



# **Hoepels, vinkjes en intrinsieke motivatie: ONDERZOEK NAAR DE MATE VAN BELEIDSSUCCES - MAATSCHAPPELIJKE IMPACT IN DE CULTURELE SECTOR**

Grijpink, Jasper

## **Citation**

Grijpink, J. (2025). *Hoepels, vinkjes en intrinsieke motivatie: ONDERZOEK NAAR DE MATE VAN BELEIDSSUCCES - MAATSCHAPPELIJKE IMPACT IN DE CULTURELE SECTOR*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4197124>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Hoepels, vinkjes en intrinsieke motivatie

*ONDERZOEK NAAR DE MATE VAN BELEIDSSUCCES –  
MAATSCHAPPELIJKE IMPACT IN DE CULTURELE SECTOR*

Scriptie bij het afstudeerseminar  
“Hoogwaardig openbaar bestuur”  
voor MPS – Bestuur & Advisering

Jasper Grijpink (0303399)

## Abstract

De Nederlandse culturele sector wordt deels door de overheid gefinancierd. Deze financiering is binnen de culturele basisinfrastructuur (bis) verbonden aan een opdracht voor de instellingen die geld ontvangen. In de subsidiekaders vinden de speerpunten van het culturele overheidsbeleid hun weerslag. Een deel van deze subsidiekaders is artistiek inhoudelijk – een instelling moet bijvoorbeeld concerten geven of voorstellingen maken. In recente subsidieperiodes is een ander belangrijk deel van die voorwaarden sociaal-maatschappelijk van aard. Kunst en cultuur worden geacht een maatschappelijke impact te hebben.

Dit onderzoek bekijkt of het culturele beleid (gericht op de symfonieorkesten als onderdeel van de culturele basisinfrastructuur) succesvol is, en hoe deze mate van succes verklaard kan worden.

Vanwege het lastig te duiden concept maatschappelijke impact, én omdat er geen concrete beleidsdoelen zijn geformuleerd, is het lastig objectief vast te stellen of er sprake is van succesvol beleid. Om hier toch wat over te kunnen zeggen maak ik gebruik van een zogenaamd *participant-satisfaction* onderzoek. In dit type onderzoek komt een aantal actoren rondom een organisatie in interviews aan het woord om de mate van succes van – in dit geval – het beleid te duiden. In dit onderzoek is deze zogenaamde ‘*dominant coalition*’ geformeerd rondom het Residentie Orkest als casus.

Om de mate van succes te verklaren maakt dit onderzoek gebruik van een model van Paul Sabatier en Daniel Mazmanian (1980). Zij formuleren een zestal condities waaraan beleid moet voldoen om succesvol te kunnen zijn. Dit onderzoek richt zich op drie van die condities: duidelijke en consistente beleidsdoelen, aanwezigheid van een adequate causale theorie, en een juridische waarborging van het implementatieproces. Dit zijn de condities die invloed hebben op (het succes van de) beleidsimplementatie op de korte termijn. De hypothese is dat het voldoen aan deze condities op korte termijn zal leiden tot succesvolle beleidsimplementatie.

Uit de interviews komt naar voren dat de actoren een mate van succes ervaren op de thematiek van maatschappelijke impact. Hoewel het causale verband niet in alle gevallen even helder is, lijkt het beleid deels de oorzaak voor dit waargenomen succes, terwijl het beleid niet aan de condities van Sabatier en Mazmanian voldoet. Van de drie condities voldoet het beleid slechts aan de derde: waarborging van het implementatieproces.

De conclusie is dat de hypothese in elk geval deels moet worden verworpen. Het model van Sabatier en Mazmanian leidt in dit geval niet tot een verwachting die uitkomt.

Een oorzaak hiervoor kan gezocht worden in de sterke financiële afhankelijkheid van overheidssteun. De instellingen waar dit beleid zich op richt zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van de culturele subsidies van de overheid. Hoewel dit niet een juridische waarborg is in de strikte zin van het woord, zou dit als sterke ‘financiële’ waarborg kunnen worden gezien. Bovendien kan de afwezigheid van concrete doelen in combinatie met deze sterke ‘stok achter de deur’ een katalyserend effect hebben. Concrete doelen

kunnen verworden tot 'afvinklijstjes', terwijl het gebrek aan concrete doelen ervoor kan zorgen dat een instelling 'voor de zekerheid' nog maar iets extra doet.

Een beperking van dit onderzoek is dat het zich richt op één type culturele instelling in een specifiek subsidieregime. Een uitbreiding van dit onderzoek zou dan ook kunnen liggen in een meer divers scala aan instellingen in verschillende subsidieregelingen. Vervolgonderzoek zou ook kunnen bekijken of een '*bottom-up*' model (in tegenstelling tot dat van Sabatier en Mazmanian) tot andere verwachtingen leidt.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<i>Hoofdvraag</i> .....	5
<i>Afbakening van het onderzoeksgebied</i> .....	6
Beleidsselectie .....	6
Casus .....	7
<i>Leeswijzer</i> .....	7
<b>2. Theoretische verkenning</b> .....	<b>8</b>
<i>Succesvol overheidsbeleid</i> .....	8
<i>Participant-satisfaction research</i> .....	9
<i>Succesvolle beleidsimplementatie</i> .....	11
<i>Hypothese</i> .....	13
<b>3. Methoden en technieken van dataverzameling en -analyse</b> .....	<b>14</b>
<i>Betrouwbaarheid en validiteit</i> .....	15
<i>Operationalisatie</i> .....	15
<b>4. Resultaten van het onderzoek</b> .....	<b>16</b>
<i>Beleidsdoelen</i> .....	16
Beoordelingssystematiek.....	16
Beleidsdoelen en beoordelingscriteria .....	17
<i>Sabatier – Conditie 1: Duidelijke en consistente doelen</i> .....	20
<i>Sabatier – Conditie 2: Adequate causale theorie</i> .....	21
<i>Sabatier – Conditie 3: Implementatieproces is juridisch gewaarborgd</i> .....	22
<i>Succesvol of niet?</i> .....	23
Jaarverslagen Residentie Orkest.....	23
<i>Causaliteit</i> .....	25
<b>5. Conclusie</b> .....	<b>26</b>
<i>Suggesties voor vervolgonderzoek</i> .....	28
<b>6. Referenties</b> .....	<b>29</b>
<b>Bijlage 1 – Interviews</b> .....	<b>32</b>
<b>Bijlage 2 – Maatschappelijke impact in de bestuursverslagen</b> .....	<b>32</b>
<b>Bijlage 3 – Interviewtranscripten</b> .....	<b>32</b>

# 1. Inleiding

De periode rond Prinsjesdag is voor de culturele sector elk jaar weer een spannende tijd. Zeker na verkiezingen, zoals dit jaar, is het spannend hoe cultuur ‘ervan afkomt’. Hoe kijkt de nieuwe coalitie naar cultuur? Is het vooral een (onnodige) kostenpost, of ziet ze een rol weggelegd voor de cultuursector? En als dat laatste het geval is, wat is die rol dan precies?

Justin O’Connor (2022) pleit voor een herwaardering van kunst en cultuur als onderdeel van de ‘*foundational economy*’. Kort gezegd komt deze herwaardering neer op het (terug)geven van een centrale positie aan kunst en cultuur als een basisbehoefte van de samenleving. Kunst en cultuur is, schrijft hij, geen discretionair goed (aan te schaffen als eerst in de basisbehoeften is voorzien), maar een essentieel goed (zélf een basisbehoefte) (O’Connor 2022). De stelling is dat kunst en cultuur door ontwikkelingen vanaf de jaren ’80 steeds meer in een frame van ‘creatieve industrie’ is geplaatst. Dit veronderstelt dat zaken als schaalvergroting, efficiëntie, etc. als vanzelfsprekend deel uitmaken van die culturele sector. O’Connor stelt dat het frame ‘creatieve industrie’ voor een deel van de commerciële kant van de sector goed functioneert, maar dat het ten onrechte wordt losgelaten op de gehele sector (*idem.*).

In discussies over de rol en positie van kunst en cultuur komen vaak dezelfde vragen terug over het ‘nut’ van kunst voor de samenleving, en waarom we kunst eigenlijk financieren. Dit is ook terug te zien in de manier waarop we die financiering inrichten en hoe daarover gesproken wordt.

In recente bis – culturele basisinfrastructuur – periodes (2013-2016, 2017-2020) heeft de nadruk gelegen op het ‘verdienvermogen’ van de cultuursector, waarbij het dan zowel gaat over de eigen inkomsten als over wat kunst en cultuur ‘oplevert’ voor andere sectoren. Een deel van de achtergrond van de nadruk hierop waren overwegingen rond het maatschappelijk draagvlak van cultuur, en daaraan gebonden de maatschappelijke impact van cultuur (onder meer Sanders et al. 2008; Van Eykelenburg 2009). Afhankelijk van de politieke wind en politieke invulling van deze begrippen kan de nadruk liggen op ondernemerschap, met meetbare indicatoren als een eigen inkomstennorm in de bis-periode 2013-2016 (Zijlstra 2011), of op minder tastbare zaken als participatie, educatie en maatschappelijke betekenis.

Ook in de bis periodes 2017-2020 en 2021-2024 en de aankomende periode 2025-2028 is de maatschappelijke impact (impliciet) aanwezig. Zo stelt de Raad voor Cultuur dat een instelling “haar activiteiten, het te bereiken publiek, de samenwerkingsverbanden en de wijze waarop zij zich tot de maatschappij verhoudt” duidelijk in de aanvraag voor het voetlicht moet brengen (Raad voor Cultuur 2023). Daarnaast is één van de vijf algemene beoordelingscriteria beschreven als ‘maatschappelijke betekenis’ (*idem.*). De raad beschrijft vervolgens een aantal relevante aandachtspunten op dit gebied, maar geen concrete definities, criteria of normeringen. Het begrip ‘maatschappelijke betekenis’ blijft daardoor een lastig te duiden concept.

Ook buiten deze subsidiekaders ‘leeft’ maatschappelijke impact als *buzzword* in de culturele sector. De adviesbureaus Blueyard en Berenschot ontwerpen in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Orkesten (VvNO) een impactmodel (VvNO 2023), en ook in het buitenland wordt gezocht naar manieren om deze impact inzichtelijk te maken<sup>1</sup>.

In Nederland is de Boekmanstichting actief met het onderwerp bezig. In een aantal publicaties komt het thema aan de orde waar het gaat over het meten van kwaliteit en prestaties, en de wens om daarin niet slechts kwantitatieve prestatiegegevens te kunnen gebruiken (Bunnik & Van Huis 2011; Bunnik 2016). Vermeulen & Van Irsel (2023) schrijven in een artikel getiteld ‘Impact – Van gonswoord naar integrale aanpak’ uitgebreid over de groeiende nadruk op ‘impactdenken’ in de culturele sector, en in januari 2025 organiseert de Boekmanstichting een ‘Impact Tiendaagse’.

Ook in de politiek komt het thema terug. In 2023 presenteert onderzoeksbureau Berenschot een onderzoek in opdracht van de Vaste Commissie OCW van de Tweede Kamer naar ‘groeipotentie voor de culturele sector door bijdragen aan maatschappelijke opgaven’ (Vinkenburg & Branten 2023).

Uit al deze voorbeelden komt maatschappelijke impact naar voren als paraplubegrip. We zullen zien dat de precieze betekenis nogal eens verschilt afhankelijk van wie je spreekt en met welk perspectief diegene naar de sector kijkt. Dit vormt een uitdaging voor het formuleren van beleid en beleidsdoelen op dit terrein.

