Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
66530552

Bijlagen
4

Datum 9 oktober 2026

Betreft Afschrift brief Visie op cultuur en cultuursubsidies vanaf 2029

Bijgaand treft u een afschrift van de brief 'Visie op cultuur en cultuursubsidies vanaf 2029'.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten
Media en Creatieve Industrie
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
65929241

Datum 9 oktober 2026
Betreft Visie op cultuur en cultuursubsidies vanaf 2029

Bijlagen
1. AEF/SEO. *Geografische spreiding cultuur* (rectificatie)
2. BMC. *Balans in het bestel*
3. Rapport visitatiecommissie rijkscultuurfondsen 2026

Deze brief schetst mijn visie op cultuur en bevat een eerste uitwerking van de herziening van het cultuurbestel vanaf 2029 die ik voor ogen heb. De brief bestaat uit twee delen. In het eerste deel schets ik mijn visie op cultuur. In het tweede deel beschrijf ik mijn ideeën over de herziening van het cultuurbestel en de manier waarop ik dit samen met alle betrokken partijen verder uit ga werken richting 2029. Hierbij werk ik samen met mijn medebestuurders en de rijkscultuurfondsen en benut ik uitgebrachte en het nog te vragen advies van de Raad voor Cultuur. In het bijzonder bouw ik voort op het raadsadvies *Toegang tot Cultuur*. Ook wil ik mijn plannen toetsen bij het culturele veld. Dit is een opmaat naar uitwerking van de definitieve besluiten, die ik medio 2027 in de uitgangspuntenbrief met uw Kamer zal delen.

1. Visie op cultuur

Cultuur heeft een belangrijke intrinsieke, economische en maatschappelijke waarde. Cultuur helpt mensen zichzelf en elkaar te leren kennen en geeft betekenis aan hun omgeving, heden en verleden. Cultuur is van en voor iedereen. Daarom is het belangrijk dat iedereen toegang tot cultuur heeft.

Cultuur komt tot leven in een fanfare die een dorpsfeest opluistert, in de schilderles in het buurthuis, het poppodium, de bibliotheek, het museum, de nachtcultuur, de dansschool, het festival en het symfonieorkest van internationale allure. Voor miljoenen Nederlanders – en bezoekers van buiten ons land – is cultuur een wezenlijk onderdeel van het dagelijks leven. Mensen vinden er ontspanning, inspiratie, zingeving en verbondenheid. Dat geldt voor de zanger van het koor, de vrijwilliger bij een debatavond, voor de bezoeker van een opera, een VR-installatie of een clubavond. Door kunstenaars, filmmakers, ontwerpers, schrijvers en heel veel andere creatieven wordt werk gemaakt dat in het hele Koninkrijk én daarbuiten weerklank vindt. Juist die veelzijdigheid is de kracht van het Nederlandse culturele landschap. Lokale initiatieven en instellingen van wereldniveau versterken elkaar; zij bieden ruimte aan ontmoeting, talentontwikkeling, traditie én vernieuwing.

Zo'n 9 op de 10 Nederlanders van 6 jaar en ouder bezoeken jaarlijks minstens 1 keer een culturele voorstelling, tentoonstelling, evenement of instelling. Ruim de

helft van alle Nederlanders van 6 jaar en ouder beoefent cultuur in de vrije tijd.[1] Dat zijn ontzettend veel mensen die van cultuur in al haar verscheidenheid genieten.

Die mensen spelen ook een rol als publiek en soms als opdrachtgever. Cultuur heeft niet alleen intrinsieke waarde, maar is ook een belangrijke economische motor. De culturele en creatieve sector biedt direct werk aan honderdduizenden mensen: musici, acteurs, ontwerpers, technici, producenten, restauratoren, educatiemedewerkers, marketeers, beveiligers, programmeurs en vele anderen. Daarnaast is cultuur een belangrijke opdrachtgever voor zelfstandigen en bedrijven en draagt zij bij aan innovatie, ondernemerschap en de aantrekkelijkheid van steden en regio's.

De economische betekenis van cultuur reikt verder dan de instellingen en makers zelf. Een concert, festival, tentoonstelling of theatervoorstelling zorgt voor bestedingen in de gehele omgeving. Bezoekers overnachten in hotels, eten in restaurants, bezoeken cafés en winkelen in binnensteden. Culturele evenementen zijn daarmee een belangrijke impuls voor de detailhandel en de toeristische sector. De aantrekkelijkheid van historische binnensteden, musea, festivals en podia is bovendien een belangrijke reden voor binnenlandse en buitenlandse bezoekers om door of naar Nederland te reizen.[2] Een sterk cultureel aanbod maakt Nederland daarnaast aantrekkelijk als partner voor internationale programmering en culturele uitwisseling.

Ook voor het vestigingsklimaat is cultuur van grote betekenis. Een rijk cultureel aanbod maakt steden en regio's aantrekkelijk voor bedrijven, kennisinstellingen en internationaal talent. Een levendige culturele infrastructuur draagt bij aan leefbaarheid, ontmoetingen, creativiteit en innovatie. Een boekhandel, bibliotheek, filmhuis of podium is niet alleen een culturele voorziening. Waar cultuur aanwezig is blijven mensen langer, ontmoeten zij elkaar vaker en profiteren winkels, horeca en de leefbaarheid van steden en dorpen.[3] Investeren in cultuur is daarom ook een investering in economische kracht, werkgelegenheid en een aantrekkelijke omgeving.

Cijfers onderstrepen dit belang. Volgens de meest recente CBS-cijfers bedroeg de bijdrage van de culturele en creatieve sector aan de Nederlandse economie in 2022 ongeveer 3,43% van het bruto binnenlands product, goed voor ongeveer € 33 miljard. De sector was goed voor ongeveer 331.000 arbeidsjaren, oftewel 4,1% van de Nederlandse werkgelegenheid.[4] Daarnaast groeit de culturele arbeidsmarkt al jaren en is cultuur een belangrijke bron van ondernemerschap en zelfstandige bedrijvigheid. In 2022 waren er bijna 260.000 bedrijven actief in de culturele en creatieve sector. In 2025 was dit aantal gestegen naar 290.000, dat

---

[1] Boekmanstichting. Cultuurmonitor, 2026.
[2] Dialogic. Onderzoek naar multipliereffecten en pay-off effecten in de culturele en creatieve sector, 2023.
[3] Paul Rutten, Ruben Logjes, Melanie Domeni, Nadja van der Weide. Verbinding als sleutel tot binnenstedelijke kwaliteit. Een verkennend onderzoek naar de potentiële meerwaarde van retail en cultuur bij de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden, Hogeschool van Amsterdam, 2023. KVB Boekwerk. De culturele, maatschappelijke en economische betekenis van de boekhandel voor de omgeving, 2025.
[4] CBS. Satellietrekening cultuur en media 2022, 2025. CBS. Arbeidsmarkt culturele en creatieve sector 2010-2026 Q1, 2026. Boekmanstichting, Cultuurindex Nederland.

is 12% van het totaal aantal bedrijven in Nederland. Onderzoek laat bovendien zien dat investeringen in cultuur extra economische activiteit opleveren.[5] Een sterk cultuurbeleid is daarmee niet alleen een investering in maatschappelijke en artistieke waarde, maar ook in duurzame economische ontwikkeling.

De komende jaren wil ik mij inspannen om de kracht en betekenis van cultuur verder te versterken. Een land dat economisch, innovatief en politiek weerbaar wil zijn, bouwt op de waarde van kunst, erfgoed en de creatieve industrie. Ik vind het daarom belangrijk dat die kracht overal in het Koninkrijk benut kan worden. Een goede toegang tot cultuur in het hele Koninkrijk is daarom voor mij essentieel onderdeel van mijn visie.

Daarnaast zijn er ook ontwikkelingen in het veld. Kunstenaars en makers houden zich niet aan de grenzen van disciplines. Door hun creatieve kracht ontstaan nieuwe kunstvormen- en disciplines. Publieksvoorkeuren en de manier waarop mensen cultuur beleven en beoefenen veranderen mee. We moeten daarom stappen zetten om het bestel te vereenvoudigen en beter te laten aansluiten op de praktijk en behoeftes van publiek, makers en instellingen. Dat moeten we nu doen, in aanloop naar de subsidieperiode vanaf 2029. Dat vinden het culturele en creatieve veld, medeoverheden en de Raad voor Cultuur. De wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid uit 1993 is daarin een belangrijke eerste stap. De langere financieringsperiode die mogelijk wordt gemaakt door de wijziging volgt uit een motie van uw Kamer.

2. Cultuursubsidies vanaf 2029

Het vervolg van deze brief bevat mijn ideeën voor de verdere inrichting van de cultuursubsidies vanaf 2029. In *Toegang tot cultuur* maakt de Raad voor Cultuur een uitgebreide analyse en stelt een geheel nieuwe inrichting voor, verbonden met een extra investering van € 200 miljoen per jaar.[6] Dat geld is er niet, maar dat doet niet af aan de waarde van het advies. Ik zie de analyse van de sterke en zwakke punten als waardevolle inzichten voor de periode vanaf 2029, net zoals mijn ambtsvoorganger al schreef.[7]

Bij de aanpassingen voor de periode vanaf 2029 houd ik drie doelen voor ogen. Voor deze doelen baseer ik me onder andere op het advies van de Raad voor Cultuur:

- Goede toegang tot cultuur in het hele Koninkrijk: een passend cultureel aanbod en een vitale culturele infrastructuur voor regio's.
- Vereenvoudiging: minder overlap, minder regels en minder complexiteit bij de toekenning en verantwoording van subsidies.
- Een toekomstbestendig cultuurbestel: meer ruimte om te kunnen reageren op veranderingen in de sector en samenleving, met een meer integrale blik.

Om deze doelen te bereiken is meer nodig dan alleen het aanpassen van subsidiebedragen en -instrumenten. Het vraagt om fundamentelere aanpassingen van de manier waarop de cultuursubsidies bij het Rijk georganiseerd zijn en om

---

[5] Zo is becijferd dat elke euro die aan de TEFAF wordt uitgegeven een aanvullende €0,58 oplevert voor de Nederlandse economie. Deloitte. The economic impact of TEFAF on Maastricht, 2026.
[6] Raad voor Cultuur. Toegang tot cultuur: op weg naar een nieuw bestel in 2029, 2024.
[7] Eerste reactie op het adviesrapport Toegang tot cultuur, 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024 32820-522.

een nieuwe blik naar de verantwoordelijkheid die de verschillende partijen daarin hebben. Ik wil daarom vanaf 2029 de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten verder intensiveren en de rijkscultuurfondsen een grotere rol en verantwoordelijkheid geven. Hiermee werken we toe naar een bestel dat eenvoudiger is en waarin meer balans is tussen keuzes en behoeften op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De grotere verantwoordelijkheid bij de rijkscultuurfondsen maakt het mogelijk dat ze vanuit een meer integrale blik kunnen opereren en draagt bij aan een overzichtelijker subsidiesysteem. Hiervoor vind ik het nodig de fondsen te versterken, zodat ze goed uitvoering kunnen geven aan hun taken.

Hierna werk ik dit nader uit. Ik ga eerst in op het onderzoek naar geografische spreiding van cultuur dat mede op verzoek van uw Kamer is uitgevoerd. Daarna licht ik toe hoe ik mijn ideeën uitwerk richting de nieuwe subsidieperiode. Met mijn aanpassingen werk ik binnen de bestaande financiële kaders toe naar een sterkere sector en verbeterde ondersteuning voor kunstenaars, makers en instellingen, en leg ik de basis voor een sector die ook op de langere termijn wendbaar en weerbaar is.

Onderzoek Geografische spreiding van cultuur in Nederland
Mede op verzoek van uw Kamer is onderzoek gedaan naar de geografische spreiding van culturele voorzieningen en publieke middelen in Nederland. Op 18 mei 2026 heb ik het onderzoeksrapport *Geografische spreiding van cultuur* van AEF en SEO aangeboden aan uw Kamer.[8] Ik ga eerst in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Daarna licht ik toe hoe ik dit meeneem in het proces richting de nieuwe subsidieperiode.

Het onderzoek brengt alle publieke uitgaven in kaart die vallen onder artikel 14 van de OCW-begroting, aangevuld met provinciale en gemeentelijke cultuuruitgaven. Het gaat dan niet alleen over de meerjarig gesubsidieerde culturele instellingen, maar ook over bijvoorbeeld cultuurbeoefening, bibliotheken en erfgoed. Het onderzoek kijkt dus breder dan alleen het cultuurbestel. Het onderzoek omvat ook domeinen met eigen wet- en regelgeving, zoals het erfgoedstelsel en het archiefstelsel. In de maatregelen in deze brief beperk ik me tot het cultuurbestel. De resultaten van het onderzoek vormen ook bij andere domeinen een belangrijke bouwsteen voor beleidsontwikkeling in de komende jaren, waarbij geldt dat niet alle domeinen dezelfde sturingsmogelijkheden kennen. In het bijzonder wil ik de monumenten noemen, die staan waar ze staan, en de rijksmusea, die op basis van hun wettelijke taak in de Erfgoedwet rijkscollecties beheren. Deze wettelijke taak is een vereiste om subsidie te ontvangen in het erfgoedstelsel.

Het onderzoek laat zien dat er in Nederland in brede zin sprake is van landelijke dekking van cultuuruitgaven en voorzieningen. Culturele voorzieningen en activiteiten zijn dus gespreid over het hele land. Daarbinnen bestaan duidelijke concentraties, met name in de Randstad en andere stedelijke kernen. Die zijn historisch ontstaan en hangen samen met onder meer de bevolkingsdichtheid. Dit

[8] Onderzoek geografische spreiding van cultuur in Nederland (AEF/SEO), 2026. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32820-572. Bij deze brief treft u een gerectificeerde versie van het rapport n.a.v. enkele correcties door het onderzoeksbureau. De correcties hebben de uitkomsten van het onderzoek niet beïnvloed en zijn toegelicht in appendix D.

beeld is niet voor alle sectoren hetzelfde. Basisfuncties, zoals bibliotheken en voorzieningen voor cultuurbeoefening, zijn relatief gelijkmatig verspreid. Specialistischer aanbod, zoals architectuur en ontwerp, beeldende kunsten en audiovisueel aanbod, is sterker geconcentreerd. Al die verschillende sectoren kennen een eigen publieksbereik en verzorgingsgebied, van (inter)nationaal tot regionaal en lokaal.

Gemeenten nemen het grootste deel van de totale cultuuruitgaven voor hun rekening. Zij staan het dichtst bij de burger en leggen de basis van voorzieningen en aanbod. Omdat deze uitgaven over vrijwel alle gemeenten zijn verdeeld, dragen zij in belangrijke mate bij aan de brede landelijke spreiding van aanbod. De verschillen in afstand zijn op landelijk niveau beperkt, wat erop wijst dat de fysieke bereikbaarheid van veel publieksvoorzieningen in Nederland over het algemeen goed is. Het onderzoek laat wel zien dat de verhouding tussen de bijdrage van Rijk, provincies en gemeenten per provincie aanzienlijk verschilt. Ook is op provincieniveau in een aantal regio's sprake van relatief lage cultuuruitgaven van de drie overheden samen en een minder omvangrijk cultuuraanbod. Het onderzoek noemt in dat kader specifiek Drenthe, Flevoland en Zeeland.

Het onderzoek is een belangrijke stap vooruit. We gaan met dit onderzoek van beelden naar feiten. Het biedt daarmee een goede basis voor het politieke en maatschappelijke gesprek. Het is daarbij van belang om, zoals het onderzoek duidelijk maakt, rekening te houden met verschillen tussen sectoren en instellingen. Sommige zijn vooral lokaal actief en van belang voor mensen die dichtbij wonen en cultuur beoefenen, andere trekken een regionaal publiek, weer andere spelen een nationale of internationale rol.

Toegang tot cultuur en samenwerking met andere overheden
De toegang tot cultuur is een gedeelde publieke waarde. Rijk, provincies en gemeenten dragen hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor. Elke overheidslaag heeft hierbij een eigen rol. In de publieke uitgaven voor cultuur heeft de rijksoverheid een aandeel van ongeveer 30%, gemeenten 60% en provincies 10%. De taakverdeling tussen overheden is vastgelegd in het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur*.[9] Daarnaast wordt er op basis van de cultuuragenda's samengewerkt met Caribisch Nederland en middels het vierlandenoverleg met het gehele Koninkrijk.

In mijn visie betekent een goede toegang tot cultuur niet dat iedere regio over hetzelfde culturele aanbod beschikt of dat middelen evenredig worden verdeeld. Wel is het van belang dat iedere inwoner toegang heeft tot cultuur en dat iedere regio een vitale culturele infrastructuur heeft die past bij haar eigen karakter. Culturele voorzieningen spelen ook een grote rol in de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van regio's. Zij bieden niet alleen ruimte voor ontmoeting, participatie en ontwikkeling, maar versterken ook de sociale samenhang en de aantrekkelijkheid van de regio. Ik hecht er waarde aan dat deze voorzieningen toegankelijk, bereikbaar en toekomstbestendig blijven. Daarbij is het van belang dat provincies en gemeenten een stem hebben in wat voor hun regio belangrijk is, maar dat we ook oog houden voor de verschillende rollen die de overheden hebben en de eigen afwegingen die gemaakt kunnen worden.

[9] Staatscourant 2012, 8545.

Om een goede toegang tot cultuur te realiseren is overeenstemming nodig tussen de overheden over de doelen van het cultuurbeleid en ieders eigen rol daarbinnen. Samen dragen we verantwoordelijkheid voor de publieke financiering van het culturele landschap. Ik ga samen met mijn medebestuurders verkennen of we gemeenschappelijke doelen kunnen vaststellen en vanuit een gezamenlijke visie verbeteringen kunnen aanbrengen in de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling. Zo werken we toe naar een gezamenlijk gedragen cultuurbestel met heldere verantwoordelijkheden en een betere afstemming tussen overheden.

Ik vind het daarbij belangrijk om meer ruimte te maken voor prioriteiten die provincies en gemeenten zelf stellen, om zo het culturele aanbod voor alle Nederlanders te verrijken. Daarbij verdienen regio's die volgens het onderzoek achterblijven extra aandacht. Verder ontbreekt een manier om met een bredere blik en in samenhang met medeoverheden te investeren in de ontwikkeling van regionale infrastructuren. Ik wil daarom samen met de gemeenten en provincies mogelijkheden verkennen om naast de reguliere rijkssubsidies medeoverheden meer zeggenschap te geven over de ontwikkeling en versterking van het voorzieningenniveau in hun regio. Ik zie dit als aanvulling op de spreidingsopdracht die de rijkscultuurfondsen hebben. Mijn doel is om beter tegemoet te komen aan de verschillen tussen regio's en de besluitvorming beter aan te laten sluiten op de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen. Ook wil ik de inzet van OCW, fondsen, gemeenten en provincies goed op elkaar afstemmen, met oog voor de effecten op de toegang tot cultuur. Ik wil dit uitwerken in overleg met mijn medebestuurders en betrek ook de Raad voor Cultuur hierbij. De uitkomsten hiervan deel ik in de uitgangspuntenbrief (medio 2027) met uw Kamer.

Ik ga de komende tijd het volgende doen:
- Met medeoverheden worden afspraken gemaakt over welke verantwoordelijkheid Rijk, provincies en gemeenten hebben voor de toegang tot cultuur en voor de culturele infrastructuur in hun regio. Hiervoor wordt het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* herzien.
- Ik onderzoek mogelijkheden om samen met provincies en gemeenten gerichte investeringen te kunnen doen in regionale infrastructuren. Met provincies en gemeenten ga ik in overleg over welk instrument daarvoor passend is en hoe dit kan worden uitgewerkt.

Wetswijziging: langjarige zekerheid en vereenvoudiging
De Wet op het specifiek cultuurbeleid (1993) vormt de basis voor rijkssubsidies voor cultuur. De rijksoverheid zorgt voor een kwalitatief, over het land gespreid, veelzijdig en toegankelijk aanbod, zowel via directe subsidies aan culturele instellingen als via subsidies aan de rijkscultuurfondsen. De Raad voor Cultuur wijst in *Toegang tot cultuur* op de lastendruk van de vierjarige periode en de stapeling van eisen, criteria en verplichtingen waaraan aanvragers moeten voldoen. Ook uw Kamer heeft aangedrongen op een verlenging van de periode en minder bureaucratie.

In mijn visie moet er ook voor de fondsen ruimte zijn om subsidies voor maximaal acht jaar te verstrekken. Zo kunnen zij een gevarieerd instrumentarium hanteren voor verschillende typen aanvragers. Financiering voor acht jaar is bedoeld voor

organisaties waarvoor deze langere duur gezien hun omvang, werkwijze en positie in het culturele landschap passend is. Ik ga in gesprek met de fondsen over de uitwerking hiervan en zal dit waar nodig meenemen in mijn opdracht aan de fondsen.

Ik ga het volgende doen:
- Een wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid maakt een maximale financieringsperiode van acht jaar mogelijk.
- De rijkscultuurfondsen ontvangen vanaf 2029 voor acht jaar financiering.[10]
- De fondsen kunnen vanaf 2029 subsidies voor maximaal acht jaar verstrekken. Dit vermindert de administratieve lasten voor een deel van het culturele veld. Tegelijkertijd moeten de fondsen ruimte houden voor dynamiek en vernieuwing, met kortere en flexibelere vormen van financiering.
- Ik ben terughoudend met extra subsidiecriteria of -eisen; de belangrijkste criteria zijn kwaliteit en toegankelijkheid. Dit geldt ook voor de rijkscultuurfondsen. Ik heb de Raad voor Cultuur gevraagd voorafgaand aan de nieuwe periode advies uit te brengen over de rol en vorm van de culturele codes, en mogelijkheden voor vereenvoudiging.[11]
- Ik onderzoek samen met de rijkscultuurfondsen en andere overheden verdere vereenvoudiging van de aanvraag- en verantwoordingsprocedures.

Een voorwaarde voor de eerste drie bovenstaande maatregelen is dat de wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid het volledige wetstraject heeft doorlopen. De gewijzigde wet moet op 1 juli 2027 in werking treden om de subsidieregeling voor de nieuwe periode tijdig te kunnen publiceren.

Rijkscultuurfondsen: grotere verantwoordelijkheid
Mijn uitgangspunt voor de periode vanaf 2029 is dat cultuursubsidies zoveel mogelijk door de fondsen worden verstrekt. Zij zijn daarvoor opgericht en hebben de deskundigheid die daarvoor nodig is. De politiek stelt de kaders; de uitvoering vindt plaats dichtbij het veld, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurt bij de financiering van wetenschap. In zijn advies *Maken (z)onder druk* over artistieke vrijheid heeft de Raad voor Cultuur eens te meer benadrukt dat de overheid terughoudend moet zijn met een inhoudelijk oordeel over kunstuitingen.

Door subsidies zoveel mogelijk bij de fondsen te beleggen, zijn zij bovendien beter in staat de effecten van hun besluiten voor de hele sector of discipline te overzien. Hiermee versterken we de beleidsmatige rol van de fondsen en kunnen zij met een meer strategische blik kijken naar wat goed is voor het veld. Ook voorkomen we zo overlap tussen directe subsidies van het Rijk en subsidieverstrekking door de fondsen. Op deze twee voordelen – meer overzicht en minder overlap – wees de Raad voor Cultuur in zijn advies *Toegang tot cultuur*.

---

[10] Bij toekenning van de subsidie zal altijd het voorbehoud worden opgenomen dat de begrotingswetgever voldoende middelen beschikbaar stelt. Dit is nu ook het geval. Dit betekent dat het mogelijk blijft voor de Eerste en Tweede Kamer om het budget tijdens de lopende subsidieperiode aan te passen. Dit op voorwaarde dat een neerwaartse aanpassing van het budget tijdens de periode van acht jaar zorgvuldig gebeurt en met inachtneming van een redelijke termijn, waarbij rekening wordt gehouden met reeds aangegane verplichtingen door de subsidieontvangers.
[11] Toezicht in de culturele sector en briefadvies toekomst codes, 2026. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32820-579.

Alleen zwaarwegende beleidsmatige belangen zijn voor mij aanleiding om specifieke groepen instellingen in de toekomst onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te houden. Ik denk daarbij aan ondersteunende instellingen, vanwege de landelijke kennis-, netwerk- of coördinatiefuncties die zij uitvoeren voor de sector. Daarnaast geldt voor de groep van symfonieorkesten en operagezelschappen dat het totale subsidiebudget zo omvangrijk is dat financiering vanuit een fonds niet voor de hand ligt. Samen met de fondsen en de Raad voor Cultuur werk ik uit op welke manieren en onder welke voorwaarden de andere functies kunnen worden overgedragen aan de fondsen. Dit betekent niet dat functies van de huidige basisinfrastructuur zouden verdwijnen, maar wel dat het loket daarvoor binnen OCW zou verschuiven van het departement naar de rijkscultuurfondsen. Ik wil benadrukken dat dit losstaat van het belang van de gesubsidieerde instellingen. De bewindspersoon is daarbij ten volle aanspreekbaar op de hoofdlijnen van het cultuurbeleid en de Raad voor Cultuur behoudt zijn wettelijke taak als belangrijkste onafhankelijke adviseur van regering en parlement.

Ik ga het volgende doen:
- Ik ga met de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur in overleg over het uitgangspunt dat subsidies vanaf 2029 zoveel mogelijk door de fondsen worden verstrekt. Ook blijf ik hierover in nauw contact met medeoverheden.
- Ik werk de precieze afbakening van de directe verantwoordelijkheid van het ministerie uit in de uitgangspuntenbrief, die uw Kamer in de zomer van 2027 ontvangt. Hierin ga ik ook in op de manier waarop de overgedragen functies worden geborgd in het instrumentarium van de fondsen.

Ik begrijp dat instellingen zich moeten voorbereiden op deze mogelijke veranderingen. Het is daarom belangrijk dat zij tijdig duidelijkheid hebben en weten waar zij hun aanvraag kunnen indienen. Ook moeten de fondsen voldoende tijd krijgen om de veranderingen door te kunnen voeren. Ik zal daarom zorgvuldig kijken hoe de grotere verantwoordelijkheid van de fondsen zich verhoudt tot andere bestelwijzigingen en blijf hierover in overleg met de fondsen en de Raad voor Cultuur. In de zomer van 2027 zal ik in de uitgangspuntenbrief de rol en verantwoordelijkheid van de fondsen nader omschrijven.

Rijkscultuurfondsen: sterker voor hun nieuwe taak
Er zijn zes rijkscultuurfondsen, die naar disciplines zijn georganiseerd. Zij stimuleren dynamiek, experiment en vernieuwing en verstrekken projectsubsidies en subsidies voor één of meerdere jaren. Ik zie dat er veel van de fondsen wordt gevraagd. Zij hebben te maken met een groeiend aantal aanvragers en hebben een belangrijke rol bij een goede spreiding van cultuurmiddelen over het land. Daarnaast hebben zij in toenemende mate te maken met onderwerpen als eerlijke beloning, duurzaamheid en digitale transformatie en met ontwikkelingen als kunstmatige intelligentie.

Ik wil de fondsen meer verantwoordelijkheid geven. Dit gaat, zoals ik eerder beschreef, om hun subsidietaken, maar daarnaast zie ik voor de fondsen een grotere rol in de ondersteuning van de sector. Dat vraagt om toekomstbestendige en robuuste fondsorganisaties. De vraag is of het huidige fondsenlandschap, waarin zes aparte fondsen werken aan een toenemend aantal samenhangende of overlappende vraagstukken, voldoende is toegerust op deze opgaven.

Het gesprek over het fondsenlandschap wordt al langer gevoerd. Naar aanleiding van het advies *Toegang tot cultuur* van de Raad van Cultuur is OCW sinds 2024 met de fondsen in gesprek over de toekomst van het fondsenlandschap. Ik wil hier nu concrete stappen in zetten. Tegen deze achtergrond heb ik het onafhankelijk adviesbureau BMC gevraagd te adviseren over mogelijke veranderingen in het fondsenlandschap. Ook heb ik de visitatiecommissie rijkscultuurfondsen gevraagd het functioneren van de fondsen afzonderlijk en hun onderlinge samenwerking te evalueren. De onderzoeken bieden belangrijke bouwstenen voor de toekomst van het fondsenstelsel.

Beide rapporten bevestigen de deskundigheid en het belang van de fondsen voor het cultuurbestel. BMC constateert in haar rapport *Balans in het bestel. Verkenning van een alternatief fondsenlandschap* dat de fondsen beschikken over gedegen sectorspecifieke kennis en dat hun onafhankelijke oordeelsvorming een belangrijk fundament van het cultuurbestel vormt. Ook de visitatiecommissie concludeert dat de fondsen deskundig zijn, over veel kennis van hun disciplines beschikken en hun sectoren goed bedienen. De commissie spreekt bovendien haar waardering uit voor de manier waarop de fondsen zijn omgegaan met de grote veranderingen van de afgelopen jaren.

Tegelijkertijd zien beide rapporten aandachtspunten voor de toekomst. BMC stelt dat de toenemende juridisering en eisen op het gebied van transparantie, dataveiligheid, arbeidsvoorwaarden en governance om meer uitvoeringskracht vragen. De huidige inrichting met zes fondsen maakt die uitvoeringskracht volgens BMC kwetsbaar. BMC adviseert clustering om de robuustheid en uitvoeringskracht te vergroten en beter in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De visitatiecommissie ziet ruimte voor verbetering in de beleidsmatige dialoog tussen OCW en de fondsen. Zij merkt bovendien op dat een meer autonome rol alleen mogelijk is als de fondsen voldoende mandaat, middelen en verantwoordelijkheid krijgen.

De inrichting van het fondsenlandschap bepaalt in belangrijke mate de schaal, capaciteit en slagkracht van de afzonderlijke fondsen. Ik zie dat een verandering van het fondsenlandschap een bijdrage kan leveren aan een toekomstbestendig en eenvoudiger cultuurbestel. De vorming van één rijkscultuurfonds, zoals de Raad voor Cultuur in *Toegang tot cultuur* adviseert, vind ik een te grote stap. Ik hecht aan fondsen die voor het veld herkenbaar en toegankelijk zijn. Het rapport van BMC adviseert een andere richting, waarbij sprake is van consolidatie naar drie fondsen. Ik kan die gedachte goed volgen, ook al zie ik dat sommige bevindingen en daarmee samenhangende adviezen uit het rapport vragen oproepen bij betrokkenen. Ik wil die vragen en de daarmee samenhangende zorgen serieus nemen, maar concludeer wel dat de adviezen van de Raad voor Cultuur en BMC, samen met een aantal knelpunten die de visitatiecommissie in haar rapport signaleert, voldoende aanleiding zijn om een stap te zetten richting robuustere fondsen. Deze stap is voor mij ook voorwaardelijk voor de grotere rol die ik de fondsen wil geven.

Ik ga het volgende doen:

- Ik herzie het fondsenlandschap. Ik doe dat in nauw overleg met de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur. Mijn doel is een toekomstbestendig fondsenlandschap met organisaties die voldoende omvang

en uitvoeringskracht hebben en die langs inhoudelijke lijnen zijn georganiseerd.
- Ik stel op korte termijn een kwartiermaker aan. Deze krijgt de opdracht om in overleg met de fondsen en gebruikmakend van de adviezen en analyses die beschikbaar zijn, de contouren van een nieuwe fondsenstructuur en een realistisch overgangspad uit te werken.
- Ik kies voor een gefaseerde aanpak. De nieuwe subsidieperiode gaat op 1 januari 2029 van start. Niet alle veranderingen hoeven op dat moment te zijn afgerond.
- Bij de inrichting en uitvoering van het proces houd ik de belangen van makers en instellingen goed voor ogen. Het moet te allen tijde duidelijk zijn waar zij kunnen aanvragen en onder welke voorwaarden.

Tot slot
De maximale termijn van acht jaar is een eerste stap naar een betere, toekomstbestendige financiering van cultuur. Daarbij zijn een goede toegang tot cultuur in het hele Koninkrijk en sterke fondsorganisaties essentieel. In juni 2027 ontvangt uw Kamer de uitgangspuntenbrief en de conceptsubsidieregeling, waarin deze voornemens verder worden uitgewerkt en duidelijk wordt welke instelling waar subsidie kan aanvragen.

De aanloop naar 2029 is als volgt:
- Juni 2027: uitgangspuntenbrief 2029-2036 met concept ministeriële regeling en beleidskaders rijkscultuurfondsen
- November 2027: publicatie ministeriële regeling 2029-2036 en meerjarige regelingen rijkscultuurfondsen
- December 2027: start aanvraagprocedures
- Januari 2029: start nieuwe subsidieperiode.

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over mijn ideeën bij de nadere uitwerking en planning voor het cultuurbestel vanaf 2029. Het cultuurbeleid omvat echter meer dan dat. Daarom ontvangt uw Kamer de komende tijd brieven over andere thema’s in het cultuurbeleid, waaronder mijn reactie op een aantal recente adviezen van de Raad voor Cultuur.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert



Andersson
Elffers
Felix

Geografische spreiding van cultuur in Nederland

Eindrapport AEF & SEO

/Andersson Elffers Felix

seo • economisch onderzoek

Datum

21 augustus 2026 (gerectificeerde versie van het eindrapport d.d. 21 april 2026, zie bijlage D)

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Onderzoeksteam

Erwin de Craen, Sabrina van den Brink, Inez Vereijken & Janneke Bok (AEF)
Michiel Bijlsma & Jasper van der Vos (SEO)

Referentie

Eindrapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

Managementsamenvatting

Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur en beleidsinstrumenten in kaart
De toegankelijkheid van cultuur voor alle Nederlanders staat centraal in het cultuurbeleid. In aanloop naar de herziening van het bestel (vanaf 2029) is er toenemende aandacht voor de vraag in hoeverre het culturele aanbod geografisch evenwichtig is verdeeld over Nederland. Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur in kaart en verkent hoe beleid van het Rijk en medeoverheden kan bijdragen aan een betere spreiding. Het doel is drieledig: (1) inzicht bieden in de spreiding van culturele infrastructuur en overheidsuitgaven, (2) de inzet en effectiviteit van beleidsinstrumenten analyseren en (3) ontwikkelmogelijkheden voor het beleid verkennen.

Het onderzoek combineert een kwantitatieve analyse (op basis van data over cultuuruitgaven, infrastructuur en gebruik) met een kwalitatieve analyse (documentstudie, circa 30 interviews en een focusgroep). Daarmee ontstaat zowel een feitelijk beeld van spreiding als inzicht in werking en effectiviteit van beleid.

Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 1 en de bijlagen

Conclusies

Vanuit een landelijk perspectief is sprake van brede dekking van middelen en voorzieningen
In dit onderzoek werpen we een integraal, landelijk perspectief op de culturele infrastructuur. Als vertrekpunt zijn alle publieke uitgaven in kaart gebracht die vallen onder artikel 14 van de OCW-begroting, aangevuld met provinciale en gemeentelijke cultuurlasten. Vanuit dit overkoepelende perspectief laat de kwantitatieve analyse zien dat in heel Nederland publieke middelen aan cultuur worden besteed, en dat culturele voorzieningen en activiteiten verspreid zijn over het hele land.[1]

De mate van spreiding verschilt per sector en kent concentraties in stedelijke kernen
Binnen het totaalbeeld van landelijke dekking bestaan duidelijke zwaartepunten. Met name in en rond de Randstad en grotere stedelijke kernen buiten de randstad bevinden zich relatief veel culturele voorzieningen. Dit werkt door in zowel de omvang van bestede middelen als in het aantal voorzieningen. Deze concentraties hangen samen met bevolkingsdichtheid en een historisch gegroeide infrastructuur. Op provinciaal niveau zijn dit met name Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en ook Groningen. Daar tegenover staan meerdere regio's waar sprake is van relatief lage cultuuruitgaven en een minder omvangrijk cultuuraanbod. Dit zijn met name Drenthe, Flevoland en Zeeland. Dit beeld is niet voor alle sectoren hetzelfde: basisvoorzienende sectoren zoals bibliotheken en cultuurbeoefening zijn relatief gelijkmatig verspreid, terwijl sectoren met een specialistischer aanbod zoals de sectoren architectuur en ontwerp, beeldende kunsten en audiovisueel sterker geconcentreerd zijn.

De inzet van beleidsinstrumenten staat nog in de kinderschoenen
Op geografische spreiding wordt door overheden en fondsen gestuurd via een combinatie van verschillende instrumenten, zoals verdeling van middelen, bestuurlijke afspraken en – in mindere mate – kennis- en informatie-instrumenten. Met name bij de zes Rijkscultuurfondsen is er sprake van

[1] Gebaseerd op de meest volledig beschikbare data; niet alle uitgaven zijn regionaal toewijsbaar, waardoor de dekking op specifieke onderdelen minder volledig is.

inzet op geografische spreiding. Op het totale cultuurbeleid is sturing op geografische spreiding vaak nog een bijzaak en bevinden sturingsinstrumenten zich in veel gevallen nog in een ontwikkelfase. Daarnaast is de inzet versnipperd: verschillende partijen hanteren eigen benaderingen vanuit uiteenlopende doelen en zonder duidelijke samenhang. Er is geen overkoepelende beleidstheorie of heldere rolverdeling die actoren, instrumenten en doelstellingen expliciet met elkaar verbindt. Dit maakt dat de sturingskracht op spreiding beperkt is en sterk afhankelijk blijft van bestaande (infra)structuren en losstaande initiatieven in het veld.

De doorontwikkeling van spreidingsbeleid is gebaat bij een gedeeld doel

De resultaten uit dit onderzoek wijzen niet op een eenduidige of vanzelfsprekende richting waar het spreidingsbeleid op moet. Er is enerzijds sprake is van een zekere mate van spreiding en landelijke dekking, terwijl anderzijds duidelijke concentraties en regionale verschillen bestaan. In hoeverre deze verschillen aanleiding geven tot beleidsmatige bijsturing, is geen vraag die op basis van dit onderzoek eenduidig kan worden beantwoord. Daarvoor ontbreekt momenteel een duidelijke norm of doelstelling voor geografische spreiding van cultuur. Verdere ontwikkeling van het spreidingsbeleid vraagt daarom primair om politiek-bestuurlijke keuzes over wat als wenselijke spreiding wordt beschouwd en hoe dit zich verhoudt tot andere doelen van het cultuurbeleid, zoals kwaliteit en pluriformiteit.

Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 2 t/m 6.1

Aanbevelingen

De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een kans om het spreidingsbeleid aan te scherpen

Dit onderzoek biedt een feitelijke basis voor het maken van afwegingen over vervolgstappen, waarvan het verder concretiseren van de beleidsdoelen rond geografische spreiding de eerste stap is. Als de wens is om het huidige spreidingsbeeld te beïnvloeden, kunnen – ongeacht de specifieke ambitie die hieraan wordt toegekend - bewustere beleidskeuzes worden gemaakt. Enerzijds door concrete doelen te stellen, anderzijds door beleidsinstrumenten gerichter in te zetten, beide in samenhang tussen overheidslagen. De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een moment om mogelijke aanscherpingen van het beleid concreter vorm te geven.

Op basis van het onderzoek doen we vijf aanbevelingen over het vervolg.

1. Vorm een **expliciete visie op de doelen van het spreidingsbeleid** als voorwaarde voor een gerichte samenhangende beleidsinzet.
2. Vertaal de visie naar een **samenhangende en gedifferentieerde aanpak**, op het vlak van sector en schaalniveau, waarbij wordt uitgegaan van complementariteit tussen regio's en geografische spreiding expliciet wordt afgewogen tegen kwaliteit en pluriformiteit.
3. Benut de **ketengedachte als organiserend principe**: van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen, met een bijpassende rolverdeling tussen overheden en inzet van beleidsinstrumenten.
4. Richt de beleidsinzet **op concrete knelpunten in de praktijk**, door te identificeren waar in regio's, sectoren of schakels tekorten bestaan in middelen, voorzieningen of bereik.
5. **Monitor de geografische spreiding van cultuur en de beleidsinzet**, en stuur waar nodig bij op basis van inzichten

Zie voor verdere toelichting paragraaf 6.2

/ Inhoud

/ Managementsamenvatting 2

/ 1 Introductie 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Doelstellingen en focus onderzoek 6
1.3 Afbakening van het onderzoek 6
1.4 Onderzoeksaanpak 7

/ 2 Financiering 9
2.1 Overheidsuitgaven aan cultuur 9
2.2 Spreiding uitgaven 13
2.3 Verandering spreiding over de tijd 23
2.4 Conclusies 24

/ 3 Cultuuraanbod en gebruik 26
3.1 Culturele infrastructuur 26
3.2 Activiteiten en gebruik 33
3.3 Conclusies 36

/ 4 Bevindingen beleidsinstrumenten 38
4.1 Wettelijk instrumentarium 38
4.2 Financieel instrumentarium 42
4.3 Bestuurlijke afspraken en samenwerking 49
4.4 Expertise en kennis 53
4.5 Effecten van beleidsinstrumenten 55

/ 5 Ontwikkelperspectief beleid 59
5.1 Reflectie beleidskansen geografische spreiding 59
5.2 Ruimte voor herijking van de beleidsfocus 62

/ 6 Conclusies en aanbevelingen 65
6.1 Conclusie 65
6.2 Aanbevelingen 67

/ Bijlagen 69

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding

De toegankelijkheid van het cultuuraanbod is een belangrijke pijler van het cultuurbeleid
Cultuur moet voor alle Nederlanders toegankelijk zijn, ongeacht woonplaats, leeftijd, opleiding of achtergrond. Een belangrijke vertaling van die toegankelijkheid is de aanwezigheid van een breed en bereikbaar cultuuraanbod in het hele land, mogelijk gemaakt door een culturele infrastructuur die wordt ondersteund via de landelijke basisinfrastructuur, fondsen en de inzet van gemeenten en provincies. Binnen dit stelsel geldt een globale taakverdeling: het Rijk richt zich op instellingen van landelijke betekenis, gemeenten op lokale voorzieningen en exploitatie, en provincies op coördinatie en bovengemeentelijke spreiding.

Geografische spreiding is een van de thema's in de vernieuwing van het bestel
In 2022 kondigde de toenmalige staatssecretaris van Cultuur en Media een herziening van het huidige subsidiestelsel aan, als onderdeel van een vernieuwing van het bestel vanaf 2029.[2] Daarmee is het gesprek geopend over de vraag hoe het stelsel toekomstbestendig, evenwichtiger en toegankelijker kan worden ingericht. Geografische spreiding is een van de thema's in het debat over de inrichting van de culturele infrastructuur.

In recente advisering stelt de Raad voor Cultuur dat het Rijk moet toewerken naar een toegankelijker bestel, onder andere door meer aandacht te hebben voor geografische spreiding en wat regionale infrastructuren nodig hebben.[3] Volgend op het advies van de Raad voor Cultuur, klonk er in de Tweede Kamer breed draagvlak voor het toewerken naar betere geografische spreiding, blijkt uit moties van diverse partijen waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken waarom geografische spreiding achterblijft; hoe een bloeiende culturele sector voor heel Nederland beter geborgd kan worden; en ervoor te zorgen dat vestiging buiten de Randstand aantrekkelijker wordt voor culturele instellingen.[4]

Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur in Nederland in kaart
In aanloop naar de volgende BIS-subsidieperiode is de vraag hoe het beleid van het Rijk, in samenhang met de medeoverheden, zou moeten worden ingericht zodat de ambities en de keuzes ten aanzien van regionale spreiding explicieter kunnen worden gemaakt. Het ministerie van OCW heeft daarom AEF en SEO gevraagd onderzoek te doen naar de geografische spreiding van cultuur in Nederland. In dit rapport leest u onze bevindingen.

[2] Nieuwe visie cultuurbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 820, nr. 485
[3] Raad voor Cultuur, Toegang tot cultuur. Op weg naar een nieuw bestel in 2029 (2024).
[4] Motie van de leden Rooderkerk en Mohandis (19 november 2024); Motie van de leden Van der Velde en Van Zanten (11 november 2024); Motie lid Van Zanten (11 november 2024)

1.2 Doelstellingen en focus onderzoek

In dit onderzoek is een feitelijk beeld opgesteld en zijn ontwikkelmogelijkheden verkend
Dit onderzoek heeft drie centrale doelstellingen, die samenhangen samen met vijf onderzoeksvragen die zijn opgenomen in de bijlage A. De doelen zijn:

1. Het vormen van een kwantitatief inzicht van de spreiding van de culturele infrastructuur en de overheidsuitgaven.
2. Het inventariseren van de beleidsinstrumenten die worden ingezet om de doelstelling 'geografische spreiding van cultureel aanbod' te realiseren, en in welke mate deze beleidsinstrumenten effectief zijn.
3. Het verkennen van ontwikkelmogelijkheden en bijhorende kansen en risico's binnen het huidige stelsel om waar nodig invloed uit te oefenen op regionale spreiding.

In hoofdstukken 2 en 3 gaan we in op de kwantitatieve analyse van de spreiding van overheidsuitgaven en de culturele infrastructuur. Hoofdstuk 4 bevat de inventarisatie en analyse van de beleidsinstrumenten en in hoofdstuk 5 geven we een reflectie op de bevindingen en wat die betekenen voor mogelijke ontwikkeling van het beleid gericht op geografische spreiding. In hoofdstuk 6 geven we tot slot een overkoepelende conclusies en advies voor mogelijke vervolgstappen.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Geografische spreiding is een terugkerend en gelaagd begrip in het cultuurbeleid
Geografische spreiding raakt aan vragen over nabijheid, bereikbaarheid en reisbereidheid, en roept uiteenlopende opvattingen op over wat 'een eerlijke' of 'evenwichtige' verdeling van voorzieningen, aanbod en middelen precies betekent. De complexiteit schuilt er bovendien in dat spreiding zich op verschillende schaalniveaus kan voordoen: van internationaal tot binnen een gemeente of stadsdeel, maar ook omdat spreiding betrekking kan hebben op uiteenlopende dimensies, zoals het aanbod van voorzieningen, de consumptie van cultuur of de diversiteit en pluriformiteit van het culturele aanbod.

In dit onderzoek bakenen we het onderwerp duidelijk af
In het kader van dit onderzoek bakenen wij geografische spreiding daarom expliciet af en hanteren wij één werkdefinitie. Deze afbakening zorgt ervoor dat we geografische spreiding consistent toe kunnen passen in zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve onderdelen van het onderzoek en zorgt ervoor dat helder is waar de analyse wel en niet betrekking op heeft. We hanteren onderstaande definitie van geografische spreiding:

> Geografische spreiding van cultuur betreft de mate waarin (1) **culturele uitingen en voorzieningen** (**aanbod**) in (2) **verschillende uitingsvormen** (3) **fysiek** gespreid zijn over verschillende (4) **delen van Nederland.**

Met deze definitie beogen we het onderwerp geografische spreiding voor dit onderzoek op een aantal elementen nader af te bakenen:

6. **Culturele uitingen en voorzieningen (aanbod)**: het aanbod van cultuur kent in deze definitie twee onderdelen: uitingen, zoals een theatervoorstelling, en voorzieningen, zoals een theater. Omdat een voorziening nog niet gelijk staat in de mate waarin er ook aanbod is, zijn beide van

belang om te betrekken in de definitie. Het gaat daarbij om de mate waarin er aanbod is, de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van dat aanbod en de kwaliteit ervan (de 'vraagzijde') worden in dit onderzoek in mindere mate meegenomen, vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens hierover. Concreet betekent dit dat we in de (kwantitatieve) analyse voornamelijk kijken naar indicatoren die correleren met hoe het aanbod is verspreid en in beperkte mate naar indicatoren die iets zeggen over vraag en gebruik over het land.

7. **Verschillende uitingsvormen:** we kijken naar verschillende vormen van culturele voorzieningen op basis van het Begrotingsartikel 14. In het kwantitatieve analysekader hieronder maken we zichtbaar welke type voorzieningen in de analyse worden meegenomen.
8. **Fysieke aanwezigheid:** spreiding van cultureel aanbod kent naast een fysieke dimensie (waar zit het) ook een sociale component. Sociale spreiding heeft betrekking op het toegankelijk maken van cultuuruitingen voor mensen van verschillende groepen, bijvoorbeeld door het bevorderen van betaalbaarheid en via cultuureducatie. Sociale spreiding valt buiten de scope van dit onderzoek. We richten ons dus alleen op fysieke spreiding: cultuuruitingen en -voorzieningen die gebonden zijn aan een locatie in het land. Wel plaatsen we de bevindingen over fysieke spreiding in een breder perspectief door in de focusgroepen te reflecteren op de interactie met sociale spreiding (toegankelijkheid) en kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod; gezien deze in praktijk met elkaar verbonden zijn.
9. **Delen van Nederland:** we kijken in dit onderzoek naar de spreiding op nationale schaal, inclusief waar mogelijk Caribisch Nederland. Dit betekent dat we binnen Nederland kijken naar hoe financiering vanuit verschillende actoren geografisch gespreid is en hoe ze spreiding stimuleren. Provinciale en gemeentelijke actoren hebben daarin een belangrijke rol omdat zij een groot deel van het cultuuraanbod financieren. Het laagste detailniveau van spreiding dat we in dit onderzoek hanteren is de regio (meerdere gemeenten samen). Geografische spreiding binnen de grenzen van individuele gemeenten is geen onderdeel van dit onderzoek, mede omdat de focus ligt op het vormen van een landelijk beeld en het detailniveau van individuele gemeenten beperkt van meerwaarde is voor dit beeld.[5]

Tot slot geldt als afbakening voor dit onderzoek dat enkel is gekeken naar het publiek gefinancierde deel van de cultuursector. Privaat financieringsstromen zijn niet meegenomen in de analyse.

1.4 Onderzoeksaanpak

De kern van dit onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel

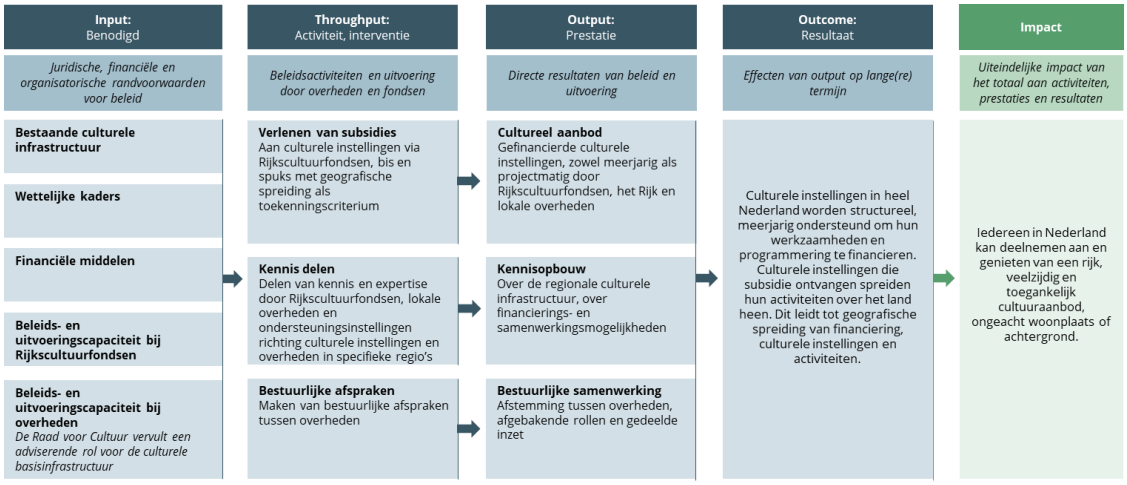
De **kwantitatieve analyse** is uitgevoerd op basis van een samengestelde dataset met informatie over cultuuruitgaven, culturele infrastructuur en activiteiten. Hiervoor zijn gegevens verzameld uit openbare bronnen en sectorale databronnen, waaronder het ministerie van OCW, Rijkscultuurfondsen en het CBS. Deze data geven inzicht in de omvang en verdeling van cultuuruitgaven door verschillende overheidslagen, evenals in het aantal en de nabijheid van culturele instellingen en het aantal bezoekers van musea en podia. Met deze gegevens analyseren we de spreiding van cultuuruitgaven en culturele voorzieningen tussen regio's, sectoren en overheidslagen. Daarbij kijken we naar verschillen tussen provincies en gemeenten, ontwikkelingen

[5] Daarbij is tevens de veronderstelling dat de het spreidingsvraagstuk met name een landelijk en regionaal vraagstuk is. Bijvoorbeeld de verdeling tussen binnen en buiten de randstad, en de verdeling tussen steden en omliggende gemeenten in eenzelfde regio, of tussen provincies. Op microniveau (binnen individuele gemeente of zelfs stadsdelen) kunnen ook spreidingsvraagstukken spelen, echter speelt bereikbaarheid van voorzieningen op lokaal niveau per definitie een veel minder grote rol.

in de tijd en variatie tussen sectoren. In bijlage B geven we een overzicht van de gebruikte databronnen, indicatoren en dekkingsjaren.

De **kwalitatieve analyse** voerden we uit met behulp van een documentanalyse en een reeks interviews met relevante betrokkenen. Hiermee brachten we bestaande beleidsinstrumenten in kaart, hoe deze in praktijk werken, wat ontbreekt en wat hindert en waar gesprekspartners kansen zien om geografische spreiding verder te bevorderen. We voerden 30 gesprekken met betrokkenen uit de verschillende lagen van het cultuurbeleid: het ministerie van OCW, de Rijkscultuurfondsen, provincies, gemeenten en brancheorganisaties. In bijlage C geven we een overzicht van de gesprekspartners. Aanvullend organiseerden we een **focusgroep** om te verdiepen op mogelijke ontwikkelrichtingen van het spreidingsbeleid.

Om goed te begrijpen hoe het beleid rond spreiding van cultureel aanbod werkt, is inzicht nodig in welke aannames, doelen en mechanismen aan het gevoerde beleid ten grondslag liggen. Daarom startten we dit onderzoek met het opstellen van een globale beleidstheorie waarmee we het geheel aan intenties, instrumenten en verwachte (of onbedoelde) effecten dat het spreidingsbeleid richting geeft in beeld brachten. Deze hoofdlijnen beleidstheorie is hieronder ter illustratie weergegeven en vormde een vertrekpunt voor het onderzoek.



Figuur 1: globale beleidstheorie geografische spreiding

/ 2 Financiering

Dit hoofdstuk beschrijft de omvang en verdeling van de financiering voor cultuur. Eerst komen de totale uitgaven vanuit de overheden aan bod. Vervolgens analyseren we de spreiding van middelen, zowel in totaal als per sector. Daarna bespreken we de ontwikkeling in de tijd, uitgesplitst naar overheidslaag. Tot slot vergelijken we de sectorale samenstelling per provincie, om regionale verschillen inzichtelijk te maken.

De analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een samengestelde dataset waarin de financiële stromen vanuit het Rijk (Artikel 14 OCW)[6], provincies en gemeenten voor de periode 2017–2024 zijn gebundeld. Hiervoor is gebruikgemaakt van diverse databronnen, waaronder OCW, Rijkscultuurfondsen, de Erfgoedmonitor en de CBS-detaillering cultuurlasten. Waar mogelijk zijn middelen toegerekend aan gemeenten en sectoren, met inachtneming van beperkingen in beschikbaarheid, toerekening en mogelijke dubbeltellingen. Voor de analyse van de regionale spreiding hanteren we uitgaven per inwoner als maatstaf, zodat verschillen tussen regio's vergelijkbaar zijn. Deze maatstaf corrigeert voor verschillen in bevolkingsomvang, maar houdt geen rekening met factoren zoals bevolkingsdichtheid, regionale verzorgingsfunctie of verschillen in gebruik van voorzieningen. In dunbevolkte gebieden kunnen de kosten per inwoner bijvoorbeeld hoger uitvallen doordat voorzieningen over minder inwoners worden verdeeld, terwijl stedelijke regio's juist voorzieningen hebben die ook door niet-inwoners worden gebruikt De mate van ongelijkheid in de verdeling wordt gekwantificeerd met de Gini-coëfficiënt. Een nadere toelichting op databronnen, afbakening en methodologische keuzes is opgenomen in Bijlage B.

2.1 Overheidsuitgaven aan cultuur

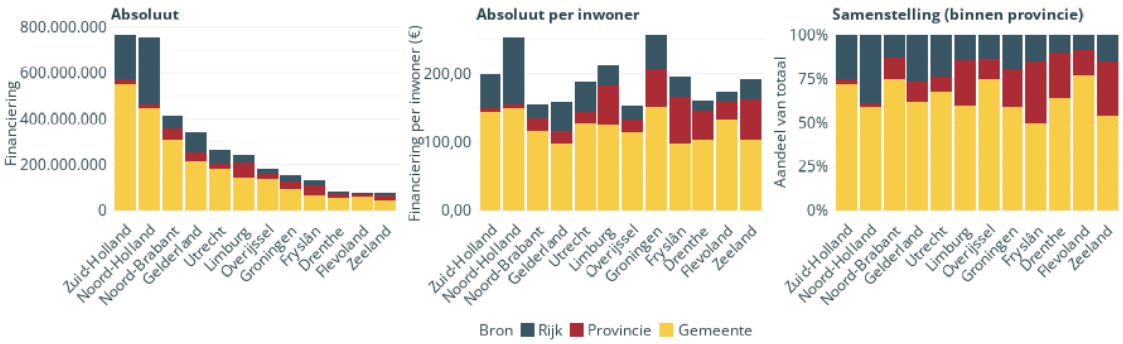
Voor de uitgaven vanuit alle overheidslagen analyseren we de gegevens over 2023. Dat is het meest recente jaar waarover data beschikbaar is voor zowel het rijk als gemeenten en provincies. Daarnaast hebben we voor dit jaar ook de meest complete data voor de financiering vanuit het rijk.

Grote absolute verschillen in uitgaven vlakken af na correctie voor inwoneraantal

De hoogte van de culturele uitgaven verschilt sterk tussen gemeenten, provincies en het Rijk. In absolute termen zijn de totale uitgaven aan cultuur door de drie overheidslagen samen het hoogst in Noord-Holland en Zuid-Holland en het laagst in Drenthe, Flevoland en Zeeland. Wanneer er gecorrigeerd wordt voor het aantal inwoners per provincie vlakken de verschillen tussen provincies af. Deze correctie maakt het mogelijk om provincies onderling beter te vergelijken, doordat rekening wordt gehouden met verschillen in bevolkingsomvang. Per inwoner zijn de uitgaven het hoogst in Groningen en Noord-Holland en het laagst in Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Drenthe.

[6] Niet alle uitgaven binnen artikel 14 zijn meegenomen in de analyse. Voor 2024 is € 1,027 mld. van de in totaal € 1,389 mld. aan overheidsuitgaven opgenomen. Het resterende deel is buiten beschouwing gelaten vanwege ontbrekende data of omdat spreiding hier geen relevant aspect is. Een volledige vergelijking tussen de dataset en artikel 14 is opgenomen in Bijlage B.2.

Figuur 2. Totale uitgaven[7] uitgesplitst naar overheid weergegeven op provinciaal niveau, zowel absoluut als per inwoner als naar samenstelling van de uitgaven (2023)



Het percentage dat provincies bijdragen aan de totale uitgaven verschilt per provincie

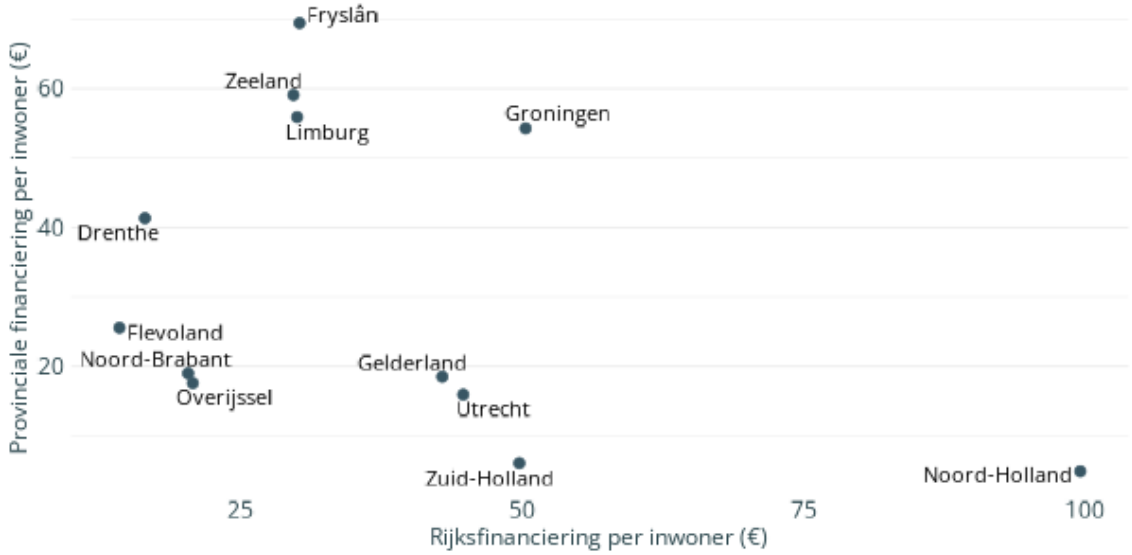
De grafieken in Figuur 2 suggereren dat provinciale en rijksuitgaven een complementair patroon vertonen. Wanneer de provinciale uitgaven relatief laag zijn, lijken de rijksuitgaven juist hoger, en omgekeerd. Dit kan samenhangen met de spreiding van culturele infrastructuur, waarbij het Rijk en grote gemeenten vooral investeren in gebieden met een bestaande concentratie van instellingen met (inter)nationale functie, terwijl provincies juist een aanvullende rol vervullen, waardoor zij relatief vaker een grotere rol spelen in gebieden waar de culturele infrastructuur minder sterk ontwikkeld is. We zien echter geen robuuste correlatie[8] als we kijken naar uitgaven per inwoner. Daarnaast valt op dat de gemeentelijke uitgaven, die het grootste deel van de uitgaven vormen, op provincieniveau geen duidelijk samenhangend patroon vertonen. Dit suggereert dat gemeentelijke uitgaven grotendeels worden bepaald door lokale factoren en basisvoorzieningen, en minder afhankelijk zijn van de bijdrage van Rijk of provincies.

Figuur 3 laat zien dat Noord-Holland (rechtsonder in de figuur) duidelijk afwijkt van de andere provincies. De provinciale bijdrage aan cultuur is hier relatief laag, terwijl tegelijkertijd relatief veel rijksmiddelen naar deze provincie vloeien. Deze combinatie verklaart waarom Noord-Holland als uitschieter het geschetste patroon sterk beïnvloedt. De figuur laat zien dat er geen duidelijk verband is tussen rijksbijdragen en provinciale uitgaven per inwoner. Provincies die relatief veel middelen per inwoner vanuit het Rijk ontvangen, geven niet systematisch minder uit vanuit provinciale middelen, en omgekeerd.

[7] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.
[8] Met correlatie bedoelen we de statistische samenhang tussen twee variabelen. Een (sterke) positieve correlatie betekent dat wanneer de ene variabele toeneemt, de andere doorgaans ook toeneemt. Een negatieve correlatie betekent dat wanneer de ene variabele toeneemt, de andere juist afneemt. Correlatie zegt iets over samenhang, maar niet over een oorzakelijk verband.

Figuur 3. Uitgaven per inwoner vanuit het Rijk en de Provincie

De grafiek laat zien hoeveel euro het Rijk en provincies per inwoner uitgeven aan cultuur. Elk bolletje vertegenwoordigt één provincie.

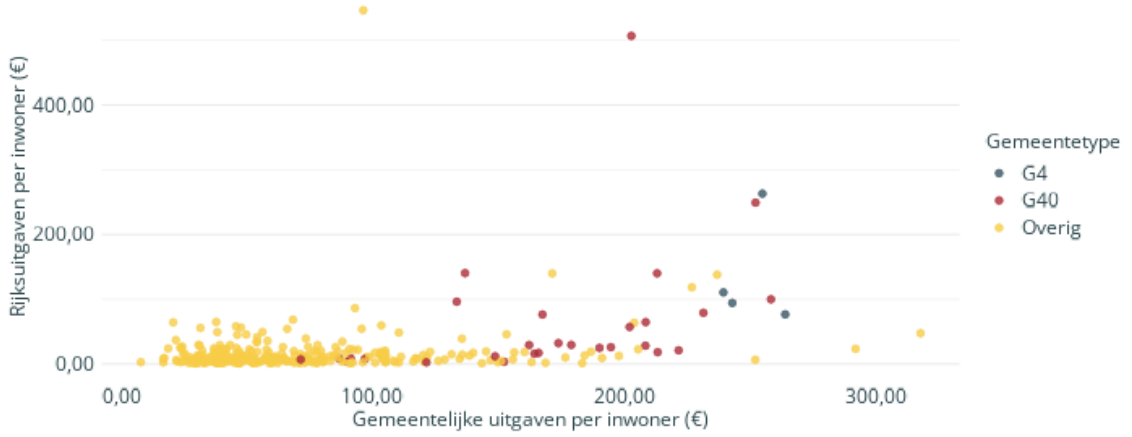


Uitgaven per inwoner nemen toe met gemeentegrootte, maar er zijn uitzonderingen

In Figuur 4 is te zien dat in grotere gemeenten over het algemeen meer uitgaven per inwoner zijn aan cultuur, zowel vanuit de gemeente als vanuit het Rijk. Dit verband is echter niet eenduidig. Ook zijn er grotere gemeenten die relatief minder uitgaven per inwoner doen en kleinere gemeenten die juist meer uitgeven. In de figuur vallen twee uitschieters op. De gele uitschieter bovenin betreft Enkhuizen en de rode uitschieter Leiden. De relatief hoge rijksuitgaven in deze gemeenten hangen samen met de aanwezigheid van grote musea. Aan de andere kant zijn er ook kleinere gemeenten die relatief veel uitgeven per inwoner, terwijl de rijksbijdrage in verhouding tot de gemeentelijke uitgaven beperkt blijft., zoals Heerlen en Assen (de twee gele punten recht onder in de figuur). Op basis van de beschikbare data is niet vast te stellen of dit samenhangt met specifieke instellingen of de rapportage van de uitgaven door de gemeente, omdat de gemeentelijke uitgaven niet verder zijn gespecificeerd. De resultaten dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

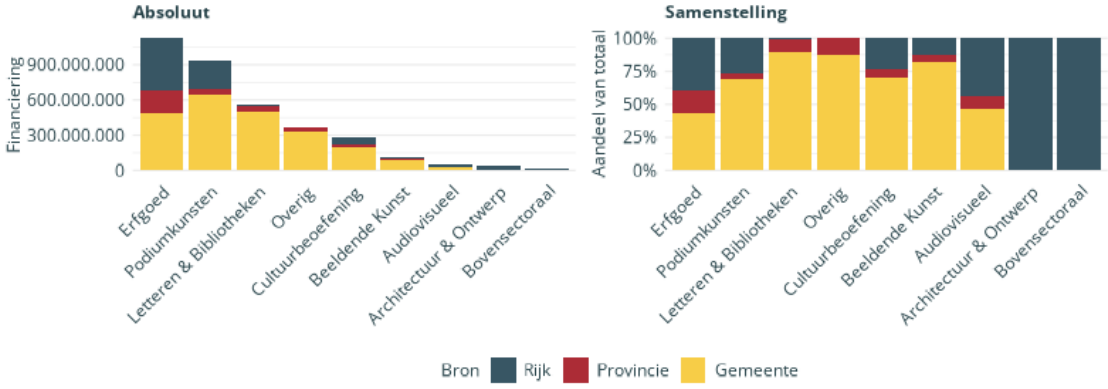
Figuur 4. Uitgaven per inwoner vanuit het Rijk en de Gemeente

De grafiek laat zien hoeveel euro het Rijk en gemeenten per inwoner uitgeven aan cultuur. Elk bolletje vertegenwoordigt één gemeente.



De verhouding tussen bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten verschilt per sector.
Het grootste deel van de uitgaven vanuit het Rijk gaan naar erfgoed en podiumkunsten. Voor erfgoed hangt dit samen met de verantwoordelijkheden die overheden vanuit de Erfgoedwet dragen. In deze sector gaat het vaak om relatief kapitaalintensieve instandhoudingsopgaven zoals monumentenzorg en beheer van collecties. Een mogelijke verklaring voor podiumkunsten is dat deze sector, met name waar het gaat om theaters, schouwburgen en andere podia, relatief arbeidsintensief (en daarmee ook kapitaalintensief) is en exploitatielasten vaak bij gemeenten liggen. In andere sectoren liggen de uitgaven sterker bij gemeenten. Als percentage van de totale uitgaven krijgen bibliotheken, cultuurbeoefening en beeldende kunst een groot deel van hun uitgaven via gemeenten, terwijl instellingen in erfgoed en audiovisueel[9] een groot deel van de uitgaven via de rijksoverheid ontvangen. Voor bibliotheken is dit mede te verklaren door hun historisch gegroeide positie als lokale basisvoorziening.

Figuur 5. Totale uitgaven[10] per sector gesplitst naar overheidslaag (2023) [11,12]



Caribisch Nederland
Caribisch Nederland (de BES-eilanden) is niet meegenomen in de andere analyses in dit hoofdstuk omdat er weinig informatie beschikbaar is over de uitgaven in dit gebied en het een klein gedeelte van de gehele portefeuille voor cultuur betreft. Tegelijkertijd is het voor een volledig beeld van de rijksuitgaven aan cultuur relevant om de beschikbare informatie over dit gebied afzonderlijk te belichten. Omdat de beschikbare data over het algemeen het meest volledig is voor de jaren 2023 en 2024, richten we ons in deze analyse op deze twee jaren.

[9] Data uitgaven vanuit gemeenten en provincie in de categorie 'Film en video' worden hieronder geschaard. Verder zijn in deze dataset geen gegevens opgenomen over filmproducties die door het Filmfonds worden gefinancierd (ca. €80 mln.). Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.
[10] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.
[11] Overig bevat de posten die provincies en gemeenten opgeven onder cultuur maar niet onder een specifieke sector in de uitvraag zetten
[12] Architectuur & ontwerp in de CBS-data voor provincies en gemeenten vallen gedeeltelijk onder beeldende kunst en voor een ander deel onder overig, zie toelichting taakvelden: '- subsidies ten behoeve van cultuuruitingen op het gebied van architectuur, vormgeving en mode; 5.3.2 Beeldende kunst en vormgeving, 5.3.4 Overig'

De uitgaven die in dit onderzoek voor de BES-eilanden worden meegenomen, bestaan uit twee hoofdgroepen. Enerzijds betreft dit middelen die instellingen ontvangen via de Rijkscultuurfondsen. Anderzijds gaat het om bijzondere uitkeringen waarmee onder meer activiteiten op het gebied van cultuurbeoefening en de ondersteuning van bibliotheken worden gefinancierd. Het gaat hierbij om specifieke rijksbijdragen. De openbare lichamen en landen hebben daarnaast ook eigen budgetten voor cultuur, maar deze blijven in deze analyse buiten beschouwing.

Op basis van de uitgavengegevens die voor ons beschikbaar zijn, blijkt dat in 2023 bijna €400.000 aan bijzondere uitkeringen naar de Caribisch Nederland zijn gegaan. In 2024 is dit bedrag aanzienlijk hoger en bedragen de uitgaven via bijzondere uitkeringen ongeveer €2,3 miljoen. Vanuit de Rijkscultuurfondsen ontvingen instellingen op Bonaire, Saba en St. Eustatius in totaal ongeveer €1,4 miljoen in 2023 en €2,2 miljoen in 2024.

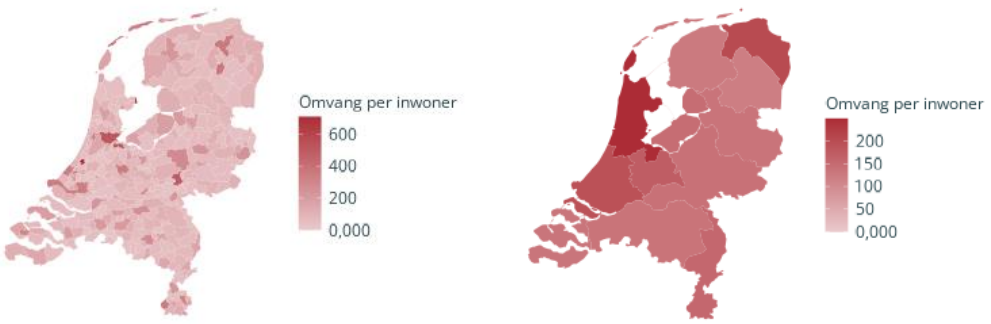
2.2 Spreiding uitgaven

2.2.1 Spreiding totale overheidsuitgaven

Uitgaven per inwoner zijn gelijkmatiger verdeeld over provincies dan over gemeenten

Op de landkaart rechts in Figuur 6 is te zien dat aan de provincie Noord-Holland het hoogste bedrag per inwoner aan cultuur wordt uitgegeven door Rijk, provincie en gemeenten samen. Wanneer er wordt ingezoomd naar gemeenteniveau, is te zien dat er een aantal (donkerrode) uitschieters zijn. Naast Amsterdam is bijvoorbeeld Enkhuizen een uitschieter. Dit kan verklaard worden doordat een museale instelling hier subsidie krijgt en het aantal inwoners in Enkhuizen laag is. Dergelijke lokale uitschieters hangen vaak samen met centrumfuncties of specifieke voorzieningen en middelen die in individuele gemeenten geconcentreerd zijn. Op provinciaal niveau middelen deze verschillen uit, waardoor de verdeling daar gelijkmatiger oogt.

Figuur 6. Totale uitgaven per inwoner per gemeente weergegeven op gemeenteniveau (links, Rijk en gemeente, 2023) en per op provincie weergegeven op provincieniveau (rechts, Rijk provincie en gemeente, 2023)

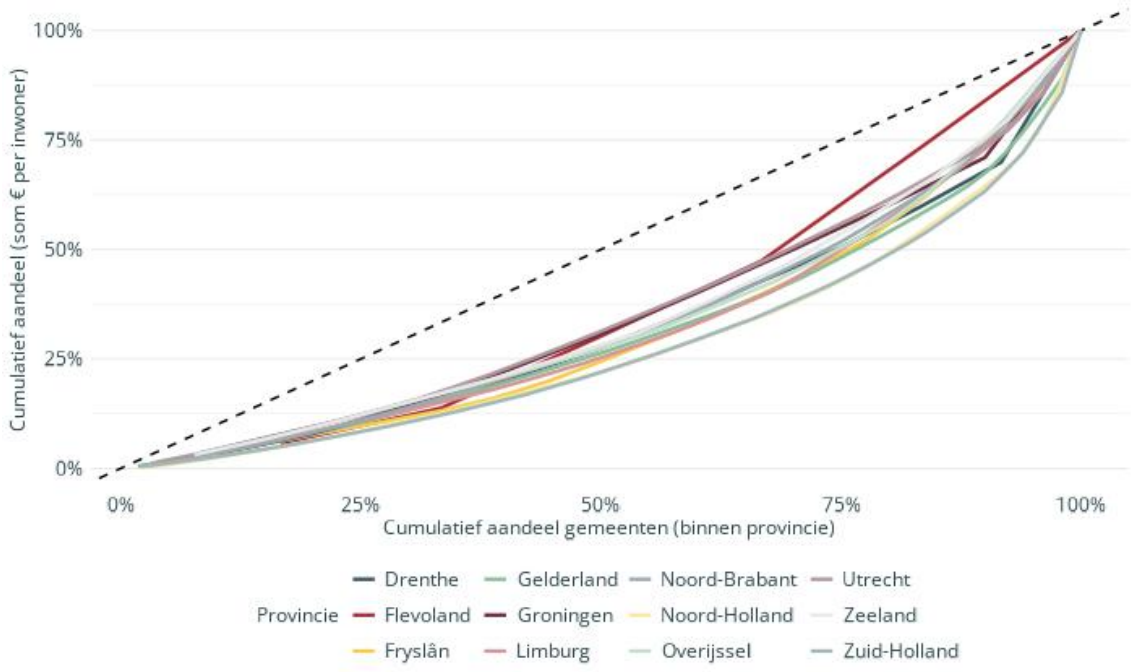


In alle provincies is sprake van een zekere concentratie van cultuuruitgaven

Figuur 6 laat zien dat de verdeling van uitgaven verschilt tussen provincies. Om daarnaast inzicht te krijgen in de mate waarin uitgaven per inwoner binnen provincies over gemeenten zijn verdeeld,

gebruiken we Lorenzcurves (zie toelichting in onderstaand kader). Deze maken zichtbaar in hoeverre de uitgaven gelijkmatig over gemeenten binnen een provincie zijn verspreid. De Lorenzcurves in Figuur 7 laten zien dat in alle provincies sprake is van een zekere concentratie van cultuuruitgaven binnen gemeenten, wat mogelijk samenhangt met stedelijke concentraties van voorzieningen. De verschillen tussen provincies zijn relatief beperkt; de lijnen per provincie liggen dicht bij elkaar, zonder grote onderlinge verschillen. Noord-Holland en Flevoland markeren daarbij ongeveer de uitersten van de bandbreedte. Dit wijst op beperkte verschillen in de mate waarin uitgaven binnen provincies over gemeenten zijn geconcentreerd. Dit kan worden opgemaakt uit de cumulatieve verdeling in de figuur, maar ook uit de Gini-coëfficiënt in tabel.

