

Vergaderjaar 2013–2014

32 820

Nieuwe visie cultuurbeleid

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2013

Hierbij bied ik u de brief Cultuurstelsel 2017–2020 aan. De brief schetst mijn voorstellen voor kwaliteitsverbetering van het stelsel van culturele instellingen.

Mijn doel is de kwaliteit van het stelsel verder te verbeteren door sterkere samenwerking tussen de overheden. Ook wil ik dat bij de beoordeling van culturele instellingen meer dan nu rekening wordt gehouden met geleverde prestaties.

U ontvangt deze brief voor het wetgevingsoverleg cultuur van 11 november.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Cultuurstelsel 2017–2020

Nederland kent een professionele cultuursector, die zich voortdurend ontwikkelt en ook internationaal van grote betekenis is. Ik hecht grote waarde aan een kwalitatief hoogwaardig cultuuraanbod dat een zo groot mogelijk publiek bereikt. In de brieven met mijn visie op cultuur (*Cultuur beweegt*¹) en de musea in Nederland (*Samen werken, samen sterker*²) ben ik ingegaan op de rol van cultuur in de veranderende samenleving en de ontwikkelingen in het cultuurstelsel.

In deze brief beschrijf ik de inrichting van het huidige stelsel en de totstandkoming ervan. Vervolgens doe ik voorstellen voor kwaliteitsverbetering. Tot slot sta ik stil bij de inrichting van de culturele basisinfrastructuur in de periode 2017–2020. Voor deze brief is bestuurlijk en ambtelijk overleg gevoerd met andere overheden (G9, IPO en VNG) en brancheverenigingen in de cultuursector. Ook heb ik me gebaseerd op adviezen van de Raad voor Cultuur.

Het cultuurstelsel

Het meeste cultuuraanbod komt via de vrije markt tot stand door onafhankelijke uitgevers en producenten en wordt gefinancierd uit inkomsten van particulieren en bijdragen van private fondsen. Ook veel erfgoed is in handen van particuliere eigenaren. De overheid springt vooral bij om aanbod mogelijk te maken dat niet door de markt tot stand komt. Door ondersteuning vanuit de overheid blijft het cultuuraanbod van hoge kwaliteit, toegankelijk en betaalbaar. Er wordt een veelzijdig aanbod gewaarborgd en erfgoed blijft behouden en beschermd.³ Die steun zal ook in de toekomst onontbeerlijk zijn.

Voor de ondersteuning van cultuur door de overheid is de afgelopen decennia een stelsel ontstaan, waarin verschillende partijen een rol hebben:

- Het rijk ondersteunt een hoogwaardig over het land gespreid aanbod van instellingen van (inter)nationale betekenis.
- Gemeenten en provincies ondersteunen lokaal en regionaal aanbod, podia, musea en ondersteunen mede het landelijk aanbod.
- De publieke fondsen, die het rijk financiert, hebben de taak dynamiek, vernieuwing en experiment te bevorderen.
- De Raad voor Cultuur adviseert over het stelsel en de individuele instellingen die het rijk financiert.

De afstemming tussen rijk, provincies en gemeenten is vastgelegd en nader beschreven in het algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur.⁴

Sinds 1988 ondersteunt het rijk culturele instellingen met vierjarige subsidies. Tot 1996 gebeurde dit met het kunstenplan, vanaf 1997 met de cultuurnota. Sinds 2009 kennen we de culturele basisinfrastructuur. Deze culturele basisinfrastructuur bestaat uit een aantal duidelijk omschreven functies, zoals grote theatergezelschappen, symfonieorkesten en

¹ *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*, 10 juni 2013. Kamerstuk 32 820, Nr. 76.

² *Museumbrief. Samen werken, samen sterker*. Kamerstuk 32 820, Nr. 77.

³ Zie ook Ministerie van OCW, *Het Nederlands cultureel bestel*, 17 juni 2013. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/documenten-en-publicaties/brochures/2013/06/17/het-nederlands-cultureel-bestel.html>

⁴ Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/05/21/algemeen-kader-interbestuurlijke-verhoudingen-cultuur-ocw-ipo-en-vng.html>

rijksmusea.⁵ Rijk, andere overheden en uw Kamer zijn overeengekomen dat deze functies onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van OCW vallen.⁶ In de eerste bijlage van deze brief vindt u een overzicht van de functies in de huidige culturele basisinfrastructuur⁷.

