

## Corona, cultuur en gemeenten

Informatiegids over gemeentelijke coronasteun  
aan de lokale culturele infrastructuur



**Corona, cultuur en gemeenten**  
Informatiegids over gemeentelijke  
coronasteun aan de lokale culturele  
infrastructuur

Cor Wijn en Bastiaan Vinkenburg,  
Berenschot  
Met medewerking van Lydia Jongmans  
In opdracht van de VNG  
Eerste druk, februari 2021

**Relevant voor elke gemeente, want elke  
gemeente ontvangt van het Rijk budget om  
tijdens de coronacrisis de cultuursector te  
ondersteunen.**

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>		
<b>2. Kenmerken van de cultuursector: een zeer divers veld</b>	<b>6</b>		
2.1 Taakverdeling tussen de overheden	6		
2.2 Groot gemeentelijk aandeel in cultuurfinanciering	7		
2.3 Vitale infrastructuur op lokale schaal	7		
2.4 Cyclus met onmisbare schakels	8		
2.5 De kostenstructuur van culturele instellingen	9		
2.6 De verschillende inkomsten van culturele instellingen	11		
2.7 Werkgelegenheid: werknemers in loondienst en zelfstandigen	13		
<b>3. Noodsteun voor de cultuursector: vormen en bedragen</b>	<b>15</b>		
3.1 Problematiek door de coronacrisis	15		
3.2 Grote financiële impact in 2020 en 2021	16		
3.3 Generieke steunmaatregelen van het Rijk	17		
3.4 Eerste steunpakket van het Rijk voor de cultuursector: € 300 miljoen	18		
3.5 Rijkssteun aan gemeenten in 2020: € 168 miljoen	19		
3.6 Meer steun van het Rijk voor de cultuursector: € 522 miljoen	20		
3.7 Rijkssteun aan gemeenten 1e helft 2021: € 210 miljoen	20		
3.8 Steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl	21		
<b>4. Voorbeelden van gemeentelijke steunmaatregelen</b>	<b>22</b>		
4.1 Coronasteun aan huurders	22		
4.2 Coulanmaatregelen	23		
4.3 Overbruggingssteun	23		
4.4 Steun voor het maken van een (door)start	24		
4.5 Steun voor innovaties	25		
4.6 Steun aan amateurkunstverenigingen	25		
4.7 Coronasteun via een lokaal fonds	26		
4.8 De wettelijke grondslag voor steunmaatregelen	26		
4.9 Coronasteun en Europese staatssteunregels	26		
4.10 Verantwoording van coronasteun	27		
4.11 De gemeente als informatiebron en verbinder	28		
4.12 Voorbeelden van provinciale steun voor lokale cultuur	28		
<b>5. Perspectieven voor de cultuursector: stimulansen en scenario's</b>	<b>30</b>		
5.1 Langcyclische processen vergroten de nood	30		
5.2 Corona en de betekenis van het culturele leven	30		
5.3 Risicoanalyse per deelsector	31		
5.4 Randvoorwaarden voor een herstart	32		
5.5 Fieldlabs	32		
5.6 Scenarioverkenning voor perspectief na de coronacrisis	33		
5.7 Perspectief creëren	36		
<b>6. Met de sector in gesprek</b>	<b>38</b>		
6.1 Zicht op de vraagstukken en de risico's voor de culturele infrastructuur	39		
6.2 Interactieve besluitvorming en het samen inslaan van nieuwe wegen	39		
6.3 Werkgelegenheid behouden en makersklimaat stimuleren	40		
6.4 Actieve cultuurdeelname in en buiten verenigingsverband	40		
6.5 Evenementen en festivals	41		
6.6 De wijze van organiseren en de gemeentelijke doorstart	41		
Bijlage 1. Ringenmodel gemeentelijke culturele infrastructuur	43		
Bijlage 2. Nadere uitleg over coronasteun en Europese staatssteunregels	44		

# 1. Inleiding

## Cultuur: de zorg van gemeenten

Deze gids, geschreven in opdracht van de VNG, biedt hulp aan gemeenten bij het vormgeven van steun aan de cultuursector. De coronacrisis heeft het culturele leven immers hard getroffen. Gemeenten ervaren de grote zorgen van de culturele instellingen en de mensen die in de sector actief zijn. Ook de burgers, zowel bezoekers als beoefenaars, zijn getroffen. De band tussen culturele instellingen en gemeenten is hecht en substantieel: 60% van de totale overheidssteun voor cultuur loopt via de gemeenten. De overheid heeft een grondwettelijke plicht met betrekking tot ons culturele leven. Op die verantwoordelijkheid wordt in deze tijd een beroep gedaan. In artikel 22 lid 3 van de Grondwet staat het als volgt: *'de overheid schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.'* Die verantwoordelijkheid voor culturele ontplooiing is onder meer uitgewerkt in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

**Deze gids laat zien hoe gemeenten noodsteun voor de cultuursector effectief kunnen inzetten. Elke gemeente ontvangt daarvoor van het Rijk extra middelen: in 2020 was dit**

**€120 miljoen** en voor de eerste helft van 2021 is er

**€150 miljoen** algemene steun en

**€60 miljoen** ter dekking van inkomstenderving.

Deze gids kent na deze inleiding vijf inhoudelijke hoofdstukken:

### 2. Kenmerken van de cultuursector: een zeer divers veld

In het tweede hoofdstuk beschrijven wij hoe de cultuursector in elkaar zit, welke kosten worden gemaakt, welke financiering daar normaal gesproken tegenover staat en hoe de werkgelegenheid in de sector is. We geven daarbij aan welke kenmerken veroorzaken dat de cultuursector extra gevoelig is voor de coronacrisis.

### 3. Noodsteun voor de cultuursector: vormen en bedragen

In hoofdstuk 3 beschrijven wij vanuit de specifieke problematiek van de cultuursector welke steun er beschikbaar is gesteld vanuit het Rijk en van provincies, en voorbeelden van steun door gemeenten. Een belangrijk punt hierbij is de besteding van de rijksmiddelen die gemeenten hebben ontvangen voor coronasteun aan de cultuursector, te weten € 120 miljoen in 2020 algemene steun plus € 48,5 miljoen voor lokale instellingen van landelijke betekenis en € 150 miljoen algemene steun plus € 60 miljoen voor inkomstenderving voor de eerste helft van 2021.

### 4. Voorbeelden van gemeentelijke steunmaatregelen

In de afgelopen maanden hebben veel gemeenten al ervaring opgedaan met het verlenen van noodsteun. Gemeenten benaderen het vraagstuk enerzijds in de rol van eigenaar van culturele gebouwen en anderzijds als verantwoordelijke voor de culturele infrastructuur. In hoofdstuk 4 komen

voorbeelden aan bod van steunmaatregelen door grote en kleinere gemeenten. We roepen gemeenten op om goede voorbeelden van lokale steunmaatregelen te delen via de VNG-database met praktijkvoorbeelden.

### 5. Perspectief voor de cultuursector: stimulansen en scenario's

Het vijfde hoofdstuk van deze gids betreft het ontwikkelen van perspectief voor de cultuursector voor de komende periode. We schetsen perspectieven aan de hand van scenario's en met behulp van de instrumenten die nu in ontwikkeling zijn. Daar maken Fieldlabs ook onderdeel van uit.

### 6. Met de sector in gesprek

Noodgedwongen is veel communicatie in de afgelopen periode teruggebracht tot het functioneel uitwisselen van informatie. Als de crisis ten einde komt zal er een grote behoefte blijken te zijn aan reflectie, duiding en het maken van plannen. Om het gesprek tussen de gemeente en het culturele veld te faciliteren, geven we tot slot een overzicht van gespreksonderwerpen die in de komende periode van belang kunnen zijn. Wij adviseren gemeenten om uit deze thema's een selectie te maken en een lokale gespreksagenda op te stellen.

Deze gids is digitaal gepubliceerd om deze zo nodig te kunnen actualiseren en om directe links naar bronnen te geven.

In 2020 was via drie rijkscultuurfondsen

**€48,5** miljoen

te cofinancieren coronasteun beschikbaar voor lokale (pop)podia, musea en filmtheaters van landelijke betekenis.

Link naar VNG-database met voorbeelden.  
Nb: deze is alleen toegankelijk voor gemeentelijke medewerkers.



## 2. Kenmerken van de cultuursector: een zeer divers veld

De wijze waarop de cultuursector is gestructureerd en gefinancierd zorgt ervoor dat er een breed palet aan steunmaatregelen nodig is. De cultuursector bestaat uit een fijnmazig netwerk van culturele instellingen en makers/kunstenaars die alle hun eigen kenmerken hebben, zowel wat betreft kostenstructuur als wat betreft inkomsten die worden verkregen. Het gaat om professionals en vrijwilligers/amateurs. De grote diversiteit aan soorten instellingen, makers/kunstenaars en financiering maakt dat noodsteun het nodige maatwerk vergt. In dit hoofdstuk bespreken we de beleids- en bedrijfsmatige kenmerken van de sector, in het volgende hoofdstuk de noodmaatregelen.

### 2.1 Taakverdeling tussen de overheden

Om te kunnen bepalen welke overheids-laag primair aan zet is om bepaalde problemen of knelpunten op te lossen is het belangrijk om inzicht te hebben in de verantwoordelijkheid voor beleid én

**Deze gids hanteert als afbakening van de cultuursector de volgende deelsectoren:**

- Podiumkunsten (muziek, theater, dans en andere vormen)
- Film en audiovisueel
- Letteren en bibliotheken
- Beeldende kunst
- Musea
- Cultuureducatie en cultuurparticipatie/amateurkunst
- Roerend erfgoed en archieven

**De (onder- en bovengrondse) monumentenzorg, de media (waaronder pers, uitgeverijen en radio/tv/internet) en de creatieve dienstverlening (architectuur, design en mode) vallen buiten het bestek van deze gids.**

financiering van de cultuursector. Tussen de overheden is sprake van een zekere taakverdeling. Die taakverdeling is enerzijds gebaseerd op een aantal wetten (de Erfgoedwet, de Archiefwet, de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen en de Mediawet) en anderzijds op ongeschreven regels en afspraken die zijn vastgelegd in het *Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur tussen OCW, IPO en VNG*. De verdeling ziet er in grote lijnen als volgt uit:

- Het Rijk ondersteunt festivals en instellingen van (inter)nationale betekenis (zoals musea, orkesten en toneel-, opera- en dansgezelschappen) via de landelijke basisinfrastructuur (BIS) cultuur en de cultuurfondsen. Het Rijk heeft verder verantwoordelijkheid voor het behoud van de rijkscollectie, instandhouding van rijksmonumenten, cultuureducatie, het bibliotheekstelsel en archiefvoorzieningen. De rijkscultuurfondsen bekostigen voorts experimenten, stimuleringsprogramma's, bijzondere lokale programmering en talentvolle makers/kunstenaars.
- Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau en de financiering van provinciale collecties. In sommige gevallen ondersteunen provincies ook het culturaanbod.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor accommodaties van culturele instellingen en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties. Zij subsidiëren lokaal aanbod, podia, bibliotheken, cultuur op school/muziekscholen/

Link naar Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur tussen OCW, IPO en VNG.



kunstencentra, festivals en financieren het beheer van gemeentelijke en lokale musea. Voorts stimuleren gemeenten cultuurparticipatie en amateurkunst. In de beeldende kunst is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid met het Rijk.

## 2.2 Groot gemeentelijk aandeel in cultuurfinanciering

De verdeling van de overheidsuitgaven aan cultuur wordt door het CBS bijgehouden. De laatst bekende detailcijfers over de uitgaven aan cultuur door gemeenten en provincies zijn over het jaar 2019. Van de totale overheidsuitgaven aan kunst en cultuur komt 60% van de gemeenten. Gemeenten droegen € 1.921 miljoen bij aan cultuur, de provincies € 348 miljoen, waarvan een deel tijdelijk extra monumentengeld is vanuit rijksbijdrage.

De lijst van gemeentelijke bestedingen zoals hiernaast weergegeven kan nog worden uitgebreid met cultuurhuizen, multifunctionele centra en onroerend erfgoed. Ook is niet exact bekend welke cultuurelementen een plek hebben in andere onderdelen van de gemeentebegrotingen, zoals onderwijs, welzijn/zorg en openbare ruimte.

## 2.3 Vitale infrastructuur op lokale schaal

De culturele infrastructuur van gemeenten is afhankelijk van meerdere factoren (zie de handleiding *Gemeentelijk cultuurbeleid* van Cor Wijn). Er is een duidelijk verband tussen de grootte van een gemeente (inwonertal) en de aard en omvang van de culturele infrastructuur. Eenvoudig gezegd: in kleinere gemeenten (tot circa 30.000 inwoners) is de culturele infrastructuur bijna overal hetzelfde. Middelgrote gemeenten (van circa 30.000 tot 100.000 inwoners) laten een grote diversiteit aan voorzieningen zien. En de 100.000-plus gemeenten hebben allemaal een breed en divers cultureel aanbod dat alle deelsectoren omvat. In bijlage 1 is het ringenmodel voor de gemeentelijke culturele infrastructuur weergegeven.

In een publicatie van de Erasmus Universiteit (2003) werd het begrip culturele infrastructuur omschreven als: *'het geheel van makers en bemiddelaars die culturele uitingen voortbrengen, presenteren, openbaar maken, verspreiden, faciliteren en dergelijke, inclusief de accommodaties en media die het publiek in staat stellen kennis te nemen van die uitingen'*.

## Gemeentelijke bijdragen jaarrekening cultuur 2019



### Podiumkunsten\*

125 schouwburgen, 150 podia, 60 poppodia, gezelschappen, e.a.

**500** miljoen



### Beeldende kunst en vormgeving\*

84 presentatieinstellingen, ateliers, kunst in openbare ruimte e.a.

**81** miljoen



### Film en video\*

Professioneel en amateur Instellingen, makers/kunstenaars en festivals, 106 filmhuizen

**19** miljoen



### Bibliotheken

160 regionale bibliotheken met 1.200 vestigingen e.a.

**422** miljoen



### Musea

215 musea e.a.

**238** miljoen



### Kunst- en cultuureducatie

149 kunstcentra, muziekscholen, volksuniversiteiten e.a.

**203** miljoen



### Historische archieven

355 gemeenten met plaatselijke of regionale organisaties

**74** miljoen



### Amateurkunst

10.000 amateurverenigingen

**32** miljoen

### Lokale omroep/pers

(Onroerend) erfgoed

Overige multifunctionele centra/ cultuurhuizen

\*Deel hiervan valt onder amateurkunst Bron: CBS

Link naar CBS-gegevens: Cultuurlasten van provincies en gemeenten (2019).

Link naar boek Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding (2003) van Cor Wijn.

Belangrijk voor de sector in tijd van crisis is dat de gemeenten oog hebben voor wat de *vitale onderdelen* van hun infrastructuur zijn. Hoewel dit in kleine gemeenten vanzelfsprekend iets anders is dan in grote, is het belangrijk dat gemeenten hierover nadenken. Kenmerkend voor deze vitale onderdelen is dat als bepaalde elementen verloren gaan, het soms jaren werk en veel inspanning kan kosten om weer een gelijksoortige voorziening terug te krijgen, en de kans is groot dat het nooit meer op het gewenste niveau terugkomt. Er zijn verschillende invalshoeken denkbaar bij het bepalen van wat de vitale onderdelen van een lokale culturele infrastructuur zijn.

**Basisinfrastructuur:** in het landelijk cultuurbeleid wordt onder basisinfrastructuur verstaan: culturele instellingen met een specifieke functie in het nationale cultuurbestel of instellingen die een kernfunctie vervullen in de stedelijke of regionale infrastructuur. Vertaald naar de gemeentelijke situatie zou de definitie van lokale basisinfrastructuur kunnen luiden: de instellingen die binnen het culturele leven van de stad een structurele en bijzondere functie vervullen. NB: dit staat dan in beginsel los van de subsidierelatie die de gemeente met instellingen heeft.

**De grote instellingen:** gemeenten hebben vaak - naar analogie met de landelijke basisinfrastructuur (BIS) - een eigen lokale 'harde kern' van culturele instellingen bepaald: de organisaties waarmee langjarig een structurele subsidierelatie wordt onderhouden. Meestal heeft dit betrekking op enkele grote gesubsidieerde instellingen.

**Voorzieningen:** sommige gemeenten hebben in het kader van de coronacrisis een omschrijving gemaakt van wat voor hen vitaal is. Het woord (*kern*) *voorziening* staat daarbij vaak centraal. Zo heeft de gemeente Utrecht in juli 2020 een zogeheten *Afwegingskader essentiële voorzieningen* opgesteld waarin werd vastgelegd dat de noodmaatregelen zich richtten op: (a) instellingen waar een subsidierelatie mee bestaat op grond van het eigen cultuurbeleid, (b) een beperkt aantal essentiële voorzieningen (zonder winstoogmerk) waarmee geen subsidierelatie bestaat maar die de gemeente wel wil behouden en (c) beschermde monumenten met een bijzonder economisch of toeristisch belang dan wel met sociaal-maatschappelijke betekenis,

waarbij die monumenten moeten zijn opgesteld en niet primair een commerciële functie mogen hebben.

**Ecosysteem:** een term die de laatste tijd in zwang raakt is 'cultureel ecosysteem.' Het woord ecosysteem is in dit verband een analogie met een natuurlijk geheel dat in een zeker evenwicht verkeert: levende onderdelen (dieren en planten) en niet-levende onderdelen (lucht, water en bodem) zorgen ervoor dat stromen en kringlopen in gang worden gehouden. Deze analogie illustreert dat op lokaal niveau de vele soorten van culturele activiteiten en voorzieningen in elkaar grijpen en van elkaar afhankelijk zijn.

#### 2.4 Cyclus met onmisbare schakels

Hiervoor beschreven we wat een lokale culturele infrastructuur is. Hoe deze in de praktijk functioneert, kan goed worden begrepen via het concept van de creatieve cyclus. Dit is een eenvoudig analysemodel dat snel duidelijk maakt waar een gemeente sterk in staat en waar hiaten zijn. Het concept is gebaseerd op het gegeven dat de manier waarop mensen deelnemen aan cultuur een aantal vaste stappen kent: eerst moeten er vaardigheden worden geleerd, vervolgens moeten deze worden aangevend om een creatief product te maken, daarna kan het product aan een publiek worden gepresenteerd en als er veel draagvlak voor deze kunstuiting is, zal deze

Er zijn verschillende invalshoeken om te bepalen wat de vitale onderdelen van een lokale culturele infrastructuur zijn.



wortelen in de samenleving en de basis vormen voor het ontstaan van weer nieuwe creatieve uitingen. Deze cyclus in de cultuurdeelname vergt bepaalde culturele voorzieningen. Die voorzieningen vormen samen de culturele infrastructuur van een gemeente en kunnen worden opgevat als een cyclus, met schakels die een ronde keten vormen:

- Het **leren** gebeurt in het reguliere onderwijs, bij muziekscholen/kunsten-centra en in amateurkunstverband.
- Het **produceren** van kunst vindt plaats in werk- en oefenruimten, zowel voor amateurs als voor professionals.
- Het **presenteren** van kunstuitingen voltrekt zich op podia en festivals, in galleries, bibliotheken, artotheken, musea en zelfs de openbare ruimte.
- Het **interesseren** voor kunst gebeurt via allerlei intermediaire acties voor en door culturele instellingen: denk aan draagvlakvorming, marketing, sponsoring, mecenaat.



