

Verkenning stedelijke culturele Basisinfrastructuur

BOEKMAN



Jack van der Leden

Verkenning stedelijke culturele Basisinfrastructuur

De afgelopen jaren voerden enkele gemeenten een culturele Basisinfrastructuur in, naar model van de landelijke culturele Basisinfrastructuur (BIS). Amsterdam was in 2017 de eerste, daarna volgden Rotterdam en Eindhoven. En Groningen breidt voor een aantal 'cultuurpijlers' de subsidieperiode uit naar acht jaar. Deze *Verkenning* in de reeks *Boekman Extra* biedt een rondgang langs de genoemde gemeenten op basis van bronnen uit de Kennisbank en de *Cultuurmonitor* van de Boekmanstichting. Welke elementen uit de landelijke BIS hebben navolging gekregen op stedelijk niveau? En wat waren de gevolgen?

De kiem voor de culturele Basisinfrastructuur (BIS) werd gelegd in 2005. Toenmalig staatssecretaris van Cultuur Medy van der Laan noemde de cultuurnotasystematiek ‘verschrompeld tot een verbureaucratiseerde en ontzielde procedure’ (Laan 2005, 3; Meerkerk et al. 2021). Ze wilde terug naar een politiek debat dat zich op hoofdlijnen zou concentreren en niet op besluiten op instellingsniveau (Meerkerk et al. 2021, 4). Een paar jaar later werd de BIS ingevoerd door minister van Cultuur Ronald Plasterk. Het uitgangspunt was dat de Rijksoverheid voortaan alleen direct subsidies verleent aan een beperkt aantal instellingen die samen een culturele basisinfrastructuur vormen (Leden 2021). Met de BIS neemt het Rijk de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de invulling van een aantal functies in de culturele basisinfrastructuur waarop instellingen kunnen intekenen, en die kwalitatief hoogwaardig en goed gespreid cultuuraanbod moeten garanderen: de instandhoudingsfunctie, de ontwikkelingsfuncties, internationale platformfunctie en ondersteuningsfunctie (Plasterk 2007a, 29-37; Plasterk 2007b; Raad voor Cultuur 2007). Instellingen die met hun activiteiten deze functies vervullen, kunnen rechtstreeks van het ministerie van OCW een vierjaarlijkse of nog langjariger subsidie krijgen (Plasterk 2008, 5). De Raad voor Cultuur

Als eerste stad besloot Amsterdam in 2015 tot invoering op lokaal niveau van een culturele basisinfrastructuur, in navolging van de Rijksoverheid

adviseert onafhankelijk, eens in de vier jaar, over de toekenning van de subsidies aan deze instellingen. Onder het devies ‘sturing op afstand’ kregen de rijkscultuurfondsen een grotere rol toegekend: het ‘artistiek midden-segment’, oftewel de gezelschappen, productiekernen en ensembles, kon voortaan een (project) subsidieaanvraag bij hen indienen, vanaf 2009 ook meerjarige subsidies. De cultuurfondsen staan dicht bij de culturele praktijk, was de redenering (Plasterk 2007a, 28). De fondsen vallen voor hun financiering binnen dezelfde vierjarencyclus en verstrekken zowel vierjarige subsidies als subsidies voor projecten.

Kenmerken van de BIS zijn onder andere vierjaarlijkse of nog langjariger financiering van kerninstellingen die de overheid heeft geselecteerd vanwege hun vitale rol binnen de infrastructuur of hun specifieke functie. Een onafhankelijke raad adviseert over de toekenning van subsidie. Daarnaast kunnen instellingen en projecten in aanmerking komen voor twee- of vierjarige financiering, ook op basis van adviezen door een onafhankelijke raad. Een aantal gemeenten heeft elementen van de BIS in het cultuurbeleid overgenomen, met Amsterdam als voorloper.¹

Amsterdam A-Bis

Als eerste stad besloot het gemeentebestuur van Amsterdam in 2015 tot invoering op lokaal niveau van een culturele basisinfrastructuur, in navolging van de Rijksoverheid (Lent 2015a; 2015b): de Amsterdam A-Bis. In 2017 trad zij in werking. De A-Bis bestaat uit instellingen die samen het fundament vormen van de gesubsidieerde culturele infrastructuur. Zij ontvangen van het bestuur een vierjarige subsidie, op advies van de Amsterdamse Kunstraad (AKr). Alle overige instellingen konden een aanvraag indienen bij het Amsterdams Fonds voor de Kunst (AFK). Het college spreekt van een hybride vorm van kunstfinanciering (Ollongren 2015b, 31).

De systematiekwijziging werd aangekondigd en toegelicht in de *Contouren voor het kunstplan 2017-2020* (Ollongren 2015a). Amsterdam wil meer afstand tussen de politiek en culturele instellingen, schreef de wethouder. De politiek moet zich meer bezighouden met de hoofdlijnen

van het cultuurbeleid en minder met subsidie-toekenningen. Het college noemt de bestaande systematiek complex en een belemmering voor de dynamiek en flexibiliteit van de kunst- en cultuursector. Het wil de systematiek vereenvoudigen en meer maatwerk en differentiatie mogelijk maken door een onderscheid te maken ‘tussen de stabiele basis en de dynamische vrije ruimte’ (Ibid., 10). Van belang is ‘een nieuwe balans tussen kunst en politiek, waarbij het debat zich richt op de hoofdlijnen van het beleid en niet op de toekenning van individuele instellingssubsidies’. Verder wil de raad gesprekspartner zijn van het ministerie van OCW wanneer het gaat over de toekomst van cultuurbeleid en de rol van de verschillende overheden zoals gemeenten en regio’s daarbij (Ibid., 10-11).

De culturele instellingen in de A-Bis leveren topkwaliteit, vervullen als cultureel ondernemer een voorbeeldfunctie en nemen verantwoordelijkheid voor culturele ketens (Lent 2015b; Ollongren 2015a, 11). Het gaat om beeldbepalende instellingen als het Stedelijk Museum, het Amsterdam Museum, het Concertgebouw en Concertgebouworkest, Stadsschouwburg en Toneelgroep Amsterdam (thans ITA).