Het is interessant om vanuit de theorie over het succes en falen van overheidsbeleid naar dit vraagstuk te kijken. De vraagstelling richt zich niet – zoals bij een ‘impactmeting’ het geval zou zijn – op de maatschappelijke impact zelf, maar op het beleid daarover: hoe succesvol is het beleid dat zich richt op maatschappelijke impact? Hoe zien de betrokken actoren dat? Zijn ze het erover eens? Leggen ze dezelfde accenten en zien ze dezelfde zaken als belangrijk? Dit onderzoek is dus geen klassieke *case study* waar het Residentie Orkest het object van studie is. In dit onderzoek vormen het Residentie Orkest en een aantal bij het orkest betrokken actoren een netwerk van stakeholders die over het beleidssucces bevraagd worden.

## Hoofdvraag

De hoofdvraag is als volgt geformuleerd:

**'Is het culturele beleid van de rijksoverheid in de periode 2017-2024 gericht op maatschappelijke impact op korte termijn succesvol, en hoe is die mate van succes te verklaren?'**

Een aantal deelvragen daarbij is gericht op de (formulering van) beleidsdoelen, succesdefinitie(s) en overeenstemming daarover binnen de sector, en de verslaglegging

---

<sup>1</sup> Onder meer door Beat Fehlmann (in een nog niet gepubliceerd artikel uit 2024), intendant van de *Deutschen Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz* in Ludwigshafen.

en verantwoording op het gebied van maatschappelijke impact. Deze vragen worden deels op basis van documentonderzoek, en deels op basis van interviews beantwoord. Tenslotte is het van belang om zicht te krijgen op het causale verband tussen het al dan niet bereiken van het beleidsdoel en het beleid. Hierop zal met name in een aantal interviews ingegaan worden.

De wetenschappelijke relevantie ligt in het toetsen van bestaande theorie op het gebied van succesvol beleid. Het is de moeite waard te onderzoeken of deze theorieën toepasbaar zijn op sectoren en beleidsterreinen waar het ingewikkeld is om concrete doelstellingen te formuleren.

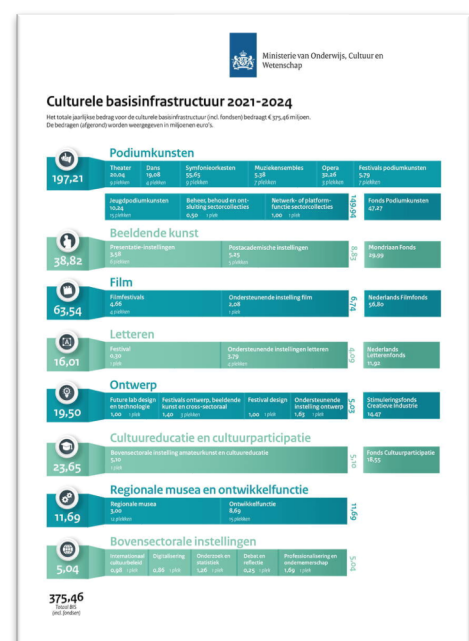
## Afbakening van het onderzoeksgebied

Op een aantal terreinen is het nodig om het onderzoeksgebied voor dit onderzoek af te bakenen. Ten eerste zal ik hier bespreken op welk beleid dit onderzoek betrekking heeft. Daarna zal ik een specifiek gedeelte van de culturele sector definiëren als object van studie.

## Beleidsselectie

De ‘culturele sector’ is een breed begrip. Naast provinciale en lokale uitgaven aan cultuur wordt de landelijke ‘culturele infrastructuur’ voor een groot deel gefinancierd via zes cultuurfondsen. Een ander deel wordt direct door OCW gefinancierd te draagt de naam culturele ‘basisinfrastructuur’ (bis) (Van Engelshoven 2019). In deze bis worden 116 instellingen gefinancierd (Uslu 2023).

In de subsidieperiode 2021-2024 wordt er jaarlijks ruim 375 miljoen uitgegeven aan de culturele basisinfrastructuur. Van dit bedrag gaat 179 miljoen naar zes Rijkscultuurfondsen (Fonds Podiumkunsten, Mondriaan Fonds, Nederlands Filmfonds, Nederlands Letterenfonds, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Fonds Cultuurparticipatie). Een aantal instellingen en organisaties krijgt direct subsidie van het ministerie van OCW. Voor de podiumkunsten gaat het om een bedrag van net geen 150 miljoen. Deze instellingen vragen elke 4 jaar subsidie aan voor een specifieke plek in de bis. Zo zijn er in de categorie ‘theater’ 9 plekken, zijn er 4 plekken voor ‘dans’, 3 voor ‘opera’ enzovoorts.



Figuur 1- De samenstelling van de bis per 2021



Voor dit onderzoek kijk ik naar het beleid gericht op de instellingen die direct door OCW worden gefinancierd<sup>2</sup>. Meer specifiek richt ik me binnen deze bis op een groep instellingen binnen de podiumkunsten, de symfonieorkesten. De symfonieorkesten verdelen samen ruim 55 miljoen. De 9 plekken in deze categorie worden gevuld door Het Balletorkest, het Koninklijk Concertgebouworkest, het Metropole Orkest, NedPhO|NKO, het Noord Nederlands Orkest, Phion, het Residentie Orkest, het Rotterdams Philharmonisch Orkest en philharmonie zuidnederland (Raad voor Cultuur 2020; infographic OCW).

De financiering van de orkesten vindt plaats na adviezen van de Raad voor Cultuur. In de uitgangspunten voor het cultuurbeleid (Bussemaker 2015; Van Engelshoven 2019) en de subsidie- en beoordelingskaders van de Raad voor Cultuur (2015; 2019) staan specifieke beleidsdoelen en aandachtspunten op verschillende gebieden waarvoor in de subsidieaanvragen plannen moeten worden gepresenteerd. Maatschappelijke impact, en daaraan te relateren beleid, is daar één van.

Het beleid dat zich richt op de symfonieorkesten vindt veelal zijn weerslag in subsidievoorwaarden en daarbij horende beoordelingskaders. Omdat maatschappelijke impact een breed ‘paraplubegrip’ is, zal ik uit de beoordelingscriteria die elementen selecteren die onder de paraplu van maatschappelijke impact kunnen worden geschaard.

## Casus

De hierboven besproken vraagstelling richt ik op een afgebakende casus binnen de culturele sector. Als casestudy voor dit ‘*participant-satisfaction*’ onderzoek (Rainey 2014; zie ook hoofdstuk 2) kijk ik naar het Residentie Orkest voor de periode 2017-2024<sup>3</sup>, en naar de actoren die rondom deze culturele organisatie een rol spelen. Hieronder vallen onder andere de Raad voor Cultuur, Gemeente Den Haag en ministerie van OCW. Daarnaast speelt een aantal adviesbureaus een rol.

## Leeswijzer

Voor de analyse van de data is het noodzakelijk om twee kaders toe te passen. Ten eerste moeten we definiëren wat succesvol beleid eigenlijk is. Om daar ook van tevoren bruikbare hypothesen over te kunnen opstellen is ten tweede ook een *framework* nodig waarin we factoren die het succes (mede) bepalen kunnen plaatsen. Dit zal ik direct hierna doen in de theoretische verkenning.

In het hoofdstuk over methoden en technieken zal ik nader toelichten waar de gebruikte gegevens vandaan komen, en komen ook begrippen als betrouwbaarheid en (interne en externe) validiteit aan bod.

---

<sup>2</sup> Dit betekent overigens niet dat OCW de enige financier is van deze instellingen. Steeds vaker zijn provincies en gemeenten belangrijke co-financiers. In het geval van het Residentie Orkest is de verdeling tussen de subsidies van OCW en de gemeente Den Haag ongeveer 45/55 (o.a. RO 2017).

<sup>3</sup> Bis-periodes 2017-2020 en 2021-2024

In de hoofdstukken daaropvolgend zal ik de resultaten van het onderzoek presenteren en analyseren, en tenslotte zal de conclusie een antwoord bieden op bovenstaande hoofdvraag.

## 2. Theoretische verkenning

De theoretische verkenning in dit onderzoek draait om de literatuur over het succes of falen van overheidsbeleid. Wanneer is beleid succesvol? En wat zijn de factoren die bij dat succes een rol spelen?

De probleemstelling van dit onderzoek is op te knippen in twee gedeeltes: in de eerste plaats staat (de mate van) succes van overheidsbeleid centraal. Daarna is de vraag hoe die mate van succes te verklaren is. In dit hoofdstuk zal ik diezelfde tweedeling aanhouden.

Eerst zal ik aan de hand van bestaande theorie bespreken wat succesvol overheidsbeleid inhoudt, en hoe dat kan worden bekeken en onderzocht. Aan dit laatste element is een aparte paragraaf gewijd, omdat een objectieve duiding van succes in het geval van dit onderzoek ingewikkeld is. Tenslotte zal ik een deel van de theorie bespreken die ingaat op factoren die de mate van succes of falen van overheidsbeleid kunnen verklaren.

### Succesvol overheidsbeleid

De vraag of beleid succesvol is, is ingewikkelder dan ze in eerste instantie lijkt. Een eerste probleem doet zich voor bij het vaststellen van het doel van beleid. Beleidsdoelen zijn vaak ‘veranderlijk, vaag of impliciet geformuleerd’ (Hoogerwerf et al. 1983). Het is dan dus ook erg lastig om het succes expliciet aan te tonen. Ook het door Hoogerwerf aangehaald ‘goal free evaluation’ (*idem.*) lost dit probleem niet op. Deze theorie van Scriven (1991) stelt de vraag of het eigenlijk zinvol is om onderscheid te maken tussen beoogde doelen van beleid, en ‘side-effects’. Scriven maakt expliciet onderscheid tussen side-effects en onvoorziene uitkomsten (Scriven 1991, p. 58). Onvoorziene uitkomsten ontstaan daadwerkelijk onverwacht, in tegenstelling tot side-effects. Deze worden soms wel degelijk voorzien, maar zijn simpelweg minder belangrijk dan de beoogde doelen. Een aanvullende complicatie doet zich voor als de analyse zich uitbreidt naar de vraag *voor wie* beleid succesvol is. Succesvol beleid of beleidsfalen is een kwestie van perspectief, en is bovendien veranderlijk afhankelijk van het moment van beoordelen (Bovens & ’t Hart 1996).

Rimmer signaleert dat bij het vaststellen van succes of falen van beleid een grote rol is weggelegd voor ‘representations and perceptions’ (Rimmer 2020, p. 3). Rimmer verwijst hierbij naar het werk van McConnell, die in zijn werk (McConnell 2010; 2010a; 2015) een framework opzet voor het duiden van beleidssucces. Centraal hierin staan drie dimensies

waarop beleid succesvol kan zijn: process, programs, en politics (McConnell 2010a, p. 350; zie ook Bovens & 't Hart 1996, p.32 ev). 'Process' gaat om wat een overheid doet: ze signaleert problemen, zoekt naar mogelijke oplossingen en neemt beleidsbeslissingen. Onder 'programs' verstaat McConnell beleid van de overheid dat een duidelijke doelstelling bevat, en 'politics' tenslotte gaat over de (politieke) reputatie van de overheid. Het belang van 'proces' en 'politics' als dimensies van beleidssucces suggereert dat er naast het bereiken van het beleidsdoel ook belangrijker symbolische kanten zitten aan (succesvol) beleid (Rimmer 2020).

Maar wat is dan succesvol beleid? McConnell stelt dat het uit twee elementen bestaat, afkomstig uit verschillende denkrichtingen (McConnell 2010a, p. 351). Aan de ene kant is het de eenvoudige vraag of het *immediate goal* bereikt wordt – de '*foundationalist/scientific*' denkrichting. Daarnaast is er de stroming die rekening houdt met betekenis en interpretatie – de '*constructivist/discursive*' denklijn. De combinatie van deze twee richtingen levert een definitie op: "A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal." (*idem.*).

