

maat werk voor

Tijdelijke commissie bovensectorale ondersteunende instellingen

onder steuning

Maatwerk voor ondersteuning

Voorstellen voor de beoordeling en monitoring van de bovensectorale ondersteunende instellingen in de Culturele basisinfrastructuur

april 2023

Inleiding

In haar adviesaanvraag van 5 december 2022 over de inrichting van de BIS 2025-2028 vraagt de staatssecretaris voor Cultuur en Media de Raad voor Cultuur onder andere om advies over de bovensectorale ondersteunende instellingen. Ze schrijft:

‘Een aantal sectorbrede instellingen in de BIS heeft de functie om de culturele en creatieve sector, de overheden, de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur te ondersteunen. Het gaat om de functies op het terrein van digitalisering, cultuureducatie en cultuurparticipatie, internationaal cultuurbeleid, onderzoek en statistiek en professionalisering en ondernemerschap. Kunt u adviseren over een passender wijze van beoordeling en monitoring voor deze groep instellingen? Ik vraag u om in uw advies ook de positionering van dit type instellingen, bijvoorbeeld in het onderwijsveld, te betrekken.’

De achtergrond van deze vraag is gelegen in de specifieke opdracht en positie van deze instellingen binnen de Culturele basisinfrastructuur (BIS) en de wens om de bijbehorende beoordeling en monitoring aan te passen aan de aard en functie van de bovensectorale ondersteunende instellingen.

De raad heeft een tijdelijke commissie ingericht om deze specifieke vraag te beantwoorden. Deze commissie bestond uit Titia Bredée (voorzitter) en Ryclef Rienstra. Secretaris van de commissie was Robbert van Heuven. De commissie had uitdrukkelijk niet tot taak het functioneren van de instellingen te beoordelen.

De commissie beantwoordt in haar advies de volgende vragen:

- Welke knelpunten worden er geconstateerd in de huidige monitoring en beoordeling van de bovensectorale instellingen?
- Welke positie binnen of buiten de BIS zou gezien de taken van de instellingen en de huidige knelpunten passend(er) zijn?
- Welke vorm van monitoring en beoordeling zou bij een dergelijke positie passen?

Ter voorbereiding op dit advies zijn gesprekken gevoerd met de betreffende bovensectorale ondersteunende instellingen, het ministerie van OCW, de voorzitter van de voormalige beoordelingscommissie en de huidige monitoringscommissies van de Raad voor Cultuur,¹ de voorzitter, de algemeen secretaris en de bij de commissies betrokken beleidsadviseurs van de raad.

De raad heeft een adviesaanvraag ontvangen van de staatssecretaris ter voorbereiding op een nieuw cultuurbestel vanaf 2029. De nadruk van dit advies ligt op de komende bestelperiode (2025-2028). Niettemin geeft de commissie ook een aantal aandachtspunten mee voor de positie van de hier besproken instellingen in een later bestel.

¹ De monitoringscommissies ‘Digitalisering, Ondernemerschap en Onderzoek’, ‘Internationaal Cultuurbeleid en Internationalisering’ en ‘Cultuurparticipatie en -educatie’ worden voorgezeten door één voorzitter, die ook voorzitter was van de beoordelingscommissie ‘Bovensectorale Ondersteunende Instellingen’ 2021-2024.

1. De bovensectorale ondersteunende instellingen en hun huidige positie

In de huidige BIS zijn vijf bovensectorale ondersteunende instellingen opgenomen. Deze instellingen ondersteunen de culturele sector, de overheden en de rijkscultuurfondsen op het terrein van digitalisering (DEN), cultuureducatie en cultuurparticipatie (LKCA), internationaal cultuurbeleid (DutchCulture), onderzoek en statistiek (Boekmanstichting) en professionalisering en ondernemerschap (Cultuur+Ondernemen). In de bijlage is meer informatie over deze instellingen opgenomen.

De bovensectorale ondersteunende instellingen vallen, net als andere BIS-instellingen, onder de Regeling op het specifiek cultuurbeleid.² Onder die regeling dienen de instellingen elke vier jaar een subsidieaanvraag in. De Raad voor Cultuur adviseert de bewindspersoon over die aanvraag en de subsidiëring van de instelling en monitort de instelling tijdens de beleidsperiode. Als algemene beoordelingscriteria van de regeling golden voor de periode 2021-2024 artistieke/inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten, vernieuwing, 'eerlijke beloning en gezonde bedrijfsvoering', 'bevordering van educatie en participatie' en geografische spreiding. Bovendien moeten instellingen de Fair Practice Code, de Governance Code Cultuur en de Code Diversiteit & Inclusie onderschrijven.

De Raad voor Cultuur heeft bij de beoordeling van de bovensectorale instellingen voor de beleidsperiode 2021-2024 rekening gehouden met het feit dat deze instellingen een andere positie in het bestel hebben dan cultuurproducerende instellingen. De algemene criteria op basis waarvan instellingen in de BIS worden beoordeeld zijn immers niet altijd passend als het gaat om de ondersteunende instellingen. Zo hebben deze instellingen geen 'artistieke output'. De raad schreef daarover in zijn 'Beoordelingskader 2021-2024':

'Ook zijn er instellingen die niet cultuurproducerend of -presenterend zijn maar hun kernactiviteiten richten op ondersteunende functies voor het veld, zoals bijvoorbeeld onderzoek of digitalisering. Onder het criterium kwaliteit zal de raad aldus de artistieke/inhoudelijke kwaliteit van kernactiviteiten beoordelen binnen het kader van het profiel van de instelling.'