Alle overige instellingen, die subsidie kunnen aanvragen bij het Amsterdams Fonds voor de Kunst (AFK), vormen een wezenlijke aanvulling op de basisinfrastructuur en dragen verantwoordelijkheid voor met name artistieke taken.

De culturele instellingen in de A-Bis leveren topkwaliteit, vervullen als cultureel ondernemer een voorbeeldfunctie en nemen verantwoordelijkheid voor culturele ketens

De gemeenteraad heeft geen invloed op de beslissingen van het AFK.² ‘Het moet geen nieuwe bureaucratie worden’, zei toenmalig cultuurwethouder Kajsa Ollongren hierover (Lent 2015a). Daarmee komt een einde aan een situatie waarbij de Amsterdamse Kunstraad alle subsidieaanvragen beoordeelt en de gemeenteraad over de toekenningen beslist. ‘Ik wil heel graag de regeldruk verminderen’ (Ibid.). Deze nieuwe systematiek van subsidiëring maakt het mogelijk om continuïteit binnen de culturele infrastructuur te borgen én ruimte te creëren voor meer doorstroming en dynamiek, voor innovatie en interventie (Ollongren 2015b, 31).

De Amsterdamse Kunstraad reageert zeer kritisch op het nieuwe systeem (Amsterdamse Kunstraad 2015). Hij is van mening dat niet individuele instellingen aangewezen moeten worden, maar functies die instellingen kunnen invullen, overeenkomstig de procedure binnen de landelijke BIS. Dat zou meer ruimte geven voor verandering, vernieuwing en spreiding door de stad, volgens de raad. Hij vindt het bovendien onwenselijk dat de gemeenteraad zelf de instellingen aanwijst omdat het college daarmee de politiek beoordelaar van de kunsten wordt (Ibid.).

Amsterdam Cultuurplan 2021-2024

In de *Verkenning 2019* (Amsterdamse Kunstraad 2019a), een document ter voorbereiding van de kunstenplanperiode 2021-2024, pleit de Amsterdamse Kunstraad voor een ander fundament onder de culturele infrastructuur: een strategische BIS op basis van beleidsdoelen. In het verlengde hiervan presenteert de AKr een paar maanden later in een advies (Amsterdamse Kunstraad 2019c) aan de gemeenteraad een toelichting en een selectie van 36 instellingen op naam. Het advies wordt echter belemmerd door juridische voorwaarden en blijkt onuitvoerbaar (Rammeloo 2021 et., 23).³

Mede op advies van de Amsterdamse Kunstraad (2019a, 2019c) ondergaat de Amsterdamse BIS met ingang van het Cultuurplan 2021-2024 evenwel een wijziging. Het bestuur kiest voor een tweeledige variant: naast een A-Bis van instellingen op naam komt er een BIS op functies. Daarmee ontstaat er meer ruimte voor instellingen die een voortrekkersrol vervullen bij het



realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen, zoals een inclusief aanbod van kunst en cultuur in de stad. Die ruimte wordt gecreëerd via acht functies, zoals inclusie en diversiteit, innovatie, verbinding met de stad en interdisciplinariteit, waarvoor in totaal 11 instellingen een aanvraag kunnen indienen (Meliani 2019b, 75).⁴

De instellingen op naam, bijvoorbeeld Amsterdam Museum, Bijlmer Parktheater, Eye Filmmuseum, Foam, Het Concertgebouw, Stedelijk Museum Amsterdam en Tolhuistuin, vormen 'het fundament van de (gesubsidieerde) culturele infrastructuur van Amsterdam', aldus het Kunstenplan (Ibid., 78). Ook deze cultuurnota verbindt verantwoordelijkheden en verplichtingen aan de positie in de Amsterdam Bis. Zo wordt van de instellingen verwacht dat ze oog hebben voor hun rol binnen de culturele ketens, samenwerken met andere kunst- en

cultuurinstellingen, en zich inzetten voor cultuureducatie, talentontwikkeling en/of cultuurparticipatie en het bereiken van nieuwe publieksgroepen (Ibid., 78, 79).

In 2021 verscheen een evaluatie van het *Kunstenplan 2021-2024* (Rammeloo et al. 2021) in opdracht van de afdeling Kunst en Cultuur, op verzoek van het Amsterdamse gemeentebestuur. De onderzoekers adviseren voor de Amsterdam Bis een functiemodel te hanteren, in plaats van (ook) het systeem met benoemingen op naam. Daarmee zou het systeem meer openstaan voor toekomstige ontwikkelingen in en rond de sector. 'Dit biedt de mogelijkheid om zowel funderende functies en wenselijke voorzieningen te definiëren, als om functionele rollen te benoemen. Zoals er ook in de landelijke BIS een functie voor de rol van ontwikkelinstelling is' (Ibid., 51). Ook sluit het daarmee beter aan op de landelijke BIS waar veel Amsterdamse instellingen immers onderdeel van zijn (Ibid., 11).⁵

Rammeloo et al. concluderen verder dat het hoofdstedelijke stelsel met een basisinfrastructuur en een fonds deels vergelijkbaar is met het landelijke stelsel, waarbij de Raad voor Cultuur oordeelt over de BIS en de rijkscultuurfondsen over de overige aanvragers. Maar het verschil is dat beide delen niet gezien worden als een integrale benadering. 'Het zijn verschillende beleidsinstrumenten in een bestel, met eigen werkwijzen en beoordelingscriteria' (Ibid., 12). Met het oog op de inzichtelijkheid bevelen de onderzoekers aan om in de stad eenzelfde indeling te hanteren: één gezamenlijke beleidsvisie, vertaald in twee beleidsinstrumenten die onderling overeenkomsten en verschillen kunnen hebben (Ibid., 51).

