Samen
naar beter



BMC
BY RANDSTAD

Balans in het bestel

Verkenning van een alternatief fondsenlandschap

September 2026

Rapport
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Projectnummer
P0063569

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 | De opdracht **1**
1.1 De vraag 1
1.2 Onze aanpak 2
1.3 Leeswijzer 2
Hoofdstuk 2 | De context **3**
2.1 Het cultuurbestel onder druk 3
2.2 Advies 'Toegang tot cultuur': op weg naar nieuw cultuurbestel 4
2.3 Ontwikkelingen bij de Rijksoverheid 5
2.4 Ontwikkelingen vanuit andere overheden en stakeholders 6
2.5 Leidende inzichten voor de verdere verkenning 6
Hoofdstuk 3 | De argumenten: elementen voor een nieuw fondsenlandschap **8**
3.1 De huidige situatie: zes rijkscultuurfondsen 8
3.2 De toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken 9
3.3 Geografische spreiding 11
3.4 Uitbreiding takenpakket van de fondsen: aanpassing van de bis 16
3.5 Robuustheid 17
Hoofdstuk 4 | Naar een nieuw landschap **19**
4.1 Eisen aan een nieuwe indeling 19
4.2 Het model voor de toekomst 21
4.2.1 Bundeling: het belang van sectoraal maatwerk 22
4.2.2 Een passend instrument voor geografische spreiding 27
Hoofdstuk 5 | Conclusie: balans in het bestel **31**
5.1 Aanleiding en uitgangspunten 31
5.2 Het advies: drie fondsen 32
5.3 Impact van het advies 32
5.4 Naar balans in het bestel 33
Bijlage 1 | Lijst van organisaties van de geïnterviewden **34**
Bijlage 2 | Geraadpleegde literatuur **35**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 | De opdracht

De culturele sector in Nederland is breed, veelzijdig en voortdurend in ontwikkeling. Nieuwe artistieke praktijken, veranderende maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen binnen de overheid vragen om een cultuurbestel dat met deze dynamiek meebeweegt. De inrichting van het cultuurbestel is al geruime tijd niet fundamenteel herzien.
Tegen deze achtergrond onderzoekt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hoe het stelsel toekomstbestendig kan worden ingericht. Dit beslaat verschillende elementen: de verlenging van de subsidieperiode van vier naar acht jaar, nieuwe afspraken met provincies en gemeenten over de rolverdeling binnen het bestel, en een verkenning naar een alternatief fondsenlandschap voor de zes rijkscultuurfondsen: het Nederlands Filmfonds, het Fonds Podiumkunsten (FPK), het Nederlands Letterenfonds (NLF), het Mondriaan Fonds, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (SCI) en het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). Dit rapport richt zich op dat laatste onderdeel.

1.1 De vraag

Om tot een voorstel voor een alternatief fondsenlandschap te komen, heeft het ministerie van OCW BMC gevraagd om een advies over hoe een alternatief fondsenlandschap eruit zou kunnen zien. Het advies maakt duidelijk welk vraagstuk moet worden opgelost en bevat een concreet voorstel voor de samenvoeging van twee of meer rijkscultuurfondsen, inclusief een passend governancemodel en een realistisch tijdpad richting 2029.

De opdracht aan de verkenner is om niet alleen de organisatorische puzzel te leggen, maar ook de inhoudelijke ambities van de minister van OCW, de adviezen van de Raad voor Cultuur en de uitkomsten van andere onderzoeken te vertalen naar een voorstel voor een alternatief, samenhangend en toekomstbestendig fondsenlandschap. Het resultaat van de verkenning geeft in ieder geval antwoord op de onderstaande vragen:

- Hoe kan het fondsenlandschap zodanig worden ingericht dat het tegelijkertijd (1) de **toegang** tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de **uitvoeringskracht en robuustheid** versterkt en (3) de **bestuurbaarheid** op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert?
- Wat is een passende governancestructuur voor de nieuwe situatie?
- Wat is er randvoorwaardelijk nodig om tot deze nieuwe situatie te komen?

Daarnaast formuleert het ministerie van OCW de volgende aanvullende vertrekpunten:

- Het advies houdt rekening met het behoud van sectorspecifieke kennis.
- De fondsen zijn een belangrijke stakeholder in de opdracht en worden ook op die manier betrokken, zonder dat dit de onafhankelijkheid en openheid van de verkenning beperkt.
- De manier waarop ondersteunende taken, zoals archivering en internationalisering, zijn belegd, verschilt per sector. In sommige sectoren worden deze taken ook uitgevoerd door de betreffende fondsen. Er is beleidsmatig geen voornemen om hierin wijzigingen aan te brengen.

Afbakening

Als afbakening van de verkenning geeft het ministerie van OCW het volgende kader mee. De veranderingen in het fondsenlandschap raken ook aan de mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Dit vraagstuk hangt samen met de samenvoeging van (enkele) fondsen, maar wordt in een afzonderlijk traject opgepakt. De uitkomsten van dit traject worden, samen met het rapport over het fondsenlandschap, meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming.

1.2 Onze aanpak

Deze verkenning is uitgevoerd in verschillende stappen. In de eerste stap is een documentstudie verricht. Daarbij zijn een groot aantal documenten betrokken, onder meer het advies 'Toegang tot Cultuur' van de Raad voor Cultuur, verschillende Kamerbrieven, jaarverslagen van de fondsen, eerdere evaluaties en stakeholdersonderzoeken en andere relevante beleidsstukken en onderzoeken die betrekking hebben op het cultuurbestel en het fondsenlandschap. Deze documentstudie vormde de basis voor de verdere verkenning.

Vervolgens zijn individuele gesprekken gevoerd met de zes rijkscultuurfondsen. Daarnaast zijn interviews afgenomen met relevante stakeholders: Kunsten '92, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Boekmanstichting, Raad voor Cultuur en de visitatiecommissie. De gesprekken dienden om de verschillende perspectieven op het huidige stelsel in beeld te brengen en inzicht te krijgen in de oorzaken van de gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Om een mogelijk model voor de inrichting van een nieuw fondsenlandschap te toetsen, is daarnaast gesproken met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van OCW. Een volledig overzicht van de organisaties waar onze gesprekspartners werkzaam zijn, is opgenomen in bijlage 1.

De opbrengsten en inzichten van de documentstudie en de gesprekken zijn samengebracht en geanalyseerd. Op basis daarvan zijn de belangrijkste knelpunten in het huidige fondsenlandschap geïdentificeerd en zijn mogelijke oplossingsrichtingen uitgewerkt. Deze analyse is besproken tijdens een gezamenlijke sessie met de rijkscultuurfondsen. Vervolgens zijn de voorlopige bevindingen teruggekoppeld aan het ministerie van OCW.

Tot slot zijn de uitkomsten en mogelijke oplossingsrichtingen tijdens een interne werksessie met deskundigen uit het veld kritisch getoetst. De opbrengsten van deze sessie zijn verwerkt in de verdere uitwerking van dit advies. Een conceptversie van dit rapport is aan de cultuurfondsen en aan het ministerie van OCW voorgelegd, waarna het rapport definitief is afgerond.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we eerst de context en de ontwikkelingen binnen het cultuurbestel waarmee de rijkscultuurfondsen, en daarmee ook deze verkenning, te maken hebben. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 een schets van het huidige fondsenlandschap en bespreken we de vier belangrijkste knelpunten die naar voren komen in het advies 'Toegang tot Cultuur' van de Raad voor Cultuur en deze verkenning. In hoofdstuk 4 gaan we in op de voorwaarden waaraan een nieuw fondsenlandschap moet voldoen en zetten we het alternatief fondsenlandschap uiteen. We sluiten af met een conclusie in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2 | De context

Bij de verkenning van een toekomstbestendig fondsenlandschap vormen de bestaande wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken het uitgangspunt. Het belangrijkste juridische kader is de 'Wet op het specifiek cultuurbeleid' (Wsc). Deze wet vormt de basis voor het landelijke cultuurbeleid, regelt de aanspraak op rijkssubsidies en legt de wettelijke grondslag van de rijkscultuurfondsen als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) vast.

Naast de Wsc zijn verschillende sectorspecifieke wetten van invloed op het werkterrein van de fondsen. De 'Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen' (Wsob) vormt het wettelijke kader voor het openbare bibliotheekstelsel en het landelijke leesbevorderingsbeleid. De 'Wet op de vaste boekenprijs' (Wvb) draagt bij aan een pluriform boekenaanbod en een gezonde literaire infrastructuur. De Erfgoedwet regelt het beheer, behoud en de bescherming van het cultureel erfgoed en vormt daarmee een belangrijk kader voor het museale en erfgoedveld. Daarnaast beschermt de Auteurswet de rechten van makers en vormt zij, in samenhang met de Fair Practice Code, een belangrijk juridisch uitgangspunt voor de ondersteuning van individuele makers.

Tot slot zijn, naast wetgeving, ook bestuurlijke afspraken richtinggevend. Zo leggen de 'Bestuurlijke afspraken cultuurbeoefening 2025–2028' de gezamenlijke ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten vast om cultuureducatie en cultuurbeoefening te versterken. Deze afspraken vormen onder meer de basis voor programma's als Cultuur met Kwaliteit en de samenwerking en cofinanciering tussen overheden.

2.1 Het cultuurbestel onder druk

Het huidige cultuurbestel staat onder druk. Verschillende brancheorganisaties, belangenverenigingen, medeoverheden en stakeholders binnen het bestel hebben de afgelopen jaren hun zorgen en kritiek geuit.[1][2] De Raad voor Cultuur concludeerde in 2014 al: *dat het cultuurbeleid voor een aantal fundamentele uitdagingen staat. De raad wil de urgentie daarvan onderstrepen.*[3]

De inrichting van het stelsel is al langere tijd niet meer herzien, maar de culturele sector en de samenleving staan niet stil. Makers werken lang niet altijd meer vanuit één discipline. Aandacht voor onderwerpen als fair pay, diversiteit en inclusie en governance zijn inmiddels de norm en internationale ontwikkelingen als digitalisering en kunstmatige intelligentie hebben grote invloed op de productie, distributie en beleving van kunst en erfgoed.
Het stelsel is in de loop der jaren bovendien steeds complexer geworden. Het onderscheid tussen wat een functie in de bis[4] is en wat bij de rijkscultuurfondsen thuishoort is vertroebeld. De roep om cultuur beter over het land te verspreiden is in de slipstream van onder meer het advies 'Wat wel kan'[5], over de kloof tussen de Randstad en de regio, luider geworden: in het hele land moet toegang zijn tot een goed cultureel basisaanbod.

Deze ontwikkelingen raken ook de rijkscultuurfondsen. De zes fondsen zijn op dit moment sectoraal ingericht. Dat heeft grote voordelen: zij beschikken over veel inhoudelijke kennis van hun sector en zijn

[1] VSCD, *Position paper een overheid*, 2025
[2] Kunsten '92, *Reactie Advies Raad voor Cultuur*, april 2024
[3] Raad voor Cultuur, *De Cultuurverkenning*, 2014 p. 41
[4] Basisinfrastructuur, de vierjaarlijkse subsidieregeling van het ministerie van OCW
[5] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18

herkenbaar en benaderbaar voor makers en instellingen. Door hun specialistische expertise zijn de fondsen bij uitstek in staat hun sector goed te bedienen.

Deze inrichting sluit echter niet altijd meer aan bij een culturele praktijk waarin makers vaker discipline-overstijgend werken: *De disciplinaire verschotting is een belangrijke oorzaak van de gebrekkige toegankelijkheid van het stelsel voor multi- of interdisciplinair werk. […] Het stelsel loopt zo altijd achter op de praktijk van de sector. Dat wringt steeds meer nu kunstvormen en stijlen elkaar almaar sneller opvolgen.*[6] De verdeling over zes afzonderlijke fondsen maakt het lastiger om sectoroverstijgende vraagstukken op te pakken. Daarnaast hebben toenemende maatschappelijke, organisatorische en technologische opgaven gevolgen voor de uitvoeringskracht van de fondsen. Vraagstukken op het gebied van de culturele codes en nieuwe financierings- en distributievormen, maar ook informatievoorziening, digitalisering, kunstmatige intelligentie, cybersecurity, transparantie, hr en bedrijfsvoering worden belangrijker en complexer. De beperkte omvang van de afzonderlijke fondsen roept bij het ministerie van OCW de vraag op of zij op termijn voldoende robuust zijn om deze opgaven zelfstandig het hoofd te kunnen bieden.

Al met al was dat genoeg reden voor toenmalig staatssecretaris Uslu om de Raad voor Cultuur in maart 2023 om advies te vragen over hoe het cultuurbestel er vanaf 2029 uit zou kunnen zien.[7]

2.2 Advies ‘Toegang tot cultuur’: op weg naar nieuw cultuurbestel

In het advies ‘Toegang tot cultuur’, dat begin 2024 verscheen, geeft de Raad voor Cultuur antwoord op deze vraag. De Raad benoemt als sterke punten van het stelsel de grote aandacht voor artistieke kwaliteit, de bijdrage aan een sterke internationale positionering van de Nederlandse cultuur en de zorg voor sterke disciplinaire ecosystemen. Ook noemt de Raad het stelsel redelijk transparant en stelt de Raad dat lagere overheden ‘geprikkeld’ worden tot (co)financiering.
In het rapport benoemt de Raad een aantal knelpunten in het huidige cultuurbestel. Twee van de belangrijkste zijn de beperkte spreiding van rijksmiddelen over het land en de beperkte toegankelijkheid van het stelsel voor nieuwe en gemengde vormen van cultuur. Deze onderwerpen komen in hoofdstuk 3 uitgebreider aan bod.

Om deze knelpunten op te lossen doet de Raad verschillende voorstellen, die variëren van een duidelijkere taakverdeling en betere afstemming tussen overheden tot een ‘Kaderwet cultuur’. Dit zou de wettelijke basis moeten vormen van een nieuw stelsel en ook de rol van provincies en gemeenten moeten verankeren.
Op het gebied van de rijkscultuurfondsen is de belangrijkste verandering die de Raad voorstelt de vorming van één rijkscultuurfonds, waar de zes bestaande cultuurfondsen in op zouden moeten gaan. Ook de subsidies die nu rechtstreeks door het ministerie van OCW worden verstrekt, moeten bij dit fonds worden ondergebracht. Door alles in één organisatie te bundelen, zouden inter- en multidisciplinaire makers niet meer tussen fondsen in vallen en kan de financiering van het bestel meer in samenhang worden bekeken, waardoor weeffouten worden voorkomen.[8] De landelijke afdeling van het fonds moet zorgen voor de financiering van organisaties in de nationale portefeuille en van regio-overstijgende activiteiten. Daarnaast kent het fonds afdelingen per provincie en voor Caribisch Nederland, zodat de regionale blik beter wordt verankerd. De Raad presenteert dit voorstel als een prototype: een denkrichting om de discussie over een toekomstbestendige inrichting van het cultuurbestel te stimuleren, niet als een uitgewerkt eindmodel.