De kernactiviteiten van de bovensectorale ondersteunende instellingen zijn dus niet beoordeeld aan de hand van artistieke criteria maar op inhoudelijke kwaliteit.

² Regeling op het specifiek cultuurbeleid, artikel 3.46 tot en met 3.50.

2. Door de instellingen ervaren knelpunten

Hoewel de instellingen sterk van elkaar verschillen wat betreft hun opdracht, werkzaamheden en omvang, tekende zich in de gesprekken die de commissie met de instellingen voerde een aantal overeenkomsten af. Zo bestaat er onduidelijkheid over de rol van de instellingen in het bestel en worden de beoordelingscriteria door deze instellingen als minder passend ervaren. De commissie wil daar nog een relevant aandachtspunt aan toevoegen, namelijk de verhouding van de instellingen tot het culturele veld.

Onduidelijkheid over de rol in het bestel

Uit de gesprekken met de commissie bleek dat de meeste bovensectorale ondersteunende instellingen het ministerie van OCW ervaren als opdrachtgever. Aan OCW leggen de instellingen hun kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) voor en daarover leggen zij verantwoording af in hun jaarverslagen.

Een aantal instellingen vindt het vreemd dat elke vier jaar bij de beoordeling van de beleidsplannen het bestaansrecht van de instelling ter discussie wordt gesteld, terwijl de functie van de instelling letterlijk in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is opgenomen. Dat lijkt het bestaansrecht al te borgen; de bewindspersoon wil kennelijk dat de instelling er is. Ook menen de instellingen dat de interpretatie die de beoordelingscommissie van de raad van hun functie heeft soms een andere lijkt dan die van het ministerie.

De commissie stelt vast dat de bewindspersoon weliswaar zeer precieze, op de verschillende instellingen toegespitste functies heeft omschreven in de regeling, maar dat deze regeling ook een vierjaarlijkse beoordelings- en subsidiëringscyclus binnen de BIS impliceert. Er is dus geen sprake van een opdrachtnemer-opdrachtgeverschap-relatie, maar van een subsidieontvanger- en subsidiegever-relatie, waarbij de plannen van de aanvragende instellingen elke vier jaar door de raad worden beoordeeld en gemonitord.

Verdere verwarring over rolopvatting en beoordeling ontstaat doordat een aantal instellingen niet alleen vierjaarlijkse subsidie krijgt in het kader van de BIS, maar soms ook nog meerjarige of incidentele programmagelden ontvangt voor aanvullende opdrachten buiten het bestek van de BIS, die niet door de raad worden beoordeeld en gemonitord. Soms komt die subsidie van andere overheden of ministeries, zoals in het geval van DutchCulture (ministerie van Buitenlandse Zaken, via het ministerie van OCW). Het is niet duidelijk hoe die extra opdrachten worden gemonitord.

De raad is zich bewust van de hierboven beschreven meervoudige problematiek. In zijn inleiding op zijn adviezen voor de huidige beleidsperiode schrijft de raad:

‘Het is opvallend dat bovensectorale ondersteunende instellingen, ook al zijn ze in de BIS onafhankelijk, vaak extra uitvoeringsopdrachten krijgen van een ministerie, meestal het ministerie van OCW, maar ook van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Zaken of Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze

instellingen positioneren zich tussen het veld en de overheid in. Van beide kanten komen er verzoeken. De raad wil benadrukken dat hier een goede balans in gevonden moet worden; het veld moet zich voldoende gehoord en ondersteund voelen en de ondersteunende instellingen moeten flexibel met hun agenda en taken kunnen meebewegen met de ontwikkelingen in het veld. Het gevaar ligt op de loer dat de bovensectorale ondersteunende instellingen zich opstellen als opdrachtnemers van het ministerie van OCW of een ander ministerie en hun agenda onvoldoende proactief afstemmen op de behoeften van de sector.³

De commissie deelt die eerdere constatering en leidt uit de gesprekken af dat de instellingen inderdaad de neiging hebben vooral naar het ministerie te kijken en minder naar het veld waaraan zij ondersteunend zijn. Dat blijkt ook uit verschillende evaluaties (zie verderop onder het kopje ‘impact op het veld’).

Niet passende criteria en beoordeling

In hun bezwaren naar aanleiding van de beoordeling door de raad in de laatste aanvraagronde en in de gesprekken met de adviescommissie geven de bovensectorale instellingen aan de beoordelingscriteria van het ministerie niet passend te vinden bij hun aard en opdracht. Het gaat dan met name om het criterium ‘artistieke/inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten’, dat de instellingen opvatten als dat zij (ook) op hun *artistieke* kwaliteit beoordeeld zouden worden. De instellingen geven aan dat zij, anders dan cultuurproducerende instellingen, geen artistieke output leveren, maar advies, diensten of andere vormen van ondersteuning. Volgens de instellingen was die veelheid aan activiteiten moeilijk te vangen in het bestek van de aanvraag. De instellingen hadden ook de indruk dat vooral gevraagd werd naar nieuwe activiteiten. Daardoor bleven volgens hen vooral langlopende activiteiten buiten het zicht van de raad.

