



# Samen cultuur borgen

Propositie van gemeenten



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Cultuurwaarde</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Cultuurstimulering</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Cultuurspreiding</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Cultuurfinanciering</b>	<b>14</b>

# 1 Inleiding

*“Ik woon aan de overkant van Opera Zuid en ik vroeg mij altijd al af wat daarbinnen afspeelde. Ik had geen idee wat opera was. Nu ken ik iedereen daar en kom ik zomaar even langs.”*

*Bron: buurtbewoner en deelnemer aan inspiratiesessie van het project Buurtopera Malpertuis van Opera Zuid in Maastricht, zoals beschreven door [Movisie](#)*

Voor u ligt de VNG-propositie Samen cultuur borgen. Deze propositie is het resultaat van een klein maar intensief jaar overleg en discussie over een gezamenlijke gemeentelijke visie op cultuurbeleid. Dat cultuur intrinsieke en maatschappelijke waarde heeft stond en staat buiten kijf. Maar in de gevoerde gesprekken werd ook duidelijk dat er meer moet gebeuren om die waarde structureel te borgen. Vanwege die culturele waarde op zichzelf, maar ook omdat cultuur vanuit haar eigen invalshoek zoveel kan betekenen voor bijvoorbeeld opgaven in zorg, welzijn, sociale samenhang, energietransitie en ruimtelijke ordening.

Het uitgangspunt van deze propositie is om cultuur voor alle inwoners toegankelijk, bereikbaar en aantrekkelijk te houden. De top – van professionele en internationaal actieve cultuurorganisaties – krijgt daarbij vanuit het rijk de meeste aandacht, zij het via een ingewikkeld, bureaucratisch systeem van incidentele en elkaar beconcurrerende subsidietoekenningen. De basis – initiatieven en organisatie in de culturele breedte bestaande uit een combinatie van cultuurprofessionals en/of vrijwilligers – én de top hebben het zwaar gehad het afgelopen decennium. Bovendien is de samenhang tussen beide uit zicht geraakt, met als gevolg een onevenwichtige spreiding van cultuur over het land.

## Afbakening

Het begrip cultuur is niet eenduidig. In het kader van de voorgenomen vernieuwingsagenda (en daarmee ook deze propositie) bevat het doorgaans alle culturele uitingen die onder de huidige Wet op het specifieke cultuurbeleid ([Wsc](#)) vallen: podiumkunsten, ontwerp, regionale musea en sectorcollecties, letteren, film, beeldende kunst, ontwikkelinstellingen, debat en reflectie, cultuureducatie- en participatie en bovensectorale ondersteunende instellingen. De overige media (lokale omroepen), bibliotheken, archieven en de creatieve zakelijke dienstverlening behoren er in principe niet toe. En op cultureel erfgoed is weer andere wetgeving van toepassing (waar we als VNG ook bestuurlijk gesprekken over voeren met het rijk). Deze scheiding in wetten en bestel komt natuurlijk niet overeen met de alledaagse werkelijkheid van cultuur en haar makers. In de praktijk zien we eerder een ecosysteem met veel vertakkingen waarin erfgoed en kunst bijvoorbeeld hand in hand gaan. Er is dan ook behoefte aan een bestel dat inspeelt op een breed cultuurbegrip en recht doet aan deze diversiteit van organisatie- en uitingsvormen.

Zonder basis is er echter geen top, evenals andersom. De verandering die we in deze propositie voorstellen is dat rijk, gemeenten en provincies veel meer in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid van de totale cultuurborging op zich nemen, zeker als het gaat om de basis van laagdrempelige cultuurbeoefening, – deelname en – aanbod. De (stilzwijgende) heersende afgebakende rolverdeling (rijk verantwoordelijk voor het aanbod, provincie voor de distributie en gemeenten voor de afname)<sup>1</sup> is niet langer houdbaar. Gezamenlijk staan we voor de opgave om de waarde van cultuur te verbinden met een goede lokale basis voor laagdrempelige cultuurbeoefening, met serieuze waardering van cultuurprofessionals en met een evenwichtige landelijke cultuurspreiding.

<sup>1</sup> Zie ook [Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG \(2012\)](#).

Om dit te realiseren willen we toewerken naar één bestuurlijke agenda met onze stelselpartners van rijk en provincies. De voorliggende propositie biedt hiervoor onze 'inzet' en past daarmee in de onlangs vastgestelde Verenigingsstrategie VNG 2030 'Stap naar voren'. Ze is het gemeentelijk aanbod (en de vraag) bij het nadenken over de vernieuwing van het cultuurbestel die door de demissionair staatssecretaris is aangekondigd. We geven aan wat gemeenten kunnen doen voor het borgen van cultuur, maar ook wat daarvoor van het rijk, provincies, de cultuursector nodig is.

De propositie is als volgt opgebouwd. We beginnen met de weergave van tien constatering die het vertrekpunt waren bij het schrijven van de propositie. Die constatering zijn de neerslag van een breed bestuurlijk gesprek met gemeenten in mei 2023 over spanningen rondom cultuurborging. Spanningen als enerzijds het autonome en daarmee politieke karakter van gemeentelijk cultuurbeleid en anderzijds de behoefte aan meer structurele, duurzame borging. Maar ook de spanning tussen enerzijds veel rijks-aandacht voor de top (via de basisinfrastructuur (bis<sup>2</sup>) en rijkscultuurfondsen) en anderzijds de noodzakelijke aandacht voor de basis zonder welke de top niet kan bestaan. De bespreking van die spanningen leidde tot de vertrekpunten die in een kader op pagina 3 zijn opgenomen.

