

HANDREIKING ONTWIKKELEN LOKAAL CULTUURBELEID
EEN NIEUWE BENADERING OP BASIS VAN PUBLIEKE WAARDE

Gouda, februari 2026
Peter van der Zant

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Voor wie is de handreiking bestemd?	3
2. Waarvoor is deze handreiking bedoeld?	4
3. Wat zijn de problemen met het huidige cultuurbeleid?	5
4. Wat houdt publieke waarde precies in?	7
5. Over welke publieke waarden gaat het bij (amateur)kunst?	8
6. Hoe kan participatie van burgers worden georganiseerd?	9
7. Welke rol vervult de overheid bij het realiseren van publieke waarden?	13
8. Hoe kan cultuurbeleid vanuit publieke waarde worden geëvalueerd?	15

Bijlage: Motieven voor overheidsinterventies op het gebied van kunst en cultuur

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

1. Voor wie is de handreiking bestemd?

Deze handreiking is met name bedoeld voor beleidsmedewerkers Cultuur van gemeenten en wethouders die Cultuur in hun portefeuille hebben, maar ook voor stafmedewerkers van (publieke en private) cultuurfondsen en vertegenwoordigers van lokale organisaties op het terrein van kunst en cultuur en (informele) verbanden van (amateur)kunstenaars.

Ongeveer de helft van Nederlanders beoefent in de vrije tijd een of andere vorm van kunst.¹ Deze mensen maken muziek (bijvoorbeeld in een orkest of een bandje), rappen, zingen (in een koor), spelen toneel (in een amateurtoneelgezelschap), schrijven verhalen en gedichten, maken sieraden, schilderen, maken (thuis of in een fotoclub) kunstzinnige foto's of dansen. In bijna elke gemeente zijn tientallen (formele en informele) groepen en duizenden burgers bezig met amateurkunstbeoefening.² Daarnaast zetten talrijke vrijwilligers zich in voor kunst en cultuur, als bestuurslid of vrijwillig medewerker van amateurkunstverenigingen, maar ook om lokale radio- en televisieprogramma's te maken of lokaal cultureel erfgoed te onderhouden.

Er wordt de laatste jaren door de rijksoverheid met allerlei subsidieregelingen geïnvesteerd in de versterking van amateurkunst. Met de huidige subsidieregeling *Versterking landelijke infrastructuur amateurkunst* (VLIAK 2025) wordt vooral gestreefd naar een versterking van de ondersteuningsstructuur voor amateurkunstbeoefening. Eén van de vijf ambities is om amateurkunstgroepen zich bewust te laten worden van hun waarde en rol in de samenleving. Uit een analyse van de plannen die voor deze regeling zijn ingediend blijkt dat er nog weinig inzet is op deze ambitie.³ Deze handreiking kan helpen daar verandering in te brengen.

Uit het onderzoek naar publieke waarde van amateurkunst blijkt dat amateurkunstbeoefening zeker geen elitaire hobby is. Het inkomen van het huishouden van amateurkunstenaars is gemiddeld zelfs net iets lager dan dat van andere burgers; waarschijnlijk komt dat omdat zij bovengemiddeld parttime werken. Het opleidingsniveau is gemiddeld net iets hoger. Ook is kunstbeoefening geen 'linkse hobby'. Gevraagd naar hun politieke oriëntatie plaatst 42 procent van de amateurkunstenaars zichzelf rechts op de schaal van links-rechts, 36 procent plaatst zich links, 19 procent plaatst zich in het midden. Driekwart van de amateurkunstenaars vindt kunstbeoefening niet alleen waardevol voor zichzelf, maar ook voor het publiek en voor de samenleving. 87% vindt het (zeer) belangrijk dat de overheid zorgt voor goede voorzieningen.⁴

De handreiking biedt geen kant-en-klaar recept, maar is slechts bedoeld om een richting aan te geven hoe een lange-termijn perspectief voor (amateur)kunstbeoefening op gemeentelijk niveau kan worden ontwikkeld op basis van publieke waarde, als duurzame grondslag voor het lokale

¹ LKCA, *Kennisynthese cultuurbeoefening. Een verzameling van tien jaar Nederlands onderzoek* (Utrecht 2024) 10.

² De meeste musici, koorleden of spelers in een lokale toneelvereniging zullen zichzelf niet als amateurkunstenaar aanduiden. Toch wordt in deze handreiking de term gehanteerd, bij gebrek aan een beter alternatief.

³ LKCA, *Analyse plannen Versterking Landelijke Infrastructuur Amateurkunst 2025* (Utrecht 2025).

⁴ Peter van der Zant, *Amateurkunst is niet elitair, Cultureel Kapitaal*, mei 2025.

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

cultuurbeleid. In elke gemeente zal daarvoor een recept op maat moeten worden bedacht, met ingrediënten die passen bij de lokale situatie.

2. Waarvoor is deze handreiking bedoeld?

De handreiking is gericht op het ontwikkelen van lokaal (en regionaal) cultuurbeleid op basis van publieke waarde. Het is een korte, praktische uitwerking van het proefschrift *Wisselende perspectieven op de publieke waarde van amateurkunst*, waarin verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de (publieke) waarde van amateurkunst.⁵ Hoewel dit onderzoek zich concentreerde op amateurkunstbeoefening en niet op professionele kunsten, kunnen de bevindingen desgewenst worden gebruikt voor lokaal cultuurbeleid in de breedte, dus beleid dat zowel amateurkunst als professionele kunsten omvat. In kleinere gemeenten met weinig professionele kunstinstellingen zal het accent in het beleid toch al liggen op amateurkunst. In grotere gemeenten zullen er ook professionele kunstinstellingen onder het lokale beleid vallen, maar er valt veel voor te zeggen om één samenhangend beleid te ontwikkelen voor professionele en amateurkunstbeoefening, bijvoorbeeld om talentontwikkeling en doorstroming naar de professionele kunstbeoefening te vergemakkelijken of om samenwerking tussen professionals en amateurs te bevorderen. Het is in de praktijk toch al ondoenlijk een exacte grens te trekken tussen amateuristische en professionele kunstbeoefening. Zo kent de culturele sector een groot aantal semi-professionals, die naast kunstbeoefening ook op andere wijze geld (moeten) verdienen. Met de opkomst van *community arts* (kunstzinnige projecten in de lokale gemeenschap, waarin burgers actief participeren en professionals en amateurs vaak samenwerken) is de grens nog meer ter discussie komen te staan. Niet voor niets adviseerde de Raad voor Cultuur in 2024 om de wereld van de professional en die van de amateur minder strikt gescheiden te behandelen.⁶

