

Maken (z)onder druk

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Commissie en werkwijze	12
1.3 Begripsbepaling en afbakening	13
1.4 Opzet van het advies	14
2. Incidenten of patroon?	16
2.1 Inleiding	16
2.2 De verticale en de horizontale as	17
2.3 De internationale context	22
2.4 De noodzaak van dijkbewaking	23
3. De verticale as: de verhouding tussen de kunsten, het recht, de politiek en de overheid	27
4. De horizontale as: de verhouding tussen de samenleving en de kunsten	31
4.1 De maatschappelijke vrijheid van kunst	31
4.2 Veranderingen in de samenleving	32
4.3 Veranderingen in de kunst	39
5. Conclusies en handelingsperspectieven	45
5.1 De bescherming van artistieke vrijheid	45
5.2 Handelingsperspectieven voor politiek, bestuur en overheid	46
5.3 Handelingsperspectieven voor de culturele sector	52
5.4 Handelingsperspectieven voor het publiek en het onderwijs	58
Bijlagen	
Bijlage 1: Artistieke vrijheid in juridisch perspectief	63
Bijlage 2: Artistieke vrijheid in wetten en verdragen	72
Bijlage 3: Gesprekspartners	75
Bijlage 4: Literatuur en overige bronnen	77
Bijlage 5: Commissieleden	81
Colofon	82

Samenvatting

Samenvatting

Aanleiding

De Raad voor Cultuur kreeg de afgelopen jaren steeds meer signalen dat de artistieke vrijheid in Nederland onder druk staat. Zo gaven diverse jeugdpodiumkunstinstituten aan dat hun voorstellingen steeds vaker op weerstand botsen van het jonge publiek en hun ouders, met name rond onderwerpen als gender, seksualiteit en etniciteit – met soms bedreigingen en scheldpartijen als resultaat. Ook op andere plekken in het veld wordt een opletende maatschappelijke druk gevoeld. Dat bleek uit de vele voorbeelden die de afgelopen tijd in de media opdoken, zoals de ophef over (de politieke reactie op) zanger Douwe Bob en de band Bob Vylan. Podiumkunsten in brede zin, (pop)concerten, musea, filmfestivals, debatcentra, (jeugd)literatuur en bibliotheken kampen allemaal met toenemende druk op de artistieke vrijheid. De stijgende geopolitieke spanningen en de conflicten in Gaza en Oekraïne hebben hun weerslag op kunstenaars en culturele instellingen, bijvoorbeeld in de vorm van boycots van musici of het weren van artiesten door podia. Ook de vele bijeenkomsten die alleen al in het najaar van 2025 over artistieke vrijheid werden georganiseerd, maakten duidelijk dat er iets aan de hand is. Verschillende (branche) organisaties in de sector gingen al aan de slag met het ontwikkelen van handreikingen en toolkits voor hun achterban.

De genoemde incidenten, zorgen over maatschappelijke ontwikkelingen en voorbeelden uit landen waar de artistieke vrijheid al verder onder druk staat; het voedt allemaal de urgentie om dit onderwerp te bespreken. De raad wil met dit advies bijdragen aan het maatschappelijke gesprek over artistieke vrijheid. Waar belangenorganisaties goed in staat zijn de zorgen van hun leden om te zetten in praktische handreikingen, kan de raad vanaf een relatieve afstand bijdragen met een analyse van de achterliggende patronen. Die twee zaken vullen elkaar aan.

Commissie en adviesvraag

De raad stelde een commissie in die dit advies heeft voorbereid aan de hand van de vraag:

In welke mate staat de artistieke vrijheid in Nederland onder druk, wat zijn daar mogelijke oorzaken van en welke handelingsperspectieven zijn er voor de overheid, het culturele veld en het onderwijs om die vrijheid te beschermen?

De raad is zich ervan bewust dat het kunstenveld niet alleen staat in de gevoelde druk. Die speelt ook in de journalistiek, de wetenschap, de rechtspraak en op andere plekken die je – naar analogie met het ‘maatschappelijk middenveld’ – het ‘democratisch middenveld’ zou kunnen noemen: plekken waar verschillende meningen, belangen, perspectieven en ideeën vrijelijk geuit kunnen worden, kunnen botsen en tegen elkaar kunnen worden afgewogen vanuit een algemeen belang. Dat al deze plekken eenzelfde druk ervaren, is uiteraard geen toeval.

Incidenten of patroon?

De druk op de artistieke vrijheid speelt op verschillende niveaus en kent diverse vormen. In vrijwel alle gevallen betreft het incidenten waarbij (groepen) mensen kunstenaars of culturele instellingen verhinderen een kunstuiting te vervaardigen of te tonen, omdat die niet in lijn is met wat zij vinden, geloven of gepast achten.

De raad ziet de kunsten, net als de journalistiek, de wetenschap en het recht, als een van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat. In die rechtsstaat mogen verschillende ideeën, beelden en perspectieven in de openbaarheid naast elkaar bestaan, ook als die verschillende invalshoeken botsen of schuren. Juist om deze reden zijn autocratieën niet dol op de kunsten. Een samenleving die openstaat voor verschillende opvattingen is flexibeler, veerkrachtiger en sterker, vooral wanneer spanningen in de samenleving toenemen. De kunsten helpen om het onverwachte te omarmen en in perspectief te plaatsen. In een pluriforme samenleving en in een democratie is het daarom belangrijk dat alle stemmen de ruimte krijgen om gehoord te worden. Daarin heeft kunst een functie, maar kunst kan die rol alleen spelen als ze niet wordt gehinderd zich in vrijheid te uiten.

In zijn analyse van de druk op de artistieke vrijheid maakt de raad gebruik van een onderscheid tussen een verticale en een horizontale as.

De verticale as: de verhouding tussen de kunsten, het recht, de politiek en de overheid

Op de verticale as gaat het om de verhouding tussen de overheid en de kunsten, en de vraag in hoeverre de overheid en bestuurders een oordeel mogen geven over, of zelfs mogen ingrijpen in, de inhoud van kunstuitingen of de programmering van presentatie-instellingen. Het Thorbecke-adagium, dat al anderhalve eeuw onderdeel uitmaakt van het juridisch kader van cultuurbeleid, schept hierover duidelijkheid: overheid en volksvertegenwoordigers moeten zeer terughoudend zijn met dat oordeel. Het Thorbecke-adagium is echter geen wet.

Op de verticale as gaat het in het verlengde hiervan om wetten en verdragen die kunstenaars en culturele instellingen beschermen bij het maken en presenteren van kunstuitingen. In Nederland is artistieke vrijheid geregeld in artikel 7, ‘Vrijheid van meningsuiting; censuurverbod’, van de Grondwet. Daarnaast is ze vastgelegd via Europese en internationale wetgeving en verdragen. Artistieke vrijheid betekent dat er in principe geen belemmeringen zijn voor het bedenken en het uiten van artistieke ideeën, mits ze niet het strafrecht raken.

De horizontale as: de verhouding tussen de samenleving en de kunsten

De horizontale as verwijst naar de verhouding tussen de samenleving en de kunsten. Aan de ene kant is de kunstenaar vrij zijn werk te maken en te presenteren, aan de andere kant zijn burgers eveneens vrij iets van die uiting te vinden. Uit de gesprekken die de raad met het veld voerde kwam naar voren dat incidenten met name op deze horizontale as plaatsvinden. De druk die dit veroorzaakt bij kunstenaars en culturele instellingen kan leiden tot zelfcensuur.

Maatschappelijke weerstand tegen kunstuitingen is van alle tijden en dat kunstenaars voor de rechter worden gedaagd en zelfs worden bedreigd is helaas ook niet uniek voor deze tijd. Toch denkt de raad dat er de afgelopen tijd wel iets is veranderd. In zijn analyse beschrijft de raad twee ontwikkelingen die tegen elkaar inwerken: enerzijds ontwikkelingen in de samenleving en anderzijds ontwikkelingen in de kunst zelf.

Veranderingen in de samenleving

In de gesprekken die de raad voerde, werd veel gesproken over polarisatie. Uit onderzoek van onder meer het SCP blijkt echter dat de standpunten van Nederlanders over politiek-culturele onderwerpen niet heel veel zijn veranderd. De manier waarop mensen over anderen denken, is dat wel. Er is sprake van toenemende ‘affectieve polarisatie’, waarbij er negatiever wordt gedacht over mensen met een andere opvatting. Tegelijkertijd treedt in de samenleving het ‘individueel belang’ steeds meer op de voorgrond ten koste van het

‘algemeen belang’. De invloed van social media, weerstand tegen autoriteit en een verminderde vertrouwdheid met de wereld van de kunst zorgen voor een verdere afkalving van de idee dat kunst een individu-overstijgend belang heeft.

Dit impliceert dat het ‘algemeen belang’, de publieke ruimte en de pluriformiteit van stemmen en meningen daarin, aan erosie onderhevig is. Dat heeft zijn weerslag op de journalistiek, de rechtspraak, de wetenschap en de kunsten. Ook de kunsten zijn onderhevig geraakt aan de *zero-sum game* waarin voor twijfel of voor uitgestelde meningen weinig plek is. En dat terwijl een samenleving die openstaat voor meer perspectieven die samenleving juist flexibel en veerkrachtig maakt.

Veranderingen in de kunst

Niet alleen de samenleving is aan verandering onderhevig, maar ook de kunst zelf en de relatie tussen deze twee. Dat die wisselwerking impact heeft op de artistieke vrijheid is niet verrassend. Kunst heeft zich altijd te verhouden tot de maatschappij, ze komt eruit voort en reageert erop. Door de eeuwen heen is er afwisselend een grotere en kleinere afstand tot de samenleving waarneembaar. De afgelopen decennia is er een beweging die streeft naar meer maatschappelijke betrokkenheid, die de behoefte heeft meer direct op de samenleving te reageren of de samenleving te betrekken bij kunst. De overheid draagt aan die beweging bij door bijvoorbeeld in de subsidiecriteria te vragen naar toegankelijkheid en maatschappelijke betekenis van instellingen.

De kunst beweegt dus meer naar de samenleving toe, terwijl tegelijkertijd steeds minder bereidheid wordt gevoeld om in de publieke ruimte verschillende perspectieven en ideeën naast elkaar te tolereren. Die bewegingen werken tegen elkaar in, al wijst het toegenomen ongemak volgens de raad ook op een zekere maatschappelijke betrokkenheid bij kunst. Kunst heeft betekenis in de menings- en identiteitsvorming en fungeert voor veel mensen als ijkpunt om de eigen identiteit of mening tegen af te zetten of te bevestigen. Kunst is het als betekenisgevende instantie waard om mee in dialoog te treden, ook als je het er niet mee eens bent. Het terugpraten van het publiek impliceert de mogelijkheid tot dialoog. Politiek en kunstsector zouden samen veel meer moeten benadrukken dat juist die dialoog een essentiële functie is van de kunsten; dat het juist de bedoeling is dat je als individu en als samenleving iets van kunst vindt, zolang daarbij duidelijk is en gerespecteerd wordt dat verschillende meningen in de publieke ruimte naast elkaar mogen bestaan.

Om deze functie zo goed mogelijk te kunnen vervullen, heeft de kunst vrijheid nodig. Kunstenaars of presenterende instellingen zouden nooit terughoudend moeten zijn om hun werk te tonen, omdat dan het maatschappelijk gesprek versmalt. In tijden waarin de vrije uitwisselingen van gedachten toch al onder druk staat, is de vrije ruimte die de kunst biedt extra belangrijk. De raad ziet echter ook de dilemma's en worstelingen die dat oplevert bij alle spelers in het veld. De overheid, de kunsten, het publiek en het onderwijs hebben hier allemaal hun eigen verantwoordelijkheid. Om de artistieke vrijheid te beschermen en te verstevigen hebben al deze verschillende actoren een helder handelingsperspectief nodig.

De raad stelt handelingsperspectieven voor en richt zich daarbij tot drie hoofdgroepen: 1) politiek, bestuur en overheid; 2) de culturele sector; en 3) publiek en onderwijs.

Handelingsperspectieven voor politiek, bestuur en overheid



1. **Verdedig het publieke belang van de kunst en veranker het Thorbecke-adagium.** Politiek en overheid dienen actief uit te dragen dat iedereen in Nederland volgens de Grondwet vrij is om elkaar verhalen te vertellen en kennis te nemen van andere perspectieven. Het is echter niet aan de politiek om zich een inhoudelijk oordeel aan te meten over de kwaliteit van artistieke uitingen. Om dit alles steviger te waarborgen, vindt de raad dat het Thorbecke-adagium in de wet verankerd moet worden, bijvoorbeeld in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.



2. **Wees terughoudend met aanvullende subsidie-eisen, los van artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit.** Wanneer de politiek toch extra eisen wil opleggen, is het van belang dat zij transparant is over de reden waarom zij die aanvullende eisen stelt.



3. **Verbreed het kunstbegrip.** Een breed kunstbegrip en daarmee verruiming van het spectrum aan kunstuitingen die ondersteuning behoeven, zoals eerder voorgesteld in het besteladvies *Toegang tot Cultuur*, kan bijdragen aan de emancipatie en diversifiëring van makers en publieksgroepen en aan een groter draagvlak voor kunst.



4. **Versterk en verbeter het kunstonderwijs op school en koppel het aan burgerschapsvorming.** De rol van kunstonderwijs moet breder en fundamenteler zijn dan kinderen alleen te laten kennismaken met kunst en cultuur. Het gegeven dat kunst en cultuur een wezenlijk onderdeel vormen van onze democratische samenleving is een reden om kunstonderwijs stevig te koppelen aan burgerschapsonderwijs.



5. **Verbeter de bescherming door de overheid tegen maatschappelijke druk.** De overheid dient veiligheidsvragen van culturele instellingen serieus te nemen. Het helpt daarbij als de lijnen tussen instellingen en bijvoorbeeld de burgemeester kort zijn. In het verlengde daarvan zou de strafmaat voor het bedreigen van kunstenaars kunnen worden verhoogd. Verder adviseert de raad dat de overheid de digitale platforms zowel nationaal als in Europees verband stevig aanspreekt op hun verantwoordelijkheid jegens de vrijheid van kunst. Tot slot adviseert de raad een beschermingsfonds in te stellen. Dat fonds zou er moeten zijn voor onder andere instellingen, makers, ontwerpers en kunstenaars, maar ook voor medewerkers van kunstinstituten, zoals bijvoorbeeld curatoren en programmeurs.

Handelingsperspectieven voor de culturele sector

Maatschappelijk



6. Draag het publieke belang uit. Ondanks de druk op de artistieke vrijheid is het belangrijk dat de cultuursector het publieke belang van de kunsten blijft uitdragen, met lef blijft presenteren en doorgaat tegendraadse stemmen te laten horen. Het is daarbij essentieel dat instellingen duidelijk en transparant communiceren met het publiek en toelichten waarom ze bepaalde keuzes maken.



7. Bied context. Het is van wezenlijk belang om het publiek informatie en context te bieden en blijvend te investeren in activiteiten die het publiek actief betrekken en waarin hun mening wordt gehoord. Het voeren van een breder gesprek dan alleen over het kunstwerk zelf, kan zorgen voor meer verdieping en voor een breder draagvlak voor vrije kunst en de maatschappelijke functie van kunst.



8. Heb aandacht voor andere vormen van creatie/cocreatie. Een stap verder dan het bieden van context is het actief betrekken van publiek bij het maakproces of bij presentaties. Ook dit kan het draagvlak vergroten. Datzelfde geldt voor kunst waarbij de input van het publiek onderdeel uitmaakt van het werk, zoals sociaal-artistiek werk.



9. Verbreed het publiek. Het is noodzakelijk dat kunstenaars en culturele instellingen blijvend investeren in het vergroten van de diversiteit van hun publiek en hun programma's door bijvoorbeeld hun aanbod te verbreden of door cross-overs te stimuleren tussen verschillende kunstgenres of publieksgroepen. Daarbij gaat de voorkeur uit naar structurele initiatieven in plaats van naar incidentele projecten.

Praktisch-organisatorisch



10. Wees voorbereid. Door voorbereid te zijn op bedreigingen of crisis, is het gemakkelijker daarmee om te gaan dan wanneer je op het moment zelf moet improviseren. In die voorbereiding kunnen instellingen een aantal zaken doen, passend bij de missie en visie van hun instelling.



11. Wissel kennis uit. Het is belangrijk om kennis met elkaar te delen en te voorkomen dat spelers in de sector steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Daarbij gaat het niet alleen om het uitwisselen van informatie over veiligheidsmaatregelen, maar ook over hoe medewerkers veilig kunnen werken op de vloer, hoe om te gaan met social media en hoe de samenwerking tussen onderwijs en kunstwereld vorm te geven.

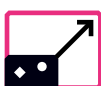


12. Steun elkaar. Publiekelijke steun in de sector is essentieel: uitgevers die achter hun schrijvers gaan staan, podia die hun artiesten steunen, musea die opkomen voor hun curatoren en kunstenaars, enzovoort. Ook steun tussen instellingen onderling is wenselijk.

Handelingsperspectieven voor publiek en onderwijs



13. Draag als publieksintermediairs bij aan het draagvlak voor kunst. Bij allerlei maatschappelijke instanties waar mensen elkaar ontmoeten vindt een uitwisseling plaats van ideeën en perspectieven. Zulke publieksintermediairs kunnen zich meer bewust worden van de publieke, verbindende kracht van kunst. Kunst kan worden ingezet om het gesprek te bevorderen of om nieuwe perspectieven te verkennen.



14. Verbreed het perspectief op kunstonderwijs. Behalve kunst en cultuur actief te beoefenen en te beleven, kan het onderwijs kunst koppelen aan bredere burgerschapsvorming: hoe gaan we met elkaar om in een samenleving en waarom is het belangrijk kennis te nemen van nieuwe ideeën en perspectieven, ook als je het daar niet mee eens bent?



15. Blijf in overleg met docenten, ouders en leerlingen. Schooldirecties, -leiders en/of -besturen zouden steviger stelling mogen innemen als er weerstand ontstaat in reactie op kunstuitingen die als lastig worden ervaren of die schuring op school opleveren. Het is van belang dat dit in dialoog gebeurt met ouders en jongeren.



16. Geef kunst en cultuur een grotere rol binnen docentenopleidingen. Door kennis van kunst beter in te bedden in docentenopleidingen, maar ook aankomende docenten zelf het plezier en de waarde van kunstbeleving bij te brengen, kan het draagvlak voor kunst en de publieke waarde ervan al van jongs af aan worden vergroot.



17. Maak studenten van kunstvakopleidingen weerbaar voor sentimenten in de samenleving. Kunstvakopleidingen kunnen hun studenten meer stimuleren na te denken over hun rol als kunstenaar in relatie tot de maatschappij. Voor wie maak je kunst en hoe treed je met je publiek in gesprek?

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De signalen die al in 2023 bij de Raad voor Cultuur binnenkwamen, waren serieus. In het bijzonder uit een reeks gesprekken met jeugdpodiumkunstinstituten ontstond een beeld van een kunstsector die hard leek te botsen met zijn (jonge) publiek. Dat jonge publiek, en ook ouders en scholen, leken steeds meer moeite te hebben met sommige onderwerpen die instellingen met hun voorstellingen probeerden te agenderen, zoals racisme, homoseksualiteit en gendervraagstukken. Ouders spraken schoolbesturen steeds vaker aan op bezoeken aan schoolvoorstellingen die zij ongepast achtten, of liepen met hun kinderen weg bij openbare voorstellingen die hun niet welgevallig waren. In extremere gevallen werden spelers door leerlingen uitgescholden of beledigd en in een enkel geval fysiek bedreigd. Er werden homofobe en racistische opmerkingen gemaakt en in een geval vond er seksueel grensoverschrijdend gedrag plaats jegens een danser.

In de periode daarna bleken ook op andere plekken in de kunstsector steeds vaker incidenten plaats te vinden, vooral rond onderwerpen waarover in de maatschappij de temperatuur hoog begon op te lopen, zoals de oorlogen in Gaza en Oekraïne of bijvoorbeeld het klimaat. De Schrijverscentrale, een instelling die bemiddelt tussen scholen en schrijvers, merkt op dat scholen steeds voorzichtiger worden met het boeken van auteurs en dat schrijvers tijdens optredens meer negatief getinte vragen krijgen over hun werk. Bibliotheken, die soms verantwoordelijk zijn voor de boekencollecties van schoolbibliotheken, merken dat bepaalde titels op sommige scholen niet welkom zijn of dat ouders actief collecties ‘opschonen’. Rondleiders van het Nationaal Holocaustmuseum stuiten op zeer negatieve reacties. Andere musea merken dat bijvoorbeeld naakt in de collectie problematisch is voor sommige ouders en scholen.

Tijdens de voorbereiding van dit advies kwamen er steeds meer voorbeelden in de openbaarheid waarin de samenleving en de kunsten met elkaar leken te schuren. Er waren voorvallen rond schrijvers, kunstwerken in de openbare ruimte, theatervoorstellingen, (pop)concerten, filmfestivals, lezingen en discussies in debatcentra, en activiteiten in bibliotheken. De oorlogen in Gaza en Oekraïne leiden geregeld tot discussies over het al dan niet programmeren van Israëliëse of Russische artiesten, over mogelijke boycots en over politieke uitspraken van muzikanten tijdens optredens. Zelfs politici bemoeiden zich met de keuze van artiesten om ergens al dan niet op te treden. Ook in het buitenland zijn legio voorbeelden te noemen waaruit valt op te maken dat de vrijheid van de kunsten onder druk staat.