Het aantal instellingen dat het rijk direct ondersteunt, is de laatste twee perioden afgenomen.⁸ In de jaren negentig en het begin van deze eeuw groeide het aantal gesubsidieerde instellingen nog sterk. Zo kwamen er in de cultuurnota 2001–2004 160 nieuwe instellingen bij. Na 2009 is dit veranderd. In de periode 2009–2012 gaf het rijk een grotere rol aan de publieke cultuurfondsen, met «sturing op afstand» als devies. Het aantal instellingen met directe financiering door het rijk werd daarmee gehalveerd. Een groot aantal instellingen dat niet langer in de basisinfrastructuur was opgenomen, werd gefinancierd door de fondsen of de andere overheden. In de huidige periode (2013–2016) is de omvang van de basisinfrastructuur verder afgenomen tot 84 instellingen. Dit hangt samen met scherpere inhoudelijkere keuzes, een verdere overdracht van taken aan fondsen en de bezuinigingen.

De culturele basisinfrastructuur is door scherpere afbakening teruggebracht tot een kern van instellingen met een specifieke functie. Die kern laat een vrij stabiel beeld zien. 83% van de instellingen in de huidige basisinfrastructuur werd in 1997 ook door het rijk gefinancierd. Het gaat om grotendeels dezelfde groep instellingen waarvoor het rijk een verantwoordelijkheid neemt: ze zijn van (inter)nationaal belang. Grotere dynamiek van toe- en uittreding vindt plaats bij de fondsen.⁹

In de loop van de tijd is in ons land een gedifferentieerd cultuurstelsel ontstaan. De evaluatie van de periode 2009–2012 toonde aan dat het stelsel van een basisinfrastructuur en fondsen een verbetering is ten opzichte van de oude systematiek van de cultuurnota. Het onderscheid tussen basisinfrastructuur en fondsen is voor betrokken partijen, in de cultuursector en daarbuiten, helder.¹⁰ De Raad voor Cultuur stelde dat het met de nieuwe inrichting van het stelsel in 2009–2012 voor instellingen duidelijk is welke functie en verantwoordelijkheid zij hebben.¹¹ Het politieke debat gaat meer over hoofdlijnen, doordat er gesproken kan worden over functies in plaats van over afzonderlijke instellingen. De Raad deed de aanbeveling om in het bestuurlijk overleg meer over de inhoud te spreken, een aanbeveling die door alle betrokken overheden werd onderschreven.

⁵ Vgl. *Museumbrief. Samen werken, samen sterker*: «Huisvesting en het behoud en beheer van de rijkscollectie behoren tot de structurele taken van musea (...). De subsidiëring van alle overige taken van de musea volgt het stramien dat voor alle BIS-instellingen gaat gelden. De subsidie aan rijksmusea wordt afhankelijker van de resultaten die zij boeken.»

⁶ In de ministeriële regeling van 14 oktober 2011 is vastgelegd welke functies de basisinfrastructuur bevat. Staatscourant 2011, 19431. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-19431.html>

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁸ *Subsidieplan Kunst van Leven 2009–2012*. Kamerstuk 31 482, nr. 16; *Besluiten culturele basisinfrastructuur 2013–2016*. Kamerstuk 32 820, nr. 65.

⁹ Zo ontvangen bij het Fonds Podiumkunsten in de huidige periode 16 instellingen voor het eerst een meerjarige subsidie.

¹⁰ *Advies van de Raad voor Cultuur en een onderzoek van de DSP-groep over de nieuwe subsidiesystematiek voor cultuur*. Kamerstuk 31 482, nr. 62, p. 3. Deze brief aan de Tweede Kamer bevat de conclusies van het advies van de Raad voor Cultuur over de nieuwe subsidiesystematiek, die inging in de periode 2009–2012, en een evaluerend onderzoek van de DSP-groep naar de bevindingen van de meest betrokken partijen. De Kamerbrief, het advies van de Raad en de evaluatie van de DSP-groep zijn te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/10/evaluatie-subsidiesystematiek-cultuur.html>.

¹¹ *Advies van de Raad voor Cultuur en een onderzoek van de DSP-groep over de nieuwe subsidiesystematiek voor cultuur*, p. 3.