Al eerder bleek uit onderzoeken in Nederland en het buitenland dat ook veel niet-gebruikers van lokale culturele voorzieningen in een gemeente, zoals een museum of een bibliotheek, waarde hechten aan het bestaan ervan. Deze niet-gebruikers geven zelfs aan dat zij er een bescheiden bedrag per jaar voor over zouden hebben om de voorziening in stand te houden. Ook uit het onderzoek naar publieke waarde van amateurkunst blijkt dat 70% van de burgers die zelf geen amateurkunst beoefent er toch de waarde van inziet, niet alleen voor de beoefenaar zelf maar ook voor het publiek dat van uitingen van amateurkunst geniet of zelfs voor de (lokale) samenleving als geheel. Een deel van deze 'niet-gebruikers' (41%) geeft aan het (een beetje) belangrijk te vinden dat de lokale overheid zorgt voor goede voorzieningen voor amateurkunstenaren.

⁵ Peter van der Zant, *Wisselende perspectieven op de publieke waarde van amateurkunst. Een verkennend onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst in het perspectief van overheden, professionele ondersteuners, amateurkunstenaren en burgers* (Erasmus Universiteit Rotterdam, oktober 2025).

⁶ Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur. Op weg naar een nieuw bestel in 2029* (Den Haag 2024) 8.

3. Wat zijn de problemen met het huidige cultuurbeleid?

Het huidige cultuurbeleid kent minstens drie problemen. Ten eerste is het lokale cultuurbeleid kwetsbaar voor bezuinigingen, omdat er geen wettelijke grondslag is voor lokale (amateur)kunstvoorzieningen zoals een muziekschool of een kunstencentrum. Zo'n wettelijke grondslag is er wel voor bibliotheken, archieven en de lokale omroep. Zo is voor bibliotheken in de Wsob (Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen) geregeld dat elke gemeente over minimaal één volwaardige bibliotheek beschikt, vanwege de publieke waarde van bibliotheken op het terrein van democratisch burgerschap, (digitale) geletterdheid en een leven lang leren.⁷ De VNG heeft in 2024 in de *Propositie* de mogelijkheid geopperd van een wettelijke grondslag van het 'recht op cultuurbeoefening en – deelname', waardoor amateurkunst een vast onderdeel zou worden van de gemeentelijke meerjarige cultuurvisies.⁸ Maar zolang deze wettelijke grondslag niet is geregeld blijven de meeste lokale instellingen en voorzieningen voor (amateur)kunst afhankelijk van de welwillendheid van het politieke bestuur en dienen zij elke vier jaar opnieuw subsidie aan te vragen. Daardoor is het (amateur)kunstbeleid van (lokale en provinciale) overheden in de praktijk sterk afhankelijk van het belang dat individuele beleidsmedewerkers en politici hechten aan (amateur)kunst.⁹ Sinds 1983 bevat de Grondwet weliswaar (naast een recht op gezondheid en huisvesting) een 'recht op culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding' (artikel 22), maar desondanks varieerde de mate van overheidsbemoeienis met amateurkunst door het ontbreken van nadere wet- en regelgeving de afgelopen decennia sterk.

Ten tweede ontbreekt het aan een lange-termijn perspectief voor het (amateur)kunstbeleid, waarover alle betrokkenen (ook de burgers die geen kunst beoefenen) hebben kunnen meedenken. Dat is opvallend, omdat op tal van andere terreinen gestreefd wordt naar burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling, zodat de stem van de burgers ook buiten de verkiezingen om wordt gehoord.

In sommige gemeenten wordt gezocht naar manieren om burgers te betrekken bij de besluitvorming over cultuurbeleid, anders dan de gebruikelijke inspraakrondes, juist om het draagvlak voor het beleid te vergroten. Dit past in een algemener streven naar het zoeken van nieuwe wegen voor burgerparticipatie. In Bergen op Zoom werden bijvoorbeeld een aantal vragen over kunst en cultuur gesteld aan een burgerpanel (onderdeel van de gemeentelijke website), als voorbereiding op de Cultuurvisie. In Leiden werd een digitale 'community' gecreëerd, waarin burgers konden discussiëren over het lokale cultuurbeleid; de wethouder riep via sociale media op om aan de discussies deel te nemen.¹⁰

⁷ Zie vernieuwing bibliotheekconvenant tussen Ministerie OCW, IPO, VNG en Vereniging Openbare Bibliotheken 2024-2027. Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven (Den Haag 2024).

⁸ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Samen cultuur borgen. Propositie van gemeenten* (Den Haag 2024).

⁹ Zie Hans Bekkers, Ambtelijke improvisatie troef bij cultureel beleid, *Bestuurskunde*, 23 maart 2023.

¹⁰ Janita Tabak, *Lokaal cultuurbeleid: een zaak van de overheid, de cultuursector en de burgers* (Universiteit van Utrecht 2015).

