cultuurparticipatie 2009-2012', 2012
- Panteia, 'Veiligheidszorg bij erfgoedinstellingen, Evaluatie van de tweede subsidieperiode', 2014
- Panteia, 'De juiste kunstenaar op de juiste plek?', Evaluatie van de regeling Beurzen praktijkverdieping', 2014
- Raad voor Cultuur, 'Advies evaluatie subsidiesystematiek', 2010
- Raad voor Cultuur, 'Advies Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en enkele andere wetten', 2011
- Raad voor Cultuur: Cultuurverkenning, 2014
- Raad voor Cultuur, Noodgedwongen keuzen, advies bezuinigingen cultuur 2013-2016
- Raad voor Cultuur, Slagen in cultuur, culturele basisinfrastructuur 2013-2016, 2012
- Raad voor Cultuur, Spiegel van Cultuur, 2004
- RAAP, Archeologie voor de toekomst. Kwantitatieve analyse van het behoud van archeologische waarden 2007-2011, 2013
- RCE, Erfgoedbalans 2009
- Regeling materieelbeheer museale voorwerpen, Staatscourant 2012, nr. 26235
- Regeling Archeologische Monumentenzorg
- RIGO Research en Advies, 'Ruimte voor archeologie – synthese van de themaveldrapportages', 2011
- RIGO Research en Advies, 'Ruimte voor archeologie – themaveldrapportages evaluatie WAMZ', 2011
- Rijksbegroting 2012, hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
- Rutten, P. Kracht van verbeelding, Perspectief op creatieve industrie, 2014
- Sardes en Oberon, 'Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs & programma Cultuureducatie met kwaliteit (2013-2014)', 2014
- Sardes en Oberon, Enquête cultuureducatie bij rijksgefinancierde instellingen, 2015
- Schuyt e.a., 'Geven in Nederland 2013', 2013
- SEO Economisch Onderzoek. De kunst van investeren in cultuur, 2007
- SEO, Cultuur naar vermogen; Aard, gebruik en toepasbaarheid van generiek instrumentarium voor ondersteuning van de Nederlandse cultuur', 2011
- Snowball, Measuring the Value of Culture: Methods and Examples in Cultural Economics, 2008.
- Stichting Digitaal Erfgoed Nederland (DEN), 'Enumerate, De digitale feiten 2013-2014', 2014
- Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016

- The New Palgrave: A Dictionary of Economics', 1987
- Van den Broek, Cultuurbeleid in Nederland, 2006.
- 'Verschil maken, Herijking cultuurnotasystematiek', Ministerie van OCW, beleidsnota september 2005.
- 'Verschil Maken: herijking cultuurnotasystematiek', Beleidsbrief OCW, 2006.
- Victor de Stuers, 'Holland op zijn smalst', De Gids, jaargang 37
- VU en Tinbergen Instituut, Historic Amenities and Housing Externalities: Evidence from the Netherlands, 2015.
- Winner, E., T. Goldstein and S. Vincent-Lancrin, Art for Art's Sake?: The Impact of Arts, 2013 Education, Educational Research and Innovation, OECD Publishing
- Wet tot behoud van Cultuurbezit (Wbc), 1984
- Wet op de Archeologische Monumentenzorg 2007
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- WRR, Cultuur herwaarderen, 2015

# Bijlage 2





---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00