De koepel Amsterdam Culturele Instellingen (ACI), het Amsterdams Fonds voor de Kunst en de Amsterdamse Kunstraad zijn het met deze conclusie eens, 'omdat degenen voor wie het systeem bedoeld is, er hun weg goed in moeten kunnen vinden' (Lekkerkerker et al. 2022, 2). Dat schrijven ze in een brief aan de gemeenteraad (februari 2022), in aanloop tot een nieuw verkennend onderzoek naar de kunstenplan-systematiek (door Bureau & MAES, in opdracht van de gemeente). Ook roepen zij het bestuur op om de bestaande subsidietermijn met twee jaar

Boven: Eye Filmmuseum, Amsterdam. Fotografie: Ralph Richter
Onder: Bijlmerparktheater, Amsterdam. Fotografie: Maarten Mooijman



Museumhaven,
Maritiem Museum
Rotterdam.
Fotografie:
Theo de Man

te verlengen tot zes jaar, zodat de cultuursector kan herstellen van de coronatijd en hierover in gesprek kan gaan met het Rijk (Ibid., 3)

Rotterdamse Culturele Basis

Ook in Rotterdam neemt het gemeentebestuur in 2019 initiatief tot het inrichten van een culturele basisinfrastructuur. Voorheen bracht de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) eens per vier jaar advies uit aan het college over alle subsidieaanvragen voor het Rotterdamse Cultuurplan, op basis van door het bestuur opgestelde criteria. In de uitgangspuntennotitie voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024 (Kasmi 2019) kondigt de wethouder echter een regeling Rotterdamse Culturele Basis (RCB) aan: een vaste subsidie-regeling voor een beperkt aantal gevestigde, culturele instellingen die bijdragen aan een dynamisch en effectief Rotterdams beleid (Ibid., 10.) De RRKC wordt gevraagd advies uit te brengen over de samenstelling ervan. ‘De regeling zou (...) die organisaties moeten omvatten die een sleutelpositie innemen in het Rotterdamse culturele ecosysteem. De invoering van de regeling leidt daarmee tot helderheid over de ankerpunten van de sector, maar ook over de flexibiliteit van het Cultuurplan’ (Ibid., 81). Aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn dat instellingen voldoende uitgedaagd blijven worden op het gebied van publiek, programma, werkwijzen, maatschappelijke doelstelling en

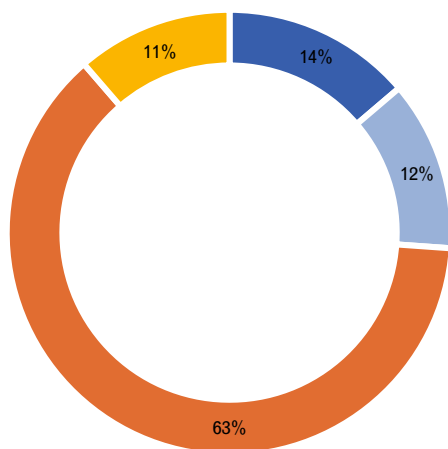
verbinding met de stad, naast het aspect van hun verantwoordelijkheid voor het ecosysteem, opgaven van de stad en talentontwikkeling (Ibid., 81).

Een paar maanden eerder was de RRKC reeds advies gevraagd over opbouw en invulling van de culturele basisinfrastructuur. Die dient bij te dragen aan versterking van het culturele veld, schrijft de raad, maar ‘een dergelijke vergaande ingreep in het Cultuurplan vraagt echter om een heldere doelstelling en argumentatie (waarom), een goede afstemming met het culturele veld over inhoudelijke criteria én een haalbare fasering’ (Goot et al. 2019). En daar ontbreekt het aan, aldus de Raad. Het advies luidt daarom om de Cultuurplanperiode 2021-2024 te gebruiken om tot een beter onderbouwd plan te komen (Ibid.)

Vervolgens vroeg de gemeente aan KWINK groep, onderzoeks- en adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken, de mogelijke varianten voor de culturele basisinfrastructuur in de stad te onderzoeken. De onderzoekers legden daartoe het Rotterdamse voorstel voor de RCB naast de Amsterdamse en de landelijke BIS. Het rapport brengt de overeenkomsten en verschillen in beeld op basis van de volgende criteria: doel, proces totstandkoming (op naam of op functie), rol gemeenteraad/Tweede Kamer, eisen en criteria, inhoud opdracht, monitoring,

	Inwoners	Totale cultuuruitgaven (× € 1.000)	Per inwoner	Aandeel cultuur van totale uitgaven (in procenten)
Amsterdam	862.965	202.581	234,75	3,7
Rotterdam	644.618	158.181	245,39	4,5
Eindhoven	231.642	39.509	170,56	4,5
Groningen	231.299	46.804	202,35	4,4
Uitgaven alle gemeenten	17.282.163	1.921.112	111,16	3,2

Tabel 1. *Uitgaven aan cultuur per gemeente en in totaal, 2019 (in euro's en procenten)*
Bron: CBS



Figuur 1. *Verdeling overheidsuitgaven cultuur, 2019 (in procenten)*
Bron: CBS en ministerie van OCW

en de voor- en nadelen. De belangrijkste overeenkomst tussen de varianten is dat er, wat de onderzoekers noemen, een 'knip' wordt gemaakt tussen instellingen die wel en instellingen die geen deel uitmaken van de culturele basis. 'De culturele basisinfrastructuur is het fundament van kunst en cultuur in de stad. Alle varianten willen een stabiele basis van instellingen realiseren waarbij deze instellingen verantwoordelijkheden krijgen én nemen.' (Modderman et al. 2019b, 7) Het belangrijkste verschil tussen de varianten is het vertrekpunt: draait het in de basis om instellingen die een sleutelpositie vervullen, of dient de basis een zo breed en representatief mogelijke vertegenwoordiging van culturele instellingen te zijn, bijvoorbeeld op grond van geografie, sector en omvang? Oftewel, worden instellingen geselecteerd 'op naam' of 'op functie'? Een culturele basis 'op naam' kan tot een onevenwichtige culturele basis leiden, waarschuwen de rapporteurs, omdat niet alle disciplines vertegenwoordigd zijn en omdat er geen representatieve culturele basis ontstaat, bijvoorbeeld qua inwoners en spreiding over de stad (Ibid., 10)). Voordeel van het inrichten 'op functie' is volgens de rapporteurs dat de culturele basis als geheel wordt ingevuld, waarbij er bijvoorbeeld geborgd kan worden dat alle disciplines zijn vertegenwoordigd en er ook ruimte is voor bijvoorbeeld dynamiek en experiment.