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

Ten derde heeft zich de afgelopen decennia een opmerkelijke verandering voorgedaan in de motieven voor het kunst- en cultuurbeleid.¹¹ In grote lijnen kan men stellen dat amateurkunst voor de Tweede Wereldoorlog vrijwel uitsluitend een zaak van het particulier initiatief was. Vanaf 1945 tot ca. 1985 ontstond er een toenemende bemoeienis van de overheid met kunst en cultuur; deze bemoeienis werd vooral gemotiveerd met beroep op intrinsieke maatschappelijke waarden, dat wil zeggen waarden die (vrijwel) uitsluitend door kunst en cultuur kunnen worden gerealiseerd, zoals culturele verheffing, volksontwikkeling en cultuurspreiding. Na 1985 werd de bemoeienis van het Rijk met amateurkunst niet alleen voor een groot deel gedecentraliseerd naar gemeenten (en provincies) en het beschikbare budget teruggebracht, ook veranderde de motivatie. Deze werd nu vooral gezocht in extrinsieke maatschappelijke waarden, dat wil zeggen waarden buiten het domein van kunst en cultuur die ook met inzet van andere middelen kunnen worden nagestreefd. Kunst en cultuur waren vooral goed voor de economie, voor burgerschapsontwikkeling, voor sociale cohesie, voor het welzijn van ouderen, voor het vestigingsklimaat van bedrijven enzovoorts.

Deze laatste ontwikkeling heeft zeker een aantal voordelen gebracht, want het leek de relevantie van kunst en cultuur voor de samenleving te versterken en daarmee de urgentie om geld te vragen voor kunst en cultuur. Maar kunst en cultuur dreigen zo louter instrumenten te worden om andere maatschappelijke doelen te verwezenlijken in plaats van dat de intrinsieke waarden voorop staan. Bovendien veranderen de maatschappelijke doelen bijna elke kabinetsperiode, waardoor culturele instellingen elke keer hun subsidieaanvragen moeten toeschrijven naar het doel dat op dat moment actueel is.

Vanwege deze problemen wordt in deze handleiding een alternatief beschreven: cultuurbeleid ontwikkelen op basis van het begrip *publieke waarde*.

Ook in Vlaanderen wordt geëxperimenteerd met vormen van burgerparticipatie bij de totstandkoming van het lokale cultuurbeleid, naast de (in Vlaanderen wettelijk verplichte) Cultuurraden. Zo zijn er gemeentelijke popraden die eerst bij hun achterban een enquête afnemen, om vervolgens op basis van de uitkomsten gesprekken met de gemeente aan te gaan. Eén gemeente organiseert jaarlijks een bijeenkomst van alle beeldende kunstenaars in de gemeente. In een andere gemeente werden inwoners uitgenodigd deel te nemen aan vier thematische 'dialogotafels' over verschillende onderwerpen, zoals het gevoel van thuis zijn in de buurt, het verenigingsleven en de betekenis van cultuur.¹²

¹¹ In de bijlage staat een overzicht van de diverse motieven voor interventies van de overheid op het terrein van kunst en cultuur.

¹² Janne Vandevoorde, *Cultuurbeleid en burgerkracht. Effectieve burgerparticipatie van amateurkunstenaars bij lokaal cultuurbeleid in Vlaanderen* (Masterproef KU Leuven, 2023-2024).

4. Wat houdt publieke waarde precies in?

Publieke waarde (*public value*) is een term die de afgelopen twintig jaar is ontstaan in het Angelsaksische taalgebied om aan te geven wat in een samenleving als belangrijk wordt gezien. Publieke waarden kunnen, zo is de gedachte, richting geven aan het handelen van de overheid, van publieke organisaties en van marktpartijen. Het begrip publieke waarde wordt daarbij soms ook uitgewerkt voor kunst en cultuur.¹³

Er zijn inmiddels diverse overheden en organisaties in Nederland, die nadenken over de publieke waarde die zij willen realiseren, zoals gemeenten, instellingen voor jeugdzorg en onderwijsorganisaties. Zo gaf de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2018 een boek uit over publieke waarden, omdat het begrip volgens de VNG een bruikbaar perspectief biedt om gemeenten te inspireren een ‘waardevol bestuur’ tot stand te brengen.¹⁴ Ook op het gebied van kunst en cultuur is het concept publieke waarde in Nederland uitgewerkt, met name door professionele cultuurstellingen als bibliotheken en enkele grote musea.¹⁵

Deze handreiking is niet alleen bedoeld voor cultuurambtenaren en cultuurwethouders, maar ook voor bestuurders en andere vertegenwoordigers van verenigingen, stichtingen en informele verbanden van en voor amateurkunstenaars. Zij kunnen lokale bestuurders en ambtenaren helpen een goed doortimmerd beleid voor (amateur)kunst en cultuur in de gemeente te ontwikkelen. Om te beginnen kunnen zij voor hun eigen vereniging, stichting of informeel verband formuleren aan welke maatschappelijke waarden zij met hun activiteiten willen bijdragen, zoals sociale cohesie, leefbaarheid, talentontwikkeling, welzijn of educatie.

In de literatuur vindt men allerlei definities van publieke waarde, variërend van maatschappelijke effecten van een specifieke organisatie zoals een bibliotheek tot brede maatschappelijke opgaven voor een samenleving als geheel. Maar er zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden:

- Het gaat altijd om het formuleren van een gezamenlijke missie met een lange-termijn perspectief, die een duurzame grondslag vormt voor het beleid op een bepaald terrein.
- De primaire vraag is welke publieke waarden er gerealiseerd moeten worden (het kan daarbij om diverse waarden gaan, zowel intrinsiek als extrinsiek), de vraag naar de gewenste overheidsbemoeienis is secundair.

¹³ Mariana Mazzucato, *The public value of arts and culture. Investing in arts and culture to reimagine economic growth in the 21st century* (Institute for Innovation and Public Purpose 2025).

¹⁴ VNG, *Werken aan publieke waarden. Leven van en voor gemeenten* (Den Haag 2018).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Frank Huysmans, *De impact en publieke waarde van de openbare bibliotheek. Een leidraad voor het gesprek met de gemeente* (Den Haag 2022).

