

De cultuuromslag in cijfers

Het jaar 2013 is een omslagjaar: tal van bezuinigingen kregen hun beslag. Er wordt daarom reikhalzend uitgekeken naar de cijfers van overheidsbestedingen aan cultuur over dat jaar.

Zoals bij de eerste editie van de Cultuurindex werd geconstateerd, is het interessant om niet alleen twee jaar terug te kijken maar ook naar het heden. In het voorjaar van 2015 blijken echter nog maar weinig actuele en accurate cijfers beschikbaar. Dit artikel toont de inzichten die Berenschot heeft verkregen, maar laat ook zien welke informatie niet meer beschikbaar komt.

Cijfers niet meer per deelsector

Het rijk, provincies en gemeenten leveren zelf weinig actuele en inzichtelijke cijfers over hun bestedingen aan cultuur.² Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft vanaf 2014 de begrotingsindeling aangepast volgens richtlijnen van het ministerie van Financiën en levert geen deelsectorinformatie meer, alleen nog hoofdlijnen. De Algemene

Rekenkamer constateert in het rapport *Bezuiniging op cultuur* (2015) dat in de verantwoording van OCW van de Cultuurbegroting een toelichting ontbreekt op de lagere uitgaven over de jaren 2011-2013, en dat het schuiven met cultuurbudgetten het zicht ontnemt op de bezuinigingen.

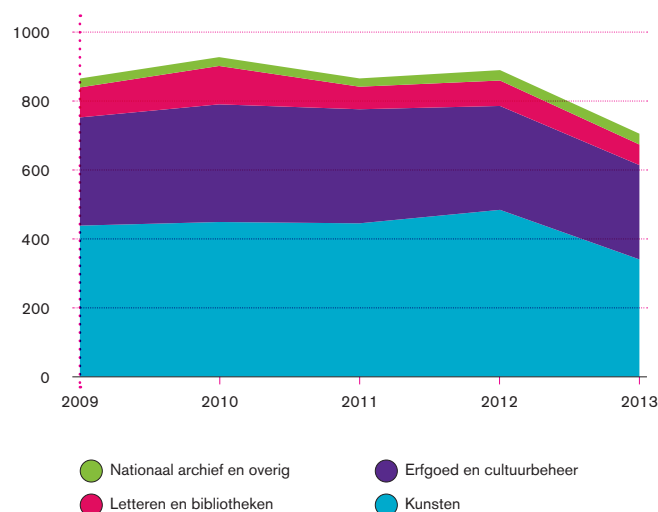
Provincies publiceren geen complete meerjarige overzichten van cultuurbudgetten, maar speciaal voor deze *Boekman* hebben zij cijfers geleverd. Gemeenten publiceren evenmin meerjarige overzichten van cultuurbestedingen; zij beperken zich tot bijstellingen in programmabegrotingen. Het ministerie van OCW heeft in *Cultuur in beeld 2014* omwille van de betrouwbaarheid slechts totale subsidiebedragen van de negen grootste gemeenten (G9) over 2012 en 2013 opgenomen (Ministerie van OCW 2014a, 94). Genoemde subsidiebedragen omvatten echter niet alle gemeentelijke bestedingen.³

Het belangrijkste overzicht van overheidsbestedingen aan cultuur, van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), wordt na 2012 niet meer geactualiseerd, omdat ook het CBS de betrouwbaarheid niet kan garanderen. De globale overzichten van gemeentelijke begrotingen die het CBS publiceert in Statline, geven geen inzicht in de ontwikkelingen binnen cultuur. Die gegevens zijn bovendien voor 2015 nog incompleet.

Met de bezuinigingen heeft ook een andere omslag plaatsgevonden: diverse belangrijke bronnen tonen minder cijfers, met andere indelingen en op hogere abstractieniveaus. Jarenlang hielden de bestedingen aan cultuur van de verschillende overheidslagen ongeveer gelijke tred met de inflatie (Vinkenburg 2014). Juist nu de cijfers een belangrijke indicator kunnen vormen voor de omslag in een sector, komen ze niet meer boven tafel. Continuïteit en transparantie in de publicatie van deze cijfers zijn daarom wenselijk.

200 miljoen minder rijks geld voor cultuur in 2013 (of niet?)