Figuur 7. Cumulatieve verdeling van gemeenten per provincie (Rijk en gemeente[13], 2023)



Lorenzcurves

De Lorenzcurves van culturele uitgaven per inwoner voor gemeentes in een provincie. Op de horizontale as staat het cumulatieve aandeel regio's (gemeentes), gesorteerd van laag naar hoog bedrag per inwoner. Op de verticale as staat het cumulatieve aandeel van het bedrag per inwoner per provincie. Dat betekent dat alle uitgaven per inwoner voor één provincie bij elkaar opgeteld worden en deze samen het totale bedrag voor de y-as vormen. De diagonale stippellijn (45-gradenlijn) geeft een situatie van volledige gelijkmatige spreiding weer: in dat geval geeft bijvoorbeeld 50% van de regio's ook 50% van de totale uitgaven aan cultuur uit. Hoe dichter een lijn bij deze diagonaal ligt, hoe gelijkmatiger de uitgaven per inwoner over de verschillende regio's is verdeeld. Wanneer een lijn verder van de diagonaal afligt en sterker naar beneden buigt gaat een relatief groot deel van het totale budget naar een beperkt deel van de regio's. Dit duidt op een grotere mate van concentratie. De lijnen laten dus zien hoe geconcentreerd of juist

[13] In deze analyse is het totale cultuurbudget meegenomen dat kan worden toegerekend aan gemeenteniveau. Dit betreft uitgaven van het Rijk en van gemeenten. De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten.

verspreid de middelen zijn over regio's. Verschillen tussen lijnen geven daarmee inzicht in welke onderdelen van het cultuurbeleid sterker geconcentreerd zijn en welke juist breder over regio's worden gespreid.

De mate van ongelijkheid kan ook worden samengevat met de Gini-coëfficiënt. Dit is een statistische maat tussen 0 en 1, waarbij 0 staat voor volledige gelijkheid en 1 voor maximale ongelijkheid. Hoe hoger de Gini-coëfficiënt, hoe sterker de financiering is geconcentreerd in een beperkt aantal regio's. Een nadere toelichting op de berekening en interpretatie van de Gini-coëfficiënt is opgenomen in Bijlage B.2.

2.2.2 Spreiding overheidsuitgaven per sector

De omvang van de uitgaven verschilt sterk per culturele sector

Enkele sectoren ontvangen een groot deel van de totale middelen die via het Rijk, de rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten beschikbaar zijn voor cultuur. Andere sectoren ontvangen een kleiner aandeel van het totaal, maar zijn wel van belang voor het pluriforme culturele landschap. Hierdoor hebben enkele grote sectoren een sterke invloed op de totale beelden van cultuuruitgaven. Om deze verschillen beter te kunnen duiden en te voorkomen dat sectorale effecten niet naar voren komen in de totalen, worden in het vervolg van de analyse de uitgaven uitgesplitst en per sector afzonderlijk geanalyseerd.

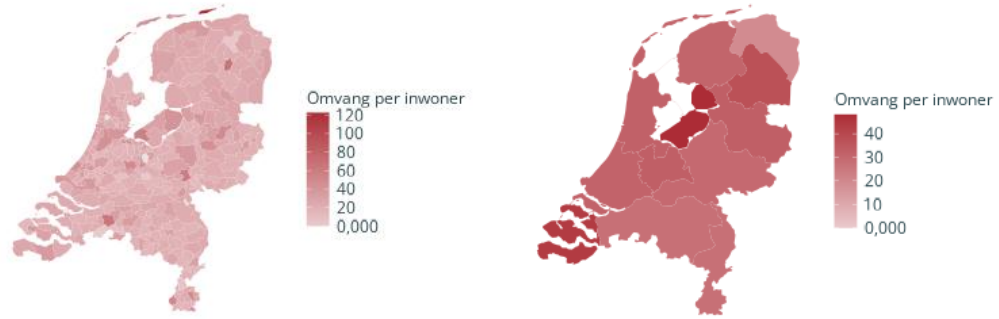
De achterliggende waardes van uitgaven (per inwoner) per provincie zijn terug te vinden in Bijlage B.4. De mate van volledigheid van de onderliggende data verschilt echter per sector. Zo ontbreken in de audiovisuele sector bijvoorbeeld projectsubsidies voor filmproducties, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vergelijkingen tussen sectoren dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. [14]

[14] In deze paragraaf zijn de volgende uitgaven meegenomen: de uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies. Aangezien uitgaven vanuit Provincies niet naar gemeenten kunnen worden toegedeeld, worden deze buiten beschouwing gelaten in de analyses op gemeenteniveau.

Letteren & Bibliotheken

Voor Letteren & Bibliotheken zijn de uitgaven[15] zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau breed gespreid en over vrijwel alle regio's aanwezig, wat wijst op een landelijke dekking van deze sector. Dit is ook te verwachten, aangezien gemeenten een groot deel van de uitgaven aan bibliotheken voor hun rekening nemen.

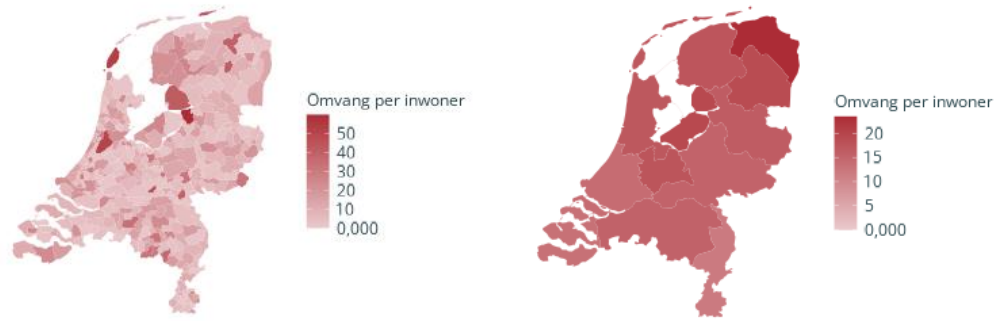
Figuur 8. Letteren & Bibliotheken. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Cultuurbeoefening

De uitgaven van cultuurbeoefening (zoals muziekonderwijs, dansscholen en amateurkunst) laten op gemeentelijk niveau enkele uitschieters zien, die grotendeels samenhangen met verschillen in gemeentelijke uitgaven en mogelijk duiden op lokale beleidskeuzes. Daarnaast bevindt een grote groep gemeenten zich aan de onderkant van de verdeling, wat betekent dat deze gemeenten relatief lage uitgaven per inwoner hebben ten opzichte van het gemiddelde. Hierbij is geen consistent patroon zichtbaar in het type gemeenten dat het betreft. De verdeling van deze middelen lijkt bovendien relatief gelijkmatig over de provincies te zijn gespreid, met Groningen als kleine uitschieter.

Figuur 9. Cultuurbeoefening. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)

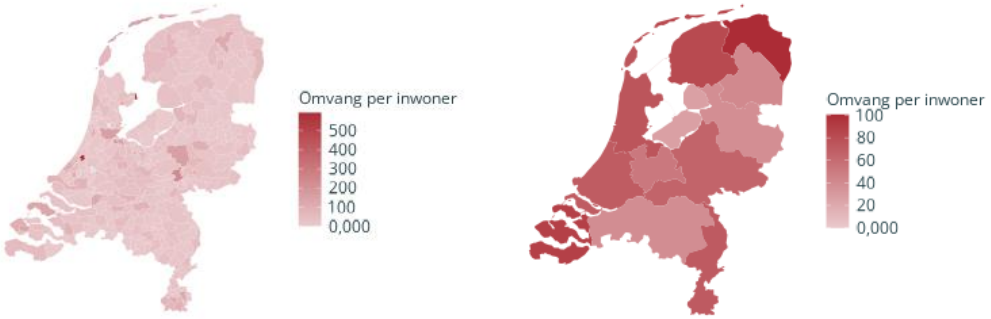


[15] De uitgaven voor Letteren en Bibliotheken omvatten alle publieke middelen binnen artikel 14 en de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en provinciefonds. Op rijksniveau gaat het om middelen voor letterenbeleid, (specifieke) uitkeringen voor bibliotheken worden niet meegenomen omdat deze overlappen met de uitgaven van gemeenten en provincies. Provincies financieren vooral de ondersteuningsstructuur (zoals PSO's), terwijl gemeenten via het gemeentefonds het grootste deel van de lokale bibliotheekvoorzieningen bekostigen.

Erfgoed

Voor Erfgoed is de gemeentelijke verdeling van de uitgaven lastiger te interpreteren door sterke uitschieters in Enkhuizen en Leiden, waar een relatief kleine bevolking samenvalt met een hoge financiering voor musea. In mindere mate valt ook Arnhem op, wat samenhangt met de aanwezigheid van het Openluchtmuseum. Het provinciale beeld geeft daarom een beter inzicht en laat zien dat de erfgoedfinanciering per inwoner door het hele land is gesitueerd, met Flevoland als uitschieter met relatief lage uitgaven.

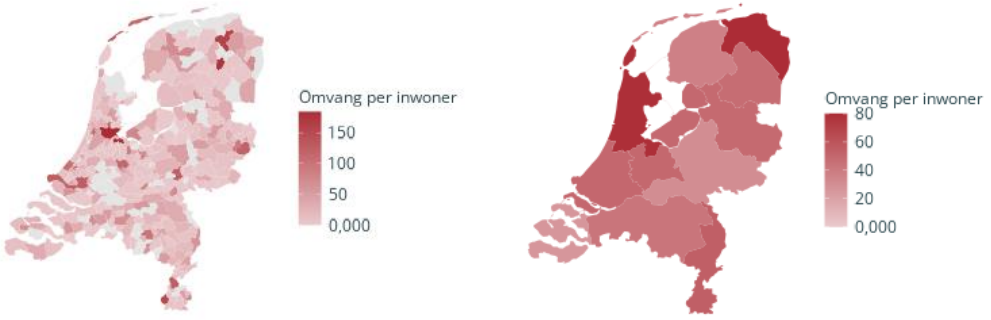
Figuur 10. Erfgoed. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Podiumkunsten

De uitgaven voor podiumkunsten (zoals professionele gezelschappen voor muziek, toneel en podia) gaan voornamelijk naar grote steden door heel Nederland, dit zal hoogstwaarschijnlijk samenhangen met het feit dat de meeste instellingen zoals podia gevestigd zijn in deze steden (zie Paragraaf 3.1). Wanneer er dus in plaats van gemeentelijk naar provinciaal niveau gekeken wordt, ziet de verdeling er gelijker uit. In Noord-Holland en Groningen zijn de uitgaven per inwoner het hoogste. Voor Groningen hangt dit samen met relatief hoge gemeentelijke uitgaven, gecombineerd met de aanwezigheid van door het Rijk gefinancierde BIS-instellingen in de podiumkunsten (bijvoorbeeld het Noord Nederlands Orkest en Noord Nederlands Toneel). Hierdoor komen in deze provincie middelen van meerdere overheden samen.

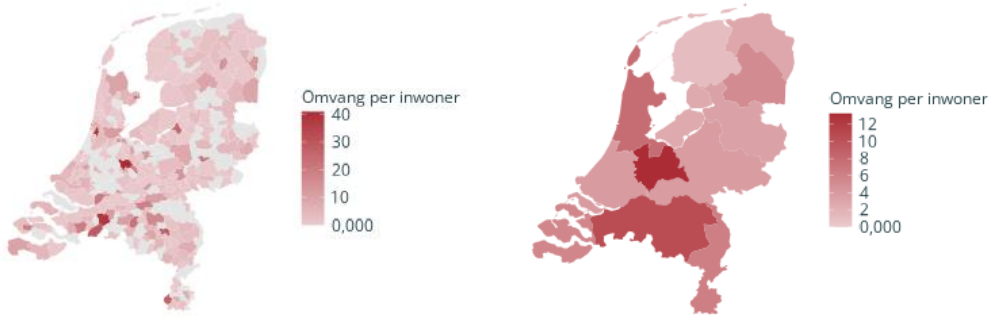
Figuur 11. Podiumkunsten. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Beeldende kunst

De gemeenten die opvallen in de uitgaven van beeldende kunst[16] zijn met name gemeenten met relatief hoge gemeentelijke uitgaven op dit terrein. Utrecht heeft bijvoorbeeld een zeer omvangrijke uitgaven voor beeldende kunst, evenals Breda en Haarlem. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat deze hogere uitgaven worden verklaard door een relatief groot aantal instellingen (zie Paragraaf 3.1). De hoge uitgaven in Utrecht werken bovendien door op provinciaal niveau: ook daar springen zowel de provincie Utrecht als Noord-Brabant eruit.

Figuur 12. Beeldende kunst. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



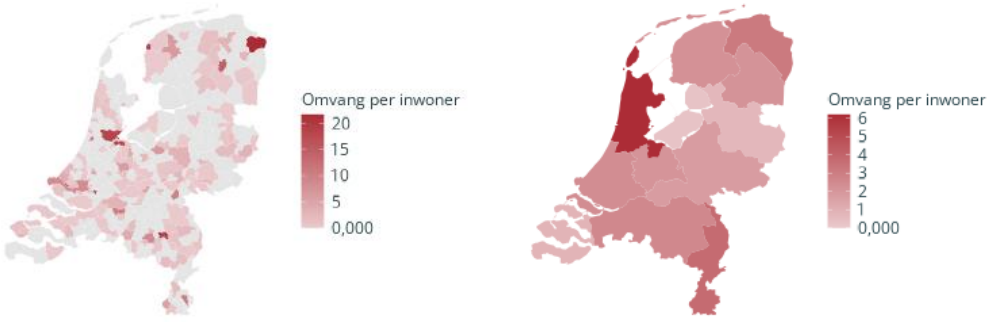
Audiovisueel

Bij de interpretatie van deze resultaten dient te worden bedacht dat een substantieel deel van de financiering binnen de audiovisuele sector ontbreekt in de gehanteerde dataset. Projectsubsidies voor filmproducties (circa €80 miljoen) zijn niet meegenomen, omdat deze door het projectmatige en geografisch verspreide karakter niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Dit bedrag is groter dan het totaal aan audiovisuele uitgaven dat wel in de analyse is opgenomen (circa €50 miljoen). In de analyse ontbreekt daarom een aanzienlijk deel van de data, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan.

Een groot deel van de gemeenten hebben geen uitgaven in de dataset voor de Audiovisuele sector. Daartegenover staan enkele duidelijke uitschieters. In Amsterdam zijn de uitgaven aan de audiovisuele sector aanzienlijk door uitgaven aan Stichting Eye, terwijl andere uitschieters mogelijk samenhangen met grote projecten in gemeenten met relatief weinig inwoners. De hoge uitgaven in Amsterdam werken bovendien door op provinciaal niveau, waar Noord-Holland duidelijk opvalt. Dit sluit aan bij het bredere beeld dat de hoofdstad in meerdere disciplines relatief hoge uitgaven kent, al verschilt de mate waarin dit doorwerkt naar provinciaal niveau per sector.

[16] Bij provinciale en gemeentelijke uitgaven wordt de categorie 'beeldende kunst en vormgeving' gehanteerd. Deze is breder dan alleen beeldende kunst en overlapt deels met 'architectuur en ontwerp', waardoor uitgaven aan deze sector mogelijk ook hierin zijn opgenomen.

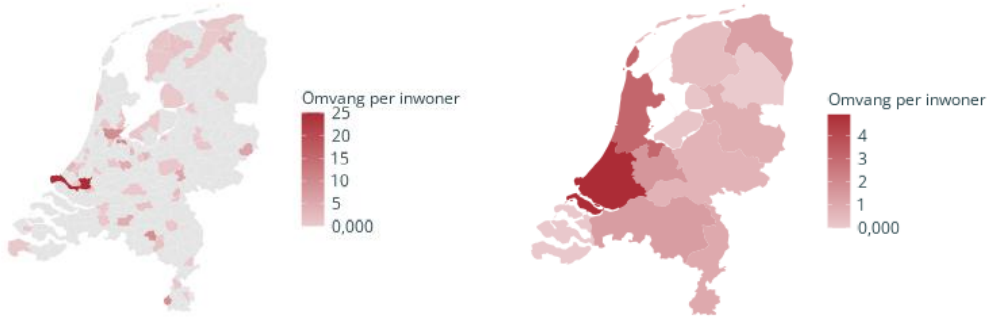
Figuur 13. Audiovisueel. Uitgaven[17] per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Architectuur & Ontwerp

Uitgaven voor de sector Architectuur & Ontwerp[18] gaan naar een kleine groep gemeenten. Rotterdam vormt daarbij een duidelijke uitschieter. De reden hiervoor is dat het sectorinstituut 'Het Nieuwe Instituut' in Rotterdam gevestigd is. In andere gemeenten worden wel uitgaven gedaan, maar deze bedragen blijven in deze dataset beperkt aangezien bij de uitgaven van provincies en gemeenten vergelijkbare uitgaven deels onder 'beeldende kunst' en deels onder 'overig' vallen, waardoor deze niet afzonderlijk identificeerbaar zijn. Op provinciaal niveau gaat het grootste deel van de uitgaven in de dataset naar Zuid-Holland. De overige provincies blijven hierbij duidelijk achter.

Figuur 14. Architectuur & Ontwerp. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Culturele instellingen met een basisvoorzienende functie zijn doorgaans breder verspreid

Naast het beeld per sector is ook gekeken naar verschillen in spreiding *tussen* sectoren. Door de uitgaven per sector te analyseren, vergelijken we in hoeverre middelen binnen verschillende sectoren meer of minder geconcentreerd zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat verschillen in datavolledigheid tussen sectoren (zoals ontbrekende projectsubsidies in de audiovisuele sector) de vergelijkbaarheid kunnen beïnvloeden. In Figuur 15 is te zien dat de verschillen in spreiding op provincieniveau kleiner zijn dan op gemeentelijk niveau, dit is te zien aan de Lorenzcurves en de Gini-

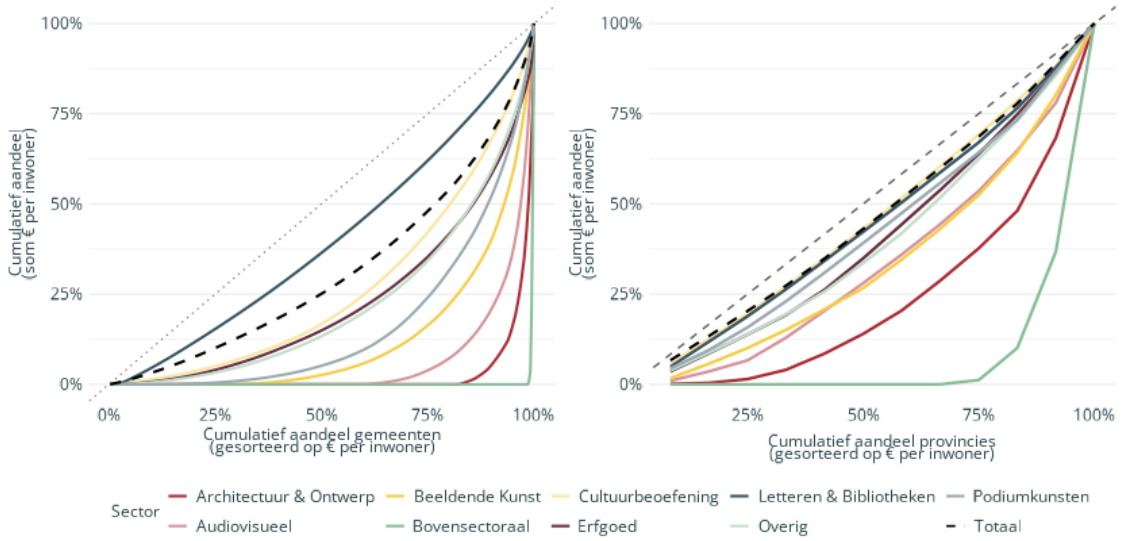
[17] In deze dataset zijn geen gegevens opgenomen over filmproducties die door het Filmfonds worden gefinancierd (ca. €80 mln.). Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

[18] Dit betreft uitsluitend uitgaven van het Rijk voor specifieke functies (zoals een museum of sectorinstituut). Bij provincies en gemeenten vallen vergelijkbare uitgaven binnen de CBS-uitvraag deels onder 'beeldende kunst' en deels onder 'overig', waardoor deze niet afzonderlijk identificeerbaar zijn.

coëfficiënten. Van kleinste coëfficiënt naar grootste coëfficiënt op gemeenteniveau is de volgorde van sectoren: Letteren & Bibliotheken, Cultuurbeoefening, Erfgoed, Overig, Podiumkunsten, Beeldende Kunst, Audiovisueel, Architectuur & Ontwerp en Bovensectoraal[19]. De volgorde laat zien dat sectoren met een basisvoorzienende functie, zoals Letteren & Bibliotheken en Cultuurbeoefening, relatief gelijkmatig over gemeenten zijn verdeeld. Sectoren die vaker zijn verbonden aan gespecialiseerde instellingen, zoals Audiovisueel[20] en Architectuur & Ontwerp, vertonen juist een sterkere concentratie.

Op provinciaal niveau vinden er geen grote verschuivingen plaats in de volgorde van de sectoren ten opzichte van de volgorde in Gini-coëfficiënten op gemeenteniveau. Wel wisselen enkele sectoren van positie, waaronder Cultuurbeoefening en Letteren & Bibliotheken, evenals Podiumkunsten en Erfgoed. Van kleinste naar grootste coëfficiënt is de volgorde: Cultuurbeoefening, Letteren & Bibliotheken, Podiumkunsten, Erfgoed, Overig, Beeldende Kunst, Audiovisueel, Architectuur & Ontwerp en Bovensectoraal.

Figuur 15. Lorencurves en gini-coëfficiënt voor sectoren[21] op gemeenteniveau (L) en provincieniveau (R) (2023)



Gini-coëfficiënt	Letteren & Bibliotheken	Cultuur-beoefening	Erfgoed	Overig	Podiumkunsten	Beeldende Kunst	Audiovisueel	Architectuur & Ontwerp	Bovensectoraal
Gemeenteniveau	0,20	0,47	0,54	0,56	0,68	0,75	0,88	0,95	0,99
Provincieniveau	0,12	0,10	0,21	0,22	0,17	0,33	0,33	0,53	0,84

[19] Dit betreft instellingen die door het Rijk worden gefinancierd en een sectoroverstijgende rol vervullen, bijvoorbeeld op het gebied van ondersteuning, kennisdeling en infrastructuur.
[20] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.
[21] De volledigheid van de data verschilt per sector. Vergelijkingen tussen sectoren dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

2.2.3 Regionale accenten in samenstelling uitgaven per sector

Een uitsplitsing van de uitgaven naar overheidslaag en sector wijst op duidelijke verschillen in de wijze waarop uitgaven over sectoren zijn verdeeld. Een aanzienlijk deel van de rijksuitgaven is geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren. Gemeentelijke en provinciale uitgaven zijn daarentegen verdeeld over een breder spectrum aan sectoren. Tussen provincies vertonen gemeenten een relatief vergelijkbare verdeling van middelen over sectoren. Op provinciaal niveau zijn de verschillen groter. Om beter te begrijpen hoe de culturele infrastructuur regionaal wordt vormgegeven, staan we stil bij verschillen in de samenstelling van uitgaven tussen provincies. Hieruit blijkt onder meer dat Zuid-Holland en Noord-Holland weinig tot geen middelen besteden aan podiumkunsten. In het algemeen liggen de provinciale uitgaven in deze twee (Randstedelijke) provincies relatief laag. De onderliggende figuren van deze bevindingen zijn te vinden in Bijlage B.8.

Radarplots
Om op een systematische manier de verschillen tussen provincies zichtbaar te maken in de samenstelling van de uitgaven van cultuur hebben we gebruik gemaakt van radarplots.
Een radarplot is een visualisatievorm waarmee meerdere variabelen tegelijk kunnen worden vergeleken. Elke as in de radarplot vertegenwoordigt één categorie, in dit geval een overheidslaag (Rijk, provincie en gemeente). De afstand tot het middelpunt geeft het relatieve aandeel weer per sector.

In deze analyse is voor elke provinciegroep gekeken naar de gemiddelde procentuele verdeling van de uitgaven per overheidslaag. Dit betekent bijvoorbeeld dat een radarplot voor rijksuitgaven inzicht geeft in welke middelen vanuit het Rijk in een provincie terechtkomen en hoe deze middelen over de verschillende sectoren zijn verdeeld. Door deze verdelingen in één radarplot weer te geven, kunnen verschillen en overeenkomsten tussen provinciegroepen in de opbouw van de financiering in één oogopslag worden vergeleken. Daarbij is een opsplitsing gemaakt in drie groepen provincies:
1. Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (Links)
2. Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg (Midden)
3. Zeeland, Flevoland, Drenthe, Friesland en Groningen (Rechts)

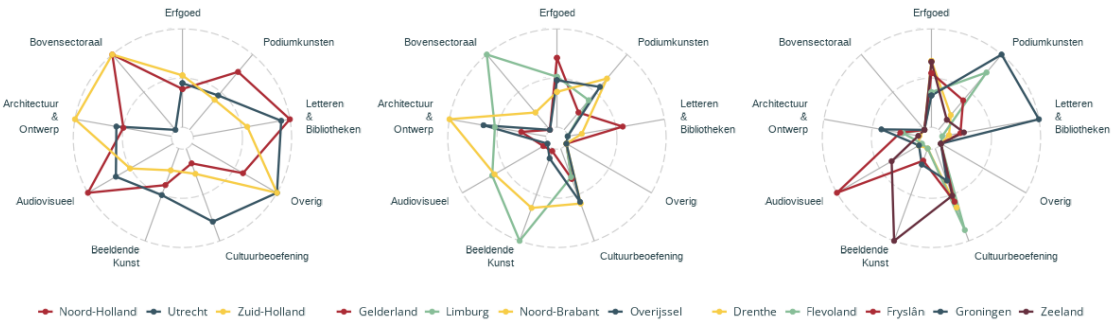
De indeling is gebaseerd op verschillen in verstedelijking en ruimtelijke context. De eerste groep omvat de sterk verstedelijkte Randstadprovincies. De tweede groep bestaat uit provincies met middelgrote stedelijke netwerken en een gemengd stedelijk-regionaal karakter. De derde groep bestaat voornamelijk uit dunner bevolkte en meer perifere provincies. Deze clustering maakt het mogelijk om provincies met een vergelijkbare ruimtelijke en economische context onderling te vergelijken.[22]

[22] Waar inwoneraantallen worden gebruikt voor vergelijkingen van de omvang van uitgaven, wordt hier gekozen voor een indeling naar ruimtelijke context om verschillen in de verdeling van financieringsstromen inzichtelijk te maken.

Rijksuitgaven liggen relatief vaak boven het gemiddelde in de Randstad

In de radarplot van de rijksuitgaven in Figuur 16 is te zien dat de Randstadprovincies relatief vaak boven het gemiddelde (de middelste lijn) uitkomen ten opzichte van de andere provincies, dat wil zeggen dat deze provincies bij meer sectoren, over meer middelen beschikken. Bij de overige provinciegroepen zijn meer uitschieters zichtbaar. Dit blijkt uit het feit dat hun scores vaker binnen de gemiddelde lijn vallen, terwijl bij de Randstad de lijnen vaker in de buurt of buiten de lijn ligt. De verschillen tussen Randstad- en niet-Randstadprovincies lijken daarbij beperkter in de sectoren erfgoed en podiumkunsten. Grotere verschillen zijn juist zichtbaar in sectoren met een beperkter aantal uitgaven, zoals bovensectoraal, architectuur & ontwerp, audiovisueel[23] en beeldende kunst.

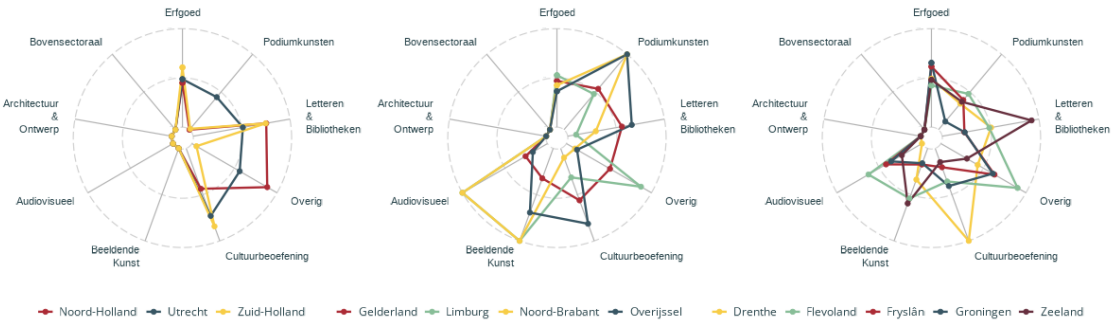
Figuur 16. Radarplot Rijksuitgaven[24]



Er is meer sectorale focus in provinciale inzet, al verschilt deze per provincie

Een aantal posten komt op provinciaal niveau weinig tot niet voor, zoals architectuur & ontwerp en bovensectorale uitgaven. Daarnaast valt op dat de uitgaven voor beeldende kunst en audiovisueel[25] in de Randstadprovincies nul zijn en voor andere provincies hoger. Over het geheel genomen lijkt een groter deel van de provinciale uitgaven buiten de Randstadprovincies plaats te vinden. Tegelijkertijd laten de radarplots zien dat provincies verschillende accenten leggen in hun uitgaven en zich in verschillende mate richten op specifieke cultuursectoren.

Figuur 17. Radarplot provinciale uitgaven



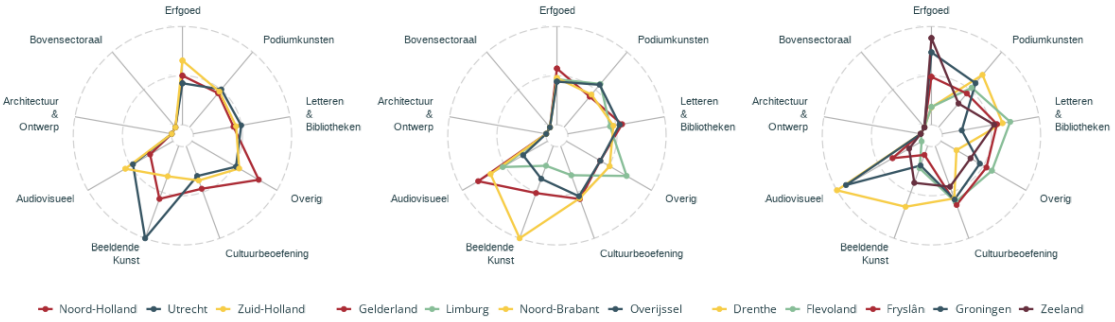
[23] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

[24] De Rijksuitgaven bevatten de uitgaven op het gebied van Rijkscultuurfondsen, BIS, Rijksbijdrage RHC, Cultuureducatie, Monumentenzorg

[25] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

Gemeentelijke cultuuruitgaven vertonen een relatief uniform patroon
Gemeentelijke uitgaven laten het meest gelijke patroon zien tussen de verschillende overheidslagen. De verdeling is hier relatief gelijk, wat mogelijk samenhangt met het feit dat alle gemeenten vergelijkbare beleidsmatige taken hebben. Wel zijn er enkele uitschieters zichtbaar. Zo springt beeldende kunst eruit in Noord-Brabant en in Utrecht (gedreven door hoge uitgaven in Utrecht en Breda), waar de uitgaven relatief hoger liggen dan in andere provincies.

Figuur 18. Radarplot gemeentelijke uitgaven



2.3 Verandering spreiding over de tijd

Er is slechts gedeeltelijk inzicht in de ontwikkeling van de spreiding van de overheidsuitgaven
Door onvolledige data is het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de ontwikkeling van de totale spreiding van overheidsuitgaven in de tijd. Wel biedt een uitsplitsing naar sectoren en overheidslagen aanvullend inzicht. Zo blijkt dat gemeentelijke uitgaven in meerdere sectoren een belangrijke rol spelen in de mate van spreiding, met name in sectoren die van nature breed over gemeenten zijn verdeeld, zoals letteren & bibliotheken.

De spreiding van rijksuitgaven voor cultuur laat geen grote ontwikkelingen zien
Wanneer gekeken wordt naar afzonderlijke overheidslagen, blijkt dat de spreiding in uitgaven over de tijd relatief stabiel is. Voor rijksuitgaven (BIS, Erfgoedwet en Monumentenzorg) schommelt de Gini-coëfficiënt licht in de periode 2017–2024, zonder duidelijke trend. Provinciale en gemeentelijke uitgaven laten een vergelijkbaar beeld zien: de verschillen tussen jaren zijn beperkt en wijzen op een grotendeels constante verdeling van middelen, ondanks enkele kleine fluctuaties. Zie Bijlage B.7 voor een uitgebreide analyse en de berekende Gini-coëfficiënten per jaar (en sector).

2.4 Conclusies

Gemeentelijke uitgaven dragen het meeste bij aan brede landelijke dekking van financiën
Gemeentelijke uitgaven nemen het grootste deel van de totale cultuuruitgaven voor hun rekening. Omdat deze uitgaven over vrijwel alle gemeenten zijn verdeeld, dragen zij in belangrijke mate bij aan de brede landelijke spreiding van uitgaven. Tegelijkertijd leiden verschillen in lokale beleidskeuzes en financiële ruimte tot variatie tussen regio's. Vanuit nationaal perspectief zorgen gemeentelijke uitgaven er daarmee voor dat de concentratie van rijksuitgaven deels wordt gecompenseerd, zonder dat regionale verschillen volledig verdwijnen.

Tussen Rijks- en provinciale uitgaven is geen eenduidig verband zichtbaar
Op provinciaal niveau is geen eenduidig beeld tussen rijksuitgaven en provinciale uitgaven. Hoewel de grafieken op het eerste gezicht een complementair patroon suggereren, blijkt dit beeld bij de nadere analyse niet robuust. Met name Noord-Holland (en in mindere mate andere Randstedelijke provincies) wijkt duidelijk af van de rest en beïnvloedt het totaalbeeld. Er lijkt er geen aanwijzing te zijn voor een systematische compensatie tussen overheidslagen. De verdeling lijkt eerder voort te komen uit bestaande institutionele en ruimtelijke structuren, zoals de bestaande spreiding van culturele instellingen, waarbij middelen vooral terechtkomen op plekken waar al voorzieningen aanwezig zijn, en de rolverdeling tussen overheidslagen.

Grotere gemeenten hebben per inwoner veelal meer middelen tot hun beschikking
Er is een positief verband tussen gemeentegrootte en uitgaven per inwoner aan cultuur. Grotere gemeenten hebben via het gemeentefonds doorgaans meer middelen tot hun beschikking en besteden ook vaak meer aan cultuur per inwoner, mede door de concentratie van culturele infrastructuur en rijksgefinancierde instellingen in stedelijke gebieden. Dit verklaart een belangrijk deel van de waargenomen ongelijkheid in het spreidingsbeeld (totaal en naar sector). Tegelijkertijd zijn er duidelijke uitzonderingen, bijvoorbeeld kleinere gemeenten met een relatief grote instelling. Stedelijke concentratie is dus een belangrijke, maar niet volledige verklaring.

De mate van ongelijkheid hangt sterk af van het schaalniveau[26] en van de sector
De verschillen in uitgaven aan cultuur zijn tussen gemeenten groter dan tussen provincies. Binnen provincies, met name in Noord- en Zuid-Holland, is bovendien sprake van sterkere concentratie rond grote steden. Tegelijkertijd verschilt de mate van spreiding sterk per sector. Sectoren met een basisfunctie, zoals letteren & bibliotheken en cultuurbeoefening, zijn relatief gelijkmatig verdeeld, terwijl sectoren als audiovisueel[27] en architectuur & ontwerp sterk geconcentreerd zijn. Het oordeel over de spreiding van cultuur hangt daarmee af van wat er precies wordt bekeken. Op gemeenteniveau is de spreiding ongelijker dan op provinciaal niveau, en ook tussen sectoren lopen de patronen uiteen.

De mate van spreiding is over de tijd relatief stabiel
Voor rijksuitgaven, gemeentelijke uitgaven en provinciale uitgaven zijn over tijd slechts beperkte veranderingen zichtbaar. Er is geen consistent stijgend of dalend patroon. Dit wijst erop dat de ruimtelijke verdeling van cultuurmiddelen in de beschouwde periode relatief stabiel is en niet

[26] Hier wordt met schaalniveau het onderscheid tussen gemeentelijk en provinciaal niveau bedoeld.
[27] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

wezenlijk verandert over tijd. Een mogelijk verklaring hiervoor is dat de verdeling zou samenhangen met meer structurele en institutionele kenmerken, zoals de bestaande spreiding van culturele infrastructuur en de rolverdeling tussen overheidslagen.

De samenstelling van gemeentelijke uitgaven is vrij gelijk, provinciale uitgaven variëren meer
Tussen provincies vertonen gemeentelijke uitgaven een vergelijkbare sectorale opbouw. Provinciale uitgaven laten daarentegen grotere verschillen zien in omvang en accenten tussen sectoren. Deze verschillen hangen deels samen met ruimtelijke kenmerken. Provincies buiten de Randstad lijken een grotere en meer gedifferentieerde rol te spelen in de financiering van cultuur, terwijl provinciale uitgaven in de Randstad relatief beperkt zijn. Dit duidt op een minder uniforme rol van provincies binnen het cultuurbeleid. Rijksuitgaven kennen ook een andere opbouw, omdat deze primair zijn gericht op instellingen van landelijke betekenis.

/ 3 Cultuuraanbod en gebruik

Dit hoofdstuk beschrijft de culturele infrastructuur en activiteiten en hun ruimtelijke spreiding. Paragraaf 3.1 gaat in op de beschikbare data, de spreiding van instellingen en de nabijheid van voorzieningen, en sluit af met de belangrijkste bevindingen. Paragraaf 3.2 richt zich op culturele activiteiten en gebruik, waarbij op basis van bezoekersgegevens de spreiding van musea en podiumkunsten wordt geanalyseerd en samengevat.

3.1 Culturele infrastructuur

De culturele infrastructuur is in kaart gebracht door verschillende soorten informatie van de instellingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen gegevens over de ruimtelijke spreiding van instellingen en de toegankelijkheid van culturele voorzieningen. Deze informatie is op verschillende niveaus verzameld (gemeente of provincie), afhankelijk van de beschikbaarheid en aard van de gegevens, en is afkomstig uit zowel openbare databronnen als bronnen uit de sector.

Voor het in kaart brengen van de culturele infrastructuur is onder andere gebruikgemaakt van CBS Open Data op basis van SBI-codes. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het aantal instellingen (voornamelijk beschikbaar op provincieniveau) en de nabijheid van voorzieningen (beschikbaar op gemeenteniveau). De beschikbaarheid van gegevens verschilt per sector en type maatstaf. Met name sectoren waarin instellingen formeel als bedrijf of organisatie zijn geregistreerd, zijn goed in beeld. Voor bovensectorale of minder institutioneel vastgelegde activiteiten is de informatie beperkter, waardoor het beeld van de culturele infrastructuur niet volledig is.[28] Een nadere toelichting op de gebruikte databronnen, SBI-afbakening en indicatoren is opgenomen in Bijlage B.3.

3.1.1 Spreiding culturele instellingen

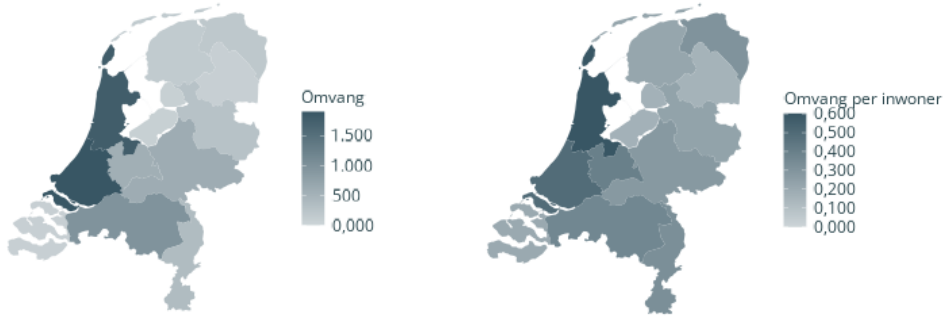
De verdeling van culturele instellingen is ingedeeld naar sector. Per sector is het totaal berekend op basis van alle bijbehorende maatstaven. Daarbij kan het voorkomen dat bepaalde typen culturele instellingen binnen een sector een relatief grotere bijdrage hebben in het totaal, doordat zij met meer vestigingen vertegenwoordigd zijn. De meegenomen instellingen per sector zijn terug te vinden in Bijlage B.3. Daarnaast is, voor het kleine aantal instellingen waarvoor dit mogelijk was, ook de nabijheid van instellingen meegenomen om hiervan een beeld te schetsen.

[28] Gegevens over het aantal instellingen zijn in verschillende mate beschikbaar de verschillende culturele sectoren voor zover deze activiteiten formeel als organisatie of bedrijf zijn geregistreerd (veelal op provincieniveau). Nabijheidsgegevens zijn uitsluitend beschikbaar voor een selectie van voorzieningen, namelijk bibliotheken, musea, bioscopen en (pop)podia (op gemeenteniveau). Voor andere typen instellingen, zoals beeldende kunstinstellingen en productie- of ondersteunende activiteiten, ontbreken nabijheidsindicatoren in de gebruikte databronnen.

Architectuur & Ontwerp

Noord-Holland telt het grootste aantal instellingen binnen de sector architectuur en ontwerp. Daarnaast is zichtbaar dat de Randstad als geheel relatief sterk vertegenwoordigd is, met hogere aantallen dan in de overige regio's van het land, ook per 1.000 inwoners.

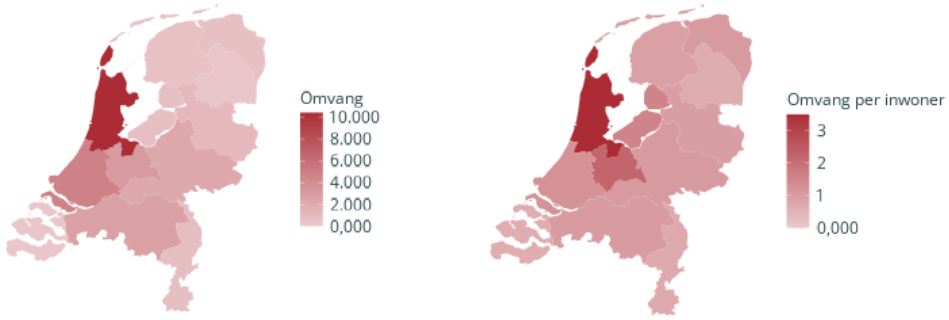
Figuur 19. Architectuur & Ontwerp. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Audiovisueel

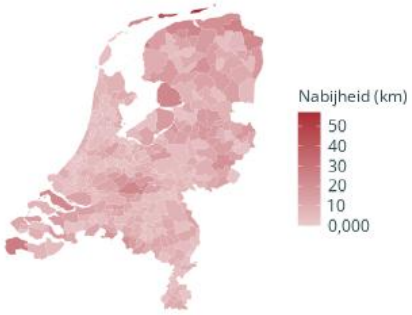
De audiovisuele sector is sterk geconcentreerd in Noord-Holland en daarnaast het meest in Utrecht. In andere provincies komen aanmerkelijk minder instellingen voor. Ook per 1.000 inwoners is hetzelfde spreidingsbeeld zichtbaar.

Figuur 20. Audiovisueel. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De nabijheidsgegevens van bioscopen laten zien dat de afstand die inwoners moeten reizen naar bioscopen redelijk verdeeld is over het land. Een aantal Waddeneilanden zijn bijvoorbeeld een uitschieter aangezien er geen bioscoop is op die eilanden.

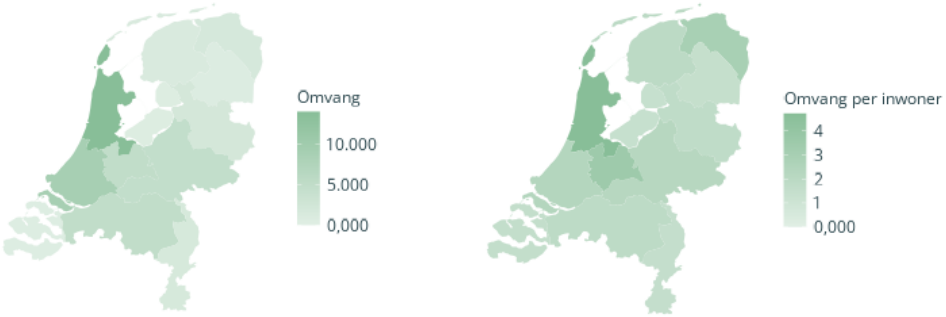
Figuur 21. Nabijheid bioscopen: gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente



Beeldende kunst

Instellingen binnen de sector beeldende kunst zijn voornamelijk geconcentreerd in Noord-Holland. Daarnaast zijn er in Groningen en Utrecht een bovengemiddeld aantal instellingen aanwezig, terwijl de sector in de overige provincies in aantallen per inwoner beperkter vertegenwoordigd is.

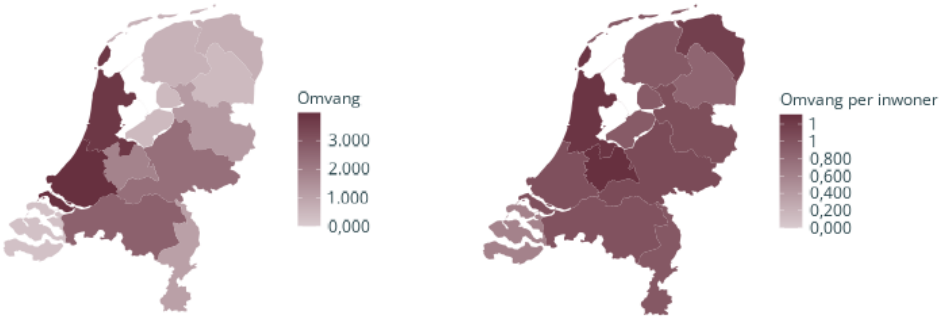
Figuur 22. Beeldende kunst. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Cultuurbeoefening

In absolute aantallen is het aantal instellingen voor cultuurbeoefening in Noord-Holland en Zuid-Holland het grootst. Per 1.000 inwoners is het aantal instellingen relatief gelijkmatig over het land verspreid. In vrijwel alle provincies zijn instellingen aanwezig, wat wijst op een brede verdeling zonder sterke regionale concentraties.

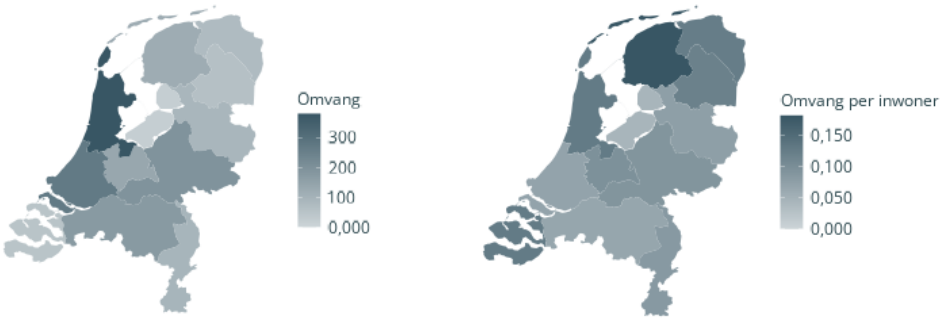
Figuur 23. Cultuurbeoefening. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Erfgoed

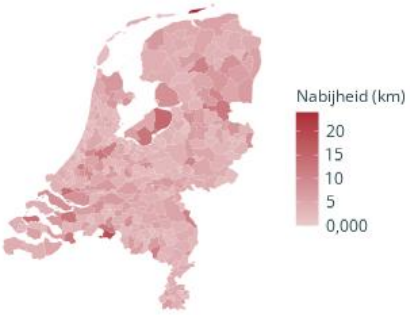
De instellingen in de erfgoedsector (musea, instellingen voor monumentenzorg en archieven) laten een vergelijkbaar patroon zien als meerdere andere sectoren. Het grootste aantal instellingen bevindt zich in Noord-Holland, gevolgd door Zuid-Holland. In de overige provincies zijn de aantallen lager en springt geen enkele provincie er duidelijk uit. Het spreidingsbeeld verandert als we kijken naar het aantal instellingen per 1.000 inwoners, dan springt Friesland eruit met de meest aantal instellingen per 1.000 inwoners. Dit hangt mogelijk samen met een relatief groot aantal erfgoedinstellingen in verhouding tot het aantal inwoners.

Figuur 24. Erfgoed. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De gegevens over nabijheid van musea laten zien dat de afstand die inwoners moeten reizen naar musea redelijk verdeeld is over het land. De verdeling laat zien dat er een aantal plekken zijn waarvoor de reisafstand langer is, vergeleken met de rest van het land. Een aantal Waddeneilanden zijn bijvoorbeeld een uitschieter aangezien er geen museum is op sommige eilanden.

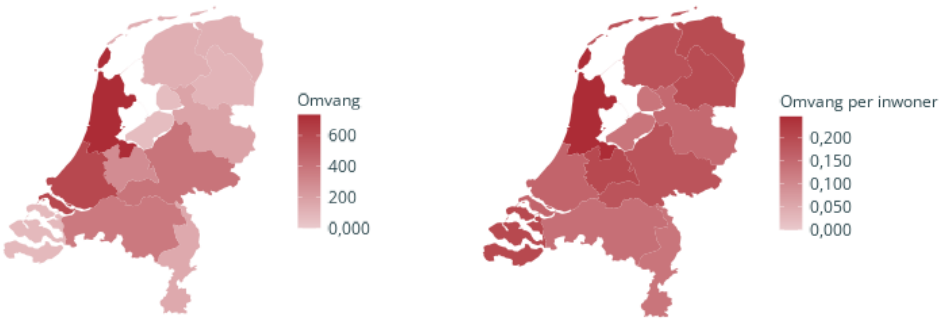
Figuur 25. Nabijheid musea: gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente



Letteren & Bibliotheken

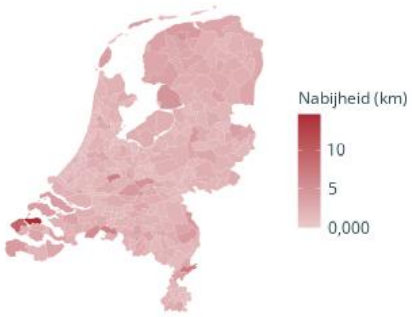
Binnen de sector letteren en bibliotheken is Noord-Holland sterk vertegenwoordigd. Dit hoge aantal lijkt vooral samen te hangen met het onderdeel letteren, aangezien bibliotheken relatief gelijkmatig over het land zijn verspreid. Hoewel in Zeeland enkele locaties een grotere reisafstand tot een bibliotheek kennen, blijkt uit de cijfers per 1.000 inwoners dat het aantal voorzieningen daar in verhouding tot de bevolking groter is.

Figuur 26. Letteren & Bibliotheken. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De gemiddelde afstand tot bibliotheken is in het hele land vrij gelijkmatig verdeeld. Noord-Beveland vormt hierop een uitzondering, omdat zich in deze gemeente geen fysieke bibliotheek bevindt. In vergelijking met de andere bovengenoemde typen instellingen blijkt bovendien dat de afstand tot bibliotheken doorgaans kleiner is. Dit hangt samen met het feit dat de verantwoordelijk voor het lokale bibliothekenwerk belegd is bij gemeenten (zie paragraaf 4.1).

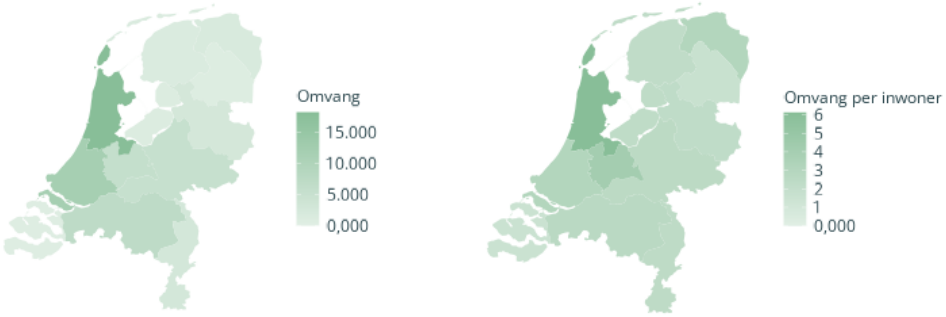
Figuur 27. Gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente voor bibliotheken



Podiumkunsten

De sector podiumkunsten is in totalen en aantallen per inwoner sterk geconcentreerd in Noord-Holland, en met name in Amsterdam. Daarnaast is ook Utrecht relatief sterk vertegenwoordigd in aantallen per inwoner. Het ruimtelijke patroon komt daarmee grotendeels overeen met dat van meerdere andere culturele sectoren, waarbij de nadruk ligt op de Randstad.

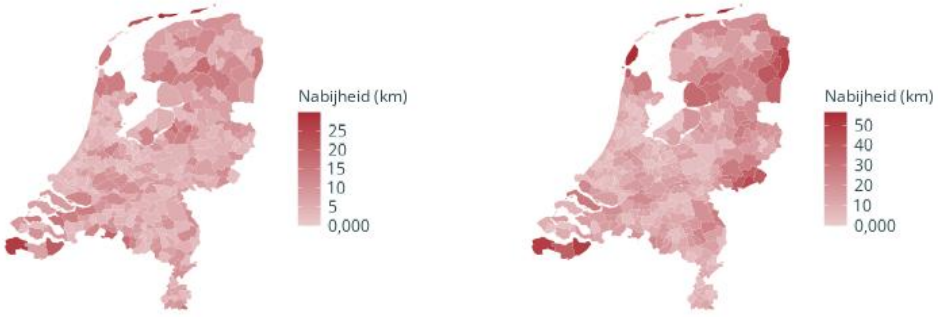
Figuur 28. Podiumkunsten. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De afstand tot podia is gemiddeld kleiner dan tot poppodia, wat te verklaren is doordat poppodia zich voornamelijk in grotere steden bevinden. Uit figuur 29 dat blijkt daarnaast dat met name inwoners van de Waddeneilanden en Zeeuws-Vlaanderen[29] verder moeten reizen naar deze culturele instellingen. Dit wijst erop dat in deze gebieden weinig tot geen (pop)podia aanwezig zijn.

[29] In de praktijk kunnen inwoners van grensregio's ook gebruik maken van cultureel aanbod net over de grens, zoals in België. Deze grensoverschrijdende dynamiek is niet meegenomen in de analyse.

Figuur 29. Gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente voor podia (links) en poppodia (rechts)



Basisvoorzienende sectoren zijn het breedst verspreid

De Gini-coëfficiënten van het aantal culturele instellingen per sector per provincie bevestigen de verschillen in ruimtelijke concentratie tussen sectoren, terwijl de absolute waarden in alle gevallen relatief laag zijn (maximaal 0,29). Voor cultuurbeoefening en letteren & bibliotheken is de Gini-coëfficiënt het laagste, wat wijst op een gelijkmatige spreiding over provincies. Bij erfgoed en podiumkunsten is de coëfficiënt hoger, wat duidt op een grotere concentratie in een beperkt aantal provincies. De hoogste coëfficiënten zijn zichtbaar bij architectuur & ontwerp, beeldende kunst en vooral de audiovisuele sector. In deze sectoren is een relatief groot aandeel van de instellingen geconcentreerd in enkele provincies, terwijl andere provincies beperkt vertegenwoordigd zijn. Dit bevestigt dat met name deze sectoren ruimtelijk het meest geconcentreerd zijn.

Tabel 1. Gini- coëfficiënt aantal instellingen naar sector

Gini-coëfficiënt	Cultuur-beoefening	Letteren & Bibliotheken	Erfgoed	Podium-kunsten	Beeldende Kunst	Architectuur & Ontwerp	Audiovisueel
Aantal instellingen per 1.000 inwoners	0,09	0,11	0,18	0,21	0,22	0,23	0,29
Totaal aantal instellingen	0,43	0,43	0,37	0,51	0,50	0,54	0,56

De afstand tot bibliotheken is het meest gelijk verdeeld over Nederland

De Lorenzcurve en Gini-coëfficiënt laten zien dat de afstand die inwoners van een gemeente naar een bibliotheek moeten reizen het meest gelijk verdeeld is over Nederland. Daarna volgen de musea en de waarden voor poppodia, bioscopen en podia zijn ongeveer gelijk.[30]

Tabel 2. Gini- coëfficiënt nabijheid

Instellingstype nabijheid	Bibliotheek	Museum	Poppodia	Bioscoop	Podia
Gini-coëfficiënt	0,25	0,31	0,34	0,35	0,36

[30] De Gini-coëfficiënt meet de mate van ongelijkheid in de verdeling van afstanden, en niet het absolute niveau daarvan. Dit betekent dat een lagere Gini-coëfficiënt voor poppodia dan voor podia mogelijk is, ook als de gemiddelde afstand tot poppodia groter is. Hoewel de gemiddelde afstand tot poppodia groter is dan tot podia, is deze afstand wel gelijkmatiger verdeeld over inwoners. Met andere woorden, poppodia liggen voor veel inwoners relatief ver weg, maar in vergelijkbare mate. Bij podia zijn de afstanden gemiddeld kleiner, maar ook ongelijker verdeeld; een deel van de inwoners woont dichtbij, terwijl anderen juist relatief ver moeten reizen. Dit leidt tot een hogere Gini-coëfficiënt voor podia dan voor poppodia.

3.2 Activiteiten en gebruik

3.2.1 Beschikbare data

Om de activiteiten in het culturele veld in kaart te brengen is het aantal bezoekers en optredens van podia en musea verzameld op gemeenteniveau. Deze gegevens bieden inzicht in het gebruik en bereik van deze culturele voorzieningen en zijn afkomstig uit verschillende sectorale bronnen. Voor de podiumkunsten is gebruik gemaakt van beschikbare overzichten van speellijsten[31] van orkesten, en theater- dans en opera- gezelschappen en voor musea van data van de Museumvereniging. Hierdoor is voor deze sectoren relatief gedetailleerde informatie beschikbaar over publieksbereik, terwijl vergelijkbare gegevens voor andere culturele sectoren ontbreken.

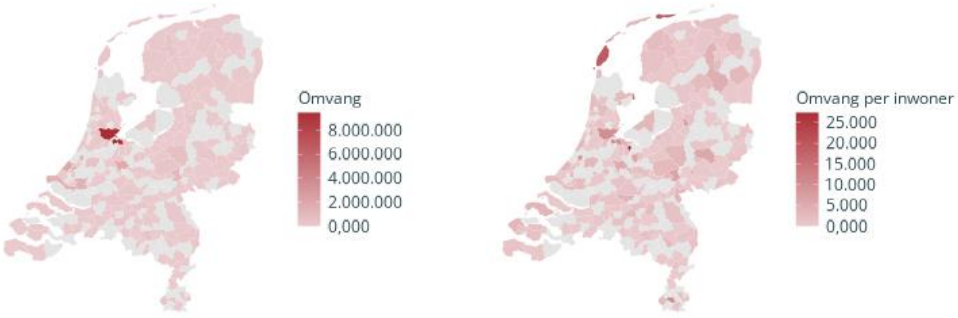
3.2.2 Spreiding activiteiten

Musea

Het aantal museumbezoekers is gebaseerd op musea die zijn aangesloten bij de Museumvereniging. Dit betreft niet alle musea in Nederland, maar wel een groot deel van het totale museale aanbod. Wanneer wordt gekeken naar het totaal aantal bezoekers per gemeente, valt vooral de sterke concentratie in Amsterdam op. Amsterdam heeft in absolute zin verreweg het hoogste aantal museumbezoekers, wat samenhangt met het grote aantal musea, waaronder meerdere grotere, toonaangevende instellingen met (inter)nationaal bereik.

Wanneer het aantal bezoekers wordt afgezet tegen het aantal inwoners, ontstaat een genuanceerder beeld. Dan blijken ook sommige gemeenten met een relatief kleine bevolking een hoog bezoekersaantal per inwoner te kennen. Dit geldt met name voor gemeenten als Laren, Texel en Ameland, waar het museale aanbod een duidelijke bovenlokale of toeristische aantrekkingskracht heeft. Tegelijkertijd zijn er in deze dataset veel gemeenten zonder musea, waardoor voor deze gemeenten geen bezoekersaantallen beschikbaar zijn.

Figuur 30. Aantal bezoekers van musea per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2024)



Podiumkunsten

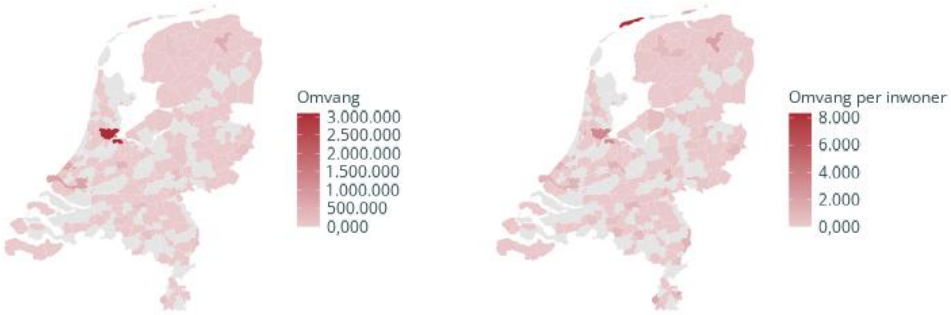
De bezoekersaantallen en uitvoeringen voor podiumkunsten zijn opgesplitst in reguliere en niet-reguliere activiteiten. De reguliere voorstellingen omvatten het aanbod van professionele podiumkunsten dat primair gericht is op presentatie aan publiek, zoals theater, muziek (waaronder

[31] Deze zijn gebaseerd op speellijsten van BIS-instellingen (via OCW) en projectsubsidies van het Fonds Podiumkunsten.

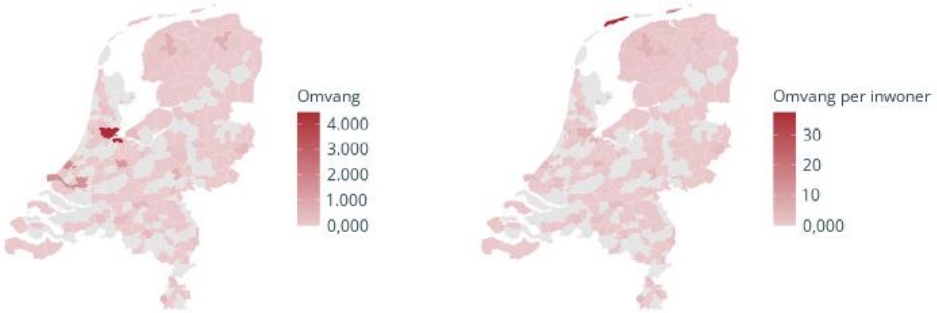
opera en musicals), dans en cabaret. De niet-reguliere activiteiten bevatten onder andere educatieve activiteiten, workshops en lessen. Voor de analyse is gebruik gemaakt van speeldata van gezelschappen over de periode 2021–2024, omdat één jaar een te beperkt beeld geeft van de spreiding van activiteiten binnen een subsidieperiode.

Bij de bezoekersaantallen van reguliere activiteiten valt in absolute aantallen ook Amsterdam sterk op. Ook andere grotere steden laten in absolute zin hogere bezoekersaantallen zien dan kleinere gemeenten (al is dat lastig te zien in de figuur). Wanneer wordt gekeken naar het aantal bezoekers per inwoner, ontstaan echter andere uitschieters. Terschelling is daarvan een duidelijk voorbeeld. Het hoge aantal bezoekers per inwoner hangt hier samen met het evenement Oerol met een groot publieksbereik in combinatie met het lage aantal inwoners, waardoor het relatieve cijfer sterk oploopt. Ook Amsterdam kent per inwoner een redelijk hoog bezoekersaantal, maar hier ligt de verklaring in de combinatie van omvang, toerisme en (inter)nationale functie. Voor de overige gemeenten liggen de bezoekersaantallen per inwoner relatief dicht bij elkaar, wat wijst op een minder uitgesproken spreiding dan de absolute aantallen suggereren. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen is hetzelfde beeld zichtbaar, waarbij Amsterdam eruit schiet. Daarnaast komt Terschelling hier ook naar voren wanneer het aantal uitvoeringen per inwoner wordt bekeken. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen binnen en buiten de eigen standplaats, blijkt dat een aanzienlijk deel buiten de eigen standplaats plaatsvindt (11.469 uitvoeringen tegenover 7.234 uitvoeringen binnen de standplaats).

Figuur 31. Aantal bezoekers van reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)

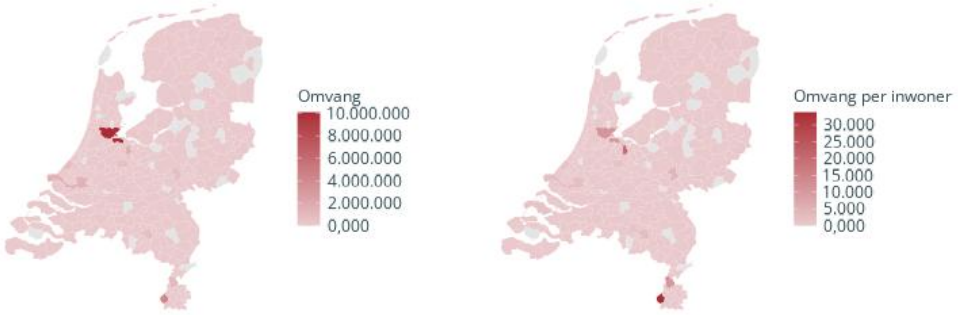


Figuur 32. Aantal uitvoeringen van reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)

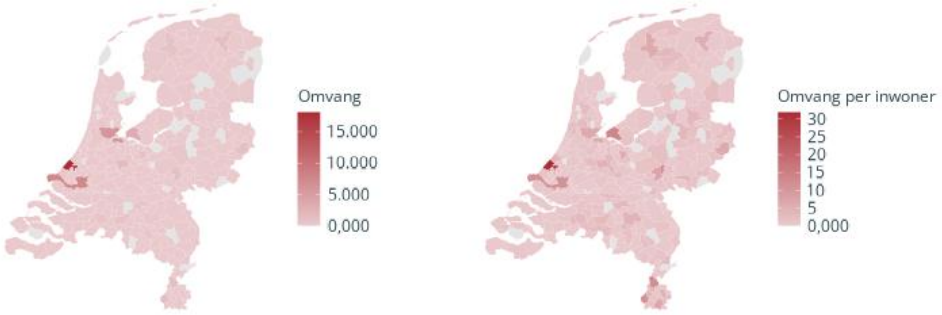


Bij de niet-reguliere activiteiten valt op dat Amsterdam er duidelijk uitspringt wat betreft het aantal bezoekers in absolute aantallen. Per inwoner schiet Maastricht er bovenuit. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen, valt juist Den Haag sterk op. Dit hangt samen met activiteiten van onder meer het Nationaal Theater en het Residentie Orkest op scholen. Een nadere uitsplitsing laat zien dat een groter deel van deze uitvoeringen binnen de eigen standplaats plaatsvindt (38.151 tegenover 19.933 buiten de standplaats), wat past bij het meer lokale en kleinschalige karakter van deze activiteiten. Verder is er te zien dat de niet-reguliere voorstellingen over meer gemeenten verspreid zijn dan de reguliere voorstellingen.

Figuur 33. Aantal bezoekers van niet-reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)



Figuur 34. Aantal uitvoeringen van niet-reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)



In de dataset zijn een (groot) aantal gemeenten zonder museum of zonder geregistreerde podiumactiviteiten, waardoor daar geen bezoekersaantallen beschikbaar zijn. Dit betekent dat culturele activiteiten op het gebied van musea en podiumkunsten niet gelijkmatig over Nederland zijn verspreid, maar in belangrijke mate geconcentreerd zijn in gemeenten waar deze voorzieningen aanwezig zijn.

3.3 Conclusies

Het beeld van de spreiding van instellingen is niet volledig
Niet alle typen culturele instellingen zijn in de dataset opgenomen. Met name informele, bovensectorale of minder institutioneel vastgelegde initiatieven blijven buiten beeld. De analyse is grotendeels gebaseerd op instellingen die formeel als organisatie of bedrijf geregistreerd staan (via SBI-codes). Hierdoor kan geen volledig beeld worden gegeven van het totaal aantal culturele instellingen. Dit bemoeilijkt het trekken van harde conclusies over het daadwerkelijke aantal culturele instellingen per inwoner en de precieze spreiding daarvan, vooral in sectoren waar veel kleinschalige of informele initiatieven voorkomen. Wel biedt de data de mogelijkheid om op bepaalde onderdelen inzicht te geven in patronen en verschillen in de spreiding van instellingen.

Nabijheid verschilt per sector, maar is binnen sectoren landelijk relatief gelijkmatig
De nabijheid van culturele voorzieningen, gemeten als de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde instelling, varieert per type voorziening. Bibliotheken zijn het meest gelijkmatig toegankelijk, wat samenhangt met de rol die gemeenten hebben ten aanzien van het lokale bibliothekenwerk. Musea, bioscopen en (pop)podia kennen een grotere variatie in afstand, waarbij perifere gebieden zoals de Waddeneilanden en Zeeuws-Vlaanderen relatief minder nabij aanbod hebben. Tegelijkertijd blijven de verschillen in afstand op landelijk niveau beperkt, wat erop wijst dat de fysieke bereikbaarheid van veel publieksvoorzieningen in Nederland over het algemeen goed is. De analyse van nabijheid maakt daarmee zichtbaar dat basisvoorzieningen breed verspreid zijn, terwijl specialistischer of grootschaliger aanbod sterker geconcentreerd is in stedelijke gebieden.

Culturele instellingen zijn in de meeste sectoren geconcentreerd in de Randstad, naar inwonertal is het beeld gematigder
Noord-Holland en in mindere mate Zuid-Holland en Utrecht tellen in vrijwel alle sectoren de meeste instellingen in absolute zin. Dit wijst op een duidelijke ruimtelijke concentratie van culturele infrastructuur in en rond de Randstad. Wanneer echter wordt gecorrigeerd voor het aantal inwoners, nemen de verschillen tussen provincies in meerdere sectoren af, maar zijn deze niet volledig verdwenen. Met name cultuurbeoefening en letteren & bibliotheken zijn relatief gelijkmatig over het land verspreid.

Tegelijkertijd blijven sectoren als audiovisueel, architectuur & ontwerp en beeldende kunst ook wanneer gecorrigeerd wordt naar inwonertal, sterk geconcentreerd in met name de randstad. Daarmee is de mate van spreiding sectorafhankelijk. De regressieanalyse (zie Bijlage B.10) op gemeentelijk niveau laat zien dat deze ruimtelijke concentratie samenhangt met hogere uitgaven per inwoner in gemeenten met een relatief sterk cultureel aanbod, bijvoorbeeld gemeten via nabijheid van voorzieningen en bezoekersaantallen. Dit wijst erop dat financiering in belangrijke mate aansluit bij bestaande concentraties van cultuur.

Bezoek (en activiteiten) van musea en podiuminstellingen zijn duidelijk geconcentreerd binnen Nederland
Op basis van de bezoekersgegevens voor musea en podiumkunsten is sprake van een sterke concentratie in absolute aantallen, met Amsterdam als duidelijke uitschieter. Dit hangt samen met de omvang van het culturele aanbod, de bevolkingsgrootte en de bovenregionale en internationale aantrekkingskracht van de stad. Tegelijkertijd laat de analyse per inwoner een genuanceerder beeld zien. Naast grote steden zijn er kleinere gemeenten, zoals Terschelling, Laren, Texel en Ameland, waar het aantal bezoekers per inwoner relatief hoog is.

Wanneer ook wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen in de podiumkunsten, ontstaat een vergelijkbaar beeld van concentratie. Grote steden, met name Amsterdam, kennen niet alleen hoge bezoekersaantallen, maar ook een groot aantal uitvoeringen. Ook hier vallen kleinere gemeenten op in relatieve zin (per inwoner), wat wijst op een intensief gebruik van het aanbod, vaak gekoppeld aan specifieke evenementen of festivals. Deze bevindingen hangen samen met de regionale functie die sommige gemeenten vervullen, waarbij voorzieningen een breder verzorgingsgebied hebben dan alleen de eigen inwoners.

Daarnaast vindt een aanzienlijk deel van de reguliere uitvoeringen buiten de eigen standplaats plaats. Dit wijst erop dat het aanbod breder over Nederland wordt verspreid dan de geografische concentratie van instellingen doet vermoeden. Niet-reguliere activiteiten vinden daarentegen vaker lokaal plaats, passend bij hun kleinschalige en plaatsgebonden karakter. Hierbij moet worden opgemerkt dat de analyse is gebaseerd op beschikbare bezoekers- en uitvoeringsdata (alleen voor musea en podia) en niet het volledige culturele veld omvat. De waargenomen concentratie betreft daarmee het in beeld gebrachte deel van de sector.

/ 4 Bevindingen beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidsinstrumenten die worden ingezet om geografische spreiding van cultuur te realiseren of te bevorderen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn opgehaald in het kwalitatieve deel van het onderzoek en deze staan los van de kwantitatieve analyse in de voorgaande hoofdstukken.

In de analyse van de beleidsinstrumenten is ten eerste een inventarisatie gemaakt van de verschillende instrumenten die in praktijk worden toegepast. De beleidsinstrumenten zijn ingedeeld in verschillende typen of clusters van instrumenten, die we achtereenvolgens in dit hoofdstuk behandelen:

- 4.1 Wettelijk
- 4.2 Financieel
- 4.3 Bestuurlijke afspraken en samenwerking
- 4.4 Expertise- en kennis

In dit hoofdstuk laten we daarmee een breed pallet aan instrumenten zien, maar zijn we niet uitputtend; we staan stil bij de verschillende type instrumenten, niet bij individuele voorbeelden.

Beleidsinstrumenten worden ingezet door verschillende actoren: het rijk, provincies, gemeenten, cultuurfondsen en ook nog ondersteunende instellingen. Bij die inventarisatie is gefocust op beleidsinstrumenten die direct of indirect samenhangen met het bevorderen van geografische spreiding. Voor meerdere beleidsinstrumenten geldt dat hiermee ook andere doelen worden nagestreefd, waar geografische spreiding een (impliciet) onderdeel is. Ten tweede zijn ervaringen en percepties opgehaald over de praktijkwerking van deze beleidsinstrumenten. Afsluitend geven we onze bevindingen over de effectiviteit van de beleidsinzet tezamen.

4.1 Wettelijk instrumentarium

Onder wettelijk instrumentarium verstaan we de wettelijke bevoegdheden, verplichtingen en normstellende bepalingen die de rijksoverheid kan inzetten om beleidsdoelen te realiseren. In het geval van geografische spreiding gaat het om wetten en de onderliggende regelgeving die voorwaarden stellen aan de inrichting van het cultuurstelsel en daarmee ook aan de verdeling van culturele voorzieningen en activiteiten over het land.

4.1.1 Beschrijving van ingezette instrumenten

Binnen het cultuurdomein zijn twee wetten die bepalingen bevatten om invloed uit te oefenen op geografische spreiding:

- de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc);
- en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob).

De overige wetten die onderdeel zijn van het landelijke cultuurstelsel zijn de Erfgoedwet[32] en de Archiefwet. Deze wetten bevatten geen bepalingen omtrent geografische spreiding.

Wet op het specifiek cultuurbeleid

De Wet op het specifiek cultuurbeleid vormt het wettelijke fundament voor het rijkscultuurbeleid. In artikel 2 van deze wet is vastgelegd dat de minister belast is met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Deze bepaling vormt de basis voor geografische spreiding als wettelijk verankerd doel, dat wordt vertaald naar beleidsinstrumenten, zonder dat de wet zelf normen voor geografische spreiding voorschrijft.

De wet maakt drie vormen van subsidiëring van cultuur mogelijk:

1. **Subsidies voor culturele instellingen (art. 4a)**
   De minister stelt eenmaal per vier jaar bij ministeriële regeling regels vast voor het verstrekken van subsidies aan culturele instellingen in de basisinfrastructuur. In deze Regeling op het specifiek cultuurbeleid worden onder meer de subsidiabele activiteiten, de beoordelingscriteria en het financiële kader vastgelegd. Dit wordt in het veld ook wel de 'kleine BIS' genoemd.
2. **Subsidies voor cultuurfondsen (art. 4c)**
   De minister verstrekt voor perioden van vier jaar subsidie aan cultuurfondsen, dit wordt ook vastgelegd in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid. Deze fondsen verstrekken op hun beurt subsidies aan culturele instellingen of makers binnen de door de minister vastgestelde beleidskaders. De 'kleine BIS' en de Rijkscultuurfondsen samen worden in het veld vaak de 'grote BIS' genoemd.
3. **Specifieke uitkeringen voor cultuuruitingen (art. 5, 6 en 7)**
   De minister kan specifieke uitkeringen (spuks) verstrekken voor onder meer experimenten, de totstandkoming van nieuwe voorzieningen en het stimuleren van activiteiten vanuit bestaande voorzieningen. Deze uitkeringen kunnen gericht worden ingezet, bijvoorbeeld in regio's met een minder sterke culturele infrastructuur.

