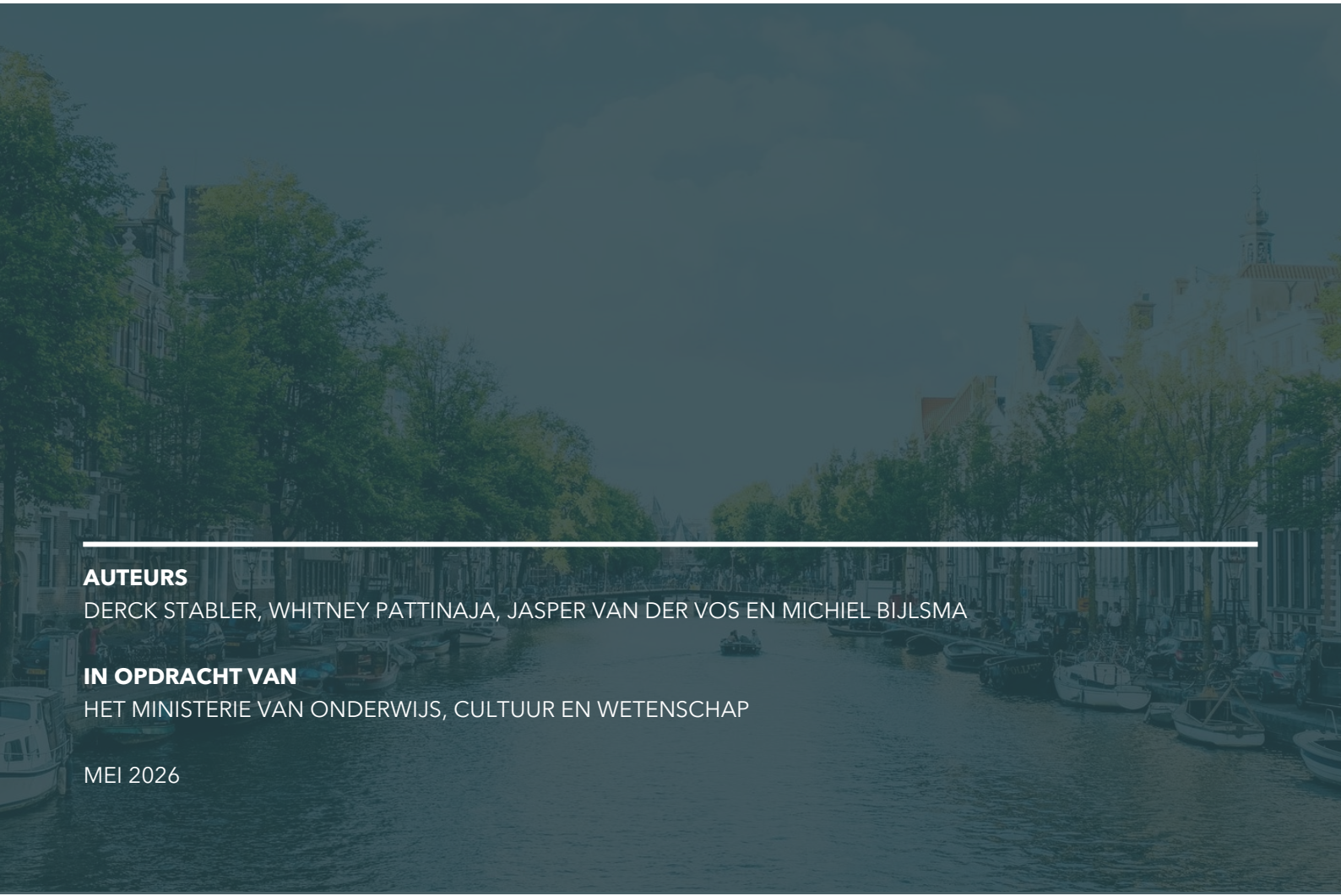
EVALUATIE CULTUURLENING

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
DERCK STABLER, WHITNEY PATTINAJA, JASPER VAN DER VOS EN MICHIEL BIJLSMA

IN OPDRACHT VAN
HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

MEI 2026

Samenvatting

Dit rapport bevat de evaluatie van cultuurleningen in de periode 2022-2026. De cultuurlening is doeltreffend en doelmatig als financieringsinstrument door de vorm, gunstige voorwaarden en sectorspecifieke begeleiding. De belangrijkste opgave ligt in het vergroten van het bereik van de cultuurlening, waardoor de doeltreffendheid toeneemt omdat meer ondernemers en organisaties worden bereikt en de doelmatigheid toeneemt vanwege schaalvoordelen.

De cultuurlening voorziet in een financieringsbehoefte van ondernemers en organisaties in de culturele en creatieve sector. Het beleidsinstrument richt zich op cultuurondernemingen met inkomstenpotentieel die moeilijk toegang hebben tot reguliere financiering. De uitvoering van cultuurleningen is belegd bij Cultuur+Ondernemen (hierna: C+O), kennisplatform en financier voor cultureel ondernemers. In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) onderzoekt deze evaluatie de doeltreffendheid en doelmatigheid van de cultuurlening in de periode 2022-2026. De vorige evaluatie vond plaats over de periode 2020-2021. Deze evaluatie is uitgevoerd op basis van literatuuronderzoek, beschrijvende statistieken uit documenten, een enquête onder leningnemers en interviews met verschillende belanghebbenden.

Beleidstheorie

Het ministerie van OCW investeert in cultuur om te waarborgen dat het culturele aanbod overeenkomt met maatschappelijke voorkeuren en dat er nieuwe vormen van cultuuraanbod tot stand komen. Dit onderzoek heeft een beleidstheorie opgesteld die beschrijft hoe de cultuurlening naar verwachting bijdraagt aan deze doelstellingen. De cultuurlening combineert cultuurbeleid met financieringsbeleid: OCW verstrekt middelen aan Cultuur+Ondernemen, dat leningen in combinatie met begeleiding verstrekt aan aanvragers die voldoen aan bepaalde voorwaarden. De eerste-orde effecten van de beleidstheorie bestaan uit de directe werking van de lening en de begeleiding van C+O: de lening biedt gunstige voorwaarden, terwijl de begeleiding bijdraagt aan meer financiële kennis en zakelijke vaardigheden bij de aanvrager. Deze eerste-orde effecten moeten vervolgens leiden tot tweede-orde effecten: meer verdienvermogen en financiële veerkracht bij cultuurondernemers, snellere toegang tot financiering, meer cultuuraanbod en ruimte voor risicovollere of innovatievere projecten. De uiteindelijke beoogde impact is dat de cultuurlening bijdraagt aan de omvang, stabiliteit en aard van het cultuuraanbod, in lijn met politieke doelstellingen en maatschappelijke voorkeuren. De evaluatie toetst doeltreffendheid door te kijken in welke mate deze effecten optreden door de cultuurlening. Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de gevonden effecten en de daarmee gemoeide kosten.

Bereik van cultuurleningen

De cultuurlening bereikt in grote lijnen de beoogde doelgroep, maar benut het volledige potentieel nog niet. In de praktijk bestaat de groep gebruikers voornamelijk uit kleine ondernemingen met uiteenlopende activiteiten binnen de culturele en creatieve sector, vaak geconcentreerd in Amsterdam en de Randstad. Dit beeld sluit aan bij de structuur van de sector, waarin veel kleine aanbieders actief zijn door de gefragmenteerde vraag en beperkte schaalvoordelen.

Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat het bereik van de cultuurlening nog niet volledig is. Een deel van de potentiële doelgroep blijft buiten beeld, omdat leningen voor hen nauwelijks of niet in beeld komen als

financieringsoptie. In het financieringslandschap van de culturele sector wordt met name gebruik gemaakt van subsidies en publieke fondsen, terwijl leningen een beperkte rol spelen. Subsidies richten zich bovendien vooral op de artistieke inhoud en minder op het bevorderen van ondernemerschap. In combinatie met een zekere terughoudendheid ten opzichte van lenen, leidt dit ertoe dat de cultuurlening voor deze groep simpelweg geen onderdeel is van het afwegingskader. Die terughoudendheid zorgt potentieel ook voor een drempel bij ondernemers die leningen wél overwegen, maar daar uiteindelijk niet vanzelfsprekend voor kiezen. Het aangaan van een lening wordt door alle geïnterviewde aanvragers als spannend ervaren. Onzekere kasstromen van projecten en de projectmatige aard van het werk in de sector zorgen ervoor dat culturele ondernemers huiverig zijn over het terugbetalen van het geleende bedrag.

Ook blijkt dat ondernemers pas aan leningen denken wanneer er een concrete financieringsbehoefte ontstaat. Het moment waarop cultuurleningen een oplossing kunnen zijn voor een financieringsbehoefte is daarom ook belangrijk. Uit de interviews blijkt dat ondernemers vaak pas na een doorverwijzing of na concrete informatie over de cultuurlening bereid zijn de stap te zetten. Zodra zij eenmaal bekend zijn met de regeling, sluit deze doorgaans goed aan bij hun behoeften. In sommige gevallen maken ondernemers er zelfs herhaald gebruik van.

Deze bevindingen wijzen erop dat er ruimte is om het bereik van de cultuurlening te vergroten. Dat kan in de eerste plaats door ondernemerschap in de sector verder te versterken, bijvoorbeeld via meer aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs en binnen ondersteunende regelingen zoals subsidies. Daarnaast kan het helpen om lenen als financieringsinstrument meer te normaliseren. Dit kan bijvoorbeeld door per deelsector duidelijker te laten zien in welke situaties een lening passend kan zijn. Tot slot benadrukt deze evaluatie net als de vorige evaluatie het belang van doorverwijzingen op het juiste moment. Door ondernemers te bereiken op het moment dat hun financieringsbehoefte ontstaat, kan de cultuurlening beter onder de aandacht worden gebracht bij de doelgroep waarvoor deze bedoeld is.

Doeltreffendheid

De cultuurlening is een aanvullend en passend financieringsinstrument binnen het financieringslandschap van de culturele sector. Dit financieringslandschap kenmerkt zich door een sterke afhankelijkheid van subsidies en een beperkte rol voor private financiering. Subsidies en fondsen vormen voor veel culturele organisaties de belangrijkste financieringsbron, maar zijn door hun voorwaarden niet altijd geschikt voor investeringen in bijvoorbeeld bedrijfsactiva of voorfinanciering. Private financiers zijn juist terughoudend in deze sector, zo blijkt uit interviews. Redenen hiervoor zijn dat culturele ondernemingen vaak een hoger risicoprofiel hebben, relatief klein zijn in omvang, onzekere en projectmatige kasstromen hebben en over beperkt onderpand beschikken. De literatuur toont aan dat dit inderdaad kenmerken zijn van de culturele sector. In dit spanningsveld vervult de cultuurlening een duidelijke niche tussen subsidies en marktfinanciering.

Tabel S.1 toont dat de cultuurlening een doeltreffend financieringsinstrument is in het behalen van de eerste en tweede orde effecten. Door de combinatie van de vorm, relatief gunstige voorwaarden en sectorspecifieke begeleiding wordt financiering toegankelijk gemaakt voor culturele ondernemingen die anders moeilijk aan kapitaal komen. Uit de evaluatie blijkt dat leningen in de praktijk veelal worden ingezet voor investeringen in bedrijfsactiva en werkkapitaal, vergelijkbaar met de inzet van leningen in andere sectoren. Ook wordt de lening gebruikt om tijdelijke financieringsbehoeften te overbruggen via voorfinanciering. Daarmee is de lening vergeleken met subsidies niet enkel gericht op het realiseren van artistieke projecten, maar juist ook op het versterken van de bedrijfsvoering van culturele ondernemingen.

Tabel S.1 Cultuurlening in combinatie met begeleiding is een doeltreffend financieringsinstrument

Effecten in de beleidstheorie	Oordeel doeltreffendheid	Bewijs
Eerste orde effecten		
Meer financiële kennis en zakelijke vaardigheden	Positief door de sectorspecifieke begeleiding van C+O. De begeleiding helpt ondernemers bij het aanscherpen van plannen, het verbeteren van de financiële onderbouwing en het vergroten van inzicht in kasstromen.	Enquête en interviews met ontvangers van een lening
Lening met gunstige rente en voorwaarden	Positief door de gunstige financieringsvoorwaarden ten opzichte van reguliere marktfinanciering. Hieronder vallen de relatief lage rente en de mogelijkheid tot kleine leenbedragen.	Enquête onder ontvangers van een lening, interviews met ontvangers, financiers en andere belanghebbenden, en documentenanalyse van de leningenportefeuille.
Tweede orde effecten		
Groter verdienvermogen en meer financiële kracht	Positief. De combinatie van financiering en begeleiding draagt bij aan meer inzicht in kasstromen, betere financiële onderbouwing, versterking van ondernemerschap en meer vertrouwen in de continuïteit van de organisatie.	Enquête en interviews met ontvangers van leningen
Sneller, meer en ander cultuuraanbod	Positief. Zonder cultuurleningen zouden investeringen en projecten in de culturele sector vaak niet, later of in beperktere vorm plaatsvinden. De lening maakt bovendien ruimte voor investeringen, voorfinanciering en mogelijk meer risicovolle of innovatieve projecten. Ook zijn de ontvangers voor een groot deel kleine ondernemingen, verspreid over verschillende subsectoren, wat bijdraagt aan een divers cultuuraanbod.	Enquête en interviews met ontvangers van leningen; interviews met financiers en andere belanghebbenden; analyse van de leningenportefeuille

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van documentenanalyse, enquête en interviews

Dit draagt bij aan de tweede-orde effecten van de cultuurlening. De combinatie van gunstige financiering en begeleiding vergroot naar verwachting het verdienvermogen en de financiële veerkracht van cultuurondernemers. Door de begeleiding van C+O geven ondernemers aan meer inzicht te krijgen in hun inkomsten, kasstromen en terugbetalingsmogelijkheden, waardoor zij beter in staat zijn hun bedrijfsvoering te versterken en toekomstige financieringsvragen te onderbouwen. Op de lange termijn draagt dit bij aan meer ondernemerschap binnen de sector. Daarnaast maakt de lening het mogelijk om investeringen in groei en innovatie en projecten te realiseren die zonder cultuurlening vaak niet, later of in beperktere vorm zouden plaatsvinden. Ook zijn de ontvangers voor een groot deel kleine ondernemingen, verspreid over verschillende culturele subsectoren. Daarmee draagt het instrument bij aan sneller, meer en mogelijk ook ander cultuuraanbod, bijvoorbeeld doordat ondernemers kunnen investeren in groei, innovatie of voorfinanciering van projecten.

Naast deze beoogde tweede-orde effecten komen uit de evaluatie ook aanvullende effecten naar voren. Wanneer de cultuurlening wordt ingezet voor voorfinanciering, kunnen projecten sneller doorgang vinden en kunnen ondernemers financiële verplichtingen, zoals betalingen aan makers en uitvoerders, tijdig nakomen. Daarmee kan de lening indirect bijdragen aan *fair pay* in de sector.

In samenhang laten deze bevindingen zien dat de cultuurlening volgens de beleidstheorie niet alleen individuele investeringen ondersteunt, maar ook bredere effecten kan hebben op ondernemerschap, financiële weerbaarheid en de omvang en diversiteit van het cultuuraanbod.

Doelmatigheid

De cultuurlening lijkt een doelmatig instrument binnen het financieringslandschap van de culturele sector. De inzet van de lening door ondernemingen richt zich op duidelijk afgebakende investeringen, zoals bedrijfsactiva en voorfinanciering, en sluit daarmee goed aan bij de financieringsbehoeften van culturele ondernemers. Aanvragers geven aan dat leningen voor hen doelmatig zijn, omdat deze bijdragen aan het realiseren of versnellen van plannen die anders niet haalbaar zouden zijn.

Doelmatigheid is in de evaluatie bekeken vanuit kosten en risico's. De verhouding tussen bereikte effecten en maatschappelijke kosten is erg positief. De evaluatie laat zien dat de middelen efficiënt gebruikt worden, omdat de kostendekkendheid stijgt en de kostenratio daalt. De kosten per verstrekte lening kunnen relatief hoog zijn in vergelijking met meer gestandaardiseerde financiering. Dit is verklaarbaar: de uitvoeringskosten en transactiekosten zijn per lening relatief hoog door de kleinschaligheid van de leningen, het maatwerk en de intensieve begeleiding. Dit wijst erop dat doelmatigheid niet alleen moet worden beoordeeld op basis van kosten per lening, maar ook in relatie tot de kwaliteit van de projecten en de versterking van ondernemerschap.

Verder toont de evaluatie dat het proces van risicobeheersing van de leningen naar behoren functioneert. De risico's van de cultuurlening zijn inherent aan de sector, lastig voorspelbaar, maar blijven in de evaluatieperiode stabiel en beheersbaar binnen het huidige beleid van Cultuur+Ondernemen. Vroegtijdige selectie van aanvragen biedt weinig aanknopingspunten voor verbetering, wat suggereert dat het huidige aanvraag- en beoordelingsproces naar behoren functioneert.

Conclusie en aanbevelingen

De evaluatie toont dat cultuurleningen als financieringsinstrument doeltreffend en doelmatig zijn, mede door de sectorspecifieke begeleiding van C+O. Aanpassingen in het aanvraag- en begeleidingsproces, de rente of het risicomanagement lijken niet nodig te zijn. In plaats daarvan ligt de belangrijkste opgave in het vergroten van het bereik van de cultuurlening, zodat schaalvoordelen beter worden benut en zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid toenemen. Dit vraagt om een bredere inzet op ondernemerschap in de sector, onder meer door kritisch te kijken naar de samenhang tussen subsidievoorwaarden en financieringsvormen, het versterken van zakelijke vaardigheden via onderwijs en ondersteuning, en het vergroten van de bekendheid van de cultuurlening. Gerichte communicatie, samenwerking met regionale partners en het inzetten van doorverwijzers kunnen bijdragen aan het beter bereiken van potentiële gebruikers en daarmee aan een effectievere inzet van het instrument.

Inhoudsopgave

Samenvatting			2
1	Achtergrond		7
	1.1	Inleiding	7
	1.2	Beleidsbeschrijving	7
2	Doeltreffendheid		10
	2.1	Doelgroep en doelbereik	10
	2.2	Additionele waarde cultuurlening	16
	2.3	Effecten en impact cultuurlening	21
3	Doelmatigheid		25
	3.1	Kosten	25
	3.2	Risico's	29
4	Conclusies en aanbevelingen		35
Referenties			38
Bijlage A	Uitvoering methoden		39
Bijlage B	Aanvullende resultaten		40

1 Achtergrond

1.1 Inleiding

Vraagstelling

Het ministerie van OCW heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Cultuurlening te evalueren in de periode 2022-2026. Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin de beoogde effecten van cultuurleningen worden gerealiseerd dankzij de inzet van dit instrument. Onder doelmatigheid verstaan we de mate waarin de beoogde effecten van cultuurleningen tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. De kosten betreffen administratieve lasten voor gebruikers, uitvoeringslasten voor C+O en budgettaire kosten voor OCW.

Aanpak

De ingezette methoden zijn een enquête onder leningnemers, beschrijvende statistiek over de leningen, literatuuronderzoek en interviews. De bijlagen gaan in op de verantwoording voor de uitvoering van de methoden. De hoofdstukken bevatten een beknopte weergave van de bevindingen. Paragraaf 1.2 beschrijft welke rol de cultuurlening heeft binnen het cultuur- en financieringsbeleid. Hoofdstuk 2 gaat in op de doeltreffendheid en hoofdstuk 3 gaat in op de doelmatigheid.

1.2 Beleidsbeschrijving

Motivering cultuurbeleid

De culturele en de creatieve sector hebben maatschappelijke waarden die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Zij bevatten namelijk kenmerken van een publiek goed in de consumptie (gebruikswaarde), de mogelijkheid om cultuur te genieten (optiewaarde) en in de aanwezigheid van cultuur – ook voor toekomstige generaties (bestaanswaarde). Verder heeft cultuur via externe effecten een sociale waarde (leefbaarheid, identiteit, etc.) en een economische waarde (toerisme, productiviteit, etc.).

De overheid investeert in cultuur om te waarborgen dat het aanbod overeenkomt met de maatschappelijke voorkeuren en dat er nieuwe vormen van cultuuraanbod tot stand komen. Diverse beleidsinstrumenten sturen op meer cultuuraanbod (kwantiteit), de instandhouding en ontwikkeling van specifieke soorten cultuuraanbod (kwaliteit) en de spreiding van cultuuruitingen over Nederland (toegankelijkheid). De overheid stimuleert ook het ondernemerschap in de cultuursector door het bevorderen van het verdienvermogen van makers en hun zakelijke vaardigheden, zoals het verwerven van private financiering en het verhogen van de inkomsten. De insteek is dat ondernemerschap bijdraagt aan een groter en stabieler cultuuraanbod.

Motivering financieringsbeleid

Waar cultuursubsidies een ‘verdienprobleem’ oplossen, lost financieringsbeleid een ‘financieringsprobleem’ op. Een financieringsprobleem houdt in dat rendabele projecten geen financiering kunnen krijgen of tegen dermate ongunstige voorwaarden dat een project alsnog niet doorgaat. Informatieasymmetrie en transactiekosten zijn de hoofdoorzaken dat financiering niet tot stand komt. Informatieasymmetrie houdt in dat de maker beter inzicht heeft in het projectrendement dan de financier, maar deze kennis lastig hard te maken is zoals reputatie bij klanten of kansen in de markt. Transactiekosten behelzen dat de financier veel moeite moet doen om de risico’s van een

project in te schatten, bijvoorbeeld wegens beperkte krediethistorie of weinig beschikbare kennis over de relevante markt.

Financieringsbeleid houdt in dat de overheid investeert om te zorgen dat meer financieringen doorgang vinden. Het financieringsbeleid bestaat uit een mix van instrumenten: subsidies, leningen, garanties en durfkapitaal. De meeste instrumenten zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ en provincies. Het beleid richt zich hoofdzakelijk op het mkb, omdat bij deze groep informatieasymmetrie en transactiekosten in grotere mate optreden.

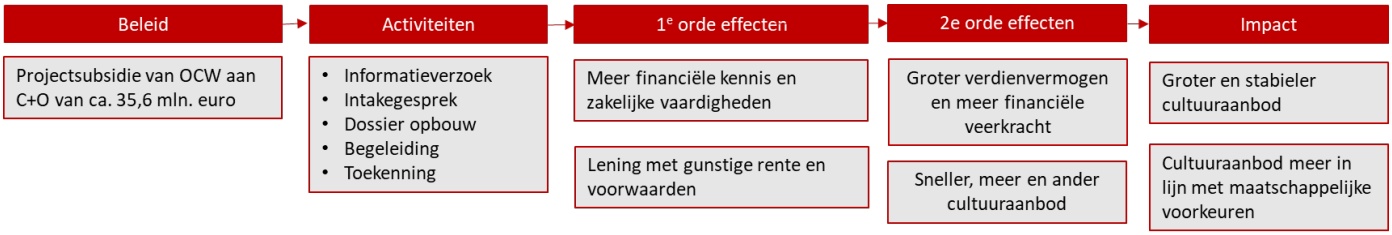
Beleidstheorie cultuurlening

De cultuurlening is een combinatie van cultuurbeleid en financieringsbeleid. Figuur 1.1 toont met een oorzaak-gevolgketen de beoogde werking van de cultuurlening. Elke stap in de keten is een hypothese die wordt getoetst in dit onderzoek. Doeltreffendheid betekent dat alle stappen optreden als gevolg van het beleid. Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de gevonden effecten tegenover de genoemde kosten in de blokken Beleid en Activiteiten.