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

- De ‘gebruikers’ of ‘klanten’ van een bepaalde publieke voorziening wordt gevraagd welke waarden zij belangrijk vinden om te realiseren (dit in tegenstelling tot de gebruikelijke ‘inspraak’ die doorgaans alleen gericht is op voornemens van de overheid).
- Ook de andere burgers (die geen ‘gebruiker’ of ‘klant’ zijn) wordt gevraagd welke publieke waarden zij belangrijk vinden om te realiseren, zodat er ook bij hen draagvlak voor het beleid ontstaat.
- De (lokale) overheid heeft vooral een regisserende rol, brengt partijen bij elkaar, onderzoekt de wensen van alle betrokkenen en analyseert wat nodig is om bepaalde waarden te realiseren.
- De (lokale) overheid wordt niet primair als financier gezien, maar als instantie die op allerlei manieren (vergunningen, informatie, voorlichting, overleg) haar bijdrage levert om de belangrijkste waarden te realiseren.
- Het proces van het betrekken van alle belanghebbenden bij de diverse stappen in het creëren van publieke waarde in de maatschappij wordt op zichzelf al als een waarde beschouwd.

Het verschil met het huidige beleid zit dus vooral in de volgende punten:

- * Het gaat om een lange-termijn perspectief, een ‘stip op de horizon’;
- * Alle betrokkenen (amateurkunstenaars, professionals, de ‘gewone burgers’) worden geraadpleegd;
- * De raadpleging en het gesprek over de uitkomsten gaan over waarden (dus niet over wel of geen subsidie);
- * Het gaat in principe om een veelheid van waarden, zowel intrinsiek als extrinsiek;
- * De rol van de overheid is vooral faciliterend en regisserend.

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe deze kenmerken kunnen worden uitgewerkt bij de vormgeving van het (amateur)kunstbeleid.

5. Over welke publieke waarden gaat het bij amateurkunst?

De ervaring met het onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst leert dat er over het onderwerp (de waarde van) amateurkunst over het algemeen een relatieve consensus bestaat, zowel in de politiek als in de samenleving. Er zijn natuurlijk verschillen in accenten en prioritering van waarden, maar er is geen sprake van scherpe tegenstellingen.¹⁶

Bij het inventariseren van de publieke waarde bij de diverse betrokkenen kan een onderscheid gemaakt worden tussen waarden die meer van belang zijn voor het individu en waarden die van

¹⁶ Het zou interessant zijn om te verkennen of ook op het gebied van professionele kunstbeoefening een dergelijke relatieve consensus over waarden kan worden bereikt, dus los van de vraag welke rol de overheid moet spelen om deze waarden te realiseren en of deze rol het subsidie-instrument omvat.

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

belang zijn op het niveau van de maatschappij.¹⁷ Hoewel het onderscheid niet scherp te trekken is, kunnen waarden meer intrinsiek van aard zijn (d.w.z. typisch voor kunst en cultuur) of meer extrinsiek (d.w.z. waarden buiten het domein van kunst en cultuur). Dat leidt tot het volgende schema, waarin *als voorbeeld* enkele mogelijke waarden van amateurkunstbeoefening zijn ingevuld, zoals deze naar voren kwamen in het onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst.

Voorbeelden van mogelijke waarden van amateurkunst

	Individueel niveau	Maatschappelijk niveau
Intrinsiek	Plezier en ontspanning	Culturele verheffing
	Gezelligheid	Cultuurparticipatie
	Individueel welzijn	Culturele ontwikkeling
Extrinsiek	Netwerk vergroten	Sociale cohesie/ leefbaarheid
	Sociaal kapitaal verwerven	Economie
	Identiteit	Ouderenzorg

Al deze vier categorieën zijn voor de bepaling van de publieke waarde van belang, hoewel in het lokale cultuurbeleid uiteraard de waarden op maatschappelijk niveau de meeste aandacht zullen krijgen.

6. Hoe kan participatie van burgers worden georganiseerd?

Burgerparticipatie bij besluitvorming leidt over het algemeen niet alleen tot een kwalitatief beter besluit, maar het proces van meedenken versterkt ook het draagvlak voor het beleid en leidt tot meer wederzijds begrip.¹⁸ Er valt daarom veel voor te zeggen burgers op de een of andere manier te betrekken bij het bepalen van de publieke waarde van amateurkunst. Burgers kunnen op drie manieren betrokken zijn bij amateurkunst:

- a. Ze zijn momenteel zelf actief als amateurkunstenaar, omdat zij muziek maken, in een koor zingen, schilderen of iets anders creatief of muzikaals doen als hobby in hun vrije tijd.

Aangezien ongeveer de helft van de burgers valt aan te merken als amateurkunstenaar, is het belangrijk dat zij betrokken worden bij het meedenken over de publieke waarde;

¹⁷ Sommige auteurs, zoals Mariana Mazzucato, maken zelfs een onderscheid in individuele waarden (welzijn, gezondheid), maatschappelijke waarden (sociale cohesie) en economische waarden (bevorderen creativiteit, werkgelegenheid), om het belang van kunst en cultuur voor het bedrijfsleven te benadrukken.

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het wegen van publieke waarden* ('s Gravenhage, 2009).

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

- b. Ze zijn, al of niet bewust, regelmatig publiek van optredens of exposities van amateurkunstenaars in hun gemeente.
- c. Zij zijn zelf geen amateurkunstenaar, maar wel als belastingbetaler (en soms donateur van fondsen, zoals het Cultuurfonds) gewild of ongewild medefinancier van lokale voorzieningen voor amateurkunstenaars. Uit het onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst bleek dat een deel van deze 'niet-gebruikers' toch waarde hecht aan voorzieningen voor amateurkunstenaars. Dit kan zijn omdat zij in de toekomst eventueel wel van de voorzieningen gebruik willen maken, of omdat zij deze voorzieningen van belang vinden voor hun (klein)kinderen of omdat zij zich realiseren dat dergelijke voorzieningen de leefbaarheid van de gemeente ten goede komen.