De raad maakt zich zorgen over die oplopende druk op de kunst en staat daarin niet alleen. De genoemde incidenten, zorgen over maatschappelijke ontwikkelingen en de zorgwekkende situatie in verschillende landen waar de artistieke vrijheid al verder onder druk staat voeden allemaal de urgentie om dit onderwerp te bespreken. Op verschillende plekken in Nederland – het Nederlands Theater Festival, het Paradisodebat, het Congres Podia Festivals Evenementen, de netwerkdag van de Schrijverscentrale, het tijdschrift van de Boekmanstichting – en in verschillende gremia, zoals belangenorganisaties, instellingen en beleidsinstellingen, werd daarom over het onderwerp gediscussieerd. De Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) en de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK) kwamen al met praktische handreikingen voor hun leden.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van Kunsten '92 een handreiking opgesteld voor het hele culturele veld die aan het begin van 2026 wordt gepresenteerd.

Met voorliggend advies wil de Raad voor Cultuur zijn bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over artistieke vrijheid. Waar belangenorganisaties goed in staat zijn de zorgen van hun leden om te zetten in praktische handreikingen, kan de raad vanaf een relatieve afstand bijdragen met een analyse van de achterliggende patronen. Die twee zaken vullen elkaar aan.

Dat de samenleving en politici zich soms tegen individuele kunstuitingen keren, is niet per se nieuw. Maar er lijken zich tegenwoordig vaker incidenten voor te doen, met een toenemende intensiteit. Alle voorvallen bij elkaar lijken te duiden op een structureel patroon waarin de druk op de artistieke vrijheid behoorlijk wordt opgevoerd. De raad vroeg zich af of kunstenaars nog wel genoeg ruimte krijgen om in alle vrijheid hun kunst te maken en te presenteren. Hij besloot daarom een commissie aan te stellen om te werken aan een advies rond de volgende vraag:

In welke mate staat de artistieke vrijheid in Nederland onder druk, wat zijn daar mogelijke oorzaken van en welke handelingsperspectieven zijn er voor de overheid, het culturele veld en het onderwijs om die vrijheid te beschermen?

De raad is zich ervan bewust dat het kunstenveld niet alleen staat in de gevoelde druk. Een soortgelijke ontwikkeling speelt ook in de journalistiek, de wetenschap, de rechtspraak en andere domeinen die je, naar analogie met het 'maatschappelijk middenveld', het 'democratisch middenveld' zou kunnen noemen: plekken waar verschillende meningen, belangen, perspectieven en ideeën vrijelijk geuit moeten kunnen worden, moeten kunnen botsen en tegen elkaar moeten kunnen worden afgewogen vanuit een algemeen belang. Dat op al deze plekken in toenemende mate druk wordt uitgeoefend, is uiteraard geen toeval.

Omdat een goed functionerend democratisch middenveld, inclusief de kunsten, in ieders belang is, maar ook ieders verantwoordelijkheid is, wil de raad met dit advies een zo breed mogelijk publiek aanspreken. Ten eerste is de raad het adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van cultuur, erfgoed, de creatieve sector en de media. Vanuit die positie spreekt hij de politiek en de overheid aan op hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het democratisch middenveld en daarmee ook de vrijheid van kunst te waarborgen. Maar ook het culturele veld en zelfs het publiek zijn hiervoor verantwoordelijk. De artistieke vrijheid wordt idealiter gedragen en gewaarborgd door de hele samenleving, als een van de fundamenten van de democratische rechtsstaat. In dit advies gaat de raad ook daar verder op in.

1.2 Commissie en werkwijze

Dit advies is voorbereid door een commissie van experts. De raad heeft de commissie breed samengesteld met leden die het culturele veld van dichtbij kennen, naast leden met een specifieke expertise en met enige afstand tot het veld. De commissie bestond uit Paul Schnabel (commissievoorzitter, onder andere oud-directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau), Jetse Batelaan (jeugdtheatermaker en artistiek directeur van Theater Artemis in 's-Hertogenbosch), Hans Boutellier (onder andere bijzonder hoogleraar Polarisatie en Veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam), Hans den Hartog Jager (kunster criticus en curator), Gonca Yalçın (tot april 2025 hoofd educatie van het

Amsterdam Museum, nu directeur van Stichting Samenwonen-Samenleven in Amsterdam), Cobie de Vos (directeur van film- en muziektheater LantarenVenster in Rotterdam) en Stef Avezaat (lid Raad voor Cultuur). De commissie stelde het advies samen, de Raad voor Cultuur is eindverantwoordelijk voor het advies.

In het voorjaar van 2025 sprak de commissie uitgebreid met ervaringsdeskundigen uit het culturele veld, maar ook met onderwijsdeskundigen, financiers en beleidsmakers. De gesprekspartners kwamen uit zoveel mogelijk kunstdisciplines en uit verschillende plekken in de creatieve keten. Behalve met kunstenaars en schrijvers sprak de commissie ook met publiekswerkers, educatiemedewerkers, programmeurs en directies. Daarnaast heeft de commissie wetenschappelijke en journalistieke bronnen bestudeerd. Een overzicht van gesprekspartners en bronnen is opgenomen als bijlage bij dit advies.

Omdat het hier gaat om een advies van de Raad voor Cultuur wordt hierna steeds gesproken over ‘de raad’.

1.3 Begripsbepaling en afbakening

De raad gebruikt in dit advies het begrip ‘artistieke vrijheid’, al is dit in relatie tot het onderwerp van dit advies niet helemaal de juiste term. Feitelijk gaat dit advies over de ‘vrijheid van kunst’. Met ‘artistieke vrijheid’ wordt in principe het recht van de kunstenaar bedoeld om zich bij het maken van een kunstuiting maximale vrijheden te permitteren, bijvoorbeeld om een landschap niet af te beelden zoals het er in werkelijkheid uitziet, of om taal op een andere manier te hanteren dan gebruikelijk (‘dichterlijke vrijheid’). ‘Vrijheid van kunst’ behelst de vrijheid van de kunstenaar om zonder inmenging van wie of wat dan ook zijn of haar werk te kunnen maken, doen of presenteren. De vrijheid van kunst hangt samen met de vrijheid van meningsuiting: de kunstenaar moet tegenover de politiek gevrijwaard zijn van censuur en moet ook vrij zijn om zonder maatschappelijke inmenging kunst voort te brengen en naar eigen inzicht te presenteren. Vrijheid van kunst is daarmee een breder begrip dan artistieke vrijheid, want het gaat niet alleen om de uiting zelf, maar ook over de vrijheid waaronder de kunstenaar de kunstuiting kan presenteren. Omdat in het publieke debat vaak ‘artistieke vrijheid’ wordt gebruikt om ‘vrijheid van kunst’ aan te duiden, kiest de raad er met het oog op de leesbaarheid van dit advies voor om dat hier ook te doen.

Dit advies gaat over artistieke vrijheid in brede zin, in de gehele professionele kunstsector, zowel gesubsidieerd als niet gesubsidieerd, en in alle kunstdisciplines. Niet meegenomen zijn de media en de journalistiek, die wel degelijk ook onder het aandachtsgebied van de raad vallen. De raad is zich ervan bewust dat ook daar druk wordt ervaren en bereidt een afzonderlijk advies voor over de bescherming van journalistieke vrijheid (publicatie verwacht in het najaar 2026). Wat ook buiten de scope van dit advies valt, zijn de gevolgen die kunstmatige intelligentie (AI) heeft op de rol van de kunstenaar en op (digitale) kunst. Ook over dit onderwerp, dat deels raakt aan de artistieke vrijheid, bereidt de raad een advies voor (publicatie medio 2026).

De raad gebruikt in dit advies de term ‘kunstenaars’ voor makers in de culturele sector in brede zin. Hij gebruikt de mannelijke vorm, maar het gaat hier uiteraard om kunstenaars van alle genders.

1.4 Opzet van het advies

De raad vindt dat hij de beste bijdrage aan het gesprek over artistieke vrijheid kan leveren door met zijn analyse op enige afstand te blijven van de vele afzonderlijke incidenten. Juist door een stap achteruit te doen, is het gemakkelijker om structurele patronen te ontwaren. Omdat verschillende concrete incidenten in en buiten Nederland wel de aanleiding vormden tot dit advies, wil de raad ze echter niet helemaal onbenoemd laten. In hoofdstuk 2 gaat hij daarom kort in op een aantal ervan. Ook licht hij in dit hoofdstuk toe wat hij ziet als het belang van artistieke vrijheid. Hoofdstuk 3 zet uiteen hoe de artistieke vrijheid juridisch wordt beschermd en bespreekt de rol van bestuurders en politici. Hoofdstuk 4 richt zich op de veranderende verhouding tussen kunst en samenleving en wijst hiervoor de belangrijkste oorzaken aan. De analyse uit de hoofdstukken 3 en 4 vormt de basis voor de conclusies en handelingsperspectieven die de raad in hoofdstuk 5 presenteert. Met deze handelingsperspectieven geeft de raad de overheid, de kunstsector en het publiek een aanzet om de artistieke vrijheid te kunnen waarborgen. Bijlage 1 en 2 bevatten een overzicht van artistieke vrijheid in juridisch perspectief.

**Incidenten
of patroon?**

2. Incidenten of patroon?

2.1 Inleiding

Hoewel de raad met dit advies voorbij individuele incidenten wil reiken, is het van belang af te bakenen hoe ver de bedreiging van de artistieke vrijheid zich uitstrekt. In dit hoofdstuk wijst de raad een patroon aan in verschillende recente voorvallen. Ook behandelt hij in dit hoofdstuk de vraag wat er volgens hem op het spel komt te staan als de artistieke vrijheid in het gedrang komt.

De vraag die hieraan voorafgaat is: wat verstaat de raad onder inbreuken op de artistieke vrijheid? In vrijwel alle voorvallen in dit advies gaat het erom dat (groepen) mensen een kunstenaar of kunstinstelling willen verhinderen een kunstuiting te vervaardigen of te presenteren of een kunstenaar of instelling juist willen dwingen iets te zeggen, te maken of te tonen. Dit motiveren zij veelal vanuit de overtuiging dat een kunstuiting niet publiekelijk zou mogen worden gedeeld vanuit bijvoorbeeld een moreel, religieus of politiek perspectief. Op kunstenaars wordt daarbij vaak een ander soort druk uitgeoefend dan op de intermediaire (presentatie-)instellingen¹ waar zij hun werk presenteren of verkopen, zoals theaters, bibliotheken, concertzalen, musea, galeries, bioscopen, uitgeverijen en boekwinkels. Daarmee verschillen ook hun handelingsperspectieven om met die druk om te gaan.

De raad onderscheidt drie aspecten van kunstuitingen waartegen individuen of groepen zich teweerstellen. Ten eerste kan men bezwaar hebben tegen de vorm waarin een kunstenaar iets creëert. Het gaat dan feitelijk om de vrijheid van de kunstenaar om iets op een bepaalde manier te maken. Zo zijn er voorbeelden van discussies over kinderfoto's die als pornografisch worden ervaren, theatervoorstellingen waarin mensen van hetzelfde geslacht met elkaar zoenen of de (stereotype) manier waarop sommige groepen worden afgebeeld in films of illustraties. Hier raakt de gevoelde weerstand direct aan het kunstwerk zelf.

Ten tweede kan men problemen hebben met wat het werk probeert te zeggen over de samenleving. Hier gaat het niet (alleen) om wat er direct in het kunstwerk *an sich* te zien is, maar ook om intenties en achtergronden van de kunstenaar of van het werk waarmee een bepaald deel van de samenleving niet geconfronteerd wenst te worden, bijvoorbeeld omdat ideeën als te radicaal worden ervaren op het gebied van gender, seksualiteit of politieke opinie. Te denken valt aan protesten tegen jeugdvoorstellingen of -boeken over seksualiteit, of religieuze demonstraties tegen boeken, theater- of filmvoorstellingen die zich kritisch uitlaten over bijvoorbeeld de islam of het christendom.

Tot slot kan men teweer lopen tegen de opvattingen die een kunstenaar naast of op het podium bezigt, maar die los staan van het kunstwerk. Te denken valt aan popartiesten die hun podium gebruiken om controversiële uitspraken te doen, zoals in het geval van popact Bob Vylan (najaar 2025), of artiesten die om bepaalde redenen ergens wel of niet willen optreden, zoals in het geval van popartiest Douwe Bob (zomer 2025). Hier betreft het eerder de vrijheid van meningsuiting in het algemeen dan artistieke vrijheid, maar

¹ In het vervolg van dit advies spreekt de raad van 'presentatie-instellingen' en 'presenterende instellingen' waar hij het heeft over alle soorten instellingen waar kunstenaars hun werk presenteren, zoals musea, festivals, podia, bibliotheken, presentatie-instellingen voor beeldende kunst, et cetera.

deze twee vrijheden liggen in elkaars verlengde. Hoewel het hier gaat om de vrijheid van individuele kunstenaars, krijgen presentatie-instellingen hier te maken met weerstand tegen artiesten die zij programmeren.

De genoemde categorieën zijn niet absoluut en veel vermeende inbreuken op de artistieke vrijheid raken meerdere categorieën. Scholen of ouders die zich verzetten tegen een boek of voorstelling rond het thema identiteit hebben immers kritiek op het kunstwerk omdat het een bepaalde opvatting zou representeren waarmee zij hun kinderen niet geconfronteerd willen zien.

Sectorbrede cijfers over aantallen en soorten voorvallen zijn er helaas niet. Veel van de in dit hoofdstuk opgetekende incidenten werden ingebracht in de gesprekken die de raad voerde met het veld of trof hij aan in de media. Het feit dat op zoveel verschillende plekken binnen het kunstenveld een gesprek over artistieke vrijheid wordt gevoerd, geeft aan dat het veld in ieder geval in toenemende mate druk ervaart. Die druk uit zich niet alleen in de hoeveelheid incidenten, maar vooral ook in de groeiende intensiteit ervan, de oplopende maatschappelijke discussies en de concrete publieke acties die hieruit voortkomen, zoals protesten, het opzeggen van abonnementen, druk vanuit de eigen werknemers van presentatie-instellingen, enzovoort.

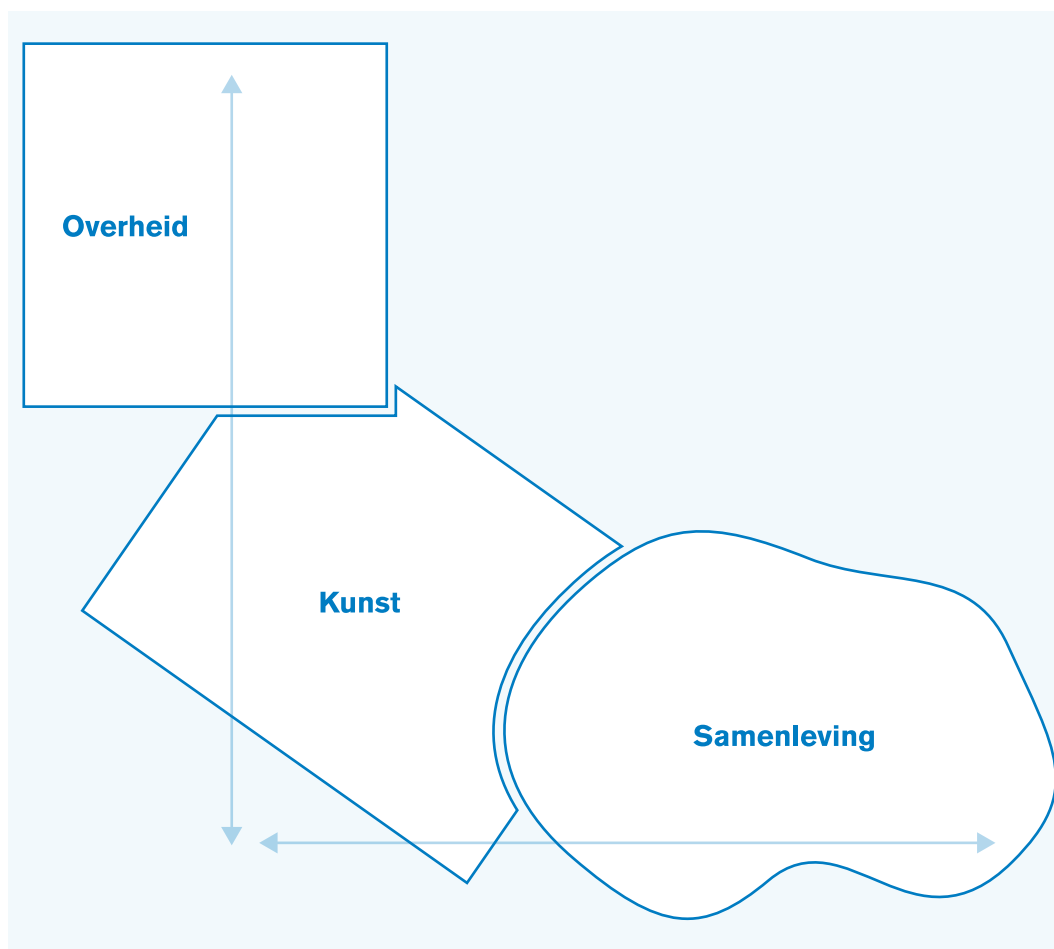
2.2 De verticale en de horizontale as

Om de dilemma's duidelijk in kaart te brengen, zal de raad eerst nader belichten waar druk op de artistieke vrijheid zoal wordt gevoeld. Daarvoor is het behulpzaam onderscheid te maken tussen een 'verticale' en een 'horizontale' as. De verticale as verwijst naar de verhouding tussen kunst en overheid, de horizontale as naar de verhouding tussen kunst en samenleving.

Op de verticale as gaat het allereerst om de wetten en verdragen die kunstenaars en instellingen beschermen bij het maken en presenteren van kunstuitingen. Daarnaast gaat het om de verhouding tussen overheid en kunst en de vraag in hoeverre overheid en bestuurders een oordeel mogen geven over, of zelfs mogen proberen in te grijpen op, de inhoud van kunstuitingen of de plaats waar of de manier waarop kunstenaars hun werk presenteren. Zo ontbreekt het de politie soms aan juridische kennis en kaders over artistieke vrijheid, zoals in het geval van de verwijdering van een pro-Palestijns graffitiwerk in Eindhoven.² Gemeenteraadsleden, maar ook Tweede Kamerleden en Statenleden, stellen soms de subsidieverstrekking aan een culturele instelling ter discussie als die instelling zaken toont die hun onwelgevallig zijn, zoals redelijk recent gebeurde door een fractie in de Amsterdamse gemeenteraad naar aanleiding van optredens in Paradiso (najaar 2025). In Zeeland zijn er gemeenteraden waar meerderheden van orthodox-christelijke partijen vanuit hun religieuze achtergrond moeite hebben met de aanwezigheid van podiumkunsten of popmuziek in hun gemeente.

² Hulst, Pim van der, 'Graffitispuiter Niels dacht dat hij mocht protesteren tegen Israël – tot er opeens vier politiebusjes achter hem stonden', NRC, 31 juli 2025. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/31/graffitispuiter-niels-dacht-dat-hijmocht-protesteren-tegen-israel-tot-er-opeens-vier-politiebusjes-achter-hem-stonden-a4901862>.

Figuur 1 De overheid en samenleving werken op hun eigen wijze in op de kunst. De horizontale en verticale as beschrijven de relaties tussen kunst en samenleving en kunst en overheid.



Volksvertegenwoordigers vormen in dit opzicht een ingewikkelde categorie, omdat zij vanuit hun functie kritisch moeten kunnen reageren op gebeurtenissen in de samenleving. Zij representeren immers bepaalde maatschappelijke waarden en hebben vanuit die hoedanigheid soms specifieke opvattingen over wat maatschappelijk toelaatbaar is en wat niet. Tegelijk zijn zij onderdeel van een groter democratisch bouwwerk en zouden ze vanuit die positie terughoudend moeten zijn met inhoudelijke uitspraken over kunstuitingen.

De horizontale as beschrijft de verhouding tussen kunst en samenleving. Enerzijds zijn kunstenaars wettelijk vrij hun werk te maken en te presenteren, anderzijds zijn burgers, al dan niet verenigd, even vrij iets van die kunstuitingen te vinden. Uit gesprekken met het veld werd de raad duidelijk dat de gevoelde inbreuken op de vrijheid van kunst zich vooral bevinden op deze horizontale as. Bedoeld of onbedoeld hebben die inbreuken effect; kunstenaars en presentatie-instellingen ervaren vanuit verschillende kanten van de maatschappij steeds meer druk om bepaalde zaken niet meer te benoemen of te tonen, wat weer kan leiden tot zelfcensuur.