Het rijk besloot in 2011 tot een bezuiniging van 200 miljoen euro op cultuur, dat wil zeggen op artikel 14 in de begroting van het ministerie van OCW. Die kwam vooral ten laste van de kunsten, het was een beleidskeuze om erfgoed en bibliotheken te ontzien. Het plan was om 123 miljoen euro te besparen op de Basisinfrastructuur (BIS)



Figuur 1. Ontwikkeling cultuurbudget ministerie van OCW (in miljoenen euro's). Bron: Ministerie van OCW (2014b)

door keuzes tussen sectoren en instellingen, 37 miljoen euro door een generieke korting op subsidies, en 40 miljoen euro door het stopzetten van regelingen, programma's, de Cultuurkaart en het Nationaal Historisch Museum.

Het rijk wilde de bezuinigingen gefaseerd doorvoeren. In 2013 zouden de subsidies en overige bestedingen fors lager zijn (-200 miljoen euro), maar er zouden nog wel middelen voor transitie- en frictiekosten beschikbaar zijn (+100 miljoen euro). De definitieve verlaging van de begroting met 200 miljoen euro zou pas in 2015 gerealiseerd worden. In de praktijk blijken de bestedingen in 2013 al fors lager, maar hoe groot de bezuiniging precies is geweest wordt niet helder.

Het ministerie van OCW publiceerde tot in 2013 kerncijfers met een inzichtelijke onderverdeling tussen kunsten, erfgoed en cultuurbeheer, letteren en bibliotheken, apparaat en overig. Na 2013 is de onderverdeling losgelaten, en ten opzichte van 2012 is er aan deze posten 186 miljoen euro minder besteed.

Op kunsten is in 2013 ten opzichte van 2011, het jaar waarin de beleidskeuzes zijn gemaakt, 106 miljoen bezuinigd (24 procent). Aan erfgoed is 58 miljoen euro minder besteed (17 procent); dit betreft onder meer verschuivingen naar provincies, te weten 20 miljoen euro voor de restauratie van monumenten en 5 miljoen →

voor Regionale Historische Centra. Verder is het erfgoedbudget 12 miljoen euro lager geworden dan geraamd doordat het Nationaal Historisch Museum niet doorging. Ten slotte is een deel van het begrote budget, zoals voor de huisvesting van rijksmusea, niet uitgegeven.

Rijksbudget voor cultuur stijgt weer sinds 2013

Voor een vergelijking van cijfers vanaf 2013 is de rijksbegroting de bron. Als gezegd is sinds 2013 de indeling in kunsten, erfgoed en dergelijke losgelaten.

Het totaal begrote bedrag voor 2014 ligt met 722 miljoen euro ruim 13 miljoen hoger dan in 2013; voor 2015 is het begrote bedrag, 734 miljoen euro, zelfs 29 miljoen hoger dan in 2013 (Ministerie van OCW 2014c), waarbij 29 miljoen euro aan frictiekosten wel in 2013 maar niet in 2015 wordt besteed. Er is dus 58 miljoen euro aan beleidsmatig budget bij gekomen. Opvallend: ook de Raad voor Cultuur vraagt in het nieuwste advies *Agenda cultuur 2017-2020* om 29 miljoen euro extra. Gevraagd naar een verklaring voor de grootste positieve verschillen (groter dan 5 miljoen euro, samen goed voor een verhoging van 57 miljoen euro) tussen 2013 en 2015 heeft het ministerie het volgende geantwoord:

- De verhoging bij de cultuurfondsen van 18,1 miljoen euro komt grotendeels door een extra bijdrage aan het Filmfonds van 20 miljoen euro voor het productiebudget voor de Nederlandse filmindustrie (Bussemaker 2013).
- Voor de huisvesting van rijksmusea is 12,9 miljoen euro meer begroot dan in 2013 is besteed; deze investeringen zijn grotendeels uitgesteld.
- Voor het programma Erfgoed en Ruimte staat vanaf 2015 8 miljoen euro begroot. Dit bedrag werd in 2013 en in 2014 (deels) ook besteed, door de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE).
- Voor het Nationaal Archief is 10 miljoen euro meer beschikbaar voor de digitale collectie.
- Aan bibliotheekvernieuwing wordt 8 miljoen euro meer besteed voor de centrale inkoop van e-content door de Koninklijke Bibliotheek (zie ook Savenije 2014). Dit geld wordt vanaf 2015 onttrokken aan het Gemeentefonds en leidt tot gemeentelijke bezuinigingen op bibliotheken.