Ook de burgers die geen amateurkunst beoefenen zouden volgens de auteurs over publieke waarde hun mening moeten kunnen geven over het cultuurbeleid. Zij dragen immers als belastingbetaler bij aan voorzieningen voor amateurkunstenaars. Bij amateurkunst speelt daarnaast nog iets anders. Miljoenen burgers maken (bewust of onbewust) regelmatig kennis met uitingen van amateurkunst. Een flink deel van de amateurkunstenaars treedt namelijk op (met het orkest, het koor, de toneelgroep of het dansgezelschap), al dan niet in de openbare ruimte of toont het werk in exposities. Doorgaans zijn deze optredens en exposities gratis, laagdrempelig en voor iedereen toegankelijk. Bovendien plaatsen veel amateurkunstenaars regelmatig foto's en filmpjes op sociale media. Uit het onderzoek naar publieke waarde van amateurkunst blijkt dat veel burgers zich waarschijnlijk niet realiseren hoe vaak zij in contact komen met uitingen van amateurkunst, zoals in openbare gebouwen (schilderijen of foto's van de plaatselijke amateurclubs aan de muur), op sociale media (filmpjes op TikTok of YouTube), op TV (de vele talentenshows), in stations (de piano in de stationshal) of tijdens evenementen (de harmonie of fanfare bij de intocht van de avondvierdaagse of van Sinterklaas, de koren tijdens de havendagen). Amateurkunst is misschien wel te vergelijken met water voor een vis: zo vanzelfsprekend dat je je geen wereld zónder kunt voorstellen.

De stem van de burgers voor het bepalen van de publieke waarde van het amateurkunstbeleid is nog om een andere reden essentieel. Veel amateurkunstenaars beoefenen hun kunst vooral individueel of zijn slechts informeel georganiseerd (zo is naar schatting de helft van de koren in Nederland informeel georganiseerd). Hun stem wordt dus niet gehoord via de vertegenwoordigers (bestuurders) van de lokale culturele verenigingen en stichtingen.

Het is essentieel dat deze drie categorieën burgers in een vroeg stadium van het beleidsproces meedenken over de vraag welke publieke waarden belangrijk zijn om te realiseren. In termen van de bekende participatieladders gaat het minimaal om 'adviseren', waarbij de overheid vooraf aangeeft wat er met deze adviezen gaat gebeuren ('verwachtingsmanagement').

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

Het betrekken van amateurkunstenaars en andere burgers kan op allerlei manieren gestalte krijgen, afhankelijk van de mogelijkheden waarover een gemeente beschikt. Vier voorbeelden:

1. Sommige gemeente kennen periodieke (jaarlijkse) monitoronderzoeken, waarin inwoners wordt gevraagd naar hun mening over diverse gemeentelijke onderwerpen. In zo'n monitoronderzoek kunnen eenmalig enkele vragen worden opgenomen over (de waarde van) kunst en cultuur in de gemeente.
2. Er kan een bescheiden enquête bij de lokale bevolking worden afgenomen, al dan niet met gebruikmaking van een bestaand Internet-panel (waaruit op basis van postcodes een gerichte selectie kan worden gemaakt).
3. Sommige gemeenten kennen eigen Internetpanels (digipanelen) van inwoners, die enkele malen per jaar worden geraadpleegd over lokale vraagstukken.
4. Er wordt een burgerpanel of burgerberaad geformeerd dat enkele malen bij elkaar komt, om te inventariseren wat er in de gemeente aan (amateur)kunstbeoefening (en eventueel andere vormen van cultuur) plaatsvindt, te formuleren welke (maatschappelijke) waarden nastrevenswaardig zijn en op basis daarvan te adviseren wat er op gemeentelijk niveau (door de gemeente, door culturele instellingen, amateurclubs, lokale fondsen e.d.) zou moeten gebeuren om deze waarden de komende jaren te versterken.¹⁹

Inspiratie voor het opzetten van een dergelijk onderzoek en/of de vraagstelling kan worden gevonden in de *Cultuurmonitor* van de Boekmanstichting²⁰, de *Cultuurmonitor Gelderland*²¹ en in het periodieke onderzoek *Waarde van Cultuur* in de provincie Noord-Brabant²².

Een gebruikelijk onderdeel van een onderzoek bij burgers naar publieke waarde is de Willingness-To-Pay techniek. Daarbij wordt de vraag gesteld welk bedrag de respondent eventueel bereid is jaarlijks te betalen om ervoor te zorgen dat bepaalde voorzieningen (in dit geval voorzieningen voor amateurkunstenaars) tot stand komen of in stand blijven. Uit het onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst blijkt dat amateurkunstenaars zelf aangeven dat zij (als maatstaf voor de publieke waarde van deze voorzieningen) bereid zijn gemiddeld €35,00 per jaar te betalen om deze voorzieningen in stand te houden of tot stand te laten komen. De overige burgers, de niet-amateurkunstenaars, zeggen bereid te zijn daar gemiddeld 14 euro per jaar voor te willen betalen. In vergelijking met andere WTP-onderzoeken naar culturele voorzieningen zijn dat substantiële bedragen.²³

¹⁹ In diverse steden is de laatste jaren ervaring opgedaan met burgerberaden. Zo heeft de gemeente Arnhem op basis van loting een groep van 150 inwoners geformeerd om mee te denken over het onderwerp duurzaam wonen. Ook David van Reybrouck pleit in zijn boek *Tegen verkiezingen* (2016), dat een hartstochtelijk pleidooi bevat voor directe burgerparticipatie, voor een selectie van burgers op basis van loting.

²⁰ <https://www.cultuurmonitor.nl/>

²¹ <https://cultuurmonitorgelderland.nl/>

²² <https://www.waardevancultuur.nl/>

²³ Peter van der Zant, *Wisselende perspectieven op de publieke waarde van amateurkunst. Een verkennend onderzoek naar de publieke waarde van amateurkunst in het perspectief van overheden, professionele ondersteuners, amateurkunstenaars en burgers* (Erasmus Universiteit Rotterdam, oktober 2025).

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

Uiteraard kan ook aan een combinatie worden gedacht. Bijvoorbeeld dat een burgerpanel meedenkt over de vragen die in een digitale peiling worden gesteld. Of andersom, dat de uitkomsten van een enquête of monitoronderzoek niet alleen als zelfstandig middel worden gebruikt om de mening van burgers te peilen en als informatiebron voor de gemeenteraad, maar ook als informatiebron voor een burgerberaad of burgerpanel.