[6] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 115
[7] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Adviesvraag cultuurbestel van de toekomst,* 2 maart 2023
[8] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 24

Verder doet de Raad aanbevelingen om in het nieuwe stelsel een divers begrip van kunst en kwaliteit te hanteren en vanuit verschillende perspectieven naar kwaliteit te kijken. Ook pleit de Raad voor een opener en gevarieerder financieringsinstrumentarium, zodat beter kan worden ingespeeld op de verschillen binnen de sector. Daarnaast moeten procedures en werkwijzen beter aansluiten bij de praktijk van de sector en moet een gevarieerde groep mensen worden betrokken bij het beoordelen van aanvragen en het nemen van besluiten. Om de toegang tot cultuur en de voorgestelde stelselwijzigingen te realiseren, stelt de Raad tot slot dat een structurele extra investering van 200 miljoen euro in het cultuurbestel noodzakelijk is.

Reactie fondsen op het advies

Uit deze verkenning blijkt dat de rijkscultuurfondsen de probleemanalyse van de Raad grotendeels delen, maar dat zij twijfels hebben bij de voorgestelde oplossingen. De fondsen onderschrijven het advies om de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden duidelijk wettelijk te verankeren en steunen de gedachte om cultuureducatie en cultuurparticipatie steviger lokaal in te bedden. Ook erkennen zij het belang van een sterkere culturele infrastructuur in het hele land.
De fondsen waarschuwen echter ook dat een ingrijpende reorganisatie grote risico's met zich meebrengt, waarbij het gevaar bestaat dat het goede van het huidige stelsel verloren gaat en nieuwe, onvoorziene problemen ontstaan. Zo zal één groot rijkscultuurfonds volgens de fondsen leiden tot meer bureaucratie, extra complexiteit en het verlies van waardevolle disciplinekennis. Ook het voorstel van twaalf provinciale onderafdelingen binnen het landelijke fonds achten de fondsen een complexe en risicovolle operatie. Zij vinden bovendien dat deze inrichting niet aansluit bij de praktijk van de culturele sector.

2.3 Ontwikkelingen bij de Rijksoverheid

Onder meer in reactie op het Raadsadvies heeft het ministerie van OCW verschillende stappen genomen. Zo is de minister voornemens om de maximale subsidietermijn in de bis vanaf 2029 te verlengen naar acht jaar[9]. Daarmee kan de subsidieverstrekking eenvoudiger worden ingericht en krijgen instellingen meer rust en zekerheid, zodat zij langer vooruit kunnen plannen en kunnen investeren. Ook onderzoekt het ministerie een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Daarnaast heeft het ministerie van OCW samen met de provincies en gemeenten een onderzoek laten uitvoeren naar de geografische spreiding van cultuur in Nederland[10]. Het rapport is in april 2026 gepubliceerd en geeft een gedetailleerd beeld van de geografische spreiding van culturele voorzieningen in Nederland.

Governance en uitvoeringskracht

Binnen de Rijksoverheid is een bredere beweging gaande om de aansturing en inrichting van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) te herzien en verder te professionaliseren. Er zijn vragen over het sturingsmodel[11] en binnen de overheid groeit de aandacht voor de robuustheid van uitvoeringsorganisaties, met name of zij ook in de toekomst voldoende zijn toegerust voor steeds complexere maatschappelijke, organisatorische en technologische opgaven. Ook vanuit dit perspectief is de toekomstige inrichting van het fondsenlandschap een aandachtspunt. In hoofdstuk 4 gaan we hier dieper op in.

[9] Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Brief 'Cultuursubsidies vanaf 2029',* 3 oktober 2025
[10] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026
[11] ABDTOPConsult, *Aansturing van agentschappen en zbo's bij het ministerie van OCW,* februari 2025, p.20

2.4 Ontwikkelingen vanuit andere overheden en stakeholders

Bij het cultuurbeleid in Nederland zijn veel partijen betrokken, niet in de laatste plaats de sector zelf. Om de verschillende perspectieven op het huidige stelsel in beeld te brengen en beter inzicht te krijgen in de knelpunten en mogelijke oplossingen, hebben we gesproken met de volgende stakeholders.

IPO en VNG

Mede naar aanleiding van het Raadsadvies verkent het ministerie samen met de provincies en de gemeenten hoe het cultuurstelsel kan worden versterkt. De beleidsdoelen van de verschillende overheden komen op hoofdlijnen overeen, maar de uitvoering is door afzonderlijke beleidscycli, procedures en subsidieregelingen complex en versnipperd geworden. Daarom werken het ministerie, het IPO en de VNG aan gezamenlijke actielijnen om de samenwerking tussen de verschillende overheden te versterken. Het uitgangspunt zijn de principes van vereenvoudiging (het voorkomen van overlap) en samenhang (het borgen van de keten van amateurkunst tot de professionele top). Eventuele bestuurlijke afspraken in dit kader hebben consequenties voor (de taakverdeling en afstemming met) de rijkscultuurfondsen.

Wensen sector

Ook de sector, verenigd in Kunsten ‘92, heeft wensen met betrekking tot stelselverbetering, concreet gepresenteerd in vijf voorstellen om het stelsel ‘robuuster, eenvoudiger en efficiënter' te maken[12]:

1. Wettelijke verankering: leg de kerndoelstellingen van het cultuurbeleid en de gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, gemeenten en provincies wettelijk vast.
2. Samenwerking en een 8-jarige cyclus: werk als overheden beter samen (als 'één overheid') en verleng de beleidscyclus naar acht jaar om meer zekerheid, ruimte en flexibiliteit te creëren.
3. Verleen subsidies met meer vertrouwen, minder bureaucratie: Geef organisaties meer zekerheid met langere, stabiele subsidieperiodes en onderzoek alternatieve verdelingsmethodes met minder regeldruk (zoals loting of een intendant).
4. Samenhangend makersbeleid: verbeter de kwetsbare inkomenspositie van makers structureel door middel van eerlijke betaling (Fair Practice Code) en gerichte instrumenten, zoals startersregelingen of inkomensondersteuning.
5. Bredere financiering: zet de creatieve sector in voor grote maatschappelijke opgaven, haal daarvoor ook financiering uit andere domeinen, en indexeer overheidssubsidies jaarlijks.

2.5 Leidende inzichten voor de verdere verkenning

De adviezen, reacties en ontwikkelingen uit dit hoofdstuk benoemen de randvoorwaarden waar een toekomstig fondsenlandschap aan moet voldoen. Deze worden in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

[12] Kunsten ‘92, *Stelselverbetering in vijf punten, april 2025*

Leidende inzichten voor de verdere verkenning

- De probleemanalyse van de Raad voor Cultuur in 'Toegang tot Cultuur' (met name toegang tot het stelsel en regionale spreiding) wordt breed onderschreven, maar er bestaan twijfels over de probleemstelling ten aanzien van interdisciplinariteit en of de voorgestelde oplossingsrichting van één rijkscultuurfonds met provinciale afdelingen de juiste is.
- De verkenning van het fondsenlandschap maakt onderdeel uit van een bredere stelselherziening, waaronder de herziening van de bis-structuur.
- De toekomstige inrichting van het fondsenlandschap moet niet alleen bijdragen aan toegankelijkheid en spreiding, maar ook aan robuuste uitvoeringsorganisaties die zijn toegerust op de toenemende maatschappelijke, organisatorische en technologische complexiteit.
- Tot slot klinkt vanuit zowel medeoverheden als de culturele sector de roep om meer samenhang in het bestel, met heldere afspraken over verantwoordelijkheden en een betere aansluiting tussen de verschillende onderdelen van het stelsel.

Hoofdstuk 3 | De argumenten: elementen voor een nieuw fondsenlandschap

In dit hoofdstuk schetsen we eerst het huidige fondsenlandschap: de zes rijkscultuurfondsen en hun werkgebied. Vervolgens brengen we belangrijkste aandachtspunten bij de ontwikkeling van een nieuw fondsenlandschap, gebaseerd op de analyse uit hoofdstuk 2 en de inzichten uit deze verkenning. Daarmee leggen we de basis voor de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 4.

3.1 De huidige situatie: zes rijkscultuurfondsen

Het huidige fondsenlandschap bestaat uit zes rijkscultuurfondsen, ieder met een eigen werkterrein, omvang en werkwijze. Samen verdelen zij jaarlijks ruim € 290 miljoen aan cultuursubsidies.

Overigens is deze inrichting op zichzelf al een gevolg van eerdere fusies in de afgelopen decennia. Zo is het Mondriaan Fonds ontstaan uit een fusie van de Mondriaan Stichting en het Fonds Beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, is het Nederlands Letterenfonds het gevolg van een fusie tussen het Nederlands Literair Productie en Vertalingenfonds en het Fonds voor de Letteren, is het Stimuleringsfonds voor Creatieve Industrie een fusie van het Stimuleringsfonds voor Architectuur met taken van het Mondriaan Fonds en komt het Fonds voor Cultuurparticipatie deels voort uit het Fonds Podiumkunsten. Dat laatste fonds is zelf het resultaat van een fusie tussen het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten, het Fonds voor Scheppende Toonkunst en het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing.

Onderstaand overzicht geeft de belangrijkste kenmerken van de zes fondsen weer[13]:

Fonds Podiumkunsten

Standplaats: Den Haag
Discipline: Podiumkunsten (theater, dans, muziek(theater), podia & festivals)
Jaarlijks budget: € 86,05 miljoen
Omvang organisatie: 71,5 fte
Aantal aanvragen: 2.010
Specifieke (wettelijke) opdrachten: ICB, Muziekhubs, Upstream: Music
Bijzonderheden: Boy Edgar Prijs, Nederlandse Muziekprijs, Matthijs Vermeulenprijs, Toneelschrijfprijs, Vertaalprijs
Gefinancierd vanuit: OCW, BZ

Fonds voor Cultuurparticipatie

Standplaats: Utrecht
Discipline: Cultuurparticipatie, amateurkunst, cultuureducatie
Jaarlijks budget: € 48,94 miljoen
Omvang organisatie: 58,1 fte
Aantal aanvragen: 1.160
Specifieke (wettelijke) opdrachten: Herdenkingsjaar Slavernijverleden, herstelregeling kinderen Toeslagenaffaire, ICB
Bijzonderheden: Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)
Gefinancierd vanuit: OCW, VWS, BZ

Mondriaan Fonds

Standplaats: Amsterdam
Discipline: Beeldende kunst en cultureel erfgoed
Jaarlijks subsidiebudget: € 43,80 miljoen
Omvang organisatie: 59,9 fte
Aantal aanvragen: 3.569
Specifieke (wettelijke) opdrachten: o.a. wettelijke regeling Beschermd cultuurgoed, Collectie Nederland, ICB
Bijzonderheden: Prix de Rome, Biënnale van Venetië, Aankoopfonds, Johannes Vermeerprijs
Gefinancierd vanuit: OCW, VWS, BZ

[13] Bron jaarlijks budget: Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap *Prinsjesdagbrief Culturele basisinfrastructuur 2025-2028 bijlage financieel kader*, 2024
Bron omvang organisatie en aantal aanvragen: jaarverslagen 2025



3.2 De toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken

De Raad voor Cultuur stelt in zijn advies dat het stelsel te weinig toegankelijk is voor nieuwe en gemengde vormen van cultuur. De fondsen zijn sectoraal ingericht en opereren primair vanuit hun eigen discipline. Deze structuur zorgt voor grote kennis over de organisaties, ontwikkelingen en behoeften in hun sector.

De Raad constateert echter dat deze sectorale indeling een barrière vormt voor makers die discipline-overstijgend, hybride of disciplinevrij werken. Commissies en regelingen zijn in de kern georganiseerd rondom de eigen disciplines. Hierdoor lopen interdisciplinaire en hybride initiatieven het risico om tussen wal en schip te vallen. Deze makers zijn voor financiering afhankelijk van de bereidheid van fondsen om hen te ondersteunen binnen al bestaande '(mono)disciplinaire' regelingen of van initiatieven om gezamenlijk een regeling te ontwerpen. *Meerdere disciplines en genres moeten aankloppen bij een fonds dat zich eigenlijk op iets anders focust*, aldus de Raad.[14]
Daarnaast is het systeem sterk gericht op gevestigde instellingen en gaat het aanvragen van subsidie gepaard met regels en procedures die niet altijd goed aansluiten bij nieuwe, gemengde praktijken in de sector. Dit maakt het stelsel rigide: het mist de flexibiliteit om snel in te spelen op nieuwe, opkomende kunstvormen: *Ondanks de artisticiteit en creativiteit die eruit spreken, worden sommige vormen, praktijken of makers niet (h)erkend als kunst. Als gevolg hiervan zijn er voor bepaalde vormen of makers geen financieringsmogelijkheden; of regelingen staan formeel wel voor hen open, maar ze vallen stelselmatig buiten de toekenningen.*[15]
Tot slot is het stelsel volgens de Raad ook minder toegankelijk voor makers die een andere route naar een professionele kunstpraktijk hebben gevolgd dan via een reguliere kunstvakopleiding, of die zich 'anders bewegen en positioneren dan subsidieverstrekkers gewend zijn': autodidacten, initiatieven in het 'grijze gebied' tussen non profit en commercieel, kunstvormen met andere verdienmodellen of met nieuwe distributievormen. In het verlengde daarvan constateert de Raad dat talentontwikkeling en cultuureducatie nu onvoldoende aandacht krijgen: de scheiding tussen amateurkunst en professionele kunst kan verkleind worden.

Hoewel de Raad voor Cultuur in zijn advies concludeert dat het stelsel rigide is en interdisciplinaire makers te vaak tussen wal en schip vallen, nuanceert deze verkenning dat beeld. In de meest recente

[14] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 36
[15] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 147

klantwaarderings- en stakeholderonderzoeken van de fondsen komt dit niet als groot probleem naar voren. De rijkscultuurfondsen bewegen al geruime tijd mee met de veranderende praktijk. Zo biedt het Fonds Podiumkunsten al enkele jaren regelingen rondom The Culture, kent het Letterenfonds de regeling 'Makers buiten het boek' en zijn er diverse voorbeelden van gezamenlijke interdisciplinaire regelingen, net als experimenten met meer trust-based financiering. Hoewel er zeker makers zijn voor wie de sectorale indeling van de fondsen een barrière vormt, lijkt de omvang van dit probleem in de praktijk niet in verhouding tot de (drastische) oplossing die de Raad voorstelt om tot één groot fonds te komen.

Tegelijkertijd is de verwachting dat de groep nieuwe makers en de diversiteit aan hybride kunstvormen, zeker met de voortschrijdende digitalisering en de opkomst van kunstmatige intelligentie, de komende jaren alleen maar verder zal groeien. Het cultuurbestel zal met deze ontwikkeling moeten meebewegen. Daarnaast blijven de beschikbare budgetten achter bij de toenemende productiekosten. Die schaarste dwingt tot een steeds scherpere selectie aan de voordeur, met als gevolg dat de toegankelijkheid voor makers en instellingen verder onder druk komt te staan. Dat geldt met name voor disciplines die minder goed binnen de bestaande kaders passen en voor makers en instellingen buiten de Randstad.