Vervolgens is de propositie langs vier pijlers opgebouwd. De eerste pijler van 'cultuurwaarde' beschrijft de variëteit aan waarden van cultuur voor inwoners en samenleving. Kern van deze pijler is dat die waarden om structurele borging vragen, met hierbij een rol van zowel gemeenten als rijk en provincies en andere partners. Niet voor niets is het ook opgenomen in de Grondwet als onderdeel van de brede volksgezondheid waarvoor de overheid de juiste voorwaarden moet scheppen. De tweede pijler van 'cultuurstimulering' beschrijft hoe we het cultureel vermogen in de samenleving kunnen stimuleren. Dat vraagt bijvoorbeeld in elke gemeente laagdrempelige cultuurcentra, alsook een goede verbinding met het onderwijs. De derde pijler 'cultuurspreiding' gaat in op het noodzakelijk evenwicht van cultuurvoorzieningen tussen dorpen, steden en regio's, met aandacht voor ieders eigenheid. Het gesprek hierover zal, met provincie en rijk, regionaal gevoerd moeten worden zonder dat we toe willen naar vastomlijnde, van boven opgelegde cultuurregio's. De vierde pijler van 'cultuurfinanciering' tot slot beschrijft de noodzaak van een geheel andere financieringswijze: niet incidenteel gericht op concurrentie en lobby, maar vanuit samenwerking. Bij alle pijlers geven we aan welke inzet we van de verantwoordelijke spelers verwachten.

#### Tien vertrekpunten

1. Cultuur is fundament voor de samenleving. Cultuur verbindt, verrijkt en is een bron van educatie en plezier voor iedereen. Ze is in zichzelf van onschatbare waarde en biedt bovendien onnoemelijke maatschappelijke meerwaarde: voor gezondheid, welzijn, kansgelijkheid, economie, ruimtelijke inrichting, toerisme en veel meer. Haar onderscheidende schepende kracht ligt in de toevoeging van creativiteit, symboliek, traditie of ritueel.
2. Cultuur is een publiek goed dat vraagt om structurele publieke investeringen. Net als bij welzijn, gezondheid en onderwijs is er meer nodig dan het vrije spel van de markt of incidentele en politiekafhankelijke keuzes. Cultuurbeleid dient daarom structureel en voor de lange termijn geborgd te zijn.
3. In het cultuurbeleid is samenhang cruciaal: 1. tussen top en basis; 2. tussen continuïteit en vernieuwing; 3. tussen regio's. Om deze samenhang in de toekomst te bewaken en versterken, is een gezamenlijke benadering en aanpak van alle overheden nodig.
4. Zonder basis geen top en vice versa. De basisinfrastructuur begint bij gemeenten die cultuur breed verankeren via onder meer gemeentelijke meerjarige cultuurvisies. Percentageafdracht vanuit andere domeinen (fysiek, sociaal) behoort tot de mogelijkheden. Ook is een visie vanuit scholen op geïntegreerd cultuuronderwijs een voorwaarde.
5. Vernieuwing, ook van de top, blijft nodig en berust op twee pijlers. Ten eerste de garantie van voldoende culturele voorzieningen en aanbod op gemeentelijk niveau, ten tweede minder concurrentie op incidentele subsidies. Om vernieuwing te borgen zijn continuïteit in financiering en langetermijnimpulsen nodig.
6. Cultuurregio's zijn van meerwaarde als ze niet zijn opgelegd. Regionale verschillen zijn niet erg zolang ze uitgaan van regionale kracht en identiteit. Elke regio moet zich, vanuit een nog te bepalen norm als basis, optimaal kunnen ontplooiën. Samenwerking binnen en tussen regio's gebeurt van onderop en is duur-

2 In het landelijk cultuurbeleid is bis de basisinfrastructuur: culturele instellingen met een specifieke functie in het nationale cultuurbestel of instellingen die een kernfunctie vervullen in de stedelijke of regionale infrastructuur. Zie ook *Corona, cultuur en gemeenten. Informatiegids over gemeentelijke coronasteun aan de lokale culturele infrastructuur* ([Berenschot, 2021](#)).

zaam geborgd vanuit een landelijke visie en in een provinciale infrastructuur.

7. Een vastgestelde (mogelijk wettelijke) basis voor cultuur met structurele publieke investeringen verdient als tegenhanger een stevige cultuursector. Professionalisering van de sector is nodig door meer zelfbewustheid, gebruik van data, zichtbaarheid van boegbeelden en een gedegen kennisinfrastructuur vanuit top en basis.
8. Gemeenten zijn als eerste overheid de belangrijkste cultuurfinancier. Zij zien de waarde van een kwalitatieve, levensvatbare cultuursector als werkgever. Gemeenten gaan daarbij uit van fair pay. Om dit te kunnen betalen zijn structurele, extra landelijke investeringen nodig.
9. Het streven is dat elke gemeente vanaf 2029 een (al of geen fysieke) voorziening voor cultuureducatie en -participatie (inclusief erfgoedparticipatie) kent, nauw verweven met het onderwijs en maatschappelijke partners. Cultuurbeoefening in groepsverband is voor iedereen toegankelijk. Talenten krijgen de ruimte om, waar nodig elders, door te groeien.
10. Tot slot: om de vorige 9 punten te bereiken staan gemeenten voor goed opdrachtgeverschap (voorbij politieke waan en verkiezingen), voor vanzelfsprekende onderlinge samenwerking en voor duidelijke, vanuit visie gedragen keuzes. Het rijk biedt, in overleg, de wettelijke en financiële randvoorwaarden.

