

STELSELVERBETERING IN VIJF PUNTEN

De hijskranen waren gearriveerd. Brekers en bouwers stonden klaar, vernieuwingen dienden zich aan. Het cultuurbestel was ruim een jaar geleden bouwrijp. Verbouw-rijp eigenlijk. Al jarenlang zijn vriend en vijand het erover eens dat het cultuurbeleid aan een flinke revisie toe is en menig voorstel daartoe zag het daglicht.¹ Toch is de renovatie nog niet ingezet. Telkens opnieuw trekt een nieuwe ronde subsidiebeoordelingen overheden en culturele organisaties het hier en nu in. Het zit breken en bouwen in de weg.

Nu het stof van weer een nieuwe ronde is neergedaald, ontstaat een relatief kort tijdsventer om veranderingen door te voeren. Kunsten '92 heeft een rondgang langs makers, organisaties en overheden gemaakt en komt op basis daarvan tot vijf concrete voorstellen voor stelselverbetering. Daaruit blijkt dat een vernieuwing van het cultuurbestel meer nodig is dan ooit.

Barsten in het bestel

De culturele en creatieve sector bestaat uit een fijnmazig weefsel van kunstenaars, podia en filmhuizen, musea en erfgoedorganisaties, professionele en amateurgezelschappen, muziek- en tekenscholen, producenten en mediaorganisaties. Tezamen investeren rijk, gemeenten en provincies 3,9 miljard euro in cultuur. Daarmee leggen de overheden een onmisbare basis onder een vitale maatschappelijke sector en florerende bedrijfstak die goed is voor een bruto binnenlands product van 33 miljard euro.² Met een aandeel van 3,3% in de Nederlandse economie neemt de sector 4,1% van de Nederlandse werkgelegenheid voor haar rekening. De sector bereikt jaarlijks 87% van de Nederlandse bevolking; 64% van de Nederlanders is actief betrokken bij een vorm van kunst- of cultuurbeoefening in de vrije tijd. Kunstenaars en artiesten zetten Nederland tot ver buiten de landgrenzen op de kaart.³

Maar dit bestel vertoont barsten. Het cultuurbeleid is langere tijd niet toegekomen aan groot onderhoud. En als de fundamenteën verzwakken, loopt het hele bouwwerk gevaar. Overheden spelen een belangrijke rol in het behoud van erfgoed, de toegang tot cultuur, het stimuleren van talentontwikkeling en cultuureducatie. Als hoeder van het kwetsbare of aanjager van het vernieuwende. Functies die niet zomaar door de markt worden vervuld, maar wel ten dienste staan van de gehele sector.

De kwetsbare plekken van het cultuurbestel zitten grofweg in de volgende punten:

- Zorgen over toegankelijkheid. Nabijheid en betaalbaarheid van culturele voorzieningen staan onder druk. De Raad voor Cultuur zegt daarover: "Het maakt uit waar je woont of je gemakkelijk naar een voorstelling kunt gaan, een museum kunt bezoeken of zelf kunt deelnemen aan cultuur."⁴ De culturele infrastructuur is geografisch gezien onevenwichtig verdeeld.
- Cultuureducatie, -participatie en talentontwikkeling in de knel. De afgelopen 15 jaar is het aantal muziekscholen en centra voor de kunsten drastisch afgenomen.⁵ De eerste stappen van een kind in zijn culturele leven zijn duur en voor grote groepen in de samenleving ontoegankelijk geworden.

¹ Raad voor Cultuur vanaf 2013, Kunsten 2030, brancheverenigingen, OCW, WRR.

² CBS, Satellietrekening cultuur en media 2022, 01-04-2025.

³ Monitor Cultuur en Creatieve Industrie 2023.

⁴ Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur. Op weg naar een nieuw bestel in 2029*. Den Haag, januari 2024.

⁵ BNNVARA Zembla. Muziekschool in mineur. Uitgezonden op 21 oktober 2021. Boekmanstichting: de cultuurmonitor.

- Lage weerstand van culturele organisaties. De corona- en energiecrises en opeenvolgende subsidierondes leggen bloot dat veel instellingen onvoldoende financiële veerkracht bezitten om tegenvallers op te vangen.
- Aanhoudend kwetsbare positie van werkenden. De culturele sector kampt al lange tijd met een disfunctionele arbeidsmarkt. Ondanks de grote stappen die zijn gezet met de invoering van de Fair Practice Code is de inkomenspositie van met name artiesten, kunstenaars en makers zwak.^{6 7}
- Verdeling van publieke middelen. De sector heeft te maken met gefragmenteerde, kostbare en intensieve procedures om geld te verdelen. De beoordelings- en verantwoordingslast is, ondanks pogingen om deze te vereenvoudigen, hoog en niet duurzaam.⁸ En in sommige sectoren stijgen juridische kosten als gevolg van beroep en bezwaar.

