

RESULTATEN VAN 10 JAAR CULTUUREDUCATIEBELEID

PERIODIEKE RAPPORTAGE CULTUUREDUCATIEBELEID
2013-2022

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

Oberon
onderzoek | advies

AUTEURS

EMINA VAN DEN BERG, HENRI BUSSINK, IRIS VAN EIJKERN, JELLIEN KNOL (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
MICHEL VAN DER GRINTEN, ESTHER KAMPHUIS (OBERON)

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN OCW

Samenvatting

In 2012 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloten om een meerjarige aanpak van het cultuureducatiebeleid te implementeren, inclusief langlopende beleidslijnen en bijbehorend instrumentarium. Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO), dat veel van de meerjarige ambities en afspraken bevat, zal in 2024 aflopen. Voordat nieuwe afspraken worden gemaakt voor de toekomst, is er behoefte aan een periodieke rapportage waarin het cultuureducatiebeleid van de afgelopen tien jaar (2013-2022) wordt geëvalueerd en aanbevelingen worden gedaan voor toekomstig cultuureducatiebeleid. Dit rapport doet verslag van de uitkomsten van deze periodieke evaluatie.

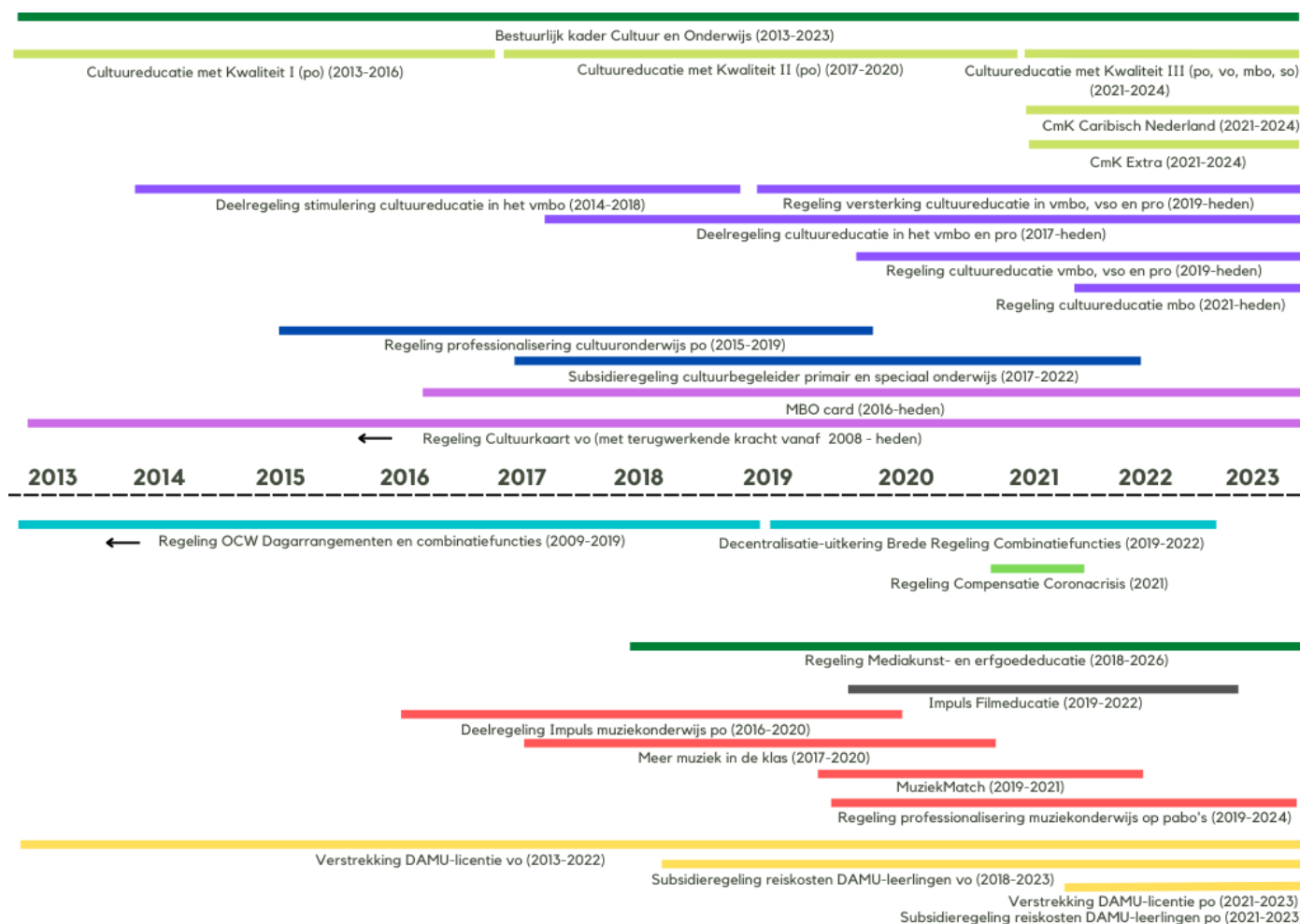
De beleidsmix op het gebied van cultuureducatie is in de loop der jaren breder en complexer geworden en de samenhang binnen de beleidsmix is beperkt

De geëvalueerde beleidsmix behelst de combinatie van wettelijke en bovenwettelijke maatregelen. De wettelijke context betreft het Nederlandse onderwijsstelsel voor po, vo en mbo waarin in samenwerking met de culturele sector wordt gewerkt aan de ontwikkeling van cultuuronderwijs. Inzet is om die ontwikkeling van beide zijden aan te zetten en te versterken in een samenspel tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten, onderwijs en het culturele veld.

Het wettelijk beleidsinstrumentarium, waaronder kerndoelen, bekwaamheidseisen, de prestatiebox en het toezichtkader van de onderwijsinspectie, biedt scholen houvast bij de invulling van hun cultuuronderwijs. Het wettelijk kader is op dit vlak tegelijkertijd niet heel erg sturend of verplichtend. Scholen en schoolbesturen hebben veel speelruimte om eigen keuzes te maken ten aanzien van het al dan niet inzetten op cultuuronderwijs. Daarom is met het bovenwettelijk beleidsinstrumentarium ingezet op stimuleringsmaatregelen om onder meer de kwaliteit van cultuuronderwijs en de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen te bevorderen en te versterken. Met deze stimuleringsmaatregelen wordt ingezet op verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en verhoging van de deelname van leerlingen aan cultuureducatieve activiteiten.

Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs vormt de paraplu waaronder scholen, culturele aanbieders en overheden overeenkomsten sluiten en elkaar met beleid en financiering aanvullen. In de loop der jaren is de reikwijdte van de bovenwettelijke beleidsmaatregelen die uit het bestuurlijk kader voortkomen uitgebreid van po naar vo en langzamerhand ook naar mbo. Er is dus steeds meer stimuleringsbeleid in de vorm van verschillende maatregelen bijgekomen. Inhoudelijk gezien is er sprake van samenhang tussen deze regelingen. De regelingen Cultuur met Kwaliteit (CmK I t/m III) fungeren als basis waarop met andere regelingen is voortgebouwd. Terminologie en doelstellingen vertonen op hoofdlijnen verwantschap en er wordt impliciet of expliciet verwezen naar de overkoepelende uitgangspunten van het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs. Daarnaast zijn in de loop der jaren een aantal specifieke deelregelingen ingericht, deels gericht op het versterken van één kunstdiscipline. Al met al is er gedurende de looptijd van het bestuurlijk kader een brede en complexe beleidsmix gegroeid met een groot aantal beleidsmaatregelen van verschillende aard en omvang die onderling ten dele samenhangen, maar ten dele ook op zichzelf staan. Figuur S.1 geeft een overzicht van alle bovenwettelijke beleidsmaatregelen.

Figuur S.1 Overzicht van de beleidsmaatregelen cultuureducatie 2013-2022



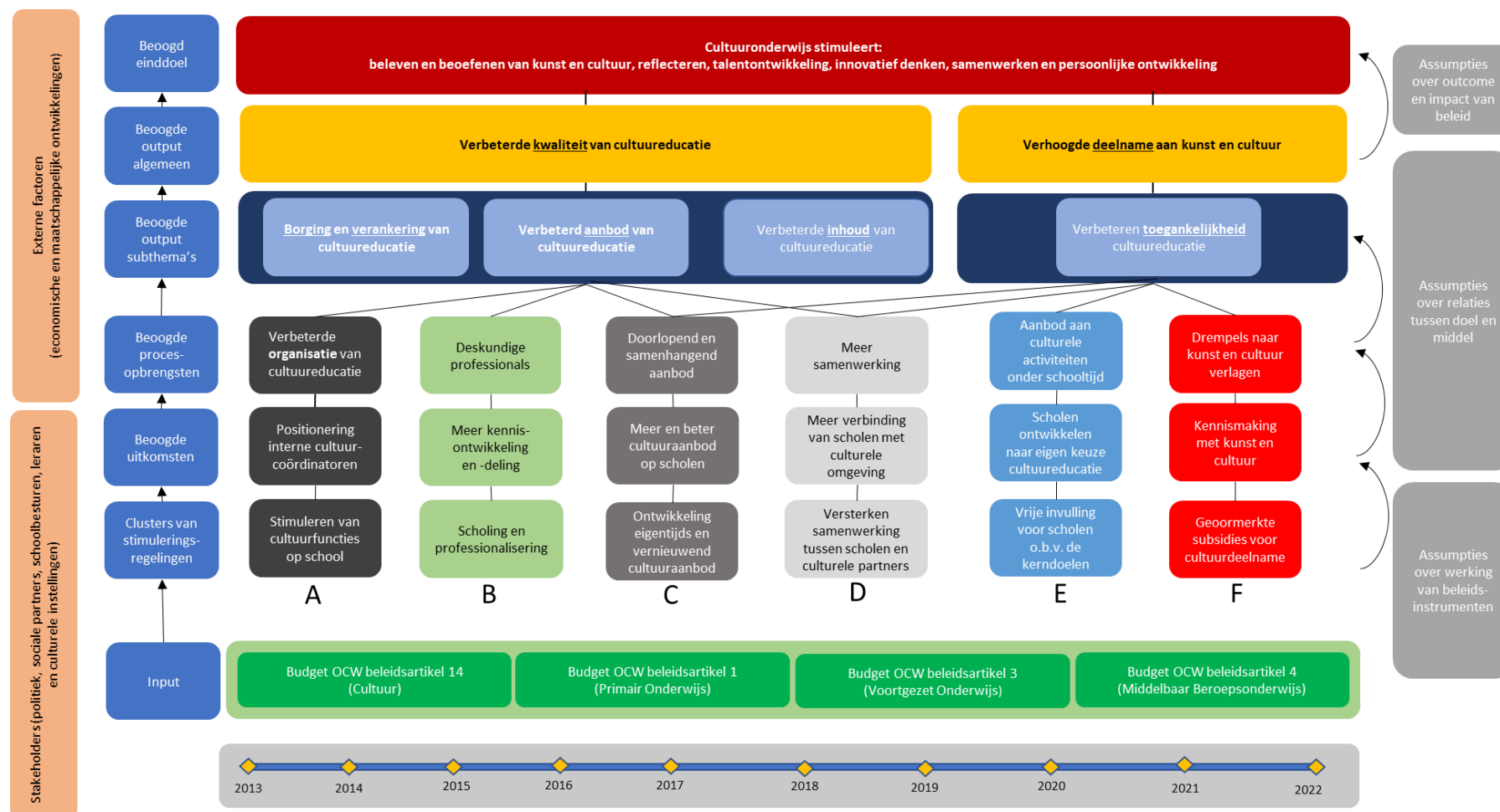
De beleidsmaatregelen die in de afgelopen 10 jaar rondom cultuureducatie zijn genomen, zijn in te delen in zes clusters. Overkoepelde doelen zijn de verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en deelnamebevordering aan culturele activiteiten.

De beleidsmaatregelen rondom cultuureducatie zijn in te delen in zes clusters:

- A. Stimuleren van cultuurfuncties (op en rond scholen);
- B. Scholing en professionalisering;
- C. Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod;
- D. Versterking van de samenwerking tussen scholen en culturele partners;
- E. Invulling door scholen aan de hand van kerndoelen;
- F. Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname.

Elk cluster aan maatregelen is ingezet met eigen aannames en verwachtingen over de werking en de opbrengsten daarvan. Die zijn weergegeven in zogenaamde resultatenketens, als onderdeel van de reconstructie van de beleidstheorie waarmee inzichtelijk is gemaakt wat vooraf de verwachtingen waren over de werking van de beleidsmaatregelen en welke assumpties beleidsmakers hadden over de relatie tussen beleidsdoelen en inzet van middelen en over de wijze waarop dat resulteert in maatschappelijke impact van het beleid. In Figuur S.2 is de beleidstheorie schematisch weergegeven.

Figuur S.2 Conceptueel model beleidstheorie cultuureducatiebeleid 2013-2022



De totale gereconstrueerde uitgaven aan het cultuureducatiebeleid zijn gestegen van 42,3 miljoen euro in 2013 naar 56 miljoen euro in 2022

De uitgaven aan het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 zijn voornamelijk gereconstrueerd op basis van input aangeleverd door het ministerie van OCW. Deze uitgaven vallen onder artikel 14 (Cultuur), artikel 1 (Primair Onderwijs), artikel 3 (Voortgezet Onderwijs) en/of artikel 4 (Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) van de rijksbegroting OCW. Het gaat hierbij vooral om uitgaven aan bovenwettelijke beleidsmaatregelen, zoals via subsidieregelingen en nauwelijks om uitgaven aan wettelijke beleidsmaatregelen, zoals via de lumpsumbekostiging. De gereconstrueerde bedragen gaan veelal om door OCW vooraf begrootte uitgaven, omdat het niet haalbaar bleek om voor alle posten te achterhalen welke uitgaven werkelijk zijn gerealiseerd.

Als onderdeel van deze periodieke rapportage is een besparingsvariant opgesteld. Dit betreft een beschrijving van hypothetische beleidsopties in het geval er 20 procent minder budget beschikbaar is voor cultuureducatie. Uitgaande van de gereconstrueerde uitgaven in 2022, gaat dat om een besparing van ruim 11,2 miljoen euro. Uit gevoerde gesprekken met o.a. beleidsmedewerkers van OCW zijn drie besparingsvarianten voortgekomen:

1. Besparing op de niet-geoordeelde uitgaven aan cultuureducatie: hierbij wordt 11,2 miljoen euro bespaard op het cultuuronderwijsbudget dat jaarlijks vanuit artikel 14 (Cultuur) wordt overgeheveld naar Artikel 1 (PO).;
2. Inperken van de hoeveelheid subsidieregelingen: hierbij wordt 11,5 miljoen euro bespaard door een aantal regelingen gericht op specifieke disciplines en deelgebieden binnen cultuureducatie te schrappen, de indexerings van CmK terug te draaien en de kaasschaafmethode evenredig toe te passen op alle overige bovenwettelijke subsidieregelingen en op de instellingsubsidies van het FCP en LKCA;
3. Besparing op basis van de kaasschaafmethode: hierbij wordt 11,2 miljoen euro bespaard door de kaasschaafmethode evenredig te hanteren voor zowel alle wettelijke als bovenwettelijke regelingen.

De gevolgen per besparingsvariant verschillen en de keuze voor een besparingsvariant zal afhangen van de prioriteiten van het cultuureducatiebeleid en de afweging van factoren door beleidsmakers en betrokken partijen. Het vinden van een goede balans tussen efficiëntie, impact, gelijkheid en diversiteit in cultuureducatie zal van belang zijn bij een potentiële besparing.

Er is voortuitgang geboekt op de doelen van verschillende beleidsmaatregelen, maar het ontbreekt aan causaliteitonderzoek om ook de doeltreffendheid en doelmatigheid aan te tonen

De bestudeerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken laten zien dat er voortuitgang is geboekt op de doelen van verschillende beleidsmaatregelen op het gebied van cultuureducatie. De evaluaties laten onder andere zien dat het stimuleren van sport- en cultuurdeelname, de professionalisering van cultuuronderwijs, de aandacht voor muziekonderwijs op de pabo en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen is verbeterd. Echter, de doeltreffendheid van de maatregelen kan niet altijd worden vastgesteld. De beschikbare evaluaties richten zich voornamelijk op percepties en meningen en er ontbreken kwantitatieve gegevens en causale verbanden om de doeltreffendheid van de maatregelen vast te stellen. Daarnaast zijn er vaak geen nulmetingen uitgevoerd, waardoor het lastig is om de invloed van de beleidsmaatregelen te isoleren van andere factoren. Ook ontbreekt er informatie over de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd naar de doelmatigheid van de middelen die zijn ingezet.

Met het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs is een duidelijke koers uitgezet die breed wordt gedragen door betrokken partijen. Via focusgroepen is opgehaald dat er nog winst te behalen valt ten aanzien van (de samenhang van) de beleidsmix.

In tegenstelling tot beleidsevaluaties van individuele of enkele gezamenlijke maatregelen, zijn er geen evaluaties beschikbaar waarin de totale beleidsmix in de betreffende beleidsperiode is onderzocht. Evenmin is onderzocht hoe de diverse beleidsmaatregelen op elkaar inwerken, of ze elkaar versterken dan wel in de weg zitten. Dat maakt

het lastig om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totaalpakket van beleidsmaatregelen. In het kader van deze periodieke rapportage is in de focusgroepen wel het een en ander gezegd over de werking van de beleidsmix. De koers en doelen van het cultuureducatiebeleid worden breed onderschreven en de organisatie (inclusief het matchingsprincipe) functioneert goed volgens betrokkenen. Tegelijkertijd is geuit dat de uitbreiding van het aantal bovenwettelijke beleidsmaatregelen niet altijd versterkend heeft uitgepakt. Het doortrekken van de CMK-regeling van po naar vo en mbo is volgens betrokkenen logisch en wenselijk en had wat hen betreft al van begin af aan integraal opgepakt mogen worden. De regelingen voor specifieke disciplines als dans-, muziek- en filmeducatie worden als contraproductief ervaren vanwege de concurrerende werking. Scholen kiezen met gelimiteerde ruimte en middelen vaak voor het een óf het ander en dat staat een samenhangend integraal aanbod in de weg. Een ander verstorend aspect van de beleidsmix is de tijdelijkheid van de maatregelen en de verschillen in looptijd. De administratie voor het aanvragen en verantwoorden daarvan belast partijen en het wordt vooral ingewikkeld bevonden om met die verschillende deels kortlopende geldstromen in een stabiele financiële basis voor cultuureducatie te voorzien. Daarnaast draagt de vrijblijvendheid van het geheel aan wettelijke en bovenwettelijke beleidsinstrumenten niet bij aan een sterke basis voor cultuureducatiebeleid. Hierdoor maakt uiteindelijk elke bestuurlijke partner van jaar tot jaar eigen afwegingen om al dan niet in cultuureducatie te investeren, wat kan zorgen voor kansenongelijkheid.

Aanbevelingen voor de toekomst

Op basis van een samenhangende analyse van de uitkomsten van de focusgroepen en alle overige bevindingen uit deze periodieke rapportage zijn aanbevelingen geformuleerd voor verbetering en versterking van het cultuureducatiebeleid in de nabije toekomst. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen op stelselniveau, op beleidsniveau en op uitvoeringsniveau. Ook zijn aanbevelingen gedaan voor het evalueren van cultuureducatiebeleid.

Aanbevelingen op stelselniveau:

- *Verken alternatieve scenario's voor de toekomst:* het verdient aanbeveling om een trendanalyse uit te voeren naar de (te verwachten) ontwikkelingen in de onderwijs- en cultuursector en op basis daarvan één of meerdere alternatieve scenario's te ontwerpen voor de doorontwikkeling van cultuuronderwijs in Nederland.
- *Ontwikkel een integrale visie op cultuureducatie:* de O en de C van het ministerie van OCW mogen nog meer verbonden worden. Onderwijsbeleid is een onlosmakelijk onderdeel van het cultuureducatiebeleid. Dat vraagt om een meer integrale visie en rijksbeleid waarin helder wordt aangegeven welke positie cultuuronderwijs inneemt in het toekomstige onderwijscurriculum.
- *Pas meer sturing toe:* vanuit het veld is meegegeven dat het cultuureducatiebeleid minder vrijblijvendheid zou moeten zijn.

Aanbevelingen op beleidsniveau:

- *Stroomlijn de beleidsmaatregelen:* er is grote behoefte aan eenvoudiger en overzichtelijker beleid, met name aan een drastische vermindering van het aantal beleidsmaatregelen.
- *Verminder procedures:* de aanvraagprocedures, verantwoording en administratieve afhandeling voor subsidieontvangers dient zo eenvoudig mogelijk gehouden worden.

Aanbevelingen op uitvoeringsniveau:

- *Heb meer oog voor de uitvoering:* de vormgeving en uitwerking van het cultuureducatiebeleid kan sterker vanuit het perspectief van de uitvoering in en rond de scholen worden ingezet.

- *Positioneer kunstvakdocenten steviger:* vakdocenten voor cultuuronderwijs verdienen een vaste plek in het onderwijs, bijvoorbeeld middels een vaste aanstelling bij een schoolbestuur, zodat zij iets kunnen opbouwen met de schoolteams waarmee zij werken.
- *Vergoot het cultureel bewustzijn van leraren via de initiële lerarenopleidingen:* de kennis en vaardigheden van leerkrachten en docenten op het vlak van cultuuronderwijs moeten worden versterkt. In de lerarenopleidingen zou vooral het belang en de waarde van kunst en cultuur geadresseerd moeten worden en de wijze waarop zij daar gebruik van kunnen maken in hun lessen

Aanbevelingen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid:

- *Definieer en operationaliseer de doelen:* het verdient aanbeveling om een overkoepelende visie ten aanzien van het cultuureducatiebeleid te formuleren en de algemene doelstelling te vertalen naar een aantal concrete beleidsdoelen die passen binnen die visie en deze vervolgens ook op hoofdlijnen meetbaar en evalueerbaar te maken, zowel kwantitatief als kwalitatief.
- *Stel vooraf een beleidstheorie op:* om vooraf de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid theoretisch te onderbouwen, is een overkoepelende beleidstheorie van het cultuureducatiebeleid van belang.
- *Definieer streefwaarden voor outputindicatoren:* naast het definiëren en operationaliseren van de doelen, dient het aanbeveling om ook op hoofdlijnen streefwaarden voor specifieke outputindicatoren (zowel kwantitatief als kwalitatief) die samenhangen met de beleidsmaatregelen en bijbehorende doelen te definiëren ten opzichte van de beginsituatie.
- *Maak voor het evalueren van de doeltreffendheid zoveel mogelijk gebruik van pilots of experimenten en pas triangulatie toe:* van belang is om vooraf te bedenken hoe het beleid achteraf goed geëvalueerd kan worden. Zo is het in bepaalde gevallen mogelijk om beleidsmaatregelen gefaseerd in te voeren of om pilots of experimenten uit te voeren. Dit biedt meer mogelijkheden om de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen causaal vast te stellen. Daarnaast kan de bewijskracht van beleidsevaluaties verbeterd worden door het toepassen van triangulatie: de combinatie van een beleidstheorie en kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes. Momenteel maken beleidsevaluaties veelal uitsluitend gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals enquêtes, interviews of focusgroepen, die soms worden ondersteund met een beleidstheorie. Hiermee wordt vooral de ervaren en gepercipieerde doeltreffendheid van beleidsmaatregelen door de doelgroepen van het beleid gemeten.
- *Maak voor het evalueren van de doelmatigheid zoveel mogelijk gebruik van ex ante kosten-batenanalyses:* het verdient aanbeveling om bij het opstellen van het beleid een ex ante kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen uit te voeren, waarbij de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven of -scenario's wordt vergeleken. Dit geeft inzicht in hoeverre hetzelfde effect met alternatieve beleidsmaatregelen tegen lagere kosten bereikt kan worden of in hoeverre alternatieve beleidsmaatregelen meer impact kunnen hebben met dezelfde middelen.
- *Evalueer integraal:* de evaluatie van het cultuureducatiebeleid kan sterker gericht worden op de combinatie van wettelijke en bovenwettelijke regelingen. De huidige evaluatie-agenda focust sterk op de bovenwettelijke maatregelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Afbakening van het onderzoek	1
1.3 Onderzoeksvragen	3
1.4 Onderzoeksmethode	4
1.5 Leeswijzer	6
2 Beleidstheorie cultuureducatiebeleid 2013-2022	7
2.1 De aanleiding voor beleidsmaatregelen vanaf 2013	7
2.2 Ingezette beleidsmaatregelen	8
2.3 Mechanismen en beleidsdoelen	14
2.4 Organisatie en coördinatie van het cultuureducatiebeleid binnen OCW	19
2.5 Conclusies	19
3 Uitgaven aan cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022	20
3.1 Reconstructie van de uitgaven	20
3.2 Verantwoording van de uitgaven	21
3.3 Besparingsvariant	24
4 Ontwikkelingen binnen cultuureducatie	28
4.1 Primair onderwijs	29
4.2 Voortgezet onderwijs	30
4.3 Middelbaar beroepsonderwijs	32
4.4 Conclusies ontwikkelingen cultuureducatie	32
5 Literatuuronderzoek	34
5.1 Beleidsevaluaties en monitoronderzoeken	34
5.2 Bewijskracht	36
5.3 Afdekking evaluaties en uitgaven cultuureducatie	37
6 Bevindingen ten aanzien van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	39
6.1 Cluster 1: Stimuleren van cultuurfuncties op school	39
6.2 Cluster 2: Scholing en professionalisering	40
6.3 Cluster 3: Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod	42
6.4 Cluster 4: Versterken samenwerking tussen scholen en culturele partners	45
6.5 Cluster 5: Vrije invulling voor scholen o.b.v. de kerndoelen	46

RESULTATEN VAN 10 JAAR CULTUUREDUCATIEBELEID

6.6	Cluster 6: Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname	47
6.7	Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	48
7	Stimulerende en belemmerende factoren binnen cultuureducatiebeleid	49
7.1	Stimulerende en belemmerende factoren volgens de literatuur	49
7.2	Stimulerende en belemmerende factoren volgens betrokkenen	52
8	Conclusies en aanbevelingen	55
8.1	Conclusies	55
8.2	Aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid	56
8.3	Aanbevelingen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid	59
Bijlage A	Lijst van benutte monitoronderzoeken en beleidsevaluaties	61
Bijlage B	Geraadpleegde bronnen voor het documenten- en literatuuronderzoek	63
Bijlage C	Overzicht beoordeelde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken	68

1 Inleiding

Het ministerie van OCW zet zich al geruime tijd in voor de ontwikkeling en versterking van cultuureducatie. Dit rapport doet verslag van de evaluatie van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022. Het vaststellen van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid staan hierin centraal.

1.1 Aanleiding

In 2012 heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloten tot een meerjarige aanpak van cultuureducatiebeleid met langlopend beleid en bijbehorend instrumentarium. In 2024 loopt het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO) af, waarin veel van de meerjarige ambities en afspraken zijn vastgelegd. Voordat er nieuwe afspraken worden gemaakt voor de toekomst, is er behoefte aan een periodieke rapportage die het cultuureducatiebeleid van de afgelopen tien jaar (2013-2022) evalueert en aanbevelingen doet voor toekomstig cultuureducatiebeleid.

Deze periodieke rapportage geeft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsmaatregelen. Dat is van waarde voor de vorming van het nieuwe Rijksbeleid en mogelijk ook voor toekomstige advisering over dit thema door o.a. de Raad voor Cultuur. De belangrijkste doelgroepen van deze rapportage zijn dan ook de beleidsmakers bij het ministerie van OCW en de Tweede Kamer. Andere doelgroepen zijn bestuurders en beleidsmakers van de andere overheidslagen, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek betreft een evaluatie van het landelijk cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 ten behoeve van een periodieke rapportage. Onder 'cultuureducatie' wordt binnen dit onderzoek verstaan:

het doelbewust leren over en met kunst, erfgoed en media via gerichte instructie onder schooltijd, op school of bij (of in samenwerking met) cultuureducatieaanbieders en -ondersteuners. Beleid specifiek gericht op burgerschapsonderwijs valt hier niet onder, net zomin als het beleid voor leesonderwijs en leesbevordering. Ook zijn de activiteiten van het expertisecentrum Mediawijsheid op verzoek van de opdrachtgever buiten beschouwing gelaten.

Dit evaluatieonderzoek heeft betrekking op het landelijke cultuureducatiebeleid van het ministerie van OCW, gericht op cultuureducatie in het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Elke sector kent een eigen dynamiek, context en invulling van cultuureducatie. Zo kenmerkt het po zich bijvoorbeeld door een veelal lokaal en soms wijkgerichte oriëntatie op aanbod en aanbieders, terwijl vo-scholen en mbo-instellingen vaker een regionaal perspectief hebben. Nog belangrijker is dat de diverse beleidsmaatregelen (zowel de wettelijke als de bovenwettelijke) vaak specifiek op het po, vo, dan wel op het mbo betrekking hebben.

Beleidsmaatregelen

Tabel 1.1 toont het overzicht van de beleidsmaatregelen op het gebied van cultuureducatie die zijn meegenomen in dit evaluatieonderzoek.

Tabel 1.1 Beleidsmaatregelen die onderdeel uitmaken van dit evaluatieonderzoek

Wettelijke beleidsmaatregelen cultuureducatie
Kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie en cultureel erfgoed (inclusief toezicht door de Inspectie)
Vernieuwing van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) in het vo, inclusief nieuw examenprogramma CKV
Vereenvoudiging van de vakkenstructuur van de kunstvakken in het vo
Nieuwe wettelijke bekwaamheidseisen voor onderwijspersoneel
Onderwijs2032 / Curriculum.nu (in relatie tot het leergebied Kunst en Cultuur)
Cultuuronderwijsbudget via prestatiebox/lumpsumbekostiging
Bovenwettelijke beleidsmaatregelen cultuureducatie
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)
Regelingen Cultuureducatie in het vmbo, vso, praktijkonderwijs en mbo
Regeling professionalisering cultuuronderwijs po
Regeling cultuurbegeleider po
Cultuurkaart VO en MBO Card
Regeling Compensatie Coronacrisis
Regeling Mediakunst en erfgoededucatie
Impuls Filmeducatie
Regelingen Muziekonderwijs
Beleidsregel dans en muziek (DAMU)

Beleidsperiode

De onderzochte beleidsperiode loopt van 2013 tot 2022. Het onderzoek is daarmee een ex post meervoudig evaluatieonderzoek, omdat het de afgelopen tien jaar bestrijkt en kijkt naar de mix aan beleidsmaatregelen. Tevens is het een ex durante evaluatieonderzoek, omdat sommige beleidsmaatregelen momenteel nog worden uitgevoerd.