Een belangrijk onderscheid dat op deze as valt te maken, is of de uitgeoefende druk strafbaar is of niet. Zowel kunstenaars als presentatie-instellingen worden geconfronteerd met strafbare feiten, zoals bedreiging, intimidatie en smaad, zowel online als offline. Podium Boom Chicago in Amsterdam werd door demonstranten van zowel pro-Palestijnse

als pro-Israëlische kant bedreigd toen het podium de Israëlische komiek Yohai Sponder wilde programmeren (januari 2025). Toen het podium na bedreigingen van pro-Palestijnse zijde het optreden annuleerde, werd het vervolgens bedreigd vanuit de pro-Israëlische kant, die vond dat de instelling het optreden niet had mogen weigeren. Het Amsterdamse poppodium Paradiso werd beklad met intimiderende teksten toen het bekend maakte dat het de act Bob Vylan had geboekt. Verschillende schrijvers, onder wie Lale Gül en Pim Lammers, werden en worden om hun werk zeer ernstig bedreigd. Een op de zeven auteurs – 14 procent – maakte in 2024 een vorm van agressie, intimidatie of bedreiging mee.³

De raad constateert hier een zeker patroon. In veel domeinen in de samenleving, zoals de wetenschap, de journalistiek, het openbaar bestuur, het onderwijs, religie en de zorg, neemt het aantal bedreigingen toe. Social media spelen hierin een belangrijke rol; intimideren gaat gemakkelijk anoniem vanachter een beeldscherm. Tegelijk is het eenvoudiger geworden om persoonsgegevens van doelwitten online te vinden en/of te delen.⁴

Een groot deel van de druk die kunstenaars en presentatie-instellingen ervaren, is echter diffuus en niet strafbaar. Sterker nog, het publiek heeft het recht om het oneens te zijn met bepaalde kunstuitingen, zich daar boos over te maken en ertegen te protesteren. Demonstraties voor presentatie-instellingen zijn toegestaan en van dat recht wordt ook gebruikgemaakt. Zo vond er een demonstratie plaats bij het Nationaal Holocaustmuseum toen dat werd geopend door de Israëlische president, werd er geprotesteerd tegen een voorleesochtend voor kinderen door dragqueens en blokkeerden demonstranten de ingang tot een museum uit onvrede over een sponsor van dat museum. Soortgelijke protesten vinden ook online plaats. Mensen demonstreren om (de presentatie van) een kunstuiting tegen te houden of om te verhinderen dat een kunstenaar een podium krijgt. Meestal hebben demonstranten politieke of religieuze motieven; de uiting gaat in tegen hun geloof of zij vinden dat de kunstenaar geen recht van spreken heeft omdat zijn opvattingen, geuit in of buiten zijn kunst, botsen met die van hun. Medewerkers die direct contact hebben met het publiek staan het meest in de frontlinie bij demonstraties of protesten; denk aan barpersoneel, receptie- en kantoormedewerkers of publieksbegeleiders.

Het komt voor dat mensen een kunstuiting bezoeken en ter plaatse geconfronteerd worden met inhoud waarmee ze het oneens zijn of die ze ongepast vinden. Dat is van alle tijden. Nieuw is dat opvallend veel maatschappelijke druk wordt uitgeoefend door mensen die helemaal niet van plan zijn een kunstwerk te bezoeken, maar desondanks vinden dat het niet getoond mag worden. Social media spelen hierin een belangrijke rol en misinformatie ligt hier op de loer. Het valt de raad in dit verband op dat er van een ‘veilige ruimte’ voor kunst geen sprake meer is door de alomtegenwoordigheid van de smartphone in combinatie met social media. Kunstwerken die zich voorheen afspeelden in een besloten setting, waarbij de context voor de aanwezigen duidelijk was, kunnen nu zonder inhoudelijke duiding online worden gezet en vervolgens (negatief) worden besproken op grond van uit de context gehaalde en suggestieve beelden. Van een presentatie-instelling voor beeldende kunst begreep de raad dat fotografen soms foto's met kwetsbare geportretteerden niet meer in het openbaar durven te tonen omdat hun onderwerpen ongefilterd op het internet zouden kunnen belanden, met alle gevolgen voor de geportretteerden van dien.

3 Ipsos I&O, *Agressie en intimidatie richting auteurs* (2024).

4 Zie onder andere: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, *De staat van het bestuur 2024* (2025), p. 106. Met betrekking tot de wetenschap schreef KNAW een rapport over de vrijheid van wetenschap: <https://www.knaw.nl/publicaties/academische-vrijheid-nederland-reactie-op-actuele-dreigingen>
Zie verder: <https://www.nporadio1.nl/nieuws/cultuur-media/7c902dd4-a4f8-4fd1-9dab-2ead1ac2e400/de-waarde-van-spionage-in-2024> en <https://persveilig.nl/artikelen/249-incidenten-gemeld-bij-persveilig-in-2024>.

Fragmenten uit langere liveoptredens worden selectief geknipt en geplakt om een bepaald punt te maken over het optreden van een artiest. Ook illustraties en teksten uit boeken kunnen buiten hun eigenlijke context online worden geplaatst. Bij dergelijke vormen van misinformatie speelt ook steeds vaker AI een rol; het is steeds minder gemakkelijk vast te stellen of beelden die zijn gemaakt bij een bepaalde kunstuiting echt zijn. De rol van AI in de kunsten onderzoekt de raad nader in een advies dat in 2026 verschijnt.

Maatschappelijke druk kan ook van binnenuit komen. Uit gesprekken van de raad bleek dat sommige instellingen bezwaren van eigen medewerkers krijgen om een bepaalde artiest of uiting al dan niet te programmeren, bijvoorbeeld omdat zij het niet eens zijn met de inhoud van de uiting of de politieke stellingname van een artiest. Nog ingewikkelder is het als er verschillende kampen ontstaan onder de medewerkers. Een vergelijkbare druk kan komen van stakeholders, zoals het trouwste publiek, donateurs of een raad van toezicht die geen zin heeft in gedoe of vreest voor reputatieschade. Een interessante en ingewikkelde casus in dit geval is de oproep tot een Israël-boycot in het najaar van 2025, die sommige culturele instellingen wel en andere instellingen niet ondertekenden. Instellingen die niet tekenden, gaven aan dat zij geen politieke stelling wilden innemen maar hun maatschappelijke betrokkenheid via de kunst wilden tonen. Zij stuitte vervolgens op druk van activisten die vonden dat zij zich passief opstelden ten aanzien van dit onderwerp. Instellingen die wel tekenden, botsten vervolgens met hun publiek, bijvoorbeeld uit de joodse gemeenschap, omdat het zich uitgesloten voelde. Instellingen geven aan dat het in zo'n situatie eigenlijk onmogelijk wordt om het 'goed' te doen.

Hoewel dit dilemma vooral speelt voor presentatie-instellingen, kwamen uit de gesprekken ook gevallen naar voren waarin individuele kunstenaars zich onder druk gezet voelen vanuit de hoek waarmee zij zich inhoudelijk juist het meest verwant voelen. Zo ervaren zij op social media pressie om zich uit te spreken over politieke onderwerpen, terwijl zij die media vooral willen gebruiken om aandacht te vestigen op hun werk. Of ze worstelen bijvoorbeeld als schrijver met gevoeligheden rond het gebruik van bepaalde woorden of perspectieven omdat zij die gevoeligheden wel begrijpen maar zich tegelijkertijd beperkt voelen in hun kunstenaarsinstrumentarium.

Bij het analyseren van kritische reacties op kunstuitingen vindt de raad het belangrijk onderscheid te maken tussen inclusieve en exclusieve ideeën over identiteit.⁵ Bij inclusief identiteitsdenken is sprake van een emancipatoire beweging, waarin bepaalde groepen maatschappelijke erkenning van hun identiteit opeisen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is voor de diversiteit van het kunstenveld, leidt het voor vertegenwoordigers van de gevestigde orde soms tot inperking van hun vrijheid; in extreme gevallen komt het bijvoorbeeld voor dat kunstenaars worden bekritiseerd als ze een ander dan hun eigen perspectief voor het voetlicht brengen. Zo kwam in de gesprekken van de raad een geval ter sprake van een schrijver die heftige kritiek kreeg omdat hij als witte man een zwarte hoofdpersoon had gekozen. Ook kiezen kunstenaars er door voortschrijdend inzicht op dit gebied soms zelf voor om eerder werk aan te passen. Zo paste illustrator Charlotte Dematons haar populaire prentenboek *Sinterklaas* aan naar het nieuwe uiterlijk van Piet.

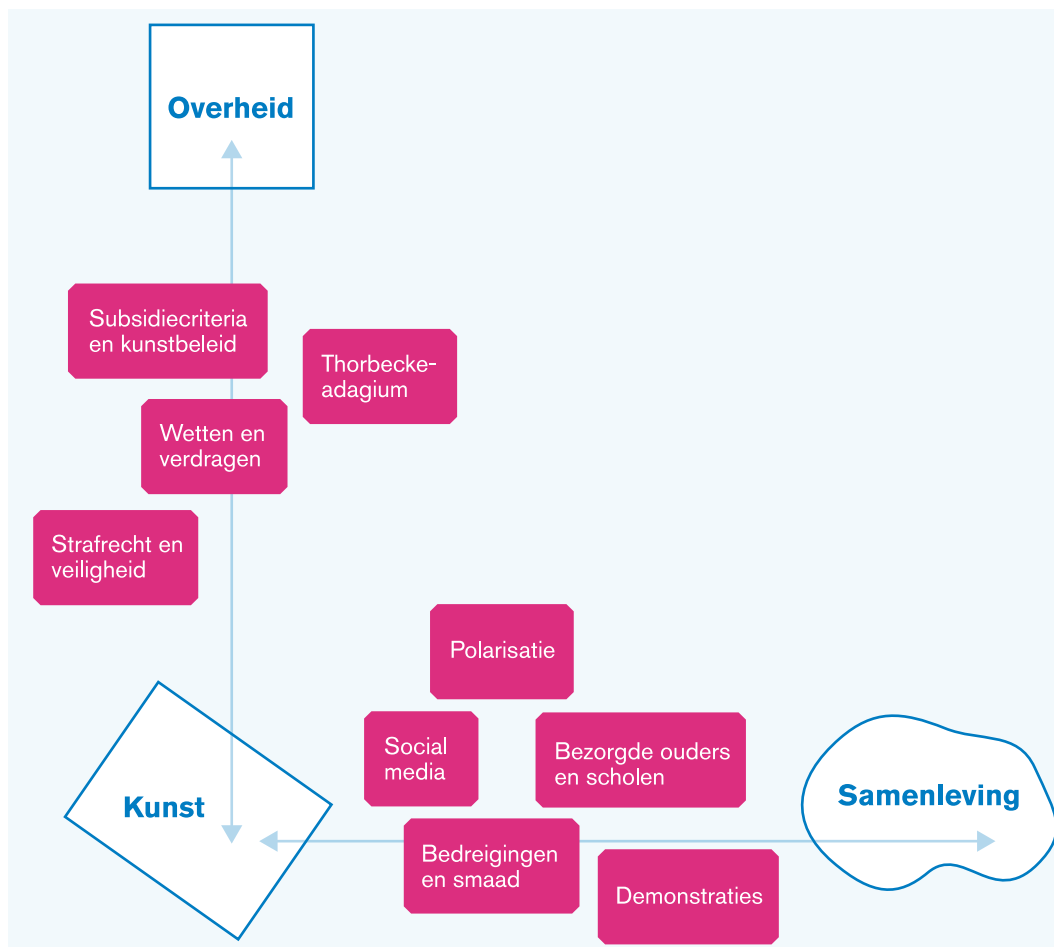
Bij exclusief identiteitsdenken gaat het juist om een beweging die bepaalde identiteiten wil uitsluiten, op basis van een superioriteitsgevoel van waaruit anderen het recht van spreken of uiten wordt ontzegd. Dit staat haaks op het gelijkheidsbeginsel (Artikel 1 van de Nederlandse

5 Boutellier, Hans, *Het nieuwe westen: De identitaire strijd om de sociale verbeelding* (2021), p. 78 e.v.

Grondwet). Zo ontving een actrice die op de radio vertelde over haar voorstelling over Winnie Mandela online haatberichten en werd de schouwburg waar de voorstelling speelde bedreigd omdat die artistiek ruimte zou geven aan een ‘terroriste’. Niet zelden krijgen acteurs ook bij schoolvoorstellingen te maken met racistische of homofobe opmerkingen.

Aanzienlijk veel druk op de horizontale as vindt plaats binnen de context van het onderwijs. De raad hoorde dat het jonge publiek vaker homofobe en racistische reacties geeft op boeken of voorstellingen, maar ook dat ouders en docenten tijdens voorstellingen met leerlingen demonstratief weglopen omdat ze problemen hebben met de inhoud. Ouders oefenen druk uit op schooldirecties om niet naar voorstellingen te gaan, vooral als die gender of identiteit als onderwerp hebben. Enkele bibliotheekdirecteuren vertelden dat ouders soms de schoolbibliotheek opschonen omdat ze sommige boeken niet geschikt achten voor hun kinderen, of de directie of het schoolbestuur onder druk zetten om dit te doen. Dit komt het meest voor op scholen met een levensbeschouwelijke grondslag: reformatorische of islamitische scholen, maar bijvoorbeeld ook vrije scholen. Hier botst artistieke vrijheid op een andere kernvrijheid: namelijk die van het onderwijs. Scholen en ouders hebben een ruime vrijheid om te bepalen wat al dan niet geschikt is voor de kinderen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Hierbij moeten scholen zich wel houden aan de wettelijk vastgestelde kerndoelen en eindtermen, maar dat is soms vooral lippendienst, zoals bleek uit onderzoek van het journalistieke programma *Nieuwsuur* (2025).⁶

Figuur 2 Voorbeelden van hoe samenleving en overheid invloed hebben op de artistieke vrijheid.



6 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2584482-de-botsende-boodschappen-in-het-religieuze-onderwijs>.

2.3 De internationale context

De bezorgdheid van de raad over de artistieke vrijheid wordt mede ingegeven door het besef dat deze vrijheid kwetsbaar is, zoals ook duidelijk wordt uit ontwikkelingen in andere landen. De organisatie *Freemuse* doet jaarlijks onderzoek naar artistieke vrijheid in internationale context en haar verslagen stellen bepaald niet gerust.⁷ Anders dan in Nederland gaat het internationaal vaak om inbreuken op de artistieke vrijheid op de verticale as: een overheid die zich bemoeit met de vrijheid van de kunstenaar. In die categorie valt bijvoorbeeld te denken aan het Kennedy Center in Washington D.C., het nationale podiumkunsten centrum van de Verenigde Staten. Volgens president Trump is het centrum ‘te *woke*’ en hij heeft zich voorgenomen daar verandering in te brengen. Direct na zijn aantreden werd het hoofd van het centrum ontslagen en werd een aantal vertrouwelingen van de president benoemd in de raad van toezicht.⁸ In het voorjaar van 2025 ontsloeg president Trump ook Carla Hayden, de directeur van de Library of Congress, een van de grootste bibliotheken ter wereld. De woordvoerder noemde als reden voor het ontslag Haydens inzet voor diversiteit en ‘het opnemen van boeken in de bibliotheek die ongepast zijn voor kinderen’.⁹ Ook voert de regering-Trump de druk op musea op om hun collecties en presentaties aan te passen aan wat de regering passend en waar vindt. Culturele diversiteit en inclusie en de zwarte bladzijden van de Amerikaanse geschiedenis worden hierbij zoveel mogelijk uit het officiële narratief verdrongen.

Binnen Europa ontsloeg de Hongaarse minister van Cultuur in 2023 de directeur van het Hongaars Nationaal Museum vanwege het tentoonstellen van foto’s waarop LHBTIQ+-personen waren te zien. Het museum zou zich schuldig hebben gemaakt aan het overtreden van een omstreden anti-LHBTIQ+-wet, die lesmaterialen en advertenties verbiedt die seksuele relaties met iemand van hetzelfde geslacht onder kinderen ‘populariseren’, waarin homoseksualiteit wordt getoond of waarin iemands afwijkende genderidentiteit wordt bevestigd.¹⁰

In Slowakije ontsloeg de minister van Cultuur de directeur van het Nationaal Theater vanwege zijn vermeende ‘politiek activisme’. Een paar dagen later volgde het ontslag van de directeur van het Nationaal Kunstmuseum, wat in de Slowaakse culturele sector tot grote beroering leidde.¹¹ In een recente toespraak riep voormalig theaterdirecteur Matej Drlička op tot waakzaamheid: ‘Dit is geen lokale brand. Dit gaat door, ook in andere landen. We moeten daartegen in opstand komen, we moeten vrijuit spreken en we moeten voorkomen dat de brand overslaat naar andere landen.’¹² Eerder al waren dit incident en soortgelijke incidenten reden voor verschillende instellingen en kunstenaars om het Europees Parlement op te roepen tot een betere bescherming van de artistieke vrijheid.¹³ In een recente beleidsvisie wijst de Europese Commissie de lidstaten ook nog eens nadrukkelijk op het belang van deze vrijheid.¹⁴

7 Freemuse, *The state of artistic freedom 2024* (2024), zie: <https://www.freemuse.org/state-of-artistic-freedom-2024>.

8 <https://www.npoklassiek.nl/klassiek/podium/7566da14-a6e1-47ab-9e4b-027d6cfef1f8/donald-trump-nieuwe-bestuursvoorzitter-kennedy-center-prominenten-stappen-op>.

9 <https://nos.nl/artikel/2566647>.

10 <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechtensituatie-in-hongarije>.

11 Oltermann, Philip, ‘Slovakia Purges Heads of National Theatre and Gallery in Arts Crackdown’, *The Guardian* (10 augustus 2024), zie: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/aug/10/slovakia-purges-heads-of-national-theatre-and-gallery-in-arts-crackdown>.

12 Barraclough, Leo, ‘Sacked Slovak National Theater Chief Calls on European Union to Defend Artistic Freedom From Autocrats’, *Variety* (8 juli 2025), zie: <https://variety.com/2025/film/global/matej-drlicka-slovak-national-theater-european-union-1236449720/>.

13 <https://www.theaterkrant.nl/wp-content/uploads/2024/11/RESISTANCE-NOW-FREE-CULTURE-EN.pdf>.

14 Europese Commissie, *A Culture Compass for Europe* (2025).

Sinds de oorlog in Gaza speelt met name in Duitsland een groot aantal voorvallen die samenhangen met de gevoeligheid van het land voor vermeend antisemitisme. Zo ontstond er in 2022 een rel rond de Documenta in Kassel, waar het Indonesische kunstenaarscollectief Taring Padi van antisemitisme werd beschuldigd door onder meer een aantal politici. Het betreffende kunstwerk werd in allerijl door de organisatie afgedekt en later verwijderd.¹⁵ Acteur Shehab Fatoum werd in het voorjaar van 2025 door tussenkomst van de deelstaatminister van Binnenlandse Zaken van Nordrhein-Westfalen op non-actief gesteld door de directie van Theater Aachen, omdat de acteur tijdens het jubileum van het theater pro-Palestijnse uitspraken zou hebben gedaan. Later bleken de uitspraken uit hun context te zijn gehaald. Mede door steun van collega's werd de schorsing teruggedraaid.¹⁶

Het zijn in het buitenland niet alleen overheden die ingrijpen in de vrijheid van kunst. In de zomer van 2025 werd bij Theater Osnabrück (Nedersaksen) het volledige artistieke team van de voorstelling *Ödipus Exzellenz* ontslagen door de artistiek leider van de instelling. Deze artistiek leider had grote bezwaren tegen de kritische manier waarop de katholieke kerk in de voorstelling aan bod werd gebracht. Tijdens het repetitieproces kwam de artistieke leiding van het theater met inhoudelijke voorwaarden die voor de makers artistiek gezien onoverkomelijk waren.¹⁷

In Nederland zijn dergelijke incidenten nog niet gerapporteerd, maar de raad deelt de opvatting van Matej Drička en de schrijvers van de petitie aan het Europees Parlement dat waakzaamheid geboden is om de druk op de artistieke vrijheid in lidstaten niet verder te laten oplopen. Dat geldt te meer omdat alle landen waar de incidenten plaatsvonden zich al in 1966 hebben gecommitteerd aan de VN-verdragen voor Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), dat ook over artistieke vrijheid gaat. Ook zijn de genoemde Europese landen gehouden aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Toch weerhouden die verdragen de betrokken overheden er niet van om in de artistieke vrijheid in te grijpen. Dit alles zegt de raad dat juridische borging alleen niet genoeg is om die vrijheid te beschermen. Hij gaat hier in hoofdstuk 3 nader op in.

2.4 De noodzaak van dijkbewaking

Uit het voorgaande concludeert de raad dat er geen sprake is van losse incidenten op het gebied van artistieke vrijheid, maar dat zich een patroon aftekent. Ook de genoemde internationale incidenten passen hierin. In vrijwel alle gevallen gaat het om een poging een kunstenaar of kunstinstelling te verhinderen een kunstuiting te vervaardigen of te presenteren, omdat die uiting niet in lijn is met de mening, het geloof of de normen van degene die ertegen in het geweer komt. Het aantal voorvallen neemt bovendien toe en de voorvallen worden heftiger. Veel speelt zich (deels) af op social media. Daar vinden veel discussies plaats, maar worden ook bedreigingen en intimidaties geuit. Social media spelen ook een rol in het verspreiden van mis- en desinformatie over bepaalde kunstenaars of kunstuitingen.¹⁸

15 <https://documenta-fifteen.de/en/news/statement-by-taring-padi-on-dismantling-peoples-justice/>.

