

Tijd voor een nieuw cultuurbestel

De Raad voor Cultuur roept op tot forse ingrepen in het cultuurbeleid. Waarom? En hoe? Een toelichting.

Het cultuurbestel is toe aan herziening. Deze conclusie trok de Raad voor Cultuur in mei 2016 in zijn advies over de invulling van de culturele basisinfrastructuur (Raad voor Cultuur 2016). Waarom eigenlijk, en welke stappen zien we voor ons om daar te komen?

Het Rijkscultuurbestel bestaat in zijn huidige vorm bijna 25 jaar. Een overzichtelijk en helder bestel, met een basisinfrastructuur (BIS) met instellingen die voorzien in wezenlijk geachte culturele functies. Zes cultuurfondsen bieden daarnaast ondersteuning aan kunstenaars, culturele instellingen en initiatieven die de dynamiek in de Nederlandse cultuursector vertegenwoordigen. En aanvullend zijn er rechtstreeks door het Rijk gefinancierde programma's en maatregelen gericht op specifieke beleidsdoelen, denk aan de Geefwet of het Nationaal aankoopfonds.

Door de oogharen heen bekeken, heeft dit cultuurbeleid gezorgd voor een levendige kunstpraktijk. Maar nu het stof van weer een beoordelingsronde van de basisinfrastructuur en meerjarige subsidies bij de fondsen is neergedaald, moeten we constateren dat het cultuurbestel steeds minder doet waarvoor het bedoeld is: randvoorwaarden creëren voor een bloeiend cultureel leven. De BIS en de Rijksfondsen zijn onnavolgbaar uitgedaan, gejuridiseerd en geamendeerd. En belangrijker; trends en ontwikkelingen in en rond het culturele leven stellen nieuwe eisen aan het cultuurbestel.

Trends en ontwikkelingen

De grote maatschappelijke trends trekken ook hun sporen in de culturele wereld. We zien nieuwe cultuuruitingen opkomen, andere patronen in cultuurbezoek en vrijetijdsbesteding, nieuwe organisatievormen en onderstromen. Welke trends ziet de raad op het raakvlak van cultuur en maatschappij (Raad voor Cultuur 2014)

- *De stad is de thuisbasis, de wereld het speelveld*
Het belang van steden neemt toe. Steeds meer mensen wonen, werken, leren en ontspannen er. Culturele voorzieningen bepalen in belangrijke mate de identiteit en eigenheid van de stad. Kunstenaars en makers zoeken verbindingen met lokaal publiek door producties of tentoonstellingen te maken die refereren aan de verhalen uit de stad en haar omgeving. Dit gaat gepaard met een sterkere internationale oriëntatie. Vele Nederlandse kunstenaars en cultuurinstellingen weten wereldwijd een groot publiek te bereiken. Ook het kunstvakonderwijs trekt talent uit de hele wereld. Omgekeerd vindt veel cultuurproductie internationaal plaats en trekt deze zich minder van grenzen aan.

- *Veranderende publiekspatronen*
Kunst en cultuur zijn voor ons allemaal. Voor iedere culturele activiteit is publiek of moet publiek gevonden worden. Dat is niet alleen een verantwoordelijkheid van de maker zelf. Musea, schouwburgen, festivals, bibliotheken of concertzalen moeten cultuuruitingen toegankelijk maken voor een publiek dat past bij het profiel en de reikwijdte van de instelling. Van het Rijksmuseum mag je andere bezoekers verwachten

dan van een ensemble dat 20ste-eeuwse klassieke muziek uitvoert.

Publiek is een optelsom van mensen met uiteenlopende voorkeuren en kenmerken, jonger of ouder, kleurrijk of juist homogeen. In het kielzog van demografische veranderingen zien we veranderingen in gedragspatronen. Er is een grotere behoefte aan onderdompeling en beleving, wat bijvoorbeeld te zien is aan de populariteit van festivals. De cultuurdeelnemer is steeds vaker een omnivoer die zich incidenteel aansluit bij verschillende *communities*. Oude scheidingslijnen vervagen; mainstream en subcultuur, hoge of lage cultuur beïnvloeden elkaar en vloeien in elkaar over. Het publiek laat zich steeds minder leiden door het gezag van kenners en instituties, maar meer door tips van gelijkgestemden of forums op het internet.