## Participant-satisfaction research

Vanwege het lastig te vatten concept 'maatschappelijke impact' is het moeilijk om op een objectieve manier vast te stellen of het beleid haar doelen al dan niet bereikt en dus succesvol is. Het onderzoek voor deze scriptie is opgezet als deductief kwalitatief '*participant-satisfaction*' onderzoek (Rainey 2014). Deze benadering vraagt betrokkenen naar hun waardering voor het functioneren van een organisatie. Het begrip betrokkenen (*participants*) moet daarbij vooral niet te smal worden geïnterpreteerd: het gaat hierbij niet alleen om werknemers, maar ook "leveranciers, klanten, toezichthouders en externe controllers" (*idem.*, p.159). Op deze manier kan toch een mate van succes worden beoordeeld.

'Participant-interest' theorieën zijn afkomstig uit de literatuur over effectiviteit van organisaties. Hier is, net als bij een concept als 'maatschappelijke impact', lastig te definiëren wat deze effectiviteit precies is (Keeley 1984). Aan de ene kant benadrukken sommige definities de heldere 'doelen' van een organisatie, maar dit is vaak een misleidende simplificatie gericht op *goals* en *outputs* (Cameron 1978). Effectiviteit is een breed construct, waarbij niet simpelweg kan worden gekeken naar of een doel wordt bereikt (*'matter of fact'*) maar waarbij een 'general and somewhat vague virtue of organisations' (*'matter of value'*) ook een rol speelt (Keeley 1984). Wat het doel (of vaker nog, de doelen) van een organisatie zijn is daarnaast afhankelijk van het perspectief van diverse betrokkenen (Cameron 1978). De subjectieve doelen van een organisatie zijn dus niet zomaar met objectieve criteria vast te stellen (Cameron 1978).

Cameron ziet dat bij het zoeken naar criteria voor effectiviteit zowel het soort (*'type'*) als de bron (*'source'*) van de criteria een rol speelt. Een aantal soorten criteria, en vooral dichotomieën, geven inzicht in de verschillende manieren om hiernaar te kijken. Cameron

zet vraagtekens bij het bestaan van universele criteria, en noemt verder de tegenstellingen normatief-descriptief en dynamisch-statisch. Als bronnen van criteria stelt Cameron allereerst dat criteria altijd een bepaald perspectief weerspiegelen. Verschillende ‘*constituencies*’ binnen organisaties hebben verschillende perspectieven op effectiviteit. Criteria verschillen bovendien afhankelijk van het analyiseniveau dat de onderzoeker kiest. Daarnaast kunnen criteria afkomstig zijn uit ‘*organizational records*’ of uit persoonlijke percepties van betrokkenen bij een organisatie. Hoewel *organizational records* als objectieve criteria kunnen worden bestempeld, stelt Cameron dat ze niet geschikt zijn voor analyse: “Effectiveness criteria should always be subjective” (Cameron 1978).

Verschillende stromingen binnen de *participant-satisfaction* benadering bieden aanknopingspunten voor dit onderzoek. Zo is de relativistische stroming geneigd om naar effectiviteit te kijken vanuit de verschillende perspectieven van meerdere ‘*constituencies*’ binnen een organisatie (Keeley 1984). Deze kunnen onderling uiteenlopende ideeën hebben over het doel van de organisatie. Cameron onderscheidt bij het bepalen van de relevante *constituencies* een ‘*dominant coalition*’ met grote invloed op de richting en het functioneren van de organisatie.

Een andere relevante stroming draagt de benaming ‘social justice’. Deze stroming, gestoeld op onder andere John Rawls’ ‘*A theory of Justice*’, stelt dat het ingewikkeld is om te bepalen wat gedeelde doelen zijn, maar dat vaak wel overeenstemming is over, wat men niet wil, over het voorkomen van schade. Dit ‘minimizing harm’ principe stelt dat ‘people are very different in what they aim for in social life, but very much alike in what they aim to avoid or find harmful’ (Keeley 1984). Doordat het eenvoudiger is om te specificeren wat men niet wil, dan wat men wel wil, is deze methode onpartijdiger bij het vaststellen van effectiviteit, aldus Keeley.

De *participant-satisfaction*-benadering heeft door zich te richten op de betrokkenen die direct met de organisatie te maken hebben één tekortkoming die ook in dit onderzoek van belang is. Rainey omschrijft die als volgt: “Organizations also affect the interests of the general public or society and of individuals not even remotely associated with the organization as participants” (Rainey 2014). In dit onderzoek betekent dit concreet dat de mate waarin een culturele organisatie daadwerkelijk maatschappelijk impact heeft buiten beeld blijft (dat is immers het “affect” op het algemene publiek” dat bij deze methode buiten beschouwing blijft).

Een *participant-satisfaction* onderzoek biedt echter wél de gelegenheid om te zien hoe de betrokken actoren rondom zo’n culturele organisatie die maatschappelijke impact waarderen. De ‘*satisfaction*’ die zo wordt onderzocht richt zich dus op dat deel van het beleid. Op deze manier is te duiden of de betrokken actoren van mening zijn of het beleid succesvol is, en of er overeenstemming is over de mate van succes. De methode wordt in dit geval dus ingezet om de effectiviteit van het beleid te onderzoeken.

De actoren met hun verschillende perspectieven die in dit onderzoek aan het woord komen vormen een ‘*dominant coalition*’ zoals door Cameron (1978) omschreven. In hoofdstuk 3 zal ik de keuze voor de actoren toelichten.

## Succesvolle beleidsimplementatie

Om hypothesen of verwachtingen over succes of falen van beleid te kunnen formuleren moeten we niet alleen kijken naar de duiding van succes dan wel falen, maar ook naar de factoren of omstandigheden die deze uitkomsten kunnen verklaren.

Verschillende modellen zouden deze factoren kunnen identificeren. In de literatuur bestaat er een dominante tweedeling tussen top-down- versus bottom-up-modellen. Met de *'streetlevel bureaucrat'* van Lipsky (2010) als bekend voorbeeld stellen de *'bottom-uppers'* dat via deze weg beleidssucces het best verklaard kan worden (Sabatier 1986). Deze benadering heeft als focus het 'beleidsnetwerk', en denkt niet in de eerste plaats vanuit een beleidsprogramma van overheid, maar juist vanuit de problemen 'op de vloer'. Een belangrijk punt van kritiek op de bottom-up theorie is dat ze de mogelijkheden van de overheid onderschat om indirect invloed uit te oefenen door de macht die ze heeft over de institutionele structuur (*idem.*). Sabatier stelt dat *'bottom-uppers'* vooral geïnteresseerd zijn in het uittekenen van strategieën en actoren die betrokken zijn bij een beleidsprobleem. Als het gaat om implementatie van beleid, zo stelt hij, is het logischer om de *'top-downers'* te volgen, die zich immers bezighouden met effectiviteit van beleid, het onderzoek naar performance indicators en de factoren die hierop invloed hebben (*idem.*).

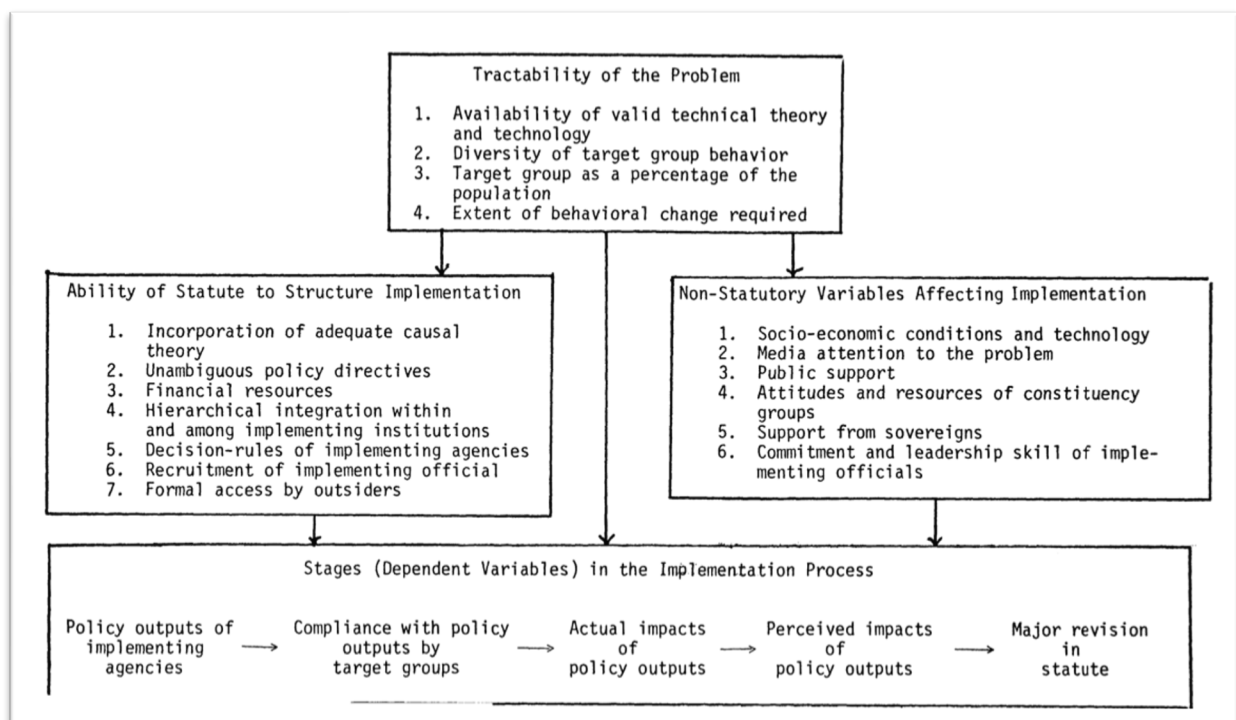
Paul Sabatier en Daniel Mazmanian (1980) hebben een belangrijke bijdrage aan dit terrein van studie geleverd. Voortbouwend op werk van onder andere Van Meter en Van Horn (1975) presenteren zij een model waar verschillende factoren worden geïdentificeerd die op de (succesvolle) implementatie van beleid van invloed zijn (Sabatier & Mazmanian 1980; Lester & Bowman 1989).

Sabatier en Mazmanian nemen een soortgelijke top-down benadering als uitgangspunt (Sabatier & Mazmanian 1980; Lester & Bowman 1989). Bestaande modellen richten zich voornamelijk op duidelijke beleidsdoelen, financiële middelen en *'incentives for compliance'*. Daarmee gaan deze eerdere modellen voorbij aan de invloed die de formulering van de beleidsmaatregel zelf (*'statute'*) heeft op de implementatie door bijvoorbeeld het aantal veto-punten en formele toegang tot het implementatieproces (*idem.*, p.540). Dat is een belangrijke toevoeging aan eerdere modellen. Een andere toevoeging ten opzichte van bestaande modellen bestaat uit aandacht voor *'tractability'* (handelbaarheid of oplosbaarheid) van het probleem. De formulering van de beleidsmaatregel zelf, en de *'tractability'*, worden door Sabatier en Mazmanian aan het model toegevoegd.

Bovenstaande keuzes resulteren in een nieuw model waarin Sabatier en Mazmanian drie categorieën van onafhankelijke variabelen benoemen die het implementatieproces beïnvloeden (zie figuur 1: Sabatier & Mazmanian 1980).