De toelichting op de figuur is:

- Beleid: OCW verstrekt een projectsubsidie van 35,6 miljoen euro voor de cultuurlening aan Cultuur+Ondernemen op grond van artikel 1, eerste lid, van het Besluit op het specifiek cultuurbeleid.
- Activiteiten: potentiële leningnemers doen een informatieverzoek bij C+O, vervolgens houden ze een intakegesprek om te zoeken naar een financieringsoplossing. Indien er kansrijke oplossingen zijn, wordt een dossier opgebouwd en wordt de potentiële leningnemer ondersteund in het proces. Als het volledige proces is doorlopen, wordt een lening toegekend. De lening wordt voor allerlei projecten en soorten cultuur toegepast.
- Eerste orde effecten: de begeleiding vanuit C+O draagt bij aan meer financiële kennis en zakelijke vaardigheden bij de leningnemer. De lening zelf heeft gunstigere voorwaarden dan een marktconforme lening.
- Tweede orde effecten: de toegenomen financiële kennis en zakelijke vaardigheden vergroot het verdienvermogen van de ondernemer en de financiële veerkracht. Zo is een ondernemer in staat meer financiering te verwerven, ook bij minder bedrijfseconomische voorspoed. De gunstige lening zorgt ervoor dat ondernemers sneller financiering kunnen verkrijgen, meer cultuuraanbod kunnen bieden en meer soorten projecten (bijvoorbeeld meer risicovolle of innovatieve projecten) kunnen ondernemen dan zonder de lening het geval was geweest.
- Impact: de impact is het bevorderen van de omvang, stabiliteit en soort cultuuraanbod in lijn met de doelstellingen van de politiek en voorkeuren van de maatschappij.

Figuur 1.1 Beleidstheorie cultuurleningen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. documenten van C+O en OCW

Over Cultuur+Ondernemen

De cultuurlening wordt uitgevoerd door Cultuur+Ondernemen (hierna: C+O), kennisplatform en financier voor cultureel ondernemers. De functie als kennisplatform behelst het verschaffen van informatie, organiseren van bijeenkomsten en faciliteren van samenwerkingen. Als financier biedt C+O verschillende soorten leningen aan (zie Tabel 1.1 voor een overzicht). Dit onderzoek gaat alleen over de cultuurlening. De overige leningen, bijvoorbeeld de Opstartlening en Vermogenslening die vanuit coronasteungelden zijn gefinancierd, worden waar relevant beknopt omschreven om een volledig beeld te geven.

Tabel 1.1 Productaanbod C+O

Product	Categorie	Min. bedrag	Max. bedrag	Rente	Behandelings-kosten	Maximale looptijd
Cultuurlening	Klein	€ 5.000	€ 50.000	2%	1% (min. €200)	60 mnd.
	Regulier	€ 50.001	€ 500.000	3%–5% o.b.v. grootte en risicoprofiel	1%–2%	120 mnd.
Regionale cultuurlening	Amsterdam	€ 1.000	€ 20.000	2%	1% (min. €200)	72 mnd.
	Rotterdam	€ 5.000	€ 50.000	2%	1% (min. €200)	60 mnd.
Opstartlening	Eenmanszaak	€ 2.500 / € 50.001	€ 50.000 / € 75.000	2% / 3–5% o.b.v. risicoprofiel	1% (min. €200)	36 mnd.
	Organisatie	€ 10.000 / € 50.001	€ 50.000 / € 500.000	2% / 3–5% o.b.v. risicoprofiel	1%	36 mnd.
Vermogenslening	Eenmanszaak	€ 10.000 / € 50.001	€ 50.000 / € 75.000	2% / 3–5% o.b.v. risicoprofiel	1% (min. €200)	60 mnd.
	Organisatie	€ 25.000 / € 50.001	€ 50.000 / € 500.000	2% / 3–5%	1%	96 mnd.

Bron: SEO Economische Onderzoek op basis van C+O productsheet

2 Doeltreffendheid

2.1 Doelgroep en doelbereik

Conclusie

De cultuurleningen zijn gericht op cultuurondernemingen die moeilijk toegang hebben tot reguliere financiering, maar wel beschikken over inkomstenpotentieel. Het bereik van de regeling sluit hier in grote lijnen op aan. De gebruikers zijn vaak kleine ondernemingen in diverse sectoren die in gebieden zitten waar de sector geconcentreerd is. Vaak hebben de gebruikers ook een middelhoog financieel kennisniveau. De beperkte bedrijfsomvang volgt uit de werking van vraag en aanbod op de cultuurmarkt.

De regeling bereikt daarmee de juiste doelgroep, maar mogelijk nog niet het volledige potentieel daarvan zelfs na inzet van activiteiten op basis van de vorige evaluatie. In de culturele sector heerst er een bepaalde mate van terughoudendheid ten opzichte van leningen, en is er in mindere mate aandacht aan ondernemerschap. Belangrijk daarbij blijven doorverwijzingen op het moment dat er een financieringsbehoefte ontstaat bij ondernemers. Zodra ondernemers weten van de cultuurlening, lijkt dit vaak passend te zijn. Conversie van aanvragers tot ontvangers is redelijk stabiel met duidelijke redenen voor afwijzing.

Verstrekte leningen worden vooral ingezet voor investeringen in bedrijfsactiva en als voorfinanciering, evenals bij andere bedrijven buiten de cultuursector. Uit interviews blijkt bovendien dat aanvragers cultuurleningen meermaals gebruiken, wat erop duidt dat dit een geschikt instrument is voor hen.

Kenmerken van gebruikers

De kenmerken van gebruikers zijn (zie bijlage B met beschrijvende statistiek en enquêteresultaten):

- Veel kleine bedrijven: 60 procent van de organisaties heeft 5 werknemers of minder. Eenmanszaak en stichting zijn de meest voorkomende rechtsvormen.
- Diverse leeftijden van organisatie: er worden zowel jonge als langer bestaande organisaties bediend door de cultuurlening.
- Middelhoog financieel kennisniveau: de doelgroep heeft naar eigen inschatting een gemiddeld of hoog financieel kennisniveau, een kleine minderheid heeft een laag financieel kennisniveau.
- Diverse sectorverdeling: er worden leningen verstrekt aan allerlei subsectoren binnen de culturele en creatieve sector. Vaker voorkomende sectoren in aantallen zijn film, literatuur, muziek en theater.
- Regionaal geconcentreerd: de meeste verstrekte leningen zijn aan culturele en creatieve makers en organisaties in de Randstad en daarbinnen een sterke oververtegenwoordiging van Amsterdam.

Het bovenstaande overzicht laat zien dat de cultuurlening hoofdzakelijk kleine bedrijven uit de Randstad bedient. Binnen deze groep zijn de kenmerken divers. De geografische concentratie is niet verrassend. De culturele sector profiteert net zoals andere sectoren namelijk van agglomeratievoordelen: clustering zorgt voor gedeelde voorzieningen, betere afstemming tussen vraag en aanbod en een grotere vraag (Duranton & Puga, 2004). Het meest opvallende kenmerk is de beperkte omvang van de bedrijven. De interviews met aanvragers tonen op kleine schaal hetzelfde beeld als de beschrijvende statistiek. Bovendien zijn de aanvragers cultuurondernemingen die zowel oog hebben voor de artistieke kant als de zakelijke en ondernemende kant. De interviews tonen bovendien dat een aantal van de aanvragers meermaals gebruikmaakt van leningen.

De wetenschappelijke literatuur wijst op drie verschillende oorzaken voor de oververtegenwoordiging van de kleine bedrijven: een heterogene vraag, het ontbreken van schaaleffecten en het belang van intrinsieke motivatie. De onderstaande paragrafen gaan in op deze oorzaken.

De vraag naar cultuur is in vergelijking met andere sectoren gefragmenteerd. De oorzaak van heterogene vraag is uiteenlopende voorkeuren. Culturele voorkeuren hangen namelijk samen met factoren zoals taal, plaats en cultureel kapitaal - opgebouwde smaak (Bourdieu, 1984; Throsby, 2001). Het gevolg van uiteenlopende voorkeuren is dat vraag geclusterd is in kleine deelmarkten. Het cultuuraanbod past zich aan op deze vraag en bestaat zodoende uit veel kleine, gespecialiseerde aanbieders die deze deelmarkten bedienen. Ter vergelijking, de vraag naar consumptiegoederen zoals frisdrank of schoonmaakmiddelen hangt een stuk minder af van factoren zoals culturele achtergrond waardoor een beperkt aantal producten en aanbieders een groot deel van de markt kan bedienen.

Het aanbod van cultuur is in de meeste gevallen niet schaalbaar. De kenmerken die leiden tot minder schaalbaar aanbod zijn dat het werk arbeidsintensief, projectmatig, plaatsgebonden en maatwerk is (Baumol & Bowen, 1966; Heilbrun & Gray, 2001). Voorbeelden van cultuuraanbod dat voldoet aan deze kenmerken zijn exposities en toneelvoorstellingen. Beperkte schaalbaarheid belemmert bedrijfsgroei en productiviteitsgroei, waardoor de omvang van de meeste bedrijven klein is.

Er bestaan wel schaalbare vormen van cultuur en creatieve producten en diensten. Voorbeelden zijn fysieke goederen zoals bepaalde mode en digitale goederen zoals films, muziek en games. In de markt voor schaalbare producten zijn de rendementen sterk onevenredig verdeeld: een klein aantal 'superster'-aanbieders realiseert het grootste deel van de opbrengsten (Rosen, 1981). Aan de aanbodkant zijn er schaalvoordelen, want succesvolle producten kunnen tegen lage marginale kosten aan een groot publiek worden geleverd. Aan de vraagkant spelen specifieke kenmerken van cultuurgoederen een rol. Omdat het om belevingsgoederen gaat, is de kwaliteit moeilijk te beoordelen en pas duidelijk na consumptie (Caves, 2000). Consumenten baseren hun keuzes daarom sterk op reputatie en populariteit. Dit leidt ertoe dat de vraag zich concentreert rond een beperkt aantal aanbieders: succesvolle producten trekken relatief veel aandacht en consumptie. Netwerkeffecten versterken dit proces, doordat de waarde van consumptie toeneemt wanneer anderen hetzelfde product consumeren. Als gevolg van de combinatie van de vraagconcentratie en lage toetredingsbarrières ontstaat een marktstructuur waarin een klein aantal aanbieders een groot marktaandeel heeft. Daarnaast zijn veel kleine aanbieders actief met een zeer beperkt bereik en lage opbrengsten.

Een bijkomend verklarend kenmerk voor een overaanbod van kleine aanbieders is dat cultuurproductie gepaard gaat met een hoger persoonlijk nut voor de maker, bijvoorbeeld door het ontlenen van waarde aan artistieke expressie of erkenning (Frey, 2003). Dit is een bijzonder kenmerk aan de cultuurmarkt omdat de meeste vormen van werk juist gepaard gaan met een verlaging van persoonlijk nut voor werkenden (i.e. mensen doen liever iets anders). Het gevolg is dat cultureel ondernemers bereid zijn om te werken tegen een lagere vergoeding waardoor er een hoog aanbod aan ondernemers ontstaat (Abbing, 2002).

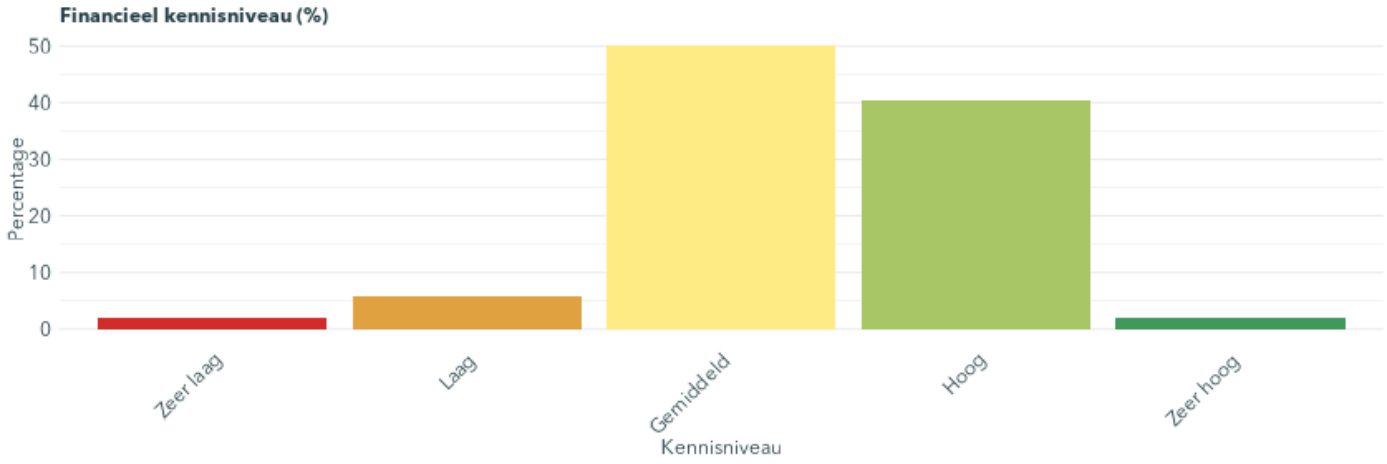
Doelbereik van cultuurleningen en aanbevelingen vorige evaluatie

C+O geeft aan dat de doelgroep van cultuurleningen bestaat uit cultuurondernemingen die moeilijk toegang hebben tot reguliere financiering, maar wel beschikken over een plan met inkomstenpotentieel. Ook moeten zij bereid zijn om een lening af te sluiten. De doelgroep bevindt zich daarmee tussen subsidie en markt in: enerzijds zijn zij te ondernemend om (volledig) afhankelijk te zijn van subsidies, maar anderzijds voldoen ze niet aan de voorwaarden om reguliere financiering aan te trekken. Zij vallen dus tussen wal en schip met hun financieringsbehoeften. Dit impliceert dat daarmee niet alle cultuurondernemingen in aanmerking komen voor de

leningen, een beeld wat andere financiers ook beamen. Met name andere financiers geven in interviews aan dat de potentiële doelgroep voor leningen beperkt is, doordat zowel de financieringsbehoefte als de terugbetalingscapaciteit slechts bij een deel van de cultuurondernemingen aanwezig is.

Dit maakt dat de regeling zich richt op een specifieke groep ondernemingen die bereid en in staat is om een lening aan te gaan. De enquête laat zien dat de ontvangers van de leningen zelf aangeven een gemiddeld tot zeer hoog financieel kennisniveau te hebben (zie Figuur 2.1). Hierbij is het van belang om te benadrukken dat deze uitkomsten betrekking hebben op organisaties die een lening hebben ontvangen, en dus na het aanvraag- en begeleidingstraject zijn gemeten. Dit betekent dat het kennisniveau zowel het resultaat kan zijn van selectie in het aanvraagproces (waarbij financieel sterkere aanvragers eerder worden toegelaten), als van de begeleiding door C+O, die het financieel inzicht van aanvragers kan versterken. De statistieken tonen dat leeftijd van de organisatie minder zegt over het ondernemende karakter. Ook de interviews met aanvragers tonen een beeld van goede financiële kennis, die bovendien groeit door de begeleiding van C+O. Dit kan impliceren dat C+O enkel ondernemers en organisaties aantrekt die al oog hebben voor de ondernemende kant.

Figuur 2.1 Ruim 90% geeft aan een gemiddeld tot zeer hoog financieel kennisniveau te hebben



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Vanuit een geografisch oogpunt lijkt de groep ontvangers van leningen aan te sluiten bij waar cultuurorganisaties zich bevinden. De culturele en creatieve sector is relatief sterk geconcentreerd in stedelijke gebieden, met name in de Randstad en (regio) Amsterdam, al is er de laatste jaren ook sprake van enige spreiding (Monitor Creatieve Industrie 2023). Tegelijkertijd verschilt deze ruimtelijke concentratie per subsector: waar bijvoorbeeld podiumkunsten sterker geconcentreerd zijn in stedelijke gebieden, zijn andere subsectoren meer verspreid over het land. Dat financiering vooral terechtkomt op plekken waar al veel instellingen gevestigd zijn, is daarmee deels verklaarbaar.

Vanuit subsectorperspectief is deze vergelijking met nationale spreiding lastiger te maken. De statistieken tonen dat C+O leningen verstrekt aan allerlei subsectoren binnen de culturele en creatieve sector. Een aantal gesprekspartners stipt aan dat C+O op dit moment leningen generiek insteekt, bijvoorbeeld op hun website, terwijl de financieringsvraagstukken mogelijk anders kunnen zijn per subsector. Bijvoorbeeld aanschaf van een instrument voor de muziekindustrie, voorfinanciering voor de filmsector of het innoveren van een bedrijfspand voor theater. Zij geven aan dat verdieping in een sector en de bestaande financieringsproblematiek kan leiden tot groter bereik.

Toch komt uit interviews een beeld naar voren dat er potentieel meer bereik is door het vergroten van bekendheid van cultuurleningen op het moment dat er een financieringsbehoefte ontstaat. Uit alle interviews blijkt dat er in de culturele sector een bepaalde terughoudendheid heerst als het om leningen gaat. De aanvragers uit de interviews geven aan dat ze voordat ze de lening afsloten het spannend vonden om de lening aan te gaan, maar erkenden ook dat cultuurleningen juist dé oplossing was voor hun financieringsprobleem. Vaak zochten deze aanvragers niet meer verder. Een aantal van hen gaf aan dat ze cultuurleningen zouden aanraden bij andere culturele ondernemers, maar geven ook aan dat het woord leningen andere culturele instellingen kan afschrikken.

Een aantal gesprekspartners gaat een stap verder dan enkel de terughoudendheid van de lening. Zij geven aan dat ondernemerschap niet voldoende wordt gestimuleerd in de sector, waardoor lening als instrument niet bekend is en daarmee ook niet wordt overwogen. C+O heeft na de vorige evaluatie ingezet op grotere naamsbekendheid door samen te werken met een reclamebureau. Gesprekspartners opperen verder dat bijvoorbeeld het onderwijs een rol kan spelen in meer aandacht geven aan ondernemerschap bij aspirant-ondernemers en hoe dat bijdraagt aan het bereiken van artistieke doelen.

C+O heeft aan beide onderdelen gewerkt als opvolging van de vorige evaluatie. Het programma lenen en trainen is voortgezet, er is een nieuw programma ontwikkeld op het gebied van financiering den een tool gemaakt voor het maken van liquiditeitsprognoses. Ten slotte heeft C+O in hun reguliere programma ingezet op ondernemersvaardigheden.

Een aantal gesprekspartners geeft echter aan dat de aanpak van C+O mogelijk te generiek is. Zij geven aan dat er potentieel sectorspecifieke financieringsbehoeften zijn die C+O kan gebruiken om gerichter hun doelgroep te bereiken. C+O heeft hier stappen in gezet naar aanleiding van de vorige evaluatie. Met diverse partijen, zoals beroeps- en brancheorganisaties, regionale cultuurpartners en gemeenten heeft C+O bijeenkomsten georganiseerd om de bekendheid te vergroten. C+O is ervaringsverhalen blijven plaatsen op de website en delen via nieuwsbrieven, en heeft deze inzet geïntensiveerd. Timing is hier echter belangrijk in. Uit gesprekken komt naar voren dat er eerst een financieringsbehoefte moet bestaan om een lening te overwegen.

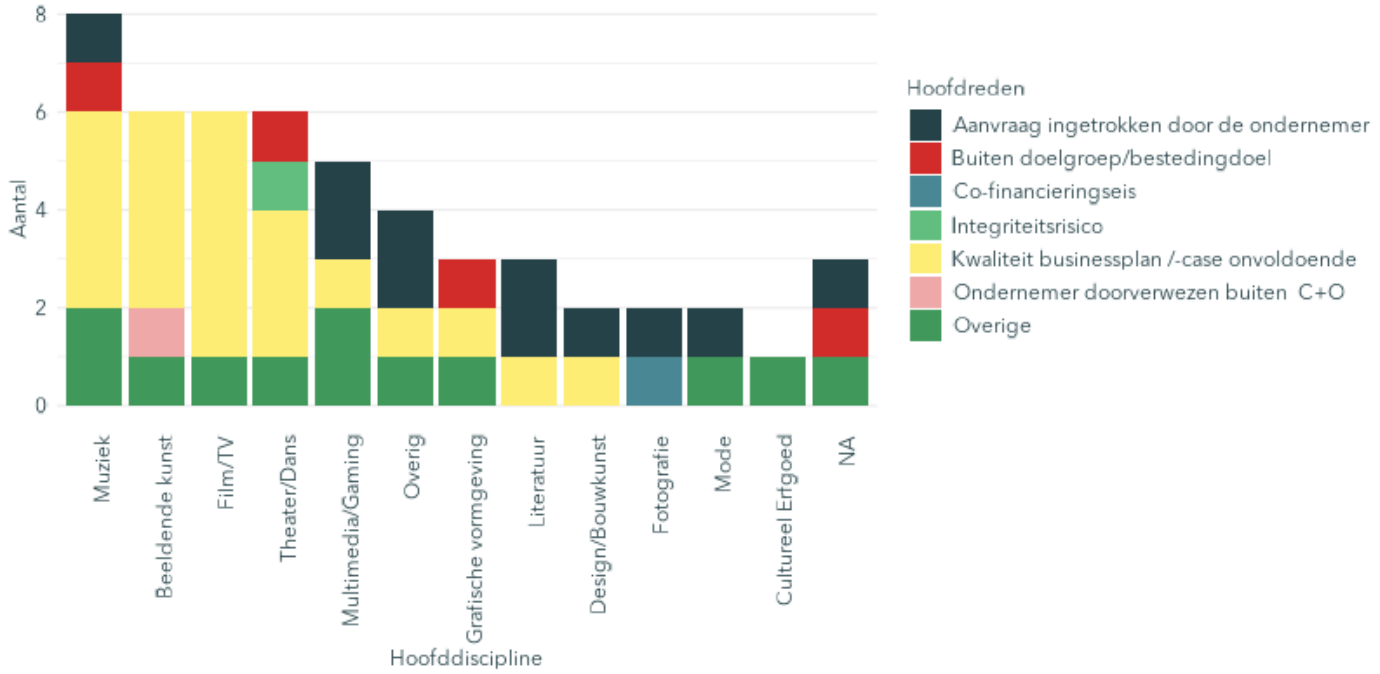
Net als de vorige evaluatie komt uit interviews naar voren dat doorverwijzingen belangrijk zijn, juist op het moment dat er een financieringsbehoefte ontstaat. Een deel van de aanvragers uit de interviews hadden nog niet eerder gehoord over cultuurleningen, maar waren doorverwezen door bijvoorbeeld de gemeente, de bank of hun accountant. C+O heeft hier ook na de vorige evaluatie op ingezet. Met diverse partijen, zoals beroeps- en brancheorganisaties, regionale cultuurpartners en gemeenten heeft C+O bijeenkomsten georganiseerd, zodat zij het ambassadeurschap beter kunnen vervullen en kunnen doorverwijzen. De vraag is welke van deze partijen het eerste aanspreekpunt is voor ondernemers zodra zij een bepaalde financieringsbehoefte hebben.

Zodra C+O cultuurondernemingen bereikt die in hun doelgroep vallen, is de cultuurlening voor ondernemers vaak het juiste financieringsinstrument. Geïnterviewde aanvragers geven aan dat zodra zij weten van de cultuurlening, die vaak aansluit bij hun behoeften.

Uit de vorige evaluatie werd duidelijk dat er een beter beeld nodig is van de eerste fase van de klantreis, met name van het traject vanaf eerste interesse of informatieverzoek tot aan een daadwerkelijke aanvraag en toekenning. In de vorige evaluatie werd geconstateerd dat dit deel van de klantreis minder goed in beeld was, terwijl dit juist bepalend is voor de conversie. De inzet van C+O om de conversie te verhogen zijn het inwinnen van meer informatie bij de eerste aanvraag en het toetsen van de klantervaring met een enquête om lessen uit te trekken. Uit de geregistreerde informatie over de projectintakes blijkt dat C+O hierin gestructureerd en uitgebreid informatie

verzamelt. Uit klantenquêtes zijn geen markante verbeteringen over de dienstverlening naar voren gekomen. Uit verdiepende statistieken in bijlage B blijkt dat de conversie afgelopen jaren stabiel is rond 30 procent van de aanvragen. Uit Figuur 2.2 komt naar voren dat aanvragen die niet leiden tot financiering vooral volgen uit andere redenen dan de begeleiding, zoals een bedrijfsplan dat onvoldoende is.