## 2 Cultuurwaarde

*“Ik heb 15 jaar in Griekenland gewoond. En ik ben sinds een half jaartje terug. Ik ken niemand. Ik moet een heel sociaal nieuw leven opbouwen. De omgeving ken ik helemaal niet. Dit kwam op mijn pad, ik ben binnengestapt en kwam in een heel warm bad. Ik heb hele leuke lieve mensen ontmoet. Ik voelde me veilig en daardoor kon ik uit mijn comfortzone gaan. Ik heb werkelijk aan alle opdrachten meegedaan. Van kunstopdrachten tot zang en muziek.”*



Bron: CultuurCompaan Roosendaal. Uit: [Aftermovie najaarseditie 2022 Ik vergeet je niet van producer Dafke Design](#).

Van corso tot concerten: cultuur maakt deel uit van ons maatschappelijk leven. En daar zijn professionele makers voor nodig. Inwoners luisteren naar muziek, zingen in een koor, gaan naar een festival, lopen mee in een carnavalsoptocht, lezen boeken, genieten van erfgoed en architectuur, bezoeken een museum of zijn er vrijwilliger. De ene keer zijn ze als maker of deelnemer betrokken, de andere keer als ontvanger. Cultuur ontstaat overal waar mensen een gemeenschap vormen. Ze is een uiting van samenzijn en verbondenheid.

Cultuur voegt iets wezenlijks toe aan ons maatschappelijk samenleven: verbeelding, reflectie, creativiteit, symboliek, traditie of ritueel. Deelnemen aan cultuur biedt ook de nodige ontspanning, vermindering van stress, legt nieuwe verbindingen in de hersenen ([Herseninstituut](#)) en het is een manier om kennis te nemen van het verhaal, de historische achtergrond, van een plek of het perspectief van 'de ander'. In cultuur komt dus een variëteit aan waarden samen: artistiek, sociaal, maatschappelijk, economisch en, met (im)materieel erfgoed, ook ruimtelijk-historisch. De waarde ervan werd eens te meer zichtbaar tijdens de coronacrisis. Inwoners misten hun zangavond, festivals, danses, bezoek aan musea, theater of popconcerten. Het gebrek aan ontmoeting en de mogelijkheden 'zich te uiten' versterkte de gevoelens van sociale isolatie, eenzaamheid of verveling.

### Dubbele waarden

Deze meerwaarde van cultuur heeft allereerst betekenis in zichzelf, maar komt ook ten goede aan andere opgaven. Een creatieve blik vanuit cultuur draagt bij aan mentaal welbevinden en positieve gezondheid, helpt bij omgaan met ziektes ('[Kunst op recept](#)'), bij sociale spanningen, bij ruimtelijke vraagstukken, bij jeugdproblematiek, noem maar op. Een culturele invalshoek is bij uitstek een ontwerpinvalshoek en daarmee niet domein of vraagstuk gebonden. Culturele ontplooiing draagt bij aan democratie en sociale cohesie ([Europese Commissie, juni 2023](#)) en staat zoals gezegd in de Grondwet als onderdeel van de brede volksgezondheid. De meerwaarde van cultuur voor gezondheid ([WHO](#)) en mentaal welzijn van jongeren ([UNESCO](#)) is internationaal bewezen. En in Nederland liggen er talloze maatschappelijke opgaven waar cultuur een belangrijke bijdrage aan kan leveren (Berenschot 2023), ook voor de onvermijdelijke energietransitie ([RvC 2023](#)).

*“Ik ervaar het dansen erg positief. Het bewegen en oefenen met muziek van ongebruikte spieren en gewrichten is prettig, ook is mijn brein extra actief. En dat onder professionele leiding. Het nodigt ook uit om ietsje verder te gaan. Erg leuk dat mijn man ook mee mag doen. Gezellig even koffie/thee drinken en gezellige ontmoetingen. Moe, vrolijk en voldaan keren we huiswaarts!”*

*Bron: deelnemer aan een les dansen met Parkinson zoals beschreven door [Dans op Recept](#)*

In het bijzonder gemeenten profiteren van cultuur<sup>3</sup>, ook economisch ([Marlet](#)). De mogelijkheid om uit te gaan, de aantrekkingskracht op bedrijven, de komst van toerisme, de sociale integratie: cultuur komt de lokale samenleving overal ten goede. Het is ook niet gebonden aan (stedelijke) omvang of grootte. Elke wijk, kern, regio, elk gebied heeft zijn eigen cultuuruitingen en is trots op de lokale geschiedenis en tradities. Cultuur als maatschappelijke en economische waarde gaan hand in hand.