- *De behoefte aan ruimte*

Ook instellingen en kunstenaars gaan over grenzen heen. Buiten de deuren van traditionele podia vinden zij hun publiek, en buiten de grenzen van de culturele sector hun partners. Zo gebeuren op snijvlakken van disciplines spannende dingen. Deze trend vraagt om flexibeler regelingen en beleidsinstrumenten die instellingen meer ruimte geven voor een eigen profiel. Als er veel beweegt, zitten regels en gestandaardiseerde meetinstrumenten nogal eens in de weg.

- *Flexibilisering van de arbeidsmarkt*

De positie van makers en kunstenaars op de arbeidsmarkt staat onder druk. De Raad voor Cultuur heeft er afgelopen jaar met de Sociaal-Economische Raad (SER) onderzoek naar gedaan (Commissie Arbeidsmarktverkenning Cultuursector 2016). Er zijn tussen 2009 en 2014 maar liefst 20 duizend banen verloren gegaan (circa 12 procent). Tegelijkertijd is het aantal zelfstandigen in de culturele en creatieve sector sterk gestegen: 20,4 procent, ruim twee keer zoveel als in andere sectoren. Inmiddels is 60 procent van de makers en kunstenaars zzp'er, in de beeldende kunst zelfs 90 procent. Het jaarincome van werkenden in de culturele en creatieve sector is laag, vooral bij zelfstandigen. De helft van hen heeft een jaarincome ruim onder modaal. Auteursvergoedingen, hang- en stagelden zijn laag. De onderhandelingspositie →

van makers op een door zzp'ers gedomineerde arbeidsmarkt is zwak, mede door het ontbreken van afspraken, richtlijnen of cao's.

- *Digitalisering*

De digitalisering heeft de afgelopen decennia de samenleving en dus de cultuursector ingrijpend veranderd. Kunst en cultuur worden op een andere manier gemaakt, gedistribueerd en geconsumeerd. Er ontstaan nieuwe kunstvormen, zoals *net-based artworks*. Andere kunstvormen worden op nieuwe manieren verspreid: via e-books of Spotify. En door middel van VR-technieken verandert de manier waarop we van kunst en cultuur genieten. Deze ontwikkelingen bieden kansen én knelpunten. Zo is publiek gemakkelijker bereikbaar, maar moeten er wel nieuwe verdienmodellen gevonden worden. Archieven kunnen beter bewaard worden, maar dat vergt eerst grote investeringen.

Grenzen aan het bestel

Is het huidige beleid in staat hierop in te spelen, ook op langere termijn? Aan het wettelijk kader hoeft het niet te liggen. Met de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid kun je alle kanten op. In 25 jaar tijd heeft hij kabinetten van allerhande politieke kleur overleefd. De belangrijkste bepaling in die wet staat in artikel 2: 'Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografische spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid' (Ministerie van WVC 1993). De Bibliotheekwet (sinds 2015), de Erfgoedwet (sinds 2016) en de Mediawet (nog in behandeling) zijn alle drie recent nog geactualiseerd.²

Hoe kan die rol van de overheid in een wet verankerd worden? Een gedachteoefening. Artikel 2 van de WSC valt uit te werken tot een artikel waarin de verantwoordelijkheid van de overheid nader wordt omschreven. Zonder ons te bekommeren om de juridische formulering, zou je daarin kunnen vastleggen dat de overheid ervoor zorgt

- Dat iedereen, maar vooral onze kinderen, via het onderwijs gelegenheid krijgt om kennis te maken met kunst en cultuur. En mediawijs wordt opgeleid.
- Dat er een toegankelijk aanbod van kunst en cultuur is, zodat mensen ongeacht leeftijd, inkomen, culturele achtergrond redelijkerwijs van kwalitatief hoogwaardig aanbod kunnen genieten. Daar hoort ook bij dat het aanbod voldoende gespreid is over het land.
- Dat er een gevarieerd aanbod van kunst en cultuur is. Geen eenheidsworst dus, maar ruimte voor zowel vernieuwende als traditionele cultuuruitingen.
- Dat degenen die bijzondere creatieve talenten hebben ook de kans krijgen, via opleiding of begeleiding, om deze te ontplooiën. En dat, wanneer zij als professional werk of opdrachten verwerven, daarvoor redelijke vergoedingen krijgen.
- Dat we onze monumenten, archeologische vondsten, archieven en kunstschaten onderhouden, bewaren en toegankelijk houden zodat ook generaties na ons er kennis van kunnen nemen.