Breuklijn

Wat in deze verkenning meermaals wordt bevestigd, is de door de Raad geconstateerde '**scherpe breuklijn**' tussen amateurs enerzijds (ondersteund door het Fonds voor Cultuurparticipatie) en de professionele beroepspraktijk (ondersteund door de vijf sectorale fondsen) anderzijds.[16] De opkomende generatie makers, urban collectieven en autodidacten die zich in een transitiefase bevinden zijn vaak nog niet professioneel genoeg om te voldoen aan de strenge instroomeisen van de landelijke fondsen, terwijl zij wel de amateurfase zijn ontgroeid.
Vanuit het perspectief van de aanvrager wringt hier de inrichting en de praktijk van de fondsen. Ieder fonds hanteert zijn eigen instrumenten en methoden, waaronder ook een eigen definitie van wat als professioneel wordt beschouwd. De afbakening tussen het werkterrein van het Fonds voor Cultuurparticipatie en de overige rijkscultuurfondsen is daardoor nu diffuus en zou moeten worden aangescherpt, zodat voor aanvragers duidelijk is tot welk fonds zij zich moeten wenden. De afbakening met het Letterenfonds vormt hierop een uitzondering: binnen de letterensector krijgt cultuurparticipatie vooral vorm via leesbevordering. Dit is grotendeels bij het Letterenfonds en andere partijen (zoals onderwijs en bibliotheken) belegd.

Het rapport 'Toegang tot de top', over talentontwikkeling in de klassieke muziek en dans, illustreert dit sectorbrede probleem. In het rapport wordt geconstateerd dat sprake is van een 'gebrek aan samenhang in het systeem' en dat fondsen 'talentontwikkeling op verschillende manieren definiëren'. Hierdoor kan voor bepaalde instellingen een financieringsvacuüm ontstaan: *Veel talentontwikkelingsorganisaties bedienen zowel het voortraject als studenten en afgestudeerden. Dit leidt volgens de gesprekspartners tot spanning in de financiering, omdat het Fonds voor Cultuurparticipatie zich primair richt op het voortraject, terwijl het Fonds Podiumkunsten zich richt op de professionele fase.*[17]

[16] Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur,* januari 2024, p. 13
[17] Blueyard, *Toegang tot de top*, 2026, p. 41

Randvoorwaarden voor grotere toegang in een nieuw fondsenlandschap

Om de toegang tot het bestel voor nieuwe praktijken te vergroten moet het nieuwe fondsenlandschap voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- grotere **flexibliteit** en bundeling van instrumenten met soortgelijk doel;
- heldere afspraken over de verantwoordelijkheden binnen de **talentontwikkelingsketen**, met specifieke aandacht voor de overgang van 'pre-professionals' naar de professionele praktijk;
- het **versterken van de onderlinge afstemming** tussen fondsen en het verder ontwikkelen van gezamenlijke regelingen, zodat aanvragen niet tussen fondsen blijven hangen;
- het behouden van **sectorspecifieke expertise en een herkenbaar aanspreekpunt** per deelsector, zodat de menselijke maat en het laagdrempelige contact met het veld behouden blijven.

3.3 Geografische spreiding

De Raad voor Cultuur (net als andere stakeholders) benoemt als een van de belangrijkste problemen van de huidige inrichting van het fondsenlandschap de onevenwichtige spreiding van middelen over het land: *Welke culturele voorzieningen nabij en bereikbaar zijn, wat er bijvoorbeeld in theaters, concertzalen, poppodia, filmhuizen en musea te zien en te horen is en welke mogelijkheden voor cultuurparticipatie er zijn, verschilt heel erg van plaats tot plaats.*[18] Een groot deel van het rijksgeld gaat naar instellingen in grote steden in het westen van Nederland. Hierdoor blijft de culturele basis in andere regio's achter: *De rijksoverheid draagt nu onvoldoende bij aan de nabijheid van cultureel aanbod en culturele voorzieningen in het hele land.*[19]
Deze conclusie sluit aan bij een bredere politieke en maatschappelijke discussie over de relatie en balans tussen de Randstad en de regio. Zo constateert het rapport 'Wat wel kan' (2022) een groeiende kloof tussen de Randstad en het landelijk gebied en tussen stad en platteland. Het advies beschrijft hoe belangrijke basisvoorzieningen in de regio onder druk staan of verdwijnen, zoals scholen, bibliotheken, bushaltes en pinautomaten, waardoor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het platteland afnemen.[20] Hieronder valt ook de nabijheid van cultureel aanbod en culturele voorzieningen.

Het beeld dat de verschillen tussen de regio's groot zijn en dat er sprake is van onevenwichtige geografische spreiding van culturele voorzieningen en financiering wordt vanuit meerdere hoeken bevestigd. De verschillende stakeholders hebben hier de afgelopen jaren aandacht voor gevraagd. Zo stelt de VNG in de propositie 'Samen cultuur borgen' dat de traditionele rolverdeling tussen overheden (waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor het aanbod, de provincie voor de distributie en gemeenten voor de afname) niet langer houdbaar is. Volgens de VNG dragen alle overheden gezamenlijk verantwoordelijkheid voor een goed functionerend cultuurbestel, met name waar het gaat om een sterke lokale culturele basis.[21]
Samen met het IPO stelt de VNG dat toegang tot cultuur alleen kan worden geborgd wanneer het landelijke aanbod en de regionaal en lokaal gewortelde culturele infrastructuur elkaar versterken. Daarom pleiten zij voor een interbestuurlijk afwegingskader, waarin het Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een evenwichtige spreiding van culturele voorzieningen.[22]

[18] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 8
[19] Idem, p. 7
[20] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18
[21] Vereniging Nederlandse Gemeenten, *propositie Samen cultuur borgen*. januari 2024, p. 7
[22] Vereniging Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg, *Position paper, Gezamenlijke inbreng IPO & VNG Begrotingsdebat Cultuur*, januari 2026

De VNG wijst er daarnaast op dat de huidige subsidiestructuur en de werking van de bis de scheve geografische spreiding versterkt. Een belangrijk knelpunt daarbij is cofinanciering, die vaak geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie van de fondsen. Vooral kleinere gemeenten beschikken hiervoor niet altijd over voldoende financiële middelen. Ook daardoor komen lokale culturele instellingen minder snel in aanmerking voor rijkssubsidies en moeten vooral kleine gemeenten 'knokken' om iets overeind te houden.

Een hardnekkig vraagstuk

Dat de rijksmiddelen voor cultuur niet in gelijke mate over het hele land besteed worden, is niet nieuw. Al decennialang vragen gemeenten, provincies, de Tweede Kamer en instellingen aandacht voor deze onevenwichtige verdeling.
De concentratie van middelen in de Randstad is niet verwonderlijk. Internationaal onderzoek laat zien dat makers en culturele instellingen zich van nature concentreren in creatieve ecosystemen, waar opleidingen, netwerken, publiek, opdrachtgevers en andere makers samenkomen. De nabijheid van deze voorzieningen en netwerken draagt bij aan kennisuitwisseling, artistieke ontwikkeling en innovatie.[23]|[24]
Ook in Nederland heeft dat geleid tot een concentratie van makers en culturele instellingen in grote steden met een centrumfunctie, met name in de Randstad (en in mindere mate in steden als Eindhoven, Maastricht en Groningen).

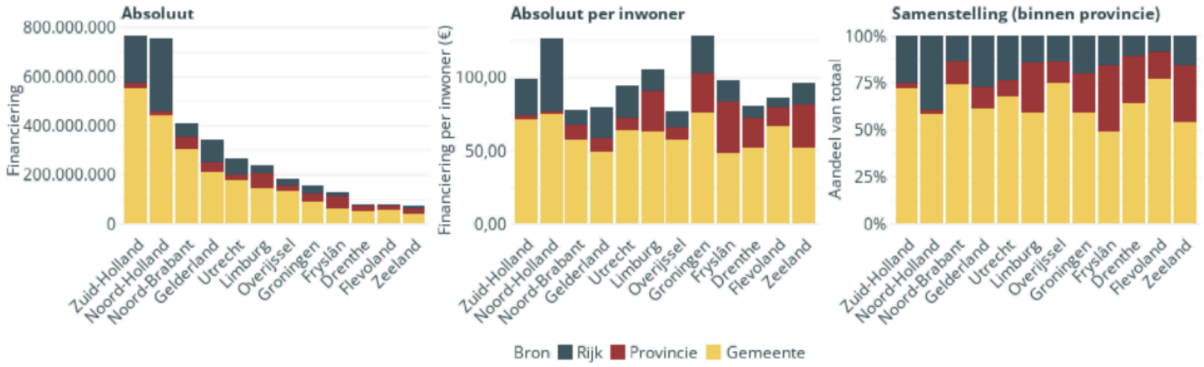
De roep om een betere spreiding van middelen richt zich met name op het gebrek aan middelen voor culturele basisvoorzieningen dicht bij de inwoners: *spreiding is geen doel op zichzelf, maar uiteindelijk een middel om toegankelijkheid te bevorderen.*[25] Het onderzoek 'Geografische spreiding van cultuur in Nederland' laat zien dat de wenselijke en haalbare mate van spreiding verschilt per culturele discipline. Een bibliotheek in iedere kern of gemeente is bijvoorbeeld een 'essentiële basisvoorziening', terwijl musea of orkesten minder frequent worden bezocht en de reisbereidheid daarvoor groter is. Een van de aanbevelingen uit het onderzoek van AEF & SEO (2026) is om de zogenoemde ketengedachte als organiserend principe te hanteren: *van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen, met een daarbij passende rolverdeling tussen overheden en inzet van beleidsinstrumenten.*[26]

Verschillende bewindspersonen hebben instrumenten geïntroduceerd om meer budget beschikbaar te stellen voor andere landsdelen: van het Actieplan Cultuurbereik (2001-2004) tot de oprichting van het Fonds voor Cultuurparticipatie (2009) en het instellen van de Cultuurregio's (2018). Ook de rijksfondsen kregen de opdracht om in hun ondersteuning meer aandacht te geven aan geografische spreiding en toegankelijkheid. Die opdracht is door de fondsen opgepakt: ze ontwikkelden, alle zes op hun eigen manier, in de loop der jaren verschillende instrumenten: van lokale scouts en makelaars tot regionale loketten, hubs en specifieke regelingen. Ook de beoordeling is in een aantal regelingen verbreed: naast artistieke kwaliteit wordt, waar passend, gekeken naar de context van de aanvrager en de betekenis in de regio.

Deze inspanningen hebben geleid tot een grotere aanwezigheid van de fondsen in de regio en hebben in sommige regelingen ook bijgedragen aan een evenwichtiger verdeling van middelen. Het onderzoek naar geografische spreiding van cultuur in Nederland laat zien dat regelingen waarbij geografische spreiding

[23] UNESCO & World Bank, *Cities, culture, creativity: leveraging culture and creativity for sustainable urban development and inclusive growth*, 2021, p. 29-32
[24] European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor*, versie 2019 en update 2023
[25] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 58
[26] Idem, p. 3

actief wordt meegewogen in recente rondes tot verschuivingen hebben geleid. Echter, het onderzoek constateert ook dat er desondanks bij alle overheidslagen geen wezenlijke verschuivingen hebben plaatsgevonden, en dat de situatie nagenoeg stabiel is.[27]



Figuur 1. AEF & SEO: Totale uitgaven uitgesplitst naar overheid weergegeven op provinciaal niveau, zowel absoluut als per inwoner als naar samenstelling van de uitgaven (2023)[28]

Een uitzondering hierop vormen de activiteiten in Caribisch Nederland. De fondsen hebben gezamenlijk en met maatwerk ingespeeld op de specifieke en sterk afwijkende omstandigheden van de cultuursector op de eilanden. Die aanpak heeft zijn vruchten afgeworpen en is effectief gebleken. Door de sterk afwijkende situatie zijn de conclusies echter niet een op een vergelijkbaar met de Nederlandse situatie.

Lokale zeggenschap

De afgelopen jaren is het pleidooi voor een meer evenwichtige spreiding van rijksmiddelen van karakter veranderd. Het gaat niet langer alleen om de hoeveelheid budget, maar ook over de zeggenschap: wie besluit wat er in een regio nodig is? Dat debat is breder dan alleen de culturele sector: Remkes wijst op een onderliggende vertrouwenskloof tussen de regio en Den Haag: *Er is te weinig gevoel dat 'Den Haag' echt begrijpt wat [in de regio] speelt, dat er vooral óver en niet mét hen gesproken wordt [...].*[29] In het prototype van de Raad, waarin twaalf provinciale afdelingen onderdeel zijn van een landelijk fonds, wordt dit onderwerp niet geadresseerd: de zeggenschap blijft in dit model centraal georganiseerd.

De kritiek op een beoordeling en afweging in 'Amsterdam, Den Haag of Rotterdam' groeit (zie bijvoorbeeld de moties die over dit onderwerp in de Tweede Kamer zijn ingediend[30]|[31]|[32]|[33]). De fondsen hebben in reactie daarop ingezet op het betrekken van de regionale context in beleid en beoordeling. Ze hebben dat in de afgelopen jaren op verschillende manieren opgepakt: door in de beleidsontwikkeling ruimte te bieden voor regionale culturele ecosystemen (Mondriaan Fonds), het oprichten van Filmhubs (Filmfonds), rondom thema's als Actieagenda Ruimtelijke Ontwerp (Stimuleringsfonds Creatieve Industrie),

[27] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 23
[28] Idem, p. 10
[29] Rapport J. Remkes, *Wat wel kan,* oktober 2022, p. 18
[30] Gewijzigde motie van de leden Rooderkerk en Mohandis over onderzoeken hoe een bloeiende culturele sector in heel Nederland beter geborgd kan worden (t.v.v. 36600-VIII-24)
[31] Motie van het lid Van Zanten over onderzoeken waarom de geografische spreiding van cultuursubsidies over Nederland achterblijft (t.v.v. 36600-VIII-30)
[32] Motie van de leden Van der Velde en Van Zanten over vestiging van culturele instellingen buiten de Randstad aantrekkelijker maken bij de volgende herverdeling van de bis-middelen (t.v.v. 36600-VIII-22)
[33] Motie van het lid Oostenbrink over het per provincie inzichtelijk maken van op welke manier spreiding van subsidies voor cultuur kan plaatsvinden en hoe de rijkscultuurfondsen in hun subsidiecriteria rekening houden met regionale omstandigheden (t.v.v. 32820-553)

aanpassingen in de regelingen voor schrijvers en literaire activiteiten (Letterenfonds) en door het uitbreiden van regionale expertise in commissies en instellen van landsdeel-commissies (Fonds Podiumkunsten). Daarbij is het begrip artistieke kwaliteit in verschillende regelingen verbreed: kwaliteit wordt steeds vaker beoordeeld in relatie tot de context waarin makers en instellingen opereren.

Uit de bovenstaande ontwikkelingen blijkt dat de fondsen serieus werk maken van de opdracht voor betere geografische spreiding. Het onderzoek van AEF & SEO laat echter zien dat de effecten hiervan op de landelijke verdeling van middelen beperkt zijn. De maatregelen hebben, ondanks de grote zorgvuldigheid en inspanningen, de kritiek dan ook niet weggenomen. Dat lijkt niet zozeer het gevolg van onvoldoende inzet van de fondsen, maar van de grenzen van wat binnen de huidige inrichting van het bestel via afzonderlijke fondsregelingen kan worden bereikt. Dat heeft ons inziens te maken met het punt in de volgende alinea.