### **Een publieke verantwoordelijkheid**

Deze waarde van cultuur vraagt om de erkenning van cultuur als *publiek goed* dat net als zorg en onderwijs niet aan het vrije spel van de markt kan worden overgelaten. Zonder publieke investeringen is er minder diversiteit en krijgen cultuuruitingen niet de kans zich te ontwikkelen. Zelfs de grote mainstreamproducers kunnen niet buiten publieke investeringen aan de voorkant: talentontwikkeling voorafgaand aan het optreden op het podium, de podia zelf met techniek en technici, een ticketsysteem, garderobeservice, etc. Dat betekent ook publieke *bekostiging*, gedragen door zowel een rijks- als gemeentelijke visie op cultuur. De vaak aangehaalde woorden van Thorbecke – ‘Kunst is geen regeringszaak’ (1862) – is ten onrechte een eigen leven gaan leiden. De overheid heeft zich inderdaad te onthouden van de concrete invulling van cultuur. Maar dat is iets anders dan dat ze geen visie heeft op de waarden van cultuur en hoe die als overheid te borgen. Artistieke vrijheid is geen regeringszaak, de infrastructuur en ondersteuning die daarvoor nodig zijn wel.

Vanuit zijn stelselrol richt het rijk zich tot nu toe vooral op het aanbod en productie met een duidelijk bewezen artistieke kwaliteit en meerwaarde. Maar zonder basis is er geen top (evenals andersom). Die basis begint lokaal, met de interesse aanwakkeren voor cultuur en erfgoed op school, met de stimulans van de plaatselijke muziekleraar en -vereniging, met lokale broedplaatsen en hun creatieve kruisbestuivingen. Door bezuinigingen knelt het daar al jaren, waardoor ook de top nu begint te wankelen. Daarom behoort die basis (weer) een gezamenlijke verantwoordelijkheid te worden van alle overheden en partners. Aandacht voor de top blijft nodig, maar inmiddels geldt toetreding tot de huidige bis als mogen meedoen aan de Champions League. Top en basis moeten weer in samenhang tot stand komen, zich uitend in waardering, rolverdeling én financiering.

### **Gezien worden**

Publieke erkenning en waardering van cultuur vragen tot slot dat cultuur door andere beleidsdomeinen letterlijk en figuurlijk wordt gezien. Illustratief is dat de toenemend erkende meerwaarde van cultuur voor andere opgaven als welzijn en veiligheid vaak op rekening komt van het schamele cultuurbudget. Het adagium lijkt nog steeds dat cultuur iets vrijelijk levert (en dat cultuurprofessionals daar blij om mogen zijn), niet dat daar publieke erkenning en honorering tegenover staat. De bepleitte verandering begint met reëel zicht op wat cultuurprofessionals nodig hebben. Cultuur is immers niet gratis.

<sup>3</sup> Na afloop van de tentoonstelling Viva la Frida! in Assen benadrukte het Drents Museum de economische spin-off ervan. Zie het [persbericht](#).

### **Wat willen we bereiken?**

- Erkenning van de verschillende waarden van cultuur in beleid, te beginnen met de intrinsiek-inhoudelijke en vervolgens de economische en maatschappelijke waarden;
- Erkenning van cultuur als publiek goed dat niet louter via markt van vraag en aanbod tot stand komt en dus publieke bekostiging en gedeeld eigenaarschap van overheden behoeft;
- Structurele borging van cultuurbeleid door naar de geest van grondwetsartikel 22 te handelen en daar als gezamenlijke overheden beleid op te ontwikkelen.

### **Wat kunnen gemeenten hieraan bijdragen?**

- Opstellen van gemeentelijke (integrale) cultuurvisies<sup>4</sup>, met aandacht voor verbinding met andere domeinen;
- Langjarig cultuurbeleid en -kader (8-10 jaar);
- Benutten van bestaande regelingen, zoals de 'Brede' SPUK in het kader van het GALA, voor de inzet van intermediairs op de verbinding cultuur en (positieve) gezondheid/gezond leven ([Brede regeling combinatiefuncties](#));
- Culturele voorzieningen (locatie i.c.m. functie) als onmisbaar onderdeel van de fysieke leefomgeving opnemen in de omgevingsvisie of als thema in programma's;
- In opdrachtverlening aan zorg- en welzijnspartijen aandacht voor de maatschappelijke waarde van cultuur voor hun zorg en welzijnsopgaven, zichtbaar in het bestek.

### **Wat is hiervoor nodig?**

- Een cultuurbestel dat recht doet aan de gevarieerde waarden van cultuur en haar financieringssysteem daarop aanpassen (zie verderop);
- Voortzetting van interdepartementale samenwerking vanuit cultuurinvalshoek (in navolging van cultuurcoaches via het Nationaal Sport Akkoord/ GALA), [jongeren en mentaal welzijn](#) en [coronagelden naar Fonds Cultuurparticipatie](#));
- Een cultuursector met een open houding die verbinding legt met maatschappelijke opgaven;
- Een open houding van andere sectoren en domeinen om cultuur en cultuurprofessionals in te zetten in hun organisatie en bij maatschappelijke opgaven.

<sup>4</sup> De gemeente Barneveld nam onlangs het initiatief om tot een integrale cultuurvisie te komen.



# 3 Cultuurstimulering

Jongeren in groep 8 vertellen in een korte film over hun eigen ervaringen met erfgoed en (hun eigen) kunst.