16 <https://www.aachener-zeitung.de/lokales/region-aachen/aachen/theater-aachen-ministerin-ina-brandes-kritisiert-aussage-bei-jubilaumsgala/67535055.html> en <https://www.veenfabriek.nl/nieuws/veenfabriek-verwelkomt-acteur-shehab-fatoum-voor-bijzondere-voorstelling-op-oerol/>.

17 Janssens, Sander, 'In Theater Osnabrück wordt artistieke vrijheid ingeperkt omwille van de katholieke kerk', *Theaterkrant.nl* (20 juli 2025), zie: <https://www.theaterkrant.nl/nieuws/in-theater-osnabruck-wordt-artistieke-vrijheid-ingeperkt-omwille-van-de-katholieke-kerk/>.

18 Zie over de schaduwzijden van social media o.a.: WRR, *Aandacht voor media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (2024).

De raad vindt deze oplopende druk problematisch omdat hiermee een wezenlijke functie van de kunst onder druk komt te staan. Kunst en cultuur vormen een belangrijke hoeksteen van de democratische rechtsstaat, net zoals het parlement, de rechtspraak, de journalistiek en de wetenschap. Het zijn domeinen met een specifieke functie die gezamenlijk het rechtsstatelijke bouwwerk dragen.

Kunst kan als spiegel en als raam fungeren. Je kunt je erin herkennen, maar het kan je ook een nieuw uitzicht laten zien. Kunst houdt de samenleving ‘open’ door via een esthetische bewerking van de werkelijkheid uitzicht te bieden op nieuwe manieren van denken, ervaren, verwoorden of verklanken. Dat kan een gevoel van schoonheid of verwondering opleveren, een confrontatie met een nieuw perspectief of een nieuwe gedachte, maar bijvoorbeeld ook een gevoel van verbondenheid, omdat een kunstwerk uiting geeft aan wat we als individu voelen of ervaren, of juist als samenleving met elkaar delen; we herkennen ons erin. De confrontatie met kunst kan een prettige ervaring opleveren, maar ze kan ook schuren, omdat een kunstuiting gedachten of perspectieven naar voren brengt waar een individu of de samenleving (nog) niet op zit te wachten. Dat roept weerstand of irritatie op, maar in het ideale geval ook discussie en dialoog.

Kunsten bestaan alleen in de relatie tot het publiek. Ze bevinden zich vaak in een publieke ruimte, zowel fysiek als online. Dat is van belang, omdat zij daarmee in relatieve openbaarheid verschillende ideeën, beelden en perspectieven naast elkaar tonen en die soms ook laten botsen of schuren. Juist vanwege die openheid en de confrontatie van perspectieven zijn autocratieën niet dol op de kunsten. Ze zijn een tegengif voor wat de Amerikaanse historicus Timothy Snyder ‘de politiek van de onvermijdelijkheid’ noemt, een politiek die suggereert dat haar manier van denken de enige realistische is en er daarom geen andere levensvatbare politieke opvattingen mogelijk zijn: ‘*There is no alternative.*’¹⁹ Snyder en andere denkers wijzen er dan ook op dat een samenleving die openstaat voor verschillende opvattingen flexibeler, veerkrachtiger en sterker is, vooral in onzekere tijden. De kunsten helpen om het onverwachte te omarmen. In een pluriforme samenleving en in een democratie is het belangrijk dat alle stemmen in een samenleving de ruimte krijgen gehoord te worden. Daarin hebben de kunsten een functie, maar zij kunnen die rol alleen spelen als ze niet worden gehinderd zich in vrijheid te uiten.

Kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit gaan hand in hand met deze maatschappelijke rol. Ten eerste is het van belang dat kunstenaars in vrijheid kwalitatief hoogwaardig en autonoom werk kunnen maken. Een aanbod dat divers is in perspectief en genre leidt ertoe dat zoveel mogelijk mensen zich in het kunstaanbod kunnen herkennen of zichzelf erin gerepresenteerd kunnen zien. Idealiter bestrijken de kunsten daarom het hele spectrum aan perspectieven, ideeën en gedachten, van experimentele kunst over identiteit tot erfgoed waarin een zeker gedeeld verleden tot uitdrukking komt. Ook moet dat brede aanbod voor iedereen bereikbaar en toegankelijk zijn. Dit alles kan alleen als de samenleving en de kunstsector zich met elkaar verbonden voelen.²⁰

¹⁹ Snyder, Timothy, *Over vrijheid* (2025).

²⁰ De raad formuleerde in 2017 de volgende doelstellingen voor cultuurbeleid: 1. Creatief talent in alle genres en disciplines krijgt voldoende kansen en mogelijkheden om zich artistiek te ontplooien; 2. Iedereen in Nederland heeft, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen en woonplaats, toegang tot cultuur; 3. De overheid waarborgt een pluriform aanbod van cultuur, waarin het bestaande wordt gekoesterd en het nieuwe wordt omarmd; 4. Er is een wederkerige relatie tussen cultuur en samenleving. Cultuur functioneert als veilige haven om kritisch te kunnen reflecteren op de samenleving en haar burgers. Omgekeerd geeft de culturele sector zich rekenschap van zijn plek in de maatschappij. Raad voor Cultuur, *Cultuur voor stad, land en regio* (2017); Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur* (2024).

Om handelingsperspectieven te presenteren die kunnen bijdragen aan een versterking van de artistieke vrijheid, zal de raad in het volgende hoofdstuk eerst nader analyseren wat er precies aan de hand is. Hoe staat het er op dit moment voor met de wettelijke dijkbewaking van de artistieke vrijheid? Wat is er al dat de kunsten beschermt, en dan met name als het gaat om de verhouding tussen kunst en overheid, de verticale as? Hier gaat de raad in hoofdstuk 3 op in.

**De verticale as:
de verhouding
tussen de
kunsten,
het recht,
de politiek en
de overheid**

3. De verticale as: de verhouding tussen de kunsten, het recht, de politiek en de overheid

In het vorige hoofdstuk zijn de verticale en de horizontale as geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt de verticale as nader onder de loep genomen. Dit is de as van de verhouding tussen de kunsten, het recht, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het Trias Politica-bestuursmodel met gescheiden rollen voor de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht vormt de basis van de bestuurlijke inrichting van Nederland.²¹

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen het juridisch kader dat artistieke vrijheid borgt in Nederland en de rollen die de overheid daarin speelt. Als bijlage bij dit advies is een beschrijving opgenomen van het juridisch kader en een overzicht van relevante nationale en internationale regelgeving.²²

De kunsten en het recht

Er is een stevige relatie tussen de kunsten en het recht. Kunst kan zodanige reacties in de samenleving oproepen dat er een rechter aan te pas moet komen om een oordeel te vellen over de vraag of een kunstuiting binnen de juridisch gestelde kaders valt en of er bijvoorbeeld geen strafrechtelijke grenzen worden overtreden. Dit kan alleen achteraf, als de uiting al is gedaan. De rechter kijkt hierbij naar de specifieke omstandigheden van het geval en weegt de belangen van de kunstenaar af tegen die van de samenleving. Bovendien is de kunstenaar in Nederland beschermd tegen censuur, ofwel door de overheid opgelegde beperkingen om vrij zijn werk te doen.

In Nederland geniet een kunstenaar in principe grote artistieke vrijheid. In de Grondwet is deze vrijheid niet als zelfstandig wetsartikel neergelegd, maar is ze geregeld onder artikel 7, dat de vrijheid van meningsuiting beschermt. Het eerste lid beschrijft meningsuitingen door middel van ‘de drukpers’, het derde lid meningsuitingen met andere middelen. Daarin ligt dus de artistieke vrijheid besloten. In beide gevallen is overheidsingrijpen vooraf op grond van de inhoud niet toegestaan (censuurverbod). Die vrijheid is daardoor bij de rechter afdwingbaar, maar is niet absoluut: een kunstenaar mag geen strafbare feiten plegen of onrechtmatig handelen onder het mom van artistieke vrijheid. Bij klachten uit de samenleving of bij een aangifte toetst een rechter dit achteraf.

Behalve in de nationale wetgeving is de bescherming van artistieke vrijheid eveneens vastgelegd in internationale verdragen – vaak via de vrijheid van meningsuiting, maar ook als zelfstandig artikel. Al in 1948 namen de Verenigde Naties de vrijheid van meningsuiting en deelname aan het culturele leven op in de (juridisch niet bindende) Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.

Bepalingen uit mensenrechtenverdragen die zich ervoor lenen bij de rechter te kunnen worden ingeroepen, hebben voorrang op daarmee strijdig nationaal recht. Ook Europees recht kan rechtstreeks werken, en nationaal recht mag daarmee niet in strijd zijn. Burgers, onder wie ook kunstenaars, kunnen zich in rechterlijke procedures dus soms gelijktijdig op meerdere bepalingen beroepen. Door de jaren heen is de nodige jurisprudentie over artistieke vrijheid beschikbaar gekomen waarvan de rechter gebruik kan maken bij

²¹ Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748).

²² Bijlage 1, Artistieke vrijheid in juridisch perspectief en Bijlage 2, De artistieke vrijheid in wetten en verdragen.

nieuwe casussen. Die jurisprudentie laat zien dat de artistieke context van een meningsuiting meespeelt bij het bepalen van de strafbaarheid of onrechtmatigheid van een gedraging. Dankzij die context hebben kunstenaars meer ruimte of vrijheid dan andere burgers. Om een beeld te krijgen van de jurisprudentie is in Bijlage 1 een aantal casussen opgenomen.

Uit mensenrechtenbepalingen kunnen ook positieve verplichtingen voor de overheid voortvloeien. Dit houdt in dat de vrijheid van meningsuiting, en in het verlengde daarvan de vrijheid van kunst, op sommige momenten door de overheid actief moet worden beschermd, bijvoorbeeld door te garanderen dat eenieder zijn mening veilig kan uiten. De raad begreep uit gesprekken voor dit advies dat sommige kunstinstellingen het gevoel hebben dat de overheid hen te veel met veiligheidsvraagstukken laat zitten, bijvoorbeeld wanneer gezegd wordt dat de overheid gaat over de veiligheid buiten het gebouw en de instelling over de veiligheid erbinnen. Zeker kleinere instellingen kunnen daar niet altijd in voorzien. Overigens hoorde de raad ook dat in veel gemeenten de relatie tussen instellingen en burgemeester en politie juist zeer goed is.

De kunsten en de politiek: Thorbecke-adagium

In het jaar 1862 sprak de minister van Binnenlandse Zaken, Johan Rudolph Thorbecke, de woorden: ‘De Regeering is geen oordeelaar van wetenschap en kunst.’²³ Deze uitspraak staat sindsdien bekend als het Thorbecke-adagium en is tot op de dag van vandaag een belangrijk uitgangspunt voor het cultuurbeleid van de overheid.

Het adagium is al ruim anderhalve eeuw onderdeel van het juridisch kader van cultuurbeleid en houdt in dat de overheid zich in principe niet mag bemoeien met de inhoud van kunst en wetenschap. Kwaliteitsbeoordeling over kunst en wetenschap moet plaatsvinden buiten de politieke arena. Volgens Thorbecke gedijden kunst en cultuur het beste wanneer ze vrij waren van overheidsbemoeienis. Dat betekende niet dat Thorbecke tegenstander was van kunstbevordering door de regering. Hij noemde in een debat zelfs vier manieren waarop de overheid de kunst kon steunen: ‘reisbeurzen van jeugdige talenten, zorg voor het onderwijs, openbaarmaking en concentrering van het nationale kunstbezit en het aankopen van werken van levende meesters’.²⁴

Thorbeckes adagium is tot op de dag van vandaag zeer relevant. Het is voor de politiek een helder handvat om zich zodanig tot de kunst te blijven verhouden dat in de onderlinge relatie diversiteit en vrijheid van meningsuiting zijn gewaarborgd. Het adagium voorkomt dat de politiek een dominante of inhoudelijke rol probeert te spelen in de ontwikkeling van wetenschap en kunst, en bevordert een levendige en dynamische culturele omgeving. Het adagium betekent echter niet dat de politiek en overheid geen enkele bemoeienis met kunst moeten hebben. Het financieren van kunst is wel degelijk een overheidstaak en aangezien subsidiebeleid altijd een verdeling van schaarse middelen betreft, moet de politiek ook keuzes maken en kaders stellen voor wat er wordt gefinancierd. De overheid zet deze politieke keuzes om in wetten en regels. Het inhoudelijke oordeel over wat er wel

²³ Thorbecke deed deze uitspraak tijdens de behandeling van de begroting op 22 september 1862. Twee maanden later werd een nuancering opgetekend: ‘Neen, wij willen zoo min kerkelijke vereenigingen, zoo min godsdienst als kunst of wetenschap in den staat missen, ofschoon (...) noch kerk noch gods-dienst, evenmin als kunst en wetenschap, eene Regeringszaak zijn in de zin, (...) dat de Regering noch op het een noch op het ander gebied oordeel of gezag heeft.’ (Handelingen II, 1862/63, nr. 172, 18 november 1862).

²⁴ Zie voetnoot 23.

of niet wordt gefinancierd, belegt de overheid bij onder andere de rijkscultuurfondsen en de Raad voor Cultuur.

Het is op dit punt belangrijk om onderscheid te maken tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers zijn onderdeel van het democratische bestel. Tegelijk zoeken zij vanuit hun rol als volksvertegenwoordiger naar ruimte om te reageren op maatschappelijke gebeurtenissen. Het is hierbij van groot belang dat zij beseffen wat de gevolgen kunnen zijn van hun opmerkingen in het publieke debat, zowel voor de verhouding tussen kunst en overheid als voor het draagvlak voor de kunst.

Voor dit advies is de vraag van belang of het Thorbecke-adagium houdbaar is als rode lijn in cultuurbeleid: kan de politiek aan het adagium worden gehouden als zij op inhoudelijke gronden dreigt in te grijpen in de kunst? Het adagium is immers geen wet en heeft geen wettelijk kader. Dat maakt de afspraak zacht en dat brengt risico's met zich mee.

Waar volksvertegenwoordigers soms om ideologische of electorale redenen breken met het Thorbecke-adagium, levert de afstand tussen kunst en politiek aan de andere kant in het politieke debat soms discussie op over de vraag wat de overheid wel of niet zou moeten financieren. Hoewel over de financiële kaders regelmatig discussie is gevoerd (te denken valt aan de bezuinigingen van het kabinet-Rutte I, de financiële ondersteuning tijdens corona, de btw-verhoging of het alsnog ondersteunen van instellingen die bij de cultuurfondsen onder de zaaglijn terecht waren gekomen), wordt het ideologische doel binnen het huidige cultuurbeleid niet of nauwelijks ter discussie gesteld. Daardoor lijkt het alsof de meeste partijen het met elkaar eens zijn over het in meer of mindere mate ondersteunen van kunst en de motieven daarvoor. Dat is echter niet zo; er zijn grote ideologische verschillen tussen partijen over de rol van cultuur in de samenleving en de opdracht die daar voor de overheid uit voortkomt. Het feit dat het ideologische debat impliciet blijft, maakt het cultuurbeleid kwetsbaar voor plotselinge koerswijzigingen en wisselend beleid.

Conclusie

Op dit moment is de vrijheid van kunst in Nederland vanuit juridisch oogpunt geborgd waar het gaat om de relatie tussen de kunsten, het recht, de politiek en de overheid. Zij lijkt niet in gevaar door een overheid die bepaalde uitingen wil verbieden; er is geen sprake van censuur en bovendien waarborgt het Thorbecke-adagium dat de overheid niet inhoudelijk over kunst oordeelt. Op papier lijkt die vrijheid dus goed geregeld, maar daarmee is zij nog niet gegarandeerd. Internationale voorbeelden laten zien wat de gevolgen kunnen zijn als politici de kunsten gaan politiseren, bijvoorbeeld door culturele instellingen te dwingen louter door de overheid uitgedragen maatschappelijke standpunten te presenteren.

Zoals geschetst in dit hoofdstuk, komt de grootste druk op de artistieke vrijheid in Nederland op dit moment echter niet voort uit de relatie van de kunsten met de overheid, de verticale as, maar uit de relatie met de samenleving, in dit advies aangeduid als de horizontale as. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de artistieke vrijheid in relatie tot veranderingen in de samenleving en in de kunsten zelf.

**De
horizontale as:
de verhouding
tussen de
samenleving
en de kunsten**

4. De horizontale as: de verhouding tussen de samenleving en de kunsten

4.1 De maatschappelijke vrijheid van kunst

In hoofdstuk 2 beschreef de raad hoe de verschillende recente inbreuken op de vrijheid van kunst met elkaar zijn verbonden. Als rode draad wees hij aan dat het in vrijwel alle gevallen gaat om een poging de kunstenaar of de kunstinstelling te verhinderen een kunstuiting te vervaardigen of te presenteren of om de kunstenaar of de instelling te dwingen juist wel iets te zeggen, te maken of te tonen. In de meeste gevallen is het motief hiervoor dat een uiting wordt ervaren als zodanig maatschappelijk ongewenst dat ze niet naar buiten gebracht zou mogen worden. In een beperkter aantal gevallen oefent een bepaalde groep druk uit om iets getoond te krijgen wat door anderen juist weer als maatschappelijk onaanvaardbaar wordt gevonden. Bij excluderende motieven gaat het erom dat bepaalde uitingen vanuit een zeker superioriteitsdenken niet getoond zouden mogen worden, omdat ze mogelijk het superioriteitsgevoel zouden kunnen ondermijnen of binnen het onderhavige wereldbeeld niet zijn gewenst. Bij inkluderende motieven gaat het erom dat vanuit een emancipatoir denken bepaalde uitingen als ongepast worden ervaren, bijvoorbeeld omdat ze door stereotypering de emancipatie van een bepaalde groep zouden ondermijnen door die groep als minderwaardig te reduceren ten opzichte van de dominante groep.

In feite gaat het vrijwel altijd om een maatschappelijke strijd over welke opvattingen in de publieke ruimte (en dus in de kunst) toelaatbaar worden gevonden, en in het verlengde daarvan in het publieke debat. Uit de gesprekken van de raad met het veld bleek dat de daardoor gevoelde druk bij makers en instellingen nu al regelmatig tot zelfcensuur leidt.

Van alle tijden?

Dat de maatschappij bepaalde artistieke denkbeelden of perspectieven ongewenst vindt en daarom wil weren uit de publieke ruimte, is niet nieuw. Bekende historische voorbeelden zijn het ‘Ezeltjes-proces’ van Gerard Reve, of de bedreigingen van Salman Rushdie in relatie tot zijn roman *De Duivelsverzen*. Al in 1992 publiceerde Boekman de uitgave *Hoe vrij is de kunst*, geheel gewijd aan een aantal rechtszaken uit de jaren tachtig-negentig van de vorige eeuw waarbij de artistieke vrijheid in het geding was.²⁵ In deze discussies ging het niet om inbreuken op de artistieke vrijheid, omdat de grenzen van die vrijheid juist via de juridische weg en de democratische instituties werden bevraagd en onderzocht. Wel tonen deze rechtszaken aan dat de artistieke vrijheid al veel langer, op heel verschillende manieren, op maatschappelijke grenzen is gestuit. De maatschappij tolereert niet zomaar alles van een kunstenaar, omdat die maatschappij haar eigen taboes en gevoeligheden kent.

Maatschappelijke kritiek op kunstwerken kan door de tijd heen ook veranderen, bijvoorbeeld doordat de maatschappelijke context verandert en een ouder kunstwerk als het ware ‘uit de tijd valt’. Eerder werd Charlotte Dematons’ prentenboek over Sinterklaas al genoemd. Een ander voorbeeld is de discussie rond een schilderij van Rein Dool waarop het witte, mannelijke bestuur van de Universiteit Leiden uit 1974 was te zien en dat op

25 Pronk, T. en G.A.I. Schuijt (red.), *Hoe vrij is de kunst? Onderdrukking, censuur en andere beperkingen aan de vrijheid van expressie* (1992).

een prominente plek in de universiteit hing.²⁶ De kritiek bestond er onder andere uit dat het schilderij niet meer representatief was voor (het bestuur van) een moderne universiteit; het zou daarom niet meer in een bestuurskamer horen te hangen. Na een intern onderzoek werd het schilderij naar een andere plek verplaatst en daar met een toelichting getoond.²⁷

Een gang naar de rechter of het zoeken van een gezamenlijke oplossing voor onvrede over een ouder kunstwerk zijn democratische en legitieme middelen om de druk van de samenleving op een kunstwerk te verminderen of te de-escaleren. In feite gaat het hier om een maatschappelijke bemiddeling tussen kunst en samenleving. Het gesprek over wat op een bepaald moment wel en niet kan, draagt bij aan het maatschappelijk debat.