Tijd voor verbouwing

Deze knelpunten zijn niet nieuw. De afgelopen 10 jaar zijn maatregelen genomen om deze te ondervangen.⁹ Maar voor structurele oplossingen is een rigoureuze verbouwing nodig. En daaraan zijn overheden en sector nog niet toegekomen. De kort-cyclische ratrace van subsidieverdeling trekt aanvragers en beleidsmakers elke keer de korte termijn in en zit toekomstdenken in de weg.

In 2023 leek het tij te keren. De Raad voor Cultuur publiceerde zijn advies over de toekomst van het cultuurbestel. Het voorlopige sluitstuk van een lange discussie. Maar de val van het kabinet Rutte IV en een nieuwe ronde beoordelingen leidde opnieuw tot uitstel. Bovendien werd het financieel gesternte met het aantreden van een nieuw kabinet anders. In plaats van de door de raad bepleite €200 miljoen erbij, is eerst met vereende krachten een btw-verhoging op cultuur, sport, media, evenementen en boeken afgewend.

Vijf punten

Toch zijn er kansen en draagvlak voor verbetering. Maar dan is het wel belangrijk om focus aan te brengen en ons te richten op de draagmuren van het bestel. Hieronder presenteren wij vijf voorstellen die nú nodig zijn om het cultuurhuis toekomstbestendig te maken. Zij maken het stelsel robuuster, eenvoudiger en efficiënter.

1. Leg de doelstellingen van cultuurbeleid wettelijk vast¹⁰

Leg in een aantal heldere doelstellingen vast welke zorg rijk, gemeenten en provincies voor cultuur dragen. Pas daarvoor de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid aan. Met zulke doelstellingen wordt duidelijk welke verantwoordelijkheid rijk, gemeenten en provincies gezamenlijk dragen voor cultuur. Zij dienen als kompas voor periodieke afspraken tussen rijk en medeoverheden over de wijze waarop zij deze gedeelde verantwoordelijkheid uitvoeren.

⁶ PPCM Economisch Advies, *Fair Pay Dichterbij: meerkosten van fair pay in de culturele sector*. Woerden, 15 november 2022.

⁷ PPCM Economisch Advies, *Meerkosten van Fair Pay in de film- en audiovisuele sector*, april 2025.

⁸ Bartelse en Breure in dagblad Trouw. *Stop de kapitaalvernietiging in de culturele sector*. 9 juli 2024.

⁹ Zie bijvoorbeeld de maatregelen in het kader van de Fair Practice, de corona steunpakketten en de pogingen om de beoordelingslast te verminderen.

¹⁰ Waarbij gekeken kan worden naar de zorgplicht die is vastgelegd in de wet stelsel openbare bibliotheken voorzieningen in.

Doelstellingen van cultuurbeleid¹¹

1. Iedereen in Nederland heeft, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen en woonplaats, toegang tot cultuur.
2. De overheid waarborgt een pluriform aanbod van cultuur, waarin het bestaande wordt gekoesterd en het nieuwe wordt omarmd.
3. Cultuureducatie en -participatie is voor iedere inwoner van Nederland betaalbaar en nabij.
4. Creatief en kunstzinnig talent in alle genres en disciplines krijgt voldoende kansen en mogelijkheden om zich artistiek te ontplooiën.
5. Monumenten, archeologische vondsten, archieven en kunstschaten worden bewaard, onderhouden en toegankelijk gehouden, zodat ook komende generaties hiervan kennis kunnen nemen.
6. Cultuur functioneert als veilige haven om kritisch te kunnen reflecteren op de samenleving en haar burgers.

2. *Werk als één overheid samen en verleng daartoe de beleidscyclus naar een periode van 8 jaar*

Voer als overheden - met het veld en met elkaar - een betekenisvolle dialoog over de invulling van een goed gespreid cultureel aanbod.¹² Erken en waardeer de inspanningen en investeringen van gemeenten en provincies in de vorm van cofinanciering. Leg de afspraken, die regionaal kunnen verschillen, vast in bestuursakkoorden met een looptijd van acht jaar.

Met een beleidscyclus van acht jaar ontstaat meer rust, ruimte en flexibiliteit voor culturele organisaties en voor overheden om plannen uit te voeren. Geef de rijkscultuurfondsen de mogelijkheid om meer maatwerk toe te passen in de toekenning van meerjarensubsidies, met een looptijd van twee tot acht jaar. Neem organisaties die belast zijn met besteltaken van nationaal of regionaal belang op in een bekostigingssystematiek: rechtstreekse financiering door rijk en/of andere overheden. Deze laatste groep krijgt te maken met een periodieke accreditatieprocedure, die gericht is op leren en ontwikkelen in plaats van 'in or out'.