De variabelen in de eerste categorie (*'tractability of the problem'*) hebben te maken met de aard van het probleem waar het beleid op gericht is. Onder andere diversiteit van de doelgroep, de grootte van die groep en de mate waarin een gedragsverandering beoogd wordt zijn hier belangrijke elementen. De tweede categorie variabelen (*'ability of the*

statute to structure implementation’) heeft betrekking op de mate waarin het implementatieproces in het beleid wordt gestructureerd. Hierbij draait het om zaken als een set heldere beleidsdoelen, een duidelijke causale relatie tussen die doelen en de beoogde gedragsverandering en voldoende financiële en juridische middelen, maar ook om de selectie van welke organisatie belast is met de implementatie, hoe andere actoren bijdragen aan het implementatieproces. Tenslotte gaat het in de derde categorie (‘non-statutory variables’) over andere invloeden op het implementatieproces. Hier kan sprake zijn van duidelijk exogene variabelen zoals socio-economische omstandigheden, maar ook van meer interne variabelen zoals de betrokkenheid en kunde van de betrokken professionals (Sabatier & Mazmanian 1980, p.541 ev). In het model van Sabatier en Mazmanian zijn ook de door Hoogerwerf geschetste factoren – doelgerichtheid, informatie, macht en integratie van voor- en tegenstanders – herkenbaar (Hoogerwerf et al. 1983).



Figuur 2 - schematische weergave van het model van variabelen die het implementatieproces beïnvloeden (Sabatier & Mazmanian 1980)

Alle hierboven besproken variabelen hebben invloed op verschillende stadia van het implementatieproces (‘Stages’ in *Figuur 1*). Elk beïnvloeden ze daardoor ook volgende stadia. Sabatier en Mazmanian stellen dat variabelen uit categorie 2 (‘statute’) meer invloed hebben op de korte termijn van een implementatieproces, terwijl met name de variabelen uit categorie 3 (‘non-statutory’) vooral de lange termijn beïnvloeden.

Het zeer uitgebreide model zoals het in *Figuur 2* te zien is wordt een aantal jaar later door Sabatier (1986) teruggebracht tot een “*minimum list of crucial conditions*” van zes variabelen, waarvan de eerste drie meer bepalend zijn voor de korte termijn, en de laatste drie meer gericht zijn op de lange termijn (Sabatier & Mazmanian 1980; Sabatier 1986).

Het is opmerkelijk dat de variabelen uit de eerste categorie (*'tractability'*) ontbreken in dit uiteindelijke model. Sabatier voegt ze niet aan de *'crucial conditions'* (zie hieronder) toe, terwijl Lester & Bowman (1989) aan deze variabelen juist wel veel waarde toekennen.

Voor dit onderzoek zal ik deze versie van het model als uitgangspunt nemen.

- 1) Het beleid stelt duidelijke en consistente doelen (cat. 'statute', #2);
- 2) Het beleid is gestoeld op adequate causale theorie (cat. 'statute', #1);
- 3) Het implementatieproces is juridisch gewaarborgd (cat. 'statute', #4,5);
- 4) De personen die verantwoordelijk zijn voor de implementatie zijn vaardig en betrokken (cat. 'non-statutory' #6);
- 5) Het beleid heeft de steun van belangengroepen en besluitvormers gedurende het implementatieproces (cat. 'non-statutory' #3,4,5);
- 6) De politieke steun en causale theorie worden niet ondermijnd door veranderingen in socio-economische omstandigheden (cat. 'non-statutory' #1).

*Figuur 3 - Het model van Sabatier met daarbij de plek waar condities in Figuur 2 terug te vinden zijn.*

Het beleid en het beleidsterrein waar dit onderzoek op gericht is, is gevoelig voor veranderende politieke speerpunten. Elke vier jaar formuleert de politiek nieuwe aandachtspunten voor het cultuurbeleid, waarna ook het beoordelingskader van de Raad voor Cultuur wordt aangepast (zie o.a. Bussemaker 2015; Van Engelshoven 2019; Raad voor Cultuur 2015 en 2019). Omdat de aandachtspunten elke vier jaar in enige mate worden bijgesteld is er wat beleidsimplementatie betreft in feite vooral sprake van korte termijn. Ook als aandachtspunten gedurende meerdere bis-periodes in de subsidievoorwaarden voorkomen moeten zij aan deze eerste drie condities voldoen. Om deze reden concentreer ik mij voor dit onderzoek op de eerste drie voorwaarden: duidelijke beleidsdoelen, adequate causale theorie, en juridische waarborging van het implementatieproces.

## Hypothese

Het model van Sabatier (1986) bestaat uit zes noodzakelijke condities die, als eraan voldaan wordt, leiden tot succesvolle implementatie van beleid. De eerste drie condities beïnvloeden de implementatie op korte termijn. Op basis daarvan is de hypothese dat indien sprake is van aanwezigheid van duidelijke en consistente doelen, adequate causale theorie, en juridische waarborging van het implementatieproces, er sprake zal zijn van succesvolle beleidsimplementatie op korte termijn.



### 3. Methoden en technieken van dataverzameling en -analyse

Een deel van dit onderzoek bestaat uit documentenonderzoek. Hier gaat het met name om de manier waarop beleidsdoelen voor de overheid en subsidiegever zijn geformuleerd. Daarnaast zal ik bekijken hoe het Residentie Orkest zelf omgaat met de verslaglegging en verantwoording van dit onderdeel van de activiteiten. Hiervoor raadpleeg ik onder andere interne documentatie en jaarverslagen. Dit deel van het onderzoek richt zich op wat Cameron zou beschrijven als ‘*organizational records*’. Hoewel dit deel van het onderzoek wellicht niet, zoals Cameron stelt, leidt tot een definitief antwoord op de effectiviteitsvraag, zal ik dit gedeelte van het onderzoek gebruiken om een aantal relevante criteria te bepalen. Mede op basis hiervan krijgen de interviewvragen vorm.

Een gevaar bij het gebruik van eigen verslaglegging door betrokken organisaties wordt door Van der Leden (2021) beschreven als de “neiging [om] naar beoordelingscriteria toe te schrijven”. Alleen uitgaan van de verslaglegging in eigen jaarverslagen zou eenzelfde risico kunnen opleveren. Bovendien is het in dit onderzoek lastig om op een objectieve manier (een mate van) succes vast te stellen. Het tweede deel van het onderzoek bestaat dan ook uit interviews met verschillende betrokken partijen. Dit gedeelte richt zich daadwerkelijk op de *participant-satisfaction* van een aantal stakeholders binnen de organisatie van, en rondom, het Residentie Orkest. Deze stakeholders kunnen vanuit verschillende perspectieven de mate van succes van het beleid duiden. De gesprekken zijn opgezet als *semi-structured* interviews. Vraagstelling is gebaseerd op de hoofdvraag, volgt daarna de criteria van Sabatier en besluit met vragen over het causale verband tussen het beleid en de door de respondent ervaren mate van succes.

Voor het bepalen van de *constituency* in dit onderzoek gebruik ik het principe van de ‘*dominant coalition*’ van Cameron (1978). Een *dominant coalition* bestaat uit actoren die allemaal invloed uitoefenen op de koers en het functioneren van de organisatie. In dit onderzoek is die invloed in sommige gevallen zeer direct, bijvoorbeeld in het geval van de directeur van het orkest. In andere gevallen is dat indirect, zoals via de lijnen van financiering (gemeente, Raad voor Cultuur). De laatste categorie is het meest indirect, en bestaat uit adviseurs op diverse afstanden van de organisatie. Omdat zowel de organisatie (en de sectororganisatie VvNO) als de overheden (zie bijvoorbeeld Vinkenburg & Branten 2023) echter een beroep doen op deze adviseurs beschouw ik ze toch als invloedrijke actoren. In interviews met deze groep mensen zal ik aan de hand van vragen die gekoppeld zijn aan verschillende elementen uit de theorie een beeld vormen over de mate van succes van dit beleid. Een overzicht van de personen die voor dit onderzoek bevroegd zijn is terug te vinden in Bijlage 1.



## Betrouwbaarheid en validiteit

Dit onderzoek is opgezet als casestudy. Ik zal kijken naar hoe het netwerk rond één bis-instelling kijkt naar het succes bij het behalen van een beleidsdoel. Het is in dit licht belangrijk om te spreken over de gevolgen van de methode van studie voor met name de externe validiteit van het onderzoek.

In dit onderzoek richt ik me op slechts op één bis-instelling. Binnen deze categorie zijn er verschillende instellingen die onder hetzelfde subsidiebeleid vallen. Deze organisaties hebben vergelijkbare organisatiestructuren, problemen en uitdagingen. Hoewel zij hun eigen beleid voeren gericht op ‘maatschappelijke impact’ en dat op hun eigen manier invullen, wordt er bijvoorbeeld binnen het kader van de Vereniging van Nederlandse Orkesten (VvNO) op dit punt ook nadrukkelijk samengewerkt. Hierdoor zijn de resultaten mogelijk ook van toepassing op de andere orkesten. Anders ligt dat mogelijk voor culturele organisaties in andere disciplines, of voor culturele organisaties die in andere subsidieregimes vallen. Hoewel veel van deze organisaties mogelijk met (deels) dezelfde subsidievoorwaarden en beleid te maken hebben kan de uitwerkingen verschillen. Zo wordt de bis op functies ingericht (en is bij voorbaat bijvoorbeeld een symfonieorkest in regio Oost voorzien), terwijl instellingen die door het Fonds Podiumkunsten (FPK) gefinancierd worden in een tenderprocedure waarin zij onderling op het aantal gescoorde punten worden vergeleken.

## Operationalisatie

Het model van Sabatier en Maznamian bestaat uit zes concepten waarop beleid moet worden beoordeeld (Sabatier 1986). Zoals ik in hoofdstuk 2 heb uitgelegd spitst dit onderzoek zich toe op condities 1 t/m 3, de voorwaarden die de grootste invloed hebben op de korte termijn van het implementatieproces. In de tabel hieronder is weergegeven hoe deze concepten voor dit onderzoek meetbaar zijn gemaakt.

<b>Conditie</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Operationalisering</b>
Conditie 1: Duidelijke en consistente doelen	Op basis van de doelen kan resultaat gemeten worden	Het doel is geformuleerd als een meetbaar gegeven
Conditie 2: Adequate causale theorie	Idee over hoe de verandering door het beleid tot stand gebracht wordt	Relatie tussen beleid en doelstelling is aantoonbaar
Conditie 3: Implementatieproces is juridisch gewaarborgd	Manieren om naleving te verbeteren, bijvoorbeeld sancties en aansporingen	De beleidsmaker heeft instrumenten om druk te zetten op de implementatie

## 4. Resultaten van het onderzoek

Allereerst zal ik in dit hoofdstuk de beleidsdoelen en beoordelingscriteria die betrekking hebben op maatschappelijke impact beschrijven. Hier wordt duidelijk wat de (formele) doelstelling van het beleid is. Daarna zal ik kijken of over dit beleid volgens het model van Sabatier een verwachting te formuleren is met betrekking tot het te verwachten succes. Vervolgens zal ik beschrijven of het beleid succesvol te noemen is.

### Beleidsdoelen

In deze paragraaf beschrijf ik aan de hand van de beoordelingscriteria in de subsidieregelingen wat de doelstellingen van het beleid zijn. Om dat goed te kunnen doen beschrijf ik eerst kort hoe de beoordeling van subsidieaanvragen is ingericht.

