

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Den Haag, 4 november 2021
Kenmerk: RVC.2021.1690

Betreft: Advies verlenging cultuurplanperiode

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Met deze brief deelt de raad graag zijn inzichten met u ten aanzien van een mogelijke verlenging van de huidige subsidieperiode. De in juni 2021 aangenomen motie-Ploumen verzoekt de regering te verkennen of de cultuursubsidieperiode eenmalig verlengd kan worden met een periode van twee jaar en deze tijd te benutten om het bestel te evalueren, en de Kamer hier voor de begrotingsbehandeling over te informeren. De Raad voor Cultuur, Kunsten '92 en de drie Nederlandse stedelijke cultuurraden (Amsterdam, Groningen, Rotterdam) hebben deze verlenging reeds in maart bij de informateur bepleit. De raad herhaalde deze oproep in zijn advies 'Sterker uit Corona', als noodzakelijke voorwaarde voor een versterkt herstel uit de crisis. Zijn recente analyse van corona-addenda en gesprekken met alle BIS-instellingen, rijkscultuurfondsen en de gemeentelijke raden sterkt hem in de overtuiging dat een tweejarige verlenging zeer wenselijk is om rust en ruimte te creëren in de sector om herstel en innovatie de komende jaren te bevorderen en om toekomstige beleidsveranderingen goed uit te denken. Tegelijkertijd beseft hij dat een verlenging gepaard gaat met enkele uitvoeringsvragen en financieringsbehoeften, waardoor zij niet zomaar is door te voeren. De raad adviseert separaat over de genoemde corona-addenda en over voortzetting van het coulancebeleid, maar vindt een juiste afweging van de kwestie rond verlenging van dusdanig belang dat hij hier in voorliggende brief apart op ingaat. Hij deelt graag drie mogelijke scenario's met u ten aanzien van een mogelijke verlenging van de subsidieperiode, rekening houdend met de kansen en knelpunten die hiermee gepaard gaan.

Ten overvloede wijst de raad erop dat de door hem in het separate advies bepleite voortzetting van het coulancebeleid (in de vorm van een herstel- en innovatiebeleid) geen alternatief is voor verlenging. Herstel en innovatie zijn zonder meer noodzakelijk, niet enkel indien de subsidieperiode niet wordt verlengd.

Aanleiding

Zoals bekend heeft de coronacrisis veel teweeggebracht in de culturele sector. De sector werd financieel hard geraakt omdat een groot deel van zijn werkzaamheden lange tijd niet of alleen in aangepaste vorm kon worden voortgezet. Daarnaast vroeg de crisis op grote schaal om adaptaties en innovaties om op lange termijn gezond te kunnen functioneren, waar de sector voorlopig nog tijd voor nodig heeft. Verlenging van de subsidieperiode geeft de meerjarig gesubsidieerde instellingen de tijd om eerst voldoende van de crisis te herstellen en aan de slag te gaan met noodzakelijke en/of kansrijke innovaties, voordat zij alweer nieuwe plannen moeten ontwikkelen en realistische inschattingen moeten maken voor een onzekere periode daarna. Het geeft bovendien overheden, rijkscultuurfondsen en de raad de tijd en gelegenheid om een vernieuwd, effectiever bestel te doordenken, dat beter bijdraagt aan de wendbaarheid en weerbaarheid van de gehele sector.

Aanpassingen en innovaties op het gebied van technologie, divers en inclusief beleid, genrediversiteit, landelijke spreiding en arbeidsmarktbeleid staan al langere tijd op de agenda. Ook de roep om een betere samenhang tussen verschillende overheidslagen klinkt al langer. Een historische analyse van het cultuurbeleid in de afgelopen dertig jaar leert dat deze thema's telkens terugkeren, maar dat het in de vierjarencyclus niet lukt de bakens wezenlijk te verzetten. Als gevolg van de coronacrisis zijn genoemde thema's des te zwaarder gaan wegen. De raad acht daarom reflectie op de opgedane ervaringen en cruciale vervolgstappen urgent.

Scenarioverkenning

De raad ziet drie scenario's voor zich met betrekking tot de duur van de subsidieperiode 2021-2024.

Scenario 1: Geen verlenging

De keuze om de subsidieperiode niet te verlengen is de eenvoudigste keuze voor de korte termijn vanuit de zijde van de subsidiegever/beleidsmaker. Het tijdspad ziet er dan als volgt uit:

- Bestaande afspraken met gesubsidieerde instellingen lopen door tot eind 2024. Van deze afspraken kan worden afgeweken als wordt gekozen voor een herstel- en innovatiebeleid, als vervolg op het coulancebeleid dat

geldt in het jaar 2021 (zie hierover het separate advies van de raad over de omgang met BIS-instellingen in de resterende jaren van de huidige periode).