In de praktijk worden de wettelijke kaders ingevuld door regelingen en beleid om de uitvoering van de wet te concretiseren. Het gaat daarbij vooral om de Regeling specifiek cultuurbeleid, de beleidskaders voor Rijkscultuurfondsen en de spuks. In deze instrumenten wordt nader invulling gegeven aan de doelen van de wet, waaronder het doel van geografische spreiding. De regeling specifiek cultuurbeleid en de financiering van de BIS-instellingen bespreken we, net als de spuks, in paragraaf 4.2, omdat deze vallen binnen het financieel instrumentarium. Hieronder staan we stil bij de financiering en beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen.

In de beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen wordt aandacht gevraagd voor spreiding

De Regeling op het specifiek cultuurbeleid bevat bepalingen voor de subsidieverstrekking aan Rijkscultuurfondsen. Fondsen zijn verplicht een beleidsplan op te stellen op basis van een beleidskader dat wordt opgesteld door de minister. De beleidsnota 'Uitgangspunten cultuursubsidies 2025 – 2028' bevat een algemeen beleidskader voor alle Rijkscultuurfondsen, daarnaast geldt voor elk fonds een afzonderlijk beleidskader dat door het ministerie van OCW wordt opgesteld.

[32] Hoewel de erfgoedwet geen bepalingen bevat omtrent geografische spreiding betekent dat niet dat er niet gestuurd wordt op spreiding in de erfgoedsector. Zo zijn er subsidieregelingen voor erfgoed met spreidingscriteria die mogelijk worden gemaakt door de Wsc (zie paragraaf 4.2). Ook is het streven dat het aanwijzingsprogramma Post65-rijksmonumenten landelijke spreiding bereikt doordat ze – op advies van de Raad van Cultuur – voor elke provincie minimaal één monument selecteren.

In het algemene beleidskader vraagt de minister de Rijkscultuurfondsen om extra aandacht te besteden aan de volgende thema's:

- Een **goed gespreid netwerk van instellingen en initiatieven**, met speciale aandacht voor regio's buiten de randstad en voor de **lokale context** waarbinnen activiteiten plaatsvinden.
- De **zichtbaarheid en toegankelijkheid van regelingen voor het gehele Koninkrijk**. Dit omvat: Nederland en Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba - én de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In de fondsspecifieke beleidskaders komt geografische spreiding op uiteenlopende manieren terug (Tabel 3). In deze kaders worden de doelstellingen omtrent geografische spreiding uit het algemene beleidskader herhaald. Op basis van de tabel blijkt dat de aard en intensiteit van de aanvullende opdrachten rondom geografische spreiding verschillen per fonds; zo is bij het Fonds Podiumkunsten geografische spreiding als enige een expliciet fondsspecifiek doel.

Tabel 3. Geografische spreiding in beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen

Geografische spreiding in beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen	
Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	De minister geeft het stimuleringsfonds de opdracht om in het op te stellen beleidsplan aandacht te schenken aan de functie van regelingen die de ontwerpinfrastructuur bevorderen in relatie tot kwaliteit, continuïteit, diversiteit en regionale spreiding.
Het Nederlands Filmfonds	Het beleidskader voor het Filmfonds richt zich o.a. op het verbinden van lokale en regionale initiatieven met de landelijke infrastructuur. De minister vraagt het fonds om de rol die het vervult in het versterken van de samenwerking en afstemming tussen landelijke en regionale partijen te continueren alsmede om de regeling voor de regionale infrastructuur voor filmeducatie voort te zetten.
Het Fonds Podiumkunsten	Het Fonds Podiumkunsten is het enige fonds waarbij geografische spreiding als fondsspecifieke doelstelling is genoemd, namelijk: het bijdragen aan een geografisch goed gespreide speel- en productiemogelijkheden. Het beleidskader draagt het fonds op aandacht te hebben voor: • een cultureel aanbod dat over het hele land te zien is en dat een breed publiek kan aanspreken; • de mogelijkheid voor podia om in hun lokale context een bijdrage te leveren aan productie- en/of talentontwikkelingsklimaat; • en dat festivals een rol vervullen in de regionale context.
Het Nederlands Letterenfonds	In het beleidskader voor het Nederlands Letterenfonds ligt de nadruk op internationale verspreiding van literatuur, met name via vertaling en internationale doorwerking van Nederlandstalige, Friestalige en Papiamentstalige werken.
Het Mondriaan fonds	In het beleidskader voor het Mondriaan fonds geeft de minister de opdracht om de inzet op het betrekken van de regio binnen het beleid en de zichtbaarheid ervan te continueren.
Het Fonds voor Cultuurparticipatie	De minister geeft het Fonds voor Cultuurparticipatie de opdracht om ontwikkelmogelijkheden voor talent in de regio mogelijk te maken door regionale en bovenlokale doorstroommogelijkheden te stimuleren.

Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) regelt de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en het Rijk binnen het bibliothekenstelsel en beschrijft de publieke taak en functies van openbare bibliotheekvoorzieningen. Het Rijk, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het netwerk van bibliotheken (art. 6), en belegt de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van het lokale bibliothekenwerk bij gemeenten. Provincies zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning ervan. Ook is bepaald dat bij de inrichting van het netwerk rekening wordt gehouden met de gemiddelde afstand tot voorzieningen en hebben de lokale overheden een 'bevorderingstaak' ten aanzien van de verplichtingen van de lokale bibliotheekvoorziening, bijvoorbeeld ten aanzien van het collectiebeleid en interbibliothecaire leenverkeer.

De Wsob belegt een verantwoordelijkheid bij gemeenten om zorg te dragen voor een openbare bibliotheekvoorziening maar bevat geen concrete normen voor fysieke nabijheid, aantal vestigingen of maximale afstand. Deze bepalingen zijn daarmee open geformuleerd en niet normerend van aard. Het veronderstelde mechanisme van deze wet ten aanzien van geografische spreiding kan zijn dat een wettelijke taaktoedeling inzake het bibliothekennetwerk aan gemeenten en provincies leidt tot een dekkend en toegankelijk netwerk. Doordat de Wsob voorschrijft dat het lokale bestuur bij het invullen van deze netwerkverantwoordelijkheid rekenschap geeft over de afstanden, wordt verondersteld dat gemeenten en provincies passende keuzes maken over vorm, schaal en spreiding van de bibliotheekvoorzieningen, passend bij hun lokale context.

Met een wetswijziging van de Wsob wordt een zorgplicht geïntroduceerd

Op dit moment loopt een traject om de Wsob te wijzigen.[33] De voorgestelde wijziging bevat onder meer een expliciet normerend instrument dat raakt aan geografische spreiding, namelijk de introductie van een zorgplicht voor gemeenten om te voorzien in een volwaardige openbare bibliotheekvoorziening. Daarmee wordt wettelijk geborgd dat inwoners, ongeacht woonplaats, toegang hebben tot een bibliotheekvoorzieningen, waardoor dit het eerste voorbeeld is van een wettelijke verplichting voor een culturele voorziening. Deze wettelijke verplichting op gemeentelijk niveau heeft betekent dat spreiding van bibliotheken over het land is genormeerd.

De gewijzigde Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen is nog niet van kracht. Daardoor kunnen we op dit moment nog geen uitspraak doen over de effecten van de voorgestelde zorgplicht op de geografische spreiding van bibliotheekvoorzieningen. Voorafgaand aan de Wsob zijn er spuks, en later decentralisatie-uitkeringen, verleend om lokale bibliotheekvoorzieningen te versterken, deze bespreken we bij het financieel instrumentarium in paragraaf 5.[34]

4.1.2 Praktijkervaringen

In gesprekken met het ministerie, de fondsen, provincies en gemeenten zijn de praktijkervaringen met het wettelijk instrumentarium besproken. Hieruit kwamen diverse observaties naar voren.

Het beleidskader is een overwegend 'zacht' sturingsinstrument

Uit de gesprekken met de rijkscultuurfondsen komt naar voren dat de sturing vanuit OCW ten aanzien van geografische spreiding overwegend niet-normerend van aard is. In de beleidskaders worden geen harde eisen of kwantitatieve normen gesteld voor regionale toekenningen. In plaats daarvan wordt fondsen gevraagd om bij hun beleidsontwikkeling en subsidieverlening rekening te

[33] De verwachte ingangsdatum is 1 januari 2027.
[34] Vanaf de invoering van de wetswijziging ontvangen gemeenten structureel financiering via het gemeentefonds.

houden met spreiding, als onderdeel van een bredere afweging. Fondsen ervaren dat zij binnen deze kaders ruimte hebben om spreiding mee te nemen in hun eigen afwegingen, passend bij de kenmerken van hun discipline(s) en specifieke programma's of regelingen. Dit doen ze veelal in hun subsidiecriteria of via kennis- of expertisedeling, welke we in paragraaf 4.2 en 4.4 verder bespreken.

Wetswijziging Wsob wijst op wens landelijke dekking bibliotheken beter te borgen

Dat bibliotheekvoorzieningen momenteel relatief goed over het land zijn verspreid (zie paragraaf 2.2.2) kan de indruk wekken dat het sturingsmodel van de Wsob effectief is gebleken. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken dat deze spreiding in belangrijke mate historisch is gegroeid. Zo is deze spreiding mede het resultaat van eerdere, concretere normen voor bibliotheekvoorzieningen uit het verleden en van het feit dat het bibliotheekwezen traditioneel een gemeentelijke taak was. Dat er aanleiding werd gezien om de wet te herzien en een expliciete zorgplicht te introduceren, wijst er volgens gesprekspartners op dat de bestaande waarborgen niet overal als toereikend werden ervaren. Dat beeld wordt bevestigd door gemeenten die hebben gekozen geen bibliotheekvoorziening meer te subsidiëren, met als gevolg dat lokale voorzieningen verdwenen.

De zorgplicht, in combinatie met extra financiële middelen vanuit het rijk, wijst bovendien op een wens om landelijke dekking van bibliotheekvoorzieningen beter te borgen, waarbij de introductie van een zorgplicht werd gezien als het meest geëigende instrument om die doelstelling juridisch te verankeren.

4.2 Financieel instrumentarium

Met financieel instrumentarium bedoelen we de middelen die het Rijk, de Rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten inzetten om de culturele infrastructuur te ondersteunen. In het kader van geografische spreiding gaat het om subsidies en gerichte impulsen die beogen bij te dragen aan een evenwichtige verdeling van voorzieningen, evenals om de voorwaarden en regels die aan deze financiering zijn verbonden.

4.2.1 Bestaande instrumenten

Uit de analyse komt een breed palet aan financiële beleidsinstrumenten naar voren waarmee direct of indirect wordt gestuurd op geografische spreiding van cultuur door het Rijk, provincies en gemeenten. In onderstaande tabel zijn deze instrumenten samengevat:

Tabel 4. Overzicht bestaande beleidsinstrumenten

Instrument	Betrokken actoren	Sturing op spreiding
Financiering culturele basisinfrastructuur (BIS)	OCW, Raad voor Cultuur	▸ Spreiding verankerd in regeling en beoordelingskader
Meerjarige subsidies rijkscultuurfondsen	OCW, Rijkscultuurfondsen	▸ Spreiding als criterium in beleidskaders ▸ Spreiding als weegfactor en beoordelingscriterium bij sommige fondsen ▸ Budgetallocatie op voorhand op basis van landsdelen of regio's

Provinciale subsidieregelingen	Provincies, provinciale steuninstellingen	▸ Criteria voor bovenlokale/ regionale werking ▸ Gerichte versterking infrastructuur in onderbediende regio's
Gemeentelijke cultuursubsidies	Gemeenten	▸ Structurele financiering lokale infrastructuur ▸ Subsidievoorwaarden gericht op lokale inbedding en publieksbereik
Matchingsregelingen	OCW, fondsen, provincies, gemeenten	▸ Voorwaarde van cofinanciering door decentrale overheden
Impulsfinanciering	OCW, fondsen, provincies, gemeenten	▸ Tijdelijke middelen voor specifieke regio's ▸ Gerichte versterking kwetsbare infrastructuur

Financiering vanuit de culturele basisinfrastructuur (BIS) bevat spreidingscriteria

De belangrijkste structurele rijksregeling is de culturele basisinfrastructuur (BIS). Via de BIS verstrekt het ministerie van OCW meerjarige subsidies aan instellingen en functies met een landelijke of bovenregionale betekenis. De financiering van de culturele basisinfrastructuur wordt geregeld in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid. De Raad voor Cultuur adviseert de minister over de toekenning binnen deze regeling. In de meest recente BIS (2025-2028) wordt op drie manieren aandacht geschonken aan geografische spreiding:

1. **Geografische spreiding als beoordelingscriterium**. Bij de beoordeling van aanvragen weegt de minister geografische spreiding mee als één van de vijf beoordelingscriteria. Hierbij is sprake van een getrapte beoordeling: instellingen worden eerst beoordeeld op hun artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit, maatschappelijke betekenis en toegankelijkheid, als ze hieraan in voldoende mate voldoen worden zij beoordeeld op hun bedrijfsmatige gezondheid, en in de laatste plaats wordt de geografische spreiding over het land in ogenschouw genomen. Dit wordt bepaald door de mate waarin het aanbod in het land te zien is[35] en door de vestigingsplaats van de instelling. Voor bovensectorale ondersteuningsinstellingen (zoals de Boekmanstichting en het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst LKCA) wordt gekeken in hoeverre hun activiteiten landelijk zijn ingebed en bijdragen aan een evenwichtige verdeling over het land. Hierbij wordt meegewogen hoe regionale, nationale en/of internationale activiteiten zich verhouden tot de opdracht van de instelling.

2. **Disciplinespecifieke voorwaarden**. De Regeling op het specifiek cultuurbeleid bevat voor sommige culturele disciplines aanvullende voorwaarden die samenhangen met geografische spreiding. In verschillende categorieën is vooraf vastgelegd hoeveel instellingen per regio, kernpunt of gemeente voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de geografische spreiding van activiteiten vanuit een vaste standplaats. Dit heeft tot doel om de concentratie van subsidies in een beperkt aantal steden te begrenzen en ruimte over te laten voor instellingen in andere regio's.

[35] In het beoordelingskader voor BIS-aanvragen beoordeelt de Raad van Cultuur spreiding van aanbod over het land onder het criterium toegankelijkheid in plaats van onder geografische spreiding.

In onderstaande tabel staan de voorwaarden uit de meest recente BIS-regeling (2025-2028) genoemd:

Tabel 5. Overzicht disciplinespecifieke voorwaarden Regeling op het specifiek cultuurbeleid

Discipline	Specifieke voorwaarden m.b.t. geografische spreiding
Podiumkunsten	
Theater	▸ De 9 instellingen moeten in kernpunten verspreid door het land gevestigd zijn.
Dans	▸ De 5 instellingen moeten hun standplaats hebben in een kernpunt, per kernpunt wordt aan maximaal één instelling subsidie verstrekt.
Symfonieorkesten	▸ Ten hoogste 6 instellingen kunnen subsidie ontvangen, waarbij in de regio Noord, de regio Oost, de regio Zuid, de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag er telkens ten hoogste één instelling haar standplaats heeft. Ook is een eis dat een symfonieorkest haar activiteiten geografisch op geconcentreerde wijze spreidt in de regio of het verzorgingsgebied waarin zij standplaats heeft.
Symfonieorkest met begeleidingsactiviteiten primair voor opera	▸ Ten hoogste één instelling die in aanvulling op activiteiten een relevante seizoensprogrammering aanbiedt in het verzorgingsgebied van de gemeente Haarlem.
Opera	▸ Van de 2 van de 3 instellingen is de standplaats vastgelegd: regio Oost en regio Zuid. Ook is de eis dat deze twee instellingen haar activiteiten geografisch op een geconcentreerde wijze spreidt.
Jeugdpodiumkunsten	▸ Minimaal 1 in regio Noord, minimaal 2 in regio Zuid, minimaal 1 in regio Oost en minimaal 2 in regio Midden.
Festivals	▸ Standplaats van ten minste 2 instellingen in elk van de regio's Midden, Zuid en Noord (totaal 9 instellingen)
Erfgoed	
Regionale musea	▸ Ten hoogste 1 instelling per provincie
Beeldende kunst	
Presentatie-instellingen	▸ Ten hoogste 6 instellingen kunnen subsidie ontvangen waarvan maximaal 1 instelling per grote gemeente (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam)
Ontwerp	
Future lab design en technologie	▸ Ten minste 1 van de 2 instellingen voor het ontwikkelen van presentaties op gebied van design en technologie heeft haar standplaats in regio Noord, Oost, Midden of Zuid

3. **Bevoegdheid tot borging van spreiding bij regionale maxima**. Wanneer in een regio minder aanvragen worden ingediend dan het vastgestelde maximum, kan de minister besluiten toch subsidie te verstrekken aan een aanvrager die niet aan de subsidiecriteria voldoet om op die manier een evenwichtige landelijke verdeling te waarborgen. Deze mogelijkheid kan alleen worden toegepast wanneer de inhoudelijke kwaliteit van de aanvraag wél voldoende is.

Op deze manieren beoogt de BIS een basale landelijke dekking van kernvoorzieningen te realiseren, waarbij zowel vestigingsplaats als landelijke activiteiten van instellingen worden meegewogen.

Ten opzichte van eerdere BIS-periodes zien we dat de aandacht voor geografische spreiding toeneemt. Zo is het criterium geografische spreiding verschoven van afwegingscriterium achteraf naar een expliciete plek in het beoordelingskader en speelt spreiding nadrukkelijker een rol in de beoordeling bij gelijkwaardige kwaliteit. Ook ligt in de regeling nu meer nadruk op de regionale inbedding van activiteiten, waar spreiding voorheen (2017-2021) vooral werd afgemeten aan de hand van de vestigingsplaats.

Meerjarige subsidies via rijkscultuurfondsen dragen ook bij aan landelijke spreiding

Rijkscultuurfondsen verstrekken meerjarige subsidies aan instellingen, podia, festivals, programma's en ontwikkelaars in verschillende disciplines, binnen beleidskaders die door het ministerie van OCW worden vastgesteld. Deze subsidies zijn gericht op ontwikkeling, vernieuwing en landelijke toegankelijkheid van het culturele aanbod, aanvullend op de BIS. Het ministerie van OCW heeft aandacht voor geografische spreiding en heeft de lokale context expliciet opgenomen in de beleidskaders van de rijkscultuurfondsen (zie paragraaf 4.1). De fondsen geven hier invulling aan door aanvragen te beoordelen op regionale inbedding, samenwerking met regionale partners en de positie van het initiatief binnen het bestaande aanbod in een regio. In sommige gevallen krijgen aanvragen uit regio's met minder bestaande culturele voorzieningen voorrang en bij sommige regelingen is het beschikbare subsidiebedrag op voorhand per landsdeel al vastgelegd. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben sommige fondsen ook aparte regelingen.

Voorbeelden van criteria voor geografische spreiding bij rijkscultuurfondsen

Bij de beoordeling van meerjarige fondssubsidies wordt regionale inbedding op verschillende concrete manieren betrokken. Zo weegt het **Fonds Podiumkunsten** onder meer de vestigingsplaats van gezelschappen, de spreiding van speelplekken en de verhouding tussen optredens in de Randstad en daarbuiten. Instellingen moeten laten zien dat zij structureel samenwerken met regionale podia en daadwerkelijk in meerdere delen van het land spelen; bij gelijke waardering op andere criteria kan de mate van geografische spreiding doorslaggevend zijn. Ook heeft het Fonds podiumkunsten regelingen waarbij het budget op voorhand over landsdelen wordt verdeeld; de aanvragen worden per landsdeel beoordeeld met een landsdeelcommissie waarbij expertise uit de betreffende regio is vertegenwoordigd.
Het **Mondriaan Fonds** beoordeelt aanvragen in relatie tot de regionale context. Commissies gebruiken regioportretten om het bestaande aanbod in een regio in beeld te brengen en wegen initiatieven zwaarder wanneer zij opereren in gebieden met weinig vergelijkbaar aanbod. Daarbij telt mee of een instelling een toegevoegde waarde biedt voor het regionale culturele landschap.
Het **Fonds voor Cultuurparticipatie** behandelt aanvragen op volgorde van binnenkomst. In een regeling waar spreiding geen criterium is, is gekozen voor een maximum aantal honoreringen per provincie. Hierdoor kunnen aanvragen uit provincies waar nog geen honoreringen zijn voorrang krijgen in de beoordelingsvolgorde.

Provinciale subsidieregelingen werken aanvullend in het stimuleren van regionale spreiding

Provincies verstrekken structurele of meerjarige subsidies aan regionale culturele instellingen, ondersteuningsorganisaties en programma's voor talentontwikkeling en participatie. In provinciale subsidieregelingen is geografische spreiding vaak niet het primaire doel, maar een afgeleide van een ander doel: het versterken van een goede culturele infrastructuur voor de provincie zelf. Spreiding ontstaat dan omdat provincies willen dat inwoners in hun regio toegang hebben tot voorzieningen, talentontwikkeling en cultureel aanbod. Zij proberen hiermee de regionale culturele infrastructuur te versterken en aanvullend te zijn op rijks- en gemeentelijk beleid. Spreiding wordt bevorderd door voorwaarden te stellen aan samenwerking tussen gemeenten bij de aanvraag en besteding van

middelen en activiteiten in meerdere delen van de provincie. De invulling hiervan verschilt per provincie.

Gemeenten nemen het leeuwendeel van de financiering van cultuur voor hun rekening

Gemeenten verstrekken structurele en incidentele subsidies aan lokale culturele voorzieningen, zoals podia, musea, verenigingen en cultuureducatie. Deze subsidies zijn gericht op het creëren en in stand houden van lokale basisvoorzieningen en vergroten van de publieke toegankelijkheid van cultuur. Hoewel deze instrumenten niet primair zijn ontworpen als spreidingsinstrument, dragen zij bij aan spreiding door het borgen van culturele voorzieningen in wijken, dorpen en kleinere steden. Gemeenten hebben als grootste financier van cultuur in praktijk de belangrijkste rol in het zorgen voor een culturele infrastructuur. Provincies en het rijk vervullen (financieel) een aanvullende rol, die met name ziet op het versterken van de bestaande culturele infrastructuur.

Matchingsregelingen zijn gericht op het bevorderen van samenhang tussen overheden

Matchingsregelingen zijn subsidieregelingen waarbij middelen van één bestuurslaag alleen beschikbaar worden gesteld wanneer andere overheden meefinancieren. Matchingsregelingen worden op alle bestuurlijke lagen ingezet. Ze zijn bedoeld om een gedeelde verantwoordelijkheid voor cultuurbeleid te creëren en hiermee regionale en lokale infrastructuren te versterken. Het meest bekende voorbeeld van een matchingsregeling op rijksniveau is de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CMK) bij het Fonds voor Cultuurparticipatie. Deze wordt ingezet om deelname van alle regio's aan cultuureducatie te stimuleren en een landelijke dekking te realiseren. De rijksmiddelen zijn alleen beschikbaar wanneer provincies en/of gemeenten bijdragen, waardoor ook decentrale investeringen in dunner bezette regio's worden gestimuleerd. Ook de meeste rijkscultuurfondsen gebruiken matching in subsidieregelingen, waarbij cofinanciering door gemeenten en/of provincies als voorwaarde wordt gesteld voor het ontvangen van de subsidie. Op provinciaal niveau worden matchingsregelingen gebruikt om samenwerking tussen gemeenten te stimuleren en de regionale culturele infrastructuur te versterken. Provincies koppelen hun subsidies regelmatig aan gemeentelijke cofinanciering of zetten provinciale middelen in om rijks- of fondsgelden aan te vullen.

Impulsfinanciering worden tijdelijk ingezet, bijvoorbeeld voor het versterken van regio's

Naast meerjarige regelingen worden ook tijdelijke, aanvullende financiële instrumenten ingezet, die worden samengevat onder de noemer impulsfinanciering. Deze financiering is primair gericht op versterking, vernieuwing of versnelling op onderdelen van het culturele stelsel waar structurele instrumenten onvoldoende toereikend zijn. Hieronder vallen projectsubsidies van het Rijk en de rijkscultuurfondsen, evenals specifieke en decentralisatie uitkeringen (spuks en DU's) aan gemeenten en provincies. De middelen worden ingezet om acute knelpunten aan te pakken, infrastructuur te versterken of nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Geografische spreiding vormt bij impulsfinanciering meestal geen expliciet criterium voor toekenning. Wel worden middelen gericht ingezet in specifieke regio's, provincies of voor onderdelen van de culturele infrastructuur die onder druk staan. Zo stelt het Rijk middelen beschikbaar voor de versterking van openbare bibliotheekvoorzieningen, waarmee gemeenten lokale voorzieningen kunnen behouden of verbeteren, met name in gebieden waar de toegankelijkheid onder druk staat. In de cultuurconvenanten (art. 19) is vastgelegd dat in de periode middelen beschikbaar zijn voor een tijdelijke impuls voor Flevoland, Friesland, Drenthe, Zeeland, Limburg en Overijssel. Deze middelen worden als decentralisatie-uitkering verstrekt, waarbij provincies beleids- en bestedingsvrijheid hebben om hun regionale culturele infrastructuur te versterken.

Rijkscultuurfondsen zetten projectsubsidies in voor activiteiten op verschillende plekken in het land. Het Nederlands Filmfonds financiert bijvoorbeeld regionale talentontwikkelingsprogramma's en -hubs buiten de Randstad, het Fonds Podiumkunsten ondersteunt festival- en presentatieprojecten in regio's met een beperkter structureel aanbod, en het Fonds voor Cultuurparticipatie verstrekt projectsubsidies voor cultuurparticipatie en amateurkunst voor een deel via provinciale ondersteuningsorganisaties. Daarnaast zetten fondsen reeds incidentele, regio-specifieke impulsen en pilots in, zoals ondersteuning in onderbediende provincies of experimenten gericht op het versterken van infrastructuur en aanvraagcapaciteit.

4.2.2 Praktijkervaringen

In gesprekken met het ministerie, de fondsen, provincies en gemeenten zijn de praktijkervaringen met de financiële instrumenten besproken. Hieruit kwamen diverse positieve en verbeterpunten naar voren:

De sturingsmogelijkheden voor spreiding zijn wisselend per subsidieregeling
Binnen de meerjarige subsidieregelingen van het Rijk is geografische spreiding formeel verankerd, onder meer via de inrichting van de BIS en via beoordelingscriteria bij de fondsen. Gesprekspartners vanuit het Rijk benadrukken dat functies binnen de BIS over het land zijn verdeeld en dat spreiding expliciet onderdeel uitmaakt van de weging. Tegelijkertijd ervaren fondsen en de Raad voor Cultuur dat de feitelijke sturingsruimte verschilt per categorie. In meerdere BIS-categorieën ligt de spreiding vooraf grotendeels vast, bijvoorbeeld doordat functies zijn toegewezen aan specifieke steden of doordat per provincie één plek beschikbaar is. In dergelijke gevallen is de keuzevrijheid voor beoordelaars beperkt. In categorieën waar sprake is van één aanvrager per beschikbare plek wordt spreiding vooral geborgd via de systematiek van het toewijzen van functies aan specifieke locaties, en is er weinig ruimte voor aanvullende afwegingen. Provincies en gemeenten herkennen dit beeld en ervaren dat de landelijke financieringsstructuur weinig mogelijkheden biedt om nieuwe instellingen of initiatieven toe te laten. Deze kunnen in theorie wel aanvragen, maar missen vaak de schaal, het track record of de bestaande infrastructuur om competitief te zijn, terwijl gevestigde instellingen hierin doorgaans beter gepositioneerd zijn.

Bij meerjarige projectsubsidies van fondsen blijkt dat daar waar meerdere aanvragen concurreren om een beperkt aantal plekken, bijvoorbeeld bij podiumkunsten en ontwikkelinstellingen, het spreidingscriterium daadwerkelijk onderscheidend kan zijn. In deze situaties wordt geografische spreiding actief meegewogen in de rangschikking van aanvragen. Gesprekspartners signaleren dat dit in de recente rondes ook tot verschuivingen heeft geleid. Zo hebben bijvoorbeeld minder instellingen uit de Amsterdam subsidie ontvangen, mede doordat de lokale context en speelactiviteiten buiten de Randstad zwaarder zijn meegewogen. Een ander specifiek voorbeeld hiervan is dat een nieuwe aanvraag van buiten de Randstad direct in een hogere categorie is gehonoreerd, waarbij de betekenis voor de regio een rol speelde in de beoordeling.

Samenhang tussen financieel instrumentarium BIS en rijkscultuurfondsen is gering
Besluiten binnen de BIS en de meerjarige fondssubsidies komen grotendeels los van elkaar tot stand. Gesprekspartners vanuit de fondsen en de Raad voor Cultuur geven aan dat deze instrumenten juridisch gezien niet inhoudelijk op elkaar mogen worden afgestemd, terwijl instellingen tegelijkertijd niet gelijktijdig structureel door zowel de BIS als een fonds mogen worden gesubsidieerd. Hierdoor ontstaat een situatie waarin samenhang wordt verondersteld, maar formele afstemming ontbreekt. Gesprekspartners signaleren dat dit kan leiden tot overlap in sommige regio's en geen dekking in andere, zonder dat hier gezamenlijk op wordt gestuurd.

Landelijke fondsen geven verschillend invulling aan de afweging tussen kwaliteit en spreiding

Fondsen geven op uiteenlopende manieren invulling aan geografische spreiding binnen hun beoordelingspraktijk. Bij sommige fondsen is spreiding expliciet opgenomen in criteria of methode van rangschikking; bij andere fondsen speelt het meer als contextuele overweging. In vrijwel alle gevallen blijft artistieke of inhoudelijke kwaliteit leidend. Met name bij podiumkunsten wordt spreiding actief gewogen, bijvoorbeeld via criteria rond regionale inbedding of speelactiviteiten buiten de standplaats. Dit heeft volgens gesprekspartners in recente rondes zichtbaar effect gehad op de geografische verdeling van toekenningen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat spreiding niet los kan worden gezien van andere doelstellingen, zoals artistieke vernieuwing of internationale positionering.

Verschillen tussen fondsen hangen samen met disciplinaire kenmerken. In sectoren waar productie en presentatie sterk plaatsgebonden zijn, zoals podiumkunsten of beeldende kunst, is gerichte sturing op spreiding concreter mogelijk. In andere domeinen, zoals letteren of film, manifesteert spreiding zich meer via distributie, educatie of talentontwikkeling.

Doordat afwegingen rondom kwaliteit en spreiding niet altijd in samenhang expliciet worden gemaakt, is het voor instellingen en gemeenten niet altijd duidelijk hoe zwaar spreiding in individuele besluiten weegt.

De toekenning van financiële middelen is afhankelijk van de bestaande infrastructuur

Veel gesprekspartners stellen dat financiële instrumenten vooral functioneren in regio's waar al een zekere culturele infrastructuur en professionele capaciteit aanwezig is. Uit provincies met een dunne infrastructuur of beperkte ondersteuningsstructuren worden minder aanvragen ingediend, zowel bij fondsen als bij de BIS. Fondsen wijzen erop dat zij alleen aanvragen kunnen beoordelen die worden ingediend en dat uit sommige regio's weinig of geen aanvragen binnenkomen. Provincies en gemeenten benadrukken dat in deze regio's vaak structurele voorzieningen ontbreken, zoals podia, presentatieplekken of ondersteuningsorganisaties, waardoor organisaties en makers minder in staat zijn om aanvragen te ontwikkelen en in te dienen. Daarbij wijzen zij ook op de omvang en complexiteit van aanvraag- en verantwoordingsvereisten, die vooral voor kleinere organisaties en partijen in regio's met beperkte ondersteuningscapaciteit een extra drempel vormen. Hierdoor blijven toekenningen in deze regio's achter, ongeacht de formele aandacht voor spreiding in beoordelingskaders. Project- en impulsfinanciering wordt wel ingezet om infrastructuur of aanvraagcapaciteit te versterken, maar hebben vanwege het tijdelijke karakter minder structurele impact.

Via matching wordt regionale investering versterkt, maar investeringsruimte knelt soms

Matchingsregelingen worden genoemd als belangrijk onderdeel van het financiële instrumentarium; rijks-, fonds- en provinciale subsidies zijn regelmatig afhankelijk van cofinanciering door gemeenten of provincies. Door het Rijk en de fondsen wordt deze constructie gezien als een manier om te borgen dat gesubsidieerde activiteiten worden verankerd in de regionale culturele infrastructuur. In regio's waar decentrale overheden kunnen en willen meefinancieren, werkt matching als hefboom voor extra middelen en versterking van infrastructuur. In verschillende provincies wordt dit mechanisme positief gewaardeerd als stimulans voor samenwerking. Tegelijkertijd geven enkele gesprekspartners aan dat gemeenten matching als een drempel ervaren wanneer de eigen financiële ruimte beperkt is. In dit geval bestaat dan het risico dat instellingen in gemeenten met beperkte budgetten voor cultuur daardoor ook minder kans maken op middelen vanuit fondsen of provincies.

Impulsfinanciering draagt bij aan ontwikkeling maar stap naar structurele impact is groot
Projectsubsidies en spuks worden door gesprekspartners gezien als een vorm van impulsfinanciering die ruimte bieden voor experiment, innovatie en tijdelijke versterking van activiteiten of infrastructuur. Ze maken nieuwe samenwerkingen mogelijk en kunnen fungeren als opmaat naar verdere professionalisering. Tegelijkertijd leiden deze middelen niet tot duurzame financiële borging. Met name provincies en gemeenten signaleren dat projecten die met impulsfinanciering starten niet automatisch doorstromen naar meerjarige ondersteuning via fondsen of de BIS. Het tijdelijke karakter beperkt daarmee de structurele impact. Niettemin wordt erkend dat dit type financiering een belangrijke rol speelt als proeftuin en aanjager, zeker in regio's waar de infrastructuur zich nog ontwikkelt.

4.3 Bestuurlijke afspraken en samenwerking

Naast wet- en regelgeving en financiële instrumenten wordt binnen het cultuurbeleid gebruikgemaakt van bestuurlijke afspraken en samenwerking als beleidsinstrument. Deze instrumenten richten zich op afstemming tussen overheden en op gezamenlijke beleidsvorming op het vlak van cultuur. Bestuurlijke afspraken bieden de verschillende overheden ruimte om gezamenlijke ambities te formuleren ten aanzien van cultuurbeleid en afspraken te maken over inzet, ook als het gaat om geografische spreiding.

4.3.1 Bestaande instrumenten

Het Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur is gericht op samenwerking
Bij afwezigheid van een wettelijk kader dat de verantwoordelijkheden van verschillende overheden in het cultuurstelsel regelt is er het algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen dat stamt uit 2012. Dit is er om uitgangspunten voor de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten vast te leggen (zie kadertekst hieronder), waarbij specifiek voor provincies een rol is benoemd in het bevorderen van geografische spreiding op bovengemeentelijk niveau: in het kader staat dat cultuur een kerntaak is van provincies voor zover deze het lokale belang overstijgt. Provincies vervullen een coördinerende rol op regionaal niveau bij zaken die meerdere gemeenten betreffen. Ook zetten ze zich op regionaal niveau in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen.

De werking van het algemeen kader als instrument voor spreiding stoelt op de veronderstelling dat het toedelen van rollen en verantwoordelijkheden bijdraagt aan doelgericht handelen ten aanzien van spreiding. Door provincies een rol toe te kennen bij bovengemeentelijke afstemming en bij diversiteit en bovengemeentelijke spreiding van culturele voorzieningen, wordt verondersteld dat zij deze opgaven actief oppakken binnen hun eigen beleid.

In de praktijk zien we ook dat provincies een rol voor zichzelf zien op het terrein van bovengemeentelijke spreiding. Tegelijkertijd verschilt de wijze waarop zij die rol invullen (hoofdstuk 2 liet al zien dat de middelen die provincies besteden aan cultuur al erg verschillen per provincie). Dat verschil is verklaarbaar vanuit de beleidsvrijheid van provincies en de wens om maatwerk te leveren op basis van behoefte in de provincie. Dit maakt het tegelijkertijd lastig om vast te stellen in hoeverre het algemene kader daadwerkelijk richtinggevend is voor provinciale inzet op cultuur. Waar provincies actief inzetten op spreiding, lijkt dit namelijk niet eenduidig voort te komen uit het kader zelf, maar eerder uit een ervaren behoefte om in te springen op lacunes in rijksfinanciering of regionale infrastructuur.

Het algemene kader stuurt zodoende beperkt op concrete uitkomsten van geografische spreiding, omdat het niet verder reikt dan het toedelen van een rol aan provincies als het gaat om bovengemeentelijke spreiding. Hoe die rol wordt ingevuld, is aan provincies zelf. Zonder (landelijke) spreidingsdoelen, instrumenten of prikkels in het kader blijft de inzet op spreiding afhankelijk van beleidsvrijheid, context en rolopvattingen van de diverse overheden.

Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur
Het kader beschrijft in brede zin de rolverdeling tussen overheden binnen het cultuurbestel. De verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld:

- Het **Rijk** is verantwoordelijk voor de landelijke culturele basisinfrastructuur, inclusief de aansturing van de cultuurfondsen, en voor de financiering van het beheer van de rijkscollectie
- **Gemeenten** zijn verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten, en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties.
- Cultuur is een kerntaak van **provincies** waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.

Daarnaast bevat het kader specifieke bepalingen over de rolverdeling op het terrein van cultureel erfgoed en cultuureducatie, evenals afspraken over cultuurconvenanten en onderlinge beleidsafstemming.

In cultuurconvenanten worden specifiekere afspraken gemaakt op regionaal niveau

In cultuurconvenanten worden aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en zogenoemde convenantsgebieden.[36] In de convenanten stemmen de betrokken bestuursorganen af over gezamenlijke beleidsprioriteiten en verantwoordelijkheden op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal cultuurbeleid.[37] De convenanten bevatten zowel algemene afspraken als ruimte voor specifieke afspraken met individuele bestuursorganen over onderwerpen die voor regionale of lokale gebieden belangrijk zijn.

Een aantal cultuurconvenanten bevatten (regio-specifieke) afspraken die raken aan geografische spreiding van cultureel aanbod. Met name met Landsdeel Oost en Limburg zijn afspraken opgenomen die wat explicieter op spreiding zijn gericht. In Landsdeel Oost gaat het daarbij om het betrekken van regio's die niet als cultuurregio zijn aangemerkt door de provincie Gelderland, terwijl in Limburg de inzet zich richt op het gerichter bundelen van middelen en kennis en het spreiden van activiteiten, vanuit het uitgangspunt dat ongelijk investeren nodig is om meer gelijkheid te bereiken. Daarnaast bevatten sommige convenanten meer indirecte afspraken die aan spreiding raken, bijvoorbeeld doordat betrokken bestuursorganen middelen inleggen voor het héle convenantsgebied of door aandacht te vragen voor de lokale context, het stimuleren van aanbod vanuit de regio zelf of door aandacht te hebben voor het laten meegroeien van het voorzieningenniveau met demografische ontwikkelingen.

[36] Convenantsgebieden bestaan uit provincies, gemeenten en 19 cultuurregio's. Voor de periode 2025 – 2028 zijn reeds 9 convenanten afgesloten.
[37] De cultuurconvenanten bevatten ook de toewijzingen van subsidies aan culturele instellingen vanuit de landelijke basisinfrastructuur en vanuit lokale overheden.

De cultuurconvenanten leggen ook de basis voor bestuurlijk overleg. Binnen deze overlegstructuren kunnen betrokken bestuursorganen het gesprek voeren over geografische spreiding van voorzieningen en activiteiten, zowel binnen als buiten het primaire verzorgingsgebied van culturele instellingen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat spreiding hier vooral aan de orde komt, doordat het overleg ruimte biedt om regionale belangen te bespreken, vaak in het kader van gezamenlijke belangenbehartiging richting het Rijk.

Hoewel cultuurconvenanten afspraken zijn tussen OCW, provincies en gemeenten – vaak in cultuurregioverband – richten de afspraken en de feitelijke inzet zich in de praktijk vooral op de provincies. Dit is ook logisch, omdat de convenanten een verlengde vormen van het algemene kader en op deze manier nadere invulling geven aan de rol van provincies ten aanzien van bovengemeentelijke spreiding. Dit betekent ook dat de convenanten uitgaan van hetzelfde werkingsmechanisme als het algemene kader waarbij provincies binnen brede afspraken zelf bepalen hoe ze invulling geven aan hun rol. Net als bij het algemeen kader leidt dit er in de uitvoering toe dat de invulling per provincie kan verschillen.

Cultuurconvenant BES-eilanden

Voor Caribisch Nederland is ook een cultuurconvenant afgesloten voor de periode 2022-2025.[38] Waar convenanten in Europees Nederland zich richten op het afstemmen en versterken van een reeds bestaande culturele infrastructuur, is het BES-convenant primair gericht op het opbouwen en verduurzamen van een basis voor cultuurbeleid en voorzieningen. Dit komt voort uit het feit dat de culturele infrastructuur op de eilanden nog beperkt is ontwikkeld. Het convenant legt daarom de nadruk op gezamenlijke beleidsontwikkeling tussen Rijk en eilanden, versterking van basisfuncties zoals cultuureducatie en participatie, en maatwerk per eiland. Daarnaast speelt de geografische en culturele context een grotere rol, onder meer door aandacht voor identiteit, erfgoed en regionale (Caribische) samenwerking. Hiermee heeft het convenant meer het karakter van een ontwikkelagenda dan van een coördinatie-instrument binnen een bestaand stelsel.

Cultuurregio's hebben geen expliciete rol ten aanzien van geografische spreiding

Cultuurregio's zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten en provincies die gezamenlijk werken aan de versterking van de regionale en lokale culturele infrastructuur. Zij zijn ontstaan naar aanleiding van een advies van de Raad voor Cultuur uit 2017, waarin de stedelijke regio werd benoemd als een belangrijke schaal binnen het cultuurbestel. Begin 2018 nodigde de minister van OCW gemeenten en provincies uit om regioprofielen op te stellen. Dit resulteerde aanvankelijk in 15 stedelijke cultuurregio's; inmiddels is dit aantal uitgebreid naar 19 cultuurregio's. In deze regio's werken gemeenten, provincies en het ministerie van OCW samen, onder meer via regioprofielen, proeftuinen en afspraken in cultuurconvenanten.

Er is eerder onderzoek gedaan naar de werking en ontwikkeling van de stedelijke cultuurregio's.[39] Daarin constateren de onderzoekers dat cultuurregio's werken met meervoudige doelen. Deze doelen omvatten onder meer het versterken van de regionale culturele infrastructuur, het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen overheidslagen en – in sommige regio's – de wens tot meer regionale spreiding van rijksmiddelen. Het ontbreken van eenduidigheid over deze doelen ertoe heeft geleid dat stedelijke regio's in de praktijk eigen accenten hebben gelegd. Ten

[38] Ministerie van OCW, Cultuurconvenant 2022–2025, Ministerie van OCW – openbare lichamen Caribisch Nederland (2022)
[39] DSP, Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's (2022)

aanzien van spreiding constateren de onderzoekers dat betrokkenen wel aangeven dat er in sommige regio's meer BIS-instellingen zijn gekomen, maar dat niet kan worden vastgesteld in hoeverre meer (aandacht voor) spreiding samenhangt met de stedelijke cultuurregio's.

Er bestaat zodoende geen expliciet uitgewerkte beleidstheorie die cultuurregio's rechtstreeks verbindt aan geografische spreiding van rijksmiddelen. Vanuit het beschikbare onderzoek en de gesprekken is een dergelijk causaal mechanisme ook niet volledig te reconstrueren. Dat betekent dat de mogelijke relatie tussen cultuurregio's en spreiding hooguit beschreven kan worden als een impliciete redenering.

Uit de gesprekken en de documentenstudie blijkt die redenering als volgt: cultuurregio's zijn primair gericht op het versterken van de regionale culturele infrastructuur, in het bijzonder door meer samenhang aan te brengen tussen basis-, keten- en topvoorzieningen. Het idee daarachter is dat een sterker en samenhangender regionaal cultureel ecosysteem leidt tot kwaliteitsontwikkeling en grotere financiële en organisatorische slagkracht binnen de regio. Vanuit dat perspectief zouden instellingen buiten de traditionele concentratiegebieden beter in staat kunnen zijn om aanspraak te maken op landelijke financiering.

Via een regisseursrol wordt samenwerking op specifieke ambities aangejaagd

Bestuurlijke afspraken zijn een vorm om samenwerking tussen overheidslagen te faciliteren. Ook buiten deze afspraken om wordt samenwerking gezien als middel dat uiteindelijk bijdraagt aan geografische spreiding. Daarbij ligt de nadruk vooral op het veronderstelde vermenigvuldigingseffect: door partijen binnen en tussen regio's met elkaar te verbinden en gezamenlijke inzet te organiseren, zouden initiatieven elkaar kunnen versterken en gezamenlijk meer effect kunnen sorteren dan afzonderlijk mogelijk is.

Een manier waarop dit volgens betrokkenen werkt, is via een regisserende rol. In de gesprekken wordt beschreven dat sommige fondsen of provincies het voortouw nemen om anderen bij elkaar te brengen, afspraken te maken en samenwerking te organiseren. Daarbij gaat het ook om het gezamenlijk creëren van draagvlak voor bepaalde keuzes of ambities. Het idee is dat hierdoor losse initiatieven beter op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken, in plaats van naast elkaar te bestaan. Zo wordt geprobeerd versnippering te voorkomen en gezamenlijk meer impact te bereiken dan wanneer partijen ieder afzonderlijk opereren.

Een voorbeeld van de regisseursrol is het **Filmfonds**. Het fonds heeft, in afstemming met provincies en regionale partners, bijgedragen aan de ontwikkeling van educatie- en talenthubs voor film buiten de Randstad. Ook de **provincie Flevoland** vervult een regisserende rol door culturele instellingen met elkaar te verbinden en lokale partijen, zoals instellingen en gemeenten, te koppelen aan fondsen, met als doel de culturele infrastructuur in de regio te versterken.

4.3.2 Praktijkervaringen

Bestuurlijke afspraken richten zich vooral op algemene afstemming

Het hoofddoel van bestuurlijke afspraken en samenwerkingsgremia is het afstemmen van cultuurbeleid en het maken van afspraken over rolverdelingen tussen overheden, niet expliciet het werken aan geografische spreiding. Deze gremia bieden wel ruimte om het vraagstuk van spreiding te agenderen, maar uit de gesprekken met overheden blijkt dat deze ruimte beperkt wordt benut.

Wanneer spreiding aan de orde komt, geven gesprekspartners aan, gebeurt dit vooral in het kader van regionale belangenbehartiging richting het Rijk.

Bestuurlijke afspraken laten ruimte voor uiteenlopende inzet
In bredere zin laten bestuurlijke afspraken ruimte voor uiteenlopende inzet van alle betrokken overheden, al valt dit met name op bij provincies. In de praktijk wordt ervaren dat provincies sterk verschillen in de mate waarin zij investeren in cultuur en zich actief inzetten voor de culturele infrastructuur. Sommige provincies nemen een duidelijke en intensieve rol op zich, terwijl andere provincies een beperktere of terughoudende inzet laten zien. De bestaande bestuurlijke afspraken bieden wel een kader, maar blijken onvoldoende om de verschillen te verkleinen of te harmoniseren. Dat is op zich logisch, omdat uniformeren niet het doel is. Tegelijkertijd blijft de invulling van de provinciale rol daarmee in sterke mate afhankelijk van regionale keuzes, prioriteiten en beschikbare middelen.

De uiteenlopende inzet leidt in de praktijk ook soms tot frictie. Provincies die substantieel investeren geven aan dat zij zich regelmatig genoodzaakt voelen om lacunes in de culturele infrastructuur op te vangen, terwijl andere provincies een dergelijke inzet niet leveren. Dit roept spanningen op, omdat actief investerende provincies het gevoel hebben een onevenredig grote verantwoordelijkheid te dragen voor het in stand houden en versterken van het culturele ecosysteem.

4.4 Expertise en kennis

Naast de hierboven besproken instrumenten worden in de praktijk interventies ingezet die betrekking hebben op het bevorderen van kennis en expertise over (regionale) kenmerken en ontwikkelingen binnen de culturele infrastructuur. Dit heeft een indirecte werking: kennis en expertise is geen instrument op zichzelf maar wel een belangrijke tussenstap om gericht te kunnen sturen.

4.4.1 Bestaande instrumenten

Landelijke cultuurfondsen zetten verschillend in op het versterken van het regioperspectief
De landelijke cultuurfondsen zetten zich op meerdere manieren in om hun kennis van regionale ontwikkelingen in het land te vergroten en ook de vertegenwoordiging van deze perspectieven in de beoordeling bij subsidieaanvragen te versterken. Twee manieren waarop een groot deel van de fondsen dit doen zijn de inzet van ‘regiomakelaars’ of ‘regioscouts’, en het borgen van diverse samenstelling van beoordelingscommissies. We behandelen deze hieronder.

Regiomakelaars of regioscouts(fondsen)
Meerdere fondsen werken met personen die fungeren als portefeuillehouder in een specifieke regio. Deze regiomakelaars- adviseurs of -scouts zijn de *boots on the ground* van de fondsen en zijn op de hoogte van ontwikkelingen in de culturele sector van die regio. Ze hebben enerzijds de rol om de kennispositie van de cultuurfondsen over regionale ontwikkelingen te versterken en anderzijds de rol om regionale actoren te informeren en ondersteunen rondom subsidieaanvragen. Door het proactief samenbrengen van regionale kansen en behoeften, met het aanbod vanuit fondsen aanbieden, is de gedachte dat eventuele afstand tussen de fondsen en regio’s beter kan worden overbrugd en dat effectiever gebruik kan worden gemaakt van subsidieregelingen door het hele land. Als voorbeeld geeft een gesprekspartner vanuit een cultuurfonds aan dat deze regiomakelaars op basis van hun

observaties (en monitoringsdata) kansen en tekortkomingen identificeren waarop vervolgens subsidieregelingen kunnen worden aangepast.

Samenstelling beoordelingscommissies aanvragen (fondsen)

Een andere vorm waarop de fondsen hun regioperspectief versterken is in de samenstelling van beoordelingscommissies. Beoordelingscommissies worden per subsidieregeling of stroming samengesteld door de fondsen om aanvragen te beoordelen. Meerdere cultuurfondsen geven aan in de afgelopen jaren in de samenstelling van deze beoordelingscommissies te borgen dat relevante regionale perspectieven zijn vertegenwoordigd. Dit is aanvullend op criteria zoals inhoudelijke criteria zoals 'regionaal belang' een manier om aanvragen voldoende binnen hun regionale context te beoordelen.

Via monitoring kunnen ontwikkelingen en kansen voor spreiding in beeld komen

Ontwikkelingen van de culturele infrastructuur en het gebruik ervan worden op verschillende manieren gemonitord. Landelijk is er bijvoorbeeld de Cultuurmonitor van de Boekmanstichting[40]. Daarnaast hebben meerdere provincies in de afgelopen jaren een monitor ontwikkeld op cultuur. Deze variëren in opzet maar dienen allen tot doel om provinciale of regionale beleidsinzet op cultuur te ondersteunen, bijvoorbeeld door het identificeren van lacunes in het culturele aanbod in specifieke deelregio's. Voorbeelden zijn 'Waarde van Cultuur' in Noord-Brabant en 'Cultureel Zuid-Holland in Kaart'.

Deze monitors zijn vaak niet specifiek of uitsluitend gericht op spreiding, maar hebben een algemene focus op de ontwikkeling van de culturele sector, waaronder soms ook spreiding. Monitoring draagt in die gevallen bij aan het versterken van actueel inzicht in de mate van spreiding en kansen voor het versterken van de infrastructuur in specifieke gebieden. Voor provincies zijn monitoringsresultaten bijvoorbeeld een middel om het gesprek aan te gaan met gemeenten over kansen in hun culturele infrastructuur en mogelijke ondersteuning die daarop nodig is.

4.4.2 Praktijkervaringen

Ervaringen met regionale tussenpersonen cultuurbeleid zijn overwegend positief

Hoewel in dit onderzoek niet breed praktijkervaringen zijn opgehaald met vormen van 'regiomakelaars', zijn meerdere gesprekspartners overwegend positief over de inzet van deze tussenpersonen die in opdracht van de landelijke cultuurfondsen de regionale culturele infrastructuur aanjagen. Een gemeente (buiten de randstad) geeft in dit kader aan dat de inzet van dit instrument heeft bijgedragen aan een betere samenwerking tussen lokaal en landelijk niveau en dat als gevolg hiervan bijvoorbeeld de gemeentelijke meerjarige financiering beter kan worden afgestemd op subsidieregelingen vanuit de fondsen.

Enkele gesprekspartners geven aan dat op gemeentelijk niveau ook 'cultuurverbinders' actief zijn met een gelijke rol. Door de koppeling van de regiomakelaars vanuit de fondsen en de gemeentelijke counterparts, ontstaat de mogelijkheid voor een betere afstemming van landelijk en lokaal (financieel) beleid. Tegelijkertijd blijkt uit meerdere reacties in gesprekken dat de regiomakelaars slechts een indirecte rol hebben als het gaat om spreiding: ze kunnen bijdragen aan versterken van wat er is, wat niet direct leidt tot betere spreiding. Daarbij merken we op dat de inzet van deze tussenpersonen vanuit de fondsen pas sinds de afgelopen jaren door meerdere fondsen wordt

[40] Cultuur in de regio - Cultuurmonitor

toegepast en in sommige regio's nog wordt opgezet, en dat het daarmee nog vroeg is om de concrete bijdragen van deze inzet scherp in beeld te brengen.

Het effect van diversiteit in beoordelingscommissies op spreiding is beperkt zichtbaar
De aandacht voor diversiteit van beoordelingscommissies, met daarin specifiek aandacht voor regionale diverse en relevante achtergronden, is een ander instrument gericht op betere vertegenwoordiging van het regioperspectief binnen de fondsen. Hierover zijn in de gesprekken beperkt praktijkbevindingen opgedaan. Buiten de fondsen blijkt de inzet hiervan niet breed bekend bij andere gesprekspartners of zij hebben geen zicht op hoe dit in praktijk uitpakt.

Vanuit één gemeente is het signaal naar voren gekomen dat deze werkwijze weliswaar een stap in de goede richting is, maar dat het in praktijk erop neer komt dat een persoon in een beoordelingscommissie dan wordt geacht namens een hele provincie te praten en dat dit te beperkt is om in de beoordeling een goed gevoel te hebben met wat er in de betreffende regio speelt. Echter, vanuit een fonds wordt in dit kader opgemerkt dat het regioperspectief ook in evenwicht moet zijn met andere expertises en aandachtsgebieden die in een beoordelingscommissie vertegenwoordigd moeten zijn.

Monitoring wordt als belangrijk ervaren, maar in datakwaliteit is nog veel te winnen
Praktijkervaringen met monitoring als instrument om de kennis en expertise over spreiding te bevorderen zijn wisselend. Overwegend is er consensus over het belang van goed monitoren als middel om het gesprek te kunnen voeren over spreiding. Echter, in praktijk is de kwaliteit van monitoring vanuit landelijke en regionale actoren nog niet vaak toereikend. Een gesprekspartner wijt dit deels aan de versnipperde verantwoordelijkheden in het cultuur domein, waardoor er geen gezamenlijk overzicht is op het geheel.

In praktijk zijn de provincies het meest actief op het monitoren van de culturele infrastructuur, al blijkt uit interviews dat het per provincie wisselt hoe ver ze zijn met een dekkende en ook structurele monitor. Uit gesprekken blijkt dat cultuurfondsen nog beperkt data-gedreven werken als het gaat om geografische spreiding; de aanpak vanuit de fondsen op geografische spreiding én de monitoring op de meerwaarde daarvan is vooral kwalitatief ingestoken. Het Fonds Cultuurparticipatie zet concreet in op het versterken van monitoring via de beleidslijn 'spreiding en toegankelijkheid' waarbinnen programma's en regelingen worden ontwikkeld om naast uitvoering aan spreiding, ook inzicht in spreiding tot stand brengen. Daarmee is de ambitie dat de focus verschuift van kwalitatieve veronderstellingen naar meer datagedreven inzicht. Zo kan aan de hand van dashboard bijvoorbeeld beter gestuurd worden op waar subsidies in het land terecht komen.

Echter, de beschikbaarheid van data en ook verschil in gehanteerde definities door partijen in het cultuurstelsel blijken grote knelpunten in de ontwikkeling van deze (en andere vormen) van monitoring. In dit licht is daarom een datawerkgroep ingericht waarin de fondsen samen met OCW stappen proberen te zetten om datagedreven sturing van de grond te krijgen.

4.5 Effecten van beleidsinstrumenten

Sturingsruimte is beperkt en voor het vaststellen van effectiviteit ontbreekt normering
Op basis van bovenstaande bevindingen over de verschillende beleidsinstrumenten en hoe deze in praktijk worden ervaren, gaan we hieronder in op de effectiviteit. Hierover merken op dat het niet exact is vast te stellen in welke mate deze instrumenten resulteren in een bepaalde mate van

spreiding. Daarvoor ontbreekt enerzijds een precieze doelstelling of norm, en anderzijds de feitelijke data over de instrumenten. De mate van geografische spreiding van cultuur ligt daarnaast voor een belangrijk deel vast in de bestaande culturele infrastructuur. De sturingsruimte om die infrastructuur anders te spreiden over het land is relatief beperkt en de beleidsinzet richt zich daarmee op de mogelijkheden is het stelsel die overblijven om geografische spreiding te bevorderen.

Vanuit dit vertrekpunt geven we hieronder een beschouwing van het totale beleid ten aanzien geografische spreidingen in welke mate veronderstelt kan worden dat hiermee wenselijke effecten gesorteerd worden in de praktijk.

Het bewustzijn van het belang van geografische spreiding is breed geland
Landelijke en regionale spelers blijken over het algemeen zeer bewust van geografische spreiding als doel van het cultuurbeleid en onderschrijven de relevantie van dit doel. Uit meerdere interviews wordt duidelijk dat dit bewustzijn de laatste jaren is toegenomen, in het kielzog van onder andere de adviesrapporten 'Elke Regio Telt!' en 'Toegang tot Cultuur' en politieke en maatschappelijke aandacht die daarop volgde. Waar spreiding dus al langer een doel was van het cultuurbeleid, constateren we dat dit doel nadrukkelijker zichtbaar is geworden in het maatschappelijke debat.

Dat bewustzijn heeft opvolging gekregen in beleidsinitiatieven op verschillende niveau's
De aandacht voor regionale spreiding van culturele voorzieningen wordt gereflecteerd in beleidsinitiatieven. Dit gebeurt op verschillende niveaus, maar met name vanuit het rijk, de fondsen en provincies. Voor meerdere van de hierboven besproken instrumenten bevinden we dat deze in de afgelopen jaren zijn ontplooid of aangescherpt om het doel van geografische spreiding nadrukkelijker te positioneren, bijvoorbeeld als subsidiecriterium of door het versterken van het regionale perspectieven of belangen in de landelijke uitvoering van het cultuurbeleid. De toegenomen aandacht en het grotere bewustzijn blijkt daarmee ook voorzichtig opvolging te krijgen in de beleidspraktijk.

Sturing op spreiding gebeurt indirect, procesmatig en is vaak geen hoofddoel
Kijkend naar de diverse beleidsmaatregelen bevinden we dat deze weliswaar gericht zijn op geografische spreiding, maar vrijwel altijd indirect sturend zijn op dit doel. Daarmee bedoelen we dat de beleidsmaatregelen meestal geen concrete normen bevatten voor te behalen uitkomsten op het gebied van spreiding.[41] Verder zijn beleidsinstrumenten veelal gericht op processen: de wijze van subsidieverstrekking, samenwerking, verbinden, monitoren, etc.

Het vormgeven van die processen wordt bovendien niet alleen gedaan met het hoofddoel geografische spreiding. Geografische spreiding is vaak een van de elementen die in deze beleidsinstrumenten is verwerkt en is ook niet altijd een expliciet doel. Zo zijn spreidingscriteria in subsidieregelingen van fondsen relevant als het gaat om het bevorderen van spreiding, maar is dat niet een expliciet doel dat met de subsidieregeling wordt nagestreefd; de taak van fondsen is immers primair gefocust op vernieuwing en experiment.

[41] Een uitzondering hierop is het Fonds Podiumkunsten, dat regelingen kent waarin de spreiding van middelen expliciet als hoofddoel is vastgelegd.

Samengevat zien we dat de verschillende type instrumenten allen hun eigen 'sturingslogica' hebben als het gaat om het bevorderen van geografische spreiding:

Tabel 6. Overzicht instrumenten en sturingslogica

Type instrument	Sturingslogica
Wettelijk	Wettelijke instrumenten sturen op spreiding door verantwoordelijkheden vast te leggen en - in het geval van de nieuwe Wsob - minimumnormen te formuleren. De veronderstelling is dat het beleggen van verantwoordelijkheden leidt tot beleidsinzet van fondsen en - in het geval van de Wsob - lokale overheden.
Financieel	De onderliggende logica van financiële instrumenten is tweeledig. Enerzijds kunnen gerichte impulsen onderbedeelde regio's in staat stellen om vanuit hun eigen context en behoeften te investeren in versterking van de culturele infrastructuur. Anderzijds kunnen subsidie- en beoordelingscriteria op basis van spreiding de kans vergroten dat middelen terechtkomen in regio's die relatief minder financiering ontvangen.
Bestuurlijke samenwerking	Bij bestuurlijke samenwerking ligt de nadruk op overleg, convenanten en gezamenlijke afspraken. De sturingslogica is dat afstemming tussen overheden leidt tot samenhang in beleid en inzet, waardoor lacunes of overlap in voorzieningen worden voorkomen.
Kennis en expertise	Instrumenten gericht op kennisdeling en expertise sturen indirect. Door inzicht te bieden in witte vlekken, regionale behoeften of best practices, worden actoren in staat gesteld gerichter keuzes te maken. De veronderstelling is dat betere informatie en gedeelde kennis leiden tot bewustere investeringen en een sterkere infrastructuur, ook in regio's waar deze minder vanzelfsprekend is.

Er is weinig beeld van effectiviteit van ingezette beleidsinstrumenten

De effectiviteit van verschillende instrumenten is overwegend beperkt in beeld. Dit hangt mede samen met het gegeven dat het beleid soms nog in een ontwikkelfase zit, er niet altijd expliciete doelen aan gekoppeld zijn in relatie tot spreiding en ook data-gedreven inzichten vaak nog niet aanwezig zijn. Omdat met name de fondsen actief sturen op geografische spreiding, hebben zij ook het meeste mogelijkheden om inzicht te krijgen in de effecten daarvan. Daar waar geen expliciete doelen aan spreiding zijn gekoppeld geven fondsen aan de effectiviteit van wat zij doen op spreiding momenteel vooral kwalitatief te benaderen, door in verbinding te staan met hun stakeholders over het gevoerde beleid. Bij andere actoren ontbreekt dergelijk kwalitatief inzicht. Daarmee is de logica van het spreidingsbeleid de verschillende actoren meer 'iets doen' dan precies weten waarom en met welk beoogd effect er iets wordt gedaan. Met de ontwikkeling van monitoring en de doorontwikkeling van de beleidsinzet aan de hand van evaluatie en bijsturing ontstaat de mogelijkheid om bewuster te gaan sturen op spreiding.

Er is geen overkoepelende expliciete beleidstheorie die zorgt voor samenhang en sturing

Bij elkaar zijn er verschillende beleidsinstrumenten, maar voor het gehele stelsel is geen sprake van een samenhangende of integrale aanpak om geografische spreiding te bevorderen. Als voorbeeld hiervan wijzen gesprekspartners in dit onderzoek op subsidieregelingen vanuit verschillende overheidslagen die in praktijk beperkt op elkaar worden afgestemd, waardoor kansen voor betere spreiding van middelen mogelijk worden gemist. Een overkoepelende beleidstheorie waarin de verschillende actoren, hun taken, rollen en beoogde resultaten in relatie tot geografische spreiding helder met elkaar in verband zijn gebracht in relatie, is niet voorhanden

Daartoe ontbreekt het op dit moment echter aan duidelijke (wettelijke) normen of richtlijnen voor de mate van gewenste geografische spreiding. De afwezigheid van eenduidige normen of richtlijnen is een belangrijke verklaring voor het huidige beleid op geografische spreiding. Want zonder duidelijk

doel is sturing lastig en kan ook de effectiviteit lastig in kaart worden gebracht. Echter, dat betekent niet per se dat er behoefte is aan een duidelijkere normering. Ten eerste om dat geografische spreiding geen doel is op zichzelf, maar uiteindelijk een middel om toegankelijkheid te bevorderen. Het normeren van geografische spreiding kan daarmee te eenzijdige benadering zijn, die bovendien geen recht doet aan andere doelen van het cultuurbeleid, naast toegankelijkheid met name ook kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod. Meerdere gesprekspartners merken in dit kader op dat er bij spreiding sprake is van een *trade-off* met de kwaliteit van het aanbod. Hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in.

Aanvullend merken we op basis van de interviews op dat actoren (soms sterk) uiteenlopende beelden hebben van de mate waarin er ingezet zou moeten worden op spreiding, waarbij politieke overwegingen het gesprek soms domineren en de inhoud (waarom spreiding nodig is, in welke vorm, in welke mate) op de achtergrond raakt.

/ 5 Ontwikkelperspectief beleid

In dit hoofdstuk geven we op basis van kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen een reflectie op de mate van geografische spreiding en verschillende perspectieven, motieven en afwegingen die een rol spelen in het nastreven en realiseren van geografische spreiding. Op basis van deze reflectie gaan we vervolgens in op de keuzes die gemaakt kunnen worden om het beleid gericht op geografische spreiding verder te brengen, inclusief de randvoorwaarden en kanttekeningen die hierbij gelden.

5.1 Reflectie beleidskansen geografische spreiding

Vanuit een landelijk perspectief is sprake van brede dekking van middelen en voorzieningen
In dit onderzoek hanteren we een integraal, landelijk perspectief op de culturele infrastructuur. Daarbij zijn alle publieke middelen betrokken die vallen onder artikel 14 van de OCW-begroting, aangevuld met provinciale en gemeentelijke cultuurlasten. Het betreft daarmee het volledige publieke spectrum aan culturele sectoren, van erfgoed en archieven tot cultuureducatie en podiumkunsten. Deze bevindingen zijn in dit onderzoek opgehaald als objectieve basis en voor verder debat en mogelijke besluitvorming over geografische spreiding van cultuur.

Vanuit dit overkoepelende perspectief laat de kwantitatieve analyse zien dat in heel Nederland publieke middelen aan cultuur worden besteed, door zowel gemeenten, provincies en het Rijk (zie hoofdstuk 2). Samenhangend hiermee laat de kwantitatieve analyse zien dat culturele voorzieningen en activiteiten verspreid zijn over het hele land. Het landelijke totaalbeeld laat daarmee zien dat er sprake is van geografische spreiding. We zien echter ook dat perspectieven op dit spreidingsbeeld uiteen lopen, zoals we hieronder verder toelichten. Deze perspectieven zijn bepalend voor het debat over spreiding van cultuur.

Er is sprake van concentraties, met name in de Randstad en stedelijke kernen
De kwantitatieve analyse laat ook zien dat met name in en rond de Randstad zich relatief veel culturele voorzieningen bevinden. Dit werkt door in zowel de omvang van bestede middelen als in het aantal voorzieningen. Ook buiten de Randstad zijn concentraties zichtbaar rond grotere stedelijke kernen. Deze concentraties hangen samen met bevolkingsdichtheid en een historisch gegroeide infrastructuur. Binnen het totaalbeeld van landelijke dekking bestaan daarmee duidelijke zwaartepunten. Op provinciaal niveau zijn dit met name Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en ook Groningen. Daar tegenover staan meerdere regio's waar sprake is van relatief lage cultuuruitgaven en een minder omvangrijk cultuuraanbod. Vanuit de data zijn dit met name Drenthe, Flevoland en Zeeland. Deze provincies worden in gesprekken ook genoemd als de gebieden waar het culturele aanbod over het algemeen relatief een stuk lager ligt ten opzichte van de rest van het land. Hier ligt mogelijk ontwikkelruimte voor het spreidingsbeleid.

Vanuit andere perspectieven wordt het spreidingsbeeld anders bezien
Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat er op meerdere manieren naar geografische spreiding wordt gekeken. Wat wordt gezien als een 'goede' of 'evenwichtige' mate van geografische spreiding en een passende beleidsinzet, is daarmee afhankelijk van verschillende perspectieven. Omdat een eenduidig beleidsdoel of een duidelijke ambitie voor geografische spreiding ontbreekt, bestaan deze verschillende perspectieven naast elkaar.

Op basis van de gevoerde gesprekken identificeren we de volgende perspectieven die steeds een andere blik op het spreidingsbeeld kunnen opleveren:

- Geografische spreiding kan bezien worden aan de hand van verschillende facetten van de culturele infrastructuur: de verdeling van middelen, de aanwezigheid van voorzieningen of de spreiding van culturele uitingen en activiteiten. Een analyse die zich richt op de spreiding van middelen leidt tot andere inzichten dan een analyse van de fysieke aanwezigheid van voorzieningen, of van waar culturele activiteiten plaatsvinden. Deze dimensies hangen wel met elkaar samen, maar vallen niet één op één samen.
- Het spreidingsbeeld verschilt afhankelijk van het uitgavenpatroon per overheidslaag. Middelen van het Rijk zijn relatief breed verspreid. Tegelijkertijd zijn de BIS-middelen relatief geconcentreerd en komen niet in alle gemeenten terecht, mede doordat zij vaak verbonden zijn aan instellingen met een landelijke of bovenregionale functie. Gemeentelijke uitgaven kennen daarentegen een vrijwel landelijke dekking, aangezien vrijwel alle gemeenten middelen voor cultuur inzetten. Provinciale uitgaven nemen een tussenpositie in: zij verschillen onderling in (relatieve) omvang. Ook de beleidsmatige rol die ze innemen op het vlak van cultuur verschilt per provincie. Er is daarmee niet een eenduidig beeld over de mate van spreiding vanuit provinciaal perspectief.
- De verschillende sectoren kennen elk een eigen logica, publieksbereik en schaalbehoefte. Sommige sectoren vragen om een grotere organisatorische omvang, denk aan een orkest of groot podium, terwijl andere vormen, zoals monumenten of kleinere erfgoedvoorzieningen, minder afhankelijk zijn van schaal of publieksbereik. Daardoor krijgt de gewenste mate van geografische spreiding binnen verschillende sectoren een andere lading.
- Daarnaast beïnvloedt het gekozen schaalniveau van de culturele infrastructuur ook het spreidingsbeeld. Op provinciaal niveau kan sprake zijn van een ogenschijnlijk evenwichtige verdeling van infrastructuur, terwijl binnen provincies concentratie zichtbaar is rond stedelijke kernen. Bij een analyse op gemeenteniveau worden verschillen doorgaans scherper zichtbaar dan wanneer naar het provinciale niveau wordt gekeken.
- Ook de gekozen eenheid van analyse beïnvloedt het beeld. In absolute aantallen concentreren zowel middelen als voorzieningen zich vaker in grotere en stedelijke gebieden. Wanneer wordt gecorrigeerd voor inwoneraantal ontstaan andere verhoudingen en worden verschillen tussen regio's anders zichtbaar. Bij sommige sectoren zoals audiovisueel en architectuur en ontwerp blijft een nadruk op de Randstad echter in alle gevallen zichtbaar.

Het belang van spreiding wordt op verschillende manieren uitgelegd

Tegelijkertijd gaat het gesprek over spreiding niet alleen over waar middelen en voorzieningen zich bevinden, en het gehanteerde perspectief daarop, maar ook over waarom dat ertoe doet. In de gesprekken komt naar voren dat het belang van spreiding op verschillende manieren kan worden uitgelegd en dat de motieven om spreiding belangrijk te vinden, uiteenlopen. De verschillende perspectieven en motieven maken het lastig om te spreken van één 'spreidingsbeeld' én maakt het moeilijk vast te stellen wanneer sprake is van een wenselijke verdeling van de culturele infrastructuur.

Op basis van de gevoerde gesprekken identificeren we de volgende motieven:

- Spreiding kan worden benaderd vanuit het uitgangspunt dat regio's in vergelijkbare mate moeten kunnen profiteren van publieke middelen. Wanneer financiering vanuit het Rijk zich concentreert in een beperkt aantal stedelijke gebieden, kan dit als onevenwichtig worden ervaren. In deze redenering staat een meer gelijkmatige verdeling centraal.
- Een ander perspectief vertrekt vanuit talentontwikkeling en ketendenken. In deze redenering is het van belang dat talent zich in verschillende fasen en op verschillende plekken kan ontwikkelen.

Dat veronderstelt een brede basisinfrastructuur, verspreid over het land, in combinatie met een beperkt aantal instellingen op topniveau, en een tussenlaag voor artistieke ontwikkeling. Ook de mate waarin instellingen lokaal geworteld (behoren te) zijn komt binnen dit motief terug als reden om geografische spreiding van voorzieningen in de brede basisinfrastructuur belangrijk te vinden.

- Ook economische overwegingen spelen een rol. De aanwezigheid van culturele voorzieningen kan bijdragen aan het vestigingsklimaat, leefbaarheid en het behoud van menselijk kapitaal. Vanuit economisch motief kan het wenselijk worden geacht om in verschillende regio's en steden, gespreid over het land, te beschikken over hoogwaardige voorzieningen.
- Daarnaast kan het vraag-aanbodmotief worden gehanteerd. Spreiding wordt dan beoordeeld in relatie tot regionale behoeften en culturele voorkeuren. Niet elke regio vraagt om hetzelfde type aanbod; aansluiting bij lokale context en identiteit kan hierbij centraal staan.

Afwegingen rondom geografische spreiding raken aan andere waarden van het cultuurbeleid

Naast de genoemde motieven in het kader van geografische spreiding spelen ook andere waarden die richting geven aan het cultuurbeleid, welke onvermijdelijk ook van invloed op het vraagstuk van geografische spreiding en andersom. In de wet is vastgelegd dat de minister zich bij het bevorderen van spreiding laat leiden door overwegingen van artistieke kwaliteit en pluriformiteit (verscheidenheid). Deze waarden spelen een belangrijke rol bij afwegingen rondom de inrichting van het culturele stelsel en de verdeling van middelen. Artistieke kwaliteit en pluriformiteit verhouden zich op verschillende manieren tot geografische spreiding:

- Geografische spreiding wordt in de gesprekken vaak bezien in relatie tot artistieke kwaliteit, waarbij opvalt dat deze twee regelmatig als onderling concurrerende waarden worden gepositioneerd. Vanuit dit perspectief draagt concentratie van middelen en voorzieningen bij aan een cultureel bloeiend ecosysteem doordat nabijheid van instellingen en makers culturele kruisbestuiving stimuleert en er een kritische massa aan publiek ontstaat. Die functies van culturele 'hotspots' zitten ook in professionele of artistieke ontwikkeling en innovatie, en daarmee het creëren van kwalitatief hoogwaardig aanbod. Daarnaast hebben de hotspots ook economische waarde als (internationale) trekpleister voor bezoekers en vestigingsplaats voor makers, met een positief (zelfversterkend) effect op werkgelegenheid. Geografische spreiding die deze concentratie zou doorbreken, doet in die redenering geen recht aan de logica van de manier waarop de cultuursector werkt. Tegelijkertijd wordt door gesprekspartners in dit onderzoek benadrukt dat deze tegenstelling niet vanzelfsprekend is. Kwaliteit kan ook breder worden opgevat en hoeft niet uitsluitend voort te komen uit concentratie. Zij vinden het aannemelijk dat kwaliteit ook kan ontstaan binnen een goed ontwikkelde en gespreide infrastructuur waarin ruimte is voor ontwikkeling en aansluiting bij de lokale context. Het valt op dat de tegenstelling soms wordt uitvergroot: er lijkt overeenstemming te zijn dat cultuur en artistieke kwaliteit zowel baat heeft bij concentratie als bij aanwezigheid in het hele land. Echter, binnen een context van schaarse middelen worden deze uitgangspunten scherper tegenover elkaar gezet.
- In de gesprekken wordt daarnaast gewezen op pluriformiteit als een waarde die het begrip van geografische spreiding verder verdiept. Het gaat dan niet alleen om de vraag óf cultuur aanwezig is, maar ook wélke vormen van cultuur wáar worden aangeboden. Geografische spreiding gaat in dit perspectief dus niet alleen om het borgen van voldoende gespreid aanbod, maar is ook een kwestie van voldoende divers (geografische gespreide) aanbod. Dit maakt het gesprek over geografische spreiding complexer, omdat niet alleen de verdeling van voorzieningen, maar ook de inhoudelijke samenstelling van het gespreide aanbod onderdeel zou moeten worden van de afweging.

Politiek-bestuurlijke keuzes in het spreidingsbeleid zijn vaak impliciet
Op het eerste gezicht is er sprake van redelijke geografische spreiding, maar vanuit verschillende perspectieven wordt er anders naar dit beeld gekeken. Er wordt op alle overheidslagen en in alle sectoren wel iets aan bevordering van spreiding gedaan. Keuzes die daarin worden gemaakt zijn vaak impliciet, komen voort uit verschillende motieven, zijn vaak ondergeschikt aan andere beleidsdoelstellingen en worden los van elkaar genomen.