De extra budgetten van 25 miljoen euro voor de Impuls Muziekonderwijs en 5 miljoen euro voor Talentontwikkeling die de minister in 2014 eenmalig voor de komende jaren beschikbaar heeft gesteld, zijn nog niet verwerkt in de rijksbegroting over 2015 en komen er nog bij.

Het rijk lijkt dus recent de financiële speelruimte voor cultuur te vergroten. De gevolgen voor kunsten, erfgoed en letteren tussen 2011 en 2015 zijn niet goed in beeld te brengen. De subsidies voor instellingen en fondsen liggen in principe voor vier jaar (2013-2016) vast. Het toegenomen budget sinds 2013 leidt dan ook niet tot hogere subsidies aan instellingen, maar gaat naar diverse programma's gerelateerd aan beleidskeuzes.

Provincies bezuinigen vooral op kunsten

De provincies besteden in 2015 gezamenlijk 23 procent minder aan cultuur (kunsten, erfgoed en letteren samen) dan in 2011: van in totaal 328 miljoen (2011) naar 254 miljoen euro per jaar.

Hoe belangrijk het is cijfers per sector te hebben, blijkt als de totalen erachter worden bekeken. Zo bezuinigen de meeste provincies op kunsten: gemiddeld 40 procent van het budget, en er blijft in alle provincies samen 81 miljoen euro over. Maar de verschillen zijn groot: drie provincies – Friesland, Gelderland en Zeeland – doen er geld bij; Overijssel, Zuid-Holland en Utrecht houden daarentegen minder dan een kwart van het kunstenbudget over.

In 2015 zijn de bestedingen aan erfgoed nog ongeveer op hetzelfde niveau als in 2011: 129 miljoen euro, waaronder de al eerder genoemde gedecentraliseerde bedragen voor monumenten en de Regionale Historische Centra. Veel provincies zitten op de lijn van het rijk – bezuinigen op kunsten, maar erfgoed ontzien – zoals Noord-Brabant en Zuid-Holland.⁴

Op letteren, met name bestedingen aan provinciale serviceorganisaties voor bibliotheken, wordt gemiddeld 21 procent bezuinigd. Er blijft in 2015 44 miljoen euro over, aanzienlijk minder dan voor erfgoed.

Over het algemeen richten de provincies zich op (wettelijke) kerntaken zoals cultuurhistorie. Met uitzondering van Gelderland bezuinigen ze fors op alle andere bestedingen aan cultuur (Heuven 2015). Nog niet alle begrotingen voor 2017 zijn

bekend, maar de dalende lijn in de structurele bestedingen lijkt zich voort te zetten. Provincies kiezen vaker voor incidentele investeringen in de vorm van impuls gelden. Gemiddeld besteden provincies 15 euro per inwoner aan cultuur, maar de verschillen zijn groot: Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg besteden per inwoner meer dan 30 euro, Noord- en Zuid-Holland slechts 6 euro.

Gemeenten bezuinigen later en vooralsnog minder

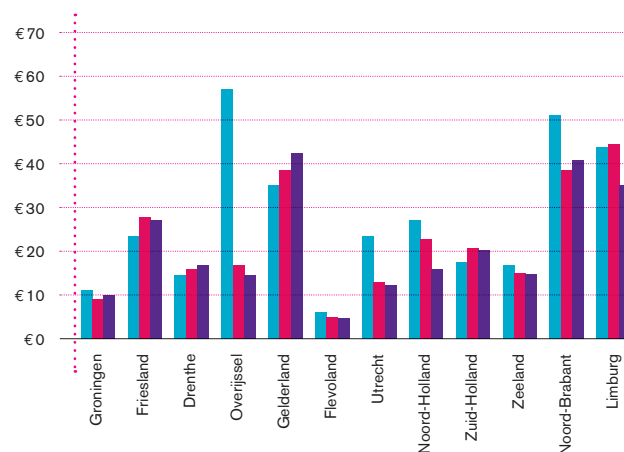
De bezuinigingen op cultuur die gemeenten doorvoeren zijn zeer divers, en ook het tempo waarin dat gebeurt is dat. De totale omvang ervan is nog niet te beoordelen, maar over het algemeen ligt het tempo bij gemeenten lager dan bij het Rijk.