- U (of uw opvolger) publiceert in het voorjaar van 2022 indien gewenst een visiebrief en stelt een adviesaanvraag op over het bestel aan de raad; de raad adviseert u eind 2022 over het rijkscultuurbeleid in de komende periode en over nodige aanpassingen in het bestel; u publiceert voor de zomer van 2023 uw uitgangspuntenbrief en de concept-subsidieregeling voor het cultuurbeleid in de periode 2025-2028; u debatteert voor de zomer van 2023 met de Tweede Kamer en publiceert in de tweede helft van 2023 de subsidieregeling; (kandidaat-)BIS-instellingen dienen eind 2023 hun aanvragen in; de raad adviseert voor de zomer van 2024 over de aanvragen; u voert bestuurlijk overleg in de zomer en maakt op Prinsjesdag 2024 uw subsidiebesluiten bekend. Bij de rijkscultuurfondsen volgen de aanvraagprocedure en de toekenningen een vergelijkbaar tijdsplan. De nieuwe periode start op 1 januari 2025.

Aan dit scenario kleven enkele nadelen, zowel voor de subsidiegevers/beleidsmakers als voor aanvragende instellingen.

Nadelen voor subsidiegevers/beleidsmakers:

- Zonder verlenging is er geen ruimte en gelegenheid om een aantal langlopende knelpunten in het cultuurbeleid duurzaam op te lossen en de BIS-structuur te heroverwegen. Dit vereist immers langer denkwerk en een langere periode van bestuurlijk overleg en overleg met de sector. In het hierboven geschetste tijdsplan moeten structurele problemen en de meest geëigende oplossingen hiervoor in het bestel worden doordacht in de periode 2021-2022, wanneer sector en overheden nog druk doende zijn te herstellen van de coronacrisis en vruchtbare en noodzakelijke innovaties door te voeren.
- In het verlengde van het voorgaande geeft dit scenario de nieuwe bewindspersoon feitelijk geen tijd om een gefundeerde visiebrief en een gedragen adviesaanvraag aan de raad op te stellen, noch om de visiebrief af te stemmen met de nieuw te benoemen wethouders na de verkiezingen.
- De raad ziet geen kans om op deze termijn en onder deze omstandigheden wezenlijke aanpassingen te adviseren met betrekking tot het bestel, ondanks de breed gedeelde indruk dat het huidige bestel op onderdelen onvoldoende functioneert. In dit geval zal de focus moeten liggen op vereenvoudiging van de beoordelingsprocedure, om te voorkomen dat instellingen worden overvraagd in de nasleep van de coronacrisis. Het schetsen van vergezichten en het voorbereiden van een bestel dat voor de langere duur effectiever en gezonder is, is dan vooralsnog niet aan de orde.

Nadelen voor aanvragende instellingen:

- Meerjarig gesubsidieerde instellingen en instellingen die voor meerjarige subsidie in aanmerking willen komen, dienen hun plannen voor de periode 2025-2028 op te stellen vanaf eind 2022 dan wel begin 2023 (afhankelijk van het type instelling, de partnerschappen die worden aangegaan en de duur waarop de programmering vooruit moet worden gepland). Dit geeft ze vanaf nu een krap jaar om te herstellen uit de crisis en om vruchtbare en noodzakelijke innovaties verder te onderzoeken, voordat ze alweer aan de slag moeten met nieuwe plannen en begrotingen voor de komende vier jaar. Zoals de raad laat zien in zijn separate advies over de omgang met BIS-instellingen in de resterende jaren van de huidige periode, opereren instellingen hiervoor voorlopig nog in een te onzeker speelveld.

Voordeel van dit scenario kan zijn dat er niet hoeft te worden geïnvesteerd in overgangsvraagstukken; zie hiervoor de uitvoeringsvragen onder scenario 2.

Scenario 2: Verlenging van de subsidieperiode met twee jaar

De keuze om de subsidieperiode met twee jaar te verlengen, geeft subsidiegevers/beleidsmakers en gesubsidieerde instellingen meer tijd en gelegenheid om knelpunten in het beleid structureel te ondervangen en goede plannen te ontwikkelen, zoals al in de inleiding van deze brief betoogd. Het geeft gesubsidieerde instellingen voldoende ruimte om gezond te herstellen van de crisis en om ingezette innovaties te verduurzamen en verder te onderzoeken, voordat zij deze laten uitmonden in nieuwe toekomstplannen.