Bovenal merken we in dit onderzoek op dat een duidelijke norm of doelstelling ontbreekt om de mate van spreiding en de effectiviteit van maatregelen aan af te meten. Aanscherpingen en aanpassingen in het spreidingsbeleid zullen altijd ongericht of beperkt in effect zijn zolang niet eerst op politiek-bestuurlijk niveau een afweging wordt gemaakt over de mate van spreiding die wordt nagestreefd, en over het 'soort' spreiding dat wordt beoogd. Dergelijke keuzes kunnen alleen worden gemaakt in samenhang met andere doelen van het cultuurbeleid, zoals kwaliteit en pluriformiteit, en in samenhang tussen verschillende overheidslagen.

5.2 Ruimte voor herijking van de beleidsfocus

Op geografische spreiding wordt gestuurd vanuit verschillende instrumenten. Er is ruimte om de focus van het beleid aan te scherpen en het instrumentarium effectiever in te zetten. In deze paragraaf geven we een reflectie op de randvoorwaarden en kanttekeningen bij het verder versterken van de sturing op geografische spreiding. Hiermee bieden we een basis voor mogelijke vervolgstappen naar aanleiding van dit onderzoek. In de aanbevelingen 6.2 geven we hier verder richting aan.

Vanuit verschillende wettelijke kaders benut de minister verschillende beleidsinstrumenten
De ruimte van de minister van OCW om op geografische spreiding te sturen verschilt per wet. Zo blijkt uit de gespreksronde en de documentenstudie dat de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) vooral ruimte biedt via het subsidiestelsel. De wet bevat relatief weinig bepalingen over taak- en rolverdeling en laat daardoor veel ruimte om via lagere regelgeving, subsidieregelingen en beleidskaders accenten te leggen, bijvoorbeeld op het gebied van spreiding. De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) belegt verantwoordelijkheden bij verschillende overheden. In de huidige wet is de toegankelijkheid van bibliotheekvoorzieningen vooral impliciet verbonden aan afstand, terwijl in de Wijziging van de Wsob een zorgplicht voor gemeenten introduceert, die tevens mogelijk wordt gemaakt door aanvullende middelen vanuit het Rijk. In andere kaders, zoals de Erfgoedwet en de Archiefwet, is geografische spreiding geen expliciet thema. Deze wetten richten zich vooral op het beheer, behoud en toegankelijk maken van collecties en archieven, waarbij de rolverdeling tussen overheden wel wordt vastgelegd, maar waar geografische spreiding geen doel is.

De inzet van instrumenten is niet samenhangend gericht op een expliciet doel
Uit de documentenanalyse en de gesprekken blijkt dat er binnen de bestaande kaders meerdere mogelijkheden zijn waarmee de minister invloed kan uitoefenen op geografische spreiding. Met name via het subsidiestelsel bestaan verschillende instrumenten om accenten te leggen, en in dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt dat van deze mogelijkheden in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt. Tegelijkertijd blijkt ook uit de gesprekken dat de feitelijke ontwikkeling van de culturele infrastructuur in belangrijke mate afhankelijk is van de inzet van gemeenten (en provincies), die ieder binnen hun eigen beleidsvrijheid en prioriteiten stellen en keuzes maken. Bestuurlijke afspraken bieden daarbij slechts beperkt richting voor een gezamenlijke inzet op spreiding (zie paragraaf 4.3).

Hierdoor ontstaat een beleidspraktijk waarin instrumenten wel beschikbaar zijn en ook worden gebruikt, maar waarin de inzet versnipperd is.

Versterken van de beleidsfocus begint bij concretisering van spreidingsdoelen

De doorontwikkeling van het spreidingsbeleid begint – ongeacht welke inhoudelijke doelen er worden gesteld – bij een visie op welke cultuurdisciplines je in welke mate gespreid wilt hebben. De diversiteit van het cultuurdomein betekent dat het spreidingsbeleid rekening moet houden met verschil in de mate van wenselijke en haalbare spreiding per culturele discipline. Hiervoor gelden nu geen specifieke richtlijnen, met uitzonderling van bibliotheken in de Wsob.[42] Wel merken we op basis van de interviews in dit onderzoek op dat nabijheid voor bepaalde voorzieningen (en daarmee de mate van spreiding) van groter belang is dan voor andere.

Ter illustratie: bibliotheken worden genoemd als voorziening met een brede maatschappelijke functie en als basisvoorziening waarvoor dichte nabijheid in de wijk of in de gemeente essentieel is. Bij specialistischer voorzieningen zoals een museum of een orkest krijgt die nabijheid volgens gesprekspartners een andere lading, omdat sprake is van een specifiekere cultuurvorm die in het algemeen minder frequent wordt bezocht en waarvan wordt verondersteld dat de reisbereidheid van bezoekers groter is. De lading van nabij is in die gevallen daarom regionaal of zelfs landelijk niveau.

Het aanbrengen van onderscheid in verschil in de wenselijke mate van spreiding is van belang, omdat de doelen van het spreidingsbeleid hiermee concreet worden én daarmee beter beoordeeld kan worden voor welke disciplines en welke regio's spreiding nog niet het gewenste niveau heeft. Hier gaan we in de aanbevelingen nader op in.

Bij mogelijke beleidswijzigingen worden veel kanttekeningen gemaakt

Bij mogelijke aanpassingen in beleid gericht op geografische spreiding worden door gesprekspartners in het algemeen veel kanttekeningen geplaats. Dat is ook logisch, gezien de verschillende perspectieven op spreiding, de uiteenlopende motieven en de afweging met andere waarden zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit. Wat vanuit het ene perspectief als een logische stap wordt gezien, kan vanuit een ander perspectief juist als onwenselijk worden beschouwd. Hierdoor is het vormgeven van beleid rondom spreiding in de praktijk complex en niet eenduidig. Uit de gesprekken komen enkele veelgenoemde kanttekeningen naar voren:

- Wettelijk instrumentarium: hoewel wordt gewezen op de mogelijkheid van het instellen van wettelijke verplichtingen, wordt ook benadrukt dat regelgeving op zichzelf niet leidt tot de ontwikkeling van culturele voorzieningen waar deze op het moment als onvoldoende wordt ervaren.
- Financieel instrumentarium: hoewel herverdeling van bestaande middelen vaak wordt gezien als een voor de hand liggende manier om te sturen op geografische spreiding, worden hier in de praktijk kanttekeningen bij geplaatst omdat herverdeling van middelen ingrijpt op bestaande (infra)structuren en belangen, wat tot weerstand kan leiden.[43] Ook moeten de middelen ergens kunnen landen; de aanwezigheid van bestaande culturele instellingen in een gebied bepaalt in belangrijke mate in hoeverre middelen daadwerkelijk kunnen worden ingezet. Het vergroten van

[42] Met de introductie van de zorgplicht wordt een minimum van één bibliotheekvoorziening per gemeente in de wet vastgelegd.
[43] Dat herverdeling van middelen gepaard gaat met frictiekosten blijkt ook uit recente rechtelijke procedures tegen het Fonds Podiumkunsten van culturele instellingen die een negatieve subsidiebeoordeling ontvingen. Vier instellingen maakten bezwaar tegen de afwijzing voor subsidie en hun bezwaar werd gegrond verklaard. Het criterium geografische spreiding speelde hierin een rol: de rechter oordeelde dat het beoordelingskader dat het fonds voor geografische spreiding hanteerde vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt. Link.

de mate van geografische spreiding via enkel een andere verdeling van middelen is daarmee volgens gesprekspartners een te eenzijdige en op zichzelf ineffectieve focus.
- Bestuurlijke afspraken: bestuurlijke afspraken faciliteren afstemming, maar kennen geen doorzettingsmacht en sturen daardoor beperkt op concrete uitkomsten. Ook bij nieuwe of aanvullende bestuurlijke afspraken blijven deze beperkingen bestaan.

Het versterken van de infrastructuur vraagt om keuzes vanuit een samenhangende visie

De interviews laten zien dat waar versterking van de culturele infrastructuur wordt nagestreefd, dit vraagt om keuzes vanuit een samenhangende visie op spreiding. Omdat er het Rijk, rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten verschillend kijken naar de mate en het type spreiding dat wenselijk is, staan beleidskeuzes in de praktijk vaak nog los van elkaar. De bestuurlijke afstemming richt zich op dit moment vooral op de (algemene) rolverdeling tussen overheden en laat veel ruimte voor eigen beleidsinvulling, met name voor provincies, terwijl juist bij provincies expliciet een rol ten aanzien van bovengemeentelijke spreiding is belegd. Tegelijkertijd laten overheden hun instrumentarium op het vlak van spreiding vaak impliciet afhangen van dat van andere overheden, zonder dat sprake is van een gedeeld wensbeeld.

In de gesprekken komt naar voren dat het ontbreken van keuzes vanuit een samenhangende visie zich ook vertaalt in de rolverdeling tussen partijen en de inzet van hun instrumentarium. Verschillende partijen geven aan dat in de praktijk niet altijd eenduidigheid is over wie waarvoor verantwoordelijk is, waardoor partijen regelmatig naar elkaar kijken:
- Zo geven enkele rijkscultuurfondsen aan dat zij ervaren dat van hen wordt verlangd om zich in te spannen voor het versterken van de culturele infrastructuur in specifieke gebieden, terwijl hun wettelijke taak daar niet op ziet.
- Gesprekspartners zijn het er overwegend over eens dat het versterken van de infrastructuur begint op lokaal niveau, maar de rolverdeling tussen overheden daarbij is diffuus. Gemeenten zijn als grootste financier het meest bepalend voor het ontwikkelen van een culturele infrastructuur. Dit is echter een meerjarig en (kapitaal)intensief proces, waarvoor middelen en politieke continuïteit randvoorwaardelijk zijn. Andere overheden spelen hier een rol maar in praktijk is geen sprake van een duidelijke keten waarin de partijen elkaar effectief versterken. Volgens gesprekspartners leidt dit er toe dat het ontwikkelen van culturele infrastructuur in praktijk een lastige opgave is, waarbij overheden bovendien afhankelijk zijn van vraag en aanbod als het gaat om de ‘maakbaarheid’ van cultuur.
- Daarnaast ligt in de praktijk ook veel verantwoordelijkheid bij instellingen zelf om spreiding te realiseren, bijvoorbeeld via tournees. Volgens gesprekspartners kan dit ertoe leiden dat instellingen activiteiten organiseren om aan subsidievoorwaarden te voldoen, zonder dat dit altijd aansluit bij de vraag in een regio.

In de focusgroep met diverse stakeholders wordt het versterken van samenhang in beleid en de samenwerking tussen overheidslagen door meerdere aangewezen als prioriteit voor de verdere ontwikkelstappen.

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Geografische spreiding is een actueel onderwerp, waar behoefte is aan verdiepend inzicht
Dit onderzoek naar geografische spreiding van cultuur valt binnen een breder maatschappelijk gesprek over het huidige cultuurbestel, dat nadrukkelijker speelt sinds de aankondiging van de herziening van het bestel dat vanaf 2029 zou aanvangen. In het gesprek over hoe de culturele infrastructuur toekomstbestendig, evenwichtiger en toegankelijker kan worden ingericht is geografische spreiding een relevant thema geworden.

Het feitelijke inzicht in geografische spreiding en bijbehorende beleidsinzet was tot op heden gefragmenteerd en onvolledig. In dit onderzoek hebben we daarom verschillende kwantitatieve bronnen over de spreiding van middelen, voorzieningen en activiteiten samengebracht en hebben we kwalitatieve perspectieven over beleidsinstrumenten opgehaald om geografische spreiding te duiden. Met het oog op de aankomende BIS-subsidieperiode vanaf 2029, voorziet dit onderzoek in een feitelijke basis om het gesprek over geografische spreiding te voeren.

Dit onderzoek levert een breed feitelijk beeld op van geografische spreiding
De kwantitatieve analyses van cultuurfinanciering, culturele infrastructuur en culturele activiteiten laten zien dat de spreiding van cultuur in Nederland in belangrijke mate samenhangt met het type culturele activiteit en historische concentratie van culturele infrastructuur. Hoewel variaties in uitgaven groot zijn, hangen deze samen met het inwoneraantal van gemeenten, de beleidskeuzes van provincies en de (mate van) concentratie van culturele infrastructuur in stedelijke gebieden. Ook verschillen in lokale beleidskeuzes leiden tot regionale variatie in stedelijke gebieden.

Gemeenten vormen de grootste financieringslaag en zorgen, doordat alle gemeenten cultuur financieren, voor een brede landelijke basis van financiering. Tegelijkertijd bestaan er ook verschillen tussen gemeenten vanuit beleidsvrijheid, zowel in de hoogte van de uitgaven per inwoner als in de doelen waarvoor deze middelen worden ingezet. Tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke uitgaven is geen duidelijk patroon zichtbaar in hoe de aandelen van de uitgaven per overheidslaag zich tot elkaar verhouden; de verdeling lijkt vooral voort te komen uit bestaande bestuurlijke en ruimtelijke structuren. Ook de mate van geografische spreiding over de tijd is relatief stabiel; voor Rijks-, provinciale- en gemeentelijke uitgaven zijn beperkte veranderingen zichtbaar. Dat wijst erop dat de ruimtelijke verdeling van cultuurmiddelen in belangrijke mate structureel en institutioneel bepaald is.

De analyses laten zien dat basisvoorzieningen, zoals bibliotheken en cultuurbeoefening, relatief gelijkmatig verspreid en toegankelijk zijn, terwijl specialistischer aanbod zoals architectuur & ontwerp, beeldende kunsten en de audiovisuele sectoren sterker geconcentreerd zijn in stedelijke gebieden en in absolute zin vooral in de Randstad. Ook culturele activiteiten vertonen duidelijke concentratiepatronen: grote steden trekken in absolute aantallen de meeste bezoekers, voor zover zichtbaar in de beschikbare data. Wanneer we kijken naar aantallen per inwoner, ontstaat een genuanceerder beeld waarin uitschieters voorkomen bij zowel kleinere gemeenten met specifieke voorzieningen of evenementen als bij grote steden zoals Amsterdam. De mate van ongelijkheid hangt sterk af van het gekozen schaalniveau, de sector en de manier waarop wordt gemeten.

Op hoofdlijnen zien we, wanneer gekeken wordt naar de verdeling van middelen en infrastructuur per inwoner op provinciaal niveau, een genuanceerd beeld: de middelen zijn relatief breed over het land verspreid. De verschillen tussen provincies zijn in veel gevallen beperkt, maar niet volledig afwezig. Zeker wanneer gekeken wordt op provinciaal niveau en gecorrigeerd naar inwoneraantallen, liggen de relatieve verschillen in middelen en infrastructuur in de meeste gevallen niet ver uit elkaar. Wanneer echter wordt ingezoomd op specifieke disciplines en op het niveau van gemeenten, worden de verschillen groter en ontstaat meer zicht op witte vlekken in de geografische spreiding van cultuur.

Er wordt gestuurd op geografische spreiding, maar nog niet in samenhang

Uit de inventarisatie van beleidsinstrumenten die zijn gericht op geografische spreiding blijkt dat er op verschillende niveaus – bij het rijk, de fondsen en de provincies – duidelijk aandacht is voor dit thema. Die aandacht vertaalt zich ook in concrete beleidsinzet.

De beleidsinstrumenten zijn divers en variëren van wettelijke en financiële kaders tot de inzet van regiomakelaars en monitoring. Tegelijkertijd staan veel van deze instrumenten nog relatief in de kinderschoenen; ze zijn in de afgelopen jaren ontwikkeld en nog niet altijd volledig uitgekristalliseerd. Ook sturen de instrumenten vaak indirect en op het proces, bijvoorbeeld via subsidiecriteria, samenwerking of kennisdeling. Spreiding is daarbij vaak een van meerdere doelen en zelden het primaire sturingsdoel. Doordat beleidsinstrumenten nog niet altijd zijn uitgekristalliseerd en de sturing op proces plaatsvindt en niet op uitkomsten, is de precieze bijdrage van deze instrumenten aan het doel van geografische spreiding vaak nog moeilijk te duiden.

Overkoepelend concluderen we dat er nog geen uitgewerkte, samenhangende inzet bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van een overkoepelende beleidstheorie die de verschillende beleidsinzetten van fondsen en overheden met elkaar verbindt. Door de fragmentatie van het beleid ontbreekt regie op het geheel en zijn er geen eenduidige of concrete doelstellingen geformuleerd over de gewenste mate van geografische spreiding. Welke impact beoogd wordt, ook in relatie tot andere beleidsdoelen, is niet helder en hierover bestaan verschillende – vaak impliciete – zienswijzen. Een gedeeld beeld over de doelen en een samenhangende aanpak, als randvoorwaarden voor effectief beleid, zijn daarmee niet ingeregeld.

Er liggen kansen voor het beleid, maar *trade-offs* behoeven politiek-bestuurlijke afweging

Het verder ontwikkelen van beleid gericht op geografische spreiding begint bij het voorgaande punt: het formuleren van een duidelijke visie en concrete doelstellingen. Dat vormt het vertrekpunt om ontwikkelkansen te kunnen benutten. Op voorhand zien we die kansen zowel bij de feitelijke spreiding van middelen en infrastructuur als bij het proces waarmee geografische spreiding wordt nagestreefd:

- Indien het doel is om de spreiding van middelen te vergroten, ligt een optie in het herverdelen van middelen richting regio's waarvan het oordeel op basis van het feitelijke beeld is dat het culturele aanbod of de infrastructuur te beperkt is. Het realiseren van meer spreiding kent echter ook verschillende kanttekeningen die in het onderzoek zijn benadrukt. Bij het herverdelen van middelen is immers sprake van een uitruil: meer middelen voor het ene gebied betekent minder middelen voor een ander gebied. Dit kan ten koste gaan van de landelijke kwaliteit van cultuur, met name als er schaaleffecten of netwerkeffecten zijn vanuit kwaliteitsperspectief. Het expliciteren van deze trade-off en het bepalen van de grenzen waarbinnen de baten van herverdeling opwegen tegen de kosten is daarom van belang.
- Indien het doel is om de spreiding van voorzieningen te vergroten, zijn de opties minder voor de hand liggend omdat het daadwerkelijk realiseren van meer culturele infrastructuur een proces is waarbij veel partijen betrokken zijn. Voorzieningen kunnen niet eenvoudigweg worden neergezet

en een verschuiving van middelen betekent niet automatisch dat het aanbod ook mee schuift. Dit vraagt om een intensieve en samenhangende aanpak tussen de betrokken overheidslagen en het veld. Hier is de geëigende weg om de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen te versterken binnen het vraagstuk van geografische spreiding.

Kanttekening bij dit onderzoek is dat er nog geen meetlat is om bevindingen te waarderen
Omdat normen nu ontbreken, is het op dit moment niet mogelijk het feitelijke beeld te waarderen. De vraag wat voldoende spreiding is en wat te weinig, wordt momenteel vooral bepaald door uiteenlopende percepties en belangen van verschillende actoren.

Dit onderzoek biedt een onderbouwde basis om daarin afwegingen te maken voor vervolgstappen. De belangrijkste daarvan is het concretiseren van de beleidsdoelen van geografische spreiding. Op basis van dit onderzoek kunnen stappen worden gezet naar het vormen van een gedeelde visie over geografische spreiding, waaruit beleidsdoelen volgen. De feitelijke basis is daarin het vertrekpunt, samen met het beeld van de huidige beleidsinzet. In het vormen van die visie en beleidsdoelen staat een fundamentele afweging centraal tussen verschillende doelen van het cultuurbestel. Het gaat dan met name om de verhouding tussen de mate van toegankelijkheid – en de rol die geografische spreiding daarin speelt – en andere waarden zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zien we meerdere vervolgstappen
Het realiseren van geografische spreiding is een ontwikkelproces met meerdere facetten en vraagt om een samenhangende aanpak. Als de wens is om het huidige spreidingsbeeld te beïnvloeden, kunnen – ongeacht de specifieke ambitie die hieraan wordt toegekend - bewustere beleidskeuzes worden gemaakt. Enerzijds door concrete doelen te stellen, anderzijds door beleidsinstrumenten gerichter in te zetten, beide in samenhang tussen overheidslagen. De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een moment om mogelijke aanscherpingen van het beleid concreter vorm te geven. Op basis van het onderzoek doen we in deze paragraaf vijf aanbevelingen over het vervolg.

1. Vorm een expliciete visie op de doelen van het spreidingsbeleid
Dit onderzoek laat zien dat momenteel een expliciete, gedeelde visie op geografische spreiding ontbreekt. Een dergelijke visie is geen doel op zichzelf, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een gerichte en samenhangende beleidsinzet. Het formuleren van deze visie vraagt om heldere politiek-bestuurlijke keuzes over het doel van spreiding binnen het culturele bestel en de verhouding tot andere beleidsdoelen, zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit. Daarbij is het van belang expliciet te maken welk type spreiding wordt nagestreefd (bijvoorbeeld in middelen, voorzieningen of bereik) en welke motieven daarbij leidend zijn. Zonder deze explicitering blijven keuzes impliciet en is het moeilijk om de effectiviteit van beleid te beoordelen.

2. Vertaal de visie naar een samenhangende en gedifferentieerde aanpak
Waar de visie richting geeft aan het 'wat' en 'waarom', vraagt dit daarnaast om een nadere uitwerking van het 'hoe'. Dit betekent dat doelen worden geconcretiseerd en vertaald naar een samenhangende inzet van instrumenten. In die uitwerking is het belangrijk dat doelen specifiek en realistisch of haalbaar worden geformuleerd, en in dit kader geven we de volgende uitgangspunten mee:

- **Te differentiëren naar sector**: sectoren verschillen in schaal, publieksbereik en infrastructuur; dit vraagt om sectorspecifieke doelen voor spreiding.
- **Te differentiëren naar schaalniveau**: een sterke infrastructuur bestaat uit een combinatie van lokale basisvoorzieningen, regionale functies en nationale topinstellingen.

- **Uit te gaan van complementariteit tussen regio's**: een evenwichtige infrastructuur betekent niet dat elke regio hetzelfde aanbod heeft; specialisatie kan bijdragen aan een sterker geheel.
- **Spreiding expliciet af te wegen tegen andere waarden**: keuzes rondom spreiding moeten in samenhang worden gemaakt met doelen als kwaliteit en pluriformiteit.

Het expliciteren van deze uitgangspunten is noodzakelijk om spreidingsdoelen te operationaliseren en om de samenhang tussen doelen, instrumenten en effecten inzichtelijk te maken. Een heldere beleidstheorie is ook nodig om de samenhang tussen doelen, instrumenten en beoogde effecten inzichtelijk te maken.

3. Benut de ketengedachte als organiserend principe

Een sterke en geografisch gespreide culturele infrastructuur vraagt om een samenhangende keten van voorzieningen: van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen. Deze ketengedachte wordt breed herkend, maar is in de huidige beleidspraktijk onvoldoende expliciet uitgewerkt in doelen, rolverdeling en instrumentarium. Het expliciet hanteren van deze keten als organiserend principe kan richting geven aan keuzes over spreiding. Dit vraagt om:

- een gezamenlijk beeld van functies op lokaal, regionaal en nationaal niveau;
- duidelijke en richtinggevende afspraken over de rolverdeling tussen overheden, specifiek ten aanzien van geografische spreiding;
- inzet van instrumenten die deze keten daadwerkelijk versterken.

Hiermee kan de samenhang tussen overheidslagen worden vergroot en kan de ontwikkeling van de culturele infrastructuur gerichter worden ondersteund.

4. Richt de beleidsinzet op concrete knelpunten in de praktijk

Omdat een volledige feitenbasis en gemeenschappelijke duiding van geografische spreiding ontbreekt, is er veel ruimte voor discussie en wordt het debat momenteel sterk gestuurd vanuit verschillende perspectieven en op basis van uiteenlopende motieven. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten om het gesprek te verplaatsen van abstracte discussies naar concrete vraagstukken. Een gerichte beleidsinzet vraagt om het expliciet identificeren van regio's, sectoren of schakels in de keten waar daadwerkelijk knelpunten optreden in middelen, voorzieningen of bereik.

Door de beleidsinzet hierop te richten, kunnen keuzes beter worden onderbouwd en wordt voorkomen dat maatregelen generiek of weinig effectief zijn. Tussenpersonen, zoals regiomakelaars, kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen door regionale behoeften en knelpunten systematisch te signaleren en te verbinden met landelijke instrumenten.

5. Monitor ontwikkelingen en stuur op basis van inzichten bij

De analyse in dit onderzoek biedt een momentopname en geeft beperkt inzicht in ontwikkelingen over tijd. Gezien de toegenomen aandacht voor geografische spreiding is het van belang om deze ontwikkelingen structureel te volgen. Ontwikkel hiervoor een monitoringskader met indicatoren die inzicht geven in (in ieder geval):

- de verdeling van middelen (absoluut en per inwoner);
- de aanwezigheid van voorzieningen (per sector en regio);
- het bereik van cultureel aanbod.

Hierin ligt een duidelijke regierol bij het ministerie van OCW. Monitor daarbij niet alleen de uitkomsten, maar ook de werking van beleidsinstrumenten. Door deze inzichten periodiek te benutten voor bijsturing, wordt geborgd dat het spreidingsbeleid zich op basis van actuele informatie kan doorontwikkelen, ook in de komende jaren. Het duiden van die monitoringsinformatie moet echter hand in hand gaan met een duidelijke visie en samenhangend beleid waarmee spreiding kan worden beïnvloed.

/ Bijlagen

A. Onderzoeksvragen

B. Beschrijving data-analyse

C. Gesprekspartners

/ A Onderzoeksvragen

Kwantitatief beeld: wat is het huidige beeld van de spreiding van de culturele infrastructuur en de overheidsuitgaven?

1. Hoe ziet de spreiding van overheidsuitgaven aan cultuur door Rijk, provincies en gemeenten eruit (overeenkomstig de afbakening van artikel 14 OCW) en hoe heeft deze zich ontwikkeld, ook per capita?
2. Wat is de huidige culturele infrastructuur? Hierbij zijn we op zoek naar een zo volledig mogelijk beeld van locaties van culturele organisaties, waar hun activiteiten plaatsvinden en het gebruik van culturele activiteiten per regio (G9 en provincies). Uitsplitsing zou mogelijk moeten zijn naar:
    a. Deelsector
    b. Totaal en per capita
    c. Demografische kenmerken
    d. Herkomst financiering (BIS, meerjarige financiering cultuurfondsen, overig)

Kwalitatief beeld: welke beleidsinstrumenten worden ingezet?

3. Welke initiatieven zijn sinds 2021 ondernomen om de doelstelling 'spreiding en (de toegang tot) cultureel aanbod' te realiseren en daarbij effectief gebleken? Welke partijen zijn daarbij betrokken en hoe wordt hierin al inzicht in resultaten verkregen? Waar zitten eventuele knelpunten in deze samenwerking?

Ontwikkeling: welke aanpassingen zijn eventueel nodig?

4. Wat kan op basis van de antwoorden op vraag 1 t/m 3 worden geconcludeerd over nabijheid en bereikbaarheid van cultureel aanbod, de kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod, en waar lijkt het aanbod niet aan te sluiten op geografische en demografische kenmerken? Houd hierbij rekening met kenmerken van verschillende cultuurvormen die spreiding in meerdere of mindere mate mogelijk of wenselijk maken.
5. Welke mogelijkheden heeft de minister van cultuur om binnen de eigen wettelijke kaders en in samenwerking met medeoverheden waar nodig invloed uit te oefenen op regionale spreiding? Besteed daarbij aandacht aan zowel de positieve als negatieve consequenties van de mogelijkheden tot ingrijpen.

/ B Beschrijving data-analyse

B.1 Sectorindeling

De onderdelen van cultuur zijn in dit onderzoek ingedeeld in 8 verschillende sectoren. De sectoren die worden beschreven zijn:

- Architectuur & ontwerp: Instellingen en initiatieven op het gebied van architectuur, vormgeving en ruimtelijke kwaliteit.
- Audiovisueel: Film-, televisie- en mediaproductie, inclusief festivals en ondersteunende organisaties.
- Beeldende kunst: Kunstenaars, galeries, presentatie-instellingen, postacademische instellingen en ondersteunende organisaties in de beeldende kunst.
- Bovensectoraal: Instellingen die meerdere disciplines verbinden of sector overstijgende functies vervullen, zoals kenniscentra of ondersteunende netwerken.
- Cultuurbeoefening: Organisaties gericht op cultuureducatie en cultuurparticipatie.
- Erfgoed: Musea, monumenten, archieven, archeologische diensten en andere instellingen die cultureel erfgoed beheren en behouden.
- Letteren & bibliotheken: Instellingen op het gebied van literatuur, lezen, taalbevordering en openbare bibliotheken.
- Podiumkunsten: Instellingen (hieronder vallen ook (pop)podia, schouwburgen, concertzalen) en gezelschappen voor theater, dans, muziek, opera en multidisciplinaire podiumproducties.

Naast deze categorieën is er ook een categorie overig gebruikt. De reden hiervoor is dat in de uitgaven van provincies en gemeente de categorie overig significant groot kan zijn voor sommige gemeenten en provincies dat deze niet buiten beschouwing gelaten kan worden.

B.2 Samenstelling dataset

De financiële stromen vanuit de overheid zijn in kaart gebracht op drie niveaus: vanuit het Rijk, vanuit de Provincie en vanuit de Gemeente. In het cultuurbestel hebben alle lagen hun eigen focus. Het Rijk subsidieert voornamelijk instellingen met een landelijke of specifieke functie, terwijl de provincie en gemeente de taak hebben om regionaal te ondersteunen. We hebben data vanaf 2017 tot en met 2024 verzameld. De gebruikte databronnen zijn weergegeven in Tabel 7.

B.2.1 Rijk

Artikel 14 is de basis van deze evaluatie en daarmee ook voor de financieringsstromen vanuit het Rijk die in scope zijn bij dit onderzoek.[44] Het artikel bevat de begroting voor Cultuur binnen de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het artikel stelt dat de minister een financierende rol heeft '*door het bekostigen van de culturele basisinfrastructuur, de museale instellingen met een wettelijke taak en subsidiëring van een aantal specifieke (wettelijke) programma's en regelingen, onder meer op het gebied van erfgoed, kunsten en bibliotheken.*'

[44] Zie 3.10 Artikel 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Hieronder staat de volledige lijst van posten die die onder artikel 14 vallen. De twee grootste geldstromen vanuit Artikel 14 zijn de middelen voor de Culturele basisinfrastructuur (BIS) en de Erfgoedwet. Een deel van de BIS-gelden komen vanuit OCW direct bij de instellingen terecht, terwijl een ander deel via de Rijkscultuurfondsen loopt. De uitgaven voor de Erfgoedwet bestaan uit subsidies aan museale instellingen en monumentenzorg. Naast deze twee geldstromen zijn er nog losse subsidies en is er onder meer nog Budget naar archieven, bibliotheken en andere sectoren of doelen gaat.

Tabel 7. De grootste posten in Artikel 14 in dit onderzoek en bijbehorende databron.

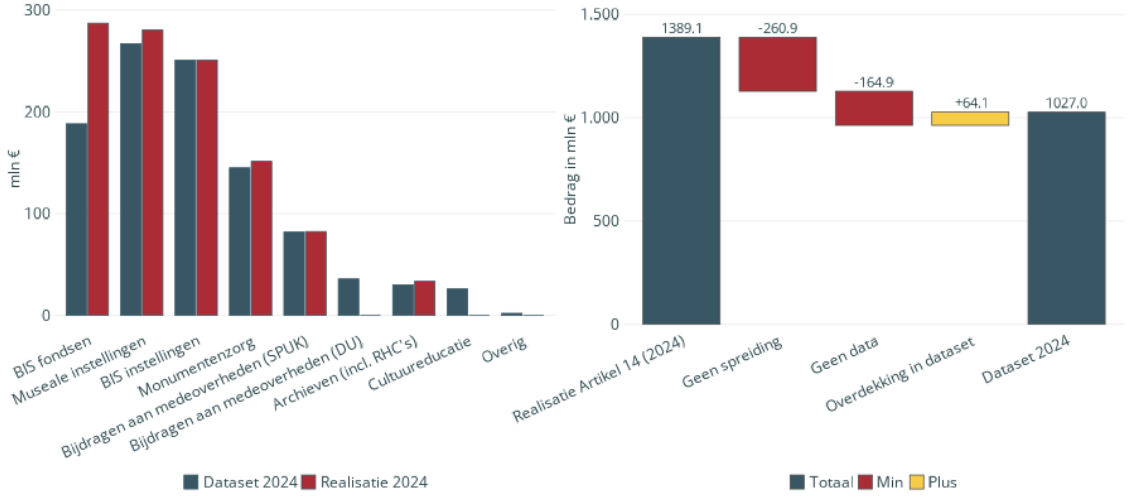
Artikel 14	Databron
BIS (4-jarige instellingen)	OCW
BIS (Rijkscultuurfondsen)	Meerjarige subsidies via OCW, projectsubsidies via Rijkscultuurfondsen
Erfgoedwet (Museale instellingen)	OCW
Erfgoedwet (Monumentenzorg)	Erfgoedmonitor
Cultuureducatie[45]	Berekening lumpsumbedrag + CBS-gegevens aantal leerlingen per gemeente
Bijdragen aan medeoverheden[46]	OCW
Archieven (RHC's)	OCW

Bij een deel van de posten speelt spreiding geen rol, deze worden in deze analyse buiten beschouwing worden gelaten. Dit zijn regelingen waar het één landelijke instelling betreft die op een bepaalde plek is gevestigd. Voorbeelden hiervan zijn subsidies aan de KB, die landelijke taken op het gebied van bibliotheken uitvoert of het budget dat naar het Nationaal Archief gaat. Daarnaast zijn het regelingen die zich op internationale cultuur richten. Verder zijn er regelingen waarvoor de data niet te herleiden is naar locaties/vestigingsplaatsen, bijvoorbeeld omdat financiële middelen weliswaar op een specifieke plek landen, maar vandaaruit verspreid over Nederland wordt besteed.

De samengestelde dataset geeft een zo volledig mogelijk beeld van de uitgaven van Artikel 14 vanuit het Rijk. De linkerhelft van Figuur 35 zet de totalen in de dataset af tegen de realisatie zoals die op de begroting van OCW staat.[47] De figuur laat zien dat de hoeveelheden per post overeenkomen. Voor de financiering vanuit de BIS via de fondsen mist ongeveer 100 miljoen. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een aantal fondsregelingen buiten scope valt. Daarnaast staat cultuureducatie op 0 in de realisatie van Artikel 14, toch nemen we deze post mee in dit onderzoek. De reden is dat dit in de begroting van het ministerie via Artikel 1 (primair onderwijs) gaat, maar origineel wel van Artikel 14 afkomt. Hetzelfde geldt voor Decentrale uitkeringen (DU's) die via het Gemeente- of Provinciefonds zijn besteed.

[45] Deze post staat in de onderzochte jaren van Artikel 14 op 0 in de begroting, omdat dit budget naar Artikel 1 (Primair Onderwijs) wordt overgeboekt en vanuit daar aan de lumpsumbekostiging van onderwijsinstellingen wordt toegevoegd.
[46] Decentralisatie uitkeringen (DU's) staan in de begroting van Artikel 14 op 0, omdat deze budgetten naar het Gemeentefonds dan wel Provinciefonds zijn overgeboekt en daarom niet meer zichtbaar.
[47] Zie 3.10 Artikel 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Figuur 35. Overzicht dataset verschil met realisatie en welke data aanwezig is/mist



De rechterhelft van Figuur 35 laat met een watervalfiguur zien wat de bronnen zijn van de verschillen tussen de realisatie voor 2024 en hetgeen er in de dataset zit. De figuur laat zien dat van ongeveer 75 procent van de totale begroting in Artikel 14 is meegenomen in onze analyse. Ook laat het zien welk deel het gevolg is van het ontbrekende data. De post 'overdekking' betreft het meenemen van cultuureducatie en DU's.

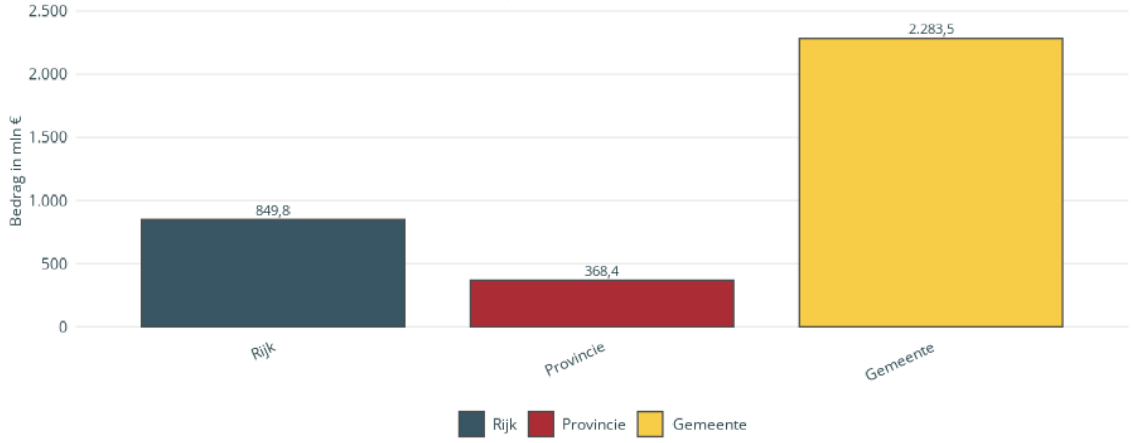
B.2.2 Provincies en gemeenten

De uitgaven vanuit provincies en gemeenten zijn in kaart gebracht aan de hand van de detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies van het CBS.[48] Dit is een tweejaarlijkse uitvraag van het CBS waarbij gemeenten en provincies in meer detail hun uitgaven rapporteren dan in de reguliere uitvraag (Informatie voor Derden/ Iv3). De detaillering van de cultuurlasten zijn in de onderzoeksperiode van dit onderzoek door het CBS uitgevraagd in 2017, 2019, 2020, 2021 en 2023.

Het CBS probeert een zo volledig mogelijk beeld te schetsen, waar dit niet mogelijk is (door ontbreken van gegevens van een gemeente/provincie) maken zij een schatting op basis van overige gegevens. Een kanttekening bij de data is dat provincies en gemeenten deze zelf invullen, hierdoor is de indeling van de uitgaven per sector deels interpretatiegevoelig. Er is mogelijk discrepantie tussen de indeling die door het CBS wordt meegegeven en de posten die de gemeenten en provincies zelf gebruiken. Een voorbeeld hiervan is dat het percentage in de categorie 'overig' sterk verschilt per gemeente/provincie.

[48] Zie Detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies, 2023

Figuur 36. Vergelijking realisatie en dataset 2023 per overheidslaag



In aanvulling op de acht sectoren die in dit onderzoek worden onderscheiden (Architectuur & ontwerp, Audiovisueel, Beeldende kunst, Bovensectoraal/cultuurbeoefening, Erfgoed, Letteren & Bibliotheken en Podiumkunsten), is ook een categorie 'overig' gehanteerd. Deze categorie is door ons gebruikt voor enkele relatief kleine of sector overstijgende onderdelen die niet eenduidig binnen de overige sectoren vielen, zoals digitale cultuur. Daarnaast is op het niveau van gemeenten en provincies de categorie 'overig' opgenomen die bij sommige gemeenten en provincies relatief groot is. Dit komt doordat sommigen een deel van hun cultuuruitgaven niet nader hebben gespecificeerd naar sector.

B.2.3 Opmerkingen bij de data

Bij de samenstelling van de in dit onderzoek gebruikte dataset zijn een aantal bewerkingen uitgevoerd om verschillende bronnen samen te brengen tot één consistent geheel:

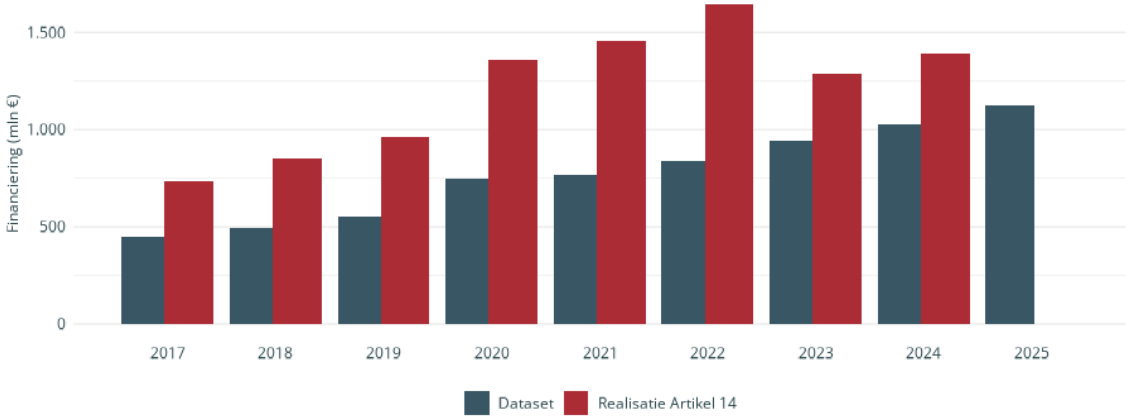
- Waar mogelijk zijn uitgaven toegerekend aan gemeenten, bijvoorbeeld door instellingen te koppelen aan hun vestigingsgemeente. Dit is echter niet altijd eenduidig: sommige instellingen zijn op meerdere locaties actief en in enkele gevallen vloeien middelen (deels) naar het buitenland.
- Daarnaast konden provinciale uitgaven niet altijd worden uitgesplitst naar gemeenteniveau, waardoor deze alleen in provinciale vergelijkingen worden meegenomen. Voor gemeentelijke en provinciale uitgaven geldt bovendien dat data alleen beschikbaar is tot en met 2023, en ook niet voor alle jaren volledig.
- Dubbeltellingen van specifieke uitkeringen (spuks) en decentralisatie uitkeringen (DU's)[49] naar gemeenten zijn zoveel mogelijk verwijderd, zowel op gemeentelijk als op instellingsniveau, maar kunnen deze niet volledig worden uitgesloten.
- De budgetten op basis van de realisatie van Artikel 14 voor 2024 komen niet altijd exact overeen met de bedragen in de gebruikte dataset. Mogelijke verklaringen zijn niet te identificeren dubbeltellingen, bijvoorbeeld door ontbrekende instellingsnamen of KvK-nummers, of het ontbreken van bepaalde betalingen in de resultatenrekening, waar wij geen inzicht in hadden. Deze verschillen zijn echter klein en beïnvloeden het algemene beeld niet.

[49] SPUK's (specifieke uitkeringen) zijn middelen die het Rijk aan gemeenten of provincies verstrekt voor een vooraf bepaald en geoormerkt doel. Aan deze uitkeringen zijn inhoudelijke voorwaarden en verantwoordingsvereisten verbonden. DU's (decentralisatie-uitkeringen) worden via het Gemeente- of Provinciefonds verstrekt, maar bieden decentrale overheden meer beleidsvrijheid in de besteding. Zij zijn doorgaans thematisch of tijdelijk van aard, zonder de strikte bestedingsvoorwaarden die bij specifieke uitkeringen gelden.

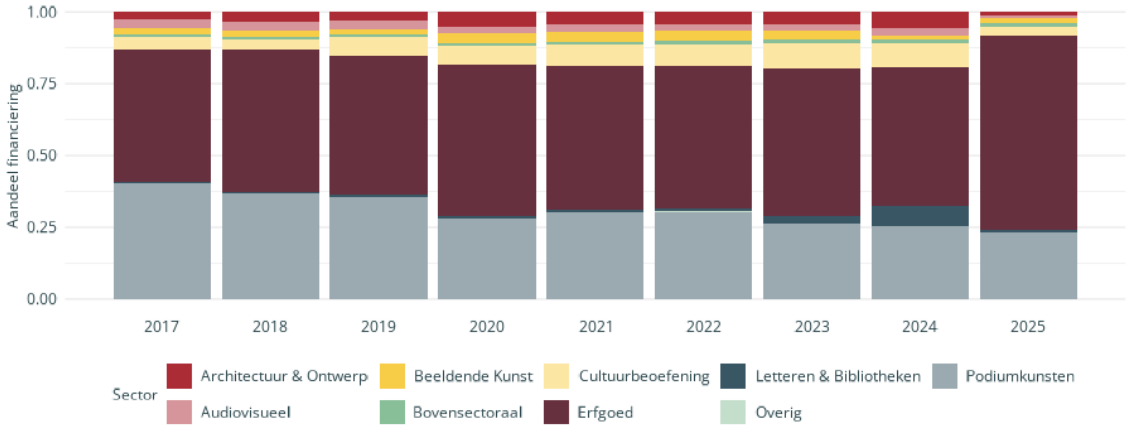
- De compleetheid van de gebruikte data verschilt per jaar. De data is het meest compleet voor het jaar 2023. Voor andere jaren ontbreekt sommige data. Figuur 37 geeft weer welk deel van de uitgaven van het rijk in de dataset zit en wat de realisatie van artikel 14 is. Dit geeft een beeld van het deel van artikel 14 dat is meegenomen. Tabel 10 bevat per jaar een overzicht van beschikbare databronnen.

Figuur 37 en Figuur 38 geven inzicht in het deel van artikel 14 dat is meegenomen en in de samenstelling van de totale uitgaven per jaar per sector. De groei in uitgaven door het rijk van het deel dat is meegenomen in de data is niet te interpreteren als groei van het budget. Dit wordt in ieder geval deel veroorzaakt doordat niet alle data beschikbaar is. In 2020, 2021 en 2022 wordt de groei van de realisatie van Artikel 14 veroorzaakt door de covid-steunpakketten die aan de cultuursector zijn verstrekt, deze zijn niet meegenomen in de dataset. De verdeling over de sectoren lijkt over tijd te veranderen, maar dit wordt wederom deels gedreven doordat niet alle data beschikbaar is voor elk jaar.

Figuur 37. Totale uitgaven per jaar vanuit het Rijk



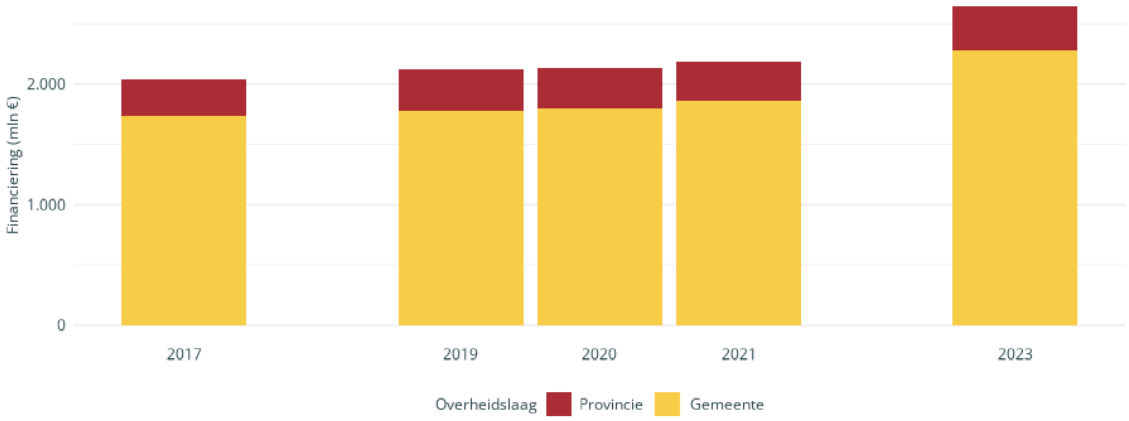
Figuur 38. Samenstelling totale uitgaven per jaar vanuit het Rijk naar sector



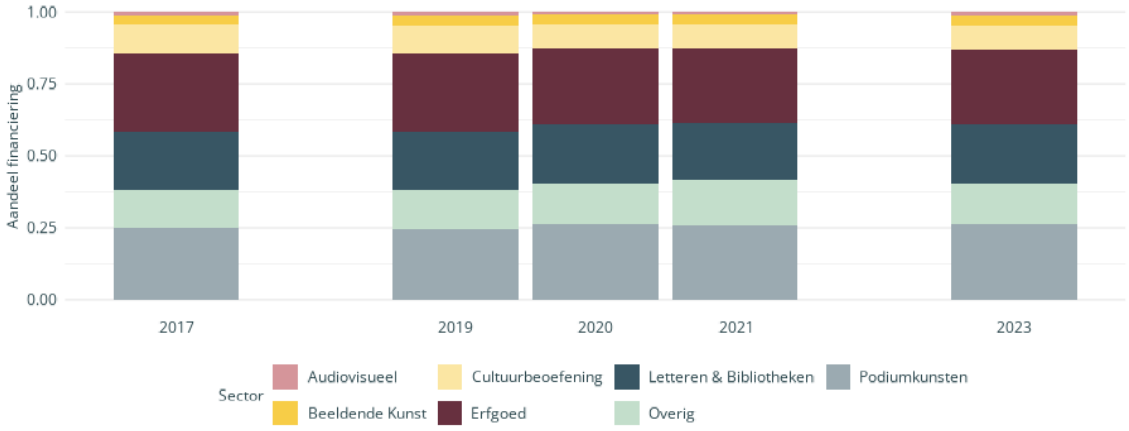
Figuur 39 en Figuur 40 geven de totale uitgaven door gemeenten en provincies weer voor de beschikbare jaren alsmede samenstelling van de totale uitgaven per jaar per sector. De gegevens over provincies en gemeenten zijn alleen voor de jaren 2017, 2019-2021 en 2023 beschikbaar. Ook maakt een vergelijking met de uitgaven door het rijk duidelijk dat het grootste deel van de

cultuuruitgaven afkomstig is van gemeenten. De verdeling over verschillende sectoren is constant over de jaren.

Figuur 39. Totale uitgaven per jaar vanuit Provincie en Gemeente



Figuur 40. Samenstelling uitgaven per jaar vanuit Provincie en Gemeente naar sector



B.2.4 Gehanteerde maat voor spreiding

Bij het analyseren van de regionale spreiding van cultuuruitgaven zijn verschillende maatstaven mogelijk. Een maatstaf zou kunnen zijn om te kijken naar de totale omvang van de middelen per regio. Regio's met een grote bevolking laten echter automatisch grotere totalen zien omdat er meer cultuurinstellingen of makers zijn, terwijl dit niet betekent dat de uitgaven per inwoner hoger ligt. In dit onderzoek nemen we daarom uitgaven per inwoner voor een gebied (provincie of gemeente) als uitgangspunt om spreiding van de uitgaven te kwantificeren. Zo brengen we in beeld of de uitgaven per inwoner verschilt voor verschillende regio's.

Daarmee gaan we voorbij aan variaties in uitgaven per regio die het gevolg zijn van verschillen in infrastructuur, bevolkingssamenstelling of het kwaliteitsniveau van cultuuruitingen. Deze variaties kunnen een verklaring zijn voor geobserveerde verschillen tussen gebieden in uitgaven per inwoner.

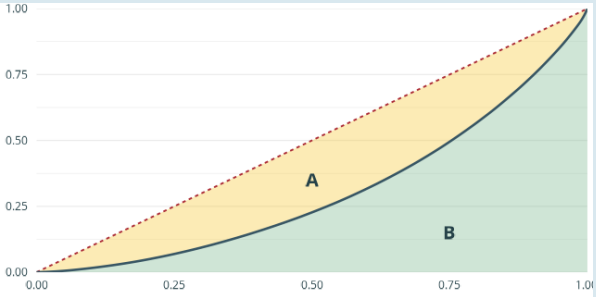
Immers, mensen met relatief hoge inkomens maken meer gebruik van cultuur[50], gebieden met veel monumenten of musea hebben meer geld nodig om de infrastructuur te onderhouden en de kosten van beveiligen van kostbare schilderijen in internationaal bekende musea zijn hoger dan de kosten van beveiliging van lokaal georiënteerde musea. In alternatieve maatstaven voor spreiding zouden socio-economische aspecten zoals inkomen of leeftijdssamenstelling, de dichtheid van culturele infrastructuur of de kwaliteit van een cultuuruitingen ook een rol kunnen spelen bij het bepalen van een maatstaf voor spreiding. Welke maatstaf wordt gehanteerd om vast te stellen wanneer spreiding 'optimaal is' is uiteindelijk een politieke keuze. Er zijn ook nog andere maatstaven mogelijk.

Als manier om spreiding te kwantificeren gebruiken we de zogeheten Gini-coëfficiënt (zie onderstaande tekst box voor een beschrijving). De Gini-coëfficiënt is een statistische maat voor de mate van ongelijkheid binnen een verdeling. In de economie wordt hij vooral gebruikt om inkomens- of vermogensongelijkheid te beschrijven, maar in principe kan hij worden toegepast op elke situatie waarin iets ongelijk is verdeeld. De Gini-coëfficiënt ligt tussen 0 en 1 en wordt soms als percentage weergegeven. Een waarde van 0 betekent volledige gelijkheid (bijvoorbeeld: iedereen heeft hetzelfde inkomen). Een waarde van 1 staat voor volledige ongelijkheid (bijvoorbeeld: één persoon heeft al het inkomen en alle anderen niets).

Gini-coëfficiënt

Een populair maatstaf voor ongelijkheid is de Gini-coëfficiënt. In een cumulatieve verdelingsgrafiek (dit heet ook wel een Lorenz-curve) wordt de Gini-coëfficiënt berekend als een verhouding van twee oppervlaktes A en B. Het oppervlak tussen de diagonaal en de Lorenz-curve noem je *A*. Het oppervlak onder de Lorenz-curve noem je B. Het totale oppervlak onder de diagonaal (de hele driehoek) is *A* + *B*. De Gini-coëfficiënt is gelijk aan de verhouding van die twee oppervlakten A / (A + B). Dus hoe groter het gebied tussen de Lorenz-curve en de diagonaal, hoe groter de Gini-coëfficiënt en hoe ongelijker de verdeling.

De Lorenz-curve zelf laat zien welk aandeel van de maatstaf (bv. totale middelen) toekomt aan een bepaald cumulatief aandeel van bijvoorbeeld gemeenten of culturele instellingen. Op de horizontale as staat het cumulatieve percentage gemeenten (van laag naar hoog gerangschikt op basis van ontvangen middelen), en op de verticale as het cumulatieve aandeel van bijvoorbeeld de totale middelen. Zo kun je in de (fictieve) grafiek bijvoorbeeld aflezen dat 50% van de gemeenten samen 25% van de middelen ontvangt. Dit betekent dat de onderste helft relatief weinig middelen ontvangt, wat wijst op een ongelijke verdeling.



[50] Zie https://www.cultuurmonitor.nl/thema/cultuur-en-participatie/

B.3 Beschikbare data Culturele infrastructuur

In de onderstaande alinea's wordt toegelicht welke typen informatie zijn gebruikt en op welk schaalniveau deze beschikbaar zijn.

De locaties van veel verschillende soorten instellingen zijn verzameld op provincieniveau. Deze informatie is afkomstig uit CBS Open Data en gebaseerd op SBI-codes, waarmee instellingen zijn ingedeeld naar sector en type activiteit. Op deze manier is voor een groot deel van de culturele infrastructuur inzicht verkregen in de ruimtelijke spreiding van instellingen, waaronder architectenbureaus, uitvoerende kunstbedrijven, film- en televisieproductiebedrijven, musea en instellingen voor cultuurbeoefening. De locatiegegevens zijn met name beschikbaar voor sectoren waarin instellingen formeel als bedrijf of organisatie staan geregistreerd. Voor bovensectorale en overige activiteiten is geen informatie beschikbaar.

De nabijheid van een aantal soorten instellingen zijn verzameld op gemeenteniveau. Deze nabijheidsindicatoren zijn eveneens gebaseerd op CBS Open Data en geven inzicht in de geografische toegankelijkheid van culturele voorzieningen voor inwoners. De nabijheid is vastgesteld voor met name publieksgerichte instellingen, zoals bibliotheken, musea, bioscopen en podia. Voor andere sectoren, zoals productie- en ondersteunende activiteiten binnen de culturele sector, is nabijheid minder relevant of niet beschikbaar in de gebruikte databronnen.

Bij het samenstellen van de indicatoren is gestreefd naar een zo volledig mogelijk beeld van de culturele infrastructuur. Dit is echter niet voor alle sectoren en activiteiten in gelijke mate gelukt. Zoals in de tabel is te zien, verschilt de beschikbaarheid van informatie per sector en per type maatstaf. De sector cultuurbeoefening is een voorbeeld dat laat zien dat de beschikbare gegevens niet de volledige sector beslaan. Op basis van SBI-codes zijn dansscholen en instellingen voor cultureel onderwijs in kaart gebracht, waarmee inzicht ontstaat in de ruimtelijke spreiding van deze voorzieningen. Tegelijkertijd blijven veel vormen van cultuurbeoefening buiten beeld, zoals amateurverenigingen, informele groepen, zelfstandige docenten en activiteiten binnen buurthuizen of scholen. Deze onderdelen maken wel deel uit van de culturele infrastructuur, maar zijn niet systematisch vastgelegd in de gebruikte databronnen.

Tabel 8. Maatstaven per sector

Sector	Maatstaf	Laagste aggregatieniveau
Architectuur & Ontwerp	Aantal architectenbureaus	Provincie
Audiovisueel	Aantal geluidsopnamenbedrijven	Provincie
	Aantal distributie film en tv	Provincie
	Aantal facilitair film en tv	Provincie
	Aantal tv-productie	Provincie
	Aantal filmproductie	Provincie
	Aantal video en audio winkels	Provincie
	Aantal bioscopen	Provincie
	Nabijheid bioscopen	Gemeente
Beeldende Kunst	Aantal kunstuitleencentra	Provincie
	Aantal scheppende kunstbedrijven	Provincie
Bovensectoraal	-	
Cultuurbeoefening	Aantal dansscholen	Provincie

	Aantal instellingen voor cultureel onderwijs	Provincie
Erfgoed	Aantal monumentenzorg instellingen	Provincie
	Aantal musea	Gemeente
	Aantal archieven	Provincie
	Nabijheid musea	Gemeente
Letteren & Bibliotheken	Nabijheid Bibliotheken	Gemeente
	Aantal bibliotheken	Provincie
	Aantal uitgeverijen van boeken	Provincie
	Aantal boekhandels	Provincie
Podiumkunsten	Nabijheid podia	Gemeente
	Nabijheid poppodia	Gemeente
	Aantal theaters	Provincie
	Aantal uitvoerende kunstbedrijven	Provincie
	Aantal circussen en variété	Provincie
	Aantal podiumkunst producenten	Provincie
	Aantal podiumkunst beoefening	Provincie
Overig	-	

B.4 Data tabellen

Tabel 9. Aanwezigheid databronnen per jaar

Data	Subgroepering[51]	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BIS		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultuureducatie				X	X	X	X	X	X	
DU					X	X	X	X	X	X
Erfgoedwet		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Monumentenzorg	**SIM**	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Monumentenzorg	**WHR**				X	X	X	X	X	
Monumentenzorg	**Herbestemming 2**	X	X	X	X	X	X	X	X	
Rijksbijdrage RHC							X	X	X	X
Rijkscultuurfonds BIS		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Filmfonds**				X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Fonds voor Cultuurparticipatie**	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Fonds Podiumkunsten**	X	X	X	X	X	X	X	X	
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Letterenfonds**							X	X	X

[51] Voor sommige posten is een onderverdeling te maken welke aanwezig is. Een voorbeeld is dat de projectsubsidies van de Rijkscultuurfondsen los bij de fondsen zijn uitgevraagd en daarom niet in elk jaar aanwezig zijn.

Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Mondriaan Fonds**				X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Stimuleringsfonds Creatieve Industrie**				X	X	X	X	X	X
spuk							X	X	X	X
Uitgaven gemeente		X		X	X	X		X		
Uitgaven provincie		X		X	X	X		X		
Ruw inschatting aandeel totale uitgaven dat meegenomen wordt**		86%	13%	87%	90%	97%	26%	100	27%	24%

***dit zijn prognoses, **weging datasets bepaald op basis aandeel uitgaven 2023

Overzicht posten Artikel 14 met de realisatie van 2024 en de waardes die in onze dataset zitten voor 2024. Het beeld van het Rijk is het meest compleet voor 2024.

Tabel 10. Posten in dataset in mln. €

Categorie	Realisatie 2024	Dataset 2024	Opmerking
Totaal	**1.389**	**1.033**	
Bekostiging	**1078,7**	**915,3**	
BIS instellingen	250,7	250,7	Compleet
BIS fondsen	287	188,2	Niet compleet, buiten scope geplaatst/geen spreiding en geen volledige data beschikbaar
Museale instellingen	280,4	273,6	Compleet
Stelseltaken openbare bibliotheekvoorzieningen	41,9	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Digitale openbare bibliotheek	19,2	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten	14,42	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Monumentenzorg	151,4	145	Compleet
Archieven (incl. RHC's)	33,5	30,1	Compleet
Cultuureducatie	0	26,1	Compleet (gaat via Artikel 1 OCW daarom hier op 0 in begroting)
Subsidies (regelingen)	**137,6**	0	
Verbreden inzet cultuur	15,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS)	10,9	0	Spreiding geen vraagstuk, met name gericht op internationaal cultuurbeleid
Programma leesbevordering	42,8	0	Geen data beschikbaar
Creatieve Industrie	2,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies

Specifiek cultuurbeleid	57	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Subsidies Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	7,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
NGF CIIIC	0,6	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Opdrachten	**25,7**	0	
Beleidsonderzoek, evaluaties en kennisbasis	1,2	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Opdrachten Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	14	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
NGF Opdrachten	0	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Overige opdrachten	10,5	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Bijdrage aan agentschappen	**62,8**	0	
Nationaal Archief	62,8	0	Geen spreiding, heeft een vaste locatie en is één organisatie in landelijk belang
Bijdragen aan medeoverheden	**82,4**	**117,9**	
Bijdragen aan medeoverheden (spuk)	82,4	82	
Bijdragen aan medeoverheden (DU)	0	35,9	Compleet (gaat via een ander Artikel van OCW daarom hier op 0 in begroting)
Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	**2**	**0**	
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	2	0	Geen spreiding, gaat om bijdrage aan internationale organisaties Unesco, Eurimages, etc.
Overig	**0**	**2,1**	4-jarige projectsubsidie (buiten BIS 2021-2024)

De volledigheid van de BIS uitgaven per fonds verschilt per fonds. Er is afgesproken bij het filmfonds om data van activiteiten mee te nemen aangezien die verbonden zijn aan een locatie. Projectsubsidies voor filmprojecten kunnen niet worden toegewezen aan een locatie en worden daarom buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat bij het Filmfonds een groot deel van de uitgaven ontbreekt. Het relatief grote verschil bij Podiumkunsten en het Mondriaan Fonds komt door dezelfde reden tot stand. Bij het Mondriaan Fonds bestaat het verschil uit individuele subsidies.

De resterende, kleinere verschillen hangen samen met onvolledige aanlevering van uitgaven en met verschillen in tijdspaden. Fondsen ontvangen middelen van OCW op een bepaald moment, maar

keren deze niet noodzakelijkerwijs in datzelfde jaar volledig uit als subsidies. In bijlage B is een nadere specificatie van de fondsenuitgaven opgenomen, inclusief een overzicht van de beschikbare en ontbrekende onderdelen.

Tabel 11. Overzicht van de fondsen data over de jaren in mln. €

Fonds	Jaarverslag fonds 2023	Dataset meerjarige instellingen cultuurfondsen 2023	Aangeleverd projectsubsidies fondsen	Hoeveel mist?
Filmfonds	86,3 miljoen	0,2 miljoen	6,6 miljoen	Ca. 80 miljoen
Fonds Cultuurparticipatie	33 miljoen	6,4 miljoen	29,1 miljoen	Ca. -2 miljoen
Fonds Podiumkunsten	76,9 miljoen	50,9 miljoen	4,3 miljoen	Ca. 20 miljoen
Letterenfonds	9,8 miljoen	2,5 miljoen	3,2 miljoen	Ca. 4 miljoen
Mondriaan Fonds	44,3 miljoen	3,4 miljoen	25,0 miljoen	Ca. 15 miljoen
Stimuleringsfonds	25,3 miljoen	3,5 miljoen	21,8 miljoen	-

B.5 Uitgaven overzicht

In onderstaande tabellen staan de uitgaven vanuit alle overheden (gemeente, rijk en provincie) voor 2023 op provincieniveau weergegeven van de variabelen die zijn gebruikt in dit onderzoek. De eerste tabel geeft de totale aantallen bedrijven weer en de tweede tabel de aantallen per inwoner.

Tabel 12. Totalen uitgaven[52] per provincie per sector in mln. €

Sector	Groningen	Fryslân	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Architectuur & Ontwerp	0,8	0,3	0,0	1,0	0,1	1,4	2,3	9,3	19,0	0,0	4,7	1,1
Audiovisueel	1,9	1,5	1,1	0,9	0,1	3,8	2,9	18,5	9,1	0,3	6,9	4,2
Beeldende Kunst	1,6	0,8	2,7	4,0	1,2	8,2	18,6	23,3	15,3	2,2	28,0	7,0
Cultuurbeoefening	14,1	11,6	9,6	19,5	8,8	32,8	24,7	51,1	53,7	5,2	41,1	13,4
Erfgoed	60,2	54,3	20,4	45,1	11,8	134,2	71,8	244,3	246,0	34,5	102,6	81,0
Letteren & Bibliotheken	11,5	20,5	18,8	39,0	21,7	63,4	45,9	95,3	121,1	17,3	72,9	31,2
Overig	15,7	16,1	4,7	14,5	11,8	26,5	27,0	92,1	78,1	5,4	40,9	39,9
Podiumkunsten	48,9	24,8	23,9	67,1	22,4	66,3	70,9	235,1	193,3	10,2	114,4	61,8
Bovensectoraal								6,7	3,6		0,1	0,4

[52] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.

Tabel 13. Uitgaven[53] per provincie per inwoner per sector in €

Sector	Groningen	Fryslân	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Architectuur & Ontwerp	1,3	0,4	0,0	0,8	0,2	0,7	1,6	3,1	4,9	0,0	1,4	1,0
Audiovisueel	3,2	2,2	2,2	0,7	0,3	1,8	2,1	6,2	2,4	0,9	2,6	3,7
Beeldende Kunst	2,9	1,1	5,3	3,4	2,7	3,8	13,3	7,8	3,9	5,7	10,6	6,3
Cultuurbeoefening	23,5	17,5	18,9	16,4	19,4	15,3	17,6	17,2	14,0	13,3	15,6	11,9
Erfgoed	100,6	82,5	41,1	38,2	26,8	65,5	52,3	75,5	70,8	88,9	38,9	71,7
Letteren & Bibliotheken	19,1	31,0	37,3	32,8	48,2	29,5	32,8	32,0	31,6	44,2	27,5	27,6
Overig	26,2	24,4	9,4	12,2	26,2	12,3	19,3	30,9	20,3	13,8	15,5	35,2
Podiumkunsten	80,1	37,4	47,4	48,9	49,7	30,9	50,0	79,0	50,3	26,0	43,2	54,6
Bovensectoraal								2,2	1,0		0,0	0,3

B.6 Caribisch Nederland

Tabel 14. Uitgaven in onze dataset voor 2023 en 2024 naar Caribisch Nederland uitgesplitst per bron.

Bron	Fonds	Omvang 2023	Omvang 2024
Rijkscultuurfonds	Fonds Podiumkunsten	77.000	
Rijkscultuurfonds	Fonds voor Cultuurparticipatie	926.247	1.875.521
Rijkscultuurfonds	Mondriaan Fonds	348.974	
Rijkscultuurfonds	Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	66.525	201.345
Rijkscultuurfonds	Filmfonds		140.000
Bijzondere uitkering		397.709	2.292.312

B.7 Spreiding over tijd

Wanneer de spreidingscoëfficiënten per sector worden berekend, blijkt dat er een aantal sectoren is waarvoor de gemeentelijke uitgaven een substantiële invloed hebben op de mate van spreiding. Dit betreft sectoren die van nature al relatief breed zijn verspreid, omdat vrijwel iedere gemeente hieraan middelen besteedt. Tegelijkertijd verschilt de mate van spreiding sterk tussen sectoren. Zo spelen gemeentelijke uitgaven een duidelijke rol bij de spreiding binnen de sector Letteren & Bibliotheken. Voor Cultuurbeoefening geldt eveneens dat gemeentelijke uitgaven de spreiding beïnvloeden, maar in deze sector is ook zonder gemeentelijke middelen al sprake van aanzienlijke spreiding.

[53] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.

Tabel 15. Gini-coëfficiënt per jaar per sector

Sector	2017*	2018	2019*	2020*	2021*	2022	2023*.**	2024*	2025
Architectuur & Ontwerp	0,99	0,99	0,99	0,95	0,92	0,96	0,95	0,95	0,96
Audiovisueel	0,94	0,99	0,93	0,93	0,93	0,99	0,88	0,99	0,99
Beeldende Kunst	0,79	0,98	0,82	0,83	0,82	0,98	0,75	0,98	0,97
Bovensectoraal	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Cultuur-beoefening	0,67	0,75	0,54	0,54	0,55	0,27	0,47	0,32	0,85
Erfgoed	0,60	0,73	0,59	0,56	0,56	0,67	0,55	0,67	0,75
Letteren & Bibliotheken	0,30	1,00	0,31	0,34	0,35	0,99	0,20	0,98	0,99
Overig	0,67	0,00	0,64	0,66	0,67	0,99	0,56	0,99	0,99
Podiumkunsten	0,69	0,96	0,72	0,77	0,76	0,94	0,67	0,95	0,96

*Voor de jaren 2017, 2019, 2020, 2021 en 2023 zijn naast de Rijksuitgaven ook gemeentelijke en provinciale uitgaven meegenomen.
**2023 en 2024 zijn de meest volledige jaren, in 2023 bestaan de uitgaven naast Rijkstuitgaven ook uit Gemeentelijke en Provinciale uitgaven en in 2024 alleen uit Rijksuitgaven.

Hoewel over de totale spreiding in de tijd slechts beperkt uitspraken kunnen worden gedaan, kan per overheidslaag wel (gedeeltelijk) naar ontwikkelingen worden gekeken. Door de uitgaven van Rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk te analyseren, ontstaat alsnog inzicht in de wijze waarop de spreiding zich binnen deze lagen ontwikkelt.

Over de periode 2017–2024 is de financiering van BIS-instellingen, de Erfgoedwet en Monumentenzorg geanalyseerd. De Gini-coëfficiënt is in 2017 het hoogst, wat wijst op de relatief hoogste mate van ongelijkheid in de verdeling van middelen. In 2018 is de Gini-coëfficiënt relatief het laagst. De overige jaren liggen tussen deze twee waarden in, waarmee het bereik van de Gini-coëfficiënt over de jaren vrij beperkt is. Dit suggereert dat de verdeling van deze onderdelen van de rijksbegroting in de onderzochte periode slechts beperkte veranderingen laat zien.

Tabel 16. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gini-coëfficiënt	0,76	0,70	0,72	0,72	0,74	0,73	0,71	0,72

De ontwikkeling van provinciale en gemeentelijke uitgaven vertoont een gelijk beeld. Wanneer de Gini-coëfficiënten van provinciale uitgaven over de tijd worden bekeken, blijken de verschillen tussen jaren eveneens beperkt. Net als bij de gemeentelijke uitgaven lijkt de er weinig verschil te zijn in de uitgaven tussen de jaren 2017, 2019, 2021 en 2023. Het patroon voor provinciale uitgaven lijkt daarmee sterk op dat van de gemeentelijke uitgaven.

Tabel 17. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2019	2021	2023
Gini-coëfficiënt	0,38	0,34	0,35	0,37

Wanneer gemeentelijke uitgaven over de tijd worden bekeken, zijn de verschillen klein. Net als bij de Rijksuitgaven is er weinig verschil te zien in de verdeling van de uitgaven. Deze analyse is gebaseerd op de jaren 2017, 2019, 2021 en 2023[54], aangezien alleen voor deze jaren gegevens beschikbaar zijn.

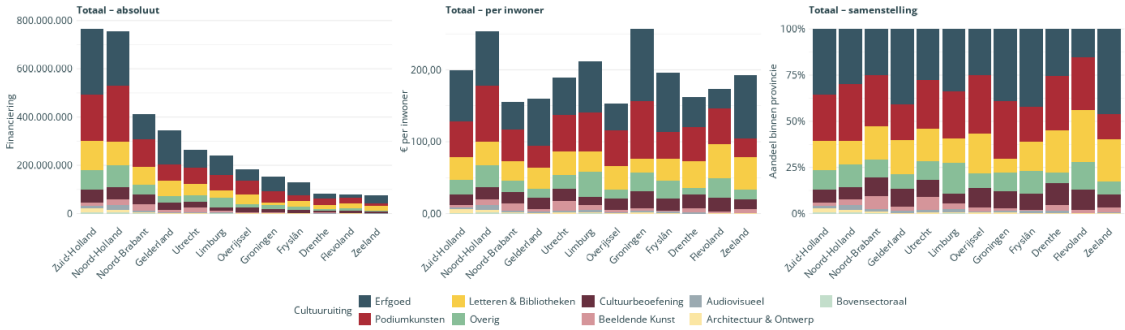
Tabel 18. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2019	2021	2023
Gini-coëfficiënt	0,36	0,35	0,43	0,36

B.8 Sectoren uitsplitsing

De uitsplitsing van de uitgaven naar overheidslaag en sector laat duidelijke verschillen zien in de wijze waarop uitgaven over sectoren zijn verdeeld. Rijksuitgaven zijn sterk geconcentreerd in de sectoren Podiumkunsten en Erfgoed. Gemeentelijke en provinciale uitgaven zijn daarentegen verdeeld over een breder spectrum aan sectoren. Daarbij valt op dat binnen deze uitgaven een relatief groot aandeel onder de categorie 'overig' valt, waardoor geen nadere uitsplitsing naar specifieke sectoren mogelijk is.

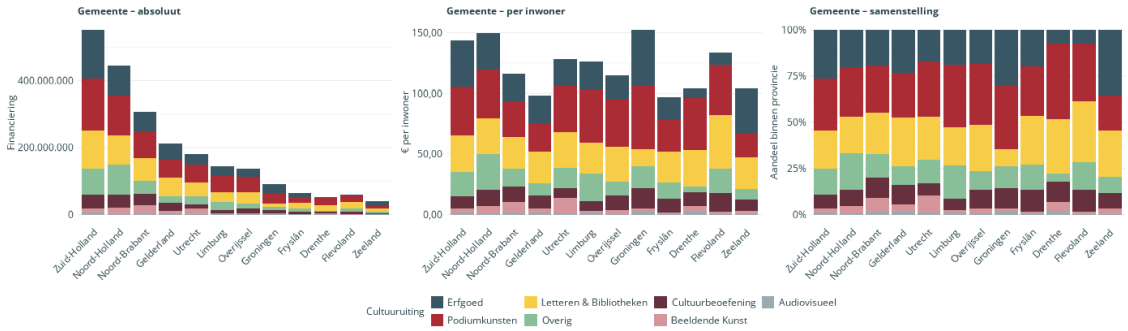
Figuur 41. Totale uitagaven per provincie gesplitst naar sector (2023)



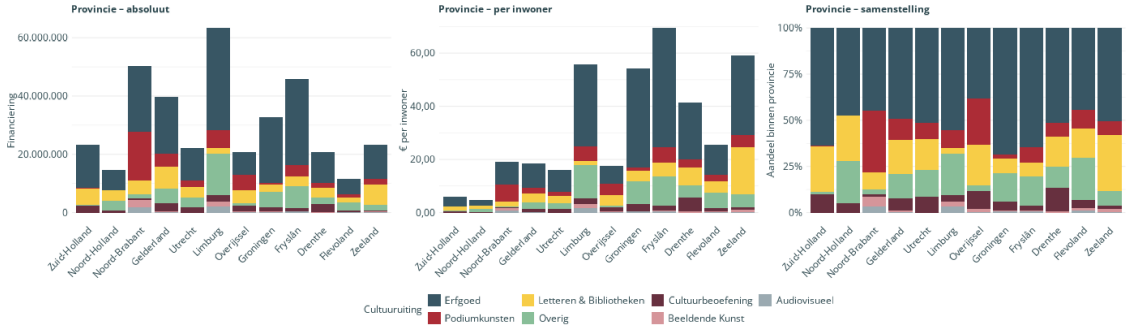
Op gemeentelijk niveau vertonen gemeenten binnen provincies een relatief vergelijkbare verdeling van middelen over sectoren. Op provinciaal niveau zijn de verschillen groter. Zuid-Holland en Noord-Holland besteden weinig tot geen middelen aan Podiumkunsten. In het algemeen liggen de provinciale uitgaven in deze twee provincies relatief laag.

[54] Voor 2020 zijn de gegevens ook aanwezig, maar om een gelijk tijdspad tussen opvolgende jaren te houden, is dit jaar hier buiten beschouwing gelaten.