Figuur 2.2 Conversie heeft veelal niet te maken met begeleiding



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (uitval in acquisitiefase, n = 51)

Zodra een aanvrager ook een ontvanger wordt, wordt dit vaak een ambassadeur van de cultuurleningen blijkt uit interviews. Ook geeft een deel van de ontvangers in interviews aan meermaals een lening te hebben afgesloten, wat aangeeft dat leningen voor dit type ondernemers een geschikt instrument is.

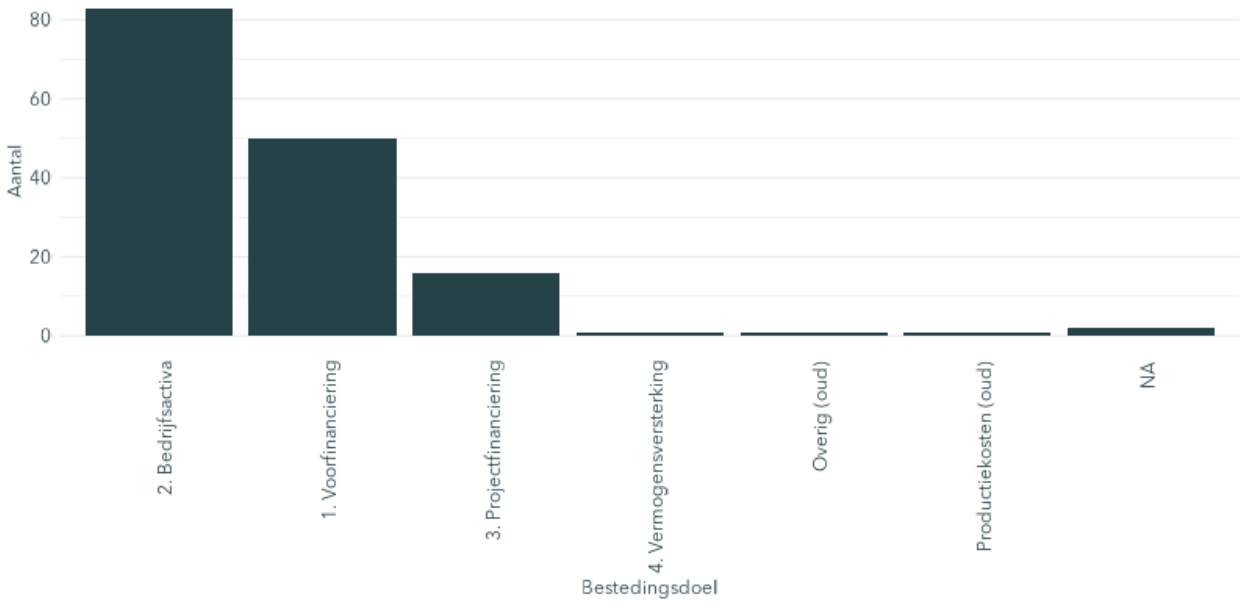
Kenmerken van leningen

Op basis van de portefeuille van leningen van C+O over de periode van 2022-2025 zien wij de volgende karakteristieken (zie bijlage B voor beschrijvende statistiek):

- Cultuurlening als hoofdinstrument: vrijwel alle nieuwe leningen vanaf 2022 zijn een cultuurlening. De Opstartlening en Vermogenslening waren vooral gericht op de coronaperiode. De regionale cultuurleningen worden vrijwel niet gebruikt.
- Vooral bedrijfsactiva: ongeveer 80 procent van de leningen is voor investeringen in bedrijfsactiva, de overige leningen zijn met name bedoeld als voorfinanciering (gebaseerd op 2024).
- Diverse leningbedragen: de aantallen leningen zijn redelijk evenredig verdeeld over de hoofdsomklassen, met als laagste klasse tot 10 duizend euro en als hoogste klasse 250 – 500 duizend euro.
- Lage gemiddelde rente: ongeveer 80 procent van de leningen heeft op dit moment een rente van 1 of 2 procent. Van de leningen die vanaf 2024 zijn uitgezet, heeft 60 procent een rente van 2 procent. De rest heeft een rente van 3 procent of hoger.

De bestedingsdoelen van culturele ondernemers die een cultuurlening ontvangen komen in grote mate overeen met bedrijven uit andere sectoren (zie Figuur 2.3 voor bestedingsdoelen). De meeste bedrijven lenen namelijk om te investeren in bedrijfsactiva of om voldoende werkkapitaal te hebben als de kosten voor de baten uitgaan (CBS Financieringsmonitor, 2025). Geïnterviewden geven aan dat de investeringen vooral zijn gericht op innoveren, groeien en voorfinanciering. Voorbeelden uit de gesprekken zijn een nieuw instrument, nieuwe kledinglijn, investeren in het bedrijfspand of het kopen van een ander bedrijf. Een aantal gesprekspartners uit de filmsector gaf aan dat de cultuurleningen een uitkomst is voor financiering van een film (zie Box 2.1). Eén gesprekspartner gaf aan dat de lening een injectie was om voor meer financiële stabiliteit te zorgen. Bedrijven lenen ook veel voor de aanschaf van onroerend goed, maar dit bestedingsdoel valt buiten de scope van de cultuurlening.

Figuur 2.3 Bedrijfsactiva is het voornaamste bestedingsdoel van de cultuurleningen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen uitgezet vanaf 2024)

De verscheidenheid in bedragen die zijn geleend weerspiegelt de diversiteit van de doelgroep. Een klein bedrag is bijvoorbeeld voor de aanschaf van een instrument of de voorfinanciering van een theatervoorstelling. Een groot bedrag is bijvoorbeeld voor het maken van een film.

De lage gemiddelde rente volgt uit de oververtegenwoordiging van de cultuurlening binnen de portefeuille en dat er relatief veel leningen zijn verstrekt in de periode voor de rentestijging vanaf 2022. De actuele rentes zijn weergegeven in het leningoverzicht in hoofdstuk 1. De rentestijging is terug te zien in de saldi van kosten en baten in hoofdstuk 3.

Uit interviews komt ook naar voren dat de cultuurleningen worden verstrekt voor activiteiten met een duidelijk afgebakend doel en een tijdelijk karakter. Financiers en fondsen benadrukken dat het daarbij belangrijk is dat er een realistisch perspectief is op terugbetaling, vaak gekoppeld aan toekomstige kasstromen. Dit laatste gedeelte waarborgt C+O door een inhoudelijke en financiële beoordeling te doen die verder gaat dan alleen standaard kredietcriteria. Aanvragers geven aan dat bij deze beoordeling rekening wordt gehouden met sectorspecifieke factoren, zoals projectmatige inkomsten, afhankelijkheid van subsidies en de artistieke aard van activiteiten.

De lening kan tot slot niet losgezien worden van de begeleiding en het advies van C+O die cultuurondernemingen ontvangen vanuit C+O. Alle aanvragers beamen dat dit een belangrijk onderdeel is van een cultuurlening. De begeleiding van C+O richt zich onder andere op het aanscherpen van plannen, het verbeteren van de financiële onderbouwing en het verbeteren van en beter inzicht krijgen in toekomstige kasstromen.

Box 2.1 Cultuurleningen helpen met voorfinanciering

Cashflow probleem in de filmsector
Binnen de filmsector is financiering zelden één uniforme geldstroom. De begroting van een speelfilm bestaat doorgaans uit een mix van financieringsbronnen, zoals subsidies (bijvoorbeeld van het Nederlands Filmfonds), omroepbijdragen, internationale coproductiepartners, minimum guarantees van distributeurs en private investeringen. Kenmerkend voor deze financieringsstructuur is dat een groot deel van de middelen pas beschikbaar komt ná oplevering of bij release van de film–bijvoorbeeld via exploitatie-inkomsten, tax incentives of deferred payments.

Dit leidt tot een klassiek cashflowprobleem in de productiefase: de financiering is toegezegd maar nog niet beschikbaar. Producenten moeten vroeg in het traject aanzienlijke kosten maken voor bijvoorbeeld ontwikkeling, pre-productie, draaidagen en het betalen van de crew, cast en de apparatuur en postproductie. De bijbehorende financiering is echter nog niet (volledig) liquide. Dit resulteert in een financieringsgat tussen het moment van uitgaven en het moment van inkomsten.

Om dit tijdelijke liquiditeitstekort te overbruggen maken producenten gebruik van brugfinanciering. Een cultuurlening tot een bedrag van 500.000 euro wordt door gesprekspartners uit de filmsector gezien als een relatief betaalbare en passende oplossing om deze cashflowkloof te overbruggen. De lening wordt verstrekt op basis van reeds gecommitteerde financiering, die in de praktijk neerkomt op (grotendeels) zekere toekomstige inkomsten. Deze toekomstige kasstromen vormen daarmee de basis voor de terugbetaling van de lening, waardoor het risico voor financiers beperkt blijft en producenten de productiekosten tijdig kunnen dekken om de film daadwerkelijk te realiseren.

Bron: SEO op basis van interviews met aanvragers

2.2 Additionele waarde cultuurlening

Conclusie

Cultuurleningen vullen een specifieke niche in het financieringslandschap. Het instrument is onderscheidend in de omvang van bedragen, betaalbaarheid en de sectorspecifieke begeleiding. Bovendien is het instrument additioneel binnen het financieringslandschap, omdat er weinig aanbieders zijn van dit type leningen wegens het risicoprofiel van cultuurorganisaties en de hoge transactiekosten bij lage leenbedragen. Durfkapitaal komt vrijwel niet voor in de cultuursector, hoofdzakelijk doordat bedrijfsmodellen beperkt schaalbaar zijn.

Cultuurlening binnen de financieringsmarkt

Het financieringslandschap van de culturele sector kenmerkt zich door een combinatie van subsidies, fondsen, eigen inkomsten en externe financiering. Beleidsmedewerkers, sectororganisaties en fondsen benadrukken dat subsidies en (publieke) fondsen daarin centraal staan. Tegelijkertijd geven deze gesprekspartners aan dat deze afhankelijkheid gepaard gaat met beperkingen, met name wanneer investeringen nodig zijn die niet binnen bestaande regelingen passen en wanneer financiering vooraf nodig is. Er zijn op hoofdlijnen twee soorten externe financiering te onderscheiden: durfkapitaal en leningen.

Durfkapitaal houdt in dat een organisatie aandelen uitgeeft aan investeerders. De noodzaak tot het aantrekken van durfkapitaal ontstaat veelal doordat een bedrijf weinig tot geen inkomsten heeft om een lening terug te betalen, terwijl er wel veel kapitaal nodig is voor investeringen. Investeerders behalen hoofdzakelijk rendement uit de

waardestijging van de aandelen bij verkoop. Durfkapitaal is zodoende vooral geschikt voor bedrijven waarvan de verwachting is dat ze sterk groeien en de waarde relatief gemakkelijk overdraagbaar is. De meeste cultuurondernemingen voldoen niet aan deze kenmerken. De groeimogelijkheden zijn namelijk veelal beperkt doordat het bedrijfsmodel niet schaalbaar is. Verder is de waarde meestal verbonden aan immateriële- en persoonsgebonden activa (zoals reputatie) die lastig overdraagbaar zijn.

Het gevolg is dat er weinig private investeringsmaatschappijen zijn in de cultuursector. De investeringsmaatschappijen die wel actief zijn in de sector richten zich met name op schaalbare bedrijfsconcepten met een duidelijk afgebakende intellectuele-eigendomsrechten. In de cultuursector zijn dit bijvoorbeeld muziekrechten, televisieformats, games, filmfranchises en merkgebaseerde concepten zoals mode. VP Capital, PDS Ventures en New Renaissance Ventures zijn voorbeelden van investeringsmaatschappijen die zich op dit soort schaalbare segmenten richten, waaronder mode en de digitale cultuursector. Een ander voorbeeld is Doen participaties, dat zich onder meer wil gaan richten op impactinvesteringen in culturele ruimtes, creatieve producties en eveneens vormen van culturele producten zoals startups die werken met VR of AI.

De tweede financieringsvorm voor bedrijven is vreemd vermogen in de vorm van leningen. Kredietaanbieders bepalen de voorwaarden van een lening, zoals de rente, op basis van het risico dat deze niet of slechts gedeeltelijk wordt terugbetaald. Daarbij spelen met name de voorspelbaarheid van kasstromen en de beschikbaarheid van onderpand een rol. De kans op wanbetaling wordt ingeschat aan de hand van de stabiliteit en voorspelbaarheid van kasstromen. Het onderpand dient als zekerheid dat kan worden uitgewonnen als wanbetaling optreedt.

De meeste cultuurondernemingen vertegenwoordigen een relatief hoog risico. De kasstromen zijn namelijk veelal niet stabiel door de projectmatige aard van het werk. Verder zijn de kasstromen lastig te voorspellen omdat de waarde van het aanbod pas bekend is als de cultuur eenmaal is geproduceerd; dit hangt samen met het kenmerk van cultuur als belevingsgoed (zie par. 2.1). Een bijkomend risico is dat er spanning kan ontstaan tussen artistieke doelen en rendement, hetgeen de kans op wanbetaling kan vergroten (Caves, 2000). Tot slot hebben cultuurondernemers meestal weinig onderpand omdat de waarde van hun organisatie meer is gelegen in de persoon dan in de bedrijfsmiddelen zoals machines.

Gesprekspartners beamen dit beeld: financiers, waaronder fondsen, geven aan dat zij in de praktijk zien dat cultuurondernemingen moeite hebben om financiering aan te trekken voor investeringen of voorfinanciering van projecten. Zij wijzen erop dat onzekerheid in kasstromen, het ontbreken van zekerheid middels bijvoorbeeld onderpand (vaak bezitten cultuurondernemingen niet het bedrijfspand) en het projectmatige karakter van activiteiten de financierbaarheid beperken. De onzekerheid in kasstromen is volgens alle typen gesprekspartners omdat inkomsten en uitgaven in de culturele sector vaak niet synchroon lopen. Met name bij producties en ontwikkeltrajecten moeten kosten vooraf worden gemaakt, terwijl inkomsten pas op een later moment worden gerealiseerd. Dit leidt tot financieringsvraagstukken waarvoor bestaande instrumenten niet altijd een oplossing bieden. Ook aanvragers herkennen dit beeld. Zij geven aan dat zij voor investeringen vaak niet kunnen terugvallen op subsidies of fondsen. Gesprekspartners geven aan dat de focus van subsidies en fondsen ligt op het behalen van de artistieke doelen, en minder op het zijn van een onderneming. Hierdoor is er behoefte aan de leningsvorm om bijvoorbeeld te investeren in het gebouw.

Het hoge risicoprofiel is één van de redenen dat er weinig aanbieders zijn van leningen. Het hoge risico leidt ertoe dat kredietaanbieders veel kosten moeten maken om de kwaliteit van het bedrijfsplan te beoordelen. Elke deelmarkt vraagt namelijk om een specifieke expert om de kans op succes te beoordelen. De hoge beoordelingskosten en het hoge risico worden verrekend in de rente. Het gevolg is dat de rente veelal hoger is dan

cultuurondernemers zich kunnen veroorloven, waardoor er weinig vraag is naar leningen. Weinig vraag naar leningen vertaalt zich in weinig aanbieders van leningen.

De meeste leningen aan het mkb worden verstrekt door banken. Binnen de bankensector is Triodos de grootste kredietaanbieder voor de cultuursector. Een verklaring voor hun marktaandeel is dat Triodos gebruikmaakt van een garantie van het Europees Investeringsfonds waardoor zij een lagere rente en aantrekkelijkere voorwaarden kunnen bieden. Triodos richt zich op financiering van 500 duizend euro tot 25 miljoen euro. Geïnterviewden geven aan dat andere banken zich vooral richten op financieringen met veel onderpand zoals vastgoed. Daarnaast hebben andere banken vaak geen gespecialiseerd team meer voor de cultuursector. Dit impliceert dat aanvragers hier vaak minder snel terecht kunnen, omdat zij niet de juiste expertise krijgen binnen hun sector en geen zekerheid kunnen bieden zoals vastgoed.

Er zijn diverse niet-bancaire financiers die zich richten op een specifieke niche. Voorbeelden zijn zeer kleine leningen voor ontwikkeling (Fonds Kwadraat), film- en mediaproducties (Blockbusterfonds) en regionale leningen (Brabant C). Recent is het Cultuurfonds gestart met het verstrekken van leningen boven een bedrag van 500 duizend euro tegen een rente van 1,5% rente, met als doel om te groeien en te innoveren. Andere typen kredietaanbieders zijn informele financiers zoals vrienden, familie en *crowdfunding*. Informele financiering wordt verstrekt via directe relaties of via gespecialiseerde platforms.

Instrumenten uit het financieringsbeleid zoals Qredits of de BMKB worden vrijwel niet gebruikt door ondernemers in de culturele- en creatieve sector. Dit blijkt uit de sectoruitsplitsing van het gebruik van deze instrumenten in deze evaluaties en wordt bevestigd door geïnterviewden. De hoofdreden is volgens gesprekspartners dat de financieringsvoorwaarden (premie, rente) onvoldoende gunstig zijn. Het uitgangspunt van deze instrumenten is namelijk dat de voorwaarden marktconform zijn, gezien ze bedoeld zijn om een ontbrekend financieringsaanbod op te vullen en niet om bedrijven financieel te stimuleren.[1] Dit suggereert dat generieke financieringsinstrumenten beperkt aansluiten bij de specifieke kenmerken van de culturele sector, wat het belang van sectorspecifieke instrumenten zoals cultuurleningen benadrukt.

De cultuurlening onderscheidt zich binnen de financieringsmarkt met de omvang van de bedragen, lage rente en begeleiding vanuit C+O. De omvang is 5 tot 500 duizend euro. Deze bedragen zijn lager dan het segment waar banken en het Cultuurfonds zich op richten. Voor banken zijn de transactiekosten van dergelijke kleine leningen te hoog om deze aan te kunnen bieden, hetgeen volgt uit verplichtingen op het terrein van financieel toezicht en de inzet op schaalvoordelen. De rente van 1[2] tot 5 procent is aanzienlijk lager dan marktfinanciering van bijvoorbeeld 8 tot 13 procent rente. De cultuurlening gaat gepaard met begeleiding van gebruikers door experts binnen de culturele sector. Dit helpt om de zakelijke vaardigheden van cultuurondernemingen en -ondernemers te vergroten (zie de beleidstheorie, Figuur 1.1).

Marktverstoring door de niet-marktconforme voorwaarden van de cultuurlening wordt naar verwachting voorkomen doordat C+O aanstuurt op marktfinanciering als zij inschatten dat dit mogelijk is, een werkwijze die door financiers wordt herkend. Deze aansturing blijkt onder meer uit een door C+O gedeelde, geanonimiseerde casus van een project dat uiteindelijk door een bank is gefinancierd.

---

1 Zie het Beleidskader risicoregelingen

2 Sinds 2024 is de minimum rente voor nieuwe leningen 2%.

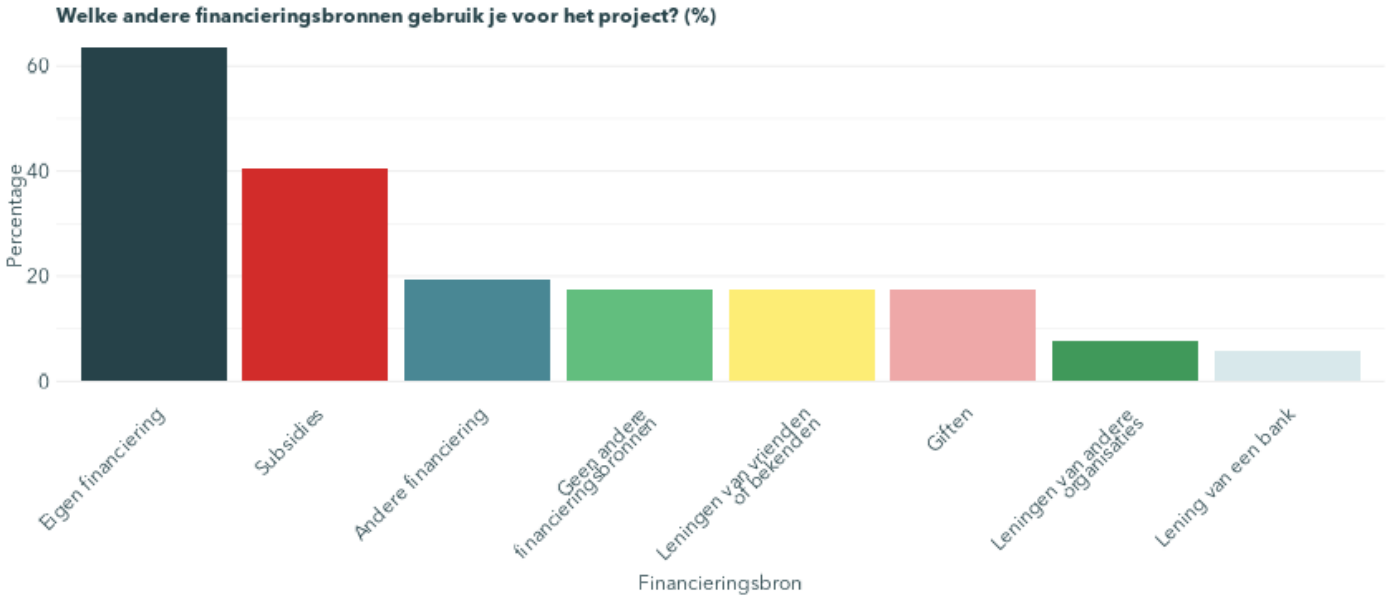
Financiers bevestigen het beeld dat de overlap tussen cultuurleningen en marktfinanciering in de praktijk beperkt is. De aanvragen die bij C+O terechtkomen kenmerken zich door onzekere kasstromen, beperkte zekerheden of een projectmatig karakter. Daarmee sluiten deze minder goed aan bij reguliere kredietverlening. Tegelijkertijd geven financiers aan dat er ook gevallen zijn waarin projecten wel financierbaar zijn, maar beter passen bij andere financiers, waarbij de rol van C+O als doorverwijzer van belang is.

Het is geen vereiste om afgewezen te zijn bij een bank of vergelijkbare financier om aanspraak te maken op de cultuurlening. C+O geeft in gesprekken aan dat het verplicht stellen van dergelijke bewijsvoering zou leiden tot extra administratieve lasten voor aanvragers, terwijl in veel gevallen op voorhand duidelijk is dat marktfinanciering geen reële optie is. Aanvragers geven daarnaast aan dat zij vaak niet eerst een aanvraag bij een bank indienen, omdat zij verwachten niet in aanmerking te komen. Zij kijken bovendien niet verder op het moment dat zij van cultuurleningen weten.

Additionele waarde volgens gebruikers en stakeholders

Alle gesprekspartners geven aan dat de cultuurlening een aanvullend instrument is binnen het financieringslandschap van de culturele sector. Zij geven aan dat leningen kunnen bijdragen aan een meer diverse financieringsmix, en dat de leningen in de huidige vorm onderscheidend zijn ten opzichte van andere leningen. Tegelijkertijd benadrukken gesprekspartners dat de toepasbaarheid mogelijk beperkt blijft tot enkel een specifieke groep cultuurondernemingen met voldoende inkomstenpotentieel. De enquête onder gebruikers laat zien dat vooral de combinatie tussen lening, subsidie en eigen financiering vaak voorkomt (zie onderstaande Figuur 2.4).