### Beoordelingssystematiek

De financiering van culturele instellingen gebeurt – voor de structurele subsidies<sup>4</sup> – grotendeels in vierjarige cycli. Instellingen leveren hun subsidieaanvragen met daarin hun plannen voor de komende vierjarige periode in volgens een vooraf bepaald format, en de verschillende subsidieverstrekkingen beoordelen die. Op basis van die aanvragen wordt besloten wie de subsidie krijgt. In de basisinfrastructuur (bis) worden vooraf functies benoemd. Dat betekent dat er bijvoorbeeld een ‘symfonische voorziening’ is voorzien in verschillende regio’s, of een voorziening met een bepaald profiel zoals ‘begeleiding van ballet’. Voor zo’n functie in de bis schrijft vaak maar één organisatie een aanvraag. De Rijkscultuurfondsen zoals het Fonds Podiumkunsten (FPK) maken gebruik van een tendersysteem. In dit systeem worden subsidiebudgetten vaak ruimschoots overvraagd. Instellingen krijgen op basis van hun aanvraag punten toegekend. Het uiteindelijke puntentotaal zorgt voor een rangorde, op basis waarvan subsidies worden toegekend zoals het budget toereikend is. Instellingen die, ongeacht hun puntentotaal, onder de ‘zaaglijn’ terecht komen ontvangen geen subsidie.

In het geval van de Rijkscultuurfondsen vindt de beoordeling direct door het fonds zelf plaats. De subsidieaanvragen voor de bis en voor veel gemeentelijke cultuursubsidies worden door onafhankelijke adviescommissies beoordeeld, waarna de overheden die adviezen doorgaans overnemen. In het geval van de bis-subsidies worden die adviezen geschreven door commissies van de Raad voor Cultuur<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> De subsidies voor de bis, de meerjarige gemeentelijke subsidies en de subsidies van de Rijkscultuurfondsen.

<sup>5</sup> Dit systeem, waarbij de overheid op afstand staat van het inhoudelijke oordeel, wordt doorgaans verklaard door het ‘adagium van Thorbecke’ uit 1862 (Zijlstra 2012), waarin hij stelt dat kunst “geene zaak van regering” is. “De Regering is geen oordeelaar van wetenschap en kunst” (Pots 2001; Bunnik & Van Huis 2011). Hoewel Thorbecke erkende dat de overheid een rol had in het in stand houden en promoten van kunst

Hoewel de subsidie dus op basis van plannen vooraf wordt verstrekt, is er gedurende de vierjarige periode op meerdere momenten sprake van verantwoording. In zogenaamde monitorgesprekken wordt bekeken of de uitvoering van de plannen volgens plan verloopt<sup>6</sup>.

## Beleidsdoelen en beoordelingscriteria

Er is in de subsidieregelingen voor de bis aandacht voor diverse thema's die onder de paraplu van 'maatschappelijke impact' kunnen worden geschaard. In de uitgangspunten voor het cultuurbeleid in de periodes 2017-2020 en 2021-2024 schetsen de verantwoordelijke bewindspersonen hun doelstellingen en speerpunten en beschrijven zij wat er van de bis-instellingen wordt verwacht (Bussemaker 2015; Van Engelshoven 2019).

De hoofddoelen van het cultuurbeleid in de beide periodes zijn uiteraard breder dan de nadruk op maatschappelijke impact. Voor 2017-2020 stelt minister Bussemaker (2015) dat inhoudelijke kwaliteit, innovatie, profilering en samenwerking gelden als 'politieke prioriteiten'. Het belang van de nadruk op de inhoudelijke kwaliteit van de cultuursector wordt ook onderstreept door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (Schrijvers et al. 2015). Uit deze prioriteiten komen drie beoordelingscriteria voor de bis: kwaliteit, educatie/participatie, en maatschappelijke waarde. Voor de periode 2021-2024 schetst Van Engelshoven (2019) als hoofddoelen 'verbreding, vernieuwing, een sterke sector, cultuur voor iedereen'. Dit vertaalt zich voor bis-instellingen in criteria die betrekking hebben op onder andere het toepassen van de diverse codes (op het gebied van *governance*, diversiteit en 'fair pay'), bevordering van educatie en participatie, aansluiten bij publiek en samenleving en het maken van plannen op het gebied van publieksbereik en het bereiken van nieuwe groepen.

De hierboven besproken beleidsdoelen worden niet voorzien van specifieke ('smart') doelstellingen, zoals bijvoorbeeld wel bij de eigen inkomstennorm het geval was (zie o.a. Zijlstra 2011). Bussemaker gebruikt beschrijvingen als 'zoveel mogelijk' en 'meer en beter', en vraagt dat instellingen in de bis zich 'inspannen' op het gebied van bijvoorbeeld educatie en participatie (Bussemaker 2015, p.12). Ook Van Engelshoven (2019) formuleert haar doelen op deze manier. Weliswaar moeten instellingen de diverse codes onderschrijven om voor subsidiëring in aanmerking te kunnen komen, de toets daarop gaat volgens het principe 'pas toe en leg uit' (idem., p.9). Op het gebied van bijvoorbeeld publieksbereik en publieksdiversifiëring verwacht zij 'duidelijke en realistische plannen' (idem. p.16).

In de beoordelingskaders die de Raad voor Cultuur voor zijn adviezen gebruikt (Raad voor Cultuur 2015; 2019; 2023) komen de beoordelingscriteria uit de uitgangspunten van beide bewindspersonen terug. Een aantal van die criteria heeft direct of indirect betrekking op

---

en cultuur, stelde hij dat de overheid geen inhoudelijk oordeel zou moeten vellen over de kunst en cultuur die ze ondersteunt.

<sup>6</sup> Dit proces wordt onder andere beschreven op de website van de Raad voor Cultuur (<https://www.raadvoorcultuur.nl/over-ons/wat-doet-de-raad> en <https://www.raadvoorcultuur.nl/over-ons/monitoringscommissies>)

(verschillende vormen van) maatschappelijke impact. In tabel 1 zijn de beoordelingscriteria voor drie bis-periodes (2017-2020, 2021-2024 en 2025-2028<sup>7</sup>) opgenomen. De vetgedrukte criteria hebben betrekking op maatschappelijke impact – deze zal ik hieronder in meer detail bespreken.

Het is hier goed om op te merken dat een aantal van deze speerpunten van het subsidiebeleid ook in eerdere periodes terug te zien zijn. Zo waren voor de periode 2013-2016 onder andere cultuureducatie en ‘vernieuwing en talent’ ook al aandachtspunten, al lag de nadruk op het verdienvermogen van de sector (Zijlstra 2011; Zijlstra 2012). In de periode daarvoor (2009-2012) lag onder minister Plasterk nadruk op zaken als professionalisering, internationalisering en excellentie, terwijl in de beoordeling door de Raad voor Cultuur ook aandacht was voor publieksbereik, educatie en maatschappelijke positie (Van der Leden 2021). De mate waarin deze verschillende aandachtspunten ook daadwerkelijk van belang werden geacht, en in welke volgorde, verschilde. Het is, met andere woorden, lastig om een scherpe grens te trekken tussen wanneer een aandachtspunt helemaal niet, en daarna juist wel in beleid voorkomt.

Tabel 1 - beoordelingscriteria bis 2017-2028

Periode	2017-2020	2021-2024	2025-2028
Beoordelingscriteria BIS-aanvragen	<b>Toets op missie, visie en profiel</b>	<b>Beschouwing op missie, visie en profiel</b>	<b>Beschouwing op missie, visie en profiel</b>
	Kwaliteit van de kernactiviteiten: - Vakmanschap - <b>Zeggingskracht</b> - Vernieuwing en oorspronkelijkheid	Artistieke/inhoudelijke kwaliteit van de kernactiviteiten: - Vakmanschap - <b>Zeggingskracht</b> - Oorspronkelijkheid	Artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit: - Vakdeskundigheid - <b>Zeggingskracht</b> - Oorspronkelijkheid
	<b>Educatie en participatie</b>	Vernieuwing	<b>Maatschappelijke betekenis</b>
	<b>Maatschappelijke waarde</b> - <b>Publieksbereik</b> - Ondernemerschap	Eerlijke beloning en gezonde bedrijfsvoering	<b>Toegankelijkheid</b>
	Geografische spreiding	<b>Bevordering van educatie en participatie</b>	Bedrijfsmatige gezondheid
		Geografische spreiding	Geografische spreiding

We kunnen in de beoordelingskaders vanaf 2017<sup>8</sup> zes criteria terugvinden die betrekking hebben op maatschappelijke impact.

Ten eerste wordt in de bis-periodes 2017-2020 en 2021-2024 in het beoordelingscriterium ‘toets op missie, visie en profiel’ gekeken naar hoe de instelling zich verhoudt tot “uitgangspunten van het cultuurbeleid, het landelijke bestel en de regio en/of (inter)nationale omgeving” (Raad voor Cultuur 2015; 2019). Voor periode 2025-2028 kijkt de raad niet naar hoe een instelling zich verhoudt tot uitgangspunten van het cultuurbeleid, maar wil de raad hier meer te weten komen over “het te bereiken publiek,

<sup>7</sup> Voor deze bis-periode is het natuurlijk nog niet mogelijk om resultaten op welk gebied dan ook te bestuderen. De beoordelingscriteria voor deze periode zijn ter illustratie toegevoegd omdat ze een rol spelen in de discussie binnen de sector, maar worden hier niet verder uitgewerkt.

<sup>8</sup> In eerdere periodes (vanaf d’Ancona 2006) werden een aantal van deze criteria al wel als knelpunten benoemd. Vanaf 2013 zijn ze ook in beleid verwerkt, aldus staatssecretaris Zijlstra (Zijlstra 2011).

de samenwerkingsverbanden en de wijze waarop [de instelling] zich tot de maatschappij verhoudt” (Raad voor Cultuur 2023, p.7). Ook de manier waarop de instelling invulling geeft aan de Code Diversiteit & Inclusie valt onder dit beoordelingscriterium (idem.). De invulling van dit criterium voor 2025-2028 valt buiten dit onderzoek.

Ten tweede kijkt men naar zeggingskracht – een beoordelingscriteria dat stabiel in de beoordelingskaders aanwezig. Het gaat hierbij om zeggingskracht als onderdeel van de kwaliteit van de kernactiviteiten: onder deze noemer kijkt de raad naar de artistieke impact van de activiteiten van de instellingen. De raad stelt de vraag of een instelling in staat is “het publiek te prikkelen, te ontroeren of aan het denken te zetten”, en of de instelling er in slaagt om “datgene wat zij wil uitdrukken of bereiken, ook daadwerkelijk over te dragen op het publiek of de gebruikers”.

Een derde belangrijk criterium voor maatschappelijke impact is (bevordering van) educatie en participatie. Het betreft een evaluatie van de voorgenomen activiteiten van een instelling op het gebied van cultuureducatie – op scholen maar ook anderszins, gericht op zowel kinderen en volwassenen. Bezoek van publiek aan deze activiteiten wordt dan gezien als participatie, maar daaronder valt ook ‘actieve participatie’ aan activiteiten (Raad voor Cultuur 2019). In de periode 2017-2020 wordt vooral gekeken naar wat voor soort activiteiten een instelling ontplooit, en voor welke doelgroep, met nadruk op kwantiteit en intensiteit. In de periode 2021-2024 kijkt men naar de kwaliteit en het bereik van deze activiteiten, in het licht van het aanboren van nieuw publiek. Daarnaast is in deze periode een oriëntatie op andere maatschappelijke domeinen van belang.

Een vierde criterium is maatschappelijke waarde (2017-2020). Volgens het beoordelingskader voor deze bis-periode verbindt de minister maatschappelijke waarde vooral aan de bijdrage van kunst en cultuur aan onderwijs, zorg, toerisme en economie (Raad voor Cultuur 2015). De subsidieregeling beperkt de invulling van het begrip tot twee onderdelen: publieksbereik en ondernemerschap. Onder publieksbereik valt in dit geval diversifiëring van het publiek en de toepassing van de Code Diversiteit & Inclusie.