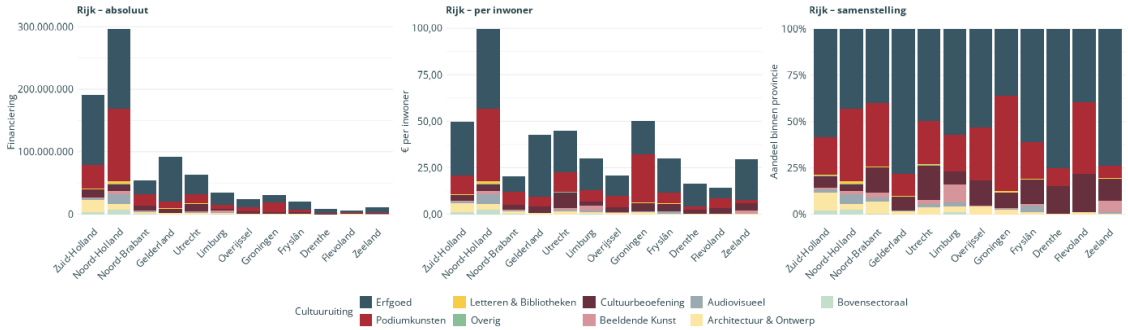
Figuur 42. Uitgaven vanuit Gemeente op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



Figuur 43. Uitgaven vanuit Provincies op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



Figuur 44. Uitgaven vanuit het Rijk op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



B.9 Aantallen overzicht

In onderstaande tabellen staan de aantallen van culturele instellingen op provincieniveau weergegeven van de variabelen die zijn gebruikt in dit onderzoek. De eerste tabel geeft de totale aantallen bedrijven weer en de tweede tabel de aantallen per 1.000 inwoners.

Tabel 19. Aantallen per maatstaf per provincie

Maatstaf (totaal aantal bedrijven)	Drenthe	Flevoland	Fryslân	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Monumenten	2734	218	8636	13094	5524	10884	11836	28136	8064	11706	7468	18088
Archieven	5	5	5	20	10	10	20	30	10	10	0	30
Architecten-bureaus	80	65	140	585	170	365	910	1690	255	535	75	1795
Bibliotheken	5	10	40	85	35	55	70	105	35	35	25	110
Bioscopen	10	5	5	30	5	15	25	45	15	15	5	30
Boekhandels	10	10	30	70	20	25	60	110	35	45	25	145
Circus en variété	15	5	15	80	25	30	85	135	25	55	10	130
Cultureel onderwijs	370	315	515	1865	545	890	2145	2835	1050	1460	205	3140
Dansscholen	45	85	75	375	95	175	465	730	140	255	40	705
Distributie film en tv	0	5	0	5	0	0	10	75	0	10	0	15
Evenementenhallen	5	0	5	15	0	5	10	15	5	15	0	25
Facilitair film en tv	45	135	85	395	80	125	385	2205	135	630	30	660
Geluidsopnamen	75	165	135	470	130	185	550	1780	215	575	45	1160
Kunstgaleries	20	5	35	85	25	40	80	235	45	60	35	150
Kunstuitleencentra	0	5	5	10	5	5	10	20	5	10	0	15
Kunstzinnige vorming	330	235	445	1490	450	715	1675	2105	915	1205	165	2430
Monumentenzorg	15	5	55	80	25	30	65	140	40	65	15	100
Musea	35	10	55	90	40	55	85	175	50	45	30	130
Mexpositie	55	15	90	180	65	90	165	410	95	105	60	285
Podiumkunst beoefening	435	635	810	3235	1040	1595	4005	11225	1630	3310	310	7190
Podiumkunst producent	20	50	55	155	65	55	195	790	90	225	15	330
Scheppende kunst	710	600	1240	4480	1785	1665	4795	13565	2005	4685	605	8505
Theaters	10	5	15	35	5	15	40	85	15	30	5	60
Uitgeverijen van boeken	45	40	45	230	55	65	220	490	95	200	20	320
Uitvoerende kunst	280	290	485	1515	565	780	2150	4740	735	1770	225	3235
Video en audio winkels	5	0	10	20	10	15	30	40	20	5	5	45

Tabel 20. Aantallen per maatstaf per provincie per 1000 inwoners

Maatstaf (bedrijven per 1000 inwoners)	Drenthe	Flevoland	Fryslân	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Monumenten	5,423	0,484	13,04	6,093	9,186	9,604	4,475	9,453	6,782	8,361	19,06	4,710
Archieven	0,010	0,011	0,008	0,009	0,017	0,009	0,008	0,010	0,008	0,007	0,000	0,008
Architecten-bureaus	0,159	0,144	0,212	0,272	0,283	0,322	0,344	0,568	0,214	0,382	0,192	0,467
Bibliotheken	0,010	0,022	0,060	0,040	0,058	0,049	0,026	0,035	0,029	0,025	0,064	0,029
Bioscopen	0,020	0,011	0,008	0,014	0,008	0,013	0,009	0,015	0,013	0,011	0,013	0,008
Boekhandels	0,020	0,022	0,045	0,033	0,033	0,022	0,023	0,037	0,029	0,032	0,064	0,038
Circus en variété	0,030	0,011	0,023	0,037	0,042	0,026	0,032	0,045	0,021	0,039	0,026	0,034
Cultureel onderwijs	0,734	0,699	0,778	0,868	0,906	0,785	0,811	0,952	0,883	1,043	0,523	0,818
Dansscholen	0,089	0,189	0,113	0,174	0,158	0,154	0,176	0,245	0,118	0,182	0,102	0,184
Distributie film en tv	0,000	0,011	0,000	0,002	0,000	0,000	0,004	0,025	0,000	0,007	0,000	0,004
Evenementenhallen	0,010	0,000	0,008	0,007	0,000	0,004	0,004	0,005	0,004	0,011	0,000	0,007
Facilitair film en tv	0,089	0,299	0,128	0,184	0,133	0,110	0,146	0,741	0,114	0,450	0,077	0,172
Geluids-opnamen	0,149	0,366	0,204	0,219	0,216	0,163	0,208	0,598	0,181	0,411	0,115	0,302
Kunstgaleries	0,040	0,011	0,053	0,040	0,042	0,035	0,030	0,079	0,038	0,043	0,089	0,039
Kunst uitleencentra	0,000	0,011	0,008	0,005	0,008	0,004	0,004	0,007	0,004	0,007	0,000	0,004
Kunstzinnige vorming	0,655	0,521	0,672	0,693	0,748	0,631	0,633	0,707	0,770	0,861	0,421	0,633
Monumentenzorg	0,030	0,011	0,083	0,037	0,042	0,026	0,025	0,047	0,034	0,046	0,038	0,026
Musea	0,069	0,022	0,083	0,042	0,067	0,049	0,032	0,059	0,042	0,032	0,077	0,034
Podiumkunst beoefening	0,863	1,409	1,224	1,505	1,729	1,407	1,514	3,771	1,371	2,364	0,792	1,872
Podiumkunstproducent	0,040	0,111	0,083	0,072	0,108	0,049	0,074	0,265	0,076	0,161	0,038	0,086
Scheppende kunst	1,408	1,331	1,873	2,085	2,968	1,469	1,813	4,557	1,686	3,346	1,545	2,215
Theater_evenementenhal	0,030	0,011	0,030	0,023	0,017	0,018	0,019	0,034	0,013	0,029	0,013	0,022
Theaters	0,020	0,011	0,023	0,016	0,008	0,013	0,015	0,029	0,013	0,021	0,013	0,016
Uitgeverijen van boeken	0,089	0,089	0,068	0,107	0,091	0,057	0,083	0,165	0,080	0,143	0,051	0,083
Uitvoerende kunst	0,555	0,643	0,733	0,705	0,940	0,688	0,813	1,592	0,618	1,264	0,575	0,842
Video en audio winkels	0,010	0,000	0,015	0,009	0,017	0,013	0,011	0,013	0,017	0,004	0,013	0,012

B.10 Regressieresultaten

Om de relatie tussen demografische kenmerken, culturele infrastructuur en uitgaven te analyseren, is een regressieanalyse uitgevoerd op gemeentelijk niveau. Daarbij is gekeken naar de uitgaven per inwoner in 2023, uitgesplitst naar rijksuitgaven en gemeentelijke uitgaven. Analyse op provinciaal niveau is niet uitgevoerd, omdat het beperkte aantal provincies onvoldoende datapunten biedt om

statistisch significante uitspraken te doen. Wel is de hoogte van provinciale middelen meegenomen in de analyse om de verhouding met gemeentelijke uitgaven mogelijk te duiden.

Analyse

In de regressiemodellen zijn verschillende demografische en sociaaleconomische variabelen opgenomen, waaronder het inwonersaantal, het mediaan inkomen en een indicator voor het opleidingsniveau. Daarnaast zijn variabelen meegenomen die de culturele context van gemeenten beschrijven, zoals de nabijheid van culturele instellingen en bezoekersaantallen van musea en podiumkunsten. Deze variabelen geven inzicht in zowel de vraag naar cultuur als het bestaande culturele aanbod binnen gemeenten.

De analyse is uitgevoerd met een lineaire regressie. Gemeenten die in 2023 geen uitgaven hadden voor een specifieke sector, zijn meegenomen door hun uitgaven per inwoner op nul te zetten. Hierdoor blijft de volledige populatie gemeenten in beeld en kan de samenhang tussen demografische kenmerken, culturele context en uitgaven consistent worden beoordeeld. De volledige regressieresultaten, inclusief coëfficiënten en significantieniveaus, zijn opgenomen in bijlage B. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Bevindingen

De regressieanalyse laat zien dat demografische kenmerken en de culturele infrastructuur van gemeenten in belangrijke mate samenhangen met de hoogte van de uitgaven per inwoner. Het inwonersaantal blijkt in vrijwel alle sectoren een significante verklarende variabele. Dit duidt op een duidelijk schaaleffect. Grotere gemeenten geven gemiddeld meer uit per inwoner. Een uitzondering vormt de sector Erfgoed. In dat model zijn ook museumbezoekers en het aantal monumenten opgenomen, waardoor een deel van het schaaleffect waarschijnlijk via deze inhoudelijke kenmerken wordt verklaard in plaats van via het inwonersaantal zelf.

Ook de nabijheid van musea en podiumkunsten is significant gerelateerd aan de uitgaven per inwoner. Gemeenten waar culturele voorzieningen dichterbij zijn, geven gemiddeld hogere bedragen uit per inwoner. Dit suggereert dat de aanwezigheid en concentratie van culturele infrastructuur samenhangt met hogere publieke investeringen. De nabijheid van bioscopen blijkt niet significant samen te hangen met de uitgaven per inwoner. Een mogelijke verklaring is dat bioscopen relatief gelijkmatig over Nederland zijn verspreid, terwijl productie en uitgaven binnen de audiovisuele sector sterker geografisch geconcentreerd zijn.

Tot slot blijkt dat het aantal provinciale middelen voor de betreffende sector in de meeste regressies niet significant samenhangt met de gemeentelijke uitgaven per inwoner. Alleen in de sector beeldende kunst wordt een positief en significant verband gevonden. Dit suggereert dat provinciale middelen in die sector aanvullend werken op gemeentelijke en rijksmiddelen, terwijl in andere sectoren geen duidelijk statistisch verband zichtbaar is.

Tabel 21. Regressieresultaten per sector (coëfficiënten met significantie tussen haakjes)

Variabele	Architectuur & Ontwerp	Audiovisueel	Beeldende Kunst	Bovensectoraal	Cultuurbeoefening	Erfgoed	Letteren & Bibliotheken	Overig	Podiumkunsten
Constante	0.473 (0.780)	3.042 (0.449)	15.456 (0.048)	-2.226 (0.000)	65.786 (0.000)	173.02 (0.010)	56.984 (0.000)	21.596 (0.210)	147.35 (0.000)
Aantal monumenten						0.045 (0.000)			
Bevolkings-dichtheid	-0.000 (0.081)	0.000 (0.006)	0.001 (0.009)	0.000 (0.240)	0.001 (0.223)	0.010 (0.001)	0.001 (0.046)	0.001 (0.170)	0.000 (0.791)
Mediaan inkomen	-0.000 (0.179)	-0.000 (0.010)	-0.000 (0.061)	0.000 (0.126)	-0.001 (0.000)	-0.004 (0.000)	-0.001 (0.000)	-0.001 (0.012)	-0.003 (0.000)
Inwoners-aantal	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000)	0.000 (0.003)	-0.000 (0.010)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Gemiddelde leeftijd	0.007 (0.825)	0.042 (0.574)	-0.165 (0.251)	0.036 (0.000)	-0.483 (0.028)	0.326 (0.801)	-0.135 (0.513)	0.162 (0.629)	-0.205 (0.708)
Nabijheid bibliotheek							-0.868 (0.019)		
Nabijheid bioscoop		0.049 (0.098)							
Nabijheid museum						-2.360 (0.017)			
Nabijheid podium-kunsten									-1.594 (0.000)
Uitgaven vanuit de provincie per sector		0.000 (0.554)	0.000 (0.001)		-0.000 (0.012)	-0.000 (0.366)	-0.000 (0.116)	0.000 (0.011)	0.000 (0.307)

De interpretatie van de variabelen is als volgt: nabijheid tot een bibliotheek hangt samen met de hoogte van de uitgaven per inwoner. Concreet betekent dit dat een toename van de gemiddelde afstand tot een bibliotheek met 1 kilometer samenhangt met een daling van de uitgaven per inwoner met 1,05 euro, gegeven de overige kenmerken in het model. Gemeenten die verder van een bibliotheek liggen geven dus gemiddeld iets minder uit per inwoner, wanneer voor andere factoren wordt gecorrigeerd.

Het model laat ook zien dat het aantal monumenten positief samenhangt met de uitgaven. Een toename van 10 monumenten hangt gemiddeld samen met een stijging van de uitgaven per inwoner met 0,61 euro, gegeven de overige variabelen in het model. Gemeenten met meer monumenten ontvangen dus gemiddeld een iets hogere uitgaven per inwoner.

/ C Gesprekspartners

Rijksoverheid en adviesorganen
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
- Raad voor Cultuur

Rijkscultuurfondsen
- Fonds Podiumkunsten
- Mondriaan Fonds
- Fonds voor Cultuurparticipatie
- Nederlands Letterenfonds
- Nederlands Filmfonds
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie

Branche- en sectororganisaties
- Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF)
- Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)
- Museumvereniging
- Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB)

Decentrale overheden

Gemeenten:
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Maastricht
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Enschede
- Gemeente Middelburg
- Gemeente Amsterdam

Provincies:
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Drenthe
- Provincie Gelderland
- Provincie Flevoland

Overige
- Cultuur Oost

/ D Rectificatie

In deze gerectificeerde versie van het rapport, d.d. 21 augustus 2026, zijn enkele correcties doorgevoerd in figuren en tabellen. Bij een aantal figuren en tabellen bleek het aantal inwoners per provincie abusievelijk dubbel te zijn meegenomen. Dit is in deze versie gecorrigeerd.

De betreffende analyses zijn gebaseerd op relatieve cijfers. Door de correctie veranderen de onderlinge verhoudingen en de daaruit voortvloeiende bevindingen niet. De correcties hebben daarom geen gevolgen voor de inhoudelijke conclusies van het rapport.

De volgende onderdelen zijn aangepast:

- **Figuur 2:** de middelste figuur is aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuur 3:** de dubbeltelling van inwoners per provincie is gecorrigeerd op zowel de x-as als de y-as.
- **Figuur 6:** de rechterfiguur is aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 8 t/m 14:** de rechterfiguren voor de provincies zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 19, 20, 22, 23, 24, 26 en 28:** de rechterfiguren zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Tabel 13:** de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 41 t/m 44:** de middelste figuren zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.

Samen
naar beter



BMC
BY RANDSTAD

Balans in het bestel

Verkenning van een alternatief fondsenlandschap

September 2026

Rapport
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Projectnummer
P0063569

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 | De opdracht **1**
1.1 De vraag 1
1.2 Onze aanpak 2
1.3 Leeswijzer 2
Hoofdstuk 2 | De context **3**
2.1 Het cultuurbestel onder druk 3
2.2 Advies 'Toegang tot cultuur': op weg naar nieuw cultuurbestel 4
2.3 Ontwikkelingen bij de Rijksoverheid 5
2.4 Ontwikkelingen vanuit andere overheden en stakeholders 6
2.5 Leidende inzichten voor de verdere verkenning 6
Hoofdstuk 3 | De argumenten: elementen voor een nieuw fondsenlandschap **8**
3.1 De huidige situatie: zes rijkscultuurfondsen 8
3.2 De toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken 9
3.3 Geografische spreiding 11
3.4 Uitbreiding takenpakket van de fondsen: aanpassing van de bis 16
3.5 Robuustheid 17
Hoofdstuk 4 | Naar een nieuw landschap **19**
4.1 Eisen aan een nieuwe indeling 19
4.2 Het model voor de toekomst 21
4.2.1 Bundeling: het belang van sectoraal maatwerk 22
4.2.2 Een passend instrument voor geografische spreiding 27
Hoofdstuk 5 | Conclusie: balans in het bestel **31**
5.1 Aanleiding en uitgangspunten 31
5.2 Het advies: drie fondsen 32
5.3 Impact van het advies 32
5.4 Naar balans in het bestel 33
Bijlage 1 | Lijst van organisaties van de geïnterviewden **34**
Bijlage 2 | Geraadpleegde literatuur **35**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 | De opdracht

De culturele sector in Nederland is breed, veelzijdig en voortdurend in ontwikkeling. Nieuwe artistieke praktijken, veranderende maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen binnen de overheid vragen om een cultuurbestel dat met deze dynamiek meebeweegt. De inrichting van het cultuurbestel is al geruime tijd niet fundamenteel herzien.
Tegen deze achtergrond onderzoekt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hoe het stelsel toekomstbestendig kan worden ingericht. Dit beslaat verschillende elementen: de verlenging van de subsidieperiode van vier naar acht jaar, nieuwe afspraken met provincies en gemeenten over de rolverdeling binnen het bestel, en een verkenning naar een alternatief fondsenlandschap voor de zes rijkscultuurfondsen: het Nederlands Filmfonds, het Fonds Podiumkunsten (FPK), het Nederlands Letterenfonds (NLF), het Mondriaan Fonds, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (SCI) en het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). Dit rapport richt zich op dat laatste onderdeel.

1.1 De vraag

Om tot een voorstel voor een alternatief fondsenlandschap te komen, heeft het ministerie van OCW BMC gevraagd om een advies over hoe een alternatief fondsenlandschap eruit zou kunnen zien. Het advies maakt duidelijk welk vraagstuk moet worden opgelost en bevat een concreet voorstel voor de samenvoeging van twee of meer rijkscultuurfondsen, inclusief een passend governancemodel en een realistisch tijdpad richting 2029.

De opdracht aan de verkenner is om niet alleen de organisatorische puzzel te leggen, maar ook de inhoudelijke ambities van de minister van OCW, de adviezen van de Raad voor Cultuur en de uitkomsten van andere onderzoeken te vertalen naar een voorstel voor een alternatief, samenhangend en toekomstbestendig fondsenlandschap. Het resultaat van de verkenning geeft in ieder geval antwoord op de onderstaande vragen:

- Hoe kan het fondsenlandschap zodanig worden ingericht dat het tegelijkertijd (1) de **toegang** tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de **uitvoeringskracht en robuustheid** versterkt en (3) de **bestuurbaarheid** op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert?
- Wat is een passende governancestructuur voor de nieuwe situatie?
- Wat is er randvoorwaardelijk nodig om tot deze nieuwe situatie te komen?

Daarnaast formuleert het ministerie van OCW de volgende aanvullende vertrekpunten:

- Het advies houdt rekening met het behoud van sectorspecifieke kennis.
- De fondsen zijn een belangrijke stakeholder in de opdracht en worden ook op die manier betrokken, zonder dat dit de onafhankelijkheid en openheid van de verkenning beperkt.
- De manier waarop ondersteunende taken, zoals archivering en internationalisering, zijn belegd, verschilt per sector. In sommige sectoren worden deze taken ook uitgevoerd door de betreffende fondsen. Er is beleidsmatig geen voornemen om hierin wijzigingen aan te brengen.

Afbakening

Als afbakening van de verkenning geeft het ministerie van OCW het volgende kader mee. De veranderingen in het fondsenlandschap raken ook aan de mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Dit vraagstuk hangt samen met de samenvoeging van (enkele) fondsen, maar wordt in een afzonderlijk traject opgepakt. De uitkomsten van dit traject worden, samen met het rapport over het fondsenlandschap, meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming.

1.2 Onze aanpak

Deze verkenning is uitgevoerd in verschillende stappen. In de eerste stap is een documentstudie verricht. Daarbij zijn een groot aantal documenten betrokken, onder meer het advies 'Toegang tot Cultuur' van de Raad voor Cultuur, verschillende Kamerbrieven, jaarverslagen van de fondsen, eerdere evaluaties en stakeholdersonderzoeken en andere relevante beleidsstukken en onderzoeken die betrekking hebben op het cultuurbestel en het fondsenlandschap. Deze documentstudie vormde de basis voor de verdere verkenning.

Vervolgens zijn individuele gesprekken gevoerd met de zes rijkscultuurfondsen. Daarnaast zijn interviews afgenomen met relevante stakeholders: Kunsten '92, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Boekmanstichting, Raad voor Cultuur en de visitatiecommissie. De gesprekken dienden om de verschillende perspectieven op het huidige stelsel in beeld te brengen en inzicht te krijgen in de oorzaken van de gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Om een mogelijk model voor de inrichting van een nieuw fondsenlandschap te toetsen, is daarnaast gesproken met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van OCW. Een volledig overzicht van de organisaties waar onze gesprekspartners werkzaam zijn, is opgenomen in bijlage 1.

De opbrengsten en inzichten van de documentstudie en de gesprekken zijn samengebracht en geanalyseerd. Op basis daarvan zijn de belangrijkste knelpunten in het huidige fondsenlandschap geïdentificeerd en zijn mogelijke oplossingsrichtingen uitgewerkt. Deze analyse is besproken tijdens een gezamenlijke sessie met de rijkscultuurfondsen. Vervolgens zijn de voorlopige bevindingen teruggekoppeld aan het ministerie van OCW.

Tot slot zijn de uitkomsten en mogelijke oplossingsrichtingen tijdens een interne werksessie met deskundigen uit het veld kritisch getoetst. De opbrengsten van deze sessie zijn verwerkt in de verdere uitwerking van dit advies. Een conceptversie van dit rapport is aan de cultuurfondsen en aan het ministerie van OCW voorgelegd, waarna het rapport definitief is afgerond.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we eerst de context en de ontwikkelingen binnen het cultuurbestel waarmee de rijkscultuurfondsen, en daarmee ook deze verkenning, te maken hebben. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 een schets van het huidige fondsenlandschap en bespreken we de vier belangrijkste knelpunten die naar voren komen in het advies 'Toegang tot Cultuur' van de Raad voor Cultuur en deze verkenning. In hoofdstuk 4 gaan we in op de voorwaarden waaraan een nieuw fondsenlandschap moet voldoen en zetten we het alternatief fondsenlandschap uiteen. We sluiten af met een conclusie in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2 | De context

Bij de verkenning van een toekomstbestendig fondsenlandschap vormen de bestaande wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken het uitgangspunt. Het belangrijkste juridische kader is de 'Wet op het specifiek cultuurbeleid' (Wsc). Deze wet vormt de basis voor het landelijke cultuurbeleid, regelt de aanspraak op rijkssubsidies en legt de wettelijke grondslag van de rijkscultuurfondsen als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) vast.

Naast de Wsc zijn verschillende sectorspecifieke wetten van invloed op het werkterrein van de fondsen. De 'Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen' (Wsob) vormt het wettelijke kader voor het openbare bibliotheekstelsel en het landelijke leesbevorderingsbeleid. De 'Wet op de vaste boekenprijs' (Wvb) draagt bij aan een pluriform boekenaanbod en een gezonde literaire infrastructuur. De Erfgoedwet regelt het beheer, behoud en de bescherming van het cultureel erfgoed en vormt daarmee een belangrijk kader voor het museale en erfgoedveld. Daarnaast beschermt de Auteurswet de rechten van makers en vormt zij, in samenhang met de Fair Practice Code, een belangrijk juridisch uitgangspunt voor de ondersteuning van individuele makers.

Tot slot zijn, naast wetgeving, ook bestuurlijke afspraken richtinggevend. Zo leggen de 'Bestuurlijke afspraken cultuurbeoefening 2025–2028' de gezamenlijke ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten vast om cultuureducatie en cultuurbeoefening te versterken. Deze afspraken vormen onder meer de basis voor programma's als Cultuur met Kwaliteit en de samenwerking en cofinanciering tussen overheden.

2.1 Het cultuurbestel onder druk

Het huidige cultuurbestel staat onder druk. Verschillende brancheorganisaties, belangenverenigingen, medeoverheden en stakeholders binnen het bestel hebben de afgelopen jaren hun zorgen en kritiek geuit.[1][2] De Raad voor Cultuur concludeerde in 2014 al: *dat het cultuurbeleid voor een aantal fundamentele uitdagingen staat. De raad wil de urgentie daarvan onderstrepen.*[3]

De inrichting van het stelsel is al langere tijd niet meer herzien, maar de culturele sector en de samenleving staan niet stil. Makers werken lang niet altijd meer vanuit één discipline. Aandacht voor onderwerpen als fair pay, diversiteit en inclusie en governance zijn inmiddels de norm en internationale ontwikkelingen als digitalisering en kunstmatige intelligentie hebben grote invloed op de productie, distributie en beleving van kunst en erfgoed.
Het stelsel is in de loop der jaren bovendien steeds complexer geworden. Het onderscheid tussen wat een functie in de bis[4] is en wat bij de rijkscultuurfondsen thuishoort is vertroebeld. De roep om cultuur beter over het land te verspreiden is in de slipstream van onder meer het advies 'Wat wel kan'[5], over de kloof tussen de Randstad en de regio, luider geworden: in het hele land moet toegang zijn tot een goed cultureel basisaanbod.

Deze ontwikkelingen raken ook de rijkscultuurfondsen. De zes fondsen zijn op dit moment sectoraal ingericht. Dat heeft grote voordelen: zij beschikken over veel inhoudelijke kennis van hun sector en zijn

[1] VSCD, *Position paper een overheid*, 2025
[2] Kunsten '92, *Reactie Advies Raad voor Cultuur*, april 2024
[3] Raad voor Cultuur, *De Cultuurverkenning*, 2014 p. 41
[4] Basisinfrastructuur, de vierjaarlijkse subsidieregeling van het ministerie van OCW
[5] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18

herkenbaar en benaderbaar voor makers en instellingen. Door hun specialistische expertise zijn de fondsen bij uitstek in staat hun sector goed te bedienen.

Deze inrichting sluit echter niet altijd meer aan bij een culturele praktijk waarin makers vaker discipline-overstijgend werken: *De disciplinaire verschotting is een belangrijke oorzaak van de gebrekkige toegankelijkheid van het stelsel voor multi- of interdisciplinair werk. […] Het stelsel loopt zo altijd achter op de praktijk van de sector. Dat wringt steeds meer nu kunstvormen en stijlen elkaar almaar sneller opvolgen.*[6] De verdeling over zes afzonderlijke fondsen maakt het lastiger om sectoroverstijgende vraagstukken op te pakken. Daarnaast hebben toenemende maatschappelijke, organisatorische en technologische opgaven gevolgen voor de uitvoeringskracht van de fondsen. Vraagstukken op het gebied van de culturele codes en nieuwe financierings- en distributievormen, maar ook informatievoorziening, digitalisering, kunstmatige intelligentie, cybersecurity, transparantie, hr en bedrijfsvoering worden belangrijker en complexer. De beperkte omvang van de afzonderlijke fondsen roept bij het ministerie van OCW de vraag op of zij op termijn voldoende robuust zijn om deze opgaven zelfstandig het hoofd te kunnen bieden.

Al met al was dat genoeg reden voor toenmalig staatssecretaris Uslu om de Raad voor Cultuur in maart 2023 om advies te vragen over hoe het cultuurbestel er vanaf 2029 uit zou kunnen zien.[7]

2.2 Advies ‘Toegang tot cultuur’: op weg naar nieuw cultuurbestel

In het advies ‘Toegang tot cultuur’, dat begin 2024 verscheen, geeft de Raad voor Cultuur antwoord op deze vraag. De Raad benoemt als sterke punten van het stelsel de grote aandacht voor artistieke kwaliteit, de bijdrage aan een sterke internationale positionering van de Nederlandse cultuur en de zorg voor sterke disciplinaire ecosystemen. Ook noemt de Raad het stelsel redelijk transparant en stelt de Raad dat lagere overheden ‘geprikkeld’ worden tot (co)financiering.
In het rapport benoemt de Raad een aantal knelpunten in het huidige cultuurbestel. Twee van de belangrijkste zijn de beperkte spreiding van rijksmiddelen over het land en de beperkte toegankelijkheid van het stelsel voor nieuwe en gemengde vormen van cultuur. Deze onderwerpen komen in hoofdstuk 3 uitgebreider aan bod.

Om deze knelpunten op te lossen doet de Raad verschillende voorstellen, die variëren van een duidelijkere taakverdeling en betere afstemming tussen overheden tot een ‘Kaderwet cultuur’. Dit zou de wettelijke basis moeten vormen van een nieuw stelsel en ook de rol van provincies en gemeenten moeten verankeren.
Op het gebied van de rijkscultuurfondsen is de belangrijkste verandering die de Raad voorstelt de vorming van één rijkscultuurfonds, waar de zes bestaande cultuurfondsen in op zouden moeten gaan. Ook de subsidies die nu rechtstreeks door het ministerie van OCW worden verstrekt, moeten bij dit fonds worden ondergebracht. Door alles in één organisatie te bundelen, zouden inter- en multidisciplinaire makers niet meer tussen fondsen in vallen en kan de financiering van het bestel meer in samenhang worden bekeken, waardoor weeffouten worden voorkomen.[8] De landelijke afdeling van het fonds moet zorgen voor de financiering van organisaties in de nationale portefeuille en van regio-overstijgende activiteiten. Daarnaast kent het fonds afdelingen per provincie en voor Caribisch Nederland, zodat de regionale blik beter wordt verankerd. De Raad presenteert dit voorstel als een prototype: een denkrichting om de discussie over een toekomstbestendige inrichting van het cultuurbestel te stimuleren, niet als een uitgewerkt eindmodel.

[6] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 115
[7] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Adviesvraag cultuurbestel van de toekomst,* 2 maart 2023
[8] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 24

Verder doet de Raad aanbevelingen om in het nieuwe stelsel een divers begrip van kunst en kwaliteit te hanteren en vanuit verschillende perspectieven naar kwaliteit te kijken. Ook pleit de Raad voor een opener en gevarieerder financieringsinstrumentarium, zodat beter kan worden ingespeeld op de verschillen binnen de sector. Daarnaast moeten procedures en werkwijzen beter aansluiten bij de praktijk van de sector en moet een gevarieerde groep mensen worden betrokken bij het beoordelen van aanvragen en het nemen van besluiten. Om de toegang tot cultuur en de voorgestelde stelselwijzigingen te realiseren, stelt de Raad tot slot dat een structurele extra investering van 200 miljoen euro in het cultuurbestel noodzakelijk is.

Reactie fondsen op het advies

Uit deze verkenning blijkt dat de rijkscultuurfondsen de probleemanalyse van de Raad grotendeels delen, maar dat zij twijfels hebben bij de voorgestelde oplossingen. De fondsen onderschrijven het advies om de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden duidelijk wettelijk te verankeren en steunen de gedachte om cultuureducatie en cultuurparticipatie steviger lokaal in te bedden. Ook erkennen zij het belang van een sterkere culturele infrastructuur in het hele land.
De fondsen waarschuwen echter ook dat een ingrijpende reorganisatie grote risico's met zich meebrengt, waarbij het gevaar bestaat dat het goede van het huidige stelsel verloren gaat en nieuwe, onvoorziene problemen ontstaan. Zo zal één groot rijkscultuurfonds volgens de fondsen leiden tot meer bureaucratie, extra complexiteit en het verlies van waardevolle disciplinekennis. Ook het voorstel van twaalf provinciale onderafdelingen binnen het landelijke fonds achten de fondsen een complexe en risicovolle operatie. Zij vinden bovendien dat deze inrichting niet aansluit bij de praktijk van de culturele sector.

2.3 Ontwikkelingen bij de Rijksoverheid

Onder meer in reactie op het Raadsadvies heeft het ministerie van OCW verschillende stappen genomen. Zo is de minister voornemens om de maximale subsidietermijn in de bis vanaf 2029 te verlengen naar acht jaar[9]. Daarmee kan de subsidieverstrekking eenvoudiger worden ingericht en krijgen instellingen meer rust en zekerheid, zodat zij langer vooruit kunnen plannen en kunnen investeren. Ook onderzoekt het ministerie een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Daarnaast heeft het ministerie van OCW samen met de provincies en gemeenten een onderzoek laten uitvoeren naar de geografische spreiding van cultuur in Nederland[10]. Het rapport is in april 2026 gepubliceerd en geeft een gedetailleerd beeld van de geografische spreiding van culturele voorzieningen in Nederland.

Governance en uitvoeringskracht

Binnen de Rijksoverheid is een bredere beweging gaande om de aansturing en inrichting van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) te herzien en verder te professionaliseren. Er zijn vragen over het sturingsmodel[11] en binnen de overheid groeit de aandacht voor de robuustheid van uitvoeringsorganisaties, met name of zij ook in de toekomst voldoende zijn toegerust voor steeds complexere maatschappelijke, organisatorische en technologische opgaven. Ook vanuit dit perspectief is de toekomstige inrichting van het fondsenlandschap een aandachtspunt. In hoofdstuk 4 gaan we hier dieper op in.

[9] Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Brief 'Cultuursubsidies vanaf 2029',* 3 oktober 2025
[10] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026
[11] ABDTOPConsult, *Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW,* februari 2025, p.20

2.4 Ontwikkelingen vanuit andere overheden en stakeholders

Bij het cultuurbeleid in Nederland zijn veel partijen betrokken, niet in de laatste plaats de sector zelf. Om de verschillende perspectieven op het huidige stelsel in beeld te brengen en beter inzicht te krijgen in de knelpunten en mogelijke oplossingen, hebben we gesproken met de volgende stakeholders.

IPO en VNG

Mede naar aanleiding van het Raadsadvies verkent het ministerie samen met de provincies en de gemeenten hoe het cultuurstelsel kan worden versterkt. De beleidsdoelen van de verschillende overheden komen op hoofdlijnen overeen, maar de uitvoering is door afzonderlijke beleidscycli, procedures en subsidieregelingen complex en versnipperd geworden. Daarom werken het ministerie, het IPO en de VNG aan gezamenlijke actielijnen om de samenwerking tussen de verschillende overheden te versterken. Het uitgangspunt zijn de principes van vereenvoudiging (het voorkomen van overlap) en samenhang (het borgen van de keten van amateurkunst tot de professionele top). Eventuele bestuurlijke afspraken in dit kader hebben consequenties voor (de taakverdeling en afstemming met) de rijkscultuurfondsen.

Wensen sector

Ook de sector, verenigd in Kunsten ‘92, heeft wensen met betrekking tot stelselverbetering, concreet gepresenteerd in vijf voorstellen om het stelsel ‘robuuster, eenvoudiger en efficiënter' te maken[12]:

1. Wettelijke verankering: leg de kerndoelstellingen van het cultuurbeleid en de gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, gemeenten en provincies wettelijk vast.
2. Samenwerking en een 8-jarige cyclus: werk als overheden beter samen (als 'één overheid') en verleng de beleidscyclus naar acht jaar om meer zekerheid, ruimte en flexibiliteit te creëren.
3. Verleen subsidies met meer vertrouwen, minder bureaucratie: Geef organisaties meer zekerheid met langere, stabiele subsidieperiodes en onderzoek alternatieve verdelingsmethodes met minder regeldruk (zoals loting of een intendant).
4. Samenhangend makersbeleid: verbeter de kwetsbare inkomenspositie van makers structureel door middel van eerlijke betaling (Fair Practice Code) en gerichte instrumenten, zoals startersregelingen of inkomensondersteuning.
5. Bredere financiering: zet de creatieve sector in voor grote maatschappelijke opgaven, haal daarvoor ook financiering uit andere domeinen, en indexeer overheidssubsidies jaarlijks.

2.5 Leidende inzichten voor de verdere verkenning

De adviezen, reacties en ontwikkelingen uit dit hoofdstuk benoemen de randvoorwaarden waar een toekomstig fondsenlandschap aan moet voldoen. Deze worden in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

[12] Kunsten ‘92, *Stelselverbetering in vijf punten, april 2025*

Leidende inzichten voor de verdere verkenning

- De probleemanalyse van de Raad voor Cultuur in 'Toegang tot Cultuur' (met name toegang tot het stelsel en regionale spreiding) wordt breed onderschreven, maar er bestaan twijfels over de probleemstelling ten aanzien van interdisciplinariteit en of de voorgestelde oplossingsrichting van één rijkscultuurfonds met provinciale afdelingen de juiste is.
- De verkenning van het fondsenlandschap maakt onderdeel uit van een bredere stelselherziening, waaronder de herziening van de bis-structuur.
- De toekomstige inrichting van het fondsenlandschap moet niet alleen bijdragen aan toegankelijkheid en spreiding, maar ook aan robuuste uitvoeringsorganisaties die zijn toegerust op de toenemende maatschappelijke, organisatorische en technologische complexiteit.
- Tot slot klinkt vanuit zowel medeoverheden als de culturele sector de roep om meer samenhang in het bestel, met heldere afspraken over verantwoordelijkheden en een betere aansluiting tussen de verschillende onderdelen van het stelsel.

Hoofdstuk 3 | De argumenten: elementen voor een nieuw fondsenlandschap

In dit hoofdstuk schetsen we eerst het huidige fondsenlandschap: de zes rijkscultuurfondsen en hun werkgebied. Vervolgens brengen we belangrijkste aandachtspunten bij de ontwikkeling van een nieuw fondsenlandschap, gebaseerd op de analyse uit hoofdstuk 2 en de inzichten uit deze verkenning. Daarmee leggen we de basis voor de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 4.

3.1 De huidige situatie: zes rijkscultuurfondsen

Het huidige fondsenlandschap bestaat uit zes rijkscultuurfondsen, ieder met een eigen werkterrein, omvang en werkwijze. Samen verdelen zij jaarlijks ruim € 290 miljoen aan cultuursubsidies.

Overigens is deze inrichting op zichzelf al een gevolg van eerdere fusies in de afgelopen decennia. Zo is het Mondriaan Fonds ontstaan uit een fusie van de Mondriaan Stichting en het Fonds Beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, is het Nederlands Letterenfonds het gevolg van een fusie tussen het Nederlands Literair Productie en Vertalingenfonds en het Fonds voor de Letteren, is het Stimuleringsfonds voor Creatieve Industrie een fusie van het Stimuleringsfonds voor Architectuur met taken van het Mondriaan Fonds en komt het Fonds voor Cultuurparticipatie deels voort uit het Fonds Podiumkunsten. Dat laatste fonds is zelf het resultaat van een fusie tussen het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten, het Fonds voor Scheppende Toonkunst en het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing.

Onderstaand overzicht geeft de belangrijkste kenmerken van de zes fondsen weer[13]:

Fonds Podiumkunsten

Standplaats: Den Haag
Discipline: Podiumkunsten (theater, dans, muziek(theater), podia & festivals)
Jaarlijks budget: € 86,05 miljoen
Omvang organisatie: 71,5 fte
Aantal aanvragen: 2.010
Specifieke (wettelijke) opdrachten: ICB, Muziekhubs, Upstream: Music
Bijzonderheden: Boy Edgar Prijs, Nederlandse Muziekprijs, Matthijs Vermeulenprijs, Toneelschrijfprijs, Vertaalprijs
Gefinancierd vanuit: OCW, BZ

Fonds voor Cultuurparticipatie

Standplaats: Utrecht
Discipline: Cultuurparticipatie, amateurkunst, cultuureducatie
Jaarlijks budget: € 48,94 miljoen
Omvang organisatie: 58,1 fte
Aantal aanvragen: 1.160
Specifieke (wettelijke) opdrachten: Herdenkingsjaar Slavernijverleden, herstelregeling kinderen Toeslagenaffaire, ICB
Bijzonderheden: Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)
Gefinancierd vanuit: OCW, VWS, BZ

Mondriaan Fonds

Standplaats: Amsterdam
Discipline: Beeldende kunst en cultureel erfgoed
Jaarlijks subsidiebudget: € 43,80 miljoen
Omvang organisatie: 59,9 fte
Aantal aanvragen: 3.569
Specifieke (wettelijke) opdrachten: o.a. wettelijke regeling Beschermd cultuurgoed, Collectie Nederland, ICB
Bijzonderheden: Prix de Rome, Biënnale van Venetië, Aankoopfonds, Johannes Vermeerprijs
Gefinancierd vanuit: OCW, VWS, BZ

[13] Bron jaarlijks budget: Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap *Prinsjesdagbrief Culturele basisinfrastructuur 2025-2028 bijlage financieel kader*, 2024
Bron omvang organisatie en aantal aanvragen: jaarverslagen 2025



3.2 De toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken

De Raad voor Cultuur stelt in zijn advies dat het stelsel te weinig toegankelijk is voor nieuwe en gemengde vormen van cultuur. De fondsen zijn sectoraal ingericht en opereren primair vanuit hun eigen discipline. Deze structuur zorgt voor grote kennis over de organisaties, ontwikkelingen en behoeften in hun sector.

De Raad constateert echter dat deze sectorale indeling een barrière vormt voor makers die discipline-overstijgend, hybride of disciplinevrij werken. Commissies en regelingen zijn in de kern georganiseerd rondom de eigen disciplines. Hierdoor lopen interdisciplinaire en hybride initiatieven het risico om tussen wal en schip te vallen. Deze makers zijn voor financiering afhankelijk van de bereidheid van fondsen om hen te ondersteunen binnen al bestaande '(mono)disciplinaire' regelingen of van initiatieven om gezamenlijk een regeling te ontwerpen. *Meerdere disciplines en genres moeten aankloppen bij een fonds dat zich eigenlijk op iets anders focust*, aldus de Raad.[14]
Daarnaast is het systeem sterk gericht op gevestigde instellingen en gaat het aanvragen van subsidie gepaard met regels en procedures die niet altijd goed aansluiten bij nieuwe, gemengde praktijken in de sector. Dit maakt het stelsel rigide: het mist de flexibiliteit om snel in te spelen op nieuwe, opkomende kunstvormen: *Ondanks de artisticiteit en creativiteit die eruit spreken, worden sommige vormen, praktijken of makers niet (h)erkend als kunst. Als gevolg hiervan zijn er voor bepaalde vormen of makers geen financieringsmogelijkheden; of regelingen staan formeel wel voor hen open, maar ze vallen stelselmatig buiten de toekenningen.*[15]
Tot slot is het stelsel volgens de Raad ook minder toegankelijk voor makers die een andere route naar een professionele kunstpraktijk hebben gevolgd dan via een reguliere kunstvakopleiding, of die zich 'anders bewegen en positioneren dan subsidieverstrekkers gewend zijn': autodidacten, initiatieven in het 'grijze gebied' tussen non profit en commercieel, kunstvormen met andere verdienmodellen of met nieuwe distributievormen. In het verlengde daarvan constateert de Raad dat talentontwikkeling en cultuureducatie nu onvoldoende aandacht krijgen: de scheiding tussen amateurkunst en professionele kunst kan verkleind worden.

Hoewel de Raad voor Cultuur in zijn advies concludeert dat het stelsel rigide is en interdisciplinaire makers te vaak tussen wal en schip vallen, nuanceert deze verkenning dat beeld. In de meest recente

[14] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 36
[15] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 147

klantwaarderings- en stakeholderonderzoeken van de fondsen komt dit niet als groot probleem naar voren. De rijkscultuurfondsen bewegen al geruime tijd mee met de veranderende praktijk. Zo biedt het Fonds Podiumkunsten al enkele jaren regelingen rondom The Culture, kent het Letterenfonds de regeling 'Makers buiten het boek' en zijn er diverse voorbeelden van gezamenlijke interdisciplinaire regelingen, net als experimenten met meer trust-based financiering. Hoewel er zeker makers zijn voor wie de sectorale indeling van de fondsen een barrière vormt, lijkt de omvang van dit probleem in de praktijk niet in verhouding tot de (drastische) oplossing die de Raad voorstelt om tot één groot fonds te komen.

Tegelijkertijd is de verwachting dat de groep nieuwe makers en de diversiteit aan hybride kunstvormen, zeker met de voortschrijdende digitalisering en de opkomst van kunstmatige intelligentie, de komende jaren alleen maar verder zal groeien. Het cultuurbestel zal met deze ontwikkeling moeten meebewegen. Daarnaast blijven de beschikbare budgetten achter bij de toenemende productiekosten. Die schaarste dwingt tot een steeds scherpere selectie aan de voordeur, met als gevolg dat de toegankelijkheid voor makers en instellingen verder onder druk komt te staan. Dat geldt met name voor disciplines die minder goed binnen de bestaande kaders passen en voor makers en instellingen buiten de Randstad.

Breuklijn

Wat in deze verkenning meermaals wordt bevestigd, is de door de Raad geconstateerde '**scherpe breuklijn**' tussen amateurs enerzijds (ondersteund door het Fonds voor Cultuurparticipatie) en de professionele beroepspraktijk (ondersteund door de vijf sectorale fondsen) anderzijds.[16] De opkomende generatie makers, urban collectieven en autodidacten die zich in een transitiefase bevinden zijn vaak nog niet professioneel genoeg om te voldoen aan de strenge instroomeisen van de landelijke fondsen, terwijl zij wel de amateurfase zijn ontgroeid.
Vanuit het perspectief van de aanvrager wringt hier de inrichting en de praktijk van de fondsen. Ieder fonds hanteert zijn eigen instrumenten en methoden, waaronder ook een eigen definitie van wat als professioneel wordt beschouwd. De afbakening tussen het werkterrein van het Fonds voor Cultuurparticipatie en de overige rijkscultuurfondsen is daardoor nu diffuus en zou moeten worden aangescherpt, zodat voor aanvragers duidelijk is tot welk fonds zij zich moeten wenden. De afbakening met het Letterenfonds vormt hierop een uitzondering: binnen de letterensector krijgt cultuurparticipatie vooral vorm via leesbevordering. Dit is grotendeels bij het Letterenfonds en andere partijen (zoals onderwijs en bibliotheken) belegd.

Het rapport 'Toegang tot de top', over talentontwikkeling in de klassieke muziek en dans, illustreert dit sectorbrede probleem. In het rapport wordt geconstateerd dat sprake is van een 'gebrek aan samenhang in het systeem' en dat fondsen 'talentontwikkeling op verschillende manieren definiëren'. Hierdoor kan voor bepaalde instellingen een financieringsvacuüm ontstaan: *Veel talentontwikkelingsorganisaties bedienen zowel het voortraject als studenten en afgestudeerden. Dit leidt volgens de gesprekspartners tot spanning in de financiering, omdat het Fonds voor Cultuurparticipatie zich primair richt op het voortraject, terwijl het Fonds Podiumkunsten zich richt op de professionele fase.*[17]

[16] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 13
[17] Blueyard, *Toegang tot de top*, 2026, p. 41

Randvoorwaarden voor grotere toegang in een nieuw fondsenlandschap

Om de toegang tot het bestel voor nieuwe praktijken te vergroten moet het nieuwe fondsenlandschap voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- grotere **flexibliteit** en bundeling van instrumenten met soortgelijk doel;
- heldere afspraken over de verantwoordelijkheden binnen de **talentontwikkelingsketen**, met specifieke aandacht voor de overgang van 'pre-professionals' naar de professionele praktijk;
- het **versterken van de onderlinge afstemming** tussen fondsen en het verder ontwikkelen van gezamenlijke regelingen, zodat aanvragen niet tussen fondsen blijven hangen;
- het behouden van **sectorspecifieke expertise en een herkenbaar aanspreekpunt** per deelsector, zodat de menselijke maat en het laagdrempelige contact met het veld behouden blijven.

3.3 Geografische spreiding

De Raad voor Cultuur (net als andere stakeholders) benoemt als een van de belangrijkste problemen van de huidige inrichting van het fondsenlandschap de onevenwichtige spreiding van middelen over het land: *Welke culturele voorzieningen nabij en bereikbaar zijn, wat er bijvoorbeeld in theaters, concertzalen, poppodia, filmhuizen en musea te zien en te horen is en welke mogelijkheden voor cultuurparticipatie er zijn, verschilt heel erg van plaats tot plaats.*[18] Een groot deel van het rijksgeld gaat naar instellingen in grote steden in het westen van Nederland. Hierdoor blijft de culturele basis in andere regio's achter: *De rijksoverheid draagt nu onvoldoende bij aan de nabijheid van cultureel aanbod en culturele voorzieningen in het hele land.*[19]
Deze conclusie sluit aan bij een bredere politieke en maatschappelijke discussie over de relatie en balans tussen de Randstad en de regio. Zo constateert het rapport 'Wat wel kan' (2022) een groeiende kloof tussen de Randstad en het landelijk gebied en tussen stad en platteland. Het advies beschrijft hoe belangrijke basisvoorzieningen in de regio onder druk staan of verdwijnen, zoals scholen, bibliotheken, bushaltes en pinautomaten, waardoor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het platteland afnemen.[20] Hieronder valt ook de nabijheid van cultureel aanbod en culturele voorzieningen.

Het beeld dat de verschillen tussen de regio's groot zijn en dat er sprake is van onevenwichtige geografische spreiding van culturele voorzieningen en financiering wordt vanuit meerdere hoeken bevestigd. De verschillende stakeholders hebben hier de afgelopen jaren aandacht voor gevraagd. Zo stelt de VNG in de propositie 'Samen cultuur borgen' dat de traditionele rolverdeling tussen overheden (waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor het aanbod, de provincie voor de distributie en gemeenten voor de afname) niet langer houdbaar is. Volgens de VNG dragen alle overheden gezamenlijk verantwoordelijkheid voor een goed functionerend cultuurbestel, met name waar het gaat om een sterke lokale culturele basis.[21]
Samen met het IPO stelt de VNG dat toegang tot cultuur alleen kan worden geborgd wanneer het landelijke aanbod en de regionaal en lokaal gewortelde culturele infrastructuur elkaar versterken. Daarom pleiten zij voor een interbestuurlijk afwegingskader, waarin het Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een evenwichtige spreiding van culturele voorzieningen.[22]

[18] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 8
[19] Idem, p. 7
[20] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18
[21] Vereniging Nederlandse Gemeenten, *propositie Samen cultuur borgen*. januari 2024, p. 7
[22] Vereniging Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg, *Position paper, Gezamenlijke inbreng IPO & VNG Begrotingsdebat Cultuur*, januari 2026

De VNG wijst er daarnaast op dat de huidige subsidiestructuur en de werking van de bis de scheve geografische spreiding versterkt. Een belangrijk knelpunt daarbij is cofinanciering, die vaak geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie van de fondsen. Vooral kleinere gemeenten beschikken hiervoor niet altijd over voldoende financiële middelen. Ook daardoor komen lokale culturele instellingen minder snel in aanmerking voor rijkssubsidies en moeten vooral kleine gemeenten 'knokken' om iets overeind te houden.

Een hardnekkig vraagstuk

Dat de rijksmiddelen voor cultuur niet in gelijke mate over het hele land besteed worden, is niet nieuw. Al decennialang vragen gemeenten, provincies, de Tweede Kamer en instellingen aandacht voor deze onevenwichtige verdeling.
De concentratie van middelen in de Randstad is niet verwonderlijk. Internationaal onderzoek laat zien dat makers en culturele instellingen zich van nature concentreren in creatieve ecosystemen, waar opleidingen, netwerken, publiek, opdrachtgevers en andere makers samenkomen. De nabijheid van deze voorzieningen en netwerken draagt bij aan kennisuitwisseling, artistieke ontwikkeling en innovatie.[23]|[24]
Ook in Nederland heeft dat geleid tot een concentratie van makers en culturele instellingen in grote steden met een centrumfunctie, met name in de Randstad (en in mindere mate in steden als Eindhoven, Maastricht en Groningen).

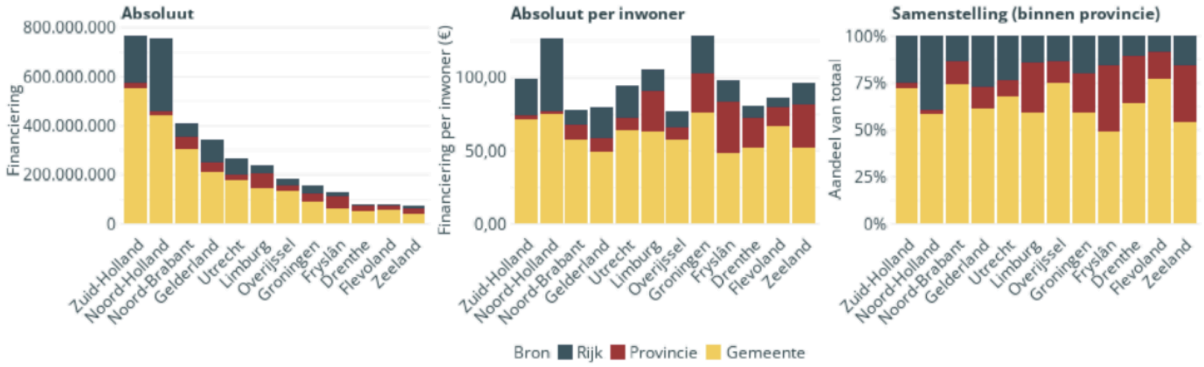
De roep om een betere spreiding van middelen richt zich met name op het gebrek aan middelen voor culturele basisvoorzieningen dicht bij de inwoners: *spreiding is geen doel op zichzelf, maar uiteindelijk een middel om toegankelijkheid te bevorderen.*[25] Het onderzoek 'Geografische spreiding van cultuur in Nederland' laat zien dat de wenselijke en haalbare mate van spreiding verschilt per culturele discipline. Een bibliotheek in iedere kern of gemeente is bijvoorbeeld een 'essentiële basisvoorziening', terwijl musea of orkesten minder frequent worden bezocht en de reisbereidheid daarvoor groter is. Een van de aanbevelingen uit het onderzoek van AEF & SEO (2026) is om de zogenoemde ketengedachte als organiserend principe te hanteren: *van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen, met een daarbij passende rolverdeling tussen overheden en inzet van beleidsinstrumenten.*[26]

Verschillende bewindspersonen hebben instrumenten geïntroduceerd om meer budget beschikbaar te stellen voor andere landsdelen: van het Actieplan Cultuurbereik (2001-2004) tot de oprichting van het Fonds voor Cultuurparticipatie (2009) en het instellen van de Cultuurregio's (2018). Ook de rijksfondsen kregen de opdracht om in hun ondersteuning meer aandacht te geven aan geografische spreiding en toegankelijkheid. Die opdracht is door de fondsen opgepakt: ze ontwikkelden, alle zes op hun eigen manier, in de loop der jaren verschillende instrumenten: van lokale scouts en makelaars tot regionale loketten, hubs en specifieke regelingen. Ook de beoordeling is in een aantal regelingen verbreed: naast artistieke kwaliteit wordt, waar passend, gekeken naar de context van de aanvrager en de betekenis in de regio.

Deze inspanningen hebben geleid tot een grotere aanwezigheid van de fondsen in de regio en hebben in sommige regelingen ook bijgedragen aan een evenwichtiger verdeling van middelen. Het onderzoek naar geografische spreiding van cultuur in Nederland laat zien dat regelingen waarbij geografische spreiding

[23] UNESCO & World Bank, *Cities, culture, creativity: leveraging culture and creativity for sustainable urban development and inclusive growth*, 2021, p. 29-32
[24] European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor*, versie 2019 en update 2023
[25] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 58
[26] Idem, p. 3

actief wordt meegewogen in recente rondes tot verschuivingen hebben geleid. Echter, het onderzoek constateert ook dat er desondanks bij alle overheidslagen geen wezenlijke verschuivingen hebben plaatsgevonden, en dat de situatie nagenoeg stabiel is.[27]



Figuur 1. AEF & SEO: Totale uitgaven uitgesplitst naar overheid weergegeven op provinciaal niveau, zowel absoluut als per inwoner als naar samenstelling van de uitgaven (2023)[28]

Een uitzondering hierop vormen de activiteiten in Caribisch Nederland. De fondsen hebben gezamenlijk en met maatwerk ingespeeld op de specifieke en sterk afwijkende omstandigheden van de cultuursector op de eilanden. Die aanpak heeft zijn vruchten afgeworpen en is effectief gebleken. Door de sterk afwijkende situatie zijn de conclusies echter niet een op een vergelijkbaar met de Nederlandse situatie.

Lokale zeggenschap

De afgelopen jaren is het pleidooi voor een meer evenwichtige spreiding van rijksmiddelen van karakter veranderd. Het gaat niet langer alleen om de hoeveelheid budget, maar ook over de zeggenschap: wie besluit wat er in een regio nodig is? Dat debat is breder dan alleen de culturele sector: Remkes wijst op een onderliggende vertrouwenskloof tussen de regio en Den Haag: *Er is te weinig gevoel dat 'Den Haag' echt begrijpt wat [in de regio] speelt, dat er vooral óver en niet mét hen gesproken wordt [...].*[29] In het prototype van de Raad, waarin twaalf provinciale afdelingen onderdeel zijn van een landelijk fonds, wordt dit onderwerp niet geadresseerd: de zeggenschap blijft in dit model centraal georganiseerd.

De kritiek op een beoordeling en afweging in 'Amsterdam, Den Haag of Rotterdam' groeit (zie bijvoorbeeld de moties die over dit onderwerp in de Tweede Kamer zijn ingediend[30]|[31]|[32]|[33]). De fondsen hebben in reactie daarop ingezet op het betrekken van de regionale context in beleid en beoordeling. Ze hebben dat in de afgelopen jaren op verschillende manieren opgepakt: door in de beleidsontwikkeling ruimte te bieden voor regionale culturele ecosystemen (Mondriaan Fonds), het oprichten van Filmhubs (Filmfonds), rondom thema's als Actieagenda Ruimtelijke Ontwerp (Stimuleringsfonds Creatieve Industrie),

[27] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 23
[28] Idem, p. 10
[29] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18
[30] Gewijzigde motie van de leden Rooderkerk en Mohandis over onderzoeken hoe een bloeiende culturele sector in heel Nederland beter geborgd kan worden (t.v.v. 36600-VIII-24)
[31] Motie van het lid Van Zanten over onderzoeken waarom de geografische spreiding van cultuursubsidies over Nederland achterblijft (t.v.v. 36600-VIII-30)
[32] Motie van de leden Van der Velde en Van Zanten over vestiging van culturele instellingen buiten de Randstad aantrekkelijker maken bij de volgende herverdeling van de bis-middelen (t.v.v. 36600-VIII-22)
[33] Motie van het lid Oostenbrink over het per provincie inzichtelijk maken van op welke manier spreiding van subsidies voor cultuur kan plaatsvinden en hoe de rijkscultuurfondsen in hun subsidiecriteria rekening houden met regionale omstandigheden (t.v.v. 32820-553)

aanpassingen in de regelingen voor schrijvers en literaire activiteiten (Letterenfonds) en door het uitbreiden van regionale expertise in commissies en instellen van landsdeel-commissies (Fonds Podiumkunsten). Daarbij is het begrip artistieke kwaliteit in verschillende regelingen verbreed: kwaliteit wordt steeds vaker beoordeeld in relatie tot de context waarin makers en instellingen opereren.

Uit de bovenstaande ontwikkelingen blijkt dat de fondsen serieus werk maken van de opdracht voor betere geografische spreiding. Het onderzoek van AEF & SEO laat echter zien dat de effecten hiervan op de landelijke verdeling van middelen beperkt zijn. De maatregelen hebben, ondanks de grote zorgvuldigheid en inspanningen, de kritiek dan ook niet weggenomen. Dat lijkt niet zozeer het gevolg van onvoldoende inzet van de fondsen, maar van de grenzen van wat binnen de huidige inrichting van het bestel via afzonderlijke fondsregelingen kan worden bereikt. Dat heeft ons inziens te maken met het punt in de volgende alinea.

Verschillende doelen

De rijkscultuurfondsen zijn opgericht om de artistieke kwaliteit en ontwikkeling in Nederland te ondersteunen en te stimuleren. Ze zijn zonder uitzondering expert op hun terrein, beschikken over fijnmazige netwerken, diepgaande kennis en minutieus ontwikkelde beoordelingssystemen om aanvragen op artistieke kwaliteit te beoordelen en onderling af te wegen. Overzicht van (inter)nationale ontwikkelingen en aanbod zijn daar een belangrijk onderdeel van. Vanuit het perspectief van artistieke kwaliteit en ontwikkeling is er geen betere manier om de grote diversiteit aan aanvragen voor beperkte budgetten onderling te laten wegen dan door de fondsen. Vanwege de toenemende druk op de budgetten wordt de selectie echter noodgedwongen strenger. Dat raakt vooral aanvragers die niet tot de landelijke of internationale artistieke top behoren.

Wanneer deze ontwikkeling doorzet, dreigt het voor een deel van de aanvragers met een voornamelijk regionale uitstraling alleen maar moeilijker te worden. Voor hen is het bereiken van de landelijke artistieke top niet het enige of belangrijkste doel. Minstens zo belangrijk is het bedienen van een lokaal of regionaal publiek met een passend aanbod. Hun rol en opdracht zijn vaak breder: artistieke kwaliteit staat daarin niet op zichzelf, maar verhoudt zich ook tot lokale impact en maatschappelijke inbedding en relevantie. Dit geldt ook voor gemeenten en provincies: hun doel is vooral een passend en toegankelijk aanbod van culturele voorzieningen. Artistieke kwaliteit blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt, maar is niet altijd het enige of doorslaggevende criterium. Ook de maatschappelijke betekenis, de bijdrage aan de lokale of regionale culturele infrastructuur en de toegankelijkheid voor inwoners spelen een belangrijke rol.

We maken hierbij de kanttekening dat de situatie bij het Fonds Cultuurparticipatie wezenlijk anders is. Waar de overige fondsen sectoraal zijn ingericht en artistieke ontwikkeling als kerndoel hebben, is de kerntaak van het FCP juist gericht op cultuureducatie en -participatie in de volle breedte: binnen alle disciplines en in alle regio's. De regeling 'Cultuur met Kwaliteit' is bijvoorbeeld juist ontworpen met het oog op geografische spreiding; het FCP werkt daarin intensief samen met gemeenten. Datzelfde geldt voor een regeling als 'Samen Cultuur maken', die er expliciet op is gericht om samenwerking tussen culturele en maatschappelijke organisaties te stimuleren. Hierdoor is de spanning tussen artistieke kwaliteit en geografische spreiding minder groot (maar ook hier niet helemaal afwezig, zoals blijkt uit een evaluatie van de regeling).[34]

[34] BMC, *Quickscan subsidieregeling Samen Cultuur maken*, 2021

Samenwerking met andere overheden

De onafhankelijke oordeelsvorming door fondsen is een fundament van het cultuurbestel. Het voorkomt oneigenlijke inmenging en waarborgt dat subsidieaanvragen op inhoudelijke gronden door deskundigen worden beoordeeld. Dat betekent echter wel dat er voor gemeenten en provincies weinig ruimte is om (individuele) subsidiebesluiten af te stemmen. De fondsen besluiten op basis van hun eigen regelingen en beoordelingscriteria, waarin lokale politieke afwegingen geen rol spelen en het belang van die context niet altijd wordt meegewogen. Vanuit het perspectief van artistieke kwaliteit is dit wenselijk en essentieel. Vanuit het oogpunt van geografische spreiding, waarin gemeenten, provincies, het Rijk en de fondsen in verschillende varianten vaak co-financier zijn, wringt dat. De fondsen (met uitzondering van het FCP[35] en het Letterenfonds[36]) hebben niet de positie (en capaciteit) om met gemeenten of provincies te onderhandelen over de inzet van middelen of gezamenlijke prioriteiten. In de kern zijn zowel fondsen als de verschillende overheden zelfstandige organisaties of bestuurslagen met een eigen verantwoordelijkheid. Zij beslissen ieder zelfstandig over de inzet van hun middelen. Dat staat het maken van gezamenlijke keuzes op stelselniveau, waarin naast artistieke kwaliteit ook andere doelen en belangen een plaats hebben, in de weg.

De missing link: een instrument voor basisvoorzieningen

We constateren dat in het huidige bestel het Rijk met één instrument (financiering via rijkscultuurfondsen) twee doelen wil bereiken: artistieke ontwikkeling en geografische spreiding. Dit leidt in de praktijk, ondanks alle inspanningen, niet tot voldoende resultaat[37]. De budgetten zijn schaars en omdat zowel de bis als de fondsen primair selecteren op landelijke kwaliteit, trekt het artistieke selectiemechanisme de middelen logischerwijs naar de landelijke top, ten koste van geografische spreiding.
Binnen het landelijke cultuurbeleid is op dit moment geen ander, rechtstreeks beleidsinstrument om vanuit het Rijk de geografische spreiding van cultuur te ondersteunen. Organisaties die het lokale belang ontstijgen maar (nog) niet tot de landelijke artistieke top behoren, hebben geen andere mogelijkheid om rijkssubsidie aan te vragen. Zij blijven aangewezen op gemeentelijke of provinciale subsidie.

Het ontwikkelen van een specifiek instrument voor dit doel zou naar onze mening onderdeel moeten zijn van een stelselherziening en een nieuw fondsenlandschap. Daarmee wordt enerzijds een concrete stap gezet richting een betere geografische spreiding van culturele voorzieningen en wordt anderzijds de druk op de fondsen verlicht. Eenzelfde ontwikkeling heeft zich in het Verenigd Koninkrijk afgespeeld. Daar is uiteindelijk besloten een apart instrument in het leven te roepen: het Cultural Investment Fund[38], dat zich specifiek richt op regio's.

Randvoorwaarden voor geografische spreiding in een nieuw fondsenlandschap

Om daadwerkelijk recht te doen aan geografische spreiding van cultureel aanbod, moet een nieuw fondsenlandschap tegemoetkomen aan de volgende uitgangspunten:

- **heldere doelstellingen** voor de fondsen;
- het faciliteren van **regionale zeggenschap en samenwerking**;
- een passend **instrument voor de geografische spreiding** van culturele (basis)voorzieningen.

[35] Het FCP heeft sinds de oprichting nadrukkelijk als opdracht meegekregen om door middel van langjarige regionale convenanten en samenwerkingen afspraken te maken met lokale overheden.
[36] In het kader van de opdracht voor de regionale talen (Fries en Papiaments) maakt het Nederlands Letterenfonds afspraken met decentrale overheden
[37] Het is een logisch gevolg van een bekende wetmatigheid uit de beleidswetenschap: de 'Regel van Tinbergen', die stelt dat je met één maatregel nooit twee beleidsdoelen kan bereiken. CPB, *Beleidsmakers kunnen hardleers zijn*', https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/Tinbergenregel_pv2.pdf
[38] https://www.artscouncil.org.uk/our-open-funds/cultural-investment-fund

3.4 Uitbreiding takenpakket van de fondsen: aanpassing van de bis

Het ministerie van OCW kondigde in de Kamerbrief 'Toekomst culturele basisinfrastructuur' aan de culturele basisinfrastructuur in samenhang met een bredere herziening van het cultuurbestel na de periode 2025-2028 te willen herzien.[39] Onderdeel van deze herziening is het voornemen om de subsidieperiode voor de bis te verlengen van vier naar acht jaar[40] en een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Het ministerie van OCW pakt dit vraagstuk in een afzonderlijk traject op.

In het huidige stelsel wordt de (meerjarige) ondersteuning door de fondsen door veel aanvragers gezien als een 'tussenstation' op weg naar de bis. Opname in de bis biedt voor aanvragers voordelen, zeker als de termijn wordt verlengd naar acht jaar: de periode is langer en biedt meer financiële zekerheid, de budgetten zijn vaak hoger, het geldt als een kwaliteitskeurmerk en de verantwoordings- en cofinancieringseisen zijn minder specifiek dan bij ondersteuning door fondsen. Een eerdere meerjarige fondssubsidie is weliswaar geen vereiste om tot de bis te worden toegelaten, maar wordt wel vaak gezien als bewijs van artistieke kwaliteit. Dat creëert een voortdurende opwaartse druk bij fondsen, die veel capaciteit vraagt en voor veel afwijzingen zorgt. Idealiter zou de aanpassing van de bis ook deze beweging verkleinen.

De mogelijke uitbreiding van fondstaken heeft direct gevolgen voor een nieuw in te richten fondsenlandschap. Niet alleen in omvang veranderen de verhoudingen tussen de fondsen, maar ook in zeggenschap. Uitbreiding van het takenpakket betekent in bijna alle gevallen een (nog) grotere rol in de sector. Dat vergroot de reikwijdte en positie van een fonds in de eigen sector, maar kan ook de kwetsbaarheid vergroten. Een grotere rol en afhankelijkheid van één financier roept doorgaans weerstand op en concentreert de kritiek bij één organisatie. Wanneer de verhoudingen tussen het fonds en het veld onder druk komen te staan, hebben makers en instellingen geen alternatief of uitwijkmogelijkheid.

Een aandachtspunt bij de uitbreiding van taken is de verhouding tussen organisaties met ondersteunende taken in de verschillende sectoren, zoals in de letteren en cultuurbeoefening. Overheveling van subsidies zonder een integrale blik op de taken in de sector creëert mogelijk complexe relaties, als de fondsen behalve samenwerkingspartner ook subsidiënt worden. Om dit te voorkomen en om voordelen van samenhang binnen de sector te versterken (mede vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en robuustheid), geven we in overweging om te onderzoeken of deze sectorale en/of ondersteunende taken in een alternatief fondsenlandschap kunnen worden gebundeld of meer integraal kunnen worden belegd. Gezien de verschillen per sector adviseren we dit nader te bezien bij de besluitvorming rond de bis.

Daarnaast betekent uitbreiding van taken en ondersteuningsmogelijkheden, met name op het terrein van podiumkunsten, voor de fondsen een substantiële groei van werkzaamheden en aanvragers. De werkdruk bij de fondsen is nu al hoog (zie 3.5). Voorbereiding en inpassing van deze wijzigingen vergt een grote investering in tijd en capaciteit en daarmee versterking van de uitvoeringskracht op verschillende terreinen (financieel, juridisch, bestuurlijk, ict, HR). Dat vraagt om zorgvuldigheid en voorzichtigheid in (de timing van) wijziging van het fondsenlandschap.

[39] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Brief Toekomst culturele basisinfrastructuur,* 20 oktober 2022
[40] Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Brief 'Cultuursubsidies vanaf 2029',* 3 oktober 2025

Randvoorwaarden voor de uitbreiding van taken vanuit de herziening bis

Een nieuw fondsenlandschap moet rekening houden met de consequenties van een herziening van de bis en uitbreiding van het takenpakket:

- Idealiter leidt een herziening tot **minder druk** voor de fondsen.
- De herziening moet **niet leiden tot 'monopolie'-posities** van de fondsen in de verschillende sectoren.
- Daarnaast moet door een integrale aanpak worden voorkomen dat **oneigenlijke verhoudingen ontstaan tussen organisaties met sectorale of overheidstaken** op hetzelfde terrein.
- Fondsen dienen over voldoende **uitvoeringskracht** te beschikken (voldoende capaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin) om hun taken uit te kunnen voeren, zie ook de volgende paragraaf.

3.5 Robuustheid

Onder robuustheid verstaan we stevige, gedragen en professionele organisaties, die in staat zijn om de maatschappelijke, organisatorische en technologische uitdagingen voor de komende tien jaar het hoofd te bieden. Het gaat bijvoorbeeld om de consequenties van kunstmatige intelligentie en digitalisering op beleidsontwikkeling, op de productie en verspreiding van kunst en cultuur en op het aanvraag- en beoordelingsproces, maar ook om de toenemende juridisering, een grotere roep om transparantie en steeds scherpere eisen op het gebied van dataveiligheid, arbeidsvoorwaarden en governance.
Niet voor niets concludeerde de visitatiecommissie in 2023[41] dat de druk op de fondsen toeneemt door een stapeling van codes, wet- en regelgeving en maatschappelijke verwachtingen. Die druk zal de komende jaren verder toenemen en de opgaven worden alleen maar complexer.

Versterking uitvoeringskracht

De visitatiecommissie signaleerde verschillende kwetsbaarheden binnen de interne organisaties van de fondsen. Zo neemt de werkdruk voor medewerkers steeds verder toe: *De beweging van diversificatie en drempelverlaging voor de aanvrager brengt een hogere belasting van het personeel met zich mee*.[42] Als gevolg van deze hoge werkdruk bestaat volgens de commissie een 'risico op uitval en stagnatie', en ook kennisoverdracht kan in het geding komen. De commissie legt daarbij ook een relatie met de normen die het ministerie van OCW hanteert voor het maximale percentage apparaatskosten, die zijn vastgesteld op werkzaamheden uit het verleden. Volgens de fondsen belemmert dit hen om verdere stappen te zetten in de professionalisering van de organisatie.

De huidige inrichting van de fondsen, met uitzondering van het Filmfonds, kenmerkt zich door een relatief platte organisatiestructuur met een directeur-bestuurder aan het hoofd, die een grote 'span of control' heeft. Dat maakt de fondsen kwetsbaar: bij uitval of ziekte ontstaat risico op stagnatie van belangrijke interne processen. Daarnaast constateerde de visitatiecommissie dat binnen deze platte organisatiestructuur verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet altijd duidelijk zijn belegd.[43]

Hoewel de fondsen op het gebied van ICT intensief samenwerken, zijn sommige fondsen te klein om voor al deze uitdagingen voldoende expertise en uitvoeringskracht in huis te hebben. Individuele fondsen zijn daardoor kwetsbaarder. Bovendien zijn veel van de organisatorische, bedrijfsmatige en technologische vraagstukken voor alle fondsen in de kern hetzelfde. Vanuit het perspectief van een doelmatig en

[41] Op het moment van schrijven is het rapport van de Visitatiecommissie 2026 nog niet beschikbaar.
[42] Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, *Rapport 2023*, p.17
[43] Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, *Rapport 2023*, p.15

toekomstbestendig stelsel is het daarom weinig effectief of wenselijk dat ieder fonds hiervoor afzonderlijke oplossingen ontwikkelt.

Vergroten bestuurskracht

Bestuurskracht is het vermogen van een organisatie om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan. De bestuurskracht bepaalt de prestaties.
Zo draagt een uniform geluid en stevige positie, ook in omvang, bij aan een heldere positionering van de fondsen in de cultuursector en daarbuiten. De zes fondsen hebben alle in de eigen sector grote autoriteit en gezag. Ieder fonds heeft bovendien zijn eigen aanpak van overkoepelende thema's, een eigen werkwijze en rolopvatting en een eigen rol in de sector. Die diversiteit is een verworvenheid: de verschillen zijn gegroeid in wisselwerking met de behoeften in de sector en als gevolg van veranderende prioriteiten in het cultuurbeleid.

De diversiteit maakt echter ook kwetsbaar. Juist in een tijd waarin verschillende beleidsterreinen naar elkaar toe bewegen en waarin het besef van de maatschappelijke betekenis van cultuur groeit, is het smeden van sterke verbindingen met andere maatschappelijke sectoren van belang. Het is lastiger om met zes fondsen een helder standpunt in te nemen, een overkoepelende strategie te ontwikkelen of om gezamenlijk een 'vuist' te maken, zowel naar de (Rijks)overheid als naar de buitenwereld. Dit belemmert de herkenbaarheid en bestuurskracht in het landelijke cultuurbeleid. Het voeren van een gezamenlijke strategie vraagt om bundeling van inzichten en standpunten. Zo'n bundeling zou het landschap bovendien voor aanvragers overzichtelijker maken en eenduidig beleid op overkoepelende thema's (zoals Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur) mogelijk maken. Met de toenemende aandacht voor transparantie, zeker als het takenpakket van de fondsen wordt uitgebreid als onderdeel van de herziening van de bis, is een krachtige stem nodig.

Randvoorwaarden voor robuuste fondsen in een nieuw bestel

Een nieuw fondsenlandschap moet daarom bijdragen aan een **grotere robuustheid** en een **versterking van de bestuurskracht en uitvoeringskracht** van de fondsen. Praktisch betekent dat:

- substantiële omvang in budget en uitvoeringskracht, zonder in te leveren op flexibiliteit en wendbaarheid;
- consolidatie op overkoepelend strategisch niveau ('bovensectorale blik') om gezaghebbend te blijven en om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te kunnen pakken;
- voldoende uitvoeringskracht om professionalisering te waarborgen en aan toenemende maatschappelijke eisen te kunnen voldoen;
- ook hier geldt dat een nieuw landschap, in welke vorm ook, niet ten koste mag gaan van de expertise over en herkenbaarheid in de sectoren.

Hoofdstuk 4 | Naar een nieuw landschap

In dit hoofdstuk presenteren we een nieuwe indeling voor de rijkscultuurfondsen. Centraal staat de vraag hoe het fondsenlandschap zodanig kan worden ingericht dat het (1) de toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de uitvoeringskracht en robuustheid van de fondsen versterkt en (3) de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert.

Daarbij bouwen we voort op de conclusies uit het vorige hoofdstuk, waarin de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig fondsenlandschap zijn geformuleerd. In paragraaf 4.1 zetten we deze uitgangspunten nogmaals op een rij. In paragraaf 4.2 werken we vervolgens het nieuwe model uit. Dat bestaat uit twee onderdelen: een nieuwe inrichting van het fondsenlandschap (4.2.1) en een instrument voor geografische spreiding (4.2.2).