Omdat de instellingen de criteria tijdens de afgelopen aanvraagronde als niet-passend ervoeren, vulden zij het criterium ‘artistieke/inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten’ in hun aanvraag op hun eigen wijze in. Feitelijk was dit conform het beoordelingskader van de raad, dat vermeldde dat de plannen inhoudelijk mochten worden beschreven naar de aard van instelling. Toch voelden de instellingen zich er onzeker over of de beoordelingscommissie de door hen geherinterpreteerde criteria daadwerkelijk zo zou lezen of wegen als door de instelling bedoeld. De beoordeling voelde voor in elk geval een van de instellingen als een *black box*. De instellingen hadden verder het gevoel dat het de beoordelingscommissie soms ontbrak aan specifieke expertise op de diverse aandachtsgebieden, waardoor de plannen niet altijd op de juiste waarde konden worden geschat.

De adviescommissie hecht eraan op te merken dat de raad, zoals eerder genoemd, in zijn ‘Beoordelingskader 2021-2024’ heel helder is geweest over de uitzonderingspositie van de bovensectorale ondersteunende instellingen met betrekking tot de beschrijving van hun activiteiten. Juist omdat deze instellingen een andere opdracht hebben binnen het bestel gaf de raad aan dat zij hun activiteiten inhoudelijk dienden te beschrijven.

³ Raad voor Cultuur, *Adviezen Basisinfrastructuur 2021-2024 Bovensectorale ondersteunende instellingen en debat*, 27 juli 2020.

Hiermee volgde de raad het criterium uit de regeling, dat luidt: ‘artistieke/inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten.’ De instellingen werden dus geenszins artistiek beoordeeld; de kritiek op de vermeende toepassing van het artistieke criterium vindt de commissie dan ook ongegrond. De raad heeft de instellingen terecht gevraagd om inhoudelijk op hun activiteiten en hun rol in het veld te reflecteren.

De adviescommissie stelt verder vast dat de raad bij het samenstellen van zijn huidige monitoringscommissies gekozen heeft voor drie aparte commissies voor deze groep instellingen, om in de monitoring meer recht te doen aan de diverse aandachtsgebieden van de instellingen dan in de beoordeling (toen al deze instellingen door één commissie werden beoordeeld).

Problemen rond monitoring

De instellingen zeggen te vrezen dat veel van hun activiteiten onder de radar blijven van de monitoringscommissie. De werkwijze van de monitoringscommissie van de raad is gericht op cultuurproducerende instellingen, waar commissieleden activiteiten, voorstellingen of tentoonstellingen van gesubsidieerde instellingen kunnen bezoeken. Het merendeel van de activiteiten van de ondersteunende instellingen is echter niet publiek of openbaar, en is dus ook lastig door een commissie te monitoren. Of het nu gaat om bijeenkomsten met cultureel attachés (DutchCulture), het samenbrengen van scholen en instellingen in het kader van het educatieprogramma ‘Cultuureducatie met Kwaliteit’ (LKCA) of het opzetten van regionale cultuurmonitors met provinciale overheden (Boekman), het gebeurt grotendeels buiten de blik van de monitorcommissie, terwijl het hier gaat om de kerntaken van de diverse ondersteunende instellingen.

Impact op het veld

Hierboven benoemde de commissie al dat er tussen raad, overheid en instellingen onduidelijkheid lijkt te bestaan over de rolopvatting van de instellingen. In deze driehoek constateert de commissie een opvallende afwezige: het culturele veld. De ondersteunende instellingen lijken de wensen van het ministerie (of de ministeries) hier en daar te laten prevaleren boven die van het veld. In verschillende evaluaties, zoals van de bovensectorale ondersteunende instellingen door Berenschot of van het internationaal cultuurbeleid door DSP-groep, komt naar voren dat het voor betrokkenen in het veld niet altijd duidelijk is wat de rol is van een instelling.⁴ De commissie vraagt zich ook af of er bij het ministerie van OCW voldoende zicht is op de behoeften uit het veld.

De commissie vindt dat de instellingen vooral ondersteunend moeten zijn aan het veld. Het is daarom van groot belang dat culturele instellingen of individuele kunstenaars de instellingen weten te vinden en de geboden ondersteuning ook waarderen. In dit verband vindt de commissie het begrijpelijk dat de raad de instellingen bij hun aanvraag en tijdens de monitoring bevraagt over hun relatie met het veld en dat ze zich daarover dienen te verantwoorden. De commissie meent dat er meer ruimte moet zijn

⁴ Bureau Berenschot, ‘Ondersteuningsstructuur cultuursector. Inventariserend onderzoek naar ondersteuningsfuncties’ (2018). DSP-groep, ‘Evaluatie internationaal cultuurbeleid 2017-2020’ (2022).

voor vraaggestuurd werken (waarbij vragen vanuit het veld ten grondslag liggen aan onderzoek of activiteiten), goed stakeholderonderzoek en de meting en monitoring van de impact die de instellingen – gerelateerd aan hun opdracht – hebben op het veld.

3. Alternatieve posities: de rijkscultuurfondsen en de Wet SLOA

De staatssecretaris heeft de raad gevraagd om in zijn advies over de bovensectorale ondersteunende instellingen ook de positie van vergelijkbare instellingen in het onderwijs mee te nemen. De commissie heeft daarom mogelijke andere posities en daarbij behorende alternatieve beoordelingssystematieken bekeken: visitatie zoals bijvoorbeeld in het geval van de rijkscultuurfondsen, en de Wet Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten (Wet SLOA).