Verschillende doelen

De rijkscultuurfondsen zijn opgericht om de artistieke kwaliteit en ontwikkeling in Nederland te ondersteunen en te stimuleren. Ze zijn zonder uitzondering expert op hun terrein, beschikken over fijnmazige netwerken, diepgaande kennis en minutieus ontwikkelde beoordelingssystemen om aanvragen op artistieke kwaliteit te beoordelen en onderling af te wegen. Overzicht van (inter)nationale ontwikkelingen en aanbod zijn daar een belangrijk onderdeel van. Vanuit het perspectief van artistieke kwaliteit en ontwikkeling is er geen betere manier om de grote diversiteit aan aanvragen voor beperkte budgetten onderling te laten wegen dan door de fondsen. Vanwege de toenemende druk op de budgetten wordt de selectie echter noodgedwongen strenger. Dat raakt vooral aanvragers die niet tot de landelijke of internationale artistieke top behoren.

Wanneer deze ontwikkeling doorzet, dreigt het voor een deel van de aanvragers met een voornamelijk regionale uitstraling alleen maar moeilijker te worden. Voor hen is het bereiken van de landelijke artistieke top niet het enige of belangrijkste doel. Minstens zo belangrijk is het bedienen van een lokaal of regionaal publiek met een passend aanbod. Hun rol en opdracht zijn vaak breder: artistieke kwaliteit staat daarin niet op zichzelf, maar verhoudt zich ook tot lokale impact en maatschappelijke inbedding en relevantie. Dit geldt ook voor gemeenten en provincies: hun doel is vooral een passend en toegankelijk aanbod van culturele voorzieningen. Artistieke kwaliteit blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt, maar is niet altijd het enige of doorslaggevende criterium. Ook de maatschappelijke betekenis, de bijdrage aan de lokale of regionale culturele infrastructuur en de toegankelijkheid voor inwoners spelen een belangrijke rol.

We maken hierbij de kanttekening dat de situatie bij het Fonds Cultuurparticipatie wezenlijk anders is. Waar de overige fondsen sectoraal zijn ingericht en artistieke ontwikkeling als kerndoel hebben, is de kerntaak van het FCP juist gericht op cultuureducatie en -participatie in de volle breedte: binnen alle disciplines en in alle regio's. De regeling 'Cultuur met Kwaliteit' is bijvoorbeeld juist ontworpen met het oog op geografische spreiding; het FCP werkt daarin intensief samen met gemeenten. Datzelfde geldt voor een regeling als 'Samen Cultuur maken', die er expliciet op is gericht om samenwerking tussen culturele en maatschappelijke organisaties te stimuleren. Hierdoor is de spanning tussen artistieke kwaliteit en geografische spreiding minder groot (maar ook hier niet helemaal afwezig, zoals blijkt uit een evaluatie van de regeling).[34]

[34] BMC, *Quickscan subsidieregeling Samen Cultuur maken*, 2021

Samenwerking met andere overheden

De onafhankelijke oordeelsvorming door fondsen is een fundament van het cultuurbestel. Het voorkomt oneigenlijke inmenging en waarborgt dat subsidieaanvragen op inhoudelijke gronden door deskundigen worden beoordeeld. Dat betekent echter wel dat er voor gemeenten en provincies weinig ruimte is om (individuele) subsidiebesluiten af te stemmen. De fondsen besluiten op basis van hun eigen regelingen en beoordelingscriteria, waarin lokale politieke afwegingen geen rol spelen en het belang van die context niet altijd wordt meegewogen. Vanuit het perspectief van artistieke kwaliteit is dit wenselijk en essentieel. Vanuit het oogpunt van geografische spreiding, waarin gemeenten, provincies, het Rijk en de fondsen in verschillende varianten vaak co-financier zijn, wringt dat. De fondsen (met uitzondering van het FCP[35] en het Letterenfonds[36]) hebben niet de positie (en capaciteit) om met gemeenten of provincies te onderhandelen over de inzet van middelen of gezamenlijke prioriteiten. In de kern zijn zowel fondsen als de verschillende overheden zelfstandige organisaties of bestuurslagen met een eigen verantwoordelijkheid. Zij beslissen ieder zelfstandig over de inzet van hun middelen. Dat staat het maken van gezamenlijke keuzes op stelselniveau, waarin naast artistieke kwaliteit ook andere doelen en belangen een plaats hebben, in de weg.

De missing link: een instrument voor basisvoorzieningen

We constateren dat in het huidige bestel het Rijk met één instrument (financiering via rijkscultuurfondsen) twee doelen wil bereiken: artistieke ontwikkeling en geografische spreiding. Dit leidt in de praktijk, ondanks alle inspanningen, niet tot voldoende resultaat[37]. De budgetten zijn schaars en omdat zowel de bis als de fondsen primair selecteren op landelijke kwaliteit, trekt het artistieke selectiemechanisme de middelen logischerwijs naar de landelijke top, ten koste van geografische spreiding.
Binnen het landelijke cultuurbeleid is op dit moment geen ander, rechtstreeks beleidsinstrument om vanuit het Rijk de geografische spreiding van cultuur te ondersteunen. Organisaties die het lokale belang ontstijgen maar (nog) niet tot de landelijke artistieke top behoren, hebben geen andere mogelijkheid om rijkssubsidie aan te vragen. Zij blijven aangewezen op gemeentelijke of provinciale subsidie.

Het ontwikkelen van een specifiek instrument voor dit doel zou naar onze mening onderdeel moeten zijn van een stelselherziening en een nieuw fondsenlandschap. Daarmee wordt enerzijds een concrete stap gezet richting een betere geografische spreiding van culturele voorzieningen en wordt anderzijds de druk op de fondsen verlicht. Eenzelfde ontwikkeling heeft zich in het Verenigd Koninkrijk afgespeeld. Daar is uiteindelijk besloten een apart instrument in het leven te roepen: het Cultural Investment Fund[38], dat zich specifiek richt op regio's.

Randvoorwaarden voor geografische spreiding in een nieuw fondsenlandschap

Om daadwerkelijk recht te doen aan geografische spreiding van cultureel aanbod, moet een nieuw fondsenlandschap tegemoetkomen aan de volgende uitgangspunten:

- **heldere doelstellingen** voor de fondsen;
- het faciliteren van **regionale zeggenschap en samenwerking**;
- een passend **instrument voor de geografische spreiding** van culturele (basis)voorzieningen.

[35] Het FCP heeft sinds de oprichting nadrukkelijk als opdracht meegekregen om door middel van langjarige regionale convenanten en samenwerkingen afspraken te maken met lokale overheden.
[36] In het kader van de opdracht voor de regionale talen (Fries en Papiaments) maakt het Nederlands Letterenfonds afspraken met decentrale overheden
[37] Het is een logisch gevolg van een bekende wetmatigheid uit de beleidswetenschap: de 'Regel van Tinbergen', die stelt dat je met één maatregel nooit twee beleidsdoelen kan bereiken. CPB, *Beleidsmakers kunnen hardleers zijn*', https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/Tinbergenregel_pv2.pdf
[38] https://www.artscouncil.org.uk/our-open-funds/cultural-investment-fund

3.4 Uitbreiding takenpakket van de fondsen: aanpassing van de bis

Het ministerie van OCW kondigde in de Kamerbrief 'Toekomst culturele basisinfrastructuur' aan de culturele basisinfrastructuur in samenhang met een bredere herziening van het cultuurbestel na de periode 2025-2028 te willen herzien.[39] Onderdeel van deze herziening is het voornemen om de subsidieperiode voor de bis te verlengen van vier naar acht jaar[40] en een mogelijke uitbreiding van het takenpakket van de fondsen, bedoeld om de huidige overlap tussen OCW- en fondssubsidies op te heffen. Het ministerie van OCW pakt dit vraagstuk in een afzonderlijk traject op.

In het huidige stelsel wordt de (meerjarige) ondersteuning door de fondsen door veel aanvragers gezien als een 'tussenstation' op weg naar de bis. Opname in de bis biedt voor aanvragers voordelen, zeker als de termijn wordt verlengd naar acht jaar: de periode is langer en biedt meer financiële zekerheid, de budgetten zijn vaak hoger, het geldt als een kwaliteitskeurmerk en de verantwoordings- en cofinancieringseisen zijn minder specifiek dan bij ondersteuning door fondsen. Een eerdere meerjarige fondssubsidie is weliswaar geen vereiste om tot de bis te worden toegelaten, maar wordt wel vaak gezien als bewijs van artistieke kwaliteit. Dat creëert een voortdurende opwaartse druk bij fondsen, die veel capaciteit vraagt en voor veel afwijzingen zorgt. Idealiter zou de aanpassing van de bis ook deze beweging verkleinen.

De mogelijke uitbreiding van fondstaken heeft direct gevolgen voor een nieuw in te richten fondsenlandschap. Niet alleen in omvang veranderen de verhoudingen tussen de fondsen, maar ook in zeggenschap. Uitbreiding van het takenpakket betekent in bijna alle gevallen een (nog) grotere rol in de sector. Dat vergroot de reikwijdte en positie van een fonds in de eigen sector, maar kan ook de kwetsbaarheid vergroten. Een grotere rol en afhankelijkheid van één financier roept doorgaans weerstand op en concentreert de kritiek bij één organisatie. Wanneer de verhoudingen tussen het fonds en het veld onder druk komen te staan, hebben makers en instellingen geen alternatief of uitwijkmogelijkheid.

Een aandachtspunt bij de uitbreiding van taken is de verhouding tussen organisaties met ondersteunende taken in de verschillende sectoren, zoals in de letteren en cultuurbeoefening. Overheveling van subsidies zonder een integrale blik op de taken in de sector creëert mogelijk complexe relaties, als de fondsen behalve samenwerkingspartner ook subsidiënt worden. Om dit te voorkomen en om voordelen van samenhang binnen de sector te versterken (mede vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en robuustheid), geven we in overweging om te onderzoeken of deze sectorale en/of ondersteunende taken in een alternatief fondsenlandschap kunnen worden gebundeld of meer integraal kunnen worden belegd. Gezien de verschillen per sector adviseren we dit nader te bezien bij de besluitvorming rond de bis.

Daarnaast betekent uitbreiding van taken en ondersteuningsmogelijkheden, met name op het terrein van podiumkunsten, voor de fondsen een substantiële groei van werkzaamheden en aanvragers. De werkdruk bij de fondsen is nu al hoog (zie 3.5). Voorbereiding en inpassing van deze wijzigingen vergt een grote investering in tijd en capaciteit en daarmee versterking van de uitvoeringskracht op verschillende terreinen (financieel, juridisch, bestuurlijk, ict, HR). Dat vraagt om zorgvuldigheid en voorzichtigheid in (de timing van) wijziging van het fondsenlandschap.

[39] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Brief Toekomst culturele basisinfrastructuur,* 20 oktober 2022
[40] Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Brief 'Cultuursubsidies vanaf 2029',* 3 oktober 2025

Randvoorwaarden voor de uitbreiding van taken vanuit de herziening bis

Een nieuw fondsenlandschap moet rekening houden met de consequenties van een herziening van de bis en uitbreiding van het takenpakket:

- Idealiter leidt een herziening tot **minder druk** voor de fondsen.
- De herziening moet **niet leiden tot 'monopolie'-posities** van de fondsen in de verschillende sectoren.
- Daarnaast moet door een integrale aanpak worden voorkomen dat **oneigenlijke verhoudingen ontstaan tussen organisaties met sectorale of overheidstaken** op hetzelfde terrein.
- Fondsen dienen over voldoende **uitvoeringskracht** te beschikken (voldoende capaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin) om hun taken uit te kunnen voeren, zie ook de volgende paragraaf.

3.5 Robuustheid

Onder robuustheid verstaan we stevige, gedragen en professionele organisaties, die in staat zijn om de maatschappelijke, organisatorische en technologische uitdagingen voor de komende tien jaar het hoofd te bieden. Het gaat bijvoorbeeld om de consequenties van kunstmatige intelligentie en digitalisering op beleidsontwikkeling, op de productie en verspreiding van kunst en cultuur en op het aanvraag- en beoordelingsproces, maar ook om de toenemende juridisering, een grotere roep om transparantie en steeds scherpere eisen op het gebied van dataveiligheid, arbeidsvoorwaarden en governance.
Niet voor niets concludeerde de visitatiecommissie in 2023[41] dat de druk op de fondsen toeneemt door een stapeling van codes, wet- en regelgeving en maatschappelijke verwachtingen. Die druk zal de komende jaren verder toenemen en de opgaven worden alleen maar complexer.

Versterking uitvoeringskracht

De visitatiecommissie signaleerde verschillende kwetsbaarheden binnen de interne organisaties van de fondsen. Zo neemt de werkdruk voor medewerkers steeds verder toe: *De beweging van diversificatie en drempelverlaging voor de aanvrager brengt een hogere belasting van het personeel met zich mee*.[42] Als gevolg van deze hoge werkdruk bestaat volgens de commissie een 'risico op uitval en stagnatie', en ook kennisoverdracht kan in het geding komen. De commissie legt daarbij ook een relatie met de normen die het ministerie van OCW hanteert voor het maximale percentage apparaatskosten, die zijn vastgesteld op werkzaamheden uit het verleden. Volgens de fondsen belemmert dit hen om verdere stappen te zetten in de professionalisering van de organisatie.

De huidige inrichting van de fondsen, met uitzondering van het Filmfonds, kenmerkt zich door een relatief platte organisatiestructuur met een directeur-bestuurder aan het hoofd, die een grote 'span of control' heeft. Dat maakt de fondsen kwetsbaar: bij uitval of ziekte ontstaat risico op stagnatie van belangrijke interne processen. Daarnaast constateerde de visitatiecommissie dat binnen deze platte organisatiestructuur verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet altijd duidelijk zijn belegd.[43]

Hoewel de fondsen op het gebied van ICT intensief samenwerken, zijn sommige fondsen te klein om voor al deze uitdagingen voldoende expertise en uitvoeringskracht in huis te hebben. Individuele fondsen zijn daardoor kwetsbaarder. Bovendien zijn veel van de organisatorische, bedrijfsmatige en technologische vraagstukken voor alle fondsen in de kern hetzelfde. Vanuit het perspectief van een doelmatig en

[41] Op het moment van schrijven is het rapport van de Visitatiecommissie 2026 nog niet beschikbaar.
[42] Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, *Rapport 2023*, p.17
[43] Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, *Rapport 2023*, p.15

toekomstbestendig stelsel is het daarom weinig effectief of wenselijk dat ieder fonds hiervoor afzonderlijke oplossingen ontwikkelt.

Vergroten bestuurskracht

Bestuurskracht is het vermogen van een organisatie om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan. De bestuurskracht bepaalt de prestaties.
Zo draagt een uniform geluid en stevige positie, ook in omvang, bij aan een heldere positionering van de fondsen in de cultuursector en daarbuiten. De zes fondsen hebben alle in de eigen sector grote autoriteit en gezag. Ieder fonds heeft bovendien zijn eigen aanpak van overkoepelende thema's, een eigen werkwijze en rolopvatting en een eigen rol in de sector. Die diversiteit is een verworvenheid: de verschillen zijn gegroeid in wisselwerking met de behoeften in de sector en als gevolg van veranderende prioriteiten in het cultuurbeleid.