Rotterdam Cultuurplan 2021-2024

De Rotterdamse Culturele Basis wordt in 2020 verder uitgewerkt in het *Cultuurplan 2021-2024* (Kasmi 2020). De volgende culturele instellingen vormen in deze periode gezamenlijk de RCB: Concert- en congresgebouw de Doelen, Theater Rotterdam, Luxor Theater, Theater Zuidplein, Museum Boijmans Van Beuningen, Maritiem Museum Rotterdam, Kunsthal Rotterdam en Rotterdams Philharmonisch Orkest. De acht instellingen zijn ‘van strategisch belang voor de stad’, vanwege een combinatie van hun ‘sleutelpositie in het veld, omvang, strategische dan wel historische relatie met de stad, excellente producties, presentaties of programmering en – mede daardoor – hun betekenis voor de profilering van de stad in binnen- en buitenland’ (Ibid., 6). Continuering van de subsidie in de periode 2021-2024 staat niet ter discussie, maar de instellingen moeten nog steeds een aanvraag indienen voor hun subsidie bij de RRKC. De instellingen worden geacht meer dan andere instellingen verantwoordelijkheid te nemen voor de Rotterdamse cultuursector als geheel en voor de talenten in de stad (RRKC 2020, 176). De RRKC brengt geen advies uit over de honorering, zoals bij de andere culturele instellingen in het kader van het Cultuurplan wel gebeurt. Het college bepaalt de hoogte van het subsidiebedrag voor deze acht, onder meer op grond van de hoogte van de huidige subsidie en de kwaliteit van de plannen. Deze speciale behandeling geldt ook voor een groep instellingen die een intermediaire functie vervullen, zoals Stichting Kunst Accommodatie Rotterdam (SKAR) en Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam (KCR). Door het subsidiestelsel vanaf 2021 breder in te richten, sluit het beter aan bij de dynamiek van de sector waardoor cultureel potentieel niet langer onbenut blijft. Nieuwe makers en nieuwe genres krijgen de ruimte.⁶ Naast deze aangewezen instellingen kunnen culturele instellingen zoals voorheen een subsidieaanvraag doen voor een vierjaarlijkse subsidie in het kader van het Cultuurplan bij de RRKC. Van de in totaal 122 organisaties die dat voor de huidige beleidsperiode hebben gedaan, bracht de raad over 94 aanvragen een positief oordeel uit (RRKC 2020). Deze adviezen zijn grotendeels, maar niet volledig, door het college overgenomen (Kasmi 2020, 20 e.v.).

Stichting Cultuur Eindhoven

De gemeenteraad van Eindhoven bepaalt in hoofdlijnen het cultuurbeleid, maar houdt zich niet bezig met de subsidiebeoordeling en -verdeling. Daarvoor is in 2016 Stichting Cultuur Eindhoven opgericht. Die stelt namens de gemeente middelen beschikbaar via een basisinfrastructuur (BIS)-regeling en een PLUS-regeling voor culturele programma’s en projecten. Een onafhankelijke raad, Cultuurraad Eindhoven, brengt aan de stichting adviezen uit over subsidieaanvragen, in het kader van de zogenoemde Subsidieregeling Cultuur Eindhoven (Gemeente Eindhoven 2019).

Voor de introductie van dit nieuwe stelsel bestond het cultuurlandschap van Eindhoven uit eilandjes. Wilde de cultuurwethouder iets veranderen of op instellingen bezuinigen, dan werd hij daarin steevast tegengewerkt (Nuchelmans 2016). De gemeenteraad besloot daarom op zoek te gaan naar een nieuwe inrichting van het cultuurbestel. Centrale vragen daarbij waren: wat is de positie en betekenis van kunst en cultuur in Eindhoven en welke rol is hierbij weggelegd voor de gemeente? Onderzoeksbureau Blueyard kreeg opdracht tot een verkenning (Boogaard 2014, Hempen 2015).

De belangrijkste conclusie betrof de rol van de overheid. De rapporteurs concludeerden dat de gehanteerde systematiek van cultuur subsidiëren niet meer past bij een stad met de omvang en ambities van Eindhoven. Het advies was het systeem van cultuursubsidiëring op afstand van de politiek te plaatsen. Concreet door de uitvoering van het subsidieproces onder te brengen in een fonds. Dit fonds voert het cultuurbeleid uit dat de politiek vaststelt. Het organiseert het beoordelingsproces, voor zowel de basisfuncties (eens in de vier jaar) als de kleinere projecten (het hele jaar rond), en maakt daarbij gebruik van externe deskundigen. Die conclusie werd door de gemeenteraad van Eindhoven breed herkend en erkend. Het college gaf Blueyard vervolgens de opdracht voor het opstellen van een organisatieplan (Boogaard et al. 2015).

In de *Concept Cultuurbrief 2017-2020* (Cultuur Eindhoven 2015) schetst de daartoe opgerichte Stichting Cultuur Eindhoven de contouren voor het cultuurbeleid in de komende vier jaar. Na het concept volgt de definitieve



Natlab, Eindhoven.
© Natlab

Cultuurbrief met daarin het cultuurbeleid in hoofdlijnen (Mlaker 2016). Stichting Cultuur Eindhoven wordt hiermee het eerste gemeentelijke fonds dat het volledige stedelijke cultuurbeleid uitvoert, op afstand van het gemeentelijk apparaat (Nuchelmans 2016).