Het tijdspad ziet er dan als volgt uit:

- Bestaande afspraken met gesubsidieerde instellingen lopen door tot eind 2026. Van deze afspraken kan worden afgeweken als wordt gekozen voor een herstel- en innovatiebeleid, als vervolg op het coulancebeleid dat geldt in het jaar 2021 (zie hierover het separate advies van de raad over de omgang met BIS-instellingen in de resterende jaren van de huidige periode.) Denkbaar is dat instellingen wordt gevraagd voor de jaren 2025 en 2026 addenda in te dienen op de bestaande plannen.
- Voor het nadenken over en het inrichten van een nieuw bestel kan een langere tijd dan gebruikelijk worden uitgetrokken, wat u, de raad, de rijkscultuurfondsen, provincies, gemeenten en aanvragers meer tijd en ruimte geeft. U (of uw opvolger) publiceert dan desgewenst een visiebrief in 2023. De raad adviseert u in het voorjaar van 2024 over het rijkscultuurbeleid in de volgende periode en nodige aanpassingen in het bestel; u publiceert in de loop van 2025 uw uitgangspuntenbrief en de

conceptregeling voor het cultuurbeleid in de periode 2027 en verder; u voert tevens in de loop van 2025 bestuurlijk overleg, debatteert met de Tweede Kamer en publiceert voor de zomer van 2025 de subsidieregeling; (kandidaat-)BIS-instellingen dienen eind 2025 hun aanvragen in; de raad adviseert voor de zomer van 2026 over de adviezen; u voert bestuurlijk overleg in de zomer van 2026 en maakt op Prinsjesdag 2026 uw subsidiebesluiten bekend. Bij de rijkscultuurfondsen volgen de aanvraagprocedure en de toekenningen een vergelijkbaar tijdspad. De nieuwe periode start op 1 januari 2027.

Nadelen die aan dit scenario kleven betreft vooral een vijftal uitvoeringsvraagstukken, waarvan twee met een financieringsvraag komen. De raad is ervan overtuigd dat deze vraagstukken, mits hier de juiste aandacht voor is, kunnen worden ondervangen, en dat deze nadelen de voordelen van een verlenging niet kunnen wegstrepen.

- Ten eerste is het een voorwaarde dat de verlenging geldt voor alle meerjarig gesubsidieerde instellingen, dus ook voor de instellingen die meerjarig vanuit de rijkscultuurfondsen of vanuit provincies en gemeenten worden gesubsidieerd. Het is niet wenselijk dat meerjarige subsidies aan instellingen vanuit verschillende overheden en/of fondsen uit de pas gaan lopen. Dit vergt gedegen, mogelijk tijdsintensief, bestuurlijk overleg.
- Randvoorwaarde is bovendien dat er tussentijds ruimte wordt gecreëerd voor vernieuwing in het gesubsidieerde bestel, ook naast de innovaties die plaatsvinden bij de nu vierjarig gesubsidieerde culturele instellingen. Rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten moeten potentiële nieuwkomers, mede met het oog op de werk- en ontwikkelkansen voor jonge makers en voor nieuwe genres en disciplines, vanaf 1 januari 2025 (de datum waarop de huidige periode zou aflopen) kunnen financieren voor de duur van de verlenging. Hiervoor zijn bijvoorbeeld voor een deel hun tweejarige regelingen al geschikt. Gedurende de periode van de verlenging zijn hiervoor incidenteel extra middelen nodig. In zijn investeringsagenda bepleitte de raad een structurele toename van het bedrag voor de BIS (inclusief de rijkscultuurfondsen) van 80 miljoen euro voor een grotere diversiteit aan genres en 80 miljoen euro voor een betere regionale spreiding.
- Daarnaast moet er incidenteel budget worden vrijgemaakt om de reparaties in de huidige BIS te bestendigen; de toegevoegde gelden waarmee een aantal instellingen alsnog kon worden gesubsidieerd dat in de advisering oorspronkelijk buiten de subsidies was gevallen bij gebrek aan middelen; dit gaat om 25 miljoen euro per jaar. Genoemde bedragen sluiten aan bij de door de raad eerder uitgebrachte investeringsagenda 'Investeer in cultuur voor iedereen'.