De diversiteit maakt echter ook kwetsbaar. Juist in een tijd waarin verschillende beleidsterreinen naar elkaar toe bewegen en waarin het besef van de maatschappelijke betekenis van cultuur groeit, is het smeden van sterke verbindingen met andere maatschappelijke sectoren van belang. Het is lastiger om met zes fondsen een helder standpunt in te nemen, een overkoepelende strategie te ontwikkelen of om gezamenlijk een 'vuist' te maken, zowel naar de (Rijks)overheid als naar de buitenwereld. Dit belemmert de herkenbaarheid en bestuurskracht in het landelijke cultuurbeleid. Het voeren van een gezamenlijke strategie vraagt om bundeling van inzichten en standpunten. Zo'n bundeling zou het landschap bovendien voor aanvragers overzichtelijker maken en eenduidig beleid op overkoepelende thema's (zoals Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur) mogelijk maken. Met de toenemende aandacht voor transparantie, zeker als het takenpakket van de fondsen wordt uitgebreid als onderdeel van de herziening van de bis, is een krachtige stem nodig.

Randvoorwaarden voor robuuste fondsen in een nieuw bestel

Een nieuw fondsenlandschap moet daarom bijdragen aan een **grotere robuustheid** en een **versterking van de bestuurskracht en uitvoeringskracht** van de fondsen. Praktisch betekent dat:

- substantiële omvang in budget en uitvoeringskracht, zonder in te leveren op flexibiliteit en wendbaarheid;
- consolidatie op overkoepelend strategisch niveau ('bovensectorale blik') om gezaghebbend te blijven en om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te kunnen pakken;
- voldoende uitvoeringskracht om professionalisering te waarborgen en aan toenemende maatschappelijke eisen te kunnen voldoen;
- ook hier geldt dat een nieuw landschap, in welke vorm ook, niet ten koste mag gaan van de expertise over en herkenbaarheid in de sectoren.

Hoofdstuk 4 | Naar een nieuw landschap

In dit hoofdstuk presenteren we een nieuwe indeling voor de rijkscultuurfondsen. Centraal staat de vraag hoe het fondsenlandschap zodanig kan worden ingericht dat het (1) de toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de uitvoeringskracht en robuustheid van de fondsen versterkt en (3) de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert.

Daarbij bouwen we voort op de conclusies uit het vorige hoofdstuk, waarin de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig fondsenlandschap zijn geformuleerd. In paragraaf 4.1 zetten we deze uitgangspunten nogmaals op een rij. In paragraaf 4.2 werken we vervolgens het nieuwe model uit. Dat bestaat uit twee onderdelen: een nieuwe inrichting van het fondsenlandschap (4.2.1) en een instrument voor geografische spreiding (4.2.2).

4.1 Eisen aan een nieuwe indeling

In het vorige hoofdstuk signaleerden we de belangrijkste knelpunten in het huidige systeem en hebben we de randvoorwaarden geformuleerd voor een nieuwe inrichting. We vatten ze hieronder nogmaals samen:

§ 3.2 Randvoorwaarden voor grotere toegang in een nieuw fondsenlandschap

Om de toegang tot het bestel voor nieuwe praktijken te vergroten moet het nieuwe fondsenlandschap voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- grotere **flexibliteit** en bundeling van instrumenten met een soortgelijke doel;
- heldere afspraken over de verantwoordelijkheden binnen de **talentontwikkelingsketen**, met specifieke aandacht voor de overgang van 'pre-professionals' naar de professionele praktijk;
- het **versterken van de onderlinge afstemming** tussen fondsen en het verder ontwikkelen van gezamenlijke regelingen, zodat aanvragen niet tussen fondsen blijven hangen;
- het behouden van **sectorspecifieke expertise en een herkenbaar aanspreekpunt** per deelsector, zodat de menselijke maat en het laagdrempelige contact met het veld behouden blijven.

§ 3.3 Randvoorwaarden voor geografische spreiding in een nieuw fondsenlandschap

Om daadwerkelijk recht te doen aan geografische spreiding van cultureel aanbod, moet een nieuw fondsenlandschap tegemoetkomen aan de volgende uitgangspunten:

- **heldere doelstellingen** voor de fondsen;
- het faciliteren van **regionale zeggenschap en samenwerking**;
- een passend **instrument voor de geografische spreiding** van culturele (basis)voorzieningen.

§ 3.4 Randvoorwaarden voor de uitbreiding van taken vanuit de herziening bis

Een nieuw fondsenlandschap moet rekening houden met de consequenties van een herziening van de bis en uitbreiding van het takenpakket:

- Idealiter leidt een herziening tot **minder druk** voor de fondsen.
- De herziening moet daarnaast **niet leiden tot 'monopolie'-posities** van de fondsen in de verschillende sectoren.
- Daarnaast moet worden voorkomen dat **oneigenlijke verhoudingen ontstaan tussen organisaties met sectorale of overheidstaken** op hetzelfde terrein.
- Fondsen dienen over voldoende **uitvoeringskracht** te beschikken (voldoende capaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin) om hun taken uit te kunnen voeren.

§ 3.5 Randvoorwaarden voor robuuste fondsen in een nieuw bestel

Een nieuw fondsenlandschap moet daarom bijdragen aan een **grotere robuustheid** en een **versterking van de bestuurskracht en uitvoeringskracht** van de fondsen. Praktisch betekent dat:

- substantiële omvang in budget en uitvoeringskracht, zonder in te leveren op flexibiliteit en wendbaarheid;
- consolidatie op overkoepelend strategisch niveau ('bovensectorale blik') om gezaghebbend te blijven en om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te kunnen pakken;
- voldoende uitvoeringskracht om professionalisering te waarborgen en aan toenemende maatschappelijke eisen te kunnen voldoen;
- ook hier geldt dat een nieuw landschap, in welke vorm ook, niet ten koste mag gaan van de expertise over en herkenbaarheid in de sectoren.

Naast deze randvoorwaarden dienen de voorgestelde veranderingen aantoonbaar bij te dragen aan de volgende principes:

- Prioriteit bij de aanvrager: Het belang van de aanvrager staat voorop. Een nieuwe inrichting moet het subsidieaanbod overzichtelijker maken, de toegankelijkheid vergroten en meer ruimte bieden voor nieuwe, interdisciplinaire en hybride praktijken.
- Behoud wat goed werkt: De rijkscultuurfondsen beschikken over gedegen sectorspecifieke kennis, uitgebreide netwerken en een sterke herkenbaarheid in het veld. Een nieuwe inrichting moet deze kwaliteiten behouden en waar mogelijk versterken. Veranderingen mogen niet leiden tot verlies van expertise over de verschillende disciplines of van het laagdrempelige contact met makers en instellingen.
- Uitvoerbaar en efficiënt: Een nieuwe inrichting moet uitvoerbaar zijn voor de fondsen en bijdragen aan een doelmatige uitvoering van overheidsbeleid.

Niet één rijkscultuurfonds

Het samenvoegen van alle rijkscultuurfondsen tot één groot fonds, zoals de Raad adviseert, lijkt op het eerste gezicht misschien efficiënt, maar lost niet alle gesignaleerde knelpunten op. Er ontstaat een grote en complexe organisatie, met meer overleg, meer regels en meer bureaucratie. Om de diversiteit van de gehele cultuursector binnen een organisatie te combineren vraagt veel intern overleg. Het risico is reëel dat kleinere sectoren minder aandacht krijgen. Ook ervaringen uit andere landen laten zien dat zulke grote fusies vaak niet de beloofde voordelen opleveren. In één groot fonds verdwijnt bovendien de persoonlijke en deskundige begeleiding die de huidige aparte fondsen juist sterk maakt. Makers kunnen minder makkelijk terecht bij mensen met kennis van hun eigen vakgebied.

Dat wil niet zeggen dat er in het huidige stelsel met zes afzonderlijke discipline-fondsen niets kan worden verbeterd. De analyse in de voorgaande hoofdstukken laat zien dat ook de huidige inrichting

tekortkomingen kent, maar er is een middenweg tussen één groot rijkscultuurfonds en zes zelfstandige, specialistische fondsen. Door de fondsen gedeeltelijk te bundelen, kunnen de voordelen van schaalgrootte en korte lijnen worden benut, terwijl de sectorspecifieke expertise, herkenbaarheid en nabijheid voor het veld behouden blijven.

4.2 Het model voor de toekomst

Om de ondersteuning door fondsen betekenisvol te bundelen, op een manier die voor de aanvrager logisch en nuttig is, hebben we gekeken naar de specifieke kenmerken en werking van de verschillende sectoren en de rol en taak van de fondsen daarbinnen. De positie van fondsen verschilt per sector aanzienlijk: de reikwijdte van overheidssubsidie is niet in elke sector even groot en de invloed van overheidsbeleid op de ontwikkelingen varieert. Datzelfde geldt voor de rol van en relatie met het publiek.

Er is geen indeling die voor alle fondsen sluitend is. Daarvoor is de ondersteuningspraktijk van de fondsen te divers. Vrijwel alle fondsen financieren zowel het aanbod (productie) als de afname van kunst en cultuur, zowel individuele makers als instellingen en projecten, zowel meerjarig als projectmatig en zowel in binnen- als buitenland. Ook de diversiteit binnen sectoren is groot. Zo omvat bijvoorbeeld podiumkunsten een breed spectrum aan disciplines, variërend van opera en muziektheater tot hedendaagse dans en commerciële popmuziek, ieder met een eigen artistieke en financiële praktijk.

Bundeling kan dan ook langs verschillende lijnen en perspectieven. We noemen er hier twee:

Vanuit de **uitvoeringspraktijk** beschouwd ligt het grootste verschil in de financiering van individuele makers (auteurs, kunstenaars, musici, componisten, vertalers) en de financiering van instellingen. Voor beide categorieën gelden andere doelstellingen, beoordelingscriteria, termijnen en verantwoordingseisen. Bij de eerste categorie gaat het vaak om subsidie aan zzp'ers: gericht op bijvoorbeeld een onderzoek, project of werkperiode. Bij instellingen gaat het om het financieren van grotere producties of (meerjarige) programmering. Daar komt vaak de beoordeling van beleidsplannen, cofinanciering, eigen inkomsten en verantwoording via bijvoorbeeld jaarrekeningen bij kijken. Zo beschouwd zou een indeling in een fonds voor individuele makers en een fonds voor instellingen een optie zijn. We kiezen daar echter niet voor: het zou betekenen dat bij vrijwel alle fondsen regelingen zouden moeten worden overgedragen aan een nieuw fonds. Belangrijker is echter dat daarmee de sectorale expertise van de fondsen en de relatie binnen de 'keten' in een discipline versnipperd raakt en de herkenbaarheid voor aanvragers diffuser wordt. Daarmee voldoet deze indeling het minst aan de genoemde randvoorwaarden.

Een andere insteek zou zijn om, vooral vanuit **robuustheid** bekeken, het fondsenlandschap opnieuw in te richten naar omvang, zodat drie fondsen met een min of meer vergelijkbaar budget ontstaan, bijvoorbeeld door de drie kleinste fondsen (met uitzondering van het Fonds Cultuurparticipatie) te fuseren tot een fonds. Dat zou neerkomen op een bundeling van het Mondriaan Fonds, Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Hoewel dat bijdraagt aan een robuuster fondsenlandschap, gaat deze indeling voorbij aan inhoudelijke uitgangspunten: de herkenbaarheid voor aanvragers wordt niet groter en er is weinig overlap in het karakter van de disciplines en de werkwijze van de fondsen. Het is wellicht het meest eenvoudige antwoord op de vraag, maar ook het meest willekeurige antwoord met de minste synergie.

4.2.1 Bundeling: het belang van sectoraal maatwerk

In dit voorstel voor een nieuw fondsenlandschap hebben we gekozen voor een indeling op basis van sectoren die de meeste overeenkomsten vertonen. Daar is vanuit het perspectief van aanvragers de grootste winst te behalen, omdat aanvragers, context en subsidie-instrumenten de meeste overlap kennen. Anders gezegd: de doelstellingen van het overheidsbeleid en de manieren waarop de fondsen die doelen door subsidieregelingen proberen te realiseren, liggen in elkaars verlengde. Bundeling langs deze lijnen biedt de meeste mogelijkheden voor flexibiliteit binnen en tussen de regelingen, en behoud van een herkenbare positie van de fondsen in de sectoren.

De onderstaande indeling heeft de volgende voordelen:

- sluit het meest aan bij de onderliggende modus operandi van de sectoren;
- volgt grotendeels de eigen indeling van disciplines en sectoren, namelijk de wijze waarop zij zich hebben georganiseerd in branche- en sectororganisaties;
- vertoont de meeste overeenkomsten met de praktijk van makers en organisaties.

Sectoren met een sterke afhankelijkheid van overheidssubsidies (zowel in productie als infrastructuur)

De rol van de overheid is het grootst op het gebied van erfgoed. Als eigenaar is het Rijk verantwoordelijk voor het behoud, beheer en de presentatie van substantiële erfgoedcollecties. De uitvoering van die taken is vastgelegd in de Erfgoedwet en belegd bij Rijksmusea en de Rijksdienst voor het Cultureel erfgoed (RCE)[44]. Het Rijk is daarmee een sturende en bepalende factor in de erfgoedsector. Die positie en verantwoordelijkheid vraagt om specifieke regelingen, die behalve bij de RCE ook zijn belegd bij het Mondriaan Fonds.

De rol van rijkssubsidies is ook substantieel in de gehele podiumkunsten-keten (dans[45], theater[46] en muziek). Weliswaar kent deze sector een bloeiend aanbod in de vrije markt (denk aan de grote musicalproducties of de popsector), maar een substantieel deel van de productie en infrastructuur functioneert dankzij (structurele) financiële steun van de overheden. Hoewel hier geen sprake is van wettelijke taken of eigenaarschap, hebben beleidswijzigingen of budgettaire ingrepen grote invloed op het aanbod in Nederland. Het gaat in deze sector vaak om kostbare disciplines en voorzieningen, die zonder overheidssubsidie niet kunnen bestaan (zoals orkesten, opera, dans- en theatergezelschappen).

Anders gezegd: als de overheidssteun in de podiumkunsten, beeldende kunst of de erfgoedsector wegvalt, zal dat niet alleen ten koste gaan van de artistieke productie, maar zal ook een groot gedeelte van de organisaties hun deuren moeten sluiten.[47] De overheid draagt daarmee in deze sectoren een systeemverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid heeft directe consequenties voor de soort ondersteuningsmogelijkheden die de fondsen in die sectoren bieden. Een substantieel deel daarvan richt zich bijvoorbeeld op instandhouding en programmering van instellingen en organisaties.