Er zijn natuurlijk nog allerlei andere mogelijkheden om burgers te laten participeren in het beleidsproces, zoals een burgerjury, een consensusconferentie of een eenmalige focusgroep met burgers.²⁴

De ervaring leert dat drie criteria bepalen of burgerparticipatie een zinvolle bijdrage levert aan de beleidsontwikkeling:

- Het informatieniveau van de deelnemende burgers.
- De mate van inclusiviteit, dat wil zeggen of de groep een goede afspiegeling vormt van de bevolking.
- De intensiteit van de discussies (luisteren naar andere standpunten, gedeeld referentiekader).²⁵

Vragen die in een onderzoek of een burgerpanel aan de orde kunnen komen, zijn bijvoorbeeld:

- Wat maakt (amateur)kunst in de gemeente waardevol?
- Wat betekent kunstbeoefening voor u, voor het publiek en voor de lokale samenleving?
- Welke intrinsieke en extrinsieke waarden zijn belangrijk als het gaat om (amateur)kunstbeoefening?
- Wie zouden in de gemeente een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van deze waarden?
- Wat vindt u van de bijdrage van koren, orkesten e.d. aan lokale evenementen? Hoe zou deze bijdrage aan de samenleving nog verder vergroot kunnen worden en wat is daarvoor nodig?²⁶

Het is belangrijk te benadrukken, dat doorgaans de lokale overheid dergelijke burgerraadplegingen zal (laten) organiseren, maar dat ook burgers of lokale culturele instellingen het initiatief voor een burgerraadpleging kunnen nemen (al dan niet in overleg met de gemeente).

²⁴ Zie voor een overzicht Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het wegen van publieke waarden* ('s-Gravenhage, 2009).

²⁵ Prof. dr. M. Leyenaar, *Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2009).

²⁶ Ervaring met burgerpanels of burgerberaden in het buitenland leert dat zelfs over controversiële vraagstukken de polarisatie kan worden doorbroken en een zekere mate van consensus kan worden bereikt. Dat bleek bijvoorbeeld uit de burgerberaden in tien Europese landen die zich bogen over het energie- en klimaatvraagstuk en die ambitieuzer bleken dan de plannen van de nationale overheden.

7. Welke rol vervult de overheid bij het realiseren van publieke waarden?

Bij het ontwikkelen van kunst- en cultuurbeleid op basis van publieke waarde zal de rol van de lokale overheid vooral faciliterend en regisserend zijn. Dat betekent onder andere:

- Het (laten) verzamelen van alle relevante informatiebronnen over de stand van zaken voor wat betreft de (amateur)kunstbeoefening in de gemeente.
- Het (laten) raadplegen en desgewenst bijeen brengen van alle betrokkenen: de (amateur)kunstenaars, de culturele instellingen (het lokale kunstencentrum, de muziekschool, maar ook de bibliotheek en eventuele lokale afdelingen van de Volksuniversiteit, de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen e.d. die cursussen voor amateurkunstenaars verzorgen) en (een vertegenwoordiging van) de overige burgers, maar bij voorkeur ook representanten van het lokale bedrijfsleven en (lokale of regionale) fondsen.²⁷
- Het zorgen dat alle betrokkenen een inbreng kunnen hebben in het proces van beleidsvorming en op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het beleid.
- Het, in nauwe samenspraak met de gemeenteraad, gezamenlijk uitwerken van een missie, met een visie op de waarde van kunst en cultuur voor de lokale gemeenschap.
- Het inventariseren welke bijdragen alle betrokkenen (culturele instellingen, lokale bedrijven, fondsen, maar ook de amateurkunstenaars zelf) kunnen leveren om de waarden te realiseren, wat ervoor nodig is om deze bijdragen te leveren en wat de lokale overheid zou kunnen doen om deze bijdragen te ondersteunen.²⁸
- Het formuleren van een conceptbeleidsplan op basis van voorgaande stappen, dat in de gemeenteraad kan worden besproken.

Natuurlijk kan de rol van de lokale overheid na vaststelling van het beleidsplan door de gemeenteraad, tevens financieel van aard zijn, door bijvoorbeeld het verstrekken van een subsidie (een overheidssubsidie kan vaak een hefboom zijn voor het aanboren van andere financieringsbronnen); bij voorkeur wordt dan echter als subsidievoorwaarde gesteld dat een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de gezamenlijk geformuleerde publieke waarde (bijvoorbeeld door niet alleen het gebruikelijke jaarlijks optreden te verzorgen voor de eigen groep van vrienden en familie, maar ook voor een totaal andere groep in de lokale samenleving).

²⁷ In Nederland zijn er volgens de Raad voor Cultuur zo'n 700 particuliere fondsen en stichtingen die actief aan cultuur geven. Daarnaast zijn er in vrijwel elke gemeenten lokale fondsen die plaatselijke initiatieven steunen.

²⁸ Soms kan een lokale overheid al een belangrijke ondersteunende rol spelen door bijvoorbeeld toe te staan dat er informatieborden voor een lokaal evenement langs de openbare wegen mogen worden geplaatst of door ambtelijke ondersteuning te geven bij het opstellen van een verkeersplan of veiligheidsplan bij een optreden in de publieke ruimte.

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

Maar bij het realiseren van publieke waarden wordt nadrukkelijk ook gekeken naar andere financieringsmogelijkheden:

- Bijdragen van particuliere en overheidsfondsen (al dan niet lokaal).
- Sponsoring door lokale bedrijven.
- Crowdfunding.
- Particuliere giften of donaties.²⁹
- Leningen.³⁰

Theatergroepen, filmhuizen en orkesten richten zich steeds vaker tot het publiek voor financiële steun, onder andere door donateursprogramma's te ontwikkelen of te werken met aandeelhouderschap of ambassadeurschap.³¹ Vaak worden frequente bezoekers gericht benaderd om donateur of aandeelhouder te worden. Zij genieten voordelen, zoals reductie op toegangsprijzen of uitnodigingen voor speciale avonden waar men bijvoorbeeld de acteurs of orkestleden kan ontmoeten.