*“Hoe meer ik leer, hoe meer ik ook erover wil weten. Ook over dingen als dit kasteel enzo. Of er nog iemand in dit kasteel woonde.”*

Bron: [film Magic8](#) van regisseur Sandy Pieterse

Cultuur is bij uitstek een plek van ontmoeting. Het doet wat met mensen ([LKCA 2022](#)). Maar die ontmoeting moet wel tot stand worden gebracht, moet letterlijk worden ‘voorbereid’. Hierbij is het begrip creatieve cyclus behulpzaam, gebaseerd op het gegeven dat de manier waarop mensen deelnemen aan cultuur een aantal stappen kent. Dat begint met het aanleren van vaardigheden, vervolgens ontstaat de mogelijkheid die vaardigheden aan te wenden voor een creatief product, om daarna dit product te presenteren aan een geïnteresseerd publiek, wat bij draagvlak en herkenning tot slot weer aanzet tot nieuwe creatieve uitingen en ontmoetingen (Berenschot, 2021).

## Eerlijke beloning cultuurprofessionals

Deze cyclus van leren, produceren, presenteren en interesseren heeft als voorwaarde een gemeentelijke infrastructuur aan culturele voorzieningen, alsook voldoende cultuurprofessionals. De positie van deze laatsten is echter al enige tijd zorgelijk. De afgelopen vijftien jaar is een kaalslag ingezet met name wat betreft cultuurparticipatie in de vrije tijd en talentontwikkeling. De overheid verwachtte nog evenveel van de cultuursector (soms zelfs meer), maar uitgaande van marktwerking en ondernemerschap moesten de professionals die lesgeven en talenten begeleiden, zich vooral zelf zien te bedruipen. Het leidde tot mindere cultuurtoegankelijkheid en vooral tot een verzwakte positie van professionals, onder meer door te korten op de pensioenafdracht, onzekerheid bij ziekte en uitval, minder ruimte voor loopbaanontwikkeling en interen op organisatorische back-up.



Dit moet anders. Recht doen aan de waarde van cultuur kan alleen als de beoefening en stimulering ervan niet telkens het kind van de rekening zijn. Financiële tekorten op andere domeinen mogen niet ten koste gaan van cultuur. Dat vergt zoals aangegeven een langjarig beleids- en investeringskader (8 á 10 jaar) in plaats van incidentele subsidiëringen.<sup>5</sup> Deze investeringen moeten leiden tot betaalbare plekken om cultuur te maken en te presenteren. Dit betekent ook een einde aan de structurele onderbetaling van cultuurmakers- en professionals. De drie ontwikkelde culturele codes zijn daarbij een stap in de goede richting, maar zullen uit zichzelf toch te weinig betekenen. Het geld moet immers ergens vandaan komen, anders leidt het tot verscaling van het culturaanbod. Het voornemen om vanaf 2025 over te gaan tot wettelijke verplichte fair pay van de bis-instellingen

<sup>5</sup> De gemeente Groningen en provincie Groningen hanteren met succes zo'n langjarig kader. Zie ook de [Kadernota Cultuur 2021-2028 Kunst en cultuur voor iedereen](#)

oogt weliswaar sympathiek, maar kan in de praktijk leiden tot een disbalans tussen top en basis. Het extra geld om aan deze verplichting te voldoen komt immers nu niet ten goede aan het deel dat géén bis-subsidie ontvangt, en dat zijn precies die broodnodige lokale basisvoorzieningen.

### **Kerncurriculum op school**

Cultuurstimulatie en -ontwikkeling vergt ook structurele aandacht voor cultuureducatie, mede met oog op de gezamenlijke opgave rondom kansengelijkheid en de 21ste eeuwse basisvaardigheden. Met de recente verbreding van [Méér muziek in de klas](#) als onderdeel van School en Omgeving is een goede stap in die richting gezet. Kinderen ontplooiën zich op scholen en moeten hier dan ook de ruimte krijgen om zo breed mogelijk culturele ervaringen op te doen, ook buiten de schoolmuren. Met het programma en subsidieregeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK), in 2013 belegd bij het Fonds Cultuurparticipatie, hebben jongeren meer mogelijkheden gekregen om lokaal kennis te maken met cultuur in zowel onderwijs als vrije tijd.

Een vervolg van CmK voor de periode 2025-2028 ligt voor de hand ([VNG juni 2023](#)), maar op termijn zal echt iets substantiëler en structureels nodig zijn. CmK heeft nog niet geleid tot de beoogde structurele verankering in het onderwijs, zeker niet als het in 2029 zou stoppen. De administratieve rompslomp rondom CmK is bovendien groot. Behulpzaam daarbij is als de minister van onderwijs (en niet die van cultuur) verantwoordelijk wordt voor cultuureducatie op school. Het behoort immers tot het kerncurriculum in het onderwijs.

*“Deze helft hier teken ik en de andere helft laat ik gewoon voor andere mensen om zelf te bepalen wat ze erin willen zien. Of hoe ze willen bedenken wat er aan de andere kant zou kunnen zijn.”*

*Bron: film [Magic8](#) van regisseur Sandy Pieterse*

### **Landsdekkende lokale en regionale voorzieningen**

Naast cultuureducatie tijdens schooltijd zal iedere gemeente een basisvoorziening (al dan niet gelieerd aan scholen) moeten hebben voor de verbinding tussen binnen- en buitenschoolse culturele activiteiten. In 2023 zijn in Nederland ruim 9,2 miljoen (55% van de inwoners) vrijwillig in de vrije tijd kunstzinnig actief ([LKCA](#)) en in 2018 hield een derde van de bevolking boven de 12 jaar zich met erfgoedbeoefening bezig ([VTO](#)). Voor al die mensen is een basisinfrastructuur nodig waarvan de Raad voor Cultuur al in 2014 de contouren schetste: “voorzieningen voor cultuuronderwijs, cultuureducatie en -participatie, amateurkunst en laagdrempelig aanbod, die de humuslaag van het culturele leven vormen en waarin leren en kennismaken centraal staan» ([RvC 2014](#)). Het wordt tijd hier landsdekkend invulling aan te geven.