**Als er sprake is van aantasting van de creatieve keten op kritische punten, dan kan het gemeentebestuur onderzoeken of er interventies nodig zijn.**

Essentieel voor het concept van de creatieve cyclus is het inzicht dat de schakels van de lokale keten in elkaar grijpen en elkaar versterken en dat het omgekeerd zo is dat een zwakke schakel de kracht van de hele keten aantast. Het model van de creatieve keten helpt bij het maken van keuzes in lokaal cultuurbeleid. Een aantal benaderingen is hierbij mogelijk. Eén is dat eenvoudigweg voor iedere schakel in beeld wordt gebracht wat er op dat gebied aan instellingen en initiatieven zijn en waar bijvoorbeeld de coronacrisis zorgt voor verzwakking of verlies. Als er sprake is van aantasting van de keten op kritische punten, dan kan het gemeentebestuur er over nadenken of er interventies nodig zijn. En als de benadering wordt toegepast in een periode van wederopbouw of van rust en continuïteit dan kan zij worden gebruikt om binnen en tussen werkvelden (podiumkunsten, beeldende kunst, film, erfgoed, amateurkunst, kunsteducatie, media en letteren) te bekijken hoe de cyclus geoptimaliseerd kan worden.

### 2.5 De kostenstructuur van culturele instellingen

Om te begrijpen waarvoor de culturele instellingen subsidie nodig hebben en dus ook steun tijdens de coronacrisis, is het goed om inzicht te hebben in de structuur van hun kosten/uitgaven en baten/inkomsten. Beide zijn divers en bijna alle soorten kosten en inkomsten worden door de crisis beïnvloed. Het gevolg hiervan is dat iedere culturele instelling er anders voor staat. En dat dus ook

Link publicatie Cultureel Ondernemen, nieuw rendement voor gemeenten en instellingen van VNG en Cultuur-Ondernemen uit 2015.

voor iedere instelling andere ingrepen nodig zijn om de crisis te doorstaan. Culturele instellingen kennen diverse lasten die vaak niet volledig kunnen worden gedekt met zelf verworven inkomsten. Navolgend gaan we kort in op de voornaamste kostenposten. Vervolgens beschrijven we andere manieren om kosten in te delen. Voor meer informatie verwijzen we naar een publicatie van VNG en Cultuur-Ondernemen uit 2015: *Cultureel Ondernemen, nieuw rendement voor gemeenten en instellingen*.

Culturele instellingen hebben te maken met vier grote kostenposten. We lichten deze beknopt toe.

#### a. Kosten voor activiteiten en de marketing daarvan

Het culturele aanbod aan activiteiten, de *output*, vormt de kern van culturele instellingen. De kostenpost *Activiteiten en marketing* omvat alle directe uitgaven aan het culturaanbod, zoals kosten voor materialen, instrumenten, decors, maar ook voor de promotie van de activiteiten. Meestal zijn deze kosten relatief laag ten opzichte van de andere kosten die culturele instellingen hebben. De aan de activiteiten gerelateerde personeelskosten bijvoorbeeld zijn vaak veel hoger dan de directe uitgaven voor activiteiten.

Voor één deelsector, namelijk de podia, geldt dat een groot deel van de kosten weer de inkomstenbron vormt van de cultuurproducenten: theaters, poppodia en concertzalen hebben forse kosten aan de inkoop van de culturele programmering in de vorm van uitkoopsommen, partage-regelingen en andere vormen van vergoedingen aan de optredende artiesten en musici.

#### b. Personeelskosten

Personeelskosten vormen meestal de grootste kostenpost voor culturele instellingen, ook al zijn de salarissen relatief laag, zeker gezien het vaak hoge opleidingsniveau van artistieke medewerkers. Ook de topsalarissen in de sector zijn relatief laag en blijven op een enkele uitzondering na onder de WNT-norm (Wet normering van topinkomens, ook wel Balkenende-norm genoemd). De maatschappelijke trend van flexibilisering van arbeidsvoorwaarden is in de cultuursector zeer sterk zichtbaar: de vaste kern is bij veel instellingen kleiner geworden, de flexibele schil is fors gegroeid. Tijdens de coronacrisis bleek dit voor de culturele instellingen een voordeel: vele

konden hierdoor relatief gemakkelijk afschalen. Dit voordeel is vanuit het perspectief van de werkenden een nadeel: veel freelancers zijn tijdens de crisis thuis komen te zitten (zie ook § 2.6).

De personeelskosten bedragen bij de podia ongeveer 30% van de uitgaven, bij de musea/bibliotheken 45-50% en bij de centra voor de kunsten/muziekscholen 70%.

#### c. Kosten voor bedrijfsvoering en beheer

Elke professionele organisatie maakt algemene kosten voor de bedrijfsvoering en het beheer van de organisatie. Hieronder vallen bestuurskosten, accountantskosten, porti- en telefoonkosten en ICT-lasten. Voor culturele instellingen, die vaak sober georganiseerd moeten zijn, zijn deze kosten meestal beperkt.

Om de lijst van bedrijfsvoeringskosten compleet te maken, moeten we hier ook de financiële lasten noemen als kostensoort. In strikte zin betreffen het rentelasten en kapitaalslasten. Verder kunnen we afschrijvingen en buitengewone lasten als gevolg van (verander)processen hieronder rekenen.

#### d. Kosten voor huisvesting

Huisvesting is voor veel culturele instellingen een grote kostenpost. Musea, podia, bibliotheken en centra voor de kunsten zijn vaak gevestigd op centrale plaatsen. Vaak betreffen het monumentale panden, maar regelmatig ook relatieve nieuwbouw met een specifiek culturele bestemming of multifunctionele gebouwen. Deze huisvesting is belangrijk voor het goed uitvoeren van de publieke functie, voor de uitstraling en marketing. Maar de keuze hiervoor heeft grote financiële gevolgen. Bovendien zijn de kosten weinig beïnvloedbaar. Voor culturele instellingen is de huur in veel gevallen een grote kostenpost. En de huisvestingslasten

**Om te begrijpen waarvoor de culturele instellingen steun nodig hebben tijdens de coronacrisis, is het goed om inzicht te hebben in de structuur van hun kosten en inkomsten. Beide zijn divers en bijna alle soorten kosten en inkomsten worden door de crisis beïnvloed. Het gevolg hiervan is dat iedere culturele instelling er anders voor staat.**

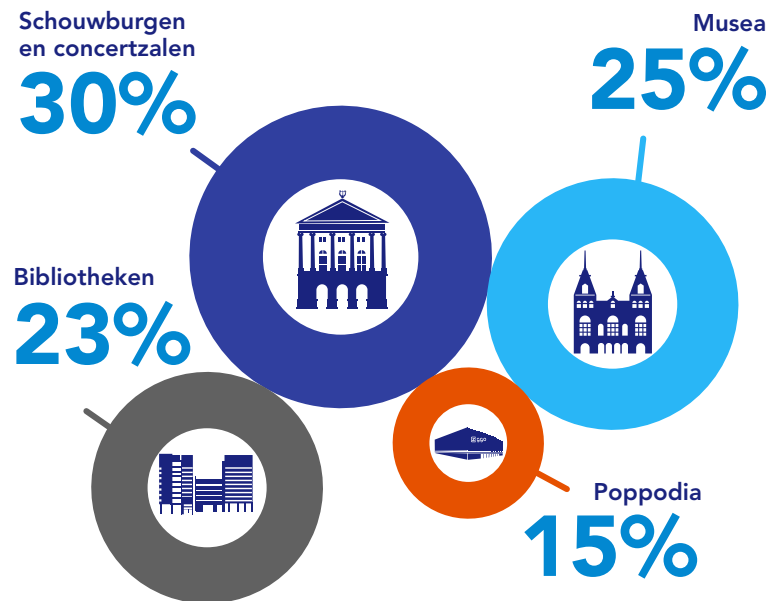
**De personeelskosten bedragen bij de podia ongeveer**

**30%** van de uitgaven, bij de musea en bibliotheken

**45-50%** en bij de centra voor de kunsten/ muziekscholen **70%**.

omvatten meer dan huur- en kapitaalslasten. De culturele instelling moet ook de lasten dragen van gas, water en licht, schoonmaak, beveiliging, klein onderhoud en dergelijke. De volgende figuur laat zien wat het aandeel is van de huisvestingslasten in de totale exploitatiekosten van culturele instellingen. De figuur laat zien waarom het tijdens de coronacrisis van belang is om huursteun (opschorten of kwijtschelden) te geven.

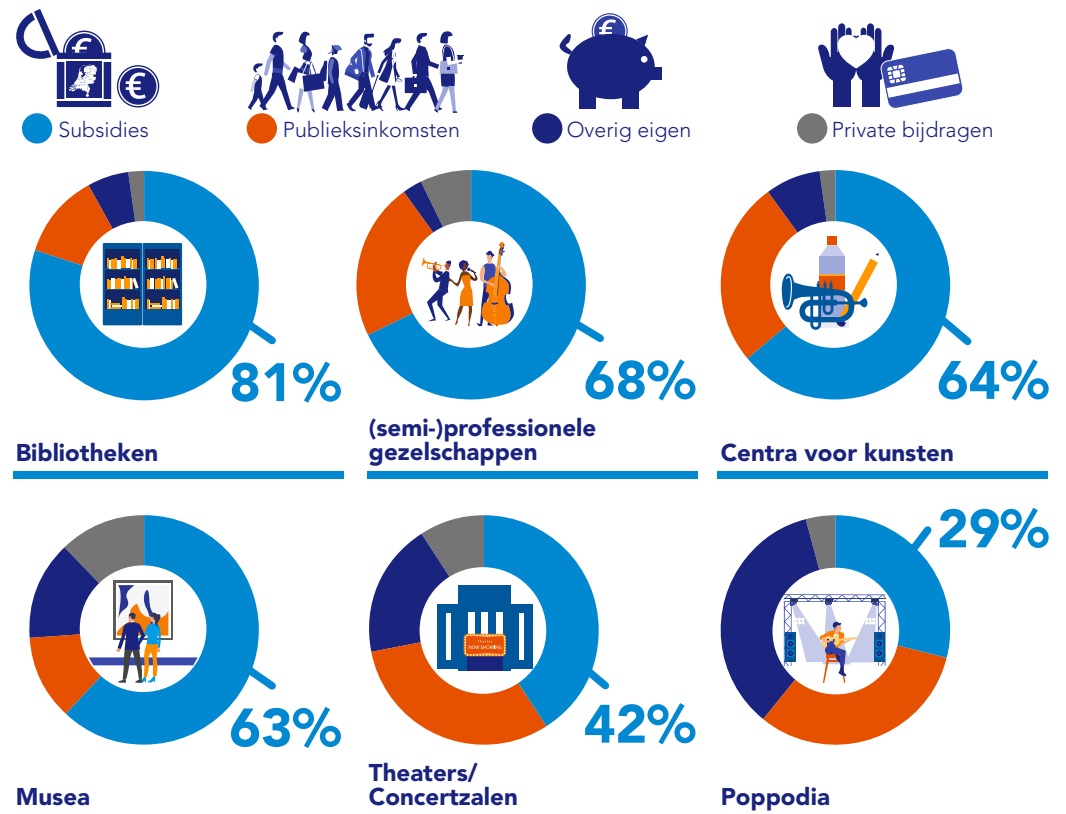
### Huisvestingskosten in % van de totale exploitatiekosten



### 2.6 De verschillende inkomsten van culturele instellingen

De financiering van de gesubsidieerde cultuursector bestond de afgelopen jaren over de gehele linie voor bijna twee derde uit bijdragen van overheden. Eén derde wordt dus door de culturele instellingen zelf verdiend en deze inkomsten worden onder de verzamelnaam *eigen inkomsten* geschaard. In het kader van (het nadenken) over de impact van de coronacrisis en de mate waarin steunmaatregelen uitkomst is, is het nuttig om de verscheidenheid aan inkomsten duidelijk voor ogen te houden.

### Verhouding inkomstenbronnen per type instelling



Bron: CBS plus Berenschot Benchmark

Net zoals de kosten van culturele instellingen heel divers zijn, zijn ook de soorten inkomsten heel verschillend. Hierna delen we de baten in vier hoofdgroepen in: subsidies, entreegelden, overige eigen inkomsten en vormen van private begunstiging.

### a. Subsidies

Binnen de cultuursector bevinden zich gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde instellingen. Het ongesubsidieerde deel van de sector weet normaal gesproken voldoende inkomsten te genereren om zonder structurele overheidssubsidie te bestaan. Het kan hier gaan om individuele kunstenaars of kleine instellingen die geen beroep doen op subsidie omdat zij dit niet hoeven, omdat ze voldoende alternatieve inkomsten hebben, niet willen, omdat ze onafhankelijk willen zijn, of niet kunnen, omdat ze niet voldoen aan de criteria. Soms betreft het (wat) grotere culturele instellingen met een commerciële inslag, zoals theaters of vrije producenten. Hier is vaak een overlap met de entertainmentindustrie, en de grenzen zijn niet scherp afgebakend. Nagenoeg alle overheden in Nederland hebben tijdens de coronacrisis hun subsidies gecontinueerd. Hierdoor is het vooral het ongesubsidieerde deel van de sector dat door corona financieel in de problemen is gekomen.

### b. Entreegelden, contributies et cetera

Bij de professionele gesubsidieerde cultuursector bestaat de helft van de eigen inkomsten uit entreegelden of andere direct aan het culturele product gerelateerde publieksinkomsten, zoals lidmaatschappen en contributies. Er zijn in principe twee instrumenten om de inkomsten uit entreegelden en contributies te verhogen: meer kaarten/lidmaatschappen verkopen en de prijs verhogen. Het verkopen van meer kaarten vereist marketing, communicatie en sales. Het verhogen van de prijs bevat een paar aspecten: prijselasticiteit, prijsdifferentiatie en prijsdiscriminatie en meerprijs voor exclusiviteit. Het zoeken naar het maximaliseren van het resultaat van een culturele inspanning, zowel wat betreft financiële opbrengst als wat betreft de kwantiteit en de diversiteit van het bereikte publiek, wordt wel 'dynamic pricing' genoemd. In de sector wordt daarmee steeds meer geëxperimenteerd. In de coronaperiode waren er minder, beperkt toegankelijke, of tijdelijk zelfs geen producties. De kosten vielen ten dele weg, maar de entreegelden vaak geheel. Dit geldt niet in dezelfde mate voor contributies en

lidmaatschappen; deze bijdragen worden vaak wel voortgezet, bijvoorbeeld om een vereniging door de moeilijke tijd heen te helpen of omdat de dienstverlening (denk aan de openbare bibliotheek) op aangepaste wijze wordt gecontinueerd.

### c. Overige eigen inkomsten

De overige eigen inkomsten naast entreegelden bestaan uit inkomsten waar prestaties tegenover staan. Veel van deze prestaties bleken in de coronaperiode niet meer te leveren, waardoor deze inkomsten in volume fors zijn teruggezakt:

- **Overige inkomsten uit publiek.** Horeca is onder normale omstandigheden een behoorlijk goede bron van inkomsten waarop in principe ook een goede marge te behalen valt. Tijdens de coronacrisis zijn veel horecapartners in de problemen gekomen: als de culturele activiteiten weer worden opgestart moet hiermee rekening worden gehouden.
- **Commerciële inkomsten.** Culturele instellingen kunnen hun assets, dus de mensen, middelen, faciliteiten en huisvesting te gelde maken door deze niet alleen ten behoeve van het eigen culturele aanbod in te zetten, maar ook als commerciële diensten aan te bieden (denk aan verhuur van ruimten).
- **Sponsoring** wordt soms wel genoemd als een alternatief voor subsidies, maar het is dat niet (althans niet in Nederland, wel in de Verenigde Staten waar een heel andere cultuur bestaat wat betreft het financieren van 'merit goods'). Er zijn ook in ons land goede voorbeelden van mooie sponsorovereenkomsten bekend, maar vooral van bekende (inter)nationaal opererende kunstinstellingen. De Code Cultuursponsoring is een instrument om te gebruiken in de relatie tussen instelling en sponsor. De gemeente kan in de subsidievoorwaarden opnemen dat een instelling deze Code moet toepassen.

### d. Private bronnen

Inkomsten waar geen (directe) tegenprestatie tegenover hoeft te staan, zijn er eveneens in diverse soorten en maten. Bij bijdragen uit mecenaat, van donateurs of vrienden, uit private fondsen of loterijen is de essentie dat het geld door de verstrekkers wordt weggegeven. In de cultuursector zien we private begunstiging als de derde geldstroom naast subsidies en eigen

Link naar achtergrondartikel over 'dynamic pricing'.

Link naar Code Cultuursponsoring.

Link longitudinaal onderzoek filantropie: 'Geven in Nederland 2020' met laatste cijfers over geven door huishoudens, bedrijven, fondsen, kansspelen en nalatenschappen.

inkomsten. De gever kan naast een huishouden ook een stichting of fonds zijn. In totaal ging het in 2018 landelijk om € 439 miljoen aan giften voor cultuur, waarvan echter slechts een zeer beperkt deel bij lokale instellingen terecht kwam. In de coronaperiode hebben veel private actoren zich royaal betoond jegens de cultuursector. De sector was hier dankbaar voor, niet zozeer vanwege de financiële betekenis (die ten opzichte van de geleden schade beperkt was), maar vanwege de symbolische waarde die het had.

## 2.7 Werkgelegenheid: werknemers in loondienst en zelfstandigen

De structuur van de arbeidsmarkt van de cultuursector maakt dat de coronacrisis de sector in zijn hart treft, namelijk bij de werkenden, in loondienst, maar vooral bij de zelfstandigen, zzp'ers en freelancers.

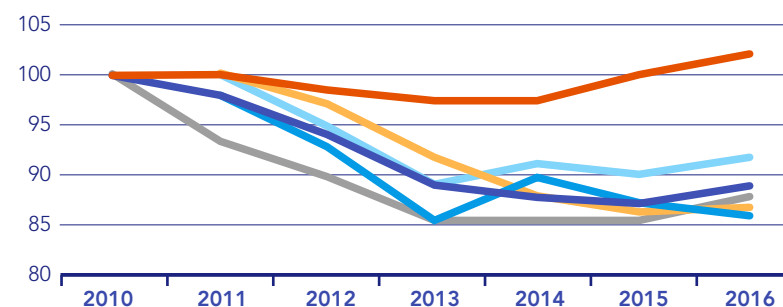
Het aantal banen (zonder zelfstandigen) in de culturele en creatieve sector ontwikkelde zich de laatste jaren anders dan in de gehele economie. Terwijl in de periode 2010 tot en met 2016 het aantal banen in de gehele economie groeide met 2,1%, daalde het arbeidsvolume in de culturele en creatieve sector met 11,5%. In de kunsten en erfgoed nam het aantal banen minder sterk af dan in de totale sector (8,5%). In de media en entertainment was de afname met 13,3% het sterkst. De sterkste daling vond plaats in de periode na de bankencrisis, tussen 2010 en 2013. In de jaren daarna stabiliseerde het aantal banen. Uitzondering hierop is de subsector media en entertainment. Gelijktijdig met het afnemen van het aantal banen groeide wel het aantal zelfstandigen in onze economie, zowel over de gehele linie (met 17,3%) als in de culturele en creatieve sector: met 27,7%. Het aantal banen in de sector bedroeg volgens het CBS in 2017 148.000 personen/116.000 fte.