Het vijfde criterium, maatschappelijke betekenis, gaat wederom over de relatie tussen instelling en de maatschappij. Vanuit een aantal invalshoeken beoordeelt de raad “of en hoe een instelling [...] bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken [...] of aan andere maatschappelijke sectoren [...]” (Raad voor Cultuur 2023, p.11). Ook valt hieronder de relatie van de instelling met verschillende doelgroepen, en onder andere de maatschappelijke relevantie en het maatschappelijke effect van de kernactiviteiten. Tot slot valt onder dit punt ook hoe de instelling omgaat met de Fair Practice Code en de Code Diversiteit & Inclusie, en de regionale/lokale worteling van de instelling. Omdat dit criterium alleen voorkomt in de periode 2025-2028 wordt het hier verder niet gesproken.

Als zesde tenslotte komen we het criterium toegankelijkheid tegen. Hieronder valt onder andere het toegankelijker maken van de activiteiten van de instelling voor verschillende publieksgroepen door drempels voor participatie “zoveel mogelijk te verlagen”. Dit hangt voor de raad ook duidelijk samen met hoe de instelling de Code Diversiteit & Inclusie toepast op haar publiek. Ook dit criterium komt alleen voor in de criteria voor de bis-periode 2025-2028 en blijft dus verder buiten beschouwing.

Uit bovenstaande overzicht kan worden opgemaakt dat in de periode 2017-2020 en 2021-2024 slechts op één punt rond het thema ‘maatschappelijke impact’ werd gekeken naar kwantitatieve data (educatie en participatie, in 2017-2020). Voor alle overige criteria worden in de beoordelingskaders van de Raad voor Cultuur kwalitatieve gegevens als grondslag voor een advies genoemd. Bovendien wordt voor geen van de criteria een concreet (objectief meetbaar) doel genoemd.

Ook de Code Diversiteit (en vanaf 2019 Code Diversiteit & Inclusie), waarnaar een aantal criteria verwijst, bevat (bewust) geen concrete doelstellingen: “De aard van je organisatie, de aard van je producten en diensten en de aard van de omgeving waarin je werkt, bepalen wat diversiteit en inclusie betekenen voor jouw organisatie.” (Code Diversiteit & Inclusie op [www.codedi.nl](http://www.codedi.nl)).

Dit beeld wordt ook beschreven door Bunnik & Van Huis (2011). Zij stellen dat er nog weinig ervaring is met het stellen van heldere beleidsdoelen en het vinden van de juiste indicatoren. Ook wat het betekent om op een bepaald gebied succesvol te zijn is onduidelijk. In hun woorden gaat het in de verantwoording dan vooral over “wat hebben we gedaan?” en in veel mindere mate over “hoe goed hebben we het gedaan?” (idem. p.78).

## Sabatier – Conditie 1: Duidelijke en consistente doelen

*Het doel is geformuleerd als een meetbaar gegeven*

Zoals hierboven beschreven bestaat het beleid in de periodes 2017-2020 en 2021-2024 voornamelijk uit moeilijk meetbare doelen. Waar het gaat om onderdelen waar de verslaglegging kwantitatief van aard is (zoals educatie en participatie in 2017-2020) is niet duidelijk wat dan de maatstaf is waaraan instellingen moeten voldoen. Daar waar de verantwoording kwalitatief van aard is zijn deze doelen nog minder duidelijk omschreven.

De antwoorden op de interviewvragen<sup>9</sup> die op deze conditie betrekking hebben bevestigen dit beeld. De geïnterviewden schetsen een beeld van beleid dat in algemene termen wel zaken beschrijft, maar geen specifieke invulling over de aard en de inhoud van de uitwerking geeft. Eén respondent geeft aan dat verschillende overheidslagen verschillende mate van concrete wensen uiten in hun subsidiekaders. Gemeentelijke regelingen hebben soms heel concrete aandachtspunten, waar landelijke regelingen (zoals de bis) over het algemeen veel minder duidelijk zijn.

Er is onder de respondenten consensus over dat het gaat om activiteiten, waarbij veel vrijheid voor de instellingen bestaat om te bepalen wat die activiteiten zijn, en hoe ze worden ingezet. Eén geïnterviewde schetst daarbij de mogelijkheid om die activiteiten puur te ontplooiën om met minimale inspanning te voldoen aan de subsidievoorwaarden, terwijl anderen juist benadrukken dat het belangrijk is dat instellingen het vanuit hun

---

<sup>9</sup> De interviewtranscripten zijn opgenomen in Bijlage 3

eigen intrinsieke motivatie doen. Hoe dan ook, instellingen kunnen op basis van breed geformuleerde doelen op basis van hun profiel zelf in grote mate ‘zelf hun opdracht schrijven’ en bepalen hoe zij die algemene doelen vertalen in concrete stappen. Hoe goed een instelling dit gedaan heeft is achteraf moeilijk te staven, omdat, in de woorden van een respondent, de doelen nooit ‘smart’ gemaakt worden. In de woorden van een ander stelt de overheid “we hangen de hoepeltjes waar jullie doorheen moeten springen niet klaar. We hebben geen vinklijstjes, vertellen jullie maar wat [jullie] betekenis is”.

Overigens merkt één respondent op dat het misschien ook niet de bedoeling is om de doelstellingen meetbaar te maken: “Beleidsdoelen moet je kunnen meten, maar als je als doel hebt om het te stimuleren, dan hoeft je het misschien niet te meten.” Het gaat dan meer over het op gang brengen van een kritische houding, of het zorgen voor bewustzijn.

De conclusie is dat het beleid niet aan deze conditie voldoet.

## Sabatier – Conditie 2: Adequate causale theorie

### *Relatie tussen beleid en doelstelling is aantoonbaar*

Deze conditie heeft betrekking op de relatie tussen het doel van het beleid, en het beleid zelf. Maar wat is dan het doel van dit beleid? Zoals hierboven al is beschreven zijn de beleidsdoelen veelal geformuleerd als inspanningsverplichting, en zijn er geen heldere (‘smart’) doelen beschreven. Dit zijn echter alleen nog de *formele* beleidsdoelen.

Wellicht zijn er naast de formeel beschreven beleidsdoelen ook nog informele of feitelijke doelen die een rol spelen. De vraag is wat die doelen dan zijn, bezien vanuit een specifieke context of vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen. Uit de interviews blijkt dat hierover verschillende ideeën bestaan. Een groep respondenten benadert deze vraag vanuit een ‘idealistisch perspectief’. Hierbij spelen argumenten een rol als “we krijgen subsidie namens de hele stad, dus alle inwoners moeten er profijt van hebben” tot de wens om ‘relevant’ te zijn, en cultuurfilosofische bespiegelingen over de waarde van kunst als er geen maatschappelijke ‘spiegel’ voor is.

Een aantal benadert deze vraag pragmatischer. Het gaat dan voornamelijk over het creëren van draagvlak in de samenleving. Als de vraag wordt omgedraaid, namelijk ‘wat zou er gebeuren als je je niet met maatschappelijke impact bezig zou houden?’, geven vrijwel alle respondenten antwoorden die betrekking hebben op dit draagvlak. Focus op (activiteiten met) maatschappelijke impact voorkomt dat het ‘maatschappelijk sentiment’ zich tegen je keert. Uiteindelijk, in de woorden van een geïnterviewde, is het belangrijker om je op lange termijn te richten op de relatie met publiek, maatschappij en omgeving, dan om je op korte termijn blind te staren op de (financiële) relatie met de overheid.

Omdat een duidelijk geformuleerd beleidsdoel ontbreekt. Respondenten noemen verschillende schaduwdoelen. Tussen die doelen en het beleid kunnen we relaties



worden benoemd, maar van een adequate causale theorie is geen sprake. Het beleid voldoet daarom niet aan deze conditie.

## Sabatier – Conditie 3: Implementatieproces is juridisch gewaarborgd

### *De beleidsmaker heeft instrumenten om druk te zetten op de implementatie*

Er is, zoals hierboven beschreven, een duidelijk maatschappelijke drijfveer voor culturele instellingen om het beleid uit te voeren. Op de vraag of het juridisch dan strikt genomen mogelijk is om je aan dit beleid te onttrekken komt van een aantal geïnterviewden een bevestigend antwoord. In het beleid van de gemeente Den Haag is maatschappelijke impact geen ‘knock-out’ criterium. Die rol (waarbij aan onvoldoende score betekent dat een subsidieaanvraag niet verder wordt behandeld) is weggelegd voor ‘artistieke kwaliteit’ en ‘zakelijk beleid’. Kanttekening hier is wel dat, zeker in regelingen met een puntensysteem, ook een verdere behandeling waarschijnlijk onsuccesvol zou zijn omdat er veel concurrentie is met andere organisaties. Slechte scores op één onderdeel sluiten dan niet a priori uit van subsidie, maar zorgen er veelal voor dat organisaties met hun aanvragen ‘onder de zaaglijn’ belanden. Voor subsidiering in de bis ligt dit mogelijk anders, omdat daar geen puntensysteem wordt gehanteerd.

Sabatier legt bij deze conditie de nadruk op manieren om naleving te verbeteren, in de vorm van bijvoorbeeld ‘sanctions and incentives to overcome resistance’ (Sabatier 1986, p.23). In het geval van een eigen inkomstennorm in de culturele sector (Zijlstra 2011; Bussemaker 2015) die als een meetbaar percentage is weergegeven, is het mogelijk om hier een strikte naleving af te dwingen. Juist omdat die norm als ingangseis voor toetreding en handhaving in de bis werd gesteld, was er voor culturele instellingen die voor het overgrote deel van hun financiering van de overheid afhankelijk zijn simpelweg geen optie om zich aan deze eigen inkomstennorm te onttrekken. De sancties en aansporingen om druk te kunnen zetten op de implementatie zijn in dit geval evident aanwezig.

In deze casus is die meetbaarheid, en de consequenties die daaraan kunnen worden verbonden, veel minder duidelijk. Hoewel in strikte zin wellicht niet kan worden gesproken over juridische waarborging is wel duidelijk dat instellingen belang hebben bij het implementeren van het beleid. Ten eerste vallen de eigen belangen samen met de wensen van de overheid als het gaat om het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak voor het voortbestaan van (steun voor) de sector op lange termijn. Bovendien is het de vraag of een sector die voor een groot deel van haar financiering afhankelijk is van die overheid verstandig is om wensen van die overheid in de wind te slaan. Een respondent stelt dat veel instellingen tegenwoordig vaak lagere overheden als co-financier hebben. Een negatief of kritisch advies van de Raad voor Cultuur levert dan weliswaar niet meteen uitsluiting uit de bis op, maar kan wel negatieve gevolgen hebben voor het politieke draagvlak bij lagere overheden.

Aan deze conditie is *de facto* voldaan. Hoewel er wellicht niet kan worden gesproken van een strikt juridische waarborg, zijn de sancties en aansporingen waar Sabatier op doelt duidelijk aanwezig.



## Succesvol of niet?

Om een oordeel te vellen over het succes van het beleid gericht op maatschappelijke impact grijp ik terug op de definitie van succesvol beleid van McConnell (2010a): “A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal”.

Om iets te kunnen zeggen over de mate van succes van cultureel beleid gericht op maatschappelijke impact zouden we volgens deze definitie moeten kijken naar of het doel van dit beleid bereikt wordt. Het is inmiddels duidelijk dat zo'n eenduidig doel niet aanwezig is. Eerst zal ik hier de jaarverslagen van het Residentie Orkest bespreken. Omdat het lastig is om op basis van die jaarverslagen objectief conclusies te trekken volgt daarna het *participant-satisfaction*-deel van het onderzoek. Uit interviews met diverse actoren kan een beeld worden gevormd over de mate van beleidssucces die zij ervaren.