Ook de Raad voor Cultuur pleit voor een meer gevarieerde mix van financieringsbronnen; volgens de Raad worden alternatieve financieringsbronnen in de cultuursector, zoals bedrijfssponsoring en particuliere giften, onderbenut.³² Naast een dergelijke *gevarieerde inkomstenmix* (zodat organisaties en verenigingen niet afhankelijk zijn van een enkele financieringsbron en beter bestand zijn tegen fluctuaties in beleid of markt) en de noodzaak van een *langetermijnperspectief* (dat culturele instellingen in staat stelt hun activiteiten duurzaam voort te zetten), pleit de Raad voor Cultuur er voor dat culturele instellingen *voldoende weerstandsvermogen* en reserves mogen opbouwen, waarmee risico's kunnen worden opgevangen en onverwachte tegenvallers niet direct leiden tot discontinuïteit. De Raad denkt aan een weerstandsvermogen van 12-20% van het balanstotaal.

²⁹ Donateurs van culturele ANBI's (Algemene Nut Beogende Instellingen) hebben een extra belastingvoordeel van maximaal 2500 euro, omdat voor hen een extra giftenaftrek geldt.

³⁰ Er zijn diverse organisaties die speciale 'zachte' cultuurleningen verstrekken, zoals Cultuur+Ondernemen, Fonds Kwadraat, Triodos, Cultuurfonds en Qredits.

³¹ Zie bijvoorbeeld: De subsidies aan de theatersector drogen op, en dus richten de makers zich tot een nieuwe geldschietster: het publiek, *Volkskrant* 10 maart 2025.

³² Raad voor Cultuur, *Ieder zijn aandeel*. Naar een evenwichtig financieel ecosysteem voor de cultuursector (Den Haag 2025).

8. Hoe kan cultuurbeleid vanuit publieke waarde worden geëvalueerd?

Voor het evalueren van cultuurbeleid op basis van publieke waarde zijn reeds diverse methoden ontwikkeld, zoals het *responsief evalueren* of *onderhandelend evalueren* door Tineke Abma³³ en *kunstzinnig evalueren* door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)³⁴.

Deze methoden hebben een aantal uitgangspunten gemeen, die overeenkomen met de uitgangspunten voor beleidsontwikkeling op basis van publieke waarde:

- Zoveel mogelijk worden allerlei groepen betrokken bij de evaluatie: de (amateur)kunstenaars, experts/ deskundigen, professionele ondersteuners, uitvoerende instanties, lokale bedrijven, fondsen e.d. Het gaat uiteindelijk om het perspectief vanuit diverse actoren.
- Er kan een diversiteit aan onderzoekstechnieken worden ingezet, zowel kwantitatief (vragenlijsten, digitale peilingen) als kwalitatief (interviews, focusgroepen, documentanalyse).
- Er wordt bij de evaluatie niet alleen geëvalueerd op getallen en cijfers, zoals aantallen deelnemers of bezoekers (dat moet natuurlijk ook, al was het maar om de uitgaven van publieke middelen te verantwoorden), maar ook om inhoud, kwaliteit en beleving in het perspectief van de publieke waarde die men wil realiseren.
- Allerelei waarden worden zoveel mogelijk geëvalueerd, zowel intrinsieke als extrinsieke en zowel meer individuele als meer maatschappelijke waarden.
- Het accent ligt op het gesprek over de uitkomsten en de discussie over wat goed gaat en wat niet.
- Het proces van het betrekken van alle belanghebbenden bij de evaluatie wordt op zichzelf al als een waarde beschouwd.

Evaluatie kan drie vormen aannemen:

- a. Evaluatie bij het begin (ex-ante evaluatie) om de beginsituatie in kaart te brengen of de waarschijnlijke gevolgen (kosten, effecten) van diverse alternatieven.
- b. Evaluatie gedurende het proces (tussentijdse of ex-durante evaluatie) om gedurende het proces de vinger aan de pols te houden en waar nodig bij te sturen.
- c. Evaluatie achteraf (ex-post evaluatie) om aan het eind te onderzoeken in hoeverre de doelen zijn verwezenlijkt en welke andere (indirecte) effecten zijn opgetreden.

³³ T.A. Abma, *Onderhandelend Evalueren*, *Bestuurskunde*, 9, 2000, nr. 8, p.393- 403.

³⁴ S. Douglas e.a., *Evalueerkunst. Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid*, NSOB (Den Haag 2021).

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

Omdat het bij publieke waarde altijd om de lange termijn gaat, zal het accent vooral liggen op regelmatige tussentijdse evaluatie met zoveel mogelijk betrokkenen, waarbij geleerd wordt van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan. Leren kan op drie niveaus:

1. Op operationeel niveau: wat gaat er binnen een project of activiteit goed, wat is verbeterbaar, wat is daarvoor nodig?
2. Op tactisch niveau: is de gekozen activiteit wel de beste manier om het doel of de missie te helpen realiseren, moeten we misschien andere middelen inzetten?
3. Op strategisch niveau: in welke mate hebben we onze doelen bereikt, moeten we het doel of de missie wellicht bijstellen?

Elk niveau heeft natuurlijk zijn eigen tijdsyclus en kent zijn eigen selectie van betrokkenen die relevant zijn voor de evaluatie: regelmatig op operationeel niveau, af en toe (bijvoorbeeld jaarlijks) op tactisch niveau en slechts incidenteel op strategisch niveau (bijvoorbeeld elk vier jaar).