Actoren

In het onderzoek is een systeemperspectief gehanteerd. Daarbij gaat het om de samenwerking tussen interne en externe actoren van verschillende aard:

- Gebruikers van cultuureducatie, te weten leerlingen po, vo en mbo (en hun ouders);
- Actoren binnen scholen, waaronder interne cultuurcoördinatoren, combinatiefunctionarissen, leerkrachten, vakdocenten en schoolleiders;
- Aanbieders van cultuureducatie, waaronder culturele instellingen en organisaties (centra voor kunst en cultuur, theaters, musea, orkesten, bioscopen, creatieve industrie e.d.), (amateur)verenigingen en zelfstandige kunstdocenten;
- Ondersteuners, waaronder cultuurfondsen, lokale en provinciale intermediairs, penvoerders en cultuurcoaches;
- Beleidsmakers bij gemeenten, provincies en het Rijk.

De samenwerking tussen interne en externe actoren en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering is een belangrijk aspect van cultuureducatiebeleid en in veel studies onderwerp van onderzoek, maar geen doel op zichzelf.

Een systeemperspectief biedt de mogelijkheid om het cultuureducatiebeleid in zijn complexe context te analyseren en te beschrijven. Op deze manier is er oog voor externe factoren die van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Kennis van externe factoren en neveneffecten is belangrijk bij het in kaart brengen van verklaringen en bij het formuleren van aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid.

1.3 Onderzoeksvragen

De periodieke rapportage van het cultuureducatiebeleid heeft vier doelen:

A. *Beschrijven van de doeltreffendheid van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022*

Hierbij gaat het om de causaliteitsvraag: in welke mate leidt de beleidsmix tot de beoogde effecten?

B. *Beschrijven van de doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022*

Hierbij draait het om de verhouding tussen de kosten van het cultuureducatiebeleid en de opbrengsten van het beleid.

C. *Beschrijven van verklaringen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022*

Dit is met name van belang met het oog op de toekomst en het vormgeven van nieuw cultuureducatiebeleid. Waarom worden bepaalde doelen wel of niet gerealiseerd en hoe kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid verhoogd worden? Hierbij is ook aandacht voor mogelijk niet-beoogde effecten van het beleid.

D. *Het formuleren van aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid*

Met behulp van het inzicht in de verklaringen voor doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen onderbouwde aanbevelingen worden gedaan voor het cultuureducatiebeleid vanaf 2025.

Vanuit deze doelen en in lijn met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Beschrijving doeltreffendheid

1. Wat is de beleidstheorie van het door het ministerie van OCW gevoerde cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022?
 - a. Wat zijn de doelen en doelgroepen van het gevoerde cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022?
 - b. Welke beleidsmaatregelen zijn in de periode 2013-2022 ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken?
 - c. Hoe heeft de beleidstheorie zich in de periode 2013-2022 ontwikkeld?
2. Hoe zijn in de beleidstheorie de geformuleerde doelen geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt in het beschikbare onderzoek?
3. Hoe heeft het cultuuronderwijs zich in de periode 2013-2022 ontwikkeld, gelet op de geoperationaliseerde doelen uit de beleidstheorie?
4. Welke beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 zijn geëvalueerd? En wat zeggen deze evaluaties over de prestaties en effecten van de geëvalueerde beleidsmaatregelen?

5. In welke mate worden de doelen van het cultuureducatiebeleid gerealiseerd met behulp van de ingezette beleidsmix?
6. Voor wie en in welke omstandigheden leidt de beleidsmix tot de doelen van het cultuureducatiebeleid?
7. Hoe wordt het cultuureducatiebeleid door belanghebbenden ervaren en beoordeeld?
8. Zijn er niet-beoogde effecten van het cultuureducatiebeleid?
9. Welke invloed hebben externe factoren (o.a. COVID en het lerarentekort) op de doeltreffendheid?

Beschrijving doelmatigheid

10. Wat zijn de kosten van de ingezette beleidsmaatregelen?
11. Is de verhouding tussen kosten en beleidseffecten optimaal?
12. Welke invloed hebben externe factoren (o.a. COVID en het lerarentekort) op de doelmatigheid?
13. Hoe doelmatig is daarmee het gevoerde beleid?
14. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20 procent van de middelen op de betreffende beleidsartikelen), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Beschrijving van verklaringen voor doeltreffendheid en doelmatigheid

15. Wat verklaart de doeltreffendheid van het cultuureducatiebeleid?
16. Werkt de beleidstheorie of de logica achter het cultuureducatiebeleid?
17. Welke aandachtspunten en verbeterpunten doen zich voor?

Formuleren van aanbevelingen

18. Hoe kan de doeltreffendheid van het beleid verhoogd worden?
19. Welke uitdagingen komen er op het cultuureducatiebeleid af en wat betekent dit voor het beleid?
20. Wat zijn aanbevelingen voor toekomstig beleid?

1.4 Onderzoeksmethode

Om de periodieke rapportage voor het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 vorm te geven, is een onderzoeksaanpak gehanteerd die uit de volgende zes onderzoekstappen bestaat.

- **Stap 1: Reconstructie van de beleidstheorie**

In de eerste onderzoekstap is de beleidstheorie achter het door OCW gevoerde cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 gereconstrueerd. De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. Om tot de beleidstheorie te komen zijn allereerst alle beleidsmaatregelen en beleidsdoelen van het cultuureducatiebeleid geïnventariseerd. Hiervoor is deskresearch uitgevoerd, bestaand uit het bestuderen van cultuureducatie-nota's, Kamerbrieven, wetten en regelingen, evaluatieonderzoeken over de regelingen en adviezen van relevante organisaties zoals de Raad voor Cultuur, Onderwijsraad en het LKCA (zie Bijlage B). Daarnaast zijn interviews gehouden met (oud)beleidsmakers van OCW (directie erfgoed en kunsten, directie PO, VO en MBO) die betrokken zijn geweest bij het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022. Ook is gesproken met (oud)vertegenwoordigers van het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP), het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze gesprekken met in totaal 12 personen hadden als doel om de beleidstheorie verder aan te scherpen. De beleidstheorie is tevens schematisch weergegeven in een resultatenketen.

- **Stap 2: Documenten- en literatuuronderzoek**

In de tweede onderzoeksstap is een documenten- en literatuuronderzoek uitgevoerd op basis van de door LKCA opgestelde literatuurlijst die op verzoek van het ministerie van OCW is opgesteld ten behoeve van dit evaluatieonderzoek. Voornaamste doel van deze onderzoeksstap is het vaststellen welke beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd en wat daaruit blijkt ten aanzien van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiervoor zijn vele rapporten bestudeerd, waarvan de benutte documenten zijn opgenomen in Bijlage A.

- **Stap 3: Beoordeling doelrealisatie en doeltreffendheid**

In de derde onderzoeksstap zijn de doelrealisatie en doeltreffendheid van de ingezette beleidsmaatregelen op het gebied van cultuureducatie beoordeeld. Hiervoor is vastgesteld wat de monitor- en evaluatieonderzoeken zeggen over de prestaties en effecten van de gemonitorde en geëvalueerde beleidsmaatregelen. Per cluster van beleidsmaatregelen is een samenvatting gegeven van de conclusies over doelrealisatie en doeltreffendheid volgens de bestudeerde monitoronderzoeken en beleidsevaluaties.

- **Stap 4: Beoordeling doelmatigheid**

In de vierde onderzoeksstap is de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid beoordeeld. Hiervoor zijn allereerst de kosten van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 in kaart gebracht. Dit is tot stand gekomen via de afdeling Financiën & Control van het ministerie van OCW, waarbij per beleidsmaatregel de bestede bedragen zijn achterhaald. Voor enkele beleidsmaatregelen zijn de bedragen opgevraagd bij het FCP. Vervolgens is in kaart gebracht in hoeverre de relevante kosten zijn 'afgedekt' met beleidsevaluaties en in hoeverre er 'witte vlekken' bestaan. Tot slot is een samenvatting gegeven van de conclusies over de doeltreffendheid volgens de bestudeerde monitoronderzoeken en beleidsevaluaties.

- **Stap 5: Inventarisatie verklarende factoren en aanbevelingen**

In de vijfde onderzoeksstap zijn verklaringen voor de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid achterhaald. Hiervoor is allereerst geput uit de bestudeerde monitor- en evaluatieonderzoeken uit Stap 2. Daarnaast zijn acht focusgroepen met diverse betrokkenen bij cultuureducatie georganiseerd, waarvan de opzet in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is vastgesteld. De gesprekken duurden circa anderhalf uur en zijn opgedeeld in twee delen: 1) terugkijken op het gevoerde beleid van de afgelopen tien jaar en de werking daarvan in de praktijk; 2) vooruitkijken naar de toekomst voor het ophalen van aanbevelingen voor toekomstig beleid.

Voor de samenstelling van de focusgroepen hebben zowel de opdrachtgever als de begeleidingscommissie suggesties gedaan en deze zijn aangevuld met relevante contactpersonen uit en via het netwerk van Oberon. Deze contactpersonen zijn benaderd met de vraag om deel te nemen aan de focusgroep, waarbij enkele dataopties zijn opgegeven¹. De gesprekken zijn gevoerd met de volgende typen respondenten:

- beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW (directie erfgoed en kunsten, directie PO, VO en MBO);
- landelijke ondersteunende en netwerkorganisaties (LKCA, FCP, CJP, Raad voor Cultuur) en sectorraden;
- vertegenwoordigers van lerarenopleidingen (waaronder pabo's) en kunstvakverenigingen;
- beleidsmedewerkers van gemeenten en provincies;
- praktijkprofessionals uit het po, vo en mbo, waaronder icc-ers, leerkrachten en vakdocenten;
- cultuuraanbieders met aanbod in één of meer van deze sectoren.

In totaal hebben 47 respondenten deelgenomen aan de focusgroepen.

¹ Er is ruimte gelaten aan de contactpersonen om een vervanger naar voren te schuiven.

- **Stap 6: Opstellen besparingsvariant**

In de zesde onderzoeksstap zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van OCW en personen die werkzaam zijn bij FCP en LKCA. Op basis van een toelichtend document met een aantal spelregels rondom een besparingsvariant, is gesproken over de keuzes en afwegingen die gemaakt kunnen worden en wat de gevolgen daarvan zijn.

- **Stap 7: Synthese en rapportage**

Ten slotte zijn de resultaten uit de voorgaande zes stappen met elkaar in verband gebracht, beoordeeld op consistentie en systematisch beschreven in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 is de beleidstheorie van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 beschreven en tevens schematisch weergegeven. Hierin komen de aanleiding, de ingezette (boven)wettelijke beleidsmaatregelen, de mechanismen en beleidsdoelen aan de orde. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de gereconstrueerde uitgaven aan het cultuureducatiebeleid, zowel voor de totale beleidsmix als per beleidsmaatregel (voor zover bekend). Ook beschrijft het drie potentiële besparingsvarianten. Hoofdstuk 4 bevat een aantal kerncijfers over de stand van zaken en ontwikkelingen in cultuureducatie in de sectoren po, vo en mbo. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van het aantal monitoronderzoeken en/of beleidsevaluaties dat is benut voor de conclusies over de beleidsmaatregelen en het aandeel van de totale gereconstrueerde uitgaven dat daarmee wordt afgedekt. In Hoofdstuk 6 zijn de uitkomsten en conclusies op de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende (clusters van) beleidsmaatregelen beschreven. Hoofdstuk 7 bevat een inventarisatie van de stimulerende en belemmerende factoren binnen cultuureducatiebeleid, zowel vanuit de literatuur als opgehaald via focusgroepen met diverse betrokken stakeholders bij cultuureducatie. Hoofdstuk 8 sluit af met de conclusies, aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid en aanbevelingen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid. Bijlagen A en B bevatten de documenten die zijn bestudeerd en benut voor dit evaluatieonderzoek. In Bijlage C is het overzicht opgenomen van de benutte informatie uit beleidsevaluaties en monitoronderzoeken gekoppeld aan de verschillende beleidsmaatregelen.

2 Beleidstheorie cultuureducatiebeleid 2013-2022

Het cultuureducatiebeleid zet in op verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en verhoging van de deelname van leerlingen aan cultuureducatieve activiteiten. Het beoogde einddoel is verwoord in termen van opbrengsten bij leerlingen, zoals leren te reflecteren op het werk van anderen. Binnen de ingezette beleidsmix zijn wettelijke en bovenwettelijke maatregelen te onderscheiden, die geclusterd zijn tot zes typen stimuleringsmaatregelen.

In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie op basis van een inventarisatie van beleidsmaatregelen, beleidsdoelen en interviews met beleidsmakers. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de aanleiding voor het cultuureducatiebeleid zoals dat vanaf 2013 vorm heeft vorm, de ingezette beleidsmaatregelen, mechanismen en beleidsdoelen en de organisatie en coördinatie van het cultuureducatiebeleid. Het hoofdstuk sluit af met enkele samenvattende conclusies.

2.1 De aanleiding voor beleidsmaatregelen vanaf 2013

In 2012 brachten de Raad voor Cultuur en de Onderwijsraad een advies uit over de toekomst van cultuureducatie². Het advies markeerde het begin van de nieuwe beleidsperiode. Zij constateerden het volgende: *'Cultuureducatie hoort thuis in het hart van het onderwijs: daar wordt een fundament gelegd voor de culturele ontwikkeling van kinderen. Momenteel heeft het vakgebied een marginale plek in het curriculum van de school. Leraren missen inhoudelijke handvatten en voelen zich niet deskundig genoeg. De culturele sector, waar zij veelal een beroep op doen, is onoverzichtelijk en versnipperd. Het is belangrijk dat scholen zelf de regie gaan voeren over cultuureducatie en hun omgeving hierbij betrekken.'*

De gedachte dat cultuureducatie in de school plaats moet vinden, was overigens niet nieuw. Al in 1996 was het ministerie van OCW het beleidsproject Cultuur en School gestart met de intentie om cultuureducatie meer aandacht en een vaste plaats te geven in het onderwijs. De gedachte daarachter was indertijd dat door het verdwijnen van het maatschappelijke zuilenstelsel de school, buiten het gezin om, de enige plek is waar iedereen op jonge leeftijd met kunst en cultuur in aanraking kan komen.

Het ministerie van OCW gebruikte de drie hoofdaanbevelingen van de raden als basis voor de vormgeving van het nieuwe cultuureducatiebeleid. Centraal daarin stond het zekerstellen van de kwaliteit van cultuureducatie. Cultuureducatie werd gedefinieerd als het onderwijs in het leergebied kunstzinnige oriëntatie (conform de drie kerndoelen) binnen de school en de bijdrage hieraan van culturele instellingen. Diezelfde culturele instellingen verkeerden toentertijd overigens in zwaar weer nadat de toenmalig staatssecretaris voor cultuur in 2011 een forse jaarlijkse bezuiniging op subsidies had aangekondigd. In 2013 bleek dat de bestedingen van het ministerie van OCW aan cultuur inderdaad met een kwart (225 miljoen euro) waren afgenomen ten opzichte van 2010. De

² *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Onderwijsraad & Raad voor Cultuur, juni 2012.

onderwijssector was in die jaren ook in rep en roer, in haar geval door de aangekondigde bezuiniging (van 300 miljoen euro) op passend onderwijs. De hoofdaanbevelingen van de raden werden in die setting in 2012 door het ministerie als volgt opgepakt:

1. Geef scholen meer grip op de inhoud:

Mede op verzoek van scholen werd allereerst ingezet op de ontwikkeling van een doorgaande leerlijn voor cultuureducatie. Die moest de benodigde kennis, vaardigheden en attituden van leerlingen in beeld brengen en scholen en culturele instellingen houvast bieden. Daarnaast werd er ingezet op de ontwikkeling van een beoordelingsinstrumentarium, vanuit de gedachte dat scholen meer regie op cultuureducatie krijgen als ze prestaties van leerlingen kunnen volgen. Tot slot werd de onderwijsinspectie gevraagd om een peilingsonderzoek kunstzinnige oriëntatie op te zetten.

2. Bevorder de deskundigheid in de school

Uit de leerlijn cultuureducatie kunnen de competenties worden afgeleid die leerkrachten nodig hebben om met meer zelfvertrouwen cultuuronderwijs te kunnen geven (uit eerder onderzoek was naar voren gekomen dat het daaraan ontbrak). Het ministerie ging in gesprek met hogescholen over de vertaling van die competenties naar initiële opleidingen (o.a. pabo) en nascholing (post-hbo) voor leraren en interne cultuurcoördinatoren.

3. Stel de culturele infrastructuur in dienst van de school

De inzet op dit punt was dat educatief aanbod van culturele instellingen veel meer dan voorheen in samenspraak met scholen tot stand zou moeten komen. Ook hier was de gedachte dat de beoogde doorlopende leerlijn cultuureducatie een kader kon bieden om de samenwerking te versterken. Uitgangspunt was dat het ministerie, provincies en gemeenten gezamenlijk beleid moeten voeren en financiering moeten inzetten om de culturele infrastructuur sterker te verbinden met het onderwijs met de gemeenten als werkplaats waar scholen en culturele instellingen elkaar vinden, provincies verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod in landelijk gebied en de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het onderwijsbestel, Rijks-gesubsidieerde culturele instellingen en een landelijke ondersteuningsstructuur.

2.2 Ingezette beleidsmaatregelen

Eind 2012 lanceren de verantwoordelijke bewindspersonen het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK). Kernelementen daarvan zijn het bepalen en zekerstellen van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs, de vormgeving van het leergebied kunstzinnige oriëntatie in relatie tot de bijbehorende kerndoelen en de bijdrage die culturele instellingen daaraan kunnen leveren. Eind 2013 bekrachtigen het Rijk, de provincies, gemeenten en PO-Raad hun gedeelde verantwoordelijkheid voor goed cultuuronderwijs in het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs 2013-2023 (het BKCO is onlangs verlengd tot en met 2024). Daarin spreken zij de intentie uit om het belang dat zij hechten aan goed cultuuronderwijs tot uiting te laten komen in een duurzame inhoudelijke en financiële inzet.

Wettelijke beleidsmaatregelen

In de periode 2013-2022 is er in het wettelijke kader een aantal ontwikkelingen ingezet om scholen houvast en ruimte te bieden om cultuuronderwijs vorm te geven en de invulling ervan te versterken. Daaronder vallen:

- Cultuuronderwijs is verankerd in drie kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie en cultureel erfgoed, namelijk: De leerlingen leren beelden, taal, muziek, spel en beweging te gebruiken om er gevoelens en ervaringen mee uit te drukken en om ermee te communiceren (kerndoel 54); De leerlingen leren op eigen werk en dat van

anderen te reflecteren (kerndoel 55); De leerlingen verwerven enige kennis over en krijgen waardering voor aspecten van cultureel erfgoed (kerndoel 56). De kerndoelen zijn in 2021 door SLO uitgewerkt in een leerplankader en leerlijnen voor de disciplines Beeldend, Dans, Drama, Muziek en Cultureel erfgoed.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van scholen. In de toezichtkaders wordt niet specifiek ingegaan op kunstzinnige oriëntatie of cultuuronderwijs. In het schooljaar 2015-2016 is echter wel een peilingsonderzoek naar kunstzinnige oriëntatie in het po uitgevoerd. Het doel was om aan de hand van de kerndoelen het niveau te bepalen van de kennis en de vaardigheden van leerlingen in groep 8;

- Eind 2019 hebben leraren en schoolleiders in het kader van Curriculum.nu voorstellen gedaan voor de actualisatie van het Nederlandse onderwijscurriculum. Voor het leergebied Kunst & Cultuur is een samenhangend curriculum geformuleerd dat gebaseerd is op 'maken en betekenis geven' en 'meemaken en betekenis geven'. Het curriculum is meer dan de huidige kerndoelen gericht op artistieke expressie en ontwikkeling van creativiteit en de notie dat kunst en cultuur onderdeel zijn van de identiteit van leerlingen. SLO werkt in opdracht van het ministerie van OCW vanaf 2022 aan de ontwikkeling van nieuwe kerndoelen;
- In 2015 is de vernieuwing van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) in het vo ingezet, inclusief een vernieuwd eindexamenprogramma. De herziening houdt in dat het vak CKV als verplicht vak behouden blijft en dat scholen meer ruimte krijgen voor eigen invulling van het vak. Vergeleken met het oude programma is er onder andere meer accent gelegd op kunst maken en actief meemaken. De vernieuwing stuurt meer dan voorheen op kunst beleven en leerlingen leren reflecteren op wat ze zien en ondergaan. CKV wordt afgesloten met een cijfer dat deel uitmaakt van het combinatiecijfer (het rekenkundig gemiddelde van de 'kleine vakken/onderdelen' die met een cijfer op de cijferlijst staan). Het nieuwe examenprogramma is in schooljaar 2017-2018 ingevoerd;
- Eind 2022 is er advies door een werkgroep in opdracht van het ministerie van OCW uitgebracht over een vereenvoudiging van de vakkenstructuur van de kunstvakken in het vo. Leerlingen kunnen momenteel op veel vo-scholen examen doen in één of meerdere kunstvakken. Daarbij verschillen de mogelijkheden: de ene school biedt andere kunstvakken aan dan de andere school. Het advies zorgt voor duidelijkheid over de inrichting van de bovenbouw en meer eenduidigheid in de examenvakken. Daarmee moet het voor vo-scholen makkelijker worden om een goede aansluiting tussen cultuuronderwijs in de onderbouw en de bovenbouw te realiseren en met andere scholen samen te werken om te komen tot een volledig aanbod van alle vijf de kunstvakken in een regio;
- Via de prestatiebox po (2012-2020) en vo (2015-2020) werd er boven op de lumpsum een jaarlijks vast bedrag per leerling aan scholen toegekend voor cultuureducatie. Schoolbesturen konden de middelen uit de prestatiebox naar eigen inzicht echter ook voor heel andere doeleinden inzetten. Dat betekende in de praktijk dat bijvoorbeeld een cultuurcoördinator tijdig met een plan moest komen om de middelen voor cultuureducatie te reserveren. De prestatiebox is begin 2021 afgeschaft in het kader van vereenvoudiging van de bekostiging van het onderwijs;
- In 2017 zijn er nieuwe wettelijke bekwaamheidseisen voor onderwijspersoneel ingevoerd voor alle leraren en docenten in het po, vo en mbo. De bekwaamheidseisen dienen als ijkpunten voor opleiding en professionalisering en bevatten een aantal vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische competenties. Cultuuronderwijs wordt daarin niet specifiek benoemd, afgezien van een opmerking over het belang van samen kunnen werken met professionals uit andere sectoren, waaronder kunst en cultuur.

Bovenwettelijke beleidsmaatregelen

In de tien jaar die het bestuurlijk kader omvat, is een groot aantal bovenwettelijke beleidsmaatregelen ingezet. Gaandeweg is de reikwijdte van die maatregelen uitgebreid van het po naar het vo en mbo en ook kregen specifieke disciplines tussentijds extra aandacht. In Figuur 2.1 zijn de beleidsmaatregelen weergegeven, gerangschikt van

generiek naar specifiek per kunstdiscipline en cultureel erfgoed en naar looptijd vanaf 2013 tot heden. In financieel opzicht varieert de omvang van de regelingen. In Hoofdstuk 3 is dat nader uitgewerkt.

In Figuur 2.1 zijn (van boven naar beneden) de volgende beleidsmaatregelen opgenomen:

- De opeenvolgende matchingsregelingen **Cultuureducatie met Kwaliteit** (CmK): Rijksoverheid, provincies en gemeenten investeren gezamenlijk in het bevorderen van de kwaliteit van cultuureducatie in het po en later ook in het vo door het stimuleren van samenwerking tussen scholen en culturele partners;
- **Regelingen Cultuureducatie in het vmbo, vso, praktijkonderwijs en mbo**: subsidie voor het ontwikkelen, versterken en verankeren van cultuureducatie in die onderwijssectoren;
- **Regeling professionalisering cultuuronderwijs po**: subsidie voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden ten behoeve van professionalisering op meerdere niveaus;
- **Regeling cultuurbegeleider po**: subsidie voor het volgen van de opleiding tot cultuurbegeleider/coördinator;
- **Cultuurkaart VO en MBO Card** (vanaf 2022 met budget): voor alle vo-leerlingen en mbo-studenten is een kaart met budget beschikbaar die tevens recht geeft op korting op culturele activiteiten. Aan scholen is gevraagd om dit budget uit eigen middelen aan te vullen;
- Twee opeenvolgende regelingen (**Dagarrangementen en Combinatiefuncties**): Rijksoverheid (ministerie van OCW en VWS) en gemeenten financieren gezamenlijk onder meer cultuurcoaches en buurtsportcoaches voor het po en vo;
- **Regeling Compensatie Coronacrisis**: subsidie voor het (her)opstarten van de activiteiten op het vlak van cultuureducatie die als gevolg van de coronamaatregelen stil kwamen te liggen;
- **Regeling Mediakunst en erfgoededucatie**: subsidie voor culturele instellingen die projecten mediakunsteducatie en erfgoededucatie organiseren voor leerlingen in het po;
- **Impuls Filmeducatie**: subsidie voor de activiteiten van regionale filmeducatiehubs en van het landelijk netwerk filmeducatie gericht op leerlingen in het po en vo;
- **Regelingen Muziekonderwijs**: matchingsregelingen voor schoolbesturen po, pabo's, gemeenten en provincies voor muziekonderwijs voor alle kinderen in alle leerjaren van het po en deskundigheidsbevordering van leerkrachten;
- **Beleidsregel dans en muziek (DAMU)**: licenties voor vo-scholen om af te wijken van lestijden voor leerlingen die vooropleidingen volgen en vergoeding van reiskosten.

Naast bovenstaande beleidsmaatregelen zijn er buiten dit bestek nog enkele andere maatregelen getroffen met het oog op de versterking van cultuuronderwijs:

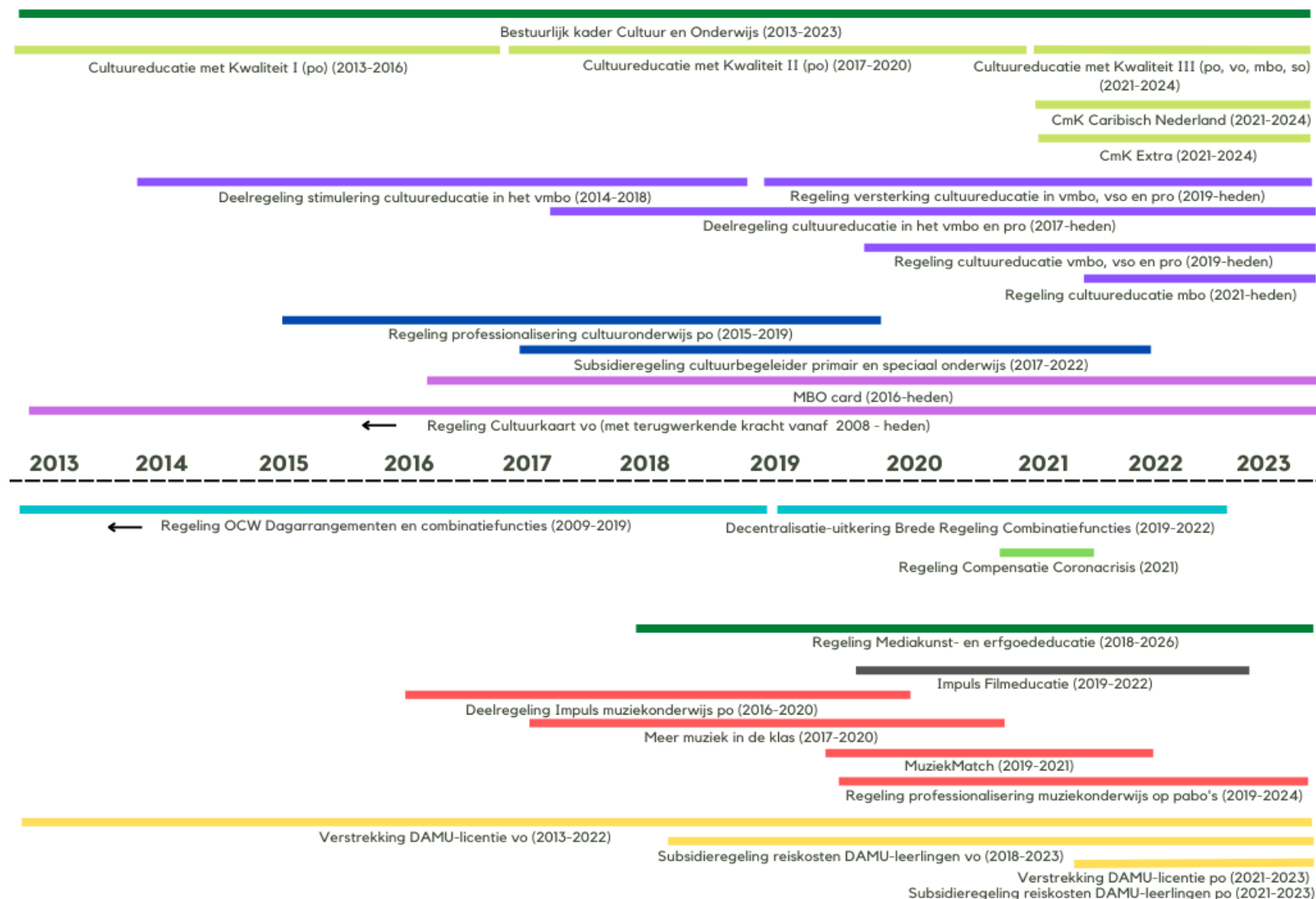
- In de opeenvolgende **regelingen Culturele Basisinfrastructuur** voor culturele instellingen en cultuurfondsen is de inzet op cultuureducatie één van de subsidiecriteria. Momenteel loopt de BIS-regeling 2021-2024. Daarin is opgenomen dat er met betrekking tot educatieve activiteiten samenwerking moet worden gezocht met CmK;
- De **regeling cultuurprofielscholen** is in 2004 ingezet in het vo en heeft een vervolg gekregen in de vereniging cultuurprofielscholen po en vo.