3. *Verdeel subsidies met meer vertrouwen en minder bureaucratie*

Geef meer vertrouwen aan culturele organisaties. Dat kan door te werken met langere subsidieperiodes en door meer gebruik te maken van de mogelijkheid om subsidies geleidelijk af te bouwen. Instellingen die een landelijke of regionale bestelfunctie vervullen zouden in aanmerking moeten komen voor een stabiele bekostigingsrelatie zoals onder punt drie beschreven. Door meer zekerheid over hun voortbestaan te geven, kunnen zij grootschalige (innovatieve) programma's ondernemen. Ook worden deze organisaties een stabielere samenwerkingspartner voor zowel publieke als private partijen.

Onderzoek andere methoden van subsidieverdeling. Verdelingsmechanismes gebaseerd op *peer review* zijn niet altijd het meest geschikt om cultuursubsidies te verdelen, terwijl deze nu op grote schaal wordt toegepast. Zo is de toekenning van project- en programmasubsidies gebaat bij lichtvoetige, korte en goedkope doorlooptijden. Daar kan (gewogen) loting of een intendant een rol spelen. Bij langjarige subsidierelaties ligt kwaliteitszorg in de vorm van accreditatie meer voor de hand. Ga bij de verdeling van schaarse middelen eerst na welke selectiemethode het meest passend is.

¹¹ Zie onder meer Raad voor Cultuur, 2017a; OCW, 2018; Bartelse en Bots, *Tijd voor een nieuw cultuurbestel*. 2016.

¹² Dit geldt voor gemeenten, provincies, rijk en de Europese Unie.

4. *Ontwikkel een samenhangend makersbeleid*

Ondanks de invoering van de Fair Practice Code, de ontwikkeling van honorariumrichtlijnen en de extra investeringen in de beloning van creatief werk, blijft de positie van makers kwetsbaar. Het ontbreekt op dit moment aan een samenhangend irrigatiesysteem die de keten van talentontwikkeling van jong tot oud ondersteunt. Ontwikkel daarom een waaier van beleidsinstrumenten gericht op makers, kunstenaars, ambachtslieden en artiesten binnen en buiten culturele organisaties. Denk daarbij aan startersregelingen naar analogie van technologie- en innovatieregelingen, leenfaciliteiten, inkomensondersteuning naar analogie van een basisinkomen en inkomstenstromen vanuit de markt. Het voornaamste doel van dit makersbeleid is een eerlijkere betaling van de maker, waarbij de Fair Practice Code het leidende principe is. Daarnaast willen we met gericht makersbeleid meer vrije ruimte creëren: zoals de wildstroken langs akkers; ongebonden, vernieuwend, gedurfd. Een investering die op termijn het hele ecosysteem versterkt.

5. *Verbreed de financieringsbasis van cultuur*

Onze samenleving staat voor grote maatschappelijke opgaven. Denk aan transities als digitalisering, vergrijzing en veranderend cultuurconsumptiegedrag, en onderliggende maatschappelijke vraagstukken, zoals burgerparticipatie, minderheden en armoede. Cultuur en creativiteit zijn pijlers van duurzame maatschappelijke ontwikkeling. Deze transities moeten worden meegenomen in het denken over het nieuwe cultuurbestel. Daarvoor is samenwerking, experimenteerlust en voorstellingsvermogen nodig. Geef daarom creatieve makers en kunstenaars een sleutelrol bij de vormgeving van Nederland. Gebruik vormen van financiering en opdrachtgeverschap uit andere maatschappelijke en economische domeinen aanvullend op overheidssubsidies in cultuur.¹³ Spreek af dat alle overheidsbijdragen aan cultuur jaarlijkse geïndexeerd worden op basis van loon- en prijspeil.

Ten slotte

Renoveren doe je niet uit luxe, maar omdat je wilt dat het huis bewoonbaar blijft. De vijf voorstellen die we doen - wettelijke doelstellingen, samenwerken als één overheid, stabiele bekostiging, ruimte voor makers en een bredere financiële basis - zijn geen luxe voorzieningen. Ze zijn het noodzakelijk onderhoud van het cultuurhuis. Niet alleen voor wie er nu woont, werkt en speelt. Maar ook voor wie straks aanbelt.

Kunsten '92, april 2025

¹³ Berenschot. *In de schijnwerpers: groeipotentie voor de culturele sector*. 2023.