De rijkscultuurfondsen en visitatie

In het huidige cultuurbestel valt maar een deel van de culturele instellingen onder de beoordeling en monitoring door de raad. De rijkscultuurfondsen vallen daar bijvoorbeeld buiten, omdat aan hen een vaste, langjarige plek binnen het cultuurbestel is toegekend. Een fonds kan die positie niet na een beoordelingsronde kwijtraken. De fondsen kennen een vierjaarlijkse visitatie door een door de bewindspersoon ingestelde visitatiecommissie. Een dergelijke systematiek houdt rekening met de langjarige positie van een instelling in het bestel. Een tweede aspect is dat bij een visitatie de gehele instelling wordt doorgelicht in relatie tot de opdracht van de instelling en dat wordt geëvalueerd, mede op basis van eerdere resultaten, of en hoe de werkwijze van de hele organisatie kan worden verbeterd.

Als de bovensectorale ondersteunende instellingen in aanmerking zouden moeten komen voor een vergelijkbare langjarige positie in het bestel, moet de bewindspersoon zich ervan vergewissen dat de instellingen zodanig goed functioneren dat ze kunnen worden geacht genoemde doelen en functies langjarig uit te voeren. Ook zal de bewindspersoon zich de vraag moeten stellen of de instelling de enige instelling is die deze functie op de gewenste manier in het bestel kan uitvoeren. De vraag is kortom of de ondersteunende instellingen op de lange termijn voldoende kwalitatief bijdragen aan de doelstellingen die door de bewindspersoon worden nagestreefd of in de wet zijn vastgelegd.

Visitatie, zoals die plaatsvindt bij de rijkscultuurfondsen, is als monitoringsinstrument een relatief zware vorm van controle, waarbij de hele instelling wordt doorgelicht. Dat heeft voordelen, maar is voor gevisiteerde instellingen ook een zware belasting, zeker voor relatief kleinere instellingen zoals sommige bovensectorale ondersteunende instellingen zijn.

De Wet SLOA

Gezien het feit dat de meeste bovensectorale ondersteunende instellingen (deels) specifiek door de overheid gewenst beleid uitvoeren, bijvoorbeeld op het gebied van internationalisering of digitalisering, zouden de instellingen ook direct opdrachtnemer van de overheid kunnen worden, in plaats van ze te laten functioneren binnen de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

Als voorbeeld zou de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) kunnen dienen, waarin de samenwerking tussen de overheid en het Centraal

Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), Stichting Leerontwikkeling (SLO), de Nederlandse organisatie voor internationalisering in het onderwijs (Nuffic) en het Netherlands House for Education and Research (Neth-ER) zijn vastgelegd. Deze instellingen zijn rechtspersonen die vanuit de wet SLOA een wettelijke taak hebben en daarvoor jaarlijks subsidie ontvangen van het ministerie van OCW. De taken van de instellingen worden tweejaarlijks vastgelegd in een Kaderbrief die met de Tweede Kamer wordt gedeeld. De instellingen leggen verantwoording af in de vorm van jaarverslagen. Uit een vrij recente evaluatie van de werking van de wet SLOA blijkt dat deze vooral werkt waar het vaste, specifieke opdrachten betreft, zoals het maken van toetsen en examens. Bij een grotere variatie aan activiteiten die dichter op de actualiteit zitten, werkt deze vorm van opdrachtnemerschap minder goed. Ook wordt de jaarlijkse verantwoording, zeker als het gaat om veel verschillende activiteiten, als administratief belastend ervaren.⁵

Daar komt bij dat het wettelijk vastleggen van een dergelijk opdrachtnemerschap zoals bij deze onderwijsinstellingen nieuwe wetgeving vereist, een traject dat zeer waarschijnlijk niet voor de komende beleidsperiode kan worden afgerond.

Tot slot zou een dergelijke wettelijke positie de bovensectorale ondersteunende instellingen vooral opdrachtnemer maken van de overheid. De afstand tussen hen en het veld wordt daarmee groter, terwijl de commissie juist meent dat de instellingen vooral een functie hebben in de ondersteuning van het veld.

⁵ Oberon Onderzoek en Advies, 'Evaluatie Wet SLOA 2013' (2021).

4. Conclusies en aanbevelingen

De staatssecretaris vroeg de raad te adviseren over een meer passende wijze van beoordeling en monitoring van de bovensectorale ondersteunende instellingen. De commissie heeft zich bij haar overwegingen rekenschap gegeven van het voornemen van de staatssecretaris om bij de inrichting van de komende beleidsperiode rust en vereenvoudiging leidend te laten zijn en het bestel niet aan te passen. De raad brengt parallel met dit rapport zijn complete advies over de BIS 2025-2028 uit, waarin hij mede op grond van dit rapport de vraag beantwoordt naar de ondersteunende instellingen.

De staatssecretaris heeft de raad daarnaast gevraagd om advies uit te brengen ter voorbereiding op een nieuw cultuurbestel per 2029. De commissie splitst haar antwoord op de vraag van de staatssecretaris daarom op in twee delen: een advies voor de komende bestelperiode 2025-2028 (die de raad heeft gebruikt voor zijn advies over de BIS 2025-2028 en kan gebruiken voor zijn 'Beoordelingskader 2025-2028') en enkele aanbevelingen voor het nieuw in te richten bestel per 2029 (die de raad kan gebruiken bij het opstellen van zijn besteladvies).