De ondersteuningsstructuur

Het ministerie heeft voor de ontwikkeling van cultuuronderwijs een ondersteuningsstructuur ingericht. Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) draagt in opdracht van OCW zorg voor de uitvoering van de subsidieregelingen en besteedt aandacht aan cultuureducatie met communicatie, bijeenkomsten, samenwerkingen, campagnes en beleidsvorming. Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) verzorgt in opdracht van OCW de landelijke informatie- en netwerkfunctie, deskundigheidsbevordering en monitoring en onderzoek. De stichting Cultureel Jongeren Paspoort (CJP) verzorgt de uitvoering van de cultuurkaart vo en de MBO Card. Het ministerie ondersteunt de cultuurkaarten met een budget per leerling, de cultuurkaart vo al van oudsher (vanaf 2003

met cultuurvouchers, later via CJP), de cultuurkaart mbo sinds kort met budget (vanaf 2022). Daarnaast speelt de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) een belangrijke rol rondom de uitwerking van leerplan en leerlijnen voor kunstdisciplines en cultureel erfgoed.

Figuur 2.1 Overzicht van beleidsmaatregelen cultuureducatie 2013-2022



De beleidsmix

De beleidsmix behelst de combinatie van wettelijke en bovenwettelijke maatregelen. De wettelijke context betreft het Nederlandse onderwijsstelsel voor po, vo en mbo waarin in samenwerking met de culturele sector wordt gewerkt aan de ontwikkeling van cultuuronderwijs. De inzet is om die ontwikkeling van beide zijden aan te zetten en te versterken in een samenspel tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten, het onderwijs en culturele veld.

Het wettelijk beleidsinstrumentarium, waaronder kerndoelen, bekwaamheidseisen, de prestatiebox en het toezichtkader van de onderwijsinspectie, biedt scholen houvast bij de invulling van hun cultuuronderwijs. Het wettelijk kader is op dit vlak tegelijkertijd niet heel erg sturend of verplichtend. Scholen en schoolbesturen hebben veel speelruimte om eigen keuzes te maken ten aanzien van het al dan niet inzetten op cultuuronderwijs.

Daarom is met het bovenwettelijk beleidsinstrumentarium ingezet op stimuleringsmaatregelen om onder meer de kwaliteit van cultuuronderwijs en de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen te bevorderen en te versterken. Ook het bovenwettelijk kader is niet verplichtend. Het komt er vooral op aan dat de partijen elkaar weten te vinden en de samenwerking aangaan. Het bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs vormt de paraplu waaronder scholen, culturele aanbieders en overheden overeenkomsten sluiten en elkaar met beleid en financiering aanvullen. In Figuur 2.1 is te zien dat de bovenwettelijke beleidsmaatregelen die uit het bestuurlijk kader voortkomen, in de loop der jaren zijn uitgebreid. De CmK-regelingen I en II hadden alleen betrekking op het po. De overweging daarbij was indertijd dat daar het fundament wordt gelegd voor de persoonlijke en creatieve ontwikkeling van leerlingen. In de loop der jaren zijn vervolgens deelregelingen toegevoegd voor het vmbo, praktijkonderwijs en vso en later ook het mbo en Caribisch Nederland. Ook zijn gaandeweg extra regelingen ingezet voor professionalisering van cultuurcoördinatoren en andere betrokken professionals. Vanaf CmK III is de regeling gericht op zowel po, vo, vso als mbo.

Inhoudelijk gezien is er sprake van samenhang tussen deze regelingen. De regelingen CmK fungeren als basis waarop met andere regelingen is voortgebouwd. Terminologie en doelstellingen vertonen op hoofdlijnen verwantschap en er wordt impliciet of expliciet verwezen naar de overkoepelende uitgangspunten van het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs. Andere beleidsmaatregelen sluiten hierbij aan, waaronder de bekostiging van scholen via de cultuurkaart VO en MBO Card. Met de Brede Regeling Combinatiefuncties wordt ingezet op het creëren van functies voor professionals die zowel in het onderwijs als de culturele sector werken. In al deze regelingen is er sprake van generieke beleidsmaatregelen die gericht zijn op de versterking van het cultuuronderwijs in brede zin, dat wil zeggen gericht op alle kunstdisciplines en cultureel erfgoed.

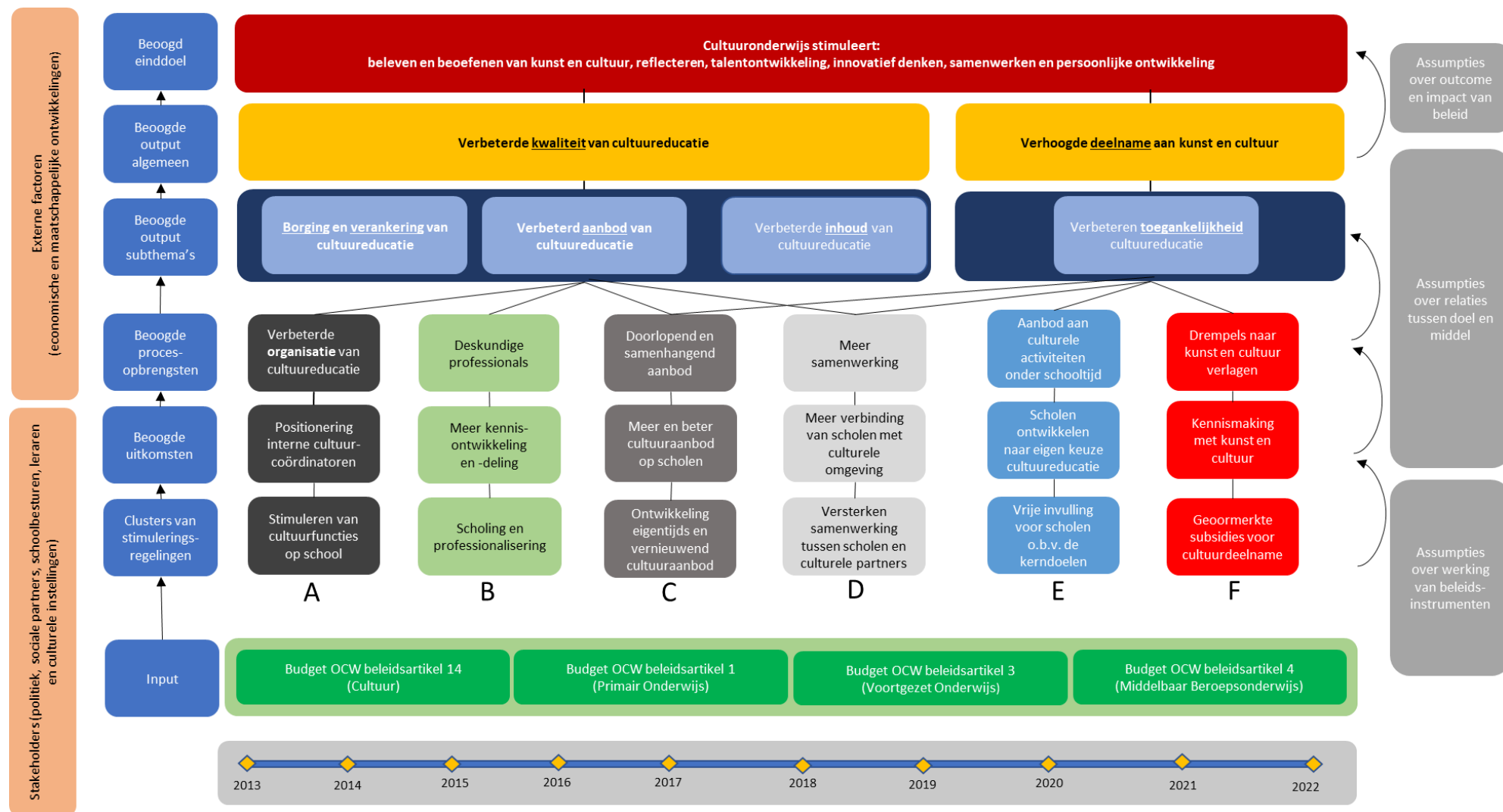
Daarnaast is in de loop der jaren een aantal specifieke deelregelingen ingericht, veelal gericht op het versterken van één kunstdiscipline. Voorbeelden daarvan zijn de regelingen die in het kader van Méér Muziek in de Klas zijn ingezet of de regelingen voor Dans- en Muziekleerlingen (DAMU). Deze regelingen staan min of meer op zichzelf en hebben relatief weinig binding met elkaar of met eerdergenoemde generieke maatregelen.

Al met al is er gedurende de looptijd van het bestuurlijk kader een brede en complexe beleidsmix gegroeid met een groot aantal beleidsmaatregelen van verschillende aard en omvang die onderling ten dele samenhangen, maar ten dele ook op zichzelf staan.

2.3 Mechanismen en beleidsdoelen

Bij de reconstructie van de beleidstheorie gaat het om de veronderstelde mechanismen en relaties tussen de beleidsmiddelen en beleidsprestaties en tussen beleidsprestaties en beleidseffecten. De beleidstheorie laat zien wat de doelen en doelgroepen van het gevoerde cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 zijn en welke beleidsmaatregelen zijn ingezet om de geformuleerde doelen te bereiken. Daarbij gaat het erom helder te maken wat vooraf de verwachtingen waren over de werking van de beleidsmaatregelen en welke assumpties beleidsmakers hadden over de relatie tussen beleidsdoelen en ingezette middelen en over de wijze waarop dat resulteert in maatschappelijke impact van het beleid. De kern van de beleidstheorie wordt weergegeven in de vorm van resultatenketens met daarin de betreffende relaties tussen beleidsmiddelen (input), beleidsactiviteiten (throughputs), beleidsprestaties (outputs), beleidseffecten (outcomes) en beleidsimpact (impact). Daarnaast is het van belang om expliciet te maken welke stakeholders en welke externe factoren van invloed zijn op de resultatenketen. In Figuur 2.2 is de beleidstheorie schematisch weergegeven.

Figuur 2.2 Conceptueel model beleidstheorie cultuureducatiebeleid 2013-2022



De bovenste laag van het model representeert het einddoel van het cultuureducatiebeleid in termen van de impact van het beleid op de ontwikkeling van leerlingen. Beide lagen daaronder geven de beleidsdoelen en subdoelen weer ten aanzien van cultuureducatie. Daaronder is in verschillende parallelle resultatenketens weergegeven hoe en met welke beleidsmaatregelen die doelen bereikt zouden moeten worden. De onderste laag van het model geeft de input weer. Aan de linkerkant zijn de stakeholders en externe factoren opgenomen, rechts is aangegeven waar assumpties over de werking van beleid aan de orde zijn.

De beleidstheorie wordt hierna van onderaf per niveau nader toegelicht:

- *Input*
De input betreft de financiële middelen die vanuit de wettelijke en bovenwettelijke kaders zijn ingezet om invulling te geven aan het cultuureducatiebeleid. In hoofdstuk 3 worden die uitgaven voor zover mogelijk nader gespecificeerd. Enerzijds betreft dat de personele en materiële kosten voor het onderwijs – en cultuurbeleid, anderzijds gaat dat om de bekostiging van de diverse stimuleringsmaatregelen.
- *Throughput*
In de throughput zijn de zogeheten resultatenketens in beeld gebracht: clusters van maatregelen → beoogde uitkomsten → beoogde opbrengsten. In de periode 2013-2022 zijn er verschillende typen maatregelen bottom-up ingezet, ieder met eigen aannames en verwachtingen over de werking en de opbrengsten daarvan.

Cluster A – Stimuleren van cultuurfuncties (op en rond scholen)

De functie (feitelijk een taak) van interne cultuurcoördinator (icc-er) bestaat in het primair onderwijs al langer en behelst een spilfunctie in de verbinding tussen school en culturele omgeving. Daarnaast is er de functie van cultuurcoach. Dat zijn functionarissen die in zowel het onderwijs als de cultuursector werkzaam zijn om scholen en cultuuraanbieders te ondersteunen bij de ontwikkeling van cultuureducatie. In de beleidsperiode 2013-2022 is ingezet op doorontwikkeling en versterking van deze functies. De verwachting was dat daarmee het cultuuronderwijs op scholen en de binding tussen binnen- en buitenschools cultuuronderwijs inhoudelijk en organisatorisch zou kunnen worden versterkt.

Cluster B – Scholing en professionalisering

Met enkele beleidsmaatregelen is ingezet op scholing en professionalisering van interne cultuurcoördinatoren, cultuurbegeleiders en andere professionals in het onderwijs op het vlak van cultuureducatie in het algemeen en van aankomende leerkrachten op het vlak van muziekonderwijs in het bijzonder. Daarnaast is er geïnvesteerd in landelijke kennisdeling, met name via de opdracht aan het LKCA daartoe. De aanname was dat daarmee de deskundigheid van professionals in het onderwijs en bij culturele instellingen zou worden versterkt.

Cluster C – Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod

De inzet met deze resultatenketen is om de kwaliteit van cultuureducatie te verbeteren door een doorlopend programma te realiseren met een opbouw in leerlijnen over de schooljaren heen en van po naar vo en met verbindingen tussen binnen- en buitenschools leren. De inzet is ook om meer eigentijds cultuuronderwijs te ontwikkelen met meer actieve werkvormen. De verwachting is dat daarmee beter wordt aangesloten bij de leefwereld en behoeften van kinderen en jongeren en dat daarmee meer opbrengsten bij leerlingen gegenereerd kunnen worden.

Cluster D – Versterking van de samenwerking tussen scholen en culturele partners

De verbinding van scholen met de culturele infrastructuur in hun omgeving was één van de kernelementen van de beleidsinstrumentatie. De inzet was om de samenwerking tussen scholen en cultuuraanbieders te versterken. De

verwachting was ook dat visieontwikkeling en vraagarticulatie aan de onderwijskant konden bijdragen aan een betere samenwerking en synergie tussen scholen en cultuuraanbieders. Daarvoor is een landelijke structuur ingericht waarbij zogenoemde penvoerders (enkele tientallen coördinerende culturele instellingen in gemeenten en regio's verspreid over het land) contact leggen met scholen en zorgen voor de verbinding met het culturele veld.

Cluster E - Invulling door scholen aan de hand van kerndoelen

De betreffende maatregelen hadden tot doel om scholen meer grip te geven op de inhoud van cultuuronderwijs. De aanname vooraf was dat scholen voldoende gemotiveerd waren om cultuuronderwijs een plek in het curriculum te geven, maar dat het hen aan handvatten ontbreekt. Het leerplankader en de leerlijnen moesten scholen houvast bieden om cultuuronderwijs vanuit de kerndoelen kunstzinnige oriëntatie en cultureel erfgoed (po en vo) en burgerschap (mbo) beter vorm te kunnen geven. Daarbij werd ook gekeken naar mogelijkheden om verbinding te leggen met de zaakvakken en naar leergebied overstijgende doelen zoals 'omgaan met informatietechnologie' en '21^e-eeuwse vaardigheden'. Nieuwe beoordelingsinstrumenten (bijvoorbeeld een portfolio) moesten scholen in staat stellen de prestaties van hun leerlingen op het vlak van cultuuronderwijs te kunnen volgen. De middelen in de prestatiebox waren bedoeld om scholen de benodigde budgettaire ruimte te verschaffen voor het realiseren van meer samenhang en kwaliteit in het cultuuronderwijs. Met de vernieuwing van het vak en het eindexamenprogramma voor Culturele en Kunstzinnige Vorming werd ingezet op modernisering en kwaliteitsverbetering van het lesprogramma en meer motivatie, actieve participatie en hogere waardering van leerlingen voor het vak CKV.

Cluster F - Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname

Via de cultuurkaart vo en de MBO Card worden leerlingen in het vo en studenten in het mbo rechtstreeks gefinancierd voor individuele en/of klassikale deelname aan culturele activiteiten. De verwachting is dat het systeem scholen en aangesloten culturele aanbieders prikkelt om samen bij te dragen aan meer mogelijkheden voor cultuureducatie en cultuurparticipatie van leerlingen en dat kunst en cultuur voor jongeren toegankelijker worden.

• *Output (subthema's)*

De beleidsprestaties betreffen in eerste instantie de directe uitkomsten van de uitgevoerde beleidsactiviteiten. Deze directe uitkomsten beogen tot procesopbrengsten te leiden op het gebied van organisatie, deskundigheid, aanbod, samenwerking en toegankelijkheid. De beoogde uitkomsten en procesopbrengsten van de clusters van regelingen zijn samen te vatten in output op vier subthema's:

- Borging en duurzame verankering van cultuureducatie in de school, bijvoorbeeld door visievorming en door structurele inbedding van cultuureducatie in het curriculum van de school te stimuleren;
- Een rijker en verbeterd aanbod van cultuureducatie, ontwikkeld in samenwerking tussen scholen en culturele instellingen en verzorgd door deskundige vakkrachten en gecoördineerd door cultuurcoördinatoren en cultuurbegeleiders;
- Verbeterde inhoud van cultuureducatie, inclusief doorlopende leerlijnen voor alle kunstdisciplines en cultureel erfgoed, met een opbouw door en over de schooljaren heen, verbindingen tussen binnen- en buitenschools cultuuraanbod, eigentijds en in aansluiting op de leefwereld van leerlingen;
- Verbetering van het bereik en de toegankelijkheid van cultuuronderwijs voor kinderen en jongeren, zodat ieder kind ook tijdens schooltijd in aanraking kan komen met kunst en cultuur en cultureel erfgoed en zijn of haar talenten kan ontdekken en ontwikkelen.

• *Output (algemeen)*

De genoemde subthema's zijn samen te brengen tot twee algemene beleidsdoelen. In overkoepelende zin wordt gestreefd naar verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en verhoging van de deelname van leerlingen aan

cultuureducatieve activiteiten. Borging en verankering van cultuureducatie en het verrijken en versterken van het culturele aanbod op en rondom scholen worden, samen met het inhoudelijk versterken van het culturele aanbod, geacht te zorgen voor een algemene verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie. Daarnaast is een overkoepelend doel van de maatregelen om ervoor te zorgen dat meer leerlingen vaker met kunst en cultuur in aanraking komen en deelnemen aan activiteiten.

- *Outcome (beoogd einddoel)*

Het beoogde einddoel van het cultuureducatiebeleid is verwoord in termen van opbrengsten bij leerlingen. Het onderwijs heeft een brede vormende opdracht, waar culturele vorming onderdeel van is. In de kerndoelen is dat als volgt verwoord:

- De leerlingen leren beelden, muziek, taal, spel en beweging te gebruiken, om er gevoelens en ervaringen mee uit te drukken en om ermee te communiceren;
- De leerlingen leren op eigen werk en dat van anderen te reflecteren;
- De leerlingen verwerven enige kennis over en krijgen waardering voor aspecten van cultureel erfgoed.

In aanvulling daarop wordt benoemd dat cultuureducatie leerlingen in aanraking dient te brengen met verschillende kunstdisciplines en cultureel erfgoed, hen in staat moet stellen om die te beleven en te beoefenen en hun talenten verder te ontwikkelen. Meer in algemene zin dient cultuureducatie bij te dragen aan de persoonlijke groei van leerlingen en hun vermogen om samen te werken en innovatief te denken. Hierbij is van belang dat niet alle opbrengsten bij leerlingen goed te meten zijn en dat moeilijk is vast te stellen in hoeverre de afzonderlijke beleidsmaatregelen voor deze opbrengsten hebben gezorgd.

Stakeholders

De ontwikkeling en vormgeving van cultuureducatie is belegd bij scholen en culturele partners. Zij zijn de belangrijkste stakeholders op uitvoerend niveau. Beleidsmatig is er sprake van een samenspel tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zij onderhouden gezamenlijk een ondersteuningsstructuur van landelijke organisaties (o.a. LKCA, FCP en CJP) en regionale en lokale culturele instellingen. Daarnaast spelen lerarenopleiders en vakverenigingen voor de diverse kunstdisciplines en docenten cultuuronderwijs een belangrijke rol evenals koepelorganisaties als IPO, VNG en de sectorraden voor po, vo en mbo. Op bestuurlijk niveau gaat het om de bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders met de portefeuilles onderwijs en cultuur, schoolbesturen en private partners. De impact van de verschillende stakeholders op de ontwikkeling van cultuureducatie is moeilijk te duiden. Op hoofdlijnen is er consensus over het belang van cultuureducatie en de beoogde einddoelen. Maar het is niet altijd helder hoe die doelen bereikt kunnen worden, welke tussenstappen daarvoor nodig zijn en wat de rolverdeling is tussen het onderwijs en de culturele sector, de verschillende overheidslagen en publieke en private partijen.

Externe factoren

Economische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben een grote impact op het cultuuronderwijs. De start en invulling van de beleidsperiode 2013-2022 werden indertijd mede gekleurd door de bezuinigingen van de Rijksoverheid op de culturele sector die in 2011 waren aangekondigd. In de nasleep daarvan kwamen ook de provinciale en gemeentelijke uitgaven aan cultuur en cultuuronderwijs onder druk te staan. Daarnaast leidt het groeiende lerarentekort in het onderwijs tot personele wisselingen en gebrek aan personele capaciteit voor de invulling van cultuuronderwijs. Ook de coronamaatregelen hebben grote invloed (gehad) op de culturele sector als geheel en op de culturele partners van het onderwijs.

2.4 Organisatie en coördinatie van het cultuureducatiebeleid binnen OCW

Het cultuureducatiebeleid wordt vormgegeven door het ministerie van OCW, in samenspraak met provincies en gemeenten. Binnen OCW zijn de directies erfgoed & kunsten, media & creatieve industrie, primair, voortgezet onderwijs en mbo betrokken. De verschillende directies hebben ieder hun eigen invalshoek en accenten. Zo bezien de onderwijsdirecties cultuureducatie vanuit de diverse onderwijssectoren, waarbij ook een veelheid aan andere onderwijsthema's (denk bijvoorbeeld aan laaggeletterdheid, basisvaardigheden, gelijke kansen) om aandacht vragen. De directies erfgoed en kunsten en media en creatieve industrie richten zich binnen de culturele sector met beleid en wetgeving op een brede diversiteit aan cultuur- en erfgoedsectoren en -instellingen en de creatieve industrie. Het samenspel met provincies en gemeenten is georganiseerd via de matchingsregeling. Die regeling houdt in dat het Rijk investeert in cultuureducatielokaal of in de regio mits de betreffende provincies en gemeenten voor eenzelfde bedrag instappen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zorgen voor verbinding. De afstemming met de onderwijssector verloopt via de sectorraden.

2.5 Conclusies

Op basis van een analyse van de beoogde beleidsdoelen, het gehanteerde beleidsinstrumentarium en de aannames over de werking ervan komen we ten aanzien van de beleidstheorie achter het cultuureducatiebeleid tot de volgende conclusies:

- Het wettelijke beleidsinstrumentarium en de bekostiging van de onderwijs- en cultuursector zijn op het punt van cultuuronderwijs grotendeels vrijblijvend van aard. De kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie zijn ruim geformuleerd en de bekostiging van scholen voor cultuuronderwijs is (met uitzondering van de cultuurkaart vo en de MBO Card) niet (verplichtend) geormerkt. Dat werkt verschillen tussen scholen, gemeenten en regio's in de hand;
- Er is in de loop der jaren een complexe beleidsmix van een groot aantal bovenwettelijke beleidsmaatregelen ontstaan. De beleidsmaatregelen verschillen in doelen en doelgroepen, in reikwijdte, in looptijd en in financiële omvang;
- Het merendeel van de bovenwettelijke beleidsmaatregelen is tijdelijk van aard. Veel stimuleringsregelingen hebben een looptijd van 4 à 5 jaar. Dat maakt cultuureducatiebeleid kwetsbaar omdat financiële zekerheid op de lange termijn ontbreekt en cultuureducatie steeds opnieuw in besluitvorming moet worden verankerd;
- De samenhang binnen de beleidsmix is beperkt. Rondom CmK is er sprake van een samenhangend geheel van regelingen, de overige maatregelen lijken meer op zichzelf te staan. Er is een onderscheid tussen generieke multidisciplinaire regelingen die gericht zijn op alle kunst disciplines en cultureel erfgoed in één of meerdere onderwijssectoren en monodisciplinaire regelingen die gericht zijn op één specifieke kunst discipline of cultureel erfgoed;
- Aanvankelijk is gekozen voor beperking van de inzet van beleidsmaatregelen tot het po vanuit de overweging dat daar het fundament wordt gelegd voor de persoonlijke en creatieve ontwikkeling van leerlingen. Gaandeweg zijn de beleidsmaatregelen in de loop der jaren uitgebouwd, eerst naar het vo en later het mbo;
- De onderbouwing van de resultatenketens is op onderdelen summier. De aannames over de werking van de verschillende beleidsmaatregelen en de doel-/middelrelaties blijven veelal impliciet.

3 Uitgaven aan cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022

De totale *gereconstrueerde* uitgaven van het ministerie van OCW (via prestatiebox en subsidieregelingen) aan het cultuureducatiebeleid zijn gestegen van 42,3 miljoen euro in 2013 naar 56 miljoen euro in 2022 (gecorrigeerd voor inflatie). Vanwege het ontbreken van een oormerk, zijn de totale *wettelijke* uitgaven (via de lumpsumbekostiging van scholen) aan het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 niet te specificeren.

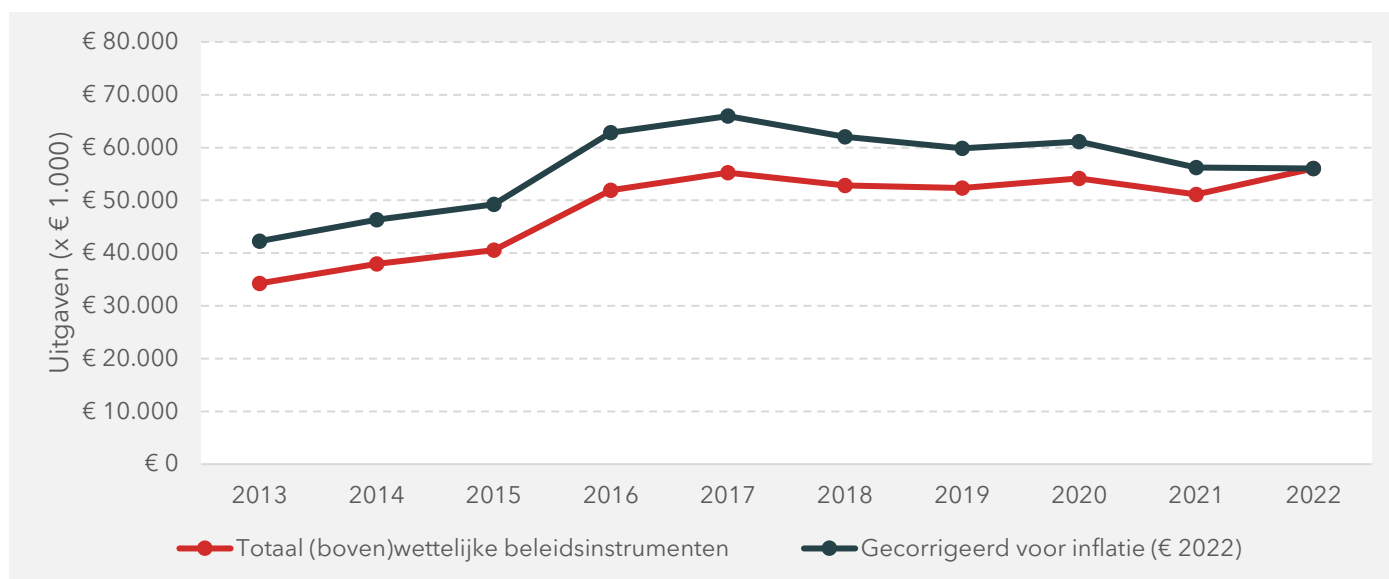
Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kosten van de ingezette beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022. Hiervoor zijn de uitgaven aan de (boven)wettelijke beleidsmaatregelen op hoofdlijnen gereconstrueerd en verantwoord op basis van Rijksjaarverslagen en aangeleverde input van het ministerie van OCW, het Fond voor Cultuurparticipatie (FCP) en het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA). Ook worden drie besparingsvarianten gepresenteerd voor het hypothetische geval er 20 procent minder budget beschikbaar is voor cultuureducatie.

3.1 Reconstructie van de uitgaven

De uitgaven aan het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 zijn op hoofdlijnen gereconstrueerd op basis van input aangeleverd door het ministerie van OCW (zie Tabel 3.1). Deze uitgaven vallen onder artikel 14 (Cultuur), artikel 1 (Primair Onderwijs), artikel 3 (Voortgezet Onderwijs) en/of artikel 4 (Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) van de Rijksbegroting OCW. Het gaat hierbij voornamelijk om uitgaven aan bovenwettelijke beleidsmaatregelen, zoals via subsidieregelingen, en nauwelijks om uitgaven aan wettelijke beleidsmaatregelen, zoals via de lumpsumbekostiging of de prestatiebox. Daarnaast gaat het veelal om door OCW vooraf begrote uitgaven, omdat voor bepaalde beleidsmaatregelen niet bekend is welke uitgaven werkelijk zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat ze plaatsvinden via de bekostiging van het FCP of het LKCA.

Figuur 3.1 laat zien dat de totale gereconstrueerde uitgaven aan het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 toenemen, ook gecorrigeerd voor inflatie. In 2013 liggen de voor inflatie gecorrigeerde uitgaven op circa 42,3 miljoen euro (nominaal circa 34,3 miljoen euro). In de daaropvolgende jaren stijgen deze reële uitgaven geleidelijk tot circa 66 miljoen euro in 2017 (nominaal circa 55,2 miljoen euro). Vanaf 2017 blijven de jaarlijkse nominale uitgaven vrijwel constant, maar dalen de reële uitgaven naar circa 56 miljoen euro in 2022.

Figuur 3.1 Gereconstrueerde totale uitgaven aan beleidsmaatregelen cultuureducatiebeleid (2013-2022)



Bron: Ministerie van OCW, FCP en LKCA, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek/Oberon (2023)

3.2 Verantwoording van de uitgaven

In dit evaluatieonderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijke en bovenwettelijke beleidsmaatregelen binnen het cultuureducatiebeleid. De verantwoording van de uitgaven wordt voor beide typen beleidsmaatregelen hieronder nader toegelicht.

3.2.1 Wettelijke beleidsmaatregelen

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor de bekostiging en het wettelijk kader van het onderwijs. Scholen ontvangen van OCW jaarlijks een lumpsumbudget voor de kosten van personeel en materiaal. Ook de wettelijke beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid, zoals opgenomen in de kerndoelen po en vo, het nieuwe examenprogramma CKV en kunstvakken in het vo (zie Hoofdstuk 2), vallen binnen deze lumpsumbekostiging. Het budget is meestal niet geoormerkt en scholen bepalen grotendeels zelf hoe ze de lumpsum besteden, dus ook met betrekking tot cultuureducatie. Hiermee hebben scholen een relatief grote mate van autonomie en bestedingsvrijheid. Het idee hierachter is dat zij het beleid beter kunnen afstemmen op de situatie van de school en maatwerk voor leerlingen mogelijk kunnen maken. Scholen moeten wel verantwoording afleggen over de besteding van gelden en keuzes die ze hierbij maken. De Inspectie van het Onderwijs (IvO) houdt toezicht op het financiële beleid van scholen.