Figuur 2.4 Cultuurondernemers combineren leningen, subsidies en eigen financiering



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

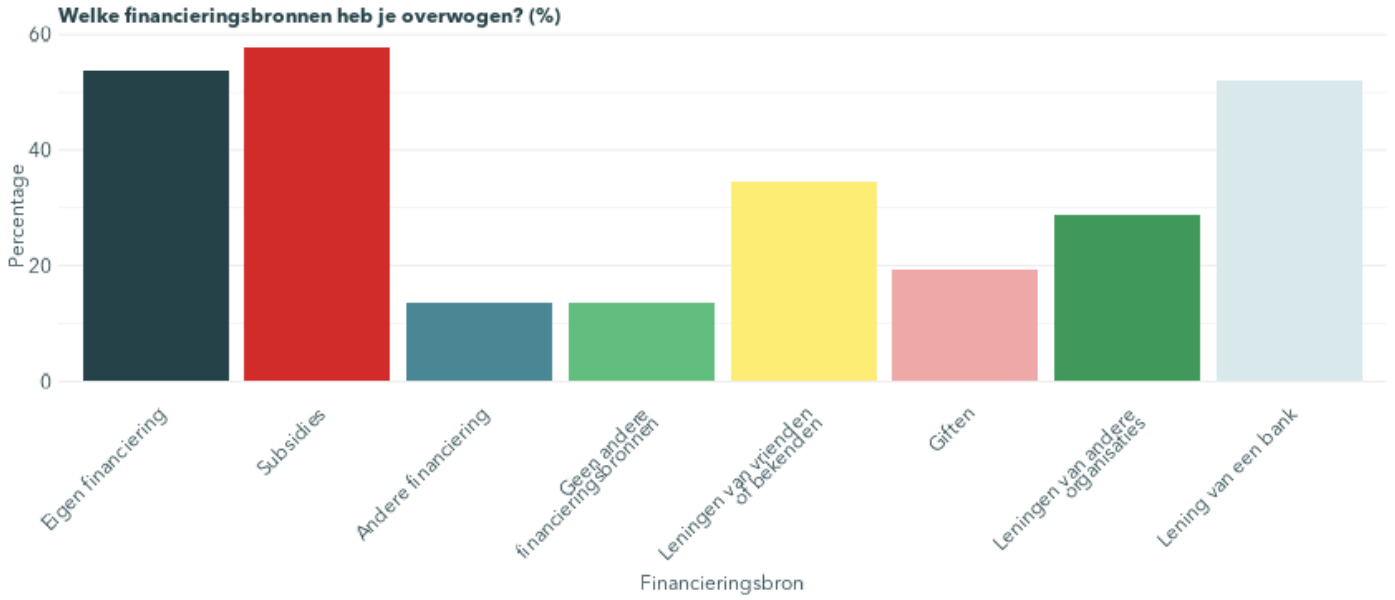
Leningen voorzien in een investeringsbehoefte en een liquiditeitsbehoefte, waarvoor eigen middelen en subsidies niet toereikend zijn. Gesprekspartners geven aan dat subsidies een centrale rol spelen in de bekostiging, omdat veel culturele activiteiten maatschappelijke waarde hebben maar beperkte of onzekere financiële opbrengsten genereren. Volgens gesprekspartners ligt de focus van subsidies met name op artistieke doelen binnen een project, en mogen vaak niet gebruikt worden voor investeringen in bedrijfsactiva met een langere levensduur. Beleidsmedewerkers en sectororganisaties geven daarnaast aan dat subsidies doorgaans niet voorzien in

werkkapitaal of voorfinanciering. Hierdoor ontstaat in de praktijk een financieringsbehoefte in de fase waarin kosten al worden gemaakt, maar inkomsten nog niet zijn gerealiseerd. Leningen zijn een geschikt instrument als eigen inkomsten onvoldoende zijn om in deze behoeften te voorzien of wanneer wordt gezocht naar een andere balans tussen vreemd- en eigen vermogen.

Subsidieontvangsten beperken soms de financierbaarheid van de organisatie. Gesprekspartners onderscheiden twee mechanismen. Het eerste mechanisme is dat subsidies regelmatig eisen stellen aan de maximale hoeveelheid eigen vermogen dat een organisatie mag aanhouden. De gedachte achter deze eisen is dat organisaties met veel vermogen ook zonder subsidies een project kunnen bekostigen. Het neveneffect is echter dat organisaties hun buffer opmaken om voor subsidies in aanmerking te komen. Minder eigen vermogen betekent echter ook minder zekerheid voor financiers. Het tweede mechanisme is dat subsidies veelal projectmatig en voor korte duur worden verstrekt. Het gevolg is dat de kasstromen die voortvloeien uit deze subsidies door potentiële financiers worden gezien als onzeker. Deze onzekerheid vertegenwoordigt een risico dat de financierbaarheid beperkt. Gesprekspartners beamen deze mechanismen en geven daarmee aan dat ondernemerschap op deze manier in beperkte mate wordt gestimuleerd, wat zoals eerder aangegeven effect heeft op het bereik.

Uit de enquête komt naar voren dat bancaire financiering en informele financiering vaak worden overwogen, maar weinig worden gebruikt (zie Figuur 2.5). De interviews en de antwoorden op de open vragen bij de enquête geven meer inkleuring. Banken bieden volgens gebruikers van de cultuurlening geen aantrekkelijke leningsvormen aan voor culturele ondernemers doordat deze vaak pas vanaf een bepaald bedrag beginnen en minder betaalbaar zijn. Verder blijkt dat gebruikers liever geen gebruik maken van informele financiering, zoals leningen van vrienden of familie, vanwege de mogelijke verzakelijking van de relatie. Vanuit financiers perspectief worden leningen door cultuurondernemingen vaak ingezet voor relatief beperkte financieringsbedragen. Deze bedragen zijn doorgaans te klein of te specifiek voor reguliere bancaire financiering. Voor aanvragers kunnen deze bedragen juist te groot zijn om volledig uit eigen middelen of subsidies te bekostigen.

Figuur 2.5 Cultuurondernemers overwegen verschillende bekostigingsvormen

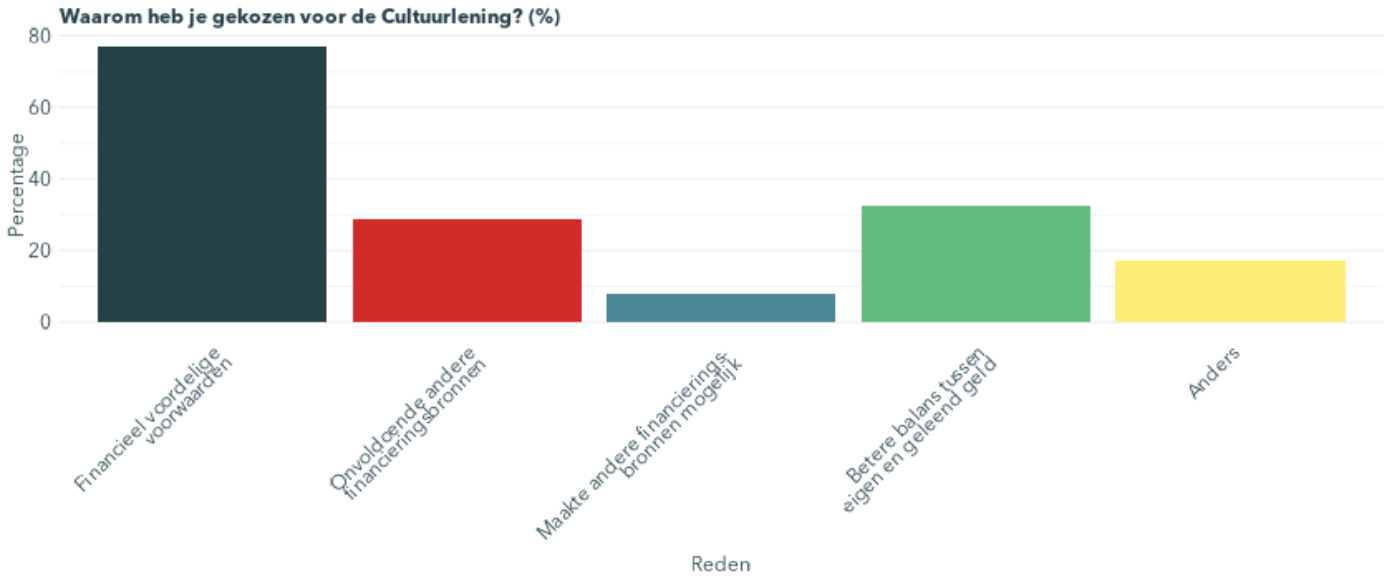


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Risicoaversie onder culturele ondernemers en de onbekendheid met lenen in de cultuursector (zoals ook eerder aan bod kwam) beperkt de vraag naar leningen. Aanvragers geven aan dat er binnen de cultuursector een zekere terughoudendheid bestaat om schulden aan te gaan, mede vanwege de onzekerheid van inkomsten en de beperkte financiële buffers. Hierdoor worden leningen niet vanzelfsprekend als financieringsoptie overwogen. Dit beeld wordt bevestigd door financiers en beleidsmedewerkers, die aangeven dat culturele ondernemers in de praktijk niet altijd gewend zijn om met leningen te werken. Tegelijkertijd maakt de vereiste terugbetalingscapaciteit dat leningen vooral relevant zijn voor culturele ondernemers waarbij er meer zekerheid is over de inkomsten. Anderzijds blijkt uit de interviews met aanvragers dat zodra zij van cultuurleningen als financieringsinstrument vernemen, zij niet verder kijken naar andere mogelijkheden omdat deze passend is voor de financieringsbehoefte.

De gunstige financieringsvoorwaarden zijn de hoofdreden om te kiezen voor de cultuurlening. De financieringsvoorwaarden onderscheiden zich vooral met een lage rente en met lage leenbedragen. Cultuurleningen van C+O als instrument lijkt daarmee additioneel te zijn in het financieringslandschap en levert een dienst aan een doelgroep die nergens anders terechtkan. Uit interviews komt naar voren dat andere financiers deze meerwaarde van cultuurleningen erkennen. Zij geven aan dat cultuurleningen met de huidige vorm (mogelijkheid voor kleinere leningen en lage rente), de sector, het risicoprofiel en het type financieringsvraagstukken een rol pakt die geen andere financier vult.

Figuur 2.6 Financieringsvoorwaarden zijn de belangrijkste reden voor keuze voor de cultuurlening



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

2.3 Effecten en impact cultuurlening

Conclusie

Cultuurleningen hebben verschillende positieve effecten op de culturele sector, die in lijn zijn met de beoogde werking uit de beleidstheorie. De eerste-orde effecten betreffen het directe effect van de lening en de begeleiding: uit de interviews en enquête komt een duidelijk beeld dat cultuurleningen voor cultuurondernemingen betaalbare financiering biedt en gepaard gaat met sectorspecifieke begeleiding. Dit leidt ertoe dat ondernemers hun doelen kunnen behalen of versnellen én in het proces meer financiële kennis en zakelijke vaardigheden krijgen. Ook is er

bewijs voor het optreden van tweede-orde effecten. De combinatie van financiering middels de lening en de begeleiding draagt met hoge waarschijnlijkheid bij aan meer en snellere totstandkoming van aanbod van cultuur. Waarschijnlijk leidt het ook tot een meer divers aanbod. Tevens leidt het tot meer ondernemerschap wat resulteert in een groter verdienvermogen en meer financiële veerkracht van cultuurondernemingen. Zij krijgen door het begeleidingsproces beter inzicht in en het potentieel vergroten van hun kasstromen en op de langetermijnbedrijfsvoering. Tot slot wijzen de bevindingen erop dat ook additionele effecten optreden, zoals het mogelijk maken van fair pay en het verlagen van de drempel om externe financiering aan te trekken. Negatieve neveneffecten, zoals verdringing van andere financieringsbronnen, lijken beperkt, wat aansluit bij de positionering van de cultuurlening als aanvullend instrument in een deel van de markt waar alternatieve financiering ontbreekt.

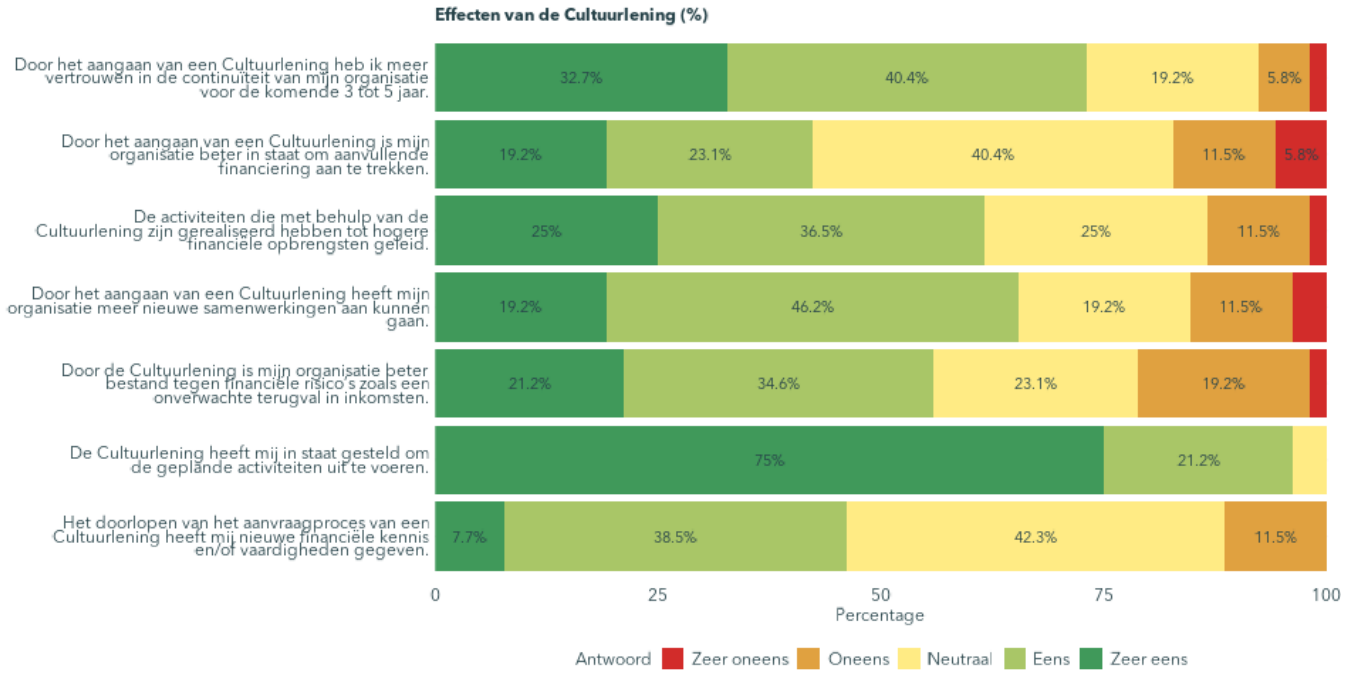
Effecten lening

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat de cultuurlening wegens de lage rente en kleine bedragen additioneel is ten opzichte van de financieringsmarkt. Figuur 2.7 laat zien dat vrijwel alle respondenten aangeven dat de cultuurlening hen in staat heeft gesteld de geplande activiteiten uit te voeren. Geïnterviewden benadrukken dat de cultuurlening bijdraagt aan het realiseren en vaak versnellen van plannen en benadrukken dat dit op een betaalbare manier gebeurt. Zonder cultuurleningen waren de plannen van de gesprekspartners later of niet tot stand gekomen omdat zij waarschijnlijk geen of minder financiering hadden kunnen aantrekken potentieel gepaard met een langer aanvraagproces. Hiermee lijken de aanvragers hun doelen te behalen. Daarmee achten we het waarschijnlijk dat via de cultuurondernemingen en culturele ondernemers de cultuurlening bijdraagt aan sneller en meer cultuuraanbod dan zonder de lening tot stand was gekomen.

Het aanbieden van cultuurleningend raagt bij aan de diversiteit van het cultuuraanbod, tegelijktijdig lijkt er ruimte om de diversiteit verder te bevorderen. Cultuurleningen bereiken kleine ondernemers die nergens anders terecht kunnen, waardoor dit kan leiden tot een divers cultuuraanbod. Ook zien we in Figuur B.12 dat een breed palet aan subsectoren cultuurleningen afsluiten, wat ook het diverse cultuuraanbod bevestigt. Tegelijkertijd geven regionale financiers aan dat zij graag een verbetering zagen in een specifieke subsector ten behoeve van diversiteit, terwijl C+O juist voor iedereen toegankelijk is. Hierin zit mogelijk nog wel ruimte om te kijken in welke mate cultuurleningen diversiteit in het aanbod verder kan bevorderen.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat C+O met hun kennis ook sectoren kan helpen met sectorspecifieke financieringsbehoeften in de vorm van een cultuurlening, maar ook in de vorm van begeleiding. Op deze manier kan C+O mogelijk meer effect hebben. Zo leeft er bijvoorbeeld in de filmsector een specifieke behoefte voor voorfinanciering van filmproductie. Zoals aangegeven, is C+O naar aanleiding van de vorige evaluatie in gesprek gegaan met brancheorganisaties om te kijken wat er speelt in de sectoren.

Figuur 2.7 Cultuurlening leidt tot de beoogde effecten uit de beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Naast het behalen van de geplande activiteiten en daarmee doelen, toont Figuur 2.7 dat er ook diverse andere effecten worden bereikt door de cultuurlening. Ontvangers hebben meer vertrouwen in de continuïteit van de organisatie, het heeft geleid tot het vergroten van de inkomsten, het aangaan van samenwerkingen en beter bestand te zijn tegen financiële risico's (waarbij meer dan 50% het eens of zeer eens is). Het optreden van deze effecten is niet beoogd bij elke financiering, maar bedoeld om een algemeen beeld te geven van de impact van de cultuurlening. Uit de grafiek blijkt dan ook dat de effecten bij een deel van de doelgroep niet optreden.

Interviews met aanvragers beamen dat cultuurleningen, met name door de begeleiding van C+O, bijdragen aan het bevorderen van ondernemerschap binnen de culturele sector voorbij de financieringsbehoeften van de ondernemer. De volgende alinea's gaan daarom dieper in op de effecten van de begeleiding van C+O.

Effecten begeleiding

De cultuurlening onderscheidt zich van andere financiers door de sectorkennis bij C+O en begeleiding in het aanvraag- en leenproces. De meerwaarde van sectorkennis is volgens gesprekspartners het kunnen beoordelen van plannen van cultuurinstellingen en het afstemmen van de lening op kenmerken die veel voorkomen in de cultuursector, zoals gefaseerde inkomsten en projectmatig werken. Volgens gesprekspartners leidt de begeleiding tot een betere kwaliteit van het bedrijfsplan en de financiële onderbouwing. Dit wordt in de praktijk bereikt doordat ondernemers hun plannen concreter uitwerken, beter inzicht krijgen in hun inkomstenstromen waaronder het potentieel vergroten van hun inkomstenstromen middels de lening en bewuster nadenken over de terugbetaling.

De kenmerken die positief gewaardeerd worden aan het begeleidingsproces zijn:

- Begeleiders zijn goed benaderbaar: alle aanvragers spreken over een fijne samenwerking, dat er direct contact opgenomen kan worden en vaak snel wordt gereageerd;

- Leerzaam proces: geïnterviewden en respondenten (zie Figuur 2.7) geven aan te hebben geleerd van de begeleiding. Volgens gesprekspartners legt C+O goed uit wat er nodig is en denkt actief mee met de specifieke financieringsbehoefte.
- Oog voor de maker en het plan: aanvragers benadrukken dat zij meer worden gezien als een volledig verhaal en niet enkel als 'geldverhaal' zoals bij andere financiers waarmee zij in contact zijn getreden.
- Enkel zakelijke focus: alle cultuursectoren zijn welkom en er wordt geen artistieke, inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. Er wordt alleen getoetst op de zakelijke waarde van het bedrijfsplan.
- Vlot proces: zelfs met relatief strakke tijdslijnen lukt het om een lening rond te krijgen.
- Lage administratieve lasten: vergeleken met andere fondsen vinden aanvragers dat de lijst van eisen vanuit C+O niet lang is. De verantwoording vinden de aanvragers van grotere leningen niet meer dan normaal, dat verwachten ze ook dat dat er tegenover staat.

Additionele effecten

Cultuurleningen zorgen voor additionele positieve effecten naast de financiering en de begeleiding. In het geval van voorfinanciering kunnen organisaties hun werknemers bijvoorbeeld *fair pay* bieden. Bovendien vermindert het afsluiten van de lening de huiverigheid van ondernemers en geven een groot deel van de geïnterviewde aanvragers aan dat ze meermaals een cultuurlening hebben afgesloten. Er zijn mogelijk nog andere positieve effecten die we niet hebben kunnen vinden in deze evaluatie. Mogelijke negatieve neveneffecten, zoals verdringing van andere financieringsbronnen, lijken in de praktijk beperkt. De cultuurlening wordt met name gebruikt in situaties waarin alternatieve financieringsmogelijkheden ontbreken of onvoldoende aansluiten bij de financieringsbehoefte zoals omschreven in de vorige sectie.

3 Doelmatigheid

3.1 Kosten

Conclusie

De analyse van de kosten laat zien dat de doelmatigheid van de cultuurlening toeneemt naarmate het instrument opschaalt. De kostendekkendheid stijgt en de kostenratio daalt, wat wijst op efficiënter gebruik van middelen. Daarnaast blijven de uitvoeringskosten per lening relatief hoog door de kleinschaligheid, het maatwerk en de intensieve begeleiding. Tegelijk is groei van het instrument mogelijk, maar de ambitieuze begroting voor 2026 vraagt om realistische ramingen. Anders ontstaat snel druk op OCW-middelen of de noodzaak tot scherpere selectie van aanvragen.

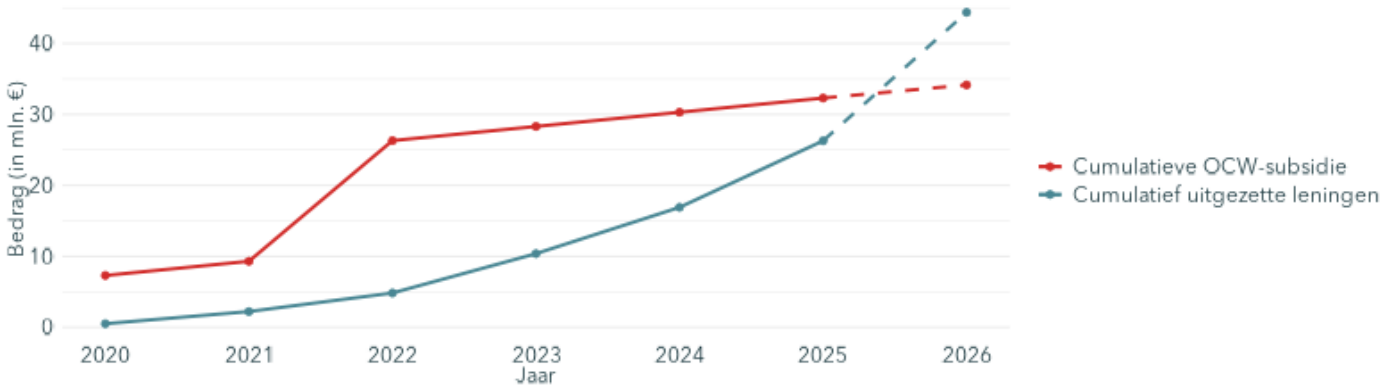
Kosten

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de kosten voor aanvragers zeer beperkt zijn. Zij ervaren het proces als vlot en tegen lage administratieve lasten. Ons beeld op basis van de documentatie van de leningen is dat er geen overbodige informatie wordt uitgevraagd. Ook de interviews beamen dit beeld. Ontvangers van de leningen geven aan dat het proces zorgvuldig en goed is ingericht. Het proces kost tijd en is intensief voor aanvragers. Ze erkennen dat dit nodig is om de kwaliteit van de beoordeling goed te houden. Een aantal van de aanvragers geeft aan dat het proces relatief vlot ging. Zij verwachten dat dit proces een stuk langer kan zijn bij andere financiers, zoals banken.