Eindhoven kent eigen BIS-instellingen die een sleutelrol vervullen ten opzichte van makers en kleinere instellingen binnen hun discipline, om zo bij te dragen aan de groei en ontwikkeling van het culturele ecosysteem als geheel (Cultuurraad Eindhoven 2019, 5). Ook dienen ze met andere (kleinere) instellingen en initiatieven in de stad samen te werken. De BIS-regeling is bedoeld om een stevige en duurzame basis te leggen voor de cultuursector en biedt instellingen daarom zekerheid voor vier jaar. De systematiek, voorwaarden en criteria sluiten aan op het model van het ministerie van OCW. De BIS van Eindhoven bestaat uit de grote publieksinstellingen, ontwikkelinstellingen en festivals die een belangrijke rol spelen in de culturele infrastructuur en daarmee ‘funderende pijlers onder het kunst- en cultuurklimaat van de stad’ (Ibid., 11) zijn. Ze zijn door die rol vaak

het meest zichtbaar, bereiken rechtstreeks de grootste aantallen mensen en hebben ook de opdracht om voor bijna alle inwoners en gebruikers van de stad (direct of indirect) van belang te zijn.

De Cultuurraad, die bestaat uit een pool van inhoudelijk adviseurs, adviseert de Stichting Cultuur Eindhoven over de aanvragen op basis van functies. Daaronder vallen onder andere een bibliotheek, een concertzaal, een filmhuis en vlakkevloertheater, een poppodium en een schouwburg. Het is de taak van Cultuur Eindhoven om deze functies invulling te geven (Cultuur Eindhoven 2015, 1). Genoemde functies worden in de huidige beleidsperiode ingevuld door respectievelijk Bibliotheek Eindhoven, Muziekgebouw Eindhoven, Natlab (Plaza Futura), de Effenaar en het Parktheater (Cultuur Eindhoven 2020a, Mlaker 2020).

In een evaluatie door KWINK groep in opdracht van Cultuur Eindhoven blijkt dat de gemeente met de huidige governancestructuur, waarbij Cultuur Eindhoven op afstand van de gemeente staat, bereikt wat ze wilde bereiken: het cultuur-

beleid wordt onafhankelijk door een slagkrachtige organisatie uitgevoerd. Het leidt echter ook, opnieuw, tot spanningen. ‘Ingewikkelde casuïstiek leidt tot discussies (bijvoorbeeld binnen de gemeenteraad en in het culturele veld) over de governance en de vraag of Cultuur Eindhoven niet te ver op afstand is geplaatst. We concluderen dat deze discussies niet bevorderlijk zijn voor de effectiviteit van Cultuur Eindhoven’, aldus de onderzoekers (Modderman et al. 2019a, 54). Het ontbreekt volgens KWINK ook aan één of enkele duidelijke doelstelling(en).⁷

Weeffout

In 2019 kwam een weeffout aan het licht in de juridische uitwerking van de cultuursubsidiëring. Een jaar eerder oordeelde de rechtbank van Den Bosch in een procedure die was aangespannen door de Bibliotheek Eindhoven dat de juridische basis onder de subsidieverstrekking door Stichting Cultuur Eindhoven niet goed geregeld was. De zaak draaide om de zogenoemde solidariteitskorting die de stichting opgelegd had aan een aantal culturele instellingen, waaronder de bibliotheek, en waarmee zij nieuwe culturele initiatieven in de stad wilde subsidiëren. In het vonnis stelt de rechtbank dat de stichting de subsidie aan de bibliotheek verstrekt heeft op grond van een door haarzelf vastgestelde subsidieregeling. Stichting Cultuur Eindhoven was echter niet bevoegd om cultuursubsidies te verstrekken (Vermeeren 2018). Zowel de gemeente als de bibliotheek ging hiertegen in hoger beroep. In februari 2019 herriep de Raad van State het subsidiebesluit over de bibliotheek, zonder dat de uitspraak

gevolgen had voor reeds verstrekte subsidies.⁸ Wel was het noodzakelijk de bevoegdheid te repareren voor er nieuwe besluiten konden worden genomen (zie voor een juridische reactie Heinrich 2021).⁹ De gemeente vond hiervoor een oplossing in een mandaatconstructie rechtstreeks aan de directeur-bestuurder van Cultuur Eindhoven, met ingang van april 2019 (Cultuur Eindhoven 2020b, 4, 7).¹⁰

Groningen

In de *Kadernota Cultuur 2021-2028* van de gemeente Groningen (Rook 2019) staan de culturele ambities van de gemeente voor de periode 2021-2028. De nota is een uitnodiging aan culturele instellingen om voor de cultuurnota 2021-2024 met plannen te komen (tijdens de looptijd van de kadernota verschijnen twee cultuurnota's, voor 2021-2024 en 2025-2028).

Een van de elementen van de landelijke BIS, een onafhankelijke adviesraad, speelt reeds sinds 2006 een belangrijke rol in het cultuurnotaproces van Groningen, ten behoeve van zowel de beleidsontwikkeling als de subsidieverlening aan instellingen, voor de gemeente én de provincie. Deze instantie, de Kunstraad Groningen, geeft één gezamenlijk advies voor gemeente en provincie, alsook ongeraagd advies (Kunstraad Groningen 2020).

Met ingang van de cultuurnotaperiode 2017-2020 kent de stad zogenoemde ‘cultuurpijlers’, instellingen en gezelschappen die al jarenlang bepalend zijn voor de kwaliteit en zichtbaarheid van het Groningse cultuurprofiel en de basis vormen van de culturele infrastructuur. Voorbeelden zijn Groninger Museum, Eurosonic/Noorderslag en Noorderzon. Met de benoeming van cultuurpijlers willen de gemeente en de provincie de samenhang en samenwerking in het cultuurbestel versterken. De instellingen spelen een rol in diverse beleidsinstrumenten (Wijn 2018). De Kunstraad adviseert over hun functioneren en de verzoeken van instellingen om als ‘cultuurpijler’ te worden aangewezen, maar niet over de subsidies.