Deze lokale basis dient gezien te worden vanuit een breed cultuurbegrip- en perspectief ([Unesco, 2023](#)) en als zodanig aangevuld te worden met cultuurfaciliteiten, aanbod en voorzieningen op regionaal niveau die daar recht aan doen. Niet elke gemeente heeft immers een eigen theater, filmhuis én concertpodium nodig. Hoe die verhouding tussen gemeenten onderling ligt zal onderwerp van gesprek moeten zijn tussen gemeenten, provincies, rijk en cultuursector gezamenlijk.

### **Wat willen we bereiken?**

- Eerlijke en realistische beloning voor cultuurprofessionals;
- Structurele borging van cultuureducatie in het funderend onderwijs;
- Landsdekkende lokale basisvoorzieningen voor cultuuronderwijs, cultuureducatie en -participatie, amateurkunst- én erfgoedbeoefening (al dan niet gelieerd aan scholen).

### Wat kunnen gemeenten hieraan bijdragen?

- Langjarig bestuurlijk kader voor afspraken met culturele instellingen;
- Cultuureducatie en- participatie, inclusief amateurkunst en erfgoedparticipatie als vast onderdeel van gemeentelijke meerjarige cultuurvisies. Ook de combinatie van cultuurbeoefening en -aanbod met andere vrijetijdsbestedingen zoals sport draagt hieraan bij;
- Betaalbare en herkenbare plekken in gemeenten om cultuur en erfgoed te beoefenen, te maken en te presenteren, in het bijzonder creatieve broedplaatsen, (pop)podia, kleine lokale musea en voor amateurkunstbeoefening in groepsverband.
- Flankerend beleid om vrijwilligersorganisaties (in beleidsregels en/of vergunningverlening) te ondersteunen en/of faciliteren;

### Wat is hiervoor nodig?

- Een verkenning (met rijk, provincie en gemeenten als opdrachtgever) naar de meerwaarde van een wettelijke grondslag om het 'recht op cultuurbeoefening en -deelname' te borgen;
- Een nationale visie op cultuurbeoefening, inclusief talentontwikkeling als basis voor professioneel vakmanschap;
- Een Nationaal Akkoord Cultuurbeoefening in 2029 waarin rijk, gemeenten, provincies en de publieke cultuur- en erfgoedsector aan gezamenlijke doelen en opdracht voor 2040 werken<sup>6</sup>. Het Nationaal Sport Akkoord kan hierbij als voorbeeld dienen;
- Belemmerende landelijke wetgeving voor vrijwilligersorganisaties wegnemen of versoepelen<sup>7</sup>;
- Handhaving door Onderwijsinspectie van cultuureducatie als verplicht onderdeel van het kerncurriculum.

6 Daarin komen de uitgangspunten van het Nationaal Akkoord Amateurkunst, van het bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs incl. Cultuureducatie met Kwaliteit (2025-2028) en het verdrag van Faro samen in plaats van als afzonderlijke bestuurlijke trajecten.

7 Zie ook het rapport [Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen](#) (mei 2023)

# 4 Cultuurspreiding

Cultuurvoorzieningen zijn momenteel door de heersende bekostigingsstructuur onevenredig verdeeld over gemeenten en regio's. Voor een deel is dat niet erg. Zoals gezegd, niet iedere gemeente hoeft een theater of concertzaal te hebben. Er is behoefte aan een goede samenhang tussen top en basis en aan geografische spreiding. Vooral kleinere gemeenten moeten knokken om iets overeind te houden. Zij ontvangen niet of nauwelijks rijkssubsidies voor cultuur. Daarnaast heerst er onduidelijkheid over de lokale financiering van regionale voorzieningen. Is een museum als het Prinsenhof in Delft bijvoorbeeld puur een gemeentelijke of ook een regionale aangelegenheid?

## Regionale eigenheid vanuit een helder kader

Om de eerder beschreven cultuurwaarde én cultuurstimulering (gedacht vanuit de creatieve cyclus) te borgen is duidelijkheid nodig over wat er lokaal en regionaal minimaal aan voorzieningen aanwezig moet zijn. Dit vraagt een zeker normenkader voor deze 'basisinfrastructuur' in gemeenten en regio. En in het verlengde daarvan; een meetinstrument, data en een juridisch kader om de norm te volgen en aan te passen op basis van bevolkingsaamenstelling, maatschappelijke opgaven en lokale en regionale eigenheid en behoeften. Normstelling betekent overigens niet dat er lokaal en regionaal geen keuzes zijn. Integendeel, daar is juist meer behoefte aan. Een minimumnorm moet daartoe gelegenheid bieden. Om hierin als gemeenten (binnen een regio) keuzes te maken is een herijking van het zogeheten [Ringmodel](#) nodig.