Beleidsperiode 2025-2028

Aanbeveling 1: Handhaaf de instellingen in de BIS

Gezien de wens om het huidige beleid in de komende beleidsperiode niet te veel te wijzigen, en met het oog op een grotere herziening van het cultuurbestel per 2029, adviseert de commissie de positie van de bovensectorale ondersteunende instellingen op dit moment niet te veranderen en de instellingen ook in de komende beleidsperiode binnen de BIS te laten beoordelen en monitoren door de Raad, zij het met enige aanpassingen in de manier van beoordeling en monitoring.

In de voorgaande paragraaf besprak de commissie haar vraagtekens bij twee alternatieve posities en de bijbehorende vormen van monitoring. Nieuwe wetgeving voor een positie van de instellingen conform de Wet SLOA acht de commissie niet haalbaar en opportuun binnen de komende BIS-periode, en dit zou volgens haar ook het risico vergroten van een te grote afstand tot het culturele veld. Bovendien wegen de mogelijke voordelen van die speciale wettelijke positie naar het oordeel van de commissie niet op tegen de ermee gepaard gaande administratieve last.

De volgende vraag is of de instellingen direct onder het ministerie van OCW zouden moeten vallen, zoals de rijkscultuurfondsen, of toch deel zouden moeten blijven uitmaken van de BIS, inclusief de bijbehorende monitoring en beoordeling. De commissie adviseert het laatste. De instellingen voeren immers niet alleen beleid uit voor het ministerie, maar maken ook deel uit van het culturele veld dat zij ondersteunen. Die relatie met het veld vindt de commissie van wezenlijk belang. Bovendien vindt de commissie het passend dat de instellingen zich periodiek verantwoorden. De systematiek om die verantwoording te beoordelen en de voortgang te monitoren bestaat al bij de raad. Daar komt nog bij dat vrijwel alle ondersteunende instellingen zelf aangeven niet per se buiten het huidige bestel te willen worden

geplaatst en dat een positie dicht bij de cultuurproducerende instellingen die ze ondersteunen logisch is. De door hen ervaren knelpunten raken eerder aan de manier waarop ze worden beoordeeld en gemonitord dan aan hun positie in het bestel.

Tegelijkertijd verschillen de ondersteunende instellingen wel van de cultuurproducerende instellingen binnen de BIS. De activiteiten van de instellingen zijn bovendien van dien aard dat zij zich over langere tijd en over verschillende beleidsperiodes heen voltrekken. Door hun bovensectorale opdracht zijn deze instellingen ook anders dan de sectorale ondersteunende instellingen. Dit alles rechtvaardigt volgens de commissie enige aanpassing in vergelijking met andere BIS-instellingen als het gaat om beoordeling en monitoring.

Aanbeveling 2: Creëer helderheid over de doelstellingen en de beoordelingscriteria

In zijn 'Beoordelingskader 2021-2024' schreef de raad dat de bovensectorale ondersteunende instellingen niet artistiek zouden worden beoordeeld, maar op hun concrete doelen en activiteiten en hun relatie tot het veld waaraan zij ondersteunend zijn. Niettemin werden in dat proces knelpunten ervaren door de instellingen. De commissie adviseert om die knelpunten op de volgende wijze op te lossen:

- *Creëer helderheid over de functie in het bestel*

De commissie adviseert de raad, het ministerie van OCW en de instellingen om vóór de beoordelingsronde met elkaar in gesprek te gaan. Dit overleg moet leiden tot helderheid over de functie van de instellingen in het bestel en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden.

- *Herijk de beoordelingscriteria*

Voorts adviseert de commissie om de beoordelingscriteria voor deze instellingen te herijken. De commissie meent dat het wegnemen van elke twijfel over de interpretatie van de criteria onduidelijkheid en misverstand tussen de beoordelaar en de beoordeelde kan wegnemen.

De commissie stelt de volgende criteria voor. In alle gevallen zijn de beoordelingscriteria afgeleid van, of passend bij, de criteria die gelden voor de cultuurproducerende instellingen en doen ze recht aan de opdracht van de bovensectorale ondersteunende instellingen. Vanzelfsprekend moet de uitwerking van de onderstaande criteria passen bij een realistische missie en visie van de instellingen, waarin de ondersteunende relatie van de instellingen tot het veld helder en werkbaar dienen te zijn vastgelegd.

- Inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten.
- Wendbaarheid en weerbaarheid: hoe speelt de instelling in op het veranderende veld en de veranderende maatschappij? De opdracht van een instelling kan op lange termijn hetzelfde blijven, maar vanuit die opdracht moet goed ingespeeld worden op verandering. Bij weerbaarheid wordt gedacht aan robuustheid, draagvlak en continuïteit.

- Relevantie voor het veld: in hoeverre sluiten de ondersteunende activiteiten van de instelling aan op behoeften uit het veld? Hierbij dient ook impactmeting en stakeholderonderzoek te worden betrokken.
- Governance en gezonde bedrijfsvoering, waaronder een beschrijving van hoe de drie codes (Fair Practice Code, Code Diversiteit & Inclusie en Governance Code Cultuur) worden geïmplementeerd.
- Geografische spreiding in relatie tot de opdracht (al dan niet internationaal). Heeft de instelling bijvoorbeeld activiteiten in de regio? Of heeft ze juist een internationale opdracht?

Om recht te doen aan het langjarige karakter van de instellingen wordt in het beleidsplan per criterium gereflecteerd op het verleden en geeft de instelling aan hoe ze op basis van die reflectie waar nodig haar doelen zal bijstellen.