Met de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid kun je alle kanten op. In 25 jaar tijd heeft hij kabinetten van allerhande politieke kleur overleefd

De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid heeft als voordeel dat hij ruimte biedt om mee te bewegen. De opdracht aan fondsen, de samenstelling van de BIS, ze kunnen zonder veel omhaal gewijzigd worden. Maar het is tegelijk ook zijn makke. Onduidelijk is waar de taken van de overheid beginnen en eindigen. Wij zouden ervoor pleiten om tenminste de publieke waarden van cultuur in de wet op te nemen en de verantwoordelijkheid van de overheid duidelijk te benoemen, zoals nu ook in de nieuwe Mediawet is gedaan.

Een wettelijk kader legt de basis, maar het daaruit voortvloeiende cultuurbeleid is *the proof of the pudding*. In het advies *Agenda Cultuur* (Raad voor Cultuur 2015) geven we aan waar de beperkingen van de BIS en de opdracht aan cultuurfondsen liggen. Maar minstens zo belangrijk zijn de keuzes die gemeenten en provincies maken. Immers, het leeuwendeel van alle voor cultuur beschikbare publieke middelen komt van de decentrale overheden. Voor de wijze waarop deze overheden hun rol invullen, is geen wettelijke basis; zij zijn vrijwel geheel autonoom bij hun keuzes over de invulling van kunst- en cultuurbeleid.

De stedelijke regio speelt naar ons idee een sleutelrol om de uitdagingen van ons cultuurbestel aan te pakken. Lokale overheden kunnen beter rekening houden met de samenstelling en de vraag van de bevolking. In de scholen, theaters, muziekzalen en festivals van zo'n regio ontmoeten makers en publiek elkaar, wordt cultuuronderwijs gegeven, krijgen talenten opleiding en begeleiding. In die lokale omgeving verbinden culturele voorzieningen zich met bewoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Veel stedelijke regio's kiezen een profiel waarmee ze landelijk of internationaal uitblinken. Eindhoven cultiveert een imago als designstad, Enschede toont zijn karakter met muziek en muziektheater, Tilburg noemt zich dansstad, Groningen profileert zich als *city of talent* en Arnhem als modestad.

Op dit moment werken Rijksoverheid, provincies en gemeenten vaak met een eigen agenda. De invulling ervan wisselt sterk en is niet goed op elkaar afgestemd. Daardoor versterken geldstromen elkaar meestal niet en kunnen belangrijke culturele instellingen en voorzieningen tussen wal en schip vallen. De huidige convenanten tussen Rijk en decentrale over-

heden zijn te vrijblijvend en dekken niet het volledige culturele veld. Jammer, veel meer synergie lijkt mogelijk en wenselijk.

Hoe nu verder?

Het ontwerpen van een nieuw cultuurbestel vereist naar ons idee een dubbele strategie. Enerzijds een zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen Rijk en stedelijke regio's. Maar anderzijds is een benadering 'van onderaf', vanuit de praktijk zelf, even belangrijk.

Welke bouwstenen wil de raad daarvoor aanleveren?

Bouwsteen 1: scenario's voor een nieuwe invulling van de relatie tussen Rijk, fondsen en decentrale overheden

Alom zijn lokale overheden in samenwerking met de cultuursector met initiatieven gestart om een nieuwe invulling te geven aan het lokale cultuurbeleid. Maar hoe kun je zorgen dat de keuzes die in deze regio's worden gemaakt, doorklinken in landelijk beleid? Door de aloude beleidscyclus, die traditioneel begint met besluiten op nationaal niveau (BIS en fondsen), om te draaien. Wij stellen voor eerst de stedelijke regio's uit te nodigen met plannen te komen voor een regionale culturele infrastructuur, waaraan de eigen overheden, culturele instellingen, maatschappelijke en private partijen zich committeren. Het Rijk matcht de plannen financieel wanneer ze voldoen aan door het Rijk vast te stellen doelen. Dit idee vergt nog uitwerking en de raad zal er in 2017 verder over adviseren. Maar zelfs in experimentele vorm zet het meteen een bonus op initiatieven die vanuit de regio worden genomen zodat daar een discussie kan ontstaan over cultuurbeleid en samenwerking die er echt toe doet.