Groningen onderscheidt zich van alle andere gemeenten in Nederland door meerjarige subsidies voor acht jaar te verstrekken.¹¹ Het doel van de termijnverlenging is het bieden van bestaanszekerheid en continuïteit aan deze instellingen. ‘We verlengen de looptijd van de

Groningen onderscheidt zich van alle andere gemeenten in Nederland door meerjarige subsidies voor acht jaar te verstrekken



Groninger
Museum,
Groningen.
Fotografie:
Ralph Richter

kadernota naar acht jaar, verminderen het aantal ambities en strategieën en bieden een aantal instellingen zicht op een achtjarige subsidie. Dit vermindert bureaucratie en regeldruk. De instellingen moeten wel na vier jaar een update van hun beleidsplan indienen bij de kunstraad met het oog op samenhang binnen het beleid en de inzet van de middelen. Hun functie verplicht hen een goed voorbeeld te zijn van artistieke kwaliteit, samenwerking, goede bedrijfsvoering en het stimuleren van de zichtbaarheid van kunst en cultuur in de gemeente', zo staat te lezen in het cultuurplan 2021-2024 (Rook 2019, 15-16).

Verder werkt de gemeente Groningen nauw samen met de provincie Groningen voor de cultuurnota, als opdrachtgever voor de Kunstraad en als subsidieverlener. 'Dit leidt tot meer samenhang in beleid en minder regeldruk' (Rook 2020, 29; Provincie Groningen 2020).

Zo gaven de gemeente en de provincie Groningen de Kunstraad de opdracht tot het uitbrengen van een gezamenlijk advies voor de cultuurnota 2021-2024 op basis van de beleidskaders cultuur 2021-2028 van de gemeente en provincie. Het gezamenlijk cultuurbeleid 'vereenvoudigt het subsidieproces voor culturele instellingen. In de samenwerking stemmen we inhoudelijke onderwerpen met elkaar af, en streven we naar effectieve inzet van tijd en middelen. De samenwerking is van grote toegevoegde waarde' (Provincie Groningen 2020, 4).

Geen systeem zonder bezwaren

Wie de desbetreffende cultuurplannen leest, kan er niet omheen: steden zijn initiatiefrijk en laten zich voorstaan op hun primeurs. Zo was Amsterdam de eerste stad met een culturele Basisinfrastructuur, noemt Eindhoven zich de eerste stad

met een gemeentelijk cultuurfonds en roept Groningen zich uit tot 'landelijk uniek' vanwege het vaststellen van twee kadernota's met dezelfde beleidslijnen voor acht jaar, inclusief een achtjarige subsidietermijn.

Amsterdam en Rotterdam naderen met hun BIS het landelijke model het meest. Wat de drie modellen gemeen hebben, is het onderscheid dat ze maken tussen instellingen binnen en buiten de culturele basis, die het fundament van de stad vormt. Amsterdam kiest daarbij voor instellingen 'op naam' en 'op functie', Rotterdam hanteert een systeem met instellingen 'op naam', terwijl het nationale model 'op functie' selecteert. Advisering over de subsidietoekenning aan BIS-instellingen ligt bij een kunstraad, maar de RRKC oordeelt niet over de hoogte van de subsidie. In Amsterdam adviseert een apart fonds over subsidietoekenning aan instellingen buiten de BIS, net als in het landelijke stelsel.

Groningen onderstreept het belang van continuïteit van en bestaanszekerheid voor instellingen die naar haar mening gezamenlijk de onmisbare culturele basis vormen voor de stad. Daarom krijgen ze een bijzondere status en ontvangen ze niet voor vier maar acht jaar subsidie, met zo min mogelijk bureaucratie. Stichting Cultuur Eindhoven verstrekt namens de gemeente subsidies, laat zich hiervoor adviseren door een raad, en treedt bovendien met relatief grote zelfstandigheid op als beleidsuitvoerder, op afstand van de politiek.

In de *Verkenning* over ontstaan en ontwikkeling van de landelijke BIS (Leden 2021) die in augustus 2021 verscheen, klonk aan het slot de vraag hoe eventuele veranderingen in het landelijke subsidiestelsel zich zullen verhouden tot nieuwe stedelijke subsidiestructuren. De vergaande samenwerking tussen de provincie en de gemeente Groningen maakt de vraag nog interessanter. Of de hier beschreven ontwikkelingen rondom de culturele Basisinfrastructuur in steden werkelijk leiden tot minder juridische rompslomp en bureaucratie, valt nog te bezien. Zo leidden de juridische complicaties die in Eindhoven optraden, tot veel commotie. Maar zoals drie Amsterdamse culturele instellingen het nuchter verwoordden in een recent advies: 'Het is goed om je te realiseren dat geen enkele inrichting van de systematiek zonder bezwaren is' (Lekkerkerker 2022, 2). •