De leningen worden gefinancierd met middelen van OCW. De kosten van de lening voor OCW zijn gelijk aan de verstrekte subsidie aan C+O. In totaal was er tot eind 2025 35,6 miljoen euro beschikbaar. Dit bedrag is sinds de start van de leningen flink gegroeid. De eerste jaren is gestart met een kleiner bedrag. In 2022 is het budget voor de leningen verhoogd met 17 miljoen euro, dus daar zit een grote sprong. Sinds de start van de cultuurleningen (2015) is een bedrag van 29,3 miljoen euro aan cultuurlening uitgezet. Daarvan is ondertussen 14,4 miljoen euro weer afgelost. C+O heeft daarnaast 1,1 miljoen euro aan baten (rente en behandelkosten) ontvangen en had 4,2 miljoen euro aan uitvoeringskosten in deze periode. Per saldo betekent dit dat de regeling kosten met zich meebrengt van circa 3,1 miljoen euro, exclusief 1,1 miljoen euro aan verliezen op leningen (defaults). Dit impliceert dat de regeling niet volledig kostendekkend is en daarmee geen volledig revolverend karakter heeft.

Figuur 3.1 laat zien dat de subsidie vanuit OCW naar C+O over de jaren is toegenomen (rode lijn) net als het aantal uitgezette leningen (blauwe lijn). Wanneer het bedrag aan uitgezette leningen hoger ligt dan het subsidiebedrag, wijst dat erop dat naast subsidiegeld ook terugvloeiende middelen opnieuw zijn ingezet. Dit duidt op toenemend hergebruik van middelen binnen de regeling. Op basis van de realisaties tot en met 2025 ligt het totaal aan uitgezette leningen echter nog onder het cumulatief ontvangen subsidiebedrag. Het is aannemelijk dat dit de komende jaren verandert. In 2026 begroot C+O bijvoorbeeld 18 miljoen euro aan uitgezette leningen, terwijl de subsidie 1,85 miljoen euro bedraagt. In dat geval komt de lijn van de uitgezette leningen boven de subsidielijn te liggen. Dit wijst erop dat het hergebruik van middelen toeneemt. Dit is verklaarbaar, aangezien de gemiddelde looptijd van leningen circa vijf jaar bedraagt, waardoor grotere terugbetalingen geleidelijk op gang komen. Dit is ook zichtbaar in de jaarlijks toenemende aflossingen.

Figuur 3.1 Het bedrag aan totale uitgezette leningen is nog niet hoger dan de totale ontvangen subsidie

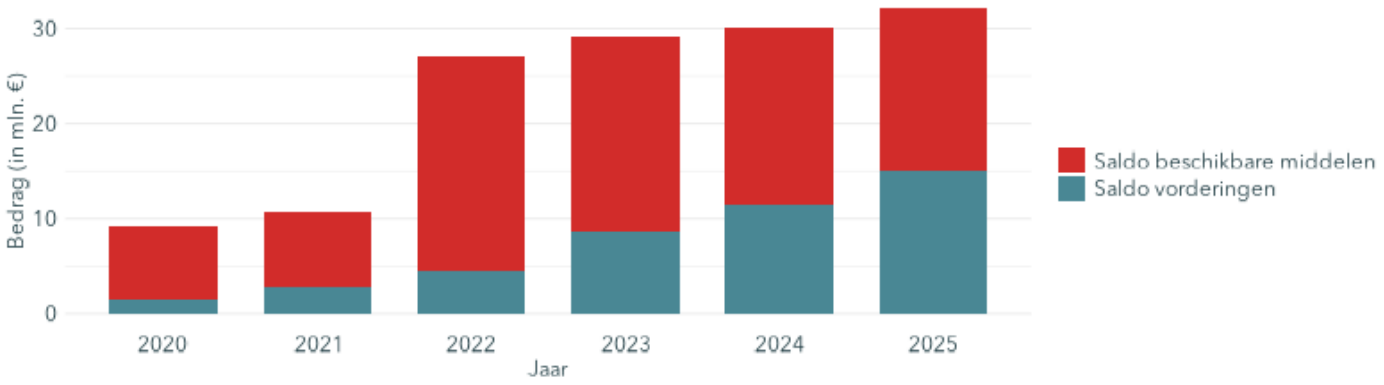


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O

In Figuur 3.2 is te zien dat een groot deel van de middelen op dit moment nog niet worden gebruikt voor cultuurleningen. Het saldo vorderingen is het saldo aan uitgezette leningen aan het eind van het jaar en het saldo beschikbare middelen is wat er nog beschikbaar is om leningen uit te zetten in de toekomst. De figuur laat zien dat er aan het eind van 2025 15 miljoen euro uitgezette middelen zijn en nog 17 miljoen euro beschikbaar voor leningen. Het totaal saldo aan vorderingen (uitstaande leningen dat wordt berekend door de nieuw uitgezette leningen min het aantal aflossingen) neemt nog elk jaar toe.

Tegelijkertijd laten de begrotingscijfers zien dat de beschikbare ruimte relatief snel kan afnemen bij een hoger uitzettingstempo. Met name de voorgenomen groei in 2026 impliceert dat een groot deel van de resterende middelen wordt benut. Als hierdoor knelpunten ontstaan, ligt een keuze voor tussen het verhogen van de beschikbare middelen of het aanscherpen van de voorwaarden voor de kredietverlening door C+O. In dat laatste geval kan de schaarste aan middelen een expliciete rol gaan spelen in de afweging tussen aanvragen, bijvoorbeeld in de keuze tussen enkele grotere leningen of een groter aantal kleinere leningen.

Figuur 3.2 De helft van het totale budget aan het eind van 2025 beschikbaar voor nieuwe leningen



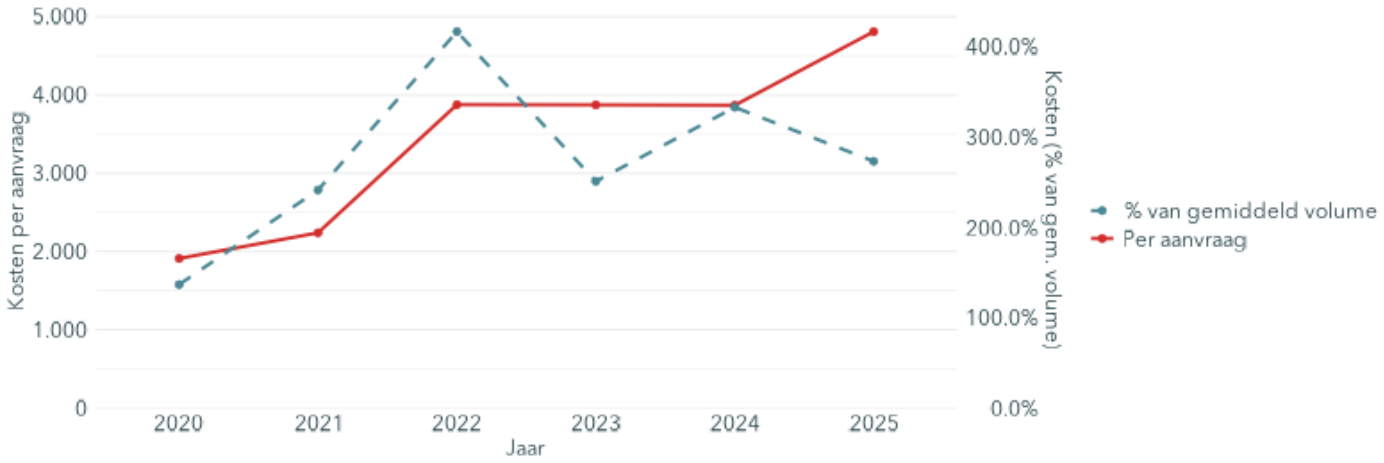
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O

Figuur 3.3 geeft inzicht in de kosten per lening, op basis van de kosten voor het begeleiden van aanvragen en het beoordelen van aanvragen, inclusief akte en uitboeken, afgezet tegen het aantal uitgezette leningen en het gemiddelde volume per lening. Uit de figuur blijkt dat de kosten per lening toenemen. Het gemiddelde volume van

de uitgezette leningen laat daarentegen een minder eenduidig beeld zien. Na een duidelijke stijging in 2022 stabiliseert dit en is sprake van een licht dalende tendens.

De combinatie van stijgende leningbedragen en schommelingen in het gemiddelde volume suggereert dat de samenstelling van de portefeuille verandert. Een groter aandeel omvangrijke leningen kan leiden tot hogere uitvoeringskosten per lening, terwijl daar tegelijkertijd een hoger financieringsbedrag per lening tegenover staat. Dit beeld is consistent met nadere analyse van de ontwikkeling van aantallen, uitstaande bedragen en gemiddelde leningomvang over de tijd, waaruit eveneens een stijging van de gemiddelde lening blijkt.

Figuur 3.3 Kosten per lening (rode lijn) nemen toe en laten geen eenduidig beeld zien voor het gemiddelde volume (blauwe lijn)



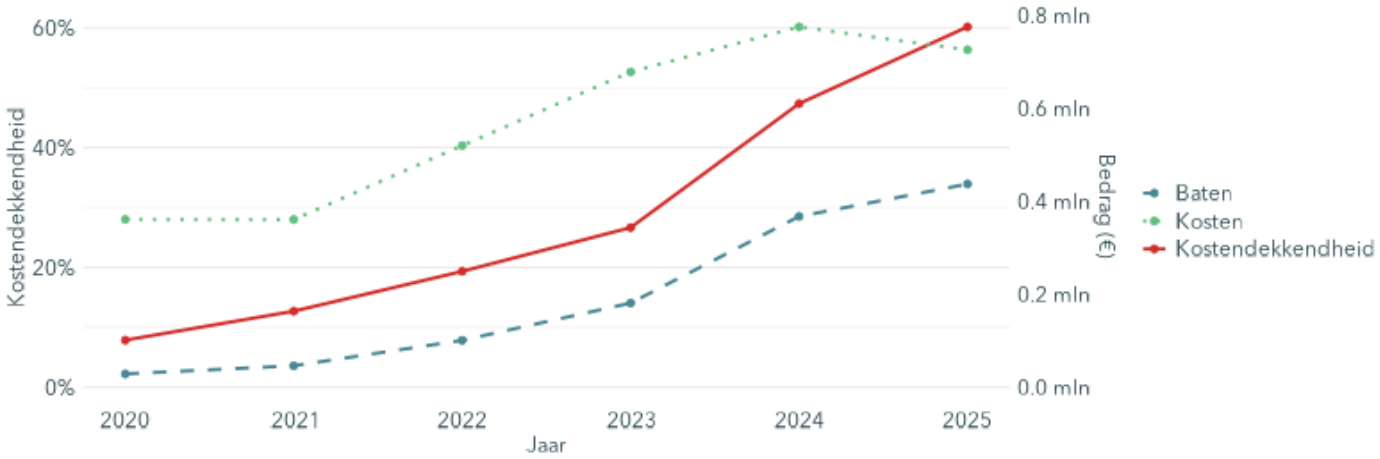
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O

Figuur 3.4 laat zien dat de kostendekkendheid (baten als percentage van de totale uitvoeringskosten) in de tijd is toegenomen. De baten bestaan voornamelijk uit rente-inkomsten en behandelkosten die leningnemers aan C+O betalen. De uitvoeringskosten omvatten zowel vaste kosten, zoals instandhouding van de faciliteit, marketing, juridische vastlegging en periodieke evaluaties, als variabele kosten die samenhangen met het aantal aanvragen (begeleiding en beoordeling) en het aantal uitstaande kredieten (beheer en bijzonder beheer). Waar de kostendekkendheid in 2020 nog net onder de 10 procent lag, is deze in recente jaren gestegen tot meer dan 60 procent.

De stijgende kostendekkendheid hangt samen met een gelijktijdige toename van zowel baten als kosten, waarbij het absolute verschil tussen beide redelijk stabiel blijft. Een verklaring is dat een deel van de uitvoeringskosten een vast karakter heeft. Hierdoor nemen de kosten minder sterk toe dan de baten wanneer het aantal en de omvang van de leningenportefeuille groeit, wat resulteert in een hogere kostendekkendheid.[3]

[3] In deze analyse wordt alleen gekeken naar de cultuurlening, een deel van de vaste kosten slaat neer op de Opstartleningen en Vermogensleningen.

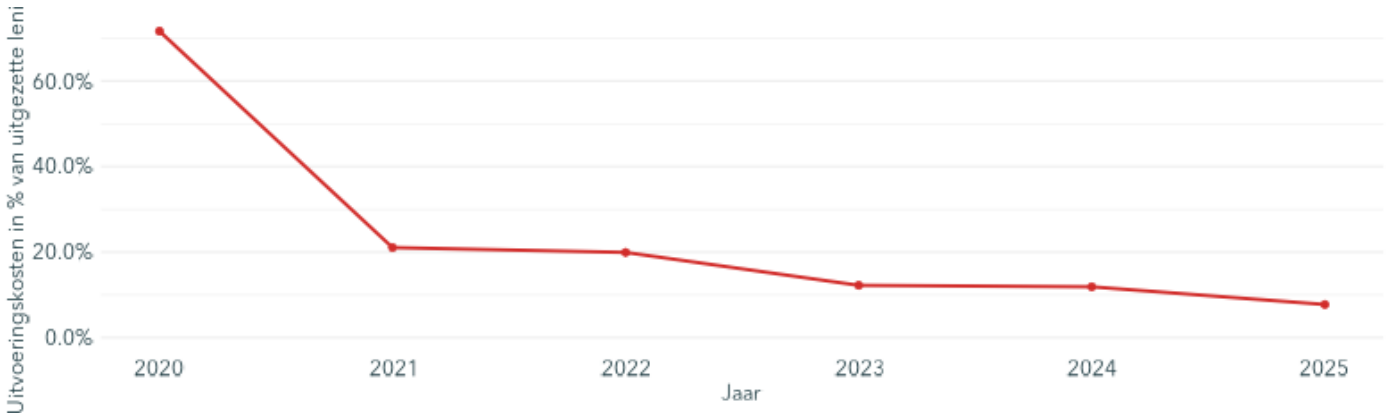
Figuur 3.4 Kostendekkendheid (percentage baten van de totale uitvoeringskosten) neemt toe over de jaren



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O.

De uitvoeringskosten van de cultuurlening liggen aanzienlijk hoger dan bij andere financieringsinstrumenten. Waar de kostenratio bij de BMKB circa 0,3% bedraagt en bij de GO circa 0,66%, ligt deze bij Qredits rond de 13,6%. Figuur 3.5 laat zien dat de cultuurlening in 2020 een kostenratio heeft van circa 70% en dat deze daalt in de tijd naar circa 8%. Deze kostenratio's zijn indicatief en niet volledig vergelijkbaar, aangezien definities van uitvoeringskosten en meetmethoden tussen instrumenten kunnen verschillen.

Figuur 3.5 De totale uitvoeringskosten van C+O als percentage van het volume uitgezette leningen nemen af



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O

De verschillen in percentages van uitvoeringskosten kunnen grotendeels worden verklaard door verschillen in schaal, type instrument en doelgroep. De BMKB en GO zijn garantieregelingen met een groot kredietvolume, waardoor uitvoeringskosten over een brede basis worden uitgesmeerd. Qredits en de cultuurlening verstrekken daarentegen directe leningen, wat gepaard gaat met hogere kosten voor beoordeling, beheer en begeleiding. Ook schaal speelt een belangrijke rol. De cultuurlening kent in de beginfase een relatief laag kredietvolume, waardoor vaste uitvoeringskosten relatief zwaar drukken op de kostenratio. Naarmate het volume toeneemt, daalt de kostenratio zichtbaar. Dit schaal-effect is ook zichtbaar in de vergelijking met andere instrumenten, waarbij grotere regelingen lagere kostenratio's kennen. Daarnaast verschillen de doelgroepen en de mate van maatwerk. De cultuurlening richt zich op relatief kleine en vaak risicovollere financieringen in de cultuursector, waarbij aanvragen

minder gestandaardiseerd zijn. Dit vraagt om meer maatwerk en intensievere beoordeling per aanvraag, wat de kosten per euro krediet verhoogt.

Een aanvullende verklaring is dat C+O naast kredietverstrekking ook een bredere advies- en begeleidingsfunctie vervult. Zo worden aanvragers ondersteund bij het ontwikkelen van plannen en het verbeteren van hun financierbaarheid. Deze activiteiten maken integraal onderdeel uit van de uitvoering, maar behoren niet tot de kernactiviteiten van garantieregelingen zoals de BMKB en GO. Hierdoor liggen de uitvoeringskosten per verstrekte euro krediet bij de cultuurlening structureel hoger.

De interviews benadrukken dat het instrument met relatief beperkte middelen investeringen mogelijk maakt in de culturele sector en daarmee doelmatig is. Aanvragers geven aan dat leningen voor hen doelmatig zijn omdat deze bijdragen aan het realiseren of versnellen van plannen die anders niet haalbaar zouden zijn. Zij benadrukken dat de bredere advies- en begeleidingsfunctie van C+O hen additioneel helpt in doelmatigheid. Een voorbeeld uit een gesprek met een aanvrager is dat C+O de ondernemer aanmoedigt om te kijken naar de mate waarop de lening die bedoeld was voor het geluidsdicht maken van een gebouw meer inkomsten kan genereren. Zo realiseerde de ondernemer niet enkel het doel van het geluidsdicht maken van het gebouw, maar ook dat het gebouw op deze manier langer open kon zijn.

Financiers bekijken doelmatigheid van de leningen vanuit het perspectief van voldoende terugbetalingscapaciteit. De doelmatigheid van cultuurleningen is volgens hen afhankelijk van de inzet van financieel haalbare projecten. Financiers wijzen er daarmee op dat de combinatie van relatief kleine leenbedragen, intensieve begeleiding en onzekerheid in inkomstenstromen de efficiëntie van het instrument kan beperken.

3.2 Risico's

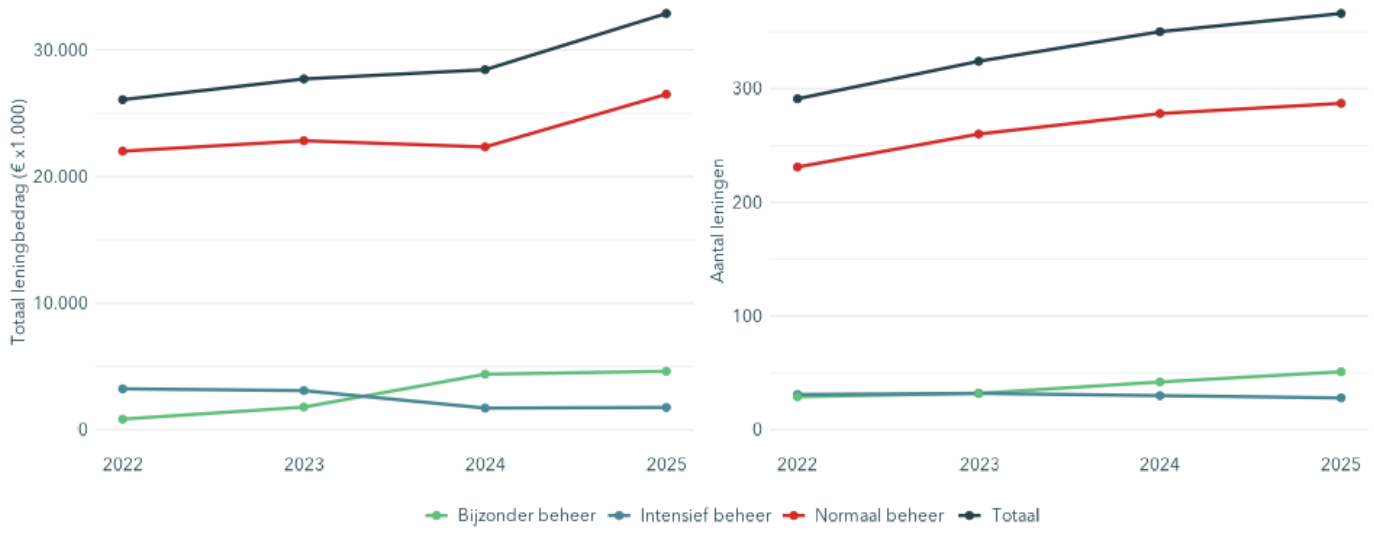
Conclusie

De risico's zijn inherent aan de sector en lastig voorspelbaar, maar blijven stabiel en beheersbaar binnen het huidige beleid van C+O. Vroegtijdige selectie van aanvragen biedt weinig aanknopingspunten voor verbetering. Het huidige proces functioneert daarom naar behoren.

Risico's

Figuur 3.6 laat zien dat het aandeel in bijzonder beheer en intensief beheer tamelijk stabiel is. Dit wijst erop dat het risiconiveau van de portefeuille structureel is en niet significant toeneemt of afneemt over de tijd. Daarmee lijkt het huidige acceptatie- en beheerbeleid effectief in het beheersen van risico's. Uit gesprekken blijkt dat de redenen waarom gebruikers in beheer komen zeer divers zijn en lastig te voorspellen. Dit hangt samen met de beperkte omvang van de bedrijven zelf en hun samenwerkingspartners. Voorbeelden van redenen zijn dat de maker te maken krijgt met uitval van werk door medische redenen of samenwerkingspartners failliet gaan. Daarnaast speelt dat er sprake is van fundamentele onzekerheid over het succes van een bedrijfsplan in de cultuursector (zie hoofdstuk 2 voor een beschouwing).

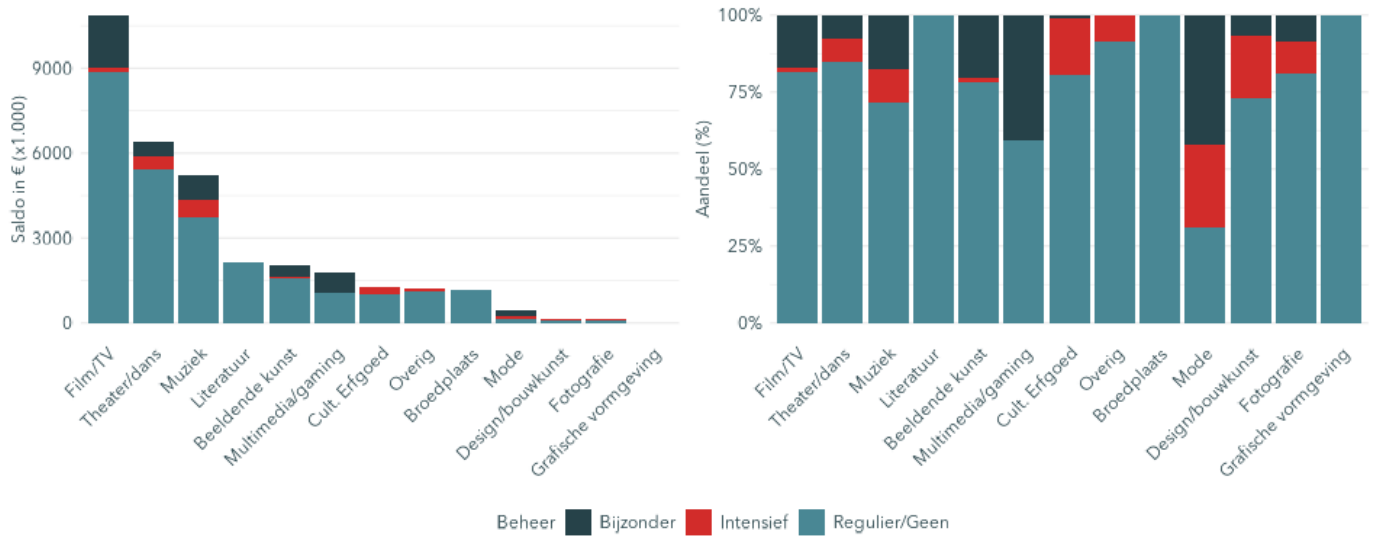
Figuur 3.6 Het aandeel bijzonder beheer en intensief beheer in de totale portefeuille is tamelijk stabiel



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille over de jaren)

Uit Figuur 3.7 komt naar voren dat er grote verschillen zitten in het aandeel beheer tussen sectoren. Film/TV springt er vooral uit bij het absolute saldo, multimedia/gaming en mode bij de aandelen in het saldo. Hier zitten procentueel de meeste leningen in bijzonder beheer. Voor mode moet worden opgemerkt dat dit mogelijk samenhangt met het relatief lage saldo in deze sector. Dit hangt er mee samen dat schaalbare vormen van culturele producten onderdeel uitmaken van een *winner-takes-most*-market (zie H2). Voor C+O vertegenwoordigt de sector daarmee een hoog risico. Om deze reden hebben zij de vereisten van de inbreng van eigen geld verhoogt voor de mode, waarmee de verliezen worden beperkt in het geval van wanbetaling. Het ontbreken van een eenduidig patroon tussen sectoren laat zien dat risico's sectorspecifiek zijn en zich niet eenvoudig laten generaliseren. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van selectiecriteria die het portefeuillerisico verlagen. Tegelijk benadrukt dit het belang van sectorspecifiek maatwerk in risicobeheer.