4.1 Eisen aan een nieuwe indeling

In het vorige hoofdstuk signaleerden we de belangrijkste knelpunten in het huidige systeem en hebben we de randvoorwaarden geformuleerd voor een nieuwe inrichting. We vatten ze hieronder nogmaals samen:

§ 3.2 Randvoorwaarden voor grotere toegang in een nieuw fondsenlandschap

Om de toegang tot het bestel voor nieuwe praktijken te vergroten moet het nieuwe fondsenlandschap voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- grotere **flexibliteit** en bundeling van instrumenten met een soortgelijke doel;
- heldere afspraken over de verantwoordelijkheden binnen de **talentontwikkelingsketen**, met specifieke aandacht voor de overgang van 'pre-professionals' naar de professionele praktijk;
- het **versterken van de onderlinge afstemming** tussen fondsen en het verder ontwikkelen van gezamenlijke regelingen, zodat aanvragen niet tussen fondsen blijven hangen;
- het behouden van **sectorspecifieke expertise en een herkenbaar aanspreekpunt** per deelsector, zodat de menselijke maat en het laagdrempelige contact met het veld behouden blijven.

§ 3.3 Randvoorwaarden voor geografische spreiding in een nieuw fondsenlandschap

Om daadwerkelijk recht te doen aan geografische spreiding van cultureel aanbod, moet een nieuw fondsenlandschap tegemoetkomen aan de volgende uitgangspunten:

- **heldere doelstellingen** voor de fondsen;
- het faciliteren van **regionale zeggenschap en samenwerking**;
- een passend **instrument voor de geografische spreiding** van culturele (basis)voorzieningen.

§ 3.4 Randvoorwaarden voor de uitbreiding van taken vanuit de herziening bis

Een nieuw fondsenlandschap moet rekening houden met de consequenties van een herziening van de bis en uitbreiding van het takenpakket:

- Idealiter leidt een herziening tot **minder druk** voor de fondsen.
- De herziening moet daarnaast **niet leiden tot 'monopolie'-posities** van de fondsen in de verschillende sectoren.
- Daarnaast moet worden voorkomen dat **oneigenlijke verhoudingen ontstaan tussen organisaties met sectorale of overheidstaken** op hetzelfde terrein.
- Fondsen dienen over voldoende **uitvoeringskracht** te beschikken (voldoende capaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin) om hun taken uit te kunnen voeren.

§ 3.5 Randvoorwaarden voor robuuste fondsen in een nieuw bestel

Een nieuw fondsenlandschap moet daarom bijdragen aan een **grotere robuustheid** en een **versterking van de bestuurskracht en uitvoeringskracht** van de fondsen. Praktisch betekent dat:

- substantiële omvang in budget en uitvoeringskracht, zonder in te leveren op flexibiliteit en wendbaarheid;
- consolidatie op overkoepelend strategisch niveau ('bovensectorale blik') om gezaghebbend te blijven en om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te kunnen pakken;
- voldoende uitvoeringskracht om professionalisering te waarborgen en aan toenemende maatschappelijke eisen te kunnen voldoen;
- ook hier geldt dat een nieuw landschap, in welke vorm ook, niet ten koste mag gaan van de expertise over en herkenbaarheid in de sectoren.

Naast deze randvoorwaarden dienen de voorgestelde veranderingen aantoonbaar bij te dragen aan de volgende principes:

- Prioriteit bij de aanvrager: Het belang van de aanvrager staat voorop. Een nieuwe inrichting moet het subsidieaanbod overzichtelijker maken, de toegankelijkheid vergroten en meer ruimte bieden voor nieuwe, interdisciplinaire en hybride praktijken.
- Behoud wat goed werkt: De rijkscultuurfondsen beschikken over gedegen sectorspecifieke kennis, uitgebreide netwerken en een sterke herkenbaarheid in het veld. Een nieuwe inrichting moet deze kwaliteiten behouden en waar mogelijk versterken. Veranderingen mogen niet leiden tot verlies van expertise over de verschillende disciplines of van het laagdrempelige contact met makers en instellingen.
- Uitvoerbaar en efficiënt: Een nieuwe inrichting moet uitvoerbaar zijn voor de fondsen en bijdragen aan een doelmatige uitvoering van overheidsbeleid.

Niet één rijkscultuurfonds

Het samenvoegen van alle rijkscultuurfondsen tot één groot fonds, zoals de Raad adviseert, lijkt op het eerste gezicht misschien efficiënt, maar lost niet alle gesignaleerde knelpunten op. Er ontstaat een grote en complexe organisatie, met meer overleg, meer regels en meer bureaucratie. Om de diversiteit van de gehele cultuursector binnen een organisatie te combineren vraagt veel intern overleg. Het risico is reëel dat kleinere sectoren minder aandacht krijgen. Ook ervaringen uit andere landen laten zien dat zulke grote fusies vaak niet de beloofde voordelen opleveren. In één groot fonds verdwijnt bovendien de persoonlijke en deskundige begeleiding die de huidige aparte fondsen juist sterk maakt. Makers kunnen minder makkelijk terecht bij mensen met kennis van hun eigen vakgebied.

Dat wil niet zeggen dat er in het huidige stelsel met zes afzonderlijke discipline-fondsen niets kan worden verbeterd. De analyse in de voorgaande hoofdstukken laat zien dat ook de huidige inrichting

tekortkomingen kent, maar er is een middenweg tussen één groot rijkscultuurfonds en zes zelfstandige, specialistische fondsen. Door de fondsen gedeeltelijk te bundelen, kunnen de voordelen van schaalgrootte en korte lijnen worden benut, terwijl de sectorspecifieke expertise, herkenbaarheid en nabijheid voor het veld behouden blijven.

4.2 Het model voor de toekomst

Om de ondersteuning door fondsen betekenisvol te bundelen, op een manier die voor de aanvrager logisch en nuttig is, hebben we gekeken naar de specifieke kenmerken en werking van de verschillende sectoren en de rol en taak van de fondsen daarbinnen. De positie van fondsen verschilt per sector aanzienlijk: de reikwijdte van overheidssubsidie is niet in elke sector even groot en de invloed van overheidsbeleid op de ontwikkelingen varieert. Datzelfde geldt voor de rol van en relatie met het publiek.

Er is geen indeling die voor alle fondsen sluitend is. Daarvoor is de ondersteuningspraktijk van de fondsen te divers. Vrijwel alle fondsen financieren zowel het aanbod (productie) als de afname van kunst en cultuur, zowel individuele makers als instellingen en projecten, zowel meerjarig als projectmatig en zowel in binnen- als buitenland. Ook de diversiteit binnen sectoren is groot. Zo omvat bijvoorbeeld podiumkunsten een breed spectrum aan disciplines, variërend van opera en muziektheater tot hedendaagse dans en commerciële popmuziek, ieder met een eigen artistieke en financiële praktijk.

Bundeling kan dan ook langs verschillende lijnen en perspectieven. We noemen er hier twee:

Vanuit de **uitvoeringspraktijk** beschouwd ligt het grootste verschil in de financiering van individuele makers (auteurs, kunstenaars, musici, componisten, vertalers) en de financiering van instellingen. Voor beide categorieën gelden andere doelstellingen, beoordelingscriteria, termijnen en verantwoordingseisen. Bij de eerste categorie gaat het vaak om subsidie aan zzp'ers: gericht op bijvoorbeeld een onderzoek, project of werkperiode. Bij instellingen gaat het om het financieren van grotere producties of (meerjarige) programmering. Daar komt vaak de beoordeling van beleidsplannen, cofinanciering, eigen inkomsten en verantwoording via bijvoorbeeld jaarrekeningen bij kijken. Zo beschouwd zou een indeling in een fonds voor individuele makers en een fonds voor instellingen een optie zijn. We kiezen daar echter niet voor: het zou betekenen dat bij vrijwel alle fondsen regelingen zouden moeten worden overgedragen aan een nieuw fonds. Belangrijker is echter dat daarmee de sectorale expertise van de fondsen en de relatie binnen de 'keten' in een discipline versnipperd raakt en de herkenbaarheid voor aanvragers diffuser wordt. Daarmee voldoet deze indeling het minst aan de genoemde randvoorwaarden.

Een andere insteek zou zijn om, vooral vanuit **robuustheid** bekeken, het fondsenlandschap opnieuw in te richten naar omvang, zodat drie fondsen met een min of meer vergelijkbaar budget ontstaan, bijvoorbeeld door de drie kleinste fondsen (met uitzondering van het Fonds Cultuurparticipatie) te fuseren tot een fonds. Dat zou neerkomen op een bundeling van het Mondriaan Fonds, Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Hoewel dat bijdraagt aan een robuuster fondsenlandschap, gaat deze indeling voorbij aan inhoudelijke uitgangspunten: de herkenbaarheid voor aanvragers wordt niet groter en er is weinig overlap in het karakter van de disciplines en de werkwijze van de fondsen. Het is wellicht het meest eenvoudige antwoord op de vraag, maar ook het meest willekeurige antwoord met de minste synergie.

4.2.1 Bundeling: het belang van sectoraal maatwerk

In dit voorstel voor een nieuw fondsenlandschap hebben we gekozen voor een indeling op basis van sectoren die de meeste overeenkomsten vertonen. Daar is vanuit het perspectief van aanvragers de grootste winst te behalen, omdat aanvragers, context en subsidie-instrumenten de meeste overlap kennen. Anders gezegd: de doelstellingen van het overheidsbeleid en de manieren waarop de fondsen die doelen door subsidieregelingen proberen te realiseren, liggen in elkaars verlengde. Bundeling langs deze lijnen biedt de meeste mogelijkheden voor flexibiliteit binnen en tussen de regelingen, en behoud van een herkenbare positie van de fondsen in de sectoren.

De onderstaande indeling heeft de volgende voordelen:

- sluit het meest aan bij de onderliggende modus operandi van de sectoren;
- volgt grotendeels de eigen indeling van disciplines en sectoren, namelijk de wijze waarop zij zich hebben georganiseerd in branche- en sectororganisaties;
- vertoont de meeste overeenkomsten met de praktijk van makers en organisaties.

Sectoren met een sterke afhankelijkheid van overheidssubsidies (zowel in productie als infrastructuur)

De rol van de overheid is het grootst op het gebied van erfgoed. Als eigenaar is het Rijk verantwoordelijk voor het behoud, beheer en de presentatie van substantiële erfgoedcollecties. De uitvoering van die taken is vastgelegd in de Erfgoedwet en belegd bij Rijksmusea en de Rijksdienst voor het Cultureel erfgoed (RCE)[44]. Het Rijk is daarmee een sturende en bepalende factor in de erfgoedsector. Die positie en verantwoordelijkheid vraagt om specifieke regelingen, die behalve bij de RCE ook zijn belegd bij het Mondriaan Fonds.

De rol van rijkssubsidies is ook substantieel in de gehele podiumkunsten-keten (dans[45], theater[46] en muziek). Weliswaar kent deze sector een bloeiend aanbod in de vrije markt (denk aan de grote musicalproducties of de popsector), maar een substantieel deel van de productie en infrastructuur functioneert dankzij (structurele) financiële steun van de overheden. Hoewel hier geen sprake is van wettelijke taken of eigenaarschap, hebben beleidswijzigingen of budgettaire ingrepen grote invloed op het aanbod in Nederland. Het gaat in deze sector vaak om kostbare disciplines en voorzieningen, die zonder overheidssubsidie niet kunnen bestaan (zoals orkesten, opera, dans- en theatergezelschappen).

Anders gezegd: als de overheidssteun in de podiumkunsten, beeldende kunst of de erfgoedsector wegvalt, zal dat niet alleen ten koste gaan van de artistieke productie, maar zal ook een groot gedeelte van de organisaties hun deuren moeten sluiten.[47] De overheid draagt daarmee in deze sectoren een systeemverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid heeft directe consequenties voor de soort ondersteuningsmogelijkheden die de fondsen in die sectoren bieden. Een substantieel deel daarvan richt zich bijvoorbeeld op instandhouding en programmering van instellingen en organisaties.

---

[44] De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is een onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voert wet- en regelgeving en erfgoedbeleid uit, ontwikkelt praktisch toepasbare kennis en adviseert over rijksmonumenten, landschap & leefomgeving, archeologie en roerend erfgoed. www.cultureelerfgoed.nl/overons

[45] Uit het sectoradvies Dans van de Raad voor Cultuur *Alles beweegt*, p. 55: *Zoals we hebben gezien, is er naast het artistieke, doorgaans gesubsidieerde, dansaanbod nauwelijks een vrije sector. Er is weliswaar commercieel aanbod, maar dit betreft heel ander werk: het gaat hier om populaire dansshows en slechts zelden om hedendaagse dans of ballet.*

[46] Uit het sectoradvies Theater van de Raad voor Cultuur *Over grenzen*, blijkt dat *er in de huidige financieringssystematiek een scherp onderscheid te maken tussen producenten die afhankelijk zijn van subsidie van een overheid (gezelschappen) en zogenoemde vrije producenten*. (p.11). In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen de 18 producenten die zijn aangesloten bij de brancheorganisatie Vereniging van Vrije Theater Producenten (VVTP), de 21 producerende instellingen in de bis en de 53 gezelschappen, collectieven en theatermakers die ondersteuning vanuit het FPK ontvangen.

[47] Uit het sectoradvies Musea van de Raad voor Cultuur *In wankel evenwicht* p. 5*: De museumsector is niet levensvatbaar zonder overheidssteun. Het rijke erfgoed dat de musea beheren, kan niet voor de toekomst behouden en tentoongesteld worden zonder dat het Rijk, de gemeenten en provincies daarvoor verantwoordelijkheid hebben genomen.*

Sectoren met een meer marktgerichte dynamiek

Dat is wezenlijk anders dan de rol die de overheid (en daarmee de fondsen) speelt in 'vrije markt-sectoren'[48] met een sterke marktgerichte dynamiek en internationale basis, zoals film[49], vormgeving[50], architectuur en letteren[51]: de creatieve industrie. In deze sectoren is het aandeel van overheidssubsidies in de totale productie, distributie en presentatie in de sector aanzienlijk kleiner. Makers functioneren binnen een vrije markt; overheidssubsidies hebben nauwelijks invloed op de grotere trends en bewegingen in de (internationale) markt.

De rol van fondssubsidies in deze sectoren is daarmee anders van aard dan in de vorige categorie. In de creatieve industrie zijn subsidies vooral van belang voor het ondersteunen en stimuleren van Nederlandse (kwaliteits)productie die in de markt moeilijk aan bod komt (bijvoorbeeld omdat zij minder rendabel zijn, omdat de Nederlandse markt te klein is of omdat ze op andere manieren niet aan commerciële eisen voldoen) en minder op het in stand houden van infrastructuur (zoals theaters of musea) en de programmering daarvan.

Ook de rol van het publiek is binnen deze sectoren anders. De presentatie en distributie van het werk (een film, boek of object) staat los van de individuele maker: een boek of film kan overal ter wereld worden gereproduceerd of getoond en zo grote oplages en publieken bereiken. Tot slot kennen deze sectoren een sterk internationaal karakter. Dat vertaalt zich ook in het doel van de subsidieregelingen. Alle drie de fondsen hebben instrumenten voor individuele (startende) makers (Impulsbijdrage voor Succes van het Filmfonds en regelingen vormgeving, architectuur en digitale cultuur van het SCI) en voor internationale samenwerking, presentatie en verspreiding (de vertaal- en publicatiesubsidies van het Letterenfonds, de Cinescoop bijdrage van het Filmfonds en de Regeling Internationalisering ontwerpsector van SCI).
Deze indeling sluit aan bij hoe de sector zichzelf organiseert. Zo verenigt de Federatie Creatieve Industrie zeven brancheorganisaties: de Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers, de Dutch Games Association, Dutch Photographers, de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie, de Vereniging van Nederlandse Content Producenten, de brancheorganisatie van filmdistributeurs en muziekproducenten en de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus. Wij plaatsen de letterensector eveneens in deze categorie, omdat de kenmerken en uitdagingen in de sector, de positie van makers en de rol van subsidies sterk overeenkomen met die van de overige creatieve industrieën.

Al deze elementen stellen andere eisen aan de fondsen en de ondersteuning die zij bieden. Subsidies in de creatieve sectoren zijn vaker gericht op het stimuleren, presenteren en promoten van (makers van) hoogstaande Nederlandse productie die anders te weinig aan bod zouden komen. Dat doen ze zowel in Nederland als in een internationaal veld: van promotie op de Frankfurter Buchmesse en het Filmfestival in Cannes tot presentaties op designbeurzen, Europees gefinancierde films en beurzen voor vertalers.
De fondsen hebben hiervoor slimme regelingen ontworpen, waarmee ze met de relatief bescheiden budgetten (in relatie tot de totale omvang van de sectoren[52]) een zo groot mogelijk effect proberen te

[48] https://www.cultuurmonitor.nl/thema/cultuur-en-geldstromen/
[49] Volgens de Boekmanmonitor: *In 2023, het meest recente jaar waarover volledige cijfers beschikbaar zijn, investeerde de Nederlandse overheid in totaal minstens 111,71 miljoen euro in de audiovisuele sector. Via het Filmfonds investeerde de Rijksoverheid 82,77 miljoen euro, terwijl gemeenten 24,19 miljoen euro en provincies 4,74 miljoen euro bijdroegen. Dat jaar was de omzet van de sector met 1,49 miljard euro meer dan tien keer zo hoog. (Filmfonds 2024b, Filmfonds 2024c, CBS 2024).*
[50] Uit het sectoradvies Ontwerpsector van de Raad voor Cultuur *Ontwerp voor de toekomst*, p. 38 blijkt dat naar schatting twee derde van de ontwerpers voor commerciële bureaus werkt.
[51] Het budget van het Letterenfonds bedraagt volgens de Prinsjesdagbrief 2024 € 17,34 miljoen. De markt is aanzienlijk groter. Volgens de CPNB: "*Lezers kochten in 2025 in totaal ruim 44 miljoen boeken (alle talen, fysiek en e-books), met een totale waarde van ruim € 697 miljoen*."
[52] Het gezamenlijke budget van het Nederlands Filmfonds (€ 89,94 miljoen) en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (€ 19,67 miljoen) bedraagt € 109,61 miljoen. Dit is slechts een fractie van de totale economische omvang van de sector: volgens de Monitor

bereiken. Het overgrote deel van het internationale aanbod aan (vertaalde) literatuur zou er zonder overheidssubsidies anders uitzien. Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie subsidieert innovatie, onderzoek, publiek en privaat opdrachtgeverschap en aansluiting bij maatschappelijke opgaven.
Al deze sectoren hebben hun eigen unieke kenmerken, uitdagingen en bedreigingen. Zo kampt de literaire sector bijvoorbeeld met ontlezing en het verdwijnen van wetenschappelijke domeinen. De opkomst van kunstmatige intelligentie heeft voor al deze disciplines ingrijpende gevolgen voor zowel opleiding, productie, distributie als verdienmodellen; de consequenties daarvan zijn op dit moment nog niet te overzien.

Schematisch ziet de indeling naar sectorale omstandigheden en kenmerken er als volgt uit:



Figuur 2: Mate van invloed en systeemverantwoordelijkheid van de fondsen in de sector

Gelet op de overeenkomsten in sectoren, doelstellingen en instrumentarium zien we de meeste voordelen in het bundelen van fondsen aan de beide uiteinden van het spectrum: dat creëert de meeste synergie. Dat betekent aan de rechterkant het samengaan van het Filmfonds, het Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie in een Fonds voor de Creatieve Industrie. Aan de linkerkant betekent dat het samengaan van het Mondriaan Fonds en het Fonds Podiumkunsten in een Fonds voor Kunst en Erfgoed.
Bij deze laatste plaatsen we wel de kanttekening dat de haalbaarheid van deze fusie op korte termijn nauw samenhangt met de uitbreiding van taken als gevolg van de eventuele bis-herziening. Wanneer die uitbreiding leidt tot grote aanpassingen, is het onverstandig en niet realistisch om tegelijkertijd te fuseren. Een fusie zou dan pas kunnen plaatsvinden nadat de taakuitbreiding is gerealiseerd.

Het Fonds Cultuurparticipatie neemt in dit schema een eigen positie in. Het bedient binnen cultuurbeoefening en -participatie alle disciplines en doet dat in samenwerking met gemeenten. De sector

Creatieve Industrie 2025 bedroeg de gezamenlijke productiewaarde van media en entertainment en creatieve zakelijke dienstverlening (architectuur, design en communicatie) in 2024 € 48,2 miljard.

van het FCP heeft een eigen dynamiek en inrichting, die wezenlijk verschilt van de professionele sectoren en die een eigen ondersteuningsstructuur kent. Er is geen inhoudelijke grond om dit fonds op te nemen in een van beide zijden van het spectrum. We merken wel op dat goede afstemming en afbakening van de taken van het fonds ten opzichte van andere instrumenten van geografische spreiding (zie 4.2.2) belangrijk zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de aansluiting binnen de keten van talentontwikkeling.

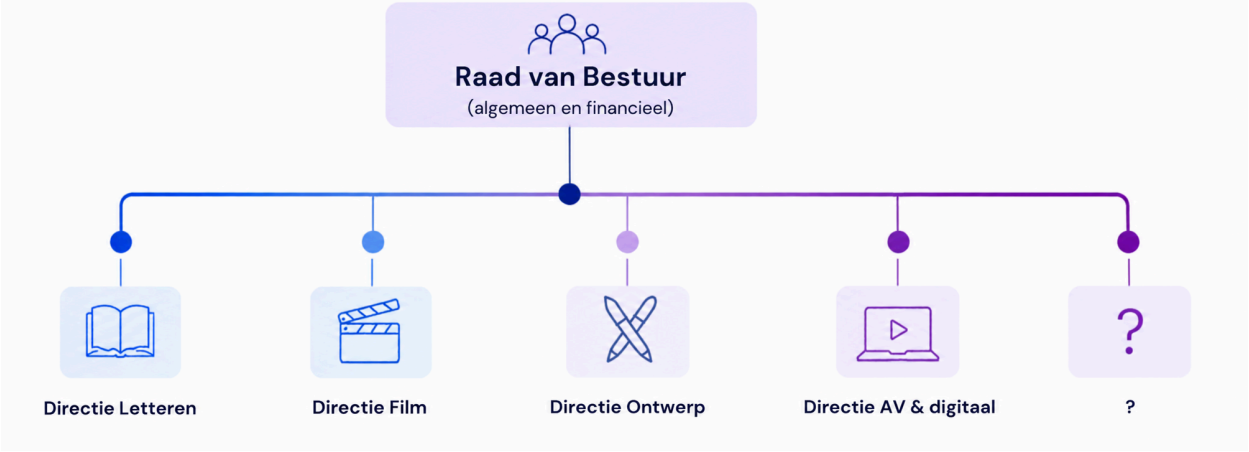
Governance

Door verschillende partijen is in deze verkenning gerefereerd aan het bestuursmodel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) als voorbeeld van een robuuste organisatie met herkenbare inhoudelijke domeinen onder een overkoepelende Raad van Bestuur.

Het NWO-model biedt nuttige inzichten voor de inrichting van de fondsen. Dit hybride model biedt voldoende ruimte voor het borgen van sectorale expertise en herkenbaarheid, terwijl de bundeling zorgt voor een robuustere organisatie van voldoende omvang en uitvoeringskracht. In een dergelijke inrichting behouden de domeinen inhoudelijke autonomie binnen een gezamenlijk vastgesteld beleidskader; de specialistische expertise blijft overeind en domeindirecteuren garanderen herkenbare sectorale boegbeelden. Door de gelijkwaardige positie van domeinendirecties blijft ook de positie van kleinere disciplines geborgd.
Het doel van dit model is een wendbare organisatie met een heldere taakverdeling en korte lijnen. Zo kan de overkoepelende Raad van Bestuur verantwoordelijk worden voor de strategische aansturing, de bedrijfsvoering, IT, HR, juridische zaken en de bestuurlijke afstemming met het ministerie van OCW. De inhoudelijke expertise en besluitvorming over subsidies liggen bij de domeindirecteuren.

Bij de organisatorische inrichting van de twee nieuwe fondsen kan in de basis worden uitgegaan van eenzelfde opzet: een overkoepelende Raad van Bestuur met daaronder een aantal inhoudelijke (discipline)domeinen. De indeling van deze domeinen vraagt om nadere uitwerking. Het ligt echter voor de hand om in eerste instantie aan te sluiten bij de bestaande fondssectoren. Voor het Fonds voor de Creatieve Industrie betekent dit een indeling in de domeinen Film, Letteren en Ontwerp (inclusief architectuur en digitale cultuur). Voor het Fonds voor Kunst en Erfgoed ligt een indeling in de domeinen Podiumkunsten, Beeldende Kunst en Erfgoed voor de hand.

Het grote voordeel van deze structuur is de flexibiliteit voor de toekomst. Die maakt het mogelijk om disciplines, waar dat wenselijk is, verder te differentiëren, waardoor zowel de herkenbaarheid voor het veld als de inhoudelijke expertise kan worden versterkt, bijvoorbeeld om nieuwe en opkomende kunstvormen of hybride praktijken in de toekomst een eigen, volwaardige positie binnen de organisaties te geven (het vraagteken in onderstaand model). Het stelsel kan daardoor geleidelijk meebewegen met ontwikkelingen in het culturele veld, zonder dat daarvoor nieuwe fondsen hoeven te worden opgericht of ingrijpende stelselwijzigingen noodzakelijk zijn.



Figuur 3: Voorbeeld van organogram voor het Fonds voor de Creatieve Industrie

Door het toevoegen van een overkoepelende Raad van Bestuur ontstaat meer strategisch overzicht om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te pakken. Tot slot zijn de fondsen in omvang (zowel budgettair als in organisatie) robuust genoeg om aan toenemende maatschappelijke eisen te voldoen, zonder de bureaucratie en kwetsbaarheid van één groot landelijk fonds. De backoffice wordt minder kwetsbaar door ondersteunende taken zoals IT, HR, financiële administratie, juristen en cybersecurity centraal te bundelen.

Wat lost dit voorstel op?

Voordelen voor de aanvrager en de artistieke praktijk

- **Betere toegang** voor hybride en nieuwe makers en minder disciplinaire verschotting: doordat de nieuwe fondsen de kennis van meerdere disciplines in huis hebben, kunnen zij makkelijker intern afstemmen en cross-overs faciliteren, en kunnen procedures en werkwijzen beter aansluiten bij de praktijk van de sector.
- **Behoud van herkenbaarheid en fijnmazige expertise**: door te kiezen voor een overkoepelend bestuur met behoud van specifieke inhoudelijke directies, blijven de verschillende disciplines geborgd en zijn de sectordirecteuren het herkenbare gezicht voor het veld. De diepgaande vakkennis per discipline blijft op peil: fondsen kunnen in hoge mate hun werkwijzen voortzetten, terwijl de voorkant laagdrempeliger wordt voor makers.
- **Logische bundeling van instrumenten**: binnen de nieuwe fondsen kunnen regelingen met soortgelijke doelen en context makkelijker worden versterkt. Dit maakt het subsidielandschap voor de aanvrager veel overzichtelijker en voorkomt dat er voor elk nieuw maatschappelijk thema een aparte regeling wordt opgetuigd.
- **Ruimte voor diversiteits- en kwaliteitsvernieuwing:** door de bundeling in grotere inhoudelijke domeinen ontstaat meer ruimte om experimentele financieringsvormen (zoals trust-based financiering, snel-loketten of meerjarige vouchers) en bredere, meervoudige beoordelingscriteria sectorbreed toe te passen, zoals de Raad voor Cultuur adviseert.

Balans in het bestel

- **Gezond evenwicht**: iIn tegenstelling tot één groot rijksfonds, behoudt dit model een gezond evenwicht van verschillende krachten in het stelsel. De sector wordt niet afhankelijk van slechts één fondsorganisatie, wat de strategische kwetsbaarheid verkleint.

- **Duidelijke plek voor cultuurparticipatie**: door het Fonds voor Cultuurparticipatie een eigen positie te geven, ontstaan er mogelijkheden om talentontwikkeling beter te organiseren en de overgang van beginnende talenten naar professionele makers soepeler te laten verlopen.
- **Krachtiger optreden op bovensectorale thema's**: de bundeling op overkoepelend strategisch niveau (onder leiding van een Raad van Bestuur) geeft de fondsen een stevige, gezaghebbende positie. Dit maakt het mogelijk om grote, sectoroverstijgende opgaven eenduidig en met meer bestuurskracht uit te voeren.

Voordelen voor de robuustheid en uitvoeringskracht

- **Schaalvergroting**: de fondsen krijgen een substantiële omvang qua budget en personele capaciteit. Hierdoor zijn ze beter toegerust om grote uitdagingen gezamenlijk op te vangen, in plaats van dat elk fonds afzonderlijk het wiel moet uitvinden.
- **Flexibiliteit**: een bundeling van fondsen maakt het eenvoudiger om capaciteit en expertise uit te wisselen, de dienstverlening op peil te houden en maatwerk te bieden aan makers en instellingen. Ook ontstaat er meer ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de sector; bundeling creëert synergie en stimuleert innovatie.
- **Efficiënte backoffice en minder kwetsbaarheid**: door ondersteunende taken zoals IT, financiële administratie, juristen en cybersecurity centraal te bundelen in grotere organisaties, vermindert de kwetsbaarheid, ook bij uitval of ziekte van medewerkers.
- **Opvangen van piekmomenten:** door grotere teams die voor meerdere disciplines werken, kunnen pieken beter opgevangen worden, waardoor het risico op uitval door piekbelasting minder wordt.
- **Eenvoudigere aansturing**: voor het ministerie van OCW wordt de aansturing en het overleg efficiënter, omdat het ministerie niet langer met zes afzonderlijke directies en Raden van Toezicht hoeft te schakelen.

Risico's

We wijzen op de volgende risico's, die in de uitwerking aandacht moeten krijgen:

- **Bundeling betekent niet automatisch besparing**
  Uit onderzoek[53] blijkt dat fusie in veel gevallen niet tot een besparing leidt. Bovendien zijn fusies intensieve trajecten, die veel vragen van de betrokken organisaties. Een taakstelling of bezuiniging zou dat proces onnodig zwaar belasten.
- **Grotere toegankelijkheid zorgt voor meer druk op budgetten**
  In het Raadsadvies wordt veel aandacht besteed aan de toegankelijkheid van regelingen voor een grote diversiteit aan aanvragers. Ook vanuit andere overheden wordt daarop aangedrongen. We wijzen er hier nadrukkelijk op dat een grotere toegankelijkheid bij gelijkblijvend budget onherroepelijk zal leiden tot strengere selectie en dus meer afwijzingen. Het is mede in dat licht dat het Raadsadvies gepaard ging met een geadviseerde verhoging van het totale cultuurbudget.

4.2.2 Een passend instrument voor geografische spreiding

In paragraaf 3.3 constateren we dat de spreiding van middelen, ondanks de inspanningen van de fondsen[54] en het Rijk, de afgelopen jaren niet noemenswaardig is veranderd. Voor de Raad voor Cultuur is dat reden om provinciale afdelingen van een landelijk cultuurfonds te adviseren: *Regio's zijn voor veel culturele voorzieningen het passende schaalniveau voor een samenhangend ecosysteem.*[55] In het Raadsadvies blijven gemeenten primair verantwoordelijk voor lokale basisvoorzieningen zoals

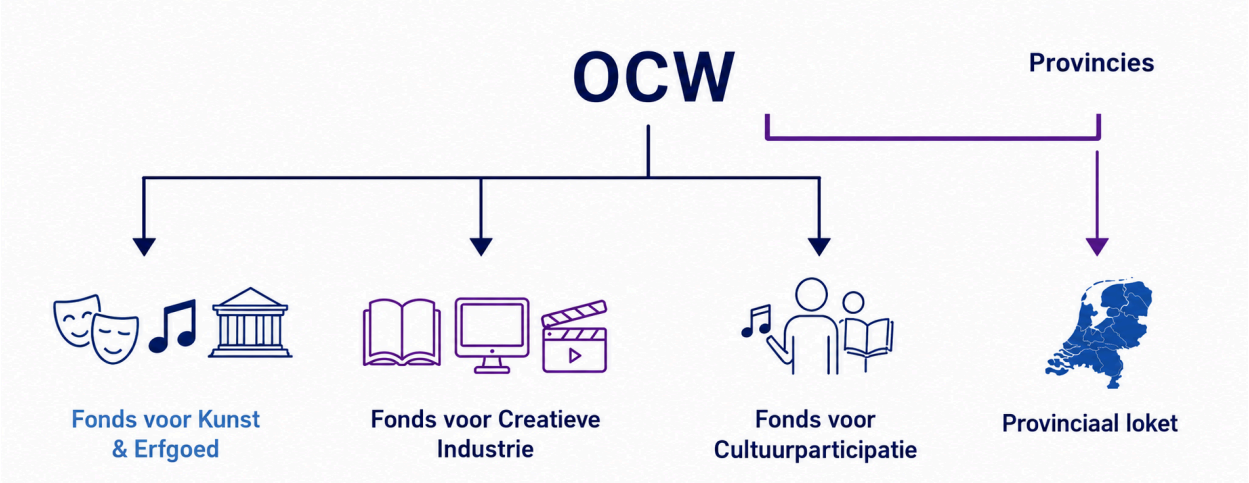
[53] Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eindrapportage onderzoek *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, maart 2015
[54] Met uitzondering van het Fonds Cultuurparticipatie en het Fonds voor de Letteren, die vanwege hun opdracht samenwerken met onder meer gemeenten en bibliotheken op het gebied van respectievelijk cultuurbeoefening en leesbevordering.
[55] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 78

cultuureducatie en -participatie, maar kiest de Raad verder bewust voor financiering op provinciaal niveau: *Basisvoorzieningen, aanbod en infrastructuur zijn op gemeentelijk niveau te sterk afhankelijk van lokale politieke voorkeuren en afwegingen. Culturele organisaties als podia, muziekscholen en andere educatieve voorzieningen vallen gemakkelijk ten prooi aan bezuinigingen; zeker als andere taken cultuuruitgaven (dreigen te) verdringen.*[56]

We onderschrijven de gedachte om geografische spreiding op provinciaal niveau te organiseren: een goed voorzieningenniveau overstijgt de gemeentegrenzen. Niet elke gemeente heeft een eigen museum of theater nodig, als die voorziening al binnen redelijke afstand in een buurgemeente aanwezig is. Op provinciaal niveau is er overzicht over het totale voorzieningenniveau in een regio. Het heeft bovendien nog een ander belangrijk voordeel: het biedt de mogelijkheid om meer lokale zeggenschap te integreren in de beoordeling en besluitvorming. Tot slot sluit het aan bij de aanbeveling van AEF SEO om de zogenoemde ketengedachte als organiserend principe te hanteren[57] en bij het uitgangspunt van samenhang (het borgen van de keten van amateurkunst tot de professionele top) in de samenwerking tussen het Rijk, de provincies en gemeenten.

We adviseren echter om deze financiering niet binnen de landelijke fondsen te organiseren (zoals de Raad voorstelt), maar om rechtstreeks vanuit het Rijk via een geoormerkte rijksbijdrage per provincie de regionale basisvoorzieningen te versterken. Daarmee geeft het Rijk concreet invulling aan de wettelijke opdracht van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, waarin het Rijk de taak heeft om zorg te dragen voor een evenwichtige geografische spreiding van cultuur. Deze middelen kunnen worden ingezet om de afname en programmering van basisvoorzieningen te ondersteunen. Door te kiezen voor een provinciaal instrument op basis van cofinanciering (matching), behoudt het Rijk sturing op het overkoepelend doel en eigen prioriteiten, terwijl de inzet van de middelen wordt afgestemd op de regionale behoefte.

Het totale fondsenlandschap komt er dan als volgt uit te zien:



Figuur 4: Schets nieuwe inrichting stelsel

Vanuit de gedachte van gedeelde verantwoordelijkheid ligt het voor de hand dat het budget voor dit loket gezamenlijk wordt opgebracht door Rijk en provincie, bijvoorbeeld via matching. Dat geeft beide overheden zeggenschap over de besteding. De hoogte van de bijdrage kan onder meer worden gebaseerd

[56] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 67
[57] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 3

op inwonersaantallen en het bestaande culturele aanbod. We adviseren om bij de herverdeling van taken en middelen uit de bis dan wel eventuele extra middelen ook deze geldstroom te betrekken.

Voor de concrete inrichting zijn verschillende vormen denkbaar. Een volledige uitwerking past niet binnen de kaders van deze verkenning. Ter illustratie noemen we in onderstaand kader een aantal bestaande instrumenten, die zich wat ons betreft lenen voor co-financiering door het Rijk, op basis van periodiek (4- of 8-jaarlijks) te hernieuwen afspraken over doelstelling en matching.
Deze instrumenten bieden bovendien ruimte voor maatwerk: niet elke regio heeft behoefte aan hetzelfde type aanbod.[58] Rijk en provincies kunnen maatwerkafspraken maken, per regio aangepast aan de behoefte. Het ligt voor de hand om de financiering te richten op exploitatie, presentatie en programmering van regionale basisvoorzieningen zoals bijvoorbeeld theaters, musea, presentatie-instellingen beeldende kunst en muziekscholen. Een volledige omschrijving voert te ver voor het kader van deze verkenning en dient nader uitgewerkt te worden. Daarbij kunnen de provinciale monitoren[59] en de Cultuurmonitor van de Boekmanstichting[60] behulpzaam zijn. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de afbakening tussen de fondsenregelingen en de ondersteuning via een provinciaal loket.

Voorbeelden voor samenwerking Rijk en regio
Er zijn verschillende bestaande vormen die zich lenen voor co-financiering door het Rijk. We noemen er hier drie.

Regiodeals: in onder meer Zeeland en Flevoland is binnen bredere Regio Deals meerjarig budget gereserveerd voor cultuur. Deze investeringen maken onderdeel uit van een gezamenlijke regionale ontwikkelagenda, waarbij Rijk, provincie en gemeenten samenwerken. De regiodeals zelf zijn tijdelijk, maar de samenwerkingsvorm is geschikt voor langer durende samenwerking tussen Rijk en provincies.
Gezamenlijk programma: de provincies Friesland, Groningen en Drenthe werken samen in We the North. Binnen dit samenwerkingsverband investeren de drie provincies gezamenlijk in talentontwikkeling, productie en presentatie van kunst en cultuur in Noord-Nederland.
Provinciale cultuurfondsen: sommige provincies hebben een eigen cultuurfonds opgericht, zoals Groningen (Kunstraad Groningen) en Brabant (Brabant C). Deze fondsen investeren, aanvullend op de rijkscultuurfondsen, in de regionale culturele infrastructuur en sluiten aan bij provinciale beleidsdoelen..

Wat lost dit voorstel op?

Voordelen voor de aanvrager en de artistieke praktijk

- Een **volwaardig alternatief in de regio**: er ontstaat een loket gericht op het ondersteunen van basisvoorzieningen/aanbod van regionaal belang met een realistisch financieringsperspectief.
- **Een passend en herkenbaar beoordelingskader**: het provinciale loket biedt aanvragers met een regionaal belang een beoordelingskader dat, naast een artistieke toets, het bredere palet van doelstellingen, context en maatschappelijke functie meeweegt.
- **Langjarige financiële zekerheid:** door te werken als 'één overheid' en afspraken tussen Rijk en provincies te koppelen aan een verlengde achtjarige beleidscyclus, ontstaat er voor culturele voorzieningen bestuurlijke rust en flexibiliteit.

[58] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 61
[59] Verschillende provincies (zoals Gelderland, Noord-Brabant en Zeeland) laten periodiek de cultuursector monitoren. Deze onderzoeken bieden gedetailleerd inzicht in de omvang en staat van de cultuursector in de betreffende provincies.
[60] Boekmanstichting, cultuurmonitor.nl

Balans in het bestel

- Ontvlechting van doelen: door geografische spreiding via dit instrument te organiseren, wordt een weeffout opgelost. De opdracht aan de rijkscultuurfondsen kan worden toegespitst op hun kerntaak: het stimuleren van artistieke ontwikkeling.
- Vermindering van de druk op de fondsen: omdat er op deze manier een volwaardig alternatief voor financiering in de regio ontstaat, zijn aanvragers met een overwegend regionaal belang niet meer uitsluitend aangewezen op de fondsen.
- Gezamenlijke sturing via matching: door te kiezen voor matching behoudt het Rijk zeggenschap over de eigen middelen en doelstellingen, terwijl er meer ruimte is voor lokale en regionale expertise en zeggenschap. Met een provinciaal loket neemt de Rijksoverheid directer verantwoordelijkheid voor de nabijheid van cultureel aanbod in het hele land. Het model benut bovendien de regio (in de vorm van de provincie) als het passende schaalniveau voor een samenhangend ecosysteem, conform de analyse van de Raad.
- Regionale zeggenschap: door de besteding rechtstreeks via provinciale arrangementen te organiseren, is regionale zeggenschap geborgd.
- Mogelijkheid tot maatwerk: in provincies met achterblijvend aanbod kan desgewenst extra worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld door de rijksbijdrage per inwoner te verhogen.
- Verminderde afhankelijkheid van de cultuurfondsen: het investeren in provinciale arrangementen vormt een belangrijk instrument naast financiering door de rijkscultuurfondsen. Het biedt een alternatief loket met andere voorwaarden en (beoordelings)criteria.

We wijzen overigens wel op de volgende risico's, die in de uitwerking aandacht moeten krijgen:

- Verdringing/inzet ten koste van bestaande middelen voor cultuur
  In dit voorstel gaan we uit van een nieuw loket naast de bestaande instrumenten van Rijk en provincie. Dat veronderstelt ook nieuwe middelen: wanneer het budget voor het gezamenlijke loket wordt onttrokken aan bestaande provinciale regelingen, is er geen voordeel voor lokale of regionale aanvragers en wordt het voorzieningenniveau niet versterkt.
- Basisvoorzieningen versus programmatische ambities
  Het doel van dit nieuwe instrument is om de culturele basisvoorzieningen in de regio's te versterken: de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het culturele aanbod. Het gaat hier om het fundament; dat is doorgaans beleidsarm en verhoudt zich niet altijd tot inhoudelijke programmatische ambities. Met andere woorden: om de continuïteit in de basisvoorzieningen te waarborgen, is het belangrijk dat een deel van dit loket in de kern beleidsarm blijft.

Hoofdstuk 5 | Conclusie: balans in het bestel

De culturele sector in Nederland is breed, veelzijdig en voortdurend in ontwikkeling. Nieuwe artistieke praktijken, veranderende maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen binnen de overheid vragen om een cultuurbestel dat met deze dynamiek meebeweegt. De inrichting van het cultuurbestel is al geruime tijd niet fundamenteel herzien. Tegen deze achtergrond onderzoekt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hoe het stelsel toekomstbestendig kan worden ingericht. Dit beslaat verschillende elementen: de verlenging van de subsidieperiode van vier naar acht jaar, nieuwe afspraken met provincies en gemeenten over de rolverdeling binnen het bestel, en een verkenning naar een alternatief fondsenlandschap voor de zes rijkscultuurfondsen. Dit advies richt zich op dat laatste onderdeel.

Het ministerie van OCW vroeg in de opdracht voor een alternatief fondsenlandschap om niet alleen de organisatorische puzzel te leggen, maar om de inhoudelijke ambities van de minister van OCW, de adviezen van de Raad voor Cultuur, de opvattingen van de fondsen en de uitkomsten van andere onderzoeken te vertalen naar een voorstel voor een alternatief, samenhangend en toekomstbestendig fondsenlandschap. Het advies moest in ieder geval antwoord geven op de onderstaande vragen: hoe kan het fondsenlandschap zodanig worden ingericht dat het tegelijkertijd (1) de toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de uitvoeringskracht en robuustheid versterkt en (3) de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert? Daarbij was behoud van sectorspecifieke kennis een randvoorwaarde.

5.1 Aanleiding en uitgangspunten

De vraag van het ministerie dwingt tot keuzes over de toekomstige inrichting van het fondsenlandschap. In onze verkenning inventariseerden we de vier belangrijkste aandachtspunten voor het advies: toegankelijkheid voor interdisciplinaire en hybride makers, meer aandacht voor regionale spreiding, de gevolgen van de taakuitbreiding als gevolg van de bis-herziening en robuuste organisaties met voldoende uitvoeringskracht. We formuleren een aantal inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten die leidend zijn voor de voorgestelde oplossingsrichting.

Ten eerste concludeert deze verkenning dat het vormgeven van één enkel landelijk rijkscultuurfonds (het zogeheten Arts Council-model dat door de Raad voor Cultuur is voorgesteld) niet de gewenste oplossing biedt. Een dergelijke schaalvergroting leidt tot een omvangrijke en complexe organisatie met een hoge mate van interne bureaucratie, waarin laagdrempeligheid voor aanvragers onder druk komt te staan. Bovendien dreigt een grotere kwetsbaarheid voor centrale politieke ingrepen.

Een tweede uitgangspunt is het belang van de aanvrager. Het fondsenlandschap moet overzichtelijker worden, met behoud van het goede dat in de loop der decennia is opgebouwd. Dit betekent dat sectorspecifieke vakkennis, herkenbaarheid en korte lijnen naar de praktijk gewaarborgd moeten blijven.

We concluderen daarnaast dat een toekomstbestendige inrichting vraagt om een ontvlechting van beleidsdoelen. De opdracht voor artistieke vernieuwing en ontwikkeling vraagt om andere beoordelingsmechanismen en instrumenten dan het waarborgen van de geografische spreiding en het culturele voorzieningenniveau in de regio.

5.2 Het advies: drie fondsen

Om tot een wendbaar, robuust en evenwichtig stelsel te komen, adviseren we een herstructurering die rust op twee pijlers: de bundeling van de huidige zes rijkscultuurfondsen tot drie gespecialiseerde fondsen, en het inrichten van een specifiek interbestuurlijk instrument voor geografische spreiding.

Bundeling in drie fondsen
We adviseren om de zes fondsen te bundelen langs de lijnen van sectorale kenmerken en de mate van overheidsverantwoordelijkheid. Dit leidt tot een fondsenstructuur met drie organisaties:

- Het **Fonds voor de Creatieve Industrie**: een bundeling van het Nederlands Filmfonds, het Nederlands Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Dit fonds richt zich op de creatieve disciplines, waarin makers en producten zich in een dynamisch (internationaal) krachtenveld bewegen. Het nieuwe fonds richt zich op het stimuleren, presenteren en promoten van (makers van) hoogstaande Nederlandse productie die anders te weinig aan bod zouden komen, zowel in Nederland als in het buitenland.
- Het **Fonds voor Kunst en Erfgoed**: een toekomstige bundeling van het Mondriaan Fonds en het Fonds Podiumkunsten. Dit fonds bedient de sectoren waarin de overheid een grote systeemverantwoordelijkheid draagt voor het in stand houden van infrastructuur, programmering en productie. Om organisatorische overbelasting te voorkomen, adviseren wij deze fusie stapsgewijs door te voeren, volgend op de eventuele taakuitbreidingen uit de bis-herziening.
- Het **Fonds voor Cultuurparticipatie**: dit fonds blijft vanwege zijn afwijkende en brede maatschappelijke kerntaak (het stimuleren van cultuureducatie en cultuurparticipatie in alle regio's en disciplines) een zelfstandig fonds.

Deze indeling sluit het meest aan bij de onderliggende modus operandi van de sectoren, volgt grotendeels de wijze waarop zij zich hebben georganiseerd in branche- en sectororganisaties en vertoont de meeste overeenkomsten met de praktijk van makers en organisaties.

Organisatorisch adviseren wij voor de nieuwe fondsen een governancemodel met een overkoepelende Raad van Bestuur die verantwoordelijk is voor de strategische koers, bedrijfsvoering, IT, juridische zaken en HR, met daaronder inhoudelijke domeinen (zoals Film, Letteren en Ontwerp) onder leiding van domeindirecteuren. Hiermee blijven inhoudelijke autonomie, sectorale vakkennis en herkenbare aanspreekpunten voor het veld geborgd.

Een nieuw instrument voor geografische spreiding
Naast de herstructurering van de fondsen adviseren we om de verantwoordelijkheid voor regionale spreiding directer te beleggen in een specifiek interbestuurlijk instrument. Via een geoormerkte rijksbijdrage per provincie, op basis van matching (cofinanciering) door provincies, wordt geïnvesteerd in de lokale en regionale culturele basisvoorzieningen. Dit provinciaal loket biedt een passend beoordelingskader waarin, naast artistieke kwaliteit, ook de maatschappelijke inbedding, lokale context en de regionale infrastructuur worden meegewogen. Dit instrument biedt een passend alternatief voor organisaties met een overwegend regionale functie, verlicht de druk op de fondsen en creëert meer regionale zeggenschap over het culturele aanbod.

5.3 Impact van het advies

Voor de Rijksoverheid
Voor het ministerie van OCW vereenvoudigt de voorgestelde structuur de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten aanzienlijk. In plaats van overleg met zes afzonderlijke instellingen, ontstaan er drie

krachtige, gezaghebbende gesprekspartners op strategisch niveau. Dit vergemakkelijkt integraal beleid en sturing op afstand. Daarnaast geeft het Rijk met de geoormerkte provinciale bijdrage een directe en concrete invulling aan de spreidingsopdracht uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Tot slot levert de schaalvergroting op het gebied van backoffice, bedrijfsvoering, cybersecurity en juridische zaken de noodzakelijke robuustheid en uitvoeringskracht op die nodig is voor toekomstige maatschappelijke opgaven.

Voor medeoverheden
Voor provincies en gemeenten lost dit model een langgekoesterde wens in ten aanzien van meer regionale zeggenschap over de culturele infrastructuur. Door de financiering van regionale basisvoorzieningen via provinciale arrangementen, ontstaat ruimte voor maatwerk. Medeoverheden krijgen direct invloed op het versterken van de culturele infrastructuur in hun eigen gebied, afgestemd op de specifieke behoeften van inwoners. Door deze afspraken te koppelen aan langjarige beleidscycli ontstaat er bovendien bestuurlijke rust en stabiliteit.

Voor de sector en aanvragers
Voor de culturele sector leidt dit model tot een overzichtelijker fondsenlandschap met minder disciplinaire schotten. Interdisciplinaire makers en hybride initiatieven kunnen hierdoor beter worden bediend.
De sectorspecifieke expertise herkenbaarheid blijft behouden door de inrichting met specifieke domeinen en herkenbare sectordirecteuren. Bovendien ontstaat er voor culturele organisaties met een voornamelijk regionaal belang een realistisch en volwaardig alternatief loket in de eigen regio, waardoor zij niet langer hoeven te concurreren binnen kaders die primair zijn ingericht op de landelijke of internationale artistieke top. Tot slot biedt de schaalgrootte van de drie fondsen de ruimte voor experimentele financieringsvormen (zoals trust-based financiering en snel-loketten) en eenduidig beleid op overkoepelende thema's zoals de Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur.

5.4 Naar balans in het bestel

De voorgestelde indeling brengt de noodzakelijke balans terug in het fondsenlandschap. Het behoudt wat goed werkt en bewezen waardevol is: de inhoudelijke expertise, het fijnmazige netwerk en de aandacht voor artistieke kwaliteit, en biedt een verbetering in de toegankelijkheid, regionale spreiding en uitvoeringskracht. Hiermee ontstaat een wendbaar, robuust en toekomstbestendig fondsenlandschap dat de culturele sector in de volle breedte optimaal ondersteunt.

Bijlage 1 | Lijst van organisaties van de geïnterviewden

De personen die we voor dit onderzoek geïnterviewd hebben, zijn afkomstig uit de volgende organisaties:

- Filmfonds
- Fonds Podiumkunsten
- Fonds voor Cultuurparticipatie
- Letterenfonds
- Mondriaanfonds
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie
- Kunsten '92
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Boekmanstichting
- Raad voor Cultuur
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Ned. Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
- Visitatiecommissie Rijkscultuurfondsen
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Vfonds
- Toekenningenraad Postcodeloterij
- Provincie Groningen

Bijlage 2 | Geraadpleegde literatuur

Onderzoeken

- AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026
- Blueyard, *Regie gezocht: van versnippering naar samenhang,* mei 2026
- Blueyard, *Van knelpunten naar oplossingen*, 2025
- European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor,* juli 2019
- European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor,* 2023 update
- Auditdiensten Rijk, *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, februari 2015
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eindrapportage onderzoek *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, maart 2015
- J. Remkes, *Wat wel kan*, oktober 2022
- BMC, *Quickscan subsidieregeling Samen Cultuur maken*, 2021
- ABDTOPConsult, *Aansturing van agentschappen en zbo's bij het Ministerie van OCW,* februari 2025
- Blueyard, *Toegang tot de top*, mei 2026

Kamerbrieven en moties

- Toekomst culturele basisinfrastructuur, 20 oktober 2022
- Adviesvraag cultuurbestel van de toekomst, 2 maart 2023
- Cultuursubsidies vanaf 2029, 3 oktober 2025
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuursubsidies 2025 - 2028*, 2024
- Ministerie van OCW, *Contouren cultuursubsidies 2029 e.v.*, 5 april 2025
- Gewijzigde motie van de leden Rooderkerk en Mohandis over onderzoeken hoe een bloeiende culturele sector in heel Nederland beter geborgd kan worden (t.v.v. 36600-VIII-24)
- Motie Van Zanten over onderzoeken waarom de geografische spreiding van cultuursubsidies over Nederland achterblijft (t.v.v. 36600-VIII-30)
- Motie Van der Velde en Van Zanten over vestiging van culturele instellingen buiten de Randstad aantrekkelijker maken bij de volgende herverdeling van de bis-middelen (t.v.v. 36600-VIII-22)
- Motie Oostenbrink over het per provincie inzichtelijk maken op welke manier spreiding van subsidies voor cultuur kan plaatsvinden en hoe de rijkscultuurfondsen in hun subsidiecriteria rekening houden met regionale omstandigheden. (t.v.v. 32820-553)

Jaarverslagen, beleidsplannen en evaluaties

- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Cultuur doet,* jaarverslag 2025
- Nederlands Filmfonds, *Financieel jaarbericht,* 2025
- Nederlands Letterenfonds, jaarverslag 2025
- Fonds Podiumkunsten, jaarverslag 2025
- Mondriaan Fonds, jaarverslag 2025
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, jaarverslag 2025
- Fonds Podiumkunsten, *Ruimte voor beweging*, beleidsplan 2025-2028
- Mondriaan Fonds, *Voorbij het centrum, voorbij de norm*, beleidsplan 2025-2028
- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Cultuur doet*, beleidsplan 2025-2028
- Nederlands Letterenfonds, beleidsplan 2025-2028
- Nederlands FIlmfonds, beleidsplan 2025-2028
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, *Wending in ons werken*, beleidsplan 2025-2028
- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Zelfevaluatie 2023 - 2025,* 2026
- Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, visitatie 2023, januari 2024

Adviezen Raad voor Cultuur

- Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur*, januari 2024
- Sectoradvies Dans, *Alles beweegt*, juni 2018
- Sectoradvies Monumenten en archeologie, *Met erfgoed meer ruimtelijke kwaliteit*, maart 2019
- Sectoradvies Muziektheater, *Later is al lang begonnen*, januari 2019
- Sectoradvies Beeldende Kunst, *Zichtbaar van waarde*, november 2018
- Sectoradvies Ontwerpsector, *Ontwerp voor de toekomst*, september 2018
- Sectoradvies Letteren en bibliotheek, *De daad bij het woord*, april 2018
- Sectoradvies Musea, *In wankel evenwicht*, april 2018
- Sectoradvies Audiovisueel, *Zicht op zoveel meer*, februari 2018
- Sectoradvies Theater, *Over grenzen*, februari 2018
- Sectoradvies Muziek, *De balans, de behoefte,* december 2017

Overig

- VNG & IPO, *Position paper, Gezamenlijke inbreng IPO & VNG Begrotingsdebat Cultuur,* januari 2026
- Trendbureau Overijssel, *Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet*, september 2025
- VNG, *Propositie: samen cultuur borgen*, januari 2024
- OCW, VNG & IPO, *Een sterker cultuurbestel, samen*, mei 2026
- VSCD, *Position paper een overheid*, 2025
- Kunsten '92, *Reactie Advies Raad voor Cultuur*, april 2024
- Kunsten '92, *Stelselverbetering in vijf punten,* april 2025
- Paul Rutten Onderzoek, *Monitor Creatieve Industrie 2025*, maart 2026
- Boekmanstichting, Cultuurmonitor

Samen
naar beter



BMC
BY RANDSTAD

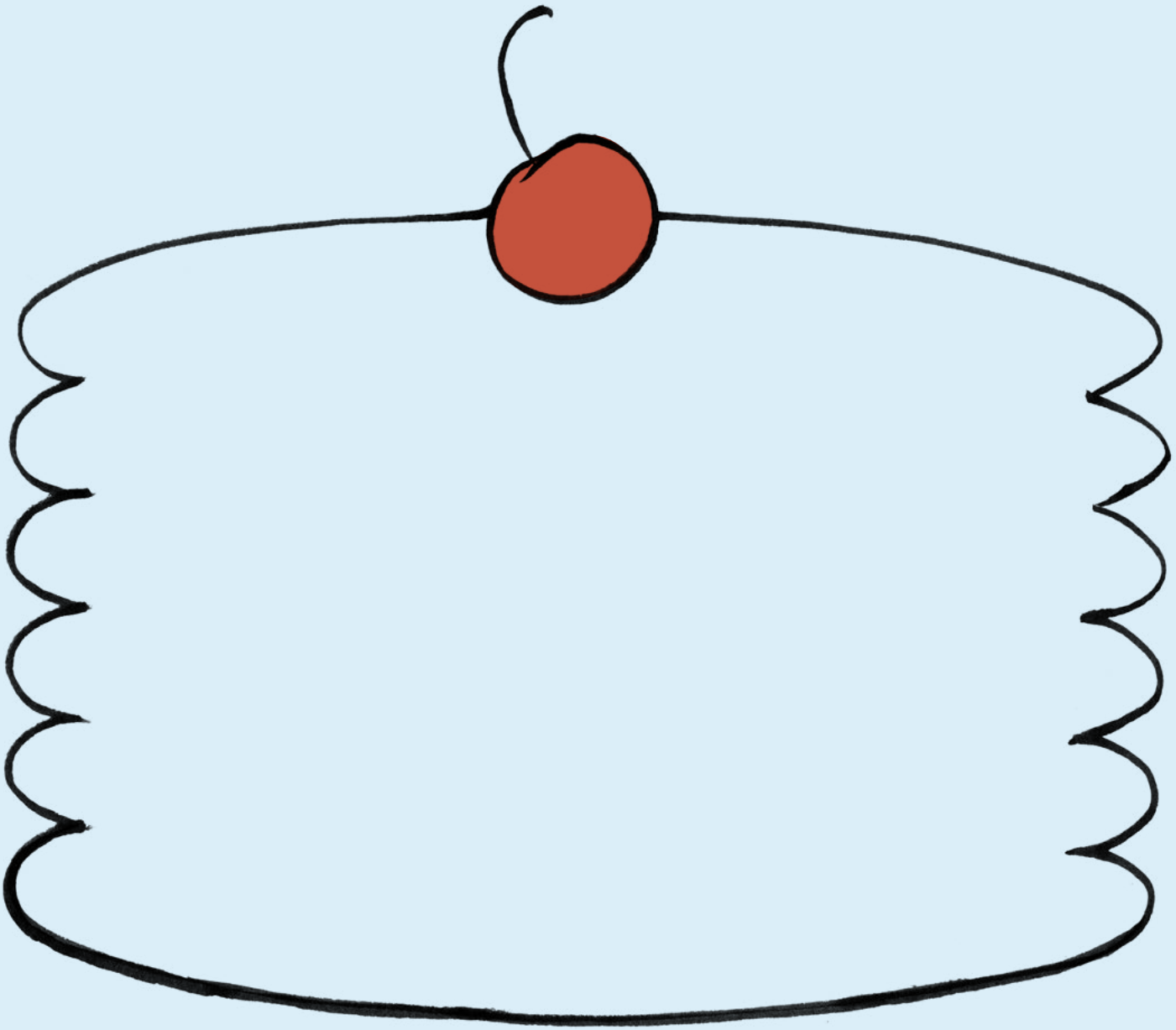
Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs
Gitta Luiten
Juliette Duformee

VISITATIECOMMISSIE LANDELIJKE CULTUURFONDSEN



2026

FILMFONDS | FONDS PODIUMKUNSTEN | FONDS VOOR CULTUURPARTICIPATIE | LETTERENFONDS
MONDRIAAN FONDS | STIMULERINGSFONDS CREATIEVE INDUSTRIE

2026
Visitatiecommissie landelijke cultuurfondsen

–

Filmfonds
Fonds Podiumkunsten
Fonds voor Cultuurparticipatie
Letterenfonds
Mondriaan Fonds
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 3

Hoofdstuk 1
Opdracht en werkwijze 7

Hoofdstuk 2
Algemene bevindingen 11
- 2.1 Cultuursector in beweging 13
- 2.2 Taakuitvoering 17
- 2.3 Codes 22
- 2.4 Kunstmatige intelligentie (AI) 23
- 2.5 Interne organisatie en governance 25

Hoofdstuk 3
Bevindingen per fonds 29
- 3.1 Filmfonds 31
- 3.2 Fonds Podiumkunsten 36
- 3.3 Fonds voor Cultuurparticipatie 41
- 3.4 Letterenfonds 46
- 3.5 Mondriaan Fonds 51
- 3.6 Stimuleringsfonds Creatieve Industrie 55

Hoofdstuk 4
Reflecties en aanbevelingen 61

Bijlagen 65
- 1: Instellingsbesluit visitatiecommissie 2026 67
- 2: Visitatieprotocol 2023-2025 69
- 3: Samenstelling commissie 73

02

VOORWOORD

“Public funding of the arts is an essential aspect to any resemblance of a civil society in a modern democracy.”

–

John Tusa

De zes rijkscultuurfondsen die de visitatiecommissie heeft bezocht, ondersteunen en stimuleren een belangrijk deel van de kunst- en cultuursector van Nederland. Via een fijnmazig netwerk en directe relatie met de makers worden tientallen regelingen uitgevoerd en aangepast aan nieuwe omstandigheden. De commissie heeft bij elk fonds gesproken met een groot aantal medewerkers en bemerkte een enorme betrokkenheid van elk fonds met de eigen sector en veel liefde voor het vak.

De toekenning van subsidie is een precieze aangelegenheid. Kennis van de sector, een onafhankelijke en kritische blik en een stevig juridisch kader komen hier bijeen. Procedures en besluiten moeten bij de aanvragers begrepen en geaccepteerd worden en in voorkomende gevallen ook de toets van de rechter doorstaan. Dat vraagt om een goede oordeelsvorming en –zeker waar het afwijzingen betreft– goede en tijdige communicatie. Een deel van de aanvragen kan niet gehonoreerd worden, maar vraagt wel inzet van medewerkers.

De commissie is zonder uitzondering door alle fondsen hartelijk ontvangen en heeft inspirerende gesprekken gevoerd met de medewerkers en met diverse onafhankelijke commissies die oordelen over de kwaliteit van de aanvragen en de fondsen adviseren. Op basis van de zelfreflecties, gesprekken en aanvullende documenten heeft de commissie zich een beeld kunnen vormen over de werkwijze, deugdelijkheid van de processen en de externe waardering.

Bij de bezoeken aan de fondsen heeft de visitatiecommissie kunnen zien met hoeveel toewijding en professionaliteit de fondsen werken. Hoe ze zich aanpassen, het werkveld verbreden en de actualiteit dienen. De jaren na corona hebben veel interne aanpassingen geëist van de fondsen; ze hebben veelal te maken gehad met een groei in personele bezetting, structuurverandering en wisseling van het management. Dat vraagt van iedereen de nodige energie en aandacht. Daar komt op dit moment de discussie over een mogelijke stelselwijziging nog bij.

De commissie hoopt dat er snel weer ruimte ontstaat om het vizier naar buiten te richten. De kracht van de fondsen ligt immers niet alleen in het zorgvuldig uitvoeren van regelingen, maar ook in hun verbinding met de makers en met de samenleving. De cultuursector is als geen ander in staat om te verbeelden, te bevragen en te verbinden. En de fondsen zetten alles op alles om daar op de juiste manier aan bij te dragen.

Wij danken de fondsen voor de open en transparante houding en wensen ze veel succes in de toekomst.

Inge Brakman
Voorzitter visitatiecommissie rijkscultuurfondsen 2026

OPDRACHT EN WERKWIJZE

HOOFDSTUK 1

In 2026 zijn de zes rijkscultuurfondsen – het Filmfonds, Mondriaan Fonds, Fonds voor Cultuurparticipatie, Fonds Podiumkunsten, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en Letterenfonds – in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap[1] gevisiteerd.

1 Zie bijlage 1 Instellingsbesluit visitatiecommissie 2026

De visitatie blikt terug op de jaren 2023, 2024 en 2025 en beslaat daarmee de laatste twee jaren van de beleidsperiode 2021-2024 en de eerste van de beleidsperiode 2025-2028. Er zit relatief weinig tijd tussen deze en de vorige visitatie – die in 2023 is uitgevoerd – opdat de uitkomsten mee kunnen worden genomen in de plannen voor het nieuwe cultuurbestel voor 2029 en verder. In die plannen zullen ook de uitkomsten worden meegenomen van het onderzoek dat in het voorjaar van 2026 door BMC is uitgevoerd als vervolg op het in 2024 uitgebrachte stelseladvies Toegang tot Cultuur van de Raad voor Cultuur, over de toekomst van het cultuurbestel.

Voor de visitatie is door de fondsen en OCW het protocol Visitatie Cultuurfondsen 2023-2025 opgesteld [2]. Hierin staat het proces van de visitatie beschreven en wordt benoemd welke stukken door de fondsen aangeleverd moeten worden. Dat is voor ieder fonds afzonderlijk een document waarin wordt beschreven wat de opvolging is geweest van de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie, welke beleidskaders er zijn voor de periode 2025-2028 en hoe het fonds is omgegaan met het advies van de Raad voor Cultuur. Aanvullend is gereflecteerd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rijkscultuurfondsen, de optimalisatie van de onderlinge samenwerking en de samenhang van de activiteiten van de fondsen. Ter voorbereiding op de zelfevaluatie heeft ieder fonds een stakeholdersonderzoek en een waarderingsonderzoek uitgevoerd, waar mogelijk met gelijke onderzoeksopzet. Naast de afzonderlijke zelfevaluaties hebben de fondsen ook een gezamenlijk document opgeleverd waarin zij reflecteren op de gedeelde context waarin zij opereren, hun overkoepelende taakstelling en de wijze waarop zij (willen) samenwerken.

2 Zie bijlage 2 Visitatieprotocol 2023-2025

In april 2026 zijn alle documenten opgeleverd aan de visitatiecommissie, bestaande uit voorzitter Inge Brakman, de leden Farid Tabarki, Ann Overbergh, Irene Costera Meijer en Werner Schouten en secretaris Maike Olij[3]. Na bestudering van de stukken zijn vervolgens in mei 2026 bezoeken gebracht aan de zes fondsen. Er zijn daarbij gesprekken gevoerd met onder andere de directeur-bestuurder(s), de raden van toezicht, leden van adviescommissies en/of consulenten en leden van personeelsvertegenwoordigingen. De commissie heeft hierbij zowel gekeken naar missie, visie en het beleid van elk fonds, als naar de taakuitvoering, werkwijze en interne organisatie. Aangezien de financiën van de fondsen reeds kritisch worden gecontroleerd door accountants, de raden van toezicht en het ministerie, heeft de commissie hier minder aandacht aan besteed.

Dit rapport is een samenvatting van de inzichten die de commissie heeft opgedaan. In het eerste gedeelte staan de algemene bevindingen, waarna wordt ingegaan op ieder fonds afzonderlijk. Afsluitend reflecteert de commissie en doet ze enkele overkoepelende aanbevelingen.

3 Zie bijlage 3 Samenstelling van de commissie

ALGEMENE BEVINDINGEN

HOOFDSTUK 2

2.1 CULTUURSECTOR IN BEWEGING

Sinds de vorige visitatie in 2023 heeft de Nederlandse cultuursector zich verder hersteld van de coronaperiode, al heeft deze crisis voor blijvende veranderingen gezorgd in het cultuurlandschap. Tegelijkertijd zijn er nieuwe, structurele uitdagingen ontstaan.

Culturele organisaties moeten omgaan met stijgende kosten en een toenemende druk op publieke financiering. Daarnaast namen verwachtingen ten aanzien van eerlijke beloning, diversiteit en inclusie, duurzaamheid en maatschappelijke impact verder toe. Digitalisering en de opkomst van kunstmatige intelligentie, ten slotte, hebben invloed op de manier waarop cultuur wordt geproduceerd, verspreid en beleefd, zij het niet in alle sectoren in dezelfde mate of met even ingrijpende gevolgen. Deze ontwikkelingen verschuiven de aandacht in de cultuursector steeds meer van herstel post-corona naar het versterken van de structurele weerbaarheid en toekomstbestendigheid. Tegen deze achtergrond hebben de zes rijkscultuurfondsen hun rol en positionering opnieuw moeten bepalen.

VERSCHUIVINGEN IN FINANCIERING

Een belangrijke factor voor deze positionering is het budget dat de fondsen verdelen. Cultuur wordt in Nederland op uiteenlopende manieren gefinancierd, waarbij in alle sectoren sprake is van een mix van landelijke publieke middelen, commerciële investeringen, bijdragen van provincies en gemeenten en financiering door private fondsen. De zes rijkscultuurfondsen zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de verdeling van het landelijke publieke cultuurbudget: per fonds ligt dit aandeel tussen de 73% en 92%[4]. Het Fonds Podiumkunsten vormt hierop een uitzondering; daar bedraagt het aandeel 31,5%, omdat een aanzienlijk deel van de middelen voor podiumkunsten via de Basisinfrastructuur (Bis) rechtstreeks aan voornamelijk grotere culturele instellingen wordt toegekend.

Vrijwel alle fondsen geven aan dat zich de afgelopen jaren belangrijke verschuivingen in de financiering van cultuur hebben voorgedaan. Zo staat de filmsector onder druk door internationale marktontwikkelingen en komt de groei van de audiovisuele markt vooral ten goede aan grote internationale spelers. Ook binnen de muziekindustrie veranderen verdienmodellen, waarmee een grotere zoektocht is ontstaan naar publiek geld. De ontwerpsector merkte de bezuinigingen die het kabinet Schoof doorvoerde op onder meer ruimtelijke ordening en ontwikkelingssamenwerking. Bij de amateurkunsten hadden met name

4 Het Filmfonds krijgt 91,5% van het totale budget voor film, het Fonds voor Cultuurparticipatie 88,9% van het totale budget voor cultuureducatie en -participatie, het Mondriaan Fonds 78,8% van het totale budget voor beeldende kunst, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie 74,6% van het totale bedrag voor ontwerp, het Letterenfonds 72,9% van het totale budget voor letteren en het Fonds Podiumkunsten 31,5% van het totale budget voor podiumkunsten (bron: Cultuursubsidie.nl).

de bezuinigingen op cultuur op gemeentelijk niveau directe gevolgen voor het voortbestaan en functioneren van verenigingen en lokale culturele instellingen en daarmee voor de mogelijkheden tot cultuurbeoefening. Bij alle fondsen zorgen de ontwikkelingen voor toenemende financiële druk, en vragen om een constante reflectie op de eigen rol.

GROEI IN AANVRAGEN

Naast de toenemende financiële druk heeft ook het overheidsbeleid ten aanzien van toegankelijkheid invloed gehad op de positie van de cultuurfondsen. Vanuit het ministerie van OCW is in de afgelopen beleidsperiodes ingezet op een brede opvatting van toegankelijkheid, gericht op zowel regionale spreiding in het gehele Koninkrijk *(hierna: regionale spreiding)* als het bereiken van meer diverse groepen aanvragers *(hierna: verbreding van de toegankelijkheid)*. De fondsen hebben, zowel in de beleidsperiode 2021-2024 als 2025-2028, verschillende acties ondernomen om hieraan invulling te geven en geven aan dat als gevolg zowel de geografische spreiding als de diversiteit van de aanvragers is toegenomen. Het aantal aanvragen dat bij de fondsen is binnengekomen is sinds 2018 gestaag toegenomen *(zie tabel 1)*. Bij twee derde van de fondsen is de toename vanaf 2025 weer wat gedaald.

TABEL 1.
AANTAL ONTVANGEN AANVRAGEN*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	1.594	2.037	2.490	3.579	2.570	1.945	2.129	2.010
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	1.825	1.971	2.460	2.482	2.490	3.026	2.724	2.794
Mondriaan Fonds	2.257	2.554	3.117	3.483	2.860	4.036	4.204	3.569
Letterenfonds	1.163	1.260	1.283	1.134	1.274	1.326	1.398	1.300
Filmfonds	1.443	1.358	1.635	2.144	2.353	1.483	1.549	1.660
Fonds voor Cultuurparticipatie	924	845	978	1.600	1.031	1.642	1.916	947

* Inclusief niet in behandeling genomen aanvragen en corona-gerelateerde aanvragen

Omdat de budgetten in dezelfde periode nauwelijks zijn gegroeid en de gemiddelde subsidiebedragen mede als gevolg van de aandacht voor eerlijke beloning eerder zijn gestegen dan gedaald, is het percentage toekenningen tussen 2018 en 2025 bij een aantal fondsen (het Fonds Podiumkunsten, het Mondriaan Fonds en het Fonds voor Cultuurparticipatie) afgenomen *(zie tabel 2).* Bovendien zijn er bij verschillende fondsen minder aanvragen in behandeling genomen doordat bepaalde aanvraagprocedures anders zijn ingericht: gefaseerd (bijvoorbeeld met pre-pitches of pitchpanels), of met aanvullende selectiecriteria.

De fondsen typeren deze situatie - waarin ze toegankelijk moeten zijn, maar niet iedereen een reële kans kunnen bieden op financiering (of zelfs een volledige beoordeling) - als een 'toegankelijkheidsspagaat', maar de commissie vindt deze term minder passend. De commissie onderschrijft dat het een maatschappelijke opgave is om met beperkte middelen een brede en gevarieerde sector te ondersteunen. De beschikbare middelen staan onder druk, terwijl de verwachtingen ten aanzien van verbreding zijn toegenomen. Naar het oordeel van de commissie is dit echter eerder het gevolg van een dubbele beleidsboodschap, die om een nog scherpere selectie vraagt. De situatie weerspiegelt vooral dat (politieke) keuzes over de prioritering van middelen en doelstellingen vooralsnog zijn uitgebleven of onvoldoende expliciet zijn gemaakt.

TABEL 2.
PERCENTAGE VAN DE IN BEHANDELING GENOMEN AANVRAGEN DAT IS TOEGEKEND*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	51 %	57 %	69 %	78 %	71 %	60 %	56 %	58 %
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	37 %	43 %	42 %	49 %	43 %	43 %	45 %	39 %
Mondriaan Fonds	46 %	48 %	59 %	59 %	47 %	41 %	54 %	46 %
Letterenfonds	83 %	84 %	103 %	84 %	85 %	90 %	86 %	86 %
Filmfonds	51 %	52 %	59 %	56 %	61 %	59 %	57 %	61 %
Fonds voor Cultuurparticipatie	66 %	41 %	54 %	63 %	41 %	44 %	45 %	50 %

* Het Fonds voor Cultuurparticipatie en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie hebben (in resp. 2024 en 2025) een groot aantal aanvragen niet in behandeling genomen als gevolg van de first come, first served maatregel en/of loting.

Hoe dan ook resulteert de situatie in teleurstelling binnen veel van de sectoren. Omdat de deuren verder open zijn gezet, zijn verwachtingen gerezen die niet altijd kunnen worden waargemaakt. Daarbij is de situatie ook voor al bekende aanvragers anders dan eerst; velen onder hen hebben moeten wennen aan meer concurrentie en een andere verhouding tot het fonds.

STRATEGISCH BELEID

De commissie constateert dat de formele rolverdeling tussen het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur en de rijkscultuurfondsen op hoofdlijnen helder is. OCW is verantwoordelijk voor het landelijke cultuurbeleid en bepaalt de beleidsmatige kaders, publieke doelen en financiële uitgangspunten. De minister laat zich daarbij onder meer onafhankelijk adviseren door de Raad voor Cultuur. De fondsen krijgen vervolgens een opdracht, die specifiek is toegespitst op de betreffende sector en het fonds. Zo hebben bepaalde fondsen specifieke taken, zoals internationale promotie of een sectorale ontwikkelopdracht, en andere niet. Uiteindelijk vertalen de fondsen hun opdracht naar subsidieregelingen en nemen zelfstandig besluiten over de toekenning van subsidies.

In de praktijk is de grens tussen beleidsontwikkeling en uitvoering echter minder scherp dan de formele rolverdeling suggereert. Zo is niet expliciet vastgelegd waar de beleidsmatige verantwoordelijkheid van OCW ophoudt en waar de strategische verantwoordelijkheid van de fondsen begint. Ook hebben de fondsen binnen de landelijke kaders ruimte om eigen beleid te ontwikkelen, in het bijzonder bij projectregelingen. Bij fonds- en sectoroverstijgende on twikkelingen, zoals digitalisering en AI, duurzaamheid, regionale spreiding en toegankelijkheid ligt het voor de hand dat OCW het publieke doel en de gewenste richting formuleert, maar de kennis en ervaring van de fondsen kunnen vervolgens van grote betekenis zijn voor de vertaling daarvan naar de praktijk. Voor de ontwikkeling van een sectorspecifieke strategie ligt de verantwoordelijkheid eerder bij het betreffende fonds, binnen de ruimte die zijn opdracht biedt.