Literatuur

- Amsterdamse Kunstraad (2015) *Advies Amsterdamse Kunstraad over Contouren Kunstenplan 2017-2020*. Amsterdam: Amsterdamse Kunstraad.
- Amsterdamse Kunstraad (2019a) *Advies A-Bis 2021-2024*. Amsterdam: Amsterdamse Kunstraad.
- Amsterdamse Kunstraad (2019b) *Beoordelingskader Amsterdam Bis*. Amsterdam: Amsterdamse Kunstraad.
- Amsterdamse Kunstraad (2019c) *Verkenning 2019*. Amsterdam: Amsterdamse Kunstraad.
- Boogaard, G. (2014) *Cultuur Eindhoven: over cultuur en cultuurbeleid in Eindhoven*. Hilversum: Blueyard.
- Boogaard, G. en P. Ballings (2015) *Stichting Cultuur Eindhoven: organisatieplan*. Hilversum: Blueyard.
- Burghoorn, A. (2020) 'Museum Ons' Lieve Heer op Solder gered: Amsterdam geeft toch subsidie'. In: *de Volkskrant*, 25 augustus.
- Cultuur Eindhoven (2015) *Concept Cultuurbrief 2017-2020*. Eindhoven: Cultuur Eindhoven.
- Cultuur Eindhoven (2020a) *Cultuurbrief 2021-2024*. Eindhoven: Cultuur Eindhoven.
- Cultuur Eindhoven (2020b) *Jaarverslag 2019 Cultuur Eindhoven*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Cultuurraad Eindhoven (2016) *Advies cultuurraad basisinfrastructuur*. Eindhoven: Cultuurraad Eindhoven.
- Cultuurraad Eindhoven (2019) *Cultuurraad Eindhoven: reflectie en aanbevelingen*. Eindhoven: Cultuurraad Eindhoven.
- Engelshoven, I.K. van (2021) *Vierde specifieke steunpakket culturele en creatieve sector voor derde kwartaal 2021*. Tweede Kamer 32820/35420, nr. 418.
- Gemeente Almere (2021) 'ABC: Almere Basisinfrastructuur Cultuur 2021-2024'. Op: www.almere.nl/vrijetijd/cultuur/abc-almere-basisinfrastructuur-cultuur-2021-2024.
- Gemeente Eindhoven (2019) 'Subsidieverordening cultuur Eindhoven 2021-2024'. In: *Gemeentebled*, nr. 276881, 27 november.
- Gemeente Hoogeveen (2021) *Cultuurvisie 2021 – 2025: van, voor en door*. Hoogeveen: Gemeente Hoogeveen.
- Goot, J. van der en R. Zoutman (2019) *Advies RRKC over het instellen van de Rotterdamse Culturele Basis [12 juni 2019]*. Rotterdam: Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur.
- Heinrich, J.-P. (2021) 'Subsidieverstrekking met de verlengde arm: de Afdeling wijst de praktijk op de mogelijkheden'. Op: blogbestuursrecht.nl/subsidieverstrekking-met-de-verlengde-arm, 15 februari.
- Hempfen, F. (2015) *Cultuur Eindhoven van ons: cultuurscan 2015*. Eindhoven: Cultuur Eindhoven.
- Horst, A. van der en J. de Kleuver (2017) *Evaluatie Kunstraad Groningen: eindrapport*. Amsterdam: DSP-groep.
- Kasmi, S. (2019) *Stad in transitie, cultuur in verandering: uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Kasmi, S. (2020) *Stad in transitie, cultuur in verandering: cultuurplan 2021-2024*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Kunstraad Groningen (2020) *Op steviger grond: advies over de aanvragen van de culturele instellingen in de gemeente en provincie Groningen in het kader van de gemeentelijke en provinciale cultuurnota's 2021-2024*. Groningen: Kunstraad Groningen.
- Laan, M. van der (2005) *Vershil maken: herijking cultuurnotastystematiek*. Tweede Kamer 28989, nr. 22, bijlage 1.
- Leden, J. van der (2021) 'Ontstaan en ontwikkeling culturele Basisinfrastructuur: functies en subsidiëcriteria'. In: *Boekman Extra*, nr. 25, 1-12.
- Lekkerkerker, A., L. Saraber en F. Rottenberg (2022) *Betreft: proces toekomstig kunstenplan*. Amsterdam: Amsterdam Culturele Instellingen, Amsterdamse Fonds voor de Kunst en Amsterdamse Kunstraad.
- Lent, D. van (2015a) "Topinstelling moet mentor zijn". In: *NRC Handelsblad*, 26 maart.
- Lent, D. van (2015b) 'A'dam wijst 21 topinstellingen aan'. In: *NRC Handelsblad*, 8 oktober.
- Meerkerk, E. van en Q. van der Hoogen (2021) 'Knellend keurslijf: de beperkingen van een steeds bureaucratischer cultuurbestel'. In: *Boekman*, jrg. 33, nr. 126, 4-8.
- Meliani, T. (2019a) *Contouren Kunstenplan 2021-2024*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Meliani, T. (2019b) *De kracht van kunst en cultuur: hoofdlijnen kunst en cultuur 2021-2024*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Mlaker, T. (2016) *Subsidieregeling Cultuur Eindhoven 2017-2020*. Eindhoven: Cultuur Eindhoven.
- Mlaker, T. (2020) *Besluiten Eindhovense basis 2021-2024*. Eindhoven: Cultuur Eindhoven.
- Modderman, P. (et al.) (2019a) *Evaluatie Stichting Cultuur Eindhoven: eindrapport*. Eindhoven: Kwink Groep.
- Modderman, P., J. Mulder en L. Wolters (2019b) *Mogelijke varianten voor een culturele Basisinfrastructuur*. Den Haag: KWINK groep.
- Nuchelmanns, A. (2016) 'Flexibiliteit en verbinding kenmerken toekomstig lokaal kunstbeleid'. In: *Boekman*, jrg 28, nr. 107, 32-35.
- Nuchelmanns, A. (hoofdred.) (2022) *Boekman 130 Lokaal cultuurbeleid*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Ollongren, K. (2015a) *Contouren Kunstenplan 2017-2020*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Ollongren, K. (2015b) *Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2017-2020*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Plasterk, R.H.A. (2007a) *Kunst van leven: hoofdlijnen cultuurbeleid*. Tweede Kamer 28989, nr. 44.
- Plasterk, R.H.A. (2007b) 'Wijziging regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen'. In: *Staatscourant*, nr. 206, 11.

- Plasterk, R.H.A. (2008) [*Subsidieplan kunst van leven 2009-2012*](#). Tweede Kamer 31482, nr. 16.
- Provincie Groningen (2020) [*Uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024: Wij zijn cultuur!*](#) Groningen: Provincie Groningen.
- Raad voor Cultuur (2007) [*Innoveren, participeren!: advies agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur*](#). Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2020) [*Onderweg naar overmorgen: naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector*](#). Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Rammeloo, J., M. Gerené en D. Hoilu Fradique (2021) [*Evaluatie Kunstenplan 21-24: toestandkoming en integraliteit*](#). Amsterdam: Blueyard.
- Rook, P. de (2019) [*Kunst en cultuur voor iedereen: kadernota cultuur 2021-2028*](#). Groningen: Gemeente Groningen.
- Rook, P. de (2020) [*Cultuurnota 2021-2024: kunst en cultuur voor iedereen*](#). Groningen: Gemeente Groningen.
- RRKC (2020) [*Cultuurplanadvies 2021-2024*](#). Rotterdam: Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur.
- Stedelijke Cultuurregio Zuid (2018) [*Profielplan Stedelijke Cultuurregio Zuid: Löss, wat hier leeft, wat hier raakt. Wat hier kleeft, wat hier maakt!*](#) Maastricht: Provincie Limburg.
- Vermeeren, H. (2018) 'Basis onder Eindhovense stichting Cultuur wankelt'. Op: www.ed.nl/eindhoven/basis-onder-eindhovense-stichting-cultuur-wankelt-abe6c163, 30 mei.
- Wijn, C. (2018) [*Evaluatie beleidskader cultuur 2017-2020 provincie Groningen: een quickscan*](#). Amersfoort: BMC.