Omdat het lumpsumbudget niet geoormerkt is, is het niet mogelijk om de uitgaven aan de wettelijke maatregelen van het cultuureducatiebeleid nader te specificeren. Dit bemoeilijkt het evalueren van deze beleidsmaatregelen, waardoor een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan veelal niet of slechts beperkt mogelijk is (zie Hoofdstuk 6). Alleen het cultuuronderwijsbudget via de prestatiebox was geoormerkt (zie Tabel 3.1):

- **Geoormerkt cultuuronderwijsbudget:** In het kader van de Regeling versterking primair onderwijs is in de periode 2013-2022 een geoormerkt budget van **18 tot 24,8 miljoen euro** beschikbaar gesteld via de prestatiebox van het primair onderwijs en vanaf 2022 via de lumpsumbekostiging;

3.2.2 Bovenwettelijke beleidsmaatregelen

Daarnaast subsidieert het ministerie van OCW scholen en diverse culturele instellingen gericht op cultuureducatie. Ook verstrekt OCW subsidie aan FCP en LKCA (zie Tabel 3.1):

- **Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK I t/m III):** Het FCP ontving in de periode 2013-2022 jaarlijks **10 tot 13,8 miljoen euro** projectsubsidie van OCW om de CmK-regeling in scholen en bij culturele partners te verankeren.³ De CmK-regeling betreft bestuurlijke afspraken tussen OCW, provincies en gemeenten om goed cultuuronderwijs te bevorderen. Samen met gemeenten en provincies zet FCP in op meer eigenaarschap van scholen, duurzame samenwerking tussen onderwijs en het culturele veld en het bevorderen van deskundigheid bij leraren en medewerkers van culturele instellingen;
- **Opleiding Cultuurbegeleider PO:** In aanvulling op de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS heeft OCW in de periode 2017-2020 jaarlijks **0,3 miljoen euro** subsidie beschikbaar gesteld;
- **Verstreking DAMU-licentie PO en VO:** In de periode 2020-2022 heeft OCW jaarlijks **0,2 miljoen euro** subsidie beschikbaar gesteld voor het verstrekken van DAMU-licenties aan scholen in het po en vo;
- **Impuls Muziekonderwijs PO:** Het FCP ontving in de periode 2015-2020 jaarlijks **3 tot maximaal 10,2 miljoen euro** projectsubsidie van OCW om een impuls aan kwalitatief goed muziekonderwijs te geven. Het doel is om muziekonderwijs, en in het verlengde daarvan ook andere kunstdisciplines, een vaste plek te geven in het basisonderwijs;
- **Programma Méér Muziek in de Klas:** Het FCP en de Stichting Méér Muziek in de Klas (MMIDK) ontvingen in de periode 2016-2020 jaarlijks **0,2 tot 1,3 miljoen euro** projectsubsidie van OCW voor het programma Meer Muziek in de Klas;
- **Impuls Filmeducatie:** In de periode 2018-2022 heeft OCW jaarlijks **0,6 tot 3,5 miljoen euro** subsidie beschikbaar gesteld ter versterking van filmeducatie (en beeldcultuur). Het doel is om meer kinderen en jongeren kennis te laten maken met film en wat beeld kan doen;
- **Cultuurkaart VO en MBO Card:** In de periode 2013-2022 heeft OCW jaarlijks **2,9 tot 8,4 miljoen euro** uitgegeven aan de Cultuurkaart VO en MBO Card (vanaf 2016);
- **Brede Regeling Combinatiefuncties:** In de periode 2019-2022 heeft OCW jaarlijks circa **1,0 miljoen euro** uitgegeven aan de brede regeling combinatiefuncties, waarin deelname aan cultuur verbonden wordt met ten minste één andere sector, zoals bijvoorbeeld het onderwijs⁴;
- **Instellingssubsidie cultuureducatie:** In de periode 2013-2022 heeft OCW jaarlijks **0,9 tot 12,3 miljoen euro** instellingssubsidie verstrekt aan FCP (in aanvulling op projectsubsidies) en **2,5 tot 2,8 miljoen euro** aan LKCA dat (naar schatting) is ingezet voor cultuureducatie.

³ Omdat dit een matchingregeling betreft, verdubbelen de deelnemende gemeenten de bedragen binnen CmK. In deze periodieke rapportage zijn alleen de uitgaven van het ministerie van OCW meegenomen. De middelen voor gemeenten zijn beschikbaar gesteld door het ministerie van VWS.

⁴ Ook bij deze regeling is sprake van matching door gemeenten en zijn alleen de uitgaven van het ministerie van OCW meegenomen.

Tabel 3.1 Overzicht gereconstrueerde uitgaven (boven)wettelijke beleidsmaatregelen cultuureducatiebeleid (2013-2022) (x € 1.000)

	Via	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Totale uitgaven		34.265	37.924	40.547	51.910	55.238	52.821	52.311	54.139	51.128	56.026	486.309
Totaal wettelijke beleidsmaatregelen		18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	20.119	23.084	23.385	23.807	24.837	205.232
Geoomerkt cultuuronderwijsbudget ^a	OCW	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	20.119	23.084	23.385	23.807	24.837	205.232
Totaal bovenwettelijke beleidsmaatregelen		16.265	19.924	22.547	33.910	37.238	32.702	29.227	30.754	27.321	31.189	
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK I t/m III) ^b	FCP	10.000	10.000	10.000	10.000	10.218	10.218	10.218	10.218	13.779	13.779	108.430
Regeling Cultuurbegeleider	OCW					250	250	250	250			1.000
Verstrekking DAMU-licentie PO en VO	OCW								186	164	152	502
Impuls Muziekonderwijs	FCP			3.000	8.500	5.708	10.200	4.200	3.200	100		34.908
Programma Méér Muziek in de Klas	FCP/MMIDK				215	300	300	1.150	1.250			3.215
Impuls Filmeducatie ^c	OCW						600	1.500	3.500	3.500	3.500	12.600
Cultuurkaart VO	OCW	2.893	5.100	4.900	4.900	4.900	4.900	4.900	4.900	5.000	5.000	47.393
MBO Card	OCW				909	923	937	502	178	790	3.400	7.639
Brede Regeling combinatiefuncties	OCW							1.000	1.022	1.022	1.022	4.066
Instellingssubsidie cultuureducatie FCP ^d	FCP	849	2.293	2.112	6.817	12.323	2.620	2.758	3.221	214	1.553	34.760
Instellingssubsidie cultuureducatie LKCA ^e	LKCA	2.523	2.531	2.535	2.569	2.616	2.677	2.749	2.829	2.752	2.783	26.564

^a Betreft geoomerkte uitgaven via de prestatiebox (tot 2022) en lumpsumbekostiging (vanaf 2022) van scholen. Vanaf schooljaar 2018-2019 inclusief een bijdrage van € 4,5 mln. voor museumbezoek.

^b Betreft de som van uitgaven aan CmK I (2013-2016), CmK II (2017-2020) en CmK III (2021-2024).

^c In deze bedragen is niet opgenomen wat Eye en het Filmfonds nog meer besteden (uit publieksinkomsten of overige BIS-subsidies) aan cultuureducatie.

^d Dit betreft het deel van de instellingssubsidie dat is bestemd voor cultuureducatie.

^e Dit betreft een inschatting van het aandeel van de instellingssubsidie dat is bestemd voor cultuureducatie.

Bron: Ministerie van OCW, LKCA en FCP, bewerkingen SEO/Oberon (2023)

3.3 Besparingsvariant

Periodieke rapportages bevatten doorgaans een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is, de zogenaamde 20%-besparingsvariant. Zo'n beschrijving voegt een vooruitkijkend doch hypothetisch element toe aan een periodieke rapportage. In deze paragraaf is beschreven aan welke varianten gedacht kan worden om een significante besparing op cultuureducatie te realiseren en wat de verwachte effecten van die varianten zijn. Idealiter is een besparingsvariant goed onderbouwd door gebruik te maken van de aangetoonde doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Uit de volgende hoofdstukken in deze periodieke rapportage van het cultuureducatiebeleid zal blijken dat er vooruitgang is geboekt op de doelen van verschillende maatregelen van het cultuureducatiebeleid. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen zijn echter niet eenduidig vast te stellen, omdat het causale verband tussen maatregelen en doelen meestal niet is aangetoond. De beschreven varianten in deze paragraaf zijn daarom met name gebaseerd op enkele gesprekken met beleidsmedewerkers van OCW en personen die werkzaam zijn bij FCP en LKCA.

3.3.1 Grondslag voor de besparingsvariant

De grondslag voor de berekening van een besparingsvariant van 20 procent bestaat uit de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Voor het cultuureducatiebeleid heeft dat betrekking op meerdere begrotingen (cultuur, po, vo en mbo) en komt dat neer op 56 miljoen euro per jaar (zie Tabel 3.2). De besparingsvariant moet zodoende optellen tot ruim 11,2 miljoen euro per jaar.

Tabel 3.2 Overzicht gereconstrueerde uitgaven (boven)wettelijke beleidsmaatregelen cultuureducatiebeleid in 2022 (x € 1.000)

	Via	2022
Totaal wettelijke beleidsmaatregelen		24.837
(Niet-geoormerkt) cultuuronderwijsbudget	OCW	24.837
Totaal bovenwettelijke beleidsmaatregelen		31.189
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK III)	FCP	13.779
Verstrekking DAMU-licentie PO en VO	OCW	152
Impuls Filmeducatie ^a	OCW	3.500
Cultuurkaart VO	OCW	5.000
MBO Card	OCW	3.400
Brede Regeling combinatiefuncties	OCW	1.022
Instellingssubsidie cultuureducatie FCP ^b	FCP	1.553
Instellingssubsidie cultuureducatie LKCA ^c	LKCA	2.783
Totale uitgaven		56.026
Grondslag voor besparingsvariant (20%)		11.205

^a In deze bedragen is niet opgenomen wat Eye en het Filmfonds nog meer besteden (uit publieksinkomsten of overige BIS-subsidies) aan cultuureducatie.

^b Dit betreft het deel van de instellingssubsidie dat bestemd is voor cultuureducatie.

^c Dit betreft een inschatting van het aandeel van de instellingssubsidie dat is bestemd voor cultuureducatie.

Bron: Ministerie van OCW, LKCA en FCP, bewerkingen SEO/Oberon (2023)

3.3.2 Besparingsvarianten

Op basis van gevoerde gesprekken⁵ zijn drie besparingsvarianten voortgekomen. Tabel 3.3 geeft deze varianten en hun budgettaire impact weer, waarbij geadviseerd wordt om de besparing uit te smeren in vier jaar omdat er sprake is van wettelijke beleidsmaatregelen en bovenwettelijke subsidieregelingen die niet van het ene op het andere moment aangepast kunnen worden. De eerste besparingsvariant richt zich volledig op de niet-geoormerkte uitgaven aan cultuureducatie. Dit betreft het wettelijke cultuuronderwijsbudget dat via de lumpsumbekostiging aan scholen in het po wordt uitgekeerd, waarvoor de doeltreffendheid en doelmatigheid niet (goed) zijn vast te stellen. De tweede besparingsvariant is gericht op het aanbrengen van focus en verminderen van de hoeveelheid bovenwettelijke subsidieregelingen voor cultuureducatie. De derde besparingsvariant is gebaseerd op de kaasschaafmethode door evenredig te besparen op het wettelijk cultuuronderwijsbudget en de bovenwettelijke subsidieregelingen. Hieronder zijn de verschillende besparingsvarianten nader toegelicht, waarbij wordt ingegaan op de keuzes en afwegingen per variant.

Tabel 3.3 Budgettaire impact van drie besparingsvarianten (x € 1.000)

	Besparingsvariant 1		Besparingsvariant 2		Besparingsvariant 3	
	€	%	€	%	€	%
Totaal wettelijke beleidsmaatregelen	11.205	45%	0	0%	4.967	20%
(Niet-geoormerkt) Cultuuronderwijsbudget	11.205	45%	0	0%	4.967	20%
Totaal bovenwettelijke beleidsmaatregelen	0	0%	11.362	36%	6.581	20%
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK III)	0	0%	3.583	26%	2.756	20%
Verstrekking DAMU-licentie PO en VO	0	0%	152	100%	30	20%
Impuls Filmeducatie	0	0%	3.500	100%	700	20%
Cultuurkaart VO	0	0%	1.500	30%	1.000	20%
MBO Card	0	0%	1.020	30%	680	20%
Brede Regeling combinatiefuncties	0	0%	307	30%	204	20%
Instellingssubsidie cultuureducatie FCP	0	0%	466	30%	311	20%
Instellingssubsidie cultuureducatie LKCA	0	0%	835	30%	557	20%
Totale besparing in vier jaar	11.205	20%	11.362	20%	11.205	20%

Bron: Ministerie van OCW, LKCA en FCP, bewerkingen SEO/Oberon (2023)

Besparingsvariant 1: Besparing op de niet-geoormerkte uitgaven aan cultuureducatie

Het cultuuronderwijsbudget voor het po is sinds 2022 niet meer geoormerkt en wordt via de lumpsumbekostiging uitgekeerd aan scholen (voorheen via de prestatiebox). Scholen kunnen de lumpsum naar eigen inzicht besteden zonder daarover verantwoording af te leggen. Dit maakt dat er geen zicht is op in hoeverre scholen het cultuuronderwijsbudget binnen de lumpsum aan cultuureducatie besteden. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze gelden zijn dan ook niet vast te stellen. Als eerste besparingsvariant is om bovenstaande redenen gekozen om in het geval er significant minder budget beschikbaar is, dit volledig te besparen op het niet-geoormerkte cultuuronderwijsbudget. Dit komt neer op een besparing van bijna de helft van het huidige cultuuronderwijsbudget (45 procent) en van circa 0,1 procent van de totale lumpsumbekostiging van po-scholen van 11,5 mld. euro.

⁵ Er is in het kader van de besparingsvariant gesproken met beleidsmedewerkers van OCW en personen die werkzaam zijn bij FCP en LKCA.

Besparingsvariant 2: Inperken van de hoeveelheid subsidieregelingen

Het beleid voor cultuureducatie bestaat uit een relatief groot aantal (bovenwettelijke) subsidieregelingen. Deze veelheid aan regelingen maakt het lastig om geïsoleerd de doeltreffendheid en doelmatigheid aan te tonen. Bovendien is uit verschillende gesprekken naar voren gekomen dat er behoefte is aan eenvoudiger en overzichtelijker beleid. Als tweede besparingsvariant is daarom gekozen voor een vermindering van het aantal subsidieregelingen. Bij een noodzakelijke besparing van 20 procent (ruim 11,2 miljoen euro) is een besparing vereist van ruim een derde van het totale budget van de bovenwettelijke subsidieregelingen (35 procent). Om tot een afgewogen keuze te komen zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd. Allereerst zijn regelingen gericht op specifieke disciplines en deelgebieden binnen cultuureducatie geschrapt. Vanuit het oogpunt dat alle disciplines en deelgebieden belangrijk zijn en scholen hierin keuzevrijheid hebben, zijn gefragmenteerde regelingen ongewenst. Dit heeft betrekking op de verstrekking DAMU-licentie en de Impuls Filmeducatie. Door deze twee subsidieregelingen af te schaffen is bijna een derde van de totale besparing gerealiseerd (ruim 3,6 miljoen euro, ruim 6 procent). Om tot een verdere besparing te komen is gekeken welke subsidieregelingen geïndexeerd zijn over tijd en of het haalbaar is om deze indexering terug te draaien. Dit blijkt van toepassing op CmK III, waarbij sinds 2021 sprake is van een indexering en intensivering van 26 procent. Door te besparen op CmK middels het terugdraaien van de indexering van het budget, blijft het hoogstwaarschijnlijk ⁶ mogelijk om de basisinfrastructuur waar ruim 10 jaar met deze regeling aan gebouwd is intact te houden. De besparing zal met name gerealiseerd moeten worden door het afbouwen van het stimuleringsdeel binnen de regeling, wat in feite in lijn is met de beleidsgedachte achter deze regeling. Deze regeling is namelijk nooit bedoeld geweest als een oneindige regeling. Door de indexering van CmK terug te draaien wordt een besparing van bijna een derde van de totale besparing gerealiseerd (ruim 3 miljoen euro, 6 procent). Om in totaal tot 20 procent besparing te komen is voor het resterende deel (8 procent) de kaasschaafmethode evenredig toegepast op alle overige bovenwettelijke subsidieregelingen en op de instellingssubsidies van het FCP en het LKCA. Dit komt neer op een besparing van 30 procent op al deze uitgaven.

Besparingsvariant 3: Besparing op basis van de kaasschaafmethode

Als derde besparingsvariant is gekozen voor de meest simpele en minst onderbouwde methode, namelijk om de kaasschaafmethode evenredig te hanteren voor zowel alle wettelijke als bovenwettelijke regelingen. In dit geval wordt er op alle budgetten en subsidieregelingen met 20 procent bespaard, waarmee ook 20 procent op het totale budget voor cultuureducatie wordt bespaard.

3.3.3 Gevolgen per variant

Besparingsvariant 1 heeft alleen gevolgen voor het po, omdat het cultuuronderwijsbudget specifiek bedoeld is voor het po. De totale lumpsumbekostiging voor po-scholen gaat omlaag, waardoor het budget per school krappert. Vanwege de keuzevrijheid van scholen, is het echter de vraag waarop zij zullen bezuinigen. Bezuinigen op cultuureducatie is hierbij niet uitgesloten. Tegelijkertijd moeten scholen blijven voldoen aan alle kerndoelen met minder bekostiging, dus dat kan een uitdaging vormen. Het voordeel van deze besparingsvariant is dat de geoormerkte subsidieregelingen zoals CmK ontzien blijven, waar ook het po gebruik van maakt. Het blijft voor deze scholen dus nog steeds mogelijk om (aanvullende) middelen in te zetten voor cultuureducatie. Tegelijkertijd geeft dit scholen minder ruimte om de middelen naar eigen inzicht in te zetten (t.o.v. middelen via de lumpsum) en minder eigenaarschap, omdat er volgens de richtlijnen van de subsidieregelingen gewerkt moet worden. Bovendien brengt een subsidie meer administratieve lasten met zich mee voor scholen.

⁶ De verhouding tussen het budget bedoeld voor behoud van de basisinfrastructuur en voor stimulering van cultuureducatie binnen CmK is niet nader onderzocht en daardoor niet bekend.

Besparingsvariant 2 heeft als gevolg dat het totaal aan beleidsmaatregelen voor cultuureducatie overzichtelijker wordt. Het verminderen en eventueel samenvoegen van regelingen zal de administratieve lasten verminderen en het beheer van budgetten vereenvoudigen, zowel bij scholen als bij uitvoerende instanties en culturele instellingen. Met het terugdraaien van de indexering van CmK III zullen de investeringen in de basisinfrastructuur hoogstwaarschijnlijk behouden kunnen blijven, waardoor de kwaliteit en stabiliteit van het aanbod mogelijk gewaarborgd is. Het volume van het aanbod zal naar alle waarschijnlijkheid wel afnemen. Het afbouwen van investeringen in het stimuleren van cultuureducatie zal waarschijnlijk wel de groei en ontwikkeling van cultuureducatie beperken. Belangrijk aan CmK is bovendien dat het een 50-50 matchingregeling betreft en een besparing daardoor twee keer zo hard aankomt. Een ander argument om deels te besparen binnen CmK kan geput worden uit de wens om het eigenaarschap voor cultuureducatie wat meer bij scholen neer te leggen. Het huidige beleid ontlast scholen, omdat het initiatief bij de culturele instellingen ligt. Het schaven aan de overige bovenwettelijke regelingen zorgt ervoor dat er minder budget beschikbaar is per regeling, waardoor het bereik van de regelingen zal afnemen. Voor bijvoorbeeld de MBO Card is tijdens de gesprekken aangegeven dat het huidige budget berekend is op 100 procent bereik van de doelgroep. Omdat de doelgroep momenteel (nog) niet volledig wordt bereikt en het de vraag is of het realistisch is dat iedereen bereikt wordt, zal een besparing van 20 procent mogelijk minder impact hebben vanwege onderuitputting van het budget. Op dit moment wordt vanuit OCW met CJP ook gesproken over het indienen van een aangepaste begroting voor de pilot MBO Card met budget, uitgaande van maximaal 80 procent bereik.

Besparingsvariant 3 is een gebalanceerde benadering om de pijn van de besparing evenredig te verdelen, maar zal nog steeds gevolgen hebben voor verschillende aspecten van cultuureducatie. Een gevolg hiervan is dat mogelijk geen enkele regeling meer uitgevoerd kan worden zoals beoogd, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid als geheel verslechtert. Een besparingsvariant waarbij duidelijke keuzes zijn gemaakt heeft daarom de voorkeur boven deze besparingsvariant.

De daadwerkelijke keuze voor een besparingsvariant in het geval van benodigde bezuiniging, zal afhangen van de prioriteiten van het cultuureducatiebeleid en de afweging van factoren door beleidsmakers en betrokken partijen. Het vinden van een goede balans tussen efficiëntie, impact, gelijkheid en diversiteit in cultuureducatie zal van belang zijn bij een potentiële besparing.

4 Ontwikkelingen binnen cultuureducatie

De meeste scholen in het funderend onderwijs hebben een visie op cultuureducatie, maar lang niet alle scholen leggen deze vast. Daarentegen hebben relatief weinig scholen één samenhangend cultuureducatieprogramma. De Cultuurkaart VO en MBO Card zijn sinds de start omarmd door scholen.

Dit hoofdstuk schetst in hoofdlijnen de ontwikkeling van cultuureducatie in de beleidsperiode 2013-2022 in het po, vo en mbo aan de hand van een aantal kerncijfers uit de monitoronderzoeken Cultuureducatie po en vo⁷ en cijfers van de Vereniging CultuurProfielScholen (VCPS), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de stichting Cultureel Jongeren Paspoort (CJP). De beschreven cijfers zijn bedoeld als achtergrond voor de hoofdstukken die volgen, waarin nader wordt ingegaan op de effecten van het cultuureducatiebeleid en de mogelijke oorzaken van de ontwikkelingen binnen cultuureducatie.

De ontwikkelingen zijn afzonderlijk per onderwijssector beschreven. Voor het po en vo wordt allereerst ingegaan op de ontwikkeling van visievorming en de inzet van interne cultuurcoördinatoren (icc-er). Cultuureducatiebeleid is namelijk onder andere gericht op borging en duurzame verankering van cultuureducatie in de school, bijvoorbeeld via visievorming⁸ en op versterking van de functie van de icc-er⁹. Ten tweede worden de ontwikkelingen in de samenhang binnen cultuureducatie en de aan-/afwezigheid van doorlopende leerlijnen op het gebied van cultuureducatie besproken. Cultuureducatiebeleid streeft namelijk ook een verbeterde inhoud van cultuureducatie, inclusief samenhang tussen de kunst- en cultuurdisciplines en tussen cultuuronderwijs en andere vakken, en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen na. Ten derde wordt ingegaan op de ontwikkeling van de deskundigheid van groepsleerkrachten/docenten op het vlak van cultuureducatie, aangezien enkele beleidsmaatregelen zijn ingezet op deskundigheidsbevordering van (aankomende) professionals in het onderwijs. Deskundigheid kan onzekerheid bij leerkrachten wegnemen, doordat zij de lesstof inhoudelijk beheersen in plaats van alleen de lessen uitvoeren. Ten slotte komen de ontwikkelingen in de aantallen CultuurProfielScholen¹⁰ aan bod. Voor het po wordt naast bovenstaande ontwikkelingen ook de culturele ontwikkeling van leerlingen getoond. Cultuureducatie dient namelijk bij te dragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en hun vermogen om te reflecteren, innovatief te denken en samen te werken. Voor het vo zijn hierover geen cijfers bekend. Voor het vo worden naast bovenstaande ontwikkelingen ook de ontwikkelingen in het aandeel examens in kunstvakken en het gebruik van de Cultuurkaart kort toegelicht. Voor het mbo zijn alleen cijfers bekend over het gebruik van de MBO Card.

⁷ Voor het po zijn vier monitoronderzoeken cultuureducatie bestudeerd, namelijk die van 2013/2014, 2015/2016, 2017/2018 en 2018/2019. Voor het vo zijn drie monitoronderzoek cultuureducatie bestudeerd, namelijk die van 2017, 2019 en 2022/2023.

⁸ In een visie op cultuureducatie omschrijft een school hoe cultuureducatie op hun school wordt ingericht en wat ze ermee willen bereiken.

⁹ De icc-er houdt zich vooral bezig met de contacten met de culturele omgeving, het zoeken naar passend aanbod, het deelnemen aan scholenoverleg en het enthousiasmeren van collega's, ouders en leerlingen.

¹⁰ CultuurProfielScholen zijn scholen waar kunst en cultuur prominent op het rooster staan, waar meerdere kunstdisciplines aangeboden worden en kunstvakken zoveel mogelijk bij andere vakken aansluiten. Het curriculum wordt daarnaast stevig aangevuld met buitenschoolse activiteiten.

4.1 Primair onderwijs

Visievorming en de inzet van de icc-er

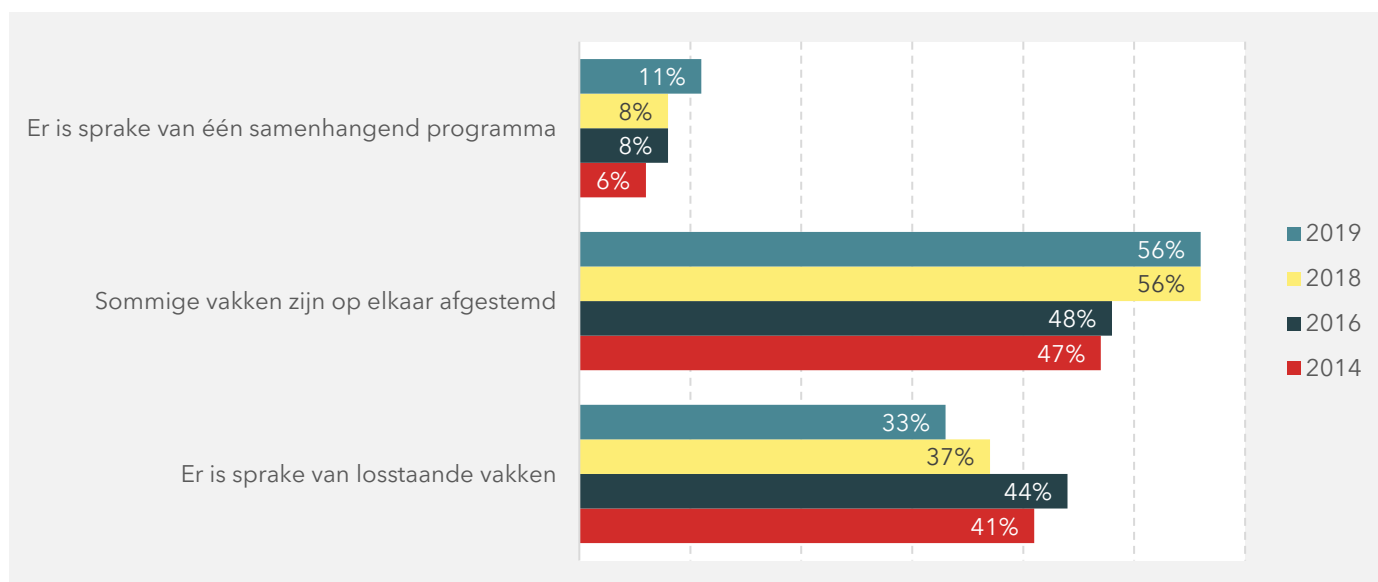
Uit de cultuurmonitoren po blijkt dat nagenoeg alle scholen¹¹ een visie op cultuureducatie hebben. Het aandeel po-scholen met een visie op cultuureducatie ligt in de periode 2014-2019 tussen de 90 en 95 procent. Sinds 2014 is de vastlegging van de visie op cultuureducatie toegenomen: in 2019 heeft 50 procent het vastgelegd in hun cultuurbeleidsplan en 25 procent in hun schoolplan/schoolgids.

Het merendeel van de po-scholen heeft een icc-er in dienst (tussen de 85 en 88 procent in de periode 2014-2019). Het gemiddeld aantal uur per schooljaar dat de icc-er ter beschikking heeft voor zijn/haar taken is over de jaren heen toegenomen (van 20 uur per schooljaar in 2014 naar 30 uur per schooljaar in 2019). Ten opzichte van 2018 is het gemiddeld aantal uren wel iets afgenomen, toen lag het gemiddeld aantal uren nog op 35 uur per schooljaar.

Samenhang en doorlopende leerlijnen

Hoewel er sinds 2014 meer aandacht is voor samenhang binnen cultuureducatie, zijn er volgens de laatste monitor cultuureducatie po nog maar weinig scholen met één samenhangend cultuurprogramma (zie Figuur 4.1). Meer dan de helft van de scholen gaf in 2019 aan dat sommige vakken binnen cultuureducatie wat betreft thema op elkaar zijn afgestemd en een derde van de scholen meldde dat er op hun school sprake is van incidentele en losstaande vakken binnen cultuureducatie. Wat betreft de samenhang tussen cultuureducatie en andere vakken is er volgens scholen vooral samenhang tussen cultuureducatie en de zaakvakken¹². De minste samenhang is gevonden tussen cultuureducatie en rekenonderwijs.

Figuur 4.1 Over de jaren heen is de samenhang binnen cultuureducatie op po-scholen iets toegenomen



Bron: Monitoronderzoeken Cultuureducatie po (2013/2014, 2015/2016, 2017/2018 en 2018/2019), bewerkingen door SEO/Oberon (2023)

¹¹ Met scholen worden de respondenten (schooldirecteuren en icc-ers) bedoeld die de vragenlijst voor de monitoren cultuureducatie hebben ingevuld. Het betreft hierbij een representatieve steekproef van scholen, waarbij de steekproef verschillend is voor de verschillende monitoren. De vergelijking over de jaren heen wordt dus gemaakt op basis van verschillende groepen scholen. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het trekken van conclusies.

¹² Dit betreft geschiedenis, aardrijkskunde, biologie en godsdienst/levensbeschouwing.