---

[44] De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is een onderdeel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voert wet- en regelgeving en erfgoedbeleid uit, ontwikkelt praktisch toepasbare kennis en adviseert over rijksmonumenten, landschap & leefomgeving, archeologie en roerend erfgoed. www.cultureelerfgoed.nl/overons

[45] Uit het sectoradvies Dans van de Raad voor Cultuur *Alles beweegt*, p. 55: *Zoals we hebben gezien, is er naast het artistieke, doorgaans gesubsidieerde, dansaanbod nauwelijks een vrije sector. Er is weliswaar commercieel aanbod, maar dit betreft heel ander werk: het gaat hier om populaire dansshows en slechts zelden om hedendaagse dans of ballet.*

[46] Uit het sectoradvies Theater van de Raad voor Cultuur *Over grenzen*, blijkt dat *er in de huidige financieringssystematiek een scherp onderscheid te maken tussen producenten die afhankelijk zijn van subsidie van een overheid (gezelschappen) en zogenoemde vrije producenten*. (p.11). In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen de 18 producenten die zijn aangesloten bij de brancheorganisatie Vereniging van Vrije Theater Producenten (VVTP), de 21 producerende instellingen in de bis en de 53 gezelschappen, collectieven en theatermakers die ondersteuning vanuit het FPK ontvangen.

[47] Uit het sectoradvies Musea van de Raad voor Cultuur *In wankel evenwicht* p. 5*: De museumsector is niet levensvatbaar zonder overheidssteun. Het rijke erfgoed dat de musea beheren, kan niet voor de toekomst behouden en tentoongesteld worden zonder dat het Rijk, de gemeenten en provincies daarvoor verantwoordelijkheid hebben genomen.*

Sectoren met een meer marktgerichte dynamiek

Dat is wezenlijk anders dan de rol die de overheid (en daarmee de fondsen) speelt in 'vrije markt-sectoren'[48] met een sterke marktgerichte dynamiek en internationale basis, zoals film[49], vormgeving[50], architectuur en letteren[51]: de creatieve industrie. In deze sectoren is het aandeel van overheidssubsidies in de totale productie, distributie en presentatie in de sector aanzienlijk kleiner. Makers functioneren binnen een vrije markt; overheidssubsidies hebben nauwelijks invloed op de grotere trends en bewegingen in de (internationale) markt.

De rol van fondssubsidies in deze sectoren is daarmee anders van aard dan in de vorige categorie. In de creatieve industrie zijn subsidies vooral van belang voor het ondersteunen en stimuleren van Nederlandse (kwaliteits)productie die in de markt moeilijk aan bod komt (bijvoorbeeld omdat zij minder rendabel zijn, omdat de Nederlandse markt te klein is of omdat ze op andere manieren niet aan commerciële eisen voldoen) en minder op het in stand houden van infrastructuur (zoals theaters of musea) en de programmering daarvan.

Ook de rol van het publiek is binnen deze sectoren anders. De presentatie en distributie van het werk (een film, boek of object) staat los van de individuele maker: een boek of film kan overal ter wereld worden gereproduceerd of getoond en zo grote oplages en publieken bereiken. Tot slot kennen deze sectoren een sterk internationaal karakter. Dat vertaalt zich ook in het doel van de subsidieregelingen. Alle drie de fondsen hebben instrumenten voor individuele (startende) makers (Impulsbijdrage voor Succes van het Filmfonds en regelingen vormgeving, architectuur en digitale cultuur van het SCI) en voor internationale samenwerking, presentatie en verspreiding (de vertaal- en publicatiesubsidies van het Letterenfonds, de Cinescoop bijdrage van het Filmfonds en de Regeling Internationalisering ontwerpsector van SCI).
Deze indeling sluit aan bij hoe de sector zichzelf organiseert. Zo verenigt de Federatie Creatieve Industrie zeven brancheorganisaties: de Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers, de Dutch Games Association, Dutch Photographers, de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie, de Vereniging van Nederlandse Content Producenten, de brancheorganisatie van filmdistributeurs en muziekproducenten en de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus. Wij plaatsen de letterensector eveneens in deze categorie, omdat de kenmerken en uitdagingen in de sector, de positie van makers en de rol van subsidies sterk overeenkomen met die van de overige creatieve industrieën.

Al deze elementen stellen andere eisen aan de fondsen en de ondersteuning die zij bieden. Subsidies in de creatieve sectoren zijn vaker gericht op het stimuleren, presenteren en promoten van (makers van) hoogstaande Nederlandse productie die anders te weinig aan bod zouden komen. Dat doen ze zowel in Nederland als in een internationaal veld: van promotie op de Frankfurter Buchmesse en het Filmfestival in Cannes tot presentaties op designbeurzen, Europees gefinancierde films en beurzen voor vertalers.
De fondsen hebben hiervoor slimme regelingen ontworpen, waarmee ze met de relatief bescheiden budgetten (in relatie tot de totale omvang van de sectoren[52]) een zo groot mogelijk effect proberen te

[48] https://www.cultuurmonitor.nl/thema/cultuur-en-geldstromen/
[49] Volgens de Boekmanmonitor: *In 2023, het meest recente jaar waarover volledige cijfers beschikbaar zijn, investeerde de Nederlandse overheid in totaal minstens 111,71 miljoen euro in de audiovisuele sector. Via het Filmfonds investeerde de Rijksoverheid 82,77 miljoen euro, terwijl gemeenten 24,19 miljoen euro en provincies 4,74 miljoen euro bijdroegen. Dat jaar was de omzet van de sector met 1,49 miljard euro meer dan tien keer zo hoog. (Filmfonds 2024b, Filmfonds 2024c, CBS 2024).*
[50] Uit het sectoradvies Ontwerpsector van de Raad voor Cultuur *Ontwerp voor de toekomst*, p. 38 blijkt dat naar schatting twee derde van de ontwerpers voor commerciële bureaus werkt.
[51] Het budget van het Letterenfonds bedraagt volgens de Prinsjesdagbrief 2024 € 17,34 miljoen. De markt is aanzienlijk groter. Volgens de CPNB: "*Lezers kochten in 2025 in totaal ruim 44 miljoen boeken (alle talen, fysiek en e-books), met een totale waarde van ruim € 697 miljoen*."
[52] Het gezamenlijke budget van het Nederlands Filmfonds (€ 89,94 miljoen) en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (€ 19,67 miljoen) bedraagt € 109,61 miljoen. Dit is slechts een fractie van de totale economische omvang van de sector: volgens de Monitor

bereiken. Het overgrote deel van het internationale aanbod aan (vertaalde) literatuur zou er zonder overheidssubsidies anders uitzien. Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie subsidieert innovatie, onderzoek, publiek en privaat opdrachtgeverschap en aansluiting bij maatschappelijke opgaven.
Al deze sectoren hebben hun eigen unieke kenmerken, uitdagingen en bedreigingen. Zo kampt de literaire sector bijvoorbeeld met ontlezing en het verdwijnen van wetenschappelijke domeinen. De opkomst van kunstmatige intelligentie heeft voor al deze disciplines ingrijpende gevolgen voor zowel opleiding, productie, distributie als verdienmodellen; de consequenties daarvan zijn op dit moment nog niet te overzien.

Schematisch ziet de indeling naar sectorale omstandigheden en kenmerken er als volgt uit:



Figuur 2: Mate van invloed en systeemverantwoordelijkheid van de fondsen in de sector

Gelet op de overeenkomsten in sectoren, doelstellingen en instrumentarium zien we de meeste voordelen in het bundelen van fondsen aan de beide uiteinden van het spectrum: dat creëert de meeste synergie. Dat betekent aan de rechterkant het samengaan van het Filmfonds, het Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie in een Fonds voor de Creatieve Industrie. Aan de linkerkant betekent dat het samengaan van het Mondriaan Fonds en het Fonds Podiumkunsten in een Fonds voor Kunst en Erfgoed.
Bij deze laatste plaatsen we wel de kanttekening dat de haalbaarheid van deze fusie op korte termijn nauw samenhangt met de uitbreiding van taken als gevolg van de eventuele bis-herziening. Wanneer die uitbreiding leidt tot grote aanpassingen, is het onverstandig en niet realistisch om tegelijkertijd te fuseren. Een fusie zou dan pas kunnen plaatsvinden nadat de taakuitbreiding is gerealiseerd.

Het Fonds Cultuurparticipatie neemt in dit schema een eigen positie in. Het bedient binnen cultuurbeoefening en -participatie alle disciplines en doet dat in samenwerking met gemeenten. De sector

Creatieve Industrie 2025 bedroeg de gezamenlijke productiewaarde van media en entertainment en creatieve zakelijke dienstverlening (architectuur, design en communicatie) in 2024 € 48,2 miljard.

van het FCP heeft een eigen dynamiek en inrichting, die wezenlijk verschilt van de professionele sectoren en die een eigen ondersteuningsstructuur kent. Er is geen inhoudelijke grond om dit fonds op te nemen in een van beide zijden van het spectrum. We merken wel op dat goede afstemming en afbakening van de taken van het fonds ten opzichte van andere instrumenten van geografische spreiding (zie 4.2.2) belangrijk zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de aansluiting binnen de keten van talentontwikkeling.

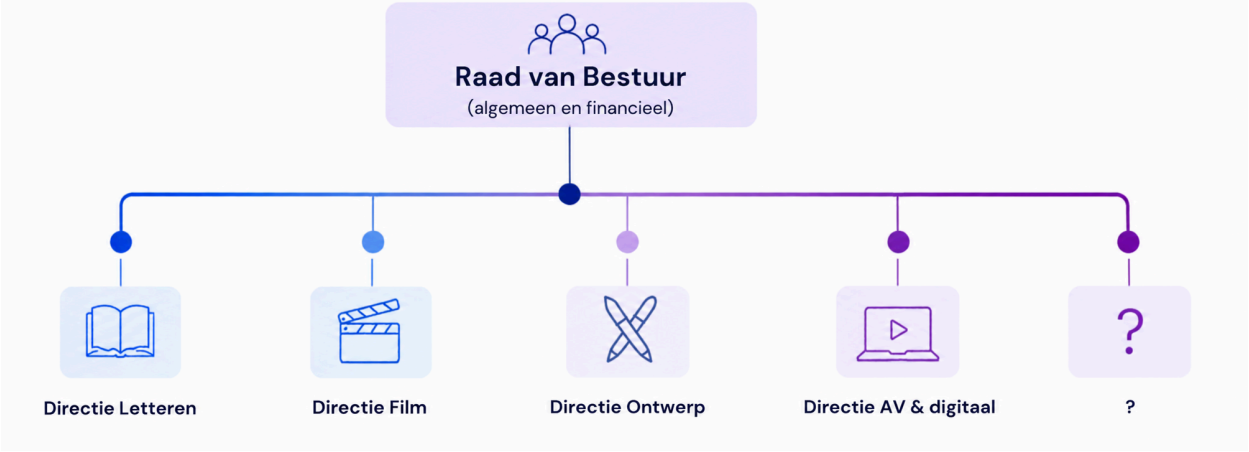
Governance

Door verschillende partijen is in deze verkenning gerefereerd aan het bestuursmodel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) als voorbeeld van een robuuste organisatie met herkenbare inhoudelijke domeinen onder een overkoepelende Raad van Bestuur.

Het NWO-model biedt nuttige inzichten voor de inrichting van de fondsen. Dit hybride model biedt voldoende ruimte voor het borgen van sectorale expertise en herkenbaarheid, terwijl de bundeling zorgt voor een robuustere organisatie van voldoende omvang en uitvoeringskracht. In een dergelijke inrichting behouden de domeinen inhoudelijke autonomie binnen een gezamenlijk vastgesteld beleidskader; de specialistische expertise blijft overeind en domeindirecteuren garanderen herkenbare sectorale boegbeelden. Door de gelijkwaardige positie van domeinendirecties blijft ook de positie van kleinere disciplines geborgd.
Het doel van dit model is een wendbare organisatie met een heldere taakverdeling en korte lijnen. Zo kan de overkoepelende Raad van Bestuur verantwoordelijk worden voor de strategische aansturing, de bedrijfsvoering, IT, HR, juridische zaken en de bestuurlijke afstemming met het ministerie van OCW. De inhoudelijke expertise en besluitvorming over subsidies liggen bij de domeindirecteuren.

Bij de organisatorische inrichting van de twee nieuwe fondsen kan in de basis worden uitgegaan van eenzelfde opzet: een overkoepelende Raad van Bestuur met daaronder een aantal inhoudelijke (discipline)domeinen. De indeling van deze domeinen vraagt om nadere uitwerking. Het ligt echter voor de hand om in eerste instantie aan te sluiten bij de bestaande fondssectoren. Voor het Fonds voor de Creatieve Industrie betekent dit een indeling in de domeinen Film, Letteren en Ontwerp (inclusief architectuur en digitale cultuur). Voor het Fonds voor Kunst en Erfgoed ligt een indeling in de domeinen Podiumkunsten, Beeldende Kunst en Erfgoed voor de hand.

Het grote voordeel van deze structuur is de flexibiliteit voor de toekomst. Die maakt het mogelijk om disciplines, waar dat wenselijk is, verder te differentiëren, waardoor zowel de herkenbaarheid voor het veld als de inhoudelijke expertise kan worden versterkt, bijvoorbeeld om nieuwe en opkomende kunstvormen of hybride praktijken in de toekomst een eigen, volwaardige positie binnen de organisaties te geven (het vraagteken in onderstaand model). Het stelsel kan daardoor geleidelijk meebewegen met ontwikkelingen in het culturele veld, zonder dat daarvoor nieuwe fondsen hoeven te worden opgericht of ingrijpende stelselwijzigingen noodzakelijk zijn.



Figuur 3: Voorbeeld van organogram voor het Fonds voor de Creatieve Industrie

Door het toevoegen van een overkoepelende Raad van Bestuur ontstaat meer strategisch overzicht om bovensectorale onderwerpen eenduidig op te pakken. Tot slot zijn de fondsen in omvang (zowel budgettair als in organisatie) robuust genoeg om aan toenemende maatschappelijke eisen te voldoen, zonder de bureaucratie en kwetsbaarheid van één groot landelijk fonds. De backoffice wordt minder kwetsbaar door ondersteunende taken zoals IT, HR, financiële administratie, juristen en cybersecurity centraal te bundelen.

Wat lost dit voorstel op?

Voordelen voor de aanvrager en de artistieke praktijk

- **Betere toegang** voor hybride en nieuwe makers en minder disciplinaire verschotting: doordat de nieuwe fondsen de kennis van meerdere disciplines in huis hebben, kunnen zij makkelijker intern afstemmen en cross-overs faciliteren, en kunnen procedures en werkwijzen beter aansluiten bij de praktijk van de sector.
- **Behoud van herkenbaarheid en fijnmazige expertise**: door te kiezen voor een overkoepelend bestuur met behoud van specifieke inhoudelijke directies, blijven de verschillende disciplines geborgd en zijn de sectordirecteuren het herkenbare gezicht voor het veld. De diepgaande vakkennis per discipline blijft op peil: fondsen kunnen in hoge mate hun werkwijzen voortzetten, terwijl de voorkant laagdrempeliger wordt voor makers.
- **Logische bundeling van instrumenten**: binnen de nieuwe fondsen kunnen regelingen met soortgelijke doelen en context makkelijker worden versterkt. Dit maakt het subsidielandschap voor de aanvrager veel overzichtelijker en voorkomt dat er voor elk nieuw maatschappelijk thema een aparte regeling wordt opgetuigd.
- **Ruimte voor diversiteits- en kwaliteitsvernieuwing:** door de bundeling in grotere inhoudelijke domeinen ontstaat meer ruimte om experimentele financieringsvormen (zoals trust-based financiering, snel-loketten of meerjarige vouchers) en bredere, meervoudige beoordelingscriteria sectorbreed toe te passen, zoals de Raad voor Cultuur adviseert.