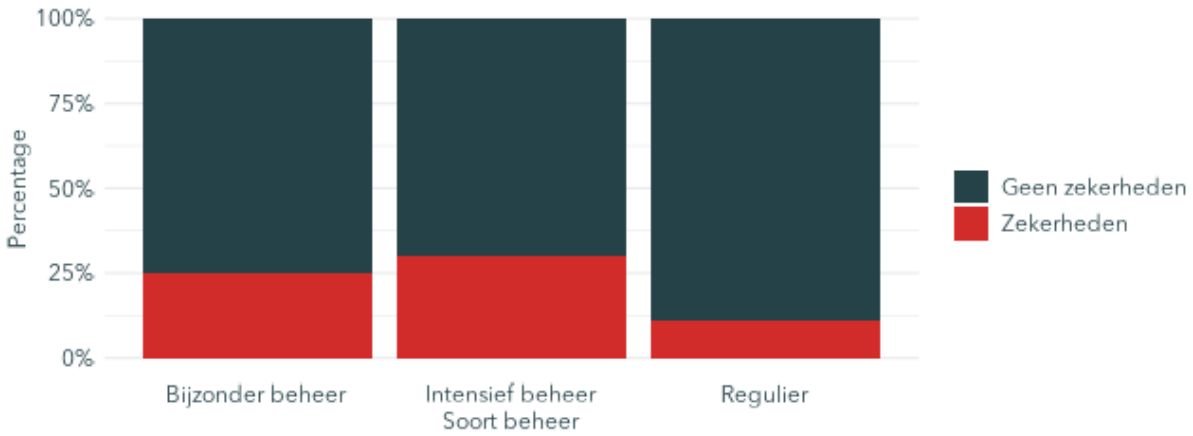
Figuur 3.7 Beheerpercentages per sector verschillen, maar bevatten geen eenduidig patroon



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Indien mogelijk, worden er altijd zekerheden gevraagd door C+O. Voorbeelden zijn het verpanden van een debiteurenvordering of het kunnen verkopen van bedrijfsactiva zoals een muziekinstrument. Zoals omschreven in de bovenstaande alinea worden er meer zekerheden gevraagd bij sectoren met een hoger risico. Het aandeel bedrijven met zekerheden in bijzonder beheer is dan ook hoger dan in regulier beheer (zie onderstaande figuur). Dit suggereert dat C+O risico's actief beperkt door bij risicovollere leningen aanvullende zekerheden te eisen. Het hogere aandeel zekerheden in bijzonder beheer wijst erop dat deze strategie zowel vooraf risicogericht werkt als achteraf wordt ingezet wanneer risico's zich voordoen.

Figuur 3.8 Het hoogste percentage leningen met zekerheden is in de groep van bijzonder beheer

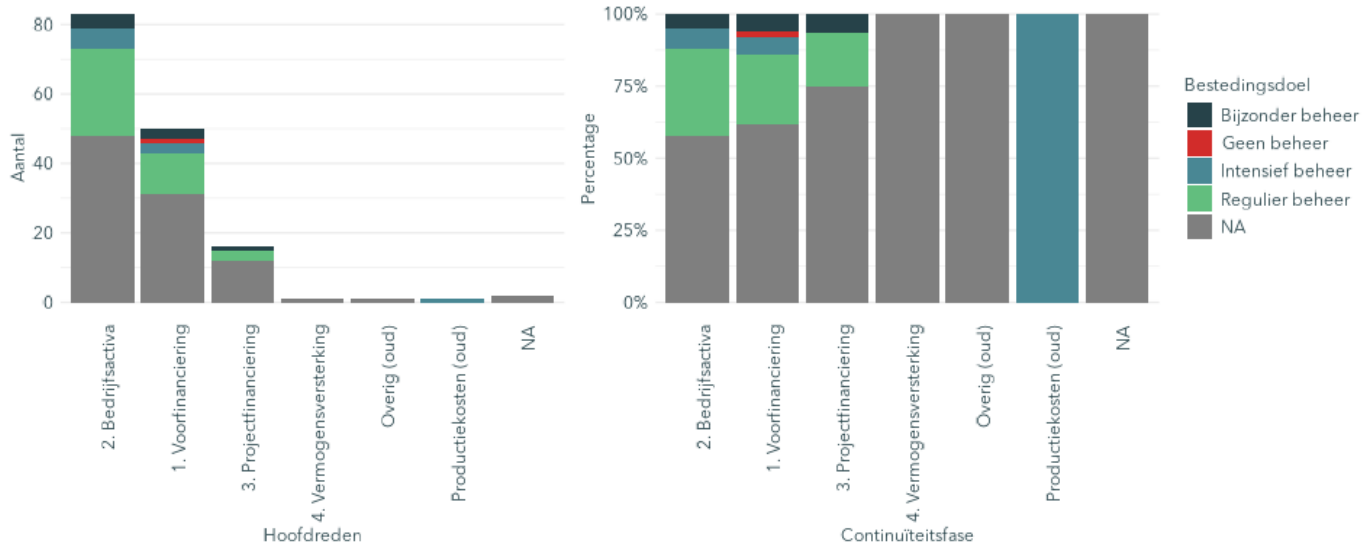


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen uitgezet vanaf 2024)

In Figuur 3.9 heeft een groot deel van de leningen in de portefeuille sinds 2024 geen geregistreerde categorie van beheer, waardoor het aandeel per beheertype minder volledig in beeld is. De aanwezigheid van een grote groep met onbekend beheertype beperkt de mogelijkheid om harde conclusies te trekken over patronen in beheer. Voor de leningen waarvoor dit wel bekend is, valt het merendeel onder regulier beheer. Daarnaast laten de gegevens

zien dat de verdeling van leningen naar hoofdreden voor financiering over de tijd relatief stabiel is en geen grote verschuivingen vertoont. Dit bevestigt het beeld dat de samenstelling van de portefeuille en de onderliggende risico's door de tijd heen weinig veranderen.

Figuur 3.9 De verschillen in percentages voor verschillende soorten beheer lijken geen patroon te hebben (NA=niet bekend)



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen uitgezet vanaf 2024)

Sinds 2022 zijn de rentepercentages van de cultuurlening verhoogd, met als doel de regeling meer kostendekkend te maken. Ondanks deze verhoging liggen de tarieven nog steeds duidelijk onder het niveau van marktconforme financiering, zoals bij alternatieve aanbieders (bijvoorbeeld 13% bij Qredits). Tegelijkertijd blijft de lening daarmee toegankelijk voor culturele ondernemers, terwijl de financiële houdbaarheid van de regeling wordt versterkt. Gezien de doelstelling om het bereik te vergroten en de regeling duurzaam vorm te geven, kan het huidige renteniveau als redelijk doelmatig worden beschouwd.

Aanvragen

De analyse van aanvragen verkent of efficiëntiewinsten mogelijk zijn aan de voorkant van het proces. Hiervoor staan de kenmerken van aanvragen bij het eerste websitecontact centraal. Als aanvragen die later worden afgewezen in dit vroege stadium herkenbaar zijn, kan selectie mogelijk eerder plaatsvinden.

De analyse laat zien dat de verschillen tussen aanvragen die wel en niet tot een lening leiden beperkt zijn en meestal niet significant. Dit komt doordat de spreiding binnen beide groepen groot is en de kenmerken van toegekende en afgewezen aanvragen sterk overlappen. Daarnaast leiden aanvragen met kenmerken die lijken op afgewezen aanvragen regelmatig alsnog tot een lening. Vroegtijdige selectie op basis van deze kenmerken sluit daardoor ook kansrijke aanvragen uit. Dit wijst op een afruil waarbij strengere selectie het aantal niet-succesvolle aanvragen kan beperken, maar tegelijkertijd de kans vergroot dat potentieel succesvolle aanvragen onterecht worden afgewezen. Aanscherping van de selectie op dit punt ligt daarom niet voor de hand.

Tabel 3.1 toont de karakteristieken van het eerste websitecontact van aanvragen die uiteindelijk worden afgewezen of stopgezet vergeleken met aanvragen die leiden tot een lening. Om verschillen in kaart te brengen, zijn variabelen

opgesteld. Een Large Language Model categoriseert de geanonimiseerde aanvragen op deze variabelen. Het model deelt de tekst op een consistente wijze in op basis van vooraf vastgestelde criteria.

De analyse omvat alleen websiteaanvragen die te koppelen zijn aan een vervolg. De lengte van de aanvraag en de uitwerking van het plan liggen hoger bij aanvragers die een lening afsluiten dan bij afgewezen aanvragers. Dit verschil is voor de lengte van de aanvraag statistisch significant (p = 0,04), terwijl het verschil in de uitwerking van het plan net niet significant is (p = 0,06). Het aandeel aanvragen waarin het bedrag staat vermeld, verschilt niet veel. Net als het aandeel aanvragen met financiële informatie. Aanvragers die een lening afsluiten, lijken wel vaker bekend te zijn met de cultuurlening. Dit kan komen doordat mensen eerder al een lening hebben afgesloten of anderen hierover hebben gehoord.

Tabel 3.1 Aanvragen die leiden tot een lening bevatten mogelijk bij het eerste contact meer inhoud

Variabele	Lening (n = 154)	Afgewezen (n = 51)	p-waarde[4]
Lengte aanvraag [1-4]	2,39	1,97	0,04
Uitwerking plan [1-3]	1,99	1,69	0,06
Bedrag genoemd [0/1]	0,77	0,80	0,70
Financiële info [0/1]	0,52	0,40	0,38
Bekend met cultuurlening [0/1]	0,39	0,23	0,07

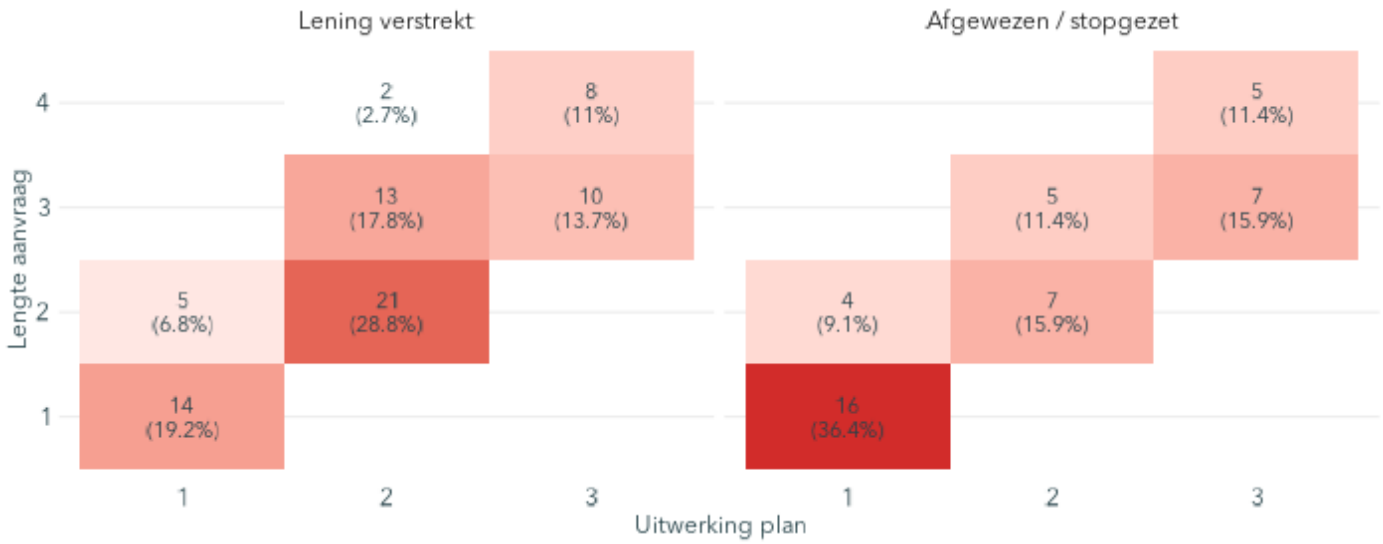
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (aanvragen website)

De categorisering van aanvragen laat zien dat beter uitgewerkte en langere aanvragen vaker leiden tot een lening. Tegelijkertijd is deze samenhang niet sterk genoeg om als betrouwbaar selectiemechanisme in een vroeg stadium te dienen, doordat de overlap tussen beide groepen groot blijft. Figuur 3.10 toont in een heatmap de absolute en relatieve aantallen leningen per combinatie van categorieën. Een heatmap is een visuele weergave waarin aantallen of percentages worden weergegeven met kleurintensiteit: donkere kleuren duiden op hogere aantallen of aandelen, terwijl lichtere kleuren lagere waarden aangeven. Hierdoor wordt zichtbaar welke combinaties van kenmerken vaker voorkomen. De variabelen 'lengte aanvraag' en 'uitwerking plan' beschrijven de inhoud van de aanvraag. De lengte van de aanvraag loopt van 1 (zeer kort) tot 4 (uitgebreid). De uitwerking van het plan loopt van 1 (globaal of summier) tot 3 (duidelijk en inhoudelijk uitgewerkt). De lengte geeft de hoeveelheid informatie weer. De uitwerking geeft de kwaliteit en concreetheid van het plan weer. Langere aanvragen zijn gemiddeld beter uitgewerkt, maar dit is geen een-op-eenrelatie.

Vooral de groep met een korte aanvraag en beperkte planuitwerking is groot bij afgewezen of stopgezette aanvragen. Deze groep komt ook voor bij toegekende leningen, maar minder vaak. Het aandeel bedraagt 19,2 procent van de toegekende leningen en blijft dus substantieel. Dit bemoeilijkt gerichte beleidssturing. Bijna één op de vijf toegekende leningen komt uit een groep die op basis van de eerste aanvraag relatief zwak is. Duidelijke afkappunten om aanvragen op deze kenmerken te scheiden in kansrijk en niet-kansrijk ontbreken. De aanwezigheid van deze groep bij toegekende leningen laat ook zien dat aanvragen tijdens het proces kunnen verbeteren, mede door begeleiding vanuit C+O.

[4] De p-waarde geeft aan in hoeverre het gevonden verschil berust op toeval. Een p-waarde onder de 0,05 wordt doorgaans geïnterpreteerd als statistisch significant, wat betekent dat het verschil waarschijnlijk niet op toeval berust. In dit geval is alleen het verschil in lengte van de aanvraag statistisch significant, terwijl de overige verschillen met minder zekerheid van toeval kunnen worden onderscheiden.

Figuur 3.10 De aanvragen die leiden tot een lening zijn vaak langer en bevatten een beter uitgewerkt plan



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (aanvragen website)

4 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De cultuurlening is doeltreffend en doelmatig. Tabel 4.1 toont de beoordeling van doeltreffendheid van het instrument. In het kort biedt de cultuurlening financiering aan cultuurorganisaties met weinig andere leenmogelijkheden. De lening draagt bij aan het realiseren van meer cultuurprojecten en via begeleiding tot meer zakelijke kennis. Op termijn zorgt dit voor een groter verdienvermogen van culturele ondernemers en een sneller, meer en ander cultuuraanbod.

De cultuurlening lijkt een doelmatig instrument binnen het financieringslandschap van de culturele sector. Voor doelmatigheid is gekeken naar de kosten en de risico's. De cultuurlening is redelijk kostendekkend en het proces van risicobeheersing van de leningen functioneert naar behoren. We zien hierin geen verbeteringsmogelijkheden in de conversie en in het risicomanagement. De verhouding tussen bereikte effecten en maatschappelijke kosten is erg positief.

De onderstaande paragrafen gaan verder in op de conclusies aan de hand van de beleidstheorie zoals in Figuur 1.1.

Tabel 4.1 Cultuurlening in combinatie met de begeleiding is een doeltreffend financieringsinstrument

Effecten in de beleidstheorie	Oordeel doeltreffendheid	Bewijs
Eerste orde effecten		
Meer financiële kennis en zakelijke vaardigheden	Positief door de sectorspecifieke begeleiding van C+O. De begeleiding helpt ondernemers bij het aanscherpen van plannen, het verbeteren van de financiële onderbouwing en het vergroten van inzicht in kasstromen.	Enquête en interviews met ontvangers van een lening
Lening met gunstige rente en voorwaarden	Positief door de gunstige financieringsvoorwaarden ten opzichte van reguliere marktfinanciering. Hieronder vallen de relatief lage rente en de mogelijkheid tot kleine leenbedragen.	Enquête onder ontvangers van een lening, interviews met ontvangers, financiers en andere belanghebbenden, en documentenanalyse van de leningenportefeuille.
Tweede orde effecten		
Groter verdienvermogen en meer financiële kracht	Positief. De combinatie van financiering en begeleiding draagt bij aan meer inzicht in kasstromen, betere financiële onderbouwing, versterking van ondernemerschap en meer vertrouwen in de continuïteit van de organisatie.	Enquête en interviews met ontvangers van leningen
Sneller, meer en ander cultuuraanbod	Positief. Zonder cultuurleningen zouden investeringen en projecten in de culturele sector vaak niet, later of in beperktere vorm plaatsvinden. De lening maakt bovendien ruimte voor investeringen, voorfinanciering en mogelijk meer risicovolle of innovatieve projecten. Ook zijn de ontvangers voor een groot deel kleine ondernemingen, verspreid over verschillende subsectoren, wat bijdraagt aan een divers cultuuraanbod.	Enquête en interviews met ontvangers van leningen; interviews met financiers en andere belanghebbenden; analyse van de leningenportefeuille

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van documentenanalyse, enquête en interviews.

Beleid

Het ministerie van OCW financiert de cultuurlening met een projectsubsidie. Het bedrag aan uitstaande leningen is met dezelfde trend toegenomen als de toename in subsidie. Er is door de subsidie nog financiële ruimte om nieuwe leningen uit te zetten. De ambitie is dat deze ruimte op korte termijn wordt benut door nieuwe leningen uit te zetten. We concluderen dat de verandering in het volume aan leningen voldoende voorzienbaar is om de projectsubsidie daarop aan te passen. De systematiek van een projectsubsidie is een doelmatige manier om de cultuurlening te bekostigen.

Activiteiten

Gebruikers van de cultuurlening ervaren het aanvraagproces als toegankelijk, snel en tegen lage administratieve lasten. Gebruikers zijn tevreden over de ontvangen begeleiding. We zien geen aanleiding om het aanvraagproces aan te passen.

De cultuurlening is niet volledig kostendekkend omdat kosten hoger zijn dan de inkomsten. Tegelijkertijd is de kostendekkendheid de afgelopen jaren toegenomen door schaalvoordelen en een groei van de portefeuille, waardoor de baten sneller zijn gestegen dan de kosten. De inkomsten zijn rentebaten en behandelkosten die gebruikers betalen. De kosten zijn variabele kosten per aanvraag en in het geval van bijzonder beheer en vaste kosten voor onder meer instandhouding van de faciliteit en marketing. We zien weinig ruimte om de begeleidingskosten te verlagen wegens het benodigde maatwerk bij de beperkte leenbedragen. Bovendien zijn deze begeleidingskosten geen administratieve lasten, maar een investering met als doel de financiële kennis en zakelijke vaardigheden te vergroten. We zien ook geen aanleiding om de rentepercentages te verhogen omdat de lage rente bijdraagt aan het bereik van de cultuurlening.

Het risicomanagement is doelmatig. Het aandeel bijzonder beheer is relatief laag. De redenen dat gebruikers in bijzonder beheer komen zijn divers en vooraf niet goed te voorspellen. Het begeleidingsproces draagt bij aan het vroegtijdig signaleren van risico's. We zien ook geen aanvullende handelingsperspectieven voor C+O om de conversie van aanvraag naar cultuurlening te vergroten of om een aanvraag in een eerder stadium te beëindigen om risico's te beperken. Deze conclusie volgt uit een statistische analyse van de informatie die potentiële gebruikers in het eerste stadium van het proces aanleveren, onder meer over het plan en financiële gegevens. We hebben in deze analyse namelijk geen kenmerken kunnen ontdekken met voorspellende waarde voor de kans dat een aanvraag een lening wordt. Aanvragen met kenmerken die lijken op later afgewezen aanvragen blijken namelijk regelmatig alsnog financierbaar.

Effecten en impact

De cultuurlening bereikt de beoogde doelgroep; dit is een voorwaarde voor het behalen van de beoogde effecten. De doelgroep is cultuurondernemingen die beschikken over genoeg inkomsten om een lening terug te betalen, maar beperkt of geen toegang hebben tot leningen bij andere financiers zoals banken. De onderscheidende kenmerken van de cultuurlening zijn de lage rente, beperkte leenbedragen, de sectorkennis van C+O en de begeleiding in het leenproces. Zo is de cultuurlening additioneel ten opzichte van andere vormen van financiering en bekostiging.

Gebruikers geven aan dat plannen dankzij de cultuurlening vaker en sneller doorgang vinden. Ook draagt de begeleiding volgens gebruikers bij aan een betere financiële onderbouwing en meer zakelijke kennis. Het gevolg van plannen doorzetten en meer zakelijke kennis is dat een groter verdienvermogen en meer financiële veerkracht van cultuurondernemingen. Tot slot wijzen de bevindingen erop dat ook additionele effecten optreden, zoals het mogelijk maken van fair pay en het verlagen van de drempel om externe financiering aan te trekken.

Aanbevelingen

Uit de conclusies volgt dat de cultuurlening als financieringsinstrument doeltreffend en doelmatig is. Het instrument behaalt de eerste en tweede orde effecten volgens de beleidstheorie en draagt daarmee waarschijnlijk bij aan de impact die OCW beoogt. De belangrijkste opgave ligt in het vergroten van het bereik van de cultuurlening, waardoor de doeltreffendheid toeneemt omdat meer ondernemers en organisaties worden bereikt en de doelmatigheid toeneemt vanwege schaalvoordelen. Schaalvergroting is daarmee het belangrijkste mechanisme om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de cultuurlening te verhogen. Meer leningen draagt namelijk bij aan een groter cultuuraanbod en meer zakelijke kennis. De doelmatigheid neemt ook toe omdat de vaste kosten niet evenredig toenemen met de omvang van het leenvolume. We zien geen aanbevelingen om het aanvraag- en begeleidingsproces, de rente en het risicomanagement aan te passen.