Van oudsher is het aantal zelfstandigen onder kunstenaars en in creatieve beroepen relatief groot. Uit CBS-onderzoek in 2017 bleek dat in 2014 16% van de Nederlandse werkende bevolking zelfstandige was in de eerste werkkring (de werkkring waarin de meeste uren worden gewerkt). In de tweede werkkring was dit 39%. Onder kunstenaars was 62% zelfstandige in de eerste werkkring en 53% in de tweede werkkring. Vooral de beoefenaars van een beeldend beroep doen dat vaak als zelfstandige. Onder de overige creatieve beroepen lagen deze percentages op 34% zelfstandigen (eerste werkkring)

Link Fair Practice Code culturele en creatieve sector 2017.

## Ontwikkeling aantal banen (VTE)

in de totale economie en in de culturele en creatieve sector, 2010-2016



Totaal economie



Kunsten en erfgoed



Creatieve zakelijke dienstverlening



Totaal culturele en creatieve sector



Media en entertainment



Rijksgesubsidieerde instellingen

(indexcijfers 2010=100)

en 52% zelfstandigen (tweede werkkring). Naar schatting telde de culturele en creatieve sector volgens het CBS in 2017 ruim 128.000 zelfstandigen: 84.000 zzp-ers en 44.000 freelancers. Anno 2020 wordt door het Rijk gesproken over 100.000 personen.

Al voor de coronacrisis lag het inkomen van zzp-ers in de culturele en creatieve sector beduidend lager dan in andere sectoren. Dit is één van de redenen waarom de sector in 2017 als instrument van zelfregulering de zogeheten *Fair Practice Code* afsprak. De code is een poging om tot een toekomstbestendige arbeidsmarkt en beroepspraktijk te komen wat betreft de kunst, cultuur en creatieve industrie. Het is een paraplu voor nadere regelingen en

Link CBS-gegevens van 11 januari 2021 over de omzet en de inkomenspositie van zzp-ers in de culturele sector.

richtlijnen ter verbetering van het verdienvermogen en ontwikkelingsperspectieven bij werkenden.

In de volgende tabel is te zien hoeveel lager het gemiddelde inkomen van zzp-ers in de culturele en creatieve sector is ten opzichte van het gemiddelde totale inkomen van de zzp-er in Nederland. Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat de zzp'ers in de culturele en creatieve sector in 2020 met een forse omzetsdaling te maken hebben gehad.

Gemiddeld inkomen zzp'er 2018 (x 1.000 euro)

	Inkomen zelfstandigen	Persoonlijk inkomen	Bruto huishoudinkomen
Totaal zzp Nederland	25,9	41,4	96,9
Totaal culturele en creatieve sector	18,3	32,0	81,8
Kunsten	16,0	29,9	75,8
Media en vermaak	17,4	35,8	87,8
Creatief zakelijke dienstverlening	23,9	34,1	87,9
Onderwijs	10,7	21,9	72,6

NB: het persoonlijk inkomen van iemand die als zelfstandige werkzaam is kan groter zijn dan het inkomen uit de freelance activiteiten. Het persoonlijk inkomen omvat het totaal van inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (m.u.v. kinderbijslag en kindgebonden budget)

# 3. Noodsteun voor de cultuursector: vormen en bedragen

## 3.1 Problematiek door de coronacrisis

De cultuursector wordt op diverse manieren geraakt door de coronacrisis.

### Culturele kaalslag

- Geen of weinig uitingen, ook als expressiemiddel en reflectie op ontwikkelingen.
- Verlies van vaardigheid, ambachtelijkheid, ook fysiek.
- Negatieve maatschappelijke effecten, zoals verlies van inclusie, cohesie, eenzaamheid.
- Onbenutte productie- en ontwikkelcapaciteit.
- Verlies van leden bij verenigingen. Daar waar al sprake was van transitie (denk aan de koorsector) raakt dit in een stroomversnelling.

### Personele knelpunten

- Verlies van werkgelegenheid, met name voor zelfstandigen.
- Verlies van cultureel kapitaal.
- Verlies van deskundigheid.
- Verlies van vrijwilligerscapaciteit.

### Financiële problemen

- Verlies van eigen inkomsten door terugvallende publieksinkomsten (entreegelden en horeca), daarnaast ook minder verhuur.
- Liquiditeitstekort op korte termijn, met faillissement als dreiging - in de praktijk oplosbaar via versnelde bevoorschotting, huuruitstel et cetera.

- Negatief exploitatieresultaat op jaarbasis – afhankelijk van reserves en externe noodsteun.
- Gebrek aan investeringsruimte voor voorfinanciering van nieuwe producties, maar ook voor onderhoud en andere reserveringen.

Als we inzoomen op de verschillende deelsectoren van de sector dan is het beeld landelijk als volgt.

- Podiumkunsten worden geconfronteerd met het terug- en wegvallen van publieksinkomsten uit entree en horeca:
  - Podia zoals theaters en concertzalen kunnen vaak op de gemeente rekenen, maar niet allemaal, vooral niet de poppodia.
  - Filmhuizen bieden - afhankelijk van hun subsidiehoogte - hetzelfde beeld als de podia, respectievelijk poppodia,
  - Festivals worden vaak geannuleerd. Er worden dan weinig kosten gemaakt, maar er kan niet geïnvesteerd worden in nieuwe edities.
  - Gesubsidieerde gezelschappen kunnen rekenen op extra steun van het Rijk en van fondsen en redden het wel.
  - Vrije producenten van onder meer theater en muziek, zonder structurele subsidie, hebben grote financiële problemen.
  - Het informele circuit zoals bands en artiesten in cafés en in het nachtleven is vrijwel stil komen te liggen en daar wordt niets verdiend.
- Beeldende kunst biedt een gevarieerd beeld. Presentatie-instellingen hebben niet veel problemen: zij hebben regulier al weinig publieks-

inkomsten en behouden hun subsidies. Makers/kunstenaars/galeries hebben meer problemen: minder afzet, maar wel kosten aan accommodaties. Algemene coronasteun dekt slechts een deel.

- Musea hebben veel publieksinkomsten verloren, maar dekken vaste lasten vaak met de wel doorlopende subsidies. Flexibel en soms ook vast personeel vloeit af.
- Erfgoed verliest publieksinkomsten en inzet van vrijwilligers, maar behoudt vaste lasten en moet op reserves interen.
- Bibliotheken hebben beperkte financiële problemen, dankzij de voortzetting van en coulanace met gemeentelijke subsidies. Ook lidmaatschappen worden niet snel opgezegd.
- Cultuureducatie lijkt over het algemeen wel door te gaan, binnenschools en buitenschools, in aangepaste, soms digitale vormen. Lastig kan de continuïteit voor (kans)arme deelnemers zijn.
- De amateurkunst is grotendeels stil komen te liggen. Men mist inkomsten uit verhuur en horeca. Daarnaast signaleert bijvoorbeeld Koornetwerk Nederland een terugloop van ledenaantallen van gemiddeld meer dan 12%.
- Minder dan 10% van de verenigingen en informele verbanden heeft volgens onderzoek van het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie Amateurkunst (LKCA) gebruik kunnen maken van de landelijke financiële steunregelingen. Tot op heden ontving slechts 6% ondersteuning van gemeente of provincie. Dit terwijl 49% van de verenigingen schade lijdt, gemiddeld ruim € 7.000.

Vanuit de invalshoeken subsidie en keten is het beeld in de verschillende deelsectoren overeenkomstig:

- Structureel gesubsidieerde instellingen komen beter door de crisis dan niet of slechts incidenteel gesubsidieerde organisaties.
- Presenterende instellingen zoals podia en festivals kunnen overleven doordat enerzijds subsidies worden gecontinueerd en soms steunmaatregelen kunnen worden benut (denk aan TOGS en TVL, zie voor uitleg van de begrippen paragraaf 3.3) en anderzijds kosten worden bespaard, vooral door het niet-inhuren van producerende gezelschappen en flexibel personeel, waardoor de artiesten, makers en ondersteuners hun inkomsten verliezen. Er is in totaliteit een vergelijkbare situatie bij de filmhuizen,

terwijl het in essentie ook geldt voor de musea.

- De schade voor de langere termijn door het niet doen van investeringen en uitstellen van onderhoud is thans nog niet in te schatten.

### 3.2 Grote financiële impact in 2020 en 2021

De coronacrisis heeft de woorden uit de Grondwet en uit de Wet op het specifiek cultuurbeleid uiterst relevant gemaakt. De cultuursector heeft de overheid hard nodig om de crisis te overleven. De Taskforce Culturele en Creatieve Sector heeft over 2020 een verlies aan inkomsten van € 2,6 miljard berekend, en dit verlies loopt in 2021 verder op tot wellicht € 4 miljard. Daarvan is in 2020 ongeveer € 0,6 miljard met generieke maatregelen gedekt. De overige miljarden aan gedeelde inkomsten moet worden opgevangen met andere middelen zoals kostenbesparingen, specifieke rijkssteun, provinciale en gemeentelijke steun. De Rijksoverheid heeft in aanvulling op de algemene steunmaatregelen op verschillende manieren specifieke steun beschikbaar gesteld voor de lokale cultuur, onder meer via het Gemeentefonds.

Bureau AEF heeft in 2020 in opdracht van de VNG de coronaschade voor de lokale culturele sector in beeld trachten te brengen. Men schatte deze voorlopig op € 72 tot € 138 miljoen. Een belangrijke kanttekening van AEF was echter dat de schade bij bijvoorbeeld filmhuizen, concertzalen, beeldende kunst en festivals lastig in te schatten was. Zowel het VNG-bureau als de Taskforce Culturele en Creatieve Sector gaan voor 2020 op basis van de reguliere cijfers in totaliteit uit van ongeveer € 350 miljoen schade, maar mogelijk kunnen lokale culturele instellingen meer besparen dan theoretisch becijferd en ook uit andere bronnen specifieke compensatie ontvangen.

De financiële effecten op de exploitatie van een culturele instelling als gevolg van het coronavirus zijn als volgt te beschrijven:

- Door sluiting of beperkte openstelling voor publiek ontstaat derving van eigen inkomsten (zoals entree en horeca).
- In verreweg de meeste gevallen blijft structurele exploitatiesubsidie behouden, maar incidentele projectsubsidies vervallen wel.
- Een deel van de instellingen ontvangt compensatie, zoals huurkijtschelding van gemeenten als gebouwigenaren.

Link ramingen van AEF, juli en oktober 2020 wat betreft gemaakte kosten en gedeelde inkomsten als gevolg van de coronamaatregelen.





- Instellingen kunnen op variabele kosten besparen doordat activiteiten niet doorgaan en flexibel personeel niet wordt ingezet.
- Instellingen moeten vaak ook extra kosten maken om de accommodatie en activiteiten aan te passen aan corona-omstandigheden.
- Instellingen kunnen ook ingrijpen in de vaste kosten door afscheid te nemen van personeel of door onderhoud uit te stellen.
- Instellingen kunnen hun reserves aanspreken voor zover er (weerstands) vermogen beschikbaar is.
- Instellingen kunnen vaak een beroep doen op generieke steun vanuit het Rijk zoals NOW (zie ook paragraaf 3.3), TOGS en TVL.
- Instellingen kunnen soms ook een beroep doen op specifieke steun vanuit het Rijk, provincies en gemeenten.
- De schade is het negatief effect op het exploitatieresultaat en is de uitkomst van alle hiervoor vermelde effecten.

#### Schade =

**Derving inkomsten + Subsidieterugval + Extra kosten – Besparingen – Reserves – Generieke steun – Specifieke steun**

- Het resultaat voor 2020 van een instelling is pas vast te stellen als alle maatregelen bekend en berekend zijn in het voorjaar van 2021.
- Instellingen missen ook de middelen om voor de komende jaren investeringen in nieuwe producties te doen en risico te nemen.
- Langetermijnschade ontstaat doordat op reserves wordt ingeteerd, onderhoud wordt uitgesteld en personeel wordt ontslagen.
- Er is nauwelijks een overzicht van de totale schade te geven; ook het landelijke Kenniscentrum voor kunst, cultuur en beleid, de Boekmanstichting, slaagt er niet in deze data te produceren.

### 3.3 Generieke steunmaatregelen van het Rijk

In verband met de COVID-19-crisis heeft het kabinet een aantal generieke maatregelen genomen om banen te behouden en steun te bieden bij acute problemen. Het kabinet heeft drie generieke (i.e. algemene) steunpakketten beschikbaar gesteld, namelijk het eerste (op 17 maart 2020), het tweede (op 20 mei 2020) en het derde (op 28 augustus 2020); ook de cultuursector kan hier (indien van toepassing) gebruik van maken.

Het gaat onder meer om:

- het bieden van financiële steun op grond van de beleidsregel *Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS)*. Voor ondernemingen die aan de voorwaarden voldoen (zoals mkb-bedrijven met of zonder personeel, die schade lijden door noodgedwongen sluiting of de inperking van bijeenkomsten). Ondernemingen kunnen aanspraak maken op eenmalig € 4.000, belastingvrij en naar eigen inzicht te besteden. NB: de voortzetting heet TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) met ruimere financiële compensatie. De aanvraag verloopt via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- de *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO)*. Met deze regeling kunnen zelfstandig ondernemers maximaal € 1.500 netto per maand ontvangen. Via de regeling kun je ook leningen voor bedrijfskapitaal krijgen. Sinds 1 juni 2020 is er een partnerinkomenstoets. De aanvraag verloopt via gemeenten
- de tijdelijke *Noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW)* i.e. hulp voor organisaties als ze geen personeel ontslaan. Deze regeling is bedoeld voor werkgevers die te maken hebben met tenminste 20% verwacht omzetverlies. Hiermee probeert de Rijksoverheid te voorkomen dat werknemers hun baan en inkomen kwijtraken. De aanvraag hiervoor loopt via het UWV.

Op 21 januari 2021 is een uitbreiding van het algemene steunpakket gepresenteerd, onder meer gericht op freelancers zonder inschrijving bij de Kamer van Koophandel (van belang voor zelfstandigen in de culturele en creatieve sector: éénderde heeft geen KvK-inschrijving). Ook aan evenementen inclusief festivals wordt meer financieel perspectief geboden: *'Nadat de maatregelen weer versoepeld zijn, zal er voor de evenementensector een verhoogd risico blijven op annulering dat zij niet volledig zelf kunnen dragen. Het kabinet wil de sector ondersteunen in een oplossing hiervoor, aangezien dit perspectief biedt voor specifieke groepen en voor de samenleving als geheel. Er wordt een garantieregeling uitgewerkt zodat evenementen georganiseerd kunnen worden vanaf een tijdvak waar dat vanuit coronaoptiek redelijkerwijs verantwoord is, inzet is nu vanaf 1 juli 2021. Hiervoor is er dit jaar minimaal € 300 miljoen beschikbaar. Hiermee wordt voldaan aan een Kamermotie.'*

Link overzicht Ministerie van OCW van alle relevante algemene én specifieke steunmaatregelen.



Link naar informatie over uitbreiding van het algemene steunpakket van het kabinet per 21 januari 2021.



Wat van meet af aan ingewikkeld is geweest, is het *omzetbegrip* binnen de NOW. Om het omzetverlies van een onderneming te kunnen berekenen, moet de omzet van 2020 vergeleken worden met die van 2019. Deze vergelijking moet consistent zijn: werkgevers moeten voor de omzetsbepaling in 2020 dezelfde regels volgen als in 2019. Voor non-profitorganisaties geldt dat gekeken wordt naar baten die aan de *reguliere activiteiten* van de organisatie te koppelen zijn. Baten kunnen bijvoorbeeld subsidies, giften, bijdragen vanuit overheidsinstellingen, donaties etc. zijn. Deze worden tot de omzet gerekend als deze voortkomen uit de reguliere activiteiten van de onderneming. De corona-gerelateerde subsidies zijn een aparte categorie inkomsten waarbij geen vergelijking mogelijk is met 2019. Het Ministerie van SZW heeft gecommuniceerd dat 'alle corona-gerelateerde subsidies meegerekend moeten worden in de omzet voor de NOW'. Dit is het geval omdat anders dubbel-financiering vanuit het Rijk kan ontstaan.

Wat ook geruime tijd een moeilijkheid is geweest, was het feit dat lokale huurkijtschelding en gemeentelijke steunfondsen als extra baten (en dus als omzet) werden gezien. Door deze extra inkomsten zou de NOW-steun lager uitpakken. De VNG riep in november 2020 in haar position paper voor het Wetgevingsoverleg Cultuur op om een eind te maken aan deze verschui-

**Bij de generieke regelingen worden baten (bijvoorbeeld uit subsidies) tot de omzet gerekend als ze voortkomen uit de reguliere activiteiten.**

**Kwijtschelden van huur wordt *niet* meegeteld in het omzetbegrip van de NOW.**

ving van geld. Kamerleden vroegen de minister om gemeentelijke steun niet te ontmoedigen. De geluiden uit de Kamer brachten de minister ertoe om afspraken te maken met haar collega van SZW: dit leidde ertoe dat het kwijtschelden van huur *niet* wordt meegeteld in het omzetbegrip van de NOW. De uitleg: de huurverlaging heeft betrekking op de kosten voor de bedrijfsvoering, niet op de reguliere manier van inkomen verwerven door bijvoorbeeld een theater; door bezoekers een mooie voorstelling te laten zien.

### 3.4 Eerste steunpakket van het Rijk voor de cultuursector: € 300 miljoen

Specifiek voor de culturele en creatieve sector zegde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 27 maart 2020 een aantal coulanccemaatregelen toe. Het ging daarbij bijvoorbeeld om het vervroegd uitbetalen van subsidievoorschotten aan door het Rijk en de rijkscultuurfondsen gefinancierde instellingen en om het niet toepassen van een sanctie als bedoeld in de artikelen 4:46, tweede lid, en 4:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wanneer voorgenomen prestaties niet worden gehaald vanwege COVID-19.

Additioneel kondigde het kabinet op 15 april 2020 voor de culturele en creatieve sector een aanvullend pakket aan steunmaatregelen aan ter hoogte van € 300 miljoen. De brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 mei 2020 bevatte de uitwerking ervan. Het steunpakket kende vijf 'sporen' (i.e. onderdelen):

1. Aanvullende subsidie aan meerjarig door het Rijk gesubsidieerde producerende instellingen, dat wil zeggen instellingen die deel uitmaken van de basisinfrastructuur 2017-2020 en instellingen die meerjarige subsidie ontvangen van een rijkscultuurfonds. Dit is in totaal € 153 miljoen.
2. Een 'Opengestelde Monumenten-Lening' bij het Nationaal Restauratiefonds (totaal € 50 miljoen);
3. Investeren in de vitale regionale infrastructuur via de rijkscultuurfondsen voor cruciale regionale musea, (pop)podia en filmtheaters € 48,5 miljoen;
4. € 30 miljoen voor een Cultuur Opstart Lening. Deze is voor organisaties in de culturele en creatieve sector waarvan het verdienmodel vooral is gericht op eigen inkomsten en die geen gebruik kunnen maken van de andere maatregelen uit dit pakket.