Noten

- 1 De term culturele basisinfrastructuur is overigens gangbaar geworden in beleidsnota's van gemeenten, zoals in Almere (Gemeente Almere 2021) en Hoogeveen (2021), maar ook in die van cultuurregio's (Stedelijke Cultuurregio Zuid 2018). Ook de Raad voor Cultuur spreekt van een culturele basis in een [**oproep aan gemeenten**](#), d.d. 10 maart 2022, aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen: 'Bring de culturele basis op orde voor iedereen, in elke gemeente, overal in Nederland'.
- 2 In augustus 2020 ontstond commotie toen Touria Meliani, wethouder van Cultuur, een correctie uitvoerde op een [**subsidiebesluit van het Amsterdams Fonds voor de Kunst**](#), over museum Ons' Lieve Heer op Solder. Het 17de-eeuwse monument viel wegens geldgebrek buiten de boot bij het AFK, ondanks een positief advies, maar volgens het college was sprake van een 'unieke instelling', mede in het licht van de collegespeerpunten diversiteit en inclusiviteit. Daarom hevelde Meliani het museum over naar de A-Bis (Burghoorn 2020).
- 3 Uiteindelijk blijkt na overleg met de gemeente dat het advies van de Amsterdams Kunstraad (2019c) over de samenstelling van de BIS en de aanwijzing van 36 instellingen op zwaarwegende juridische bezwaren stuit. Binnen de regels voor de verdeling van subsidies voor culturele instellingen dient de uniciteit van een instelling op naam volstrekt duidelijk te zijn. Het advies van de Kunstraad voldeed onvoldoende aan dit juridische principe (Rammeloo et al. 2021, 23).
- 4 De Amsterdams Kunstraad beoordeelt de aanvragen van de instellingen die inschrijven op een van de functies en de aanvragen van de instellingen die op naam zijn aangewezen voor een positie in de Amsterdam Bis. Instellingen die op een van de functies inschrijven, moeten ook een aanvraag indienen bij het AFK. De aanvragen voor een functie in de BIS die niet zijn gehonoreerd worden daarna beoordeeld door het fonds met het oog op een vierjarige subsidie.
- 5 Met ingang van 2021-2024 zijn er weliswaar acht functies geformuleerd, maar het is de onderzoekers niet precies duidelijk welke beoordelingscriteria nu precies doorslaggevend zijn voor toelating tot een functie (Rammeloo et al. 2021, 16).
- 6 persberichtenrotterdam.nl/persbericht/de-stad-verandert-en-cultuur-beweegt-mee
- 7 Om obstakels te overwinnen introduceert de gemeente met ingang van de cultuurnotaperiode 2021-2024, mede met het oog op een betere aansluiting op regionaal en landelijk beleid, een herziene indeling van de huidige BIS-instellingen in de meerjarige deelregelingen (Cultuur Eindhoven 2020a).
- 8 www.raadvanstate.nl/uitspraken/@124175/202000600-1-a2
- 9 www.cultuureindhoven.nl/nieuws/uitspraak-raad-van-state-rechtszaak
- 10 De Raad van Toezicht verleende geen goedkeuring aan deze constructie. Daarom zijn alle leden van de RvT per 1 mei 2019 afgetreden (Cultuurraad Eindhoven 2020, 4).
- 11 Ook de Raad voor Cultuur noemde de optie van termijnverlenging in een advies aan toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Ingrid van Engelshoven in november 2020 (Raad voor Cultuur 2020, 32). In juni 2021 gaf de (demissionair) minister aan deze mogelijkheid te onderzoeken (Engelshoven 2021).



Jack van der Leden
is redacteur van
Boekman en
informatiespecialist
bij de Kennisbank
van de Boekman-
stichting

Colofon

Boekman Extra is een onregelmatig verschijnende digitale uitgave van de Boekmanstichting.

De Boekmanstichting verzamelt en verspreidt kennis en informatie over kunst en cultuur in beleid en praktijk. Het werkterrein omvat het kunst- en cultuurbeleid van de overheden, particuliere financiering van kunst, de sociaal-economische en juridische aspecten van de kunsten en het kunstenaarsberoep, marketing en sponsoring, culturele organisaties en manifestaties, kunst in relatie tot (nieuwe) media, cultuurbehoud, kunst-educatie, amateurkunst en kunstvakonderwijs.

Zie ook www.boekman.nl

Redactie

Rogier Brom (m.m.v.)
Jan Jaap Knol
Jack van der Leden
André Nuchelmans
Janina Pigaht

Productie

Jack van der Leden
André Nuchelmans

Redactieadres

Boekmanstichting,
t.a.v. redactie
Boekman Extra
Herengracht 415,
1017 BP Amsterdam,
telefoon 020 – 624 37 36,
e-mail
redactie@boekman.nl

Kopij volgens de redactie-aanwijzingen via e-mail

Eindredactie en correctie

Taalbureau IJ, Amsterdam

Beeldredactie

André Nuchelmans
Joseph Plateau

Vormgeving

Joseph Plateau, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Al het mogelijke is gedaan om rechthebbenden van beeld te achterhalen. Indien u meent over auteursrechten te beschikken van beeld in deze *Boekman Extra*, dan kunt u contact opnemen met de Boekmanstichting in Amsterdam.