Balans in het bestel

- **Gezond evenwicht**: iIn tegenstelling tot één groot rijksfonds, behoudt dit model een gezond evenwicht van verschillende krachten in het stelsel. De sector wordt niet afhankelijk van slechts één fondsorganisatie, wat de strategische kwetsbaarheid verkleint.

- **Duidelijke plek voor cultuurparticipatie**: door het Fonds voor Cultuurparticipatie een eigen positie te geven, ontstaan er mogelijkheden om talentontwikkeling beter te organiseren en de overgang van beginnende talenten naar professionele makers soepeler te laten verlopen.
- **Krachtiger optreden op bovensectorale thema's**: de bundeling op overkoepelend strategisch niveau (onder leiding van een Raad van Bestuur) geeft de fondsen een stevige, gezaghebbende positie. Dit maakt het mogelijk om grote, sectoroverstijgende opgaven eenduidig en met meer bestuurskracht uit te voeren.

Voordelen voor de robuustheid en uitvoeringskracht

- **Schaalvergroting**: de fondsen krijgen een substantiële omvang qua budget en personele capaciteit. Hierdoor zijn ze beter toegerust om grote uitdagingen gezamenlijk op te vangen, in plaats van dat elk fonds afzonderlijk het wiel moet uitvinden.
- **Flexibiliteit**: een bundeling van fondsen maakt het eenvoudiger om capaciteit en expertise uit te wisselen, de dienstverlening op peil te houden en maatwerk te bieden aan makers en instellingen. Ook ontstaat er meer ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de sector; bundeling creëert synergie en stimuleert innovatie.
- **Efficiënte backoffice en minder kwetsbaarheid**: door ondersteunende taken zoals IT, financiële administratie, juristen en cybersecurity centraal te bundelen in grotere organisaties, vermindert de kwetsbaarheid, ook bij uitval of ziekte van medewerkers.
- **Opvangen van piekmomenten:** door grotere teams die voor meerdere disciplines werken, kunnen pieken beter opgevangen worden, waardoor het risico op uitval door piekbelasting minder wordt.
- **Eenvoudigere aansturing**: voor het ministerie van OCW wordt de aansturing en het overleg efficiënter, omdat het ministerie niet langer met zes afzonderlijke directies en Raden van Toezicht hoeft te schakelen.

Risico's

We wijzen op de volgende risico's, die in de uitwerking aandacht moeten krijgen:

- **Bundeling betekent niet automatisch besparing**
  Uit onderzoek[53] blijkt dat fusie in veel gevallen niet tot een besparing leidt. Bovendien zijn fusies intensieve trajecten, die veel vragen van de betrokken organisaties. Een taakstelling of bezuiniging zou dat proces onnodig zwaar belasten.
- **Grotere toegankelijkheid zorgt voor meer druk op budgetten**
  In het Raadsadvies wordt veel aandacht besteed aan de toegankelijkheid van regelingen voor een grote diversiteit aan aanvragers. Ook vanuit andere overheden wordt daarop aangedrongen. We wijzen er hier nadrukkelijk op dat een grotere toegankelijkheid bij gelijkblijvend budget onherroepelijk zal leiden tot strengere selectie en dus meer afwijzingen. Het is mede in dat licht dat het Raadsadvies gepaard ging met een geadviseerde verhoging van het totale cultuurbudget.

4.2.2 Een passend instrument voor geografische spreiding

In paragraaf 3.3 constateren we dat de spreiding van middelen, ondanks de inspanningen van de fondsen[54] en het Rijk, de afgelopen jaren niet noemenswaardig is veranderd. Voor de Raad voor Cultuur is dat reden om provinciale afdelingen van een landelijk cultuurfonds te adviseren: *Regio's zijn voor veel culturele voorzieningen het passende schaalniveau voor een samenhangend ecosysteem.*[55] In het Raadsadvies blijven gemeenten primair verantwoordelijk voor lokale basisvoorzieningen zoals

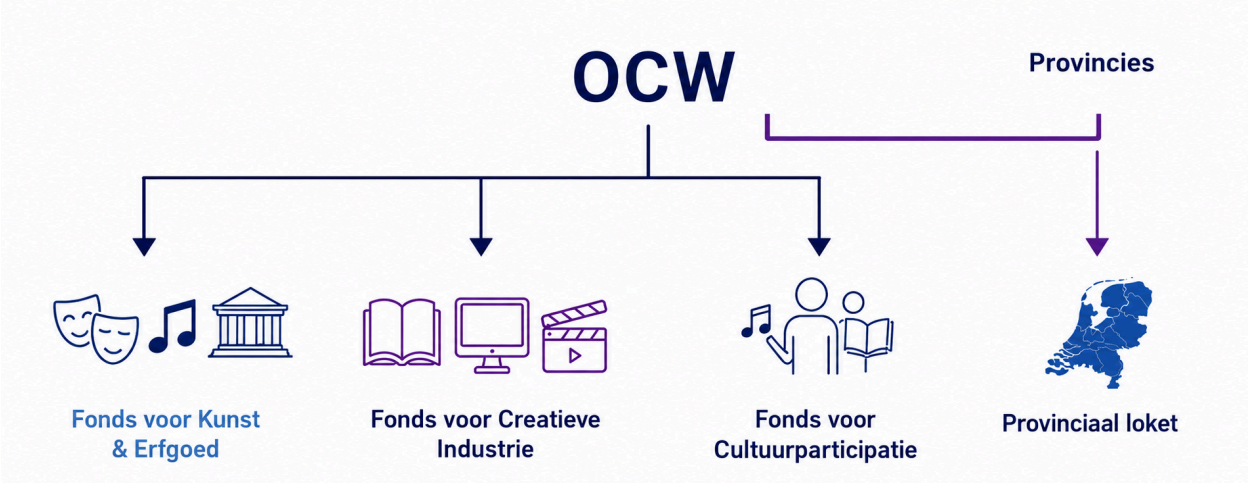
[53] Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eindrapportage onderzoek *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, maart 2015
[54] Met uitzondering van het Fonds Cultuurparticipatie en het Fonds voor de Letteren, die vanwege hun opdracht samenwerken met onder meer gemeenten en bibliotheken op het gebied van respectievelijk cultuurbeoefening en leesbevordering.
[55] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 78

cultuureducatie en -participatie, maar kiest de Raad verder bewust voor financiering op provinciaal niveau: *Basisvoorzieningen, aanbod en infrastructuur zijn op gemeentelijk niveau te sterk afhankelijk van lokale politieke voorkeuren en afwegingen. Culturele organisaties als podia, muziekscholen en andere educatieve voorzieningen vallen gemakkelijk ten prooi aan bezuinigingen; zeker als andere taken cultuuruitgaven (dreigen te) verdringen.*[56]

We onderschrijven de gedachte om geografische spreiding op provinciaal niveau te organiseren: een goed voorzieningenniveau overstijgt de gemeentegrenzen. Niet elke gemeente heeft een eigen museum of theater nodig, als die voorziening al binnen redelijke afstand in een buurgemeente aanwezig is. Op provinciaal niveau is er overzicht over het totale voorzieningenniveau in een regio. Het heeft bovendien nog een ander belangrijk voordeel: het biedt de mogelijkheid om meer lokale zeggenschap te integreren in de beoordeling en besluitvorming. Tot slot sluit het aan bij de aanbeveling van AEF SEO om de zogenoemde ketengedachte als organiserend principe te hanteren[57] en bij het uitgangspunt van samenhang (het borgen van de keten van amateurkunst tot de professionele top) in de samenwerking tussen het Rijk, de provincies en gemeenten.

We adviseren echter om deze financiering niet binnen de landelijke fondsen te organiseren (zoals de Raad voorstelt), maar om rechtstreeks vanuit het Rijk via een geoormerkte rijksbijdrage per provincie de regionale basisvoorzieningen te versterken. Daarmee geeft het Rijk concreet invulling aan de wettelijke opdracht van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, waarin het Rijk de taak heeft om zorg te dragen voor een evenwichtige geografische spreiding van cultuur. Deze middelen kunnen worden ingezet om de afname en programmering van basisvoorzieningen te ondersteunen. Door te kiezen voor een provinciaal instrument op basis van cofinanciering (matching), behoudt het Rijk sturing op het overkoepelend doel en eigen prioriteiten, terwijl de inzet van de middelen wordt afgestemd op de regionale behoefte.

Het totale fondsenlandschap komt er dan als volgt uit te zien:



Figuur 4: Schets nieuwe inrichting stelsel

Vanuit de gedachte van gedeelde verantwoordelijkheid ligt het voor de hand dat het budget voor dit loket gezamenlijk wordt opgebracht door Rijk en provincie, bijvoorbeeld via matching. Dat geeft beide overheden zeggenschap over de besteding. De hoogte van de bijdrage kan onder meer worden gebaseerd

[56] Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur,* januari 2024, p. 67
[57] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 3

op inwonersaantallen en het bestaande culturele aanbod. We adviseren om bij de herverdeling van taken en middelen uit de bis dan wel eventuele extra middelen ook deze geldstroom te betrekken.

Voor de concrete inrichting zijn verschillende vormen denkbaar. Een volledige uitwerking past niet binnen de kaders van deze verkenning. Ter illustratie noemen we in onderstaand kader een aantal bestaande instrumenten, die zich wat ons betreft lenen voor co-financiering door het Rijk, op basis van periodiek (4- of 8-jaarlijks) te hernieuwen afspraken over doelstelling en matching.
Deze instrumenten bieden bovendien ruimte voor maatwerk: niet elke regio heeft behoefte aan hetzelfde type aanbod.[58] Rijk en provincies kunnen maatwerkafspraken maken, per regio aangepast aan de behoefte. Het ligt voor de hand om de financiering te richten op exploitatie, presentatie en programmering van regionale basisvoorzieningen zoals bijvoorbeeld theaters, musea, presentatie-instellingen beeldende kunst en muziekscholen. Een volledige omschrijving voert te ver voor het kader van deze verkenning en dient nader uitgewerkt te worden. Daarbij kunnen de provinciale monitoren[59] en de Cultuurmonitor van de Boekmanstichting[60] behulpzaam zijn. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de afbakening tussen de fondsenregelingen en de ondersteuning via een provinciaal loket.

Voorbeelden voor samenwerking Rijk en regio
Er zijn verschillende bestaande vormen die zich lenen voor co-financiering door het Rijk. We noemen er hier drie.

Regiodeals: in onder meer Zeeland en Flevoland is binnen bredere Regio Deals meerjarig budget gereserveerd voor cultuur. Deze investeringen maken onderdeel uit van een gezamenlijke regionale ontwikkelagenda, waarbij Rijk, provincie en gemeenten samenwerken. De regiodeals zelf zijn tijdelijk, maar de samenwerkingsvorm is geschikt voor langer durende samenwerking tussen Rijk en provincies.
Gezamenlijk programma: de provincies Friesland, Groningen en Drenthe werken samen in We the North. Binnen dit samenwerkingsverband investeren de drie provincies gezamenlijk in talentontwikkeling, productie en presentatie van kunst en cultuur in Noord-Nederland.
Provinciale cultuurfondsen: sommige provincies hebben een eigen cultuurfonds opgericht, zoals Groningen (Kunstraad Groningen) en Brabant (Brabant C). Deze fondsen investeren, aanvullend op de rijkscultuurfondsen, in de regionale culturele infrastructuur en sluiten aan bij provinciale beleidsdoelen..

Wat lost dit voorstel op?

Voordelen voor de aanvrager en de artistieke praktijk

- Een **volwaardig alternatief in de regio**: er ontstaat een loket gericht op het ondersteunen van basisvoorzieningen/aanbod van regionaal belang met een realistisch financieringsperspectief.
- **Een passend en herkenbaar beoordelingskader**: het provinciale loket biedt aanvragers met een regionaal belang een beoordelingskader dat, naast een artistieke toets, het bredere palet van doelstellingen, context en maatschappelijke functie meeweegt.
- **Langjarige financiële zekerheid:** door te werken als 'één overheid' en afspraken tussen Rijk en provincies te koppelen aan een verlengde achtjarige beleidscyclus, ontstaat er voor culturele voorzieningen bestuurlijke rust en flexibiliteit.

[58] AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026, p. 61
[59] Verschillende provincies (zoals Gelderland, Noord-Brabant en Zeeland) laten periodiek de cultuursector monitoren. Deze onderzoeken bieden gedetailleerd inzicht in de omvang en staat van de cultuursector in de betreffende provincies.
[60] Boekmanstichting, cultuurmonitor.nl

Balans in het bestel

- Ontvlechting van doelen: door geografische spreiding via dit instrument te organiseren, wordt een weeffout opgelost. De opdracht aan de rijkscultuurfondsen kan worden toegespitst op hun kerntaak: het stimuleren van artistieke ontwikkeling.
- Vermindering van de druk op de fondsen: omdat er op deze manier een volwaardig alternatief voor financiering in de regio ontstaat, zijn aanvragers met een overwegend regionaal belang niet meer uitsluitend aangewezen op de fondsen.
- Gezamenlijke sturing via matching: door te kiezen voor matching behoudt het Rijk zeggenschap over de eigen middelen en doelstellingen, terwijl er meer ruimte is voor lokale en regionale expertise en zeggenschap. Met een provinciaal loket neemt de Rijksoverheid directer verantwoordelijkheid voor de nabijheid van cultureel aanbod in het hele land. Het model benut bovendien de regio (in de vorm van de provincie) als het passende schaalniveau voor een samenhangend ecosysteem, conform de analyse van de Raad.
- Regionale zeggenschap: door de besteding rechtstreeks via provinciale arrangementen te organiseren, is regionale zeggenschap geborgd.
- Mogelijkheid tot maatwerk: in provincies met achterblijvend aanbod kan desgewenst extra worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld door de rijksbijdrage per inwoner te verhogen.
- Verminderde afhankelijkheid van de cultuurfondsen: het investeren in provinciale arrangementen vormt een belangrijk instrument naast financiering door de rijkscultuurfondsen. Het biedt een alternatief loket met andere voorwaarden en (beoordelings)criteria.

We wijzen overigens wel op de volgende risico's, die in de uitwerking aandacht moeten krijgen:

- Verdringing/inzet ten koste van bestaande middelen voor cultuur
  In dit voorstel gaan we uit van een nieuw loket naast de bestaande instrumenten van Rijk en provincie. Dat veronderstelt ook nieuwe middelen: wanneer het budget voor het gezamenlijke loket wordt onttrokken aan bestaande provinciale regelingen, is er geen voordeel voor lokale of regionale aanvragers en wordt het voorzieningenniveau niet versterkt.
- Basisvoorzieningen versus programmatische ambities
  Het doel van dit nieuwe instrument is om de culturele basisvoorzieningen in de regio's te versterken: de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het culturele aanbod. Het gaat hier om het fundament; dat is doorgaans beleidsarm en verhoudt zich niet altijd tot inhoudelijke programmatische ambities. Met andere woorden: om de continuïteit in de basisvoorzieningen te waarborgen, is het belangrijk dat een deel van dit loket in de kern beleidsarm blijft.