5. Inzet voor makers via a) bestaande regelingen van de rijkscultuurfondsen (€ 11,8 miljoen) en b) een steunfonds rechtensector (€ 5 miljoen).

Met dit instrumentarium werd beoogd de vitale ketenonderdelen in de Nederlandse culturele infrastructuur in stand te houden, om zo het unieke Nederlandse artistieke product te behouden en de werkgelegenheid in de culturele en creatieve sector te waarborgen.

Op 8 juni 2020 publiceerde het Ministerie van OCW een subsidieregeling ter uitwerking van de sporen 1, 3 en 5a.

Het *derde spoor* is via drie rijkscultuurfondsen (Fonds voor de Podiumkunsten, Mondriaanfonds en Filmfonds) vormgegeven. Gemeenten en provincies moesten dit bedrag cofinancieren. Op de VNG-site is te vinden hoeveel en welke instellingen dit rijksgeld hebben gekregen. De inspanning was gericht op de cruciale onderdelen van de regionale culturele basisinfrastructuur: instellingen die een dragende functie hebben in de regionale infrastructuur en acute liquiditeitsproblemen hebben als gevolg van de uitbraak van het coronavirus of de maatregelen ter bestrijding daarvan. Het gaat om gemeentelijke en provinciale musea, filmtheaters en (pop)podia.

De implementatie van spoor 3 is belegd bij de fondsen die in de relevante sectoren actief zijn: Stichting Mondriaan Fonds, stimuleringsfonds voor beeldende kunst en cultureel erfgoed, Stichting Nederlands Fonds voor de Film en Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten. Overeenkomstig artikel 10, vierde lid, van de Wet op het specifiek cultuurbeleid hebben deze fondsen de steun verstrekt in de vorm van subsidie op basis van door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedgekeurde regelingen.

Omdat het budget voor de uitvoering van spoor 3 beperkt was, was het niet mogelijk om vanuit het Rijk alle instellingen te ondersteunen die van vitaal belang zijn in de regionale infrastructuur. Daarom beperkte deze regeling zich tot die instellingen die tevens van belang zijn voor de landelijke culturele infrastructuur (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel d, onder 2 van de regeling). Aan dat begrip is nadere invulling gegeven in de bijlage bij de regeling.

Evenals bij spoor 1 ging het bij spoor 3 nadrukkelijk om aanvullende steun: er werd vanuit gegaan dat een aanvrager van steun al gebruik had gemaakt van de generieke compensatiemaatregelen van de Rijksoverheid en/of van door gemeenten of provincies in het kader van hun lopende subsidies getroffen coulancemaatregelen. Bovendien moest er sprake zijn van medefinanciering door andere overheden: de door een fonds aan een cruciale regionale instelling te verstrekken subsidie vormde nadrukkelijk een aanvulling vanuit het Rijk op een in het kader van de COVID-19-crisis te verlenen additionele financiële bijdrage aan de instelling, afkomstig van een gemeente of provincie. Het was aan de betrokken gemeente of provincie zelf om te beslissen of zij bereid was om een instelling die in het kader van spoor 3 in aanmerking komt voor subsidie, een additionele financiële bijdrage toe te kennen, en zo ja, voor welk bedrag. Ook werd met de regeling niet bepaald in welke vorm een additionele financiële bijdrage moest worden verstrekt. Het kon gaan om een aanvullende subsidie, maar bijvoorbeeld ook om het kwijtschelden van de huur die een instelling aan bijvoorbeeld de gemeente verschuldigd is.

### 3.5 Rijkssteun aan gemeenten in 2020: € 168 miljoen

Voor lokale culturele instellingen heeft de Rijksoverheid in 2020 dus langs twee wegen specifieke corona-compensatie beschikbaar gesteld. Enerzijds is er € 48,5 miljoen aan matchingsubsidie verstrekt via de cultuurfondsen van het Ministerie van OCW voor de ondersteuning van regionale musea, (pop)podia en filmtheaters -gemeenten en provincies moesten deze rijkssubsidie cofinancieren - uit de € 300 miljoen.

Daar bovenop is er via het Ministerie van BZK € 8 miljoen voor de provincies plus € 120 miljoen (2 x € 60 miljoen) voor gemeenten gegeven ter compensatie van inkomstenderving. Dit is opgenomen in de extra bijlage van 3 november 2020 bij de mei- en septembercirculaire Gemeentefonds 2020.

In aanvulling op de generieke steunmaatregelen en het eerste steunpakket van het ministerie van OCW werd er eind mei 2020 door het ministerie van BZK € 60 miljoen via de meircirculaire bij het Gemeentefonds beschikbaar gesteld aan de gemeenten "met het oogmerk op borging van de lokale en regionale culturele infrastructuur".

Link overzicht van OCW-verdeling in 2020 van de coronasteun voor lokale 'top'cultuur.

Link naar informatie over compensatie die elke gemeente in 2020 ontving door het eerste en tweede corona steunpakket.

Link naar Kamerstukken 35420 nr. 43 met betrekking tot € 60 miljoen coronasteun voor gemeenten in juni 2020.

Link naar Kamerstukken 35420 nr. 105 inzage tweede tranche coronasteun voor gemeenten in augustus 2020.

Een tweede tranche stelde het kabinet beschikbaar op 28 augustus 2020: nog eens € 60 miljoen voor de gemeenten (via de septembercirculaire Gemeentefonds) en daarnaast € 8 miljoen voor de provincies.

De praktische vertaling van beide tranches vond voor de gemeenten plaats via een extra bijlage d.d. 3 november 2020 bij de mei- en septembercirculaire Gemeentefonds 2020.

Link naar VNG-site voor overzicht verdeling 2 x € 60 miljoen coronasteun over de gemeenten.

### 3.6 Meer steun van het Rijk voor de cultuursector: € 522 miljoen

Eind augustus 2020 maakte het kabinet het tweede specifieke steunpakket voor de culturele en creatieve sector bekend. Dit pakket bedraagt € 482 miljoen en is in feite een verlenging van het eerste steunpakket met nieuwe accenten. Het pakket is vooral bedoeld om makers en artiesten aan het werk te houden. Instellingen hebben de verantwoordelijkheid om werk te generen voor regisseurs, scriptschrijvers, acteurs, ontwerpers, muzikanten, kunstenaars en theatermakers en alle andere makers in de culturele en creatieve sector. Het doel van het tweede pakket is volgens het Rijk: (1) mooie tentoonstellingen, films en voorstellingen waar iedereen van kan genieten en (2) het in stand houden van de culturele infrastructuur. Het tweede steunpakket wordt ingezet in de eerste helft van 2021.

Naast de € 482 miljoen is er in een derde generiek steunpakket (dat op 27 oktober 2020 bekend werd gemaakt) ook € 40 miljoen extra uitgetrokken voor commerciële culturele producenten. Zij kunnen ook een beroep doen op de algemene steunmaatregelen (NOW, TVL, TOZO).

### 3.7 Rijkssteun aan gemeenten 1e helft 2021: € 210 miljoen

Met de tweede golf die in 2021 over het land spoelt, is duidelijk dat de coronaschade aan de cultuursector nog lang doorloopt. In het najaar van 2020 is – als onderdeel van het hierboven beschreven totaalpakket van € 482 miljoen – € 150 miljoen aan de gemeenten beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van de lokale culturele infrastructuur in 2021. In het tweede specifieke pakket is opgenomen dat gemeenten hiermee in staat worden gesteld om hun *cruciale lokale culturele infrastructuur* in 2021 te ondersteunen. Bovendien compenseert het Rijk in de eerste helft van 2021 de inkomsterderving van gemeenten van onder meer lokale culturele voorzieningen.

Link naar tweede specifieke steunpakket voor de cultuursector van € 482 miljoen.

Link naar gemeentelijke compensatie 2021 via een decentralisatie-uitkering in de december-circulaire.

### Gemeenten krijgen

**€120 miljoen** coronacompensatie voor de lokale cultuur in 2020 via de Algemene uitkering Gemeentefonds.

(ook was er in 2020

**€48,5 miljoen** voor (pop)podia, musea en filmhuizen van landelijke betekenis).

Hiervoor is een reservering van € 60 miljoen getroffen. In het voorjaar zal er door het Rijk met de medeoverheden worden overlegd. Als uit nader onderzoek mocht blijken dat gemeenten op sociaal-cultureel terrein (lokale cultuur, buurt- en dorpshuizen) minder inkomsten hebben als gevolg van het kwijtschelden van huur, dan zal hiervoor compensatie plaatsvinden, net als in 2020 (toen bedroeg deze compensatie 2 x € 60 miljoen). De uiteindelijke hoogte van de compensatie hangt dus af van de gedeerde inkomsten.

De € 150 miljoen wordt aan gemeenten beschikbaar gesteld in de vorm van een decentralisatie-uitkering via de recente decembercirculaire Gemeentefonds. Dit is een type uitkering waarbij er sprake is van beleidsafspraken en afstemming tussen Rijk en gemeenten. De uitkering gaat gepaard met heldere doelen en duidelijk herkenbare bedragen per gemeente. Het vertrekpunt daarbij zijn de zogeheten IV3-opgaven die gemeenten doen aan het CBS: hiermee geven zij inzicht in de besteding en er vindt veelal ook beleidsmonitoring plaats. De decentralisatie-uitkering voor cruciale culturele infrastructuur is in lijn met andere culturele decentralisatie-uitkeringen, zoals voor combinatiefuncties, beeldende kunst, proeftuinen en (religieus) erfgoed. De ervaring leert dat deze rijksuitkeringen nagenoeg altijd worden aangewend voor

Link naar verdeling van € 150 miljoen coronasteun over alle gemeenten.



VNG-nieuwsbericht over het vierjarige subsidieplan van het Rijk en de coronacompensatie voor 2021.

De brief van Kunsten'92 d.d. 12 januari 2021 aan alle burgemeesters.



de doelen waarvoor ze zijn bestemd en vaak nog door gemeenten uit de algemene middelen worden 'opgeplust'.

Het staat gemeenten vrij om middelen uit een decentralisatie-uitkering naar eigen inzicht te besteden, maar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft per brief van 11 december 2020 alle colleges van Burgemeester en Wethouders opgeroepen om de extra middelen daadwerkelijk aan de lokale culturele infrastructuur te besteden.

De belangenorganisatie Kunsten '92 heeft aan alle burgemeesters een brief gezonden om de gemeenten op te roepen hun culturele instellingen, de vrijwilligers en het publiek te omarmen en ervoor te zorgen dat het geld daadwerkelijk bij hen terecht komt. Ook de Museumvereniging heeft hiertoe in diverse berichten opgeroepen. Andere brancheorganisaties hebben hun leden aangeraden hier ook gemeenteraadsleden over te informeren. Dit nadrukkelijke verzoek bereikt gemeentebesturen dus van alle kanten.

Op 21 januari 2021 maakt het kabinet bekend dat het steunpakket voor banen en economie wordt uitgebreid met € 7,6 miljard. De verruimingen gelden voor het eerste en tweede kwartaal van 2021. Dit pakket bevat ook een reservering om de culturele en creatieve sector zo nodig verder te steunen. De afspraken die met decentrale overheden zijn gemaakt over het compenseren van extra uitgaven en minder inkomsten zijn verlengd naar het tweede kwartaal van 2021. Voor *mogelijke* compensatie van weggevallen huur voor lokale cultuur, buurten en dorpshuizen is binnen het totaalpakket een bedrag van in totaal € 60 miljoen gereserveerd (zie hiervoor).

### 3.8 Steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl

Op 12 februari 2021 kwam het kabinet met een aanvullend steunpakket om de gevolgen van de corona-maatregelen te dempen en structurele schade zo veel mogelijk te voorkomen. Er is een steunpakket ontwikkeld dat zich richt op sociaal en mentaal welzijn en een gezonde leefstijl. Het pakket - in totaal

€ 200 miljoen euro - bestaat uit drie actielijnen. Een groot deel zal via gemeenten worden ingezet voor het verbreden van lokale initiatieven. Er vindt ook een impuls plaats via het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP):

**Gemeenten krijgen €150 miljoen om hun lokale culturele infrastructuur gedurende de eerste helft van 2021 te ondersteunen. Dit bedrag is beschikbaar in de vorm van een decentralisatie-uitkering.**

**Daarbij ontvangen gemeenten**

**€60 miljoen compensatie voor inkomstenderving uit onder meer lokale culturele voorzieningen.**

in het kader van Actielijn 2 van het pakket (Kwetsbare groepen) zal het bestaande FCP-programma *Samen Cultuur Maken* worden uitgebreid. Hiertoe ontvangt het FCP € 10 mln.

# 4. Voorbeelden van gemeentelijke steunmaatregelen

In de afgelopen maanden hebben **veel gemeenten** al ervaring opgedaan met het verlenen van noodsteun. Bij het vormgeven van die steun staat telkens één vraagstuk centraal: hoe ontwerpen we een systematiek die enerzijds gelijke gevallen gelijk behandelt (een belangrijk uitgangspunt in ons bestuursrecht) en anderzijds recht doet aan het feit dat iedere culturele organisatie zich in een andere situatie bevindt (zie hoofdstuk 2). Dit is het spanningsveld waarin iedereen in het openbaar bestuur in deze crisistijd zijn weg moet vinden.

Gemeenten benaderen het vraagstuk van twee kanten:

- enerzijds in de rol van eigenaar van culturele gebouwen en
- anderzijds als verantwoordelijke voor de culturele infrastructuur.

Allereerst gaan we in op wat de gemeente kan doen als gebouweigenaar

**Bij het vormgeven van steun staat telkens één vraagstuk centraal: hoe ontwerpen we een systematiek die enerzijds gelijke gevallen gelijk behandelt en anderzijds recht doet aan het feit dat iedere culturele organisatie zich in een andere situatie bevindt.**

c.q. verhuurder. De paragrafen daarna gaan over verschillende manieren om de onderdelen van de culturele infrastructuur te ondersteunen langs de weg van de culturele instellingen, initiatieven en verenigingen:

- Coulanmaatregelen.
- Noodsteun:
  - Overbruggingssteun.
  - Steun voor het maken van een doorstart.
  - Steun voor innovaties.
- Steun aan amateurkunstverenigingen.

**We roepen gemeenten op om goede voorbeelden van lokale steunmaatregelen te delen via de VNG-database met praktijkvoorbeelden.**

## 4.1 Coronasteun aan huurders

Gemeenten hebben 1.200 specifieke culturele panden in eigendom en daarnaast vele multifunctionele panden en gebouwen die (ook) worden benut voor culturele activiteiten. In totaal gaat het om zo'n 36.000 accommodaties. In de rol van gebouweigenaar hebben diverse gemeenten ervoor gekozen om uit coulance de huisvestingslasten (huur, onderhoudskosten, OZB, et cetera) voor een bepaalde periode helemaal of gedeeltelijk kwijt te schelden. Ook afspraken over uitstel van betaling komen voor. Vaak is in eerste instantie voor drie maanden uitstel van huurbetaling verleend. Later is dat soms opgehoogd tot zes maanden. Ook twaalf maanden komt voor. Door de **gemeente Den Haag** is bijvoorbeeld bepaald dat dertig culturele

VNG-database met voorbeelden. Nb: deze is alleen toegankelijk voor gemeentelijke medewerkers.



instellingen over de coronaperiode geen huur hoeven te betalen. De steunmaatregel is voor alle culturele instellingen die een pand van de gemeente huren of in een verzamelgebouw van de gemeente zitten en daar onderhuren.

Dat gemeenten niet altijd royaal zijn wat betreft het kwijtschelden van huur is geen onwil, maar heeft te maken met de wijze waarop de huur wordt berekend. Veel gemeenten hanteren voor maatschappelijke organisaties een kostprijsdekkende huur. Dat betekent dat het geld dat via de huur binnenkomt, wordt gebruikt om de kapitaallasten en onderhoudskosten te betalen. Er wordt op een kostprijsdekkende huur geen winst gemaakt, dus er is geen budget waarmee de tekorten die tijdens corona optreden kunnen worden gedekt. Daarbij kampen gemeenten zelf ook met (soms grote) tekorten: door de coronacrisis, maar ook door de omvangrijke taken in het sociale domein en de te lage bekostiging voor bijvoorbeeld de onderwijshuisvesting.

Bij gemeenten bestaat vrij algemeen de opvatting dat de afweging of bijvoorbeeld een culturele organisatie uitstel of kwijtschelding van huur krijgt niet bij de vastgoedafdeling thuis hoort. Het geld dat nodig is om de huur kwijt te schelden kan namelijk - als wordt gewerkt met kostprijsdekkende huurbedragen - niet uit de begroting van de vastgoedafdeling komen. De middelen moeten dus ergens anders vandaan komen, bijvoorbeeld via een (huur)subsidie van een beleidsafdeling, uit de algemene middelen van de gemeente of uit een specifieke steunmaatregel van het Rijk.

#### 4.2 Couplancemaatregelen

Al snel nadat de coronacrisis om zich heen greep, stelden veel gemeente diverse couplancemaatregelen in. De **gemeente Wageningen** besloot al vrij snel niet alleen om de huur van verenigingen op te schorten (zie hiervoor), maar ook dat de toegekende subsidies behouden mochten worden, ook als er niet aan de prestatie-eisen kon worden voldaan. Veel gemeenten lieten de prestatie-eisen voor de subsidies met betrekking tot 2020 vallen en pasten de termijnen aan voor het aanleveren van de verantwoording 2019. Ook werd soms toegestaan dat instellingen hun toegekende projectsubsidies (voor bepaalde activiteiten of bijvoorbeeld manifestaties of festivals) mochten houden, ook al had de culturele activiteit niet plaatsgehad.

Een ander terrein waarop de gemeente couplance kan betrachten zijn de gemeentelijke belastingen: denk aan het opschorten of kwijtschelden van bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB).

#### 4.3 Overbruggingssteun

Veel gemeenten hebben in de afgelopen maanden een subsidieregeling ontworpen waarmee de middelen uit de latere steunoperaties van het Rijk worden aangewend om hun culturele instellingen te ondersteunen. Een voorbeeld is de regeling van de **gemeente Gouda**. De subsidie bedraagt in Gouda maximaal 50% van de baten van de aanvrager in referentiejaar 2019 (tenzij de aanvrager in de aanvraag voldoende aantoonst dat 2019 niet representatief is. In dat geval kan het college besluiten uit te gaan van de oorspronkelijke begroting 2020 respectievelijk 2021 van de aanvrager). Verstrekking van de subsidie vindt plaats door een pro rato-verdeling van het beschikbare bedrag.

Eén van de eerste grote gemeenten die stevig inzette op het behouden van haar culturele infrastructuur was de **gemeente Groningen**. In juni 2020 stelde de gemeenteraad een budget van € 1.425.000 beschikbaar als cofinanciering voor de € 300 miljoen rijksbudget voor de culturele sector. Deze middelen kwamen grotendeels uit de Algemene Reserve van Groningen. De gemeente gebruikte het rijksbudget en haar eigen cofinanciering voor zes organisaties

Link naar regeling gemeente Gouda; agendapunt 6b van de commissie.



Omdat de behoefte per culturele voorziening nogal kan verschillen, is er in Barneveld geen 'one size fits all'-benadering gekozen

Link naar regeling gemeente Groningen.