BIJLAGE: MOTIEVEN VOOR OVERHEIDSINTERVENTIES IN KUNST EN CULTUUR

De bestuurskunde biedt ruwweg drie benaderingen om bemoeienis van de overheid met kunst en cultuur te motiveren:

a. De welvaartstheorie

De welvaartstheorie gaat ervan uit, dat zoveel mogelijk aan de markt en het particulier initiatief wordt overgelaten, maar dat er diverse situaties zijn waarin de markt en het particulier initiatief onvoldoende werken (*marktfalen*) en de overheid moet interveniëren:

1. Er is sprake van een *collectief goed*, dat wil zeggen een dienst of voorziening waarvan niemand kan worden uitgesloten en het gebruik door de een niet of nauwelijks ten koste gaat van het gebruik door de ander (bijvoorbeeld dijk aanleg, verkeersborden). Op het gebied van kunst en cultuur: concerten, straattheater of beeldende kunst in de openbare ruimte, uitzendingen van een (lokale) omroep.
2. Er is sprake van *positieve externe effecten*, dat wil zeggen dat sommigen niet meebetalen maar wel de voordelen genieten (bijvoorbeeld musea of culturele evenementen leveren voordeel op voor de plaatselijke horeca en het winkelbedrijf door de bestedingen van de bezoekers; maar ook de positieve effecten van cultuurparticipatie op de leefbaarheid in de wijken en op het welzijn en de gezondheid van burgers, of het positieve effect van culturele voorzieningen op het vestigingsklimaat van bedrijven).
3. Het ontbreekt veel burgers aan de juiste *kennis en informatie* om goede keuzes te kunnen maken op de 'markt' van vraag en aanbod (bijvoorbeeld onvoldoende kennis van het lokale aanbod van cursussen en culturele voorzieningen).
4. Er is sprake van een *merit good*, een dienst of voorziening die door de overheid belangrijk wordt geacht voor de samenleving, terwijl individuele burgers daar niet of onvoldoende voor willen betalen (en de 'markt' dus niet werkt), omdat de positieve effecten veel groter zijn dan de individuele opbrengsten of omdat burgers kortzichtig zijn en geen oog hebben voor de waarde (op het gebied van kunst en cultuur: de bijdrage van kunst en cultuur aan de lokale, regionale of nationale identiteit, of heel concreet de bewaar- en conserveringsfunctie van een archief of museum voor toekomstige generaties).

In combinatie met een *merit good* en *positieve externe effecten* kunnen daarbij bovendien motieven spelen als *gelijke kansen* voor alle burgers (bijvoorbeeld op actieve of receptieve cultuurparticipatie) en een minder scheve *inkomensverdeling* (bijvoorbeeld schildercursussen goedkoop aanbieden op stadspassen - Rotterdampas, Ooievaarspas e.d. – voor burgers met een laag inkomen).

b. Public choice ('neoliberalisme')

Als reactie op de welvaartstheorie ontstond een nieuwe benadering, *public choice*, later vaak aangeduid met 'neo-liberalisme'. Conform deze benadering moet de overheid zoveel afstand bewaren en zo min mogelijk ingrijpen, ook als er sprake is van onvoldoende werking van de markt en het particulier initiatief. De overheid kent namelijk vaak de voorkeuren van burgers niet goed en functioneert zelf vaak nog minder goed dan de 'markt', omdat politici voortdurend onder druk staan van hun achterban en allerlei pressiegroepen (ook op het gebied van kunst en cultuur) om geld uit te geven en ambtenaren geneigd zijn dit te steunen, om zo hun budgetten en bevoegdheden te kunnen uitbreiden (*overheidsfalen*). Eventuele *positieve externe effecten* zijn volgens *public choice* vaak vaag en moeilijk te bewijzen. Bij *merit goods* en *onvoldoende informatie en kennis* is sprake van een paternalistische overheid die de wensen van de burgers negeert en daardoor aan gezag verliest. Daarom bij voorkeur alleen interventies bij:

1. Er is sprake van een *collectief goed* (maar zelfs collectieve goederen kunnen eventueel door particulier initiatief tot stand worden gebracht, bijvoorbeeld door vrijwillige bijdragen van burgers, sponsoring en filantropie).
2. Er is een (tijdelijke) noodzaak tot *innovatie*, waardoor er op langere termijn problemen zullen ontstaan in de aansluiting tussen vraag en aanbod, terwijl de sector zelf niet in staat is tot innovatie, omdat de middelen of capaciteit ervoor ontbreken, het rendement zich pas op langere termijn voordoet en/ of omdat anderen van de innovatie zullen profiteren (bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering van het repertoire van koren; versterking van de kwaliteit van het bestuur van culturele verenigingen).

c. Publieke waarde

Vanuit publieke waarde wordt een andere redenering gevolgd. Politiek en samenleving vinden bepaalde publieke waarden heel belangrijk (bijvoorbeeld leefbaarheid in wijk, sociale cohesie, ontwikkeling van creatieve talenten, welzijn, lokale identiteit/ imago). Er wordt daarom niet gewacht op het falen van de markt of het particulier initiatief, maar de overheid speelt actief een rol bij:

1. Het onderzoeken in de samenleving (in het geval van kunst en cultuur bij vertegenwoordigers van culturele instellingen en deelnemers aan formele en informele culturele groepen, maar ook bij andere burgers) welke waarden belangrijk worden geacht om na te streven.
2. Het bijeen brengen van allerlei groeperingen (culturele gezelschappen, publieke instellingen, maar ook particuliere fondsen, bedrijfsleven e.d.) om te bespreken hoe deze waarden gerealiseerd zouden kunnen worden en wie welke bijdrage zou kunnen leveren.

Handreiking Ontwikkelen lokaal cultuurbeleid op basis van publieke waarde

3. Het gezamenlijk uitwerken van een missie (met een visie, in dit geval op de waarde van kunst en cultuur) en het opstellen van een plan voor de langere termijn, in samenspraak met de volksvertegenwoordiging, waarin wordt aangegeven wie welke bijdrage gaat leveren en hoe de voortgang van de planuitvoering wordt geëvalueerd. De overheid is slechts één van de partijen die bij de uitvoering van het plan een rol spelen.
4. Het zorgen dat alle betrokkenen een inbreng kunnen hebben in het proces van beleidsvorming en op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het beleid.
5. Het zorgen dat de uitvoering wordt geëvalueerd, waarbij zoveel mogelijk alle betrokkenen een inbreng hebben.

Deze handleiding is een praktische uitwerking van het proefschrift *Wisselende perspectieven op de publieke waarde van amateurkunst*:

<https://catalogus.boekman.nl/pub/PubliekewaardeamateurkunstvdZant.pdf>

Peter van der Zant

pvdzant@gmail.com