De laatste jaren lijkt er op dit gebied echter iets wezenlijks veranderd. De raad merkt dat het vermogen om dat maatschappelijk debat te voeren steeds kleiner wordt. Protesteren tegen een kunstuiting is in principe een recht van het publiek. Demonstraties kunnen verschillen van inzicht openbaar maken en op die manier bijdragen aan het maatschappelijk debat. Daarom kennen we het demonstratierecht. Veel protesten tegen kunstuitingen of presentatie-uitingen die in dit advies worden besproken zijn echter niet bedoeld om verschillen van mening bloot te leggen om een maatschappelijke discussie aan te wakkeren. Ze beogen eerder het tegendeel: bepaalde ideeën of beelden weren uit de publieke ruimte en daarmee uit het publieke debat. Op dat moment worden de mogelijkheden tot bemiddeling niet vergroot, maar juist verengd; het aantal geluiden in de publieke ruimte neemt immers af. De raad ziet dat als een probleem met het oog op de functie die kunst heeft in een democratische samenleving, omdat op zo'n moment de artistieke vrijheid echt onder druk staat. De vraag die moet worden beantwoord om tot handelingsperspectieven te komen is: hoe komt het dat de tolerantie voor een verscheidenheid aan geluiden afneemt?

4.2 Veranderingen in de samenleving

Politiek-culturele polarisatie

Veel gesprekspartners van de raad benoemden de toegenomen polarisatie in de samenleving. Zij ervaren dat maatschappelijke tegenstellingen vaker op de spits worden gedreven en dat daarin steeds minder begrip of geduld wordt opgebracht voor tegengeluiden. Zeker opvattingen op het gebied van religie, migratie, racisme, gender en klimaat leiden al snel tot scherpe tegenstellingen.

Uit het doorlopende onderzoek 'Burgerperspectieven' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat de meeste mensen helemaal niet zulke extreme opvattingen hebben, maar zich in hun denken over veel kwesties juist in het midden ophouden.²⁸ Er blijken dus geen daadwerkelijke aanwijzingen te zijn voor het veel geuite gevoel dat de samenleving polariseert waar het gaat om opvattingen, houdingen en gevoelens over politieke kwesties. Dat veel mensen toch een verslechtering en een verharding van het maatschappelijk debat ervaren, vooral in de media, op social media en in de politiek, lijkt een gevolg van de indruk dat extreme geluiden aan de flanken harder lijken te klinken dan geluiden uit het gematigder midden. Hierover bestaat veel ergernis, blijkt uit hetzelfde SCP-onderzoek.

26 Het ging om het schilderij: Rein Dool, *Het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit* (1974).

27 <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2024/01/schilderij-rein-dool-hangt-op-nieuwe-plek-in-academiegebouw>.

28 Zie over polarisatie onder andere SCP, *Burgerperspectieven, Bericht 2* (2022). Deze uitgave verschijnt vier keer per jaar.

Affectieve polarisatie en vijanddenken

Hoewel Nederlanders in hun standpunten misschien niet zijn gepolariseerd, is de manier waarop ze denken over anderen dat wel. Dit wordt ‘affectieve polarisatie’ genoemd, waarbij negatief wordt gedacht over anderen vanwege hun maatschappelijke opvattingen, terwijl die anderen tegelijkertijd worden gereduceerd tot die opvattingen. Polarisation begint dan bij (politieke) verschillen maar kan escaleren tot vijandschap.²⁹ Onoverbrugbare standpunten staan hier ieder mogelijk debat in de weg.

Zulke affectieve polarisatie verhoudt zich slecht tot de democratie. In een democratische samenleving bestaan vele maatschappelijke perspectieven naast elkaar die met elkaar in conflict (kunnen) zijn. Hoe daarmee om te gaan, is een politiek-filosofische vraag. Het conflict, stelt filosofe Chantal Mouffe bijvoorbeeld, is kenmerkend voor de democratie. Problemen ontstaan pas als verschillen van inzicht escaleren tot vijandschap, waarin opvattingen stollen en tot verharde maatschappelijke posities leiden.³⁰ Nog gevaarlijker wordt het als deze gestolde opvattingen en dit vijanddenken politiek worden gemobiliseerd. Het wordt dan onmogelijk om andere standpunten toe te laten – en in het verlengde daarvan ook om het belang te zien van kunsten die nieuwe perspectieven willen laten zien of juist botsende opvattingen willen tonen. Dit terwijl de publieke ruimte, waartoe Mouffe ook de kunsten rekent, juist een plek zou moeten zijn waar mensen andere opvattingen tegenkomen dan die van henzelf.³¹

Een van de oorzaken van deze verharding is een toenemend denken in (tegengestelde) identiteiten, dat zich ook laat gelden op de horizontale as van de vrijheid van kunst. Uit de gesprekken van de raad met het veld blijkt dat zeker de extreme politieke en maatschappelijke flanken geen behoefte hebben aan debat of discussie, maar vooral uiting willen geven aan hun eigen standpunten en daarvoor kunstuitingen gebruiken of misbruiken. Door de aanjagende invloed van des- en misinformatie en/of bijvoorbeeld influencers op social media sijn steeds meer vijandige en extreme opvattingen door tot het midden van het spectrum. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat ouders zich zorgen maken of een voorstelling of tentoonstelling wel geschikt of veilig is voor hun kinderen, zonder dat ze de inhoud ervan kennen.

Van belang voor dit advies is verder dat er bij affectieve polarisatie, net als bij politiek-culturele polarisatie, een ‘stil midden’ is, dat zich genuanceerd opstelt maar daardoor ook minder wordt gehoord. Polarisationdeskundige Bart Brandsma maakt in dit verband onderscheid tussen een kleine groep *pushers* op de flanken die affectieve polarisatie aanjaagt, een iets grotere groep *joiners* die wel een kant steunt, bijvoorbeeld door berichten te retweeten, maar zelf minder vocaal is, en de grootste groep: het stille midden dat juist weerstand biedt tegen de druk om een kamp te kiezen.³²

29 Boutellier, Hans, *Het nieuwe westen: De identitaire strijd om de sociale verbeelding* (2021), p. 100 e.v.

30 Idem.

31 Zie o.a. Mouffe, Chantal, ‘Kunst en Politiek’, in: *Open*, nr. 14 (2008), p. 6 e.v.

32 Zie onder andere Brandsma, B., *Polarisatie: Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken* (2016) en SCP, ‘Burgerperspectieven’, *Bericht 2* (2022).

De rol van het digitale domein

Het hoeft geen betoog dat het digitale domein alomtegenwoordig is. Iedereen kan via zijn telefoon op elk moment informatie uitwisselen met anderen. Geen enkele kunstuiting is daarmee nog 100 procent live of functioneert nog louter in het 'hier en nu'; elke kunstuiting is in zekere zin hybride.³³

Digitale platforms spelen daarbij geen neutrale rol. Ten eerste beïnvloeden deze platforms het gedrag van mensen ten opzichte van anderen en hun standpunten. Verschillende onderzoeken tonen aan dat extreme opvattingen door de algoritmes van social media eerder worden verspreid dan gematigde opvattingen, omdat de eerste meer interactie opleveren. De algoritmes van platforms als TikTok en Instagram zijn erop gebaseerd om de aandacht van gebruikers vast te houden, wat psychologisch het beste werkt als er interactie is met negatieve of extreme inhoud.³⁴ Dit wordt versterkt door actoren die baat hebben bij polarisatie en de social media overspoelen met nepnieuws en extreme opvattingen. De algoritmes leren van gebruikers wat ze wel of niet willen zien, waardoor de kans dat er iets ongemakkelijks of verrassends de feed van de gebruiker binnenkomt met de tijd kleiner wordt, terwijl de inhoud wel steeds extremer wordt. Mocht er wél iets binnensluipen dat buiten de eigen bubbel valt, dan kan de gebruiker dat ongewenste element gemakkelijk weggklikken. Daardoor wordt de onlinebubbel waarin mensen zich thuis voelen versterkt, terwijl de ruimte voor andere denkbeelden in het maatschappelijk debat verengt en affectieve polarisatie wordt versterkt: die ander lijkt niet op mij. Dit zou je de tribalisering van de samenleving kunnen noemen.³⁵ Het lijkt er bovendien op dat dit weggklik-gedrag zich ook vertaalt naar het fysieke leven, zoals een van de gesprekspartners van de raad opmerkte. Wat ons niet bevalt, komen we liever niet meer onder ogen. Het echte leven valt alleen niet weg te klikken of te annuleren.

Een ander aspect van het digitale domein dat de artistieke vrijheid raakt, is dat elke kunstuiting uiteindelijk in zekere vorm op het internet verschijnt. Vóór de smartphone was een theatervoorstelling, tentoonstelling of popconcert alleen beschikbaar voor diegenen die daar live bij aanwezig waren. Nu kunnen ook mensen die niet persoonlijk aanwezig waren via foto's, filmpjes en streams kennismaken van deze 'besloten' uitingen. Deze uitingen worden hierdoor echter uit hun context gerukt. Dat heeft gevolgen voor de artistieke vrijheid, omdat de kunstenaar geen greep heeft op wat er online met zijn uiting gebeurt. Een punkconcert waarbij tweehonderd anarchisten controversiële teksten meezingen zou voorheen, door de besloten setting, nauwelijks door anderen worden opgemerkt. Nu vinden fragmenten van zo'n concert al snel online hun weg en kan er gemakkelijker sociale ophef over ontstaan, zeker als ook politici zich ermee bemoeien. Een ander voorbeeld zijn (foto)tentoonstellingen waarbij, binnen een expositieruimte en in een artistieke context, beelden worden getoond die mogelijk weerstand oproepen. Als zulke beelden online een eigen leven gaan leiden, kan dat voor de kunstenaars, maar ook voor eventuele geportretteerden, uitermate vervelend en soms zelfs bedreigend uitpakken.

Digitale platforms spelen zelf ook een curerende of zelfs censurerende rol en beïnvloeden daarmee de artistieke vrijheid. Bekend zijn de strenge regels op Facebook en Instagram rond afbeeldingen waarin naakt voorkomt, waardoor ook schilderijen, affiches of kunstzinnige foto's achter een digitale *ban* verdwijnen en publiek en kunstenaars dus niet

33 Hammelberg, E., *Being there live: How liveness is realized through media use at contemporary cultural events* (2021).

34 Zie onder andere WRR, *Aandacht voor media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (2024).

35 Boutellier, Hans, *De neo-tribale revolte: Over vijandschap en solidariteit in een nieuw tijdperk* (2025).

meer vrij zijn in het delen van kunst. De regels rond het afbeelden van naakt die digitale platforms hanteren, komt mede voort uit de terecht strikte wet- en regelgeving van de EU om de verspreiding van kinderporno tegen te gaan. De wijze waarop de platforms die toepassen heeft echter tot gevolg dat bijvoorbeeld ook schilderijen van Rubens de kans hebben gecensureerd te worden. In toenemende mate wordt ook erotische- en LHBTIQ+-content geweerd. Verschillende kunstenaars verloren daardoor hun account.³⁶

Een andere vorm van censuur is het zogenaamde *shadow banning*. Daarbij wordt een platformgebruiker niet direct verbannen, maar verschijnen zijn berichten niet of veel minder vaak in de timelines van andere gebruikers. Social-mediaplatforms gebruiken die methode om ongewenst geachte content te onderdrukken. Dit overkomt ook kunstenaars wier werk door een platform als controversieel wordt gezien.³⁷

Tot slot sturen social media het maatschappelijke debat in offline media.

Talkshowredacties baseren zich voor hun onderwerpkeuze regelmatig op ophef in het digitale domein. Die ophef wordt vervolgens verder opgeschroefd in het offline gesprek. Wat niet meehelpt, is dat hierbij vaak geen experts worden uitgenodigd om de ophef te duiden, maar opiniemakers die niet altijd goed geïnformeerd zijn.

Mobilisatie van vijandschap als politiek-maatschappelijk wapen

Ook volksvertegenwoordigers kunnen er belang bij hebben ophef te creëren of perspectieven aan te vallen die bij hun electoraat gevoelig liggen. Niet zelden politiseren zij daarvoor de kunsten. Denk aan kritiek op de keuze van een artiest om al dan niet ergens op te treden, op de keuze van een instelling om een onderwerp al dan niet te agenderen, of op bepaalde thematische keuzes in een kunstwerk. Ook het wegzetten van cultuur als ‘linkse hobby’ valt hieronder. Dit gebeurt uit eigen politiek en electoraal belang, maar wakkert affectieve polarisatie aan en mobiliseert zo vijandschap jegens het kunstenveld in het algemeen en jegens individuele kunstenaars in het bijzonder. Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop de samenleving naar deze vrijheid kijkt; hier werken de horizontale en de verticale as op negatieve wijze op elkaar in. Dat maakt de kunst kwetsbaar en ondermijnt het draagvlak, waardoor uiteindelijk de ruimte voor ideeënuitswisseling versmalt. Een goed voorbeeld daarvan zagen we bij de publieke aanval van een partijleider op zanger Douwe Bob, die vervolgens werd bedreigd. Dergelijke aanvallen wakkeren maatschappelijke onrust aan en verminderen het maatschappelijk draagvlak voor artistieke vrijheid.

Niet alleen volksvertegenwoordigers, maar ook andere spelers in het publieke debat gebruiken deze methoden om affectieve polarisatie te veroorzaken en zo de publieke ruimte te verkleinen voor opvattingen die hun onwelgevallig zijn. Een voorbeeld is het geval van de orthodox-christelijke stichting Civitas Christiana, die het publieke debat over seksuele voorlichting en het werk van jeugdboekenschrijver Pim Lammers op agressieve wijze probeerde te sturen op basis van leugens, maar door de rechter werd teruggefloten. Dergelijke pogingen om via desinformatie en smaad het publieke debat te beïnvloeden zijn strafbaar, maar voor een individu is het lastig zich hiertegen te verdedigen. Civitas Christiana is een stichting met een sterke financiële positie, waartegen het als kunstenaar

³⁶ <https://www.theaterkrant.nl/nieuws/ook-nederlandse-theatermakers-slachtoffer-van-meta-blokkade/>
<https://nos.nl/artikel/2594182-meta-blokkeert-tientallen-queer-en-abortus-accounts-zonder-uitleg>.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het interview met cartoonist Jip van den Toorn die met *shadow banning* te maken kreeg: Pollmann, Joost, ‘Cartoonist Jip van den Toorn: “Ook in Nederland is sprake van censuur”’, *de Volkskrant* (4 november 2025), zie: <https://www.volkskrant.nl/boeken/cartoonist-jip-van-den-toorn-ook-in-nederland-is-sprake-van-censuur-b3e3fd92/>.

moeilijk terugvechten is. Kunstenaars zouden, zo meent de raad, tegen dit soort actoren in het publieke debat moeten kunnen worden beschermd. Ditzelfde geldt voor zogenaamde SLAPP-rechtszaken, waarbij journalisten, opiniemakers of kunstenaars door vermogende bedrijven worden gedaagd wegens vermeende smaad en bedreigd worden met eisen voor grote schadevergoedingen. Zo proberen deze bedrijven individuen af te schrikken om in vrijheid hun mening te geven of om artistiek of journalistiek onderzoek te doen.³⁸ Dit beperkt indirect de vrijheid van kunst, de vrijheid van pers en de vrijheid van meningsuiting, wat uiteindelijk ook het vertrouwen schaadt in de democratische rechtsstaat en daarmee het functioneren daarvan.

Het vermijden van conflict

Maatschappelijke discussies worden in een affectief gepolariseerde samenleving een *zero-sum game*: er kan er maar één gelijk hebben en de ander heeft het dus per definitie fout. Dat raakt ook aan het verlangen van sommigen om woorden, ideeën, onderwerpen of mensen uit het publieke debat te weren. Affectieve polarisatie wordt dan vermijdingsgedrag; mensen willen niet geconfronteerd worden met dingen waarmee ze het (mogelijk) niet eens zijn. Zij zoeken naar een manier om ‘de ander’ zo ver van zich af te plaatsen dat ze over zijn standpunt niet hoeven na te denken. Zoals hierboven al beschreven lijkt het erop dat het *cancelen* of wegklikken uit de online cultuur hier zijn weg vindt naar de offline cultuur.

Met betrekking tot de kunsten kan dat leiden tot kritiek, of erger, op instellingen die bepaalde geluiden of personen een podium geven. Soms gaan kunstenaars ook meer letten op wat ze maken of schrijven om kritiek, of erger, voor te zijn. Daarmee vervlakt het maatschappelijk debat en verstomt het soms al voordat het überhaupt is opgestart.

Dit hangt samen met het gedachtegoed van de eerdergenoemde Chantal Mouffe, die pleit voor een agonistische democratie. Hieronder verstaat zij een politiek model dat conflict en strijd (agonisme) als positief onderdeel van de democratie ziet, mits het conflictgesprek respectvol wordt gevoerd en zich richt op de inhoud en niet op de persoon. Binnen deze visie wordt ‘de ander’ altijd als een vrije en gelijkwaardige medeburger behandeld, wat het mogelijk maakt om frictie en tegenspraak te accepteren en te kanaliseren zonder de democratische samenleving te ondermijnen. Mouffe laat zien dat mensen in een democratie per definitie van mening verschillen en dat de democratie alleen kan functioneren als het belang van dat verschil van mening algemeen wordt erkend. Dat betekent dus ook dat pijnlijke publieke discussies *moeten* worden gevoerd. Openstaan voor frictie tussen standpunten zorgt idealiter voor openheid voor de pijn en het geluk van een ander.

De maatschappelijke functie laat zich goed doortrekken naar het domein van de kunsten. Kunstenaars reiken hun publiek een breed spectrum aan ervaringen aan. Die ervaringen hoeven niet altijd aangenaam te zijn en kunnen bij het publiek ook ongemak oproepen. Dat is vaak de bedoeling, maar in een conflictmijdende samenleving kan dat ongemak worden ervaren als een (persoonlijke) aanval op het welzijn of op de eigen opvattingen van de toeschouwer.

Veranderende verhouding tot autoriteit

Affectieve polarisatie brengt met zich mee dat er weinig ruimte is voor geluiden die niet in het eigen wereldbeeld passen. Dat geldt ook – en soms lijkt het wel des te meer – als die geluiden van autoriteiten of experts komen. Er is inmiddels veel geschreven over de

³⁸ SLAPP staat voor ‘Strategic Lawsuit Against Public Participation’, oftewel: Strategische Rechtszaak Tegen Publieke Participatie.

veranderde houding van de samenleving ten opzichte van autoriteit. Verregaande individualisering, het afbrokkelen van traditionele machtsstructuren en het feit dat informatie altijd via het internet beschikbaar is, heeft de autoriteit van traditionele instituties als de pers, de kunstkritiek, de wetenschap, de politiek, maar ook de zorg en het onderwijs, aangetast.³⁹ Dit raakt ook de kunsten. Wat ‘goede kunst’ is, of de idee dat kunst kan bijdragen aan de samenleving anders dan door vermaak te bieden, wordt niet zomaar voor waar aangenomen.⁴⁰ Kunst die niet (meteen) vermaakt is dan al snel ‘moeilijk’.

De raad ziet de kunsten als een breed spectrum van uitingen. Sommige kunst is gemakkelijk toegankelijk, andere vormen zijn abstracter of complexer. In die laatste gevallen is enige voorkennis, training of ervaring nodig om de inhoud ervan te kunnen ‘lezen’; de betekenis is niet op het eerste gezicht duidelijk en lijkt dan misschien onhelder of ambigu. Dat er een ‘expert’ nodig zou zijn om te vertellen dat dit goede kunst is, roept soms weerstand op. Tegelijk wordt kunst in de maatschappelijke discussie te vaak verengd tot abstractere kunst en in het verlengde daarvan als ‘elitair’ gelabeld. Dat doet het brede spectrum aan kunstuitingen in Nederland geen recht.

Deze opvatting over ‘moeilijke kunst’ is op zich niet nieuw, maar door de toenemende affectieve polarisatie voelt een deel van het potentiële publiek zich nadrukkelijker dan vroeger buitengesloten van en niet gerepresenteerd in de kunsten. Om die reden houdt de raad in zijn advies *Toegang tot Cultuur* ook een pleidooi voor het verbreden van het kunstbegrip.⁴¹ Volgens de raad moeten overheden en beslissers in een nieuw cultuurbestel dat bredere kunstbegrip stimuleren, onder andere door het bevorderen van pluriformiteit en meerstemmigheid, om te waarborgen dat het bestel daadwerkelijk voor iedereen toegankelijker wordt.

Ongemak in het onderwijs

Uit het voorgaande blijkt al dat er sprake is van een zekere maatschappelijke onbekendheid met het domein van de kunsten, met de spelregels en codes die daar gelden, met het ambacht dat nodig is om kunst te maken en met de functie van de kunsten in een democratische samenleving. Dit geldt voor het brede publiek, maar misschien wel in verhevigde mate voor kinderen en jongeren.