Schaalvergroting vraagt om een groter bereik van de cultuurlening. Denkrichtingen om het bereik te vergroten:

- **De relatie tussen subsidievoorwaarden en ondernemerschap:** subsidievoorwaarden zoals beperkingen rondom het aanhouden van eigen vermogen werken belemmerend voor ondernemerschap. Ook verdringen subsidies als bekostigingsvorm ten dele leningen; er zijn bijvoorbeeld geen eisen aan subsidieverstrekking dat een lening bewezen geen optie is als bekostigingsvorm. Er is meer onderzoek nodig om vast te stellen of en hoe subsidievoorwaarden aangepast kunnen worden om ondernemerschap te vergroten.
- **Onderwijs om de zakelijke vaardigheden te vergroten:** er komen cultuurorganisaties niet in aanmerking voor leningen omdat ze onvoldoende zakelijk opereren. Volgens gesprekspartners hangt dit hoofdzakelijk samen met een beperkte hoeveelheid zakelijke vaardigheden. Opties om deze vaardigheden verder te versterken zijn om ondernemerschap in grotere mate onderdeel te maken van cultuuropleidingen en ondersteuning bij deze vaardigheden te bieden aan ondernemers dat niet is gebonden aan het gebruik van een lening.
- **Bekendheid van de cultuurlening en lenen vergroten:** er heerst een cultuur van terughoudendheid rondom lenen en de cultuurlening is beperkt bekend bij cultuurorganisaties. Mogelijke acties zijn gerichte communicatie richting regio's en subsectoren waar het gebruik achterblijft, samenwerking met regionale cultuurfondsen, overheden en subsidieadviseurs en inzet van doorverwijzers en ambassadeurs.

Referenties

Abbing, H. (2002). Why Are Artists Poor? The Exceptional Economy of the Arts. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Baumol, W. J., & Bowen, W. G. (1966). Performing Arts: The Economic Dilemma. New York: Twentieth Century Fund.

Bourdieu, P. (1984). Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Caves, R. E. (2000). Creative Industries: Contracts Between Art and Commerce. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. V. Henderson & J.-F. Thisse (Eds.), Handbook of Regional and Urban Economics (Vol. 4, pp. 2063–2117). Amsterdam: Elsevier.

Financieringsmonitor 2025. (2025). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Frey, B. S. (2003). Arts & Economics: Analysis & Cultural Policy (2nd ed.). Berlin: Springer.

Heilbrun, J., & Gray, C. M. (2001). The Economics of Art and Culture (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Monitor Creatieve Industrie 2023: De staat van de creatieve industrie in Nederland. (2023). Hogeschool van Amsterdam & CLICKNL.

Rosen, S. (1981). The Economics of Superstars. The American Economic Review, 71(5), 845–858.

Throsby, D. (2001). Economics and Culture. Cambridge: Cambridge University Press.

Bijlage A Uitvoering methoden

Enquête

De enquête is uitgezet onder 243 leningnemers, waarvan 52 respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Dit komt neer op een responspercentage van circa 21 procent. De vragenlijst is opgesteld door SEO Economisch Onderzoek en C+O, en in meerdere iteraties aangescherpt om deze goed aan te laten sluiten bij de doelgroep. Daarbij is gestreefd naar een heldere en toegankelijke vragenlijst die tegelijkertijd voldoende diepgang biedt om relevante informatie te verzamelen. De conceptvragenlijst is daarnaast afgestemd met de opdrachtgever.

Statistiek

Voor de kwantitatieve analyse is gebruikgemaakt van diverse datasets die door C+O zijn aangeleverd. Het betreft onder meer data over websiteaanvragen, uitval van leningaanvragen en de samenstelling van de portefeuille. De analyse richt zich op de periode vanaf 2024, aangezien vanaf dat moment gegevens over websiteaanvragen beschikbaar zijn. De verschillende datasets waren niet in alle gevallen direct aan elkaar te koppelen. Na opschoning en bewerking is het echter gelukt om voor 205 websiteaanvragen een koppeling te maken met de overige gegevens. Voor analyses waarvoor geen koppeling tussen datasets vereist was, is gebruikgemaakt van de volledige, afzonderlijke datasets. Daarnaast heeft C+O jaarrekeningen van leningnemers aangeleverd, evenals aanvullende data over de samenstelling van de portefeuille in 2025. Deze gegevens zijn gebruikt om kengetallen te construeren en de financiële positie en ontwikkeling van de portefeuille in beeld te brengen.

Interviews

Voor het onderzoek zijn meer dan 20 personen gesproken in 18 interviews. De typen gesprekspartners zijn de volgende:

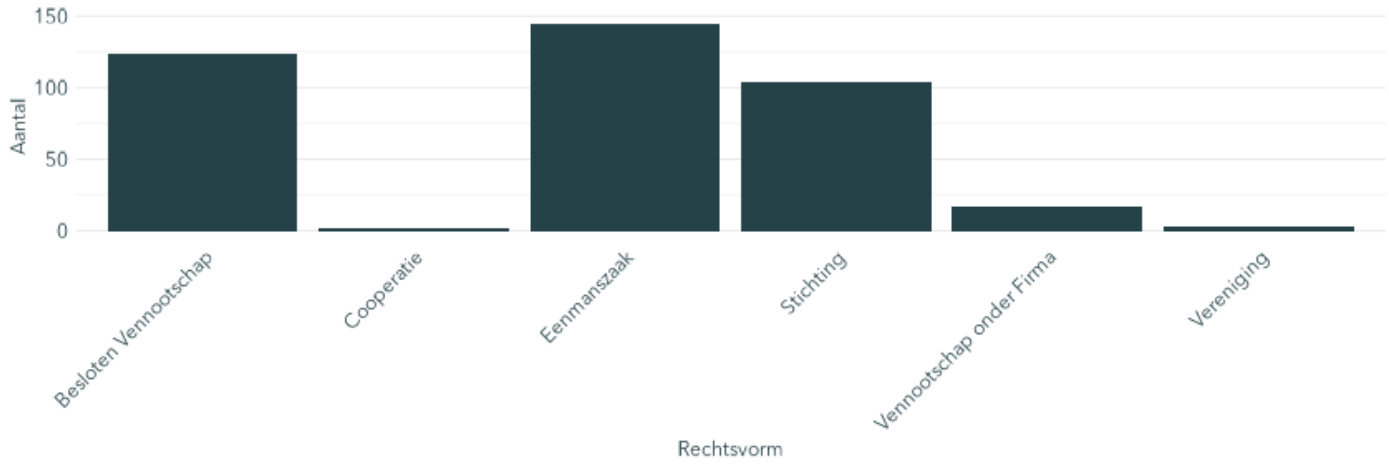
- OCW beleidsmedewerkers;
- C+O medewerkers;
- Regionale samenwerkingspartners
- Ontvangers van leningen
- Brancheorganisaties
- Culturele financiers en commerciële financiers binnen het financieringslandschap

Bijlage B Aanvullende resultaten

Rechtsvorm leningen

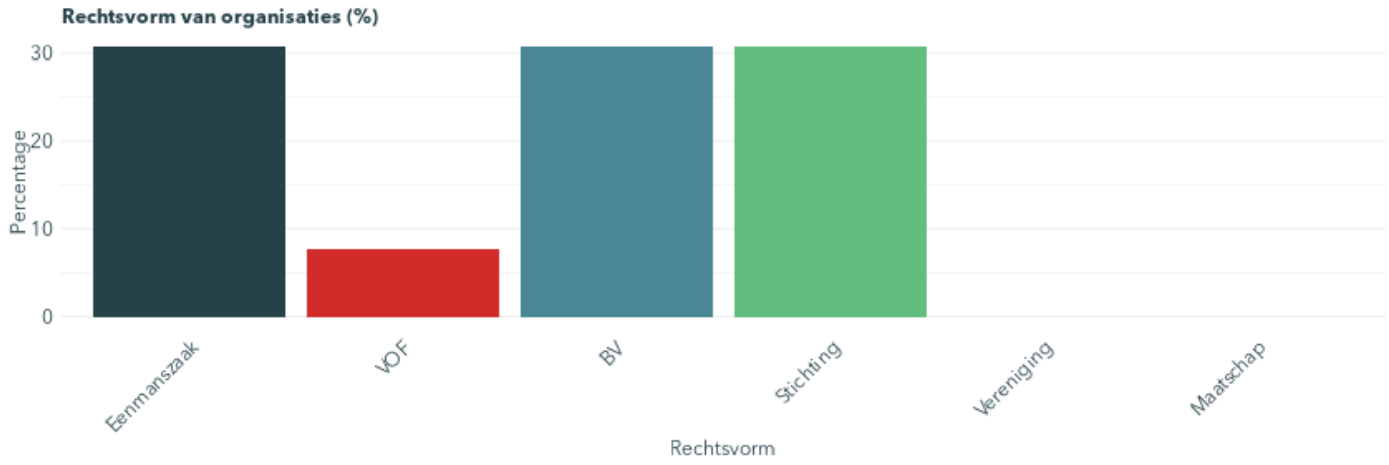
- Het grootste deel van de leningen is verleend aan Eenmanszaken, Bv's en Stichtingen. Daarna is nog een kleine groep Vof's en sporadisch een vereniging of coöperatie.

Figuur B.1 Rechtsvorm (portefeuille 2025)



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Figuur B.2 Rechtsvorm (enquête)

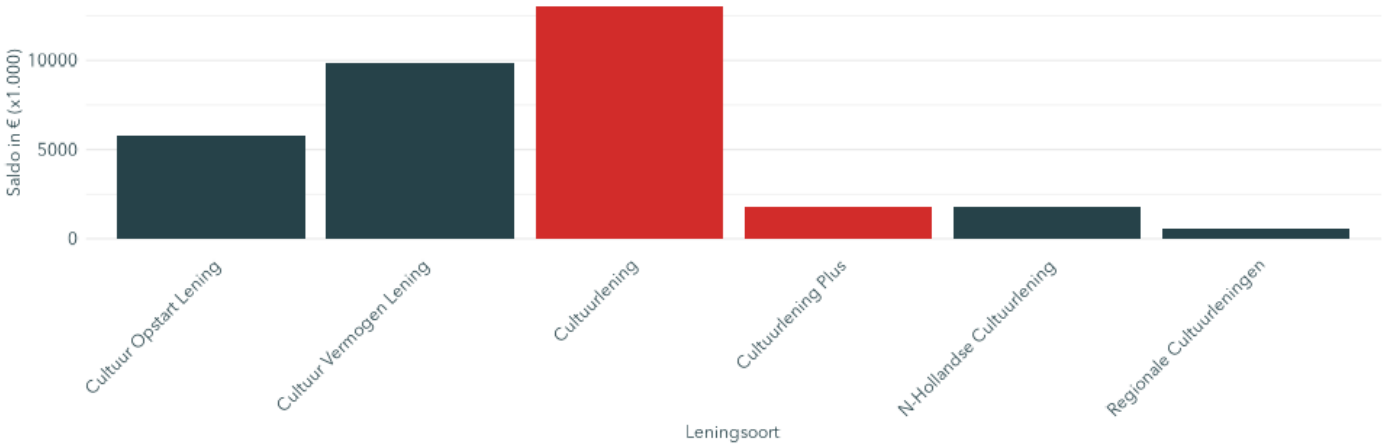


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Kenmerken leningen

- 40% van het totaal saldo leningen naar Cultuurlening
- 5% van het totaal saldo leningen naar Cultuurlening Plus (sinds 2024 opgegaan in de Cultuurlening)
- De Cultuurlening Plus is met hogere bedragen, dus wordt wel echt een stuk minder gebruik van gemaakt (aangezien het saldo veel lager is).
- Cultuurlening (Plus) is een heel belangrijk deel van de activiteiten/onderneming van C+O.

Figuur B.3 Saldo leningen

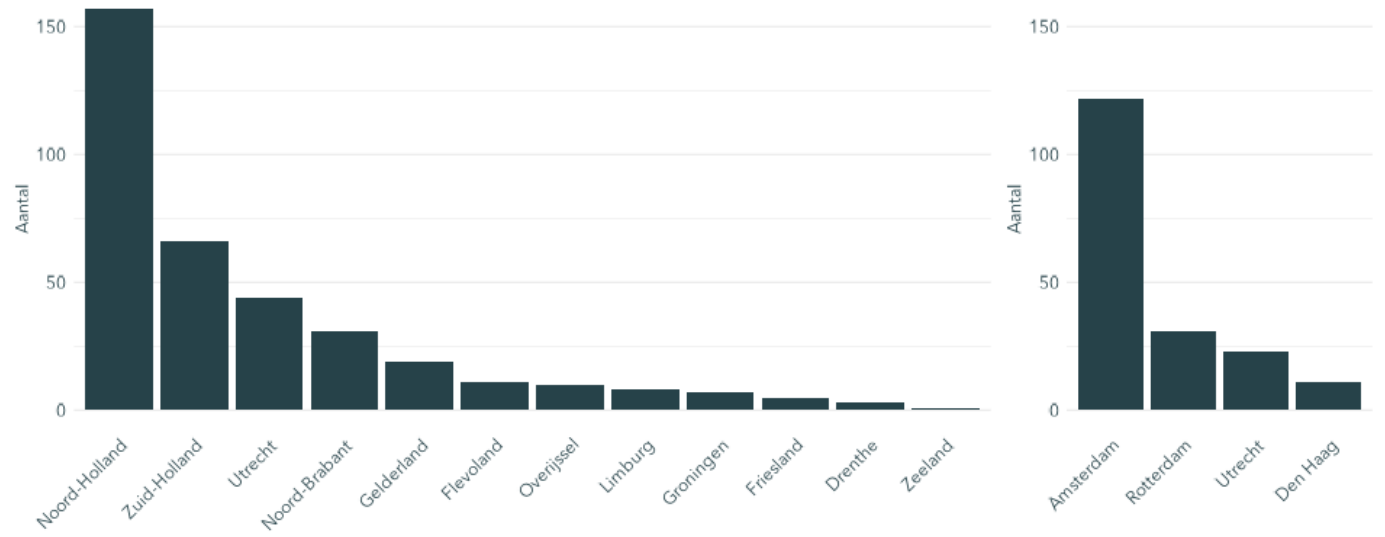


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Regio

- De meeste leningen worden afgenomen in de Randstad met Amsterdam als grote uitschieter.

Figuur B.4 Regio leningen

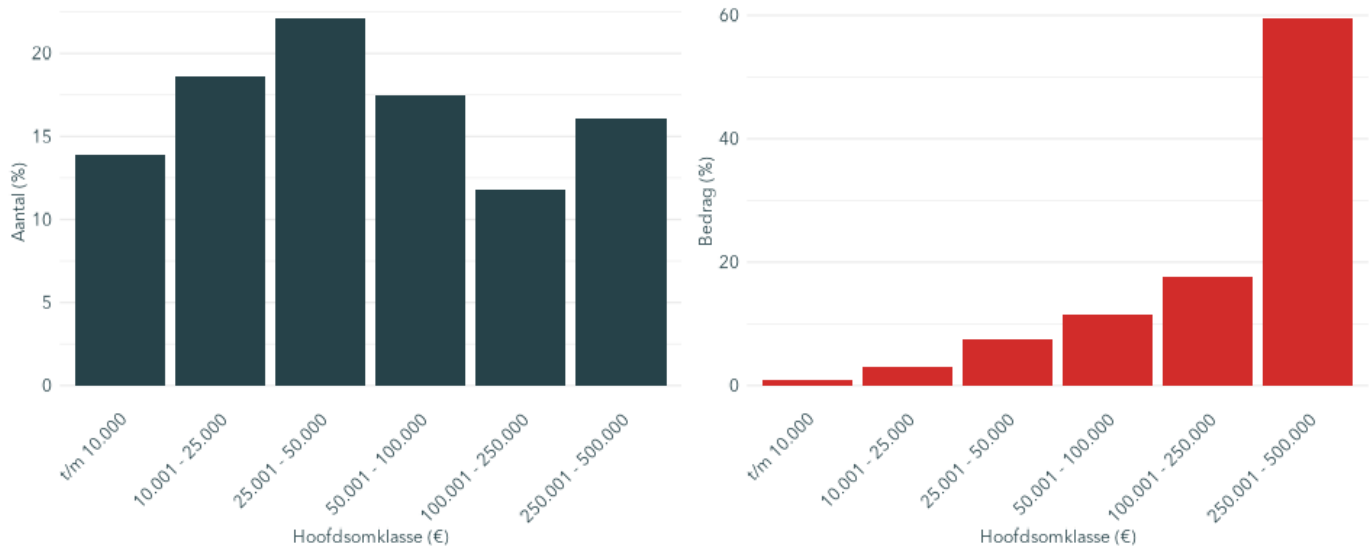


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Hoofdsom

- Het aantal leningen per hoofdsomklasse vertoont geen duidelijk patroon.
- Het volume van de hoogste hoofdsomklasse is het grootste deel van de portefeuille, dit wordt verklaard door de redelijk gelijke getallen in combinatie met de hogere hoofdsommen.

Figuur B.5 Hoofdsom naar aantallen en saldo

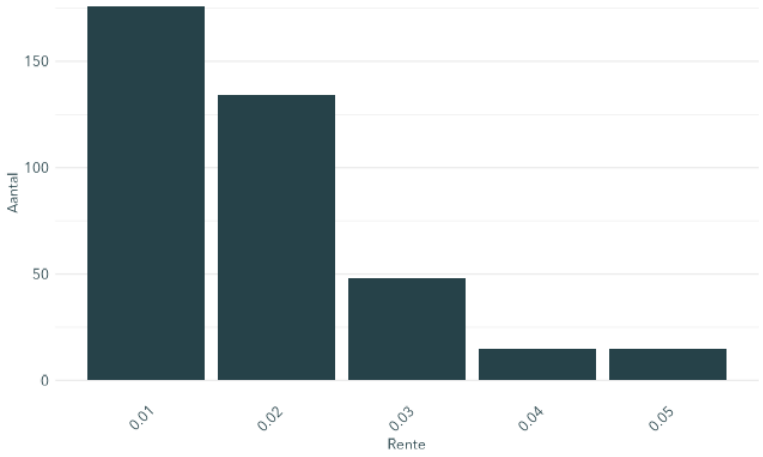


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Rentepercentage

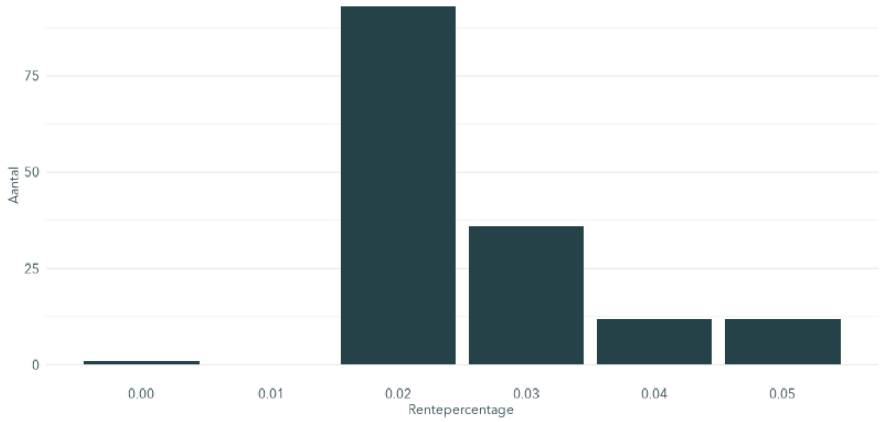
- De meeste leningen hebben een rentepercentage van 1% en 2% in de portefeuille.
- De laatste jaren (vanaf 2022) zijn er vooral leningen afgegeven die een hogere rente hebben.

Figuur B.6 Rentepercentages portefeuille 2025



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Figuur B.7 Rentepercentages leningen afgegeven vanaf 2024

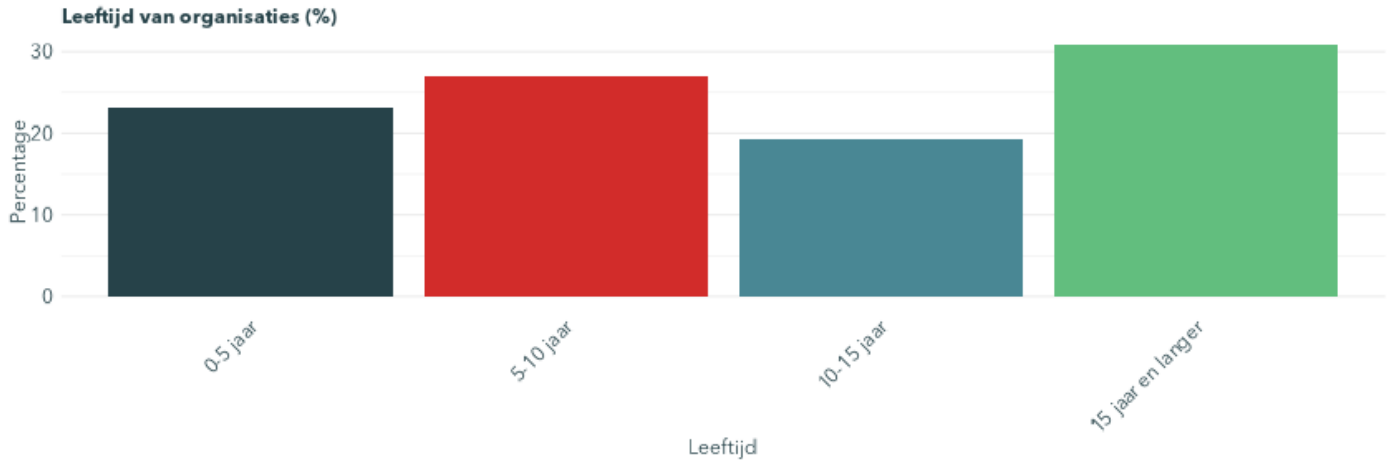


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen uitgezet vanaf 2024)

Bedrijfsleeftijd ontvangers

- Het aantal jonge en oude bedrijven is goed verdeeld.