Op de site Bouwstenen voor sociaal cultuurbeleid staan voorbeelden wat betreft het uitstellen of kwijtschelden van huur.



die werden aangemerkt als 'vitale infrastructuur'. Daarnaast werd extra ondersteuning ingezet voor 26 lokale culturele instellingen die niet in aanmerking kwamen voor de landelijke ondersteuning. Het ging om 26 instellingen die al meerjarig werden gesubsidieerd. Hiervoor werd een *Tijdelijke regeling culturele instellingen COVID-19* vastgesteld met een subsidieplafond van € 250.000. De regeling ging uit van een inzet van 25% van de algemene reserve van de aanvragende instelling.

De **gemeente Barneveld** is een goed voorbeeld van een gemeente die maatwerk biedt aan haar culturele voorzieningen: zij zet niet alleen in op compensatie van het verlies, maar ook op innovatie. Er is dus bewust niet gekozen voor een 'one size fits all'-benadering. In eerste instantie is een bedrag van € 125.000 beschikbaar gesteld. Is het budget uitgeput, dan kijkt het college van burgemeester en wethouders naar nieuwe mogelijkheden voor extra geld voor cultuur.

De **gemeente Noordenveld** maakte in 2020 drie regelingen voor haar culturele instellingen: voor grote instellingen (i.e. die in Noordenveld structureel meer dan € 50.000 gemeentelijke subsidie ontvangen), voor kleine organisaties zoals koren en verenigingen en voor middelgrote instellingen niet zijnde een zangkoor, toneelclub of historische vereniging. De grote structureel gesubsidieerde instellingen konden maximaal € 20.000 aanvragen als tegemoetkoming in omzetschade als de schade tenminste 20% bedroeg en de aanvrager 25% van zijn eigen vermogen (stand 31 december 2019) inzette. De subsidies die in het kader van coronasteun door derden waren verstrekt, dienden te worden afgetrokken van het gevraagde subsidiebedrag tot een maximum van € 10.000. Tegemoetkomingen in de huurlasten 2020 dienden te worden afgetrokken van het gevraagde subsidiebedrag. De kleine organisaties konden een tegemoetkoming in inkomstenschade ontvangen van € 300 per aanvraag.

De **gemeente Breda** kondigde in april al verschillende maatregelen voor de culturele sector aan. Namelijk het accepteren van een lagere subsidieprestatie, het kwijtschelden/compenseren van huur van cultuurpanden en ondersteuning voor het voortbestaan van culturele organisaties. Voor de laatstgenoemde ondersteuning zijn twee subsidieregelingen ontwikkeld. Individuele

culturele makers kunnen geen aanspraak maken op deze regelingen voor organisaties, maar zij kunnen een beroep doen op de zogeheten Makersregeling. Amateurlustorganisaties die in hun voortbestaan worden bedreigd door corona kunnen in Breda gebruik maken van de subsidie-regeling Ondersteuning. Deze organisaties hebben een artistiek inhoudelijke doelstelling waarvan de deelnemers een bepaalde kunstvorm beoefenen op niet-professionele basis.

Een gemeente kan er ook – direct of via de culturele instellingen - voor zorgen dat professionals die zonder opdrachten en dus zonder inkomsten zitten, toch aan het werk kunnen blijven. De **gemeente Utrecht** ontwierp speciaal een regeling om culturele makers te steunen. In december kwam een stimuleringsregeling uit die inhoudt dat culturele makers en organisaties van 1 januari tot 1 juli 2021 100% van hun projectkosten kunnen aanvragen (in plaats van eerder 50%). Zij mogen in deze periode zelfs twee keer een impulssubsidie aanvragen. Het maximumbedrag is € 2.500 per aanvraag. Daarnaast kunnen culturele instellingen, die in het verleden vier jaar subsidie via de cultuurnota kregen, ook plannen indienen voor een projectsubsidie (eerder was dit niet mogelijk). Utrecht biedt deze (extra) ondersteuning omdat de gemeente het belangrijk vindt dat bestaande initiatieven zich kunnen blijven ontwikkelen.

Sommige gemeenten stellen zich op als opdrachtgever omdat ze zien dat professionals in de cultuureducatie en -participatie niet, of onvoldoende, in aanmerking komen voor generieke steunmaatregelen (zoals de TOZO en de TOGS) en dat zij soms sterk seizoensgebonden jaarinkomens hebben. Door professionals aan het werk te zetten trachten zij bijvoorbeeld scholen te ontlasten en de zzp'ers aan inkomen te helpen. De **gemeente West Betuwe** bijvoorbeeld investeert tot en met 2023 jaarlijks € 50.000 extra in cultuur. Dat geld wordt vooral gebruikt om cultuureducatie en -participatie te stimuleren. Ook komt er een cultuurprijs West Betuwe.

#### 4.4 Steun voor het maken van een (door)start

Enmalige investeringen zijn soms nodig om personen of instellingen die door de crisis in de problemen zijn gekomen weer op gang te helpen. Hiervan zijn bij gemeenten nog niet veel voorbeelden voorhanden. Een vorm



van eenmalige steun die in Amsterdam en enkele andere steden (Almere, Rotterdam, Utrecht) en in Gelderland en Noord-Brabant wordt toegepast, is de cultuurlening. Deze wordt uitgevoerd samen met het kenniscentrum voor ondernemerschap in de cultuursector Cultuur-Ondernemen. De Amsterdamse Cultuurlening is er voor Amsterdamse kunstenaars en culturele organisaties met ambitie. Met deze lening kan een kunstenaar investeren in de uitoefening van zijn beroepspraktijk. De Amsterdamse Cultuurlening is een initiatief van het Amsterdams Fonds voor de Kunst. Tegen 1% rente kan de kunstenaar vanaf € 1.000 lenen tot maximaal € 60.000. De lening is bestemd voor duurzame investeringen die worden aangewend voor beroepsmatig of bedrijfsmatig gebruik. Hierbij kan worden gedacht aan instrumenten, apparatuur, materiaal, computers, (digitale) camera's of software, onderzoek, collectie-opbouw, presentatiemateriaal en scholing (training en begeleiding). In de praktijk blijkt dat er wel vaak aarzelingen bestaan om van deze leenfaciliteit gebruik te maken: geïnteresseerden zijn beducht de lening in de post-coronatijd niet te kunnen terugbetalen.

#### 4.5 Steun voor innovaties

Het Amsterdams Fonds voor de Kunst (AFK) heeft een 'snelloket' geopend voor kunstprojecten die een reactie zijn op de coronacrisis. Vanaf 14 april was het AFK Snelloket geopend; makers en organisaties konden een aanvraag doen voor een bedrag van minimaal € 1.500 en maximaal € 5.000. Aanvragen werden binnen vijf werkdagen behandeld. Het Snelloket was en is bedoeld voor professionele kunstenaars, amateurkunst en organisaties die buiten de structurele subsidie van het gemeentelijke Kunstenplan vallen. Het gaat om kunstprojecten die reflecteren op de coronacrisis en projecten waarmee een - veelal digitaal - publiek bereikt wordt nu kunstinstellingen gesloten zijn. Het Snelloket is bedoeld voor actuele kunstprojecten die reageren op of direct voortkomen uit de gevolgen van het coronavirus in de brede zin; inhoudelijk of door de manier van presenteren. Het kan bijvoorbeeld gaan om cultureel aanbod via livestream, de presentatie van gedigitaliseerd werk en virtuele tours, artistiek-inhoudelijke podcasts, websites en social media, maar ook offline kunst - die, op fysieke afstand, vanaf het balkon of op straat wordt gepresenteerd. Het Amsterdamse snelloket is verwant aan de regeling Balkonscènes van het landelijke Fonds Podiumkunsten (FPK).

Link naar de regeling Balkonscènes van het FPK.

#### 4.6 Steun aan amateurkunstverenigingen

Niet alleen professionele instellingen worden door gemeenten ondersteund, ook amateurkunstverenigingen kunnen her en der op ondersteuning rekenen, bijvoorbeeld uit de middelen die de gemeenten hiervoor van het Rijk hebben gekregen. Een voorbeeld is de **gemeente Oldenzaal**, die zich aanspreekbaar opstelt en meehelpt en actief bekijkt wat er nodig is en hoe dat kan worden geregeld. Oldenzaal steunt het Stadsjongenskoor Oldenzaal en de Stichting Mirrewinterhoornblazers Ol'nzal vanuit de rijksbijdrage. Het gaat om € 9.500 voor het jongenskoor en € 3.500 voor de midwinterhoornblazers. De basis voor deze noodsteun werd gelegd door de cultuurmakelaar in Oldenzaal: deze heeft de effecten van de crisis voor culturele tradities en gezelschappen in beeld gebracht. De liquiditeitsproblemen bij het Stadsjongenskoor en de Mirrewinterhoornblazers bleken dusdanig groot dat op korte termijn een oplossing nodig was.

De **gemeente Hilversum** vroeg in het najaar van 2020 veertig verenigingen hoe de vlag er voor hing. Uit deze inventarisatie bleek dat vier amateurverenigingen zoveel last hebben van de coronamaatregelen dat ze zonder steun dreigen om te vallen. De gemeente besloot in december 2020 tot noodsteun zodat de verenigingen nog zeker een half jaar kunnen voortbestaan. De verenigingen krijgen een extra incidentele subsidie bovenop de structurele subsidie die ze al jaren van de gemeente krijgen. "Dit is noodzakelijk om culturele basis in stand te houden", lichte de wethouder toe. In het voorjaar van 2021 zal nogmaals een ronde worden gemaakt om te inventariseren hoe de verenigingen ervoor staan.

Alle amateurkunstorganisaties die in 2020 subsidie kregen van de **gemeente Arnhem** (52 in getal), krijgen € 1000 als tegemoetkoming voor extra kosten of het wegvallen van inkomsten. Ook gaat er geld naar een nieuw opgericht amateurkunstplatform. In de professionele hoek krijgt een cultuurplatform een bijdrage om gericht initiatieven van makers en kunstenaars te ondersteunen via de Stroomversneller en om scholing op het gebied van beroepsbeoefening aan te bieden.

Een ander voorbeeld van steun voor de amateurkunst treffen we aan in de **Gemeente Asten**, die de lokale culturele infrastructuur overeind wil houden.

In Asten kunnen amateurverenigingen een aanvraag voor financiële compensatie indienen. De kosten die vergoed kunnen worden betreffen (a) de misgelopen inkomsten in het jaar 2020 en (b) de kosten die gemaakt zijn om te voldoen aan de basisregels en maatregelen van het Rijk en het RIVM. Om de aanvraag gehonoreerd te krijgen, moet de indiener inzichtelijk maken hoe groot de coronaschade is en aangeven wat men zelf al heeft gedaan, zowel financieel als inhoudelijk, om de schade het hoofd te bieden.

#### 4.7 Coronasteun via een lokaal fonds

Er zijn ook gemeenten die een gemeentelijk steunfonds in het leven hebben geroepen. Dit soms alleen voor de culturele sector, soms voor alle typen non-profitorganisaties, waaronder de cultuur. **Alphen aan den Rijn** was een van de eerste gemeenten die een dergelijk breed fonds opzette (van € 2,5 miljoen). Non-profitorganisaties op het gebied van sport, cultuur en recreatie, en sociaal maatschappelijke organisaties kunnen een beroep doen op dit gemeentelijk steunfonds. In Alphen aan den Rijn is aan dit fonds een regeling verbonden die maatwerk mogelijk maakte. De subsidies worden verleend op basis van solidariteit. De gemeente verwacht van organisaties dat zij alleen het hoognodige aanvragen. De aanvragen werden in principe in vierwekelijkse tranches voorgelegd aan het college van B&W. Ook de **gemeente Eindhoven** richtte een maatschappelijk ondersteuningsfonds op op het gebied van welzijn, cultuur en sport.

Een ander vorm, een nog meer regelarme benadering, treffen we aan in de **gemeente Deurne**. Daar heeft de gemeente een pot van € 112.500 beschikbaar gesteld waar iedereen uit de culturele sector met een goed idee aanspraak op kan maken.

#### 4.8 De wettelijke grondslag voor steunmaatregelen

Omwille van zorgvuldigheid moeten subsidies in de regel op basis van een wettelijk grondslag (dat wil zeggen een subsidiewet, subsidieverordening of andere subsidieregeling) worden verstrekt. De uitzonderingen op deze regel worden genoemd in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dit wetsartikel staat onder meer dat het in incidentele gevallen niet verplicht is om een grondslag te bepalen voor het toekennen van subsidie. Deze uitzondering is in de wet opgenomen om spontaan

**In incidentele gevallen is het niet verplicht is om een grondslag te bepalen voor het toekennen van subsidie. Daarmee is het mogelijk om steunsubsidies toe te kennen aan organisaties waarmee de gemeente eerder geen financiële relatie had.**

ingediende subsidieaanvragen, waarvoor geen subsidieregeling is opgesteld, toch te kunnen honoreren.

De coronacrisis maakt dat gemeenten snel en passend moeten kunnen reageren om organisaties die in de financiële problemen komen te kunnen helpen. Dat kan dus met incidentele subsidies. Wel is belangrijk dat (1) het tijdvak waarvoor de subsidie verleend wordt beperkt is en (2) het aantal subsidieontvangers is afgebakend. De Awb stelt dat daarvan sprake is als de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt. Incidentele subsidies om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, kunnen worden verleend als de kring van subsidieontvangers afgebakend is en als aan deze gehele kring subsidie wordt verleend. Daarmee is het in principe ook mogelijk om steunsubsidies toe te kennen aan een instelling waar de gemeente tot dan toe nog geen financiële relatie mee had. Inmiddels hebben al veel gemeenten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Meestal gebeurt dit onder voorwaarde dat de betreffende niet-gesubsidieerde instellingen geen winstoogmerk hebben (en in de praktijk dus een stichting of vereniging zijn).

#### 4.9 Coronasteun en Europese staatssteunregels

De laatste jaren is er zo nu en dan rumoer over overheidssubsidies voor cultuur in relatie tot de Europese regelgeving. Hoe zit het daarmee? Moeten gemeenten de

Link naar steunfonds Alphen aan den Rijn.



Factsheet Ministerie van BZK en Europa Decentraal over gemeentelijke coronacompensatie aan de cultuur in relatie tot de staatssteunregels.

subsidies die zij geven aan culturele instellingen melden bij de Europese Commissie? We kunnen hier kort over zijn: dat hoeft in feite nooit. De reden is dat er bij steun voor lokale cultuur geen sprake is van ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Het hier getoonde stroomschema kan worden doorlopen om te bepalen hoe de steun aan culturele instellingen zich verhoudt tot de Europese regels over staatssteun.

Voor meer informatie over een en ander verwijzen we naar bijlage 2.

#### 4.10 Verantwoording van coronasteun

Een vraag is of en hoe coronasteun achteraf moet worden verantwoord. Leidend hiervoor is wat de gemeente in haar eigen subsidieverordening heeft opgenomen over de verantwoording van subsidies. In dit geval gaat het om de rechtmatigheid van de bedragen die zijn besteed met de gemeentelijke coronasubsidie.

De VNG heeft voor gemeenten een model Algemene subsidieverordening opgesteld. Daarbij geldt dat bij subsidies onder € 5.000 de verlening meteen de vaststelling kan zijn. Daarnaast zijn er de subsidie categorieën € 5.000 tot € 50.000 en boven € 50.000 met een toenemende zwaarte van verantwoording door de subsidieontvanger.

Deze driedeling in categorieën van toenemende zwaarte in verantwoording door de ontvangers is overigens ook in het Algemeen Subsidiekader van het Rijk terug te vinden, zij het met hogere bedragen per categorie: tot € 25.000, tussen € 25.000 en € 125.000 en boven € 125.000.

Link naar model Algemene subsidieverordening VNG.

Link naar Algemeen Subsidiekader van de Rijksoverheid.

### Coronasteun en Europese staatssteunregels

Is de organisatie die de subsidie ontvangt aan te merken als onderneming? Nb: culturele instellingen worden als zodanig gezien omdat zij diensten op een markt aanbieden.

nee

De steun is toegestaan

ja

Veroorzaakt de subsidie concurrentievervalsing tussen lidstaten?

nee

De steun is toegestaan

ja

Is de steun groter dan € 200.000 per jaar en moet daarom melding worden gemaakt bij de Europese Commissie?

nee

De steun is toegestaan

ja

Valt de steun onder de bepalingen van artikel 53 van de Algemene groepsvrijstellingsverordening die geldt voor een breed scala aan culturele doelstellingen en activiteiten. Nb: de AGV is van toepassing op zowel investerings- als exploitatiesteun.

ja

Er kan worden volstaan met een kennisgeving aan de Europese Commissie.

nee

Is de steun in overeenstemming met het EG-verdrag? In artikel 107 staat dat maatregelen die een culturele doelstelling hebben en noodzakelijk en proportioneel zijn verenigbaar zijn met de interne markt.

ja

De steun is toegestaan

nee

De steun is niet toegestaan

#### 4.11 De gemeente als informatiebron en verbinder

Door het gebrek aan echt persoonlijk (fysiek) contact is veel intermenselijke communicatie instrumenteel geworden. Personen en organisaties zijn hierdoor op zichzelf teruggeworpen. De overheden beperken zich noodgedwongen soms tot alleen de functionele digitale uitwisselingen. Culturele organisaties ervaren hierdoor tijdens de crisis soms een tekort aan contact, informatie en concrete steun. Zo vond afgelopen voorjaar bijvoorbeeld 36% van de professionals uit het panel van het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst dat hun gemeente zich onvoldoende inspande om de culturele sector door de crisis heen te helpen. In alle gevallen helpt het als de gemeente zich zo communicatief mogelijk opstelt. De vele informatie die momenteel rond gaat over de coronamaatregelen kan bijvoorbeeld nogal overweldigend zijn, zeker voor kleine culturele instellingen of amateurverenigingen die alles zelf moeten uitzoeken. De gemeente kan in een behoefte voorzien door te zorgen voor heldere communicatie en een laagdrempelig loket waar professionals uit de culturele sector terecht kunnen. Ook is het de moeite waard om actief werk te maken van kennisdeling. De **gemeente Delft** deed dit bijvoorbeeld in het najaar van 2020 door middel van digitale inspiratiesessies in de aanloop naar de actualisatie van haar cultuurkader. Andere gemeenten, zoals de **gemeente Het Hogeland**, startten een wekelijks of maandelijks digitaal cultuurcafé over de gevolgen van de coronacrisis voor het culturele veld.

In hoofdstuk 6 gaan we concreet in op de manier voor gemeenten om in de komende periode met behulp van een gespreksagenda de lokale kennisdeling te stimuleren en ervoor te zorgen dat lokale organisaties elkaar (weer) makkelijk weten te vinden en te helpen.

#### 4.12 Voorbeelden van provinciale steun voor lokale cultuur

Ook de provinciale overheden laten zich niet onbetuigd als het gaat om coronasteun voor de lokale cultuursector. Zo vormde in Noord-Holland de provincie samen met de gemeenten een noodfonds waarin ruim € 11 miljoen werd gestort. De provincie bracht 65 % van het geld in het noodfonds in, de resterende 35 % namen de gemeenten voor hun rekening. De provincie voerde over de verdeling van het geld uit het noodfonds overleg met alle Noord-Hollandse gemeenten. Uiteindelijk werd aan honderd culturele

instellingen noodsteun gegeven: 35 musea, zeventien (pop)podia, zes festivals, bibliotheken in zeven gemeenten en 35 andere culturele instellingen. Van het fonds is € 3,5 miljoen aangehouden voor 2021.