Het feit dat kunst bij uitstek een vrije plek is die heel verschillende, soms zelfs negatieve emoties kan oproepen en dat er bij de perceptie van kunst voor al die reacties een plaats moet zijn, wordt niet altijd maatschappelijk erkend. Dit kan ook docenten in de weg staan om het belang van kunst op leerlingen over te brengen of om dit argument in te brengen in een eventuele discussie met ouders of schooldirecties over een omstreden kunstbezoek. Zeker als ook zij daar vanuit hun opleiding niet goed voor zijn toegerust, omdat ook tijdens hun opleiding die functie van kunst nooit is behandeld. Uit onderzoek blijkt dat de aandacht voor kunstvakken in het curriculum van de pabo is teruggelopen van 16 tot 24 procent in de periode 1968-1984 tot 5,4 tot 13,2 procent (verplichte- en keuzevakken) in 2023.⁴²

39 Damstra, A, *Van raad naar daad: Advisering in tijden van wetenschapsweerstand* (Oratie Universiteit van Amsterdam, 2025).

40 Zie onder andere Vuyk, Kees, *Oude en nieuwe ongelijkheid* (2017).

41 Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur* (2024), pp. 147-152.

42 Hagens, Piet, ‘Om de kwaliteit van de leerkracht: Cultuuronderwijs toen en nu in het pabocurriculum’, *Cultuur+Educatie nr. 63* (2023).

De aandacht voor cultuureducatie op school is iets verbeterd sinds de start van het programma ‘Cultuureducatie met Kwaliteit’, waarin scholen en culturele instellingen samenwerken om kunst en cultuur vast op te nemen in het lesprogramma. In 2023 nam 65 procent van alle basisscholen in Nederland deel aan ‘Cultuureducatie met Kwaliteit’; in 2017 was dat nog 42 procent.⁴³ Het programma besteedt aandacht aan zowel actief als receptief kunstonderwijs. Uit gesprekken van de raad bleek dat scholen en docenten het receptieve onderdeel van cultuureducatie, waaronder het bezoeken van musea en voorstellingen, nogal eens zien als iets ‘leuks voor erbij’. Vaak is er onvoldoende tijd en ruimte op school om cultuurbezoeken goed te begeleiden met behulp van speciaal ontwikkelde lesprogramma’s. Ook is de keuze voor cultuurbezoek steeds meer bij de scholen komen te liggen en minder bij intermediairs met meer kennis van het veld. In het veld leeft het vermoeden dat scholen daardoor vaker kiezen voor makkelijker entertainment of dat kinderen naar cultuuruitingen gaan die eigenlijk voor jongere kinderen bedoeld zijn om ingewikkelde thema’s uit de weg te gaan.

Het verwachtingspatroon bij scholen is sterk veranderd. Wat scholen zien als een geslaagd cultuurbezoek sluit niet altijd aan op wat kunstinstellingen en kunstenaars zien als een geslaagd cultuurbezoek. Waar kunstenaars hopen de belevingswereld van kinderen en jongeren te verruimen of te prikkelen, hopen scholen juist dat de voorstelling herkenbaar is en aansluit bij hun belevingswereld.⁴⁴ Als een voorstelling iets onbekends of onverwachts bij het jonge publiek probeert aan te boren, zorgt dat sneller voor ongemak en negatieve reacties.

De herziening van het onderwijscurriculum voor het funderend onderwijs bood een wenkend perspectief om leerlingen bekend te maken met een breed palet aan kunstdisciplines. In het leergebied Kunst en Cultuur zou iedere school ongeacht haar denominatie aandacht moeten besteden aan vijf kunstdisciplines: muziek, beeldende kunst, theater, dans en film. In december 2025 heeft de Tweede Kamer na vragen van de SGP echter besloten de kaderwet aan te passen. Daardoor mogen scholen nu naast muziek en beeldende kunst kiezen tussen theater, dans of film in plaats van al die disciplines aan te bieden. Dit betekent een versobering van het aanbod, omdat leerlingen op school nu slechts met een deel van de kunstdisciplines in aanraking komen. De raad vindt dit zorgelijk en adviseert regering en parlement om deze maatregel te herzien. Kinderen hebben het recht om tijdens hun schooltijd met het hele spectrum aan kunstuitingen in aanraking te komen.

Algemeen belang

Een van de fundamenteën onder de toenemende beperking van de artistieke vrijheid, constateert de raad, is een groeiend hiaat aan kennis over de werking van kunst in de samenleving. Veel mensen zijn onbekend met de (publieke) functie van een museum of bibliotheek, de ‘werking’ van een theatervoorstelling of de wijze waarop een boek literaire taal gebruikt om de verbeelding voorbij het bekende te leiden. In combinatie met misinformatie, polarisatie en conservatiever wordende opvattingen over naakt, seksualiteit, gender en etniciteit genereert dit gebrek aan kennis in toenemende mate problemen in de concertzaal, het museum of het theater. De onbekendheid met het feit dat de acteurs je bij live theater, anders dan op een filmscherm, kunnen horen als je een (kwetsende)

43 <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/indicatoren-cultuur/indicatoren/cultuuronderwijs/percentage-basisscholen-dat-deelneemt-aan-het-programma-cultuureducatie-met-kwaliteit>.

44 Lafeber, T., *Wie wat weerstand: Een onderzoek naar weerstand bij jeugdtheatervoorstellingen met identiteitsthematiek* (Masterscriptie Universiteit van Amsterdam, 2025).

opmerking maakt, of dat wat een fictief personage zegt niet één op één samenvalt met de opvattingen van de schrijver of de acteur, maken het er niet beter op.

Omdat kunst in sommige gevallen de status quo kritisch bevraagt, wordt kunst vaak gezien als links of progressief. Dat maakt kunst onder een deel van de samenleving bij voorbaat verdacht of, milder geformuleerd, ‘niet voor ons soort mensen’. Hierin zit een lastige paradox. Doordat kunst vaak zoekt naar het nieuwe en het onbekende sluit ze natuurlijker aan bij een min of meer progressieve levenshouding. Gevolg daarvan is dat conservatiever geluiden in de kunst minder snel aan bod komen. Dit leidt er mogelijk weer toe dat conservatiever (groepen) mensen zich minder in hedendaagse kunst herkennen. Voor instellingen en kunstenaars ligt er een opdracht om ruimte geven aan bredere perspectieven en soms ook traditioneler opvattingen.

Samenhangend met al het bovenstaande verschuift in de maatschappij het ‘algemeen belang’ naar het ‘individuele belang’. In een gefragmenteerde samenleving die lijdt onder affectieve polarisatie en een tekort kent aan gedeelde publieke ruimte, verwatert de idee dat kunst een individu-overstijgend belang heeft. Daaronder hebben ook andere domeinen uit het ‘democratische middenveld’ te lijden. Gerechtelijke uitspraken worden teruggebracht tot de vermeende politieke voorkeur van de rechter, de objectiviteit van journalisten wordt op allerlei manieren ondergraven. Kunst wordt gereduceerd tot een product van een individu dat daarmee zijn mening expliciteert, in plaats van het werk te zien als een poging om een gesprek te openen met een groter publiek. Het grotere belang van de kunst – het inbrengen van uitspraken, gevoelens, geluiden of beelden in de publieke ruimte – raakt dan uit het zicht.

Samenvattend betekent dit alles dat het ‘algemeen belang’, de publieke ruimte en daarbinnen de pluriformiteit van stemmen en meningen, aan erosie onderhevig is. Dat heeft, zoals gezegd, zijn weerslag op de journalistiek, de rechtspraak, de wetenschap en de kunsten. Juist dit algemene, publieke belang, in dit geval van de kunsten, wordt steeds minder gezien. Ook de kunsten zijn onderhevig geraakt aan de *zero-sum game* waarin voor twijfel of voor uitgestelde meningen weinig plek is. En dat terwijl een samenleving die openstaat voor meer perspectieven juist aan flexibiliteit en veerkracht wint.

4.3 Veranderingen in de kunst

Niet alleen de samenleving, ook de kunst is constant aan verandering onderhevig. Dat geldt ook voor de relatie tussen die twee. De kunst heeft zich altijd te verhouden tot de samenleving. Zij komt er immers uit voort en reageert erop, soms impliciet, soms expliciet.⁴⁵ Tegelijkertijd is er een zekere afstand nodig tussen kunst en samenleving om de kunst de gelegenheid te bieden vrijelijk op die samenleving te reageren of reflecteren. Zo is het lastig om kritisch te zijn op de normen en waarden van de samenleving, zonder enigszins afstand van die normen en waarden te kunnen nemen. De hierop gebaseerde idee van de autonome kunstenaar die zich onttrekt aan de normen en waarden in de samenleving is echter geen universeel principe, maar een ontwikkeling in het westerse denken over kunst die stamt uit de romantiek, zoals onder andere Rüdiger Safranski beschrijft in zijn boek *Romantiek*. De romantici zochten naar de ‘esthetisering van het echte’, ofwel: ze wilden het ‘echte’ zodanig tot kunst maken dat er een afstand ontstond

45 Dit wordt gereflecteerd in doelstelling 4 van de vier doelstellingen van cultuurbeleid. Zie noot 20.

tussen kunst en de werkelijkheid. Kunst kan spelen met de realiteit, daarmee het spelende karakter van de mens blootleggen en hem laten zien dat bevrijding van maatschappelijke normen mogelijk is.

Die romantische, autonome positie droeg echter ook een paradox in zich.⁴⁶ Kunst kon de werkelijkheid vervormen door er kritisch op te zijn, juist omdat de kunst een enigszins afzonderlijk domein van de samenleving kon zijn. In de kunst konden en kunnen dingen gezegd, gemaakt of gedaan worden die maatschappelijk (nog) onaanvaardbaar waren of zijn. Daarmee droeg de kunst bij aan verschillende maatschappelijke stromingen. Zo liep in het toneelstuk *Nora (of: een poppenhuis)* van de Noorse schrijver Henrik Ibsen uit 1879 het titelpersonage aan het slot van het stuk weg van haar man. In de echte wereld was dat ondenkbaar. Het was fictie en in die zin ongevaarlijk. Tegelijkertijd riep het stuk felle discussies op en droeg het zo wel bij aan de maatschappelijke discussie over de positie van vrouwen in de Europese samenleving.

Tegelijkertijd werd de kunst – autonoom zoekend naar nieuwe vormen en gedachten – ook steeds abstracter en kwam daardoor verder van de samenleving te staan. Verschillende kunststromingen probeerden de kunst vervolgens weer te vermaatschappelijken, maar daarop kwam vaak ook weer een meer abstracte reactie. Zo slingert de westerse kunst in de twintigste en eenentwintigste eeuw heen en weer tussen een grotere en kleinere afstand tot de samenleving, waarbij kunstenaars steeds zoeken naar nieuwe manieren om uit die paradox te ontsnappen: hoe kun je de afstand tot de samenleving verkleinen en toch je artistieke vrijheid behouden?

Beweging naar maatschappelijke betrokkenheid

De afgelopen twee decennia is in de kunsten nadrukkelijk een beweging gaande die streeft naar meer maatschappelijke betrokkenheid en die de behoefte heeft directer op de samenleving te reageren of de samenleving te betrekken bij (het maken van) kunst. Eerder gebeurde dat wel in de marges van de kunsten en in de *community art*, maar de behoefte aan maatschappelijke betrokkenheid is meer ‘mainstream’ geworden. Een van de redenen daarvoor is het toegenomen ongemak, met name bij jongere generaties kunstenaars, over de ‘doorgesloten autonomie’ van de kunst aan het begin van deze eeuw, waardoor deze in hun ogen steeds verder van de samenleving af was komen te staan. In Nederland droeg ook het bezuinigingsbeleid van staatssecretaris Halbe Zijlstra van Cultuur (2010-2012) bij aan dat ongemak. Dat gold vooral voor de toon waarop de bezuinigingen werden ingevoerd en het gemak waarmee de samenleving die bezuinigingen accepteerde; als het zo’n groot deel van de samenleving koud laat wat er in de kunsten gebeurt, dan moet de verbinding met die samenleving worden hersteld.

Wat ook bijdroeg aan de toenadering tot de samenleving was het feit dat de (lang als universeel beschouwde) westerse kunstopvatting haar primaat verloor. Er is sinds de jaren vijftig een forse emancipatieslag gemaakt door diverse groepen in de samenleving, bijvoorbeeld op het gebied van culturele afkomst, gender of seksualiteit. Hoewel er in de kunsten zorgen leven over het groeiende conservatisme van de samenleving en de emancipatie van diverse groepen verre van voltooid is, zijn tal van onderwerpen in de kunst veel beter bespreekbaar dan een aantal decennia geleden. De kunstsector weet zich steeds beter te verhouden tot de samenleving en werkt stapje voor stapje aan een betere afspiegeling van die samenleving, waarin immers meer perspectieven aanwezig zijn dan

⁴⁶ Hartog Jager, Hans den, *Het streven* (2014).

het mannelijke, witte, heteronormatieve perspectief dat lang als norm gold. Dat betekent ook dat traditionele poortwachters bij instituties verdwijnen of dat hun positie verandert; steeds minder bepaalt een selecte groep mensen wat (goede) kunst is en hoe die gemaakt zou moeten worden. De gatekeepers in de kunsten – bestuurders, critici, uitgevers, programmeurs, leden van adviescommissies, jury's, curatoren – worden steeds diverser.⁴⁷ Dat kan een positief effect hebben op de emancipatie, omdat het een breder kunstbegrip mogelijk maakt en andere manieren van werken toelaat. Daardoor wordt de canon minder star.

Door minder stug vast te houden aan de canon, door de invloeden van andere kunstvormen en door de instroom van kunstenaars met een andere culturele achtergrond ontstaan ook nieuwe ideeën over hoe kunst wordt gemaakt. De relatie tussen kunstenaar en samenleving kan op vele manieren vorm krijgen, met een totaal andere werkpraktijk tot gevolg. Zo is er een toename zichtbaar van sociaal-artistiek werk, waarbij de samenleving direct wordt betrokken of actief een bijdrage levert aan het maken van een tentoonstelling, voorstelling of performance. Ook vervult de kunst een rol in sociale domeinen, zoals de zorg en het onderwijs.⁴⁸ Presentatie-instellingen en bibliotheken spelen een steeds grotere maatschappelijke rol, die verder gaat dan voorstellingen tonen en boeken uitlenen.

Ook in de kunstfilosofie is de veranderende verhouding tussen kunst en samenleving niet onopgemerkt gebleven. In *De geëmancipeerde toeschouwer* beschrijft de Franse filosoof Jacques Rancière, in navolging van onder anderen kunstenaar Marcel Duchamp, de veranderde verhouding tussen kunstenaar, toeschouwer en kunstwerk. Hij stelt de kunstenaar niet langer voor als de 'leraar' die het publiek vertelt wat het volgens hem zou moeten weten. De kunstenaar zou een deel van de betekenisgeving juist aan het publiek moeten overlaten. Daarmee krijgt dat publiek een veel actievere rol en vervalt de hiërarchische verhouding tussen de kunstenaar, als alwetende docent, en zijn leerling. In plaats daarvan ontstaat een gelijkwaardiger positie, waarbij kunstenaar en publiek samen verantwoordelijk zijn voor het kunstwerk. '[De kunst] is dat derde ding, waarvan niemand zich de eigenaar mag noemen en niemand de betekenis bezit, dat zich tussen hen in bevindt (...)' Sprekend over het theater spreekt Rancière over het opheffen van de scheiding tussen toneel en zaal. 'Dat is nu wat het woord emancipatie betekent: het vervagen van de grens tussen degenen die handelen en degenen die kijken, tussen individuen en leden van een collectief lichaam.'⁴⁹

Kunst en overheid

Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw probeert de politiek de relatie tussen kunst en samenleving te beïnvloeden om de kunst meer naar de samenleving toe te bewegen. Zo werd vanaf de jaren tachtig het eigen 'verdienvermogen' van kunstenaars steeds belangrijker om overheidssteun te krijgen. Ook staatssecretaris Rick van der Ploeg van Cultuur (1998-2002) probeerde de kunsten meer naar de maatschappij te bewegen en het kunstbegrip – wat ziet de overheid als kunst? – uit te breiden, onder andere door de kunsten te dwingen meer aandacht te besteden aan publieksbereik en dat ook op te nemen in de subsidiecriteria.

47 Om een voorbeeld te geven: in 2015 waren twee van de negen artistiek leiders van de rijksgesubsidieerde BIS-theatergezelschappen vrouw. In 2025 zijn dat er zes van de negen.

48 Zie bijvoorbeeld: *Brabant C, 10 jaar pionier in cultuurfinanciering* (2025).

49 Rancière, Jacques, *De geëmancipeerde toeschouwer* (2015), p. 18 e.v.

Voor de lopende subsidieperiode (2025-2028) heeft de voormalige staatssecretaris van Cultuur Gunay Uslu (2022-2023) beoordelingscriteria vastgesteld. Het belangrijkste criterium is artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit, maar daarnaast werd de raad voor deze ronde gevraagd de aanvragen van culturele instellingen in de BIS te beoordelen op hun maatschappelijke betekenis en toegankelijkheid. Daarbij heeft de raad bekeken hoe instellingen een breder publiek denken te bereiken, maar bijvoorbeeld ook naar de samenwerking met andere maatschappelijke domeinen.

De kunstsector en de overheid werken ook samen om meer groepen mensen bij de kunsten te betrekken. Zo is de Code Diversiteit & Inclusie, een initiatief van de kunstsector zelf, overgenomen door de overheid.⁵⁰ Zij maakt nu deel uit van de toetsingskaders voor het beoordelen van subsidieaanvragen. De gedachte daarachter is om de toegankelijkheid van de kunsten, de representatie van publieksgroepen in de programmering en daarmee het draagvlak voor de kunst te vergroten.

In zijn advies *Toegang tot Cultuur* stelt de raad een aantal verdere stappen voor, zoals het subsidiëren van ook andere dan de canonieke genres, een betere regionale spreiding en toegankelijker manieren van subsidieverdeling. Zo vallen bijvoorbeeld instellingen en projecten die sociaal-artistiek werk maken en/of samenwerken met amateurs dikwijls tussen wal en schip. De ene subsidiegever vindt het werk te weinig artistiek, terwijl het voor de andere juist weer té artistiek is.

Een dilemma dat zich opwerpt bij deze door de overheid gestuurde vermaatschappelijking is dat de kunsten erdoor aan autonomie verliezen. Idealiter zijn de kunsten geheel vrij, in die zin dat kunstenaars zelf mogen bepalen wat zij willen maken. Hoe meer eisen, hoe kleiner de artistieke vrijheid van de kunsten. De vraag is of de overheid zich in haar criteria daarom niet zou moeten beperken tot artistieke kwaliteit alleen. Tegelijk kampt de overheid met het vraagstuk dat er schaarse middelen moeten worden verdeeld over een groot aantal aanvragers van hoge artistieke kwaliteit. Er is dus een breder verdelingskader nodig. Bewindspersonen gebruiken dat bredere verdelingskader echter ook om het kunstbeleid politiek te sturen; de ene bewindspersoon wil graag meer zakelijk gedreven instellingen en makers, de volgende wil weer graag kunst die zich inlaat met maatschappelijke vraagstukken in zorg en onderwijs. Criteria sturen daarmee welke kunstvormen meer ruimte krijgen en welke mogelijk minder. Daarmee worden de kunsten deels gedwongen tot inhoudelijke keuzes op basis van subsidiekaders.

Schurende maatschappelijke onderwerpen

Het resultaat van het vergrote bewustzijn van de kunsten voor hun maatschappelijke positie aan de ene kant en de toename van politieke eisen aan de andere, is onder meer dat de kunsten de afgelopen jaren meer aandacht hebben gekregen voor minderheidsgroepen en voor emancipatievraagstukken op het gebied van religie, gender, seksualiteit, identiteit en kleur. Kunstenaars kiezen voor die onderwerpen omdat zij zien dat ze in de samenleving spelen. Dat geldt ook voor onderwerpen als duurzaamheid en migratie. Daardoor zijn er, bijvoorbeeld in de jeugdpodiumkunsten, veel voorstellingen te zien die deze onderwerpen belichten vanuit een minderheidsperspectief. Zeker instellingen die zich bezighouden met de jeugd vinden het belangrijk dat kinderen ook kennismaken met perspectieven die niet

⁵⁰ De Code Culturele Diversiteit werd in gelanceerd in 2011. Deze code is in 2019 geactualiseerd en uitgebreid tot de Code Diversiteit & Inclusie.

voor iedereen alledaags zijn. Tegelijk schuren die kunstuitingen met de opvattingen van sommige ouders, leerlingen of schooldirecteuren. Zo ontstaat een botsing tussen de vrijheid van kunst, de door de overheid gewenste maatschappelijke en emancipatoire functie van de kunst, de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van ouders om hun kinderen hun eigen levensbeschouwing bij te brengen.

De maatschappelijke betrokkenheid van kunstenaars en kunstinstellingen uit zich er ook in dat zij vaker en steviger stelling nemen in maatschappelijke debatten, bijvoorbeeld over racisme, het klimaat of het Israël-Palestina-conflict. Ook doen ze vaker mee aan culturele boycotten.⁵¹ Instellingen worden hier ook vaker partij in, bijvoorbeeld bij de keuze om al dan niet een bepaalde groep, artiest of spreker te programmeren of rond de vraag of ze zelf actief stelling zullen nemen in een maatschappelijke discussie. Hier speelt ook het dilemma dat actieve stellingname in een gepolariseerd maatschappelijk debat kan betekenen dat een instelling groepen potentieel publiek uitsluit.