Aanbeveling 3: Richt voor elke instelling een eigen commissie van experts in en ga vaker in gesprek

Het is noodzakelijk dat de specialistische opdracht en activiteiten van de bovensectorale ondersteunende instellingen deskundig worden beoordeeld, een wens die ook door de instellingen is uitgesproken. De commissie heeft begrip voor de wens van de instellingen om hun plannen mondeling aan een commissie toe te lichten om te voorkomen dat er activiteiten of resultaten onder de radar van de beoordelings- en monitoringscommissies blijven die voor de opdracht van de instelling van wezenlijk belang zijn.

In de samenstelling van de huidige monitoringscommissies heeft de raad al scherper gekeken naar de expertise binnen die commissies. De adviescommissie stelt in lijn hiermee voor om de beoordelings- en monitoringscommissies voor de nieuwe bestelperiode als volgt in te richten: stel naast een of twee generalisten (een voorzitter en een lid) per instelling drie experts aan op het gebied van de deelaspecten van de betreffende ondersteunende instelling (bijvoorbeeld digitalisering of financiering). Zo ontstaat per instelling een aparte commissie, waarvan de generalistische leden bij de monitoring en beoordeling van alle instellingen betrokken zijn. De specialisten hoeven niet per se alleen uit het kunstenveld afkomstig te zijn. De commissie kan zich voorstellen dat experts uit andere sectoren (zoals het onderwijs, of de wereld van de ICT) waardevolle suggesties kunnen doen tijdens de beoordeling van de plannen. De commissie verwacht dat een combinatie van diverse experts en een of twee generalisten recht doet aan de veelzijdigheid aan instellingen en beleidsplannen.

Tot slot wordt voorgesteld dat de cyclus van monitoringsgesprekken voor deze instellingen wordt geïntensiverd: de commissies die de instellingen tijdens de periode 2025-2028 gaan monitoren zouden jaarlijks een grondig voortgangsgesprek moeten hebben over de gestelde doelen en de behaalde resultaten in relatie tot de langjarige opdracht van de instellingen. In dat gesprek kan ook de monitoring van de hieronder besproken impact worden meegenomen. Door intensivering van het aantal monitoringsgesprekken kan recht worden gedaan aan het feit dat deze instellingen minder gemakkelijk door adviseurs van de raad kunnen worden bezocht omdat veel van hun wezenlijke activiteiten niet publiek zijn.

Aanbeveling 4: Introduceer impactmeting

Zoals eerder opgemerkt vindt de commissie het verstandig dat de ondersteunende instellingen onderzoeken of hun ondersteuning voldoet aan de wensen uit het veld en of die ondersteuning ook de gewenste impact heeft. De commissie adviseert daarom bij het beoordelen en monitoren van de instellingen impact nadrukkelijker mee te nemen. Op korte termijn zou het kunnen gaan om stakeholdersonderzoek, maar zij adviseert ook impact te meten op lange termijn, waarbij heldere afspraken worden gemaakt met het ministerie van OCW over de impact die van een instelling wordt beoogd.

In gesprekken gaven de instellingen aan dat het opzetten van een methode om de eigen impact te vast te stellen en vervolgens te monitoren, bijvoorbeeld via de veelgebruikte methode ‘Theory of Change’, een substantiële investering in geld en tijd vergt. Gezien de relatief bescheiden omvang van het merendeel van de bovensectorale ondersteunende instellingen stelt de commissie voor dat het ministerie van OCW de instellingen financieel ondersteunt bij de eerste investering in het opzetten van een effectieve methode om impact te meten. Daarna zouden de instellingen dit zelf moeten voortzetten. Onderzoek naar hun impact in het veld vindt de commissie niet alleen een basistaak voor de ondersteunende instellingen, maar vindt ze ook relevant voor de legitimatie van hun subsidiëring.

De commissie is ervan overtuigd dat een nu op te starten, duurzaam onderzoek van de impact van de instellingen tevens kan bijdragen aan de gedachtevorming over de gewenste functies van de bovensectorale ondersteunende instellingen in een nieuw bestel vanaf 2029.

Aanbeveling 5: Monitor de aanvullende opdrachten en financiering

De commissie wil nog een extra aandachtspunt meegeven ten aanzien van de aanvullende financiering van sommige bovensectorale ondersteunende instellingen. In een aantal gevallen krijgt een instelling naast haar BIS-subsidie aanvullende subsidiëring die soms hoger is dan het bedrag vanuit de BIS. Zo krijgt DEN van OCW een jaarlijkse aanvulling van 500.000 euro op zijn jaarlijkse subsidie van 900.000 euro en ontvangt DutchCulture per jaar twee miljoen euro aan extra subsidiegelden van OCW, het ministerie van BZ en uit Europa tegen één miljoen euro vanuit de BIS. Cultuur+Ondernemen beheert naast zijn BIS-taken een groot revolverend fonds (Fonds Cultuur+Financiering) waaraan het ministerie van OCW de afgelopen jaren in totaal voor 73 miljoen euro aan heeft bijgedragen.⁶

De commissie vraagt zich af hoe de extra opdrachten waarvoor deze middelen zijn bedoeld zich verhouden tot de BIS-taken van de instellingen. Deze laatste taken worden gemonitord door de raad. Maar het is de commissie niet duidelijk hoe de extra taken en bedragen worden verantwoord. De commissie vindt het een ongewenste situatie dat een deel van de taken (en gelden) van een instelling wel onder de beoordeling en monitoring van de raad vallen en een (substantieel) deel niet. Op deze manier wordt

⁶ Fonds Cultuur+Financiering, ‘Jaarverslag 2021: Financiering voor een sterke sector’ (2022).

onduidelijkheid over de rol en taken van een instelling in stand gehouden. De commissie vindt bovendien dat instellingen alleen kunnen worden beoordeeld binnen de context van hun volledige pakket aan taken en activiteiten. Daarom adviseert zij de raad om de instellingen integraal te beoordelen, inclusief alle aanvullende taken en gelden die gedurende een beleidsperiode worden toegekend.