De huidige bis leidt nog onvoldoende tot de benodigde en gewenste regionale spreiding en landelijke dekking. Het merendeel gaat via meerjarensubsidies naar gemeenten met een stedelijke infrastructuur, omdat cofinanciering (uit publieke middelen) een belangrijke voorwaarde is voor het ontvangen van rijkssubsidie. Omdat juist kleinere gemeenten daartoe minder in staat zijn, komen culturele instellingen in deze gemeenten daar dikwijls niet voor in aanmerking. De nieuwe, via een losse structuur tot stand gekomen 15 stedelijke cultuurregio's kunnen dit gegeven niet veranderen en kunnen dus slechts deels in de regionale spreiding voorzien. Met als gevolg dat de regio's allesbehalve landsdekkend zijn.

*“Er wordt vaak gezegd dat jongeren niet graag in een dorp wonen, maar veel jongeren vinden dat juist wél leuk. Ik ook! Voor musea en kunst én voor het maken van kunst, moeten jongeren altijd naar grote plaatsen en steden. Ik wil graag dat we in de dorpen van Groningen zélf kunst gaan maken. Dichtbij ons eigen huis. En dat we daar dan een tour van maken voor bezoekers: een museumdorpentour.”*

*Bron: Bedenker van de [Museumdorpentour](#)*

## Organische cultuurregio's

De samenhang kan uiteindelijk alleen versterkt worden door geleidelijk aan toe te werken naar een landelijk dekkende basisinfrastructuur per regio, bekeken vanuit het (inwoners)perspectief en de bestaande samenwerkingsverbanden binnen die regio (bijvoorbeeld of er duidelijke centrumgemeenten zijn met bovenstedelijke voorzieningen). Deze basisinfrastructuur vertaalt zich op twee niveaus. Lokaal zijn de in navolging van de Raad

voor Cultuur eerdergenoemde basisvoorzieningen nodig voor het borgen van cultuurbeoefening. Regionaal zijn voorzieningen nodig die vooral het culturele aanbod ontsluiten, zoals voorstellingen en tentoonstellingen die nu worden bekostigd uit onder andere de bis-middelen. De provincies kunnen in dit proces van herpositionering een belangrijke rol spelen (vergelijk het IPO-rapport [Op weg naar herpositionering](#)). Niet onwaarschijnlijk zal dit aanvankelijk een ongelijke investering betekenen om uiteindelijk meer gelijkheid en evenwicht te bereiken ([Elke Regio Telt](#)). Wat hierbij niet behulpzaam is, is om van te voren Nederland in vastomlijnde cultuurregio's in te delen. De landelijke dekkende basisinfrastructuur zal organisch vanuit de te voeren gespreken tussen overheden en partners tot stand moeten komen.

### **Wat willen we bereiken?**

- Een culturele basisinfrastructuur in het gehele land, passend bij de eigenheid van gemeenten en regio's. Die basisinfrastructuur bevat zowel lokale basisvoorzieningen voor cultuureducatie en -participatie als regionale voorzieningen voor het ontsluiten van een gevarieerd professioneel aanbod;
- Binnen deze infrastructuur recht doen aan regionale verscheidenheid en behoeften op basis van het principe: ongelijk investeren om gelijkheid te bereiken.

### **Wat kunnen gemeenten hieraan bijdragen?**

- Actieve regionale samenwerking, tussen gemeenten (in het bijzonder met centrumgemeenten), provincies en andere maatschappelijke, partners over regionale culturele voorzieningen;
- Cruciale factoren toepassen zoals goede bestuurlijke samenwerking op basis van gezamenlijke doelen, gezamenlijk opdrachtgeverschap, kennisdeling en uitgaan van vertrouwen.

### **Wat is hiervoor nodig?**

- Afstappen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van aanbod, distributie en afname en deze gezamenlijk en in samenhang te bezien;
- Herijking van de [interbestuurlijke verhoudingen op cultuur](#), zoals vastgelegd in 2012;
- Harmonisatie en vereenvoudiging van aanvraag- en verantwoordingsprocedures vanuit de verschillende overheden;
- Gedifferentieerde provinciale investeringen, bezien vanuit de behoeften van de regio;
- Ondersteuning op zowel 3<sup>e</sup> als 2<sup>e</sup> lijnniveau ten behoeve van regionale versterking<sup>8</sup>
- Kennis in de huidige 15 regionale samenwerkingsverbanden (zie ook aanbeveling uit [evaluatierapport van DSP-groep, 2022](#)) toegankelijk en deelbaar maken;
- Een investeringsprogramma met als doel meer regionale samenhang.

<sup>8</sup> Het betreft sectorale ondersteunende instellingen (derdelijns), gefinancierd uit de huidige bis. Maar ook provinciale ondersteuning voor professionalisering en deskundigheidsbevordering (tweedelijns) m.b.t. cultuurbeoefening- en deelname.

# 5 Cultuurfinanciering

Cultuuruitingen moeten gefinancierd worden, anders komen ze niet van de grond. Uitgangspunt daarbij is dat – in de geest van grondwetsartikel 22 – cultuur een publiek goed is waarvan we als samenleving vinden dat de overheid een belangrijke taak heeft in de stimulering ervan. Die noodzaak blijkt ook uit de financieringsbronnen waarvan cultuur momenteel gebruik maakt. Berenschot onderscheidde recent vijf geldstromen: a. publieksinkomsten (tickets, abonnementen, etc.); b. private bijdragen (donaties, particuliere fondsen, etc.), c. inkomsten uit nevenactiviteiten (horeca, zaalverhuur, etc.), d. inkomsten uit specifieke opdrachten en e. subsidies en andere bijdragen uit andere domeinen van overheden ([Berenschot 2023](#)).