In het po werken scholen met name bij muziek, tekenen en handvaardigheid met een doorlopende leerlijn. Bij de vakken spel/drama, beweging/dans, literatuur en erfgoed werkt ongeveer een derde van de scholen met een doorlopende leerlijn. Doorlopende leerlijnen worden nog maar weinig gebruikt bij mediakunst en film, maar het aandeel scholen dat bij deze vakken met doorlopende leerlijnen werkt, is in 2019 wel licht toegenomen ten opzichte van 2018.

Deskundigheid van groepsleerkrachten

Het overkoepelende beeld in de monitoronderzoeken cultuureducatie po over de deskundigheid van groepsleerkrachten is dat met name voor tekenen en handvaardigheid groepsleerkrachten in redelijke of grote mate vakinhoudelijk deskundig beoordeeld worden. Ook voor muziek en literatuur geeft meer dan de helft van de scholen aan dat hun groepsleerkrachten vakinhoudelijk deskundig genoeg zijn. Groepsleerkrachten zijn volgens scholen minder vakinhoudelijk deskundig als het gaat om mediakunst en film.

Culturele ontwikkeling van leerlingen

Volgens driekwart van de scholen beschikken leerlingen over verbeeldingskracht en originaliteit en communicatie en expressieve vaardigheden. De score van leerlingen op deze aspecten is sinds 2016 echter wel iets afgenomen. Ruim een derde van de scholen vindt dat hun leerlingen beschikken over het toepassen van culturele kennis en vaardigheden en verbinding maken met cultureel verleden. Dit aandeel is wel toegenomen sinds 2016.

CultuurProfielScholen

Sinds 2016 het voor po-scholen mogelijk om aangesloten te worden bij de Vereniging CultuurProfielScholen (VCPS). In 2018 waren er in Nederland 10 scholen officieel geregistreerd als CultuurProfielSchool PO. Dit aantal is gegroeid tot 21 in 2022.

4.2 Voortgezet onderwijs

Visievorming en de inzet van de icc-er

Ook het merendeel van de vo-scholen heeft een visie op cultuureducatie volgens de cultuurmonitoren vo, zij het wel iets minder dan in het po. Dit aandeel in het vo ligt in de periode 2015-2022 tussen de 85 en 89 procent. Hoewel de meeste scholen een visie op cultuureducatie hebben, is het aandeel scholen dat deze visie ook vastlegt in hun cultuurbeleidsplan of schoolplan/schoolgids in 2022 afgenomen ten opzichte van 2017. In 2022 heeft 19 procent de visie vastgelegd in hun cultuurbeleidsplan en 33 procent in hun schoolplan/schoolgids. In 2017 was dit respectievelijk 27 en 37 procent.

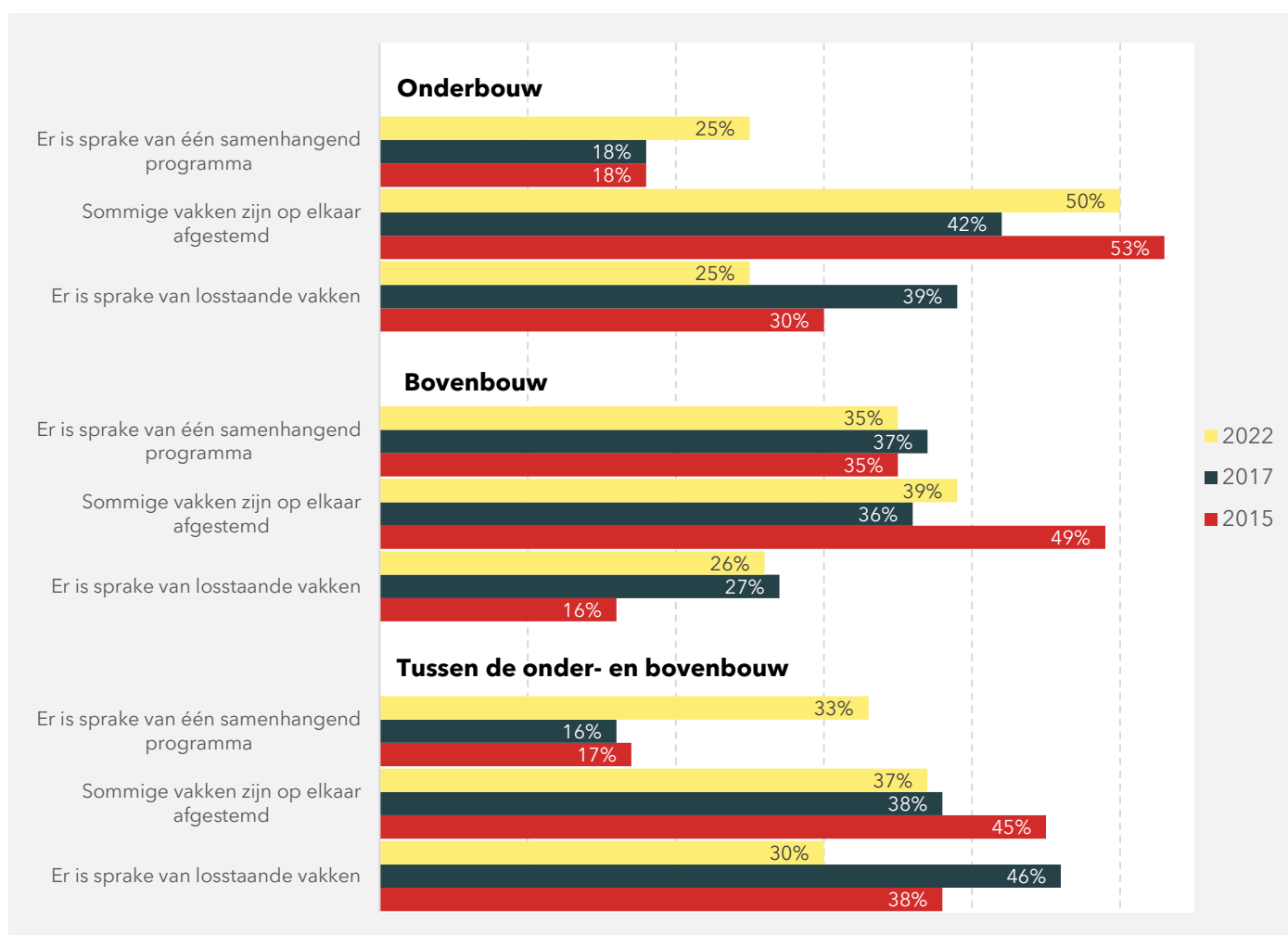
Ongeveer twee derde van de scholen heeft in 2022 een icc-er in dienst. Ook hierin is een afname te zien ten opzichte van 2017, toen was het aandeel 79 procent. Omdat het aantal uren dat een icc-er ter beschikking heeft voor zijn/haar taken in de laatste cultuurmonitor vo op een andere manier is berekend dan in de vorige metingen, is het lastig om de ontwikkeling hierin te schetsen.

Samenhang en doorlopende leerlijnen

Sinds 2015 is er in het vo meer aandacht voor samenhang binnen cultuureducatie, met name in de onderbouw en tussen de onder- en bovenbouw (zie Figuur 4.2). Het lijkt erop dat er een beweging heeft plaatsgevonden van losstaande activiteiten naar een steeds meer samenhangend programma voor cultuureducatie. Volgens de laatste monitor cultuureducatie vo is er echter nog steeds op minder dan de helft van de scholen sprake van één samenhangend cultuurprogramma. In 2022 gaf 25 procent van de scholen aan dat er sprake is van één

samenhangend cultuurprogramma in de onderbouw, 35 procent in de bovenbouw en 33 procent tussen de onder- en bovenbouw. Wat betreft de samenhang tussen cultuureducatie en andere vakken is er volgens scholen vooral samenhang tussen cultuureducatie en de vakken geschiedenis, maatschappijleer en Nederlands. De minste samenhang is gevonden tussen cultuureducatie en klassieke talen.

Figuur 4.2 Over de jaren heen is de samenhang binnen cultuureducatie in de onderbouw en tussen de onder- en bovenbouw op vo-scholen iets toegenomen



Bron: Monitoronderzoeken Cultuureducatie vo (2017, 2019 en 2022/2023), bewerkingen door SEO/Oberon (2023)

In het vo is er op scholen weinig aandacht voor doorlopende leerlijnen vanuit het po naar de onderbouw van het vo. 80 procent van de scholen geeft in 2022 aan dat doorlopende leerlijnen van po naar vo bij hen op school geen aandachtspunt zijn. Dit percentage is toegenomen ten opzichte van 2015, toen was dit 71 procent. In de praktijk betekent dit dat alle leerlingen de mogelijkheid krijgen om in de onderbouw van het vo aan te sluiten, maar er wordt op deze manier wel weinig aangesloten bij het niveau van de leerling.

Deskundigheid docenten

Uit de monitoronderzoeken cultuureducatie vo komt naar voren dat ongeveer twee derde van de scholen vindt dat de bij cultuureducatie betrokken docenten in grote mate deskundig genoeg zijn. Met name wat betreft vakkennis, pedagogische en didactische vaardigheden achten de scholen de docenten in grote mate deskundig. Dit geldt in iets mindere mate voor onderzoeksvaardigheden en samenwerking met andere vakken.

CultuurProfielScholen

In 2004 startte het ministerie van OCW de Regeling cultuurprofiel scholen. In 2007 is de Vereniging CultuurProfielScholen (VCPS) opgericht. In 2022 waren er in Nederland 53 officieel geregistreerd als CultuurProfielSchool VO. Sinds 2012 (toen 43 cultuurprofiel scholen) zijn er relatief weinig cultuurprofiel scholen bijgekomen, mogelijk door de verhoging van de contributie die scholen aan VCPS moeten betalen. De laatste jaren is er wel weer een lichte stijging te zien.

Examens kunstvakken

In 2020 deed 18 procent van de leerlingen in het vmbo, havo en vwo een examen in een kunstvak (kunst (beeldend, dans, drama en muziek), muziek, textiel, tekenen en handvaardigheid). In 2011 lag dit aandeel ook op 18 procent. Na jaren van daling is er sinds 2018 (toen lag het aandeel op 13 procent) weer een lichte stijging te zien in het aantal leerlingen dat examen doet in een kunstvak.

Cultuurkaart

De CJP Cultuurkaart is in 2008 ingevoerd. Het geld dat op deze kaart staat, kan klassikaal of door leerlingen individueel worden besteed aan culturele activiteiten. Bij de start in 2008 was de cultuurkaart meteen een groot succes (939.958 vo-leerlingen hadden toen een CJP Cultuurkaart). Toen de Rijksbijdrage werd gekort in 2012, is het aantal deelnemende leerlingen flink gedaald naar 553.489 vo-leerlingen. De laatste jaren is het aantal leerlingen weer toegenomen en redelijk stabiel. In 2021 hadden 713.665 vo-leerlingen een CJP Cultuurkaart (van de bijna één miljoen leerlingen in het vo).

4.3 Middelbaar beroepsonderwijs

MBO Card

De MBO Card is in 2016 ingevoerd en geeft mbo-studenten korting op bezoek aan musea, concerten en andere culturele activiteiten. In 2019 had 90 procent van alle mbo-studenten zich aangemeld voor een MBO Card. Ook mbo-docenten kunnen een MBO Card aanvragen. In 2017 had één op de vijf mbo-docenten een MBO Card en deed 97 procent van alle mbo-scholen mee met de MBO Card. Hoewel bijna alle mbo-studenten een MBO Card hebben, heeft lang niet iedereen deze kaart ook daadwerkelijk geactiveerd. Activeren is het via de website van het CJP inschrijven van de kaart. In 2019 lag het aandeel activiteiten ten opzichte van aanmeldingen op 18 procent, terwijl dit in 2016 nog 40 procent was. Volgens de evaluatie van Berenschot (Vinkenburg e.a., 2019) is de daling veroorzaakt door verschillende factoren, zoals dat activatie niet per se nodig is voor gebruik bij instellingen, de invoering van de AVG waardoor adressen van studenten niet meer bekend zijn bij het CJP en de mogelijk ook de niet al te hoog beleefde toegevoegde waarde.

4.4 Conclusies ontwikkelingen cultuureducatie

Een positieve ontwikkeling is dat de meeste scholen in het po en vo een visie op cultuureducatie hebben. Wel is er nog een groot deel van de scholen, met name in het vo, die deze visie niet heeft vastgelegd in hun cultuurbeleidsplan of schoolplan/schoolgids. Daarnaast heeft het merendeel van de scholen een icc-er in dienst. Dit aandeel is hoger in het po dan in het vo. Ook positief is dat na jaren van daling er sinds 2018 weer een lichte stijging te zien is in het aantal vo-leerlingen dat een examen doet in een kunstvak. Daarnaast maken de meeste vo- en mbo-leerlingen respectievelijk gebruik van de CJP Cultuurkaart en de MBO Card.

Een minder positieve ontwikkeling is dat, zowel in het po als in het vo, er nog maar weinig scholen één samenhangend cultuurprogramma hebben. In het vo heeft er in de onderbouw en tussen de onder- en bovenbouw wel een beweging plaatsgevonden van losstaande activiteiten naar meer samenhang binnen cultuureducatie. Ook is er in het vo weinig aandacht voor doorlopende leerlijnen vanuit het po naar de onderbouw in het vo. Wat betreft de deskundigheid van groepsleerkrachten/docenten, vinden scholen hun groepsleerkrachten/docenten op sommige terreinen (tekenen en handvaardigheid in po en vakkennis en pedagogische/didactische vaardigheden in vo) in grote mate deskundig, maar op andere terreinen valt er nog veel te winnen.

5 Literatuuronderzoek

In totaal zijn 21 monitoronderzoeken en/of beleidsevaluaties benut voor de beoordeling van 14 beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022. De bewijskracht van deze onderzoeken is relatief laag op de effectladder en dekt circa 85 procent van de totale gereconstrueerde uitgaven aan de beleidsmaatregelen af.

Dit hoofdstuk gaat in op welke beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 zijn geëvalueerd en wat deze evaluaties (kunnen) zeggen over de prestaties en effecten van de geëvalueerde beleidsmaatregelen. Hiervoor is een literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn de 'bewijskracht' en de mate waarin de geëvalueerde beleidsmaatregelen de uitgaven 'afdekken' in kaart gebracht.

5.1 Beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

Het literatuuronderzoek is uitgevoerd voor alle beschikbare beleidsevaluaties en een selectie van beschikbare monitoronderzoeken. Tabel 5.1 geeft een overzicht van welke beleidsmaatregelen wel en niet zijn geëvalueerd of gemonitord en om hoeveel beleidsevaluaties en monitoronderzoeken het gaat (per beleidsmaatregel en in totaal). Er zijn negen beleidsevaluaties uitgevoerd die één of meer beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid evalueren. Daarnaast zijn er meerdere monitoronderzoeken uitgevoerd die inzicht geven in trends en ontwikkelingen van verschillende aspecten van het cultuureducatiebeleid. Voor dit evaluatieonderzoek zijn 12 monitoronderzoeken bestudeerd die ingaan op één of meerdere beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid. In totaal zijn er 13 beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 geëvalueerd of gemonitord (zie Tabel 5.1). In Bijlage A is een overzicht opgenomen van de benutte beleidsevaluaties en monitoronderzoeken.

Beleidsevaluaties en monitoronderzoeken bieden inzicht in de gevolgen van de beleidsmaatregelen in de praktijk. Het doel van beleidsevaluaties is om ex post de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen te beoordelen. Naast verantwoording van gevoerd beleid kan een beleidsevaluatie ook input vormen voor nieuwe beleidsmaatregelen. Beleidsevaluaties onderscheiden zich van andere soorten beleidsonderzoek, omdat op basis van beleidsevaluaties de (causale) relatie tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en output) en doelen (outcome) veelal beter is vast te stellen, afhankelijk van de bewijskracht. Of een beleidsmaatregel geëvalueerd moet worden, is in veel gevallen wettelijk bepaald. Zo moeten subsidies die op een wettelijke grondslag berusten eenmaal in de vijf jaar geëvalueerd worden. Het doel van monitoronderzoeken is om ex durante inzicht te krijgen in (de voortgang van) de doelrealisatie van beleidsmaatregelen. In tegenstelling tot beleidsevaluaties stellen monitoronderzoeken veelal geen (causale) relatie vast tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en output) en doelen (outcome). Veranderingen in gemeten outputindicatoren kunnen dan ook het gevolg zijn van maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Tabel 5.1 Overzicht geëvalueerde of gemonitorde beleidsmaatregelen

Cluster	Beleidsmaatregel	# monitor-onderzoeken	# beleids-evaluaties
Stimuleren van cultuurfuncties op school	Regeling OCW dagarrangementen en combinatiefuncties	0	0
	Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefuncties	1	2
	Subsidieregeling cultuurbegeleider primair en speciaal onderwijs	0	0
Scholing en professionalisering	Regeling professionalisering cultuureducatie po	2	0
	Regeling Professionalisering Muziekonderwijs op pabo's	0	1
Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod	CmK	6	1
	Regeling Cultuureducatie	0	0
	Deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo	1	0
	Deelregeling Cultuureducatie in het vmbo en het praktijkonderwijs	0	0
	Regeling versterking Cultuureducatie in het vmbo, vso en praktijkonderwijs	0	0
	Regeling Cultuureducatie vmbo, vso en pro	0	0
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs po*	3	1
	Regeling Mediakunst- en Erfgoededucatie	0	0
	MuziekMatch	0	0
	Méér muziek in de klas	1	1
	CmK	5	1
	Regeling Compensatie Coronacrisis	0	0
	Deelreglement Filmactiviteiten van de Stichting Nederlands Fonds voor de film	0	0
	Kerdoelen en eindtermen (kunst en cultuur)	0	0
Versterken samenwerking tussen scholen en culturele partners	Nieuw examenprogramma CKV	2	0
	Kunstvakken in het vo	0	0
	Wettelijke bekwaamheidseisen pabo	0	0
	Onderwijs2032/Onderwijs.nu (in relatie tot kunst en cultuur)	0	0
	Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs	0	0
	Regeling prestatiebox PO	0	1
	Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen po	0	0
	Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen vo	0	1
Vrije invulling voor scholen o.b.v. de kerndoelen	Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie po	0	0
	Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo	0	1
	Regeling Cultuurkaart vo	0	0
	MBO Card	0	1
Totaal#		12	8

Noot: #In totaal zijn er 12 monitoronderzoeken en acht relevante beleidsevaluaties bestudeerd. De cellen in de tabel tellen op tot een hoger aantal, omdat een aantal monitoronderzoeken en beleidsevaluaties meerdere beleidsmaatregelen omvatten.

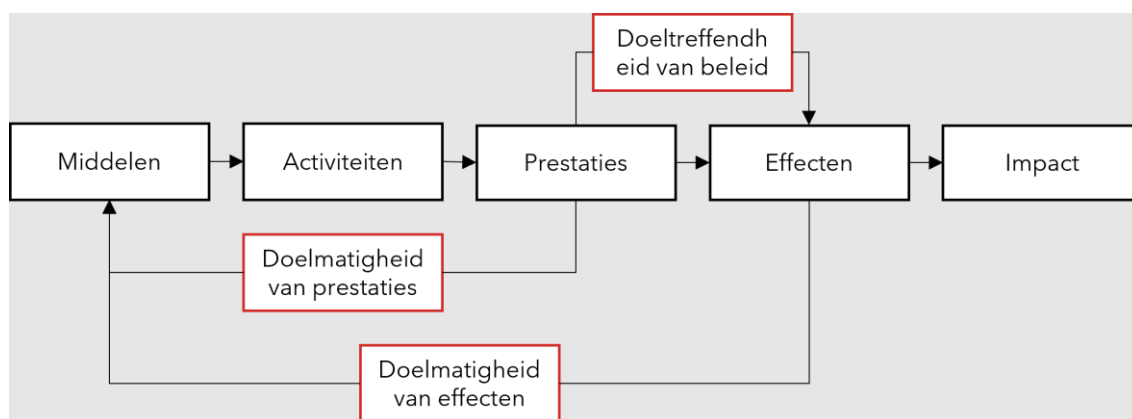
5.2 Bewijskracht

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid is het van belang dat beleidsevaluaties doelrealisatie (causaal) relateren aan de ingezette (boven)wettelijke beleidsmaatregelen (zie Box 5.1). Om de 'bewijskracht' van de beschikbare beleidsevaluaties vast te stellen, zijn deze ingedeeld op een zogenaamde effectladder. Deze effectladder kent op basis van gebruikte onderzoeksmethode(n) een niveau van bewijskracht toe. Beleidsevaluaties op niveau 1 (descriptief) geven aan of een beleidsmaatregel 'mogelijk (in)effectief' is, terwijl evaluaties met niveau 5 (causaal) hard maken of een beleidsmaatregel 'bewezen (in)effectief' is. De drie tussenliggende niveaus (veelbelovend, indicatief en plausibel causaal) tonen aan of een beleidsmaatregel 'verwacht (in)effectief' tot '(zeer) waarschijnlijk (in)effectief' is. Hiermee ontstaat een beeld van de mate waarin de beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd en of er op basis daarvan ook een oordeel over doeltreffendheid en/of doelmatigheid te geven is.

Hoger of lager op de effectladder zegt zoals eerder al aangegeven op zichzelf genomen nog niets over de kwaliteit van onderzoeken. De plek op de effectladder is sterk afhankelijk van de opdrachtformulering voor het onderzoek. Als bijvoorbeeld de beoordeling van de doelmatigheid daarvan geen onderdeel is, zal het onderzoeksrapport daarover ook geen uitspraken bevatten. Ook is bijvoorbeeld een experimenteel onderzoek vaak simpelweg niet mogelijk. Als we kijken naar de beleidsevaluaties en monitoronderzoeken op het gebied van cultuureducatiebeleid zien we dat er meer monitoronderzoeken dan evaluatieonderzoeken zijn uitgevoerd. Doordat er minder beleidsevaluaties zijn uitgevoerd, kan verwacht worden dat de plek op de effectladder van de onderzoeken relatief laag is. Daarnaast scoren de beschikbare beleidsevaluaties überhaupt niet zo hoog op de effectladder doordat met de gebruikte onderzoeksmethoden causale verbanden niet kunnen worden aangetoond. Bijlage C bevat een schema met de bestudeerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken en hun score op de effectladder.

Box 5.1 Definitie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

De RPE (2022) definieert **doeltreffendheid** als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsmaatregelen is gerealiseerd' en **doelmatigheid** als 'de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten is bewerkstelligd'. Onderstaand schema illustreert deze begrippen aan de hand van de resultatenketen van de beleidstheorie (Hoofdstuk 2).



Doelrealisatie en doeltreffendheid

Het woord 'dankzij' in de definitie van doeltreffendheid vereist dat de causaliteit tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en prestaties) en doelen (effecten) aangetoond moet worden. De effecten kunnen namelijk ook door externe factoren worden veroorzaakt, zoals maatschappelijke en economische ontwikkeling op het gebied van

cultuurdeelname. Wanneer alleen wordt gemonitord of doelen zijn behaald, zonder dat de relatie met het beleid wordt gelegd, is er 'slechts' sprake van doelrealisatie.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid wordt het realiseren van doelen (effecten) gerelateerd aan ingezette middelen. Het begrip doelmatigheid is relatief waarvoor geen standaardnormen bestaan. Dit betekent dat er altijd een vergelijking met een alternatief of een ander moment nodig is om hier een uitspraak over te kunnen doen. Een voorwaarde voor het meten van doelmatigheid van het beleid is, dat de mate van doeltreffendheid bekend is.

5.3 Afdekking evaluaties en uitgaven cultuureducatie

Het literatuuronderzoek beoordeelt in hoeverre beschikbare beleidsevaluaties de uitgaven aan de (boven)wettelijke beleidsmaatregelen van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 'afdekken' en in hoeverre er nog 'witte vlekken' zijn. Tabel 5.2 geeft hiervan een samenvattend overzicht. De totale gereconstrueerde uitgaven aan de (boven)wettelijke instrumenten over de gehele periode 2013-2022 betreffen bijna euro 502 mln. Hiervan is ter waarde van bijna euro 428 mln. (85 procent) aan (boven)wettelijke instrumenten afgedekt met ten minste één beleidsevaluatie. Witte vlekken betreffen met name de instellingssubsidies aan FCP en LKCA, omdat deze vanuit OCW niet geoormerkt zijn en daarmee ook moeilijk te evalueren zijn.

Tabel 5.2 Gereconstrueerde uitgaven bovenwettelijke instrumenten cultuureducatiebeleid (2013-2022) versus beschikbare beleidsevaluaties

	Totale uitgaven 2013-2020 (x € 1.000)	Beleids- evaluaties
(Boven)wettelijke beleidsmaatregelen	486.309	
Cluster 1: Stimuleren van cultuurfuncties op school	5.066	
Regeling Cultuurbegeleider	1.000	Nee
Brede Regeling combinatiefuncties	4.066	Ja
Cluster 2: Scholing en professionalisering	n.b.	
Cluster 3: Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod	92.338	
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK I t/m III) ^a	54.215	Ja
Impuls Muziekonderwijs	34.908	Ja
Programma Méér Muziek in de Klas	3.215	Ja
Cluster 4: Versterken samenwerking tussen scholen en culturele partners	66.815	
Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK I t/m III) ^a	54.215	Ja
Impuls Filmeducatie	12.600	Nee
Cluster 5: Vrije invulling voor scholen o.b.v. de kerndoelen	205.232	
Geoormerkt cultuuronderwijsbudget	205.232	Ja
Cluster 6: Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname	55.534	
Verstreking DAMU-licentie PO en VO	502	alleen voor PO
Cultuurkaart VO	47.393	Ja
MBO Card	7.639	Ja

Overige uitgaven	61.324	
Instellingssubsidie cultuureducatie FCP	34.760	Nee
Kennisactiviteiten LKCA	26.564	Nee
Totaal geëvalueerd (x € 1.000)	411.385	
Totaal geëvalueerd (%)	85%	

^a Betreft de helft van de totale uitgaven aan CmK I (2013-2016), CmK II (2017-2020) en CmK III (2021-2024) om dubbel-tellingen te voorkomen, omdat deze regeling binnen twee clusters valt en niet bekend is welk deel binnen welk cluster is uitgegeven.

Bron: Ministerie van OCW, bewerkingen SEO/Oberon (2023)

6 Bevindingen ten aanzien van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit beschikbare evaluaties en monitoronderzoeken blijkt dat er vooruitgang is geboekt op de doelen van verschillende maatregelen van het cultuureducatiebeleid. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen zijn niet eenduidig vast te stellen, omdat het causale verband tussen maatregelen en doelen meestal niet is aangetoond.

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de bevindingen in de beschikbare literatuur (beleidsevaluaties en monitoronderzoeken) ten aanzien van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat is weergegeven per cluster van beleidsmaatregelen, zoals onderscheiden in de beleidstheorie (zie Hoofdstuk 2). Per cluster van maatregelen worden de inhoud en doelen, de evaluaties en de uitkomsten daarvan en de conclusies beschreven.

6.1 Cluster 1: Stimuleren van cultuurfuncties op school

Binnen het eerste cluster ‘Stimuleren van cultuurfuncties op school’ is de volgende beleidsmaatregel geëvalueerd of gemonitord:

- **Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefuncties**

Inhoud en doel

Sinds 2008 kunnen gemeenten via enkele opeenvolgende regelingen met cofinanciering van de Rijksoverheid functionarissen inzetten die sport of cultuur combineren met ten minste één andere sector, zoals onderwijs, zorg, welzijn of het bedrijfsleven. De Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC) liep van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022. De functionarissen worden ingezet om de verbinding tussen sectoren te realiseren en worden aangeduid als buurtsportcoaches, combinatiefunctionarissen of cultuurcoaches.¹³ De doelen van deze maatregel zijn (1) meer kinderen, jongeren en volwassenen die deelnemen aan sport, bewegen en/of cultuur, (2) sterke aanbieders in sport, bewegen en cultuur en (3) sterke verbindingen tussen sport, bewegen en cultuur met andere domeinen (zoals onderwijs, zorg en welzijn).

Evaluatie en uitkomsten

Er is groot draagvlak voor de regeling. De afspraken tussen de Rijksoverheid en gemeenten rond de BRC en de koppeling met andere landelijke akkoorden, waar de BRC-doelstellingen bij aansluiten, stimuleren gemeenten om er via lokale beleidsplannen invulling aan te geven (Van Bergen et al., 2021). Uit de meeste recente monitor van 2021 van het Mulier Instituut blijkt dat 348 van de 352 Nederlandse gemeenten deelnemen aan de BRC. Op 1 september 2021 is in totaal 3.532 fte aan buurtsportcoaches, combinatiefunctionarissen en cultuurcoaches gerealiseerd (96 procent van het vooraf vastgestelde aantal fte). Voor de sector sport zetten 335 gemeenten 81 procent van de fte's in. Voor de sector cultuur zetten 282 gemeenten 19 procent van de fte's in. Poelman en Poll

¹³ Vanaf februari 2023 is de Brede Regeling Combinatiefuncties herzien en zijn er twee profielen toegevoegd, namelijk clubkadercoaches en coördinatoren sport en preventie. Zie Toelichting regeling Brede Regeling Combinatiefuncties – Tools en Instrumenten – Kenniscentrum Sport (kenniscentrumsportenbewegen.nl).

(2022), die specifiek ingaan op de inzet van cultuurcoaches, benadrukken dat vooral bij de kleinere gemeenten het totaal aantal fte's voor cultuurcoaches laag is (minder dan 0,5 fte).

De monitor laat daarnaast zien dat functionarissen vooral worden ingezet op de doelgroepen kinderen (94 procent), jongeren (85 procent), ouderen (81 procent) en personen met een beperking (78 procent). Gemeenten vinden de doelstelling 'een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten' het belangrijkste. De mate waarin aandacht wordt besteed aan de doelgroepen en doelstellingen van de BRC verschilt per gemeente. Gemeenten kiezen vaak voor doelstellingen en doelgroepen die passen binnen de lokale setting en maken gebruik van de ruimte om hierin eigen beleidskeuzes te maken (Van Bergen et al., 2021). Ook Poelman en Poll (2022) geven aan dat de brede doelen van de BRC maken dat de inzet van cultuurcoaches per gemeente verschilt. Ze zien ook dat gemeenten moeite hebben duidelijke doelen voor cultuurcoaches te formuleren en hen een duidelijke opdracht mee te geven.