Het bestel na 2028

De staatssecretaris heeft de raad recent advies gevraagd over de inrichting van een nieuw cultuurbestel na 2028. De raad zal zich over deze adviesaanvraag buigen. De commissie doet alvast enkele aanbevelingen in dit kader.

Aanbeveling 1: Reflecteer op de behoefte in het veld en de benodigde functies in een nieuw bestel

Ten eerste adviseert de commissie de bewindspersoon en de raad te analyseren welke behoeftes er zijn in het culturele veld, welke ondersteunende functies daarom in het nieuwe bestel nodig zijn, welke soort instelling daarvoor wenselijk is en welke positie in het bestel bij die instelling en functie hoort. In het huidige bestel zijn de ondersteunende functies in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid duidelijk naar bestaande instellingen toegeschreven. Voor het nieuwe bestel kunnen die functies opnieuw vastgesteld worden, daarbij primair rekening houdend met de behoeften uit het veld en vanuit de overheid. Belangrijk is daarbij zorg te dragen voor een heldere doelstelling en transparante financiering.

Aanbeveling 2: Reflecteer op de duur van de opdracht, de kwaliteit en de positie in het bestel

Ook beveelt de commissie aan om de duur van de opdracht van de ondersteunende instellingen te overwegen. Wordt verwacht dat een instelling langjarig min of meer dezelfde functie zal vervullen binnen het bestel, of is de functie tijdelijk om bijvoorbeeld een bepaald beleidsdoel aan te jagen? En als er voor een langjarige functie wordt gekozen, wordt die dan belegd bij een instelling die kwalitatief zodanig functioneert dat zij die functie langjarig kan vervullen? Kan de instelling die functie het beste binnen het cultuurbestel vervullen of effectiever op een andere plek?

Aanbeveling 3: Overweeg visitatie als monitoringsinstrument

Voor de instellingen waarbij weloverwogen een langjarige functie wordt belegd, beveelt de commissie aan om visitatie als monitoringsinstrument te kiezen, mits de omvang van de instellingen dat toelaat. Dit om meer recht te doen aan het langjarige en niet-cultuurproducerende karakter van de functie.

Aanbeveling 4: Overweeg de specifieke sectorondersteunende instellingen op dezelfde manier te beoordelen en te monitoren als de bovensectorale ondersteunende instellingen

Tot slot adviseert de commissie om bij de herinrichting van het bestel op dezelfde manier de functie van de sectorale ondersteunende instellingen te overwegen en die functies op dezelfde manier te beoordelen en te monitoren als de bovensectorale ondersteunende instellingen.⁷ Dat zorgt voor een gelijk spelveld tussen vergelijkbare instellingen. De commissie verwacht dat bij de sectorale ondersteunende instellingen soortgelijke problematiek speelt als bij de bovensectorale ondersteunende instellingen, al heeft zij dat voor dit advies niet onderzocht.

⁷ De sectoren Podiumkunsten, Letteren, Film en Ontwerp kennen alle een of meer sectorale ondersteunende instellingen.

5. Adviezen en aanbevelingen in het kort

Beleidsperiode 2025-2028

- Behoud de huidige positie van de bovensectorale ondersteunende instellingen in de BIS en laat beoordeling en monitoring voor het komende kunstenplan bij de Raad voor Cultuur.
- Creëer duidelijkheid over de precieze doelstelling van de instellingen door een gezamenlijk overleg tussen de instellingen, de Raad voor Cultuur en het ministerie van OCW over de functie van de instellingen in het bestel en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden.
- Ondersteunende instellingen zijn geen cultuurproducerende instellingen. Pas daarom de beoordelingscriteria aan zodat ze beter passen bij de functie van de ondersteunende instellingen.
- Zorg ervoor dat in de beoordelings- en monitorcommissie voldoende specifieke expertise aanwezig is om de plannen van de instellingen voldoende deskundig te beoordelen en monitoren.
- Laat het culturele veld middels stakeholders- en impactonderzoek een grotere rol spelen bij de beoordeling van de instellingen.
- Monitor de instellingen integraal, inclusief de nakomende aanvullende opdrachten en financiering van de instellingen.

Het bestel na 2028

- Analyseer bij de inrichting van een nieuw bestel de precieze behoeftes in het veld en bij de overheid en richt eventuele ondersteunende functies daarop in.
- Overweeg bij de inrichting van het bestel welke functies langjarig moeten zijn en welke niet en kies voor langjarige functies visitatie als beoordelingsinstrument mits de omvang van de instellingen dit toelaat.
- Overweeg de specifieke sectorondersteunende instellingen op dezelfde manier te beoordelen en monitoren als de bovensectorale ondersteunende instellingen.