Over de inrichting van het stelsel ben ik op hoofdlijnen tevreden. Het stelsel werkt goed en is bestendig. Het samenspel van een culturele basisinfrastructuur en fondsen functioneert. Samen met de andere overheden zorgt het rijk voor een kwalitatief hoogstaand over het land gespreid cultuuraanbod. Het stelsel zorgt voor stabiliteit, maar ook voor dynamiek. Het bevordert de kwaliteit en verscheidenheid van het cultuuraanbod in ons land. In aanloop naar die volgende periode wil ik de werking en kwaliteit van het stelsel verder verbeteren. Ik zie daarvoor goede mogelijkheden, en heb twee hoofdrichtingen voor ogen. In de eerste plaats een nog betere samenwerking tussen de overheden. Door het moment van aanvragen en adviseren over de financiering beter op elkaar af te stemmen, verlichten de overheden de administratieve lasten voor instellingen. Ook wil ik betere inhoudelijke afspraken met de andere overheden maken, bijvoorbeeld over de relatie tussen podia en gezelschappen. In de tweede plaats wil ik dat in de beoordeling van culturele instellingen meer dan nu rekening wordt gehouden met daadwerkelijk geleverde prestaties van instellingen die financiering krijgen van het rijk.

Verbetering kwaliteit van het cultuurstelsel

De vierjaarlijkse bekostiging van culturele instellingen verloopt tot nu toe als volgt. De taken van het rijk, de fondsen en de Raad zijn vastgesteld in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. De Raad voor Cultuur brengt voorafgaand aan de vierjaarlijkse periode een advies uit over de ontwikkelingen in het cultuurstelsel. Vervolgens beschrijft de Minister de uitgangspunten voor het cultuurbeleid voor de volgende periode in een brief aan de Tweede Kamer. Op basis hiervan stelt de Minister een ministeriële regeling op met de precieze criteria waarop aanvragen voor de culturele basisinfrastructuur worden getoetst. Daarna kunnen instellingen een aanvraag indienen, met een beleidsplan voor de volgende vier jaar. De Raad voor Cultuur beoordeelt de verschillende aanvragen integraal. De Minister neemt de besluiten op Prinsjesdag voorafgaand aan de nieuwe vierjaarlijkse periode.

Deze systematiek is gericht op het toe- en uitreden van een groot aantal instellingen. De Raad voor Cultuur wordt gevraagd de beoordeling te richten op nieuwe plannen voor een volgende periode. Daardoor is er in het stelsel naar verhouding weinig aandacht voor gerealiseerde prestaties en de kwaliteitsverbetering van instellingen. Zoals eerder in deze brief beschreven, bestaat de basisinfrastructuur echter uit een tamelijke stabiele kern van instellingen. Ik vind het dan ook belangrijk dat in de toekomstige systematiek de verschillende onderdelen evenwichtig worden meegewogen: gerealiseerde prestaties, monitoring door instellingen zelf en de beoordeling van plannen door de Raad voor Cultuur. Daarnaast kunnen de procedures worden vereenvoudigd en de administratieve lasten worden verminderd door nog betere samenwerking tussen de verschillende overheden en het hanteren van eenduidige definities.

– Betere afstemming tussen rijk en andere overheden

Ik wil op meer reguliere basis overleg voeren met de andere overheden, waarbij ik nadrukkelijk ruimte wil maken voor inhoudelijke thema's en het vastleggen van afspraken. Hiermee is al een begin gemaakt. Op 16 december ondertekenen de Staatssecretaris van OCW en ik het bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs met wethouders en gedeputeerden cultuur en onderwijs van de grotere steden, de provincies en de PO-Raad. Daarin maken we voor langere tijd afspraken over tijd, geld en voorzieningen over cultuuronderwijs. Met dit akkoord zorgen we voor een landelijk kader, dat scholen en culturele instellingen kunnen gebruiken om

op lokaal niveau afspraken te maken. Het uitgangspunt is: goed cultuuronderwijs voor iedereen.

Ik wil ook bespreken hoe we de samenwerking tussen musea kunnen stimuleren. Ik wil kansrijke samenwerkingsprojecten financieel ondersteunen. Het gaat met name om projecten op de volgende terreinen: educatie, zichtbaarheid, publieksbereik, wetenschap, digitale mogelijkheden en collectiebeleid. De stimuleringsregeling hiervoor wordt nu uitgewerkt in samenwerking met de Nederlandse Museumvereniging, het Mondriaan Fonds en andere overheden.

Ook de relatie tussen aanbod en afname in de podiumkunsten zie ik als een belangrijk gespreksonderwerp. De G9, het IPO en de VNG vinden dit ook een belangrijk onderwerp. Het gaat dan vooral om de relatie tussen de door steden gefinancierde podia en de door het rijk gefinancierde gezelschappen. Er zijn verschillende ontwikkelingen die aanleiding geven daar goed naar te kijken. De concurrentie tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde podia neemt toe. Podia proberen volle zalen te halen, gezelschappen proberen hun aanbod af te zetten. Ook zijn grote gezelschappen geneigd minder door het land te reizen, aangezien dit kostbaar is. Juist in een tijd met minder budget is het belangrijk te zorgen voor goede samenwerking tussen betrokken partijen, ook om het aanbod te laten aansluiten bij de vraag van het publiek. Daarbij moet ruimte blijven voor kwetsbaar en meer experimenteel aanbod.