De commissie constateert dat het voor fondsen niet altijd duidelijk is hoeveel ruimte zij hebben – of geacht worden te nemen – om zelf strategisch positie te kiezen. Dit blijkt onder andere uit de zelfevaluaties van de fondsen. De commissie vindt het opvallend dat in veel daarvan een grondige omgevingsanalyse ontbreekt, terwijl juist de sterk veranderende context waarin de fondsen opereren aanleiding geeft tot een scherpe strategische positionering. Tegelijkertijd signaleren veel fondsen ontwikkelingen die de toekomst van hun sector raken, zonder deze consequent te vertalen naar een eigen strategische opdracht of daarvoor voldoende capaciteit vrij te maken. Ook de beleidsmatige dialoog tussen OCW en de fondsen lijkt volgens de commissie beperkt. De huidige werkwijze is in belangrijke mate als volgt: OCW formuleert beleid en de fondsen voeren dit binnen hun opdracht uit. Daarmee wordt minder gebruikgemaakt van de kennis en signaleringsfunctie van de fondsen. Zij staan immers dicht bij makers en instellingen en beschikken daarmee over informatie die van belang kan zijn voor de ontwikkeling van het cultuurbeleid.

Binnen de gegeven kaders hebben fondsen ook een eigen verantwoordelijkheid om hun sector te kennen, ontwikkelingen te agenderen en waar passend een eigen strategische koers te ontwikkelen. Juist omdat de ruimte en verantwoordelijkheid hiervoor nu onvoldoende expliciet zijn belegd, is niet altijd duidelijk wie wanneer aan zet is. Meer richting is daarom nodig, zonder daarbij één model voor alle fondsen te veronderstellen. De sectoren waarbinnen de fondsen hun werk doen verschillen immers aanzienlijk. Juist deze verschillen, en de veranderende context waarin de fondsen opereren, vragen om een meer expliciete positionering van de strategische verantwoordelijkheden van OCW, de Raad voor Cultuur en de fondsen.

2.2 TAAKUITVOERING

De visitatie heeft betrekking op twee beleidsperiodes: 2021 - 2024 en 2025 - 2028. Voor een aantal fondsen was het gevoerde beleid in deze twee periodes op hoofdlijnen redelijk gelijk. Enkele andere hebben juist grote veranderingen doorgevoerd.

Het Fonds voor Cultuurparticipatie greep de start van de nieuwe beleidsperiode aan om de programmalijnen sterk te vereenvoudigen, wat heeft geholpen om het instrumentarium duidelijker en eenduidiger te maken. Het Letterenfonds heeft haar beleid juist verruimd door toevoeging van de rijkstalen Papiamento, Papiamentu en Nederlandse Gebarentaal. De commissie heeft gezien dat de fondsen over de gehele linie hard hebben gewerkt aan het verbeteren en herinrichten van de interne processen. Ze hebben daarbij de aanbevelingen van de visitatiecommissie van 2023 en het rapport Toegang tot Cultuur van de Raad van Cultuur ter harte genomen.

AANTAL REGELINGEN

De visitatiecommissie van 2023 sprak de fondsen aan op de grote toename in het aantal regelingen, wat zou leiden tot fragmentatie van middelen en onduidelijkheid voor aanvragers. In de jaren die volgden hebben alle fondsen het aantal regelingen verminderd *(zie tabel 3)*, soms door regelingen samen te voegen of stimulerende aanvullende maatregelen op te nemen in de reguliere regeling. Wel plaatsen de fondsen kritische noten bij de observatie van de vorige commissie; juist concrete, smal geformuleerde regelingen of oproepen zijn in hun ogen effectief voor het gericht werken aan specifieke doelstellingen als regionale spreiding, diversiteit en toegankelijkheid. Daarnaast zijn, naast vaste ‘ankers’, tijdelijke regelingen, oproepen of vouchers prettig om in te kunnen spelen op opkomende ontwikkelingen of vraagstukken – een goed voorbeeld hiervan is de voucher Kunstenaar met Kind bij het Mondriaan Fonds.

De commissie denkt dat nuancering inderdaad gepast is, en dat het niet alleen gaat over kwantiteit. In een ideale situatie worden helder geformuleerde, breed toegankelijke basisregelingen gecombineerd met specifieke, doelgerichte (en soms tijdelijke) subsidievormen.

TABEL 3.
AANTAL REGELINGEN

	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	19	17	18
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie Regelingen + open oproepen	32 13+19	30 13+17	28 12+16
Mondriaan Fonds	34	38	28
Letterenfonds	21	23	18
Filmfonds	48	44	47
Fonds voor Cultuurparticipatie	14	16	10

Daarnaast wil de commissie opmerken dat veel van de fondsen niet alleen een geldverstrekker zijn, maar ook een kwaliteitskeurmerk. Aanvragers zoeken vaak meer dan geld alleen: zij willen ook artistieke waardering, professionele erkenning en zichtbaarheid – mede omdat dit kan werken als hefboom voor andere financiering. Er zijn daarmee meer mogelijke manieren waarop een fonds van meerwaarde kan zijn voor een sector dan via regelingen alleen. Bijvoorbeeld door in te zetten op meer activiteiten zoals presentaties, tentoonstellingen en showcases die kunstenaars en creatieve makers erkenning en zichtbaarheid kunnen geven.

AANPASSINGEN WERKWIJZEN EN PROCEDURES

Bij vrijwel alle fondsen stonden de afgelopen jaren in het teken van het omgaan met 'het nieuwe normaal' van het toegenomen aantal aanvragen, de stijging van afwijzingen en daarmee ook meer teleurstelling onder aanvragers en (in bepaalde gevallen) een toename van het aantal bezwaren. Deze ontwikkeling had niet alleen gevolgen voor de werkdruk en het werkplezier van medewerkers, maar riep ook fundamentele vragen op over de uitvoerbaarheid van bestaande procedures. Daarom hebben veel fondsen sinds medio 2023 hun werkwijze en procedures aangepast. Vrijwel overal is de communicatie verbeterd, om helderder verwachtingen te creëren bij aanvragers. Gehanteerde criteria zijn meer gelijk getrokken en beter uitgelegd – zowel aan de voorkant van een aanvraag als bij het uiteindelijke besluit. Het is voor aanvragers daarmee in het algemeen duidelijker waarvoor je kunt aanvragen en op basis waarvan aanvragen worden beoordeeld.

Daarnaast zijn veel van de beoordelingssystematieken geoptimaliseerd, en is gewerkt aan het beter vastleggen van argumentatie en onderbouwing. Een positief voorbeeld hiervan zag de commissie in het adviesplatform dat het Mondriaan Fonds hanteert, dat op eenvoudige wijze de argumentatie van commissieleden vastlegt en structureert. Verder zijn processen efficiënter ingericht, bijvoorbeeld door minder aanvraagrondes per jaar in te richten (Fonds Podiumkunsten en Stimuleringsfonds Creatieve Industrie), een minder groot aantal stukken op te vragen bij aanvragers (Mondriaan Fonds), de aanvraagprocedure te faseren met pre-pitches (Fonds Podiumkunsten), of pitchpanels (Filmfonds) of door aanvullende drempelcriteria te stellen (Stimuleringsfonds Creatieve Industrie).

Verschillende fondsen hebben ook gezocht naar manieren om maatwerk toe te passen binnen meer generieke regelingen en context beter mee te wegen bij beoordelingen. Bijvoorbeeld door met regionale adviseurs te werken (Fonds Podiumkunsten) of door andere criteria te hanteren voor grote landelijke instellingen dan voor kleinere regionale instellingen (Mondriaan Fonds) of door nieuwe criteria te formuleren binnen een bepaalde regionale context (het Letterenfonds bij aanvragen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk en het Fonds voor Cultuurparticipatie bij het verantwoorden van de culturele betekenis van specifieke lokale tradities). Het Filmfonds koos voor een integrale beoordeling van aanvragen, waarbij ook wordt gekeken of het totaal aan aanvragen aansluit bij de gestelde doelen, zoals een evenwichtige balans in aanbod, doelgroepen en genres.

MAXIMEREN AANVRAGEN

Zowel het Fonds voor Cultuurparticipatie als het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie hebben in een aantal regelingen ingezet op het behandelen van aanvragen op volgorde van binnenkomst. Beide fondsen kwamen echter tot de conclusie dat de ongewenste neveneffecten van deze werkwijze zwaarder wogen dan de problemen die zij beoogde op te lossen. Het Stimuleringsfonds heeft daarop in 2026 besloten om bij overschrijding van het vastgestelde maximum via loting te bepalen welke aanvragen in behandeling worden genomen. De commissie vraagt zich af of dit een beter systeem is, aangezien niet kan worden gegarandeerd dat de beste aanvragen gehonoreerd worden. De commissie is van mening dat de fondsen zich meer kunnen inspannen om andere, meer creatieve oplossingen te vinden die recht doen aan de behoeften van de sector en de inspanningen van aanvragers, én tegelijkertijd de schaarse middelen eerlijk verdelen. Daarbij daagt de commissie de fondsen, maar ook OCW, uit om alle mogelijkheden van het subsidierecht te verkennen, en meer onderling uit te wisselen over ervaringen. De manier waarop het Fonds voor Cultuurparticipatie en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie dat momenteel doen in de pilots rondom trust-based financiering is een interessant voorbeeld. Hierbij krijgen organisaties uit het immaterieel-erfgoedveld en interdisciplinaire culturele praktijken middelen en bepalen zelf hoe deze worden ingezet bij hun achterban.

BEZWAAR

De bezwaarpercentages zijn in de afgelopen beleidsperiodes bij enkele fondsen iets toegenomen, maar minder sterk dan op basis van de toename van het aantal afwijzingen zou mogen worden verwacht *(zie tabel 4)*. De commissie is ook positief over de manier waarop de meeste bezwaarprocedures zijn ingericht. Het is met name te spreken over fondsen die aandacht geven aan het onderbouwen van de toelichting van afwijzingen en de tijd nemen voor persoonlijk contact. Stakeholders reageren daar veelal positief op.

TABEL 4.
PERCENTAGE BEZWAAR*

	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	2,0 %	6,0 %	3,0 %
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	0,6 %	1,0 %	1,0 %
Mondriaan Fonds	3,6 %	3,3 %	3,6 %
Letterenfonds	1,1 %	1,0 %	1,0 %
Filmfonds	1,1 %	0,8 %	0,5 %
Fonds voor Cultuurparticipatie	0,9 %	2,7 %	2,1 %

* Percentage bezwaren op het totaal aantal aanvragen

Met name de bezwaren en de daaropvolgende rechtszaken rond de meerjarige productiesubsidie 2025-2028 van het Fonds Podiumkunsten springen in het oog. In beroepsprocedures zijn door de rechter zaken op enkele punten gegrond verklaard. De rechtszaken kregen veel publieke aandacht en hadden een weerslag op zowel het fonds als de betrokken aanvragers. Het fonds heeft hierna aanpassingen doorgevoerd met betrekking tot de kenbaarheid van het beoordelingskader en verkent momenteel scenario's om een nieuw evenwicht te vinden tussen draagvlak, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelingen. Het is nog onduidelijk wat de financiële consequenties voor het fonds kunnen zijn als meer zaken door de rechter gehonoreerd zullen worden.

De commissie merkt graag op dat het ongewis is of het aantal bezwaren zal toenemen als het aantal aanvragen groeit. De fondsen zullen extra waakzaam moeten zijn op heldere procedures, en wellicht een groter absorptievermogen door verder toenemende werkdruk. Onlosmakelijk verbonden met dit vraagstuk is de manier waarop de verschillende sectoren omgaan met de veranderingen in afwijzing en teleurstelling. De commissie is van mening dat het van groot belang is hierover continu in gesprek te blijven met de sectoren en is positief dat fondsen peers actief betrekken bij het beoordelingsproces en soms ook openlijk communiceren over de uitdagingen (het Mondriaan Fonds met het project Norm op tafel).

REGIONALE SPREIDING

Alle fondsen hebben zich ingezet om een betere spreiding van de steun te realiseren in alle regio's van het Koninkrijk. Om in contact te komen met potentiële nieuwe aanvragers hebben het Mondriaan Fonds en Fonds voor Cultuurparticipatie regiomakelaars ingeschakeld, ondersteunt het Filmfonds via de regeling Talentontwikkeling in de Regio zeven regionale talenthubs en werkt het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie met lokale scouts. Daarnaast hebben zowel het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie als het Letterenfonds geoormerkte plekken voor aanvragers uit specifieke regionale gebieden en verdelen het Fonds Podiumkunsten en het Filmfonds ook middelen via lokale instellingen, zoals regionale talenthubs, podia en festivals. Ten slotte werkt het Filmfonds samen met het regionale filmfonds in Limburg om de productie van regionale verhalen geworteld in de eigen cultuur te stimuleren en doorstroom en ontwikkeling te faciliteren voor talentvolle makers.

Voor de commissie was het echter nog onduidelijk wat precies wordt verstaan onder het begrip 'regionale spreiding' en wat het beoogde doel ervan is. Te meer omdat dit per sector kan verschillen; soms betreft het een gebalanceerde geografische spreiding van cultureel aanbod, soms de regionale beschikbaarheid van 'maakplekken' en soms de toegankelijkheid voor specifieke gebruikers- of publieksdoelgroepen. De commissie is daarom van mening dat een nadere operationalisatie van de term regionale spreiding van belang is. Deze hoeft niet gelijk te zijn voor elke discipline, maar zou een houvast en kader moeten bieden waarbinnen ieder fonds een eigen aanpak kan ontwikkelen. De commissie verwacht van OCW dat het hierin het initiatief neemt en in samenspraak tot een richtlijn komt zodat de fondsen tot een visie en aanpak kunnen komen.

Verder stelt de commissie vast dat regionale spreiding momenteel per fonds afzonderlijk wordt uitgerold, waar in bepaalde gevallen onderlinge samenwerking en afstemming logisch zou zijn. Ook voor contacten met provincies en gemeenten lijkt meer afstemming tussen de fondsen gewenst. Het adviseert de fondsen dan ook om, vanuit de gezamenlijke visie, na te denken een onderling afgestemde aanpak, waarbij de specifieke behoeften en context van betreffende regio's leidend moeten zijn. Een dergelijke gezamenlijke aanpak werkt al goed in het Caribisch deel van het Koninkrijk, waar de fondsen gemeenschappelijk hebben geïnvesteerd in zichtbaarheid, bereikbaarheid en ondersteuning, onder meer via een meertalige website en specifieke regelingen voor makers en culturele instellingen op de eilanden.

IMPACT

De rijkscultuurfondsen besteedden tussen 2023 en 2025 in toenemende mate aandacht aan de maatschappelijke impact van hun activiteiten. Waar eerder vooral werd gekeken naar output – zoals het aantal subsidies, projecten of deelnemers – is de focus steeds meer verschoven naar de vraag welke veranderingen de fondsen daadwerkelijk teweegbrengen in hun sectoren en de samenleving. Daarnaast zijn meerdere fondsen bezig hun datamanagement te verbeteren om impactinformatie beter vast te leggen (zoals het Mondriaan Fonds, Fonds Podiumkunsten en het Filmfonds). De fondsen delen hun kennis en ervaringen hierover, ook met private fondsen.

De commissie vindt het belangrijk dat de fondsen doorgaan op de ingeslagen weg om het sturen op impact te verankeren in de organisatie. Daarbij constateert de visitatiecommissie wel dat de mate van uitwerking en verankering van impact tussen de fondsen sterk verschilt. Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie loopt daarbij, net als in 2023, voorop met de ontwikkeling van een systematische impactbenadering. Het beschikt over een uitgebreide impactmethodiek en heeft deze de afgelopen jaren verder geïntegreerd in een bredere impactstrategie. Maar ook hier lijkt er nog een weg te gaan naar een samenhangende, concrete visie en impactstrategie die richtinggevend is voor de organisatie.

Om impact te kunnen meten, is allereerst een gedegen omgevingsanalyse en een heldere visie nodig, waarin strategische keuzes en beoogde effecten expliciet worden gemaakt. Zoals de commissie al eerder opmerkte, ontbreken deze nog vaak. Dit heeft ook te maken met de geconstateerde onduidelijkheid over de rolverdeling tussen OCW, de Raad voor Cultuur en de fondsen als het om de ontwikkeling van strategisch beleid gaat. De commissie ziet hierin, zoals eerder geadviseerd, een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Door de ontbrekende omgevingsanalyse blijft ook impactmeting en -sturing een uitdaging. De commissie constateert dat de meeste fondsen zich op dit terrein nog in een overgangsfase bevinden. De samenhang tussen inzichten uit (impact) doelstellingen, impactmetingen, beleidskeuzes en organisatieontwikkeling kan op veel plaatsen nog worden versterkt. De uitdaging voor de komende jaren ligt daarom niet alleen in het meten van impact, maar vooral in het benutten van die inzichten voor strategische besluitvorming. Idealiter ontwikkelt impactmeting zich daarbij tot een doorlopend leer- en sturingsinstrument dat de fondsen continu ondersteunt bij het verbeteren van regelingen en procedures en het aanscherpen van hun rol binnen de culturele sector.

2.3 CODES

De Governance Code Cultuur, Fair Practice Code en Code Diversiteit en Inclusie zijn randvoorwaardelijk voor het rijksbeleid en worden steeds breder toegepast door de fondsen, ook binnen projectsubsidies en regelingen voor individuele makers.

In de beleidsperiode 2025-2028 kregen de fondsen extra middelen voor fair pay, die op verschillende manieren zijn ingezet, maar allemaal ten goede zijn gekomen aan werkenden in het veld. Daarnaast startten de fondsen in samenwerking met Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst (ACCT) en Kunsten ’92 de ontwikkeling van een site met informatie over het toepassen van de fair practice uitgangspunten: de Fair Practice Gids.

Veel sectoren kampen nog altijd met onderbetaling, wat ook terug te zien is in de aanvragen. De fondsen blijven daarom actief het gesprek over fair pay voeren met de aanvragers en sturen bij waar mogelijk. Het Mondriaan Fonds heeft bijvoorbeeld actief bijgedragen aan de richtlijn kunstenaarshonoraria en biedt kunstenaars een calculator aan op de site. In de filmsector heeft het Filmfonds de door de sector ontwikkelde praktijkinstrumenten, zoals een calculator en een leidraad voor gezond en veilig werken, gesteund en als voorwaarde gesteld voor de subsidieverlening. Bij verschillende fondsen moeten instellingen die meerjarige subsidies ontvangen transparant zijn over de honoraria en wordt de voortgang van hun inspanningen gemonitord. Daarnaast roept het Fonds Podiumkunsten de sector zelf actief op om de normen te implementeren en nodigt het directies en raden van toezicht uit bij negatieve signalen. Het Fonds voor Cultuurparticipatie geeft aan dat de codes, met name de Governance Code Cultuur, vanwege de gestelde richtlijnen niet altijd realistisch zijn voor het amateurveld. De commissie heeft daar begrip voor.

Ten aanzien van diversiteit en inclusie ziet de commissie dat deze bij meerdere fondsen intrinsiek verwerkt zijn in regelingen, en niet altijd meer expliciete criteria zijn. Context wordt op allerlei manieren meegewogen bij aanvragen, en maatwerk krijgt steeds meer ruimte. Dat is enerzijds positief, maar maakt het anderzijds moeilijker diversiteit en inclusie te operationaliseren en het beleid op dit gebied te monitoren. Een positief voorbeeld ziet de commissie bij het Filmfonds in het Everyone Project, waarbij met ingang van 2026, op basis van vrijwillige zelfidentificatie, data worden verzameld over de diversiteit van cast en crew.

Binnen de organisaties blijken overwegingen van diversiteit en inclusie soms te botsen met een weerbarstige praktijk. Waar de adviescommissies over het algemeen met zorg divers worden samengesteld, lijkt dit minder vanzelfsprekend of 'top of mind' in het eigen personeelsbestand van sommige fondsen. Het Fonds Podiumkunsten wordt door stakeholders dan weer als voorbeeldstellend gezien, als het aankomt op diversiteit in het aannamebeleid.

2.4 KUNSTMATIGE INTELLIGENTIE (AI)

Met de introductie van ChatGPT in 2022 en de Overheidsbrede visie op generatieve AI in 2024 is kunstmatige intelligentie (AI) een thema dat in toenemende mate aandacht vraagt van de rijkscultuurfondsen.

Deze aandacht richt zich op drie niveaus: 1) de manier waarop AI in verschillende sectoren wordt gebruikt om cultuur mee te produceren, verspreiden en beleven, 2) de manier waarop aanvragers AI (kunnen en mogen) gebruiken om aanvragen mee te schrijven, en 3) de manier waarop een cultuurfonds AI kan gebruiken in de eigen werkprocessen.

AI IN DE SECTOREN

Niet in elke sector is het gebruik en de invloed van AI even groot. Binnen de creatieve industrie was het als eerste een onderwerp van gesprek, daarna volgde de filmwereld, muziekindustrie en letteren. Hierbij zijn, net als bij de introductie van iedere andere technologie, zowel positieve als negatieve effecten zichtbaar. Zo kunnen bepaalde processen met behulp van kunstmatige intelligentie efficiënter worden uitgevoerd (monteren, redigeren) wat kosten drukt. En ook de artistiek gezien kan AI een creatief instrument zijn in de handen van een kunstenaar.

Tegelijkertijd raakt de opkomst van AI aan een meer fundamentele vraag: wat betekent deze ontwikkeling voor de (markt-)positie van kunstenaars en makers? In sommige sectoren zijn de gevolgen al zichtbaar. Zo ervaren vertalers bijvoorbeeld dat het meer eenvoudige vertaalwerk door AI wordt overgenomen, waardoor ze meer afhankelijk worden van literaire opdrachten. In muziek en audiovisuele content wordt het onderscheid tussen door mensen gemaakte en door AI gegenereerde werken steeds moeilijker herkenbaar, wat invloed kan hebben op de toegevoegde waarde van (menselijke) makers. De fondsen benadrukken dat menselijke creativiteit, artistieke kwaliteit en context niet vanzelfsprekend door AI kunnen worden gegenereerd of vervangen. De rol van kunstenaars blijft van wezenlijk belang.

AI BIJ AANVRAGEN

De fondsen geven aan dat zij pas sinds 2025 enige invloed van AI terugzien in de aanvragen. Enerzijds werken de nieuwe technologische mogelijkheden daarbij emancipatoir en vergroten ze de toegankelijkheid. Zo zijn meer mensen in staat om met behulp van chatbots een aanvraag op te stellen, ook aanvragers die minder talig zijn of minder bedreven in het schrijven van aanvragen. Daarbij lijkt vooralsnog geen sprake van een sterke toename van het aantal aanvragen onder invloed van AI.

Anderzijds kan de inzet van AI een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de aanvragen. Teksten worden niet zozeer langer, mede doordat tekstlengtes gemaximeerd zijn, maar zijn wel vaak minder goed leesbaar. Adviseurs en adviescommissies van verschillende fondsen geven aan daardoor meer tijd kwijt te zijn aan het beoordelen

van teksten die naar hun indruk met behulp van AI zijn opgesteld. Dit heeft de werkdruk verhoogd en een negatieve impact gehad op het werkplezier. Ook roept het gebruik van AI vragen op over de relatie tussen de aanvrager en de aanvraag: in hoeverre biedt een aanvraag nog een betrouwbaar beeld van de kwaliteit, motivatie en werkwijze van de maker wanneer deze geheel of gedeeltelijk door AI is opgesteld? Een manier om dit risico te ondervangen, is het versterken van persoonlijk contact. In een (pitch)gesprek kan sneller worden vastgesteld of de aanvraag daadwerkelijk aansluit bij het project, de maker en diens praktijk. Dit onderstreept het belang van menselijke beoordeling, gesprekken met aanvragers en peer review als manieren om de aanvraag aan de praktijk te toetsen.

AI IN DE EIGEN WERKPROCESSEN

Tot 2025 was het voor de fondsen, als uitvoeringsorganen van de overheid, nog niet toegestaan om zelf kunstmatige intelligentie in te zetten in de werkprocessen. Hierna is een gezamenlijke pilot uitgevoerd naar de mogelijkheden voor bruikbare, verantwoorde toepassingen in de bedrijfs- en subsidieprocessen, vooralsnog zonder concreet resultaat. Ook hebben de fondsen zorgen geuit over de betrouwbaarheid van de tools, en ten aanzien van privacy en vertrouwelijkheid. Om aan enkele van deze zorgen tegemoet te komen hebben de fondsen in 2026 gezamenlijk richtlijnen opgesteld die aansluiten bij de Europese AI Act.

OMGANG MET DE VRAAGSTUKKEN

In een gezamenlijke werkgroep monitoren de fondsen de snelle ontwikkelingen rondom AI, wisselen ze kennis uit en wordt gekeken hoe ze eventueel gezamenlijk kunnen optrekken in dit dossier. De commissie vindt echter dat een grotere mate van urgentie rondom AI op zijn plaats is, juist omdat deze technologie potentieel ontwrichtend is voor de cultuursector en in het bijzonder voor film, muziek en literatuur. Over de hele linie bezien bevinden de fondsen zich nog in een fase van oriëntatie en experiment. De gezamenlijke richtlijnen vormen een belangrijke eerste stap, maar richten zich alleen op het gebruik van AI in de eigen werkprocessen en bij aanvragen. De commissie ziet ruimte voor een meer strategische benadering en positionering over de wenselijkheid van de toepassing van AI in culturele producties.

2.5 INTERNE ORGANISATIE EN GOVERNANCE

De meeste fondsen hebben in de periode tussen 2018 en 2022 een sterke groei in personeelsbezetting gehad, welke in de jaren daarna gestaag is doorgezet. In 2018 werkten in totaal 200 fte's bij de fondsen, in 2025 waren dat er 324.

Om te zorgen voor een steviger organisatiestructuur en beheersing van de werkdruk hebben vijf van de zes fondsen tussen 2023 en 2025 een organisatieontwikkelingstraject of herstructurering doorlopen. De organisaties zijn daarbij robuuster ingericht, met duidelijkere verantwoordelijkheden en betere aansturing. Opvallend is dat vrijwel overal de nadruk is komen te liggen op een kleinere span of control voor de directeur-bestuurder(s) en meer verantwoordelijkheid en mandaat lager in de organisatie.

Bij de meeste fondsen lijken de veranderingen een positief effect te hebben – met name ten aanzien van de werkdruk – al zijn de meeste veranderingen nog te kort geleden doorgevoerd om het resultaat al goed te kunnen beoordelen. Aandacht verdienen vaak nog de onderlinge communicatie en informatiedoorstroming tussen teams.

TABEL 5.
PERSONEELSBEZETTING (GEMIDDELD FTE PER JAAR)

	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	66,1	73,1	72,1
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	43,4	46,2	45,3
Mondriaan Fonds	63,0	63,3	60,3
Letterenfonds	33,7	37,4	34,0
Filmfonds	53,0	53,8	54,0
Fonds voor Cultuurparticipatie	46,6	55,1	57,4

DIRECTIE
Bij drie van de zes fondsen was er ten tijde van de visitatie een interim-bestuurder (het Mondriaan Fonds, Filmfonds en Stimuleringsfonds Creatieve Industrie). Bij twee anderen waren de bestuurders relatief nieuw (Letterenfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie). Positief is de commissie over het tweekoppig collegiaal bestuur dat sinds 2024 bij het Filmfonds is aangesteld. Niet alleen zorgt dit voor meer bestuurlijke continuïteit en consistente sturing, het vermindert ook de eenzaamheid die een directeursfunctie met zich mee kan brengen. Een organisatie van rond de 50 medewerkers kan voldoende hebben aan een eenkoppig bestuur. Maar de fondsen opereren in een dynamisch krachtenveld met erg uiteenlopende uitdagingen, wat vraagt om een zo robuust mogelijk managementteam.

ZIEKTEVERZUIM
Het ziekteverzuim ligt bij alle fondsen redelijk in lijn met de landelijke benchmark Openbaar bestuur en overheidsdiensten *(zie tabel 6),* en lijkt over het algemeen redelijk stabiel. Bij de fondsen waar er uitschieters zijn (geweest) lijken individuele gevallen daar verantwoordelijk voor te zijn. De fondsen zijn relatief kleine organisaties en ziekmeldingen van enkele medewerkers kunnen al voor grote verschillen in verzuimpercentage zorgen. Tegelijkertijd komt hoge werkdruk bij alle fondsen voor, wat zich ook kan vertalen in hoge verzuimcijfers.

TABEL 6.
ZIEKTEVERZUIM

	2023	2024	2025
Fonds Podiumkunsten	4,2 %	4,3 %	11,0 %
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	8,8 %	10,6 %	7,7 %
Mondriaan Fonds	6,4 %	5,0 %	6,2 %
Letterenfonds	11,5 %	9,6 %	7,4 %
Filmfonds	4,6 %	3,9 %	5,5 %
Fonds voor Cultuurparticipatie	14,5 %	9,0 %	7,5 %
Benchmark: Openbaar bestuur en overheidsdiensten	*6,0 %*	*6,1 %*	*6,4 %*

CULTUUR EN SOCIALE VEILIGHEID
De commissie hoorde bij vrijwel ieder fonds dat de interne cultuur zich laat beschrijven als familiair. Betrokken medewerkers die prettig samenwerken en het ook buiten werktijd goed met elkaar kunnen vinden, vormen een belangrijke kracht van de organisaties. Tegelijkertijd kan een dergelijke cultuur het lastiger maken om elkaar kritisch aan te spreken, feedback te geven of spanningen bespreekbaar te maken.

Veel fondsen hebben daarom de afgelopen jaren ingezet op het versterken van een open en professionele feedbackcultuur, onder meer door gedragscodes en protocollen op te stellen en medewerkers te trainen in het voeren van open gesprekken. Zo investeerde het Mondriaan Fonds in feedbacktrainingen en 360-gradenfeedback, en zette het Filmfonds in op de training Het Moedige Gesprek. Het Fonds voor Cultuurparticipatie heeft vooral ingezet op het vergroten van het gevoel van eigenaarschap bij medewerkers, wat heeft geleid tot herwonnen energie en een positieve dynamiek.

FINANCIËN
Zoals aangegeven in de introductie van dit rapport, heeft de commissie de financiële situatie van de fondsen niet uitvoerig beoordeeld. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze overwegend op orde lijkt en dat bij de fondsen, mede vanwege actieve raden van toezicht, een gezonde cyclus van planning, control en risicobeheersing aanwezig is. Bij het Mondriaan Fonds zijn er groeiende uitvoeringslasten geweest, maar die zijn na goed overleg met OCW vertaald naar een hoger APK-percentage.

De commissie wil wel een opmerking maken over de gelden die de fondsen ontvingen in het kader van de wet Werken aan Uitvoering (WaU). De commissie constateert dat hiervoor veel en nuttige projecten zijn opgezet bij de fondsen afzonderlijk en gemeenschappelijk (zoals de Fonds Academie). Ook zijn er substantiële bedragen mee gemoeid. Deze zijn echter allemaal tijdelijk, en er bestaat bij de commissie dan ook enige zorg over de integratie van deze initiatieven in de nabije toekomst binnen het reguliere budget. Daarnaast constateert de commissie dat er geen structurele budgetten zijn vrijgemaakt voor innovatie en ICT-ontwikkeling, waardoor de fondsen afhankelijk blijven van tijdelijke ‘potjes’ als de WaU.

RELATIE MET OCW EN ANDERE MINISTERIES
Alle fondsen omschrijven de relatie met de ambtenaren van OCW als goed. Er is sprake van betrokkenheid, actief meedenken en ruimte voor nieuwe manieren om de sectoren te ondersteunen, zoals bijvoorbeeld met de pilot trust-based financieren. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de relatie tussen OCW en de fondsen ook een keerzijde heeft. De vrij intensieve beleidsmatige en juridische

sturing vanuit OCW vraagt relatief veel capaciteit van zowel het ministerie als de fondsen zelf.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de mate van autonomie van de fondsen. Meer ruimte voor eigen beleid en uitvoering is alleen mogelijk wanneer fondsen ook voldoende mandaat, middelen en verantwoordelijkheid krijgen om deze rol daadwerkelijk in te vullen. Bij aanvullende opdrachten vanuit het ministerie, vaak zonder aanvullende middelen, worden fondsen gedwongen scherpere keuzes te maken binnen hun eigen beleid. De commissie ziet daarbij dat beleidswijzigingen vanuit OCW soms grote gevolgen hebben voor de fondsen en het veld. Zo leidde een wijziging rond de toepassing van diversiteit en inclusie als beoordelingscriterium tot een relatief abrupte verandering van staand beleid. Ook constateert de commissie dat veranderingen soms snel worden ingevoerd, zonder voldoende aandacht voor de wijze waarop deze in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd en de mogelijke negatieve consequenties ervan.

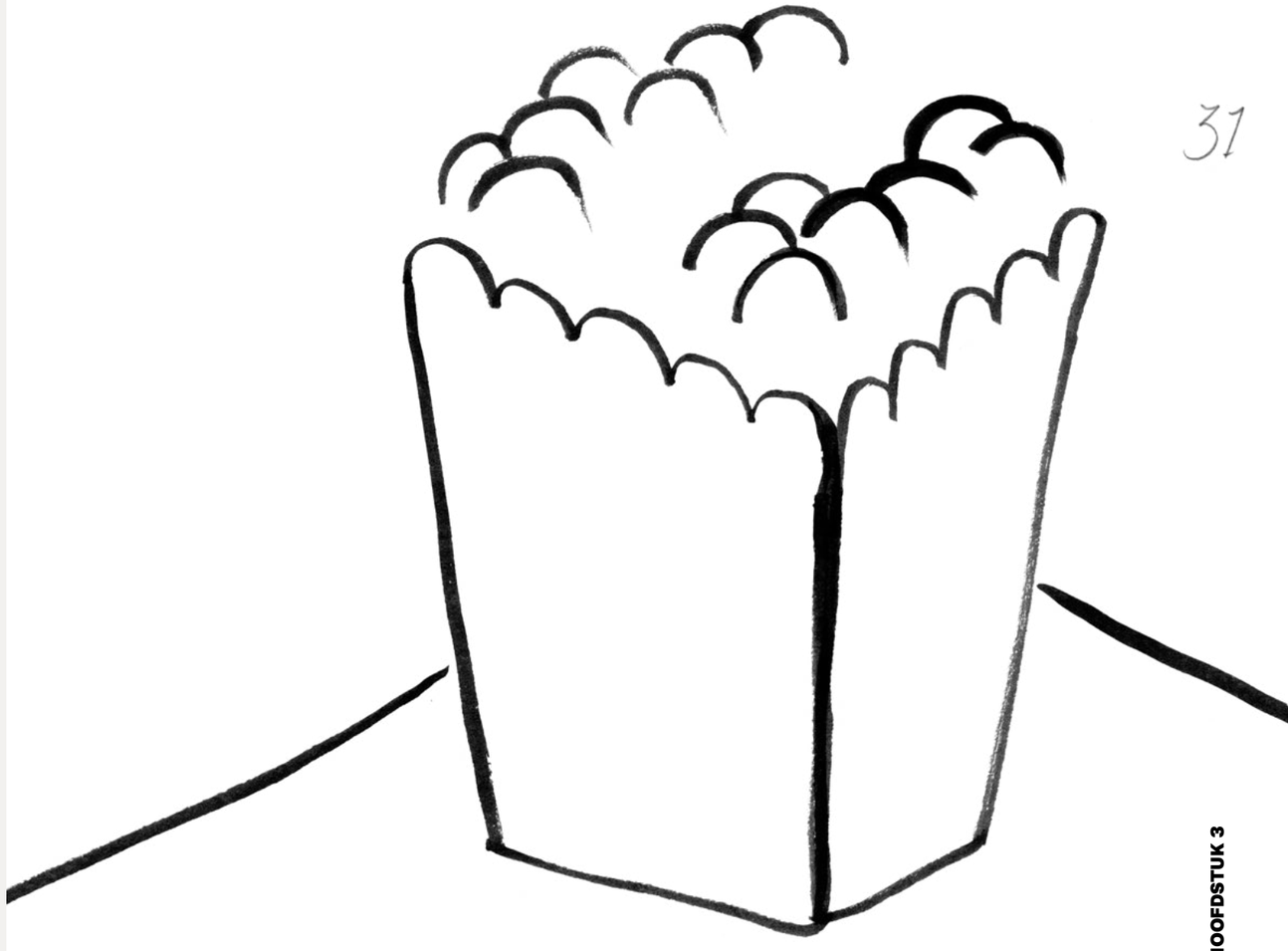
Verschillende fondsen krijgen ook opdrachten van andere ministeries dan OCW, zoals BZ, VRO, VWS, en Financiën. Een belangrijke les hierbij lijkt het nemen van initiatief; wanneer de fondsen het voortouw nemen in het contact en de projecten, zijn de (cultuur-)doelstellingen het beste geborgd. Omgekeerd geven sommige fondsen aan dat zij voor bepaalde belangrijke strategische taak- en doelstellingen (denk aan cultuureducatie en de bevordering van cultuurparticipatie via de school) behoefte hebben aan een beter contact met het departement Onderwijs binnen OCW.

BEVINDINGEN PER FONDS

HOOFDSTUK 3

3.1 FILMFONDS

Het Nederlands Filmfonds stimuleert de verbeelding van verhalen en ervaringen waar een divers publiek zich in kan herkennen. Het ondersteunt betekenisvolle films met ruimte voor lef en eigenzinnigheid, die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. *(MISSIE)*



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	48	44	47
Aantal subsidieaanvragen	1.483	1.549	1.660
Percentage subsidieaanvragen toegekend	59 %	57 %	61 %
Totaalbudget	€ 89.474.350	€ 107.721.408	€ 121.474.208
Toegekende subsidiebedragen	€ 82.771.102	€ 100.290.672	€ 104.870.914
APK% *De gestelde APK-norm voor beide beleidsperiodes is 8,00%*	7,49 %	6,90 %	6,76 %
Gemiddelde doorlooptijd in weken	8	10*	8
Bezwaarpercentage	1,1 %	0,8 %	0,5 %
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	53,0	53,8	54
Ziekteverzuim	4,6 %	3,9 %	5,5 %

* De hogere doorlooptijd is hier met name toe te schrijven aan aanvragen voor meerjarige subsidies

POSITIE EN ROL IN HET VELD

De ontwikkelingen in de audiovisuele sector die de visitatiecommissie in 2023 signaleerde, hebben zich in de afgelopen drie jaar verder doorgezet. Door voortgaande digitalisering, waaronder de opkomst van kunstmatige intelligentie, de invloed van sociale media en globalisering is het aanbod van audiovisuele content explosief gegroeid, waardoor het nu vrijwel overal en op ieder moment beschikbaar is. Met name Amerikaanse streamingdiensten hebben hun marktpositie verder versterkt en daardoor is de concurrentie – ook om de aandacht van de kijker – binnen de audiovisuele sector verder toegenomen.

Daarnaast kent Nederland, anders dan bijvoorbeeld België en Duitsland, geen fiscale stimuleringsmaatregel die investeerders belastingvoordeel biedt wanneer zij investeren in audiovisuele producties (een 'tax shelter'). Mede hierdoor blijven private investeringen achter en komt het grootste deel van de verdiensten uit de sterk gegroeide omzet in de sector uiteindelijk bij buitenlandse partijen terecht. Ook was er de afgelopen beleidsperiode minder geld beschikbaar voor de Nederlandse film, omdat de NPO de aandacht van film naar series verlegde. Het Olsberg rapport[5] uit september 2023, ten slotte, liet zien dat er in Nederland weliswaar meer films gemaakt worden dan elders in Europa, maar dat het succes in vergelijking achterblijft.

Door deze ontwikkelingen heeft het Filmfonds zich bezonnen op haar positie en profilering, zoals ook werd geadviseerd door de visitatiecommissie van 2023. Het gesprek hierover is nadrukkelijk samen met de (mondige en kritische) sector gevoerd. De belangrijkste koerswijziging waartoe het fonds hierna besloot – de beweging van kwantiteit naar kwaliteit (hogere budgetten voor minder, maar kwalitatief betere films) – werd breed gedragen. De commissie is positief over de manier waarop het Filmfonds dit gesprek met de sector is aangegaan, en ziet dat er rust en stabiliteit is gekomen rondom het fonds. De commissie merkt ook dat het fonds in de sector een gezaghebbende stem heeft, mede omdat de publieke financiering van het Filmfonds als vliegwiel fungeert voor het aantrekken van andere vormen van financiering. Het fonds komt daarbij op voor onafhankelijke makers en bewaakt specifiek het Nederlandse verhaal.

5 Internationale benchmarkstudie uitgevoerd door onderzoeksbureau Olsberg in opdracht van het Filmfonds. Het onderzocht de (commerciële en artistieke) prestaties van de Nederlandse speelfilm in vergelijking met vergelijkbare Europese landen (België, Denemarken, Zweden en Oostenrijk).

BELEID

Het beleid van het Filmfonds kent twee belangrijke pijlers: de artistieke kwaliteit van de ondersteunde producties en het publieke belang. Enerzijds is het aan de aanvrager om een onderscheidende invulling te geven aan authenticiteit, urgentie en originaliteit. Anderzijds staat het publiek centraler in de afwegingen en moet een aanvrager motiveren hoe het aangevraagde project aansluit op het beoogde publiek. Daarbij wordt gekeken hoe de levenscyclus van films zo lang mogelijk gemaakt kan worden. Tijdens een integrale beoordeling worden projecten beoordeeld op hun individuele kwaliteiten, maar ook zorgvuldig ten opzichte van elkaar gewogen. Op deze manier wordt naar de pluriformiteit van het totale aanbod gekeken. Ten slotte is het Filmfonds ook op talentontwikkeling gericht, met extra middelen voor regionale talenthubs (die in aantal groeiden van 3 naar 7) en de ontwikkeling van nieuwe programma's TalentScope Speelfilm en TalentScope Documentaire (2023).

De commissie vindt het interessant hoe het Filmfonds de twee ogenschijnlijk tegenstrijdige perspectieven – publiek en artistieke kwaliteit – weet samen te brengen. Ook is het positief hoe in beide categorieën succes wordt beloond: met de regeling Stimulans voor producenten die een bovengemiddeld publiek succes in bioscopen weten te realiseren en de Impulsbijdrage voor Succes voor makers die voor een A-festival zijn geselecteerd of aanzienlijk publiekssucces hebben behaald met hun film.

Het fonds kent nog altijd veel regelingen (47 in 2025), maar de commissie begrijpt dat teveel standaardisatie in regelingen kan leiden tot onbedoelde uitsluiting. Daarnaast kent het Filmfonds diverse andere vormen van financiële ondersteuning, zoals een bijdrage voor filmproducties om te verduurzamen.

Mede door het ontbreken van fiscale stimuleringsmaatregelen in Nederland is er voor film- en documentairemakers minder mogelijkheid om private investeringen aan te trekken en is er een grote afhankelijkheid van het Filmfonds. Dit is met name zichtbaar bij de Incentive regeling – een subsidieregeling die hogere filmbudgetten mogelijk maakt en bestedingen binnen de Nederlandse filmindustrie stimuleert. Deze is nu vaker een basisfinanciering dan een aanvullende bijdrage omdat investeringen uit de markt achterblijven. Bij het ministerie van OCW loopt momenteel een breed sectoronderzoek waar het financieringsklimaat onderdeel van is. De mogelijkheden om fiscale instrumenten onderdeel te laten zijn van het publieke financieringsbeleid van film, kunnen van invloed zijn op de positie van het Filmfonds. Conclusies en aanbevelingen worden in september 2026 verwacht.

WERKWIJZE

Het Filmfonds werkt met een robuust en zorgvuldig instrumentarium om aanvragen te beoordelen. Centraal hierin staan de filmconsulenten, die voor een periode van 5 jaar worden aangesteld en een centrale rol spelen bij de beoordeling van aanvragen voor speelfilm en documentaire in de ontwikkelingsfase. Voor een aantal regelingen (met specifieke expertise of groot volume) zijn aanvullende adviescommissies opgesteld. De basis van de beoordeling vormen enkele hoofdcriteria, die in de afgelopen beleidsperiode nadrukkelijker en consistenter aan aanvragers zijn gecommuniceerd.

Om de kwaliteit van aanvragen te verhogen en te voorkomen dat veel aanvragers na een intensief aanvraagproces toch stranden met een afwijzing, heeft het fonds in 2024 pitchpanels geïntroduceerd voor ideeën voor speelfilms, lange animatie- en documentairefilms. In deze panels beoordeelt een team van peers uit de sector in een vroeg stadium een (kort omschreven) filmidee op potentie. Pas bij een positieve uitslag mag er een aanvraag voor scenario-ontwikkeling worden ingediend. De commissie uitte zorgen over de mogelijke kwetsbaarheid van dit systeem waarbij peers in een externe setting toetsen of een filmplan overtuigt als kansrijk idee voor een bioscoopfilm. Het fonds benoemt echter dat deze werkwijze de eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf vergroot, en aanvragers ervaren het als behulpzaam om hun idee aan collega-professionals voor te leggen.

Een andere, in de ogen van de commissie positieve, aanpassing die is gemaakt betreft het integraal beoordelen van aanvragen. Enerzijds gebeurt dit binnen een enkele aanvraag, door in een zogenoemde selectievergadering zowel te kijken naar inhoudelijke aspecten, als productioneel-zakelijke én het plan ten aanzien van positionering, impact, publieksgerichtheid en uitbreng. Anderzijds kijkt het fonds ook of het totaal aan aanvragen dat is ingediend voldoet aan de gestelde doelen en naar de pluriformiteit van het aanbod.

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING VAN TOEGANKELIJKHEID

Naast een uitbreiding van de regionale talenthubs, is het Filmfonds in 2024 Studio Caribe gestart, om ook makers uit het Caribisch deel van het Koninkrijk beter te ondersteunen. Tevens is een eerste samenwerking met een regionaal filmfonds gerealiseerd: Studio Heuvelland – in samenwerking met het Limburgs Filmfonds.

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

Mede naar aanleiding van een aanbeveling van de vorige visitatiecommissie is het Filmfonds begonnen met het ontwikkelen van een integrale impactstrategie, die in 2027 geïmplementeerd wordt. Een belangrijke stap is om (evaluatie-)data te structureren en te koppelen aan de beleidsdoelstellingen. De commissie vindt dat er veel tijd overheen is gegaan om deze strategie te ontwikkelen, maar ziet dat ‘audience design’ en impactdenken ook binnen andere activiteiten van het fonds actief worden gestimuleerd.

Diversiteit en inclusie zijn breed verankerd in het fonds en komen terug in de beoordelingscriteria voor zowel de inhoud van de aanvraag als de samenstelling van het aanvragende team. Hierin signaleert de commissie echter ook een risico: doordat het thema op verschillende plekken is belegd, is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is voor de voortgang van dat beleid. Positief is de commissie over het Everyone Project dat in 2026 wordt opgestart en waarmee jaarlijks, op basis van vrijwillige zelfidentificatie, de sociaal-culturele achtergrond onder cast en crew van financieel ondersteunde producties inzichtelijk kan worden gemaakt. De inzichten hieruit zouden de basis moeten vormen van toekomstig beleid. Eveneens positief is de commissie over het voornemen van het fonds om zo nodig te gaan werken met quota voor gendergelijkheid.

Ten aanzien van de codes is het fonds ‘de fase van bewustwording voorbij’ en neemt het een dwingender positie in. Niet door te handhaven, maar door eisen concreter te maken en er expliciet naar te vragen. Ook bij het verduurzamingsbeleid is dit goed gelukt, o.a. door producenten te vragen hun voetafdruk inzichtelijk te maken, gebruikmakend van een CO2-calculator en de inzet van eco-consultants.

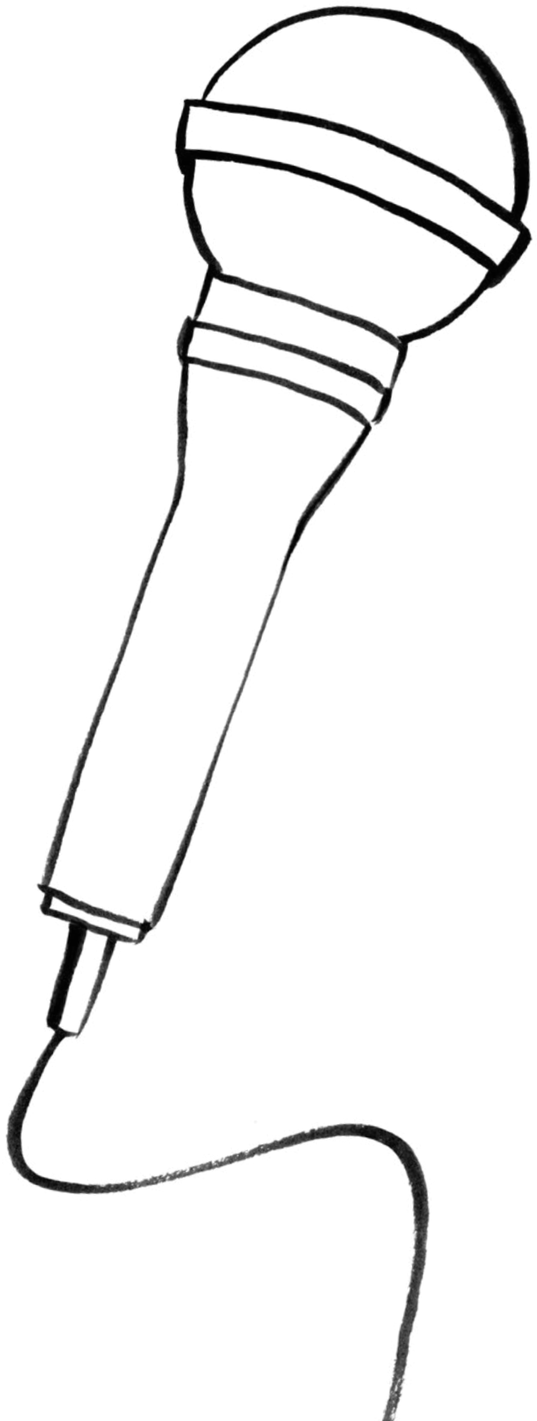
INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

Na de ‘perfect storm’ die in het visitatierapport van 2023 werd beschreven, zijn binnen het Filmfonds belangrijke stappen gezet om de interne organisatie te versterken. De interim-bestuurder, die in mei 2023 aantrad, wist hierin rust en stabiliteit te creëren. De directie is in september 2024 uitgebreid tot een collegiaal tweekoppig bestuur dat gezamenlijk besluiten neemt. Daarna is een nieuw organisatiemodel geïntroduceerd met een groter MT dat gespecialiseerde teams aanstuurt. De structuur belegt daarmee meer verantwoordelijkheid lager in de organisatie. De commissie is positief over het collegiaal bestuur van de directie, dat verantwoordelijkheden deelt en stabiliteit brengt in de organisatie.

Een goed voorbeeld van het integreren van de codes binnen de interne organisatie is de cursus Positionality. Deze maakt medewerkers bewuster van de manier waarop iemands achtergrond diens werk kleurt. Met de training Het moedige gesprek heeft de organisatie een goede basis gelegd voor een (betere) feedbackcultuur. Ook is de overlegstructuur in ontwikkeling om communicatie tussen de teams te verbeteren. Deze inspanningen hebben echter nog niet alle interne vraagstukken opgelost, zoals die op het gebied van sociale veiligheid. De commissie ziet dat hier nog zaken onder de oppervlakte leven, en raadt het fonds aan hier aandacht voor te hebben. De noodzakelijke cultuurverandering is weliswaar in gang gezet, maar medewerkers zouden door de teamleiders nog meer aangemoedigd kunnen worden om ruimte te nemen, zelfstandig besluiten te nemen en zich uit te spreken.

3.2 FONDS PODIUMKUNSTEN

Fonds Podiumkunsten zet zich in voor actuele en onderscheidende podiumkunst die mensen samenbrengt, raakt en optilt. *(MISSIE)*



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	19	17	18
Aantal subsidieaanvragen	1.945	2.129	2.010
Percentage subsidieaanvragen toegekend	49 %	45 %	42 %
Totaalbudget	€ 27.795.484	€ 28.061.315	€ 300.607.438
Toegekende subsidiebedragen	€ 21,131.739	€ 259.515.616*^	€ 55.669.541
APK% *De gestelde APK-norm voor beleidsperiode 2021-2024 is 13,03%, voor periode 2025-2028 11,64%*	11,64 %	13,34 %	10,49 %
Gemiddelde doorlooptijd in weken	10	14	10
Bezwaarpercentage	2,0 %	6,0 %	3,0 %
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	66,1	73,1	72,1
Ziekteverzuim	4,2 %	4,3 %	11,0 %

* De toegekende meerjarige subsidies 2025-2028 vallen volledig in de kosten van de jaarekening 2025.
^ Inclusief de meerjarige regelingen voor 2025-2028

POSITIE EN ROL IN HET VELD

De podiumkunsten vertegenwoordigen een divers veld; van hiphop tot opera en van circus tot kleinkunst. De rol die subsidie daarbij speelt, verschilt per deelsector. Waar publieke financiering voor theater, dans en klassieke muziek van oudsher een belangrijke pijler vormt, neemt het aandeel van gesubsidieerde popmuziek en musical de laatste jaren toe. Daar is een ondernemende houding vanzelfsprekend, maar staan verdienmodellen door de toegenomen macht van grote globale spelers steeds meer onder druk.

Het Fonds Podiumkunsten (FPK) beheert 31,5% van het totale budget dat de rijksoverheid aan podiumkunsten besteedt. Het overige deel wordt via de Basisinfrastructuur (Bis) toegekend aan voornamelijk grotere culturele instellingen. Vergeleken met andere rijkscultuurfondsen beschikt het FPK daarmee over een relatief beperkt aandeel van de beschikbare landelijke publieke middelen binnen zijn sector *(zie ook paragraaf 2.1 op pagina 13)*. Het heeft de opdracht met die middelen aanvullend op de Bis te werken, en heeft een focus op dynamiek, vernieuwing en ontwikkeling. Stakeholders benoemen dat het fonds daarmee impact heeft en bijdraagt aan een kwalitatief hoogwaardig aanbod van podiumkunsten in Nederland.

Het fonds geeft aan dat sinds de herzieningen van de Bis in 2021, de afbakening tussen het FPK en de Bis minder duidelijk is geworden. Zo kunnen festivals, ensembles en talentontwikkelingsorganisaties tegenwoordig vaker terecht binnen de Bis. Tegelijkertijd zijn er organisaties die uitsluitend bij het FPK kunnen aanvragen, terwijl zij feitelijk een structurele of basisfunctie vervullen die ook binnen de Bis zou kunnen passen. Dit leidt tot toenemende onzekerheid en ontevredenheid bij een aantal organisaties, voor wie de regelingen niet langer eenduidig aansluiten bij hun manier van werken. Het fonds erkent deze problematiek. In het belang van de sector adviseert de commissie OCW om hier meer helderheid over te creëren.

In de podiumkunsten is geen sectorinstituut actief. Hierdoor is er momenteel geen breed gedragen sectoranalyse die inzicht geeft in de uiteenlopende behoeften die leven binnen het veld en de rolverdeling tussen de verschillende spelers.

Het fonds is van mening dat het gevolgen ondervindt van deze kennisleemte. De commissie ziet een belangrijke opgave voor het fonds om, al dan niet in overleg met OCW en de Raad voor Cultuur, keuzes te maken in de rol die het kan en moet spelen in de sector, gebaseerd op een gedegen sectoranalyse.

BELEID

Het Fonds Podiumkunsten heeft in 2023 een nieuwe missie, visie en kernwaarden geformuleerd, waarbinnen ze expliciet ruimte geven aan podiumkunstenaars uit verschillende artistieke praktijken en het werken over de grenzen van disciplines heen. Het beleidsplan 2025-2028 richtte zich grotendeels op dezelfde punten als in 2021-2024: 1) stimuleren van artistieke ontwikkeling, 2) bouwen aan professionele podiumkunsten voor iedereen, 3) regionale kracht benutten, 4) bijdragen aan wendbaarheid podiumkunstensector en 5) investeren in een gezonde sector.

Daarnaast kwamen vanuit OCW in 2025 aanvullende doelstellingen ten aanzien van digitale transformatie en duurzaamheid en moesten ook geografische spreiding en lokale context expliciet meegewogen worden in de beslissingen. Het fonds voerde tussen 2023 en 2026 in totaal 23 regelingen uit. Meerjarige productie- en festivalsubsidies vormen samen bijna de helft van het totale budget. Bovendien zet het fonds in op internationale promotie en reikt het verschillende prijzen uit.

WERKWIJZE

Aanvragen bij het Fonds Podiumkunsten gebeurt digitaal, via Mijn Fonds (het AIMS-systeem). Een adviescommissie met onafhankelijke experts uit de sector beoordeelt de aanvragen die aan de formele instapeisen voldoen. De aanvragen worden vervolgens in een rangorde geplaatst en in die volgorde gehonoreerd volgens beschikbaarheid van budget.

De kleinere regelingen, specifiek gericht op een bepaalde doelgroep, regio of sector bleken in de afgelopen beleidsperiodes succesvol. In 2024 ontstonden echter problemen bij de toekenning van de meerjarige productiesubsidie en meerjarige festivalsubsidie voor 2025-2028. Er waren meer aanvragen dan in 2020 (361 tegenover 293 in 2020), wat – vanwege grotendeels gelijk budget – leidde tot 181 afwijzingen (tegenover 80 afwijzingen in 2020). Een aantal van de afgewezen zaken is vervolgens aan de rechter voorgelegd, waarbij de beroepen op verscheidene punten gegrond zijn verklaard. Kritiekpunten betroffen de motivering van onderdelen van het besluit en de kenbaarheid van criteria. Het fonds heeft alle uitspraken opgevolgd en, afhankelijk van de uitspraak, een gedeeltelijk nieuw advies gevraagd aan de bestaande adviescommissie of een nieuw advies aan een nieuwe adviescommissie. Op één toekenning na, hebben bezwaren niet geleid tot het alsnog toekennen van subsidie.

Het fonds heeft de rechterlijke uitspraken gebruikt om de dienstverlening en de rechtspositie van aanvragers te verbeteren. Zo zijn procedures en werkwijzen verduidelijkt in alle bestaande regelingen en worden adviesteksten concreter afgestemd op de gestelde criteria en onderdelen van de aanvraag. Daarnaast verkent het fonds bij nieuwe regelingen scenario's om aan de voorkant meer helderheid voor aanvragers te scheppen. Hierbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen kenbaarheid van criteria, beperking van administratieve lasten voor de aanvrager en kwaliteit van een navolgbare beoordeling.

Vanuit het veld klonk er na publicatie van de meerjarige besluiten kritiek op de samenstelling en kwaliteit van de adviescommissies. Het fonds houdt graag vast aan de toets van artistiek-inhoudelijke criteria door onafhankelijke deskundigen uit de sector, maar is zich ook bewust van de beperkingen van een dergelijk systeem. Het betreft een sterk verweven sector, met risico op belangenverstrengeling.

De commissie onderschrijft het belang van goed verwachtingsmanagement in de huidige budgettaire context gezien de vele opdrachten van het fonds. Daarbij is het wel van belang dat de sector tijdig en transparant wordt geïnformeerd, gehoord en betrokken. De commissie is daarbij van mening dat het fonds zich daarin proactiever kan opstellen, zodat de sector (en ook het fonds zelf) zich beter kan voorbereiden op het doen van een aanvraag.

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING VAN TOEGANKELIJKHEID

Het Fonds Podiumkunsten wordt door aanvragers en stakeholders gezien als behulpzaam en benaderbaar. Daarbij heeft het fonds zich in zijn communicatiestrategie 2025-2028 voorgenomen om nog zichtbaarder te zijn, en meer en beter uit te leggen hoe procedures werken. Om invulling te geven aan het vraagstuk van regionale spreiding zet het fonds sinds 2023 extra in op het ondersteunen van podia en festivals in het hele Koninkrijk. Hiermee financiert het fonds niet alleen de productie van podiumkunsten maar (ook) afname ervan. Podia kunnen ook een bijdrage voor (co) producties aanvragen, samenwerken met lokale makers of regionaal talent ondersteunen. Het fonds merkt wel op dat er ofwel extra middelen op dit thema nodig zijn vanuit het Rijk, of meer duidelijke keuzes die de opdracht aan het fonds beter specificeren.

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

Ten aanzien van impact heeft het Fonds Podiumkunsten met name intern stappen gezet. Er zijn meer concrete beleidsdoelen en indicatoren voor succes geformuleerd, resulterend in een concept impactraamwerk. Deze wordt in 2026 getest in pilots bij twee subsidieregelingen en zal leiden tot een definitief raamwerk en herinrichting van de wijze van dataverzameling.

De commissie is positief over de wijze waarop het fonds monitort of en hoe het veld zich aan gemaakte afspraken houdt en de wijze waarop het met zachte hand bijstuurt. Het fonds ondersteunt aanvragers op het gebied van sociale veiligheid, diversiteit en duurzaamheid en spreekt ze aan wanneer afspraken niet worden nageleefd. Het entameert ketentafelgesprekken voor de sector en nodigt raden van toezicht uit als er kwesties spelen bij de betreffende organisatie (met name organisaties die een meerjarige subsidie van het fonds krijgen). Ook stakeholders complimenteren het fonds voor de inspanningen ten aanzien van fair practice, pluriformiteit en diversiteit en inclusie.

INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

De afgelopen beleidsperiodes is het fonds gegroeid (van 63,4 fte in 2022 naar 7125 fte in 2025) en is een organisatieverandering doorgevoerd. Met een kleiner MT en nieuwe teamhoofden is de span of control verkleind, zijn rollen verduidelijkt en verantwoordelijkheden lager in de organisatie belegd. Ook zijn stappen gezet ten aanzien van IT en digitale veiligheid, en is het fonds verhuisd naar een nieuw pand in Den Haag. Het medewerkersonderzoek van 2024 laat een positieve uitwerking zien van deze ontwikkelingen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de bekendmaking van de meerjarige besluiten in 2024, met veel negatieve publiciteit, heftig was voor medewerkers en invloed had op werkdruk en werkplezier. Ook wordt de interne aanspreekcultuur omschreven als verbeterpunt. In 2025 is daarom gewerkt aan een gedragscode, protocollen voor sociale veiligheid en trainingen voor medewerkers.

De commissie merkt de positieve uitwerking van het nieuwe organisatiemodel; de organisatie voelt stuurvast en coherent. Ook is het team betrokken en bevlogen, en lijkt de werkdruk beheersbaar. De commissie constateert, samen met het fonds, wel twee kwetsbaarheden. Ten eerste dat het MT deels bestaat uit interim-medewerkers, ten tweede dat het ziekteverzuim met 11% in 2025 mogelijk zorgelijk evolueert.

Om de toekenningen na bezwaar en incidentele besluiten te kunnen financieren heeft het fonds de reserves moeten aanspreken. Het is op dit moment nog niet te overzien wat de volledige consequenties van alle rechterlijke uitspraken zijn. Het bedrag van de alsnog toe te kennen subsidies kan nog oplopen, zonder dat het fonds beschikt over voldoende reserves om dit op te vangen. Dit legt mogelijk een stevige hypotheek op toekomstige toekenningen.

3.3 FONDS VOOR CULTUURPARTICIPATIE

Het Fonds voor Cultuurparticipatie is financier van de culturele basis van Nederland en investeert in de bloei van cultuurbeoefening bij verenigingen, op school en in de buurt. Zodat zoveel mogelijk mensen kunnen meedoen en zich cultureel ontplooien. *(MISSIE)*



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	14	16	10
Aantal subsidieaanvragen	1.642	1.916	947
Percentage subsidieaanvragen toegekend *Percentage honorering van aanvragen die in het betreffende kalenderjaar zijn ingediend*	54 %	45 %	50 %
Totaalbudget	€ 20.764.757	€ 20.764.757	€ 50.690.000
Toegekende subsidiebedragen	€ 29.732.379	€ 126.468.265	€ 27.265.731
APK% *De gestelde APK-norm voor beide beleidsperiodes is 15,07%*	17,34 %	17,34 %	14,62 %
Gemiddelde doorlooptijd in weken	10,5	13,0	11,0
Bezwaarpercentage	0,9 %	2,7 %	2,1 %
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	46,06	55,08	57,40
Ziekteverzuim	14,5 %	9,0 %	7,5 %

POSITIE EN ROL IN HET VELD

Als enige van de zes cultuurfondsen richt het Fonds voor Cultuurparticipatie zich op brede cultuurbeoefening en het domein van de amateurs. Daarmee is het fonds, in de woorden van ondervraagde stakeholders, “een uniek en essentieel onderdeel van het culturele bestel; de basisvoorziening die voorwaarden schept voor brede cultuurdeelname.” Het fonds heeft daarbij momenteel de politiek-maatschappelijke wind mee, wat kansen biedt om cultuurdeelname steviger op de agenda te zetten. Dat is ook nodig omdat culturele basisvoorzieningen door bezuinigingen bij gemeenten en de toename van projectmatige financiering kwetsbaar zijn gebleken.

Het fonds heeft voor de beleidsperiode 2025-2028 haar missie herschreven van het steunen van individuele organisaties naar het versterken van een toegankelijke, stabiele, maatschappelijke en kwalitatieve sector van cultuurbeoefening. Daarmee richt het fonds zich op verschillende domeinen: amateurkunst, co-creatie en cultuureducatie. Binnen dit laatste domein ligt de belangrijkste uitdaging in de structurele verankering van cultuur in de onderwijsvisies van de scholen, terwijl die steeds nadrukkelijker worden aangesproken op het vervullen van de kerntaken rekenen en taal. Het fonds geeft daarbij aan dat zij behoefte hebben aan een beter contact met het departement Onderwijs binnen OCW met als aanknopingspunt het thema burgerschap, dat inmiddels ook tot de kerntaken van het onderwijs behoort en waaraan cultuureducatie een directe bijdrage kan leveren.

Middels co-creatie wil het fonds de maatschappelijke meerwaarde van cultuur benadrukken. Het werkt hiervoor in de uitvoering nauw samen met gemeenten, provincies en verschillende ministeries (OCW, Financiën en VWS). Daarbij geven ze aan dat het wel van belang is in het oog te houden waar het fonds nog ‘van is’. Projecten rondom het slavernijverleden, de mentale gezondheid van jongeren en slachtoffers van de toeslagenaffaire waren enerzijds heel waardevol, maar toonden anderzijds ook dat uiteenlopende opdrachten niet altijd met zorg kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld wanneer kwetsbare mensen die vanuit de toeslagenaffaire een aanvraag konden doen met als opdracht het herstel van vertrouwen in de overheid, moesten worden afgewezen. Daarom heeft het fonds besloten zelf meer de regie te nemen op de keuze van projecten, zodat deze beter aansluiten op de eigen opdracht en/of taakstelling. Dit betekent ook dat het fonds vaker een vraag van een ministerie naast zich neerlegt. De commissie vindt dat het fonds hierin knap haar koers heeft herpakt, en is positief over het getoonde lef.

Naast samenwerking met diverse overheden werkt het Fonds voor Cultuurparticipatie ook samen met o.a. de Raad van 12, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, LKCA en Regieorgaan SIA. Met name de nauwe samenwerking met het LKCA vindt de visitatiecommissie logisch. De rollen verschillen als financier en kenniscentrum en tegelijkertijd is er veel synergie te behalen.

BELEID

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de visitatiecommissie 2023 heeft Fonds voor Cultuurparticipatie haar programmalijnen vereenvoudigd en aangepast tot 1) amateurkunst, 2) co-creatie voor de maatschappelijke meerwaarde van cultuur en 3) cultuureducatie. Elk programma heeft vervolgens dezelfde drie typen regelingen: meerjarige ondersteuning (voor continuïteit), projectsubsidies (voor groei) en open oproepen (voor vernieuwing). Zowel intern als extern is er grote tevredenheid over de thematische focus en herstructurering; niet alleen is het duidelijker waar het fonds voor staat, ook is het eenduidiger waarvoor kan worden aangevraagd. De commissie onderschrijft deze waardering, en ziet een koersvast fonds met duidelijk afgebakende beleidslijnen.

Het fonds onderkent dat binnen het werkveld van cultuurbeoefening maatwerk van groot belang is, en neemt bijvoorbeeld de vrijheid om voor nieuwe ontwikkelingen zoals de hiphopcultuur specifieke regelingen in te richten of procedures aan te passen. Ook speelt het fonds flexibel in op ontwikkelingen en kan het, waar nodig, middelen tussen regelingen herverdelen. Zo is er geld verschoven naar regelingen waar de vraag groter was dan verwacht, met specifieke aandacht voor vmbo en mbo.

WERKWIJZE

Net als andere fondsen zag ook het Fonds voor Cultuurparticipatie met name in de beleidsperiode 2025-2028 een grote toename in het aantal aanvragen, wat ook leidde tot een hoger percentage afwijzingen: 53% in 2025, vergeleken met 37% in 2021. Het fonds is nog zoekende naar wat de beste oplossing is om hiermee om te gaan. Het werkt met het behandelen van aanvragen op volgorde van binnenkomst, maar heeft ervaren dat snelheid niet het belangrijkste criterium is voor goede aanvragen.
In 2026 onderzoekt het fonds andere opties (zoals loting, samenwerking met crowdfundingplatform Voordekunst en de inzet van regiomakelaars) om vanaf 2027 de regelingen aan te scherpen. In de gesprekken geven medewerkers aan dat de werkwijze met regelingen wellicht ook te rechtlijnig is, en dat nog niet alle mogelijkheden binnen het subsidierecht volledig worden benut. Oplossingen zouden ook kunnen zitten in vouchers, pre-pitches, mondelinge toelichtingen en participatief financieren. De commissie moedigt het fonds aan de zoektocht nog deze beleidsperiode af te ronden, zodat het beleid voorspelbaarder wordt, en het fonds minder kwetsbaar.

Hierbij heeft het fonds zelf een eigen goed voorbeeld. Met de driejarige pilot trust-based financiering (in 2025 in goed overleg met OCW gestart) heeft het fonds de grenzen van wat binnen de kaders van een Rijksfonds mogelijk is, actief verkend en verlegd. Vier organisaties uit het immaterieel-erfgoedveld krijgen binnen deze regeling middelen en bepalen zelf hoe deze worden ingezet bij de achterban. De commissie prijst de vernieuwingskracht om deze aanpak te onderzoeken.

In haar beoordelingssystematiek werkt het fonds met een breed kader dat ook het proces, de ontwikkeling die wordt doorgemaakt en de bijdrage aan bredere maatschappelijke doelen meeneemt. De commissie is hier positief over, en begrijpt dat een fonds opererend in een werkveld van actieve cultuurbeoefening, breder moet beoordelen dan op het artistieke oordeel alleen.

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING VAN TOEGANKELIJKHEID

Het Fonds voor Cultuurparticipatie ontleent een groot deel van zijn kracht aan het directe contact met het veld en de aanwezigheid in de ‘haarvaten’ van de samenleving. Het fonds zoekt actief specifieke doelgroepen op om ze te attenderen op regelingen, zowel grote lokale cultuurinstellingen als kleine erfgoedgemeenschappen. Dit contact levert nieuwe aanvragers op, maar ook inzicht in de effectiviteit en begrijpelijkheid van regelingen. Zo vragen begrippen als ‘inhoudelijke kwaliteit’ of ‘cultuurbeoefening’ om vertaling naar een taal die voor aanvragers herkenbaar is.

Sinds 2024 loopt het achtjarige programma Fonds in de Regio, gericht op een eerlijker spreiding. Na een pilot in Gelderland, Zeeland, Zuid-Holland en Utrecht zijn per 2026 in alle provincies regiomakelaars aangesteld - inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk. Zij zijn de verbindende schakel tussen het fonds en aanvragers en signaleren behoeften, leggen contact met nieuwe doelgroepen, ondersteunen bij het ontwikkelen van plannen en helpen bij het navigeren door vaak complexe aanvraagprocedures.

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

Het fonds houdt op verschillende manieren grip en regie op de uitvoering van het beleid, onder meer door monitoring en tussentijdse evaluaties. De mid-term review wil het fonds gebruiken om het beleidsplan per 2027 aan te passen op de onderdelen die minder goed uitpakken dan verwacht. Ten aanzien van haar impactmethodiek wil het fonds verschuiven van het meten van prestaties naar het inzichtelijk maken van maatschappelijke effecten. Er is een onderzoeks- en impactcoördinator aangenomen en een projectteam ingericht om het impactgericht werken te versterken. Vanuit een vernieuwde theory of change wordt gerichter informatie verzameld over de maatschappelijke impact van het fonds.

Ten aanzien van de implementatie van de culturele codes hanteert het fonds sinds 2025 het principe ‘pas toe en leg uit’ (in 2023 en 2024 was dit nog ‘pas toe of leg uit’). In de praktijk blijkt dit echter niet altijd goed aan te sluiten bij de realiteit van amateurs en informele groepen, met name in het Caribisch deel van het Koninkrijk, bijvoorbeeld waar het gaat om de scheiding tussen bestuur en toezicht. Het fonds biedt daarom maatwerk en stimuleert organisaties met vouchers om stapsgewijs en concreet aan de codes te voldoen. Daarbij betrekt het actief partners zoals Cultuur+Ondernemen, zodat de codes in de toekomst beter aansluiten bij de behoefte van het veld.

INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

De interne organisatie van het Fonds voor Cultuurparticipatie heeft de laatste jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Zo is er een groot personeelsverloop geweest en groeide het aantal fte van 47 in 2023 tot 57 in 2025. In 2023 is een nieuwe organisatiestructuur geïntroduceerd met de drie clusters Ontwikkeling, Realisatie en Bedrijfsvoering. Mede naar aanleiding van een aanbeveling van de vorige visitatiecommissie is ook het HR-beleid in 2024 vernieuwd en in maart 2025 trad de nieuwe directeur-bestuurder aan.

Al deze inzet heeft resultaat gehad. De nieuwe organisatiestructuur heeft meer duidelijkheid gecreëerd in rollen, en door verantwoordelijkheden lager in de organisatie te beleggen wordt efficiënter gewerkt. Daarbij heeft de organisatie geïnvesteerd in Lean Six Sigma en het werken met Green Belts, waarbij medewerkers vanuit de hele organisatie verantwoordelijkheid nemen voor procesverbetering. Deze aanpak stimuleert een lerende organisatie die werkt vanuit het perspectief van de aanvrager en verbeteringen baseert op zowel data als praktijkervaring. De commissie constateert dat het fonds er hierdoor in is geslaagd om de medewerkers de organisatieverandering mede zelf te laten dragen.

De directeur vat de huidige positieve dynamiek en de herwonnen energie binnen de organisatie treffend samen met de woorden: “de glans is terug”. Sociale veiligheid, vitaliteit en duurzame inzetbaarheid blijven wel aandachtspunten, evenals de diversiteit binnen de eigen organisatie. Dat wordt ingezet op methodieken zoals objectief werven gaat daarbij hopelijk helpen. De commissie constateert een opvallend consistente lijn in de gevoerde gesprekken en ziet een open, betrokken en trotse organisatiecultuur.

3.4 LETTERENFONDS

Het Nederlands Letterenfonds is het publieke fonds voor literatuur in het Nederlands, Fries, Papiaments en Nederlandse Gebarentaal. Het fonds draagt bij aan een belezen en creatieve samenleving waarin de rol van literatuur en van literaire makers wordt versterkt.

(MISSIE)



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	21	23	18
Aantal subsidieaanvragen	1.326	1.398	1.300
Percentage subsidieaanvragen toegekend	90 %	86 %	86 %
Totaalbudget	€ 11.169.798	€ 15.288.036	€ 25.342.999
Toegekende subsidiebedragen	€ 8.469.408	€ 11.925.380	€ 23.280.702
APK% *De gestelde APK-norm voor beide beleid-speriodes is 24,84%*	30,79 %	18.83 %	16,29 %
Gemiddelde doorlooptijd in weken	5	6	6
Bezwaarpercentage	1,1 %	1,0 %	1,0 %
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	33,7	37,4	34,0
Ziekteverzuim *Landelijke benchmark cultuur is 4,4% (CBS)*	11,5 %	9,6 %	7,4 %

POSITIE EN ROL IN HET VELD

Het Nederlands Letterenfonds draagt als financier, initiator, informatieverstrekker en coördinator bij aan een belezen en creatieve samenleving. Het fonds is ervan overtuigd dat literatuur vormt, vermaakt en stimulerend werkt op het kritisch denkvermogen. Het steunt schrijvers, vertalers, illustratoren en spoken word-artiesten en richt zich op vier talen: Nederlands, Fries, Papiaments en de Nederlandse Gebarentaal.