## Jaarverslagen Residentie Orkest

In de jaarverslagen is zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie te vinden over de criteria die worden gelinkt aan maatschappelijke impact. De kwalitatieve bespreking van de activiteiten van het orkest is te vinden in het eerste deel van het jaarverslag, het bestuursverslag. In deze tekstuele terugblik op het voorgaande jaar is veel duiding te vinden over wat het orkest met bepaalde activiteiten beoogt te doen, en hoe de organisatie het al dan niet behalen van die doelen beoordeelt. De verwachting is dat thema's die voor het verkrijgen van de subsidie relevant waren en dus in het beoordelingskader van de Raad voor Cultuur voorkwamen, een belangrijke rol spelen in dit verslag. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van welke thema's dat zijn, en of ze – direct (d) dan wel indirect (i) – voorkomen in het bestuursverslag. Als ze niet worden besproken is dat ook aangegeven (n).

Naast de bestuursverslagen worden er in de jaarverslagen prestatieoverzichten aangeleverd voor de verschillende overheden. De kwantitatieve informatie in deze prestatieoverzichten heeft betrekking op het aantal gespeelde concerten, het aantal andersoortige activiteiten (bijvoorbeeld op het gebied van al dan niet 'schoolgebonden' educatie), en publieksbereik in aantallen.

In de bestuursverslagen komen steeds de speerpunten uit het beleid in die periode voor. De ene keer zijn ze nadrukkelijker of meer expliciet benoemd dan andere. Het is opvallend dat de jaarlijks terugkerende criteria (missie, visie, profiel & kwaliteit en zeggingskracht van de kernactiviteiten) vaak indirect worden besproken. Dat is in veel gevallen weliswaar uitgebreid, maar niet altijd met expliciete verwijzing naar die thema's. In het geval van educatie/participatie en maatschappelijke waarde is zichtbaar dat die wel steeds expliciet worden besproken. Het is duidelijk dat de instelling poogt om haar positie in de samenleving, samenwerkingen met en waardering van stakeholders en partners, en de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijk betekenis daarvan, over het voetlicht te brengen. Dit staat haaks op de constatering van Bunnik (2017) dat instellingen daar nog onvoldoende over nadenken.

In de kwantitatieve verslaglegging komt educatie/participatie als criterium ook terug. In de prestatiegegevens (voor zowel de gemeente Den Haag als het ministerie van OCW) worden publieksaantallen uitgesplitst naar verschillende soorten activiteiten en worden de educatie activiteiten in getallen weergegeven. Op het gebied van publieksbereik (als onderdeel van maatschappelijke betekenis) worden publieksaantallen vermeld in de prestatiegegevens. Dit is in lijn met de constatering van Bunnik (2017) dat prestatiegegevens vaak vergaand worden uitgesplitst maar dat over het algemeen niet wordt gevraagd naar gegevens over (maatschappelijke) impact. In andere woorden: het gaat over *wat* met doet, en niet over *hoe goed* men het gedaan heeft (Bunnik en Van Huis 2011). Met betrekking tot de publieksaantallen en de aantallen activiteiten wordt wel besproken of het aantal hoger ligt dan voorgaande jaren, of niet. In dat laatste geval wordt ook uitgelegd hoe dat volgens de organisatie komt, maar in alle gevallen ontbreekt een concreet doel dat al dan niet bereikt is.

Dat *hoe goed* ook een moeilijke vraag is blijkt ook uit de interviews. Het blijkt lastig om een ‘succesdefinitie’ te formuleren. Gevraagd naar wat voor hen een succesdefinitie is, grijpen veel geïnterviewden in hun antwoorden eigenlijk terug op wat zij voor zich zien als het gaat om maatschappelijke impact (bijvoorbeeld het type activiteiten). Wat het daadwerkelijke succes dan is laat zich moeilijker beschrijven. Door één respondent wordt geopperd dat het gaat om het smeden van een duurzame band met partners. Als een groep actoren om je heen – financiers, partners, maar ook ‘ontvangers’ van de maatschappelijke activiteiten – zich herhaaldelijk bij je aansluit kan dat een indicator zijn voor succesvolle maatschappelijke impact.

De moeite om succes te definiëren heeft wellicht te maken met het abstracte karakter van een begrip als ‘maatschappelijke impact’. In de woorden van een adviseur en onderzoeker op gebied van de culturele sector: “onze belangrijkste bewering daarover is ook: “[impact] kan je niet aantonen. Je kan het wel aannemelijk maken op basis van theorie. Dus maatschappelijk effect of betekenis brengt het wel iets dichterbij”. Met andere woorden, (succesvolle) impact zelf is moeilijk te definiëren, maar je kan wel uitleggen wat je doet en wat daar dan het veronderstelde effect van is<sup>10</sup>. Een andere respondent sluit zich hierbij aan: over de effecten van muziek op bijvoorbeeld eenzaamheid, geluksgevoelens of gevoelens van verbinding is heel veel onderzoek gedaan. Hoewel instellingen niet zelf de impact van hun activiteiten op het eigen publiek meten, stelt deze respondent dat je “dan mag veronderstellen dat op hen ook [het effect uit] dat wetenschappelijk onderzoek van toepassing is”.

Een complicerende factor is bovendien dat een aantal respondenten onderkent dat succes in het geval van maatschappelijke impact een heel relatief begrip is. Of een prestatie van een instelling als succesvol kan worden gezien is volgens de geïnterviewden afhankelijk van onder meer formaat van de instelling, type instelling (producerende of presenterende instelling), ervaring van de instelling met dit soort activiteiten en het beschikbare budget. Ook tussen de verschillende orkesten zien zij veel verschillen in budget, geografische spreiding, specifieke opdracht (bijvoorbeeld begeleiding van ballet), etc.

---

<sup>10</sup> Dit sluit overigens aan bij de constatering van Vinkenburg en Branten (2023): “Er wordt dan ook vaak gevraagd naar aantoonbaar effect van cultuur. Dat is gecompliceerd: het betreft vaak wel aannemelijke effecten maar er zijn zelden harde data die de bijdrage aan opgaven onderbouwen.”

Ondanks alle bovenstaande kanttekeningen beschrijven alle geïnterviewden een toegenomen aandacht voor maatschappelijke thema's in de culturele sector. Zo bezien is de maatschappelijke impact van de sector in elk geval als aandachtspunt gegroeid. Ook stellen alle respondenten dat er een duidelijke toename van het aantal maatschappelijke activiteiten is, zowel van het Residentie Orkest als algemeen in de sector. Meerdere respondenten beschrijven een verandering in de manier waarop dit gebeurt: steeds minder in de vorm van 'afvinklijstjes' en meer gericht op het 'eigen verhaal' van een instelling. Het beleid gericht op maatschappelijke impact begint soms als een extern opgelegde verplichting, maar kan veranderen in iets wat voortkomt uit de intrinsieke motivatie van een organisatie. Ook hier is er verschil in de mate waarin dat wordt toegeschreven aan de intrinsieke motivatie van de instellingen c.q. de mate waarop dat al besloten ligt in wat de instellingen 'toch al doen', of aan de rationele gedachte dat je 'in deze tijd' overheidsgeld maar beter kan besteden zodat zoveel mogelijk mensen daarvan profiteren.

Dat de mate van succes ook per onderdeel van het beleid kan verschillen maakt één respondent expliciet duidelijk. Op het gebied van educatie stond het Residentie Orkest al in de jaren '50 goed bekend. Hoewel de focus, vorm en nadruk van die educatie in de loop van de jaren wel is veranderd, is het dus geen nieuw soort activiteit voor het orkest. Andere activiteiten, die eveneens onder de paraplu van maatschappelijke impact vallen, zijn wel nieuw opgezet of ontwikkeld.

## Causaliteit

Op de vraag of die toegenomen aandacht voor en activiteit op het gebied van thema's rond maatschappelijke impact dan ook veroorzaakt wordt door het beleid is het antwoord opmerkelijk eenduidig. Hoewel een groot deel van de respondenten stelt dat het beleid invloed heeft op hoe instellingen zich gedragen – één respondent benadrukt dat het kunstbeleid daarmee sturender is dan vaak wordt gezegd – spreekt vrijwel iedereen over een bepaalde mate van wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Er ontstaat een beeld van thema's die 'rondzingen' in de maatschappij, en die (al dan niet via instellingen) worden omgezet in beleid. Voor een deel wordt dat binnen de sector ervaren als "we moeten nu dit weer van het ministerie", terwijl er ook respondenten zijn die benoemen dat dit ook een eerste reactie kan zijn, waarna instellingen het beleid meer intrinsiek gemotiveerd gaan uitvoeren.

De wisselwerking tussen sector en beleid wordt door geïnterviewden als volgt beschreven: "[je ziet] dat het beleid altijd de praktijk volgt" [...] Je signaleert kansrijke dingen in de praktijk, daar maak je beleid op zodat het [verdere ontwikkeling] stimuleert". Het beleid ontstaat niet noodzakelijk uit wat de overheid wil, maar geeft ook weer wat de sector wil laten zien: "Dat ze daarmee willen laten zien, [...] we hebben die maatschappelijke waarde al". Een andere geïnterviewde suggereert het beeld van een lemniscaat, waar een constante uitwisseling tussen sector en overheid het moeilijk maakt te zeggen waar een ontwikkeling daadwerkelijk is 'begonnen', maar waarin partijen elkaar doorlopend beïnvloeden. Bovendien spelen beleidsmakers in op wat er in de

maatschappij 'leeft', en kunnen instellingen op die maatschappelijke ontwikkelingen zelf ook voorsorteren. Tenslotte beschrijven respondenten ook de situatie waarin de politiek de sector vraagt om 'munitie' voor het debat over cultuur en cultuursubsidies.

Het 'impactmodel' (VvNO 2023) van Adviesbureaus Blueyard en Berenschot wordt hierbij als voorbeeld genoemd. De adviesbureaus ontwikkelden hun model in opdracht van de Vereniging van Nederlands Orkesten (VvNO) met als doel "een situatie waarin [*de orkesten*] zelf en hun subsidieverstrekkers niet louter de focus hebben op hun artistieke kwaliteit en het bereiken van zoveel mogelijk mensen, maar waarbij zij vooral ook oog hebben voor de betekenis die zij voor zoveel mogelijk mensen hebben; voor hun *impact*." (idem.). Bij de ontwikkeling van dit model waren onder meer ook het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur en diverse andere overheden en financiers betrokken. Dat maakt het, volgens deze respondent, 'onvermijdelijk' dat adviescommissies dan ook met dat idee van impact naar de plannen van die organisaties kijken.

Het lijkt hier belangrijk om onderscheid te maken tussen de verschillende onderdelen van beleid die onder de paraplu van maatschappelijk impact vallen. Op het gebied van educatie zijn organisaties als het Residentie Orkest al langer actief, zoals een respondent opmerkte – daar is wellicht de focus wat veranderd, of er wordt meer nadruk op de activiteiten gelegd, maar dit is niet een geheel nieuwe ontwikkeling. De loop van de door een respondent geschetste lemniscaat wordt in deze gevallen door aanpassingen in het beleid een beetje bijgestuurd. Op het gebied van bijvoorbeeld diversiteit en inclusie is dat beeld anders. Een respondent is expliciet in zijn antwoord op dat punt en signaleert een toegenomen bewustwording op sociaal-maatschappelijke thema's, en stelt dat het agenderen daarvan door middel van beleid "gewoon gelukt is". Bij deze thema's is dus een meer traditionele vorm van causaliteit zichtbaar: beleid beïnvloedt direct de gedragingen van de organisaties die ermee te maken krijgen.

## 5. Conclusie

Op basis van het bovenstaande kunnen we antwoord geven op de centrale vraag van dit onderzoek:

**'Is het culturele beleid van de rijksoverheid in de periode 2017-2024 gericht op maatschappelijke impact op korte termijn succesvol, en hoe is die mate van succes te verklaren?'**

Om met het eerste gedeelte te beginnen: is het beleid succesvol? Uit de interviews komt een gevoel van succesvol beleid naar voren. Participanten bevestigen weliswaar dat dat succes lastig exact te duiden is, maar ervaren toch een mate van succes. Over de causaliteit verschillen de meningen, maar de consensus lijkt dat het beleid toch een belangrijke rol speelt bij het aanjagen van de verschillende thema's onder de paraplu van maatschappelijke impact.