Tevens geven gemeenten in de monitor van het Mulier Instituut aan in welke mate zij resultaten zien op de door hen nagestreefde doelstellingen. Hieruit blijkt dat gemeenten op alle doelstellingen resultaten zien. De meeste resultaten zien zij op de doelen 'sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen versterken' en 'lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen'. Het minste resultaat wordt gezien op '(talent)ontwikkeling van kwetsbare jongeren met (een risico op) een inactieve leefstijl'. Ook uit de beleidsevaluaties van Van Bergen et al. (2021) en Poelman en Poll (2022) komt naar voren dat positieve resultaten het duidelijkst worden gezien op het leggen van verbindingen met andere domeinen en het vormen van netwerken rond stimulering van deelname aan sport en cultuur. Het is niet duidelijk of deze resultaten vanuit de sport of cultuur gezien worden. Over het aantal deelnemers dat bereikt wordt met de BRC zijn ook geen eenduidige cijfers beschikbaar.

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van doelrealisatie: de hierboven genoemde onderzoeken, gebaseerd op percepties van gemeenten, wijzen op een positieve bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen. Ze geven echter geen antwoord op de vraag wat het concrete effect van de BRC is op de ontwikkeling op de doelstellingen. Het is bijvoorbeeld niet inzichtelijk of er door de maatregel meer en inclusievere deelname is aan sport en cultuur en of het aanbod versterkt wordt. Doordat gerichte metingen op landelijk en gemeentelijk niveau ontbreken, is het niet mogelijk om de doeltreffendheid van de BRC te beoordelen. De inzet vanuit de BRC gebeurt namelijk in een context waarin ook andere stimuleringsactiviteiten op het gebied van sport en cultuurdeelname plaatsvinden waardoor het lastig is om de bijdrage van de maatregel te isoleren. Daarnaast is het niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de beschikbare middelen vanuit de BRC doelmatig zijn, omdat daar geen onderzoek naar is gedaan.

6.2 Cluster 2: Scholing en professionalisering

Binnen het tweede cluster 'Scholing en professionalisering' zijn twee beleidsmaatregelen geëvalueerd of gemonitord:

- **Regeling professionalisering cultuureducatie po**
- **Regeling professionalisering muziekonderwijs op pabo's**

Inhoud en doel

Om cultuuronderwijs een inbedding te geven in het primair onderwijs waren er verschillende subsidieregelingen die aangevraagd konden worden door schoolbesturen. Voor cultuuronderwijs in brede zin werd tot 1 maart 2016 de subsidieregeling Professionalisering Cultuuronderwijs PO (PCPO) verstrekt. Deze subsidie kon worden ingezet

voor visieontwikkeling van besturen, het operationaliseren van deze visie in schoolwerkplannen en het professionaliseren van leerkrachten. Om ervoor te zorgen dat ook toekomstige leerkrachten zich bekwaam genoeg voelen om muziekonderwijs te geven, konden pabo's tussen de zomer van 2017 en april 2018 een subsidieaanvraag indienen voor projecten die tot doel hebben kwalitatief goed muziekonderwijs te stimuleren en duurzaam te verankeren. Voor deze projecten wordt samenwerking gezocht tussen pabo's, conservatoria en basisscholen.

Evaluatie en uitkomsten

Zowel Nooij et al. (2018) en Van Essen et al. (2019) vinden dat deelname aan de regeling PCPO de aspecten visie op cultuureducatie en deskundigheidsbevordering van leerkrachten bevordert. Daarnaast vinden Van Essen et al. (2019) ook een positief effect op verankering doorlopende leerlijn¹⁴ en kwaliteitservaring van het cultuureducatie aanbod en Nooij et al. (2018) op de samenwerking met culturele omgeving.

Hoogeveen en Waaijer (2022) evalueerden de subsidieregeling professionalisering muziekonderwijs op pabo's. De impact van de regeling op de handelingsbekwaamheid van studenten is moeilijk vast te stellen, maar wel is er door de regeling meer aandacht gekomen voor muziekonderwijs op de pabo. Het blijkt dat meer studenten kiezen voor keuzeonderdelen muziek en er was een kleine vergroting van het aantal vakken en van het aantal uren muziekonderwijs. Bovendien is er door de subsidieregeling meer contact tussen pabostudenten en het conservatorium waardoor er expertise is gedeeld. Ook over de samenwerking met basisscholen zijn pabo's positief. Docenten maken zich wel zorgen over de duurzaamheid omdat de facultatieve onderdelen ook weer geschrapt kunnen worden.

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Er is sprake van doelrealisatie: de subsidieregeling PCPO geeft scholen de mogelijkheid om projecten te starten die bijdragen aan de professionalisering van het cultuuronderwijs. Door de subsidieregeling professionalisering muziekonderwijs op pabo's is er daarnaast meer aandacht gekomen voor muziekonderwijs op pabo's, waardoor de scholing en professionalisering van toekomstige leraren potentieel beter zijn.

Op basis van beide monitoren (Nooij et al. (2018) en Van Essen et al. (2019)) en de evaluatie van Hoogeveen en Waaijer (2022) kan echter niet worden geconcludeerd dat de regelingen doeltreffend zijn. De vergelijkingen tussen PCPO-scholen en niet-PCPO-scholen die in de monitoronderzoeken zijn gemaakt, vallen vaak gunstig uit voor PCPO-scholen, maar deze verschillen verwijzen niet naar causale relaties. Omdat een nulmeting ontbreekt, is niet met zekerheid te zeggen of het gunstiger beeld wordt veroorzaakt door deelname aan PCPO of dat scholen die al meer affiniteit hadden met cultuureducatie vaker deelnemen aan subsidieregelingen. Bovendien zijn veranderingen in cultuureducatie ook vaak een gevolg van andere maatschappelijke en economische invloeden en ontwikkelingen. Ook kan de precieze impact van de subsidieregeling professionalisering muziekonderwijs op de handelingsbekwaamheid van studenten niet worden vastgesteld doordat de vragenlijst en interviews uit de evaluatie van Hoogeveen en Waaijer (2022) zijn afgenomen bij een niet-representatieve groep studenten. Studenten die een specialisatie muziek of keuzeonderdelen hebben gevolgd en daarmee veel belang hechten aan muziek zijn hierin oververtegenwoordigd. Hierdoor is het lastig om de uitkomsten te generaliseren. Conclusies over doelmatigheid blijven tevens uit, omdat dit niet is onderzocht.

¹⁴ Het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen houdt in dat cultuur in het onderwijs geborgd moet worden, zowel op een horizontale als een verticale manier. Een horizontale leerlijn wil zeggen dat de inhoud van cultuureducatie aansluit met andere vakken in het curriculum. Een verticale leerlijn wil zeggen dat de inhoud van de verschillende leerjaren op elkaar aansluit.

6.3 Cluster 3: Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod

Binnen het derde cluster 'Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod' zijn vier beleidsmaatregelen geëvalueerd of gemonitord:

- **Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)**
- **Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO**
- **Méér muziek in de klas**
- **Deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo**

Inhoud en doel

Met het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) zet FCP sinds 2013, samen met het ministerie van OCW, provinciale en gemeentelijke overheden, het LKCA, culturele instellingen en scholen, in op een stevige basis voor cultuureducatie in scholen. De regeling CmK zit momenteel in haar derde periode (2021-2024). De regeling is van oorsprong gericht op het po, maar vanaf CmK III (2021) is de regeling gericht op zowel po, vo, vso als mbo. Binnen de regeling CmK kunnen culturele instellingen (penvoerders), in nauwe samenwerking met scholen, subsidie ontvangen voor het ontwikkelen van activiteiten die bijdragen aan de borging van cultuur binnen scholen. Het doel van het programma CmK is goed cultuuronderwijs op elke school voor iedereen. Het programma kent vier speerpunten om dit doel te bereiken, namelijk (1) een inhoudelijke basis bieden met lesontwikkeling en doorlopende leerlijnen, (2) deskundigheid van leraren en educatieve medewerkers van cultuurinstellingen verbeteren, (3) instrumenten voor de beoordeling van leerlingen aanreiken en (4) duurzame samenwerking tussen scholen en culturele instellingen stimuleren. Het eerste en derde doel van het programma CmK vallen onder dit cluster en zullen in deze paragraaf worden besproken. De andere twee doelen komen in paragraaf 6.4 aan bod.

In 2014 stelde Commissie Gehrels de handreiking Muziekonderwijs op met concrete actiepunten om structureel muziekonderwijs voor alle basisschoolkinderen te realiseren. Vervolgens is Stichting Méér Muziek in de Klas opgericht om deze acties uit te voeren. Vanwege zorgen over de kwaliteit van specifiek het muziekonderwijs is van 2015 tot 2018 ook de deelregeling Impuls muziekonderwijs PO ingevoerd. Het doel van deze subsidie was om een goede inbedding van het muziekonderwijs te stimuleren door deskundigheidsbevordering van leerkrachten, het structureel verzorgen van muziekonderwijs onder schooltijd en verbinding te maken tussen binnen- en buitenschoolse muzikeducatie.

Tussen 2014 en 2018 bestond de deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo, waarbij een subsidie werd verstrekt voor het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten op het gebied van cultuureducatie op het vmbo. Het doel was meer culturele ontwikkeling voor deze leerlingen door de uitvoering van innovatieve cultuureducatieve activiteiten. Deze regeling is na 2018 verlengd en uitgebreid naar het vso, praktijkonderwijs en mbo.

Evaluatie en uitkomsten

Over de jaren heen zijn er verschillende monitoronderzoeken uitgevoerd naar het programma CmK (Hoogeveen et al., 2014; Kruiter et al., 2016; Nooij et al., 2018; Van Essen et al., 2019; Van den Broek, 2019; Lommertzen et al., 2023¹⁵). Daarnaast is er een literatuuronderzoek gedaan door Van den Bulk & Beemster (2017) om zicht te bieden op de ontwikkelingen en resultaten rond het programma CmK. Hiervoor zijn 22 onderzoeksverslagen geanalyseerd.

¹⁵ Dit rapport is nog niet openbaar.

Het overkoepelende beeld is dat CmK scholen stimuleert om een visie op cultuuronderwijs te ontwikkelen, deze uit te werken en vast te leggen in een beleidsplan. Ook stimuleert het programma scholen met de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen aan de slag te gaan. Wel geven scholen aan dat ze moeite hebben met het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen en de samenhang tussen cultuureducatie en andere vakken. Cultuureducatie is op scholen nu vaak nog versnipperd, waarbij er losse kunstlessen worden gegeven zonder dat er samenhang is met andere vakken. Wat betreft de beoordeling van leerlingen geven scholen aan dat ze wel op zoek zijn naar passende beoordelingsinstrumenten (zoals een portfolio), maar dat het door gebrek aan tijd vaak niet lukt om de nieuwe manier uit te voeren. Op CmK-scholen worden leerlingen vaker beoordeeld op cultuuronderwijs dan op niet-CmK-scholen.

Ook Hoogeveen et al. (2019) hebben gekeken naar de opbrengsten CmK. Dit deden zij in samenhang met de deelregeling Impuls muziekonderwijs PO. Uit de bestaande literatuur die ze hebben bestudeerd en de afgenomen interviews bij beleidsmedewerkers, penvoerders, schoolbesturen, schooldirecteuren en icc-ers blijkt dat er door de subsidieregelingen meer samenwerking is ontstaan tussen scholen en culturele instellingen. Daarnaast wordt er meer vraaggericht gewerkt, is er bij de scholen meer passend aanbod ontwikkeld, worden leerkrachten meer geschoold en wordt er meer gewerkt met leerlijnen. Deze resultaten worden door de geïnterviewden met name toegeschreven aan CmK. In wisselende mate worden de resultaten toegeschreven aan de regeling Impuls muziekonderwijs.

De eerste resultaten van de deelregeling Impuls muziekonderwijs PO zijn ook onderzocht door Beekhoven et al. (2018). Beekhoven et al. (2018) laten zien dat er bij scholen weer meer aandacht is gekomen voor muziek op school en veel scholen stappen aan het zetten zijn rondom het aanbieden van muziekonderwijs. De aangeschafte muziekmethodes zouden een doorlopende leerlijn moeten waarborgen. De deskundigheid en het zelfvertrouwen van leraren is vergroot, maar kan nog verder verbeterd worden. Ook de duurzame inbedding en verbinding tussen binnen- en buitenschoolse muzikeducatie vergen nog aandacht. De onderzoekers benoemen tevens dat de aparte regeling voor muziek als verwarrend kan worden ervaren, omdat het de vraag oproept waarom muziek belangrijker is dan andere disciplines. De studies van Nooij et al. (2018) en Van Essen et al. (2019) monitorden de regeling Impuls muziekonderwijs. Nooij et al. (2018) en Van Essen et al. (2019) vonden dat deelname positief samenhangt met invoering van structureel muziekonderwijs, deskundigheidsbevordering van muziekonderwijzend personeel en verbinding tussen binnen- en buitenschoolse muzikeducatie. Daarnaast vond Van Essen et al. (2019) een duidelijk positief verband tussen deelname aan de regeling Impuls muziekonderwijs en de realisatie van cultuureducatie in brede zin. Deelnemende scholen zijn verder in de implementatie van de verankering van doorlopende leerlijnen, deskundigheidsbevordering van leerkrachten, de samenwerking met de culturele omgeving en de kwaliteitservaring van cultuureducatie dan niet-deelnemende scholen.

De Boekmanstichting heeft in 2019 in opdracht van de stichting Méér Muziek in de Klas zelf een evaluatie gedaan van méér muziek in de klas (Schrijen et al., 2019). Volgens Schrijen et al. (2019) heeft er meer bewustwording en samenwerking op gebied van muzikeducatie plaatsgevonden. Daarnaast beweren zij dat pabo-studenten meer vertrouwen in zichzelf hebben gekregen als het aankomt op muziekonderwijs, maar hiervoor hebben zij maar een zeer beperkt aantal studenten bevroegd. Op basis van een studie van bestaande onderzoek concluderen Van den Broek et al. (2019) tevens dat méér muziek in de klas zorgt voor lokale samenwerkingsverbanden.

Beekhoven et al. (2016) evalueerden de deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo aan de hand van interviews. Tussen 2013 en 2014 maakte één op de zes vmbo-scholen in Nederland op een manier gebruik van de regeling. Hierdoor hebben veel leerlingen gedurende één of twee jaar actief kunnen deelnemen aan een veelheid van kunstzinnige en culturele activiteiten en kennisgemaakt met zeer uiteenlopende kunst- en cultuurdisciplines.

Door het succes van deze regeling werd er in 2018 een vervolg aan gegeven. De regeling is verlengd en uitgebreid naar vso en praktijkonderwijs (Regeling cultuureducatie in het vmbo, vso en pro) en mbo (Regeling cultuureducatie mbo).

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Geconcludeerd kan worden dat er bij de maatregelen die onder dit cluster vallen vooruitgang is geboekt op de beoogde doelen: CmK heeft een aandeel gehad in de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen en een samenhangend aanbod en daarmee in de kwaliteitsverbetering in de cultuureducatie op scholen. Ook voor de deelregeling Impuls muziekonderwijs PO geldt dat de deelnemende scholen zich positief onderscheiden van andere scholen op deze aspecten. Méér muziek in de klas draagt daarnaast bij aan een intensievere samenwerking en meer bewustwording op het gebied van cultuureducatie. Leerlingen hebben door de deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo kennismemaakt met allerlei kunst- en cultuurdisciplines.

Of er sprake is van doeltreffendheid is niet vast te stellen op basis van deze onderzoeken. De bestudeerde onderzoeken gaan vooral in op meningen en percepties. De doelen zijn vaak ook niet in kwantificeerbare streeftermen geformuleerd en er ontbreken nulmetingen en kwantitatieve data over de resultaten van de maatregelen om causale verbanden te kunnen leggen. Er zijn bijvoorbeeld geen harde cijfers beschikbaar over de verbinding tussen binnen- en buitenschools muziekaanbod en het structureel verzorgen van muziekonderwijs. Over de doelmatigheid van CmK, de deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo en de regelingen met betrekking tot muziekonderwijs kan ook geen uitspraak worden gedaan, die is namelijk niet onderzocht.

6.4 Cluster 4: Versterken samenwerking tussen scholen en culturele partners

Binnen het vierde cluster 'Versterken samenwerking tussen scholen en culturele partners' is de volgende beleidsmaatregel geëvalueerd of gemonitord:

- **Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)**

Inhoud en doel

De inhoud en doelen van het programma CmK zijn in paragraaf 6.3 al toegelicht. De doelen met betrekking tot duurzame samenwerking en deskundigheidsbevordering vallen onder dit cluster en zullen hieronder worden besproken. Deze twee doelen hangen met elkaar samen: zowel binnen als buiten de school dienen leraren en educatieve medewerkers van cultuurinstellingen hun deskundigheid met betrekking tot pedagogische en didactische vaardigheden te ontwikkelen en hun kennis over de verschillende kunstdisciplines te verbeteren. Door een duurzame samenwerking te creëren, werken scholen en culturele instellingen gezamenlijk aan deze deskundigheidsbevordering.

Evaluatie en uitkomsten

Uit de verschillende monitoronderzoeken die zijn uitgevoerd naar het programma CmK blijkt dat scholen die deelnemen aan CmK vaker gebruikmaken van vakleerkrachten en icc-ers aanstellen. Scholen zijn echter nog niet heel positief over de deskundigheid van leraren. Scholingsprojecten zijn het meest effectief, maar verlopen vaak stroef door gebrek aan tijd van leraren. Co-teaching, waarbij de vakleerkracht en de leraar elkaar ondersteunen en van elkaar leren, blijkt een goede methode te zijn voor professionalisering. Ook wordt er door scholen veel samengewerkt met culturele instellingen. CmK-scholen werken vaker en intensiever samen met culturele instellingen en participeren vaker in netwerken. Wel is er zorg onder scholen dat de samenwerking weer verdwijnt of minder wordt als de subsidie stopt.

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Er is sprake van doelrealisatie: het programma CmK hangt positief samen met samenwerking tussen scholen en culturele instellingen en deskundigheidsbevordering van leraren en vakleerkrachten. Het is echter niet mogelijk om de doeltreffendheid van CmK te beoordelen. De vergelijkingen tussen CmK-scholen en niet-CmK-scholen die in de monitoronderzoeken zijn gemaakt, vallen vaak gunstig uit voor CmK-scholen, maar deze verschillen verwijzen niet naar causale relaties. Omdat een nulmeting ontbreekt, is niet met zekerheid te zeggen of het gunstiger beeld wordt veroorzaakt door deelname aan CmK en of dat de scholen die deelnemen altijd al affiniteit hadden met cultuureducatie en kiezen om aan CmK deel te nemen. Daarnaast hebben veranderingen in cultuureducatie niet alleen te maken met deelname aan CmK, maar kunnen ze ook het gevolg zijn van keuzes op grond van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Over de doelmatigheid van CmK kan geen uitspraak worden gedaan, die is niet onderzocht.

6.5 Cluster 5: Vrije invulling voor scholen o.b.v. de kerndoelen

Binnen het vijfde cluster 'Vrije invulling voor scholen op basis van de kerndoelen' zijn twee beleidsmaatregelen geëvalueerd of gemonitord:

- **Nieuw examenprogramma CKV**
- **Regeling prestatiebox PO**

Inhoud en doel

Vanaf schooljaar 2017-2018 is er een nieuw examenprogramma voor CKV ingevoerd voor leerlingen in de bovenbouw van havo en vwo. Het vak wordt daardoor niet langer afgesloten met een voldoende of goed, maar met een cijfer dat meetelt in het combinatiecijfer.¹⁶ Het doel hiervan is om leerlingen kunst actief te laten meemaken door een brede oriëntatie op kunst en cultuur. Daarnaast ontvingen schoolbesturen in het po via de Regeling prestatiebox PO van 2012 tot en met 2020 een extra lumpsumbedrag in het kader van het programma CmK om de samenhang en de kwaliteit van cultuureducatie te verbeteren. Bij beide regelingen kunnen scholen hier zelf een invulling aan geven. Het nieuwe examenprogramma is een schoolexamen, waarbij scholen (deels) zelf bepalen wat er getoetst wordt. Het extra bedrag in de prestatiebox mag ook naar eigen inzicht besteed worden.

Evaluatie en uitkomsten

Het effect van een nieuw examenprogramma voor CKV is geëvalueerd door het uitzetten van enquêtes onder docenten (Marsman et al., 2019 en 2020). Uit de twee monitoren blijkt dat leerlingen kunst actief lijken mee te maken of hier in ieder geval de mogelijkheid toe krijgen. Docenten vinden dat het nieuwe examenprogramma CKV de leerlingen mogelijkheden biedt om te leren kunst actief mee te maken (86 procent in 2019 en 96 procent in 2020) en om een cultureel groeiproces door te kunnen maken (87 procent in 2019 en 94 procent in 2020). Daarnaast vinden docenten dat leerlingen voldoende ruimte geboden wordt voor actieve betrokkenheid en inzet (88 procent in 2019 en 94 procent in 2020) en om relevante kennis en vaardigheden op het gebied van kunst te kunnen toepassen (80 procent in 2019 en 92 procent in 2020). In de monitor van 2020 is ook een enquête uitgezet onder leerlingen. Hieruit blijkt dat 58 procent van de leerlingen aangeeft kennis te hebben gemaakt met nieuwe kunstdisciplines door CKV.

Er is geen aparte evaluatie voor de besteding van het extra lumpsumbedrag in het kader van het programma CmK. In 2019 hebben Van Bergen & Bijman wel in kaart gebracht hoe de middelen uit de prestatiebox zijn besteed. Hieruit blijkt geen heel specifieke focus op cultuureducatie, maar er wordt wel geld aan besteed. Over het algemeen gebruik van de prestatiebox geeft bijna twee derde van de ondervraagde scholen aan dat zij middelen hebben ingezet voor het realiseren van een brede vorming voor alle leerlingen. Dit bevat naast uitgaven aan cultuureducatie ook uitgaven aan wetenschap en techniek. Sommige schoolbesturen hebben met het budget een cultuurcoördinator aangesteld die verantwoordelijk is voor het cultuurprogramma op de scholen. Bovendien maakt het onderzoek duidelijk dat scholen het niet verantwoord vinden om de middelen uit de prestatiebox anders te besteden dan waarvoor deze bestemd zijn, omdat ook de komende jaren het geld uit de prestatiebox nodig is.

¹⁶ Het combinatiecijfer is het rekenkundige gemiddelde van vakken waar alleen een schoolexamen is afgenomen. Voor elke school bevat dit in ieder geval maatschappijleer, het profielwerkstuk en ckv (sinds 2017-2018). Daarnaast kan een school keuzeonderdelen opnemen in dit cijfer zoals godsdienst, algemene natuurwetenschappen of kunst (zie <https://www.examenblad.nl/onderwerp/combinatiecijfer-havo-vwo/2023>).

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de monitoronderzoeken van Marsman et al. (2019 en 2020) blijkt dat het motto van CKV 'kunst actief meemaken' goed waar te maken is en dat leerlingen door CKV kennis hebben gemaakt met nieuwe kunstdisciplines (doelrealisatie). De doeltreffendheid van het nieuwe examenprogramma voor CKV is niet goed te beoordelen, omdat er geen toetsing onder docenten en leerlingen is geweest voor de invoer van het nieuwe examenprogramma. De monitoren bevatten ook geen conclusies over doelmatigheid.

Door de regeling prestatiebox PO investeren scholen in cultuureducatie en vinden er onder schooltijd culturele activiteiten plaats (zoals excursies naar musea en theaters en cultuurlessen door externen). Er kunnen echter geen conclusies worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid, omdat harde cijfers hierover ontbreken.

6.6 Cluster 6: Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname

Binnen het zesde cluster 'Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname' zijn drie beleidsmaatregelen geëvalueerd of gemonitord:

- **Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen vo**
- **Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo**
- **MBO-Cultuurkaart**

Inhoud en doel

De beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo is bedoeld voor leerlingen die een reële kans hebben om door te stromen naar een dans- of muziekopleiding in het hbo. De maatregel geeft scholen in het vo de mogelijkheid om voor DAMU-leerlingen af te wijken van enkele bepalingen uit de wet en daarmee hun studielast te verminderen. Hierbij kan het gaan om afwijken van voorschriften met betrekking tot onderwijstijd en invulling van vakken en een gespreid examen. Ouders en verzorgers van DAMU-leerlingen kunnen daarnaast een reiskostenvergoeding aanvragen om de reiskostenbarrière voor leerlingen weg te nemen. Beide regelingen hebben als doel om de toestroom van jonge dans- en muzikanten te verhogen.¹⁷

De MBO Card geeft mbo-studenten korting op bezoek aan culturele instellingen. Het doel van de card is het stimuleren van het bezoek aan culturele instellingen door mbo-studenten en het stimuleren van de aansluiting tussen mbo-onderwijs en de culturele instellingen.

Evaluatie en uitkomsten

Oberon heeft in 2018 een evaluatie uitgevoerd naar de beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo. In het schooljaar 2017/2018 hebben 12 vo-scholen een DAMU-licentie. Het totaal aantal DAMU-leerlingen op deze scholen is 853. Alle DAMU-scholen maken gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften met betrekking tot onderwijstijd en invulling van vakken. De mate waarin scholen gebruikmaken van de mogelijkheid om leerlingen gespreid examen te laten doen, verschilt. Er zijn scholen waarbij nagenoeg alle leerlingen een gespreid examen doen, maar er zijn ook scholen waarbij geen enkele leerling hiervan gebruikmaakt. De beleidsregel biedt de mogelijkheid voor leerlingen om hun studielast te verminderen en meer tijd te besteden aan hun talent. Een deel van de DAMU-scholen en de hogescholen zou echter graag nog iets ruimere mogelijkheden zien. In dit evaluatieonderzoek wordt ook kort aandacht besteed aan de reiskostenvergoeding voor DAMU-leerlingen. Alle betrokken partijen geven aan het goed te vinden dat er een reiskostenvergoeding is ingesteld voor ouders met een laag inkomen, omdat zij de vooropleidingstrajecten in combinatie met de hoge reiskosten anders

¹⁷ Sinds 2021 gelden de DAMU-licentie en de reiskostenvergoeding ook in het po. Hier is alleen nog geen evaluatie naar gedaan.

niet kunnen betalen. Er wordt echter ook een aantal knelpunten besproken: de inkomensgrens, de hoogte van de vergoeding, de reisafstand, de ijkdatum, de aanvraagdatum en vmbo-t leerlingen.

De MBO Card is in 2019 geëvalueerd door Berenschot. Sinds de start van de MBO Card in 2016 neemt het aantal aangemelde studenten toe. Het aantal geactiveerde kaarten is echter afgenomen. In dit onderzoek is vooral bekeken of de MBO Card bijdraagt aan culturele ontwikkeling van mbo-studenten, waarbij culturele ontwikkeling gedefinieerd wordt als het in aanraking komen met en het geraakt worden door kunst & cultuur. In het evaluatieonderzoek wordt vastgesteld dat de MBO Card bijdraagt aan culturele ontwikkeling. Dankzij de MBO Card komen mbo-studenten vaker in aanraking met verschillende kunstvormen en ze worden gestimuleerd om meer culturele instellingen te bezoeken. Studenten hebben over het algemeen een positief gevoel aan de culturele activiteit overgehouden. Ze concluderen echter ook dat de toegevoegde waarde van de MBO Card in de huidige vorm relatief beperkt is. Het wordt door studenten vooral gebruikt als een kortingskaart en draagt daarmee vooral in de vrije tijd bij aan culturele ontwikkeling van mbo-studenten. Het bezoek met school aan culturele activiteiten ligt veel lager.

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Er is sprake van doelrealisatie: de DAMU-licentie vo, de subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen vo en de MBO Card verlagen de drempels naar cultuur. De regelingen zijn zodanig opgezet dat een bewerkstelling van een verhoogde deelname aan kunst en cultuur en een hogere toestroom van jonge dans- en muzikalenten verwacht kan worden. De causaliteit is echter niet expliciet aangetoond (doeltreffendheid). Cijfers over de doorstroom van leerlingen van de DAMU-scholen naar hbo-opleidingen voor dans en muziek vóór invoering van de DAMU-regelingen ontbreekt. Ook bestaat er geen nulmeting en/of specifieke actuele informatie over het aantal culturele activiteiten dat mbo-studenten bezoeken. De doelmatigheid van de maatregelen is niet onderzocht.

6.7 Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de verschillende deelconclusies in dit hoofdstuk blijkt dat er vooruitgang is geboekt op de doelen van verschillende maatregelen en subsidieregelingen op het gebied van cultuureducatie. De evaluaties laten onder andere zien dat het stimuleren van sport- en cultuurdeelname, de professionalisering van cultuuronderwijs, de aandacht voor muziekonderwijs op de pabo en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen is verbeterd.

Echter, de doeltreffendheid van de maatregelen kan niet altijd worden vastgesteld. De beschikbare evaluaties richten zich voornamelijk op percepties en meningen en er ontbreken kwantitatieve gegevens en causale verbanden om de doeltreffendheid van de maatregelen vast te stellen. Daarnaast zijn er vaak geen nulmetingen uitgevoerd, waardoor het lastig is om de invloed van de beleidsmaatregelen te isoleren van andere factoren. Ook ontbreekt er informatie over de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd naar de doelmatigheid van de middelen die zijn ingezet.

Kortom, hoewel er positieve resultaten zijn geboekt op het gebied van doelrealisatie, blijft er onzekerheid bestaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. Verder onderzoek met nulmetingen en vergelijkende analyses is noodzakelijk om hier zicht op te krijgen. In Hoofdstuk 8 worden verschillende aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van (regelingen van) het cultuureducatiebeleid in de toekomst beter in kaart te brengen.

7 Stimulerende en belemmerende factoren binnen cultuureducatiebeleid

Volgens de geraadpleegde betrokkenen heeft het cultuureducatiebeleid in de afgelopen tien jaar de kwaliteit van het cultuuronderwijs versterkt en een omslag teweeggebracht van aanbod- naar vraaggericht werken. Cultuureducatie met Kwaliteit heeft rust en zekerheid gecreëerd. Tegelijkertijd werkt de veelheid aan beleidsmaatregelen belemmerend voor scholen.

Het cultuureducatiebeleid heeft in de periode 2013-2022 te maken gehad met stimulerende en belemmerende factoren. Deze factoren zijn geïnventariseerd vanuit de beschikbare literatuur en op basis van focusgroepgesprekken met diverse betrokkenen bij het cultuureducatiebeleid. Vanuit de literatuur zijn de stimulerende en belemmerende factoren systematisch per beleidsmaatregel in kaart gebracht. In de focusgroepen zijn deze meer 'spontaan' en overkoepelend opgehaald, afhankelijk van de interactie die tot stand kwam tijdens de gesprekken.

7.1 Stimulerende en belemmerende factoren volgens de literatuur

Hieronder is een samenvattend overzicht weergegeven van de stimulerende en belemmerende factoren binnen het cultuureducatiebeleid die in de beleidsevaluaties en monitoronderzoeken zijn benoemd.