Deze laatste voorbeelden illustreren volgens de raad goed de gevolgen van de in dit hoofdstuk beschreven bewegingen. Aan de ene kant beweegt de kunst zich naar de samenleving toe, juist vanuit de behoefte om de afstand tot de maatschappij te verkleinen. De kunst doet dat door thema's onder de loep te nemen die in de samenleving spelen, soms op activistische wijze. Tegelijkertijd is er in de samenleving een groeiende affectieve polarisatie gaande, waarin meningen die niet in de eigen bubbel passen als vijandig worden ontvangen. Deze twee bewegingen werken tegen elkaar in en veroorzaken schuring en daarmee maatschappelijke druk. De vraag is hoe om te gaan met die druk en tegelijkertijd ruimte te behouden voor de vrijheid van de kunst om zoveel mogelijk stemmen, beelden en geluiden te laten zien en horen – en om die ruimte zo mogelijk te vergroten. In het volgende hoofdstuk probeert de raad hiertoe een aantal handelingsperspectieven te formuleren.

51 Zie bijvoorbeeld: <https://www.theneedforlegacy.nl/2025/06/09/culturele-sector-spreek-je-uit/> en de culturele boycot in relatie tot het Israël-Gaza-conflict: <https://www.cultureleboycotisrael.nu/>.

Conclusies en handelings- perspectieven

5. Conclusies en handelingsperspectieven

5.1 De bescherming van artistieke vrijheid

Eerder in dit advies beschreef de raad welke functie de kunsten volgens hem hebben in een pluriforme, democratische samenleving. De kunsten vormen een plek waar publiek kennis kan maken met een veelheid aan perspectieven en nieuwe ideeën, vormen en gedachten. De kunsten kunnen deze functie alleen vervullen als kunstenaars en instellingen in alle vrijheid hun werk kunnen maken en tonen.

De raad ziet dat de druk op de artistieke vrijheid toeneemt, vergelijkbaar met de druk die andere maatschappelijke domeinen ervaren, zoals de rechtspraak, de media, de journalistiek en de wetenschap. Rode draad is dat de ruimte die wordt gevoeld om in de publieke ruimte verschillende perspectieven en ideeën naast elkaar te plaatsen lijkt af te nemen. Een tweede beweging die de raad in het vorige hoofdstuk beschreef, is dat de kunst als gevolg van verschillende ontwikkelingen juist meer naar de samenleving toe beweegt. Door de wrijving tussen deze twee bewegingen kan het tussen kunst en samenleving soms flink knetteren.

Dat knetteren en schuren is in principe geen probleem. Dat hoort bij de relatie tussen kunst en samenleving. Bovendien biedt de beweging die de kunsten en de samenleving naar elkaar toe maken ook kansen. Uit onderzoek en uit de gesprekken voor dit advies blijkt dat de grootste maatschappelijke druk van 'de flanken' komt. De meeste Nederlanders zijn gematigd in hun opvattingen en ergeren zich aan extreme geluiden. Ook ziet het grootste deel van de samenleving de democratische rechtsstaat als waardevol. Het is dan ook vooral zaak die groep betrokken te houden bij het 'democratische middenveld'. Daarbij heeft kunst volgens de raad een functie.

Het toegenomen ongemak tussen samenleving en kunst wijst volgens de raad ook op een maatschappelijke betrokkenheid bij kunst. Kunst heeft betekenis in de menings- en identiteitsvorming en fungeert voor veel mensen als ijkpunt om de eigen identiteit of mening tegen af te zetten of die te bevestigen. Kunst is het als betekenisgevende instantie waard om mee in dialoog te treden, ook als je het er niet mee eens bent. Het terugpraten van het publiek impliceert de mogelijkheid tot dialoog. De politiek en de kunstsector zouden samen veel meer moeten benadrukken dat juist die dialoog een essentiële functie is van de kunsten; dat het juist de bedoeling is dat je als individu en als samenleving iets van kunst vindt, waarbij duidelijk is en gerespecteerd wordt dat verschillende meningen in de publieke ruimte naast elkaar mogen bestaan.

Dat is ook waarom het kunstonderwijs van belang is. Een kind dat – door zijn of haar achtergrond of opvoeding of door een verkeerde verwachting van wat kunst kan zijn – geconfronteerd wordt met iets wat het niet wil zien, kan de conclusie trekken dat kunst niets voor hem of haar is. Toch is het volgens de raad een probleem als jongeren en kinderen niet meer via kunst in aanraking komen met verschillende soorten ideeën, beelden, perspectieven en klanken, ook als die soms schuren met de ideeën van het kind of de ouders. Kunstonderwijs heeft ook een emanciperende functie. Op school kunnen kinderen immers hun blik op de wereld verbreden, los van wat zij van huis uit meekrijgen, en kunnen ze ook hun creativiteit ontwikkelen. Daarin speelt zowel het actieve als het receptieve kunstonderwijs een belangrijke rol.

Kunstonderwijs draagt in het verlengde daarvan bij aan burgerschap. Het leert leerlingen om te gaan met andere visies en standpunten, ook die waarmee ze het niet eens zijn. Zo worden ze voorbereid om te functioneren in een democratische maatschappij waarvan vreedzaam conflict onderdeel uitmaakt. Uiteraard komen kinderen zo ook in aanraking met zaken die ze raar, vreemd, schokkend of saai vinden. Van belang is dat kinderen leren dat dat 'oké' is, dat ze (respectvol) mogen reageren, dat ze zich een eigen mening over het kunstwerk mogen vormen, dat hun mening ertoe doet en dat een gezamenlijk gesprek over die verschillende opvattingen precies de bedoeling is.

Om te kunnen bijdragen aan de samenleving hebben de kunsten vrijheid nodig. Kunstenaars of presenterende instellingen zouden nooit terughoudend moeten zijn om hun werk te tonen, omdat dan het maatschappelijk gesprek versmalt. In tijden waarin vrije gedachtenuitwisseling toch al onder druk staat, is de vrije ruimte die kunst biedt extra belangrijk. De raad ziet echter ook de dilemma's en worstelingen die dat oplevert bij alle spelers in het veld. De overheid, de kunsten, het publiek en het onderwijs hebben hier allemaal hun eigen verantwoordelijkheid. Om de artistieke vrijheid te beschermen en te verstevigen hebben al deze verschillende actoren een helder handelingsperspectief nodig. De raad heeft de belangrijkste op een rij gezet.

5.2 Handelingsperspectieven voor politiek, bestuur en overheid



1. Verdedig het publieke belang van de kunsten en veranker het Thorbecke-adagium wettelijk.



2. Wees terughoudend met aanvullende subsidie-eisen, los van artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit.



3. Verbreed het kunstbegrip.



4. Versterk en verbeter het kunstonderwijs op school en koppel het aan burgerschapsvorming.



5. Verbeter de bescherming tegen maatschappelijke druk:
 - Help de fysieke veiligheid van kunstenaars, medewerkers van kunstinstellingen en publiek te garanderen en bestraf bedreigingen.
 - Spreek digitale platforms aan op hun verantwoordelijkheid bij het beschermen van artistieke vrijheid.
 - Stel een beschermingsfonds in.

De taak om de artistieke vrijheid te beschermen ligt primair bij de overheid. Ten eerste omdat het hier gaat om een maatschappelijk belang: het garanderen van een pluriformiteit aan stemmen in de publieke ruimte. Dat belang zou de overheid in haar spreken en handelen actief moeten uitdragen naar de samenleving, zoals ze dat ook hoort te doen als het gaat om de democratische rechtsstaat als geheel. De overheid is ook bij machte maatregelen te nemen op het gebied van recht en veiligheid en (financiële) ondersteuning te bieden als de artistieke vrijheid in gevaar komt. Individuele kunstenaars of instellingen hebben deze mogelijkheden niet.

De overheid draagt nu al op verschillende manieren bij aan de bevordering van artistieke vrijheid. Zij onthoudt zich van censuur en van inhoudelijke oordelen over welke kunstuitingen al dan niet gewenst zijn. Bovendien maakt zij door financiële ondersteuning een grote diversiteit aan genres en kunstvormen mogelijk en ondersteunt ze de culturele infrastructuur en het kunstonderwijs. Ten slotte speelt de overheid een rol op het gebied van cultuureducatie. De raad constateert echter ook dat dit alles niet genoeg is om de oplopende druk op de artistieke vrijheid te remmen. In feite draagt de overheid in de genoemde rollen op passieve wijze, of via een omweg, bij aan een vrije kunstsector. De raad vindt dat de overheid daarnaast ook een actievere rol moet spelen om de artistieke vrijheid te beschermen.



1. Verdedig het publieke belang van de kunst en veranker het Thorbecke-adagium.

Wanneer de overheid en de politiek de artistieke vrijheid en het publieke belang van de kunst niet verdedigen of zelfs aanvallen, dragen ze bij aan het ondergraven van dat publieke belang. Datzelfde geldt voor publiekelijke aanvallen op instellingen die kunstuitingen programmeren die een politicus onwelgevallig zijn. Door het politiseren van kunstuitingen door volksvertegenwoordigers wordt een klimaat geschapen waarin kunst – en in het verlengde daarvan de democratische pluriformiteit – kan worden weggezet als ongewenst. Gezien de genoemde voorbeelden uit het buitenland vindt de raad het noodzakelijk deze ontwikkeling te bestrijden.

Politiek en overheid dienen volgens de raad actief uit te dragen dat iedereen in Nederland volgens de Grondwet vrij is om met elkaar van gedachten te wisselen, elkaar verhalen te vertellen of kennis te nemen van andere perspectieven en dat de kunst daar in het kader van de vrijheid van meningsuiting een belangrijke functie in heeft, net als de journalistiek, de media en de wetenschap. Dit betekent dat de overheid en de politiek zich onthouden van oordelen over de inhoud van kunst en het Thorbecke-adagium daarbij steviger uitdragen. Concreet houdt het in dat bestuurders, zoals bewindspersonen, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders, structureel benadrukken dat zij niet gaan over de inhoud en artistieke kwaliteit van individuele kunstuitingen of de programmering van culturele instellingen, ook als die inhoud tegen hun eigen visie ingaat. De gemeente Amsterdam gaf wat dit betreft recent een goed voorbeeld met een brief aan alle Amsterdamse culturele instellingen, waarin de wethouder van Kunst en Cultuur Touria Meliani toezegde dat de lokale overheid nooit in hun programma's zal interveniëren

en de instellingen bovendien bescherming beloofde bij onveilige situaties en intimidatie.⁵² Iedere kunstenaar is immers vrij om zijn mening te uiten en zijn werk te maken en elke instelling is vrij om dat werk te tonen. Ook moeten het Openbaar Ministerie en de politie terughoudend zijn met het verwijderen van kunst uit de publieke ruimte, zoals dat gebeurde met de graffiti in Eindhoven.

Om dit alles steviger te waarborgen, vindt de raad dat het Thorbecke-adagium in de wet verankerd moet worden, bijvoorbeeld door een bepaling op te nemen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Aan die wet wordt idealiter bovendien een artikel toegevoegd dat toeziet op de publieke waarden waarop het cultuurbeleid is gegrond. In de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen staat in artikel 4 al iets dergelijks: ‘Een openbare bibliotheekvoorziening heeft een publieke taak die zij voor het algemene publiek vervult op basis van de waarden onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en authenticiteit.’

De raad adviseerde al eerder om de genoemde vier doelstellingen van cultuurbeleid in de Wet op het specifiek cultuurbeleid op te nemen. De raad staat nog steeds achter dit advies. De verankering van het Thorbecke-adagium kan hieraan worden toegevoegd. Gezamenlijk lijkt dit de raad een goede basis om de artistieke vrijheid in Nederland wettelijk te versterken.



2. Wees terughoudend met aanvullende subsidie-eisen, los van artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit.

De uiterste consequentie van het garanderen van vrije kunst zou zijn dat de overheid geen enkele eis stelt aan te subsidiëren instellingen of makers, behalve het criterium van artistieke en/of inhoudelijke kwaliteit. Omdat subsidiebeleid gelijkstaat aan het verdelen van schaarste is het in de loop der jaren gebruikelijk geworden dat de overheid keuzes maakt in wat zij al dan niet ondersteunt. Daarbij zijn echter ook politieke keuzes van bewindspersonen en parlement een rol gaan spelen. Deze keuzes komen tot uiting in bijvoorbeeld visiebrieven van bewindspersonen aan de Tweede Kamer en bij het vaststellen van subsidiecriteria.

De overheid zou terughoudend moeten zijn in het opleggen van eisen die de artistieke vrijheid of de inhoud van kunst kunnen beïnvloeden. Ook is het van belang dat zij transparant is over de redenen voor aanvullende eisen. Belangrijk is wel dat er aandacht blijft voor bepaalde randvoorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van financiële gezondheid, spreiding of sociale veiligheid. Deze kaders kan de overheid stellen zonder te sturen op de inhoud. De Code Diversiteit & Inclusie draagt er bijvoorbeeld aan bij dat de kunsten zo breed mogelijk toegankelijk zijn en ook dat zoveel mogelijk perspectieven worden gerepresenteerd.

⁵² Meliani, Touria, ‘Steun gemeente Amsterdam aan culturele instellingen bij onveiligheid en intimidatie’ (brief aan alle Amsterdamse culturele instellingen, 11 december 2025).



3. Verbreed het kunstbegrip.

De raad meent dat het vergroten van het kunstbegrip en daarmee het spectrum aan kunstuitingen dat voor ondersteuning in aanmerking komt, kan bijdragen aan de emancipatie en diversifiëring van makers en publieksgroepen. Hij bepleitte dit eerder in zijn besteladvies *Toegang tot Cultuur*. Zo ook vindt hij dat de *gatekeepers* in de kunst kritisch tegen het licht moeten worden gehouden: wie bepaalt wat kunst is en hoe kan de diversiteit van die groep worden vergroot? Doordat kunst zo meer van ‘iedereen’ wordt, kan daarmee het draagvlak voor vrije kunst worden uitgebreid, zonder dat de overheid op de inhoud stuurt.



4. Versterk en verbeter het kunstonderwijs op school en koppel het aan burgerschapsvorming.

Hoewel door de komst van het programma ‘Cultuureducatie met Kwaliteit’ de aandacht voor cultuureducatie op scholen is toegenomen, is de raad van mening dat de rol van kunstonderwijs breder en fundamenteeler zou moeten zijn dan kinderen alleen te laten kennismaken met kunst en cultuur. Het gegeven dat kunst en cultuur een wezenlijk onderdeel vormen van onze democratische samenleving is een reden om kunstonderwijs stevig te koppelen aan burgerschapsonderwijs. De overheid kan hieraan bijdragen door deze bredere cultuureducatie in het onderwijs verplicht te stellen en vast te houden aan de vijf kunstdisciplines (muziek, beeldende kunst, theater, dans en film) in plaats van scholen te laten kiezen tussen slechts enkele van de disciplines.⁵³ De herziening van het onderwijscurriculum biedt hierbij een uitgelezen kans. Dit nieuwe curriculum is erop gericht samenhang tussen de verschillende leergebieden te bevorderen met als doel het totale curriculum te versterken. ‘Kunst en cultuur’ vormen een van de leergebieden en zijn net als ‘mens en maatschappij’ en ‘mens en natuur’ een belangrijke pijler onder het leergebied burgerschap. Burgerschapsonderwijs biedt leerlingen kennis, vaardigheden en ervaringen om maatschappelijke vraagstukken te duiden en mee te denken over mogelijke oplossingen.⁵⁴ Dit vraagt om de juiste vaardigheden voor toekomstige leerkrachten. De overheid doet er goed aan om pabo’s en docentenopleidingen te verplichten toekomstige leerkrachten daar goed voor op te leiden.

Een abstracter, maar zeer wezenlijk punt is dat er – als het gaat om kunstonderwijs en kunstbezoek – sprake is van botsende grondrechten. Kunstenaars hebben het recht om te maken wat ze willen. Scholen en ouders hebben echter ook het recht om, in het kader van de vrijheid van onderwijs, zelf te beslissen wat wel of niet geschikt is voor kinderen. Hier komen verschillende grondrechten met elkaar in botsing. De raad is echter van mening dat hierbij een belangrijk recht in de verdrukking komt; hij vindt dat kinderen het recht hebben om kennis te nemen van kunstuitingen waarmee zij niet vanzelfsprekend in aanraking zouden komen. In 2021 publiceerde de Onderwijsraad het advies *Grenzen stellen, ruimte laten*, waarin hij ingaat

⁵³ Zie ook p. 35.

⁵⁴ SLO, *Definitieve conceptkerndoelen burgerschap (2025)* en SLO, *Conceptkerndoelen Kunst en cultuur (2024)*.

op wat mag en wat niet mag als het gaat om de vrijheid van onderwijs.⁵⁵ Hij adviseert om de democratische rechtsstaat hierbij als normatief kader te nemen. In het advies wordt onder meer stilgestaan bij grondrechten die onder druk kunnen staan door de vrijheid van onderwijs.



5. Verbeter de bescherming door de overheid tegen maatschappelijke druk.

De overheid kan de kunstsector beter beschermen tegen de druk die vanuit de maatschappij op de kunsten wordt uitgeoefend. Dat kan volgens de raad op een aantal manieren.

Garandeer veiligheid

Ten eerste moet de overheid de fysieke veiligheid van kunstenaar, medewerkers van kunstinstellingen en publiek (helpen) garanderen. In de gesprekken met vertegenwoordigers uit het culturele veld hoorde de raad meermaals dat instellingen bij een hulpvraag op het gebied van veiligheid van de (lokale) overheid te horen kregen dat de overheid alleen over de veiligheid buiten het gebouw gaat en de instelling zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid van het publiek erbinnen. Zeker voor kleinere instellingen met minder financiële middelen levert dat problemen op als ze kunst willen programmeren die mogelijk tot controversen kan leiden. In andere gevallen bleek de ‘driehoek’ (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie) juist actief mee te denken, wat instellingen meer vrijheid geeft om ook gevoeliger onderwerpen te programmeren. De raad pleit er daarom voor dat de overheid veiligheidsvragen van culturele instellingen serieus neemt. Hij wil dat de overheid meer meedenkt en adviseert op het gebied van veiligheid, bijvoorbeeld als het gaat om veiligheidsanalyses, het volgen van social media of het helpen garanderen van de veiligheid van publiek, artiesten en medewerkers van kunstinstellingen, bijvoorbeeld door zichtbare aanwezigheid op straat. Concreet betekent dit: korte lijnen en direct contact tussen instellingen en de driehoek.

Het recht kent een hogere strafmaat voor het bedreigen van politici dan voor het bedreigen van gewone burgers. Het idee daarachter is dat als politici zich geremd voelen om zich te uiten, het democratisch debat in gevaar komt. De raad denkt dat die bescherming ook moet gelden voor andere spelers in het ‘democratisch middenveld’, zoals journalisten, rechters en kunstenaars. Ook de strafmaat voor het bedreigen van deze categorieën zou moeten worden verhoogd ter bescherming van de democratische uitwisseling van perspectieven en ideeën.

⁵⁵ Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten: Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (2021).

Spreek digitale platforms aan

Digitale platforms spelen een belangrijke rol in de bemiddeling tussen kunst en samenleving. Deze platforms zijn geenszins neutraal en plegen op verschillende manieren zelfs censuur. De raad verwacht van de overheid dat zij de digitale platforms zowel nationaal als in Europees verband steviger aanspreekt op hun verantwoordelijkheid om de vrijheid van kunst te respecteren. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de WRR om maximaal gebruik te maken van Europese wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatieomgeving te realiseren.⁵⁶

Stel een beschermingsfonds in

Een andere manier om de kunsten tegen maatschappelijke druk te beschermen, is volgens de raad het instellen van een beschermingsfonds. Dat fonds zou er moeten zijn voor onder andere instellingen, makers, ontwerpers en kunstenaars, maar ook voor medewerkers van kunstinstellingen zoals bijvoorbeeld curatoren en programmeurs. Kunstenaars zijn (financieel) kwetsbaar als ze in hun integriteit worden bedreigd. Dit nieuwe fonds moet garant staan voor de kosten voor beveiliging of andere veiligheidsmaatregelen en/of juridische bijstand bij rechtszaken tegen partijen die kunstenaars in hun vrijheid belemmeren. Los van de kosten voor bijstand en fysieke beveiligingen valt hierbij ook te denken aan bijstand bij zogenaamde SLAPP-zaken (Strategic Lawsuit Against Public Participation). Voor journalisten bestaat al een dergelijk initiatief: PersVeilig. Deze door de overheid ondersteunde stichting heeft tot doel de positie van journalisten te beveiligen tegen agressie, dreiging en geweld.⁵⁷ De Auteursbond sloot eerder als pilot aan bij PersVeilig, maar trok zich weer terug omdat er te weinig meldingen kwamen, waardoor de kosten en baten niet tegen elkaar opwogen. Een vergelijkbaar, kunstenbreed platform zou de slagkracht kunnen vergroten. Bovendien zou een dergelijk platform incidenten kunnen registreren om de problematiek beter in kaart te krijgen. Op dit moment is er een gebrek aan concrete cijfers.