Bijlage

Achtergrondinformatie bij de bovensectorale ondersteunende instellingen⁸

DEN

Stichting Digitaal Erfgoed Nederland (hierna: DEN) is een onafhankelijk kenniscentrum voor cultuur en digitalisering. De Nationale Strategie Digitaal Erfgoed (2015) vormt het kader voor het functioneren van DEN. De Koninklijke Bibliotheek, het Nationale Archief en het Nederlands Instituut voor Beeld & Geluid vormen samen met DEN een netwerk om deze strategie in samenspraak met de erfgoedsector ten uitvoer te brengen. DEN richt zich hierbij niet alleen op de erfgoedinstellingen, maar ook op cultuurproducerende instellingen. Ten behoeve van de digitaliseringsopgave organiseert DEN kennisuitwisseling door middel van ontmoetingen, toolkits en trainingstrajecten.

DEN ontving in 2021 in het kader van de Basisinfrastructuur 912.982 euro. In 2021 ontving de instelling extra subsidie van OCW tot een totaal van 1.429.093 euro en 154.873 euro aan incidentele subsidies. De organisatie werkte in 2021 met ruim 7 fte aan vast en tijdelijk personeel en met 31 freelancers.

Boekmanstichting

Boekmanstichting is een onafhankelijk kenniscentrum voor kunst, cultuur en beleid in Nederland. De instelling verzamelt, analyseert en verspreidt kennis en informatie. Daarnaast stimuleert en faciliteert ze het cultuurdebat. Boekmanstichting opereert in de driehoek van het openbaar bestuur, het wetenschapsbedrijf en het culturele veld. Ze biedt diverse producten en diensten, zoals een bibliotheek/kenniscentrum, het tijdschrift *Boekman*, en het onderzoek voor en het beheer van de online Cultuurindex Nederland. Daarnaast voert Boekmanstichting in opdracht onafhankelijk onderzoek uit om extra inkomsten te verwerven.

In het kader van de BIS ontving *Boekman* in 2021 1.360.536 euro aan subsidie van OCW. De organisatie werkt met ruim 13 fte aan vast en tijdelijk personeel.

DutchCulture

Stichting DutchCulture (hierna: DutchCulture) is de kennis- en netwerkorganisatie voor internationale culturele samenwerking. Zij ondersteunt makers, erfgoedprofessionals, culturele instellingen en decentrale overheden in binnen- en buitenland bij het realiseren van hun ambities. Daarbij ondersteunt DutchCulture de overheid bij de uitvoering van het Nederlands internationaal cultuurbeleid (ICB). Uitvoering van specifieke onderdelen van het ICB, zoals het Internationale Erfgoedprogramma en subsidieprogramma's van de Europese Commissie, behoren ook tot haar verantwoordelijkheid.

⁸ De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op het advies van de Raad voor Cultuur voor de periode 2021-2024 en de jaarverslagen van de instellingen over 2021.

DutchCulture positioneert zichzelf als kennis-en netwerkorganisatie voor internationale culturele samenwerking met een informerende, adviserende en verbindende rol richting het Nederlandse veld en het Nederlandse netwerk van diplomatieke posten in het buitenland. Door te investeren in reflectie en debat en in onderzoek en ontwikkeling geeft DutchCulture invulling aan een agenderende rol.

In het kader van de BIS ontving DutchCulture in 2021 van OCW 1.061.252 euro aan subsidie. Daarbij ontving de instelling nog 2.115.399 euro aan overige structurele subsidies, waaronder programmagelden van OCW, subsidie van het ministerie van BZ en Europese subsidies. De organisatie werkte in 2021 met ongeveer 28 fte aan vaste en tijdelijke krachten, verdeeld over 43 personen.

Cultuur+Ondernemen

Stichting Cultuur+Ondernemen (hierna C+O) richt zich op de bevordering van professionaliteit en ondernemerschap. Haar doelgroep zijn werkenden, individuele makers en instellingen in de culturele sector. Cultuur+Ondernemen rekent het tot haar kerntaken om de doelgroep te informeren en te adviseren over financiering, ondernemerschapsvaardigheden en besturen. Daartoe organiseert de instelling programma's en activiteiten. Ook zet zij haar website in als informatieplatform. Cultuur+Ondernemen richt haar activiteiten op het vervullen van een loketfunctie, de kennisontwikkeling over en promotie en beheer van de Governance Code Cultuur, en vernieuwing, verruiming en gebruik van diverse financieringsinstrumenten en verdienmodellen.

Vanuit de BIS ontving Cultuur+Ondernemen in 2021 1.817.285 euro aan structurele subsidie van OCW en daarbij 1.510.113 euro aan incidentele subsidie van hetzelfde ministerie. De instelling ontvangt ook 1.797.149 euro aan structurele subsidie van de gemeente Amsterdam voor het beheer van de cultuurvouchers voor het onderwijs. Los van deze subsidies kreeg Cultuur+Ondernemen van het ministerie van OCW de laatste jaren cumulatief 73 miljoen euro voor een (revolverend) fonds ten bate van cultuurleningen. Cultuur+Ondernemen werkte in 2021 met ruim 19 fte aan vast en tijdelijke personeel.

LKCA

Stichting Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst, bekend als Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (hierna: LKCA), zet zich in om cultuureducatie en cultuurparticipatie te bevorderen door middel van deskundigheidsbevordering, netwerken, informatieverspreiding, onderzoek en monitoring. Zij organiseert bijeenkomsten en faciliteert netwerken. Samen met het Fonds voor Cultuurparticipatie is zij partner in het programma 'Cultuureducatie met Kwaliteit' en het nieuwe programma 'Cultuurparticipatie'.

In het kader van de BIS ontving LKCA in 2021 5.503.620 euro aan subsidie van OCW. De instelling werkt met 44,8 fte aan vast en tijdelijk personeel.