Het CBS toont met ingang van 2015 de gemeentelijke begrotingen op een globaal niveau, met één categorie 'cultuur', waaronder kunst, openbare bibliotheken, musea en vormings- en ontwikkelingswerk (inclusief cultuureducatie) vallen. Het ministerie van OCW gebruikt deze gegevens in *Cultuur in beeld 2014* voor de jaren 2010-2014, geïndexeerd vanaf 2010.⁵ Wij voegen hier 2015 aan toe, met deze kanttekening: de cijfers zijn niet volledig⁶ en diverse grote gemeenten hebben een fors gestegen begroting in 2015 die niet met hun beleidskeuzes overeenkomt.⁷ Gemeenten besteden volgens het CBS in 2015 gemiddeld 103 euro per inwoner aan cultuur, en blijven daarmee de grootste financier van cultuur.

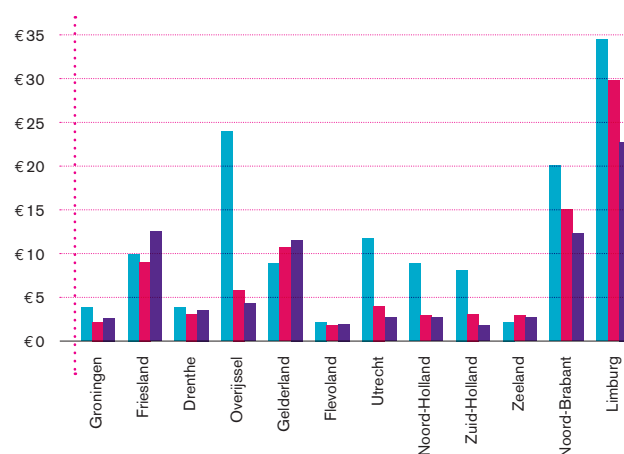
Gemeenten bezuinigen volgens het CBS in 2015 ten opzichte van 2010 (en 2011) gemiddeld 7 procent, terwijl dat in 2014 gemiddeld 2 procent was. Deze neerwaartse trend doet vermoeden dat veel bezuinigingen pas na 2015 doorzetten. De vertraging komt mogelijk ook doordat bezuinigingen op subsidies gepaard gaan met transitie- en frictiekosten, die vaak ten laste komen van gemeenten en als bestedingen meetellen.

Gemeenten bezuinigen vaak op cultuureducatie en bibliotheken

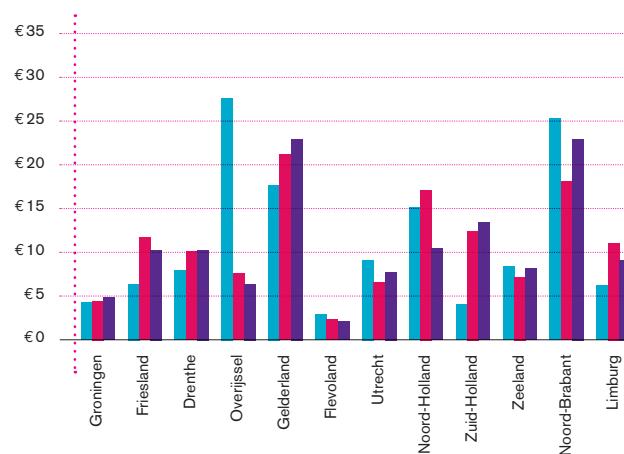
(Middel)grote gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) financieren doorgaans een bibliotheek, theater of concertzaal, centrum voor de kunsten, poppodium en een of meer musea, kleinere gemeenten vooral een bibliotheek en een →



Figuur 2. Bestedingen van provincies aan cultuur (in miljoenen euro's). Bron: onderzoek Berenschot 2015

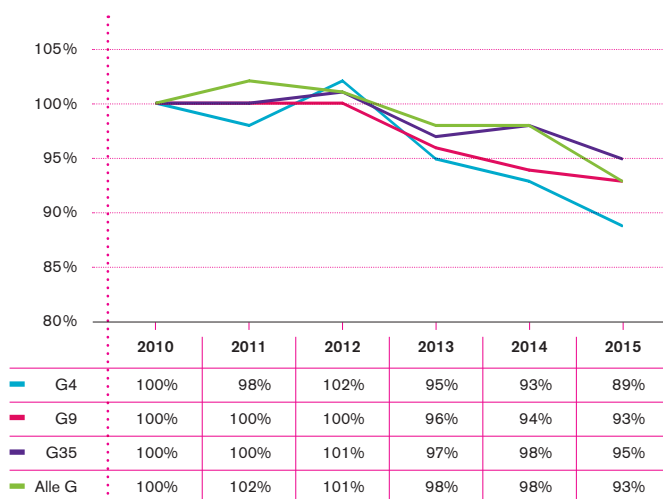


Figuur 3. Bestedingen van provincies aan kunst (in miljoenen euro's). Bron: onderzoek Berenschot 2015