Figuur B.8 Leeftijd

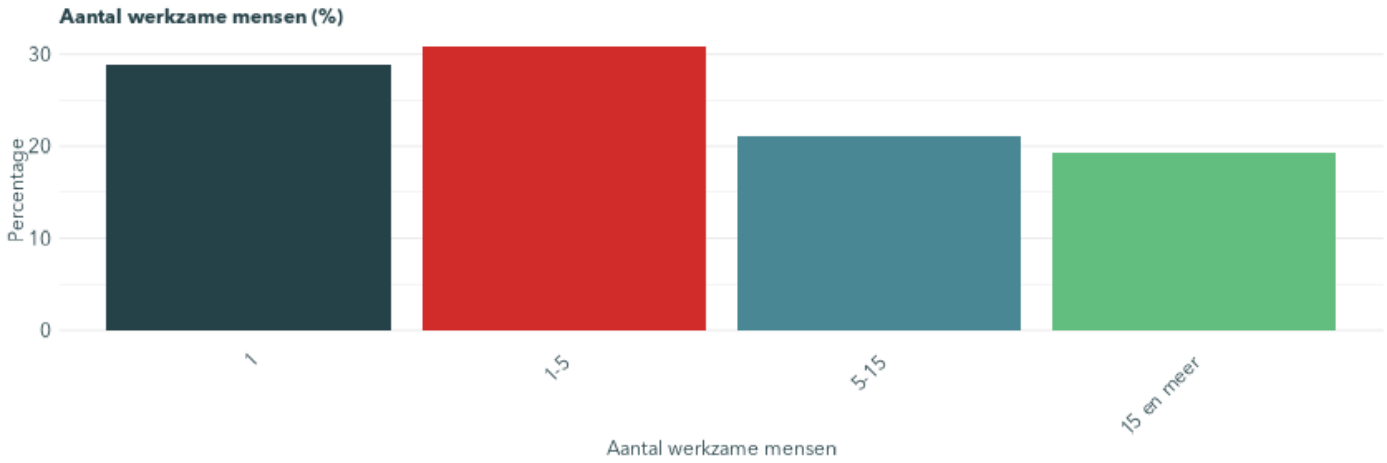


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Bedrijfsomvang ontvangers

- Vooral kleine bedrijven hebben een lening. Deze bedrijven zijn te klein om op een andere manier financiering te krijgen

Figuur B.9 Bedrijfsomvang

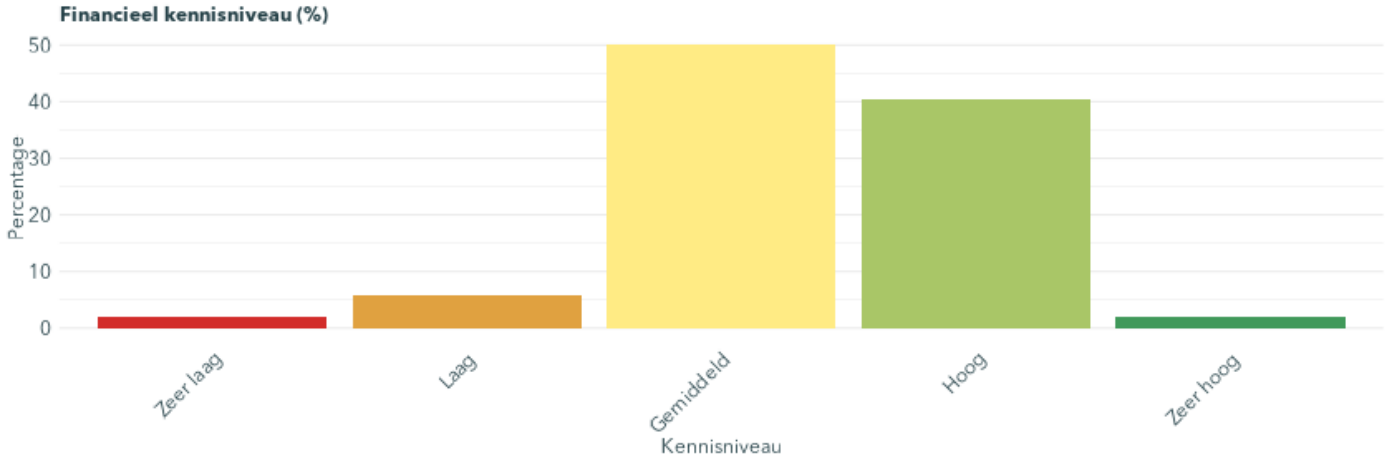


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Financieel kennisniveau

- De meeste ontvangers van een lening schatten hun financiële kennisniveau gemiddeld/hoog in.

Figuur B.10 Financieel kennisniveau

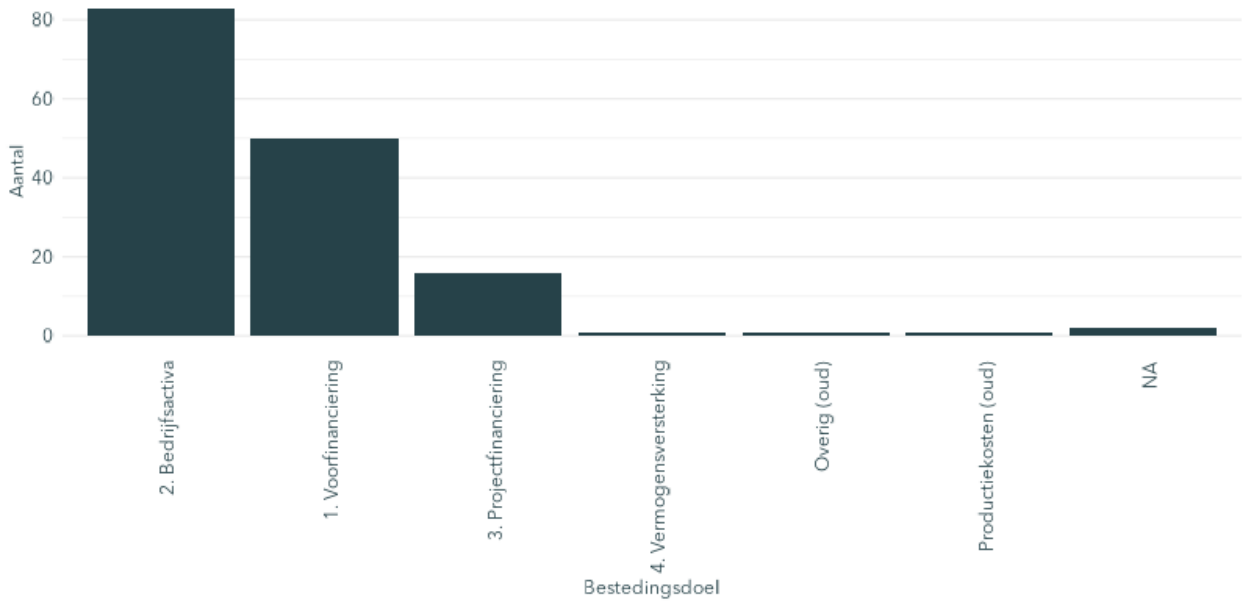


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. enquête (n = 52)

Bestedingsdoel

- Meeste is bedrijfsactiva en voorfinanciering voor het bedrijf
- Voorfinanciering loopt tijdelijk, bijvoorbeeld omdat geld pas later beschikbaar is.

Figuur B.11 Bestedingsdoel

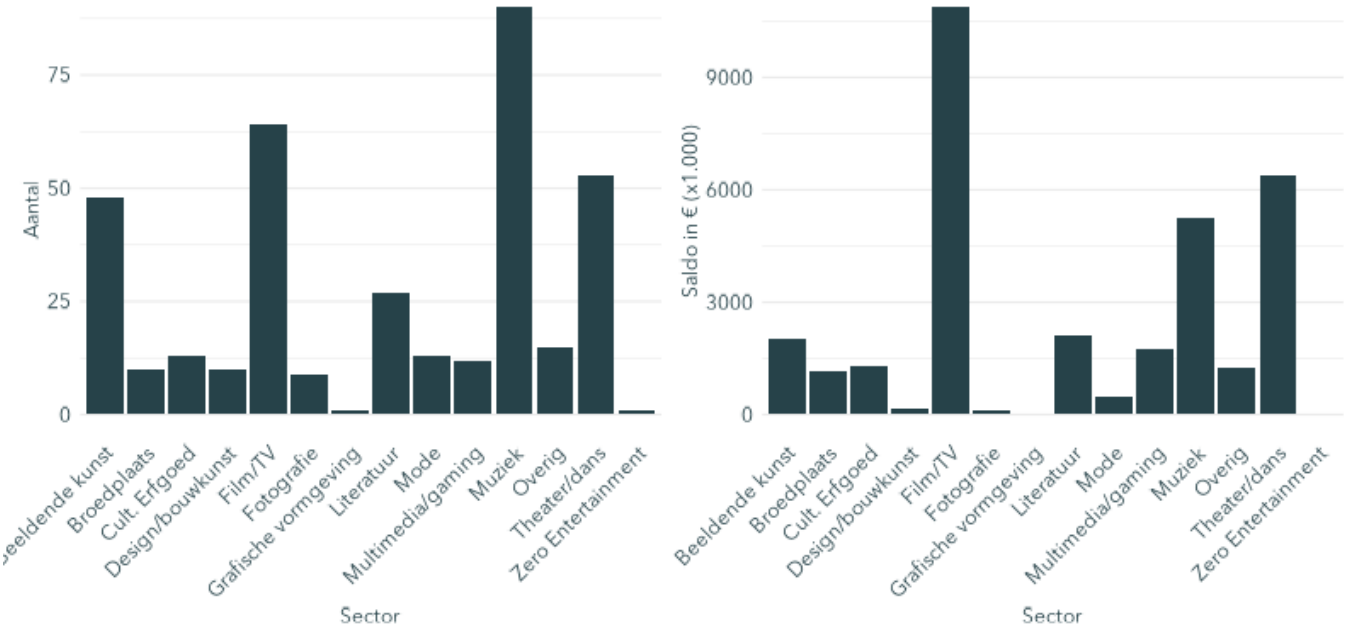


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen uitgezet vanaf 2024)

Sector

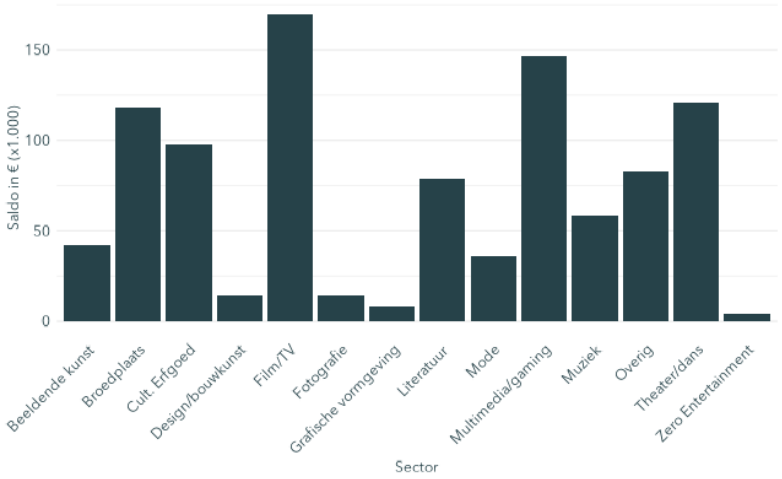
- Muziek heeft het hoogste aantal leningen, maar dit is niet gelijk terug te zien in het saldo.
- De gemiddelde hoogte van de leningen verschilt per sector.
- Film/tv, theater/dans zijn voorbeelden van sectoren met een hoog aantal leningen en een hoog gemiddeld saldo

Figuur B.12 Aantal en saldo leningen per sector



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Figuur B.13 Gemiddelde saldo per sector

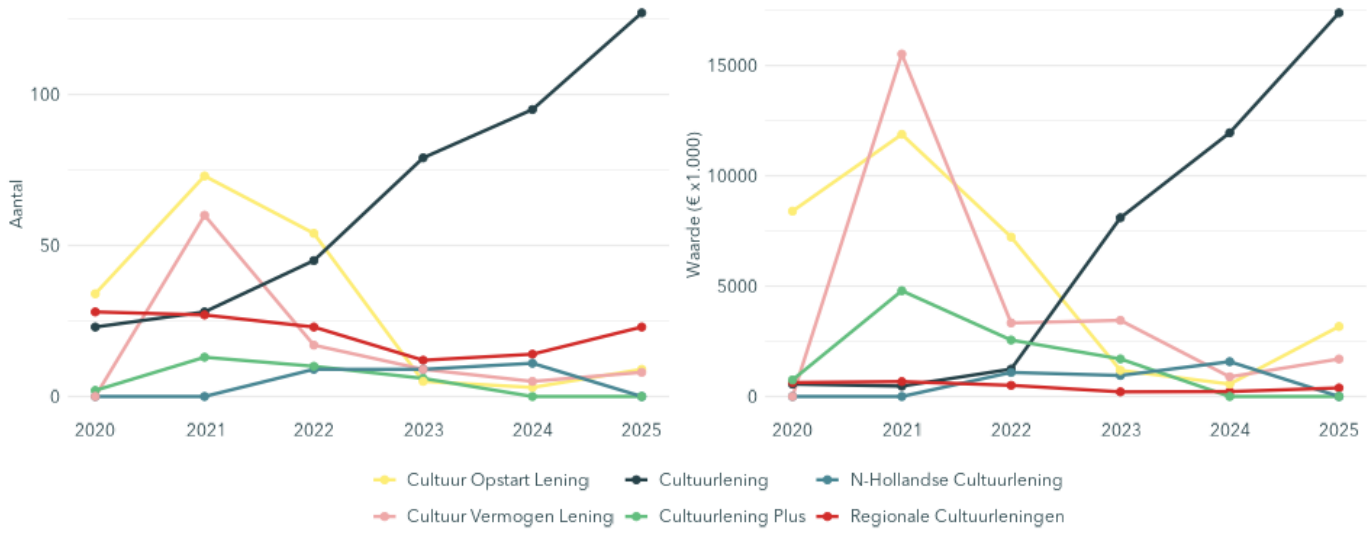


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Aanvragen en doorstroming

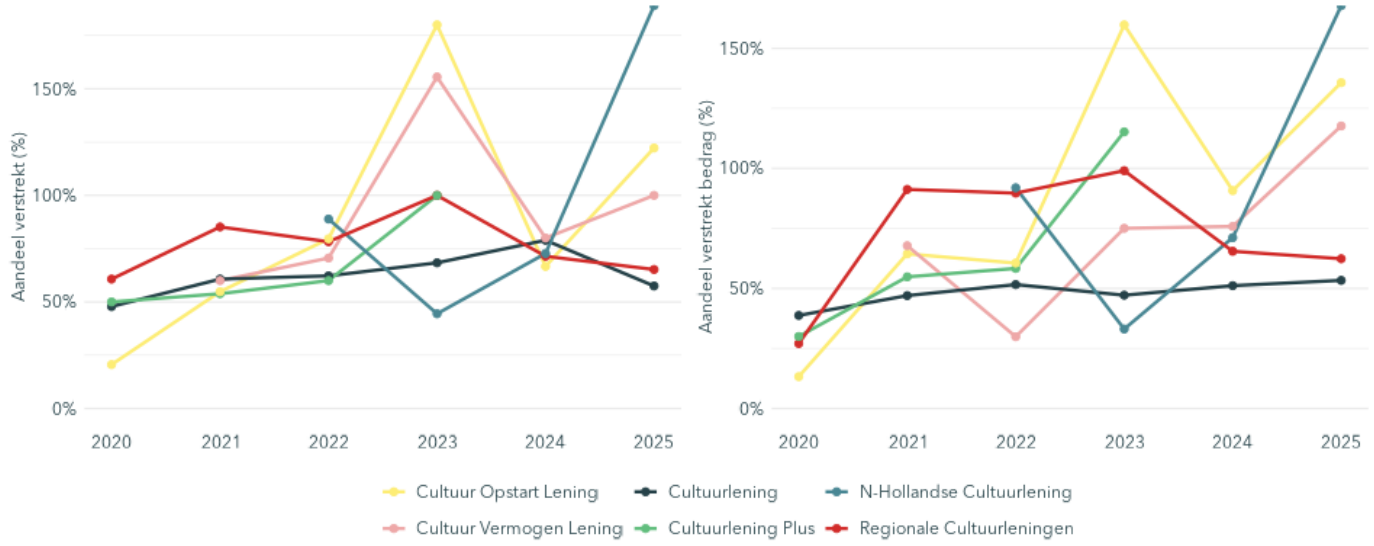
- Het aantal aanvragen en de waarde van de Cultuurleningen is hard gestegen afgelopen jaren
- Vermogenslening en opstartlening waren bedoeld voor de coronaperiode en nemen daarna ook af.
- De percentages voor andere leningen komen boven de 100% uit, dit komt doordat sommige leningen in het ene jaar worden aangevraagd en in het volgende jaar worden verstrekt. Door de lage aantallen kan het dan voorkomen dat zij boven de 100% uitkomen.

Figuur B.14 Het aantal aanvragen en de waarde van de Cultuurleningen is hard gestegen afgelopen jaren



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille van 2020-2025)

Figuur B.15 De conversie (hoeveel van aangevraagd is verstrekt) blijft echter redelijk stabiel over de jaren.

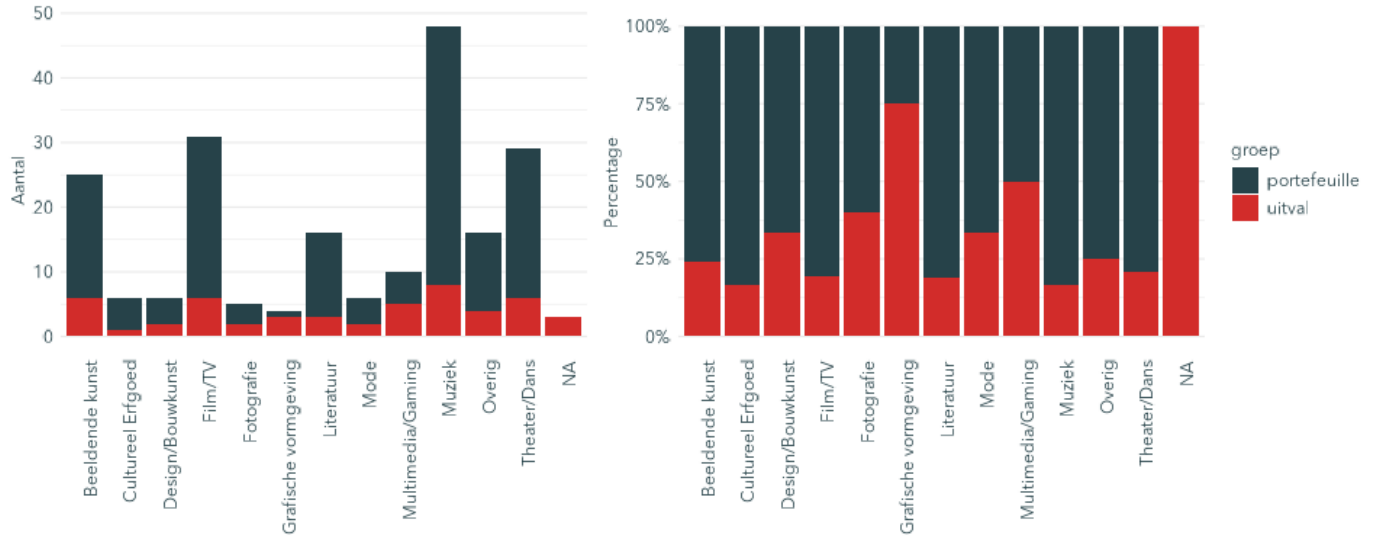


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille van 2020-2025)

Percentage uitval per sector

- Voor de meeste sectoren zit het percentage uitval in acquisitiefase rond de 30%
- De uitschieter bij Grafische Vormgeving komt mogelijk door het lage aantal cases.

Figuur B.16 Uitval en aantal leningen per sector

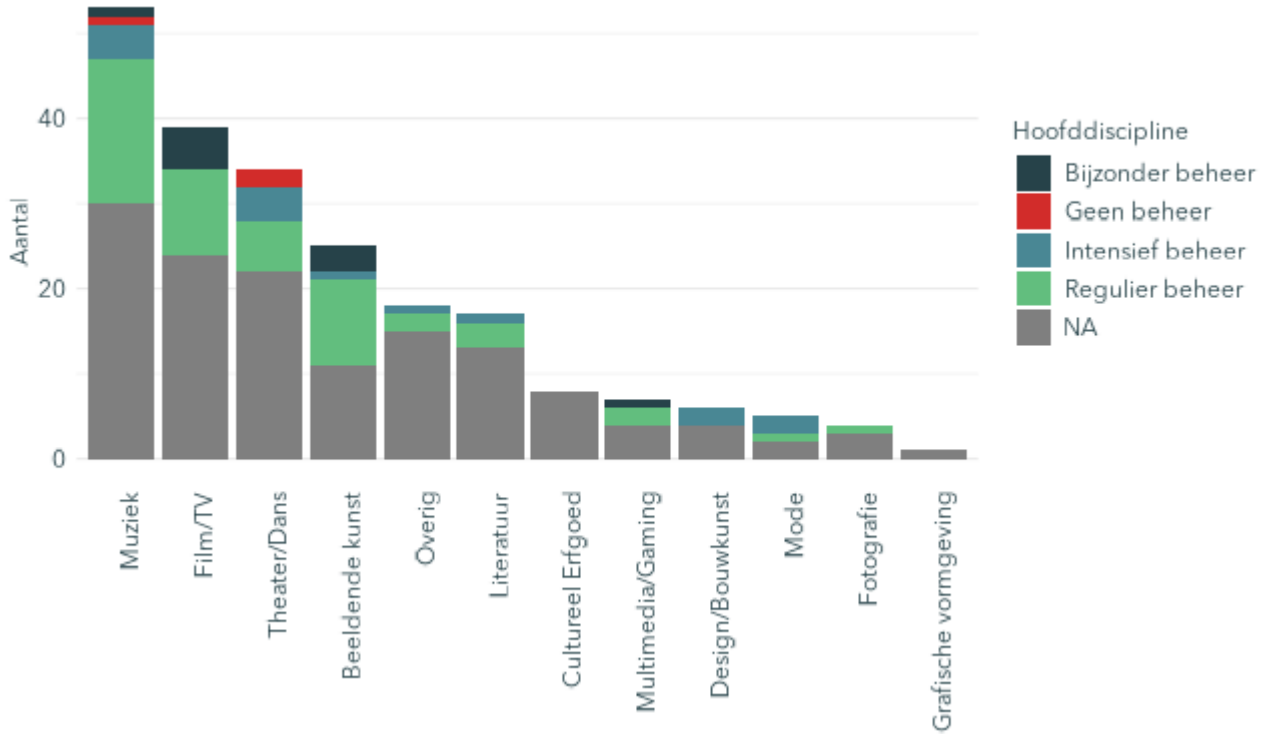


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (leningen/aanvragen vanaf 2024)

Beheer

- Elke sector heeft wel een aantal leningen met bijzonder of intensief beheer.

Figuur B.17 Beheer naar sector (NA=niet bekend)

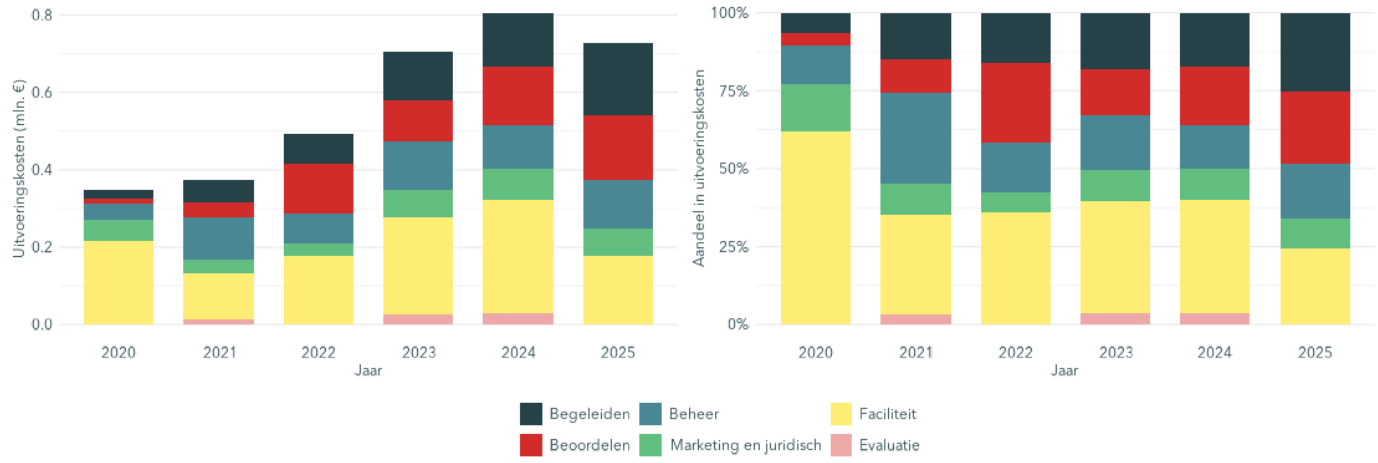


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. aangeleverde data C+O (portefeuille in 2025)

Uitvoeringskosten

- De meeste posten nemen geleidelijk toe voer de jaren. Sommige onderdelen meer dan anderen.
- Bijvoorbeeld begeleiden en beoordelen nemen veel toe.
- Faciliteit schommelt over de jaren en neemt hard af in 2025.
- Beheer blijft laatste jaren gelijk.

Figuur B.18 Verdeling uitvoeringskosten



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. jaarrekeningen van C+O.

"Met wetenschap naar weloverwogen keuzes."

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

SEO-rapport 2026-68
ISBN 978-90-5220-675-2

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

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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

seo • economisch onderzoek