Hoofdstuk 5 | Conclusie: balans in het bestel

De culturele sector in Nederland is breed, veelzijdig en voortdurend in ontwikkeling. Nieuwe artistieke praktijken, veranderende maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen binnen de overheid vragen om een cultuurbestel dat met deze dynamiek meebeweegt. De inrichting van het cultuurbestel is al geruime tijd niet fundamenteel herzien. Tegen deze achtergrond onderzoekt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hoe het stelsel toekomstbestendig kan worden ingericht. Dit beslaat verschillende elementen: de verlenging van de subsidieperiode van vier naar acht jaar, nieuwe afspraken met provincies en gemeenten over de rolverdeling binnen het bestel, en een verkenning naar een alternatief fondsenlandschap voor de zes rijkscultuurfondsen. Dit advies richt zich op dat laatste onderdeel.

Het ministerie van OCW vroeg in de opdracht voor een alternatief fondsenlandschap om niet alleen de organisatorische puzzel te leggen, maar om de inhoudelijke ambities van de minister van OCW, de adviezen van de Raad voor Cultuur, de opvattingen van de fondsen en de uitkomsten van andere onderzoeken te vertalen naar een voorstel voor een alternatief, samenhangend en toekomstbestendig fondsenlandschap. Het advies moest in ieder geval antwoord geven op de onderstaande vragen: hoe kan het fondsenlandschap zodanig worden ingericht dat het tegelijkertijd (1) de toegang tot het bestel voor nieuwe en hybride praktijken vergroot, (2) de uitvoeringskracht en robuustheid versterkt en (3) de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten vereenvoudigt en verbetert? Daarbij was behoud van sectorspecifieke kennis een randvoorwaarde.

5.1 Aanleiding en uitgangspunten

De vraag van het ministerie dwingt tot keuzes over de toekomstige inrichting van het fondsenlandschap. In onze verkenning inventariseerden we de vier belangrijkste aandachtspunten voor het advies: toegankelijkheid voor interdisciplinaire en hybride makers, meer aandacht voor regionale spreiding, de gevolgen van de taakuitbreiding als gevolg van de bis-herziening en robuuste organisaties met voldoende uitvoeringskracht. We formuleren een aantal inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten die leidend zijn voor de voorgestelde oplossingsrichting.

Ten eerste concludeert deze verkenning dat het vormgeven van één enkel landelijk rijkscultuurfonds (het zogeheten Arts Council-model dat door de Raad voor Cultuur is voorgesteld) niet de gewenste oplossing biedt. Een dergelijke schaalvergroting leidt tot een omvangrijke en complexe organisatie met een hoge mate van interne bureaucratie, waarin laagdrempeligheid voor aanvragers onder druk komt te staan. Bovendien dreigt een grotere kwetsbaarheid voor centrale politieke ingrepen.

Een tweede uitgangspunt is het belang van de aanvrager. Het fondsenlandschap moet overzichtelijker worden, met behoud van het goede dat in de loop der decennia is opgebouwd. Dit betekent dat sectorspecifieke vakkennis, herkenbaarheid en korte lijnen naar de praktijk gewaarborgd moeten blijven.

We concluderen daarnaast dat een toekomstbestendige inrichting vraagt om een ontvlechting van beleidsdoelen. De opdracht voor artistieke vernieuwing en ontwikkeling vraagt om andere beoordelingsmechanismen en instrumenten dan het waarborgen van de geografische spreiding en het culturele voorzieningenniveau in de regio.

5.2 Het advies: drie fondsen

Om tot een wendbaar, robuust en evenwichtig stelsel te komen, adviseren we een herstructurering die rust op twee pijlers: de bundeling van de huidige zes rijkscultuurfondsen tot drie gespecialiseerde fondsen, en het inrichten van een specifiek interbestuurlijk instrument voor geografische spreiding.

Bundeling in drie fondsen
We adviseren om de zes fondsen te bundelen langs de lijnen van sectorale kenmerken en de mate van overheidsverantwoordelijkheid. Dit leidt tot een fondsenstructuur met drie organisaties:

- Het **Fonds voor de Creatieve Industrie**: een bundeling van het Nederlands Filmfonds, het Nederlands Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Dit fonds richt zich op de creatieve disciplines, waarin makers en producten zich in een dynamisch (internationaal) krachtenveld bewegen. Het nieuwe fonds richt zich op het stimuleren, presenteren en promoten van (makers van) hoogstaande Nederlandse productie die anders te weinig aan bod zouden komen, zowel in Nederland als in het buitenland.
- Het **Fonds voor Kunst en Erfgoed**: een toekomstige bundeling van het Mondriaan Fonds en het Fonds Podiumkunsten. Dit fonds bedient de sectoren waarin de overheid een grote systeemverantwoordelijkheid draagt voor het in stand houden van infrastructuur, programmering en productie. Om organisatorische overbelasting te voorkomen, adviseren wij deze fusie stapsgewijs door te voeren, volgend op de eventuele taakuitbreidingen uit de bis-herziening.
- Het **Fonds voor Cultuurparticipatie**: dit fonds blijft vanwege zijn afwijkende en brede maatschappelijke kerntaak (het stimuleren van cultuureducatie en cultuurparticipatie in alle regio's en disciplines) een zelfstandig fonds.

Deze indeling sluit het meest aan bij de onderliggende modus operandi van de sectoren, volgt grotendeels de wijze waarop zij zich hebben georganiseerd in branche- en sectororganisaties en vertoont de meeste overeenkomsten met de praktijk van makers en organisaties.

Organisatorisch adviseren wij voor de nieuwe fondsen een governancemodel met een overkoepelende Raad van Bestuur die verantwoordelijk is voor de strategische koers, bedrijfsvoering, IT, juridische zaken en HR, met daaronder inhoudelijke domeinen (zoals Film, Letteren en Ontwerp) onder leiding van domeindirecteuren. Hiermee blijven inhoudelijke autonomie, sectorale vakkennis en herkenbare aanspreekpunten voor het veld geborgd.

Een nieuw instrument voor geografische spreiding
Naast de herstructurering van de fondsen adviseren we om de verantwoordelijkheid voor regionale spreiding directer te beleggen in een specifiek interbestuurlijk instrument. Via een geoormerkte rijksbijdrage per provincie, op basis van matching (cofinanciering) door provincies, wordt geïnvesteerd in de lokale en regionale culturele basisvoorzieningen. Dit provinciaal loket biedt een passend beoordelingskader waarin, naast artistieke kwaliteit, ook de maatschappelijke inbedding, lokale context en de regionale infrastructuur worden meegewogen. Dit instrument biedt een passend alternatief voor organisaties met een overwegend regionale functie, verlicht de druk op de fondsen en creëert meer regionale zeggenschap over het culturele aanbod.

5.3 Impact van het advies

Voor de Rijksoverheid
Voor het ministerie van OCW vereenvoudigt de voorgestelde structuur de bestuurbaarheid op rijksprioriteiten aanzienlijk. In plaats van overleg met zes afzonderlijke instellingen, ontstaan er drie

krachtige, gezaghebbende gesprekspartners op strategisch niveau. Dit vergemakkelijkt integraal beleid en sturing op afstand. Daarnaast geeft het Rijk met de geoormerkte provinciale bijdrage een directe en concrete invulling aan de spreidingsopdracht uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Tot slot levert de schaalvergroting op het gebied van backoffice, bedrijfsvoering, cybersecurity en juridische zaken de noodzakelijke robuustheid en uitvoeringskracht op die nodig is voor toekomstige maatschappelijke opgaven.

Voor medeoverheden
Voor provincies en gemeenten lost dit model een langgekoesterde wens in ten aanzien van meer regionale zeggenschap over de culturele infrastructuur. Door de financiering van regionale basisvoorzieningen via provinciale arrangementen, ontstaat ruimte voor maatwerk. Medeoverheden krijgen direct invloed op het versterken van de culturele infrastructuur in hun eigen gebied, afgestemd op de specifieke behoeften van inwoners. Door deze afspraken te koppelen aan langjarige beleidscycli ontstaat er bovendien bestuurlijke rust en stabiliteit.

Voor de sector en aanvragers
Voor de culturele sector leidt dit model tot een overzichtelijker fondsenlandschap met minder disciplinaire schotten. Interdisciplinaire makers en hybride initiatieven kunnen hierdoor beter worden bediend.
De sectorspecifieke expertise herkenbaarheid blijft behouden door de inrichting met specifieke domeinen en herkenbare sectordirecteuren. Bovendien ontstaat er voor culturele organisaties met een voornamelijk regionaal belang een realistisch en volwaardig alternatief loket in de eigen regio, waardoor zij niet langer hoeven te concurreren binnen kaders die primair zijn ingericht op de landelijke of internationale artistieke top. Tot slot biedt de schaalgrootte van de drie fondsen de ruimte voor experimentele financieringsvormen (zoals trust-based financiering en snel-loketten) en eenduidig beleid op overkoepelende thema's zoals de Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur.

5.4 Naar balans in het bestel

De voorgestelde indeling brengt de noodzakelijke balans terug in het fondsenlandschap. Het behoudt wat goed werkt en bewezen waardevol is: de inhoudelijke expertise, het fijnmazige netwerk en de aandacht voor artistieke kwaliteit, en biedt een verbetering in de toegankelijkheid, regionale spreiding en uitvoeringskracht. Hiermee ontstaat een wendbaar, robuust en toekomstbestendig fondsenlandschap dat de culturele sector in de volle breedte optimaal ondersteunt.

Bijlage 1 | Lijst van organisaties van de geïnterviewden

De personen die we voor dit onderzoek geïnterviewd hebben, zijn afkomstig uit de volgende organisaties:

- Filmfonds
- Fonds Podiumkunsten
- Fonds voor Cultuurparticipatie
- Letterenfonds
- Mondriaanfonds
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie
- Kunsten '92
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Boekmanstichting
- Raad voor Cultuur
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Ned. Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
- Visitatiecommissie Rijkscultuurfondsen
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Vfonds
- Toekenningenraad Postcodeloterij
- Provincie Groningen

Bijlage 2 | Geraadpleegde literatuur

Onderzoeken

- AEF & SEO, *Geografische spreiding van cultuur in Nederland,* april 2026
- Blueyard, *Regie gezocht: van versnippering naar samenhang,* mei 2026
- Blueyard, *Van knelpunten naar oplossingen*, 2025
- European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor,* juli 2019
- European Commission, *The Cultural and Creative Cities Monitor,* 2023 update
- Auditdiensten Rijk, *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, februari 2015
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eindrapportage onderzoek *Clustering bedrijfsvoering cultuurfondsen*, maart 2015
- J. Remkes, *Wat wel kan*, oktober 2022
- BMC, *Quickscan subsidieregeling Samen Cultuur maken*, 2021
- ABDTOPConsult, *Aansturing van agentschappen en zbo's bij het Ministerie van OCW,* februari 2025
- Blueyard, *Toegang tot de top*, mei 2026

Kamerbrieven en moties

- Toekomst culturele basisinfrastructuur, 20 oktober 2022
- Adviesvraag cultuurbestel van de toekomst, 2 maart 2023
- Cultuursubsidies vanaf 2029, 3 oktober 2025
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuursubsidies 2025 - 2028*, 2024
- Ministerie van OCW, *Contouren cultuursubsidies 2029 e.v.*, 5 april 2025
- Gewijzigde motie van de leden Rooderkerk en Mohandis over onderzoeken hoe een bloeiende culturele sector in heel Nederland beter geborgd kan worden (t.v.v. 36600-VIII-24)
- Motie Van Zanten over onderzoeken waarom de geografische spreiding van cultuursubsidies over Nederland achterblijft (t.v.v. 36600-VIII-30)
- Motie Van der Velde en Van Zanten over vestiging van culturele instellingen buiten de Randstad aantrekkelijker maken bij de volgende herverdeling van de bis-middelen (t.v.v. 36600-VIII-22)
- Motie Oostenbrink over het per provincie inzichtelijk maken op welke manier spreiding van subsidies voor cultuur kan plaatsvinden en hoe de rijkscultuurfondsen in hun subsidiecriteria rekening houden met regionale omstandigheden. (t.v.v. 32820-553)

Jaarverslagen, beleidsplannen en evaluaties

- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Cultuur doet,* jaarverslag 2025
- Nederlands Filmfonds, *Financieel jaarbericht,* 2025
- Nederlands Letterenfonds, jaarverslag 2025
- Fonds Podiumkunsten, jaarverslag 2025
- Mondriaan Fonds, jaarverslag 2025
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, jaarverslag 2025
- Fonds Podiumkunsten, *Ruimte voor beweging*, beleidsplan 2025-2028
- Mondriaan Fonds, *Voorbij het centrum, voorbij de norm*, beleidsplan 2025-2028
- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Cultuur doet*, beleidsplan 2025-2028
- Nederlands Letterenfonds, beleidsplan 2025-2028
- Nederlands FIlmfonds, beleidsplan 2025-2028
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, *Wending in ons werken*, beleidsplan 2025-2028
- Fonds voor Cultuurparticipatie, *Zelfevaluatie 2023 - 2025,* 2026
- Visitatiecommissie Landelijke Cultuurfondsen, visitatie 2023, januari 2024

Adviezen Raad voor Cultuur

- Raad voor Cultuur, *Toegang tot cultuur*, januari 2024
- Sectoradvies Dans, *Alles beweegt*, juni 2018
- Sectoradvies Monumenten en archeologie, *Met erfgoed meer ruimtelijke kwaliteit*, maart 2019
- Sectoradvies Muziektheater, *Later is al lang begonnen*, januari 2019
- Sectoradvies Beeldende Kunst, *Zichtbaar van waarde*, november 2018
- Sectoradvies Ontwerpsector, *Ontwerp voor de toekomst*, september 2018
- Sectoradvies Letteren en bibliotheek, *De daad bij het woord*, april 2018
- Sectoradvies Musea, *In wankel evenwicht*, april 2018
- Sectoradvies Audiovisueel, *Zicht op zoveel meer*, februari 2018
- Sectoradvies Theater, *Over grenzen*, februari 2018
- Sectoradvies Muziek, *De balans, de behoefte,* december 2017

Overig

- VNG & IPO, *Position paper, Gezamenlijke inbreng IPO & VNG Begrotingsdebat Cultuur,* januari 2026
- Trendbureau Overijssel, *Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet*, september 2025
- VNG, *Propositie: samen cultuur borgen*, januari 2024
- OCW, VNG & IPO, *Een sterker cultuurbestel, samen*, mei 2026
- VSCD, *Position paper een overheid*, 2025
- Kunsten '92, *Reactie Advies Raad voor Cultuur*, april 2024
- Kunsten '92, *Stelselverbetering in vijf punten,* april 2025
- Paul Rutten Onderzoek, *Monitor Creatieve Industrie 2025*, maart 2026
- Boekmanstichting, Cultuurmonitor

Samen
naar beter



BMC
BY RANDSTAD

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs
Gitta Luiten
Juliette Duformee