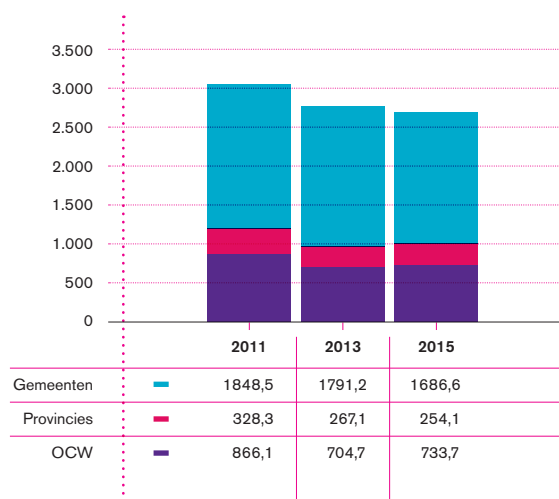


Figuur 4. Bestedingen van provincies aan erfgoed (in miljoenen euro's). Bron: onderzoek Berenschot 2015

● 2011 ● 2013 ● 2015 (begroot)



Figuur 5. Bestedingen van alle gemeenten naar omvang gemeente (index 2010 = 100). Bron: CBS



Figuur 6. Totale overheidsbestedingen aan cultuur 2011-2015 (in miljoenen euro's). Bronnen: Ministerie van OCW, Provincies, CBS, Berenschot

centrum voor de kunsten of muziekschool. Dergelijke culturele voorzieningen gebruiken 80 tot 90 procent van het cultuurbudget. Substantiële bezuinigingen worden óf op deze instellingen afgewenteld, óf betekenen een forse reductie van middelen voor het amateurveld en culturele initiatieven die met de resterende 10 tot 20 procent worden gesteund.

Een forse bezuiniging op een theater of museum leidt tot een herziening of stopzetting van de functie, en dus een inbreuk op de voorzieningen. Zo moet de Stadsgehoorzaal Vlaardingen na een halvering van de subsidie de programmering en theateractiviteiten stopzetten. Gemeenten kiezen daarom vaker voor bezuinigingen op en hervormingen van het centrum voor de kunsten of de muziekschool. Ook worden bibliotheken genoodzaakt vestigingen te sluiten en nieuwe verdienmodellen te onderzoeken. Veel gemeenten hebben deze hervormingen nog niet geëffectueerd, ook vanwege de incidentele transitie- en frictiekosten die hiermee gepaard gaan. Dergelijke bezuinigingen worden pas later in de cijfers zichtbaar.

Het totale overheidsbudget daalt, maar niet zo snel

Met de kanttekening dat de cijfers nog niet volledig, betrouwbaar en goed vergelijkbaar zijn,

toont de analyse dat de overheden gezamenlijk in 2015 370 miljoen euro minder uitgeven aan cultuur dan in 2011, een gemiddelde daling van 12,1 procent. Kleiner dan in 2013 was voorzien, vanwege de latere bezuinigingen bij gemeenten en de inmiddels licht stijgende rijksbestedingen. In 2015 besteedt het rijk 44 euro per inwoner aan cultuur, de provincies gemiddeld 15 euro en gemeenten 103 euro. In 2011 was dit nog respectievelijk 51, 20 en 113 euro.

Juist in provincies die per inwoner relatief veel besteden aan cultuur, zoals Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg, zijn de bestedingen van de gemeenten per inwoner relatief lager. Andersom besteden gemeenten in Noord-Holland, Zuid-Holland en Groningen gemiddeld per inwoner veel meer aan cultuur dan hun provincies. In Noord- en Zuid-Holland heeft het rijk bovendien een relatief groter aandeel in de cultuurfinanciering dan in andere provincies.