In aanloop naar de volgende periode maak ik afspraken om de aanvraagprocedures van de verschillende overheden meer gelijk te laten lopen. Nu maken het rijk en de andere overheden over gezamenlijk gefinancierde instellingen afspraken voor vier jaar. Die afspraken wil ik handhaven. De vorm en het tijdstip van indiening van aanvragen kunnen we echter meer gelijk laten lopen, net als de advisering en verantwoording.¹² De G9 ondersteunen dit voornemen.¹³

– Van plannen naar prestaties

In de huidige systematiek ligt de nadruk op de beoordeling van de beleidsplannen. Ik wil in de toekomst meer aandacht laten uitgaan naar de prestaties. Bewezen prestaties dragen bij aan een realistische beoordeling van de plannen voor de toekomstige periode. Bij het volgen van de prestaties van instellingen ga ik nauwer samenwerken met de andere overheden. Kwantitatieve prestatie-indicatoren zijn er om overheden en uw Kamer een beeld te geven van de resultaten van instellingen. De verschillende overheden hanteren nu echter veel en verschillende indicatoren, zoals «overige educatieve activiteiten», «aantal workshops» of «aantal lezingen». Met de G9 heb ik afgesproken in de huidige periode te komen tot minder en meer eenduidige prestatie-indicatoren. Ik denk dan aan bezoekersaantallen, aantal voorstellingen of tentoonstellingen en enkele samengestelde indicatoren op het gebied van subsidie, eigen inkomsten en publieksbereik.¹⁴

Doordat de overheden om minder gegevens en prestatie-indicatoren vragen en de gevraagde (digitale) gegevens beter uit te wisselen zijn, brengen we de administratieve lasten voor instellingen terug. De digitale

¹² De finale besluitvorming over de toekenning van subsidie zal echter niet gelijk kunnen lopen. Gemeenten kennen een eigen besluitvormingsproces over hun begrotingen, waarvan de cultuurbesluiten een onderdeel zijn.

¹³ De G9 zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Arnhem, Enschede, Maastricht en Eindhoven.

¹⁴ Samengestelde indicatoren geven de relatieve waarde van prestaties weer. Voorbeelden van samengestelde indicatoren zijn «eigen inkomsten per 1.000 euro subsidie» of «aantal bezoekers per 1.000 euro subsidie».

aanvraagprocedure heeft de afgelopen jaren al bijgedragen aan vereenvoudiging en minder papierwerk. Ook ontstaat door deze betere afstemming van gegevens een gedeelde objectieve basis die beter zicht geeft op de prestaties van instellingen en een scherper beeld geeft van ontwikkelingen in het gesubsidieerde stelsel: voor de instellingen zelf, hun financiers en onderzoekers.

Ook de kwalitatieve prestaties van instellingen wil ik beter in beeld brengen. Het gaat mij hier om prestaties waarmee een instelling haar waarde voor de samenleving laat zien, bijvoorbeeld op het gebied van publiekswaardering, cultuureducatie, talentontwikkeling en internationaal belang. Ik vind het belangrijk dat we bij het volgen van de kwalitatieve prestaties ook de waardering van de instellingen door andere partijen, zoals scholen en het kunstvakonderwijs, betrekken. De komende tijd wil ik samen met overheden en brancheverenigingen verkennen hoe we deze zelfevaluatie vorm kunnen geven. Ik wil daarbij graag zoveel mogelijk aansluiten bij wat er al gebeurt bij instellingen zelf: een aantal instellingen houdt hun prestaties al bij en maakt deze openbaar. Ik zie die zelfevaluatie als interne kwaliteitsverbetering. Die taak wil ik daarom dicht bij de branche leggen.