- Binnen het huidige juridisch kader is een verlenging met twee jaar mogelijk. Wel moeten instellingen voor een rechtmatige toekenning in dat geval een aanvraag indienen voor de jaren 2025 en 2026. De ervaring met de ingediende corona-addenda door BIS-instellingen, waarover de raad tegelijk met deze brief separaat adviseert, kan hierbij als voorbeeld dienen. Hierin werd instellingen gevraagd in het licht van hun missie en visie te reflecteren en die reflectie te vertalen naar concrete, beoogde activiteiten; een lichte toets, meer gefocust op dialoog dan op bureaucratische last.
- Verlenging van de subsidieperiode leidt tot een andere samenloop met de landelijke en gemeentelijke verkiezingen. Groot voordeel is dat met het oog op de noodzakelijk geachte vernieuwing van het bestel voorkomen wordt dat de raad eind 2022 adviseert over een cultuurbestel, zonder dat sprake is van een door de minister opgestelde en met gemeentelijke en provinciale bestuurders afgestemde adviesaanvraag en gedragen vervolgaanpak. Met het huidige demissionaire kabinet en het naderende einde van de benoemingstermijn van wethouders is moeilijk voorstelbaar hoe dit op een prudente manier kan worden vormgegeven. De op het besteladvies volgende uitgangspuntennotitie van minister en wethouders en de daaropvolgende doorvertaling naar een wijziging van de subsidieregelingen kunnen binnen de zittingstermijn van het huidige parlement en de nieuwe raadssamenstellingen worden behandeld. In de praktijk zullen beoordelingscommissies de nieuwe aanvragen bij een verlenging met twee jaar vanaf eind 2025 tot en met de eerste helft van 2025 beoordelen. De uitwerking van deze beoordelingen kan dan in de nieuwe samenstelling van de gemeenteraden en de Tweede Kamer een basis bieden voor de dialoog richting een volgende bestelperiode.

Scenario 3: Verlenging van de subsidieperiode met één jaar

Vanuit het perspectief van gemeenten kan het een aansprekend alternatief zijn om de subsidieperiode niet met twee, maar met één jaar te verlengen. Hiervoor is gedurende een kortere periode overbruggingsgeld nodig en het sluit mogelijk beter aan bij de systematiek van de gemeenteraadsverkiezingen en de zittingstermijnen van wethouders.

Echter, dit scenario is in de ogen van de raad onwenselijk, omdat de inspanningen die het vereist om de periode met een jaar te verlengen in dit geval niet opwegen tegen de winst die eruit te behalen valt. Beleidsmakers en aanvragers moeten alsnog op korte termijn aan de slag en de extra, noodzakelijke ruimte die met een tweejarige verlenging wordt gecreëerd voor overleg tussen raad, minister, rijkscultuurfondsen, provincies, gemeenten en veld is in geval van een eenjarige verlenging alsnog te beperkt.

Conclusie

De raad is nadrukkelijk voorstander van het tweede scenario: verlenging van de subsidieperiode met twee jaar. De corona-addenda en gesprekken met alle BIS-instellingen, alsmede met rijkscultuurfondsen en de gemeentelijke raden, hebben hem in deze opvatting gesterkt. Verlenging biedt de culturele sector de noodzakelijke ruimte om te herstellen en te innoveren en biedt beleidsmakers de kans om serieus werk te maken van een aantal bestelvragen die een adequaat antwoord verdienen. De nieuwe bewindspersoon en de nieuwe wethouders kunnen zich bovendien beter voorbereiden op hun beleid. Een keuze voor een tweejarige verlenging is geen keuze voor de gemakkelijke weg, maar baant wel de weg vrij voor duurzame verbetering op langere termijn; het is de gedurfde route naar een gezonder, inclusiever bestel.

Met het oog op de uitvoeringsvraagstukken die gepaard gaan met een tweejarige verlenging en de korte termijn waarop die vraagstukken door u moeten worden opgelost, kan de raad zich voorstellen dat u desondanks kiest voor het eerste scenario: geen verlenging van de subsidieperiode. Dit scenario acht de raad enkel acceptabel indien in de komende periode de criteria voor meerjarige subsidie worden versoepeld, en indien er voor de komende periode extra middelen beschikbaar worden gesteld om de ingezette innovaties in de sector alsnog te kunnen bestendigen. Hij meent echter dat de sector voor de lange termijn meer gebaat is bij een beter uitgedacht bestel dan bij (enkel) extra middelen.

De raad raadt u af te kiezen voor het derde scenario, verlenging van de subsidieperiode met een jaar, om redenen zoals in de bespreking van dit scenario omschreven.

Met vriendelijke groet,

Kristel Baele
Voorzitter

Jakob van der Waarden
Directeur