Bouwsteen 2: sectoradviezen

De afgelopen periode is er veel aandacht geweest voor cultuurbrede ontwikkelingen: bezuinigingen, publieksbereik, arbeidsmarkt, digitalisering, talentontwikkeling en cultuureducatie. Ook de raad heeft veel nadruk gelegd op zulke thema's en op het slechten van grenzen tussen disciplines. Om te bepalen welke functies en voorzieningen opgenomen moeten worden in een landelijke basisinfrastructuur is een goed beeld nodig van de praktijk binnen de disciplines. Vijf jaar →

geleden heeft de raad voor het laatst ‘sector-analyses’ uitgevoerd en we krijgen regelmatig vragen naar een vervolg daarop. Wij zullen daarom in de loop van 2017 een serie sectoradviezen uitbrengen, te beginnen bij de audiovisuele sector en de sectoren beeldende kunst, muziek en theater. De raad zal daarin trends en ontwikkelingen duiden, zwakten en kansen aangeven. We zullen onderzoeken hoe kunstenaars en culturele instellingen aan de kaders van hun discipline en instituties morrelen; hoe digitalisering de sectoren diepgaand beïnvloedt en hoe het publiek zich gedraagt. Op basis van die actuele analyses krijgen we beter inzicht in hoe zo’n sector versterkt kan worden – en welke rol de overheid daarbij moet nemen.

Bouwsteen 3: ondersteunende functies

Er zijn in de culturele basisinfrastructuur ook vier bovensectorale ondersteunende functies opgenomen op het gebied van onderzoek, digitalisering, cultuureducatie en internationalisering. Zij zijn onontbeerlijk voor een goed functionerend cultuurbestel. Wel is een beter onderbouwd en goed geïnformeerd beeld van de behoeften naar zulke functies nodig. De verdeling van geld tussen de hiervoor verantwoordelijke instellingen heeft niet altijd meer een duidelijk inhoudelijke grondslag. De minister zal de raad in 2017 om advies vragen over de invulling van deze ondersteuningsstructuur.

Er is werk aan de winkel. Een nieuwe tijd verdient zijn eigen cultuurbeleid. Er is nu een breed gedragen momentum: steden en provincies slaan de handen ineen, culturele instellingen slaan hun vleugels uit en volgend jaar zal een nieuwe bewindspersoon weer haar of zijn koers uitzetten. Welk nieuw bouwwerk de genoemde bouwstenen zullen vormen, is nog ongewis. Maar wat de raad betreft, ziet het cultuurbestel er over vier jaar anders uit dan de nieuwe basisinfrastructuur die over een paar maanden van start gaat. ●

Literatuur

- Commissie Arbeidsmarktverkenning Cultuursector (2016) *Verkenning arbeidsmarkt cultuursector*. Den Haag: Raad voor Cultuur/Sociaal-Economische Raad.
- Ministerie van WVC (1993) ‘Wet van 11 maart 1993, houdende regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid (Wet op het specifiek cultuurbeleid)’. In: *Staatsblad*, 193.
- Raad voor Cultuur (2014) *De cultuurverkenning: ontwikkelingen en trends in het culturele leven in Nederland*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2015) *Agenda Cultuur 2017-2020 en verder*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2016) *Advies culturele Basisinfrastructuur 2017-2020*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op adviezen van de Raad voor Cultuur, waar beide auteurs aan verbonden zijn. Delen van de tekst zijn dan ook ontleend aan de Raad voor Cultuur 2014 en 2016.
- 2 De Wet Werk en Inkomen Kunstenaars is per 1 januari 2012 beëindigd.