Het Letterenfonds is zich bewust van de (soms ingrijpende) ontwikkelingen die spelen in de letterensector. Het signaleert dat een gezond leesklimaat steeds minder een vanzelfsprekendheid is in onze samenleving. Er wordt nog wel gelezen, maar dit zijn in afnemende mate ‘rijke teksten’. Een teken hiervan is de (lichte) daling die de afgelopen jaren te zien is in de totale afzet van boeken, die in het bijzonder de Nederlandstalige (volwassen) literatuur treft. Daarnaast neemt ook het aantal opleidingsmogelijkheden voor schrijvers en vertalers af, waardoor er weinig nieuwe aanwas is in de sector. Ten aanzien van kunstmatige intelligentie vermoedt het fonds een brede toekomstige impact, al beperkt deze zich momenteel voornamelijk tot het ongeautoriseerd gebruik van teksten in generatieve AI. Ook dwingt de komst van AI vertalers tot een herpositionering in de markt, aangezien de meer eenvoudige vertalingen nu eenvoudig geautomatiseerd uitgevoerd kunnen worden.

Om de uitdagingen in de sector te adresseren heeft het Letterenfonds de afgelopen periode ingezet op strategische samenwerkingen. Bijvoorbeeld met de Leescoalitie in samenwerking met o.a. Stichting Lezen, de Koninklijke Bibliotheek en de CPNB. Ook met de andere Rijkscultuurfondsen wordt gezamenlijk opgetrokken, zowel in regelingen (zoals Immerse\Interact met het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Filmfonds) als in de operatie (met de gezamenlijke implementatie van een nieuw subsidiemanagementsysteem, waarbij het Letterenfonds als kartrekker optreedt). Daarnaast heeft het fonds haar informele rol als ondersteunend sectorinstituut bestendigd, bijvoorbeeld door de gezamenlijke presentatie van de Nederlandse uitgevers in Frankfurt te initiëren.

Noemenswaardig vindt de commissie de aandacht die het fonds heeft voor de (online) intimidatie en agressie waar steeds meer schrijvers mee te maken krijgen wanneer er geschreven wordt over religie, gender of seksualiteit. Het fonds financiert de stichting Pen Nederland die zich inzet voor de vrijheid van meningsuiting en expressie van schrijvers.

De commissie constateert dat het fonds pro-actief anticipeert op ontwikkelingen en de eigen rol, en hiermee bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van de sector. De commissie moedigt het fonds hierbij wel aan zich nog nadrukkelijker uit te spreken over de onmisbare rol die specifiek literatuur speelt in onze democratie. De essentiële waarde van verbeelding, empathie en blikverruiming kwam wel tot uiting in de gesprekken, maar nog weinig in de zelfevaluatie. Vanwege de grote verbondenheid met het onderwijs (zowel ten aanzien van leesbevordering als in relatie tot taalstudies) zou het fonds graag meer uitwisselen met het departement Onderwijs binnen het ministerie van OCW.

BELEID

In de beleidsperiode 2021-2024 kende het fonds vier speerpunten: 1) verbreding van het domein, 2) leesbevordering, 3) diversiteit en inclusie en 4) Fair Practice. Voor de periode 2025-2028 waren dat: 1) versterken van de positie van literaire makers, 2) bredere regelingen, en minder in aantal, 3) verruiming naar rijkstalen Papiamento, Papiamentu en Nederlandse Gebarentaal, 4) leesbevordering.

De visitatiecommissie van 2023 moedigde het fonds aan focus aan te brengen in het speerpunt van verbreding, en daar is gehoor aan gegeven. Zo is geschrapt in het aantal regelingen (18 in 2025 vergeleken met 23 in 2023), zijn regelingen opengesteld voor specifieke nieuwe doelgroepen (zoals illustratoren en makers buiten het boek) en heeft het fonds ten aanzien van enkele flankerende taken een meer ondersteunende rol ingenomen. Twee van de drie grootste regelingen van het fonds (gericht op schrijvers en vertalers) zijn in 2025 ingrijpend hervormd. Er is met name gewerkt aan een bredere toegankelijkheid, meer transparantie en betere balans in de verdeling van middelen tussen debutanten en ervaren schrijvers.

Met name ten aanzien van de inzet op leesbevordering en de steun aan debutanten kwam kritiek vanuit de sector. Desondanks heeft het fonds vastgehouden aan de keuzes, overtuigd van de noodzaak voor een goede balans van vraag en aanbod, en verjonging van de sector. De commissie is positief over deze koersvaste houding, mede gelet op de eerdergenoemde ontwikkelingen in de samenleving en de positieve rol die literatuur (in alle talen van ons Koninkrijk) kan spelen in de democratie. Wel vindt de commissie het van belang dat er blijvend gezocht wordt naar een goede balans tussen het versterken van toegankelijkheid (debutanten en nieuwe aanvragers) en het ondersteunen van makers tijdens de looptijd van hun carrière om stabiliteit te garanderen.

WERKWIJZE

Met de hervorming van de regelingen is ook gewerkt aan verbetering van de beoordelingssystematiek middels heldere criteria, voorwaarden en bedragen. In de beoordeling worden door de combinatie van adviescommissies en preadviezen van het bureau per beoordeling altijd meerdere perspectieven meegenomen. Per regeling is maatwerk aangebracht in de toepassing van criteria, en zijn specifieke aanvullende eisen gesteld – zo wordt van festivals gevraagd te reflecteren op hun beoogde publiek, en moeten makers buiten het boek onderbouwen wat de literaire kwaliteit is van hun werk. Om het aanvraagproces zo toegankelijk en transparant mogelijk te maken, heeft het fonds ingezet op meer eenvormigheid in de drempelvoorwaarden, een helderder (en meer uniform) aanvraagproces en een betere onderbouwing van gemaakte keuzes. Het probeert duidelijke verwachtingen aan de voorkant te scheppen, zodat er aan de achterkant minder teleurstelling zal zijn. Daarbij is het zich ervan bewust dat de artistieke beoordeling voor aanvragers het zwaarst weegt.

Het aantal aanvragen dat tussen 2018 en 2024 bij het Letterenfonds is binnenkomen, is iets gestegen. Het fonds lijkt deze stijging nog goed aan te kunnen, wat mede blijkt uit het stabiele percentage bezwaar. De visitatiecommissie ziet een nog vrij ontspannen houding ten aanzien van de nog grotere golf aanvragen (en afwijzingen) die mogelijkerwijs op het fonds afkomt door de ingezette verbreding. Het raadt het fonds aan tijdig maatregelen te nemen.

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING VAN TOEGANKELIJKHEID

Bij de aanpassingen van de 'vlaggenschip-regelingen' was toegankelijkheid een belangrijk gegeven voor het fonds. Er is gewerkt aan het bereiken van nieuwe doelgroepen, onder andere in het Caribisch deel van het Koninkrijk, binnen de bestaande regelingen. Dit is onder andere gerealiseerd met geoormerkte plekken voor aanvragers uit specifieke regionale gebieden en het aanpassen van bepaalde randvoorwaarden (zoals de noodzaak voor samenwerking met een fysieke bibliotheek, terwijl die niet overal aanwezig is). Ook is stevig ingezet op communicatie en nauwe samenwerking met partners met kennis van specifieke netwerken (zoals auteurs van graphic novels en sprekers van Nederlandse Gebarentaal).

Daarmee is verscheidenheid intrinsiek verwerkt in de regelingen en de motor geworden van het fonds. Een kritische kanttekening die de commissie hierbij maakt, is dat het fonds daarmee diversiteit en inclusie niet langer opneemt als expliciet criterium. Daarmee wordt het lastiger te monitoren hoe effectief het beleid ten aanzien van diversiteit en inclusie is. Het fonds geeft zelf aan dat dit een effect is van de Motie van Zanten[6] (2024), die stelt dat overwegingen van diversiteit en inclusie 'geen dwingend karakter' meer mogen hebben in het subsidiebeleid.

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

Het Letterenfonds maakt al langjarig gebruik van een basisinstrumentarium van kwantitatieve en kwalitatieve analyses en onderzoeken. In 2024 is een begin gemaakt om hier ook impactonderzoek aan toe te voegen, evenals een effectievere monitoring van meerjarig gesubsidieerde organisaties en de uniformering van evaluaties. Bij de regelingen rondom leesbevordering is bij de start invulling gegeven aan het impactonderzoek door participanten verplicht (maar tegen een vergoeding) mee te laten werken aan een nulmeting. Daarnaast is begonnen met het ontwikkelen van een theory of change voor het gehele fonds. De commissie moedigt deze inspanningen aan en adviseert de theory of change en het impactonderzoek zo in te zetten dat het de doelmatigheid van regelingen in kaart brengt en richtinggevend is voor de verbetering van de regelingen. Ook kan het gebruikt worden voor de strategische vraag welke activiteiten het fonds zelf ontplooit en welke activiteiten het overlaat aan het veld.

6 Bron: Cultuursubsidie.nl

INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

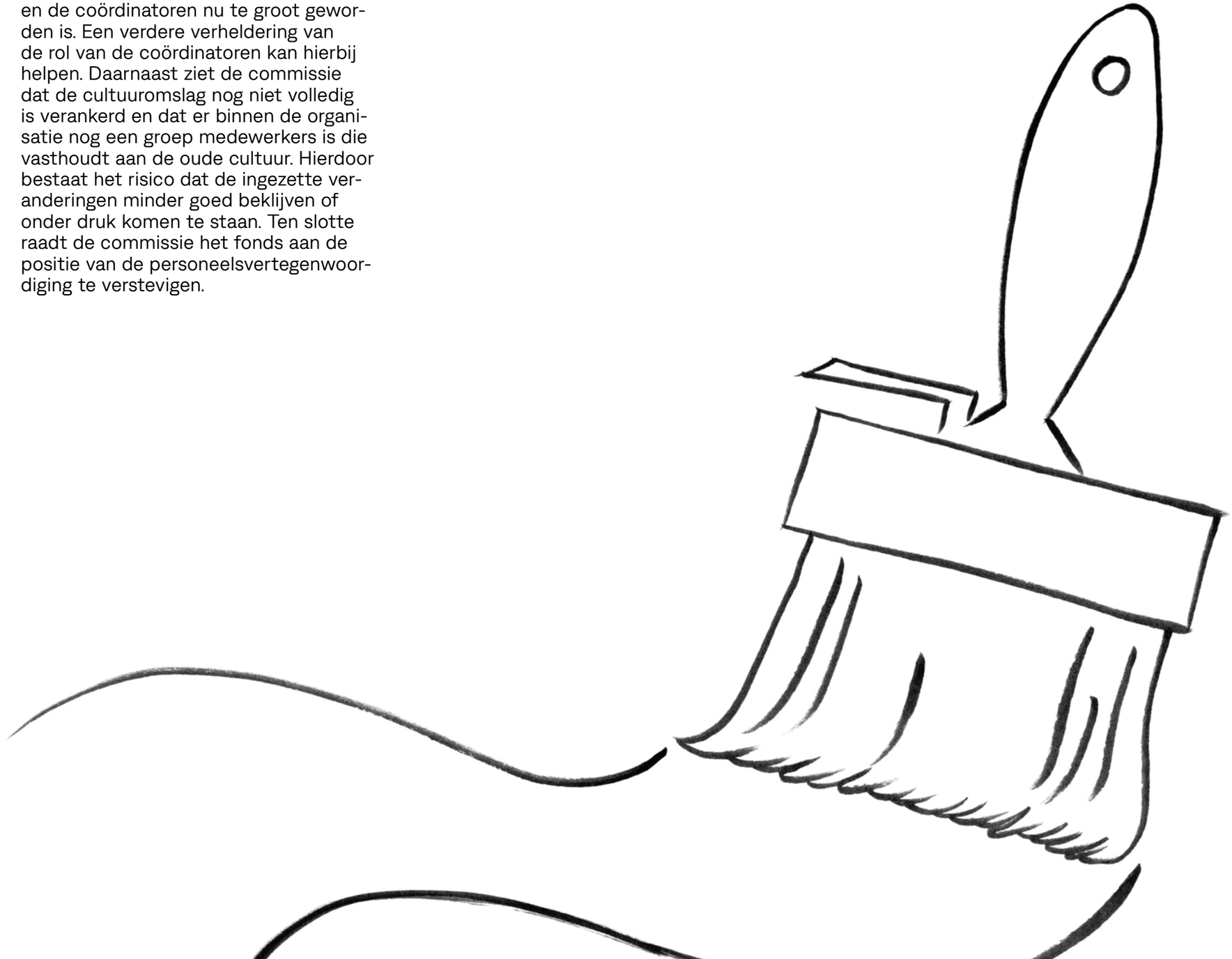
In 2022 is bij het Letterenfonds een reorganisatie doorgevoerd, wat gepaard ging met een tijdelijke piek in de doorstroom van personeel. Verantwoordelijkheden zijn lager in de organisatie belegd in teams en teamcoördinatoren met budgetverantwoordelijkheid zijn aangesteld. In 2023 trad de nieuwe directeur-bestuurder aan die een nieuwe leiderschapsstijl meebracht, waardoor ook de interne cultuur een omslag heeft moeten maken.

Uit het medewerkersonderzoek van 2024 bleek over het algemeen grote tevredenheid over de veranderingen, maar dat verbeteringen mogelijk waren ten aanzien van werkdruk, interne communicatie en besluitvorming. Op initiatief van de raad van toezicht is in 2025 een peilstokonderzoek uitgevoerd. Hieruit kwamen enkele verbeterpunten, zoals het verder professionaliseren van de HR-processen en het verhelderen van rollen. Het fonds werkte ten tijde van de visitatie aan de implementatie van de punten, onder andere met het intern beleggen van de HR-taken.

De commissie heeft waardering voor de significante veranderingen die de directeur-bestuurder heeft weten door te voeren en is positief over dat verantwoordelijkheden lager in de organisatie zijn belegd. Een risico is wel dat de afstand tussen de directeur-bestuurder en de coördinatoren nu te groot geworden is. Een verdere verheldering van de rol van de coördinatoren kan hierbij helpen. Daarnaast ziet de commissie dat de cultuuromslag nog niet volledig is verankerd en dat er binnen de organisatie nog een groep medewerkers is die vasthoudt aan de oude cultuur. Hierdoor bestaat het risico dat de ingezette veranderingen minder goed beklijven of onder druk komen te staan. Ten slotte raadt de commissie het fonds aan de positie van de personeelsvertegenwoordiging te verstevigen.

3.5 MONDRIAAN FONDS

Het Mondriaan Fonds is financier en aanjager van de beeldende kunst- en erfgoedsector in Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk. *(MISSIE)*



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	34	38	28
Aantal subsidieaanvragen	4.036	4.204	3.569
Percentage subsidieaanvragen toegekend	47 %	31 %	39 %
Totaalbudget	€ 49.083.447	€ 39.509.449	€ 45.036.915
Toegekende subsidiebedragen	€ 44.329.621	€ 53.438.678*	€ 26.829.753
APK% *De gestelde APK-norm voor beleidsperiode 2021-2024 is 13,15%, voor periode 2025-2028 14,49% (exclusief WaU-gelden)*	9,27 %	13,59 %	10,24 %
Gemiddelde doorlooptijd in weken	10,7	9,5	7,5
Bezwaarpercentage	3,6 %	3,3 %	3,6 %
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	63,0	63,6	60,3
Ziekteverzuim	6,4 %	5,0 %	6,2 %

* De toegekende subsidies uit 2024 zijn (deels) in 2025 besteed

POSITIE EN ROL IN HET VELD

Het Mondriaan Fonds is een gevestigde naam in het veld van de beeldende kunst en erfgoed in Nederland. Het fonds draagt bij aan de realisatie van projecten en activiteiten van musea, archieven, galeries en kunstinstellingen. Talentonwikkeling is daarbij een belangrijke focus, evenals het ondersteunen van de positie van Nederlandse kunst in het buitenland. Het fonds stimuleert innovatie en samenwerking, en draagt bij aan de kwaliteit van bijzondere presentaties en programma's van musea, erfgoedinstellingen en kunstpodia. Het fonds is ook verantwoordelijk voor de organisatie van verschillende programma's en prijzen, waaronder de Nederlandse inzending voor de Biënnale van Venetië, de Prix de Rome en, namens de gezamenlijke rijkscultuurfondsen, de Johannes Vermeerprijs.

Naast het Mondriaan Fonds zijn ook private fondsen actief in de sector, evenals gemeenten en provincies. Vaak vullen publiek en privaat geld elkaar hierbij aan, waarbij private financiering meestal de publieke volgt. Subsidies van het Mondriaan Fonds (gemiddeld 30% tot 60% van de inkomsten) geven projecten en meerjarig gefinancierde instellingen een basis, legitimiteit en fungeren als kwaliteitskeurmerk, wat het werven van andere middelen – zoals publieke middelen van decentrale overheden, fondsen en sponsoring – makkelijker maakt[7].

De visitatiecommissie mist in de zelfevaluatie een totaaloverzicht van het bediende veld en reflectie op de invloed van de verschillende financierende partijen. Daardoor is het niet duidelijk genoeg wat de specifieke positie is van het Mondriaan Fonds. Is steun bijvoorbeeld voornamelijk nodig in het kader van talentontwikkeling, of ook/juist een voorwaarde voor het financieringsmodel van meer gevestigde kunst? De commissie daagt het fonds uit hier meer op te reflecteren.

BELEID

In beide voorliggende beleidsperiodes richtte het Mondriaan Fonds zich op drie pijlers: 1) presentatie, 2) verbinding en 3) ontwikkeling. Daarnaast stonden de speerpunten toegankelijkheid, grotere diversiteit en een breder publieksbereik centraal. In haar instrumentarium heeft het fonds zowel herkenbare 'ankers' voor de sector (zoals de regelingen Kunstenaar Start en Kunstenaar Basis), als de mogelijkheid om flexibel in te spelen op ontwikkelingen in het veld met vouchers en pilots. Zo zijn bijvoorbeeld recent in een pilot de ontwikkelingen en subsidiemogelijkheden voor street art verkend. Ook heeft het fonds de voucher Kunstenaar met Kind geïntroduceerd, die kunstenaars een vergoeding biedt voor extra kinderopvang en reis- of verblijfskosten gemaakt tijdens een residency of tentoonstellingsopbouw.

Een derde van het beschikbare budget van het Mondriaan Fonds heeft een tijdelijke bestemming. Deze middelen zijn deels bedoeld voor projecten binnen het programma Werken aan Uitvoering (WaU) en deels voor specifieke regelingen zoals de regeling Herdenkingsjaar Slavernijverleden. Omdat de commissie het maatschappelijke belang van dergelijke projecten inziet, bestaat er zorg over de continuïteit ervan. Worden de tijdelijke middelen bij gebleken effectiviteit omgezet in reguliere financiering door OCW? Hoe groot is de kans dat de gefinancierde initiatieven na afloop van een bepaalde periode onderdeel worden van andere regelingen of (regionaal of landelijk) beleid?

WERKWIJZE

Het aantal aanvragen dat bij het Mondriaan Fonds is binnengekomen is in de afgelopen beleidsperiodes toegenomen. Desondanks lijkt het fonds de toename goed te kunnen verwerken. Zo is de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen sinds 2021 redelijk stabiel rond de 10 weken, met zelfs een daling naar 7,5 weken in 2025. Ook geven de (externe) adviseurs aan geen verhoogde werkdruk te ervaren. Het fonds heeft dit resultaat bereikt door procedures efficiënter in te richten, deadlines te spreiden en het aantal te behandelen aanvragen per vergadering te maximeren. Een grote verbetering was de introductie van het adviesplatform in 2023. Dat structureert het werk van de commissies en zorgt ervoor dat de argumentatie (voor toe- en afwijzingen) beter is onderbouwd. Dit levert niet alleen transparantie op richting de aanvragers, maar zorgt ook voor meer consistentie in de criteria van de adviescommissies. Met het traject Norm op Tafel onderzoekt het fonds daarnaast welke kwaliteitsnormen het beoordelingskader sturen – hierover publiceren ze in 2026 een essaybundel.

De commissie is van oordeel dat het Mondriaan Fonds professioneel en degelijk opereert en haar procedures goed op orde heeft. Het is positief over het traject Norm op Tafel, de werking van het adviesplatform en de persoonlijke wijze waarop de bezwaarprocedure is ingericht en adviseert het fonds haar kennis hierover ook te delen met de andere rijkscultuurfondsen.

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING VAN TOEGANKELIJKHEID

Een belangrijke overweging van het Mondriaan Fonds is de vraag 'wat heeft het veld nodig?'. Om daarbij een gelijk speelveld te waarborgen, nemen ze de context van aanvragers expliciet mee in afwegingen. Zo zijn er regelingen gericht op specifieke doelgroepen en thema's, zodat beginnende organisaties niet overal langs dezelfde meetlat worden gelegd als gerenommeerde instellingen. Ook worden verschillen in de context en aard van de artistieke praktijk meegewogen; een activistische maker vraagt een andere beoordeling dan een uitvoerend kunstenaar. Daarnaast zijn ook de adviescommissies zo ingericht dat de context op een geloofwaardige manier kan worden meegenomen, met diversiteit ten aanzien van regio, discipline en leeftijd. Wat overigens ook betekent dat commissies overwegend online vergaderen, zodat locatie geen beperkend criterium is.

Om regionale spreiding beter te borgen heeft het Mondriaan Fonds verschillende maatregelen genomen. Zo is onder andere in 2024 het aantal regiomakelaars uitgebreid van 3 naar 5 en een regiocoördinator aangesteld. Daarnaast is het fonds namens de zes cultuurfondsen penvoerder op het traject om de toegankelijkheid van activiteiten en regelingen voor aanvragers uit het Caribisch deel van het Koninkrijk te vergroten.

7 Bron: Cultuurmonitor.nl

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

De afgelopen jaren heeft het Mondriaan Fonds gewerkt aan het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van regelingen, onder meer via onderzoek naar startende en mid-career kunstenaars. Hierin onderzoekt het fonds vooral of regelingen hun doelen bereiken en of er efficiënt wordt gewerkt. Uitkomsten van deze onderzoeken zijn echter amper verwerkt in de zelfevaluatie, wat het voor de commissie moeilijk maakt om te beoordelen wat er met de inzichten is gedaan. Tegelijkertijd constateert de commissie dat het impactinstrumentarium van het fonds nog beperkt ontwikkeld is. Zo wordt momenteel nog voornamelijk inside-out gekeken, en is er nog te weinig aandacht voor externe effecten. Ook ten aanzien van het brede publieksbereik vindt de commissie dat het fonds preciezer beleid kan ontwikkelen in relatie tot de opdracht van het fonds.

Het Mondriaan Fonds is actief in de promotie van de Fair Practice Code en heeft bijgedragen aan de introductie van de richtlijn kunstenaarshonoraria. Het biedt op de website een calculator aan, informeert kunstenaars actief over toegekende bedragen aan instellingen en stimuleert het melden van misstanden. Dit alles versterkt de positie van makers, en de reacties op deze inspanningen – zowel uit het veld als van de commissie – zijn dan ook positief.

INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

Tussen 2018 en 2023 groeide het aantal fte bij het fonds van 36 naar 63, onder meer om tijdelijke regelingen rondom coronasteun uit te voeren. Omdat het aantal medewerkers hierna stabiel bleef, is in 2025 besloten de organisatiestructuur aan te passen. Er zijn teamleiders aangesteld en het mandaat is lager in de organisatie belegd. Hiermee is de span of control verkleind, zijn rollen duidelijker geworden en werkt men in de gehele organisatie op dezelfde manier. De teamleiders vormen onderling ook een team, wat de afstemming en communicatie tussen teams vergroot. Er worden door de medewerkers nog wel zorgen geuit dat informatie blijft hangen tussen de lagen in.

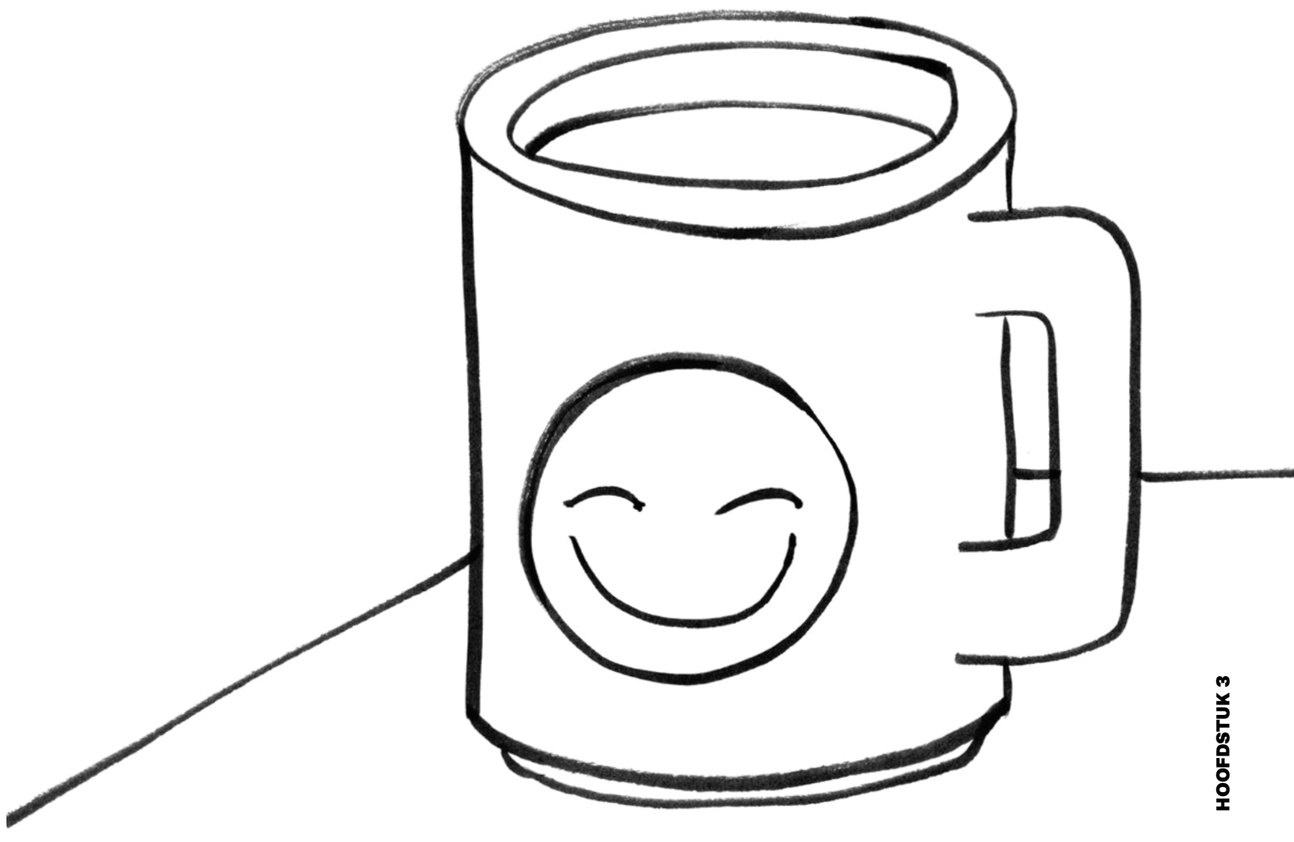
Ondanks de steeds efficiëntere werkwijze is werkdruk nog altijd een aandachtspunt bij het fonds. Om hieraan tegemoet te komen is het APK-percentage voor de beleidsperiode 2025-2028 aangepast van 13,15% naar 14,49% en is ingezet op herstructurering en automatisering. Op het gebied van financiën en bedrijfsvoering is grip; teamleiders dragen budgetverantwoordelijkheid en er is realtime inzicht in financiële cijfers. Tegelijkertijd blijft aandacht nodig voor de afhankelijkheid van tijdelijke middelen, zoals de WaU-gelden, en de gevolgen daarvan op de lange termijn (na 2031).

De organisatie wordt omschreven als plat en open, met een familiaire cultuur. Dit is enerzijds een kracht; medewerkers hebben een grote bereidheid elkaar te ondersteunen. Anderzijds is het ook een risico, en zijn medewerkers onderling terughoudend en handelingsverlegen als het gaat om het geven van kritiek. Daarom is ingezet op feedbacktraining, het meenemen van 360-graden feedback bij de jaargesprekken en het opstellen van een gedragscode. De commissie is van mening dat verdere professionalisering nodig blijft om deze balans gezond te houden.

De commissie ziet dat de organisatie stabiel en professioneel opereert en een goed gepositioneerde ondernemingsraad. De herstructurering heeft gezorgd voor meer efficiëntie en het gevoel van eigenaarschap lager in de operatie. De commissie kan zich voorstellen dat na deze tijdrovende herstructurering het nu tijd is om de blik weer meer naar buiten te richten. De commissie moedigt het fonds – en specifiek de per augustus 2026 nieuw aangestelde directeur-bestuurder Michael Huijser – dan ook aan om ook in dit opzicht verdere visie te ontwikkelen en gedurfd leiderschap te tonen.

3.6 STIMULERINGSFONDS CREATIEVE INDUSTRIE

Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie is het rijkscultuurfonds voor vormgeving, architectuur en digitale cultuur. Het fonds financiert vernieuwende ontwerpprojecten van makers en culturele instellingen in de creatieve industrie. Veel van deze projecten zijn interdisciplinair. *(MISSIE)*



KERNGETALLEN

	2023	2024	2025
Aantal regelingen	13	13	12
Aantal Open oproepen	19	17	16
Aantal subsidieaanvragen	3.026	2.724	2.794
Percentage subsidieaanvragen toegekend	43 %	48 %	40 %
Totaalbudget	€ 30.289.148	€ 28.568.321	€ 51.329.977*
Toegekende subsidiebedragen	€ 22.866.834	€ 17.747.010	€ 43.355.571
APK% *De gestelde APK-norm voor beide beleidsperiodes is 19,14%*	19,84 %	21,64 %	16,47 %**
Gemiddelde doorlooptijd in weken	11,0	11,0	11,4
Bezwaarpercentage	0,6 %	1,0 %	1,0%
Personeelsbezetting (in fte per jaar)	43,,4	46,2	45,3
Ziekteverzuim	8,8%	10,6 %	7,7 %

* Inclusief de vierjarige instellingssubsidie van € 17.574.540
** Daling in APK% als gevolg van een bijstelling van het formatieplan vanwege de taakstelling in de Bis en lagere budgetten bij ARO en ICB.

POSITIE EN ROL IN HET VELD

Nederland heeft een rijke ontwerptraditie en het is de missie van het Stimuleringsfonds deze voort te zetten en verder te vernieuwen door het proces van ontwerpen, onderzoeken en experimenteren te stimuleren. Het fonds bedient daarmee een divers en dynamisch veld in de sectoren vormgeving, architectuur en digitale cultuur. Het financiert ontwerpprojecten van makers en culturele instellingen in de creatieve industrie en stelt daarbij talentontwikkeling, professionalisering en internationalisering centraal. Daarnaast voert het fonds ook taken uit die passen bij een sectorinstituut, zoals het uitvoeren van sectorgericht onderzoek.

Met een dergelijke brede opdracht is positionering voor het fonds belangrijk: wat doen we wel, wat niet en waarom? Om hierin afgewogen beslissingen te nemen, plot het fonds haar activiteiten en doelgroepen in het in 2021-2024 ontwikkelde positioneringsmodel. Dit model heeft twee assen *(vrij ontwerp-toegepast ontwerp en onderzoek-presentatie)* en, sinds 2025-2028, drie impactgebieden: 1) bijdragen aan de ontwikkeling van de vakgebieden, 2) het vergroten van de rol die ontwerp speelt in de aanpak van maatschappelijke opgaven, en 3) bijdragen aan nieuwe perspectieven voor publiek. Ondanks dat dit model een duidelijk kader lijkt te bieden voor de beoordeling van de impact van ondersteunde aanvragen, vindt de commissie het nog altijd lastig te beoordelen hoe groot het stimulerende aandeel van het fonds is in een specifieke sector, zoals architectuur. Bij de internationale promotie van Nederlands ontwerp ziet de commissie de bijdrage van het fonds wel duidelijk terug.

Binnen de breedte van de sectoren die het Stimuleringsfonds bedient, heeft het verschillende samenwerkingspartners met aanvullende doelgroepen of functies, zoals CLICKNL dat ontwerpers uit het meer economisch gedreven deel van het veld weet te bereiken en Nieuwe Instituut dat een sterke publieksfunctie en (internationale) netwerken heeft. Met andere rijkscultuurfondsen is afstemming en lopen gezamenlijke regelingen, zoals Platforms voor ontwerpend leren met Fonds voor Cultuurparticipatie, Immerse\Interact met het Filmfonds en Residency Arita met Mondriaan Fonds. Het Stimuleringsfonds heeft relaties met en opdrachten van meerdere ministeries: OCW, BZ en VRO.

BELEID

Het beleid van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie heeft tussen 2023 en 2025 een belangrijke verschuiving gekend: van een extern gerichte benadering naar ook een focus op beheersing van behandelprocessen en de interne organisatie. Dit was noodzakelijk omdat het aantal aanvragen sterk toenam, van 1.971 aanvragen in 2019 naar 3.026 in 2023 *(zie ook tabel 1 op pagina 14)*. Tegelijkertijd namen de middelen af door het aflopen van coronasteunmaatregelen, de bezuinigingen op de subsidies Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp (ARO) en Internationaal Cultuurbeleid (ICB) en de toegenomen inflatie. Vanuit de ministeries bleef de nadrukkelijke opdracht om de breedte en de diversiteit van het veld te ondersteunen en blijvend te werken aan een regionale spreiding. Om het groeiende aantal aanvragen te kunnen verwerken heeft het Stimuleringsfonds onder meer besloten maxima in te stellen voor het aantal aanvragen dat in behandeling werd genomen.

De commissie is van oordeel dat deze oplossing erg verstrekkend is geweest, omdat hierdoor niet alle aanvragen zijn beoordeeld. Het fonds heeft ondertussen de Startregeling voor vormgeving en digitale cultuur gepauzeerd en werkt momenteel aan een alternatief. De ontstane situatie roept de bredere vraag op welke methode van beoordeling het beste past bij de rol die het fonds in de sector wil en kan vervullen. Dit vraagt om duidelijke strategische keuzes, gebaseerd op heldere kaders vanuit de ministeries. Zodat het fonds weer de focus kan leggen op innovatie in plaats van op het beheersen van grote aantallen aanvragen. De commissie moedigt het fonds aan hierover het gesprek met OCW aan te gaan.

WERKWIJZE

Naar aanleiding van de overvraging in 2023 heeft het fonds verschillende ingrepen doorgevoerd in haar werkwijze. Een aantal hiervan pakte goed uit; het werken met verschillende bedragen, het verminderen van het aantal rondes, de introductie van een gefaseerde aanvraagprocedure en het stellen van aanvullende drempelvoorwaarden. De commissie heeft dan ook de indruk dat het apparaat van het fonds grotendeels goed functioneert, met name bij de open oproepen; professioneel, tijdig, accuraat en wendbaar.

Bij de regelingen Vormgeving, Architectuur en Digitale cultuur is het maximeren van aanvragen toegepast onder het principe ‘first come, first served’, onder andere om de behandeling door de adviescommissies beheersbaar te houden. Op het oog zou het fonds daarmee niet inboeten op toegankelijkheid. De commissie vindt het echter risicovol dat 'aanvraag ervaring' hiermee impliciet een aanvullende voorwaarde wordt; aanvragers die goed bekend zijn met de werkwijze van het fonds kunnen een voorsprong hebben op degenen die nog zoekende zijn. De maatregel leidde bovendien tot een stormloop en een overvraagde server op het moment van openstelling van de regeling. Om dit te voorkomen zal voor aanvragen vanaf 2026 worden gewerkt met een systeem van loting.

De commissie heeft begrip voor het capaciteitsvraagstuk en de complexiteit om binnen een lopende beleidsperiode bij te sturen zonder in te boeten op gestelde doelen, maar vraagt zich af of loting het beste systeem is. Zoals het fonds zelf ook benoemt, kan zo niet worden gegarandeerd dat de beste aanvragen gehonoreerd worden (in 2025 zijn 985 aanvragen niet behandeld, tegenover 1.809 wel).

REGIONALE SPREIDING EN VERBREDING IN TOEGANKELIJKHEID

Net als voor alle rijkscultuurfondsen was ook voor het Stimuleringsfonds toegankelijkheid een belangrijke focus in de voorliggende beleidsperiodes. Zo is er een landelijk netwerk van scouts opgezet in alle regio’s van Nederland, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk, aangestuurd door een specialist regio. Daarnaast werkt het fonds met budgettaire schotten voor regio’s. Ook is de taal en opzet van aanvraagformulieren aangepast en voldoet de website sinds 2023 aan de geldende toegankelijkheidseisen. De veranderingen worden door de respondenten in het stakeholdersonderzoek positief gewaardeerd.

De commissie erkent dat het uitdagend kan zijn om scherpe beleidskeuzes niet ten koste te laten gaan van groepen waar juist in de afgelopen jaren extra aandacht voor is geweest, en moedigt het fonds aan hier oog voor te blijven houden. Een interessante observatie daarbij die in de gesprekken naar voren kwam, is dat bepaalde doelgroepen (zoals autodidacten of makers in ondergerepresenteerde regio’s) ook baat kunnen hebben bij andere steun dan geld alleen. Erkenning van de eigen professionaliteit (‘erbij horen’), zichtbaarheid, educatie en kleinere geldbedragen kunnen zorgen voor motivatie om door te gaan, een grotere weerbaarheid, en het gevoel van steun.

IMPACT, EFFECT EN DOELMATIGHEID

Van de verschillende rijkscultuurfondsen heeft het Stimuleringsfonds de meest uitgebreide impactmethodiek, met het eerdergenoemde positioneringsmodel als basis. Tussen 2023 en 2025 is het gebruik hiervan verder geïntensiveerd en ingebed in een impactstrategie voor alle subsidies en activiteiten. Hierbij is geen uniforme aanpak: per subsidie wordt bepaald of en op welke manier impact wordt onderzocht of versterkt. Hierbij wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van de inzet.

De commissie vindt de doorontwikkeling van de impactstrategie positief, maar ziet dat impact nog altijd niet een integraal onderdeel is van de organisatie. Met name de doorvertaling van de impacttheorie naar concrete keuzes en beleid lijkt te ontbreken. Zo verdient de opvolging van onderzoeken en evaluaties aandacht; hoe worden deze bijvoorbeeld doorvertaald in jaarplannen?

INTERNE ORGANISATIE, GOVERNANCE EN FINANCIËN

Ten aanzien van de interne organisatie heeft het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie veel stappen gezet in de afgelopen beleidsperiodes. Zo is er in september 2025 een overstap gemaakt naar een nieuw organisatiemodel waarin vier programmamanagers zijn aangesteld en het MT is uitgebreid tot drie personen. Daarmee is de span of control van de directeur-bestuurder verkleind en is er duidelijker onderscheid tussen bestuur, management en uitvoering. Het model belegt meer autonomie lager in de organisatie en stimuleert het MT om meer als team te opereren.

Tijdens de transitie naar het nieuwe organisatiemodel zorgden bezuinigingen door BZ en VRO voor een onverwachte (beperkte) taakstelling, wat tot onzekerheid en interne spanning heeft geleid. Ook het leiderschap binnen de organisatie en de daarmee gepaard gaande cultuur is onder vuur komen te liggen. Dit leidde tot interne onderzoeken geïnitieerd door de raad van toezicht, en langdurige uitval van de directeur-bestuurder. De bestuurlijke taken zijn tussen maart en september 2026

BEVINDINGENPER FONDS

HOOFDSTUK 3

(het einde van de termijn van de zittende directeur-bestuurder) door een interim-directeur waargenomen. Hierna start een inmiddels geworven nieuwe directeur-bestuurder.

Uit de medewerkersonderzoeken van 2022 en 2025 blijkt dat sociale veiligheid een aandachtspunt is, evenals ontwikkelperspectieven en autonomie. Daarnaast blijkt uit een nulmeting van 2025 over diversiteit en inclusie, dat met name de aandacht hiervoor in de interne organisatie is achtergebleven. Het nieuwe organisatiemodel is deels ingericht om hier beter invulling aan te geven, maar het fonds geeft aan dat een volledige implementatie van het model tijd nodig heeft, net als de cultuurverandering. De commissie heeft daar begrip voor, maar vindt dat de signalen rondom sociale veiligheid en de cultuurverandering richting meer inclusie en openheid serieus zijn en dus aandacht behoeven. Ook door bepaalde structuren steviger in te richten – onder andere door in te zetten op een interne HR-ondersteuning om ook de meer zachte kanten van HR goed te beleggen.

Daarnaast is de commissie van mening dat de personeelsvertegenwoordiging (PVT) momenteel nog niet de positie heeft die het wel zou moeten hebben. Een versterking van onderlinge relatie tussen het management en de PVT en het vinden van de juiste rol verdient aandacht.

REFLECTIES EN AANBEVELINGEN

HOOFDSTUK 4

De visitatiecommissie heeft gekeken of de rijkscultuurfondsen voldoen aan de opdrachten die aan hen zijn mee-gegeven, en of zij hun taken goed hebben uitgevoerd. Daarbij heeft de commissie zich primair gericht op het functioneren van de fondsen in het verleden (tussen 2023 en 2025) en soms in het heden. Tegelijkertijd ziet zij aanleiding om, gezien de actuele discussies over het bestel, enkele reflecties en aanbevelingen voor de toekomst mee te geven.

1. STRATEGISCHE AFSTEMMING
Als eerste wil de commissie nogmaals aandacht vragen voor de strategische afstemming tussen OCW en de fondsen. De commissie heeft geen (integrale) analyse van het culturele veld gezien in relatie tot de functies die de fondsen vervullen in iedere sector. Het is daarnaast ook niet expliciet vastgelegd waar de beleidsmatige verantwoordelijkheid van OCW ophoudt en waar de strategische verantwoordelijkheid van de fondsen begint. De commissie adviseert OCW om (integrale) strategie expliciet te beleggen.

2. ONDERLINGE SAMENWERKING
Een tweede aandachtspunt betreft de onderlinge samenwerking tussen de fond-sen. De commissie constateert dat er op diverse onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering en backoffice gezamenlijk wordt opgetrokken. Daarnaast beschikt elk fonds over expertise en werkwijzen die voor andere fondsen waardevol kunnen zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de overvraging op regelingen of de inrichting van bezwaarprocedures en adviescommissies. De commissie moedigt de fondsen aan hun bestaande samen-werkingen verder te professionaliseren en hun specifieke kennis en ervaringen vaker en systematischer te delen. Zo kunnen zij voorkomen dat voor vergelijkbare vraag-stukken afzonderlijke oplossingen worden ontwikkeld.

Daarnaast ziet de commissie ook kansen voor meer afstemming wanneer het gaat over vraagstukken die de grenzen van afzonderlijke sectoren (deels) overstijgen, zoals kunstmatige intelligentie en regionale spreiding. Hiervoor is echter vanuit OCW meer duidelijkheid en visie nodig, zowel ten aanzien van de operatio-nalisatie van de gehanteerde begrippen, de beoogde doelstellingen als de specifieke rol van ieder fonds. Dat biedt de fondsen houvast, waarmee ze beter gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen nemen.

3. INTERDISCIPLINAIR WERKEN

Het vraagstuk van interdisciplinaire kunst verdient aparte vermelding. De fondsen hebben naar aanleiding van het advies van de Raad van Cultuur in hun zelfevaluaties ruim aandacht besteed aan de huidige samenwerkingsvormen voor interdisciplinaire kunst en benoemen onder andere de nieuwe Regeling Interdisciplinair die gezamenlijk is ingericht. De fondsen ervaren er dan ook niet veel problemen op dit punt. In verschillende stakeholdersonderzoeken wordt echter een aantal keren als uitdaging benoemd dat fondsen zich vooral sterk profileren op hun eigen disciplines, waardoor het voor sommige aanvragers met interdisciplinaire initiatieven nog altijd onduidelijk kan zijn welke regeling voor hen het best geschikt is. De commissie ziet dat de fondsen goed aanspreekbaar zijn en het nodige doen om aanvragers zo goed mogelijk de weg te wijzen.

De commissie vraagt nog wel aandacht voor het verdwijnen van broedplaatsen en andere fysieke 'rafelranden' waar kunst en cultuur kunnen ontstaan en zich ontwikkelen. Dit speelt in verschillende culturele sectoren, en raakt zowel lokaal, regionaal als landelijk beleid, maar niemand lijkt eigenaarschap te hebben over deze ruimtelijke factor.

4. RELATIE MET OCW

Een ander aandachtspunt dat de commissie mee wil geven betreft de verhouding tussen de fondsen en het ministerie van OCW. Alle fondsen onderhouden intensieve relaties met medewerkers van OCW over beleid, over regelingen en over de financiële verantwoording. De commissie vreest dat hierdoor mogelijk onnodige bestuurlijke drukte ontstaat, en dat kansen worden gemist om slagvaardiger te opereren. Daarbij viel het de commissie op dat veel fondsen aangeven er vaak extra taken te krijgen van het ministerie, vaak zonder aanvullende middelen en ook zonder dat er taken wegvallen. De commissie ziet mogelijkheden om de fondsen meer ruimte te geven om binnen heldere kaders zelfstandig keuzes te maken.

5. VISITATIE EN VERANTWOORDING

De commissie constateert dat de voor de visitatie aangeleverde zelfevaluaties overwegend operationeel van aard waren. Het huidige visitatieprotocol legt bovendien veel nadruk op verantwoording en documentatie, maar nodigt beperkt uit tot reflectie en omgevingsanalyse. De commissie pleit daarom voor een scherper en meer gestructureerd protocol, met meer aandacht voor reflectie op strategische keuzes. De commissie adviseert een wellicht minder frequente maar wel meer diepgaande visitatie en een ruimere planning.

6. CONTINUÏTEIT

De commissie heeft waardering voor de wijze waarop de fondsen zijn omgegaan met de grote veranderingen waartoe ze werden uitgedaagd, waaronder reorganisaties, nieuwe directies en aanpassingen in de organisatiestructuur. De commissie vraagt aandacht voor de te verwachten effecten van een mogelijke grote stelselherziening, waarbij wederom veel aandacht intern gericht zal zijn. De kracht van de fondsen zit nu in een heel sterke band met de aanvragers, de eigen sector en het culturele veld. De waarderingscijfers zijn goed, stakeholders zijn te spreken over de grote kennis en betrokkenheid van de medewerkers. De commissie vreest dat deze fijnmazigheid in een nieuwe organisatievorm verloren zou kunnen gaan.

BIJLAGEN

2026

01: INSTELLINGSBESLUIT VISITATIECOMMISSIE 2026

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 44523
29 december 2025

Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 december 2025, nr.1783837, tot instelling van een commissie voor de visitaties van de Rijkscultuurfondsen ex artikel 9 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Instellingsbesluit visitatiecommissie 2026)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gelet op artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *minister:* Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
b. *visitatiecommissie:* als bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een visitatiecommissie rijkscultuurfondsen.
2. De commissie heeft tot taak een visitatie uit te voeren bij de rijkscultuurfondsen, resulterend in een visitatierapport.

Artikel 3. Leden

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere nog nader te benoemen leden:
   a. mevrouw Brakman, tevens voorzitter;
2. Middels een wijzigingsbesluit worden nog te benoemen leden later toegevoegd.
3. Bij het ontstaan van tussentijdse vacatures in de commissie benoemt de minister nieuwe leden.

Artikel 4. Werkwijze

1. De visitatiecommissie stelt haar eigen werkwijze vast, met inachtneming van een door de minister vast te stellen protocol.
2. De visitatiecommissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat.
3. Het secretariaat wordt voorzien door het Stimuleringsfonds voor de Creatieve industrie.
4. De visitatiecommissie kan zich, na toestemming van de minister, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 5. Vergoeding

1. De leden en de voorzitter van de commissie ontvangen voor het bijwonen van vergaderingen en overige bijeenkomsten in het kader van hun werkzaamheden vacatiegelden overeenkomstig artikel 2 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.
2. De hoogte van de vergoeding wordt daarbij vastgesteld op 3% van het maximum van schaal 18 zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten cao Rijk. De vergoeding van de voorzitter bedraagt 130% van de vergoeding die aan de andere leden wordt toegekend. Voorts ontvangen de leden voor hun werkzaamheden vergoeding van reis- en verblijfskosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.
3. Aan het bestuur van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie wordt machtiging verleend om de vergoedingen, bedoeld in dit artikel, namens Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betaalbaar te stellen.

67

Artikel 6. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan de directie Organisatie en Bedrijfsvoering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 7. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst.

2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 januari 2027.

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit visitatiecommissie cultuurfondsen 2026 en wordt in de Staatscourant geplaatst en in afschrift gezonden aan betrokkenen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes

02: VISITATIEPROTOCOL 2023-2025

Protocol visitatie rijkscultuurfondsen 2023-2025
Versie 9 oktober 2025

I. Aanleiding

De laatst uitgevoerde visitatie van de rijkscultuurfondsen besloeg een periode vijf jaar: 2018 – 2022. Om ervoor te zorgen dat aanbevelingen uit de komende visitatierapportage kunnen worden meegenomen in de plannen voor het nieuwe cultuurstelsel voor 2029 en verder, gaat de komende visitatie over de periode 2023 – 2025. Door te reflecteren op de twee laatste jaren van de vorige beleidsperiode (2023 en 2024) en het eerste van de huidige (2025), kunnen veranderingen in het handelen en veranderingen in het instrumentarium van de fondsen duidelijk worden gemaakt, met aandacht voor de omgang van de fondsen met:

- de aanbevelingen uit de vorige visitatie;
- het advies over de toekomst van het cultuurstelsel van de Raad voor Cultuur; en
- de beleidskaders voor de fondsen voor 2025 – 2028.

Aanvullend zal worden gereflecteerd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rijkscultuurfondsen en de optimalisatie van de onderlinge samenwerking en samenhang van de activiteiten van de fondsen. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden gegeven aan de thema's pluriformiteit, interdisciplinariteit en het Unesco-advies *On(ver)vangbaar. De innovatieve kracht van the culture.*

De uitkomsten van deze visitatie kunnen vervolgens dienen als bouwsteen voor de uitgangspuntenbrief van de (toekomstige) minister van OCW en de navolgende beleidskaders voor de fondsen voor de periode 2029 – 2032.

II. Opzet visitatie

De volgende documenten vormen per fonds de basis van de visitatie:
A. Zelfevaluatie
B. Gezamenlijke reflectie
C. Waarderingsonderzoek aanvragers
D. Stakeholderonderzoek
E. Bijlagen

II. A. Zelfevaluatie
Lengte: maximaal 10.000 woorden

Elke fonds reflecteert kort op de volgende onderwerpen:
1. Procesbeschrijving zelfevaluatie:
   – Periode waarop de zelfevaluatie betrekking heeft
   – Wijze waarop de zelfevaluatie tot stand is gekomen
2. Visie en beleid:
   – Vertaling missie en visie naar doelstellingen (via beleidsplannen)
   – Context van de sector, stakeholders/allianties/samenwerking, rolopvatting (of positionering in die sector) en eventueel langetermijneffecten covid-pandemie

- Implementatie fondsspecifieke aanbevelingen vorige visitatie
- Sturing op doelstellingen en de doeltreffendheid

3. Subsidieverstrekking: uitvoering, doelmatigheid en impact
4. Verrichtte evaluaties, waarderingsonderzoek(en) en het stakeholdersonderzoek
4. Overige taken/activiteiten: uitvoering, doelmatigheid en impact
6. Codes en extra fair pay-middelen
7. Governance, bestuur en organisatie:
   - Financiën
   - Governance
   - Interne organisatie

II. B. Gezamenlijke reflectie
Lengte: maximaal 5.000 woorden

De fondsen reflecteren in een gezamenlijke tekst op de hieronder genoemde onderwerpen. De rapportage van de vorige visitatie is daarbij richtinggevend, net als de eventuele implementatie van de algemene aanbevelingen.

De gezamenlijke tekst reflecteert op:
1. Governance: positie en rol fondsen t.o.v. OCW en RvC
2. Samenwerkingen
   - Internationaal, regionaal en interdisciplinair
   - Intern: kennisuitwisseling, bestaande samenwerking, verkenning verdere samenwerking
   - Reflectie op toegankelijkheidsspagaat vanuit fonds-, publiek- en makers-perspectief (inclusief de uitkomsten van de meerjarige rondes 2025 – 2028)
   - Overzicht gezamenlijke projecten, programma's

II. C. Waarderingsonderzoek aanvragers
Respondenten van dit onderzoek zijn aanvragers uit de jaren 2023 – 2025.
De aanpak en vragen zijn voor de zes fondsen waar mogelijk gelijk. Punt van aandacht is dat niet alle fondsen dezelfde onderzoekscyclus volgen en een aantal fondsen onlangs al een waarderingsonderzoek over 2023 – 2024 hebben uitgevoerd.
Aanvragers worden bevraagd op:
1. Algemeen beeld van het fonds
2. Contact en informatievoorziening
3. Aanvraagproces

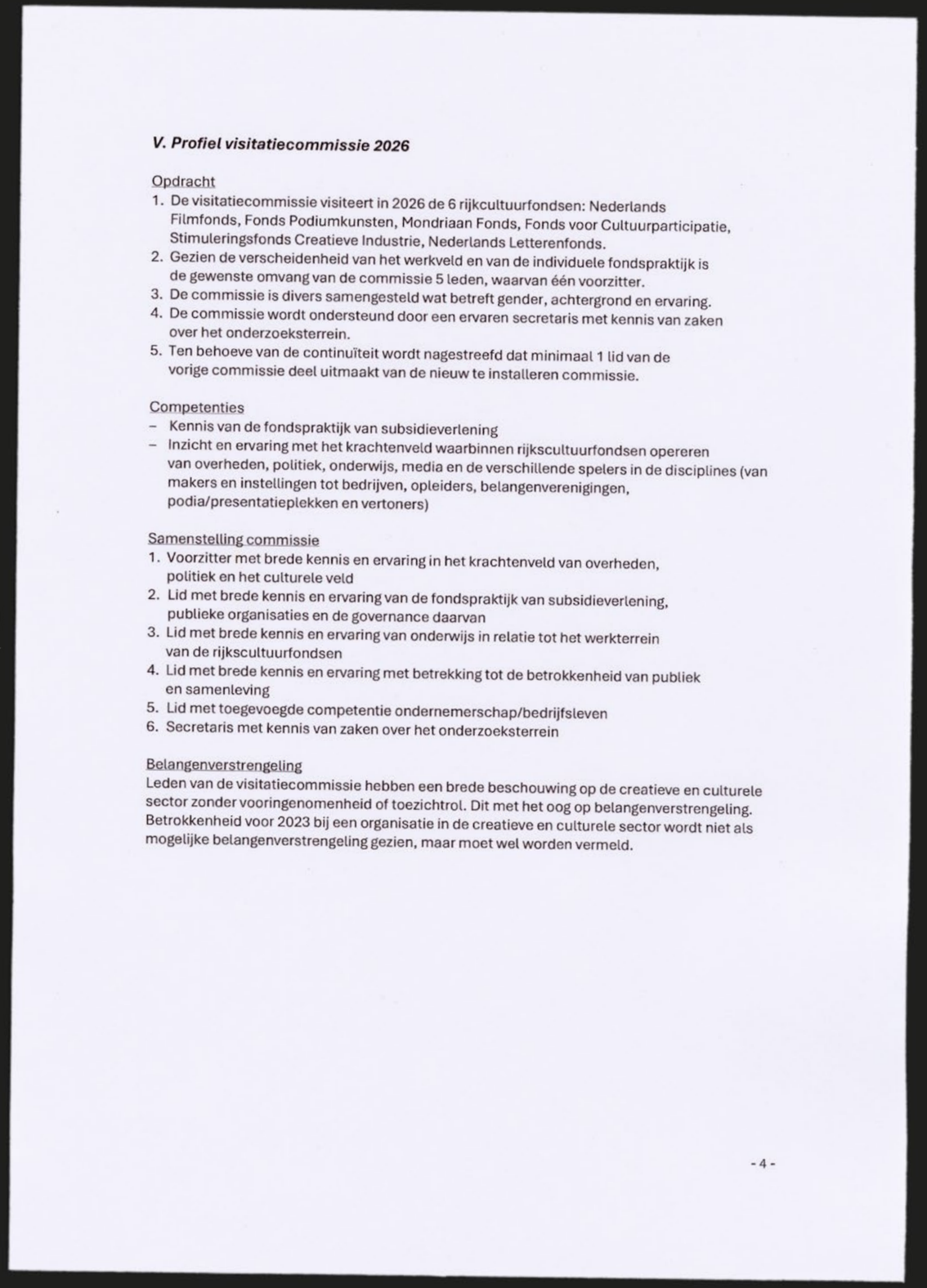
II. D. Stakeholderonderzoek
Respondenten van de interviews worden gekozen door de fondsen. We gaan uit van maximaal 20 interviews per fonds. De respondenten vormen een representatieve selectie van relevante brancheorganisaties, instellingen en individuen. De aanpak en vragen zijn voor de zes fondsen waar mogelijk gelijk.

II. E. Bijlagen
Als bijlagen wordt door de fondsen meegestuurd:

- Jaarverslagen en jaarrekeningen 2023 – 2025
- Beleidsplan 2021 – 2024 en 2025 – 2028
- Kernaantallen in standaard format:
  - aantallen aanvragen (totaal en per regeling)
  - percentage toegekend/afgewezen (totaal en per regeling)
  - bezwaarpercentages
  - gemiddelde behandeltermijn
- Overzicht subsidieregelingen 2023 – 2025
- Evaluaties subsidieregelingen sinds 2023
- Beschikkingen OCW 2023 – 2025
- Overzicht van klachten en bezwaren 2023 – 2025, incl. afhandeling
- Communicatiestrategie en -beleid beleidsperiode 2021 – 2024 en 2025 – 2028
- Belangrijkste uitkomsten laatste medewerkersonderzoek
- Actuele actieplan n.a.v. laatste Risico Inventarisatie & Evaluatie
- Statuten
- Reglement bestuur en Raad van Toezicht
- Organisatieprotocollen

III. Proces
Uitgangspunt is dat de visitatiecommissie zelf verantwoordelijk is voor het proces.
De uiteindelijke invulling van dit punt gebeurt door de commissie in overleg met de fondsen.

IV. Planning
- 17 oktober 2025: definitieve versie protocol, profielen, planning en begroting goedgekeurd door OCW
- oktober 2025: selectie secretaris visitatie
- begin december 2025: voorzitter commissie geïnstalleerd
- december 2025: overleg secretaris en voorzitter over long-list commissie en bespreken en specificeren aanpak van de opdracht uit het protocol
- december 2025: (start-)gesprek tussen de voorzitter/secretaris en OCW over context en doelen van de visitatie
- januari 2026: de uitgewerkte aanpak die volgt uit het protocol zal de voorzitter/secretaris ter kennisname met de fondsen en OCW delen
- uiterlijk begin maart 2026: overige commissieleden geïnstalleerd
- 9 april 2026: stukken naar commissie 11 t/m 29 mei 2026 visitatie rijkscultuurfondsen
- 5 juni 2026: deadline opvragen aanvullende stukken
- 19 juli 2026: conceptrapportage naar alle fondsen
- 31 augustus 2026: deadline reactie fondsen op feiten en bevindingen
- 04 september 2026 rapport definitief (met verwerking reacties fondsen)
- 09 september 2026: eindredactie klaar
- 10 september: naar opmaak
- laatste week september 2026: geprinte exemplaren en digitaal toegankelijke pdf-versie klaar
- laatste week september 2026: aanbieding en overhandiging rapportage aan OCW
- begin oktober 2026: publicatie rapport door OCW en de fondsen



V. Profiel visitatiecommissie 2026

Opdracht
1. De visitatiecommissie visiteert in 2026 de 6 rijkcultuurfondsen: Nederlands Filmfonds, Fonds Podiumkunsten, Mondriaan Fonds, Fonds voor Cultuurparticipatie, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Nederlands Letterenfonds.
2. Gezien de verscheidenheid van het werkveld en van de individuele fondspraktijk is de gewenste omvang van de commissie 5 leden, waarvan één voorzitter.
3. De commissie is divers samengesteld wat betreft gender, achtergrond en ervaring.
4. De commissie wordt ondersteund door een ervaren secretaris met kennis van zaken over het onderzoeksterrein.
5. Ten behoeve van de continuïteit wordt nagestreefd dat minimaal 1 lid van de vorige commissie deel uitmaakt van de nieuw te installeren commissie.

Competenties
- Kennis van de fondspraktijk van subsidieverlening
- Inzicht en ervaring met het krachtenveld waarbinnen rijkscultuurfondsen opereren van overheden, politiek, onderwijs, media en de verschillende spelers in de disciplines (van makers en instellingen tot bedrijven, opleiders, belangenverenigingen, podia/presentatieplekken en vertoners)

Samenstelling commissie
1. Voorzitter met brede kennis en ervaring in het krachtenveld van overheden, politiek en het culturele veld
2. Lid met brede kennis en ervaring van de fondspraktijk van subsidieverlening, publieke organisaties en de governance daarvan
3. Lid met brede kennis en ervaring van onderwijs in relatie tot het werkterrein van de rijkscultuurfondsen
4. Lid met brede kennis en ervaring met betrekking tot de betrokkenheid van publiek en samenleving
5. Lid met toegevoegde competentie ondernemerschap/bedrijfsleven
6. Secretaris met kennis van zaken over het onderzoeksterrein

Belangenverstrengeling
Leden van de visitatiecommissie hebben een brede beschouwing op de creatieve en culturele sector zonder vooringenomenheid of toezichtrol. Dit met het oog op belangenverstrengeling. Betrokkenheid voor 2023 bij een organisatie in de creatieve en culturele sector wordt niet als mogelijke belangenverstrengeling gezien, maar moet wel worden vermeld.

- 4 -

03: SAMENSTELLING COMMISSIE

VOORZITTER
Inge Brakman is partner bij de Bestuurskamer, waar zij optreedt als coach en gesprekspartner voor directies en toezichthouders. Brakman heeft zeer ruime ervaring als bestuurder en toezichthouder en vervulde rollen bij onder meer DSM, Haskoning, de Universiteit van Amsterdam en het Rode kruis. Daarnaast heeft zij uitgebreide ervaring in de Nederlandse mediasector, onder andere als voorzitter van het Commissariaat voor de Media, als voorzitter van de adviescommissie over de toekomst van de NPO en via functies bij Stichting Kijkonderzoek, Stichting de Volkskrant en Perscentrum Nieuwspoort. Brakman is tevens voorzitter van een van de visitatiecommissies rijksmusea.

LEDEN

Farid Tabarki is eigenaar en oprichter van Studio Zeitgeist, en actief als trendwatcher, auteur en toezichthouder. Hij is bestuurslid bij diverse organisaties, waaronder Inholland, Stadgenoot, Mediamatic en de Nationale Jeugdraad. Tabarki heeft een brede expertise op het gebied van en de relatie tussen ondernemerschap, het bedrijfsleven en de samenleving. Hij beschikt over ruime ervaring in de Nederlandse cultuursector en was onder meer verbonden aan het Cultuurfonds (tot 2024), Internationaal Theater Amsterdam en de Raad voor Cultuur, waar hij betrokken was bij advisering over de NPO. Daarnaast richt Tabarki zich op de impact van technologie en kunstmatige intelligentie op organisaties en de maatschappij.

Irene Costera Meijer is emeritus-hoogleraar Journalistiekwetenchap aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij geldt als een autoriteit op het gebied van veranderend mediagebruik en heeft een zeer ruime staat van dienst in onderzoek naar het publiek en de relatie tussen media-aanbod en publieksbehoeften. Haar werk richt zich in het bijzonder op de rol en betekenis van publieke media in de samenleving. Ook beschikt Costera Meijer over uitgebreide ervaring in onderzoek en onderwijs, en was zij betrokken bij diverse visitatiecommissies.

Werner Schouten is directeur van de Impact Economy Foundation en actief als spreker en columnist. Tot voor kort was hij lid van de Raden van Advies van onder meer TNO en ASN Bank, en presentator bij BNR. Schouten heeft uitgebreide expertise op het gebied van impact en de ontwikkeling van een duurzame, impactgedreven economie. Eerder was Schouten lid van de Strategische Adviesraad van TNO, over het effectiever inzetten van middelen voor grote maatschappelijke uitdagingen, en voorzitter van de jonge klimaatbeweging.

Ann Overbergh is sinds 2019 directeur Kunstenpunt Vlaanderen. Zij heeft een master internationale betrekkingen (politieke wetenschappen) en een master cultuurmanagement en een doctoraat in economische wetenschappen. Overbergh heeft gewerkt voor verschillende Vlaamse kunstenorganisaties waaronder Happy New Ears (festival voor experimentele muziek, Koftrijk), Vooruit (nu VIERNULVIER), LOD (productiehuis muzieKheater) en Vlaams-Nederlands Huis deBuren. Zij vervulde verschillende rollen (productie, communicatie, programmatie). Overbergh was ook in 2023 lid van de visitatiecommissie rijkscultuurfondsen.

SECRETARIS

Maike Olij werkt al bijna 20 jaar in de journalistiek als zelfstandig strateeg, onderzoeker en adviseur. Ze adviseert regionale, landelijke en Europese journalistieke organisaties bij beleidsontwikkeling en strategische vraagstukken en doet publieksonderzoek. In 2016 publiceerde ze vanuit de NOS het boek Nieuwsbehoeften en hierna volgde vele rapporten en onderzoeken voor onder andere de European Broadcasting Union, de NPO en het Ministerie van Defensie. Olij was ook in 2023 secretaris van de visitatiecommissie rijkscultuurfondsen.

Grafisch ontwerp: Alt8
Illustraties: Nouch
Drukwerk: Jubels
Papier: Munken en IBO
2026

mondriaan fonds

FONDS PODIUM KUNSTEN

stimulerings fonds creatieve industrie

NL FILM FONDS

Nederlands letterenfonds dutch foundation for literature

FONDS VOOR CULTUUR PARTICIPATIE

nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW

*Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Ja**

*Deze nota bevat naast de naam en contactgegevens van de medewerker ook andere informatie die niet openbaar gemaakt kan worden: **Nee**

Erfgoed en Kunsten

Van
[redacted]

Datum
28 september 2026

Referentie
66532351

Bijlagen
1. Aanbiedingsformulier MR
2. Kamerbrief
3. Bijlagen bij Kamerbrief
4. Afschrift EK

Aanbieding MR Kamerbrief visie op cultuur en cultuursubsidies vanaf 2029

Aanleiding

De Kamerbrief Visie op cultuur en cultuursubsidies is behandeld in de Commissie Sociaal Domein en Integratie (CSD). De commissie is akkoord gegaan met doorgeleiding aan de MR van 9 oktober as. U ontvangt hierbij het aanbiedingsformulier voor de MR en de definitieve Kamerbrief.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met aanbieding aan de MR en het aanbiedingsformulier, de Kamerbrief en het afschrift aan de Eerste Kamer te ondertekenen.

Kernpunten

- De Kamerbrief is behandeld in de Commissie Sociaal Domein en Integratie (CSD) van 28 september 2026. De CSD is akkoord gegaan met directe doorgeleiding aan de MR van 9 oktober 2026.
- Behandeling in de CSD heeft niet geleid tot wijzigingen. N.a.v. voorafgaande interdepartementale afstemming is een passage ingevoegd over de bijdrage van culturele voorzieningen aan de leefbaarheid van de regio.

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

*Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Ja**

*Deze nota bevat naast de naam en contactgegevens van de medewerker ook andere informatie die niet openbaar gemaakt kan worden? **Nee**

Erfgoed en Kunsten

Van
[redacted]

Datum
7 september 2026

Referentie
65742231

Bijlagen
1. Kamerbrief
2. Aanbiedingsformulier CSDI

Intern OCW afgestemd
FEZ, MenC

Extern OCW afgestemd
Rijkscultuurfondsen, Raad voor Cultuur, BZK, Fin

Kamerbrief cultuursubsidies vanaf 2029

Aanleiding

De Kamerbrief over de cultuursubsidies vanaf 2029 moet worden verzonden aan de TK. Spoedige verzending van de Kamerbrief is van belang voor het voorbereiden van de subsidieregelingen, behandeling bij het WGO cultuur en duidelijkheid voor het veld en medebestuurders. Bij deze nota treft u de afgestemde versie van de Kamerbrief en het aanbiedingsformulier voor de CSDI.

Geadviseerd besluit

- U wordt gevraagd akkoord te gaan met deze versie van de Kamerbrief en met aanbieding van de brief en het aanbiedingsformulier bij de Commissie Sociaal Domein en Integratie. Deze stukken moeten uiterlijk 21 september in de ochtend worden aangeboden.

Kernpunten

- De Kamerbrief is aangepast naar aanleiding van uw laatste opmerkingen. Deze versie is afgestemd met BZK en FIN.
- De brief bestaat uit twee delen: uw visie op cultuur en uw ideeën voor de cultuursubsidieperiode vanaf 2029 die u samen met medeoverheden, rijkscultuurfondsen en het veld wil uitwerken. In het tweede deel reageert u ook op diverse adviezen en onderzoeksrapporten, waaronder het advies Toegang tot cultuur van de Raad voor Cultuur, het onderzoek naar geografische spreiding van cultuur (AEF/SEO) en de rapporten over de rijkscultuurfondsen (BMC en visitatiecommissie).
- In de brief beschrijft u drie samenhangende voornemens:
- <u>Toegang tot cultuur en samenwerking met andere overheden (ad. 1)</u>
    - Vernieuwen van bestaande afspraken met provincies en gemeenten over samenwerking en verantwoordelijkheid.
    - Onderzoeken van mogelijkheden om samen met provincies en gemeenten gerichte investeringen in de ontwikkeling van regionale culturele infrastructuren te doen.
- <u>Grotere verantwoordelijkheid rijkscultuurfondsen (ad. 2)</u>
    - Het overhevelen van bestaande subsidierelaties (basisinfrastructuur) van OCW naar de rijkscultuurfondsen.
- <u>Versterken fondsenlandschap (ad. 3)</u>
    - Een herziening van het fondsenlandschap in nauw overleg met de rijkscultuurfondsen met als doel een toekomstbestendig fondsenlandschap.
    - Het aanstellen van een kwartiermaker aan de hand van de bestaande adviezen de contouren van een nieuwe fondsenstructuur en een realistisch overgangspad uitwerkt.

Toelichting

Proces

- De aanleiding, uitgangspunten en doelen voor de bestelherziening zijn met u besproken in de inwerksessies over het cultuurbestel. De brief is in conceptvorm met u besproken.
- Ook de uitkomsten van het onderzoek naar geografische spreiding van cultuur (AEF/SEO) en de rapporten over de rijkscultuurfondsen (BMC en visitatiecommissie) zijn met u besproken.
- In de brief zijn diverse wijzigingen aangebracht naar aanleiding van uw eigen opmerkingen en de afstemming met medeoverheden, bestuurders van de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur.
- Tot slot is in de brief ook rekening gehouden met uw eigen gesprek met de voorzitters van de Raden van Toezicht van de rijkscultuurfondsen en uw overleggen met medebestuurders bij de provincies en gemeenten.
- De wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (maximale subsidietermijn van vier naar acht jaar) is aanhangig gemaakt bij de TK. Schriftelijke inbrengdatum is vastgesteld op 23 september 2026.

Tijdpad

- Gelet op toezeggingen aan de Kamer en het wetgevingsoverleg cultuur is het wenselijk de brief voor het herfstreces te verzenden. Het tijdpad is als volgt:
    - 18 september: aanleverdeadline CSDI-stukken
    - 28 september: CSDI
    - 13 oktober: RSDI
    - 16 oktober: MR-behandeling, verzending brief
    - 9 november: Wetgevingsoverleg cultuur TK

Samenhang voornemens

- In de brief bepaalt u uw koers voor de periode 2029-2036, die u samen met alle betrokken partijen verder uitwerkt. De drie lijnen waarlangs u dit doet hangen inhoudelijk samen. Dat geldt met name voor de voornemens met betrekking tot de fondsen: het vergroten van de rol van de fondsen is niet goed mogelijk zonder een versterking van de fondsorganisaties.
- Langs deze lijn (meer verantwoordelijkheid, robuustere organisaties) is in het meest recente overleg ook met de bestuurders van de fondsen gesproken. Ambtelijk is de inschatting nog steeds dat met een zorgvuldige aanpak de lijn uit de brief haalbaar is.
- Alternatief is een veel kleinere operatie waarin we vooral consolideren en met kleinere aanpassingen proberen het cultuurbestel te vereenvoudigen en versterken. Dan blijft de verantwoordelijkheid voor de bis grotendeels bij OCW en wijzigt het fondsenlandschap niet. Aanpassingen vinden dan plaats binnen de bestaande situatie en gelden voor de periode 2029-2036.

Ad 1 Goede toegang tot cultuur en samenwerking andere overheden

- N.a.v. het rapport van AEF/SEO over geografische spreiding van cultuurmiddelen over Nederland is eerder al een aantal mogelijke maatregelen met u besproken.

- In de brief vat u het rapport van AEF/SEO samen. Ook geeft u uw visie op een goede toegang tot cultuur: niet al het cultuuraanbod hoeft evenredig gespreid te zijn, maar er zijn wel stappen nodig.
- U kondigt aan afspraken te maken met provincies en gemeenten over de verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking tussen overheidslagen.
    - Het gaat hier niet om wettelijke taken of verantwoordelijkheden, maar om het herzien van het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* uit 2012.
- Ook verkent u samen met provincies en gemeenten mogelijkheden om vanaf 2029 gerichte investeringen in de ontwikkeling van regionale culturele infrastructuren te kunnen doen.
    - Medeoverheden krijgen hierbij meer zeggenschap over besteding van een deel van de rijksmiddelen (mate van sturing hangt af van de uiteindelijk gekozen optie).
    - Inschatting is dat dit zowel politieke als bestuurlijke druk op subsidiebesluitvorming kan verminderen en een betekenisvolle stap is t.a.v. versterking van regionale infrastructuren.
    - In tegenstelling tot het BMC-advies (spreidingstaak van de fondsen apart beleggen) benoemt u deze investeringen als aanvulling op de spreidingsopdracht van de fondsen.

Ad 2 Grotere verantwoordelijkheid rijkscultuurfondsen

- U heeft aangegeven de subsidietaken zoveel als mogelijk bij de fondsen te willen beleggen. Hiermee versterkt u de integrale afwegingen die de fondsen kunnen maken en heft u de overlapt op in de taakverdeling tussen OCW en de fondsen.
    - Uitgangspunt is dat op termijn de loketten voor alle functies uit de basisinfrastructuur (bis) verplaatsen naar de rijkscultuurfondsen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen voor specifieke groepen instellingen.
    - In de brief geeft u aan dat afbakening en de manier om bepaalde bis-functies te kunnen verankeren in de opdracht aan de fondsen nog wordt uitgewerkt. Hiermee wordt beter tegemoet gekomen aan het (gepercipieerde) verlies van zekerheid bij instellingen.

Ad 3 Versterken fondsorganisaties

- In de brief schrijft u het fondsenlandschap te willen herzien in nauw overleg met de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur. Het doel is meer toekomstbestendige en robuuste organisaties. Daarvoor stelt u een kwartiermaker aan die in overleg met de fondsen een nieuwe structuur en gefaseerde aanpak uitwerkt.
    - In het proces moet aandacht voor en kennis van de losse disciplines gegarandeerd blijven. De gedegen sectorkennis van de fondsen vormt volgens BMC en het visitatierapport namelijk een belangrijke pré van de huidige organisaties.
    - Het uitgangspunt is een zorgvuldige procesinrichting die rekening houdt met de context waarin de herziening plaatsvindt en uitvoerbaarheid voor de fondsorganisaties. Het proces hoeft niet te zijn afgerond op 1 januari 2029.

  - U wijkt hiermee deels af van het advies van de Raad voor Cultuur, die in zijn advies *Toegang tot cultuur* adviseert naar één groot rijkscultuurfonds te bewegen.
  - Voor de herziening van het fondsenlandschap geldt dat nog geen sluitende inschatting van de kosten gemaakt kan worden zolang er nog geen besluit over het eindbeeld is.

Politieke context

- In het coalitieakkoord 'Aan de slag' geeft het kabinet aan pal te staan voor artistieke vrijheid, makers en culturele instellingen meer langjarige zekerheid te willen geven, oog te houden voor regionale spreiding en regeldruk in de culturele sector te willen verminderen. De maatregelen die u voorstelt in de brief zijn in lijn met deze ambities.
- In het verleden zijn meerdere relevante moties aangenomen.
  - De motie Van der Wal cs. vormde de basis om de Wet op het specifiek cultuurbeleid aan te passen en een achtjarige financiering mogelijk te maken.
  - De motie Van der Velde/Van Zanten, de gewijzigde motie Rooderkerk/Mohandis, de motie Van Zanten en de motie Oostenbrink over geografische spreiding van cultuur waren de aanleiding voor het onderzoek van AEF/SEO en het bestuurlijk gesprek met provincies en gemeenten over geografische spreiding. In deze brief reageert u op het onderzoek en kondigt u aan met medeoverheden in gesprek te gaan over opvolging. Nadere uitwerking van de moties volgt in de uitgangspuntenbrief.
- Er zijn signalen dat partijen amendementen willen indienen om een bepaalde mate van verantwoordelijkheid voor cultuur voor medeoverheden wettelijk te verankeren. Vertraging van het huidige wetstraject is vanwege de benodigde voorbereidingen voor de nieuwe subsidieperiode niet mogelijk en zonder aanvullende middelen kunnen geen extra verantwoordelijkheden worden belegd bij medeoverheden.