Naast de beoordeling van de kwantitatieve en kwalitatieve prestaties is er de beoordeling door de Raad voor Cultuur. Bij een podiumkunstinstantie betreft dat de artistieke kwaliteit. Bij instellingen zonder producerende taak gaat het om de uitvoering van hun kerntaken. De Raad voor Cultuur monitort de instellingen hierop. Doordat we zo gedurende de subsidieperiode al een goed beeld krijgen van de prestaties van de instellingen, zie ik goede mogelijkheden de procedure rond de toekenning te vereenvoudigen. Ook sporen we minder goed functionerende instellingen aan hun prestaties te verbeteren: of het nu gaat om hun artistieke kwaliteit, hun ondernemerschap of resultaten op het gebied van cultuureducatie. Ik ga mijn plannen de komende tijd samen met de betrokken partijen nader uitwerken. In de tweede bijlage bij deze brief vindt u een nadere beschrijving van de aanloop naar de nieuwe periode¹⁵.

Voor de rijksmusea wijs ik nog op het volgende. In mijn brief over de musea heb ik gemeld dat huisvesting en het behouden en beheren van de rijkscollectie tot de structurele taken van de musea behoren. Ik zie hoe ik de musea voor hun behoud- en beheertaken meer financiële zekerheid kan bieden. Ik werk dit de komende tijd verder uit en onderzoek hoe ik deze financiële zekerheid vorm kan geven – bijvoorbeeld in de Erfgoedwet. Mijn voornemen is de middelen voor huisvesting te verdelen op basis van rente en aflossing van de waarde van het gebouw en een normatief bedrag voor het (laten) verrichten van onderhoud om de gebouwen in technisch goede staat te houden.

De functies in de basisinfrastructuur 2017–2020

Met de wethouders van de grote steden en gedeputeerden van de provincies heb ik de samenstelling van de functies in de basisinfrastructuur met het oog op de volgende periode nog eens kritisch bekeken. We hebben gekeken naar mogelijke aanpassingen voor de periode 2017–2020. De andere overheden vroegen vooral aandacht voor talentontwikkeling. Talentontwikkeling is in de huidige periode een taak van het kunstvakonderwijs, de grote gezelschappen en de fondsen. Van de 21 productiehuzen in de basisinfrastructuur 2009–2012 zijn nu nog 19 instellingen actief. Een zestal van hen ontvangt in 2013 een meerjarige activiteitensubsidie van het Fonds Podiumkunsten. Ook kent het Fonds

¹⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Podiumkunsten een speciale regeling voor jonge makers. 14 productiehuizen ontvangen een subsidie van een gemeente. Daarnaast hebben alle grote theatergezelschappen in de huidige basisinfrastructuur de taak talent te ontwikkelen. Dit is een voorwaarde geweest voor hun financiering in de periode 2013–2016. De invulling die gezelschappen vanaf 2013 aan deze taak geven, varieert van intensief werken met één nieuw talent tot meerdere kortlopende activiteiten met verschillende talenten. De andere overheden hebben mij verzocht om goed te volgen hoe de vormgeving van talentontwikkeling in het stelsel vanaf 2013 in de praktijk uitpakt. Tot de nieuwe periode monitor ik de ontwikkelingen op dit gebied, samen met het Fonds Podiumkunsten.¹⁶ Voor de nieuwe periode wil ik met de andere overheden komen tot een gezamenlijke aanpak van talentontwikkeling.

Bij de functies in de basisinfrastructuur 2017–2020 hebben de andere overheden ook aandacht gevraagd voor festivals. De G9, IPO en VNG hebben gewezen op enkele festivals met een groot internationaal belang en een rol in de ontwikkeling van talent in hun discipline. Ik zal de Raad voor Cultuur vragen om in zijn advies dat voorafgaat aan de nieuwe periode in te gaan op deze twee aandachtspunten: talentontwikkeling en festivals. Op beide onderwerpen kom ik terug in de brief met uitgangspunten voor de periode 2017–2020 die ik, zoals gebruikelijk voorafgaand aan een nieuwe periode, opstel. In 2015 ontvangt u deze brief.

Tot slot

In het cultuurstelsel is een stabiele kern ontstaan van door het rijk gefinancierde culturele instellingen. Mijn doel is de kwaliteit van het stelsel verder te verbeteren door betere samenwerking tussen overheden, vereenvoudiging, minder administratieve lasten voor culturele instellingen en meer aandacht voor de maatschappelijke betekenis van cultuur. De komende tijd wil ik benutten om voor de nieuwe bekostigingsperiode mijn voorstellen in overleg met andere overheden en brancheorganisaties nader uit te werken. In 2015 leg ik deze vast in een brief met uitgangspunten voor de basisinfrastructuur 2017–2020.

¹⁶ Het gaat om de monitor professionele talentontwikkeling in de podiumkunsten, waarbij ook de brancheverenigingen betrokken zijn.