- Uit de beleidsevaluatie van de Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefunctie (BRC) (Van Bergen et al., 2021) blijkt dat de gezamenlijke afspraken van de BRC en de koppeling met landelijke akkoorden, waar de doelstellingen van de BRC op aansluiten, gemeenten daadwerkelijk stimuleren om daar via lokale beleidsplannen invulling aan te geven. De BRC voorziet in een behoefte aan keuzevrijheid en eigen invulling binnen gemeenten. Hierdoor is het draagvlak bij gemeenten hoog, wat zich vertaalt in een hoge deelname van gemeenten. Ook wordt de cofinanciering door gemeenten omarmd. Het draagvlak en eigenaarschap in gemeenten neemt toe wanneer lokale verenigingen en organisaties meebetalen aan de inzet van de combinatiefunctionaris. De impact van de inspanningen van gemeenten is echter moeilijk in beeld te brengen, omdat gerichte metingen op landelijk en gemeentelijk niveau ontbreken. De huidige keuzevrijheid binnen de BRC zorgt ervoor dat impact-gerelateerde vragen niet goed kunnen worden beantwoord.

Poelman en Poll (2022), die specifiek ingaan op de inzet van cultuurcoaches, benoemen een aantal stimulerende factoren in de prestaties van cultuurcoaches: de zichtbaarheid van cultuurcoaches bij samenwerkingspartners, de continuïteit van werkzaamheden om een netwerk op te bouwen en een doelgroep te bereiken en de onafhankelijkheid van cultuurcoaches. Daarnaast vinden beleidsmedewerkers het belangrijk om goed zicht te houden op de uitvoering door middel van goede afspraken over wat wel en wat niet te doen. Werkgevers vinden draagvlak een belangrijke stimulerende factor. Er is ook een aantal belemmerende factoren in de prestaties van cultuurcoaches genoemd. Het verloop van mensen maakt het moeilijk om een netwerk levend te

houden en werkzaamheden vanaf het begin te borgen. Daarnaast sluit het relatief lage normbedrag niet aan bij het functieprofiel dat de meeste gemeenten hebben opgesteld, namelijk dat van een afgestudeerde hbo'er.

- De evaluatie van de subsidieregeling professionalisering muziekonderwijs op pabo's (Hoogeveen en Waaijer, 2022) laat zien dat de samenwerking met basisscholen en conservatoria, korte lijnen, heldere afspraken en duidelijke taakverdeling belangrijke succesvoorwaarden zijn. Tijdgebrek en organisatorische en praktische problemen blijken belemmerende factoren voor een goede samenwerking. Conservatoria die met meerdere pabo's samenwerken, blijken daarnaast te maken te hebben met capaciteitsproblemen.
- De monitoronderzoeken cultuureducatie (Hoogeveen et al., 2014; Kruiter et al., 2016; Nooij et al., 2018; Van Essen et al., 2019; Lommertzen et al., 2023)¹⁸, het literatuuronderzoek van Van den Bulk & Beemster (2017) en de beleidsevaluatie van Hoogeveen et al. (2019) die ingaan op CmK leveren een aantal gezamenlijke succespunten op¹⁹:
 - draagvlak voor cultuureducatie bij groepsleerkrachten en een geïnspireerde schoolleider;
 - het oormerken van budget en tijd voor cultuureducatie (bijvoorbeeld voor de deskundigheidsbevordering van groepsleerkrachten);
 - de mogelijkheden voor maatwerk en vrije invulling van scholen;
 - de verplichte samenwerking met penvoerders die de regie houden;
 - de inzet van vakleerkrachten die kan resulteren in een kwaliteitsverhoging, een werkdrukverlaging bij groepsleerkrachten en borging;
 - cursussen voor icc-ers;
 - het maken van vakverbindingen en het inspelen op onderwijsvernieuwing;
 - doorlopende leerlijnen;
 - continuïteit in subsidiering;
 - verbindingen tussen culturele aanbieders;
 - het gebruikmaken van een methode voor cultuureducatie is een goede manier om een vast aantal uren aan kunst en cultuur te besteden;
 - Specifiek voor CmK: deelname van scholen aan meerdere CmK-periodes draagt bij aan het behalen van de CmK-doelstellingen.

Uit deze onderzoeken komen ook enkele belemmerende factoren naar voren, namelijk dat scholen nauwelijks zelf de kwaliteit van hun kunst- en cultuuronderwijs monitoren²⁰ en soms niet de tijd, het personeel of de financiële middelen hebben voor het faciliteren van goed cultuuronderwijs of weinig eigen geld willen inzetten voor cultuur. De kwaliteit van vakleerkrachten wordt als wisselend ervaren en deelname aan een cultuurnetwerk wordt gezien als een zware taak voor de schooldirecteur vanwege de benodigde tijdsinvestering. Ook worden de vereiste investering in de organisatie en communicatie tussen school en instelling genoemd en dat de regelingen simpel gehouden moeten worden, zodat scholen niet extra belast worden met administratief werk. Specifiek voor CmK blijkt bovendien dat de subsidie voor scholen in sommige grote gemeentes hoger is dan in kleinere gemeentes, terwijl de culturele infrastructuur op het platteland juist minder toegankelijk is dan in de steden.²¹ Daarnaast blijft de ontwikkeling bij culturele instellingen nog te veel aanbodgericht en zijn zij door de

¹⁸ Nog niet gepubliceerd.

¹⁹ Een aantal van deze onderzoeken kijkt ook naar de subsidieregeling PCPO en de Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO.

²⁰ Op initiatief van LKCA en een financiële bijdrage van FCP is het landelijke monitoring- en zelfevaluatie-instrument Evi voor zowel po als vo ontwikkeld. Waarschijnlijk zijn er hierdoor in de nabije toekomst meer monitoringgegevens beschikbaar bij scholen.

²¹ Dit betreft vooral een belemmerende factor tot aan 2021. In de periode 2021-2024 is het matchingsbedrag vastgesteld op een vast bedrag per inwoner.

subsidievoorwaarden meer gericht op kwantiteit dan op kwaliteit. Ook geven scholen aan dat de subsidieperiodes van vier jaar voor onzekerheid zorgen, maar hen ook dwingen na te denken over borging. Ook is er zorg dat de samenwerking weer verdwijnt of minder wordt als de subsidie stopt.

- Uit het literatuuronderzoek naar de subsidieregeling PCPO, de deelregeling Impuls Muziekonderwijs en Méér Muziek in de Klas (Van den Broek et al., 2019) blijkt dat de mogelijkheden voor maatwerk en vrije invulling van scholen een belangrijke succesfactor zijn van de regelingen. Hierdoor sluiten de plannen van de scholen goed aan bij de eigen situatie, de omgeving en de doelen. Het in stand houden van zelfstandige samenwerkingsverbanden (die na afloop van de subsidiegelden kunnen blijven functioneren) wordt gezien als een uitdaging.
- De evaluatie van Méér Muziek in de Klas (Schrijen et al., 2019) laat zien dat de rol die Méér Muziek in de Klas inneemt op het gebied van kennisdeling en deskundigheidsbevordering een belangrijke succesfactor is. Echter komt ook naar voren dat concrete en praktische handvatten voor ouders en (toekomstige) leerkrachten gemist worden om zelf aan de slag te gaan.
- Een succesfactor die uit de beleidsevaluatie van de deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo (Beekhoven et al., 2016) naar voren komt, is de tijdige publicatie van de regeling en honorering van de aanvragen. Dit is belangrijk om voldoende tijd te hebben om draagvlak voor het plan in de school te creëren en de culturele activiteiten goed in te roosteren. Wat betreft de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen wordt ook een aantal succesvoorwaarden genoemd: het draagvlak binnen het schoolteam voor het project en de steun van de schooldirectie, een aanspreekpunt binnen de school dat het project naar een hoger niveau kan tillen, een aparte educatieve afdeling bij culturele instellingen, aandacht van het management van de culturele instelling voor educatie en het regelmatig als culturele instelling aanwezig zijn in de school. Het onderzoek laat echter ook zien dat het draagvlak voor het project dat de culturele instelling uitvoert bij sommige scholen laag is, waardoor het project, met name na afloop van de subsidieregeling, kwetsbaar is.
- Uit de monitoronderzoeken van het nieuwe examenprogramma CKV (Marsman et al., 2019 en 2020) blijken enkele stimulerende en belemmerende factoren bij het nieuwe examenprogramma op te treden. Als succespunten zien docenten dat het nieuwe examenprogramma leerlingen bewuster maakt van de betekenis van kunst en cultuur en hen leert creatief te denken door op een andere manier naar kunst en cultuur en naar de wereld om hen heen te kijken. Daarnaast geven docenten aan dat er voldoende keuzevrijheid is voor leerkrachten en voldoende ruimte voor eigen inbreng van leerlingen. Docenten vinden de becijfering en beoordeling van CKV-onderzoeken²² nog wel ingewikkeld.
- De beleidsevaluatie van de beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo (Oomens et al., 2018) laat zien dat leerlingen door de beleidsregel regulier onderwijs en een vooropleiding dans of muziek kunnen combineren en zich hierdoor kunnen ontwikkelen. Succesfactoren die in deze evaluatie genoemd worden, zijn de samenwerking tussen de vo-school en de hogeschool, de reiskostenvergoeding, de flexibiliteit van de school en de begeleiding van DAMU-leerlingen. Er worden ook enkele belemmerende factoren beschreven. Zowel vo-scholen als hogescholen krijgen geen extra bekostiging voor het onderwijs aan DAMU-leerlingen. Volgens vo-scholen is extra bekostiging wenselijk, omdat het realiseren van maatwerk en het bieden van individuele begeleiding aan DAMU-leerlingen veel tijd kost. Daarnaast is het lesrooster volgens leerlingen en ouders niet optimaal. Aan de ene kant hebben leerlingen soms overlap tussen reguliere schoolvakken en dans- of

²² Een CKV-onderzoek kan vergeleken worden met een kleine versie van een profielwerkstuk.

muzieklessen, terwijl zij aan de andere kant veel tussenuren hebben. Ook zijn docenten niet altijd goed op de hoogte van de DAMU-regeling en wat de combinatie van regulier onderwijs met dans- of muziekonderwijs voor leerlingen betekent. Andere knelpunten met betrekking tot de inhoud van de regeling zijn: de beperking tot dans en muziek, de positie van vmbo-leerlingen, beperkte mogelijkheden voor vrijstellingen, informatievoorziening en de toekenning van de licentie aan vo-vestigingen.

Deze evaluatie gaat ook kort in op een aantal knelpunten van de subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen vo, namelijk de inkomensgrens die wordt gehanteerd, de hoogte van de vergoeding, de reisafstand, de ijkdatum, de aanvraagdatum en de positie van vmbo-t-leerlingen.

- Uit de evaluatie van de MBO Card (Vinkenburg et al., 2019) blijkt dat studenten dankzij de MBO Card in aanraking komen met verschillende kunstvormen en worden geprikkeld om culturele activiteiten te bezoeken. Dankzij de MBO Card komt het onderwerp culturele ontwikkeling ook meer onder de aandacht bij mbo-instellingen. De bijdrage van de MBO Card aan culturele ontwikkeling is in de huidige vorm echter beperkt, omdat er op het mbo weinig culturele activiteiten plaatsvinden en culturele ontwikkeling geen vaste plek heeft in het curriculum. De onderzoekers beargumenteren dat de impact van de kaart kan groeien wanneer scholen meer aandacht besteden aan het verspreiden van kennis over de kaart, culturele ontwikkeling een plek krijgt in het curriculum en er meer geld beschikbaar komt op de kaart.

7.2 Stimulerende en belemmerende factoren volgens betrokkenen

De uitkomsten van de focusgroepen²³ geven in combinatie met de kwalitatieve uitkomsten van het eerder uitgevoerde monitor- en evaluatieonderzoek een completer inzicht in de door betrokkenen ervaren stimulerende en belemmerende factoren van het cultuureducatiebeleid in de afgelopen tien jaar.

Stimulerende factoren

- De algemene indruk van de geraadpleegde betrokkenen is dat tien jaar cultuureducatiebeleid de kwaliteit van het cultuuronderwijs heeft versterkt en een omslag teweeg heeft gebracht van aanbod- naar vraaggericht werken. Die ontwikkeling is volgens hen overigens nog volop gaande, er is de komende jaren nog veel te doen (zie paragraaf 8.2). De belangrijkste succesfactoren van het cultuureducatiebeleid van de afgelopen jaren zijn volgens de betrokkenen:
- De drie opeenvolgende beleidsperiodes Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK I t/m III) hebben rust en zekerheid gecreëerd. De inzet op de kwaliteit van cultuureducatie en samenwerking tussen scholen en culturele omgeving was helder en bood zowel houvast als genoeg speelruimte. De uitbreiding van de regeling naar het voortgezet onderwijs en het mbo heeft het bereik van het cultuureducatiebeleid vergroot;
- De matching van financiering door het Rijk, provincies en gemeenten wordt als werkzaam beschouwd en hun samenspel draagt bij aan een dekkende infrastructuur, ook in gebieden waar sprake is van een 'schrone' culturele omgeving. De regie- en schakelfunctie van de onafhankelijke penvoerders in relatie tot scholen en culturele instellingen heeft voordelen: administratieve en financiële rompslomp worden de scholen uit handen genomen, er is een partij die overzicht heeft over vraag en aanbod en het bevordert de interactie tussen scholen en culturele instellingen;

²³ In totaal zijn acht focusgroepen georganiseerd, zie paragraaf 1.4.

- Het bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs wordt met name door gemeenten en provincies als een goede manier gezien om afspraken voor de langere termijn te maken tussen het Rijk, de provincies en gemeenten over de verdeling van verantwoordelijkheid. Een bestuurlijk akkoord geeft legitimatie voor het gevoerde beleid en het werkt volgens hen bevorderend voor de samenwerking tussen culturele sector en het onderwijsveld;
- Met de interne cultuurcoördinator (icc-er) is er in scholen een belangrijke spilfunctie gecreëerd. De icc-cursus en het icc-certificaat versterken hun positie en helpen hen om de kwaliteit en de continuïteit van het cultuuronderwijs te borgen in de school. Ook de functie van cultuurcoach, vaak (mede) gefinancierd vanuit de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC) en actief in en vooral rond de school, wordt als een belangrijke aanwinst gezien;
- De bekostiging van cultuuronderwijs via de cultuurkaart VO en MBO Card (met budget vanaf 2022) wordt als een belangrijke werkzame factor beschouwd, met name het feit dat deze middelen rechtstreeks en geïdentificeerd ter beschikking komen van de icc-ers en docenten die het cultuuronderwijs in de school organiseren. Hoewel er in het mbo nog minder cultuureducatieve activiteiten plaatsvinden, wordt ook daar de cultuurkaart gezien als een belangrijke stimulerende factor, in elk geval wat betreft het in aanraking brengen met en deelnemen aan culturele activiteiten;
- De landelijke ondersteuningsstructuur voldoet volgens de betrokkenen. Het FCP opereert ondersteunend en flexibel en de landelijke kennisdeling en professionalisering zijn bij het LKCA in goede handen. Het CJP is met name rondom de inzet van de Cultuurkaart een belangrijke partner voor scholen en culturele instellingen en SLO biedt hen met het leerplankader en leerlijnen de benodigde onderbouwing.

Belemmerende factoren

- De overtuiging dat het cultuureducatiebeleid op hoofdlijnen voldoet, wordt breed gedeeld. Maar daarbij wordt ook aangegeven dat cultuuronderwijs kwetsbaar blijft en dat beleid en uitvoering op een aantal punten onderhoud en aanscherping vergen. De belangrijkste zwakke plekken zijn volgens de betrokkenen:
- Het belang en de betekenis van cultuuronderwijs zijn helder, maar de positie in het Nederlandse onderwijssysteem blijft kwetsbaar. Er is op zowel op Rijksniveau als regionaal en lokaal sprake van spanning tussen ambities en doelen van de O(nderwijs) en de C(ultuur). Cultuuronderwijs moet steeds opnieuw concurreren met de nadruk op basisvaardigheden en andere onderwijsambities zoals aandacht voor techniek, gezonde leefstijl en financiële educatie. Op schoolniveau resulteert dat in een beleving van een overladen curriculum dat met (te) weinig mensen moet worden vormgegeven en een copingstrategie waarin cultuuronderwijs als optioneel of buitenschools wordt meegenomen. Dat maakt cultuuronderwijs kwetsbaar en te afhankelijk van het individu, van een bevlogen schoolleider, icc-er of cultuuraanbieder;
- De veelheid aan regelingen die in de loop der jaren is ontstaan, werkt belemmerend. Cultuureducatiebeleid wordt op deze manier versnipperd over een te groot aantal beleidsmaatregelen die ieder hun eigen focus en systematiek kennen en soms met elkaar concurreren. Dat maakt het moeilijk om overzicht te houden en staat een consistente brede invulling van cultuuronderwijs in de weg. Scholen en culturele instellingen zien door de bomen het bos niet meer en zijn veel tijd kwijt met het zoeken naar financieringsbronnen en het voldoen aan de administratieve vereisten daarvan. Het veld is in dit verband niet positief over de inzet op specifieke disciplines, zoals bijvoorbeeld de Impuls muziekonderwijs. Hoewel uit de evaluatie van deze regeling verschillende succesfactoren blijken, is het veld desondanks overwegend kritisch op de focus op een specifieke discipline. Dit sluit aan bij de in 7.1 besproken evaluatie van de beleidsregel DAMU-licentie, waarin de inzet op specifieke disciplines als een belemmerende factor is benoemd;
- Het gefaseerd doortrekken van CmK van po naar vo en mbo leek aanvankelijk logisch, maar heeft de laatstgenoemde sectoren wel op achterstand gezet. Het vo en zeker ook het mbo vragen om een specifieke eigen invulling van cultuuronderwijs en daar is tot nu toe nog weinig aandacht voor geweest;

- Een ander aandachtspunt binnen CmK betreft de positie van de penvoerders. Ondanks de voordelen van het organisatiemodel met penvoerders, brengt hun functie als budgetbeheerder, en daarmee hun sturende rol, volgens sommigen met zich mee dat scholen soms weinig zicht hebben op of het besef hebben van de financieringsmogelijkheden en dat niet alle cultuuraanbieders gelijke kansen krijgen in de samenwerking met scholen;
- Daarnaast baart de afhankelijkheid van schoolbestuurlijk, gemeentelijk en provinciaal beleid de betrokkenen zorgen. Deze afhankelijkheid van de besluitvorming van verschillende partijen leidt tot lokale en regionale verschillen en daarmee tot kansenongelijkheid voor leerlingen op scholen en in gebieden waar minder wordt geïnvesteerd in cultuuronderwijs. De aandacht voor cultuureducatie is afhankelijk van de toewijding van lokale partijen aan het thema;
- Wat de BRC betreft, wordt de onevenwichtige verhouding tussen de inzet op sport (meer) en cultuur (minder) als onwenselijk en belemmerend ervaren. De keuzevrijheid van gemeenten in de invulling van de regeling die enerzijds een succesfactor is, kan in de praktijk dus werken als een belemmerende factor voor de aandacht voor cultuur.
- Een nieuwe factor die in de focusgroepen met praktijkprofessionals naar voren kwam is de kwetsbare positie van de uitvoerders van cultuureducatie. Goede kunstvakdocenten zijn schaars en hun positie (als zzp'er) is veelal niet geborgd. Het is voor hen een weinig aantrekkelijk perspectief om tegen een laag uurtarief op fragmentarische basis te worden ingezet, wat op dit moment vaak de realiteit is op scholen. Voor de kwaliteit van cultuureducatie werkt dit belemmerend, omdat het de inbedding in de schoolorganisatie en de ontwikkeling van een gezamenlijke werkwijze in de weg staat.

Daarnaast is er volgens de betrokken een aantal externe factoren die de ontwikkeling van cultuuronderwijs verstoren of in de weg staan. De meest genoemde zijn:

- De impact en nasleep van de coronamaatregelen: hoewel de maatregelen hebben geleid tot een herwaardering van de betekenis van cultuur voor de samenleving, zijn culturele instellingen zwaar getroffen en in hun bestaan bedreigd. De culturele omgeving van scholen is verarmd en kwetsbaar;
- Het lerarentekort zet scholen op het personele vlak in de overlevingsstand. Scholen zijn permanent op zoek naar lesbevoegden om hun vacatures mee te vullen. Dat maakt dat er weinig aandacht is voor andere aspecten van het schoolbeleid. Overigens zien sommigen hierin ook nieuwe kansen, bijvoorbeeld voor de inzet van kunstvakdocenten in het po om de personele nood en de werkdruk te temperen. Het gaat dan om meer gebruikmaken van functiedifferentiatie en leraren dus meer tijd geven waarin ze niet voor de klas staan;
- Nieuw rijksbeleid in andere domeinen kan een verstorend effect hebben. NPO-middelen kunnen (ook) worden ingezet voor cultuureducatieve activiteiten. Hetzelfde geldt voor de middelen die in het kader van het programma School en Omgeving voor de verrijkte schooldag aan scholen en gemeenten worden toegekend. Als gevolg daarvan kan er een verdringingseffect optreden: gemeenten schroeven hun vaste bekostiging van cultuureducatie terug en vullen het gat met deze tijdelijke middelen. Maar wat gebeurt er als beide regelingen (medio 2025) eindigen?

8 Conclusies en aanbevelingen

Binnen cultuureducatie zijn verschillende successen behaald en stappen vooruitgezet op verschillende deelgebieden. Dit lijkt samen te hangen met de ingezette beleidsmix, maar hard bewijs hiervoor blijft uit vanwege het gebrek aan (kwantitatieve) effectevaluaties. Een belangrijke aanbeveling voor de toekomst is om na te gaan in hoeverre het blijven inzetten op tijdelijk stimuleringsbeleid houdbaar en effectief is.

Dit afsluitende hoofdstuk bevat enkele uitgelichte conclusies over het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022, aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid en aanbevelingen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid.

8.1 Conclusies

In de periode 2013-2022 heeft het ministerie van OCW met een breed palet aan beleidsmaatregelen ingezet op verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en verhoging van de deelname van leerlingen en studenten aan cultuureducatieve activiteiten. De totale *gereconstrueerde* uitgaven aan het cultuureducatiebeleid zijn gestegen van 42,3 miljoen euro in 2013 naar 56 miljoen euro in 2022. Cumulatief gaat het om een totaalbedrag van ruim 500 miljoen euro, waarvan circa 40 procent via wettelijke beleidsmaatregelen en 60 procent via bovenwettelijke beleidsmaatregelen.

Beleidsmix

Er is ingezet op een brede beleidsmix bestaande uit zowel wettelijke als bovenwettelijke beleidsmaatregelen, waarbij de nadruk ligt op bovenwettelijke beleidsmaatregelen, die in de loop der jaren steeds verder zijn uitgebreid. De beleidsmaatregelen verschillen in doelen en doelgroepen, in reikwijdte, in looptijd en in financiële omvang. Op basis van de beleidstheorie zijn zes clusters van beleidsmaatregelen onderscheiden:

- Cluster A: Stimuleren van cultuurfuncties (op en rond scholen);
- Cluster B: Scholing en professionalisering
- Cluster C: Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod
- Cluster D: Versterking van de samenwerking tussen scholen en culturele partners
- Cluster E: Invulling door scholen aan de hand van kerndoelen
- Cluster F: Geoormerkte subsidies voor cultuurdeelname

Per cluster is beoogd een bepaald mechanisme in gang te zetten dat uiteindelijk zou moeten zorgen voor een verdere verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en/of verhoging van de deelname van leerlingen aan cultuureducatieve activiteiten.

Doelrealisatie

Uit de bestudeerde beleidsevaluaties en de focusgroepen komt naar voren dat er hard is gewerkt aan de doelen en thema's binnen het cultuureducatiebeleid en dat daarmee op meerdere fronten vooruitgang is geboekt. Er is progressie te zien in onder andere het stimuleren van cultuurdeelname, de professionalisering van cultuureducatie

en de ontwikkeling van de samenhang en doorlopende leerlijnen voor cultuureducatie. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat er meer output in termen van verbeterde kwaliteit van cultuureducatie en verhoogde deelname aan kunst en cultuur denkbaar en wenselijk is.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Of deze vooruitgang toe te schrijven is aan de ingezette beleidsmaatregelen is niet eenduidig vast te stellen. De beschikbare evaluaties richten zich voornamelijk op percepties en meningen en er ontbreken kwantitatieve gegevens en causale verbanden om de doeltreffendheid van de maatregelen vast te stellen. Daarnaast zijn er nauwelijks nulmetingen uitgevoerd, waardoor het lastig is om de invloed van de beleidsmaatregelen te isoleren van andere factoren. Ook ontbreekt er informatie over de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd naar de doelmatigheid van de middelen die zijn ingezet. Ondanks positieve resultaten op het gebied van doelrealisatie is er dus onzekerheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele maatregelen.

Werking van de totale beleidsmix

Wat betreft de totale beleidsmix zijn er, in tegenstelling tot beleidsevaluaties van individuele of enkele gezamenlijke maatregelen, geen evaluaties beschikbaar waarin deze in de betreffende beleidsperiode in totaliteit is onderzocht. Evenmin is eerder onderzocht hoe de diverse beleidsmaatregelen op elkaar inwerken, of ze elkaar versterken dan wel in de weg zitten. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totaalpakket van beleidsmaatregelen.

In het kader van deze periodieke rapportage is in de focusgroepen wel het een en ander gezegd over de werking van de beleidsmix. Met het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs is een duidelijke koers uitgezet die door de betrokken partijen breed wordt gedragen. Deze koers kenmerkt zich door een nadruk op samenwerking en verbinding tussen de school en de culturele omgeving, stimuleren van deskundigheid en cultuurfuncties in de school en de ontwikkeling van kwalitatief en eigentijds cultuuraanbod. Onder die vlag is in de loop der jaren een groot aantal bovenwettelijke beleidsmaatregelen opgetuigd die elkaar deels versterken, maar deels ook in de weg zitten. Het doortrekken van de CMK-regeling van po naar vo en mbo is volgens de betrokkenen logisch en wenselijk en had wat hen betreft al van begin af aan integraal opgepakt mogen worden. Maar de deelregelingen voor specifieke disciplines als dans-, muziek- en filmeducatie worden als contraproductief ervaren. Dat zit hem onder meer in de concurrerende werking. Scholen kiezen met gelimiteerde ruimte en middelen vaak voor het een óf het ander en dat staat een samenhangend integraal aanbod in de weg. Een ander verstoring aspect van de beleidsmix is de tijdelijkheid van de maatregelen en de verschillen in looptijd. De administratie voor het aanvragen en verantwoorden daarvan belast de partijen. Maar het is vooral ingewikkeld om met die verschillende deels kortlopende geldstromen in een stabiele financiële basis voor cultuureducatie te voorzien. Daarnaast draagt de vrijblijvendheid van het geheel aan wettelijke en bovenwettelijke beleidsinstrumenten niet bij aan een sterke basis voor cultuureducatiebeleid. De koers en doelen van het cultuureducatiebeleid worden breed onderschreven en de organisatie (inclusief het matchingsprincipe) functioneert goed. Maar uiteindelijk maakt elke bestuurlijke partner van jaar tot jaar eigen afwegingen om al dan niet in cultuureducatie te investeren.

8.2 Aanbevelingen voor toekomstig cultuureducatiebeleid

Deze periodieke evaluatie van het cultuureducatiebeleid in de periode 2013-2022 geeft inzicht in de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest, op welke onderdelen het beleid meer of minder succesvol was en welke aanknopingspunten en kansen er zijn voor de toekomst. Er zijn diverse aanwijzingen dat het met de

inhoudelijke borging, zowel binnen het onderwijs als binnen culturele instellingen nog veel beter kan, en moet. Zo zijn er veel initiatieven die los van elkaar opereren, waarbij sterk de nadruk ligt op een eerste kennismaking. Scholen en instellingen werken vaak met incidentele projecten. Er zijn grote verschillen in werkwijze en aanpak en er wordt niet altijd van elkaars ervaringen geleerd. Dit alles draagt niet bij aan een stevig fundament van de kwaliteit van cultuureducatie. Uit deze periodieke rapportage komt naar voren dat er zowel op deelgebieden als wat betreft de samenhang in beleid nog winst te behalen valt.

Op basis van een samenhangende analyse van de uitkomsten van de focusgroepen en de overige bevindingen formuleren we een aantal aanbevelingen voor verbetering en versterking van het cultuureducatiebeleid in de nabije toekomst. Hierbij is een indeling gehanteerd in aanbevelingen op het niveau van stelsel en sturing, aanbevelingen voor beleid en aanbevelingen voor de uitvoering. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de aanbevelingen allemaal urgent zijn en niet los van elkaar staan en bij voorkeur in onderlinge samenhang opgepakt moeten worden.

Stelsel en sturing

Toekomstverkenning met alternatieve scenario's

Het verdient aanbeveling om een trendanalyse uit te voeren naar de (te verwachten) ontwikkelingen in de onderwijs- en cultuursector en op basis daarvan één of meerdere alternatieve scenario's te ontwerpen voor de doorontwikkeling van cultuuronderwijs in Nederland. De onderliggende vraag is of en hoelang het huidige stimuleringsbeleid op den duur effectief blijft. Een mogelijke denkrichting is die van verdere structurele borging van cultuuronderwijs in het onderwijsbestel. Dat proces is al gaande met de herziening van het onderwijscurriculum en de vraag is onder meer hoe toekomstig beleid dat proces kan versnellen en versterken en of structureel beleid (eventueel inclusief aanpassingen in wet- en regelgeving) daaraan zou kunnen bijdragen. De eerdergenoemde stimulerende en belemmerende factoren en de aanbevelingen hierna kunnen daarvoor als startpunt dienen. In een ex ante beleidsevaluatie kunnen de mogelijke impact en opbrengsten van een alternatief scenario worden afgezet tegen die van voortzetting van het huidige stimuleringsbeleid.

