

Evaluatie van de periodieke rapportage cultuureducatiebeleid (PRC)

Prof. Dr. Jos de Haan*
5 december 2023

In de periodieke rapportage cultuureducatiebeleid (PRC) uitgevoerd door SEO economisch onderzoek en Oberon wordt het cultuureducatiebeleid van de afgelopen tien jaar (2013-2022) geëvalueerd en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig cultuureducatiebeleid. In voorliggend stuk wordt een onafhankelijk oordeel gegeven over de bevindingen van deze rapportage.

Cultuureducatie in het onderwijs is door een veelheid van soms tijdelijke beleidsmaatregelen een complex beleidsveld met een combinatie van wettelijke en bovenwettelijke maatregelen. De overkoepelde doelen betreffen een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie en een verhoging van de deelname van leerlingen aan cultuureducatieve activiteiten. Om uitspraken te doen over het bereiken van die doelen met inzet van de onderscheiden maatregelen is door de onderzoekers allereerst een beleidstheorie opgesteld. Deze theorie vormt de basis voor het doen van uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

De beleidstheorie geeft door de indeling in zes clusters op overzichtelijke wijze weer welke inzet van middelen verwacht wordt bij te dragen aan de te realiseren doelen. Kritische opmerkingen over het beleid worden daarbij niet geschuwd. Zo wordt opgemerkt dat de doelen ruim zijn geformuleerd, dat niet altijd duidelijk is hoe die doelen bereikt kunnen worden en welke tussenstappen daarvoor nodig zijn. De geboden informatie en de kritische reflectie is goed bruikbaar om na te gaan in hoeverre conclusies over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn.

Uitspraken over doelrealisatie zijn tot op zekere hoogte goed mogelijk. Consensus over het belang van cultuureducatie en de beoogde einddoelen ontbreekt niet, maar terecht wordt opgemerkt dat de ruime formulering van de doelen en de beperkte meetbaarheid van de effecten bij de leerlingen stevige conclusies over doelrealisatie in de weg staan. Met gepaste voorzichtigheid in het formuleren van conclusies (veelvuldig gebruik van 'wijzen op', 'een positieve bijdrage' of 'percepties van') wordt vastgesteld dat er sprake is van doelrealisatie. Gezien de ruime beschikbaarheid van monitoren en evaluaties denk ik dat deze conclusie terecht getrokken kan worden. Daarbij wil ik wel opmerken dat die monitoren en evaluaties vaak specifieke beleidsmaatregelen betreffen waarvan effecten soms op een deel van de scholen betrekking hebben. Welk aandeel die effecten hebben binnen het geheel aan maatregelen kan op basis van de beschikbare evaluaties moeilijk vastgesteld worden. De oproep om integraal te evalueren onderschrijf ik graag.

Voor de doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen moet aangetoond worden dat de beleidsmaatregelen ook de oorzaak zijn van de doelrealisatie. Aangezien causaliteitonderzoek ontbreekt (geen nulmeting, vrijblijvendheid van inzet van middelen, geen zicht op alternatieve verklaringen) is het niet mogelijk om doeltreffendheid vast te stellen. Dat wordt op basis van de analyse van de beschikbare monitoren en evaluaties overtuigend onderbouwd. De gepresenteerde beleidstheorie zou uitgebreider geformuleerd mogen worden om die conclusie verder te ondersteunen. In de beleidstheorie worden de mechanismen van doeltreffendheid summier besproken en alternatieve verklaringen zijn er niet in opgenomen. De constatering dat stimuleringsactiviteiten vanuit aanpalend beleid ook effect op de cultuureducatie kunnen hebben en dat er economische en maatschappelijke omstandigheden van invloed kunnen zijn op de doelen van cultuureducatiebeleid verdienen nadere uitwerking. Dat zou de theoretische basis van de PRC versterken. Zonder zicht op doeltreffendheid is het vaststellen van doelmatigheid ook niet mogelijk. In de onderliggende evaluaties is de doelmatigheid evenmin onderzocht

waardoor dat zicht sowieso niet mogelijk zou zijn geweest. Dat punt wordt helder gemaakt in de PRC. De in kaart gebrachte geldstromen (soms op basis van begrotingen) maken het mogelijk om drie besparingsvarianten van 20% te formuleren. Deze zijn vrij globaal en kunnen hooguit dienen als eerste aanzet voor een discussie over mogelijke besparingen.

De strategische evaluatie (PRC) is uitgevoerd door SEO economisch onderzoek en Oberon. Het laatstgenoemde onderzoeksbureau is tevens betrokken bij 3 van de 21 beleidsevaluaties waar de PRC op gebaseerd is. Dat zou als een geval van 'slager keurt zijn eigen vlees' aangemerkt kunnen worden. Daar valt tegen in te brengen dat het om een complex beleidsveld gaat en een beperkt aantal onderzoeksbureaus (andere bureaus zijn mogelijk ook betrokken bij evaluaties) hiervan voldoende kennis hebben om tot betekenisvolle bevindingen en aanbevelingen te komen. Hier vind ik die expertise belangrijker dan een mogelijke belangenverstrengeling (ik zie in de beoordeling van de eigen onderzoeken geen gekleurde interpretatie).

De getrokken conclusies zijn in voldoende mate gebaseerd op de beschikbare onderzoeken en andere gegevens. Daarbij dient opgemerkt te worden dat die onderzoeken onvoldoende informatie bevatten om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bijlage C geeft een zeer transparant overzicht van de mogelijkheden hiertoe van de beoordeelde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken. Gezien deze beperkte mogelijkheden is het informatief dat de onderzoekers aanbevelingen doen voor het evalueren van cultuureducatiebeleid in de toekomst.

De analyse van deze documenten is aangevuld met literatuuronderzoek en acht focusgroepen om aanbevelingen te formuleren voor verbetering en versterking van het cultuureducatiebeleid in de nabije toekomst. Het is aannemelijk dat deze aanbevelingen voortvloeien uit het verrichte onderzoek.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE) bevat een aantal "inhoudelijk vereisten" voor een periodieke evaluatie. Het voldoen aan deze vereisten werd bemoeilijkt doordat de beschikbare onderzoeken niet toestonden om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Als dat al niet mogelijk is, maakt dat ook het formuleren van de in RPE gevraagde oorzaken van doeltreffendheid en doelmatigheid evenzeer onmogelijk. Evenmin is het dan mogelijk om uitspraken te doen over het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid. Het zichtbaar maken van de kennis- en inzichtlacunes en het formuleren van aanbevelingen voor het versterken van de informatie-infrastructuur vormen een belangrijke meerwaarde van de PRC. Tenslotte kan opgemerkt worden dat in lijn met de RPE een reflectie op de borging van de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage welkom was geweest.

* Deze reflectie is geschreven op persoonlijke titel