Een blik op de maatregelen die het rijk voor 2015 en later neemt, toont dat de beschikbare rijksmiddelen voor bibliotheekvernieuwing, talentontwikkeling en muziekonderwijs toenemen. Dat dit nu juist de deelsectoren zijn waarop provincies en gemeenten bezuinigen, is opvallend. Het Rijk zet de aanvullende middelen in, niet als compensatie maar voor vernieuwing, en dat is ook een cultuuromslag. ●

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2015) *Bezuiniging op cultuur: realisatie en effect*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bussemaker, M. (2013) *Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer 33.750 VIII, nr. 64. (www.officielebekendmakingen.nl)
- Cebeon (2013) *Uitgaven cultuur door de G35 en de provincies 2011-2013*. Amsterdam: Cebeon.
- Heuven, R. van (et al.) (2015) *De provinciale staat van het cultuurbeleid*. Amsterdam: Kunsten '92.
- Ministerie van OCW (2014a) *Cultuur in beeld 2014*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (www.rijksoverheid.nl)
- Ministerie van OCW (2014b) *Kerncijfers 2009-2013 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (www.rijksoverheid.nl)
- Ministerie van OCW (2014c) *Rijksbegroting 2015: Begroting VIII Onderwijs, cultuur en wetenschap*. Tweede Kamer 34.000 VIII, nr. 1-2. (www.officielebekendmakingen.nl)
- Savenije, B. (2015) 'De fysieke en digitale bibliotheek als een twee-eenheid'. In: *Boekman*, jrg. 27, nr. 102, 16-19.
- Vinkenburg, B. (2014) 'Financiering van de cultuursector'. In: *Cultuurbeleid: digitaal handboek voor de kunst- en cultuursector*. Amsterdam: Reed Business Media.

Noten

- 1 Hanna Marije Booij en Marly te Selle, beiden werkzaam bij Berenschot, werkten mee aan het onderzoek naar de overheidsbestedingen.
- 2 Onderzoeken in opdracht van het ministerie van OCW naar de omvang van overheidsbezuinigingen op cultuur dateren van 2013 (Cebeon) of eerder: deze cijfers zijn dus niet recent en betreffen maar een klein deel van de gemeenten, namelijk de G35.
- 3 De gemeentelijke bestedingen aan cultuur zijn aanzienlijk hoger dan de subsidiebedragen, omdat daarin gemeentelijke diensten, eenmalige investeringen en subsidies die buiten het kunstenplan vallen worden meegeteld. Zo besteedde de gemeente Amsterdam 84,3 miljoen euro aan subsidies in 2013, maar had ze (volgens CBS Statline) 108,3 miljoen euro aan totale bestedingen op de gemeentelijke begroting in 2013 staan.
- 4 Voor Zuid-Holland geldt dat de begrotingscijfers over 2013 en 2015 wel inclusief apparaatslasten zijn, maar deze zijn niet in 2011 meegeteld, wat een verschil van circa 3 miljoen euro hogere uitgaven verklaart in 2013 en 2015.
- 5 Wij kiezen ervoor om voor de overheidsbestedingen aan cultuur consequent de brutolasten in beeld te brengen, terwijl in sommige onderzoeken juist nettolasten worden getoond. Dit verklaart deels de verschillen tussen de grafiek in *Cultuur in beeld 2014* (Ministerie van OCW 2014a) en onze grafiek.
- 6 Opvallende uitschieters zijn Eindhoven (G9 en G35), waar volgens de CBS-cijfers in 2015 10 miljoen euro meer begroot is dan in 2014, en Almere (G35) waar in 2014 en 2015 8 tot 9 miljoen euro meer begroot is dan in 2013, terwijl beide gemeenten aangaven te gaan bezuinigen op cultuur.
- 7 In maart 2015 zijn nog niet alle gemeentelijke begrotingen over 2015 beschikbaar in CBS Statline; Groningen, Alkmaar en achttien kleinere gemeenten ontbreken. We hebben dit gecorrigeerd, door voor Groningen (G9 en G35) en Alkmaar (G35) de cijfers van 2014 aan te houden en de cijfers uit alle jaren voor de kleinere ontbrekende gemeenten weg te laten.

Berenschot ondersteunt bestuurders in de cultuursector bij strategische keuzes. Wij doen onderzoek, geven advies en helpen bij het realiseren van de plannen. Dit doen we op basis van beleidsmatige en bedrijfsmatige expertise en diepgaande sector kennis. Onafhankelijk en onbevooroordeeld, met een scherpe neus voor kansen en een realistische kijk op de ontwikkelingen in de cultuursector.

Berenschot
www.berenschot.nl/kunstencultuur