Alle provincies hebben bijgedragen aan de cofinancieringsregeling van het Rijk via de rijkscultuurfondsen en met de gemeenten.

In Utrecht maakte de provincie een viertal regelingen om zo de knelpunten breed aan te pakken. Het steunpakket van de provincie Utrecht kende in de eerste tranche vier regelingen:

1. Cofinanciering van de Rijksregeling. Deze regeling was gericht op niet-rijksgesubsidieerde instellingen met een landelijke uitstraling, zoals podia en musea .
2. Een opstartregeling voor instellingen die kosten moesten maken om zich aan te passen aan de anderhalvemetersamenleving. Bijna zestig instellingen uit het merendeel van de gemeenten ontvingen hiervoor een bijdrage van maximaal € 3.000.
3. Met een overbruggingsregeling werd tegemoet gekomen aan instellingen die financiële schade hadden opgelopen door de coronacrisis, bijvoorbeeld door het sluiten van hun deuren of dat ze minder bezoekers konden ontvangen. De hoogte en verstrekking van de subsidie werd door een onafhankelijke adviescommissie beoordeeld.
4. Een Innovatieregeling gericht op de toekomst van de cultuursector. De innovatieregeling was een gezamenlijk initiatief van een aantal private fondsen en enkele overheden (de gemeente Amersfoort, de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht).

Ook andere provincies hebben noodsteun uitgetrokken voor de cultuursector, al hebben ze daarvoor niet allemaal een breed pakket aan regelingen gemaakt. Andere vormen van steun waren bijvoorbeeld noodsteun- en coulancemaatregelen voor direct door de provincie gesubsidieerde instellingen en steunregelingen voor de verschillende sectoren van de cultuur (zoals in Gelderland, waar regelingen werden gemaakt voor podia, monumenten, musea en voor gemeenschapsvoorzieningen in dorpen en wijken). Door velen wordt benadrukt dat de coronasteun ook de makers moet bereiken. De provincie Gelderland heeft speciaal daarvoor een regeling gemaakt.

Het beoogde resultaat hiervan is dat er een redelijke en billijke vergoeding gaat naar kunstenaars, ontwerpers (mode, grafisch etc), dansers, fotografen, theatermakers, schrijvers, musici, filmmakers, en ook conceptontwikkelaars, filosofen en wetenschappers die een opdracht krijgen van culturele en maatschappelijke instellingen. De uitwerking van de regeling behelst onder meer dat makers en ontwikkelaars 100% van hun honorarium vergoed kunnen krijgen tot een bepaald maximum en dat ook uren voor de begeleiding door een opdrachtgevende instelling, ondersteuning (op het gebied van produceren, maar ook marketing bijvoorbeeld), en materialen worden vergoed. Makers kunnen zelf een plan ontwikkelen en daar een opdrachtgever (een instelling of producent) bij zoeken; het is aan de opdrachtgever om de vergoeding aan te vragen. De toetsing van de aanvragen vindt op een snelle en lichte wijze plaats. Er wordt vanuit gegaan dat de instellingen als opdrachtgevers met valide voorstellen komen.

Vermeldenswaard is tot slot nog de investeringsregeling voor kleine culturele initiatieven die per 1 januari 2021 door de provincie Overijssel in het leven is geroepen. Stichtingen en verenigingen die werkzaam zijn op het gebied van cultuur in Overijssel én voldoen aan de algemene richtlijnen van het Prins Bernhard Cultuurfonds, kunnen € 500 tot € 2.500 aanvragen voor investeringskosten om de gevolgen van de coronacrisis het hoofd te bieden.

# 5. Perspectieven voor de cultuursector: stimulansen en scenario's

## 5.1 Langcyclische processen vergroten de nood

Als een café weer open kan na een periode van lockdown, spoelt de kastelein zijn tap door en zet hem open. Het zo gewenste bier vloeit weer door de kelen en de inkomsten vloeien weer in zijn kas. Dit geldt helaas niet voor de cultuursector. Het toekomstig herstel en succes van deze sector worden sterk beïnvloed door de plannings- en investeringshorizon. Producties worden lang tevoren voorbereid, artiesten moeten zeer tijdig worden geboekt. Dat is in de popmuziek seizoenen tevoren, en in de klassieke muziek en opera jaren tevoren. Exposities, zeker blockbusters, worden jaren van tevoren opgetuigd om bijvoorbeeld bruiklenen te kunnen organiseren. Publiek wordt lang van tevoren geïnformeerd om alvast te kunnen reserveren. En lesprogramma's en educatieve activiteiten kennen vaak een lange voorbereidingstijd. Al die langcyclische processen zijn door de crisis ruw

**De vele langcyclische processen in de sector zijn door de crisis ruw verstoord.**

verstoord. Reeds gedane investeringen in producties en evenementen zijn weg en in veel gevallen is herhaling of herkansing onmogelijk. Het ontbreekt ook aan opgebouwde reserves om nieuwe investeringen te kunnen doen. Er moeten bovendien thans en ook in de toekomst meerkosten worden gemaakt door aanpassing van producties en presentaties, zoals digitale versies. De sector heeft daarom zeer dringend perspectief nodig. In dit hoofdstuk schetsen we stimulansen en scenario's voor dit perspectief.

## 5.2 Corona en de betekenis van het culturele leven

In november 2020 bracht het SCP een signalement uit over de vraag in hoeverre de betekenis die kunst en cultuur heeft (voor mensen individueel en voor de samenleving als geheel) onder druk staat door de corona-epidemie en de maatregelen die in dat kader zijn genomen. Het SCP onderscheidt in het signalement vijf manieren waarop mensen bij het culturele leven zijn betrokken: (1) als geïnteresseerden in cultuur, (2) als bezoekers van culturele activiteiten, (3) als consumenten van digitaal cultuuraanbod, (4) als kunstbeoefenaren en (5) als ondersteuner, bijvoorbeeld vrijwilliger of donateur.

Het SCP stelt vast dat het in de rede ligt dat de betrokkenheid van de bevolking bij cultuur een rol speelt bij de keuzes die bij noodsteun moeten worden gemaakt. Dit betekent dat gezocht moet worden naar manieren om het culturele leven zo te steunen dat niet alleen culturele instellingen worden behouden en werkenden in de sector worden gesteund, maar dat voor de bevolking ook voldoende mogelijkheden blijven bestaan om zich te

Link naar het SCP-beleidssignalement *Corona en de betekenis van het culturele leven (2020)*.



ontspannen, te ontplooiën en betekenisvolle sociale verbanden aan te gaan. Deze blikrichting betekent dat er niet alleen aandacht moet zijn de voor grote gevestigde instellingen, maar ook voor de noden van festivals, pop-podia, amateurkunst-verenigingen, koren, muziekscholen, centra voor de kunsten, oefenruimtes, lesateliers en de kleinere theaters en musea.

### 5.3 Risicoanalyse per deelsector

Het is nuttig om in kaart te brengen welke risico's er in de komende periode in de cultuursector worden gelopen, dit in relatie tot de kenmerken van de diverse deelsectoren. [We verwijzen hierbij ook terug naar § 3.1.](#)

Deelsector	Risico's
Podiumkunsten (professioneel en amateur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een deel van het publiek komt niet terug; mensen gaan minder uit.</li> <li>• Het binnenlandse aanbod kalft af; er wordt (veel) minder geproduceerd.</li> <li>• Producenten (bijvoorbeeld van grootschalige voorstellingen) kunnen minder of geen risico lopen.</li> <li>• Het buitenlandse aanbod komt niet of veel minder dan voorheen naar Nederland.</li> <li>• Podia durven niet risicovol te programmeren: het aanbod verschaalt.</li> <li>• De horeca-inkomsten komen niet meer op het peil van voor de crisis.</li> <li>• Bij amateurverenigingen zakt het ledental onder een kritische ondergrens. Ouderenkoren komen niet tot een herstart.</li> <li>• Amateurverenigingen raken hun vaste sponsorbijdragen kwijt omdat het mkb (traditioneel een belangrijke supporter van het verenigingsleven) in nood verkeert.</li> <li>• Acts kunnen geen podium meer vinden in het commerciële circuit (clubs, cafés, festivals) vanwege bedrijfs-sluitingen.</li> </ul>
Beeldende kunst en vormgeving (professioneel en amateur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inkomenspositie van kunstenaars en de creatieven verslechtert verder, want aankopen en opdrachten lopen terug.</li> <li>• Ateliers worden minder betaalbaar door ontwikkelingen op de vastgoedmarkt.</li> </ul>

Film en video (professioneel en amateur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een deel van het publiek komt niet terug; mensen gaan minder uit.</li> <li>• First releases vinden niet meer in de bioscoop en het filmhuis plaats, maar via streamingsdiensten.</li> </ul>
Bibliotheken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bibliotheken vallen terug op hun traditionele bedrijfsmodel: boeken uitlenen. De vernieuwing richting maatschappelijke bibliotheek stagneert, omdat in de coronatijd de bibliotheken zijn teruggevallen op hun traditionele functie.</li> <li>• Bibliotheken slagen er in mindere mate in vrijwilligers (bij veel bibliotheken heel belangrijk voor de dagelijkse gang van zaken) en bezoekers aan zich te binden.</li> <li>• Gemeenten kampen met financiële tekorten: de bankencrisis heeft geleerd dat dit kan leiden tot minder subsidies, ook aan basisvoorzieningen zoals bibliotheken.</li> </ul>
Musea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een deel van het publiek komt niet terug; mensen gaan minder uit.</li> <li>• Grote musea durven niet risicovol in te kopen: minder blockbusters.</li> <li>• Kleinere musea slagen er in mindere mate in vrijwilligers (bij veel kleine musea van essentieel belang) aan zich te binden.</li> <li>• De horeca-inkomsten komen niet meer op het peil van voor de crisis.</li> <li>• De zakelijke verhuur kan lang achterblijven.</li> </ul>
Kunst- en cultuureducatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel samenwerkingsverbanden met de scholen hebben geleden onder de crisis: de kans bestaat dat die niet kunnen worden gerevitaliseerd.</li> <li>• Gemeenten kampen met financiële tekorten: de bankencrisis heeft geleerd dat dit kan leiden tot minder subsidies, ook aan basisvoorzieningen zoals kunstencentra.</li> </ul>
Historische archieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Veel) minder vrijwilligers</li> </ul>
Lokale omroep/pers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Veel) minder vrijwilligers</li> <li>• Terugloop van reclame- en sponsorinkomsten.</li> </ul>
(Onroerend) erfgoed	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Veel) minder vrijwilligers en bezoekers.</li> </ul>
Overige, onder andere multifunctionele centra/cultuurhuizen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisaties kunnen niet uit de voeten met uiteenlopende voorschriften wat betreft de maatregelen richting het publiek.</li> <li>• De horeca-inkomsten komen niet meer op het peil van voor de crisis.</li> <li>• De zakelijke verhuur kan lang achterblijven.</li> </ul>

## 5.4 Randvoorwaarden voor een herstart

Het is belangrijk dat de overheden samen de randvoorwaarden voor een herstart van de cultuursector goed invullen. Eén van die randvoorwaarden is het financieel ondersteunen van de cultuursector, zowel landelijk als lokaal. Daarover gaat deze gids. Andere randvoorwaarden hebben betrekking op het tempo waarin coronamaatregelen worden verruimd en op het redden van de evenementenbranche.

Het kabinet streeft naar een routekaart om helder te maken bij welk risiconiveau van corona welke maatregelen gelden voor verschillende activiteiten. Dat is geen overbodige luxe: nu moet de cultuursector na elke persconferentie waarin het kabinet nieuwe (vaak onverwachte beperkende) maatregelen aankondigt zijn coronaprotocollen voor de diverse accommodaties en activiteiten aanpassen. Op 2 februari is een actuele algemene routekaart verschenen. De cultuursector, in het bijzonder de Taskforce Culturele en Creatieve Sector, streeft naar een routekaart speciaal gericht op de activiteiten die de cultuursector kan uitvoeren. Deze moet gericht zijn op het méér mogelijk maken, maar wel geheel verantwoord. Zo wordt overwogen of de anderhalve meter afstand wel strikt nodig is in een theateropstelling. De routekaart voor de cultuursector is bij het opstellen van de eerste versie van deze gids nog niet beschikbaar. Ook de G4 zijn doende met een voorstel voor een eigen routekaart. In de meest recente versie van de routekaart van de Rijksoverheid staan wel culturele activiteiten, evenementen en doorstroomlocaties benoemd. In deze routekaart zijn de eisen aangescherpt ten opzichte van eerdere keuzes, en dat helpt de cultuursector daarom niet om meer activiteiten te ontplooiën.

Gelet op de speciale situatie van festivals en evenementen – vaak grootschalig in kleine gemeenten vanwege de benodigde ruimte – en het terugtrekken van de verzekeraars is een landelijke oplossing voor de programmeringsrisico's een vereiste. "We moeten uiterlijk 1 februari weten waar we aan toe zijn. Dan moeten we een go hebben om te kunnen starten met voorbereidingen," zegt de woordvoerder van de Alliantie van Evenementenbouwers in een persbericht van 5 januari 2021. "Het organiseren van grootschalige evenementen vergt een lange voorbereidingstijd. We kunnen het ons niet veroorloven een tweede evenementenzomer te missen, want dan staat er

straks een nog groter deel van de 100.000 mensen op straat en ligt een branche die goed is voor € 7,4 miljard omzet compleet op zijn gat."

De tijd begint inderdaad te dringen, omdat de financiële risico's van het organiseren van evenementen zoals festivals behoorlijk groot zijn, terwijl de onzekerheid over doorgang, in welke (beperkte) vorm dan ook, groot en langdurig is. De wethouders Cultuur en Economische Zaken van de G4 hebben half januari 2021 een brief aan het kabinet gestuurd om een garantiefonds snel in te stellen. Op 21 januari 2021 is een garantiefonds van € 300 miljoen voor evenementen door het kabinet aangekondigd, maar de exacte voorwaarden zijn bij het opstellen van de eerste versie van deze gids nog niet bekend.

## 5.5 Fieldlabs

Het Rijk wil praktijktesten mogelijk maken voor het veilig en verantwoord organiseren van evenementen. Dit worden 'fieldlabs' genoemd: een publiek-privaat onderzoeksprogramma, waarin het Rijk, het bedrijfsleven en de wetenschap samenwerken om via praktijktesten kennis te vergaren over het gedrag van bezoekers, de onderlinge contactmomenten, de inzet van verschillende preventieve maatregelen en de logistiek.

De Raad voor Cultuur heeft in 2020 adviezen aan het kabinet en aan OCW-minister Van Engelshoven uitgebracht onder het motto 'Naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector'. Dit betreft beleidsmatige en financiële aanbevelingen voor de korte en langere termijn. Op 18 september 2020 heeft de raad ook suggesties gedaan om de sector op (middel)lange termijn te helpen innoveren en hervormen. Deze zijn in het rapport 'Onderweg naar overmorgen' uitgewerkt. De rode draad in de adviezen is: (1) noodsteun in de coronaschade blijft onontbeerlijk; (2) er is een routekaart nodig die helderheid en perspectief biedt en (3) het is van belang op grotere schaal te experimenteren met nieuwe werkmethoden en verdienmodellen. Wat dit laatste betreft pleit de Raad voor Cultuur er onder meer voor om 'fieldlabs' in te richten, gericht op innovaties in digitalisering, herontwerp van binnen- en buitenruimtes en differentiatie van artistieke vormen voor wel- en niet-gesubsidieerden. Inmiddels heeft het Rijk € 5 miljoen toegezegd voor een fieldlabs-cultuur.

Link artikel NRC over de routekaart van het Rijk en reactie van de Taskforce Culturele en Creatieve Sector van 3 februari 2021.



Link ministeriele regeling voor het mogelijk maken van praktijktesten voor de evenementensector.

Link advies 'Onderweg naar overmorgen' van de Raad voor Cultuur van 16 november 2020.





Het is aanbevelenswaardig om mogelijke interventies telkens te beoordelen op niet alleen hun effect op een bepaalde culturele instelling, maar ook op de werking op het weefsel daaromheen: de keten waarin de instelling een rol speelt; het ecosysteem waarbinnen de instelling functioneert.

### 5.6 Scenarioverkenning voor perspectief na de coronacrisis

We ervaren dat spelers in de sector en beleidsmakers bij gemeenten en andere overheden grote behoefte hebben aan handelingsperspectief. Daarom heeft Berenschot een scenario-model ontwikkeld waarmee een verkenning kan worden gemaakt naar de effecten van de crisis op de middellange termijn voor de professionele culturele instellingen. Het lokaal toepassen van de verkenning helpt om de dialoog tussen gemeente en de professionele instellingen aan te jagen en interventies te bepalen die inspelen op verschillende toekomstige situaties.

In een scenario-model worden de twee grootste onzekerheden weergegeven als aparte assen, waarmee vier onderscheidende scenario's ontstaan. Het is onzeker welk scenario uiteindelijk het dichtst bij de realiteit komt. Alle scenario's zijn mogelijk en in principe even waarschijnlijk. Bovendien kan de uitkomst per situatie, per gemeente, per culturele discipline en zelfs per instelling verschillend zijn.

**Een scenariomodel helpt om te anticiperen op mogelijke uitkomsten en zodoende handelingsperspectief te creëren.**

Het model helpt om te anticiperen op mogelijke uitkomsten en zodoende handelingsperspectief te creëren. Inherent aan deze denkwijze is dat er niet voor een scenario kan worden gekozen; ieder scenario is een mogelijke toekomstige uitkomst.

In tegenstelling tot een theoretisch zuivere scenarioanalyse, zijn de onzekerheden in het voor deze situatie ontwikkelde model wel enigszins afhankelijk van elkaar en is de waarschijnlijkheid van de uitkomsten per as wel degelijk beïnvloedbaar. Daarom helpt dit model in onze ogen wel goed om beleidskeuzes te maken en te onderbouwen. Het model gaat voor de komende jaren uit van twee onzekerheden met grote impact voor de cultuursector, namelijk:

- de mate van overheidssteun (voornamelijk subsidie) die in de nabije en verdere toekomst voor cultuur beschikbaar is vanuit het Rijk, provincies en gemeenten: ruim of beperkt
- de mate waarin de vraag van het publiek terugkeert naar 'normaal', dat wil zeggen de situatie van vóór de coronacrisis, of dat de vraag voorgoed verandert.

Alvorens de scenario's te benoemen, gaan we eerst dieper in op de twee grootste onzekerheden.

#### Onzekerheid X: toekomstige overheidssteun

Over het algemeen hebben de drie overheidslagen de afgelopen jaren de budgetten voor cultuur en erfgoed relatief stabiel gehouden. Bij het Rijk zijn de middelen de laatste jaren wat toegenomen, ook voor 2021-2024. Het beeld bij provincies wisselt. Waar Utrecht naar verruiming streeft, wil Noord-Brabant de komende jaren juist fors bezuinigen. Ook bij gemeenten wisselt het beeld, afhankelijk van omvang en belang van de cultuursector. Kleinere gemeenten kondigen vaker bezuinigingen aan dan grotere. Maar dit betreft ontwikkelingen los van corona.

Door de coronacrisis komen de overheidsfinanciën verder onder druk te staan. Voor het Rijk geldt dat het begrotingstekort flink oploopt, maar binnen die totale begroting vormt cultuur & erfgoed maar een klein deel. Wat het Rijk aan keuzes gaat maken over cultuurfinanciering is sterk afhankelijk van de

nieuwe regering na de verkiezingen van maart 2021, en daarmee vooralsnog zeer onzeker. Provincies hebben, voor zover bekend, nog geen financiële perspectieven post-corona naar buiten gebracht met effect op cultuur & erfgoed. Gemeenten geven aan dat de financiële vooruitzichten, die al niet bepaald rooskleurig waren, door corona nog veel slechter worden. De rijkssteun aan gemeenten is beschikbaar gesteld voor cultuur & erfgoed, maar de bedragen zijn hier niet voor geoormerkt en gemeenten kunnen deze middelen dus ook, onverhoopt, besteden in het sociaal domein en aan lantaarnpalen. Een goed samenspel tussen de afdeling financiën, de beleidsafdeling en portefeuillehouders is essentieel om tot een integrale bestuurlijke afweging te komen.

Wat ook onzeker is, is in hoeverre de overheidsbudgetten verschillend worden verdeeld over deelsectoren en zelfs daarbinnen. Hierbij is het ook van belang in hoeverre overheden verplichtingen of keuzes hebben. Zo hebben overheden de zorgplicht voor museale collecties die bij verzelfstandigde musea zijn ondergebracht, en dit is deels via de Erfgoedwet geregeld. De WSOB regelt de verantwoordelijkheid over bibliotheken, maar verbindt daar geen verplichte bijdragen van gemeenten aan. Voor de kunsten zoals podiumkunsten, beeldende kunsten en film zijn er nauwelijks overheidsverplichtingen, anders dan zorgvuldigheid tegen radicale keuzes.

Gemeenten hechten ook veel waarde aan cultuur & erfgoed en dragen graag bij aan het versterken van de culturele en maatschappelijke betekenis van deze sectoren, en investeren mee in de economische positie ervan. Het korten op cultuur & erfgoed betekent immers ook kapitaalvernietiging, bijvoorbeeld in culturele gebouwen maar zeker ook in immateriële culturele infrastructuur, zoals cultuureducatie en cultuurparticipatie. Gemeenten hebben hier dus afwegingen in te maken, en keuzes die nu nog onzeker maar wel degelijk stuurbaar zijn.

#### Onzekerheid Y: toekomstige vraag

De tweede grote onzekerheid voor de cultuur- en erfgoedsector is hoe de vraag (de publieksbehoefte) zich gaat ontwikkelen. De twee uitersten hierin zijn a) dat de vraag weer terug naar normaal gaat binnen afzienbare tijd, en b) dat de vraag voorgoed verandert. Het gaat hierbij grotendeels om de

**Een goed samenspel tussen de afdeling financiën, de beleidsafdeling en portefeuillehouders is essentieel om tot een integrale bestuurlijke afweging te komen over steun nu en in de toekomst.**

**Naast de vraag kan ook het aanbod in de toekomst ongewis zijn.**

omvang van de vraag (stijging of daling) maar ook over de vorm van de vraag. Er zal zeker behoefte bestaan aan consumptie van cultureel aanbod, misschien zelfs meer dan in het verleden doordat men zo duidelijk ervaart wat men mist in coronatijd, in het bijzonder in lockdown. Zeer onzeker is de mate waarin het publiek (spoedig) terugkomt naar de plekken waar de cultuuruitingen live plaatsvinden, naast wat er digitaal wordt afgenomen. Daarbij is ook het toekomstig reisgedrag onzeker. Vermoedelijk zal het lang duren voordat er weer massaal internationaal en zeker intercontinentaal toerisme plaatsvindt, ook door de economische gevolgen van de coronacrisis. Het regionaal en lokaal cultuurbezoek kan daarentegen juist een herwaardering en impuls krijgen.

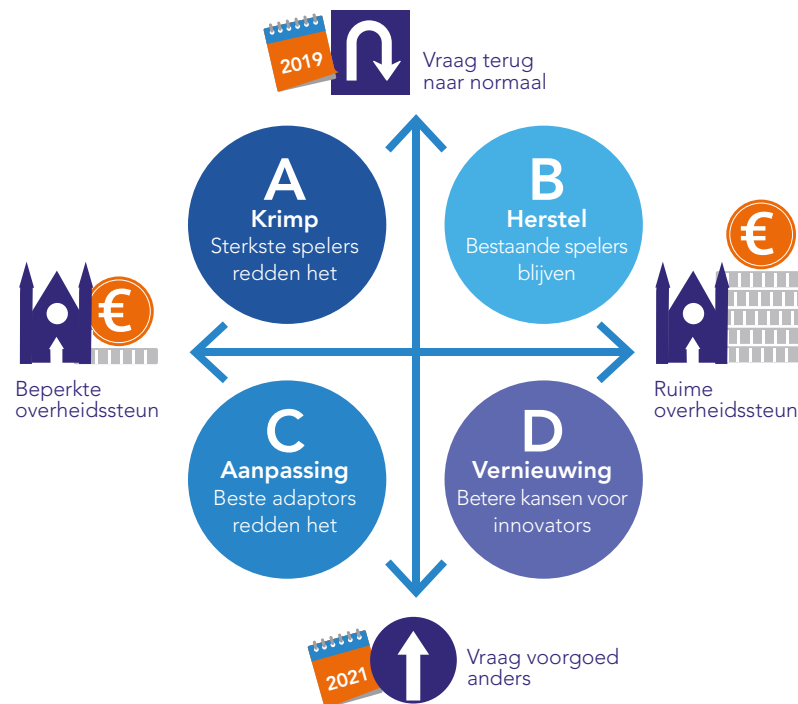
Er zullen grote verschillen in cultuurconsumptie zijn tussen ouderen, die wellicht nog lang voorzichtig blijven, en jongeren, die zo gauw mogelijk weer massaal willen feesten, dansen en genieten. We verwachten dat het herstel van de vraag dan ook anders zal zijn voor drie aparte soorten publiek: liefhebbers, omnivoren en passanten.

Het valt te bezien hoe de behoeften aan bestaande of juist nieuwe formules van voorstellingen, concerten en festivals zich gaan ontwikkelen. Dat geeft ook aan dat de toekomstige vraag wordt beïnvloed door het aanbod en de aanbieders die er (nog)

zullen zijn. Ook dit verschilt sterk per deelsector en daarbinnen. De toekomstige vraag is dus onzeker maar voor professionele culturele instellingen wel beïnvloedbaar, door te sturen op de omvang en vorm van het aanbod.

### Model met twee assen levert vier scenario's

Door deze twee belangrijke en impactvolle onzekerheden in een assenkruis weer te geven, ontstaan vier scenario's die allemaal ongeveer even waarschijnlijk zijn en zich allemaal kunnen voordoen:



### Betekenis van elk scenario voor cultuursector en gemeente

Over de situatie die ontstaat in elk van de vier scenario's voor spelers in de sector en voor gemeenten, en de betekenis die het handelen binnen elk scenario heeft, verwachten wij het volgende:

#### Scenario A. Krimp

##### Cultuursector

De sector wil terug naar het oude patroon van vraag en aanbod, maar het wankele evenwicht tussen eigen inkomsten en publieke financiering is door de crisis verstoord. Spelers die geen alternatieve inkomsten weten te genereren en ook niet in staat zijn hun aandeel van de subsidietaart te behouden, komen financieel niet rond. Hoe sterk iedereen ook hecht aan het bredere waardenperspectief, de onvermijdelijke *shakeout* zal sterk financieel gedreven zijn. Sommige instellingen moeten liquideren doordat (overheids)steun uitblijft. Andere worden uitgehold en balanceren op een ondergrens wat betreft de organisatie en de programmering. Het lokale voorzieningenniveau gaat fors in betekenis achteruit.

##### Gemeente

Hoewel de vraag zich op enig moment herstelt in dit scenario, komt de inkomstenstroom te laat en te beperkt op gang om de gehele sector te behouden bij gebrek aan overheidssteun. Gemeenten zullen, in overleg met andere overheden sturen op het selectief laten voortbestaan van (vitale) infrastructuur.

#### Scenario B. Herstel

##### Cultuursector

In dit scenario is de impact van de coronacrisis meegevallen. De vraag herstelt zich redelijk snel naar het hoge niveau van 2019, inclusief de bereidheid om voor kunst & cultuur te betalen. Toch kost de herstart in dit scenario veel tijd, mede door de structuur van de sector en de ketens. De sector lijdt onder het cultureel kapitaal dat in de crisis is afgehaakt, maar er zijn lessen geleerd.

##### Gemeente

De spelers in het veld kunnen dankzij overheidssteun (noodsteun tijdens de crisis en structurele steun daarna) hun *business as usual* oppakken. De steun zal mede worden gestoken in het terugwinnen van het publiek, maar er kan

juist worden ingezet op een impuls aan diversiteit en inclusie, evenals op cultuur-educatie, om nieuw publiek aan te boren.

### Scenario C. Aanpassing Cultuursector

De spelers blijven over die zich het beste weten aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Het traditionele verdienmodel van kaartjes kopende bezoekers moet op de schop, want het levert bij lange na niet meer genoeg op. Al tijdens de crisis schakelen spelers over op digitale uitingen en weten daar soms ook aan te verdienen. Het bereik kán groter worden en zelfs met wat lagere prijzen per toegang kan de omzet worden vergroot, maar dan moet een speler zich wel nadrukkelijk kunnen onderscheiden of een specifieke niche weten te bereiken. Spelers zoeken andere partners, ook in andere domeinen op, om samen nieuwe wegen te verkennen en andere kanalen aan te boren. Het snel opbouwen van een voorsprong kan de concurrentie op achterstand zetten. Instellingen die afwachten zijn verliezers en voelen de gevolgen nog jarenlang, al kunnen zij wel deels hun ding blijven doen zolang er dekking voor de kosten is.

### Gemeente

Van gemeenten mag worden verwacht dat zij keuzes maken om samen met het deel van de sector dat in elk geval nog niet is omgevallen, doorontwikkeling te stimuleren. Daarbij gaat het om kwaliteit en beleving, meer dan om volume. De gevestigde orde zal hiervoor vermoedelijk meer zijn best moeten doen en er meer hulp bij nodig hebben dan nieuwe generaties, maar die hebben nog beperkte relaties met gemeenten opgebouwd.

### Scenario D. Vernieuwing Cultuursector

Bij een veranderende vraag en een overheid die ruimhartig ondersteuning biedt aan innovatie, ontstaan nieuwe initiatieven mede vanuit bestaande spelers. Culturele instellingen kunnen niet simpelweg bukken en volhouden in afwachting van betere tijden. Er moeten radicale keuzes worden gemaakt, met grote gevolgen voor het aanbod, de voorzieningen, de personele inzet. De sector steunt ook elkaar om samen in te spelen op veranderingen, bijvoorbeeld ook in de ketens. Producenten krijgen makkelijker toegang tot

meer en nieuwe distributiekkanalen, terwijl presentatieplatforms de ruimte krijgen om nieuwe aanbieders en makers te tonen. Bestaande aanbieders die niet weten in te spelen op de veranderende vraag worden wel vervangen door nieuwe. Maar er is gelegenheid voor spelers om een transitie in gang te zetten naar het nieuwe normaal. Instellingen kunnen dit niet alleen oplossen, en moeten samen met andere spelers waaronder gemeenten op zoek naar nieuwe vormen en verhoudingen.

### Gemeente

Hoop kan worden geput uit collectieve verantwoordelijkheid van de sector en de overheden om toe te werken naar een getransformeerd cultuurbestel, terwijl vooralsnog niemand concrete oplossingen heeft. Gemeenten kunnen niet volstaan met het verstrekken van steun om de bestaande infrastructuur (inclusief huisvesting) en daarmee de gevestigde orde in stand te houden, maar moeten aansturen op het samen ontwikkelen van een nieuw cultureel ecosysteem, ook met nieuwe rollen voor alle overheden. Denken in ketens levert meer op dan in instituties, ook al kan dit ten koste gaan van een deel van de gevestigde orde.

### 5.7 Perspectief creëren

Niet alleen de Raad voor Cultuur heeft het over innoveren en hervormen ([zie § 5.5](#)), ook lokale adviesorganen zoals de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) signaleren dat de cultuursector blijvend zal veranderen. In zijn advies *Cultuur in transitie* (9 februari 2021) geeft de RRKC aan dat rekening moet worden gehouden met 'een lange doorwerking' en een 'verdere ontwrichting' en dat de cultuursector zeker tot en met 2022 rekening moet houden met de anderhalvemeterregel. De voorzitter van de raad zegt: "de politiek heeft de neiging om te denken: als we straks allemaal gevaccineerd zijn, dan gaan we terug naar het oude normaal. Maar dat zal in de culturele sector niet zo zijn." Volgens hem zal er stap voor stap naar een nieuwe werkelijkheid worden gegaan.

Met het oog op die geleidelijke weg en het creëren van perspectief voor de langere termijn bevelen wij gemeenten en het culturele veld aan om op korte termijn op drie terreinen met elkaar aan de slag te gaan:

Link RRKC-advies Cultuur in transitie.



### Interventies

Hoe onzeker de tijd nu ook is, dit is wel het moment om in te grijpen. Sluimerende negatieve ontwikkelingen worden versterkt door de crisis, waardoor de urgentie wordt verhoogd. Vraag én aanbod worden beïnvloed door de crisis, wat vraagt om herbezinning over de aansluiting daartussen. Arbeidsmarktvragestukken en te lage vergoedingen worden uitvergroet. Of denk aan instellingen die al lang afhankelijk zijn van inzet van vrijwilligers op leeftijd, en amateurverenigingen die ledentallen zien teruglopen. De sector kan dit niet allemaal zelf oplossen, en daarom zijn interventies vanuit (subsidiërende) overheden aan te bevelen.

### Innovaties

De coronacrisis is een katalysator voor vernieuwing. Een deel van de noodsteun is hard nodig voor overbrugging maar een groot deel kan nu al worden besteed aan het aanjagen en versnellen van net zo nodige transitieën. Juist van de creatieve cultuursector worden disruptieve impulsen verwacht, en de overheid kan helpen. Er zijn regelingen die zich specifiek richten op nieuwe initiatieven, zoals het Innovatiefonds in de provincie Utrecht. Vernieuwing hoeft niet altijd baanbrekend te zijn: wat voor de een nieuw is, brengt de ander al goed in praktijk. Het is dan ook van belang om eveneens uitwisseling en verspreiding van ervaringen te stimuleren.

### Interacties

De coronacrisis heeft als positieve keerzijde dat partijen veel nauwer zijn gaan samenwerken, binnen de sector maar zeker ook in interactie met overheden. Wij zien dat partijen sterk hechten aan de gesprekken, ook om samen oplossingen te vinden voor lastige, pijnlijke kwesties. Wij bevelen aan het overleg te voeren aan de hand van deze scenariooverkenning, om het perspectief voor de sector goed te duiden. In het volgende hoofdstuk staan concrete agenda's voor goede gesprekken tussen gemeenten en het veld over het samen duurzaam vormgeven van de vitale culturele infrastructuur.

# 6. Met de sector in gesprek

## De uitdaging

Zicht krijgen op de opgave waar culturele organisaties voor staan op de korte en langere termijn, inclusief inzicht in risico's voor de lokale culturele infrastructuur. Het verkrijgen van een beeld van welk toekomstscenario zich gaat voltrekken.

## Kernvragen

1. Hebben we zicht op hoe de culturele organisaties eraan toe zijn? Welke risico's voor de culturele infrastructuur bestaan er voor de korte en middellange termijn?
2. Welke kant beweegt de samenleving zich op? Welke rol dient het lokaal bestuur te vervullen?
3. Hoe moeten we inspelen op het scenario dat zich aandient? Welke dilemma's spelen hierbij?

De coronacrisis maakt dat de behoefte groot is aan gedachteswisselingen over de toekomst, maar ook aan gesprekken over de betekenis van de scenario's en de impact van de maatregelen. Noodgedwongen is veel communicatie in de afgelopen periode teruggebracht tot het functioneel uitwisselen van informatie. Als de crisis ten einde komt, zal er een grote behoefte blijken te zijn aan reflectie, duiding en het maken van plannen. Feitelijk is die behoefte nu al aanwezig, maar ontbreekt het ons letterlijk en figuurlijk nog aan de ruimte om hieraan invulling te geven.

**Er komt een grote behoefte aan reflectie, duiding en het maken van (nieuwe) plannen. Wij adviseren gemeenten om een lokale gespreksagenda op te stellen voor een dialoog met het culturele veld.**

Om het gesprek tussen de gemeente en het culturele veld te faciliteren geven we tot slot van deze informatiegids een overzicht van gespreksonderwerpen die in de komende periode (fase van opluchting, fase van terugblik, fase van herstel) van belang kunnen zijn. Deze onderwerpen lenen zich voor het maken van een agenda voor nadere gesprekken met de lokale cultuursector. We gaan in de volgende paragrafen nader in op de volgende potentiële gesprekstema's:

1. Zicht op de vraagstukken en de risico's voor de culturele infrastructuur.
2. Interactieve besluitvorming en het samen inslaan van nieuwe wegen.
3. Werkgelegenheid behouden en makersklimaat stimuleren.
4. Actieve cultuurdeelname in en buiten verenigingsverband.
5. Evenementen & festivals.
6. De wijze van organiseren en de eigen doorstart.

Wij adviseren gemeenten om uit deze thema's een selectie te maken en een lokale gespreksagenda op te stellen. Per thema formuleren we hierna een aantal kernvragen en verdiepende vragen. Onderdelen van de gespreksagenda kunnen ook worden benut in het college, in het gesprek met de gemeenteraad en in portefeuillehoudersoverleggen.

## 6.1 Zicht op de vraagstukken en de risico's voor de culturele infrastructuur

### Verdiepende vragen

- Wat zien we gebeuren aan de aanbod- en vraagzijde (i.e. de culturele activiteiten en gedrag van het publiek)?
- Hebben we zicht op de risico's per instelling en per subsector? Financieel aan de uitgaven- en inkomstenkant en inhoudelijk aan de aanbod- en vraagzijde?
- Hebben we een methodiek om risico's en (dreigende) lacunes te signaleren?
- Waar functioneert de creatieve cyclus nog wel en waar niet meer ([zie § 2.3](#))?
- Welke interventies en innovaties zijn wenselijk, danwel noodzakelijk?
- Hoe kan het activiteitenaanbod voor de verschillende onderdelen van de creatieve cyclus beter op elkaar worden afgestemd?
- Waar is samenwerking en bundeling van organisaties mogelijk?
- Waar is medegebruik of integratie van accommodaties mogelijk?
- Hebben we kennis van ontwikkelingen en goede voorbeelden bij andere gemeenten?
- Hebben we de dilemma's in het college verkend? In een gesprek met de gemeenteraad?
- Hoe zorgen we ervoor dat we een betrouwbare overheid zijn die steunen en herstelbeleid gedurende langere tijd - in de verschillende fases van deze crisis - volhoudt, ook als het tegenzit?

## 6.2 Interactieve besluitvorming en het samen inslaan van nieuwe wegen

### De uitdaging

Inzicht verkrijgen in mogelijke dilemma's en moeilijke beslissingen en het komen tot uitgangspunten die richting kunnen geven aan de besluitvorming. Het daarbij blijven werken aan draagvlak, interactieve besluitvormingsprocessen en het met elkaar benutten van de kansen.

### Kernvragen

1. Welke moeilijke besluiten moeten we mogelijk nemen? Hoe organiseren we draagvlak hiervoor?
2. Op welke wijze gaan we de komende tijd de dialoog met het culturele veld aan?
3. Hebben we nagedacht hoe we bestaande overlegvormen en adviesstructuren kunnen reactiveren? Waar is er stilstand opgetreden en moeten we zorgen voor een doorstart?

### Verdiepende vragen

Met wie moeten we spreken om zicht te krijgen op de impact van de crisis op het lokale culturele leven? Op de zorgen die leven en de kansen die worden gezien?

- Hoe kunnen we mogelijke interventies bespreken? Op welke manier gaan we het gesprek aan over innovaties?
- Hoe betrekken van het culturele veld bij de complexe vraagstukken die het gevolg kunnen zijn van de coronacrisis, maar ook bij het reguliere cultuurbeleid?
- Moeten vanwege corona en de nieuwe situatie van instellingen, makers en burgers de gemeentelijke doelstellingen/prioriteiten voor het cultuurbeleid worden herzien/aangepast?
- Zijn er specifieke vraagstukken waarop we ons extra willen inzetten wat betreft participatie?
- Willen we een vorm van structureel lokaal overleg (bijvoorbeeld een dialooggroep) organiseren met personen breed vanuit het lokale culturele veld? Professionals en amateurs. Gevestigde instellingen en nieuwe

initiatieven. Kunstinstellingen en erfgoedorganisaties.

- Hoe zorgen we ervoor dat interactieve trajecten niet tot frustraties leiden? Is er budget en beleidsruimte om initiatieven te honoreren en zorgen weg te nemen?
- Hebben we zicht op de lokale samenwerkingsvormen die zijn ontstaan onder druk van de crisis? Hoe kunnen we hun werking waarborgen voor de langere termijn? Hebben we zicht op goede voorbeelden van elders?
- Hoe kunnen we de intensievere digitale contacten en werkvormen blijvend benutten?
- Hoe betrekken we zowel eigen medewerkers als culturele instellingen en de werkenden in de sector bij het nadenken over innovatie en misschien zelfs transitie?

### 6.3 Werkgelegenheid behouden en makersklimaat stimuleren

#### De uitdaging

Het behouden en terugwinnen van de werkgelegenheid bij grote en kleinere culturele instellingen en het bevorderen dat nieuwe uitingen van kunst en cultuur worden geproduceerd en getoond.

#### Kernvragen

1. Hebben we zicht op het 'cultureel kapitaal' dat verloren is gegaan? Is er sprake van een tijdelijk of een definitief verlies?
2. Bij welke instellingen en op welke manier doet het verlies zich het meest voelen?
3. Kan het makersklimaat worden gestimuleerd met gerichte acties? Kan talentontwikkeling worden gestimuleerd met gericht beleid?

#### Verdiepende vragen

- Staan we in contact met werkenden in de culturele sector? Weten we hoe zij ervoor staan?
- Wat voor soort makers zijn er actief in onze gemeente? Zijn het vooral professionals? Of vooral amateurkunstenaars? Zijn ze voor hun broodwinning afhankelijk van de culturele productie, of is er veeleer sprake van een inbedding in het amateurleven?

- Ontstaan er specifieke knelpunten in de gemeente doordat bijvoorbeeld creatieve zzp-ers hebben gekozen voor een andere werkkring?
- Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om het verloren gegane 'cultureel kapitaal' terug te winnen? Denk hierbij ook aan ondersteunend personeel in de administratie, de techniek et cetera dat in de coronatijd is overgestapt naar een andere werkkring.
- Kan het makersklimaat worden gestimuleerd met gerichte acties? Zoals specifieke subsidies? Of gericht broedplaatsenbeleid?
- Wat kunnen we doen om innovatie en talentontwikkeling meer aan te jagen?
- Kunnen presentatie-instellingen worden verleid om werk van jonge en nieuwe makers te tonen, ook als het aanbod van gekend werk weer aanzwelt?
- Kunnen gevestigde instellingen worden verleid tot een inspanningsverplichting waar het gaat om projecten voor en met zelfstandigen uit de lokale culturele en creatieve sector?
- Kunnen de ervaringen van de gemeente met aanvragers TOZO/TONK en met deelnemers aan heroriëntatietrajecten behulpzaam zijn om beleid voor zelfstandige culturele professionals vorm te geven?

### 6.4 Actieve cultuurdeelname in en buiten verenigingsverband

#### Verdiepende vragen

- Hebben we gesproken met de amateurkunstverenigingen in de gemeente? Hoe staan zij er voor (bijvoorbeeld qua ledenaantallen)? Welke kansen en risico's zien zij?
- Hoe ontwikkelt het activiteitenaanbod van bibliotheken, kunstencentra en volksuniversiteiten zich? Komen cursisten terug?
- Is het nodig dat we financiële steun bieden? Waaraan is behoefte?
- Hebben we zicht op reeds verstrekte subsidies voor activiteiten? Kunnen deze in – aangepaste vorm – alsnog of op een later moment plaatsvinden?
- Hebben we zicht op het effect van de crisis op de amateurkunstverenigingen? Zijn er verschillen waar te nemen tussen groepen?
- Zijn er (nieuwe) initiatieven nodig om het verenigingsleven te stimuleren?
- Hoe kunnen we culturele voorzieningen inzetten om het welzijn van mensen een nieuwe impuls te geven?



- Hoe staan de culturele organisaties ervoor die in belangrijke mate steun (de)en op vrijwilligerswerk? Komt de vrijwillige inzet weer op het peil van voorheen? En zo niet, hoe kan dit worden opgevangen?

## 6.5 Evenementen en festivals

### Verdiepende vragen

- Hebben we zicht op de programmering in de nabije en verdere toekomst? Welke evenementen en festivals zullen de eerste zijn die – eventueel in aangepaste vorm – plaats zullen vinden?
- Dienen zich nieuwe initiatieven aan? Zoals zomerfestivals in de open lucht, georganiseerd door reguliere instellingen zoals theaters, poppodia en kunstencentra?
- Richten we ons alleen op de eigen inwoners? Of zijn bezoekers van buiten (dagjesmensen, toeristen) ook welkom? Hoe reguleren we dit?
- Is er overleg met organisatoren? Is er zicht op dilemma's en risico's?
- Hebben we zicht op geldende protocollen rond evenementen vanuit hulpdiensten en de sector?
- Is de reguliere wijze van inschatten van risico's aangepast aan de nieuwe situatie, zowel tijdens corona als post-corona?
- Is duidelijk wat in de toekomst de werkwijze zal zijn als het gaat om het beoordelen van vergunningsaanvragen?
- Kunnen we een flessenhals vermijden als het gaat om activiteiten in het najaar?
- Is er voldoende capaciteit om aanvragen binnen de gebruikelijke termijnen te beoordelen?
- Zijn we hierover in goed contact met organisatoren zodat de verwachtingen realistisch zijn?

## 6.6 De wijze van organiseren en de gemeentelijke doorstart

### De uitdaging

Het komen tot een passende wijze van organiseren van (a) het toekomstig cultuurbeleid en – indien van toepassing (b) de eigen gemeentelijke organisatie op het terrein van kunst en cultuur, zodanig dat die past bij de opgaven die voor ons liggen.

### Kernvragen

1. Is er recent cultuurbeleid geformuleerd en/of is nieuw beleid noodzakelijk?
2. Past de huidige gemeentelijke wijze van organiseren bij de opgave in de komende periode? Hoe kunnen gemeentelijke organisatieonderdelen die een culturele taak vervullen na de crisis hun rol weer oppakken. Kan hun positie binnen de gemeente hetzelfde blijven? Of moet er meer structurele samenwerking komen met bijvoorbeeld de onderdelen vastgoed, openbare orde/veiligheid en gezondheidszorg/GGD?
3. Welke doorgevoerde veranderingen of tijdelijke oplossingen in onze wijze van werken en in de dienstverlening aan burgers en anderen, willen we behouden?

### Verdiepende vragen

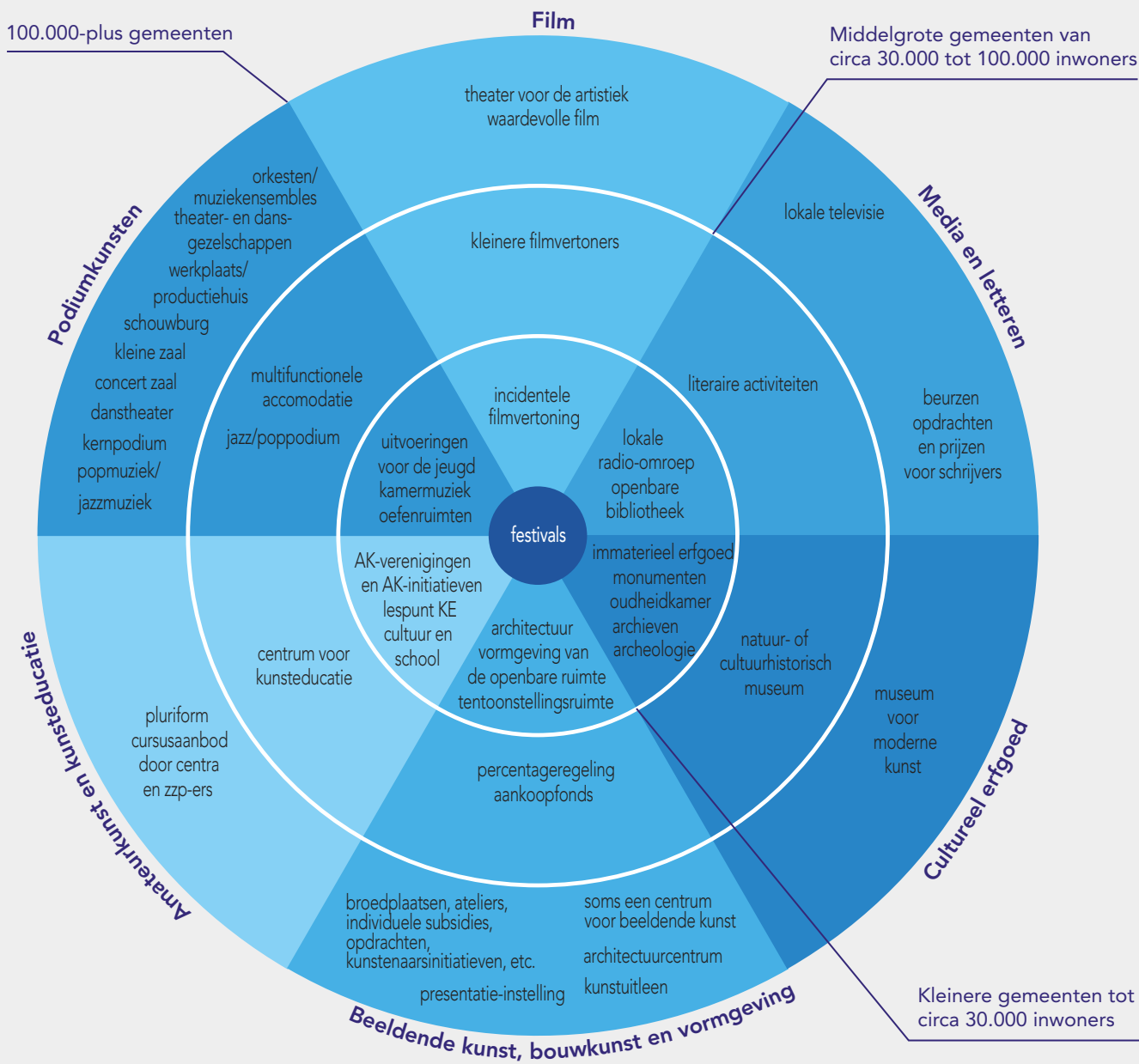
- Is het duidelijk hoe de gemeentelijke beleidstaken in de organisatie zijn belegd? En is er sprake van een logische portefeuilleverdeling in het college?
- Welke taken moeten er vanuit de gemeenten worden gecontinueerd in de komende periode?
- Op welke wijze en in welke mate vindt intergemeentelijke afstemming plaats en afstemming met de provincie en waar nodig het Rijk?
- Welke veranderingen in vraag en aanbod hebben zich voorgedaan die gevolgen moeten hebben voor de eigen gemeentelijke organisatie?
- Past de wijze van cultuurbeleid maken en uitvoeren bij de komende (transitie)periode of is er behoefte aan een alternatieve wijze van organiseren? Bijvoorbeeld omdat op meerdere terreinen gevolgen – in samenhang

- moeten worden doordacht of omdat er extra monitoring van de ontwikkelingen moet zijn?

- Moeten we juist meer of minder faciliteren/stimuleren?
- Is een specifieke aanpak nodig wat betreft de eigenaarsrol die de gemeente vervult voor culturele gebouwen, of kan teruggevallen worden op de reguliere werkwijze?
- Hoe wordt er door inwoners en anderen gereageerd op de heropening van de culturele sector? Zijn nieuwe accenten waarneembaar waarop moet worden ingespeeld?

Bijlage 1.

Ringenmodel gemeentelijke culturele infrastructuur



## Bijlage 2. Nadere uitleg over coronasteun en Europese staatssteunregels

De laatste jaren is er zo nu en dan rumoer over overheidssubsidies voor cultuur in relatie tot de Europese regelgeving. Hoe zit het daarmee? Moeten gemeenten de subsidies die zij geven aan culturele instellingen melden bij de Europese Commissie?

Bij dit vraagstuk draait het om artikel 107 van het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (EG-verdrag). Dit artikel verbiedt steunmaatregelen aan ondernemingen die de mededinging vervalsen en die gevolgen hebben voor de tussenstatelijke handel. Bij de beoordeling van de vraag of er bij cultuursubsidies sprake is van ongeoorloofde staatssteun moeten dus twee vragen worden beantwoord:

1. Kan de organisatie die de subsidie ontvangt worden gezien als een onderneming?
2. Is er sprake is van interstatelijk effect (van de subsidie) op de handel tussen lidstaten. Anders geformuleerd: is er sprake van concurrentievervalsing ten gevolge van het feit dat er subsidie wordt toegekend?

Wil er sprake zijn van staatssteun in de zin van het EG-verdrag dan moeten beide vragen positief beantwoord kunnen worden.

In algemene zin geldt dat culturele instellingen in het Europese recht worden gezien als ondernemingen omdat zij diensten op een markt aanbieden. Daarom is vooral het tweede punt cruciaal: doen er zich interstatelijke effecten voor in de zin dat er door de subsidie geen (eerlijke) interstatelijke concurrentie kan plaatsvinden en er dus sprake is van marktverstoring? Bij cultuuruitingen is dat niet snel het geval, zeker niet als het om lokale cultuur gaat. Zelfs als een organisatie soms bijvoorbeeld concerten verzorgt in het buitenland of bezoekers trekt uit andere Europese landen, is het verdedigbaar om te stellen dat deze effecten zo marginaal zijn er dat geen sprake is van staatssteun in de zin van het verdrag. Van subsidies van

**Steun voor lokale cultuur betekent niet dat er sprake is van staatssteun: er is geen sprake van ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer.**

Nederlandse gemeenten aan culturele instellingen zal in de regel dus geen interstatelijk effect uitgaan.

Mochten beide vragen toch positief beantwoord moeten worden, dan kan het zijn dat de subsidie als steunmaatregel moet worden aangemeld. Een belangrijke uitzondering daarop is de vrijstelling voor de minimissteun: steun van minder dan € 200.000 (in drie jaar) is vrijgesteld van de verplichting van melding bij de Europese Commissie. Mocht zich een keer een melding voordoen, dan beoordeelt de Europese Commissie of een steunmaatregel verenigbaar is met het EG-verdrag. Belangrijk daarbij om te weten is dat het verdrag een uitzondering kent voor steun aan cultuur en behoud van cultureel erfgoed (zie hierna). De reden hiervoor is dat de ontplooiing van de culturen van de lidstaten en de instandhouding van het cultureel erfgoed in Europa in het EG-verdrag zijn aangemerkt als een gemeenschappelijk belang.

### Conclusie

Steun voor lokale cultuur betekent niet dat er sprake is van staatssteun: er is geen sprake van ongunstige beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Indien een steunmaatregel wel een versturende

werking op de handel mocht hebben, dan is in artikel 107, lid 3, sub (d) van het EG-verdrag een uitzondering opgenomen voor maatregelen met een culturele doelstelling. Dit artikel bepaalt het volgende:

*'Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.'*

Uit artikel 107, lid 3, sub (d) van het EG-verdrag volgt dat maatregelen die (1) een daadwerkelijke culturele doelstelling hebben, (2) noodzakelijk en (3) proportioneel zijn om dit doel te bereiken na aanmelding door de Europese Commissie als verenigbaar met de interne markt kunnen worden verklaard.

Met ingang van 1 juli 2014 is het voor decentrale overheden mogelijk geworden om steun voor cultuur en de instandhouding van cultureel erfgoed te verlenen *zonder* dat deze eerst bij de Europese Commissie moet worden aangemeld. De basis hiervoor is de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV, artikel 53). Indien van de AGVV gebruik wordt gemaakt, kan met een kennisgeving worden volstaan. De AGVV is van toepassing op steun voor een breed scala aan culturele doelstellingen en activiteiten (artikel 53, lid 2, AGVV). Ook is de AGVV zowel op investerings- als op exploitatiesteun voor cultuur en de instandhouding van het erfgoed van toepassing.

### Hoe gaat de Rijksoverheid er mee om?

Ook de Rijksoverheid heeft zich uiteraard vergewist van de effecten van haar steunmaatregelen. Deze maatregelen zijn vervat in de Regeling aanvullende ondersteuning culturele en creatieve sector COVID-19 (RAOCCC). Het Rijk heeft voor de zekerheid gebruik gemaakt van de mogelijkheid van kennisgeving onder de bovengenoemde Algemene groepsvrijstellingsverordening van de Europese Commissie (artikel 53). De maatregelen op basis van de RAOCCC voldeden aan alle voorwaarden van de AGVV, op één onderdeel na. Het ging namelijk steun aan 'ondernemingen in moeilijkheden'. Normaal gesproken kan dergelijke steun niet onder de werking van de AGVV worden gebracht. Maar de Europese Commissie bood in verband met de coronacri-

sis tijdelijk meer ruimte om gebruik te maken van de AGVV.

Vanuit de Commissie is daarover het volgende gecommuniceerd richting de lidstaten:

*'In view of the economic and financial consequences that the COVID-19 outbreak has on undertakings and in order to ensure consistency with the general policy response adopted by the Commission, especially in the period 2020-2021, Regulation (EU) No. 651/2014 should be amended accordingly. In particular, undertakings which became undertakings in difficulty as a consequence of the COVID-19 outbreak should remain eligible under Regulation (EU) No 651/2014 for a limited period of time. [...] Those exceptional provisions should apply for a limited period from 1 January 2020 to 30 June 2021.'*