Hoe is die mate van succes dan te verklaren? Op basis van het model van Sabatier werd de hypothese geformuleerd dat aan drie condities moet worden voldaan om te komen tot succesvolle beleidsimplementatie. Uit de analyse blijkt dat het beleid niet voldoet aan twee van de drie condities van Sabatier. Het beleid bevat geen heldere, concrete doelen, en ook de causale theorie ontbreekt (condities 1 & 2). Aan de conditie over waarborging voor implementatie (conditie 3) voldoet het beleid wel.

Dit alles zorgt ervoor dat de hypothese moet worden verworpen. De theorie van Sabatier leidt in deze casus niet tot een verwachting die uitkomt. Er is immers sprake van enige mate van succes, ondanks het niet-voldoen aan twee van de drie condities.

Hoe is dan toch deze mate van succes te verklaren? Een aantal specifieke kenmerken van deze casus kan ertoe bijdragen dat het model van Sabatier in dit geval niet tot de juiste verwachting leidt. Twee van die belangrijke kenmerken zouden te maken kunnen hebben met een 'stok achter de deur' als waarborg en met het doel van het beleid en de definitie van beleidssucces. Als derde zou een combinatie van deze twee factoren een katalyserende werking kunnen hebben.

Ten eerste hebben de instellingen waar het om gaat een vooraf vastgestelde functie in de bis, waardoor er in enige mate zekerheid is over (de honorering van) hun financiering. Desondanks zijn zij voor hun voortbestaan (zeer) afhankelijk van blijvende maatschappelijke en politieke steun. Hoewel een strikt juridische waarborg voor het implementeren van het beleid voor bis-instellingen ontbreekt, is er dus wel een belangrijke 'stok achter de deur'. Dit draagt eraan bij dat instellingen mogelijk minder snel geneigd zijn de randen van het beleid op te zoeken, maar zich gedragen 'naar de geest van de regeling'. Het lijkt er op dat de '*incentives for compliance*' een grotere rol spelen dan Sabatier onderkent.

Ten tweede is het ontbreken van een eenduidige succesdefinitie mogelijk oorzaak van het heersende gevoel van succes. Hoewel dit mogelijk paradoxaal klinkt, biedt het ontbreken van één vorm van succes alle betrokkenen de kans om een eigen beeld te hebben van beleidssucces. Alle actoren kunnen het beleid op een voor hen zinvolle manier inzetten, en daarmee succes behalen. Het beleid kent daardoor niet alleen een formele doelstelling zoals in de subsidiekaders beschreven, maar ook een aantal schaduwdoelen. Zo kan het beleid worden ingezet om (binnen de overheid) het cultuurbudget te verdedigen, en kunnen instellingen hun (maatschappelijke) bestaansrecht ondersteunen. De verschillende perspectieven op het doel van het beleid werken, met andere woorden, door in de reactie op de 'succesvraag'.

Bovendien is het voorstelbaar dat de combinatie van beide bovenstaande factoren een soort versterkend effect heeft. Door de grote afhankelijkheid van steun van de overheid in combinatie met het ontbreken van concrete doelen zijn instellingen misschien geneigd om harder te werken dan anders het geval zou zijn geweest. Concreet geformuleerde doelen kunnen ook verworden tot 'minimumvereiste'. Met de financiering in gedachte kun je met een ongespecificeerde doelstelling als instelling echter altijd nog een stapje meer doen.

## Suggesties voor vervolgonderzoek

Een eerste suggestie voor vervolgonderzoek richt zich op het gebruikte theoretische kader. Sabatier (1986) omschrijft de verschillen tussen zijn top-down aanpak en een bottom-up perspectief. Hiervoor noemt hij een aantal kritische kanttekening van 'bottom-uppers' bij zijn top-down aanpak (idem.). Een aantal van deze kanttekeningen, op het gebied van het negeren van initiatieven uit de (private) sector, het lastige toepassen op situaties waar meerdere overheidsorganisaties en -regelingen naast elkaar bestaan, en situaties waarbij organisaties zowel betrokken zijn bij het formuleren van beleid als bij de implementatie daarvan, is direct op deze casus van toepassing. Het zou daarom interessant zijn om te kijken of een *bottom-up* model tot een verwachting zou leiden die uitkomt.

Een tweede mogelijke richting voor vervolgonderzoek ligt in de sfeer van de onderzochte instellingen. In dit onderzoek stond één instelling in één specifiek subsidieregime centraal. Het is interessant om de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden: een meer diverse groep culturele instellingen, en vooral verschillende subsidieregelingen. S In subsidieregelingen waarin instellingen op basis van hun aanvragen op puntentotalen met elkaar worden vergeleken zou het effect van niet-concrete doelstellingen gecombineerd met een sterke financiële afhankelijkheid mogelijk tot nog sterkere effecten leiden.

## 6. Referenties

Bovens, M. A. P., & Hart, P. 't. (2011). *Understanding policy fiascoes* (Fourth printing.). Transaction Publishers.

Bunnik, C. (2017). *Naar waarde gewogen – een nieuw model voor kwaliteitsbeoordeling bij de toekenning van cultuursubsidies*. Amsterdam: Boekmanstichting.

Bunnik, C. & Huis, E. van. (2011). *Niet tellen maar wegen – Over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector*. Amsterdam: Boekmanstudies.

Bussemaker, J. (2015). *Ruimte voor cultuur. Uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: ministerie van OCW.

Cameron, K. (1978). *Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education*. *Administrative Science Quarterly*, 23(4), 604–632.  
<https://doi.org/10.2307/2392582>

Hoogerwerf, A., Aquina, H. J., Aquina, H. J., & Aquina, H. J. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Samsom.

Keeley, M. (1984). *Impartiality and Participant-Interest Theories of Organizational Effectiveness*. *Administrative Science Quarterly*, 29(1), 1–25.  
<https://doi.org/10.2307/2393077>

Lester, J. P., & Ann O'M. Bowman. (1989). *Implementing Environmental Policy in a Federal System: A Test of the Sabatier-Mazmanian Model*. *Polity*, 21(4), 731–753.  
<https://doi.org/10.2307/3234721>

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded edition.). Russell Sage Foundation.

McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: rethinking public policy*. Palgrave Macmillan.

McConnell, A. (2010a). *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345–362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>

McConnell, A. (2015). *What is policy failure? A primer to help navigate the maze*. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 221–242.  
<https://doi.org/10.1177/0952076714565416>

O'Connor, J. (2022). *RESET - Een nieuw begin voor kunst en cultuur*. Amsterdam: Starfish Books.

Pots, R. (2001). *De tijdloze Thorbecke – Over niet-oordelen en voorwaarden scheppen in het Nederlandse cultuurbeleid*. In: Boekmancahier #50. Amsterdam: Boekmanstichting.

Raad voor Cultuur. (2015). *Beoordelingskader basisinfrastructuur 2017-2020*. Den Haag: RvC.

Raad voor Cultuur. (2019). *Beoordelingskader basisinfrastructuur 2021-2024*. Den Haag: RvC.

Raad voor Cultuur. (2020). *Advies BIS 2021-2024*. Den Haag: RvC.

Raad voor Cultuur. (2023). *Beoordelingskader Culturele basisinfrastructuur 2025-2028*. Den Haag: RvC.

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (Fifth edition.). Jossey-Bass, A Wiley Brand.

Rimmer, M. (2020). *Too Big to Fail?: The Framing and Interpretation of ‘Success’/‘Failure’ in Cultural Participation Policy: A Case Study*. *Conjunctions*, 7(2), 1–21. <https://doi.org/10.7146/tjcp.v7i2.119747>

RO (2009-2023) *Jaarverslagen Residentie Orkest 2009-2023*. Den Haag, RO.

Sabatier, P. A. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). *THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY: A FRAMEWORK OF ANALYSIS*. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

Sanders, M. et al. (2008). *Meer draagvlak voor cultuur*. Den Haag: Commissie Cultuurprofijs.

Schrijvers, E. et al. (2015). *Cultuur herwaarderen*. Den Haag: WRR.

Scriven, M. (1991). *Prose and Cons about Goal-Free Evaluation*. *Evaluation Practice*, 12(1), 55–62. <https://doi.org/10.1177/109821409101200108>

Uslu, G. (2023). *Uitgangspunten cultuursubsidies 2025-2028*. Den Haag: ministerie van OCW.

Van der Leden, J. (2021). *Ontstaan en ontwikkeling culturele Basisinfrastructuur – functies en subsidiecriteria*. (Boekman Extra). Amsterdam: Boekmanstichting.



Van Engelshoven, I. (2019). *Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024*. Den Haag: ministerie van OCW.

Van Eykelenburg, C. (2009). *Eigen inkomstennormen voor de cultuurproducerende instellingen in de basisinfrastructuur. Advies aan de minister van OCW*. Den Haag:

Vermeulen, M. & Van Irsel, I. (2023). *Impact – van gonswoord naar integrale aanpak. (Boekman Extra)* Amsterdam: Boekmanstichting.

Vinkenburg, B. & Branten, S. (2023). *In de schijnwerpers – groeipotentie voor de culturele sector door bijdragen aan maatschappelijke opgaven*. Utrecht: Berenschot.

VvNO. (2023). *De impact van orkesten – rapportage over een veldonderzoek op twee impactdomeinen*. Blueyard Berenschot.

Zijlstra, H. (2011). *Nieuwe visie cultuurbeleid*. [Kamerstuk 32820].

Zijlstra, H. (2012). *Besluiten culturele basisinfrastructuur 2013-2016*. [Kamerbrief].

## Bijlage 1 – Interviews

Naam	Functie
Stephanie Bolder	Gemeente Den Haag, beleidsadviseur cultuur
Pieter Bots	Raad voor Cultuur, senior beleidsadviseur
Brenda Dirkse	Gemeente Den Haag, strategisch adviseur, o.a. accounthouder Residentie Orkest
Miranda van Drie	Zakelijk directeur Residentie Orkest
Johan Gijsen	Voormalig adviseur Raad voor Cultuur, oprichter <i>Le Guess Who?</i> , lid Raad van Toezicht Residentie Orkest
Roland Kieft	Voormalig orkestdirecteur van o.a. Residentie Orkest en Phion (a.i.), tegenwoordig adviseur Blueyard
Lonneke Kok	Raad voor Cultuur, senior beleidsadviseur
Eleonoor Tchernoff	Voormalig adviseur Raad voor Cultuur (commissie orkesten), hoofd afdeling Klassiek (Koninklijk Conservatorium Den Haag)
Sven Arne Tepl	Algemeen directeur Residentie Orkest
Bastiaan Vinkenburg	Adviesbureau Berenschot

## Bijlage 2 – Maatschappelijke impact in de bestuursverslagen

Tabel 2 - Wordt het thema besproken in het bestuursverslag? Direct (d), indirect (i), niet (n)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Missie, visie, profiel	-	d	d	i	i	d	d	i	i	i	i
Kwaliteit kernact./zeggingskracht	d	i	d	d	i	d	d	d	i	i	i
Educatie/participatie (2017-2024)	d	d	d	d	d	d	d	d	d	d	d
Maatschappelijke waarde (2017-2020) - publieksbereik	d	d	d	d	d	d	d	d			
Maatschappelijke betekenis (vanaf 2025)											
Toegankelijkheid (vanaf 2025)											

## Bijlage 3 – Interviewtranscripten

Zie voor de complete interviewtranscripten het separaat bijgevoegde bestand.