## Krimpend budget

De laatste categorie ‘subsidies’ maakt een groot deel uit van cultuurfinanciering en is sinds 2009 gekrompen. De totale inkomsten voor de cultuursector nam tussen 2009 en 2019 weliswaar met 4% toe, maar dat was tegenover 30% toename van het Bruto Binnenlands Product (BNP) en tegenover 14% toename van de totaliteit aan overheidsuitgaven. Cultuur heeft dus relatief moeten inleveren, wat ook blijkt uit het feit dat in diezelfde periode de subsidies met 4% afnamen ([Berenschot 2023](#)). Vanuit het gemeentefonds ontvangen gemeenten momenteel jaarlijks € 3 miljard voor cultuur en ontspanning, inclusief sport en recreatie ([CBS](#)). Van die € 3 miljard gaat € 2 miljard naar cultuur. Ander publiek geld komt beschikbaar via de meerjarensubsidies voor de bis en de (andere) rijkscultuurfondsen.

## Naar een andere financieringswijze

Om aan de eerdergenoemde doelstellingen – evenwichtige cultuurspreiding, landsdekkende lokale en regionale voorzieningen, voor iedereen toegankelijke cultuureducatie en -participatie, eerlijke beloning – te voldoen is een andere financieringsystematiek nodig. Het rijk zal moeten investeren in de basis en niet alleen in de top. Incidentele subsidiëring zal daarbij vervangen moeten worden door structurele investeringen. Dat heeft bovendien als voordeel dat er veel minder geld naar administratieve overhead gaat. Nog afgezien van de ontoegankelijkheid en onzekerheid die gepaard gaat met de huidige financiering, gaan er jaarlijks miljoenen weg aan het schrijven van plannen en de controle daarop. Het is een *survival of the fittest* geworden waarbij ‘fit’ niet perse van toepassing is op cultuurkwaliteit en -vernieuwing, maar eerder op handigheid en je weg weten te vinden. De stijging van alle vastgoedkosten (onderhoud van cultuurgebouwen en duurzaamheidsopgaven in vaak monumentale panden) versterken de noodzaak voor een herijking van de financiering.

We zullen toe moeten naar een geheel andere wijze van cultuurfinanciering, gevoed vanuit andere parameters dan nu. Financiering dient niet meer plaats te vinden vanuit een individuele lobby of voorstel, maar vanuit een inhoudelijk uitgewerkte analyse wat er lokaal en regionaal nodig is. Dat kan alleen als rijk, provincies en gemeenten hier samen hun schouders onder zetten, vanuit de gedachte van één overheid met voor elk onderscheidende verantwoordelijkheden ([SIV 2020](#)). Voor de precieze financiële invulling zijn er diverse mogelijkheden, variërend van een ophoging van het gemeentefonds tot langjarige rijksinvesteringen ten behoeve van de gezamenlijke lokale en regionale opgaven, ingevuld vanuit lokale en regionale wensen en behoeften.

## Wat willen we bereiken?

- Vanzelfsprekende publieke cultuurfinanciering, niet afhankelijk van politieke volatiliteit of bezuinigingsnoodzaak;
- Structurele meerjarige cultuurfinanciering gebaseerd op parameters die een landsdekkende lokale en regionale cultuurinfrastructuur mogelijk maken.

### **Wat kunnen gemeenten hieraan bijdragen?**

- Meerjarig financieel kader voor lokale culturele basisvoorzieningen, met inbegrip van de verduurzamingsopgave voor huisvesting (mogelijk gemaakt door andere financieringswijze);
- Regelmatige en realistische indexering van subsidies;
- Cultuur en cultuurprofessionals waar gepast inzetten voor opgaven rondom veiligheid, zorg en ruimtelijke inrichting en dit vanuit die budgetten ook volgens de tarievenrichtlijnen betalen.

### **Wat is hiervoor nodig?**

- Erkenning van cultuur als publiek goed dat structurele financiering vergt;
- Een nieuwe financieringssysteem die niet uitgaat van individuele lobby's, maar vanuit inhoudelijke analyses die bepalen wat lokaal en regionaal nodig is;
- Bestuurlijke samenwerking tussen de overheidslagen door uitvoeringskracht te bundelen via de inzet van zogeheten regionale 'multipliers', bijvoorbeeld via bestaande of nieuwe regionale fondsen met oog voor culturele ontwikkeling (in navolging van initiatieven als in [Almere](#), [Culemborg](#) en [Amsterdam](#)) of fondsafdelingen van één nationaal fonds, met ruimte voor eigen thema's (zie ook [Buurtcultuurfonds van de Provincie Noord-Brabant](#));
- Ophoging van het gemeentefonds met oog op fair pay;
- Op basis van kenmerken jeugdpopulatie een minimumbedrag beschikbaar stellen ten behoeve van cultuureducatie en -participatie van jeugd;
- Een stevige en goed georganiseerde sector die zelf ook actief werkt aan het navolgen van de Fair Practice Code.

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

Januari 2024

[vng.nl](https://www.vng.nl)