Integrale visie op cultuureducatie

De O en de C van het ministerie van OCW moeten nog meer verbonden worden. Cultuureducatiebeleid zou een onlosmakelijk onderdeel van het onderwijsbeleid moeten zijn, en dat is het nu niet. Daarbij is het van groot belang dat cultuuronderwijs goed gepositioneerd wordt in de herziening van het onderwijscurriculum die nu gaande is. Daarbij gaat het er onder meer om hoe cultuuronderwijs vorm krijgt in de nieuwe kerndoelen en tot de daarin gezochte balans tussen kennisoverdracht en persoonsvorming. Ook is het zaak om duidelijk te maken hoe cultuuronderwijs en de positie van de kunstvakdocent geborgd kunnen worden in een onderwijssetting waarin een veelheid aan maatschappelijke ambities samenkomen, waaronder de nadruk op basisvaardigheden, maar bijvoorbeeld ook het belang van een gezonde leefstijl, een verrijkte schooldag, financiële educatie en oriëntatie op de arbeidsmarkt. Overkoepelende thema's als kansengelijkheid en burgerschap bieden kansen en aanknopingspunten in termen van de meerwaarde van cultuureducatie dienaangaande. Draag zorg voor een gedegen wetenschappelijke onderbouwing en integrale beleidsmatige uitwerking van wat cultuuronderwijs behelst en nastreeft hoe dat in het hier geschetste speelveld het best kan worden vormgegeven.

Meer sturing

Door alle betrokken partijen wordt meegegeven dat het cultuureducatiebeleid minder vrijblijvend zou moeten zijn. De hoop is dat meer sturing vanuit de landelijke overheid duidelijkheid verschaft over wat er minimaal nodig is voor goed cultuuronderwijs, regionale en lokale verschillen kan doen verkleinen en scholen en culturele instellingen daarmee meer houvast biedt bij de vormgeving daarvan. Die sturing kan zowel binnen het wettelijke kader vorm krijgen (bijvoorbeeld in de nieuwe vakkenstructuur voor de kunstvakken) alsook in het bovenwettelijke

instrumentarium (bijvoorbeeld in een eventuele volgende CmK-regeling), een en ander afhankelijk van het gekozen scenario. Een specifiek advies betreft aanpassing van de terminologie. Enkele betrokkenen geven aan dat termen als 'borging' en 'verankering' suggereren dat het op een gegeven moment klaar is, terwijl cultuuronderwijs net als andere onderwijsinhouden voortdurend onderhoud zal vergen.

Beleid

Stroomlijnen van beleidsmaatregelen

Er is grote behoefte aan eenvoudiger en overzichtelijker beleid, met name aan een drastische vermindering van het aantal beleidsmaatregelen. De aanbeveling naar aanleiding van alle bevindingen is om de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) te behouden en te versterken, in combinatie met de geoormerkte financiering via de Cultuurkaart VO en MBO Card en een vervolg op de Brede Regeling Combinatiefuncties. De doelstellingen van alle andere regelingen voor specifieke disciplines en deelgebieden zouden daarin ondergebracht kunnen worden. Wat CmK betreft moeten de sterke kanten behouden blijven, waaronder de inzet van interne cultuurcoördinatoren, het matchingsprincipe en samenspel tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten en de infrastructuur voor ondersteuning met het FCP, LKCA en CJP. Maar er komt uit het onderzoek ook een aantal verbeterpunten naar voren:

- Er is een inhaalslag nodig op de ontwikkeling van cultuuronderwijs in het mbo en het voortgezet (speciaal) onderwijs met aandacht voor een invulling die recht doet aan specifieke kenmerken van elk onderwijstype. Zo is cultuuronderwijs in het mbo nog grotendeels onontgonnen terrein. Daar valt veel te winnen, bijvoorbeeld wat betreft de invulling voor de niet-kunstvakopleidingen;
- Er is extra aandacht nodig voor scholen in gebieden met een schrale culturele infrastructuur, voor scholen die weinig hebben en weinig (kunnen) doen;
- De samenwerking tussen scholen en culturele instellingen blijft aandacht vragen. Er wordt al langer ingezet op meer synergie tussen partijen. Ook in de komende jaren blijft het een uitdaging om ervoor te zorgen dat meer scholen de regie nemen en in een directe wisselwerking met cultuuraanbieders een doorlopend en samenhangend cultuuraanbod opbouwen dat past binnen hun visie en bij hun leerlingenpopulatie.

Minder procedures

Verder is het zaak om de aanvraagprocedures, verantwoording en administratieve afhandeling voor subsidieontvangers zo eenvoudig mogelijk te houden. Ook is het van belang om met de nieuwe regelingen in de komende jaren zoveel mogelijk continuïteit te bieden door bijvoorbeeld voldoende financiële ruimte te reserveren, meerjarige afspraken te maken en de regelingen goed op elkaar af te stemmen, niet alleen op inhoud maar ook organisatorisch en qua looptijd en bekostigingssystematiek.

Uitvoering

Meer oog voor de uitvoering

De vormgeving en uitwerking van het cultuureducatiebeleid kan sterker vanuit het perspectief van de uitvoering in en rond de scholen worden ingezet. De penvoerders moeten daarin een faciliterende rol blijven houden, terwijl de positie van icc-ers in de schoolteams versterkt moet worden zodat zij hun spilfunctie kunnen uitbouwen. Ook door leerlingen en studenten zelf kan meer sturing kunnen worden gegeven aan de invulling van cultuuronderwijs. Evaluatiesystemen waarin leerlingen kunnen oordelen over de kwaliteit van cultuureducatieve activiteiten kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Steviger positioneren van kunstvakdocenten

Vakdocenten voor cultuuronderwijs verdienen een vaste plek in het onderwijs. Cultuuronderwijs is niet gebaat bij een jaarlijkse carroussel van onderbetaalde zzp'ers die veelal eenmalig worden ingehuurd. Een vaste plek van kunstvakdocenten in het onderwijs kan bijdragen aan de structurele borging van cultuureducatie. Zorg voor een vaste aanstelling, bijvoorbeeld bij een schoolbestuur. Dan kunnen zij iets opbouwen met de schoolteams waarmee zij werken. Daarbij is het van belang dat kunstvakdocenten een breed pakket van meerdere kunstdisciplines kunnen genereren. Vanuit de kunstvakopleidingen en vakverenigingen kan daarop worden ingespeeld. De opleiding en ervaringen van icc-ers, cultuurgebeleiders en beroepskunstenaars in de klas (BIK) bieden daarbij houvast.

Vergroten cultureel bewustzijn via de initiële lerarenopleidingen

De kennis en vaardigheden van leerkrachten en docenten op het vlak van cultuuronderwijs moeten worden versterkt. Daarbij gaat het er niet per se om dat zij zelf een kunstdiscipline leren beheersen. In aansluiting op een sterkere positionering van kunstvakdocenten zou in de lerarenopleidingen vooral het belang en de waarde van kunst en cultuur geadresseerd moeten worden en de wijze waarop zij dat in hun lessen kunnen incorporeren.

8.3 Aanbevelingen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid

Definiëren en operationaliseren van doelen

De algemene doelstelling van het cultuureducatiebeleid is niet geoperationaliseerd in meetbare en evalueerbare doelen die inzicht geven in de kwantiteit en kwaliteit van cultuureducatie. Het verdient daarom aanbeveling om een overkoepelende visie ten aanzien van het cultuureducatiebeleid te formuleren en de algemene doelstelling te vertalen naar een aantal concrete beleidsdoelen die passen binnen die visie en deze vervolgens ook op hoofdlijnen meetbaar en evalueerbaar te maken, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Opstellen van een beleidstheorie

Om vooraf de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid theoretisch te onderbouwen, is een overkoepelende beleidstheorie van het cultuureducatiebeleid van belang. Deze beleidstheorie laat zien dat de samenhang van ingezette middelen en beleidsmaatregelen theoretisch gesproken doeltreffend en doelmatig is. Het gaat daarbij vooral om de achterliggende veronderstellingen over de bijdragen van (een instrumentarium aan) beleidsmaatregelen aan de doelen van het cultuureducatiebeleid. Daarnaast kan de beleidstheorie handvatten bieden voor hoe beleidsmaatregelen ex durante gemonitord en ex post geëvalueerd kunnen worden door de relatie tussen beleidsmaatregelen en doelen te beschrijven. Het ontbreekt momenteel aan een overkoepelende beleidstheorie van het cultuureducatiebeleid, omdat de doelen onvoldoende gedefinieerd en geoperationaliseerd zijn. Het verdient daarom aanbeveling om deze expliciet op te stellen en te beschrijven in een beleidsdocument waarop gedurende de beleidsperiode kan worden teruggegrepen en die kan worden aangepast indien er wijzigingen in het beleid optreden. Hierbij is het aan te bevelen rekening te houden met de politieke ruimte om nadere invulling aan het beleid te geven en aan de sturingsfilosofie van OCW in het po, vo en mbo. De Handreiking periodieke rapportage bevat handvatten voor het opstellen en beschrijven van een overkoepelende beleidstheorie, waarbij een schematische weergave in de vorm van een resultatenketen behulpzaam kan zijn.²⁴

²⁴ Deze handreiking is te raadplegen via <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/Beleidsevaluaties/2022%20Handreiking%20periodieke%20rapportage%20IRF%20BSA.pdf>.

Monitoren van doelrealisatie

Om ex durante de (voortgang in) doelrealisatie van het cultuureducatiebeleid te monitoren, zijn streefwaarden voor specifieke outputindicatoren die samenhangen met de beleidsmaatregelen en bijbehorende doelen van het cultuureducatiebeleid van belang. Alhoewel er momenteel al veelvuldig wordt gemonitord, zoals cultuurmonitoren in het po en vo, ontbreekt het voor het overkoepelende cultuureducatiebeleid veelal aan deze streefwaarden.

Aanbeveling is daarom om naast het definiëren en operationaliseren van de doelen, ook op hoofdlijnen streefwaarden voor specifieke outputindicatoren (zowel kwantitatief als kwalitatief) te definiëren ten opzichte van de huidige situatie. Dit biedt inzicht in zowel de huidige stand van zaken als veranderingen over de tijd met betrekking tot de doelrealisatie van het cultuureducatiebeleid.

Evalueren van doeltreffendheid

Om ex post de doeltreffendheid van het cultuureducatiebeleid te evalueren, is de kwaliteit en bewijskracht van de onderliggende beleidsevaluaties belangrijk. Hiervoor is het van belang om vooraf te bedenken hoe het beleid achteraf goed geëvalueerd kan worden. Zo is het in bepaalde gevallen mogelijk om beleidsmaatregelen gefaseerd in te voeren of om pilots of experimenten uit te voeren. Dit biedt meer mogelijkheden om de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen causaal vast te stellen. Daarnaast kan de bewijskracht van beleidsevaluaties verbeterd worden door het toepassen van triangulatie: de combinatie van een beleidstheorie en kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes. Momenteel maken beleidsevaluaties veelal uitsluitend gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals enquêtes, interviews of focusgroepen, die soms worden ondersteund met een beleidstheorie. Hiermee wordt vooral de ervaren en gepercipieerde doeltreffendheid van beleidsmaatregelen door de doelgroepen van het beleid gemeten. Het verdient aanbeveling om bij het ex post evalueren van de doeltreffendheid van het beleid zo veel mogelijk triangulatie van onderzoeksmethodes toe te passen. In hoeverre in de praktijk ook aan alle criteria van doeltreffendheidsonderzoek kan worden voldaan is afhankelijk van de opzet van de beleidsmaatregel en de beschikbaarheid van gegevens en dit dient daarom ook per beleidsevaluatie te worden beoordeeld.

Evalueren van doelmatigheid

Om ex post de doelmatigheid van het cultuureducatiebeleid te evalueren, is het van belang om het realiseren van de doelen van beleidsmaatregelen te relateren aan de ingezette middelen en/of te vergelijken met alternatieve beleidsmaatregelen die hetzelfde doel realiseren. Een dergelijke vergelijking wordt voor de meeste beleidsmaatregelen momenteel in de praktijk niet gemaakt, waardoor de doelmatigheid meestal onderbelicht blijft. Het verdient daarom aanbeveling om bij het opstellen van het beleid een ex ante kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen uit te voeren, waarbij de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven of -scenario's wordt vergeleken. Dit geeft inzicht in hoeverre hetzelfde effect met alternatieve beleidsmaatregelen tegen lagere kosten bereikt kan worden of in hoeverre alternatieve beleidsmaatregelen meer impact kunnen hebben met dezelfde middelen. Een voorwaarde voor het evalueren van doelmatigheid, is dat ook de doeltreffendheid kan worden vastgesteld.

Integraal evalueren

De lumpsumbekostiging van scholen en de aanvullende regelingen binnen het cultuureducatiebeleid vullen elkaar aan. De evaluatie van het cultuureducatiebeleid kan sterker gericht worden op de combinatie van beide geldstromen, ofwel de inzet van extra middelen en de inzet van de lumpsummiddelen conform onderlinge afspraken tussen OCW en sectoren over het cultuureducatiebeleid. Nu focust de evaluatie-agenda sterk op specifieke aanvullende impulsmaatregelen en is er weinig inzicht in de effectiviteit van de bestedingen door scholen vanuit de lumpsum aan cultuureducatie.

Bijlage A Lijst van benutte monitoronderzoeken en beleidsevaluaties

Nr.	Jaar	Referentie
1	2014	Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M., Donker, A. & Van der Grinten, M. (2014). Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs & programma Cultuureducatie met kwaliteit (2013-2014). Utrecht: Sardes/Oberon.
2	2016	Kruiter, J., Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M. & Bomhof, M. (2016). Monitor Cultuuronderwijs in het primair onderwijs en programma Cultuureducatie met kwaliteit (peiling 2015/16). Utrecht: Sardes/Oberon.
3	2018	Nooij, J., De Grauw, C., Van Essen, M. & Van den Broek, A. (2018). Monitor Cultuureducatie primair onderwijs 2017-2018: Onderzoek naar de landelijke ontwikkelingen in cultuureducatie sinds 2015-2016 en in relatie tot het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Nijmegen: ResearchNed.
4	2019	Van Essen, M., Van den Broek, A. & Termorshuizen, T. (2019). Monitor Cultuureducatie primair onderwijs 2018-2019: Onderzoek naar de landelijke ontwikkelingen in cultuureducatie sinds 2015-2016 en in relatie tot het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Nijmegen: ResearchNed.
5	2016	Van den Bulk, L. & Beemster, C. (2016). Review Cultuureducatie met Kwaliteit: Diverse onderzoeken rond Cultuureducatie met Kwaliteit 2015-2016. Utrecht: LKCA.
6	2019	Hoogeveen, K. Van der Zant, P., Kruiter, J., Van der Heyden, K. & Donkers, E. (2019). Goed cultuuronderwijs, ook in de toekomst: Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit en Impuls Muziekonderwijs. Utrecht: Sardes.
7	2016	Beekhoven, S., Fukkink, H., Hoogeveen, K. & Van der Zant, P. (2016). Een nieuw beroep op cultuur: Eindrapport van een onderzoek naar de Regeling cultuureducatie in het vmbo. Utrecht: Sardes/Bureau Art.
8	2020	Schrijen, B., Slob, R. & Van Haeren, M. (2020). Evaluatieonderzoek Méér Muziek in de Klas. Amsterdam: Boekman.
9	2019	Van den Broek, A., Termorshuizen, T., Lodewick, J., De Vries, H. & Van Essen, M. (2019). (Meer) muziekonderwijs als doel en middel: Tussentijds onderzoek naar het stimuleringsprogramma muziekonderwijs. Nijmegen: ResearchNed.
10	2018	Beekhoven, S., Hoogenboom, A., Hoogeveen, K., Kruiter, J. & Van der Heyden, K. (2018). Onderzoek Impuls Muziekonderwijs: Eerste opbrengsten van de Impuls Muziekonderwijs in het primair onderwijs. Utrecht: Sardes.
11	2022	Hoogeveen, K. & Waaijer, C. (2022). Muziek op de pabo: Evaluatieonderzoek naar de impact van de subsidieregeling 'Professionalisering muziekonderwijs pabo'. Utrecht: Sardes.
12	2019	Vinkenburg, B., Broeks, L. & Pielage, I. (2019). Culturele ontwikkeling in het mbo op de kaart: Evaluatie MBO Card. Utrecht: Berenschot.
13	2019	Marsman, P., Taminiau, A. & Penning de Vries, B. (2019). Monitoring invoering vernieuwd examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming h/v: Onderzoek naar docentervaringen in havo en vwo 4. Enschede: SLO.
14	2020	Marsman, P., Taminiau, A. & Penning de Vries, B. (2020). Monitoring invoering vernieuwd examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming h/v: Resultaten onderzoek naar ervaringen met CKV van docenten en leerlingen in havo 4/5 en vwo 4/5. Enschede: SLO.
15	2021	Van Stam, Heijnen, E. & Vrieswijk, S. (2021). Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2021. Utrecht: Mulier Instituut.
16	2021	Van Bergen, F., Korn, F. Van Rij, C. & Witvliet, M. (2021). Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties: eindrapport. Amsterdam: Regioplan.
17	2022	Poelman, E., Poll, J. & Hageman, H. (2022). Cultuurcoaches onder de loep. Utrecht: LKCA.
18	2018	Oomens, M., Bekkers, H., Buynsters, M. & Weijers, S. (2018). Toptalenten dans en muziek: Evaluatie Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo. Utrecht: Oberon.
19	2019	Van Bergen, K. & Bijman, D. (2019). Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po. Amsterdam: Regioplan

- 20 2023 Lommertzen, J., Temorshuizen, T., Notten, N., Geurts, R., Lucas, K., Vullings, N. & Van den Broek, A. (2023). Monitor Cultuureducatie vo 2022-2023 vormgeving of vorming? Nijmegen: ResearchNed.
-

Bijlage B Geraadpleegde bronnen voor het documenten- en literatuuronderzoek

- Beekhoven, S., Fukink, H., Hoogeveen, K. & Van der Zant, P. (2016). Een nieuw beroep op cultuur: Eindrapport van een onderzoek naar de Regeling cultuureducatie in het vmbo. Utrecht: Sardes/Bureau Art.
- Beekhoven, S., Hoogenboom, A., Hoogeveen, K., Kruiter, J. & Van der Heyden, K. (2018). Onderzoek Impuls Muziekonderwijs: Eerste opbrengsten van de Impuls Muziekonderwijs in het primair onderwijs. Utrecht: Sardes.
- Beatrix, van der Hoeven, M.J.A., Veerman, C.P. & Donner, J.P.H. (2006). Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Den Haag: ministerie van OCW, ministerie van L.N.V. en ministerie van Justitie.
- Bijsterveldt-Vliegenthart, M. van & H. Zijlstra (2012). Beleidsreactie advies cultuureducatie in het primair onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.
- Bruins, B., Oppers, A., Mulder, L. & Van Zanen, J.H.C. (2018). Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties. Den Haag: ministerie van VWS, ministerie van OCW en VNG.
- Bussemaker, M. (2017). Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel BES in verband met de herijking van de bekwaamheidseisen voor leraren en docenten. Den Haag: ministerie van OCW.
- Bussemaker, M. & Dekker, S. (2014). Voortgangsrapportage cultuuronderwijs: Nieuwe visie cultuurbeleid. Den Haag: ministerie van OCW.
- Bussemaker, M. & Dekker, S. (2017). Subsidieregeling cultuurbegeleider primair en speciaal onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.
- Bussemaker, M., et al. (2013). Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.
- CJP. (2022, 25 mei). Pilot MBO Card met budget van start. Geraadpleegd op 21 december 2022 van <https://educatie.cjp.nl/blogs/pilot-mbo-card-met-budget-gaat-eind-2022-van-start>.
- Dekker, S. (2015). Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 2 april 2015, FenV/732728, houdende regels voor de verstrekking van bijzondere bekostiging voor het primair onderwijs in verband met het Bestuursakkoord voor de sector Primair Onderwijs en in het kader van het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020). Den Haag: ministerie van OCW.
- Dekker, S. (2016). Wijzigingsregeling Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs (wijziging examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming havo/vwo). Den Haag: ministerie van OCW.
- Dijkma, S.A.M. (2010). Kerndoelen Speciaal Onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.

- Gehrels, C., Den Besten, R., Raes, J., Van der Wijk, J. & Croon, C. (2014). Handreiking muziekonderwijs 2020. Den Haag.
- Gielen, M., Bilo, N., Bongers, F., Verhagen, P., Van Wijk, F. (2022). Cultuur van en voor iedereen. Beleidsdoorlichting OCW: Onderdeel cultuurdeelname 2001 tot en met 2020. Utrecht: Significant APE/Dialogic
- Hagenaars, P.H.A.M. (2020). Opdracht & Onmacht: Cultuuronderwijsbeleid van Den Uyl tot Rutte-III. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Helder, C. & Dortmans, C. (2018). Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2023-2026. Den Haag: ministerie van VWS en VNG.
- Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M., Donker, A. & Van der Grinten, M. (2014). Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs & programma Cultuureducatie met kwaliteit (2013-2014). Utrecht: Sardes/Oberon.
- Hoogeveen, K. Van der Zant, P., Kruijer, J., Van der Heyden, K. & Donkers, E. (2019). Goed cultuuronderwijs, ook in de toekomst: Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit en Impuls Muziekonderwijs. Utrecht: Sardes.
- Hoogeveen, K. & Waaijer, C. (2022). Muziek op de pabo: Evaluatieonderzoek naar de impact van de subsidieregeling 'Professionalisering muziekonderwijs pabo'. Utrecht: Sardes.
- Kieft, M., Van der Grinten, M., Damstra, G., De Wijs, F., Kruijer J., Hoogeveen, K. & Hoogenboom, A. (2017). Monitor cultuureducatie voortgezet onderwijs 2017. Utrecht: Sardes/Oberon.
- Knol, J.J.K. (2012). Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2013-2016. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2013). Deelregeling stimulering cultuureducatie in het VMBO Fonds voor Cultuurparticipatie. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2015). Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO 2015-2020. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2015). Regeling Professionalisering Cultuuronderwijs PO. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2016). Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2017). Regeling Professionalisering Muziekonderwijs op pabo's. Utrecht: FCP.
- Knol, J.J.K. (2018). Regeling Mediakunst- en Erfgoededucatie. Utrecht: FCP.
- Kruijer, J., Donker, A. Costermans, G., Kieft, M., Hoogeveen, S. & Beekhoven, S. (2015). Monitor cultuuronderwijs voortgezet onderwijs 2015. Utrecht: Sardes/Oberon.

- Kruiter, J., Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M. & Bomhof, M. (2016). Monitor Cultuuronderwijs in het primair onderwijs en programma Cultuureducatie met kwaliteit (peiling 2015/16). Utrecht: Sardes/Oberon.
- Lommertzen, J., Temorshuizen, T., Notten, N., Geurts, R., Lucas, K., Vullings, N. & Van den Broek, A. (2023). Monitor Cultuureducatie vo 2022-2023 vormgeving of vorming? Nijmegen: ResearchNed.
- Marsman, P., Taminiau, A. & Penning de Vries, B. (2019). Monitoring invoering vernieuwd examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming h/v: Onderzoek naar docentervaringen in havo en vwo 4. Enschede: SLO.
- Marsman, P., Taminiau, A. & Penning de Vries, B. (2020). Monitoring invoering vernieuwd examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming h/v: Resultaten onderzoek naar ervaringen met CKV van docenten en leerlingen in havo 4/5 en vwo 4/5. Enschede: SLO.
- MBO Raad. (2023, 2 februari). MBO Cultuurkaart 'mèt budget' belangrijke boost voor burgerschapsonderwijs. Geraadpleegd op 3 februari 2023 van <https://www.mбораad.nl/nieuws/mbo-cultuurkaart-m%C3%A9t-budget-belangrijke-boost-voor-burgerschapsonderwijs>.
- Meijerink, H. (2012). Een goede basis. Advies van de Commissie Kennisbasis Pabo. Den Haag: HBO-raad, vereniging van hogescholen.
- Ministerie van OCW. (2006). Regeling OCW dagarrangementen en combinatiefuncties. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2010). Besluit kerndoelen onderbouw VO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2012). Besluit vernieuwde kerndoelen WPO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2013). Besluit kerndoelen WEC. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW. (2019). Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024. Den Haag: ministerie van OCW.
- Nooij, J., De Grauw, C., Van Essen, M. & Van den Broek, A. (2018). Monitor Cultuureducatie primair onderwijs 2017-2018: Onderzoek naar de landelijke ontwikkelingen in cultuureducatie sinds 2015-2016 en in relatie tot het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Nijmegen: ResearchNed.
- Oomens, M., Bekkers, H., Buynsters, M. & Weijers, S. (2018). Toptalenten dans en muziek: Evaluatie Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo. Utrecht: Oberon.
- Plasterk, R.H.A. (2008). Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.
- Poelman, E., Poll, J. & Hageman, H. (2022). Cultuurcoaches onder de loep. Utrecht: LKCA.
- Schrijen, B., Slob, R. & Van Haeren, M. (2020). Evaluatieonderzoek Méér Muziek in de Klas. Amsterdam: Boekman.
- SLO. (2008). TULE – Kunstzinnige oriëntatie: Inhouden en activiteiten bij de kerndoelen van 2006. Enschede: SLO.

- SLO. (2021, 15 november). Handreiking SE CKV. Geraadpleegd op 22 december 2022 van <https://www.slo.nl/handreikingen/havo-vwo/handreiking-se-ckv-hv/algemene-informatie/>.
- Slob, A. (2018). Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen VO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Slob, A. (2020). Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie PO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Slob, A. (2020). Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie VO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Slob, A. (2020). Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen PO. Den Haag: ministerie van OCW.
- Van Bergen, K. & Bijman, D. (2019). Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po. Amsterdam: Regioplan.
- Van Bergen, F., Korn, F. Van Rij, C. & Witvliet, M. (2021). Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties: eindrapport. Amsterdam: Regioplan.
- Van den Broek, A., Termorshuizen, T., Lodewick, J., De Vries, H. & Van Essen, M. (2019). (Meer) muziekonderwijs als doel en middel: Tussentijds onderzoek naar het stimuleringsprogramma muziekonderwijs. Nijmegen: ResearchNed.
- Van den Bulk, L. & Beemster, C. (2016). Review Cultuureducatie met Kwaliteit: Diverse onderzoeken rond Cultuureducatie met Kwaliteit 2015-2016. Utrecht: LKCA.
- Van der Horst, A., Nauta, O., Nijboer, R. & Weemstra J. (2022). Beleidsdoorlichting Erfgoed. Amsterdam: DSP-Groep.
- Van Engelshoven, I. (2021). Beantwoording vragen schriftelijk overleg Cultuurbeleid in het mbo. Den Haag: ministerie van OCW.
- Van Essen, M., Van den Broek, A. & Termorshuizen, T. (2019). Monitor Cultuureducatie primair onderwijs 2018-2019: Onderzoek naar de landelijke ontwikkelingen in cultuureducatie sinds 2015-2016 en in relatie tot het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Nijmegen: ResearchNed.
- Van de Kamp, M.T.A. & Van der Vlies, A.M. (2013). CKV versie 2.0: Hoe kunnen we leerlingen nog beter leren kunst te waarderen? Amsterdam: Expertisecentrum Vakdidactiek Kunsttheorie.
- Van Stam, Heijnen, E. & Vrieswijk, S. (2021). Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2021. Utrecht: Mulier Instituut.
- Verhoeven, H. (2021). Regeling Cultuureducatie. Utrecht: FCP.
- Vinkenburg, B., Broeks, L. & Pielage, I. (2019). Culturele ontwikkeling in het mbo op de kaart: Evaluatie MBO Card. Utrecht: Berenschot.
- Westerhof, O. (2020). Regeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2021-2024 Caribisch Nederland. Utrecht: FCP.

Westerhof, O. (2020). Regeling Cultuureducatie met Kwaliteit Fonds voor Cultuurparticipatie 2021–2024. Utrecht: FCP.

Zijlstra, H. (2011). Verslag van een schriftelijk overleg over onderwijsbevoegdheid in de kunstvakken. Den Haag: ministerie van OCW.

Zijlstra, H. (2011). Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid. [Brief van 11 juni 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de staatssecretaris van OCW]. Den Haag: ministerie van OCW.

Bijlage C Overzicht beoordeelde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

Cluster	Beleidsmaatregel	Nr.	Type onderzoek	Niveau op de effectladder		Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Stimuleren van cultuurfuncties op school	Regeling OCW dagarrangementen en combinatiefuncties							
	Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefuncties	15	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefuncties	16	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Decentralisatie-uitkering Brede Regeling Combinatiefuncties	17	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Subsidieregeling cultuurbegleider primair en speciaal onderwijs							
Scholing en professionalisering	Regeling professionalisering cultuureducatie po	3	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling professionalisering cultuureducatie po	4	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling Professionalisering Muziekonderwijs op pabo's	11	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
Ontwikkeling eigentijds en vernieuwend cultuuraanbod	CmK	9	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	CmK	1	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	2	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	3	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	4	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	5	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	CmK	6	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	20	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling Cultuureducatie							

Cluster	Beleidsmaatregel	Nr.	Type onderzoek	Niveau op de effectladder		Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Versterken samenwerking tussen scholen en culturele	Deelregeling stimulering cultuureducatie in het vmbo	7	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Deelregeling Cultuureducatie in het vmbo en het praktijkonderwijs							
	Regeling versterking Cultuureducatie in het vmbo, vso en praktijkonderwijs							
	Regeling Cultuureducatie vmbo, vso en pro							
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO	9	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO	3	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO	10	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO	4	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO	6	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling Mediakunst- en Erfgoededucatie							
	MuziekMatch							
	Méér muziek in de klas	9	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	Méér muziek in de klas	8	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	9	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	CmK	1	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	2	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	3	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	4	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	CmK	5	Literatuuronderzoek	1		Ja	Nee	Nee
	CmK	6	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee

RESULTATEN VAN 10 JAAR CULTUUREDUCATIEBELEID
70

Cluster	Beleidsmaatregel	Nr.	Type onderzoek	Niveau op de effectladder		Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Vrije invulling voor scholen o.b.v. de kerndoelen	CmK	20	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling Compensatie Coronacrisis							
	Deelreglement Filmactiviteiten van de Stichting Nederlands Fonds voor de film							
	Kerndoelen en eindtermen (kunst en cultuur)							
	Nieuw examenprogramma CKV	13	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Nieuw examenprogramma CKV	14	Monitoronderzoek	1	2	Ja	Nee	Nee
	Kunsvakken in het vo							
	Wettelijke bekwaamheidseisen pabo							
	Onderwijs2032/Onderwijs.nu (in relatie tot kunst en cultuur)							
	Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs							
Geoordeelde subsidies voor cultuurdeelname	Regeling prestatiebox PO	19	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen po							
	Subsidieregeling reiskosten DAMU-leerlingen vo	18	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie po							
	Beleidsregel verstrekking DAMU-licentie vo	18	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee
	Regeling Cultuurkaart vo							
	MBO Card	12	Beleidsevaluatie	1	2	Ja	Nee	Nee



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-108
ISBN 978-90-5220-335-5

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl