Andersson
Elffers
Felix

Geografische spreiding van cultuur in Nederland

Eindrapport AEF & SEO

/Andersson Elffers Felix

seo • economisch onderzoek

Datum

21 augustus 2026 (gerectificeerde versie van het eindrapport d.d. 21 april 2026, zie bijlage D)

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Onderzoeksteam

Erwin de Craen, Sabrina van den Brink, Inez Vereijken & Janneke Bok (AEF)
Michiel Bijlsma & Jasper van der Vos (SEO)

Referentie

Eindrapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur en beleidsinstrumenten in kaart
De toegankelijkheid van cultuur voor alle Nederlanders staat centraal in het cultuurbeleid. In aanloop naar de herziening van het bestel (vanaf 2029) is er toenemende aandacht voor de vraag in hoeverre het culturele aanbod geografisch evenwichtig is verdeeld over Nederland. Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur in kaart en verkent hoe beleid van het Rijk en medeoverheden kan bijdragen aan een betere spreiding. Het doel is drieledig: (1) inzicht bieden in de spreiding van culturele infrastructuur en overheidsuitgaven, (2) de inzet en effectiviteit van beleidsinstrumenten analyseren en (3) ontwikkelmogelijkheden voor het beleid verkennen.

Het onderzoek combineert een kwantitatieve analyse (op basis van data over cultuuruitgaven, infrastructuur en gebruik) met een kwalitatieve analyse (documentstudie, circa 30 interviews en een focusgroep). Daarmee ontstaat zowel een feitelijk beeld van spreiding als inzicht in werking en effectiviteit van beleid.

Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 1 en de bijlagen

Conclusies

Vanuit een landelijk perspectief is sprake van brede dekking van middelen en voorzieningen
In dit onderzoek werpen we een integraal, landelijk perspectief op de culturele infrastructuur. Als vertrekpunt zijn alle publieke uitgaven in kaart gebracht die vallen onder artikel 14 van de OCW-begroting, aangevuld met provinciale en gemeentelijke cultuurlasten. Vanuit dit overkoepelende perspectief laat de kwantitatieve analyse zien dat in heel Nederland publieke middelen aan cultuur worden besteed, en dat culturele voorzieningen en activiteiten verspreid zijn over het hele land.[1]

De mate van spreiding verschilt per sector en kent concentraties in stedelijke kernen
Binnen het totaalbeeld van landelijke dekking bestaan duidelijke zwaartepunten. Met name in en rond de Randstad en grotere stedelijke kernen buiten de randstad bevinden zich relatief veel culturele voorzieningen. Dit werkt door in zowel de omvang van bestede middelen als in het aantal voorzieningen. Deze concentraties hangen samen met bevolkingsdichtheid en een historisch gegroeide infrastructuur. Op provinciaal niveau zijn dit met name Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en ook Groningen. Daar tegenover staan meerdere regio's waar sprake is van relatief lage cultuuruitgaven en een minder omvangrijk cultuuraanbod. Dit zijn met name Drenthe, Flevoland en Zeeland. Dit beeld is niet voor alle sectoren hetzelfde: basisvoorzienende sectoren zoals bibliotheken en cultuurbeoefening zijn relatief gelijkmatig verspreid, terwijl sectoren met een specialistischer aanbod zoals de sectoren architectuur en ontwerp, beeldende kunsten en audiovisueel sterker geconcentreerd zijn.

De inzet van beleidsinstrumenten staat nog in de kinderschoenen
Op geografische spreiding wordt door overheden en fondsen gestuurd via een combinatie van verschillende instrumenten, zoals verdeling van middelen, bestuurlijke afspraken en – in mindere mate – kennis- en informatie-instrumenten. Met name bij de zes Rijkscultuurfondsen is er sprake van

[1] Gebaseerd op de meest volledig beschikbare data; niet alle uitgaven zijn regionaal toewijsbaar, waardoor de dekking op specifieke onderdelen minder volledig is.

inzet op geografische spreiding. Op het totale cultuurbeleid is sturing op geografische spreiding vaak nog een bijzaak en bevinden sturingsinstrumenten zich in veel gevallen nog in een ontwikkelfase. Daarnaast is de inzet versnipperd: verschillende partijen hanteren eigen benaderingen vanuit uiteenlopende doelen en zonder duidelijke samenhang. Er is geen overkoepelende beleidstheorie of heldere rolverdeling die actoren, instrumenten en doelstellingen expliciet met elkaar verbindt. Dit maakt dat de sturingskracht op spreiding beperkt is en sterk afhankelijk blijft van bestaande (infra)structuren en losstaande initiatieven in het veld.

De doorontwikkeling van spreidingsbeleid is gebaat bij een gedeeld doel

De resultaten uit dit onderzoek wijzen niet op een eenduidige of vanzelfsprekende richting waar het spreidingsbeleid op moet. Er is enerzijds sprake is van een zekere mate van spreiding en landelijke dekking, terwijl anderzijds duidelijke concentraties en regionale verschillen bestaan. In hoeverre deze verschillen aanleiding geven tot beleidsmatige bijsturing, is geen vraag die op basis van dit onderzoek eenduidig kan worden beantwoord. Daarvoor ontbreekt momenteel een duidelijke norm of doelstelling voor geografische spreiding van cultuur. Verdere ontwikkeling van het spreidingsbeleid vraagt daarom primair om politiek-bestuurlijke keuzes over wat als wenselijke spreiding wordt beschouwd en hoe dit zich verhoudt tot andere doelen van het cultuurbeleid, zoals kwaliteit en pluriformiteit.

Zie voor verdere toelichting hoofdstuk 2 t/m 6.1

Aanbevelingen

De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een kans om het spreidingsbeleid aan te scherpen

Dit onderzoek biedt een feitelijke basis voor het maken van afwegingen over vervolgstappen, waarvan het verder concretiseren van de beleidsdoelen rond geografische spreiding de eerste stap is. Als de wens is om het huidige spreidingsbeeld te beïnvloeden, kunnen – ongeacht de specifieke ambitie die hieraan wordt toegekend - bewustere beleidskeuzes worden gemaakt. Enerzijds door concrete doelen te stellen, anderzijds door beleidsinstrumenten gerichter in te zetten, beide in samenhang tussen overheidslagen. De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een moment om mogelijke aanscherpingen van het beleid concreter vorm te geven.

Op basis van het onderzoek doen we vijf aanbevelingen over het vervolg.

1. Vorm een **expliciete visie op de doelen van het spreidingsbeleid** als voorwaarde voor een gerichte samenhangende beleidsinzet.
2. Vertaal de visie naar een **samenhangende en gedifferentieerde aanpak**, op het vlak van sector en schaalniveau, waarbij wordt uitgegaan van complementariteit tussen regio's en geografische spreiding expliciet wordt afgewogen tegen kwaliteit en pluriformiteit.
3. Benut de **ketengedachte als organiserend principe**: van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen, met een bijpassende rolverdeling tussen overheden en inzet van beleidsinstrumenten.
4. Richt de beleidsinzet **op concrete knelpunten in de praktijk**, door te identificeren waar in regio's, sectoren of schakels tekorten bestaan in middelen, voorzieningen of bereik.
5. **Monitor de geografische spreiding van cultuur en de beleidsinzet**, en stuur waar nodig bij op basis van inzichten

Zie voor verdere toelichting paragraaf 6.2

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	2
/ 1	Introductie	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstellingen en focus onderzoek	6
1.3	Afbakening van het onderzoek	6
1.4	Onderzoeksaanpak	7
/ 2	Financiering	9
2.1	Overheidsuitgaven aan cultuur	9
2.2	Spreiding uitgaven	13
2.3	Verandering spreiding over de tijd	23
2.4	Conclusies	24
/ 3	Cultuuraanbod en gebruik	26
3.1	Culturele infrastructuur	26
3.2	Activiteiten en gebruik	33
3.3	Conclusies	36
/ 4	Bevindingen beleidsinstrumenten	38
4.1	Wettelijk instrumentarium	38
4.2	Financieel instrumentarium	42
4.3	Bestuurlijke afspraken en samenwerking	49
4.4	Expertise en kennis	53
4.5	Effecten van beleidsinstrumenten	55
/ 5	Ontwikkelperspectief beleid	59
5.1	Reflectie beleidskansen geografische spreiding	59
5.2	Ruimte voor herijking van de beleidsfocus	62
/ 6	Conclusies en aanbevelingen	65
6.1	Conclusie	65
6.2	Aanbevelingen	67
/	Bijlagen	69

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding

De toegankelijkheid van het cultuuraanbod is een belangrijke pijler van het cultuurbeleid
Cultuur moet voor alle Nederlanders toegankelijk zijn, ongeacht woonplaats, leeftijd, opleiding of achtergrond. Een belangrijke vertaling van die toegankelijkheid is de aanwezigheid van een breed en bereikbaar cultuuraanbod in het hele land, mogelijk gemaakt door een culturele infrastructuur die wordt ondersteund via de landelijke basisinfrastructuur, fondsen en de inzet van gemeenten en provincies. Binnen dit stelsel geldt een globale taakverdeling: het Rijk richt zich op instellingen van landelijke betekenis, gemeenten op lokale voorzieningen en exploitatie, en provincies op coördinatie en bovengemeentelijke spreiding.

Geografische spreiding is een van de thema's in de vernieuwing van het bestel
In 2022 kondigde de toenmalige staatssecretaris van Cultuur en Media een herziening van het huidige subsidiestelsel aan, als onderdeel van een vernieuwing van het bestel vanaf 2029.[2] Daarmee is het gesprek geopend over de vraag hoe het stelsel toekomstbestendig, evenwichtiger en toegankelijker kan worden ingericht. Geografische spreiding is een van de thema's in het debat over de inrichting van de culturele infrastructuur.

In recente advisering stelt de Raad voor Cultuur dat het Rijk moet toewerken naar een toegankelijker bestel, onder andere door meer aandacht te hebben voor geografische spreiding en wat regionale infrastructuren nodig hebben.[3] Volgend op het advies van de Raad voor Cultuur, klonk er in de Tweede Kamer breed draagvlak voor het toewerken naar betere geografische spreiding, blijkt uit moties van diverse partijen waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken waarom geografische spreiding achterblijft; hoe een bloeiende culturele sector voor heel Nederland beter geborgd kan worden; en ervoor te zorgen dat vestiging buiten de Randstand aantrekkelijker wordt voor culturele instellingen.[4]

Dit onderzoek brengt de geografische spreiding van cultuur in Nederland in kaart
In aanloop naar de volgende BIS-subsidieperiode is de vraag hoe het beleid van het Rijk, in samenhang met de medeoverheden, zou moeten worden ingericht zodat de ambities en de keuzes ten aanzien van regionale spreiding explicieter kunnen worden gemaakt. Het ministerie van OCW heeft daarom AEF en SEO gevraagd onderzoek te doen naar de geografische spreiding van cultuur in Nederland. In dit rapport leest u onze bevindingen.

[2] Nieuwe visie cultuurbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 820, nr. 485
[3] Raad voor Cultuur, Toegang tot cultuur. Op weg naar een nieuw bestel in 2029 (2024).
[4] Motie van de leden Rooderkerk en Mohandis (19 november 2024); Motie van de leden Van der Velde en Van Zanten (11 november 2024); Motie lid Van Zanten (11 november 2024)

1.2 Doelstellingen en focus onderzoek

In dit onderzoek is een feitelijk beeld opgesteld en zijn ontwikkelmogelijkheden verkend
Dit onderzoek heeft drie centrale doelstellingen, die samenhangen samen met vijf onderzoeksvragen die zijn opgenomen in de bijlage A. De doelen zijn:

1. Het vormen van een kwantitatief inzicht van de spreiding van de culturele infrastructuur en de overheidsuitgaven.
2. Het inventariseren van de beleidsinstrumenten die worden ingezet om de doelstelling 'geografische spreiding van cultureel aanbod' te realiseren, en in welke mate deze beleidsinstrumenten effectief zijn.
3. Het verkennen van ontwikkelmogelijkheden en bijhorende kansen en risico's binnen het huidige stelsel om waar nodig invloed uit te oefenen op regionale spreiding.

In hoofdstukken 2 en 3 gaan we in op de kwantitatieve analyse van de spreiding van overheidsuitgaven en de culturele infrastructuur. Hoofdstuk 4 bevat de inventarisatie en analyse van de beleidsinstrumenten en in hoofdstuk 5 geven we een reflectie op de bevindingen en wat die betekenen voor mogelijke ontwikkeling van het beleid gericht op geografische spreiding. In hoofdstuk 6 geven we tot slot een overkoepelende conclusies en advies voor mogelijke vervolgstappen.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Geografische spreiding is een terugkerend en gelaagd begrip in het cultuurbeleid
Geografische spreiding raakt aan vragen over nabijheid, bereikbaarheid en reisbereidheid, en roept uiteenlopende opvattingen op over wat 'een eerlijke' of 'evenwichtige' verdeling van voorzieningen, aanbod en middelen precies betekent. De complexiteit schuilt er bovendien in dat spreiding zich op verschillende schaalniveaus kan voordoen: van internationaal tot binnen een gemeente of stadsdeel, maar ook omdat spreiding betrekking kan hebben op uiteenlopende dimensies, zoals het aanbod van voorzieningen, de consumptie van cultuur of de diversiteit en pluriformiteit van het culturele aanbod.

In dit onderzoek bakenen we het onderwerp duidelijk af
In het kader van dit onderzoek bakenen wij geografische spreiding daarom expliciet af en hanteren wij één werkdefinitie. Deze afbakening zorgt ervoor dat we geografische spreiding consistent toe kunnen passen in zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve onderdelen van het onderzoek en zorgt ervoor dat helder is waar de analyse wel en niet betrekking op heeft. We hanteren onderstaande definitie van geografische spreiding:

> Geografische spreiding van cultuur betreft de mate waarin (1) **culturele uitingen en voorzieningen** (**aanbod**) in (2) **verschillende uitingsvormen** (3) **fysiek** gespreid zijn over verschillende (4) **delen van Nederland.**

Met deze definitie beogen we het onderwerp geografische spreiding voor dit onderzoek op een aantal elementen nader af te bakenen:

6. **Culturele uitingen en voorzieningen (aanbod)**: het aanbod van cultuur kent in deze definitie twee onderdelen: uitingen, zoals een theatervoorstelling, en voorzieningen, zoals een theater. Omdat een voorziening nog niet gelijk staat in de mate waarin er ook aanbod is, zijn beide van

belang om te betrekken in de definitie. Het gaat daarbij om de mate waarin er aanbod is, de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van dat aanbod en de kwaliteit ervan (de 'vraagzijde') worden in dit onderzoek in mindere mate meegenomen, vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens hierover. Concreet betekent dit dat we in de (kwantitatieve) analyse voornamelijk kijken naar indicatoren die correleren met hoe het aanbod is verspreid en in beperkte mate naar indicatoren die iets zeggen over vraag en gebruik over het land.

7. **Verschillende uitingsvormen:** we kijken naar verschillende vormen van culturele voorzieningen op basis van het Begrotingsartikel 14. In het kwantitatieve analysekader hieronder maken we zichtbaar welke type voorzieningen in de analyse worden meegenomen.
8. **Fysieke aanwezigheid:** spreiding van cultureel aanbod kent naast een fysieke dimensie (waar zit het) ook een sociale component. Sociale spreiding heeft betrekking op het toegankelijk maken van cultuuruitingen voor mensen van verschillende groepen, bijvoorbeeld door het bevorderen van betaalbaarheid en via cultuureducatie. Sociale spreiding valt buiten de scope van dit onderzoek. We richten ons dus alleen op fysieke spreiding: cultuuruitingen en -voorzieningen die gebonden zijn aan een locatie in het land. Wel plaatsen we de bevindingen over fysieke spreiding in een breder perspectief door in de focusgroepen te reflecteren op de interactie met sociale spreiding (toegankelijkheid) en kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod; gezien deze in praktijk met elkaar verbonden zijn.
9. **Delen van Nederland:** we kijken in dit onderzoek naar de spreiding op nationale schaal, inclusief waar mogelijk Caribisch Nederland. Dit betekent dat we binnen Nederland kijken naar hoe financiering vanuit verschillende actoren geografisch gespreid is en hoe ze spreiding stimuleren. Provinciale en gemeentelijke actoren hebben daarin een belangrijke rol omdat zij een groot deel van het cultuuraanbod financieren. Het laagste detailniveau van spreiding dat we in dit onderzoek hanteren is de regio (meerdere gemeenten samen). Geografische spreiding binnen de grenzen van individuele gemeenten is geen onderdeel van dit onderzoek, mede omdat de focus ligt op het vormen van een landelijk beeld en het detailniveau van individuele gemeenten beperkt van meerwaarde is voor dit beeld.[5]

Tot slot geldt als afbakening voor dit onderzoek dat enkel is gekeken naar het publiek gefinancierde deel van de cultuursector. Privaat financieringsstromen zijn niet meegenomen in de analyse.

1.4 Onderzoeksaanpak

De kern van dit onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel

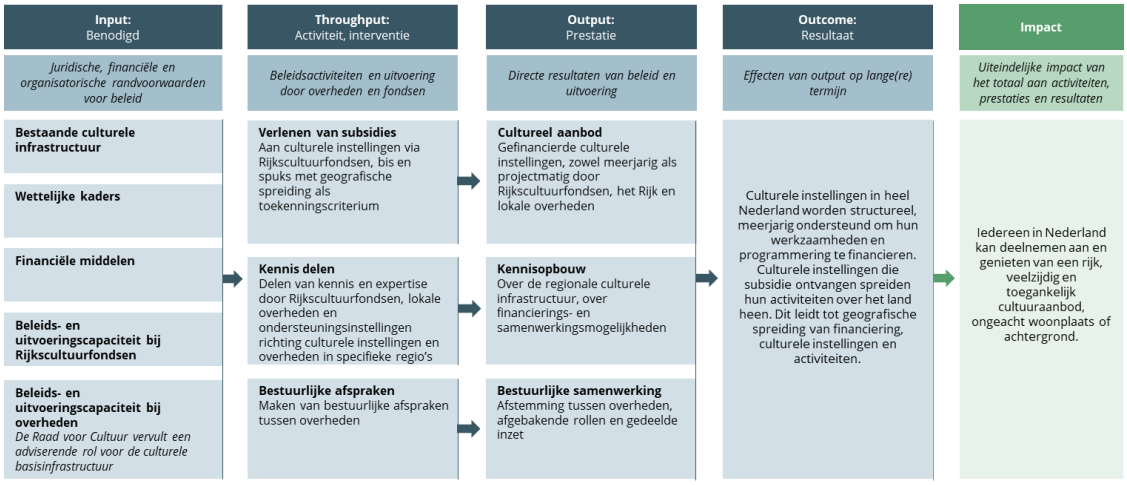
De **kwantitatieve analyse** is uitgevoerd op basis van een samengestelde dataset met informatie over cultuuruitgaven, culturele infrastructuur en activiteiten. Hiervoor zijn gegevens verzameld uit openbare bronnen en sectorale databronnen, waaronder het ministerie van OCW, Rijkscultuurfondsen en het CBS. Deze data geven inzicht in de omvang en verdeling van cultuuruitgaven door verschillende overheidslagen, evenals in het aantal en de nabijheid van culturele instellingen en het aantal bezoekers van musea en podia. Met deze gegevens analyseren we de spreiding van cultuuruitgaven en culturele voorzieningen tussen regio's, sectoren en overheidslagen. Daarbij kijken we naar verschillen tussen provincies en gemeenten, ontwikkelingen

[5] Daarbij is tevens de veronderstelling dat de het spreidingsvraagstuk met name een landelijk en regionaal vraagstuk is. Bijvoorbeeld de verdeling tussen binnen en buiten de randstad, en de verdeling tussen steden en omliggende gemeenten in eenzelfde regio, of tussen provincies. Op microniveau (binnen individuele gemeente of zelfs stadsdelen) kunnen ook spreidingsvraagstukken spelen, echter speelt bereikbaarheid van voorzieningen op lokaal niveau per definitie een veel minder grote rol.

in de tijd en variatie tussen sectoren. In bijlage B geven we een overzicht van de gebruikte databronnen, indicatoren en dekkingsjaren.

De **kwalitatieve analyse** voerden we uit met behulp van een documentanalyse en een reeks interviews met relevante betrokkenen. Hiermee brachten we bestaande beleidsinstrumenten in kaart, hoe deze in praktijk werken, wat ontbreekt en wat hindert en waar gesprekspartners kansen zien om geografische spreiding verder te bevorderen. We voerden 30 gesprekken met betrokkenen uit de verschillende lagen van het cultuurbeleid: het ministerie van OCW, de Rijkscultuurfondsen, provincies, gemeenten en brancheorganisaties. In bijlage C geven we een overzicht van de gesprekspartners. Aanvullend organiseerden we een **focusgroep** om te verdiepen op mogelijke ontwikkelrichtingen van het spreidingsbeleid.

Om goed te begrijpen hoe het beleid rond spreiding van cultureel aanbod werkt, is inzicht nodig in welke aannames, doelen en mechanismen aan het gevoerde beleid ten grondslag liggen. Daarom startten we dit onderzoek met het opstellen van een globale beleidstheorie waarmee we het geheel aan intenties, instrumenten en verwachte (of onbedoelde) effecten dat het spreidingsbeleid richting geeft in beeld brachten. Deze hoofdlijnen beleidstheorie is hieronder ter illustratie weergegeven en vormde een vertrekpunt voor het onderzoek.



Figuur 1: globale beleidstheorie geografische spreiding

/ 2 Financiering

Dit hoofdstuk beschrijft de omvang en verdeling van de financiering voor cultuur. Eerst komen de totale uitgaven vanuit de overheden aan bod. Vervolgens analyseren we de spreiding van middelen, zowel in totaal als per sector. Daarna bespreken we de ontwikkeling in de tijd, uitgesplitst naar overheidslaag. Tot slot vergelijken we de sectorale samenstelling per provincie, om regionale verschillen inzichtelijk te maken.

De analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een samengestelde dataset waarin de financiële stromen vanuit het Rijk (Artikel 14 OCW)[6], provincies en gemeenten voor de periode 2017–2024 zijn gebundeld. Hiervoor is gebruikgemaakt van diverse databronnen, waaronder OCW, Rijkscultuurfondsen, de Erfgoedmonitor en de CBS-detaillering cultuurlasten. Waar mogelijk zijn middelen toegerekend aan gemeenten en sectoren, met inachtneming van beperkingen in beschikbaarheid, toerekening en mogelijke dubbeltellingen. Voor de analyse van de regionale spreiding hanteren we uitgaven per inwoner als maatstaf, zodat verschillen tussen regio's vergelijkbaar zijn. Deze maatstaf corrigeert voor verschillen in bevolkingsomvang, maar houdt geen rekening met factoren zoals bevolkingsdichtheid, regionale verzorgingsfunctie of verschillen in gebruik van voorzieningen. In dunbevolkte gebieden kunnen de kosten per inwoner bijvoorbeeld hoger uitvallen doordat voorzieningen over minder inwoners worden verdeeld, terwijl stedelijke regio's juist voorzieningen hebben die ook door niet-inwoners worden gebruikt De mate van ongelijkheid in de verdeling wordt gekwantificeerd met de Gini-coëfficiënt. Een nadere toelichting op databronnen, afbakening en methodologische keuzes is opgenomen in Bijlage B.

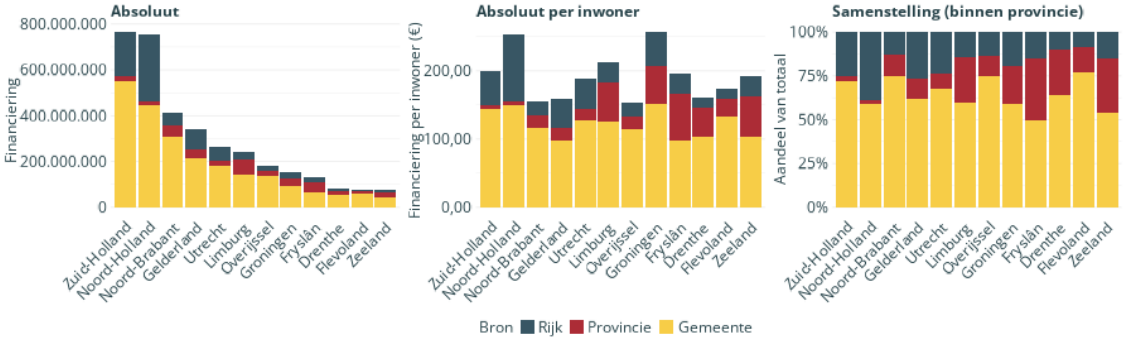
2.1 Overheidsuitgaven aan cultuur

Voor de uitgaven vanuit alle overheidslagen analyseren we de gegevens over 2023. Dat is het meest recente jaar waarover data beschikbaar is voor zowel het rijk als gemeenten en provincies. Daarnaast hebben we voor dit jaar ook de meest complete data voor de financiering vanuit het rijk.

Grote absolute verschillen in uitgaven vlakken af na correctie voor inwoneraantal
De hoogte van de culturele uitgaven verschilt sterk tussen gemeenten, provincies en het Rijk. In absolute termen zijn de totale uitgaven aan cultuur door de drie overheidslagen samen het hoogst in Noord-Holland en Zuid-Holland en het laagst in Drenthe, Flevoland en Zeeland. Wanneer er gecorrigeerd wordt voor het aantal inwoners per provincie vlakken de verschillen tussen provincies af. Deze correctie maakt het mogelijk om provincies onderling beter te vergelijken, doordat rekening wordt gehouden met verschillen in bevolkingsomvang. Per inwoner zijn de uitgaven het hoogst in Groningen en Noord-Holland en het laagst in Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Drenthe.

[6] Niet alle uitgaven binnen artikel 14 zijn meegenomen in de analyse. Voor 2024 is € 1,027 mld. van de in totaal € 1,389 mld. aan overheidsuitgaven opgenomen. Het resterende deel is buiten beschouwing gelaten vanwege ontbrekende data of omdat spreiding hier geen relevant aspect is. Een volledige vergelijking tussen de dataset en artikel 14 is opgenomen in Bijlage B.2.

Figuur 2. Totale uitgaven[7] uitgesplitst naar overheid weergegeven op provinciaal niveau, zowel absoluut als per inwoner als naar samenstelling van de uitgaven (2023)



Het percentage dat provincies bijdragen aan de totale uitgaven verschilt per provincie

De grafieken in Figuur 2 suggereren dat provinciale en rijksuitgaven een complementair patroon vertonen. Wanneer de provinciale uitgaven relatief laag zijn, lijken de rijksuitgaven juist hoger, en omgekeerd. Dit kan samenhangen met de spreiding van culturele infrastructuur, waarbij het Rijk en grote gemeenten vooral investeren in gebieden met een bestaande concentratie van instellingen met (inter)nationale functie, terwijl provincies juist een aanvullende rol vervullen, waardoor zij relatief vaker een grotere rol spelen in gebieden waar de culturele infrastructuur minder sterk ontwikkeld is. We zien echter geen robuuste correlatie[8] als we kijken naar uitgaven per inwoner. Daarnaast valt op dat de gemeentelijke uitgaven, die het grootste deel van de uitgaven vormen, op provincieniveau geen duidelijk samenhangend patroon vertonen. Dit suggereert dat gemeentelijke uitgaven grotendeels worden bepaald door lokale factoren en basisvoorzieningen, en minder afhankelijk zijn van de bijdrage van Rijk of provincies.

Figuur 3 laat zien dat Noord-Holland (rechtsonder in de figuur) duidelijk afwijkt van de andere provincies. De provinciale bijdrage aan cultuur is hier relatief laag, terwijl tegelijkertijd relatief veel rijksmiddelen naar deze provincie vloeien. Deze combinatie verklaart waarom Noord-Holland als uitschieter het geschetste patroon sterk beïnvloedt. De figuur laat zien dat er geen duidelijk verband is tussen rijksbijdragen en provinciale uitgaven per inwoner. Provincies die relatief veel middelen per inwoner vanuit het Rijk ontvangen, geven niet systematisch minder uit vanuit provinciale middelen, en omgekeerd.

[7] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.
[8] Met correlatie bedoelen we de statistische samenhang tussen twee variabelen. Een (sterke) positieve correlatie betekent dat wanneer de ene variabele toeneemt, de andere doorgaans ook toeneemt. Een negatieve correlatie betekent dat wanneer de ene variabele toeneemt, de andere juist afneemt. Correlatie zegt iets over samenhang, maar niet over een oorzakelijk verband.

Figuur 3. Uitgaven per inwoner vanuit het Rijk en de Provincie

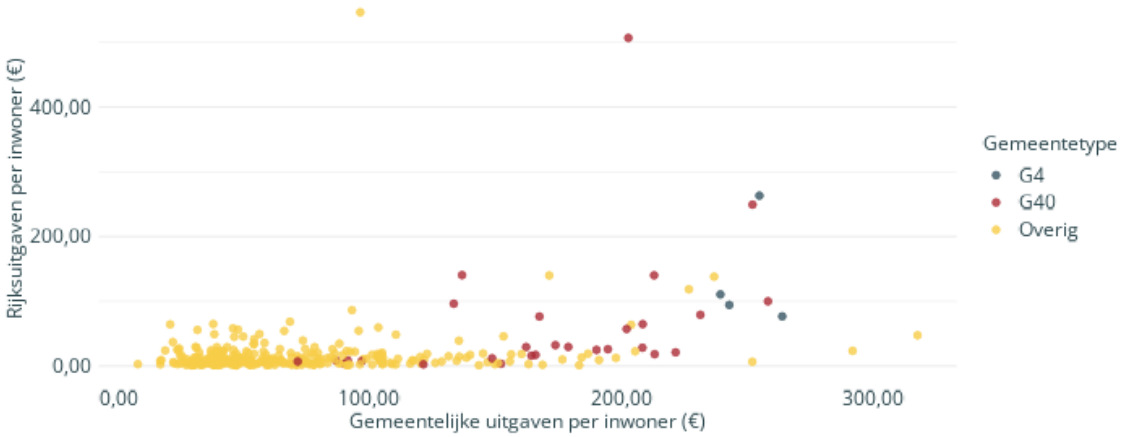
De grafiek laat zien hoeveel euro het Rijk en provincies per inwoner uitgeven aan cultuur. Elk bolletje vertegenwoordigt één provincie.

Uitgaven per inwoner nemen toe met gemeentegrootte, maar er zijn uitzonderingen

In Figuur 4 is te zien dat in grotere gemeenten over het algemeen meer uitgaven per inwoner zijn aan cultuur, zowel vanuit de gemeente als vanuit het Rijk. Dit verband is echter niet eenduidig. Ook zijn er grotere gemeenten die relatief minder uitgaven per inwoner doen en kleinere gemeenten die juist meer uitgeven. In de figuur vallen twee uitschieters op. De gele uitschieter bovenin betreft Enkhuizen en de rode uitschieter Leiden. De relatief hoge rijksuitgaven in deze gemeenten hangen samen met de aanwezigheid van grote musea. Aan de andere kant zijn er ook kleinere gemeenten die relatief veel uitgeven per inwoner, terwijl de rijksbijdrage in verhouding tot de gemeentelijke uitgaven beperkt blijft., zoals Heerlen en Assen (de twee gele punten recht onder in de figuur). Op basis van de beschikbare data is niet vast te stellen of dit samenhangt met specifieke instellingen of de rapportage van de uitgaven door de gemeente, omdat de gemeentelijke uitgaven niet verder zijn gespecificeerd. De resultaten dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

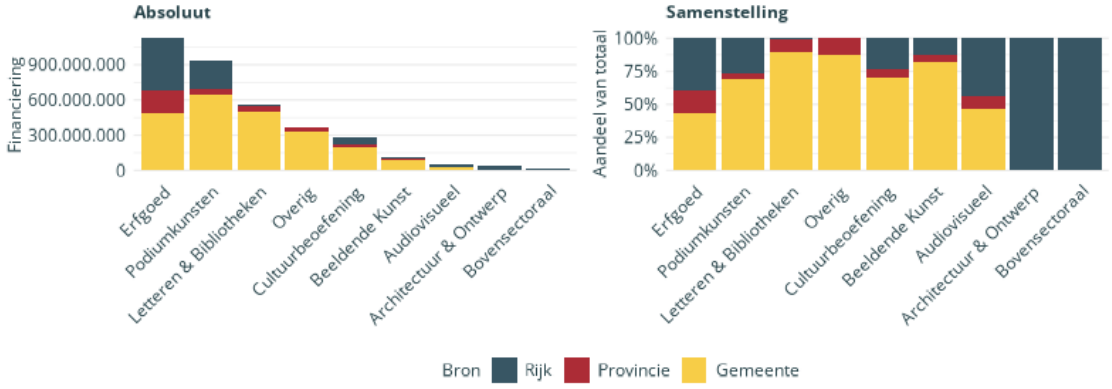
Figuur 4. Uitgaven per inwoner vanuit het Rijk en de Gemeente

De grafiek laat zien hoeveel euro het Rijk en gemeenten per inwoner uitgeven aan cultuur. Elk bolletje vertegenwoordigt één gemeente.



De verhouding tussen bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten verschilt per sector.
Het grootste deel van de uitgaven vanuit het Rijk gaan naar erfgoed en podiumkunsten. Voor erfgoed hangt dit samen met de verantwoordelijkheden die overheden vanuit de Erfgoedwet dragen. In deze sector gaat het vaak om relatief kapitaalintensieve instandhoudingsopgaven zoals monumentenzorg en beheer van collecties. Een mogelijke verklaring voor podiumkunsten is dat deze sector, met name waar het gaat om theaters, schouwburgen en andere podia, relatief arbeidsintensief (en daarmee ook kapitaalintensief) is en exploitatielasten vaak bij gemeenten liggen. In andere sectoren liggen de uitgaven sterker bij gemeenten. Als percentage van de totale uitgaven krijgen bibliotheken, cultuurbeoefening en beeldende kunst een groot deel van hun uitgaven via gemeenten, terwijl instellingen in erfgoed en audiovisueel[9] een groot deel van de uitgaven via de rijksoverheid ontvangen. Voor bibliotheken is dit mede te verklaren door hun historisch gegroeide positie als lokale basisvoorziening.

Figuur 5. Totale uitgaven[10] per sector gesplitst naar overheidslaag (2023) [11,12]



Caribisch Nederland
Caribisch Nederland (de BES-eilanden) is niet meegenomen in de andere analyses in dit hoofdstuk omdat er weinig informatie beschikbaar is over de uitgaven in dit gebied en het een klein gedeelte van de gehele portefeuille voor cultuur betreft. Tegelijkertijd is het voor een volledig beeld van de rijksuitgaven aan cultuur relevant om de beschikbare informatie over dit gebied afzonderlijk te belichten. Omdat de beschikbare data over het algemeen het meest volledig is voor de jaren 2023 en 2024, richten we ons in deze analyse op deze twee jaren.

[9] Data uitgaven vanuit gemeenten en provincie in de categorie 'Film en video' worden hieronder geschaard. Verder zijn in deze dataset geen gegevens opgenomen over filmproducties die door het Filmfonds worden gefinancierd (ca. €80 mln.). Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.
[10] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.
[11] Overig bevat de posten die provincies en gemeenten opgeven onder cultuur maar niet onder een specifieke sector in de uitvraag zetten
[12] Architectuur & ontwerp in de CBS-data voor provincies en gemeenten vallen gedeeltelijk onder beeldende kunst en voor een ander deel onder overig, zie toelichting taakvelden: '- subsidies ten behoeve van cultuuruitingen op het gebied van architectuur, vormgeving en mode; 5.3.2 Beeldende kunst en vormgeving, 5.3.4 Overig'

De uitgaven die in dit onderzoek voor de BES-eilanden worden meegenomen, bestaan uit twee hoofdgroepen. Enerzijds betreft dit middelen die instellingen ontvangen via de Rijkscultuurfondsen. Anderzijds gaat het om bijzondere uitkeringen waarmee onder meer activiteiten op het gebied van cultuurbeoefening en de ondersteuning van bibliotheken worden gefinancierd. Het gaat hierbij om specifieke rijksbijdragen. De openbare lichamen en landen hebben daarnaast ook eigen budgetten voor cultuur, maar deze blijven in deze analyse buiten beschouwing.

Op basis van de uitgavengegevens die voor ons beschikbaar zijn, blijkt dat in 2023 bijna €400.000 aan bijzondere uitkeringen naar de Caribisch Nederland zijn gegaan. In 2024 is dit bedrag aanzienlijk hoger en bedragen de uitgaven via bijzondere uitkeringen ongeveer €2,3 miljoen. Vanuit de Rijkscultuurfondsen ontvingen instellingen op Bonaire, Saba en St. Eustatius in totaal ongeveer €1,4 miljoen in 2023 en €2,2 miljoen in 2024.

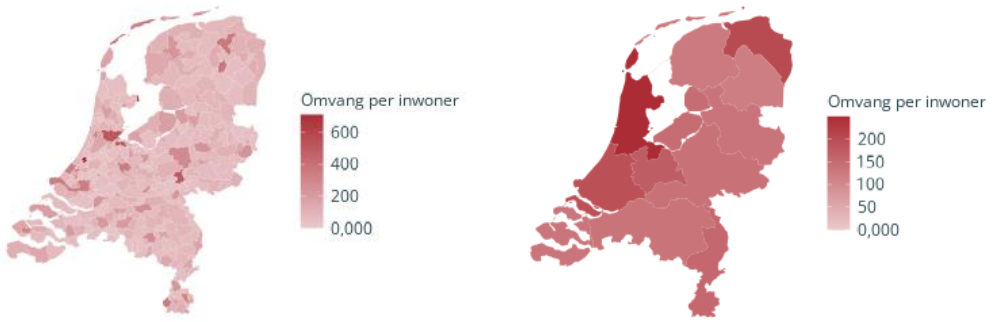
2.2 Spreiding uitgaven

2.2.1 Spreiding totale overheidsuitgaven

Uitgaven per inwoner zijn gelijkmatiger verdeeld over provincies dan over gemeenten

Op de landkaart rechts in Figuur 6 is te zien dat aan de provincie Noord-Holland het hoogste bedrag per inwoner aan cultuur wordt uitgegeven door Rijk, provincie en gemeenten samen. Wanneer er wordt ingezoomd naar gemeenteniveau, is te zien dat er een aantal (donkerrode) uitschieters zijn. Naast Amsterdam is bijvoorbeeld Enkhuizen een uitschieter. Dit kan verklaard worden doordat een museale instelling hier subsidie krijgt en het aantal inwoners in Enkhuizen laag is. Dergelijke lokale uitschieters hangen vaak samen met centrumfuncties of specifieke voorzieningen en middelen die in individuele gemeenten geconcentreerd zijn. Op provinciaal niveau middelen deze verschillen uit, waardoor de verdeling daar gelijkmatiger oogt.

Figuur 6. Totale uitgaven per inwoner per gemeente weergegeven op gemeenteniveau (links, Rijk en gemeente, 2023) en per op provincie weergegeven op provincieniveau (rechts, Rijk provincie en gemeente, 2023)

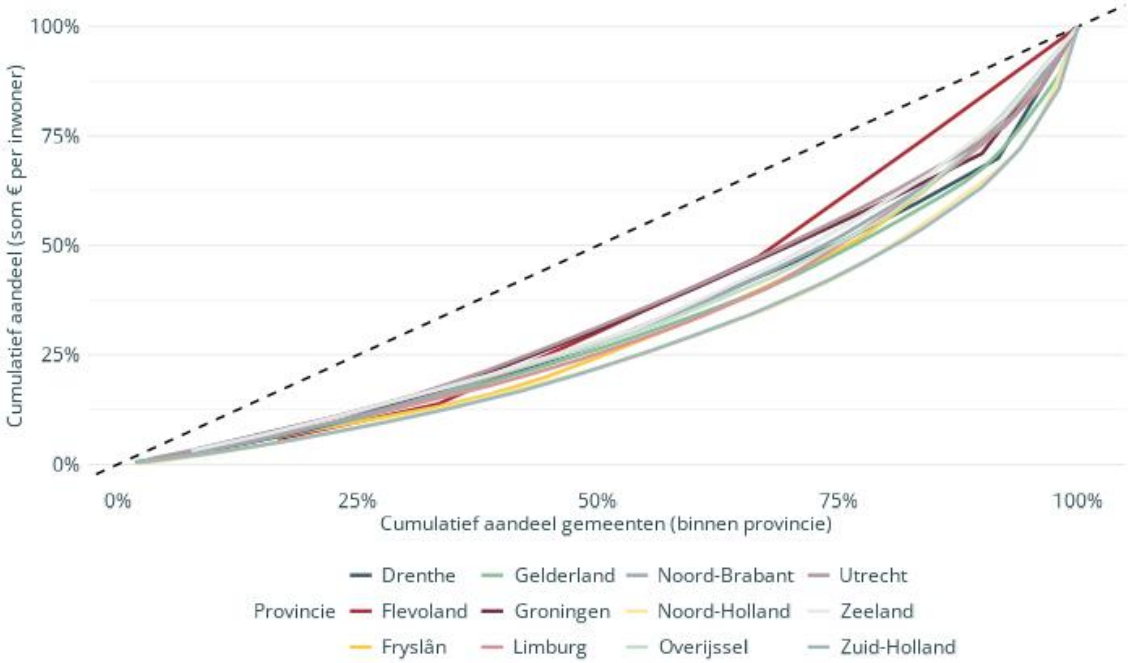


In alle provincies is sprake van een zekere concentratie van cultuuruitgaven

Figuur 6 laat zien dat de verdeling van uitgaven verschilt tussen provincies. Om daarnaast inzicht te krijgen in de mate waarin uitgaven per inwoner binnen provincies over gemeenten zijn verdeeld,

gebruiken we Lorenzcurves (zie toelichting in onderstaand kader). Deze maken zichtbaar in hoeverre de uitgaven gelijkmatig over gemeenten binnen een provincie zijn verspreid. De Lorenzcurves in Figuur 7 laten zien dat in alle provincies sprake is van een zekere concentratie van cultuuruitgaven binnen gemeenten, wat mogelijk samenhangt met stedelijke concentraties van voorzieningen. De verschillen tussen provincies zijn relatief beperkt; de lijnen per provincie liggen dicht bij elkaar, zonder grote onderlinge verschillen. Noord-Holland en Flevoland markeren daarbij ongeveer de uitersten van de bandbreedte. Dit wijst op beperkte verschillen in de mate waarin uitgaven binnen provincies over gemeenten zijn geconcentreerd. Dit kan worden opgemaakt uit de cumulatieve verdeling in de figuur, maar ook uit de Gini-coëfficiënt in tabel.

Figuur 7. Cumulatieve verdeling van gemeenten per provincie (Rijk en gemeente[13], 2023)



Lorenzcurves

De Lorenzcurves van culturele uitgaven per inwoner voor gemeentes in een provincie. Op de horizontale as staat het cumulatieve aandeel regio's (gemeentes), gesorteerd van laag naar hoog bedrag per inwoner. Op de verticale as staat het cumulatieve aandeel van het bedrag per inwoner per provincie. Dat betekent dat alle uitgaven per inwoner voor één provincie bij elkaar opgeteld worden en deze samen het totale bedrag voor de y-as vormen. De diagonale stippellijn (45-gradenlijn) geeft een situatie van volledige gelijkmatige spreiding weer: in dat geval geeft bijvoorbeeld 50% van de regio's ook 50% van de totale uitgaven aan cultuur uit. Hoe dichter een lijn bij deze diagonaal ligt, hoe gelijkmatiger de uitgaven per inwoner over de verschillende regio's is verdeeld. Wanneer een lijn verder van de diagonaal afligt en sterker naar beneden buigt gaat een relatief groot deel van het totale budget naar een beperkt deel van de regio's. Dit duidt op een grotere mate van concentratie. De lijnen laten dus zien hoe geconcentreerd of juist

[13] In deze analyse is het totale cultuurbudget meegenomen dat kan worden toegerekend aan gemeenteniveau. Dit betreft uitgaven van het Rijk en van gemeenten. De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten.

verspreid de middelen zijn over regio's. Verschillen tussen lijnen geven daarmee inzicht in welke onderdelen van het cultuurbeleid sterker geconcentreerd zijn en welke juist breder over regio's worden gespreid.

De mate van ongelijkheid kan ook worden samengevat met de Gini-coëfficiënt. Dit is een statistische maat tussen 0 en 1, waarbij 0 staat voor volledige gelijkheid en 1 voor maximale ongelijkheid. Hoe hoger de Gini-coëfficiënt, hoe sterker de financiering is geconcentreerd in een beperkt aantal regio's. Een nadere toelichting op de berekening en interpretatie van de Gini-coëfficiënt is opgenomen in Bijlage B.2.

2.2.2 Spreiding overheidsuitgaven per sector

De omvang van de uitgaven verschilt sterk per culturele sector

Enkele sectoren ontvangen een groot deel van de totale middelen die via het Rijk, de rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten beschikbaar zijn voor cultuur. Andere sectoren ontvangen een kleiner aandeel van het totaal, maar zijn wel van belang voor het pluriforme culturele landschap. Hierdoor hebben enkele grote sectoren een sterke invloed op de totale beelden van cultuuruitgaven. Om deze verschillen beter te kunnen duiden en te voorkomen dat sectorale effecten niet naar voren komen in de totalen, worden in het vervolg van de analyse de uitgaven uitgesplitst en per sector afzonderlijk geanalyseerd.

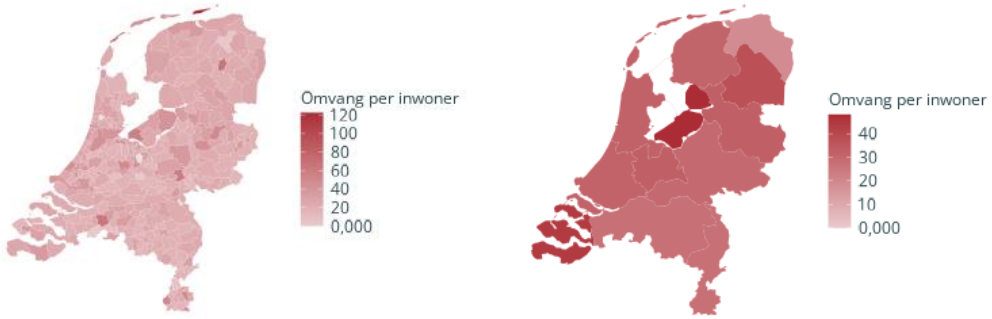
De achterliggende waardes van uitgaven (per inwoner) per provincie zijn terug te vinden in Bijlage B.4. De mate van volledigheid van de onderliggende data verschilt echter per sector. Zo ontbreken in de audiovisuele sector bijvoorbeeld projectsubsidies voor filmproducties, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vergelijkingen tussen sectoren dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. [14]

[14] In deze paragraaf zijn de volgende uitgaven meegenomen: de uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies. Aangezien uitgaven vanuit Provincies niet naar gemeenten kunnen worden toegedeeld, worden deze buiten beschouwing gelaten in de analyses op gemeenteniveau.

Letteren & Bibliotheken

Voor Letteren & Bibliotheken zijn de uitgaven[15] zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau breed gespreid en over vrijwel alle regio's aanwezig, wat wijst op een landelijke dekking van deze sector. Dit is ook te verwachten, aangezien gemeenten een groot deel van de uitgaven aan bibliotheken voor hun rekening nemen.

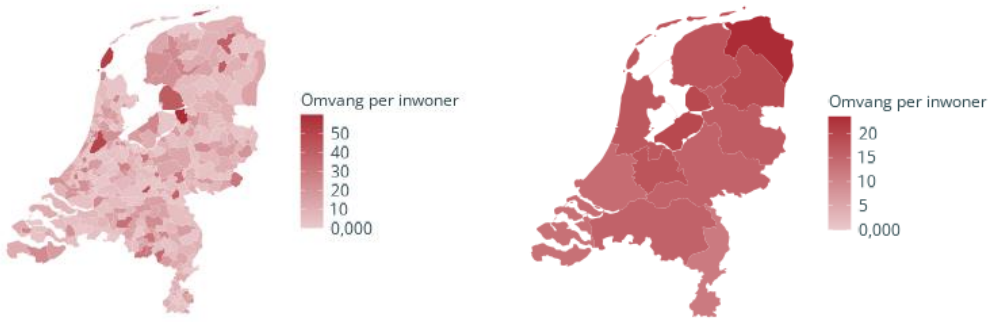
Figuur 8. Letteren & Bibliotheken. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Cultuurbeoefening

De uitgaven van cultuurbeoefening (zoals muziekonderwijs, dansscholen en amateurkunst) laten op gemeentelijk niveau enkele uitschieters zien, die grotendeels samenhangen met verschillen in gemeentelijke uitgaven en mogelijk duiden op lokale beleidskeuzes. Daarnaast bevindt een grote groep gemeenten zich aan de onderkant van de verdeling, wat betekent dat deze gemeenten relatief lage uitgaven per inwoner hebben ten opzichte van het gemiddelde. Hierbij is geen consistent patroon zichtbaar in het type gemeenten dat het betreft. De verdeling van deze middelen lijkt bovendien relatief gelijkmatig over de provincies te zijn gespreid, met Groningen als kleine uitschieter.

Figuur 9. Cultuurbeoefening. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)

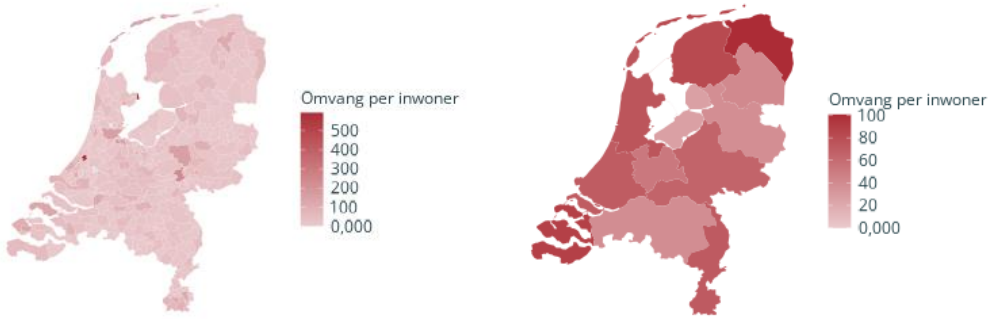


[15] De uitgaven voor Letteren en Bibliotheken omvatten alle publieke middelen binnen artikel 14 en de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en provinciefonds. Op rijksniveau gaat het om middelen voor letterenbeleid, (specifieke) uitkeringen voor bibliotheken worden niet meegenomen omdat deze overlappen met de uitgaven van gemeenten en provincies. Provincies financieren vooral de ondersteuningsstructuur (zoals PSO's), terwijl gemeenten via het gemeentefonds het grootste deel van de lokale bibliotheekvoorzieningen bekostigen.

Erfgoed

Voor Erfgoed is de gemeentelijke verdeling van de uitgaven lastiger te interpreteren door sterke uitschieters in Enkhuizen en Leiden, waar een relatief kleine bevolking samenvalt met een hoge financiering voor musea. In mindere mate valt ook Arnhem op, wat samenhangt met de aanwezigheid van het Openluchtmuseum. Het provinciale beeld geeft daarom een beter inzicht en laat zien dat de erfgoedfinanciering per inwoner door het hele land is gesitueerd, met Flevoland als uitschieter met relatief lage uitgaven.

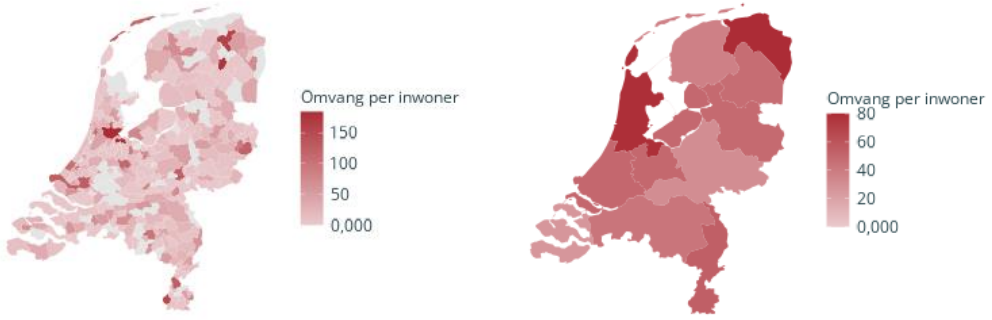
Figuur 10. Erfgoed. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Podiumkunsten

De uitgaven voor podiumkunsten (zoals professionele gezelschappen voor muziek, toneel en podia) gaan voornamelijk naar grote steden door heel Nederland, dit zal hoogstwaarschijnlijk samenhangen met het feit dat de meeste instellingen zoals podia gevestigd zijn in deze steden (zie Paragraaf 3.1). Wanneer er dus in plaats van gemeentelijk naar provinciaal niveau gekeken wordt, ziet de verdeling er gelijker uit. In Noord-Holland en Groningen zijn de uitgaven per inwoner het hoogste. Voor Groningen hangt dit samen met relatief hoge gemeentelijke uitgaven, gecombineerd met de aanwezigheid van door het Rijk gefinancierde BIS-instellingen in de podiumkunsten (bijvoorbeeld het Noord Nederlands Orkest en Noord Nederlands Toneel). Hierdoor komen in deze provincie middelen van meerdere overheden samen.

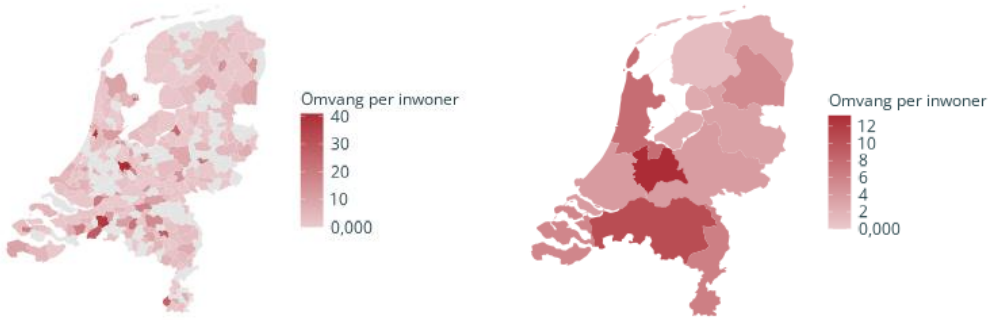
Figuur 11. Podiumkunsten. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Beeldende kunst

De gemeenten die opvallen in de uitgaven van beeldende kunst[16] zijn met name gemeenten met relatief hoge gemeentelijke uitgaven op dit terrein. Utrecht heeft bijvoorbeeld een zeer omvangrijke uitgaven voor beeldende kunst, evenals Breda en Haarlem. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat deze hogere uitgaven worden verklaard door een relatief groot aantal instellingen (zie Paragraaf 3.1). De hoge uitgaven in Utrecht werken bovendien door op provinciaal niveau: ook daar springen zowel de provincie Utrecht als Noord-Brabant eruit.

Figuur 12. Beeldende kunst. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



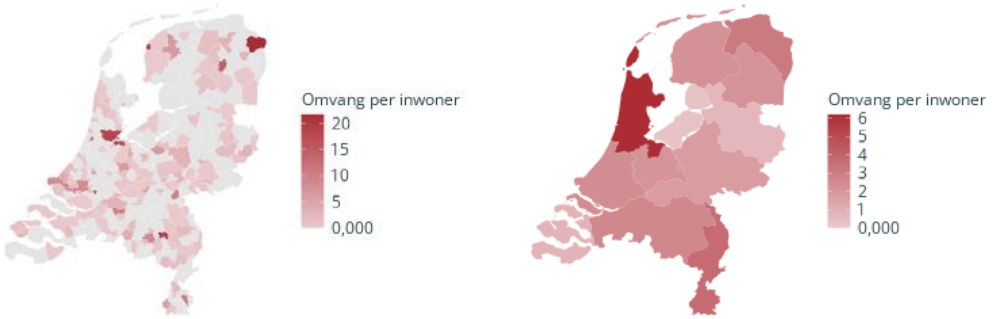
Audiovisueel

Bij de interpretatie van deze resultaten dient te worden bedacht dat een substantieel deel van de financiering binnen de audiovisuele sector ontbreekt in de gehanteerde dataset. Projectsubsidies voor filmproducties (circa €80 miljoen) zijn niet meegenomen, omdat deze door het projectmatige en geografisch verspreide karakter niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Dit bedrag is groter dan het totaal aan audiovisuele uitgaven dat wel in de analyse is opgenomen (circa €50 miljoen). In de analyse ontbreekt daarom een aanzienlijk deel van de data, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan.

Een groot deel van de gemeenten hebben geen uitgaven in de dataset voor de Audiovisuele sector. Daartegenover staan enkele duidelijke uitschieters. In Amsterdam zijn de uitgaven aan de audiovisuele sector aanzienlijk door uitgaven aan Stichting Eye, terwijl andere uitschieters mogelijk samenhangen met grote projecten in gemeenten met relatief weinig inwoners. De hoge uitgaven in Amsterdam werken bovendien door op provinciaal niveau, waar Noord-Holland duidelijk opvalt. Dit sluit aan bij het bredere beeld dat de hoofdstad in meerdere disciplines relatief hoge uitgaven kent, al verschilt de mate waarin dit doorwerkt naar provinciaal niveau per sector.

[16] Bij provinciale en gemeentelijke uitgaven wordt de categorie 'beeldende kunst en vormgeving' gehanteerd. Deze is breder dan alleen beeldende kunst en overlapt deels met 'architectuur en ontwerp', waardoor uitgaven aan deze sector mogelijk ook hierin zijn opgenomen.

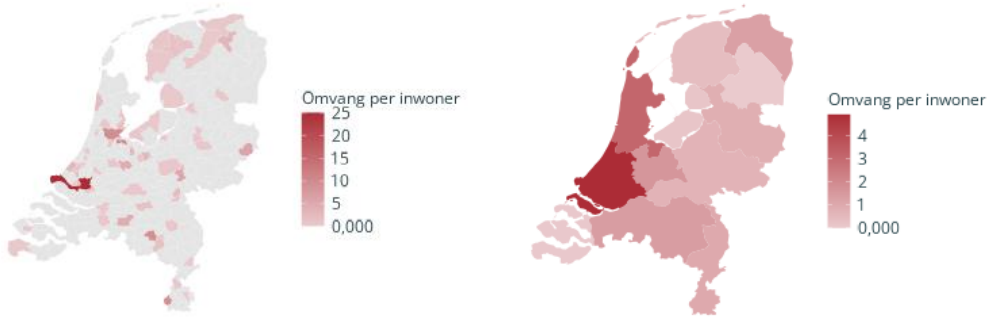
Figuur 13. Audiovisueel. Uitgaven[17] per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Architectuur & Ontwerp

Uitgaven voor de sector Architectuur & Ontwerp[18] gaan naar een kleine groep gemeenten. Rotterdam vormt daarbij een duidelijke uitschieter. De reden hiervoor is dat het sectorinstituut 'Het Nieuwe Instituut' in Rotterdam gevestigd is. In andere gemeenten worden wel uitgaven gedaan, maar deze bedragen blijven in deze dataset beperkt aangezien bij de uitgaven van provincies en gemeenten vergelijkbare uitgaven deels onder 'beeldende kunst' en deels onder 'overig' vallen, waardoor deze niet afzonderlijk identificeerbaar zijn. Op provinciaal niveau gaat het grootste deel van de uitgaven in de dataset naar Zuid-Holland. De overige provincies blijven hierbij duidelijk achter.

Figuur 14. Architectuur & Ontwerp. Uitgaven per inwoner per gemeente (L) en per provincie (R)



Culturele instellingen met een basisvoorzienende functie zijn doorgaans breder verspreid

Naast het beeld per sector is ook gekeken naar verschillen in spreiding *tussen* sectoren. Door de uitgaven per sector te analyseren, vergelijken we in hoeverre middelen binnen verschillende sectoren meer of minder geconcentreerd zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat verschillen in datavolledigheid tussen sectoren (zoals ontbrekende projectsubsidies in de audiovisuele sector) de vergelijkbaarheid kunnen beïnvloeden. In Figuur 15 is te zien dat de verschillen in spreiding op provincieniveau kleiner zijn dan op gemeentelijk niveau, dit is te zien aan de Lorenzcurves en de Gini-

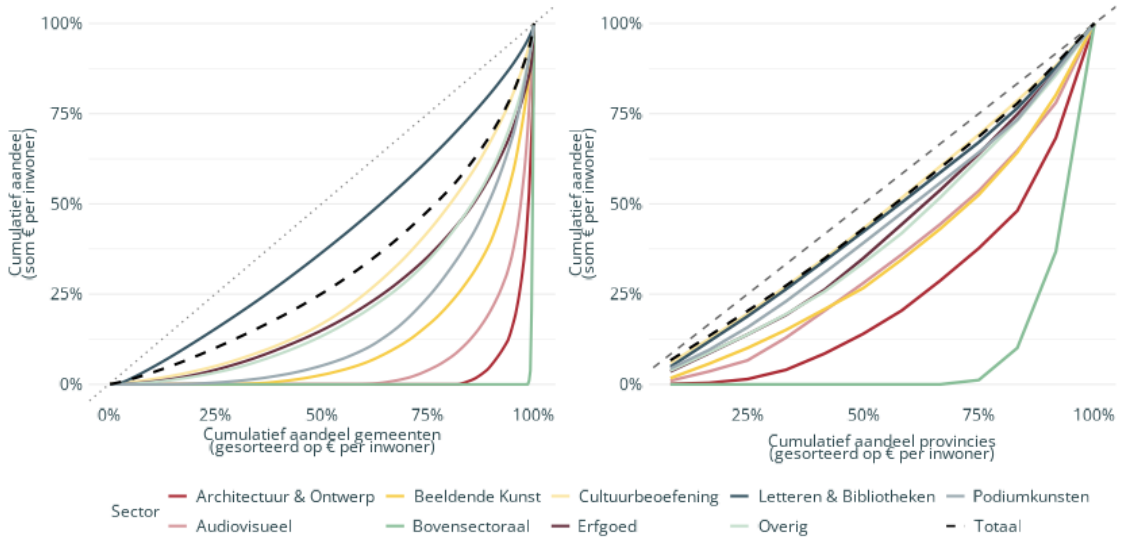
[17] In deze dataset zijn geen gegevens opgenomen over filmproducties die door het Filmfonds worden gefinancierd (ca. €80 mln.). Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

[18] Dit betreft uitsluitend uitgaven van het Rijk voor specifieke functies (zoals een museum of sectorinstituut). Bij provincies en gemeenten vallen vergelijkbare uitgaven binnen de CBS-uitvraag deels onder 'beeldende kunst' en deels onder 'overig', waardoor deze niet afzonderlijk identificeerbaar zijn.

coëfficiënten. Van kleinste coëfficiënt naar grootste coëfficiënt op gemeenteniveau is de volgorde van sectoren: Letteren & Bibliotheken, Cultuurbeoefening, Erfgoed, Overig, Podiumkunsten, Beeldende Kunst, Audiovisueel, Architectuur & Ontwerp en Bovensectoraal[19]. De volgorde laat zien dat sectoren met een basisvoorzienende functie, zoals Letteren & Bibliotheken en Cultuurbeoefening, relatief gelijkmatig over gemeenten zijn verdeeld. Sectoren die vaker zijn verbonden aan gespecialiseerde instellingen, zoals Audiovisueel[20] en Architectuur & Ontwerp, vertonen juist een sterkere concentratie.

Op provinciaal niveau vinden er geen grote verschuivingen plaats in de volgorde van de sectoren ten opzichte van de volgorde in Gini-coëfficiënten op gemeenteniveau. Wel wisselen enkele sectoren van positie, waaronder Cultuurbeoefening en Letteren & Bibliotheken, evenals Podiumkunsten en Erfgoed. Van kleinste naar grootste coëfficiënt is de volgorde: Cultuurbeoefening, Letteren & Bibliotheken, Podiumkunsten, Erfgoed, Overig, Beeldende Kunst, Audiovisueel, Architectuur & Ontwerp en Bovensectoraal.

Figuur 15. Lorencurves en gini-coëfficiënt voor sectoren[21] op gemeenteniveau (L) en provincieniveau (R) (2023)



Gini-coëfficiënt	Letteren & Bibliotheken	Cultuur-beoefening	Erfgoed	Overig	Podiumkunsten	Beeldende Kunst	Audiovisueel	Architectuur & Ontwerp	Bovensectoraal
Gemeenteniveau	0,20	0,47	0,54	0,56	0,68	0,75	0,88	0,95	0,99
Provincieniveau	0,12	0,10	0,21	0,22	0,17	0,33	0,33	0,53	0,84

[19] Dit betreft instellingen die door het Rijk worden gefinancierd en een sectoroverstijgende rol vervullen, bijvoorbeeld op het gebied van ondersteuning, kennisdeling en infrastructuur.
[20] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.
[21] De volledigheid van de data verschilt per sector. Vergelijkingen tussen sectoren dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

2.2.3 Regionale accenten in samenstelling uitgaven per sector

Een uitsplitsing van de uitgaven naar overheidslaag en sector wijst op duidelijke verschillen in de wijze waarop uitgaven over sectoren zijn verdeeld. Een aanzienlijk deel van de rijksuitgaven is geconcentreerd in een beperkt aantal sectoren. Gemeentelijke en provinciale uitgaven zijn daarentegen verdeeld over een breder spectrum aan sectoren. Tussen provincies vertonen gemeenten een relatief vergelijkbare verdeling van middelen over sectoren. Op provinciaal niveau zijn de verschillen groter. Om beter te begrijpen hoe de culturele infrastructuur regionaal wordt vormgegeven, staan we stil bij verschillen in de samenstelling van uitgaven tussen provincies. Hieruit blijkt onder meer dat Zuid-Holland en Noord-Holland weinig tot geen middelen besteden aan podiumkunsten. In het algemeen liggen de provinciale uitgaven in deze twee (Randstedelijke) provincies relatief laag. De onderliggende figuren van deze bevindingen zijn te vinden in Bijlage B.8.

Radarplots

Om op een systematische manier de verschillen tussen provincies zichtbaar te maken in de samenstelling van de uitgaven van cultuur hebben we gebruik gemaakt van radarplots.
Een radarplot is een visualisatievorm waarmee meerdere variabelen tegelijk kunnen worden vergeleken. Elke as in de radarplot vertegenwoordigt één categorie, in dit geval een overheidslaag (Rijk, provincie en gemeente). De afstand tot het middelpunt geeft het relatieve aandeel weer per sector.

In deze analyse is voor elke provinciegroep gekeken naar de gemiddelde procentuele verdeling van de uitgaven per overheidslaag. Dit betekent bijvoorbeeld dat een radarplot voor rijksuitgaven inzicht geeft in welke middelen vanuit het Rijk in een provincie terechtkomen en hoe deze middelen over de verschillende sectoren zijn verdeeld. Door deze verdelingen in één radarplot weer te geven, kunnen verschillen en overeenkomsten tussen provinciegroepen in de opbouw van de financiering in één oogopslag worden vergeleken. Daarbij is een opsplitsing gemaakt in drie groepen provincies:
1. Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht (Links)
2. Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg (Midden)
3. Zeeland, Flevoland, Drenthe, Friesland en Groningen (Rechts)

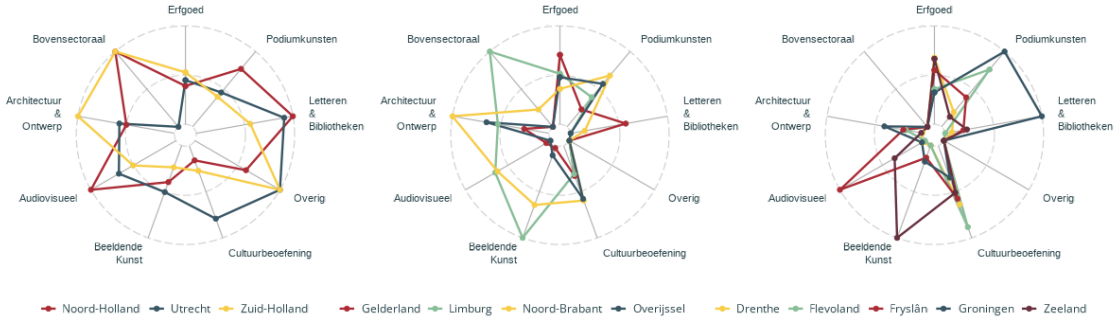
De indeling is gebaseerd op verschillen in verstedelijking en ruimtelijke context. De eerste groep omvat de sterk verstedelijkte Randstadprovincies. De tweede groep bestaat uit provincies met middelgrote stedelijke netwerken en een gemengd stedelijk-regionaal karakter. De derde groep bestaat voornamelijk uit dunner bevolkte en meer perifere provincies. Deze clustering maakt het mogelijk om provincies met een vergelijkbare ruimtelijke en economische context onderling te vergelijken.[22]

[22] Waar inwoneraantallen worden gebruikt voor vergelijkingen van de omvang van uitgaven, wordt hier gekozen voor een indeling naar ruimtelijke context om verschillen in de verdeling van financieringsstromen inzichtelijk te maken.

Rijksuitgaven liggen relatief vaak boven het gemiddelde in de Randstad

In de radarplot van de rijksuitgaven in Figuur 16 is te zien dat de Randstadprovincies relatief vaak boven het gemiddelde (de middelste lijn) uitkomen ten opzichte van de andere provincies, dat wil zeggen dat deze provincies bij meer sectoren, over meer middelen beschikken. Bij de overige provinciegroepen zijn meer uitschieters zichtbaar. Dit blijkt uit het feit dat hun scores vaker binnen de gemiddelde lijn vallen, terwijl bij de Randstad de lijnen vaker in de buurt of buiten de lijn ligt. De verschillen tussen Randstad- en niet-Randstadprovincies lijken daarbij beperkter in de sectoren erfgoed en podiumkunsten. Grotere verschillen zijn juist zichtbaar in sectoren met een beperkter aantal uitgaven, zoals bovensectoraal, architectuur & ontwerp, audiovisueel[23] en beeldende kunst.

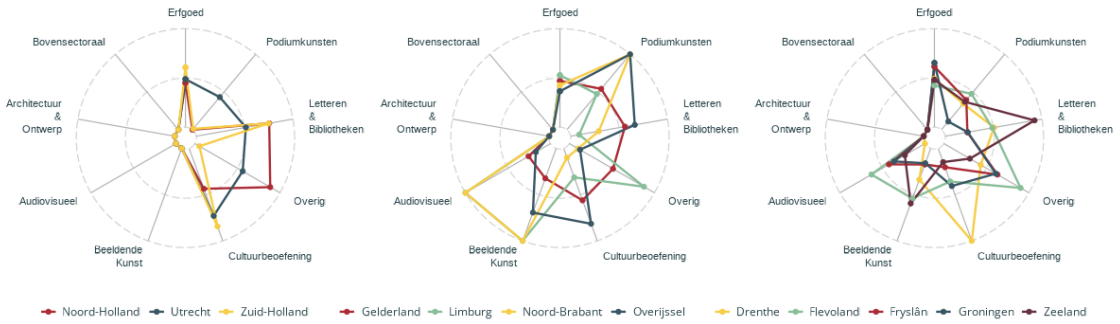
Figuur 16. Radarplot Rijksuitgaven[24]



Er is meer sectorale focus in provinciale inzet, al verschilt deze per provincie

Een aantal posten komt op provinciaal niveau weinig tot niet voor, zoals architectuur & ontwerp en bovensectorale uitgaven. Daarnaast valt op dat de uitgaven voor beeldende kunst en audiovisueel[25] in de Randstadprovincies nul zijn en voor andere provincies hoger. Over het geheel genomen lijkt een groter deel van de provinciale uitgaven buiten de Randstadprovincies plaats te vinden. Tegelijkertijd laten de radarplots zien dat provincies verschillende accenten leggen in hun uitgaven en zich in verschillende mate richten op specifieke cultuursectoren.

Figuur 17. Radarplot provinciale uitgaven



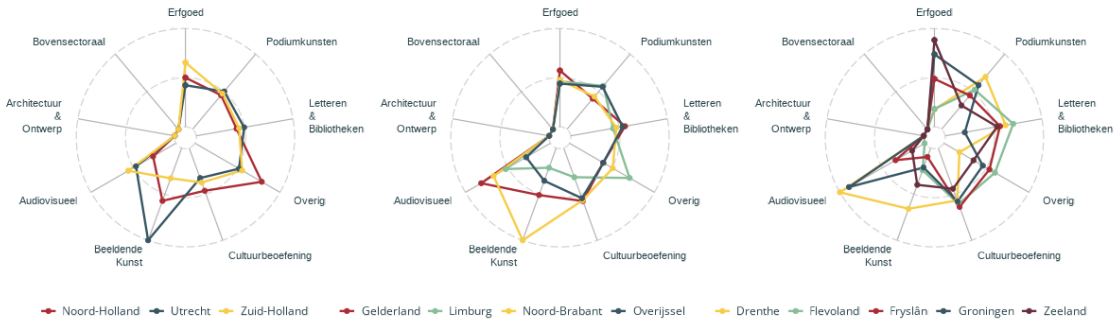
[23] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

[24] De Rijksuitgaven bevatten de uitgaven op het gebied van Rijkscultuurfondsen, BIS, Rijksbijdrage RHC, Cultuureducatie, Monumentenzorg

[25] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

Gemeentelijke cultuuruitgaven vertonen een relatief uniform patroon
Gemeentelijke uitgaven laten het meest gelijke patroon zien tussen de verschillende overheidslagen. De verdeling is hier relatief gelijk, wat mogelijk samenhangt met het feit dat alle gemeenten vergelijkbare beleidsmatige taken hebben. Wel zijn er enkele uitschieters zichtbaar. Zo springt beeldende kunst eruit in Noord-Brabant en in Utrecht (gedreven door hoge uitgaven in Utrecht en Breda), waar de uitgaven relatief hoger liggen dan in andere provincies.

Figuur 18. Radarplot gemeentelijke uitgaven



2.3 Verandering spreiding over de tijd

Er is slechts gedeeltelijk inzicht in de ontwikkeling van de spreiding van de overheidsuitgaven
Door onvolledige data is het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de ontwikkeling van de totale spreiding van overheidsuitgaven in de tijd. Wel biedt een uitsplitsing naar sectoren en overheidslagen aanvullend inzicht. Zo blijkt dat gemeentelijke uitgaven in meerdere sectoren een belangrijke rol spelen in de mate van spreiding, met name in sectoren die van nature breed over gemeenten zijn verdeeld, zoals letteren & bibliotheken.

De spreiding van rijksuitgaven voor cultuur laat geen grote ontwikkelingen zien
Wanneer gekeken wordt naar afzonderlijke overheidslagen, blijkt dat de spreiding in uitgaven over de tijd relatief stabiel is. Voor rijksuitgaven (BIS, Erfgoedwet en Monumentenzorg) schommelt de Gini-coëfficiënt licht in de periode 2017–2024, zonder duidelijke trend. Provinciale en gemeentelijke uitgaven laten een vergelijkbaar beeld zien: de verschillen tussen jaren zijn beperkt en wijzen op een grotendeels constante verdeling van middelen, ondanks enkele kleine fluctuaties. Zie Bijlage B.7 voor een uitgebreide analyse en de berekende Gini-coëfficiënten per jaar (en sector).

2.4 Conclusies

Gemeentelijke uitgaven dragen het meeste bij aan brede landelijke dekking van financiën
Gemeentelijke uitgaven nemen het grootste deel van de totale cultuuruitgaven voor hun rekening. Omdat deze uitgaven over vrijwel alle gemeenten zijn verdeeld, dragen zij in belangrijke mate bij aan de brede landelijke spreiding van uitgaven. Tegelijkertijd leiden verschillen in lokale beleidskeuzes en financiële ruimte tot variatie tussen regio's. Vanuit nationaal perspectief zorgen gemeentelijke uitgaven er daarmee voor dat de concentratie van rijksuitgaven deels wordt gecompenseerd, zonder dat regionale verschillen volledig verdwijnen.

Tussen Rijks- en provinciale uitgaven is geen eenduidig verband zichtbaar
Op provinciaal niveau is geen eenduidig beeld tussen rijksuitgaven en provinciale uitgaven. Hoewel de grafieken op het eerste gezicht een complementair patroon suggereren, blijkt dit beeld bij de nadere analyse niet robuust. Met name Noord-Holland (en in mindere mate andere Randstedelijke provincies) wijkt duidelijk af van de rest en beïnvloedt het totaalbeeld. Er lijkt er geen aanwijzing te zijn voor een systematische compensatie tussen overheidslagen. De verdeling lijkt eerder voort te komen uit bestaande institutionele en ruimtelijke structuren, zoals de bestaande spreiding van culturele instellingen, waarbij middelen vooral terechtkomen op plekken waar al voorzieningen aanwezig zijn, en de rolverdeling tussen overheidslagen.

Grotere gemeenten hebben per inwoner veelal meer middelen tot hun beschikking
Er is een positief verband tussen gemeentegrootte en uitgaven per inwoner aan cultuur. Grotere gemeenten hebben via het gemeentefonds doorgaans meer middelen tot hun beschikking en besteden ook vaak meer aan cultuur per inwoner, mede door de concentratie van culturele infrastructuur en rijksgefinancierde instellingen in stedelijke gebieden. Dit verklaart een belangrijk deel van de waargenomen ongelijkheid in het spreidingsbeeld (totaal en naar sector). Tegelijkertijd zijn er duidelijke uitzonderingen, bijvoorbeeld kleinere gemeenten met een relatief grote instelling. Stedelijke concentratie is dus een belangrijke, maar niet volledige verklaring.

De mate van ongelijkheid hangt sterk af van het schaalniveau[26] en van de sector
De verschillen in uitgaven aan cultuur zijn tussen gemeenten groter dan tussen provincies. Binnen provincies, met name in Noord- en Zuid-Holland, is bovendien sprake van sterkere concentratie rond grote steden. Tegelijkertijd verschilt de mate van spreiding sterk per sector. Sectoren met een basisfunctie, zoals letteren & bibliotheken en cultuurbeoefening, zijn relatief gelijkmatig verdeeld, terwijl sectoren als audiovisueel[27] en architectuur & ontwerp sterk geconcentreerd zijn. Het oordeel over de spreiding van cultuur hangt daarmee af van wat er precies wordt bekeken. Op gemeenteniveau is de spreiding ongelijker dan op provinciaal niveau, en ook tussen sectoren lopen de patronen uiteen.

De mate van spreiding is over de tijd relatief stabiel
Voor rijksuitgaven, gemeentelijke uitgaven en provinciale uitgaven zijn over tijd slechts beperkte veranderingen zichtbaar. Er is geen consistent stijgend of dalend patroon. Dit wijst erop dat de ruimtelijke verdeling van cultuurmiddelen in de beschouwde periode relatief stabiel is en niet

[26] Hier wordt met schaalniveau het onderscheid tussen gemeentelijk en provinciaal niveau bedoeld.
[27] In deze dataset zijn projectsubsidies voor filmproducties (ca. €80 mln.) niet opgenomen, omdat deze niet eenduidig aan vestigingsplaatsen zijn toe te wijzen. Vanuit het Filmfonds zijn uitsluitend activiteiten meegenomen, zoals filmfestivals, waarbij de vestigingsplaats een betrouwbare indicatie geeft van de regio waar de middelen terechtkomen. Hierdoor zijn de uitgaven voor de audiovisuele sector onvolledig weergegeven, wat van invloed kan zijn op de bevindingen.

wezenlijk verandert over tijd. Een mogelijk verklaring hiervoor is dat de verdeling zou samenhangen met meer structurele en institutionele kenmerken, zoals de bestaande spreiding van culturele infrastructuur en de rolverdeling tussen overheidslagen.

De samenstelling van gemeentelijke uitgaven is vrij gelijk, provinciale uitgaven variëren meer
Tussen provincies vertonen gemeentelijke uitgaven een vergelijkbare sectorale opbouw. Provinciale uitgaven laten daarentegen grotere verschillen zien in omvang en accenten tussen sectoren. Deze verschillen hangen deels samen met ruimtelijke kenmerken. Provincies buiten de Randstad lijken een grotere en meer gedifferentieerde rol te spelen in de financiering van cultuur, terwijl provinciale uitgaven in de Randstad relatief beperkt zijn. Dit duidt op een minder uniforme rol van provincies binnen het cultuurbeleid. Rijksuitgaven kennen ook een andere opbouw, omdat deze primair zijn gericht op instellingen van landelijke betekenis.

/ 3 Cultuuraanbod en gebruik

Dit hoofdstuk beschrijft de culturele infrastructuur en activiteiten en hun ruimtelijke spreiding. Paragraaf 3.1 gaat in op de beschikbare data, de spreiding van instellingen en de nabijheid van voorzieningen, en sluit af met de belangrijkste bevindingen. Paragraaf 3.2 richt zich op culturele activiteiten en gebruik, waarbij op basis van bezoekersgegevens de spreiding van musea en podiumkunsten wordt geanalyseerd en samengevat.

3.1 Culturele infrastructuur

De culturele infrastructuur is in kaart gebracht door verschillende soorten informatie van de instellingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen gegevens over de ruimtelijke spreiding van instellingen en de toegankelijkheid van culturele voorzieningen. Deze informatie is op verschillende niveaus verzameld (gemeente of provincie), afhankelijk van de beschikbaarheid en aard van de gegevens, en is afkomstig uit zowel openbare databronnen als bronnen uit de sector.

Voor het in kaart brengen van de culturele infrastructuur is onder andere gebruikgemaakt van CBS Open Data op basis van SBI-codes. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het aantal instellingen (voornamelijk beschikbaar op provincieniveau) en de nabijheid van voorzieningen (beschikbaar op gemeenteniveau). De beschikbaarheid van gegevens verschilt per sector en type maatstaf. Met name sectoren waarin instellingen formeel als bedrijf of organisatie zijn geregistreerd, zijn goed in beeld. Voor bovensectorale of minder institutioneel vastgelegde activiteiten is de informatie beperkter, waardoor het beeld van de culturele infrastructuur niet volledig is.[28] Een nadere toelichting op de gebruikte databronnen, SBI-afbakening en indicatoren is opgenomen in Bijlage B.3.

3.1.1 Spreiding culturele instellingen

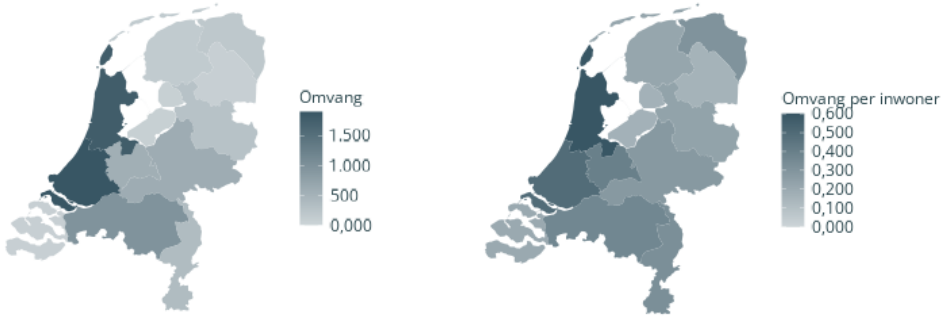
De verdeling van culturele instellingen is ingedeeld naar sector. Per sector is het totaal berekend op basis van alle bijbehorende maatstaven. Daarbij kan het voorkomen dat bepaalde typen culturele instellingen binnen een sector een relatief grotere bijdrage hebben in het totaal, doordat zij met meer vestigingen vertegenwoordigd zijn. De meegenomen instellingen per sector zijn terug te vinden in Bijlage B.3. Daarnaast is, voor het kleine aantal instellingen waarvoor dit mogelijk was, ook de nabijheid van instellingen meegenomen om hiervan een beeld te schetsen.

[28] Gegevens over het aantal instellingen zijn in verschillende mate beschikbaar de verschillende culturele sectoren voor zover deze activiteiten formeel als organisatie of bedrijf zijn geregistreerd (veelal op provincieniveau). Nabijheidsgegevens zijn uitsluitend beschikbaar voor een selectie van voorzieningen, namelijk bibliotheken, musea, bioscopen en (pop)podia (op gemeenteniveau). Voor andere typen instellingen, zoals beeldende kunstinstellingen en productie- of ondersteunende activiteiten, ontbreken nabijheidsindicatoren in de gebruikte databronnen.

Architectuur & Ontwerp

Noord-Holland telt het grootste aantal instellingen binnen de sector architectuur en ontwerp. Daarnaast is zichtbaar dat de Randstad als geheel relatief sterk vertegenwoordigd is, met hogere aantallen dan in de overige regio's van het land, ook per 1.000 inwoners.

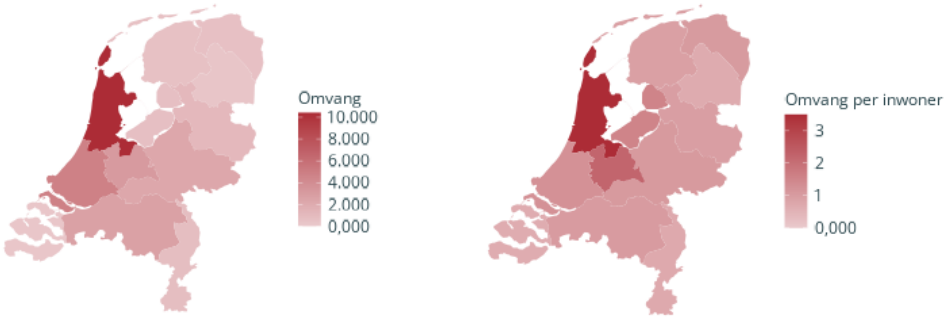
Figuur 19. Architectuur & Ontwerp. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Audiovisueel

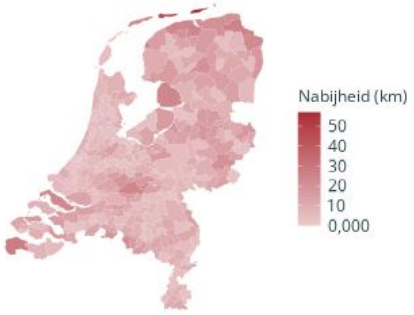
De audiovisuele sector is sterk geconcentreerd in Noord-Holland en daarnaast het meest in Utrecht. In andere provincies komen aanmerkelijk minder instellingen voor. Ook per 1.000 inwoners is hetzelfde spreidingsbeeld zichtbaar.

Figuur 20. Audiovisueel. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De nabijheidsgegevens van bioscopen laten zien dat de afstand die inwoners moeten reizen naar bioscopen redelijk verdeeld is over het land. Een aantal Waddeneilanden zijn bijvoorbeeld een uitschieter aangezien er geen bioscoop is op die eilanden.

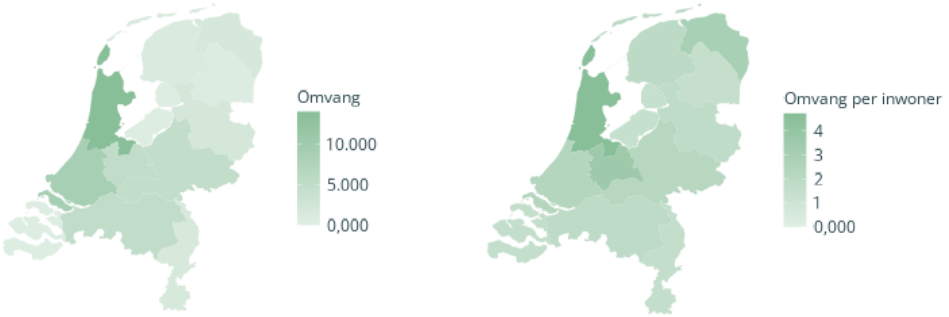
Figuur 21. Nabijheid bioscopen: gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente



Beeldende kunst

Instellingen binnen de sector beeldende kunst zijn voornamelijk geconcentreerd in Noord-Holland. Daarnaast zijn er in Groningen en Utrecht een bovengemiddeld aantal instellingen aanwezig, terwijl de sector in de overige provincies in aantallen per inwoner beperkter vertegenwoordigd is.

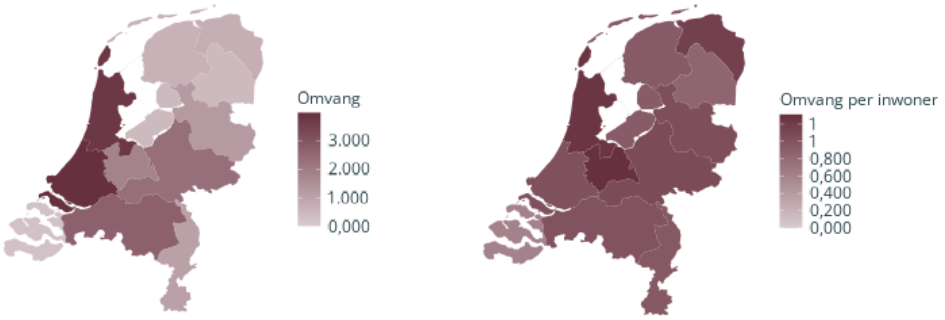
Figuur 22. Beeldende kunst. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Cultuurbeoefening

In absolute aantallen is het aantal instellingen voor cultuurbeoefening in Noord-Holland en Zuid-Holland het grootst. Per 1.000 inwoners is het aantal instellingen relatief gelijkmatig over het land verspreid. In vrijwel alle provincies zijn instellingen aanwezig, wat wijst op een brede verdeling zonder sterke regionale concentraties.

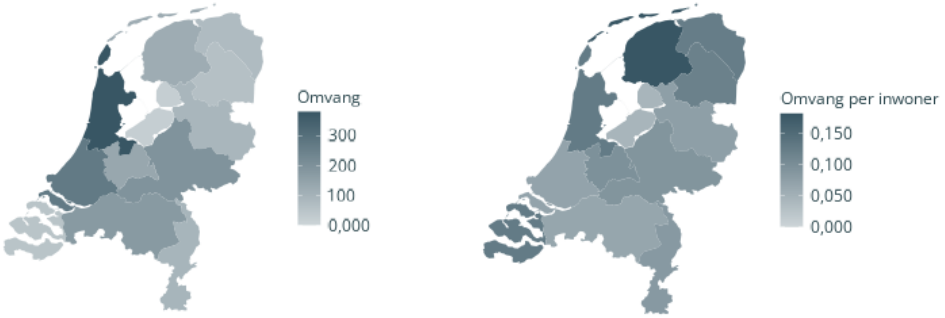
Figuur 23. Cultuurbeoefening. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



Erfgoed

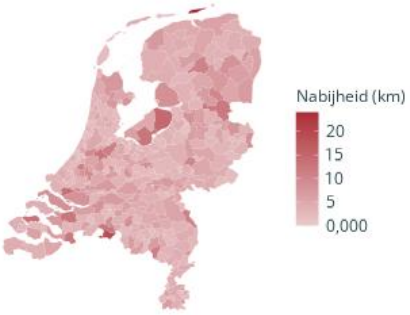
De instellingen in de erfgoedsector (musea, instellingen voor monumentenzorg en archieven) laten een vergelijkbaar patroon zien als meerdere andere sectoren. Het grootste aantal instellingen bevindt zich in Noord-Holland, gevolgd door Zuid-Holland. In de overige provincies zijn de aantallen lager en springt geen enkele provincie er duidelijk uit. Het spreidingsbeeld verandert als we kijken naar het aantal instellingen per 1.000 inwoners, dan springt Friesland eruit met de meest aantal instellingen per 1.000 inwoners. Dit hangt mogelijk samen met een relatief groot aantal erfgoedinstellingen in verhouding tot het aantal inwoners.

Figuur 24. Erfgoed. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De gegevens over nabijheid van musea laten zien dat de afstand die inwoners moeten reizen naar musea redelijk verdeeld is over het land. De verdeling laat zien dat er een aantal plekken zijn waarvoor de reisafstand langer is, vergeleken met de rest van het land. Een aantal Waddeneilanden zijn bijvoorbeeld een uitschieter aangezien er geen museum is op sommige eilanden.

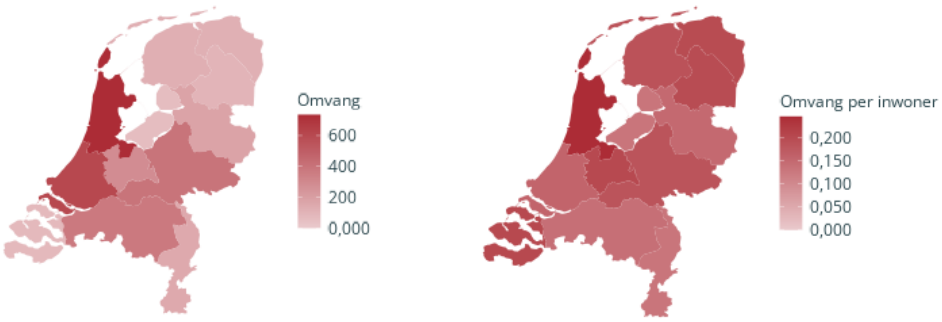
Figuur 25. Nabijheid musea: gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente



Letteren & Bibliotheken

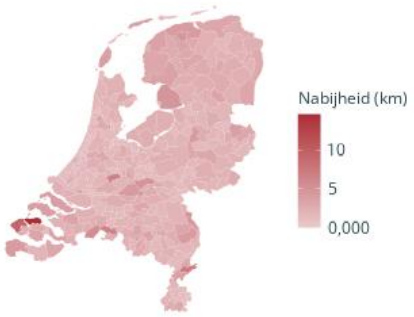
Binnen de sector letteren en bibliotheken is Noord-Holland sterk vertegenwoordigd. Dit hoge aantal lijkt vooral samen te hangen met het onderdeel letteren, aangezien bibliotheken relatief gelijkmatig over het land zijn verspreid. Hoewel in Zeeland enkele locaties een grotere reisafstand tot een bibliotheek kennen, blijkt uit de cijfers per 1.000 inwoners dat het aantal voorzieningen daar in verhouding tot de bevolking groter is.

Figuur 26. Letteren & Bibliotheken. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De gemiddelde afstand tot bibliotheken is in het hele land vrij gelijkmatig verdeeld. Noord-Beveland vormt hierop een uitzondering, omdat zich in deze gemeente geen fysieke bibliotheek bevindt. In vergelijking met de andere bovengenoemde typen instellingen blijkt bovendien dat de afstand tot bibliotheken doorgaans kleiner is. Dit hangt samen met het feit dat de verantwoordelijk voor het lokale bibliothekenwerk belegd is bij gemeenten (zie paragraaf 4.1).

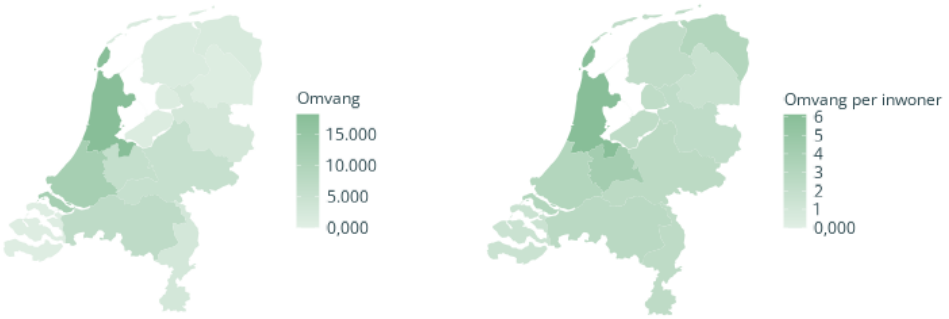
Figuur 27. Gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente voor bibliotheken



Podiumkunsten

De sector podiumkunsten is in totalen en aantallen per inwoner sterk geconcentreerd in Noord-Holland, en met name in Amsterdam. Daarnaast is ook Utrecht relatief sterk vertegenwoordigd in aantallen per inwoner. Het ruimtelijke patroon komt daarmee grotendeels overeen met dat van meerdere andere culturele sectoren, waarbij de nadruk ligt op de Randstad.

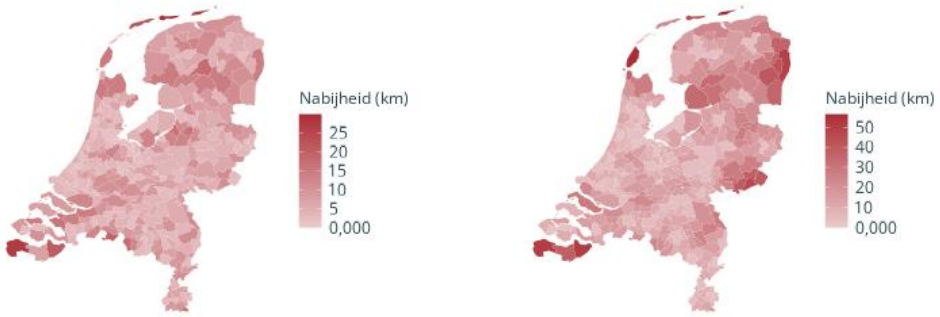
Figuur 28. Podiumkunsten. Aantal instellingen per provincie totaal (links) en per 1.000 inwoners (rechts)



De afstand tot podia is gemiddeld kleiner dan tot poppodia, wat te verklaren is doordat poppodia zich voornamelijk in grotere steden bevinden. Uit figuur 29 dat blijkt daarnaast dat met name inwoners van de Waddeneilanden en Zeeuws-Vlaanderen[29] verder moeten reizen naar deze culturele instellingen. Dit wijst erop dat in deze gebieden weinig tot geen (pop)podia aanwezig zijn.

[29] In de praktijk kunnen inwoners van grensregio's ook gebruik maken van cultureel aanbod net over de grens, zoals in België. Deze grensoverschrijdende dynamiek is niet meegenomen in de analyse.

Figuur 29. Gemiddeld aantal km tot dichtstbijzijnde locatie voor inwoners in een gemeente voor podia (links) en poppodia (rechts)



Basisvoorzienende sectoren zijn het breedst verspreid

De Gini-coëfficiënten van het aantal culturele instellingen per sector per provincie bevestigen de verschillen in ruimtelijke concentratie tussen sectoren, terwijl de absolute waarden in alle gevallen relatief laag zijn (maximaal 0,29). Voor cultuurbeoefening en letteren & bibliotheken is de Gini-coëfficiënt het laagste, wat wijst op een gelijkmatige spreiding over provincies. Bij erfgoed en podiumkunsten is de coëfficiënt hoger, wat duidt op een grotere concentratie in een beperkt aantal provincies. De hoogste coëfficiënten zijn zichtbaar bij architectuur & ontwerp, beeldende kunst en vooral de audiovisuele sector. In deze sectoren is een relatief groot aandeel van de instellingen geconcentreerd in enkele provincies, terwijl andere provincies beperkt vertegenwoordigd zijn. Dit bevestigt dat met name deze sectoren ruimtelijk het meest geconcentreerd zijn.

Tabel 1. Gini- coëfficiënt aantal instellingen naar sector

Gini-coëfficiënt	Cultuur-beoefening	Letteren & Bibliotheken	Erfgoed	Podium-kunsten	Beeldende Kunst	Architectuur & Ontwerp	Audiovisueel
Aantal instellingen per 1.000 inwoners	0,09	0,11	0,18	0,21	0,22	0,23	0,29
Totaal aantal instellingen	0,43	0,43	0,37	0,51	0,50	0,54	0,56

De afstand tot bibliotheken is het meest gelijk verdeeld over Nederland

De Lorenzcurve en Gini-coëfficiënt laten zien dat de afstand die inwoners van een gemeente naar een bibliotheek moeten reizen het meest gelijk verdeeld is over Nederland. Daarna volgen de musea en de waarden voor poppodia, bioscopen en podia zijn ongeveer gelijk.[30]

Tabel 2. Gini- coëfficiënt nabijheid

Instellingstype nabijheid	Bibliotheek	Museum	Poppodia	Bioscoop	Podia
Gini-coëfficiënt	0,25	0,31	0,34	0,35	0,36

[30] De Gini-coëfficiënt meet de mate van ongelijkheid in de verdeling van afstanden, en niet het absolute niveau daarvan. Dit betekent dat een lagere Gini-coëfficiënt voor poppodia dan voor podia mogelijk is, ook als de gemiddelde afstand tot poppodia groter is. Hoewel de gemiddelde afstand tot poppodia groter is dan tot podia, is deze afstand wel gelijkmatiger verdeeld over inwoners. Met andere woorden, poppodia liggen voor veel inwoners relatief ver weg, maar in vergelijkbare mate. Bij podia zijn de afstanden gemiddeld kleiner, maar ook ongelijker verdeeld; een deel van de inwoners woont dichtbij, terwijl anderen juist relatief ver moeten reizen. Dit leidt tot een hogere Gini-coëfficiënt voor podia dan voor poppodia.

3.2 Activiteiten en gebruik

3.2.1 Beschikbare data

Om de activiteiten in het culturele veld in kaart te brengen is het aantal bezoekers en optredens van podia en musea verzameld op gemeenteniveau. Deze gegevens bieden inzicht in het gebruik en bereik van deze culturele voorzieningen en zijn afkomstig uit verschillende sectorale bronnen. Voor de podiumkunsten is gebruik gemaakt van beschikbare overzichten van speellijsten[31] van orkesten, en theater- dans en opera- gezelschappen en voor musea van data van de Museumvereniging. Hierdoor is voor deze sectoren relatief gedetailleerde informatie beschikbaar over publieksbereik, terwijl vergelijkbare gegevens voor andere culturele sectoren ontbreken.

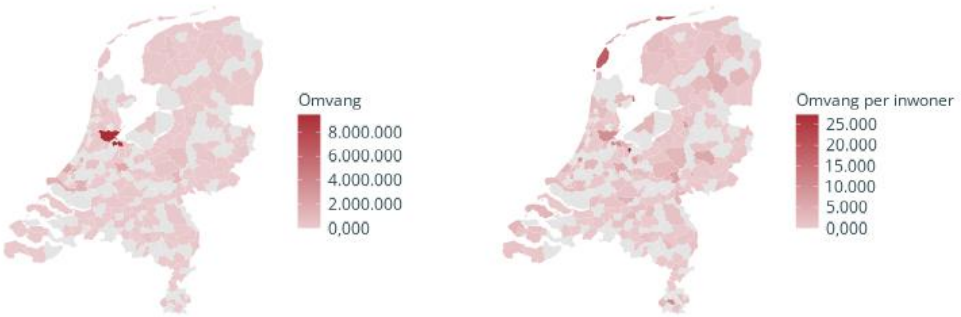
3.2.2 Spreiding activiteiten

Musea

Het aantal museumbezoekers is gebaseerd op musea die zijn aangesloten bij de Museumvereniging. Dit betreft niet alle musea in Nederland, maar wel een groot deel van het totale museale aanbod. Wanneer wordt gekeken naar het totaal aantal bezoekers per gemeente, valt vooral de sterke concentratie in Amsterdam op. Amsterdam heeft in absolute zin verreweg het hoogste aantal museumbezoekers, wat samenhangt met het grote aantal musea, waaronder meerdere grotere, toonaangevende instellingen met (inter)nationaal bereik.

Wanneer het aantal bezoekers wordt afgezet tegen het aantal inwoners, ontstaat een genuanceerder beeld. Dan blijken ook sommige gemeenten met een relatief kleine bevolking een hoog bezoekersaantal per inwoner te kennen. Dit geldt met name voor gemeenten als Laren, Texel en Ameland, waar het museale aanbod een duidelijke bovenlokale of toeristische aantrekkingskracht heeft. Tegelijkertijd zijn er in deze dataset veel gemeenten zonder musea, waardoor voor deze gemeenten geen bezoekersaantallen beschikbaar zijn.

Figuur 30. Aantal bezoekers van musea per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2024)



Podiumkunsten

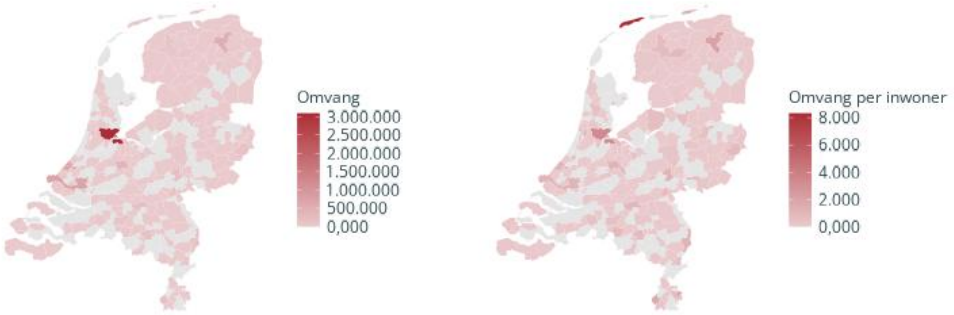
De bezoekersaantallen en uitvoeringen voor podiumkunsten zijn opgesplitst in reguliere en niet-reguliere activiteiten. De reguliere voorstellingen omvatten het aanbod van professionele podiumkunsten dat primair gericht is op presentatie aan publiek, zoals theater, muziek (waaronder

[31] Deze zijn gebaseerd op speellijsten van BIS-instellingen (via OCW) en projectsubsidies van het Fonds Podiumkunsten.

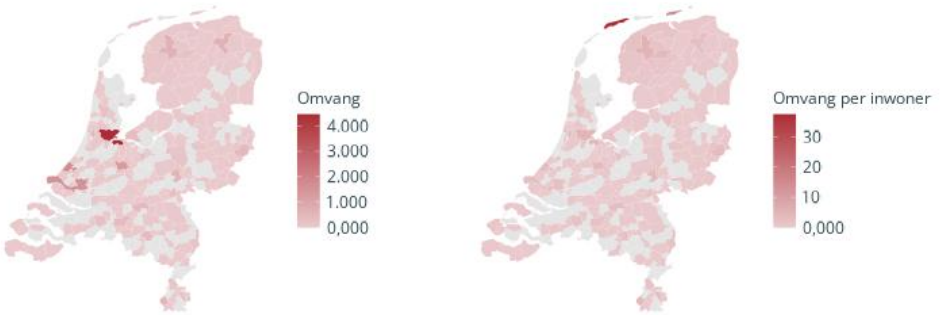
opera en musicals), dans en cabaret. De niet-reguliere activiteiten bevatten onder andere educatieve activiteiten, workshops en lessen. Voor de analyse is gebruik gemaakt van speeldata van gezelschappen over de periode 2021–2024, omdat één jaar een te beperkt beeld geeft van de spreiding van activiteiten binnen een subsidieperiode.

Bij de bezoekersaantallen van reguliere activiteiten valt in absolute aantallen ook Amsterdam sterk op. Ook andere grotere steden laten in absolute zin hogere bezoekersaantallen zien dan kleinere gemeenten (al is dat lastig te zien in de figuur). Wanneer wordt gekeken naar het aantal bezoekers per inwoner, ontstaan echter andere uitschieters. Terschelling is daarvan een duidelijk voorbeeld. Het hoge aantal bezoekers per inwoner hangt hier samen met het evenement Oerol met een groot publieksbereik in combinatie met het lage aantal inwoners, waardoor het relatieve cijfer sterk oploopt. Ook Amsterdam kent per inwoner een redelijk hoog bezoekersaantal, maar hier ligt de verklaring in de combinatie van omvang, toerisme en (inter)nationale functie. Voor de overige gemeenten liggen de bezoekersaantallen per inwoner relatief dicht bij elkaar, wat wijst op een minder uitgesproken spreiding dan de absolute aantallen suggereren. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen is hetzelfde beeld zichtbaar, waarbij Amsterdam eruit schiet. Daarnaast komt Terschelling hier ook naar voren wanneer het aantal uitvoeringen per inwoner wordt bekeken. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen binnen en buiten de eigen standplaats, blijkt dat een aanzienlijk deel buiten de eigen standplaats plaatsvindt (11.469 uitvoeringen tegenover 7.234 uitvoeringen binnen de standplaats).

Figuur 31. Aantal bezoekers van reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)

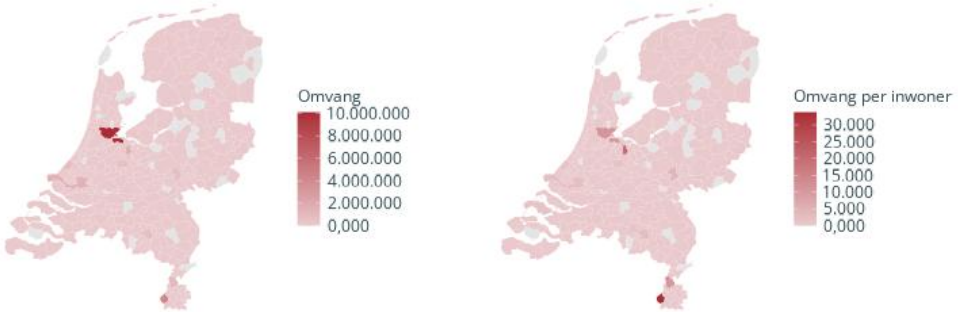


Figuur 32. Aantal uitvoeringen van reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)

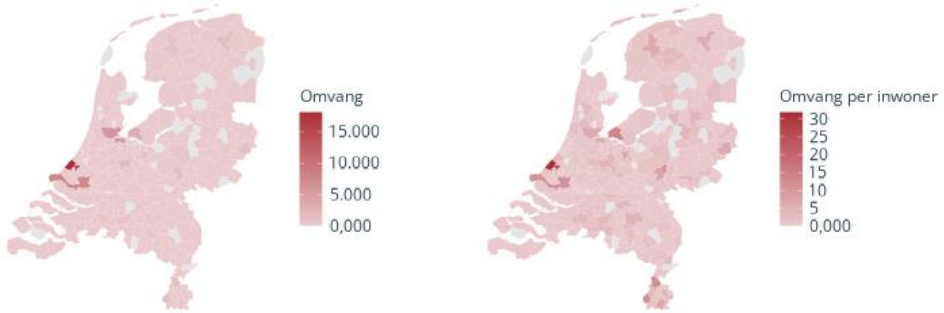


Bij de niet-reguliere activiteiten valt op dat Amsterdam er duidelijk uitspringt wat betreft het aantal bezoekers in absolute aantallen. Per inwoner schiet Maastricht er bovenuit. Wanneer wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen, valt juist Den Haag sterk op. Dit hangt samen met activiteiten van onder meer het Nationaal Theater en het Residentie Orkest op scholen. Een nadere uitsplitsing laat zien dat een groter deel van deze uitvoeringen binnen de eigen standplaats plaatsvindt (38.151 tegenover 19.933 buiten de standplaats), wat past bij het meer lokale en kleinschalige karakter van deze activiteiten. Verder is er te zien dat de niet-reguliere voorstellingen over meer gemeenten verspreid zijn dan de reguliere voorstellingen.

Figuur 33. Aantal bezoekers van niet-reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)



Figuur 34. Aantal uitvoeringen van niet-reguliere activiteiten van podiumkunsten per gemeente in totaal (links) en per inwoner (rechts) (2021-2024)



In de dataset zijn een (groot) aantal gemeenten zonder museum of zonder geregistreerde podiumactiviteiten, waardoor daar geen bezoekersaantallen beschikbaar zijn. Dit betekent dat culturele activiteiten op het gebied van musea en podiumkunsten niet gelijkmatig over Nederland zijn verspreid, maar in belangrijke mate geconcentreerd zijn in gemeenten waar deze voorzieningen aanwezig zijn.

3.3 Conclusies

Het beeld van de spreiding van instellingen is niet volledig
Niet alle typen culturele instellingen zijn in de dataset opgenomen. Met name informele, bovensectorale of minder institutioneel vastgelegde initiatieven blijven buiten beeld. De analyse is grotendeels gebaseerd op instellingen die formeel als organisatie of bedrijf geregistreerd staan (via SBI-codes). Hierdoor kan geen volledig beeld worden gegeven van het totaal aantal culturele instellingen. Dit bemoeilijkt het trekken van harde conclusies over het daadwerkelijke aantal culturele instellingen per inwoner en de precieze spreiding daarvan, vooral in sectoren waar veel kleinschalige of informele initiatieven voorkomen. Wel biedt de data de mogelijkheid om op bepaalde onderdelen inzicht te geven in patronen en verschillen in de spreiding van instellingen.

Nabijheid verschilt per sector, maar is binnen sectoren landelijk relatief gelijkmatig
De nabijheid van culturele voorzieningen, gemeten als de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde instelling, varieert per type voorziening. Bibliotheken zijn het meest gelijkmatig toegankelijk, wat samenhangt met de rol die gemeenten hebben ten aanzien van het lokale bibliothekenwerk. Musea, bioscopen en (pop)podia kennen een grotere variatie in afstand, waarbij perifere gebieden zoals de Waddeneilanden en Zeeuws-Vlaanderen relatief minder nabij aanbod hebben. Tegelijkertijd blijven de verschillen in afstand op landelijk niveau beperkt, wat erop wijst dat de fysieke bereikbaarheid van veel publieksvoorzieningen in Nederland over het algemeen goed is. De analyse van nabijheid maakt daarmee zichtbaar dat basisvoorzieningen breed verspreid zijn, terwijl specialistischer of grootschaliger aanbod sterker geconcentreerd is in stedelijke gebieden.

Culturele instellingen zijn in de meeste sectoren geconcentreerd in de Randstad, naar inwonertal is het beeld gematigder
Noord-Holland en in mindere mate Zuid-Holland en Utrecht tellen in vrijwel alle sectoren de meeste instellingen in absolute zin. Dit wijst op een duidelijke ruimtelijke concentratie van culturele infrastructuur in en rond de Randstad. Wanneer echter wordt gecorrigeerd voor het aantal inwoners, nemen de verschillen tussen provincies in meerdere sectoren af, maar zijn deze niet volledig verdwenen. Met name cultuurbeoefening en letteren & bibliotheken zijn relatief gelijkmatig over het land verspreid.

Tegelijkertijd blijven sectoren als audiovisueel, architectuur & ontwerp en beeldende kunst ook wanneer gecorrigeerd wordt naar inwonertal, sterk geconcentreerd in met name de randstad. Daarmee is de mate van spreiding sectorafhankelijk. De regressieanalyse (zie Bijlage B.10) op gemeentelijk niveau laat zien dat deze ruimtelijke concentratie samenhangt met hogere uitgaven per inwoner in gemeenten met een relatief sterk cultureel aanbod, bijvoorbeeld gemeten via nabijheid van voorzieningen en bezoekersaantallen. Dit wijst erop dat financiering in belangrijke mate aansluit bij bestaande concentraties van cultuur.

Bezoek (en activiteiten) van musea en podiuminstellingen zijn duidelijk geconcentreerd binnen Nederland
Op basis van de bezoekersgegevens voor musea en podiumkunsten is sprake van een sterke concentratie in absolute aantallen, met Amsterdam als duidelijke uitschieter. Dit hangt samen met de omvang van het culturele aanbod, de bevolkingsgrootte en de bovenregionale en internationale aantrekkingskracht van de stad. Tegelijkertijd laat de analyse per inwoner een genuanceerder beeld zien. Naast grote steden zijn er kleinere gemeenten, zoals Terschelling, Laren, Texel en Ameland, waar het aantal bezoekers per inwoner relatief hoog is.

Wanneer ook wordt gekeken naar het aantal uitvoeringen in de podiumkunsten, ontstaat een vergelijkbaar beeld van concentratie. Grote steden, met name Amsterdam, kennen niet alleen hoge bezoekersaantallen, maar ook een groot aantal uitvoeringen. Ook hier vallen kleinere gemeenten op in relatieve zin (per inwoner), wat wijst op een intensief gebruik van het aanbod, vaak gekoppeld aan specifieke evenementen of festivals. Deze bevindingen hangen samen met de regionale functie die sommige gemeenten vervullen, waarbij voorzieningen een breder verzorgingsgebied hebben dan alleen de eigen inwoners.

Daarnaast vindt een aanzienlijk deel van de reguliere uitvoeringen buiten de eigen standplaats plaats. Dit wijst erop dat het aanbod breder over Nederland wordt verspreid dan de geografische concentratie van instellingen doet vermoeden. Niet-reguliere activiteiten vinden daarentegen vaker lokaal plaats, passend bij hun kleinschalige en plaatsgebonden karakter. Hierbij moet worden opgemerkt dat de analyse is gebaseerd op beschikbare bezoekers- en uitvoeringsdata (alleen voor musea en podia) en niet het volledige culturele veld omvat. De waargenomen concentratie betreft daarmee het in beeld gebrachte deel van de sector.

/ 4 Bevindingen beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidsinstrumenten die worden ingezet om geografische spreiding van cultuur te realiseren of te bevorderen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn opgehaald in het kwalitatieve deel van het onderzoek en deze staan los van de kwantitatieve analyse in de voorgaande hoofdstukken.

In de analyse van de beleidsinstrumenten is ten eerste een inventarisatie gemaakt van de verschillende instrumenten die in praktijk worden toegepast. De beleidsinstrumenten zijn ingedeeld in verschillende typen of clusters van instrumenten, die we achtereenvolgens in dit hoofdstuk behandelen:

- 4.1 Wettelijk
- 4.2 Financieel
- 4.3 Bestuurlijke afspraken en samenwerking
- 4.4 Expertise- en kennis

In dit hoofdstuk laten we daarmee een breed pallet aan instrumenten zien, maar zijn we niet uitputtend; we staan stil bij de verschillende type instrumenten, niet bij individuele voorbeelden.

Beleidsinstrumenten worden ingezet door verschillende actoren: het rijk, provincies, gemeenten, cultuurfondsen en ook nog ondersteunende instellingen. Bij die inventarisatie is gefocust op beleidsinstrumenten die direct of indirect samenhangen met het bevorderen van geografische spreiding. Voor meerdere beleidsinstrumenten geldt dat hiermee ook andere doelen worden nagestreefd, waar geografische spreiding een (impliciet) onderdeel is. Ten tweede zijn ervaringen en percepties opgehaald over de praktijkwerking van deze beleidsinstrumenten. Afsluitend geven we onze bevindingen over de effectiviteit van de beleidsinzet tezamen.

4.1 Wettelijk instrumentarium

Onder wettelijk instrumentarium verstaan we de wettelijke bevoegdheden, verplichtingen en normstellende bepalingen die de rijksoverheid kan inzetten om beleidsdoelen te realiseren. In het geval van geografische spreiding gaat het om wetten en de onderliggende regelgeving die voorwaarden stellen aan de inrichting van het cultuurstelsel en daarmee ook aan de verdeling van culturele voorzieningen en activiteiten over het land.

4.1.1 Beschrijving van ingezette instrumenten

Binnen het cultuurdomein zijn twee wetten die bepalingen bevatten om invloed uit te oefenen op geografische spreiding:

- de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc);
- en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob).

De overige wetten die onderdeel zijn van het landelijke cultuurstelsel zijn de Erfgoedwet[32] en de Archiefwet. Deze wetten bevatten geen bepalingen omtrent geografische spreiding.

Wet op het specifiek cultuurbeleid

De Wet op het specifiek cultuurbeleid vormt het wettelijke fundament voor het rijkscultuurbeleid. In artikel 2 van deze wet is vastgelegd dat de minister belast is met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Deze bepaling vormt de basis voor geografische spreiding als wettelijk verankerd doel, dat wordt vertaald naar beleidsinstrumenten, zonder dat de wet zelf normen voor geografische spreiding voorschrijft.

De wet maakt drie vormen van subsidiëring van cultuur mogelijk:

1. **Subsidies voor culturele instellingen (art. 4a)**
   De minister stelt eenmaal per vier jaar bij ministeriële regeling regels vast voor het verstrekken van subsidies aan culturele instellingen in de basisinfrastructuur. In deze Regeling op het specifiek cultuurbeleid worden onder meer de subsidiabele activiteiten, de beoordelingscriteria en het financiële kader vastgelegd. Dit wordt in het veld ook wel de 'kleine BIS' genoemd.
2. **Subsidies voor cultuurfondsen (art. 4c)**
   De minister verstrekt voor perioden van vier jaar subsidie aan cultuurfondsen, dit wordt ook vastgelegd in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid. Deze fondsen verstrekken op hun beurt subsidies aan culturele instellingen of makers binnen de door de minister vastgestelde beleidskaders. De 'kleine BIS' en de Rijkscultuurfondsen samen worden in het veld vaak de 'grote BIS' genoemd.
3. **Specifieke uitkeringen voor cultuuruitingen (art. 5, 6 en 7)**
   De minister kan specifieke uitkeringen (spuks) verstrekken voor onder meer experimenten, de totstandkoming van nieuwe voorzieningen en het stimuleren van activiteiten vanuit bestaande voorzieningen. Deze uitkeringen kunnen gericht worden ingezet, bijvoorbeeld in regio's met een minder sterke culturele infrastructuur.

In de praktijk worden de wettelijke kaders ingevuld door regelingen en beleid om de uitvoering van de wet te concretiseren. Het gaat daarbij vooral om de Regeling specifiek cultuurbeleid, de beleidskaders voor Rijkscultuurfondsen en de spuks. In deze instrumenten wordt nader invulling gegeven aan de doelen van de wet, waaronder het doel van geografische spreiding. De regeling specifiek cultuurbeleid en de financiering van de BIS-instellingen bespreken we, net als de spuks, in paragraaf 4.2, omdat deze vallen binnen het financieel instrumentarium. Hieronder staan we stil bij de financiering en beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen.

In de beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen wordt aandacht gevraagd voor spreiding

De Regeling op het specifiek cultuurbeleid bevat bepalingen voor de subsidieverstrekking aan Rijkscultuurfondsen. Fondsen zijn verplicht een beleidsplan op te stellen op basis van een beleidskader dat wordt opgesteld door de minister. De beleidsnota 'Uitgangspunten cultuursubsidies 2025 – 2028' bevat een algemeen beleidskader voor alle Rijkscultuurfondsen, daarnaast geldt voor elk fonds een afzonderlijk beleidskader dat door het ministerie van OCW wordt opgesteld.

[32] Hoewel de erfgoedwet geen bepalingen bevat omtrent geografische spreiding betekent dat niet dat er niet gestuurd wordt op spreiding in de erfgoedsector. Zo zijn er subsidieregelingen voor erfgoed met spreidingscriteria die mogelijk worden gemaakt door de Wsc (zie paragraaf 4.2). Ook is het streven dat het aanwijzingsprogramma Post65-rijksmonumenten landelijke spreiding bereikt doordat ze – op advies van de Raad van Cultuur – voor elke provincie minimaal één monument selecteren.

In het algemene beleidskader vraagt de minister de Rijkscultuurfondsen om extra aandacht te besteden aan de volgende thema's:

- Een **goed gespreid netwerk van instellingen en initiatieven**, met speciale aandacht voor regio's buiten de randstad en voor de **lokale context** waarbinnen activiteiten plaatsvinden.
- De **zichtbaarheid en toegankelijkheid van regelingen voor het gehele Koninkrijk**. Dit omvat: Nederland en Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba - én de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In de fondsspecifieke beleidskaders komt geografische spreiding op uiteenlopende manieren terug (Tabel 3). In deze kaders worden de doelstellingen omtrent geografische spreiding uit het algemene beleidskader herhaald. Op basis van de tabel blijkt dat de aard en intensiteit van de aanvullende opdrachten rondom geografische spreiding verschillen per fonds; zo is bij het Fonds Podiumkunsten geografische spreiding als enige een expliciet fondsspecifiek doel.

Tabel 3. Geografische spreiding in beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen

Geografische spreiding in beleidskaders voor de Rijkscultuurfondsen	
Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	De minister geeft het stimuleringsfonds de opdracht om in het op te stellen beleidsplan aandacht te schenken aan de functie van regelingen die de ontwerpinfrastructuur bevorderen in relatie tot kwaliteit, continuïteit, diversiteit en regionale spreiding.
Het Nederlands Filmfonds	Het beleidskader voor het Filmfonds richt zich o.a. op het verbinden van lokale en regionale initiatieven met de landelijke infrastructuur. De minister vraagt het fonds om de rol die het vervult in het versterken van de samenwerking en afstemming tussen landelijke en regionale partijen te continueren alsmede om de regeling voor de regionale infrastructuur voor filmeducatie voort te zetten.
Het Fonds Podiumkunsten	Het Fonds Podiumkunsten is het enige fonds waarbij geografische spreiding als fondsspecifieke doelstelling is genoemd, namelijk: het bijdragen aan een geografisch goed gespreide speel- en productiemogelijkheden. Het beleidskader draagt het fonds op aandacht te hebben voor: • een cultureel aanbod dat over het hele land te zien is en dat een breed publiek kan aanspreken; • de mogelijkheid voor podia om in hun lokale context een bijdrage te leveren aan productie- en/of talentontwikkelingsklimaat; • en dat festivals een rol vervullen in de regionale context.
Het Nederlands Letterenfonds	In het beleidskader voor het Nederlands Letterenfonds ligt de nadruk op internationale verspreiding van literatuur, met name via vertaling en internationale doorwerking van Nederlandstalige, Friestalige en Papiamentstalige werken.
Het Mondriaan fonds	In het beleidskader voor het Mondriaan fonds geeft de minister de opdracht om de inzet op het betrekken van de regio binnen het beleid en de zichtbaarheid ervan te continueren.
Het Fonds voor Cultuurparticipatie	De minister geeft het Fonds voor Cultuurparticipatie de opdracht om ontwikkelmogelijkheden voor talent in de regio mogelijk te maken door regionale en bovenlokale doorstroommogelijkheden te stimuleren.

Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen

De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) regelt de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en het Rijk binnen het bibliothekenstelsel en beschrijft de publieke taak en functies van openbare bibliotheekvoorzieningen. Het Rijk, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het netwerk van bibliotheken (art. 6), en belegt de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van het lokale bibliothekenwerk bij gemeenten. Provincies zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning ervan. Ook is bepaald dat bij de inrichting van het netwerk rekening wordt gehouden met de gemiddelde afstand tot voorzieningen en hebben de lokale overheden een 'bevorderingstaak' ten aanzien van de verplichtingen van de lokale bibliotheekvoorziening, bijvoorbeeld ten aanzien van het collectiebeleid en interbibliothecaire leenverkeer.

De Wsob belegt een verantwoordelijkheid bij gemeenten om zorg te dragen voor een openbare bibliotheekvoorziening maar bevat geen concrete normen voor fysieke nabijheid, aantal vestigingen of maximale afstand. Deze bepalingen zijn daarmee open geformuleerd en niet normerend van aard. Het veronderstelde mechanisme van deze wet ten aanzien van geografische spreiding kan zijn dat een wettelijke taaktoedeling inzake het bibliothekennetwerk aan gemeenten en provincies leidt tot een dekkend en toegankelijk netwerk. Doordat de Wsob voorschrijft dat het lokale bestuur bij het invullen van deze netwerkverantwoordelijkheid rekenschap geeft over de afstanden, wordt verondersteld dat gemeenten en provincies passende keuzes maken over vorm, schaal en spreiding van de bibliotheekvoorzieningen, passend bij hun lokale context.

Met een wetswijziging van de Wsob wordt een zorgplicht geïntroduceerd

Op dit moment loopt een traject om de Wsob te wijzigen.[33] De voorgestelde wijziging bevat onder meer een expliciet normerend instrument dat raakt aan geografische spreiding, namelijk de introductie van een zorgplicht voor gemeenten om te voorzien in een volwaardige openbare bibliotheekvoorziening. Daarmee wordt wettelijk geborgd dat inwoners, ongeacht woonplaats, toegang hebben tot een bibliotheekvoorzieningen, waardoor dit het eerste voorbeeld is van een wettelijke verplichting voor een culturele voorziening. Deze wettelijke verplichting op gemeentelijk niveau heeft betekent dat spreiding van bibliotheken over het land is genormeerd.

De gewijzigde Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen is nog niet van kracht. Daardoor kunnen we op dit moment nog geen uitspraak doen over de effecten van de voorgestelde zorgplicht op de geografische spreiding van bibliotheekvoorzieningen. Voorafgaand aan de Wsob zijn er spuks, en later decentralisatie-uitkeringen, verleend om lokale bibliotheekvoorzieningen te versterken, deze bespreken we bij het financieel instrumentarium in paragraaf 5.[34]

4.1.2 Praktijkervaringen

In gesprekken met het ministerie, de fondsen, provincies en gemeenten zijn de praktijkervaringen met het wettelijk instrumentarium besproken. Hieruit kwamen diverse observaties naar voren.

Het beleidskader is een overwegend 'zacht' sturingsinstrument

Uit de gesprekken met de rijkscultuurfondsen komt naar voren dat de sturing vanuit OCW ten aanzien van geografische spreiding overwegend niet-normerend van aard is. In de beleidskaders worden geen harde eisen of kwantitatieve normen gesteld voor regionale toekenningen. In plaats daarvan wordt fondsen gevraagd om bij hun beleidsontwikkeling en subsidieverlening rekening te

[33] De verwachte ingangsdatum is 1 januari 2027.
[34] Vanaf de invoering van de wetswijziging ontvangen gemeenten structureel financiering via het gemeentefonds.

houden met spreiding, als onderdeel van een bredere afweging. Fondsen ervaren dat zij binnen deze kaders ruimte hebben om spreiding mee te nemen in hun eigen afwegingen, passend bij de kenmerken van hun discipline(s) en specifieke programma's of regelingen. Dit doen ze veelal in hun subsidiecriteria of via kennis- of expertisedeling, welke we in paragraaf 4.2 en 4.4 verder bespreken.

Wetswijziging Wsob wijst op wens landelijke dekking bibliotheken beter te borgen
Dat bibliotheekvoorzieningen momenteel relatief goed over het land zijn verspreid (zie paragraaf 2.2.2) kan de indruk wekken dat het sturingsmodel van de Wsob effectief is gebleken. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken dat deze spreiding in belangrijke mate historisch is gegroeid. Zo is deze spreiding mede het resultaat van eerdere, concretere normen voor bibliotheekvoorzieningen uit het verleden en van het feit dat het bibliotheekwezen traditioneel een gemeentelijke taak was. Dat er aanleiding werd gezien om de wet te herzien en een expliciete zorgplicht te introduceren, wijst er volgens gesprekspartners op dat de bestaande waarborgen niet overal als toereikend werden ervaren. Dat beeld wordt bevestigd door gemeenten die hebben gekozen geen bibliotheekvoorziening meer te subsidiëren, met als gevolg dat lokale voorzieningen verdwenen.

De zorgplicht, in combinatie met extra financiële middelen vanuit het rijk, wijst bovendien op een wens om landelijke dekking van bibliotheekvoorzieningen beter te borgen, waarbij de introductie van een zorgplicht werd gezien als het meest geëigende instrument om die doelstelling juridisch te verankeren.

4.2 Financieel instrumentarium

Met financieel instrumentarium bedoelen we de middelen die het Rijk, de Rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten inzetten om de culturele infrastructuur te ondersteunen. In het kader van geografische spreiding gaat het om subsidies en gerichte impulsen die beogen bij te dragen aan een evenwichtige verdeling van voorzieningen, evenals om de voorwaarden en regels die aan deze financiering zijn verbonden.

4.2.1 Bestaande instrumenten

Uit de analyse komt een breed palet aan financiële beleidsinstrumenten naar voren waarmee direct of indirect wordt gestuurd op geografische spreiding van cultuur door het Rijk, provincies en gemeenten. In onderstaande tabel zijn deze instrumenten samengevat:

Tabel 4. Overzicht bestaande beleidsinstrumenten

Instrument	Betrokken actoren	Sturing op spreiding
Financiering culturele basisinfrastructuur (BIS)	OCW, Raad voor Cultuur	▸ Spreiding verankerd in regeling en beoordelingskader
Meerjarige subsidies rijkscultuurfondsen	OCW, Rijkscultuurfondsen	▸ Spreiding als criterium in beleidskaders ▸ Spreiding als weegfactor en beoordelingscriterium bij sommige fondsen ▸ Budgetallocatie op voorhand op basis van landsdelen of regio's

Provinciale subsidieregelingen	Provincies, provinciale steuninstellingen	▸ Criteria voor bovenlokale/ regionale werking ▸ Gerichte versterking infrastructuur in onderbediende regio's
Gemeentelijke cultuursubsidies	Gemeenten	▸ Structurele financiering lokale infrastructuur ▸ Subsidievoorwaarden gericht op lokale inbedding en publieksbereik
Matchingsregelingen	OCW, fondsen, provincies, gemeenten	▸ Voorwaarde van cofinanciering door decentrale overheden
Impulsfinanciering	OCW, fondsen, provincies, gemeenten	▸ Tijdelijke middelen voor specifieke regio's ▸ Gerichte versterking kwetsbare infrastructuur

Financiering vanuit de culturele basisinfrastructuur (BIS) bevat spreidingscriteria

De belangrijkste structurele rijksregeling is de culturele basisinfrastructuur (BIS). Via de BIS verstrekt het ministerie van OCW meerjarige subsidies aan instellingen en functies met een landelijke of bovenregionale betekenis. De financiering van de culturele basisinfrastructuur wordt geregeld in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid. De Raad voor Cultuur adviseert de minister over de toekenning binnen deze regeling. In de meest recente BIS (2025-2028) wordt op drie manieren aandacht geschonken aan geografische spreiding:

1. **Geografische spreiding als beoordelingscriterium**. Bij de beoordeling van aanvragen weegt de minister geografische spreiding mee als één van de vijf beoordelingscriteria. Hierbij is sprake van een getrapte beoordeling: instellingen worden eerst beoordeeld op hun artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit, maatschappelijke betekenis en toegankelijkheid, als ze hieraan in voldoende mate voldoen worden zij beoordeeld op hun bedrijfsmatige gezondheid, en in de laatste plaats wordt de geografische spreiding over het land in ogenschouw genomen. Dit wordt bepaald door de mate waarin het aanbod in het land te zien is[35] en door de vestigingsplaats van de instelling. Voor bovensectorale ondersteuningsinstellingen (zoals de Boekmanstichting en het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst LKCA) wordt gekeken in hoeverre hun activiteiten landelijk zijn ingebed en bijdragen aan een evenwichtige verdeling over het land. Hierbij wordt meegewogen hoe regionale, nationale en/of internationale activiteiten zich verhouden tot de opdracht van de instelling.

2. **Disciplinespecifieke voorwaarden**. De Regeling op het specifiek cultuurbeleid bevat voor sommige culturele disciplines aanvullende voorwaarden die samenhangen met geografische spreiding. In verschillende categorieën is vooraf vastgelegd hoeveel instellingen per regio, kernpunt of gemeente voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de geografische spreiding van activiteiten vanuit een vaste standplaats. Dit heeft tot doel om de concentratie van subsidies in een beperkt aantal steden te begrenzen en ruimte over te laten voor instellingen in andere regio's.

[35] In het beoordelingskader voor BIS-aanvragen beoordeelt de Raad van Cultuur spreiding van aanbod over het land onder het criterium toegankelijkheid in plaats van onder geografische spreiding.

In onderstaande tabel staan de voorwaarden uit de meest recente BIS-regeling (2025-2028) genoemd:

Tabel 5. Overzicht disciplinespecifieke voorwaarden Regeling op het specifiek cultuurbeleid

Discipline	Specifieke voorwaarden m.b.t. geografische spreiding
Podiumkunsten	
Theater	▸ De 9 instellingen moeten in kernpunten verspreid door het land gevestigd zijn.
Dans	▸ De 5 instellingen moeten hun standplaats hebben in een kernpunt, per kernpunt wordt aan maximaal één instelling subsidie verstrekt.
Symfonieorkesten	▸ Ten hoogste 6 instellingen kunnen subsidie ontvangen, waarbij in de regio Noord, de regio Oost, de regio Zuid, de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag er telkens ten hoogste één instelling haar standplaats heeft. Ook is een eis dat een symfonieorkest haar activiteiten geografisch op geconcentreerde wijze spreidt in de regio of het verzorgingsgebied waarin zij standplaats heeft.
Symfonieorkest met begeleidingsactiviteiten primair voor opera	▸ Ten hoogste één instelling die in aanvulling op activiteiten een relevante seizoensprogrammering aanbiedt in het verzorgingsgebied van de gemeente Haarlem.
Opera	▸ Van de 2 van de 3 instellingen is de standplaats vastgelegd: regio Oost en regio Zuid. Ook is de eis dat deze twee instellingen haar activiteiten geografisch op een geconcentreerde wijze spreidt.
Jeugdpodiumkunsten	▸ Minimaal 1 in regio Noord, minimaal 2 in regio Zuid, minimaal 1 in regio Oost en minimaal 2 in regio Midden.
Festivals	▸ Standplaats van ten minste 2 instellingen in elk van de regio's Midden, Zuid en Noord (totaal 9 instellingen)
Erfgoed	
Regionale musea	▸ Ten hoogste 1 instelling per provincie
Beeldende kunst	
Presentatie-instellingen	▸ Ten hoogste 6 instellingen kunnen subsidie ontvangen waarvan maximaal 1 instelling per grote gemeente (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam)
Ontwerp	
Future lab design en technologie	▸ Ten minste 1 van de 2 instellingen voor het ontwikkelen van presentaties op gebied van design en technologie heeft haar standplaats in regio Noord, Oost, Midden of Zuid

3. **Bevoegdheid tot borging van spreiding bij regionale maxima**. Wanneer in een regio minder aanvragen worden ingediend dan het vastgestelde maximum, kan de minister besluiten toch subsidie te verstrekken aan een aanvrager die niet aan de subsidiecriteria voldoet om op die manier een evenwichtige landelijke verdeling te waarborgen. Deze mogelijkheid kan alleen worden toegepast wanneer de inhoudelijke kwaliteit van de aanvraag wél voldoende is.

Op deze manieren beoogt de BIS een basale landelijke dekking van kernvoorzieningen te realiseren, waarbij zowel vestigingsplaats als landelijke activiteiten van instellingen worden meegewogen.

Ten opzichte van eerdere BIS-periodes zien we dat de aandacht voor geografische spreiding toeneemt. Zo is het criterium geografische spreiding verschoven van afwegingscriterium achteraf naar een expliciete plek in het beoordelingskader en speelt spreiding nadrukkelijker een rol in de beoordeling bij gelijkwaardige kwaliteit. Ook ligt in de regeling nu meer nadruk op de regionale inbedding van activiteiten, waar spreiding voorheen (2017-2021) vooral werd afgemeten aan de hand van de vestigingsplaats.

Meerjarige subsidies via rijkscultuurfondsen dragen ook bij aan landelijke spreiding
Rijkscultuurfondsen verstrekken meerjarige subsidies aan instellingen, podia, festivals, programma's en ontwikkelaars in verschillende disciplines, binnen beleidskaders die door het ministerie van OCW worden vastgesteld. Deze subsidies zijn gericht op ontwikkeling, vernieuwing en landelijke toegankelijkheid van het culturele aanbod, aanvullend op de BIS. Het ministerie van OCW heeft aandacht voor geografische spreiding en heeft de lokale context expliciet opgenomen in de beleidskaders van de rijkscultuurfondsen (zie paragraaf 4.1). De fondsen geven hier invulling aan door aanvragen te beoordelen op regionale inbedding, samenwerking met regionale partners en de positie van het initiatief binnen het bestaande aanbod in een regio. In sommige gevallen krijgen aanvragen uit regio's met minder bestaande culturele voorzieningen voorrang en bij sommige regelingen is het beschikbare subsidiebedrag op voorhand per landsdeel al vastgelegd. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben sommige fondsen ook aparte regelingen.

Voorbeelden van criteria voor geografische spreiding bij rijkscultuurfondsen
Bij de beoordeling van meerjarige fondssubsidies wordt regionale inbedding op verschillende concrete manieren betrokken. Zo weegt het **Fonds Podiumkunsten** onder meer de vestigingsplaats van gezelschappen, de spreiding van speelplekken en de verhouding tussen optredens in de Randstad en daarbuiten. Instellingen moeten laten zien dat zij structureel samenwerken met regionale podia en daadwerkelijk in meerdere delen van het land spelen; bij gelijke waardering op andere criteria kan de mate van geografische spreiding doorslaggevend zijn. Ook heeft het Fonds podiumkunsten regelingen waarbij het budget op voorhand over landsdelen wordt verdeeld; de aanvragen worden per landsdeel beoordeeld met een landsdeelcommissie waarbij expertise uit de betreffende regio is vertegenwoordigd.
Het **Mondriaan Fonds** beoordeelt aanvragen in relatie tot de regionale context. Commissies gebruiken regioportretten om het bestaande aanbod in een regio in beeld te brengen en wegen initiatieven zwaarder wanneer zij opereren in gebieden met weinig vergelijkbaar aanbod. Daarbij telt mee of een instelling een toegevoegde waarde biedt voor het regionale culturele landschap.
Het **Fonds voor Cultuurparticipatie** behandelt aanvragen op volgorde van binnenkomst. In een regeling waar spreiding geen criterium is, is gekozen voor een maximum aantal honoreringen per provincie. Hierdoor kunnen aanvragen uit provincies waar nog geen honoreringen zijn voorrang krijgen in de beoordelingsvolgorde.

Provinciale subsidieregelingen werken aanvullend in het stimuleren van regionale spreiding
Provincies verstrekken structurele of meerjarige subsidies aan regionale culturele instellingen, ondersteuningsorganisaties en programma's voor talentontwikkeling en participatie. In provinciale subsidieregelingen is geografische spreiding vaak niet het primaire doel, maar een afgeleide van een ander doel: het versterken van een goede culturele infrastructuur voor de provincie zelf. Spreiding ontstaat dan omdat provincies willen dat inwoners in hun regio toegang hebben tot voorzieningen, talentontwikkeling en cultureel aanbod. Zij proberen hiermee de regionale culturele infrastructuur te versterken en aanvullend te zijn op rijks- en gemeentelijk beleid. Spreiding wordt bevorderd door voorwaarden te stellen aan samenwerking tussen gemeenten bij de aanvraag en besteding van

middelen en activiteiten in meerdere delen van de provincie. De invulling hiervan verschilt per provincie.

Gemeenten nemen het leeuwendeel van de financiering van cultuur voor hun rekening
Gemeenten verstrekken structurele en incidentele subsidies aan lokale culturele voorzieningen, zoals podia, musea, verenigingen en cultuureducatie. Deze subsidies zijn gericht op het creëren en in stand houden van lokale basisvoorzieningen en vergroten van de publieke toegankelijkheid van cultuur. Hoewel deze instrumenten niet primair zijn ontworpen als spreidingsinstrument, dragen zij bij aan spreiding door het borgen van culturele voorzieningen in wijken, dorpen en kleinere steden. Gemeenten hebben als grootste financier van cultuur in praktijk de belangrijkste rol in het zorgen voor een culturele infrastructuur. Provincies en het rijk vervullen (financieel) een aanvullende rol, die met name ziet op het versterken van de bestaande culturele infrastructuur.

Matchingsregelingen zijn gericht op het bevorderen van samenhang tussen overheden
Matchingsregelingen zijn subsidieregelingen waarbij middelen van één bestuurslaag alleen beschikbaar worden gesteld wanneer andere overheden meefinancieren. Matchingsregelingen worden op alle bestuurlijke lagen ingezet. Ze zijn bedoeld om een gedeelde verantwoordelijkheid voor cultuurbeleid te creëren en hiermee regionale en lokale infrastructuren te versterken. Het meest bekende voorbeeld van een matchingsregeling op rijksniveau is de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CMK) bij het Fonds voor Cultuurparticipatie. Deze wordt ingezet om deelname van alle regio's aan cultuureducatie te stimuleren en een landelijke dekking te realiseren. De rijksmiddelen zijn alleen beschikbaar wanneer provincies en/of gemeenten bijdragen, waardoor ook decentrale investeringen in dunner bezette regio's worden gestimuleerd. Ook de meeste rijkscultuurfondsen gebruiken matching in subsidieregelingen, waarbij cofinanciering door gemeenten en/of provincies als voorwaarde wordt gesteld voor het ontvangen van de subsidie. Op provinciaal niveau worden matchingsregelingen gebruikt om samenwerking tussen gemeenten te stimuleren en de regionale culturele infrastructuur te versterken. Provincies koppelen hun subsidies regelmatig aan gemeentelijke cofinanciering of zetten provinciale middelen in om rijks- of fondsgelden aan te vullen.

Impulsfinanciering worden tijdelijk ingezet, bijvoorbeeld voor het versterken van regio's
Naast meerjarige regelingen worden ook tijdelijke, aanvullende financiële instrumenten ingezet, die worden samengevat onder de noemer impulsfinanciering. Deze financiering is primair gericht op versterking, vernieuwing of versnelling op onderdelen van het culturele stelsel waar structurele instrumenten onvoldoende toereikend zijn. Hieronder vallen projectsubsidies van het Rijk en de rijkscultuurfondsen, evenals specifieke en decentralisatie uitkeringen (spuks en DU's) aan gemeenten en provincies. De middelen worden ingezet om acute knelpunten aan te pakken, infrastructuur te versterken of nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Geografische spreiding vormt bij impulsfinanciering meestal geen expliciet criterium voor toekenning. Wel worden middelen gericht ingezet in specifieke regio's, provincies of voor onderdelen van de culturele infrastructuur die onder druk staan. Zo stelt het Rijk middelen beschikbaar voor de versterking van openbare bibliotheekvoorzieningen, waarmee gemeenten lokale voorzieningen kunnen behouden of verbeteren, met name in gebieden waar de toegankelijkheid onder druk staat. In de cultuurconvenanten (art. 19) is vastgelegd dat in de periode middelen beschikbaar zijn voor een tijdelijke impuls voor Flevoland, Friesland, Drenthe, Zeeland, Limburg en Overijssel. Deze middelen worden als decentralisatie-uitkering verstrekt, waarbij provincies beleids- en bestedingsvrijheid hebben om hun regionale culturele infrastructuur te versterken.

Rijkscultuurfondsen zetten projectsubsidies in voor activiteiten op verschillende plekken in het land. Het Nederlands Filmfonds financiert bijvoorbeeld regionale talentontwikkelingsprogramma's en -hubs buiten de Randstad, het Fonds Podiumkunsten ondersteunt festival- en presentatieprojecten in regio's met een beperkter structureel aanbod, en het Fonds voor Cultuurparticipatie verstrekt projectsubsidies voor cultuurparticipatie en amateurkunst voor een deel via provinciale ondersteuningsorganisaties. Daarnaast zetten fondsen reeds incidentele, regio-specifieke impulsen en pilots in, zoals ondersteuning in onderbediende provincies of experimenten gericht op het versterken van infrastructuur en aanvraagcapaciteit.

4.2.2 Praktijkervaringen

In gesprekken met het ministerie, de fondsen, provincies en gemeenten zijn de praktijkervaringen met de financiële instrumenten besproken. Hieruit kwamen diverse positieve en verbeterpunten naar voren:

De sturingsmogelijkheden voor spreiding zijn wisselend per subsidieregeling
Binnen de meerjarige subsidieregelingen van het Rijk is geografische spreiding formeel verankerd, onder meer via de inrichting van de BIS en via beoordelingscriteria bij de fondsen. Gesprekspartners vanuit het Rijk benadrukken dat functies binnen de BIS over het land zijn verdeeld en dat spreiding expliciet onderdeel uitmaakt van de weging. Tegelijkertijd ervaren fondsen en de Raad voor Cultuur dat de feitelijke sturingsruimte verschilt per categorie. In meerdere BIS-categorieën ligt de spreiding vooraf grotendeels vast, bijvoorbeeld doordat functies zijn toegewezen aan specifieke steden of doordat per provincie één plek beschikbaar is. In dergelijke gevallen is de keuzevrijheid voor beoordelaars beperkt. In categorieën waar sprake is van één aanvrager per beschikbare plek wordt spreiding vooral geborgd via de systematiek van het toewijzen van functies aan specifieke locaties, en is er weinig ruimte voor aanvullende afwegingen. Provincies en gemeenten herkennen dit beeld en ervaren dat de landelijke financieringsstructuur weinig mogelijkheden biedt om nieuwe instellingen of initiatieven toe te laten. Deze kunnen in theorie wel aanvragen, maar missen vaak de schaal, het track record of de bestaande infrastructuur om competitief te zijn, terwijl gevestigde instellingen hierin doorgaans beter gepositioneerd zijn.

Bij meerjarige projectsubsidies van fondsen blijkt dat daar waar meerdere aanvragen concurreren om een beperkt aantal plekken, bijvoorbeeld bij podiumkunsten en ontwikkelinstellingen, het spreidingscriterium daadwerkelijk onderscheidend kan zijn. In deze situaties wordt geografische spreiding actief meegewogen in de rangschikking van aanvragen. Gesprekspartners signaleren dat dit in de recente rondes ook tot verschuivingen heeft geleid. Zo hebben bijvoorbeeld minder instellingen uit de Amsterdam subsidie ontvangen, mede doordat de lokale context en speelactiviteiten buiten de Randstad zwaarder zijn meegewogen. Een ander specifiek voorbeeld hiervan is dat een nieuwe aanvraag van buiten de Randstad direct in een hogere categorie is gehonoreerd, waarbij de betekenis voor de regio een rol speelde in de beoordeling.

Samenhang tussen financieel instrumentarium BIS en rijkscultuurfondsen is gering
Besluiten binnen de BIS en de meerjarige fondssubsidies komen grotendeels los van elkaar tot stand. Gesprekspartners vanuit de fondsen en de Raad voor Cultuur geven aan dat deze instrumenten juridisch gezien niet inhoudelijk op elkaar mogen worden afgestemd, terwijl instellingen tegelijkertijd niet gelijktijdig structureel door zowel de BIS als een fonds mogen worden gesubsidieerd. Hierdoor ontstaat een situatie waarin samenhang wordt verondersteld, maar formele afstemming ontbreekt. Gesprekspartners signaleren dat dit kan leiden tot overlap in sommige regio's en geen dekking in andere, zonder dat hier gezamenlijk op wordt gestuurd.

Landelijke fondsen geven verschillend invulling aan de afweging tussen kwaliteit en spreiding
Fondsen geven op uiteenlopende manieren invulling aan geografische spreiding binnen hun beoordelingspraktijk. Bij sommige fondsen is spreiding expliciet opgenomen in criteria of methode van rangschikking; bij andere fondsen speelt het meer als contextuele overweging. In vrijwel alle gevallen blijft artistieke of inhoudelijke kwaliteit leidend. Met name bij podiumkunsten wordt spreiding actief gewogen, bijvoorbeeld via criteria rond regionale inbedding of speelactiviteiten buiten de standplaats. Dit heeft volgens gesprekspartners in recente rondes zichtbaar effect gehad op de geografische verdeling van toekenningen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat spreiding niet los kan worden gezien van andere doelstellingen, zoals artistieke vernieuwing of internationale positionering.
Verschillen tussen fondsen hangen samen met disciplinaire kenmerken. In sectoren waar productie en presentatie sterk plaatsgebonden zijn, zoals podiumkunsten of beeldende kunst, is gerichte sturing op spreiding concreter mogelijk. In andere domeinen, zoals letteren of film, manifesteert spreiding zich meer via distributie, educatie of talentontwikkeling.
Doordat afwegingen rondom kwaliteit en spreiding niet altijd in samenhang expliciet worden gemaakt, is het voor instellingen en gemeenten niet altijd duidelijk hoe zwaar spreiding in individuele besluiten weegt.

De toekenning van financiële middelen is afhankelijk van de bestaande infrastructuur
Veel gesprekspartners stellen dat financiële instrumenten vooral functioneren in regio's waar al een zekere culturele infrastructuur en professionele capaciteit aanwezig is. Uit provincies met een dunne infrastructuur of beperkte ondersteuningsstructuren worden minder aanvragen ingediend, zowel bij fondsen als bij de BIS. Fondsen wijzen erop dat zij alleen aanvragen kunnen beoordelen die worden ingediend en dat uit sommige regio's weinig of geen aanvragen binnenkomen. Provincies en gemeenten benadrukken dat in deze regio's vaak structurele voorzieningen ontbreken, zoals podia, presentatieplekken of ondersteuningsorganisaties, waardoor organisaties en makers minder in staat zijn om aanvragen te ontwikkelen en in te dienen. Daarbij wijzen zij ook op de omvang en complexiteit van aanvraag- en verantwoordingsvereisten, die vooral voor kleinere organisaties en partijen in regio's met beperkte ondersteuningscapaciteit een extra drempel vormen. Hierdoor blijven toekenningen in deze regio's achter, ongeacht de formele aandacht voor spreiding in beoordelingskaders. Project- en impulsfinanciering wordt wel ingezet om infrastructuur of aanvraagcapaciteit te versterken, maar hebben vanwege het tijdelijke karakter minder structurele impact.

Via matching wordt regionale investering versterkt, maar investeringsruimte knelt soms
Matchingsregelingen worden genoemd als belangrijk onderdeel van het financiële instrumentarium; rijks-, fonds- en provinciale subsidies zijn regelmatig afhankelijk van cofinanciering door gemeenten of provincies. Door het Rijk en de fondsen wordt deze constructie gezien als een manier om te borgen dat gesubsidieerde activiteiten worden verankerd in de regionale culturele infrastructuur. In regio's waar decentrale overheden kunnen en willen meefinancieren, werkt matching als hefboom voor extra middelen en versterking van infrastructuur. In verschillende provincies wordt dit mechanisme positief gewaardeerd als stimulans voor samenwerking. Tegelijkertijd geven enkele gesprekspartners aan dat gemeenten matching als een drempel ervaren wanneer de eigen financiële ruimte beperkt is. In dit geval bestaat dan het risico dat instellingen in gemeenten met beperkte budgetten voor cultuur daardoor ook minder kans maken op middelen vanuit fondsen of provincies.

Impulsfinanciering draagt bij aan ontwikkeling maar stap naar structurele impact is groot
Projectsubsidies en spuks worden door gesprekspartners gezien als een vorm van impulsfinanciering die ruimte bieden voor experiment, innovatie en tijdelijke versterking van activiteiten of infrastructuur. Ze maken nieuwe samenwerkingen mogelijk en kunnen fungeren als opmaat naar verdere professionalisering. Tegelijkertijd leiden deze middelen niet tot duurzame financiële borging. Met name provincies en gemeenten signaleren dat projecten die met impulsfinanciering starten niet automatisch doorstromen naar meerjarige ondersteuning via fondsen of de BIS. Het tijdelijke karakter beperkt daarmee de structurele impact. Niettemin wordt erkend dat dit type financiering een belangrijke rol speelt als proeftuin en aanjager, zeker in regio's waar de infrastructuur zich nog ontwikkelt.

4.3 Bestuurlijke afspraken en samenwerking

Naast wet- en regelgeving en financiële instrumenten wordt binnen het cultuurbeleid gebruikgemaakt van bestuurlijke afspraken en samenwerking als beleidsinstrument. Deze instrumenten richten zich op afstemming tussen overheden en op gezamenlijke beleidsvorming op het vlak van cultuur. Bestuurlijke afspraken bieden de verschillende overheden ruimte om gezamenlijke ambities te formuleren ten aanzien van cultuurbeleid en afspraken te maken over inzet, ook als het gaat om geografische spreiding.

4.3.1 Bestaande instrumenten

Het Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur is gericht op samenwerking
Bij afwezigheid van een wettelijk kader dat de verantwoordelijkheden van verschillende overheden in het cultuurstelsel regelt is er het algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen dat stamt uit 2012. Dit is er om uitgangspunten voor de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten vast te leggen (zie kadertekst hieronder), waarbij specifiek voor provincies een rol is benoemd in het bevorderen van geografische spreiding op bovengemeentelijk niveau: in het kader staat dat cultuur een kerntaak is van provincies voor zover deze het lokale belang overstijgt. Provincies vervullen een coördinerende rol op regionaal niveau bij zaken die meerdere gemeenten betreffen. Ook zetten ze zich op regionaal niveau in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen.

De werking van het algemeen kader als instrument voor spreiding stoelt op de veronderstelling dat het toedelen van rollen en verantwoordelijkheden bijdraagt aan doelgericht handelen ten aanzien van spreiding. Door provincies een rol toe te kennen bij bovengemeentelijke afstemming en bij diversiteit en bovengemeentelijke spreiding van culturele voorzieningen, wordt verondersteld dat zij deze opgaven actief oppakken binnen hun eigen beleid.

In de praktijk zien we ook dat provincies een rol voor zichzelf zien op het terrein van bovengemeentelijke spreiding. Tegelijkertijd verschilt de wijze waarop zij die rol invullen (hoofdstuk 2 liet al zien dat de middelen die provincies besteden aan cultuur al erg verschillen per provincie). Dat verschil is verklaarbaar vanuit de beleidsvrijheid van provincies en de wens om maatwerk te leveren op basis van behoefte in de provincie. Dit maakt het tegelijkertijd lastig om vast te stellen in hoeverre het algemene kader daadwerkelijk richtinggevend is voor provinciale inzet op cultuur. Waar provincies actief inzetten op spreiding, lijkt dit namelijk niet eenduidig voort te komen uit het kader zelf, maar eerder uit een ervaren behoefte om in te springen op lacunes in rijksfinanciering of regionale infrastructuur.

Het algemene kader stuurt zodoende beperkt op concrete uitkomsten van geografische spreiding, omdat het niet verder reikt dan het toedelen van een rol aan provincies als het gaat om bovengemeentelijke spreiding. Hoe die rol wordt ingevuld, is aan provincies zelf. Zonder (landelijke) spreidingsdoelen, instrumenten of prikkels in het kader blijft de inzet op spreiding afhankelijk van beleidsvrijheid, context en rolopvattingen van de diverse overheden.

Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur
Het kader beschrijft in brede zin de rolverdeling tussen overheden binnen het cultuurbestel. De verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld:

- Het **Rijk** is verantwoordelijk voor de landelijke culturele basisinfrastructuur, inclusief de aansturing van de cultuurfondsen, en voor de financiering van het beheer van de rijkscollectie
- **Gemeenten** zijn verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten, en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties.
- Cultuur is een kerntaak van **provincies** waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.

Daarnaast bevat het kader specifieke bepalingen over de rolverdeling op het terrein van cultureel erfgoed en cultuureducatie, evenals afspraken over cultuurconvenanten en onderlinge beleidsafstemming.

In cultuurconvenanten worden specifiekere afspraken gemaakt op regionaal niveau
In cultuurconvenanten worden aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en zogenoemde convenantsgebieden.[36] In de convenanten stemmen de betrokken bestuursorganen af over gezamenlijke beleidsprioriteiten en verantwoordelijkheden op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal cultuurbeleid.[37] De convenanten bevatten zowel algemene afspraken als ruimte voor specifieke afspraken met individuele bestuursorganen over onderwerpen die voor regionale of lokale gebieden belangrijk zijn.

Een aantal cultuurconvenanten bevatten (regio-specifieke) afspraken die raken aan geografische spreiding van cultureel aanbod. Met name met Landsdeel Oost en Limburg zijn afspraken opgenomen die wat explicieter op spreiding zijn gericht. In Landsdeel Oost gaat het daarbij om het betrekken van regio's die niet als cultuurregio zijn aangemerkt door de provincie Gelderland, terwijl in Limburg de inzet zich richt op het gerichter bundelen van middelen en kennis en het spreiden van activiteiten, vanuit het uitgangspunt dat ongelijk investeren nodig is om meer gelijkheid te bereiken. Daarnaast bevatten sommige convenanten meer indirecte afspraken die aan spreiding raken, bijvoorbeeld doordat betrokken bestuursorganen middelen inleggen voor het héle convenantsgebied of door aandacht te vragen voor de lokale context, het stimuleren van aanbod vanuit de regio zelf of door aandacht te hebben voor het laten meegroeien van het voorzieningenniveau met demografische ontwikkelingen.

[36] Convenantsgebieden bestaan uit provincies, gemeenten en 19 cultuurregio's. Voor de periode 2025 – 2028 zijn reeds 9 convenanten afgesloten.
[37] De cultuurconvenanten bevatten ook de toewijzingen van subsidies aan culturele instellingen vanuit de landelijke basisinfrastructuur en vanuit lokale overheden.

De cultuurconvenanten leggen ook de basis voor bestuurlijk overleg. Binnen deze overlegstructuren kunnen betrokken bestuursorganen het gesprek voeren over geografische spreiding van voorzieningen en activiteiten, zowel binnen als buiten het primaire verzorgingsgebied van culturele instellingen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat spreiding hier vooral aan de orde komt, doordat het overleg ruimte biedt om regionale belangen te bespreken, vaak in het kader van gezamenlijke belangenbehartiging richting het Rijk.

Hoewel cultuurconvenanten afspraken zijn tussen OCW, provincies en gemeenten – vaak in cultuurregioverband – richten de afspraken en de feitelijke inzet zich in de praktijk vooral op de provincies. Dit is ook logisch, omdat de convenanten een verlengde vormen van het algemene kader en op deze manier nadere invulling geven aan de rol van provincies ten aanzien van bovengemeentelijke spreiding. Dit betekent ook dat de convenanten uitgaan van hetzelfde werkingsmechanisme als het algemene kader waarbij provincies binnen brede afspraken zelf bepalen hoe ze invulling geven aan hun rol. Net als bij het algemeen kader leidt dit er in de uitvoering toe dat de invulling per provincie kan verschillen.

Cultuurconvenant BES-eilanden
Voor Caribisch Nederland is ook een cultuurconvenant afgesloten voor de periode 2022-2025.[38] Waar convenanten in Europees Nederland zich richten op het afstemmen en versterken van een reeds bestaande culturele infrastructuur, is het BES-convenant primair gericht op het opbouwen en verduurzamen van een basis voor cultuurbeleid en voorzieningen. Dit komt voort uit het feit dat de culturele infrastructuur op de eilanden nog beperkt is ontwikkeld. Het convenant legt daarom de nadruk op gezamenlijke beleidsontwikkeling tussen Rijk en eilanden, versterking van basisfuncties zoals cultuureducatie en participatie, en maatwerk per eiland. Daarnaast speelt de geografische en culturele context een grotere rol, onder meer door aandacht voor identiteit, erfgoed en regionale (Caribische) samenwerking. Hiermee heeft het convenant meer het karakter van een ontwikkelagenda dan van een coördinatie-instrument binnen een bestaand stelsel.

Cultuurregio's hebben geen expliciete rol ten aanzien van geografische spreiding

Cultuurregio's zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten en provincies die gezamenlijk werken aan de versterking van de regionale en lokale culturele infrastructuur. Zij zijn ontstaan naar aanleiding van een advies van de Raad voor Cultuur uit 2017, waarin de stedelijke regio werd benoemd als een belangrijke schaal binnen het cultuurbestel. Begin 2018 nodigde de minister van OCW gemeenten en provincies uit om regioprofielen op te stellen. Dit resulteerde aanvankelijk in 15 stedelijke cultuurregio's; inmiddels is dit aantal uitgebreid naar 19 cultuurregio's. In deze regio's werken gemeenten, provincies en het ministerie van OCW samen, onder meer via regioprofielen, proeftuinen en afspraken in cultuurconvenanten.

Er is eerder onderzoek gedaan naar de werking en ontwikkeling van de stedelijke cultuurregio's.[39] Daarin constateren de onderzoekers dat cultuurregio's werken met meervoudige doelen. Deze doelen omvatten onder meer het versterken van de regionale culturele infrastructuur, het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen overheidslagen en – in sommige regio's – de wens tot meer regionale spreiding van rijksmiddelen. Het ontbreken van eenduidigheid over deze doelen ertoe heeft geleid dat stedelijke regio's in de praktijk eigen accenten hebben gelegd. Ten

[38] Ministerie van OCW, Cultuurconvenant 2022–2025, Ministerie van OCW – openbare lichamen Caribisch Nederland (2022)
[39] DSP, Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's (2022)

aanzien van spreiding constateren de onderzoekers dat betrokkenen wel aangeven dat er in sommige regio's meer BIS-instellingen zijn gekomen, maar dat niet kan worden vastgesteld in hoeverre meer (aandacht voor) spreiding samenhangt met de stedelijke cultuurregio's.

Er bestaat zodoende geen expliciet uitgewerkte beleidstheorie die cultuurregio's rechtstreeks verbindt aan geografische spreiding van rijksmiddelen. Vanuit het beschikbare onderzoek en de gesprekken is een dergelijk causaal mechanisme ook niet volledig te reconstrueren. Dat betekent dat de mogelijke relatie tussen cultuurregio's en spreiding hooguit beschreven kan worden als een impliciete redenering.

Uit de gesprekken en de documentenstudie blijkt die redenering als volgt: cultuurregio's zijn primair gericht op het versterken van de regionale culturele infrastructuur, in het bijzonder door meer samenhang aan te brengen tussen basis-, keten- en topvoorzieningen. Het idee daarachter is dat een sterker en samenhangender regionaal cultureel ecosysteem leidt tot kwaliteitsontwikkeling en grotere financiële en organisatorische slagkracht binnen de regio. Vanuit dat perspectief zouden instellingen buiten de traditionele concentratiegebieden beter in staat kunnen zijn om aanspraak te maken op landelijke financiering.

Via een regisseursrol wordt samenwerking op specifieke ambities aangejaagd
Bestuurlijke afspraken zijn een vorm om samenwerking tussen overheidslagen te faciliteren. Ook buiten deze afspraken om wordt samenwerking gezien als middel dat uiteindelijk bijdraagt aan geografische spreiding. Daarbij ligt de nadruk vooral op het veronderstelde vermenigvuldigingseffect: door partijen binnen en tussen regio's met elkaar te verbinden en gezamenlijke inzet te organiseren, zouden initiatieven elkaar kunnen versterken en gezamenlijk meer effect kunnen sorteren dan afzonderlijk mogelijk is.

Een manier waarop dit volgens betrokkenen werkt, is via een regisserende rol. In de gesprekken wordt beschreven dat sommige fondsen of provincies het voortouw nemen om anderen bij elkaar te brengen, afspraken te maken en samenwerking te organiseren. Daarbij gaat het ook om het gezamenlijk creëren van draagvlak voor bepaalde keuzes of ambities. Het idee is dat hierdoor losse initiatieven beter op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken, in plaats van naast elkaar te bestaan. Zo wordt geprobeerd versnippering te voorkomen en gezamenlijk meer impact te bereiken dan wanneer partijen ieder afzonderlijk opereren.

Een voorbeeld van de regisseursrol is het **Filmfonds**. Het fonds heeft, in afstemming met provincies en regionale partners, bijgedragen aan de ontwikkeling van educatie- en talenthubs voor film buiten de Randstad. Ook de **provincie Flevoland** vervult een regisserende rol door culturele instellingen met elkaar te verbinden en lokale partijen, zoals instellingen en gemeenten, te koppelen aan fondsen, met als doel de culturele infrastructuur in de regio te versterken.

4.3.2 Praktijkervaringen

Bestuurlijke afspraken richten zich vooral op algemene afstemming
Het hoofddoel van bestuurlijke afspraken en samenwerkingsgremia is het afstemmen van cultuurbeleid en het maken van afspraken over rolverdelingen tussen overheden, niet expliciet het werken aan geografische spreiding. Deze gremia bieden wel ruimte om het vraagstuk van spreiding te agenderen, maar uit de gesprekken met overheden blijkt dat deze ruimte beperkt wordt benut.

Wanneer spreiding aan de orde komt, geven gesprekspartners aan, gebeurt dit vooral in het kader van regionale belangenbehartiging richting het Rijk.

Bestuurlijke afspraken laten ruimte voor uiteenlopende inzet
In bredere zin laten bestuurlijke afspraken ruimte voor uiteenlopende inzet van alle betrokken overheden, al valt dit met name op bij provincies. In de praktijk wordt ervaren dat provincies sterk verschillen in de mate waarin zij investeren in cultuur en zich actief inzetten voor de culturele infrastructuur. Sommige provincies nemen een duidelijke en intensieve rol op zich, terwijl andere provincies een beperktere of terughoudende inzet laten zien. De bestaande bestuurlijke afspraken bieden wel een kader, maar blijken onvoldoende om de verschillen te verkleinen of te harmoniseren. Dat is op zich logisch, omdat uniformeren niet het doel is. Tegelijkertijd blijft de invulling van de provinciale rol daarmee in sterke mate afhankelijk van regionale keuzes, prioriteiten en beschikbare middelen.

De uiteenlopende inzet leidt in de praktijk ook soms tot frictie. Provincies die substantieel investeren geven aan dat zij zich regelmatig genoodzaakt voelen om lacunes in de culturele infrastructuur op te vangen, terwijl andere provincies een dergelijke inzet niet leveren. Dit roept spanningen op, omdat actief investerende provincies het gevoel hebben een onevenredig grote verantwoordelijkheid te dragen voor het in stand houden en versterken van het culturele ecosysteem.

4.4 Expertise en kennis

Naast de hierboven besproken instrumenten worden in de praktijk interventies ingezet die betrekking hebben op het bevorderen van kennis en expertise over (regionale) kenmerken en ontwikkelingen binnen de culturele infrastructuur. Dit heeft een indirecte werking: kennis en expertise is geen instrument op zichzelf maar wel een belangrijke tussenstap om gericht te kunnen sturen.

4.4.1 Bestaande instrumenten

Landelijke cultuurfondsen zetten verschillend in op het versterken van het regioperspectief
De landelijke cultuurfondsen zetten zich op meerdere manieren in om hun kennis van regionale ontwikkelingen in het land te vergroten en ook de vertegenwoordiging van deze perspectieven in de beoordeling bij subsidieaanvragen te versterken. Twee manieren waarop een groot deel van de fondsen dit doen zijn de inzet van ‘regiomakelaars’ of ‘regioscouts’, en het borgen van diverse samenstelling van beoordelingscommissies. We behandelen deze hieronder.

Regiomakelaars of regioscouts(fondsen)
Meerdere fondsen werken met personen die fungeren als portefeuillehouder in een specifieke regio. Deze regiomakelaars- adviseurs of -scouts zijn de *boots on the ground* van de fondsen en zijn op de hoogte van ontwikkelingen in de culturele sector van die regio. Ze hebben enerzijds de rol om de kennispositie van de cultuurfondsen over regionale ontwikkelingen te versterken en anderzijds de rol om regionale actoren te informeren en ondersteunen rondom subsidieaanvragen. Door het proactief samenbrengen van regionale kansen en behoeften, met het aanbod vanuit fondsen aanbieden, is de gedachte dat eventuele afstand tussen de fondsen en regio’s beter kan worden overbrugd en dat effectiever gebruik kan worden gemaakt van subsidieregelingen door het hele land. Als voorbeeld geeft een gesprekspartner vanuit een cultuurfonds aan dat deze regiomakelaars op basis van hun

observaties (en monitoringsdata) kansen en tekortkomingen identificeren waarop vervolgens subsidieregelingen kunnen worden aangepast.

Samenstelling beoordelingscommissies aanvragen (fondsen)
Een andere vorm waarop de fondsen hun regioperspectief versterken is in de samenstelling van beoordelingscommissies. Beoordelingscommissies worden per subsidieregeling of stroming samengesteld door de fondsen om aanvragen te beoordelen. Meerdere cultuurfondsen geven aan in de afgelopen jaren in de samenstelling van deze beoordelingscommissies te borgen dat relevante regionale perspectieven zijn vertegenwoordigd. Dit is aanvullend op criteria zoals inhoudelijke criteria zoals 'regionaal belang' een manier om aanvragen voldoende binnen hun regionale context te beoordelen.

Via monitoring kunnen ontwikkelingen en kansen voor spreiding in beeld komen
Ontwikkelingen van de culturele infrastructuur en het gebruik ervan worden op verschillende manieren gemonitord. Landelijk is er bijvoorbeeld de Cultuurmonitor van de Boekmanstichting[40]. Daarnaast hebben meerdere provincies in de afgelopen jaren een monitor ontwikkeld op cultuur. Deze variëren in opzet maar dienen allen tot doel om provinciale of regionale beleidsinzet op cultuur te ondersteunen, bijvoorbeeld door het identificeren van lacunes in het culturele aanbod in specifieke deelregio's. Voorbeelden zijn 'Waarde van Cultuur' in Noord-Brabant en 'Cultureel Zuid-Holland in Kaart'.

Deze monitors zijn vaak niet specifiek of uitsluitend gericht op spreiding, maar hebben een algemene focus op de ontwikkeling van de culturele sector, waaronder soms ook spreiding. Monitoring draagt in die gevallen bij aan het versterken van actueel inzicht in de mate van spreiding en kansen voor het versterken van de infrastructuur in specifieke gebieden. Voor provincies zijn monitoringsresultaten bijvoorbeeld een middel om het gesprek aan te gaan met gemeenten over kansen in hun culturele infrastructuur en mogelijke ondersteuning die daarop nodig is.

4.4.2 Praktijkervaringen

Ervaringen met regionale tussenpersonen cultuurbeleid zijn overwegend positief
Hoewel in dit onderzoek niet breed praktijkervaringen zijn opgehaald met vormen van 'regiomakelaars', zijn meerdere gesprekspartners overwegend positief over de inzet van deze tussenpersonen die in opdracht van de landelijke cultuurfondsen de regionale culturele infrastructuur aanjagen. Een gemeente (buiten de randstad) geeft in dit kader aan dat de inzet van dit instrument heeft bijgedragen aan een betere samenwerking tussen lokaal en landelijk niveau en dat als gevolg hiervan bijvoorbeeld de gemeentelijke meerjarige financiering beter kan worden afgestemd op subsidieregelingen vanuit de fondsen.

Enkele gesprekspartners geven aan dat op gemeentelijk niveau ook 'cultuurverbinders' actief zijn met een gelijke rol. Door de koppeling van de regiomakelaars vanuit de fondsen en de gemeentelijke counterparts, ontstaat de mogelijkheid voor een betere afstemming van landelijk en lokaal (financieel) beleid. Tegelijkertijd blijkt uit meerdere reacties in gesprekken dat de regiomakelaars slechts een indirecte rol hebben als het gaat om spreiding: ze kunnen bijdragen aan versterken van wat er is, wat niet direct leidt tot betere spreiding. Daarbij merken we op dat de inzet van deze tussenpersonen vanuit de fondsen pas sinds de afgelopen jaren door meerdere fondsen wordt

[40] Cultuur in de regio - Cultuurmonitor

toegepast en in sommige regio's nog wordt opgezet, en dat het daarmee nog vroeg is om de concrete bijdragen van deze inzet scherp in beeld te brengen.

Het effect van diversiteit in beoordelingscommissies op spreiding is beperkt zichtbaar
De aandacht voor diversiteit van beoordelingscommissies, met daarin specifiek aandacht voor regionale diverse en relevante achtergronden, is een ander instrument gericht op betere vertegenwoordiging van het regioperspectief binnen de fondsen. Hierover zijn in de gesprekken beperkt praktijkbevindingen opgedaan. Buiten de fondsen blijkt de inzet hiervan niet breed bekend bij andere gesprekspartners of zij hebben geen zicht op hoe dit in praktijk uitpakt.

Vanuit één gemeente is het signaal naar voren gekomen dat deze werkwijze weliswaar een stap in de goede richting is, maar dat het in praktijk erop neer komt dat een persoon in een beoordelingscommissie dan wordt geacht namens een hele provincie te praten en dat dit te beperkt is om in de beoordeling een goed gevoel te hebben met wat er in de betreffende regio speelt. Echter, vanuit een fonds wordt in dit kader opgemerkt dat het regioperspectief ook in evenwicht moet zijn met andere expertises en aandachtsgebieden die in een beoordelingscommissie vertegenwoordigd moeten zijn.

Monitoring wordt als belangrijk ervaren, maar in datakwaliteit is nog veel te winnen
Praktijkervaringen met monitoring als instrument om de kennis en expertise over spreiding te bevorderen zijn wisselend. Overwegend is er consensus over het belang van goed monitoren als middel om het gesprek te kunnen voeren over spreiding. Echter, in praktijk is de kwaliteit van monitoring vanuit landelijke en regionale actoren nog niet vaak toereikend. Een gesprekspartner wijt dit deels aan de versnipperde verantwoordelijkheden in het cultuur domein, waardoor er geen gezamenlijk overzicht is op het geheel.

In praktijk zijn de provincies het meest actief op het monitoren van de culturele infrastructuur, al blijkt uit interviews dat het per provincie wisselt hoe ver ze zijn met een dekkende en ook structurele monitor. Uit gesprekken blijkt dat cultuurfondsen nog beperkt data-gedreven werken als het gaat om geografische spreiding; de aanpak vanuit de fondsen op geografische spreiding én de monitoring op de meerwaarde daarvan is vooral kwalitatief ingestoken. Het Fonds Cultuurparticipatie zet concreet in op het versterken van monitoring via de beleidslijn 'spreiding en toegankelijkheid' waarbinnen programma's en regelingen worden ontwikkeld om naast uitvoering aan spreiding, ook inzicht in spreiding tot stand brengen. Daarmee is de ambitie dat de focus verschuift van kwalitatieve veronderstellingen naar meer datagedreven inzicht. Zo kan aan de hand van dashboard bijvoorbeeld beter gestuurd worden op waar subsidies in het land terecht komen.

Echter, de beschikbaarheid van data en ook verschil in gehanteerde definities door partijen in het cultuurstelsel blijken grote knelpunten in de ontwikkeling van deze (en andere vormen) van monitoring. In dit licht is daarom een datawerkgroep ingericht waarin de fondsen samen met OCW stappen proberen te zetten om datagedreven sturing van de grond te krijgen.

4.5 Effecten van beleidsinstrumenten

Sturingsruimte is beperkt en voor het vaststellen van effectiviteit ontbreekt normering
Op basis van bovenstaande bevindingen over de verschillende beleidsinstrumenten en hoe deze in praktijk worden ervaren, gaan we hieronder in op de effectiviteit. Hierover merken op dat het niet exact is vast te stellen in welke mate deze instrumenten resulteren in een bepaalde mate van

spreiding. Daarvoor ontbreekt enerzijds een precieze doelstelling of norm, en anderzijds de feitelijke data over de instrumenten. De mate van geografische spreiding van cultuur ligt daarnaast voor een belangrijk deel vast in de bestaande culturele infrastructuur. De sturingsruimte om die infrastructuur anders te spreiden over het land is relatief beperkt en de beleidsinzet richt zich daarmee op de mogelijkheden is het stelsel die overblijven om geografische spreiding te bevorderen.

Vanuit dit vertrekpunt geven we hieronder een beschouwing van het totale beleid ten aanzien geografische spreidingen in welke mate veronderstelt kan worden dat hiermee wenselijke effecten gesorteerd worden in de praktijk.

Het bewustzijn van het belang van geografische spreiding is breed geland
Landelijke en regionale spelers blijken over het algemeen zeer bewust van geografische spreiding als doel van het cultuurbeleid en onderschrijven de relevantie van dit doel. Uit meerdere interviews wordt duidelijk dat dit bewustzijn de laatste jaren is toegenomen, in het kielzog van onder andere de adviesrapporten 'Elke Regio Telt!' en 'Toegang tot Cultuur' en politieke en maatschappelijke aandacht die daarop volgde. Waar spreiding dus al langer een doel was van het cultuurbeleid, constateren we dat dit doel nadrukkelijker zichtbaar is geworden in het maatschappelijke debat.

Dat bewustzijn heeft opvolging gekregen in beleidsinitiatieven op verschillende niveau's
De aandacht voor regionale spreiding van culturele voorzieningen wordt gereflecteerd in beleidsinitiatieven. Dit gebeurt op verschillende niveaus, maar met name vanuit het rijk, de fondsen en provincies. Voor meerdere van de hierboven besproken instrumenten bevinden we dat deze in de afgelopen jaren zijn ontplooid of aangescherpt om het doel van geografische spreiding nadrukkelijker te positioneren, bijvoorbeeld als subsidiecriterium of door het versterken van het regionale perspectieven of belangen in de landelijke uitvoering van het cultuurbeleid. De toegenomen aandacht en het grotere bewustzijn blijkt daarmee ook voorzichtig opvolging te krijgen in de beleidspraktijk.

Sturing op spreiding gebeurt indirect, procesmatig en is vaak geen hoofddoel
Kijkend naar de diverse beleidsmaatregelen bevinden we dat deze weliswaar gericht zijn op geografische spreiding, maar vrijwel altijd indirect sturend zijn op dit doel. Daarmee bedoelen we dat de beleidsmaatregelen meestal geen concrete normen bevatten voor te behalen uitkomsten op het gebied van spreiding.[41] Verder zijn beleidsinstrumenten veelal gericht op processen: de wijze van subsidieverstrekking, samenwerking, verbinden, monitoren, etc.

Het vormgeven van die processen wordt bovendien niet alleen gedaan met het hoofddoel geografische spreiding. Geografische spreiding is vaak een van de elementen die in deze beleidsinstrumenten is verwerkt en is ook niet altijd een expliciet doel. Zo zijn spreidingscriteria in subsidieregelingen van fondsen relevant als het gaat om het bevorderen van spreiding, maar is dat niet een expliciet doel dat met de subsidieregeling wordt nagestreefd; de taak van fondsen is immers primair gefocust op vernieuwing en experiment.

[41] Een uitzondering hierop is het Fonds Podiumkunsten, dat regelingen kent waarin de spreiding van middelen expliciet als hoofddoel is vastgelegd.

Samengevat zien we dat de verschillende type instrumenten allen hun eigen 'sturingslogica' hebben als het gaat om het bevorderen van geografische spreiding:

Tabel 6. Overzicht instrumenten en sturingslogica

Type instrument	Sturingslogica
Wettelijk	Wettelijke instrumenten sturen op spreiding door verantwoordelijkheden vast te leggen en - in het geval van de nieuwe Wsob - minimumnormen te formuleren. De veronderstelling is dat het beleggen van verantwoordelijkheden leidt tot beleidsinzet van fondsen en - in het geval van de Wsob - lokale overheden.
Financieel	De onderliggende logica van financiële instrumenten is tweeledig. Enerzijds kunnen gerichte impulsen onderbedeelde regio's in staat stellen om vanuit hun eigen context en behoeften te investeren in versterking van de culturele infrastructuur. Anderzijds kunnen subsidie- en beoordelingscriteria op basis van spreiding de kans vergroten dat middelen terechtkomen in regio's die relatief minder financiering ontvangen.
Bestuurlijke samenwerking	Bij bestuurlijke samenwerking ligt de nadruk op overleg, convenanten en gezamenlijke afspraken. De sturingslogica is dat afstemming tussen overheden leidt tot samenhang in beleid en inzet, waardoor lacunes of overlap in voorzieningen worden voorkomen.
Kennis en expertise	Instrumenten gericht op kennisdeling en expertise sturen indirect. Door inzicht te bieden in witte vlekken, regionale behoeften of best practices, worden actoren in staat gesteld gerichter keuzes te maken. De veronderstelling is dat betere informatie en gedeelde kennis leiden tot bewustere investeringen en een sterkere infrastructuur, ook in regio's waar deze minder vanzelfsprekend is.

Er is weinig beeld van effectiviteit van ingezette beleidsinstrumenten

De effectiviteit van verschillende instrumenten is overwegend beperkt in beeld. Dit hangt mede samen met het gegeven dat het beleid soms nog in een ontwikkelfase zit, er niet altijd expliciete doelen aan gekoppeld zijn in relatie tot spreiding en ook data-gedreven inzichten vaak nog niet aanwezig zijn. Omdat met name de fondsen actief sturen op geografische spreiding, hebben zij ook het meeste mogelijkheden om inzicht te krijgen in de effecten daarvan. Daar waar geen expliciete doelen aan spreiding zijn gekoppeld geven fondsen aan de effectiviteit van wat zij doen op spreiding momenteel vooral kwalitatief te benaderen, door in verbinding te staan met hun stakeholders over het gevoerde beleid. Bij andere actoren ontbreekt dergelijk kwalitatief inzicht. Daarmee is de logica van het spreidingsbeleid de verschillende actoren meer 'iets doen' dan precies weten waarom en met welk beoogd effect er iets wordt gedaan. Met de ontwikkeling van monitoring en de doorontwikkeling van de beleidsinzet aan de hand van evaluatie en bijsturing ontstaat de mogelijkheid om bewuster te gaan sturen op spreiding.

Er is geen overkoepelende expliciete beleidstheorie die zorgt voor samenhang en sturing

Bij elkaar zijn er verschillende beleidsinstrumenten, maar voor het gehele stelsel is geen sprake van een samenhangende of integrale aanpak om geografische spreiding te bevorderen. Als voorbeeld hiervan wijzen gesprekspartners in dit onderzoek op subsidieregelingen vanuit verschillende overheidslagen die in praktijk beperkt op elkaar worden afgestemd, waardoor kansen voor betere spreiding van middelen mogelijk worden gemist. Een overkoepelende beleidstheorie waarin de verschillende actoren, hun taken, rollen en beoogde resultaten in relatie tot geografische spreiding helder met elkaar in verband zijn gebracht in relatie, is niet voorhanden

Daartoe ontbreekt het op dit moment echter aan duidelijke (wettelijke) normen of richtlijnen voor de mate van gewenste geografische spreiding. De afwezigheid van eenduidige normen of richtlijnen is een belangrijke verklaring voor het huidige beleid op geografische spreiding. Want zonder duidelijk

doel is sturing lastig en kan ook de effectiviteit lastig in kaart worden gebracht. Echter, dat betekent niet per se dat er behoefte is aan een duidelijkere normering. Ten eerste om dat geografische spreiding geen doel is op zichzelf, maar uiteindelijk een middel om toegankelijkheid te bevorderen. Het normeren van geografische spreiding kan daarmee te eenzijdige benadering zijn, die bovendien geen recht doet aan andere doelen van het cultuurbeleid, naast toegankelijkheid met name ook kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod. Meerdere gesprekspartners merken in dit kader op dat er bij spreiding sprake is van een *trade-off* met de kwaliteit van het aanbod. Hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in.

Aanvullend merken we op basis van de interviews op dat actoren (soms sterk) uiteenlopende beelden hebben van de mate waarin er ingezet zou moeten worden op spreiding, waarbij politieke overwegingen het gesprek soms domineren en de inhoud (waarom spreiding nodig is, in welke vorm, in welke mate) op de achtergrond raakt.

/ 5 Ontwikkelperspectief beleid

In dit hoofdstuk geven we op basis van kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen een reflectie op de mate van geografische spreiding en verschillende perspectieven, motieven en afwegingen die een rol spelen in het nastreven en realiseren van geografische spreiding. Op basis van deze reflectie gaan we vervolgens in op de keuzes die gemaakt kunnen worden om het beleid gericht op geografische spreiding verder te brengen, inclusief de randvoorwaarden en kanttekeningen die hierbij gelden.

5.1 Reflectie beleidskansen geografische spreiding

Vanuit een landelijk perspectief is sprake van brede dekking van middelen en voorzieningen
In dit onderzoek hanteren we een integraal, landelijk perspectief op de culturele infrastructuur. Daarbij zijn alle publieke middelen betrokken die vallen onder artikel 14 van de OCW-begroting, aangevuld met provinciale en gemeentelijke cultuurlasten. Het betreft daarmee het volledige publieke spectrum aan culturele sectoren, van erfgoed en archieven tot cultuureducatie en podiumkunsten. Deze bevindingen zijn in dit onderzoek opgehaald als objectieve basis en voor verder debat en mogelijke besluitvorming over geografische spreiding van cultuur.

Vanuit dit overkoepelende perspectief laat de kwantitatieve analyse zien dat in heel Nederland publieke middelen aan cultuur worden besteed, door zowel gemeenten, provincies en het Rijk (zie hoofdstuk 2). Samenhangend hiermee laat de kwantitatieve analyse zien dat culturele voorzieningen en activiteiten verspreid zijn over het hele land. Het landelijke totaalbeeld laat daarmee zien dat er sprake is van geografische spreiding. We zien echter ook dat perspectieven op dit spreidingsbeeld uiteen lopen, zoals we hieronder verder toelichten. Deze perspectieven zijn bepalend voor het debat over spreiding van cultuur.

Er is sprake van concentraties, met name in de Randstad en stedelijke kernen
De kwantitatieve analyse laat ook zien dat met name in en rond de Randstad zich relatief veel culturele voorzieningen bevinden. Dit werkt door in zowel de omvang van bestede middelen als in het aantal voorzieningen. Ook buiten de Randstad zijn concentraties zichtbaar rond grotere stedelijke kernen. Deze concentraties hangen samen met bevolkingsdichtheid en een historisch gegroeide infrastructuur. Binnen het totaalbeeld van landelijke dekking bestaan daarmee duidelijke zwaartepunten. Op provinciaal niveau zijn dit met name Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en ook Groningen. Daar tegenover staan meerdere regio's waar sprake is van relatief lage cultuuruitgaven en een minder omvangrijk cultuuraanbod. Vanuit de data zijn dit met name Drenthe, Flevoland en Zeeland. Deze provincies worden in gesprekken ook genoemd als de gebieden waar het culturele aanbod over het algemeen relatief een stuk lager ligt ten opzichte van de rest van het land. Hier ligt mogelijk ontwikkelruimte voor het spreidingsbeleid.

Vanuit andere perspectieven wordt het spreidingsbeeld anders bezien
Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat er op meerdere manieren naar geografische spreiding wordt gekeken. Wat wordt gezien als een 'goede' of 'evenwichtige' mate van geografische spreiding en een passende beleidsinzet, is daarmee afhankelijk van verschillende perspectieven. Omdat een eenduidig beleidsdoel of een duidelijke ambitie voor geografische spreiding ontbreekt, bestaan deze verschillende perspectieven naast elkaar.

Op basis van de gevoerde gesprekken identificeren we de volgende perspectieven die steeds een andere blik op het spreidingsbeeld kunnen opleveren:

- Geografische spreiding kan bezien worden aan de hand van verschillende facetten van de culturele infrastructuur: de verdeling van middelen, de aanwezigheid van voorzieningen of de spreiding van culturele uitingen en activiteiten. Een analyse die zich richt op de spreiding van middelen leidt tot andere inzichten dan een analyse van de fysieke aanwezigheid van voorzieningen, of van waar culturele activiteiten plaatsvinden. Deze dimensies hangen wel met elkaar samen, maar vallen niet één op één samen.
- Het spreidingsbeeld verschilt afhankelijk van het uitgavenpatroon per overheidslaag. Middelen van het Rijk zijn relatief breed verspreid. Tegelijkertijd zijn de BIS-middelen relatief geconcentreerd en komen niet in alle gemeenten terecht, mede doordat zij vaak verbonden zijn aan instellingen met een landelijke of bovenregionale functie. Gemeentelijke uitgaven kennen daarentegen een vrijwel landelijke dekking, aangezien vrijwel alle gemeenten middelen voor cultuur inzetten. Provinciale uitgaven nemen een tussenpositie in: zij verschillen onderling in (relatieve) omvang. Ook de beleidsmatige rol die ze innemen op het vlak van cultuur verschilt per provincie. Er is daarmee niet een eenduidig beeld over de mate van spreiding vanuit provinciaal perspectief.
- De verschillende sectoren kennen elk een eigen logica, publieksbereik en schaalbehoefte. Sommige sectoren vragen om een grotere organisatorische omvang, denk aan een orkest of groot podium, terwijl andere vormen, zoals monumenten of kleinere erfgoedvoorzieningen, minder afhankelijk zijn van schaal of publieksbereik. Daardoor krijgt de gewenste mate van geografische spreiding binnen verschillende sectoren een andere lading.
- Daarnaast beïnvloedt het gekozen schaalniveau van de culturele infrastructuur ook het spreidingsbeeld. Op provinciaal niveau kan sprake zijn van een ogenschijnlijk evenwichtige verdeling van infrastructuur, terwijl binnen provincies concentratie zichtbaar is rond stedelijke kernen. Bij een analyse op gemeenteniveau worden verschillen doorgaans scherper zichtbaar dan wanneer naar het provinciale niveau wordt gekeken.
- Ook de gekozen eenheid van analyse beïnvloedt het beeld. In absolute aantallen concentreren zowel middelen als voorzieningen zich vaker in grotere en stedelijke gebieden. Wanneer wordt gecorrigeerd voor inwoneraantal ontstaan andere verhoudingen en worden verschillen tussen regio's anders zichtbaar. Bij sommige sectoren zoals audiovisueel en architectuur en ontwerp blijft een nadruk op de Randstad echter in alle gevallen zichtbaar.

Het belang van spreiding wordt op verschillende manieren uitgelegd

Tegelijkertijd gaat het gesprek over spreiding niet alleen over waar middelen en voorzieningen zich bevinden, en het gehanteerde perspectief daarop, maar ook over waarom dat ertoe doet. In de gesprekken komt naar voren dat het belang van spreiding op verschillende manieren kan worden uitgelegd en dat de motieven om spreiding belangrijk te vinden, uiteenlopen. De verschillende perspectieven en motieven maken het lastig om te spreken van één 'spreidingsbeeld' én maakt het moeilijk vast te stellen wanneer sprake is van een wenselijke verdeling van de culturele infrastructuur.

Op basis van de gevoerde gesprekken identificeren we de volgende motieven:

- Spreiding kan worden benaderd vanuit het uitgangspunt dat regio's in vergelijkbare mate moeten kunnen profiteren van publieke middelen. Wanneer financiering vanuit het Rijk zich concentreert in een beperkt aantal stedelijke gebieden, kan dit als onevenwichtig worden ervaren. In deze redenering staat een meer gelijkmatige verdeling centraal.
- Een ander perspectief vertrekt vanuit talentontwikkeling en ketendenken. In deze redenering is het van belang dat talent zich in verschillende fasen en op verschillende plekken kan ontwikkelen.

Dat veronderstelt een brede basisinfrastructuur, verspreid over het land, in combinatie met een beperkt aantal instellingen op topniveau, en een tussenlaag voor artistieke ontwikkeling. Ook de mate waarin instellingen lokaal geworteld (behoren te) zijn komt binnen dit motief terug als reden om geografische spreiding van voorzieningen in de brede basisinfrastructuur belangrijk te vinden.

- Ook economische overwegingen spelen een rol. De aanwezigheid van culturele voorzieningen kan bijdragen aan het vestigingsklimaat, leefbaarheid en het behoud van menselijk kapitaal. Vanuit economisch motief kan het wenselijk worden geacht om in verschillende regio's en steden, gespreid over het land, te beschikken over hoogwaardige voorzieningen.
- Daarnaast kan het vraag-aanbodmotief worden gehanteerd. Spreiding wordt dan beoordeeld in relatie tot regionale behoeften en culturele voorkeuren. Niet elke regio vraagt om hetzelfde type aanbod; aansluiting bij lokale context en identiteit kan hierbij centraal staan.

Afwegingen rondom geografische spreiding raken aan andere waarden van het cultuurbeleid

Naast de genoemde motieven in het kader van geografische spreiding spelen ook andere waarden die richting geven aan het cultuurbeleid, welke onvermijdelijk ook van invloed op het vraagstuk van geografische spreiding en andersom. In de wet is vastgelegd dat de minister zich bij het bevorderen van spreiding laat leiden door overwegingen van artistieke kwaliteit en pluriformiteit (verscheidenheid). Deze waarden spelen een belangrijke rol bij afwegingen rondom de inrichting van het culturele stelsel en de verdeling van middelen. Artistieke kwaliteit en pluriformiteit verhouden zich op verschillende manieren tot geografische spreiding:

- Geografische spreiding wordt in de gesprekken vaak bezien in relatie tot artistieke kwaliteit, waarbij opvalt dat deze twee regelmatig als onderling concurrerende waarden worden gepositioneerd. Vanuit dit perspectief draagt concentratie van middelen en voorzieningen bij aan een cultureel bloeiend ecosysteem doordat nabijheid van instellingen en makers culturele kruisbestuiving stimuleert en er een kritische massa aan publiek ontstaat. Die functies van culturele 'hotspots' zitten ook in professionele of artistieke ontwikkeling en innovatie, en daarmee het creëren van kwalitatief hoogwaardig aanbod. Daarnaast hebben de hotspots ook economische waarde als (internationale) trekpleister voor bezoekers en vestigingsplaats voor makers, met een positief (zelfversterkend) effect op werkgelegenheid. Geografische spreiding die deze concentratie zou doorbreken, doet in die redenering geen recht aan de logica van de manier waarop de cultuursector werkt. Tegelijkertijd wordt door gesprekspartners in dit onderzoek benadrukt dat deze tegenstelling niet vanzelfsprekend is. Kwaliteit kan ook breder worden opgevat en hoeft niet uitsluitend voort te komen uit concentratie. Zij vinden het aannemelijk dat kwaliteit ook kan ontstaan binnen een goed ontwikkelde en gespreide infrastructuur waarin ruimte is voor ontwikkeling en aansluiting bij de lokale context. Het valt op dat de tegenstelling soms wordt uitvergroot: er lijkt overeenstemming te zijn dat cultuur en artistieke kwaliteit zowel baat heeft bij concentratie als bij aanwezigheid in het hele land. Echter, binnen een context van schaarse middelen worden deze uitgangspunten scherper tegenover elkaar gezet.
- In de gesprekken wordt daarnaast gewezen op pluriformiteit als een waarde die het begrip van geografische spreiding verder verdiept. Het gaat dan niet alleen om de vraag óf cultuur aanwezig is, maar ook wélke vormen van cultuur wáar worden aangeboden. Geografische spreiding gaat in dit perspectief dus niet alleen om het borgen van voldoende gespreid aanbod, maar is ook een kwestie van voldoende divers (geografische gespreide) aanbod. Dit maakt het gesprek over geografische spreiding complexer, omdat niet alleen de verdeling van voorzieningen, maar ook de inhoudelijke samenstelling van het gespreide aanbod onderdeel zou moeten worden van de afweging.

Politiek-bestuurlijke keuzes in het spreidingsbeleid zijn vaak impliciet
Op het eerste gezicht is er sprake van redelijke geografische spreiding, maar vanuit verschillende perspectieven wordt er anders naar dit beeld gekeken. Er wordt op alle overheidslagen en in alle sectoren wel iets aan bevordering van spreiding gedaan. Keuzes die daarin worden gemaakt zijn vaak impliciet, komen voort uit verschillende motieven, zijn vaak ondergeschikt aan andere beleidsdoelstellingen en worden los van elkaar genomen.

Bovenal merken we in dit onderzoek op dat een duidelijke norm of doelstelling ontbreekt om de mate van spreiding en de effectiviteit van maatregelen aan af te meten. Aanscherpingen en aanpassingen in het spreidingsbeleid zullen altijd ongericht of beperkt in effect zijn zolang niet eerst op politiek-bestuurlijk niveau een afweging wordt gemaakt over de mate van spreiding die wordt nagestreefd, en over het 'soort' spreiding dat wordt beoogd. Dergelijke keuzes kunnen alleen worden gemaakt in samenhang met andere doelen van het cultuurbeleid, zoals kwaliteit en pluriformiteit, en in samenhang tussen verschillende overheidslagen.

5.2 Ruimte voor herijking van de beleidsfocus

Op geografische spreiding wordt gestuurd vanuit verschillende instrumenten. Er is ruimte om de focus van het beleid aan te scherpen en het instrumentarium effectiever in te zetten. In deze paragraaf geven we een reflectie op de randvoorwaarden en kanttekeningen bij het verder versterken van de sturing op geografische spreiding. Hiermee bieden we een basis voor mogelijke vervolgstappen naar aanleiding van dit onderzoek. In de aanbevelingen 6.2 geven we hier verder richting aan.

Vanuit verschillende wettelijke kaders benut de minister verschillende beleidsinstrumenten
De ruimte van de minister van OCW om op geografische spreiding te sturen verschilt per wet. Zo blijkt uit de gespreksronde en de documentenstudie dat de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) vooral ruimte biedt via het subsidiestelsel. De wet bevat relatief weinig bepalingen over taak- en rolverdeling en laat daardoor veel ruimte om via lagere regelgeving, subsidieregelingen en beleidskaders accenten te leggen, bijvoorbeeld op het gebied van spreiding. De Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) belegt verantwoordelijkheden bij verschillende overheden. In de huidige wet is de toegankelijkheid van bibliotheekvoorzieningen vooral impliciet verbonden aan afstand, terwijl in de Wijziging van de Wsob een zorgplicht voor gemeenten introduceert, die tevens mogelijk wordt gemaakt door aanvullende middelen vanuit het Rijk. In andere kaders, zoals de Erfgoedwet en de Archiefwet, is geografische spreiding geen expliciet thema. Deze wetten richten zich vooral op het beheer, behoud en toegankelijk maken van collecties en archieven, waarbij de rolverdeling tussen overheden wel wordt vastgelegd, maar waar geografische spreiding geen doel is.

De inzet van instrumenten is niet samenhangend gericht op een expliciet doel
Uit de documentenanalyse en de gesprekken blijkt dat er binnen de bestaande kaders meerdere mogelijkheden zijn waarmee de minister invloed kan uitoefenen op geografische spreiding. Met name via het subsidiestelsel bestaan verschillende instrumenten om accenten te leggen, en in dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt dat van deze mogelijkheden in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt. Tegelijkertijd blijkt ook uit de gesprekken dat de feitelijke ontwikkeling van de culturele infrastructuur in belangrijke mate afhankelijk is van de inzet van gemeenten (en provincies), die ieder binnen hun eigen beleidsvrijheid en prioriteiten stellen en keuzes maken. Bestuurlijke afspraken bieden daarbij slechts beperkt richting voor een gezamenlijke inzet op spreiding (zie paragraaf 4.3).

Hierdoor ontstaat een beleidspraktijk waarin instrumenten wel beschikbaar zijn en ook worden gebruikt, maar waarin de inzet versnipperd is.

Versterken van de beleidsfocus begint bij concretisering van spreidingsdoelen

De doorontwikkeling van het spreidingsbeleid begint – ongeacht welke inhoudelijke doelen er worden gesteld – bij een visie op welke cultuurdisciplines je in welke mate gespreid wilt hebben. De diversiteit van het cultuurdomein betekent dat het spreidingsbeleid rekening moet houden met verschil in de mate van wenselijke en haalbare spreiding per culturele discipline. Hiervoor gelden nu geen specifieke richtlijnen, met uitzonderling van bibliotheken in de Wsob.[42] Wel merken we op basis van de interviews in dit onderzoek op dat nabijheid voor bepaalde voorzieningen (en daarmee de mate van spreiding) van groter belang is dan voor andere.

Ter illustratie: bibliotheken worden genoemd als voorziening met een brede maatschappelijke functie en als basisvoorziening waarvoor dichte nabijheid in de wijk of in de gemeente essentieel is. Bij specialistischer voorzieningen zoals een museum of een orkest krijgt die nabijheid volgens gesprekspartners een andere lading, omdat sprake is van een specifiekere cultuurvorm die in het algemeen minder frequent wordt bezocht en waarvan wordt verondersteld dat de reisbereidheid van bezoekers groter is. De lading van nabij is in die gevallen daarom regionaal of zelfs landelijk niveau.

Het aanbrengen van onderscheid in verschil in de wenselijke mate van spreiding is van belang, omdat de doelen van het spreidingsbeleid hiermee concreet worden én daarmee beter beoordeeld kan worden voor welke disciplines en welke regio's spreiding nog niet het gewenste niveau heeft. Hier gaan we in de aanbevelingen nader op in.

Bij mogelijke beleidswijzigingen worden veel kanttekeningen gemaakt

Bij mogelijke aanpassingen in beleid gericht op geografische spreiding worden door gesprekspartners in het algemeen veel kanttekeningen geplaats. Dat is ook logisch, gezien de verschillende perspectieven op spreiding, de uiteenlopende motieven en de afweging met andere waarden zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit. Wat vanuit het ene perspectief als een logische stap wordt gezien, kan vanuit een ander perspectief juist als onwenselijk worden beschouwd. Hierdoor is het vormgeven van beleid rondom spreiding in de praktijk complex en niet eenduidig. Uit de gesprekken komen enkele veelgenoemde kanttekeningen naar voren:

- Wettelijk instrumentarium: hoewel wordt gewezen op de mogelijkheid van het instellen van wettelijke verplichtingen, wordt ook benadrukt dat regelgeving op zichzelf niet leidt tot de ontwikkeling van culturele voorzieningen waar deze op het moment als onvoldoende wordt ervaren.
- Financieel instrumentarium: hoewel herverdeling van bestaande middelen vaak wordt gezien als een voor de hand liggende manier om te sturen op geografische spreiding, worden hier in de praktijk kanttekeningen bij geplaatst omdat herverdeling van middelen ingrijpt op bestaande (infra)structuren en belangen, wat tot weerstand kan leiden.[43] Ook moeten de middelen ergens kunnen landen; de aanwezigheid van bestaande culturele instellingen in een gebied bepaalt in belangrijke mate in hoeverre middelen daadwerkelijk kunnen worden ingezet. Het vergroten van

[42] Met de introductie van de zorgplicht wordt een minimum van één bibliotheekvoorziening per gemeente in de wet vastgelegd.
[43] Dat herverdeling van middelen gepaard gaat met frictiekosten blijkt ook uit recente rechtelijke procedures tegen het Fonds Podiumkunsten van culturele instellingen die een negatieve subsidiebeoordeling ontvingen. Vier instellingen maakten bezwaar tegen de afwijzing voor subsidie en hun bezwaar werd gegrond verklaard. Het criterium geografische spreiding speelde hierin een rol: de rechter oordeelde dat het beoordelingskader dat het fonds voor geografische spreiding hanteerde vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt. Link.

de mate van geografische spreiding via enkel een andere verdeling van middelen is daarmee volgens gesprekspartners een te eenzijdige en op zichzelf ineffectieve focus.
- Bestuurlijke afspraken: bestuurlijke afspraken faciliteren afstemming, maar kennen geen doorzettingsmacht en sturen daardoor beperkt op concrete uitkomsten. Ook bij nieuwe of aanvullende bestuurlijke afspraken blijven deze beperkingen bestaan.

Het versterken van de infrastructuur vraagt om keuzes vanuit een samenhangende visie
De interviews laten zien dat waar versterking van de culturele infrastructuur wordt nagestreefd, dit vraagt om keuzes vanuit een samenhangende visie op spreiding. Omdat er het Rijk, rijkscultuurfondsen, provincies en gemeenten verschillend kijken naar de mate en het type spreiding dat wenselijk is, staan beleidskeuzes in de praktijk vaak nog los van elkaar. De bestuurlijke afstemming richt zich op dit moment vooral op de (algemene) rolverdeling tussen overheden en laat veel ruimte voor eigen beleidsinvulling, met name voor provincies, terwijl juist bij provincies expliciet een rol ten aanzien van bovengemeentelijke spreiding is belegd. Tegelijkertijd laten overheden hun instrumentarium op het vlak van spreiding vaak impliciet afhangen van dat van andere overheden, zonder dat sprake is van een gedeeld wensbeeld.

In de gesprekken komt naar voren dat het ontbreken van keuzes vanuit een samenhangende visie zich ook vertaalt in de rolverdeling tussen partijen en de inzet van hun instrumentarium. Verschillende partijen geven aan dat in de praktijk niet altijd eenduidigheid is over wie waarvoor verantwoordelijk is, waardoor partijen regelmatig naar elkaar kijken:
- Zo geven enkele rijkscultuurfondsen aan dat zij ervaren dat van hen wordt verlangd om zich in te spannen voor het versterken van de culturele infrastructuur in specifieke gebieden, terwijl hun wettelijke taak daar niet op ziet.
- Gesprekspartners zijn het er overwegend over eens dat het versterken van de infrastructuur begint op lokaal niveau, maar de rolverdeling tussen overheden daarbij is diffuus. Gemeenten zijn als grootste financier het meest bepalend voor het ontwikkelen van een culturele infrastructuur. Dit is echter een meerjarig en (kapitaal)intensief proces, waarvoor middelen en politieke continuïteit randvoorwaardelijk zijn. Andere overheden spelen hier een rol maar in praktijk is geen sprake van een duidelijke keten waarin de partijen elkaar effectief versterken. Volgens gesprekspartners leidt dit er toe dat het ontwikkelen van culturele infrastructuur in praktijk een lastige opgave is, waarbij overheden bovendien afhankelijk zijn van vraag en aanbod als het gaat om de 'maakbaarheid' van cultuur.
- Daarnaast ligt in de praktijk ook veel verantwoordelijkheid bij instellingen zelf om spreiding te realiseren, bijvoorbeeld via tournees. Volgens gesprekspartners kan dit ertoe leiden dat instellingen activiteiten organiseren om aan subsidievoorwaarden te voldoen, zonder dat dit altijd aansluit bij de vraag in een regio.

In de focusgroep met diverse stakeholders wordt het versterken van samenhang in beleid en de samenwerking tussen overheidslagen door meerdere aangewezen als prioriteit voor de verdere ontwikkelstappen.

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Geografische spreiding is een actueel onderwerp, waar behoefte is aan verdiepend inzicht
Dit onderzoek naar geografische spreiding van cultuur valt binnen een breder maatschappelijk gesprek over het huidige cultuurbestel, dat nadrukkelijker speelt sinds de aankondiging van de herziening van het bestel dat vanaf 2029 zou aanvangen. In het gesprek over hoe de culturele infrastructuur toekomstbestendig, evenwichtiger en toegankelijker kan worden ingericht is geografische spreiding een relevant thema geworden.

Het feitelijke inzicht in geografische spreiding en bijbehorende beleidsinzet was tot op heden gefragmenteerd en onvolledig. In dit onderzoek hebben we daarom verschillende kwantitatieve bronnen over de spreiding van middelen, voorzieningen en activiteiten samengebracht en hebben we kwalitatieve perspectieven over beleidsinstrumenten opgehaald om geografische spreiding te duiden. Met het oog op de aankomende BIS-subsidieperiode vanaf 2029, voorziet dit onderzoek in een feitelijke basis om het gesprek over geografische spreiding te voeren.

Dit onderzoek levert een breed feitelijk beeld op van geografische spreiding
De kwantitatieve analyses van cultuurfinanciering, culturele infrastructuur en culturele activiteiten laten zien dat de spreiding van cultuur in Nederland in belangrijke mate samenhangt met het type culturele activiteit en historische concentratie van culturele infrastructuur. Hoewel variaties in uitgaven groot zijn, hangen deze samen met het inwoneraantal van gemeenten, de beleidskeuzes van provincies en de (mate van) concentratie van culturele infrastructuur in stedelijke gebieden. Ook verschillen in lokale beleidskeuzes leiden tot regionale variatie in stedelijke gebieden.

Gemeenten vormen de grootste financieringslaag en zorgen, doordat alle gemeenten cultuur financieren, voor een brede landelijke basis van financiering. Tegelijkertijd bestaan er ook verschillen tussen gemeenten vanuit beleidsvrijheid, zowel in de hoogte van de uitgaven per inwoner als in de doelen waarvoor deze middelen worden ingezet. Tussen rijks-, provinciale en gemeentelijke uitgaven is geen duidelijk patroon zichtbaar in hoe de aandelen van de uitgaven per overheidslaag zich tot elkaar verhouden; de verdeling lijkt vooral voort te komen uit bestaande bestuurlijke en ruimtelijke structuren. Ook de mate van geografische spreiding over de tijd is relatief stabiel; voor Rijks-, provinciale- en gemeentelijke uitgaven zijn beperkte veranderingen zichtbaar. Dat wijst erop dat de ruimtelijke verdeling van cultuurmiddelen in belangrijke mate structureel en institutioneel bepaald is.

De analyses laten zien dat basisvoorzieningen, zoals bibliotheken en cultuurbeoefening, relatief gelijkmatig verspreid en toegankelijk zijn, terwijl specialistischer aanbod zoals architectuur & ontwerp, beeldende kunsten en de audiovisuele sectoren sterker geconcentreerd zijn in stedelijke gebieden en in absolute zin vooral in de Randstad. Ook culturele activiteiten vertonen duidelijke concentratiepatronen: grote steden trekken in absolute aantallen de meeste bezoekers, voor zover zichtbaar in de beschikbare data. Wanneer we kijken naar aantallen per inwoner, ontstaat een genuanceerder beeld waarin uitschieters voorkomen bij zowel kleinere gemeenten met specifieke voorzieningen of evenementen als bij grote steden zoals Amsterdam. De mate van ongelijkheid hangt sterk af van het gekozen schaalniveau, de sector en de manier waarop wordt gemeten.

Op hoofdlijnen zien we, wanneer gekeken wordt naar de verdeling van middelen en infrastructuur per inwoner op provinciaal niveau, een genuanceerd beeld: de middelen zijn relatief breed over het land verspreid. De verschillen tussen provincies zijn in veel gevallen beperkt, maar niet volledig afwezig. Zeker wanneer gekeken wordt op provinciaal niveau en gecorrigeerd naar inwoneraantallen, liggen de relatieve verschillen in middelen en infrastructuur in de meeste gevallen niet ver uit elkaar. Wanneer echter wordt ingezoomd op specifieke disciplines en op het niveau van gemeenten, worden de verschillen groter en ontstaat meer zicht op witte vlekken in de geografische spreiding van cultuur.

Er wordt gestuurd op geografische spreiding, maar nog niet in samenhang

Uit de inventarisatie van beleidsinstrumenten die zijn gericht op geografische spreiding blijkt dat er op verschillende niveaus – bij het rijk, de fondsen en de provincies – duidelijk aandacht is voor dit thema. Die aandacht vertaalt zich ook in concrete beleidsinzet.

De beleidsinstrumenten zijn divers en variëren van wettelijke en financiële kaders tot de inzet van regiomakelaars en monitoring. Tegelijkertijd staan veel van deze instrumenten nog relatief in de kinderschoenen; ze zijn in de afgelopen jaren ontwikkeld en nog niet altijd volledig uitgekristalliseerd. Ook sturen de instrumenten vaak indirect en op het proces, bijvoorbeeld via subsidiecriteria, samenwerking of kennisdeling. Spreiding is daarbij vaak een van meerdere doelen en zelden het primaire sturingsdoel. Doordat beleidsinstrumenten nog niet altijd zijn uitgekristalliseerd en de sturing op proces plaatsvindt en niet op uitkomsten, is de precieze bijdrage van deze instrumenten aan het doel van geografische spreiding vaak nog moeilijk te duiden.

Overkoepelend concluderen we dat er nog geen uitgewerkte, samenhangende inzet bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van een overkoepelende beleidstheorie die de verschillende beleidsinzetten van fondsen en overheden met elkaar verbindt. Door de fragmentatie van het beleid ontbreekt regie op het geheel en zijn er geen eenduidige of concrete doelstellingen geformuleerd over de gewenste mate van geografische spreiding. Welke impact beoogd wordt, ook in relatie tot andere beleidsdoelen, is niet helder en hierover bestaan verschillende – vaak impliciete – zienswijzen. Een gedeeld beeld over de doelen en een samenhangende aanpak, als randvoorwaarden voor effectief beleid, zijn daarmee niet ingeregeld.

Er liggen kansen voor het beleid, maar *trade-offs* behoeven politiek-bestuurlijke afweging

Het verder ontwikkelen van beleid gericht op geografische spreiding begint bij het voorgaande punt: het formuleren van een duidelijke visie en concrete doelstellingen. Dat vormt het vertrekpunt om ontwikkelkansen te kunnen benutten. Op voorhand zien we die kansen zowel bij de feitelijke spreiding van middelen en infrastructuur als bij het proces waarmee geografische spreiding wordt nagestreefd:

- Indien het doel is om de spreiding van middelen te vergroten, ligt een optie in het herverdelen van middelen richting regio's waarvan het oordeel op basis van het feitelijke beeld is dat het culturele aanbod of de infrastructuur te beperkt is. Het realiseren van meer spreiding kent echter ook verschillende kanttekeningen die in het onderzoek zijn benadrukt. Bij het herverdelen van middelen is immers sprake van een uitruil: meer middelen voor het ene gebied betekent minder middelen voor een ander gebied. Dit kan ten koste gaan van de landelijke kwaliteit van cultuur, met name als er schaaleffecten of netwerkeffecten zijn vanuit kwaliteitsperspectief. Het expliciteren van deze trade-off en het bepalen van de grenzen waarbinnen de baten van herverdeling opwegen tegen de kosten is daarom van belang.
- Indien het doel is om de spreiding van voorzieningen te vergroten, zijn de opties minder voor de hand liggend omdat het daadwerkelijk realiseren van meer culturele infrastructuur een proces is waarbij veel partijen betrokken zijn. Voorzieningen kunnen niet eenvoudigweg worden neergezet

en een verschuiving van middelen betekent niet automatisch dat het aanbod ook mee schuift. Dit vraagt om een intensieve en samenhangende aanpak tussen de betrokken overheidslagen en het veld. Hier is de geëigende weg om de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen te versterken binnen het vraagstuk van geografische spreiding.

Kanttekening bij dit onderzoek is dat er nog geen meetlat is om bevindingen te waarderen
Omdat normen nu ontbreken, is het op dit moment niet mogelijk het feitelijke beeld te waarderen. De vraag wat voldoende spreiding is en wat te weinig, wordt momenteel vooral bepaald door uiteenlopende percepties en belangen van verschillende actoren.

Dit onderzoek biedt een onderbouwde basis om daarin afwegingen te maken voor vervolgstappen. De belangrijkste daarvan is het concretiseren van de beleidsdoelen van geografische spreiding. Op basis van dit onderzoek kunnen stappen worden gezet naar het vormen van een gedeelde visie over geografische spreiding, waaruit beleidsdoelen volgen. De feitelijke basis is daarin het vertrekpunt, samen met het beeld van de huidige beleidsinzet. In het vormen van die visie en beleidsdoelen staat een fundamentele afweging centraal tussen verschillende doelen van het cultuurbestel. Het gaat dan met name om de verhouding tussen de mate van toegankelijkheid – en de rol die geografische spreiding daarin speelt – en andere waarden zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zien we meerdere vervolgstappen
Het realiseren van geografische spreiding is een ontwikkelproces met meerdere facetten en vraagt om een samenhangende aanpak. Als de wens is om het huidige spreidingsbeeld te beïnvloeden, kunnen – ongeacht de specifieke ambitie die hieraan wordt toegekend - bewustere beleidskeuzes worden gemaakt. Enerzijds door concrete doelen te stellen, anderzijds door beleidsinstrumenten gerichter in te zetten, beide in samenhang tussen overheidslagen. De aankomende BIS-subsidieperiode biedt een moment om mogelijke aanscherpingen van het beleid concreter vorm te geven. Op basis van het onderzoek doen we in deze paragraaf vijf aanbevelingen over het vervolg.

1. Vorm een expliciete visie op de doelen van het spreidingsbeleid
Dit onderzoek laat zien dat momenteel een expliciete, gedeelde visie op geografische spreiding ontbreekt. Een dergelijke visie is geen doel op zichzelf, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een gerichte en samenhangende beleidsinzet. Het formuleren van deze visie vraagt om heldere politiek-bestuurlijke keuzes over het doel van spreiding binnen het culturele bestel en de verhouding tot andere beleidsdoelen, zoals artistieke kwaliteit en pluriformiteit. Daarbij is het van belang expliciet te maken welk type spreiding wordt nagestreefd (bijvoorbeeld in middelen, voorzieningen of bereik) en welke motieven daarbij leidend zijn. Zonder deze explicitering blijven keuzes impliciet en is het moeilijk om de effectiviteit van beleid te beoordelen.

2. Vertaal de visie naar een samenhangende en gedifferentieerde aanpak
Waar de visie richting geeft aan het 'wat' en 'waarom', vraagt dit daarnaast om een nadere uitwerking van het 'hoe'. Dit betekent dat doelen worden geconcretiseerd en vertaald naar een samenhangende inzet van instrumenten. In die uitwerking is het belangrijk dat doelen specifiek en realistisch of haalbaar worden geformuleerd, en in dit kader geven we de volgende uitgangspunten mee:

- **Te differentiëren naar sector**: sectoren verschillen in schaal, publieksbereik en infrastructuur; dit vraagt om sectorspecifieke doelen voor spreiding.
- **Te differentiëren naar schaalniveau**: een sterke infrastructuur bestaat uit een combinatie van lokale basisvoorzieningen, regionale functies en nationale topinstellingen.

- **Uit te gaan van complementariteit tussen regio's**: een evenwichtige infrastructuur betekent niet dat elke regio hetzelfde aanbod heeft; specialisatie kan bijdragen aan een sterker geheel.
- **Spreiding expliciet af te wegen tegen andere waarden**: keuzes rondom spreiding moeten in samenhang worden gemaakt met doelen als kwaliteit en pluriformiteit.

Het expliciteren van deze uitgangspunten is noodzakelijk om spreidingsdoelen te operationaliseren en om de samenhang tussen doelen, instrumenten en effecten inzichtelijk te maken. Een heldere beleidstheorie is ook nodig om de samenhang tussen doelen, instrumenten en beoogde effecten inzichtelijk te maken.

3. Benut de ketengedachte als organiserend principe

Een sterke en geografisch gespreide culturele infrastructuur vraagt om een samenhangende keten van voorzieningen: van een breed toegankelijke lokale basis, via regionale ontwikkelfuncties, tot een beperkter aantal nationale topinstellingen. Deze ketengedachte wordt breed herkend, maar is in de huidige beleidspraktijk onvoldoende expliciet uitgewerkt in doelen, rolverdeling en instrumentarium. Het expliciet hanteren van deze keten als organiserend principe kan richting geven aan keuzes over spreiding. Dit vraagt om:

- een gezamenlijk beeld van functies op lokaal, regionaal en nationaal niveau;
- duidelijke en richtinggevende afspraken over de rolverdeling tussen overheden, specifiek ten aanzien van geografische spreiding;
- inzet van instrumenten die deze keten daadwerkelijk versterken.

Hiermee kan de samenhang tussen overheidslagen worden vergroot en kan de ontwikkeling van de culturele infrastructuur gerichter worden ondersteund.

4. Richt de beleidsinzet op concrete knelpunten in de praktijk

Omdat een volledige feitenbasis en gemeenschappelijke duiding van geografische spreiding ontbreekt, is er veel ruimte voor discussie en wordt het debat momenteel sterk gestuurd vanuit verschillende perspectieven en op basis van uiteenlopende motieven. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten om het gesprek te verplaatsen van abstracte discussies naar concrete vraagstukken. Een gerichte beleidsinzet vraagt om het expliciet identificeren van regio's, sectoren of schakels in de keten waar daadwerkelijk knelpunten optreden in middelen, voorzieningen of bereik.

Door de beleidsinzet hierop te richten, kunnen keuzes beter worden onderbouwd en wordt voorkomen dat maatregelen generiek of weinig effectief zijn. Tussenpersonen, zoals regiomakelaars, kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen door regionale behoeften en knelpunten systematisch te signaleren en te verbinden met landelijke instrumenten.

5. Monitor ontwikkelingen en stuur op basis van inzichten bij

De analyse in dit onderzoek biedt een momentopname en geeft beperkt inzicht in ontwikkelingen over tijd. Gezien de toegenomen aandacht voor geografische spreiding is het van belang om deze ontwikkelingen structureel te volgen. Ontwikkel hiervoor een monitoringskader met indicatoren die inzicht geven in (in ieder geval):

- de verdeling van middelen (absoluut en per inwoner);
- de aanwezigheid van voorzieningen (per sector en regio);
- het bereik van cultureel aanbod.

Hierin ligt een duidelijke regierol bij het ministerie van OCW. Monitor daarbij niet alleen de uitkomsten, maar ook de werking van beleidsinstrumenten. Door deze inzichten periodiek te benutten voor bijsturing, wordt geborgd dat het spreidingsbeleid zich op basis van actuele informatie kan doorontwikkelen, ook in de komende jaren. Het duiden van die monitoringsinformatie moet echter hand in hand gaan met een duidelijke visie en samenhangend beleid waarmee spreiding kan worden beïnvloed.

/ Bijlagen

A. Onderzoeksvragen

B. Beschrijving data-analyse

C. Gesprekspartners

/ A Onderzoeksvragen

Kwantitatief beeld: wat is het huidige beeld van de spreiding van de culturele infrastructuur en de overheidsuitgaven?

1. Hoe ziet de spreiding van overheidsuitgaven aan cultuur door Rijk, provincies en gemeenten eruit (overeenkomstig de afbakening van artikel 14 OCW) en hoe heeft deze zich ontwikkeld, ook per capita?
2. Wat is de huidige culturele infrastructuur? Hierbij zijn we op zoek naar een zo volledig mogelijk beeld van locaties van culturele organisaties, waar hun activiteiten plaatsvinden en het gebruik van culturele activiteiten per regio (G9 en provincies). Uitsplitsing zou mogelijk moeten zijn naar:
    a. Deelsector
    b. Totaal en per capita
    c. Demografische kenmerken
    d. Herkomst financiering (BIS, meerjarige financiering cultuurfondsen, overig)

Kwalitatief beeld: welke beleidsinstrumenten worden ingezet?

3. Welke initiatieven zijn sinds 2021 ondernomen om de doelstelling 'spreiding en (de toegang tot) cultureel aanbod' te realiseren en daarbij effectief gebleken? Welke partijen zijn daarbij betrokken en hoe wordt hierin al inzicht in resultaten verkregen? Waar zitten eventuele knelpunten in deze samenwerking?

Ontwikkeling: welke aanpassingen zijn eventueel nodig?

4. Wat kan op basis van de antwoorden op vraag 1 t/m 3 worden geconcludeerd over nabijheid en bereikbaarheid van cultureel aanbod, de kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod, en waar lijkt het aanbod niet aan te sluiten op geografische en demografische kenmerken? Houd hierbij rekening met kenmerken van verschillende cultuurvormen die spreiding in meerdere of mindere mate mogelijk of wenselijk maken.
5. Welke mogelijkheden heeft de minister van cultuur om binnen de eigen wettelijke kaders en in samenwerking met medeoverheden waar nodig invloed uit te oefenen op regionale spreiding? Besteed daarbij aandacht aan zowel de positieve als negatieve consequenties van de mogelijkheden tot ingrijpen.

/ B Beschrijving data-analyse

B.1 Sectorindeling

De onderdelen van cultuur zijn in dit onderzoek ingedeeld in 8 verschillende sectoren. De sectoren die worden beschreven zijn:

- Architectuur & ontwerp: Instellingen en initiatieven op het gebied van architectuur, vormgeving en ruimtelijke kwaliteit.
- Audiovisueel: Film-, televisie- en mediaproductie, inclusief festivals en ondersteunende organisaties.
- Beeldende kunst: Kunstenaars, galeries, presentatie-instellingen, postacademische instellingen en ondersteunende organisaties in de beeldende kunst.
- Bovensectoraal: Instellingen die meerdere disciplines verbinden of sector overstijgende functies vervullen, zoals kenniscentra of ondersteunende netwerken.
- Cultuurbeoefening: Organisaties gericht op cultuureducatie en cultuurparticipatie.
- Erfgoed: Musea, monumenten, archieven, archeologische diensten en andere instellingen die cultureel erfgoed beheren en behouden.
- Letteren & bibliotheken: Instellingen op het gebied van literatuur, lezen, taalbevordering en openbare bibliotheken.
- Podiumkunsten: Instellingen (hieronder vallen ook (pop)podia, schouwburgen, concertzalen) en gezelschappen voor theater, dans, muziek, opera en multidisciplinaire podiumproducties.

Naast deze categorieën is er ook een categorie overig gebruikt. De reden hiervoor is dat in de uitgaven van provincies en gemeente de categorie overig significant groot kan zijn voor sommige gemeenten en provincies dat deze niet buiten beschouwing gelaten kan worden.

B.2 Samenstelling dataset

De financiële stromen vanuit de overheid zijn in kaart gebracht op drie niveaus: vanuit het Rijk, vanuit de Provincie en vanuit de Gemeente. In het cultuurbestel hebben alle lagen hun eigen focus. Het Rijk subsidieert voornamelijk instellingen met een landelijke of specifieke functie, terwijl de provincie en gemeente de taak hebben om regionaal te ondersteunen. We hebben data vanaf 2017 tot en met 2024 verzameld. De gebruikte databronnen zijn weergegeven in Tabel 7.

B.2.1 Rijk

Artikel 14 is de basis van deze evaluatie en daarmee ook voor de financieringsstromen vanuit het Rijk die in scope zijn bij dit onderzoek.[44] Het artikel bevat de begroting voor Cultuur binnen de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het artikel stelt dat de minister een financierende rol heeft '*door het bekostigen van de culturele basisinfrastructuur, de museale instellingen met een wettelijke taak en subsidiëring van een aantal specifieke (wettelijke) programma's en regelingen, onder meer op het gebied van erfgoed, kunsten en bibliotheken.*'

[44] Zie 3.10 Artikel 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Hieronder staat de volledige lijst van posten die die onder artikel 14 vallen. De twee grootste geldstromen vanuit Artikel 14 zijn de middelen voor de Culturele basisinfrastructuur (BIS) en de Erfgoedwet. Een deel van de BIS-gelden komen vanuit OCW direct bij de instellingen terecht, terwijl een ander deel via de Rijkscultuurfondsen loopt. De uitgaven voor de Erfgoedwet bestaan uit subsidies aan museale instellingen en monumentenzorg. Naast deze twee geldstromen zijn er nog losse subsidies en is er onder meer nog Budget naar archieven, bibliotheken en andere sectoren of doelen gaat.

Tabel 7. De grootste posten in Artikel 14 in dit onderzoek en bijbehorende databron.

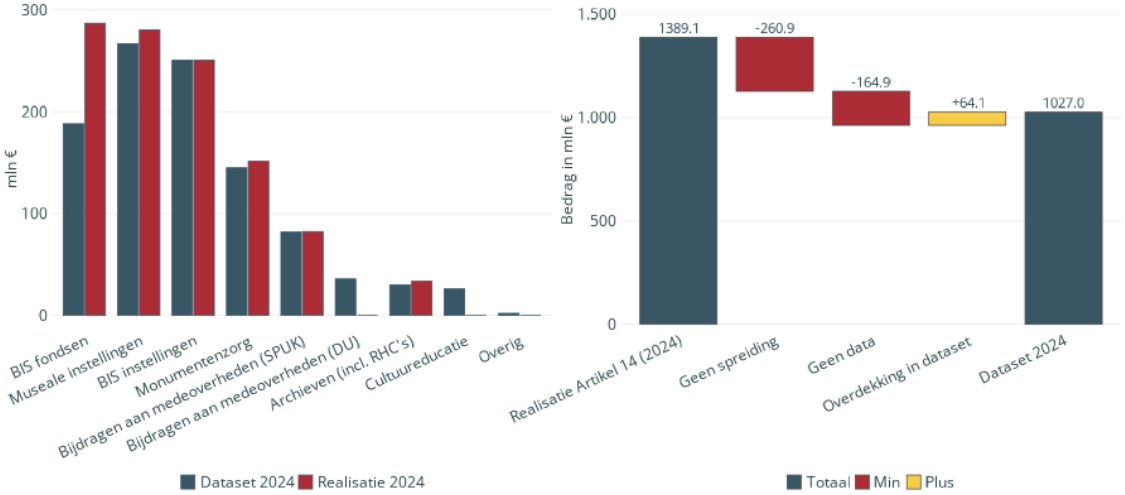
Artikel 14	Databron
BIS (4-jarige instellingen)	OCW
BIS (Rijkscultuurfondsen)	Meerjarige subsidies via OCW, projectsubsidies via Rijkscultuurfondsen
Erfgoedwet (Museale instellingen)	OCW
Erfgoedwet (Monumentenzorg)	Erfgoedmonitor
Cultuureducatie[45]	Berekening lumpsumbedrag + CBS-gegevens aantal leerlingen per gemeente
Bijdragen aan medeoverheden[46]	OCW
Archieven (RHC's)	OCW

Bij een deel van de posten speelt spreiding geen rol, deze worden in deze analyse buiten beschouwing worden gelaten. Dit zijn regelingen waar het één landelijke instelling betreft die op een bepaalde plek is gevestigd. Voorbeelden hiervan zijn subsidies aan de KB, die landelijke taken op het gebied van bibliotheken uitvoert of het budget dat naar het Nationaal Archief gaat. Daarnaast zijn het regelingen die zich op internationale cultuur richten. Verder zijn er regelingen waarvoor de data niet te herleiden is naar locaties/vestigingsplaatsen, bijvoorbeeld omdat financiële middelen weliswaar op een specifieke plek landen, maar vandaaruit verspreid over Nederland wordt besteed.

De samengestelde dataset geeft een zo volledig mogelijk beeld van de uitgaven van Artikel 14 vanuit het Rijk. De linkerhelft van Figuur 35 zet de totalen in de dataset af tegen de realisatie zoals die op de begroting van OCW staat.[47] De figuur laat zien dat de hoeveelheden per post overeenkomen. Voor de financiering vanuit de BIS via de fondsen mist ongeveer 100 miljoen. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat een aantal fondsregelingen buiten scope valt. Daarnaast staat cultuureducatie op 0 in de realisatie van Artikel 14, toch nemen we deze post mee in dit onderzoek. De reden is dat dit in de begroting van het ministerie via Artikel 1 (primair onderwijs) gaat, maar origineel wel van Artikel 14 afkomt. Hetzelfde geldt voor Decentrale uitkeringen (DU's) die via het Gemeente- of Provinciefonds zijn besteed.

[45] Deze post staat in de onderzochte jaren van Artikel 14 op 0 in de begroting, omdat dit budget naar Artikel 1 (Primair Onderwijs) wordt overgeboekt en vanuit daar aan de lumpsumbekostiging van onderwijsinstellingen wordt toegevoegd.
[46] Decentralisatie uitkeringen (DU's) staan in de begroting van Artikel 14 op 0, omdat deze budgetten naar het Gemeentefonds dan wel Provinciefonds zijn overgeboekt en daarom niet meer zichtbaar.
[47] Zie 3.10 Artikel 14. Cultuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Figuur 35. Overzicht dataset verschil met realisatie en welke data aanwezig is/mist



De rechterhelft van Figuur 35 laat met een watervalfiguur zien wat de bronnen zijn van de verschillen tussen de realisatie voor 2024 en hetgeen er in de dataset zit. De figuur laat zien dat van ongeveer 75 procent van de totale begroting in Artikel 14 is meegenomen in onze analyse. Ook laat het zien welk deel het gevolg is van het ontbrekende data. De post 'overdekking' betreft het meenemen van cultuureducatie en DU's.

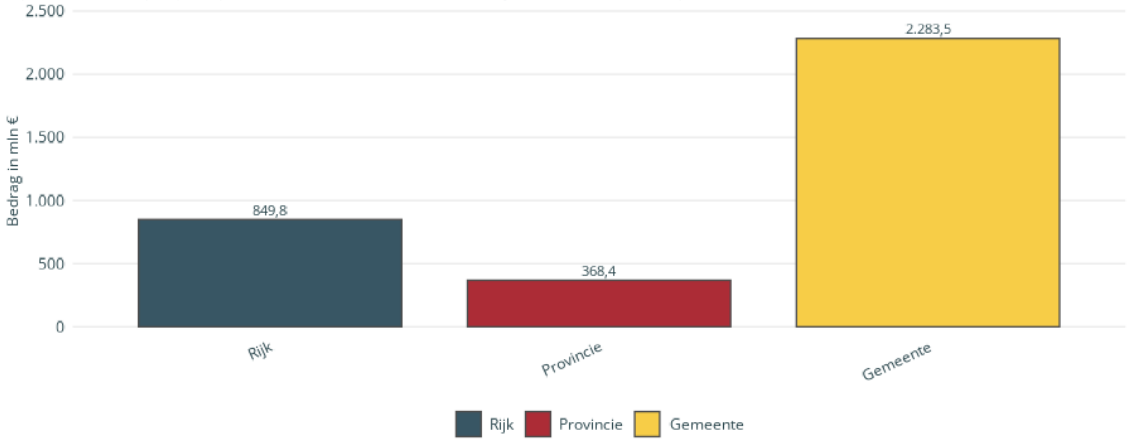
B.2.2 Provincies en gemeenten

De uitgaven vanuit provincies en gemeenten zijn in kaart gebracht aan de hand van de detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies van het CBS. [48] Dit is een tweejaarlijkse uitvraag van het CBS waarbij gemeenten en provincies in meer detail hun uitgaven rapporteren dan in de reguliere uitvraag (Informatie voor Derden/ Iv3). De detaillering van de cultuurlasten zijn in de onderzoeksperiode van dit onderzoek door het CBS uitgevraagd in 2017, 2019, 2020, 2021 en 2023.

Het CBS probeert een zo volledig mogelijk beeld te schetsen, waar dit niet mogelijk is (door ontbreken van gegevens van een gemeente/provincie) maken zij een schatting op basis van overige gegevens. Een kanttekening bij de data is dat provincies en gemeenten deze zelf invullen, hierdoor is de indeling van de uitgaven per sector deels interpretatiegevoelig. Er is mogelijk discrepantie tussen de indeling die door het CBS wordt meegegeven en de posten die de gemeenten en provincies zelf gebruiken. Een voorbeeld hiervan is dat het percentage in de categorie 'overig' sterk verschilt per gemeente/provincie.

[48] Zie Detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies, 2023

Figuur 36. Vergelijking realisatie en dataset 2023 per overheidslaag



In aanvulling op de acht sectoren die in dit onderzoek worden onderscheiden (Architectuur & ontwerp, Audiovisueel, Beeldende kunst, Bovensectoraal/cultuurbeoefening, Erfgoed, Letteren & Bibliotheken en Podiumkunsten), is ook een categorie 'overig' gehanteerd. Deze categorie is door ons gebruikt voor enkele relatief kleine of sector overstijgende onderdelen die niet eenduidig binnen de overige sectoren vielen, zoals digitale cultuur. Daarnaast is op het niveau van gemeenten en provincies de categorie 'overig' opgenomen die bij sommige gemeenten en provincies relatief groot is. Dit komt doordat sommigen een deel van hun cultuuruitgaven niet nader hebben gespecificeerd naar sector.

B.2.3 Opmerkingen bij de data

Bij de samenstelling van de in dit onderzoek gebruikte dataset zijn een aantal bewerkingen uitgevoerd om verschillende bronnen samen te brengen tot één consistent geheel:

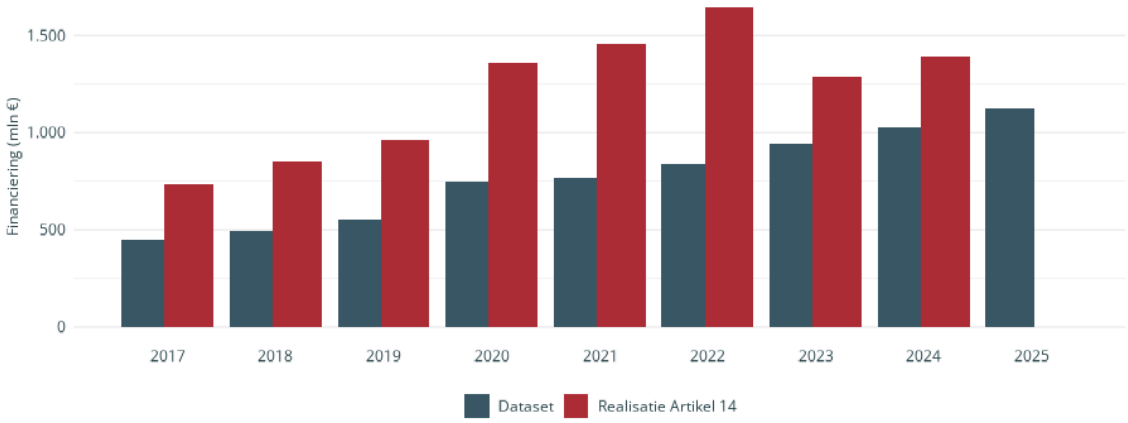
- Waar mogelijk zijn uitgaven toegerekend aan gemeenten, bijvoorbeeld door instellingen te koppelen aan hun vestigingsgemeente. Dit is echter niet altijd eenduidig: sommige instellingen zijn op meerdere locaties actief en in enkele gevallen vloeien middelen (deels) naar het buitenland.
- Daarnaast konden provinciale uitgaven niet altijd worden uitgesplitst naar gemeenteniveau, waardoor deze alleen in provinciale vergelijkingen worden meegenomen. Voor gemeentelijke en provinciale uitgaven geldt bovendien dat data alleen beschikbaar is tot en met 2023, en ook niet voor alle jaren volledig.
- Dubbeltellingen van specifieke uitkeringen (spuks) en decentralisatie uitkeringen (DU's)[49] naar gemeenten zijn zoveel mogelijk verwijderd, zowel op gemeentelijk als op instellingsniveau, maar kunnen deze niet volledig worden uitgesloten.
- De budgetten op basis van de realisatie van Artikel 14 voor 2024 komen niet altijd exact overeen met de bedragen in de gebruikte dataset. Mogelijke verklaringen zijn niet te identificeren dubbeltellingen, bijvoorbeeld door ontbrekende instellingsnamen of KvK-nummers, of het ontbreken van bepaalde betalingen in de resultatenrekening, waar wij geen inzicht in hadden. Deze verschillen zijn echter klein en beïnvloeden het algemene beeld niet.

[49] SPUK's (specifieke uitkeringen) zijn middelen die het Rijk aan gemeenten of provincies verstrekt voor een vooraf bepaald en geoormerkt doel. Aan deze uitkeringen zijn inhoudelijke voorwaarden en verantwoordingsvereisten verbonden. DU's (decentralisatie-uitkeringen) worden via het Gemeente- of Provinciefonds verstrekt, maar bieden decentrale overheden meer beleidsvrijheid in de besteding. Zij zijn doorgaans thematisch of tijdelijk van aard, zonder de strikte bestedingsvoorwaarden die bij specifieke uitkeringen gelden.

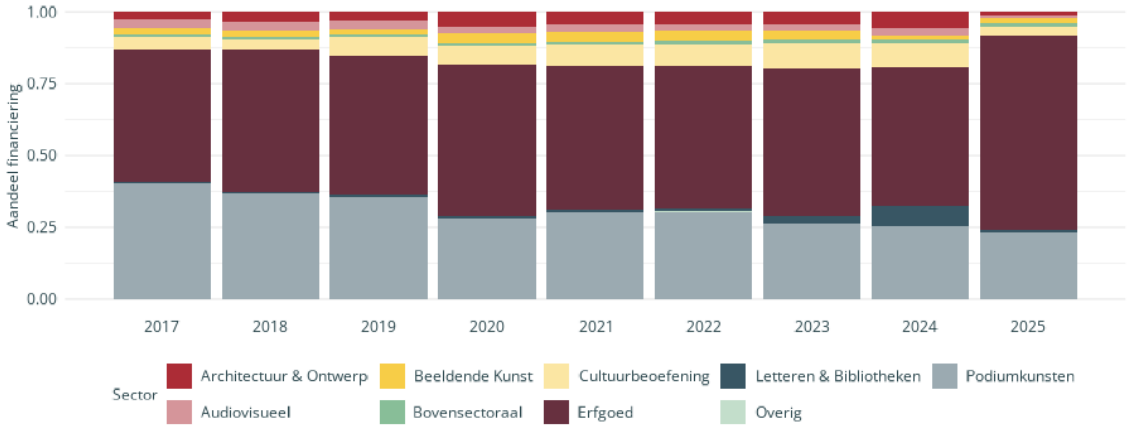
- De compleetheid van de gebruikte data verschilt per jaar. De data is het meest compleet voor het jaar 2023. Voor andere jaren ontbreekt sommige data. Figuur 37 geeft weer welk deel van de uitgaven van het rijk in de dataset zit en wat de realisatie van artikel 14 is. Dit geeft een beeld van het deel van artikel 14 dat is meegenomen. Tabel 10 bevat per jaar een overzicht van beschikbare databronnen.

Figuur 37 en Figuur 38 geven inzicht in het deel van artikel 14 dat is meegenomen en in de samenstelling van de totale uitgaven per jaar per sector. De groei in uitgaven door het rijk van het deel dat is meegenomen in de data is niet te interpreteren als groei van het budget. Dit wordt in ieder geval deel veroorzaakt doordat niet alle data beschikbaar is. In 2020, 2021 en 2022 wordt de groei van de realisatie van Artikel 14 veroorzaakt door de covid-steunpakketten die aan de cultuursector zijn verstrekt, deze zijn niet meegenomen in de dataset. De verdeling over de sectoren lijkt over tijd te veranderen, maar dit wordt wederom deels gedreven doordat niet alle data beschikbaar is voor elk jaar.

Figuur 37. Totale uitgaven per jaar vanuit het Rijk



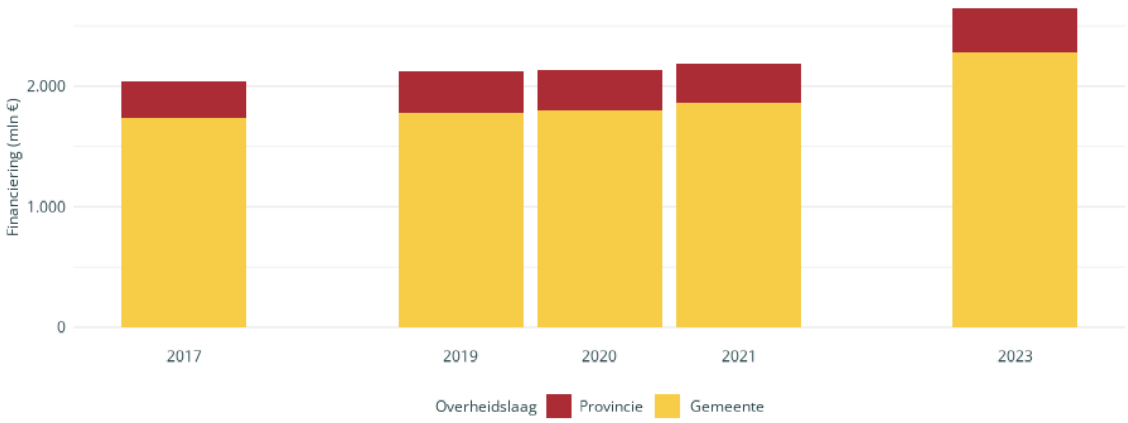
Figuur 38. Samenstelling totale uitgaven per jaar vanuit het Rijk naar sector



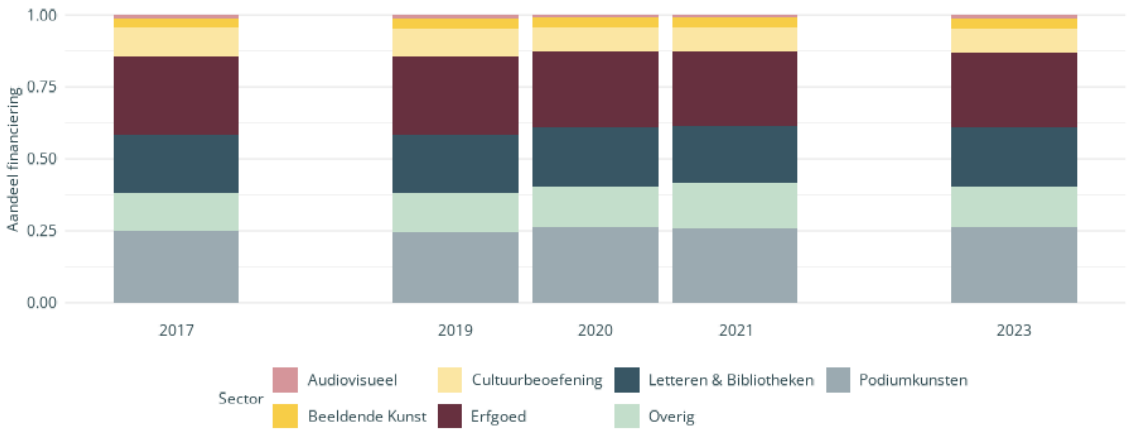
Figuur 39 en Figuur 40 geven de totale uitgaven door gemeenten en provincies weer voor de beschikbare jaren alsmede samenstelling van de totale uitgaven per jaar per sector. De gegevens over provincies en gemeenten zijn alleen voor de jaren 2017, 2019-2021 en 2023 beschikbaar. Ook maakt een vergelijking met de uitgaven door het rijk duidelijk dat het grootste deel van de

cultuuruitgaven afkomstig is van gemeenten. De verdeling over verschillende sectoren is constant over de jaren.

Figuur 39. Totale uitgaven per jaar vanuit Provincie en Gemeente



Figuur 40. Samenstelling uitgaven per jaar vanuit Provincie en Gemeente naar sector



B.2.4 Gehanteerde maat voor spreiding

Bij het analyseren van de regionale spreiding van cultuuruitgaven zijn verschillende maatstaven mogelijk. Een maatstaf zou kunnen zijn om te kijken naar de totale omvang van de middelen per regio. Regio's met een grote bevolking laten echter automatisch grotere totalen zien omdat er meer cultuurinstellingen of makers zijn, terwijl dit niet betekent dat de uitgaven per inwoner hoger ligt. In dit onderzoek nemen we daarom uitgaven per inwoner voor een gebied (provincie of gemeente) als uitgangspunt om spreiding van de uitgaven te kwantificeren. Zo brengen we in beeld of de uitgaven per inwoner verschilt voor verschillende regio's.

Daarmee gaan we voorbij aan variaties in uitgaven per regio die het gevolg zijn van verschillen in infrastructuur, bevolkingssamenstelling of het kwaliteitsniveau van cultuuruitingen. Deze variaties kunnen een verklaring zijn voor geobserveerde verschillen tussen gebieden in uitgaven per inwoner.

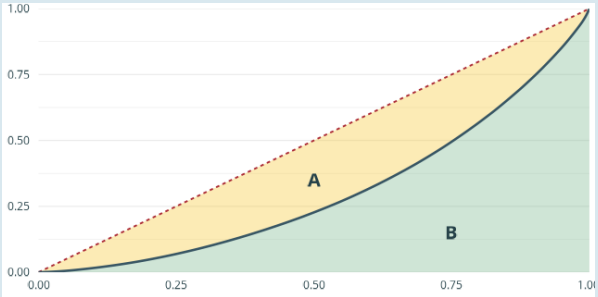
Immers, mensen met relatief hoge inkomens maken meer gebruik van cultuur[50], gebieden met veel monumenten of musea hebben meer geld nodig om de infrastructuur te onderhouden en de kosten van beveiligen van kostbare schilderijen in internationaal bekende musea zijn hoger dan de kosten van beveiliging van lokaal georiënteerde musea. In alternatieve maatstaven voor spreiding zouden socio-economische aspecten zoals inkomen of leeftijdssamenstelling, de dichtheid van culturele infrastructuur of de kwaliteit van een cultuuruitingen ook een rol kunnen spelen bij het bepalen van een maatstaf voor spreiding. Welke maatstaf wordt gehanteerd om vast te stellen wanneer spreiding 'optimaal is' is uiteindelijk een politieke keuze. Er zijn ook nog andere maatstaven mogelijk.

Als manier om spreiding te kwantificeren gebruiken we de zogeheten Gini-coëfficiënt (zie onderstaande tekst box voor een beschrijving). De Gini-coëfficiënt is een statistische maat voor de mate van ongelijkheid binnen een verdeling. In de economie wordt hij vooral gebruikt om inkomens- of vermogensongelijkheid te beschrijven, maar in principe kan hij worden toegepast op elke situatie waarin iets ongelijk is verdeeld. De Gini-coëfficiënt ligt tussen 0 en 1 en wordt soms als percentage weergegeven. Een waarde van 0 betekent volledige gelijkheid (bijvoorbeeld: iedereen heeft hetzelfde inkomen). Een waarde van 1 staat voor volledige ongelijkheid (bijvoorbeeld: één persoon heeft al het inkomen en alle anderen niets).

Gini-coëfficiënt

Een populair maatstaf voor ongelijkheid is de Gini-coëfficiënt. In een cumulatieve verdelingsgrafiek (dit heet ook wel een Lorenz-curve) wordt de Gini-coëfficiënt berekend als een verhouding van twee oppervlaktes A en B. Het oppervlak tussen de diagonaal en de Lorenz-curve noem je *A*. Het oppervlak onder de Lorenz-curve noem je B. Het totale oppervlak onder de diagonaal (de hele driehoek) is *A* + *B*. De Gini-coëfficiënt is gelijk aan de verhouding van die twee oppervlakten A / (A + B). Dus hoe groter het gebied tussen de Lorenz-curve en de diagonaal, hoe groter de Gini-coëfficiënt en hoe ongelijker de verdeling.

De Lorenz-curve zelf laat zien welk aandeel van de maatstaf (bv. totale middelen) toekomt aan een bepaald cumulatief aandeel van bijvoorbeeld gemeenten of culturele instellingen. Op de horizontale as staat het cumulatieve percentage gemeenten (van laag naar hoog gerangschikt op basis van ontvangen middelen), en op de verticale as het cumulatieve aandeel van bijvoorbeeld de totale middelen. Zo kun je in de (fictieve) grafiek bijvoorbeeld aflezen dat 50% van de gemeenten samen 25% van de middelen ontvangt. Dit betekent dat de onderste helft relatief weinig middelen ontvangt, wat wijst op een ongelijke verdeling.



[50] Zie https://www.cultuurmonitor.nl/thema/cultuur-en-participatie/

B.3 Beschikbare data Culturele infrastructuur

In de onderstaande alinea's wordt toegelicht welke typen informatie zijn gebruikt en op welk schaalniveau deze beschikbaar zijn.

De locaties van veel verschillende soorten instellingen zijn verzameld op provincieniveau. Deze informatie is afkomstig uit CBS Open Data en gebaseerd op SBI-codes, waarmee instellingen zijn ingedeeld naar sector en type activiteit. Op deze manier is voor een groot deel van de culturele infrastructuur inzicht verkregen in de ruimtelijke spreiding van instellingen, waaronder architectenbureaus, uitvoerende kunstbedrijven, film- en televisieproductiebedrijven, musea en instellingen voor cultuurbeoefening. De locatiegegevens zijn met name beschikbaar voor sectoren waarin instellingen formeel als bedrijf of organisatie staan geregistreerd. Voor bovensectorale en overige activiteiten is geen informatie beschikbaar.

De nabijheid van een aantal soorten instellingen zijn verzameld op gemeenteniveau. Deze nabijheidsindicatoren zijn eveneens gebaseerd op CBS Open Data en geven inzicht in de geografische toegankelijkheid van culturele voorzieningen voor inwoners. De nabijheid is vastgesteld voor met name publieksgerichte instellingen, zoals bibliotheken, musea, bioscopen en podia. Voor andere sectoren, zoals productie- en ondersteunende activiteiten binnen de culturele sector, is nabijheid minder relevant of niet beschikbaar in de gebruikte databronnen.

Bij het samenstellen van de indicatoren is gestreefd naar een zo volledig mogelijk beeld van de culturele infrastructuur. Dit is echter niet voor alle sectoren en activiteiten in gelijke mate gelukt. Zoals in de tabel is te zien, verschilt de beschikbaarheid van informatie per sector en per type maatstaf. De sector cultuurbeoefening is een voorbeeld dat laat zien dat de beschikbare gegevens niet de volledige sector beslaan. Op basis van SBI-codes zijn dansscholen en instellingen voor cultureel onderwijs in kaart gebracht, waarmee inzicht ontstaat in de ruimtelijke spreiding van deze voorzieningen. Tegelijkertijd blijven veel vormen van cultuurbeoefening buiten beeld, zoals amateurverenigingen, informele groepen, zelfstandige docenten en activiteiten binnen buurthuizen of scholen. Deze onderdelen maken wel deel uit van de culturele infrastructuur, maar zijn niet systematisch vastgelegd in de gebruikte databronnen.

Tabel 8. Maatstaven per sector

Sector	Maatstaf	Laagste aggregatieniveau
Architectuur & Ontwerp	Aantal architectenbureaus	Provincie
Audiovisueel	Aantal geluidsopnamenbedrijven	Provincie
	Aantal distributie film en tv	Provincie
	Aantal facilitair film en tv	Provincie
	Aantal tv-productie	Provincie
	Aantal filmproductie	Provincie
	Aantal video en audio winkels	Provincie
	Aantal bioscopen	Provincie
	Nabijheid bioscopen	Gemeente
Beeldende Kunst	Aantal kunstuitleencentra	Provincie
	Aantal scheppende kunstbedrijven	Provincie
Bovensectoraal	-	
Cultuurbeoefening	Aantal dansscholen	Provincie

	Aantal instellingen voor cultureel onderwijs	Provincie
Erfgoed	Aantal monumentenzorg instellingen	Provincie
	Aantal musea	Gemeente
	Aantal archieven	Provincie
	Nabijheid musea	Gemeente
Letteren & Bibliotheken	Nabijheid Bibliotheken	Gemeente
	Aantal bibliotheken	Provincie
	Aantal uitgeverijen van boeken	Provincie
	Aantal boekhandels	Provincie
Podiumkunsten	Nabijheid podia	Gemeente
	Nabijheid poppodia	Gemeente
	Aantal theaters	Provincie
	Aantal uitvoerende kunstbedrijven	Provincie
	Aantal circussen en variété	Provincie
	Aantal podiumkunst producenten	Provincie
	Aantal podiumkunst beoefening	Provincie
Overig	-	

B.4 Data tabellen

Tabel 9. Aanwezigheid databronnen per jaar

Data	Subgroepering[51]	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BIS		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultuureducatie				X	X	X	X	X	X	
DU					X	X	X	X	X	X
Erfgoedwet		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Monumentenzorg	**SIM**	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Monumentenzorg	**WHR**				X	X	X	X	X	
Monumentenzorg	**Herbestemming 2**	X	X	X	X	X	X	X	X	
Rijksbijdrage RHC							X	X	X	X
Rijkscultuurfonds BIS		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Filmfonds**				X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Fonds voor Cultuurparticipatie**	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Fonds Podiumkunsten**	X	X	X	X	X	X	X	X	
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Letterenfonds**							X	X	X

[51] Voor sommige posten is een onderverdeling te maken welke aanwezig is. Een voorbeeld is dat de projectsubsidies van de Rijkscultuurfondsen los bij de fondsen zijn uitgevraagd en daarom niet in elk jaar aanwezig zijn.

Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Mondriaan Fonds**				X	X	X	X	X	X
Rijkscultuurfonds projectsubsidie	**Stimuleringsfonds Creatieve Industrie**				X	X	X	X	X	X
spuk							X	X	X	X
Uitgaven gemeente		X		X	X	X		X		
Uitgaven provincie		X		X	X	X		X		
Ruw inschatting aandeel totale uitgaven dat meegenomen wordt**		86%	13%	87%	90%	97%	26%	100	27%	24%

*dit zijn prognoses, **weging datasets bepaald op basis aandeel uitgaven 2023

Overzicht posten Artikel 14 met de realisatie van 2024 en de waardes die in onze dataset zitten voor 2024. Het beeld van het Rijk is het meest compleet voor 2024.

Tabel 10. Posten in dataset in mln. €

Categorie	Realisatie 2024	Dataset 2024	Opmerking
Totaal	**1.389**	**1.033**	
Bekostiging	**1078,7**	**915,3**	
BIS instellingen	250,7	250,7	Compleet
BIS fondsen	287	188,2	Niet compleet, buiten scope geplaatst/geen spreiding en geen volledige data beschikbaar
Museale instellingen	280,4	273,6	Compleet
Stelseltaken openbare bibliotheekvoorzieningen	41,9	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Digitale openbare bibliotheek	19,2	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Bibliotheekvoorziening leesgehandicapten	14,42	0	Geen spreiding, landelijke taken die door KB worden uitgevoerd
Monumentenzorg	151,4	145	Compleet
Archieven (incl. RHC's)	33,5	30,1	Compleet
Cultuureducatie	0	26,1	Compleet (gaat via Artikel 1 OCW daarom hier op 0 in begroting)
Subsidies (regelingen)	**137,6**	0	
Verbreden inzet cultuur	15,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Internationaal cultuurbeleid (incl. HGIS)	10,9	0	Spreiding geen vraagstuk, met name gericht op internationaal cultuurbeleid
Programma leesbevordering	42,8	0	Geen data beschikbaar
Creatieve Industrie	2,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies

Specifiek cultuurbeleid	57	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Subsidies Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	7,8	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
NGF CIIIC	0,6	0	Geen spreiding, veel verschillende incidentele/ eenmalige projectsubsidies
Opdrachten	**25,7**	0	
Beleidsonderzoek, evaluaties en kennisbasis	1,2	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Opdrachten Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	14	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
NGF Opdrachten	0	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Overige opdrachten	10,5	0	Geen spreiding, opdrachten vanuit de overheid uitgevoerd door een andere organisatie
Bijdrage aan agentschappen	**62,8**	0	
Nationaal Archief	62,8	0	Geen spreiding, heeft een vaste locatie en is één organisatie in landelijk belang
Bijdragen aan medeoverheden	**82,4**	**117,9**	
Bijdragen aan medeoverheden (spuk)	82,4	82	
Bijdragen aan medeoverheden (DU)	0	35,9	Compleet (gaat via een ander Artikel van OCW daarom hier op 0 in begroting)
Bijdrage aan (inter)nationale organisaties	**2**	**0**	
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	2	0	Geen spreiding, gaat om bijdrage aan internationale organisaties Unesco, Eurimages, etc.
Overig	**0**	**2,1**	4-jarige projectsubsidie (buiten BIS 2021-2024)

De volledigheid van de BIS uitgaven per fonds verschilt per fonds. Er is afgesproken bij het filmfonds om data van activiteiten mee te nemen aangezien die verbonden zijn aan een locatie. Projectsubsidies voor filmprojecten kunnen niet worden toegewezen aan een locatie en worden daarom buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat bij het Filmfonds een groot deel van de uitgaven ontbreekt. Het relatief grote verschil bij Podiumkunsten en het Mondriaan Fonds komt door dezelfde reden tot stand. Bij het Mondriaan Fonds bestaat het verschil uit individuele subsidies.

De resterende, kleinere verschillen hangen samen met onvolledige aanlevering van uitgaven en met verschillen in tijdspaden. Fondsen ontvangen middelen van OCW op een bepaald moment, maar

keren deze niet noodzakelijkerwijs in datzelfde jaar volledig uit als subsidies. In bijlage B is een nadere specificatie van de fondsenuitgaven opgenomen, inclusief een overzicht van de beschikbare en ontbrekende onderdelen.

Tabel 11. Overzicht van de fondsen data over de jaren in mln. €

Fonds	Jaarverslag fonds 2023	Dataset meerjarige instellingen cultuurfondsen 2023	Aangeleverd projectsubsidies fondsen	Hoeveel mist?
Filmfonds	86,3 miljoen	0,2 miljoen	6,6 miljoen	Ca. 80 miljoen
Fonds Cultuurparticipatie	33 miljoen	6,4 miljoen	29,1 miljoen	Ca. -2 miljoen
Fonds Podiumkunsten	76,9 miljoen	50,9 miljoen	4,3 miljoen	Ca. 20 miljoen
Letterenfonds	9,8 miljoen	2,5 miljoen	3,2 miljoen	Ca. 4 miljoen
Mondriaan Fonds	44,3 miljoen	3,4 miljoen	25,0 miljoen	Ca. 15 miljoen
Stimuleringsfonds	25,3 miljoen	3,5 miljoen	21,8 miljoen	-

B.5 Uitgaven overzicht

In onderstaande tabellen staan de uitgaven vanuit alle overheden (gemeente, rijk en provincie) voor 2023 op provincieniveau weergegeven van de variabelen die zijn gebruikt in dit onderzoek. De eerste tabel geeft de totale aantallen bedrijven weer en de tweede tabel de aantallen per inwoner.

Tabel 12. Totalen uitgaven[52] per provincie per sector in mln. €

Sector	Groningen	Fryslân	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Architectuur & Ontwerp	0,8	0,3	0,0	1,0	0,1	1,4	2,3	9,3	19,0	0,0	4,7	1,1
Audiovisueel	1,9	1,5	1,1	0,9	0,1	3,8	2,9	18,5	9,1	0,3	6,9	4,2
Beeldende Kunst	1,6	0,8	2,7	4,0	1,2	8,2	18,6	23,3	15,3	2,2	28,0	7,0
Cultuurbeoefening	14,1	11,6	9,6	19,5	8,8	32,8	24,7	51,1	53,7	5,2	41,1	13,4
Erfgoed	60,2	54,3	20,4	45,1	11,8	134,2	71,8	244,3	246,0	34,5	102,6	81,0
Letteren & Bibliotheken	11,5	20,5	18,8	39,0	21,7	63,4	45,9	95,3	121,1	17,3	72,9	31,2
Overig	15,7	16,1	4,7	14,5	11,8	26,5	27,0	92,1	78,1	5,4	40,9	39,9
Podiumkunsten	48,9	24,8	23,9	67,1	22,4	66,3	70,9	235,1	193,3	10,2	114,4	61,8
Bovensectoraal								6,7	3,6		0,1	0,4

[52] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.

Tabel 13. Uitgaven[53] per provincie per inwoner per sector in €

Sector	Groningen	Fryslân	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Architectuur & Ontwerp	1,3	0,4	0,0	0,8	0,2	0,7	1,6	3,1	4,9	0,0	1,4	1,0
Audiovisueel	3,2	2,2	2,2	0,7	0,3	1,8	2,1	6,2	2,4	0,9	2,6	3,7
Beeldende Kunst	2,9	1,1	5,3	3,4	2,7	3,8	13,3	7,8	3,9	5,7	10,6	6,3
Cultuurbeoefening	23,5	17,5	18,9	16,4	19,4	15,3	17,6	17,2	14,0	13,3	15,6	11,9
Erfgoed	100,6	82,5	41,1	38,2	26,8	65,5	52,3	75,5	70,8	88,9	38,9	71,7
Letteren & Bibliotheken	19,1	31,0	37,3	32,8	48,2	29,5	32,8	32,0	31,6	44,2	27,5	27,6
Overig	26,2	24,4	9,4	12,2	26,2	12,3	19,3	30,9	20,3	13,8	15,5	35,2
Podiumkunsten	80,1	37,4	47,4	48,9	49,7	30,9	50,0	79,0	50,3	26,0	43,2	54,6
Bovensectoraal								2,2	1,0		0,0	0,3

B.6 Caribisch Nederland

Tabel 14. Uitgaven in onze dataset voor 2023 en 2024 naar Caribisch Nederland uitgesplitst per bron.

Bron	Fonds	Omvang 2023	Omvang 2024
Rijkscultuurfonds	Fonds Podiumkunsten	77.000	
Rijkscultuurfonds	Fonds voor Cultuurparticipatie	926.247	1.875.521
Rijkscultuurfonds	Mondriaan Fonds	348.974	
Rijkscultuurfonds	Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	66.525	201.345
Rijkscultuurfonds	Filmfonds		140.000
Bijzondere uitkering		397.709	2.292.312

B.7 Spreiding over tijd

Wanneer de spreidingscoëfficiënten per sector worden berekend, blijkt dat er een aantal sectoren is waarvoor de gemeentelijke uitgaven een substantiële invloed hebben op de mate van spreiding. Dit betreft sectoren die van nature al relatief breed zijn verspreid, omdat vrijwel iedere gemeente hieraan middelen besteedt. Tegelijkertijd verschilt de mate van spreiding sterk tussen sectoren. Zo spelen gemeentelijke uitgaven een duidelijke rol bij de spreiding binnen de sector Letteren & Bibliotheken. Voor Cultuurbeoefening geldt eveneens dat gemeentelijke uitgaven de spreiding beïnvloeden, maar in deze sector is ook zonder gemeentelijke middelen al sprake van aanzienlijke spreiding.

[53] De totale uitgaven bestaan uit Rijksuitgaven via de Rijkscultuurfondsen en aan de BIS, Rijksbijdrage RHC's, Cultuureducatie, Monumentenzorg en uitgaven aan cultuur door Gemeenten en Provincies. Directe bijdragen aan medeoverheden door het Rijk worden niet meegenomen, omdat hier overlap zou ontstaan met de uitgaven vanuit Gemeenten en Provincies.

Tabel 15. Gini-coëfficiënt per jaar per sector

Sector	2017*	2018	2019*	2020*	2021*	2022	2023*,**	2024*	2025
Architectuur & Ontwerp	0,99	0,99	0,99	0,95	0,92	0,96	0,95	0,95	0,96
Audiovisueel	0,94	0,99	0,93	0,93	0,93	0,99	0,88	0,99	0,99
Beeldende Kunst	0,79	0,98	0,82	0,83	0,82	0,98	0,75	0,98	0,97
Bovensectoraal	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Cultuur-beoefening	0,67	0,75	0,54	0,54	0,55	0,27	0,47	0,32	0,85
Erfgoed	0,60	0,73	0,59	0,56	0,56	0,67	0,55	0,67	0,75
Letteren & Bibliotheken	0,30	1,00	0,31	0,34	0,35	0,99	0,20	0,98	0,99
Overig	0,67	0,00	0,64	0,66	0,67	0,99	0,56	0,99	0,99
Podiumkunsten	0,69	0,96	0,72	0,77	0,76	0,94	0,67	0,95	0,96

*Voor de jaren 2017, 2019, 2020, 2021 en 2023 zijn naast de Rijksuitgaven ook gemeentelijke en provinciale uitgaven meegenomen.
**2023 en 2024 zijn de meest volledige jaren, in 2023 bestaan de uitgaven naast Rijkstuitgaven ook uit Gemeentelijke en Provinciale uitgaven en in 2024 alleen uit Rijksuitgaven.

Hoewel over de totale spreiding in de tijd slechts beperkt uitspraken kunnen worden gedaan, kan per overheidslaag wel (gedeeltelijk) naar ontwikkelingen worden gekeken. Door de uitgaven van Rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk te analyseren, ontstaat alsnog inzicht in de wijze waarop de spreiding zich binnen deze lagen ontwikkelt.

Over de periode 2017–2024 is de financiering van BIS-instellingen, de Erfgoedwet en Monumentenzorg geanalyseerd. De Gini-coëfficiënt is in 2017 het hoogst, wat wijst op de relatief hoogste mate van ongelijkheid in de verdeling van middelen. In 2018 is de Gini-coëfficiënt relatief het laagst. De overige jaren liggen tussen deze twee waarden in, waarmee het bereik van de Gini-coëfficiënt over de jaren vrij beperkt is. Dit suggereert dat de verdeling van deze onderdelen van de rijksbegroting in de onderzochte periode slechts beperkte veranderingen laat zien.

Tabel 16. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gini-coëfficiënt	0,76	0,70	0,72	0,72	0,74	0,73	0,71	0,72

De ontwikkeling van provinciale en gemeentelijke uitgaven vertoont een gelijk beeld. Wanneer de Gini-coëfficiënten van provinciale uitgaven over de tijd worden bekeken, blijken de verschillen tussen jaren eveneens beperkt. Net als bij de gemeentelijke uitgaven lijkt de er weinig verschil te zijn in de uitgaven tussen de jaren 2017, 2019, 2021 en 2023. Het patroon voor provinciale uitgaven lijkt daarmee sterk op dat van de gemeentelijke uitgaven.

Tabel 17. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2019	2021	2023
Gini-coëfficiënt	0,38	0,34	0,35	0,37

Wanneer gemeentelijke uitgaven over de tijd worden bekeken, zijn de verschillen klein. Net als bij de Rijksuitgaven is er weinig verschil te zien in de verdeling van de uitgaven. Deze analyse is gebaseerd op de jaren 2017, 2019, 2021 en 2023[54], aangezien alleen voor deze jaren gegevens beschikbaar zijn.

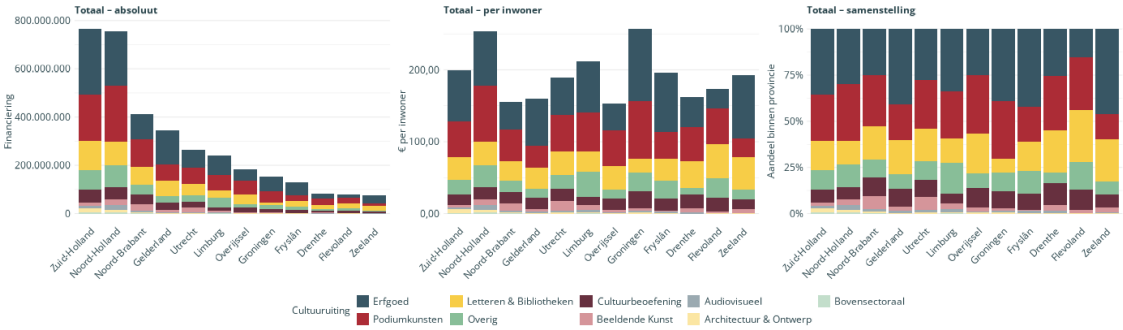
Tabel 18. Gini-coëfficiënt per jaar

Jaar	2017	2019	2021	2023
Gini-coëfficiënt	0,36	0,35	0,43	0,36

B.8 Sectoren uitsplitsing

De uitsplitsing van de uitgaven naar overheidslaag en sector laat duidelijke verschillen zien in de wijze waarop uitgaven over sectoren zijn verdeeld. Rijksuitgaven zijn sterk geconcentreerd in de sectoren Podiumkunsten en Erfgoed. Gemeentelijke en provinciale uitgaven zijn daarentegen verdeeld over een breder spectrum aan sectoren. Daarbij valt op dat binnen deze uitgaven een relatief groot aandeel onder de categorie 'overig' valt, waardoor geen nadere uitsplitsing naar specifieke sectoren mogelijk is.

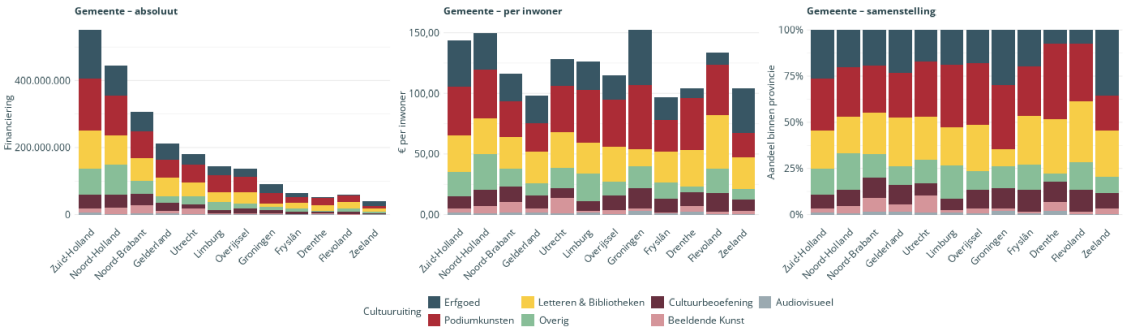
Figuur 41. Totale uitagaven per provincie gesplitst naar sector (2023)



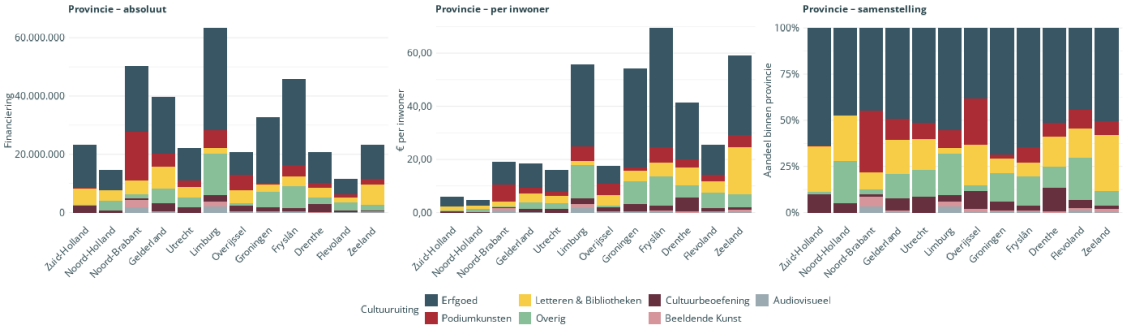
Op gemeentelijk niveau vertonen gemeenten binnen provincies een relatief vergelijkbare verdeling van middelen over sectoren. Op provinciaal niveau zijn de verschillen groter. Zuid-Holland en Noord-Holland besteden weinig tot geen middelen aan Podiumkunsten. In het algemeen liggen de provinciale uitgaven in deze twee provincies relatief laag.

[54] Voor 2020 zijn de gegevens ook aanwezig, maar om een gelijk tijdspad tussen opvolgende jaren te houden, is dit jaar hier buiten beschouwing gelaten.

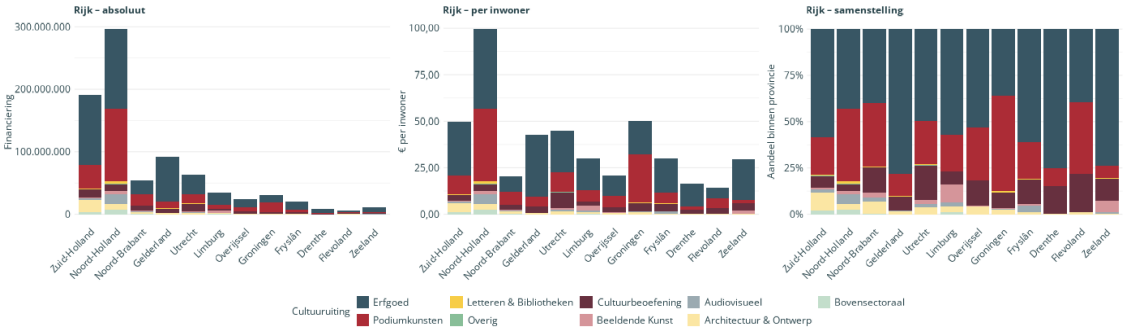
Figuur 42. Uitgaven vanuit Gemeente op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



Figuur 43. Uitgaven vanuit Provincies op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



Figuur 44. Uitgaven vanuit het Rijk op provincieniveau gesplitst naar sector (2023)



B.9 Aantallen overzicht

In onderstaande tabellen staan de aantallen van culturele instellingen op provincieniveau weergegeven van de variabelen die zijn gebruikt in dit onderzoek. De eerste tabel geeft de totale aantallen bedrijven weer en de tweede tabel de aantallen per 1.000 inwoners.

Tabel 19. Aantallen per maatstaf per provincie

Maatstaf (totaal aantal bedrijven)	Drenthe	Flevoland	Fryslân	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Monumenten	2734	218	8636	13094	5524	10884	11836	28136	8064	11706	7468	18088
Archieven	5	5	5	20	10	10	20	30	10	10	0	30
Architecten-bureaus	80	65	140	585	170	365	910	1690	255	535	75	1795
Bibliotheken	5	10	40	85	35	55	70	105	35	35	25	110
Bioscopen	10	5	5	30	5	15	25	45	15	15	5	30
Boekhandels	10	10	30	70	20	25	60	110	35	45	25	145
Circus en variété	15	5	15	80	25	30	85	135	25	55	10	130
Cultureel onderwijs	370	315	515	1865	545	890	2145	2835	1050	1460	205	3140
Dansscholen	45	85	75	375	95	175	465	730	140	255	40	705
Distributie film en tv	0	5	0	5	0	0	10	75	0	10	0	15
Evenementenhallen	5	0	5	15	0	5	10	15	5	15	0	25
Facilitair film en tv	45	135	85	395	80	125	385	2205	135	630	30	660
Geluidsopnamen	75	165	135	470	130	185	550	1780	215	575	45	1160
Kunstgaleries	20	5	35	85	25	40	80	235	45	60	35	150
Kunstuitleencentra	0	5	5	10	5	5	10	20	5	10	0	15
Kunstzinnige vorming	330	235	445	1490	450	715	1675	2105	915	1205	165	2430
Monumentenzorg	15	5	55	80	25	30	65	140	40	65	15	100
Musea	35	10	55	90	40	55	85	175	50	45	30	130
Mexpositie	55	15	90	180	65	90	165	410	95	105	60	285
Podiumkunst beoefening	435	635	810	3235	1040	1595	4005	11225	1630	3310	310	7190
Podiumkunst producent	20	50	55	155	65	55	195	790	90	225	15	330
Scheppende kunst	710	600	1240	4480	1785	1665	4795	13565	2005	4685	605	8505
Theaters	10	5	15	35	5	15	40	85	15	30	5	60
Uitgeverijen van boeken	45	40	45	230	55	65	220	490	95	200	20	320
Uitvoerende kunst	280	290	485	1515	565	780	2150	4740	735	1770	225	3235
Video en audio winkels	5	0	10	20	10	15	30	40	20	5	5	45

Tabel 20. Aantallen per maatstaf per provincie per 1000 inwoners

Maatstaf (bedrijven per 1000 inwoners)	Drenthe	Flevoland	Fryslân	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Monumenten	5,423	0,484	13,04	6,093	9,186	9,604	4,475	9,453	6,782	8,361	19,06	4,710
Archieven	0,010	0,011	0,008	0,009	0,017	0,009	0,008	0,010	0,008	0,007	0,000	0,008
Architecten-bureaus	0,159	0,144	0,212	0,272	0,283	0,322	0,344	0,568	0,214	0,382	0,192	0,467
Bibliotheken	0,010	0,022	0,060	0,040	0,058	0,049	0,026	0,035	0,029	0,025	0,064	0,029
Bioscopen	0,020	0,011	0,008	0,014	0,008	0,013	0,009	0,015	0,013	0,011	0,013	0,008
Boekhandels	0,020	0,022	0,045	0,033	0,033	0,022	0,023	0,037	0,029	0,032	0,064	0,038
Circus en variété	0,030	0,011	0,023	0,037	0,042	0,026	0,032	0,045	0,021	0,039	0,026	0,034
Cultureel onderwijs	0,734	0,699	0,778	0,868	0,906	0,785	0,811	0,952	0,883	1,043	0,523	0,818
Dansscholen	0,089	0,189	0,113	0,174	0,158	0,154	0,176	0,245	0,118	0,182	0,102	0,184
Distributie film en tv	0,000	0,011	0,000	0,002	0,000	0,000	0,004	0,025	0,000	0,007	0,000	0,004
Evenementenhallen	0,010	0,000	0,008	0,007	0,000	0,004	0,004	0,005	0,004	0,011	0,000	0,007
Facilitair film en tv	0,089	0,299	0,128	0,184	0,133	0,110	0,146	0,741	0,114	0,450	0,077	0,172
Geluids-opnamen	0,149	0,366	0,204	0,219	0,216	0,163	0,208	0,598	0,181	0,411	0,115	0,302
Kunstgaleries	0,040	0,011	0,053	0,040	0,042	0,035	0,030	0,079	0,038	0,043	0,089	0,039
Kunst uitleencentra	0,000	0,011	0,008	0,005	0,008	0,004	0,004	0,007	0,004	0,007	0,000	0,004
Kunstzinnige vorming	0,655	0,521	0,672	0,693	0,748	0,631	0,633	0,707	0,770	0,861	0,421	0,633
Monumentenzorg	0,030	0,011	0,083	0,037	0,042	0,026	0,025	0,047	0,034	0,046	0,038	0,026
Musea	0,069	0,022	0,083	0,042	0,067	0,049	0,032	0,059	0,042	0,032	0,077	0,034
Podiumkunst beoefening	0,863	1,409	1,224	1,505	1,729	1,407	1,514	3,771	1,371	2,364	0,792	1,872
Podiumkunstproducent	0,040	0,111	0,083	0,072	0,108	0,049	0,074	0,265	0,076	0,161	0,038	0,086
Scheppende kunst	1,408	1,331	1,873	2,085	2,968	1,469	1,813	4,557	1,686	3,346	1,545	2,215
Theater_evenementenhal	0,030	0,011	0,030	0,023	0,017	0,018	0,019	0,034	0,013	0,029	0,013	0,022
Theaters	0,020	0,011	0,023	0,016	0,008	0,013	0,015	0,029	0,013	0,021	0,013	0,016
Uitgeverijen van boeken	0,089	0,089	0,068	0,107	0,091	0,057	0,083	0,165	0,080	0,143	0,051	0,083
Uitvoerende kunst	0,555	0,643	0,733	0,705	0,940	0,688	0,813	1,592	0,618	1,264	0,575	0,842
Video en audio winkels	0,010	0,000	0,015	0,009	0,017	0,013	0,011	0,013	0,017	0,004	0,013	0,012

B.10 Regressieresultaten

Om de relatie tussen demografische kenmerken, culturele infrastructuur en uitgaven te analyseren, is een regressieanalyse uitgevoerd op gemeentelijk niveau. Daarbij is gekeken naar de uitgaven per inwoner in 2023, uitgesplitst naar rijksuitgaven en gemeentelijke uitgaven. Analyse op provinciaal niveau is niet uitgevoerd, omdat het beperkte aantal provincies onvoldoende datapunten biedt om

statistisch significante uitspraken te doen. Wel is de hoogte van provinciale middelen meegenomen in de analyse om de verhouding met gemeentelijke uitgaven mogelijk te duiden.

Analyse

In de regressiemodellen zijn verschillende demografische en sociaaleconomische variabelen opgenomen, waaronder het inwonersaantal, het mediaan inkomen en een indicator voor het opleidingsniveau. Daarnaast zijn variabelen meegenomen die de culturele context van gemeenten beschrijven, zoals de nabijheid van culturele instellingen en bezoekersaantallen van musea en podiumkunsten. Deze variabelen geven inzicht in zowel de vraag naar cultuur als het bestaande culturele aanbod binnen gemeenten.

De analyse is uitgevoerd met een lineaire regressie. Gemeenten die in 2023 geen uitgaven hadden voor een specifieke sector, zijn meegenomen door hun uitgaven per inwoner op nul te zetten. Hierdoor blijft de volledige populatie gemeenten in beeld en kan de samenhang tussen demografische kenmerken, culturele context en uitgaven consistent worden beoordeeld. De volledige regressieresultaten, inclusief coëfficiënten en significantieniveaus, zijn opgenomen in bijlage B. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Bevindingen

De regressieanalyse laat zien dat demografische kenmerken en de culturele infrastructuur van gemeenten in belangrijke mate samenhangen met de hoogte van de uitgaven per inwoner. Het inwonersaantal blijkt in vrijwel alle sectoren een significante verklarende variabele. Dit duidt op een duidelijk schaaleffect. Grotere gemeenten geven gemiddeld meer uit per inwoner. Een uitzondering vormt de sector Erfgoed. In dat model zijn ook museumbezoekers en het aantal monumenten opgenomen, waardoor een deel van het schaaleffect waarschijnlijk via deze inhoudelijke kenmerken wordt verklaard in plaats van via het inwonersaantal zelf.

Ook de nabijheid van musea en podiumkunsten is significant gerelateerd aan de uitgaven per inwoner. Gemeenten waar culturele voorzieningen dichterbij zijn, geven gemiddeld hogere bedragen uit per inwoner. Dit suggereert dat de aanwezigheid en concentratie van culturele infrastructuur samenhangt met hogere publieke investeringen. De nabijheid van bioscopen blijkt niet significant samen te hangen met de uitgaven per inwoner. Een mogelijke verklaring is dat bioscopen relatief gelijkmatig over Nederland zijn verspreid, terwijl productie en uitgaven binnen de audiovisuele sector sterker geografisch geconcentreerd zijn.

Tot slot blijkt dat het aantal provinciale middelen voor de betreffende sector in de meeste regressies niet significant samenhangt met de gemeentelijke uitgaven per inwoner. Alleen in de sector beeldende kunst wordt een positief en significant verband gevonden. Dit suggereert dat provinciale middelen in die sector aanvullend werken op gemeentelijke en rijksmiddelen, terwijl in andere sectoren geen duidelijk statistisch verband zichtbaar is.

Tabel 21. Regressieresultaten per sector (coëfficiënten met significantie tussen haakjes)

Variabele	Architectuur & Ontwerp	Audiovisueel	Beeldende Kunst	Bovensectoraal	Cultuurbeoefening	Erfgoed	Letteren & Bibliotheken	Overig	Podiumkunsten
Constante	0.473	3.042	15.456	-2.226	65.786	173.02	56.984	21.596	147.35
	(0.780)	(0.449)	(0.048)	(0.000)	(0.000)	(0.010)	(0.000)	(0.210)	(0.000)
Aantal monumenten						0.045			
						(0.000)			
Bevolkings-dichtheid	-0.000	0.000	0.001	0.000	0.001	0.010	0.001	0.001	0.000
	(0.081)	(0.006)	(0.009)	(0.240)	(0.223)	(0.001)	(0.046)	(0.170)	(0.791)
Mediaan inkomen	-0.000	-0.000	-0.000	0.000	-0.001	-0.004	-0.001	-0.001	-0.003
	(0.179)	(0.010)	(0.061)	(0.126)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.012)	(0.000)
Inwoners-aantal	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.000	0.000	0.000	0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.001)	(0.000)	(0.003)	(0.010)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Gemiddelde leeftijd	0.007	0.042	-0.165	0.036	-0.483	0.326	-0.135	0.162	-0.205
	(0.825)	(0.574)	(0.251)	(0.000)	(0.028)	(0.801)	(0.513)	(0.629)	(0.708)
Nabijheid bibliotheek							-0.868		
							(0.019)		
Nabijheid bioscoop		0.049							
		(0.098)							
Nabijheid museum						-2.360			
						(0.017)			
Nabijheid podium-kunsten									-1.594
									(0.000)
Uitgaven vanuit de provincie per sector		0.000	0.000		-0.000	-0.000	-0.000	0.000	0.000
		(0.554)	(0.001)		(0.012)	(0.366)	(0.116)	(0.011)	(0.307)

De interpretatie van de variabelen is als volgt: nabijheid tot een bibliotheek hangt samen met de hoogte van de uitgaven per inwoner. Concreet betekent dit dat een toename van de gemiddelde afstand tot een bibliotheek met 1 kilometer samenhangt met een daling van de uitgaven per inwoner met 1,05 euro, gegeven de overige kenmerken in het model. Gemeenten die verder van een bibliotheek liggen geven dus gemiddeld iets minder uit per inwoner, wanneer voor andere factoren wordt gecorrigeerd.

Het model laat ook zien dat het aantal monumenten positief samenhangt met de uitgaven. Een toename van 10 monumenten hangt gemiddeld samen met een stijging van de uitgaven per inwoner met 0,61 euro, gegeven de overige variabelen in het model. Gemeenten met meer monumenten ontvangen dus gemiddeld een iets hogere uitgaven per inwoner.

/ C Gesprekspartners

Rijksoverheid en adviesorganen
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
- Raad voor Cultuur

Rijkscultuurfondsen
- Fonds Podiumkunsten
- Mondriaan Fonds
- Fonds voor Cultuurparticipatie
- Nederlands Letterenfonds
- Nederlands Filmfonds
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie

Branche- en sectororganisaties
- Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF)
- Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)
- Museumvereniging
- Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB)

Decentrale overheden
Gemeenten:
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Maastricht
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Enschede
- Gemeente Middelburg
- Gemeente Amsterdam

Provincies:
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Drenthe
- Provincie Gelderland
- Provincie Flevoland

Overige
- Cultuur Oost

/ D Rectificatie

In deze gerectificeerde versie van het rapport, d.d. 21 augustus 2026, zijn enkele correcties doorgevoerd in figuren en tabellen. Bij een aantal figuren en tabellen bleek het aantal inwoners per provincie abusievelijk dubbel te zijn meegenomen. Dit is in deze versie gecorrigeerd.

De betreffende analyses zijn gebaseerd op relatieve cijfers. Door de correctie veranderen de onderlinge verhoudingen en de daaruit voortvloeiende bevindingen niet. De correcties hebben daarom geen gevolgen voor de inhoudelijke conclusies van het rapport.

De volgende onderdelen zijn aangepast:

- **Figuur 2:** de middelste figuur is aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuur 3:** de dubbeltelling van inwoners per provincie is gecorrigeerd op zowel de x-as als de y-as.
- **Figuur 6:** de rechterfiguur is aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 8 t/m 14:** de rechterfiguren voor de provincies zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 19, 20, 22, 23, 24, 26 en 28:** de rechterfiguren zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Tabel 13:** de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.
- **Figuren 41 t/m 44:** de middelste figuren zijn aangepast; de dubbeltelling van inwoners per provincie is verwijderd.