⁵⁶ WRR, *Aandacht voor media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (2024).

⁵⁷ <https://persveilig.nl/>. PersVeilig wordt sinds 2024 structureel van overheidswege gesubsidieerd gezien het belang van persvrijheid. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/27/extra-investeringen-in-persveiligheid>.

5.3 Handelingsperspectieven voor de culturele sector

Maatschappelijk



6. Draag het publieke belang uit.



7. Bied context.



8. Heb aandacht voor andere vormen van creatie en cocreatie.

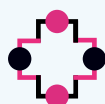


9. Verbreed het publiek.

Praktisch-organisatorisch



10. Wees voorbereid.



11. Wissel kennis uit.



12. Steun elkaar.

Niet alleen kunstenaars moeten in vrijheid kunnen maken wat ze willen. Artistieke vrijheid betekent ook dat presentatie-instellingen vrij zijn te presenteren wat zij aan een publiek willen presenteren. Presenterende instellingen genieten in die zin eveneens artistieke vrijheid. Juist omdat presentatie-instellingen direct bemiddelen met het publiek, krijgen zij ook het meest direct met de druk van dat publiek te maken. Tegelijkertijd hebben zij meer mogelijkheden dan individuele kunstenaars om zich tegen die druk te wapenen. Zoals in het voorgaande besproken ligt hier een belangrijke taak voor de overheid, omdat zij meer mogelijkheden heeft de kunsten te beschermen tegen maatschappelijke druk dan de kunstsector zelf. Maar de kunsten kunnen ook zelf bijdragen aan het verlagen of mitigeren van de druk op de artistieke vrijheid.

Die handelingsperspectieven voor de kunstsector zelf vallen uiteen in twee categorieën: maatschappelijk en praktisch-organisatorisch. De eerste categorie draait om het bewustzijn dat de kunst een publiek belang heeft en dat er een duidelijke wederkerigheid is tussen kunst en samenleving. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien, is die verhouding de afgelopen jaren veranderd. Daardoor wordt er meer schuring ervaren tussen kunst en samenleving, maar het biedt ook kansen om mensen bij de publieke waarde van kunst te betrekken. De tweede categorie draait om de vaststelling dat maatschappelijke druk helaas onderdeel is gaan uitmaken van het presenteren van kunst en dat je je daar als instelling dus maar beter op kunt voorbereiden met praktische maatregelen. Hierbij is het nuttig om een duidelijk onderscheid te maken tussen de individuele kunstenaar enerzijds en de presentatie-instellingen en uitgevers die bemiddelen tussen de door de kunstenaar gemaakte uiting en het publiek anderzijds. Juist door die bemiddelende functie hebben deze instellingen meer handelingsperspectieven dan de individuele kunstenaar.

Maatschappelijke handelingsperspectieven



6. Draag het publieke belang uit.

De kunsten hebben een publiek belang. Dat is een van de redenen waarom de overheid een deel van de sector ondersteunt. Dat belang kan de sector met een krachtiger bewustzijn uitdragen. De raad roept instellingen dan ook op, ondanks ervaren druk, lef te blijven tonen en tegendraadse stemmen te blijven laten horen. Daarnaast is het van belang dat instellingen dit publieke belang uitdragen in hun communicatie met het publiek, door toe te lichten waarom ze bepaalde keuzes maken. Dat belang moet ook gezamenlijk, door de sector als geheel, worden uitgedragen.

Dat publieke belang kunnen instellingen ook uitdragen in wat ze presenteren en hoe. Zo wordt in verschillende musea, waaronder het Rijksmuseum in Amsterdam en het Mauritshuis in Den Haag, het Nederlands erfgoed getoond in de context van het nationale, inclusief het koloniale, verleden waarin dat erfgoed tot stand is gekomen. Door verschillende perspectieven bij elkaar te brengen, wordt het erfgoed zowel een venster als een spiegel waarin zoveel mogelijk mensen zich kunnen herkennen.

Het uitdragen van het publieke belang kan in het geval van presentatie-instellingen ook in de vorm van meer fysieke transparantie. Bibliotheken bijvoorbeeld zijn publieke instellingen die voor iedereen de hele dag toegankelijk zijn; om te lezen, te studeren, maar ook om elkaar te ontmoeten of een lezing of een tentoonstelling te bezoeken.⁵⁸ De bibliotheek vormt daarmee een publieke ruimte waar mensen en ideeën elkaar kunnen ontmoeten. Andere presentatie-instellingen zouden zich hieraan kunnen spiegelen en zich ook meer als publieke ruimte kunnen openstellen. De raad ziet ook dat

⁵⁸ De raad zag bij Theater Zuidplein in Rotterdam een vergelijkbaar voorbeeld: idealiter programmeert het theater op dezelfde avond in de verschillende zalen programma's met een publiek dat elkaar normaliter niet zo snel zal tegenkomen. Misschien gaat het publiek dan niet naar dezelfde voorstelling, de verschillende groepen komen elkaar wel tegen in de foyer. Zij maken dus zichtbaar gebruik van dezelfde publieke ruimte.

dit al meer gebeurt; theaters zijn steeds meer open buiten de voorstellingstijden om, er worden cursussen en lessen gegeven of tentoonstellingen en bredere contextprogramma's georganiseerd. Zoals de Britse theatercriticus Lyn Gardner treffend schreef: *'Theatres should be the new town squares, not monasteries.'*⁵⁹ Dit geldt idealiter voor alle presenterende kunstinstellingen.



7. Bied context.

Kunstinstellingen vormen een publieke ruimte waar kunstenaars en toeschouwers met elkaar van gedachten kunnen wisselen, met het kunstwerk als aanleiding. Daarbij zijn de juiste informatie en de juiste context belangrijk. Vooral als het gaat om meer abstracte kunst of kunst die maatschappelijk schuurt. Daarom bieden veel instellingen rondleidingen, inleidingen en bredere programma's aan rond de kunstuitingen die ze programmeren. Vaak zijn deze vormen van contextprogramming erop gericht meer informatie te geven over het specifieke kunstproduct en is die programming passief; het publiek speelt geen actieve rol. Actievere programmeringsvormen die gericht zijn op een dialoog met het publiek, en de verbreding van het gesprek voorbij het kunstwerk *an sich*, kunnen bijdragen aan meer verdieping, en in het verlengde daarvan aan het vergroten van het draagvlak voor de vrije kunst en voor de maatschappelijke functie van kunst. Veel instellingen bieden dit soort programma's overigens al aan en er blijkt veel vraag naar.

Kunstenaars kunnen hier een belangrijke rol bij spelen. Het publiek blijkt in de praktijk zeer geïnteresseerd in de keuzes die een kunstenaar maakt en in het maakproces. Door het publiek inzicht te bieden in de werkwijze, motieven, twijfels en vragen, krijgt het zowel meer begrip voor het kunstwerk als voor het werk van de kunstenaar. Daarmee kan het draagvlak worden vergroot, ook voor abstracter werk. Niet elke kunstenaar kan en wil het gesprek met het publiek aangaan, maar de raad denkt dat een grotere transparantie voor het maakproces kan bijdragen aan het vergroten van de wederkerige relatie tussen samenleving en kunst.

Dit alles geldt ook voor de relatie tussen kunst en onderwijs. Als kunstinstellingen en kunstenaars kinderen en jongeren willen confronteren met thematiek die schuurt, met afwijkende vormen die ze nog niet kennen of met gevoelige onderwerpen, dan zullen ze scholen, docenten en ouders van meer context moeten voorzien en/of met hen in gesprek moeten gaan om weerstand vooraf te voorkomen.

59 Gardner, Lyn, 'Theatres should be the new town squares, not monasteries', *The Guardian*, 9 oktober 2015. Zie: <https://www.theguardian.com/stage/theatreblog/2015/oct/19/a-nations-theatre-shop-front-belgrade-no-boundaries>.

De Vlaamse dramaturge Marianne Van Kerkhoven schreef in het verlengde daarvan: 'Het theater ligt in de stad en de stad ligt in de wereld en de wanden zijn van huid.' Dat geldt overigens niet alleen voor theater, maar voor alle kunstinstellingen. Kerkhoven, Marianne Van, 'State of the Union', in: *Etcetera*, jg. 12 nr. 46, (1994), p. 7.



8. Heb aandacht voor andere vormen van creatie en cocreatie.

Kunstenaars en presenterende instellingen kunnen ook een stap verder gaan dan het bieden van context door toeschouwers actief te betrekken bij het maakproces of bij presentaties. Steeds meer kunstenaars maken hun werkproces transparant en/of betrekken hun publiek daarbij. Ook doen ze soms uitgebreid maatschappelijk onderzoek en betrekken ze er individuen en maatschappelijke partners bij die te maken hebben met het thema dat ze willen behandelen.

Presentatie-instellingen vragen soms groepen uit hun gemeente of regio om mede hun programma's op te stellen, te co-cureren of bij te dragen aan contextprogramma's. Door zelf te programmeren ervaart het publiek hoe kunst werkt en welke keuzes daarbij komen kijken. Het zijn projecten van lange adem, dus instellingen zullen moeten nadenken hoe zij deze manieren van werken tot structureel onderdeel kunnen maken van hun organisatie. Dat is voor instellingen soms lastig, want het vraagt om andere manieren van presenteren die arbeidsintensief en logistiek complex zijn, en daarom ook duur. Er bestaan hiervoor specifieke subsidieregelingen, zoals de Co-creatieregeling bij het Fonds voor Cultuurparticipatie.⁶⁰

Tegelijkertijd is die transparantie van belang om, zoals gezegd, toeschouwers actief deelgenoot te maken van hoe kunst tot stand komt en welke keuzes daarbij komen kijken. Dat kan het draagvlak vergroten. Datzelfde geldt voor kunst waarbij de input van het publiek onderdeel uitmaakt van het werk, zoals bijvoorbeeld sociaal-artistiek werk. Juist door als kunstsector al deze verschillende vormen en methoden naast elkaar te tonen, garanderen instellingen niet alleen pluriformiteit van het getoonde, maar vergroten ze ook het draagvlak. Mensen worden actieve ambassadeurs van kunstwerken als ze er zelf aan hebben kunnen bijdragen. Nieuwe vormen van werken en presenteren kunnen het ook vergemakkelijken om publiek te betrekken dat niet het gevoel heeft dat 'kunst iets voor hen is'.



9. Verbreed het publiek.

De raad hoorde in zijn gesprekken met het veld over verschillende initiatieven van instellingen om hun publiek te verbreden en zo meer diverse groepen aan hen te verbinden. Dat dient het publiek belang; hoe meer groepen het gevoel hebben dat de kunstinstelling er ook voor hen is, hoe groter het draagvlak. En hoe meer stemmen er gehoord worden in de publieke ruimte, hoe beter. De instellingen waarmee de raad sprak, gaven aan dat dit processen zijn van de lange adem, vergelijkbaar met programma's die het publiek laten mee-cureren, en dat het betrekken van nieuwe publieksgroepen structurele investering van de organisatie vergt.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/130/co-creatie-instellingen-2025-2028> (geraadpleegd 27 september 2025).

De meeste culturele instellingen zijn al bezig om de diversiteit van hun publiek en hun programma's te vergroten, bijvoorbeeld door programmatische verbreding of door het tonen van cross-overs tussen verschillende kunstgenres of publieksgroepen. Uit de gesprekken die de raad met het veld voerde, begrijpt hij dat zulke initiatieven nog vaak incidenteel zijn en niet structureel. Zoals gezegd juicht de raad het toe als instellingen verschillende, minder gerepresenteerde community's uitnodigen om te cureren, te presenteren of te maken. Daarbij is er echter niet altijd genoeg oog voor wat die uitgenodigde groepen nodig hebben om zich veilig en betrokken te voelen bij een instelling. Soms vergt dat een aanpassing van de gebruikelijke protocollen of werkwijzen van een instelling, en dat is soms lastig. Ook is er vaak weinig tijd en ruimte voor 'nazorg' na afloop van een project. Instellingen zouden beter kunnen nadenken hoe ze verschillende groepen niet slechts voor één keer, maar structureel aan zich kunnen binden, en ook welke structurele veranderingen in de organisatie daarvoor nodig zijn.

Praktisch-organisatorische handelingsperspectieven



10. Wees voorbereid.

Het zou naïef zijn om te denken dat de druk op de artistieke vrijheid door al het bovenstaande bij toverslag zou verdwijnen. Onder invloed van (digitale) bedreigingen lijken maatschappelijke tegenstellingen te verharderen en gevaren te veroorzaken. Culturele instellingen kunnen daar maar beter op voorbereid zijn. Bij een goede voorbereiding is het gemakkelijker met een crisis om te gaan dan wanneer je op het moment van crisis moet improviseren. In die voorbereiding kunnen instellingen een aantal zaken doen.

Ten eerste kunnen ze een afwegingskader opstellen: wat programmeren we wel en wat programmeren we niet en waarom? Dit hangt samen met het eerdergenoemde belang van transparantie. Dit afwegingskader is idealiter gekoppeld aan de missie en visie van de organisatie, wat het gemakkelijker maakt om keuzes te onderbouwen en uit te dragen naar toeschouwers, kunstenaars, de politiek, subsidiegevers, eigen personeel en de raad van toezicht.

Ten tweede kunnen ze al contact leggen met de medewerkers van de driehoek (officier van justitie, burgemeester en politie) voordat het echt nodig is. Het is goed om te weten wie te bellen bij risicovolle situaties.

Ten derde kunnen ze een vast crisisteam creëren en met dat team alvast mogelijke scenario's doordenken. Op basis daarvan kan in een protocol worden vastgelegd wat te doen bij voorvallen, en kan ook het personeel geïnstrueerd en eventueel getraind worden. Ook kleinere instellingen kunnen dit doen. Uit zijn gesprekken met het veld begreep de raad dat de kwetsbaarste medewerkers vaak ook degenen zijn die de grootste intimidatie ervaren. Het barpersoneel, degene die op kantoor de telefoon opneemt, de kassamedewerker en de boekverkoper staan allemaal in de frontlinie. Zoals eerder al beschreven is vrijwel geen tentoonstelling of voorstelling alleen nog maar 'live'. Via social media deelt publiek graag wat het meemaakt bij het beleven van kunst. Dat kan vanuit commercieel oogpunt fijn zijn, maar het brengt ook risico's met zich mee omdat kunstuitingen online een eigen leven kunnen gaan leiden.

Het is daarom goed om in de interne protocollen op te nemen hoe hiermee om te gaan, zowel online als offline. Online betekent dat: goed in de gaten houden hoe er over een kunstuiting wordt gecommuniceerd. Offline kan dat betekenen dat er bijvoorbeeld, in het geval van gevoelige context, een fotografieverbod wordt ingesteld om maker en subject te beschermen tegen online verspreiding buiten de kunstzinnige context.



11. Wissel kennis uit.

Veel instellingen en belangen- en brancheorganisatie zijn met voornoemde zaken bezig. Zo werken Kunsten '92 en het Verwey-Jonker Instituut aan praktische handvatten om de veiligheid te bevorderen (publicatie januari 2026). Het NAPK komt in het voorjaar met een eigen toolkit, gebaseerd op een handreiking die eerder al in Duitsland werd ontwikkeld.⁶¹ Instellingen uit de jeugdpodiumkunsten publiceerden samen de handreiking *Veilig de vloer op* (september 2024). Het is van belang dit alles met elkaar te delen, zodat partijen in de sector niet afzonderlijk het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Het gaat daarbij niet alleen om informatie over veiligheidsprotocollen, maar ook over veilig werken op de vloer, de omgang met social media en de verhouding tussen onderwijs en kunstenveld. Daarbij kan worden gedacht aan een gezamenlijk op te stellen basisprotocol voor veiligheidsbeleid. Iedere instelling kan zo'n basisprotocol naar eigen inzichten en bevindingen op maat maken voor de eigen organisatie.



12. Steun elkaar.

De kunsten kunnen hun publieke belang alleen uitdragen als ze zich door de overheid gesteund voelen om in vrijheid keuzes te maken. In het verlengde hiervan is het ook belangrijk dat de sector elkaar (publiekelijk) steunt. Uitgevers kunnen achter hun schrijvers gaan staan, podia voor hun artiesten, musea voor hun kunstenaars, enzovoort. Ook instellingen onderling kunnen elkaar steunen. Niet elke presentatie-instelling hoeft alles te presenteren, maar het is van belang voor elkaars vrijheid op te komen, ook als een instelling zelf een andere inhoudelijke keuze zou hebben gemaakt. Dit alles gebeurt al, maar hoe meer dit gebeurt, en hoe meer dit zichtbaar is in het publieke domein, hoe duidelijker de sector ook zelf zijn morele grenzen afbakt: wij staan voor het publieke belang en voor de vrijheid van kunst.

⁶¹ Biering, Sarah, *Gestalten und Standhalten: Ein Toolkit für Kunst im Spannungsfeld politischer Realitäten* (2025).

5.4 Handelingsperspectieven voor het publiek en het onderwijs

Publiek



13. Draag als publieksintermediairs bij aan het draagvlak voor kunst.

Onderwijs



14. Verbreed het perspectief op kunstonderwijs.



15. Blijf in overleg met docenten, ouders en leerlingen.



16. Geef kunst en cultuur een grotere rol binnen docentenopleidingen.



17. Maak studenten van kunstvakopleidingen weerbaar voor sentimenten in de samenleving.

Tijdens de coronapandemie werd voor velen duidelijk wat er gemist wordt als culturele voorzieningen gesloten zijn. Het is in dit verband opvallend hoe snel in sommige sectoren, zoals de podiumkunsten, de bezoercijfers na de pandemie weer zijn gestegen.⁶² Hoe meer mensen zich voelen aangesproken door kunst, hoe groter het draagvlak voor de publieke waarde ervan. Daarom vindt de raad het vergroten en verbreden van zowel het publiek als het kunstbegrip zelf zo belangrijk: of je nu zingt in een koor of aan hiphop doet, van André Rieu houdt of van experimentele performances, het filmhuis of het Rijksmuseum bezoekt, in alle gevallen gaat het om samen bezig zijn en samen iets beleven via het overdragen van schoonheid, ideeën, perspectieven en waarden.

Alleen al door aanwezig te zijn en zich betrokken te tonen, fungeert het publiek als ambassadeur van de culturele sector. Als artistieke vrijheid onder druk staat, zou het publiek zich steviger mogen uitspreken. Dat is uiteraard een naïeve wens, die niet actief kan worden afgedwongen omdat ‘het’ publiek niet bestaat. Er ligt in dat verband vooral een taak voor de overheid en de sector zelf, zoals hierboven geschetst. Tegelijkertijd is het publiek wel vertegenwoordigd door maatschappelijke intermediairs die door de raad kunnen worden aangesproken. Het onderwijs is daar een belangrijk voorbeeld van, en zal daarom apart worden besproken.

⁶² Zie onder andere: VSCD, *Podia 2024: Jaarcijfers podia en concertgebouwen in Nederland (2025)*.



13. Draag als publieksintermediairs bij aan het draagvlak voor kunst.

Niet alleen in de kunst, ook op alle andere plekken waar mensen elkaar ontmoeten vindt een uitwisseling plaats van ideeën en perspectieven. Gedacht kan worden aan kerken en moskeeën, vakbonden, ministeries en bedrijven of instellingen in de publieke sector, zoals in de zorg. Als zulke maatschappelijk instanties zich beter bewust worden van de publieke, verbindende kracht van kunst, zullen ze zich hopelijk realiseren dat ze via het inzetten van kunst hun eigen publieke waarde kunnen vergroten en zo tegelijkertijd kunnen bijdragen aan het draagvlak voor de kunst zelf. Zulke intermediairs kunnen kunstuitingen gebruiken om het gesprek te bevorderen over zaken die zij belangrijk vinden, of om nieuwe perspectieven op te doen. Nu al nodigen ministeries bijvoorbeeld theatermakers uit om voorstellingen te spelen over thematiek die voor ambtenaren van belang is. Kerken richten koren op of organiseren concerten of tentoonstellingen. Ook worden kunst en cultuur steeds vaker ingezet in de (langdurige)zorg. Onder andere het Amsterdam UMC en Leyden Academy on Vitality and Ageing doen hier onderzoek naar.⁶³ Op al deze manieren dragen intermediairs bij aan de publieke waarde van kunst, terwijl ze tegelijkertijd aan hun eigen publieke belang werken. Daarmee sluiten zij ook aan bij het advies van de raad om kunst meer te verbinden met andere maatschappelijke sectoren.



14. Onderwijs: verbreed het perspectief op kunstonderwijs.

Kunstonderwijs valt voor een deel onder de verantwoordelijkheid van de overheid, die kaders schept en doelen stelt. Onder de hierboven besproken handelingsperspectieven voor politiek, bestuur en overheid is hierbij stilgestaan. Echter, de uitvoering van kunstonderwijs ligt bij de scholen zelf. Daarom agendeert de raad dit handelingsperspectief ook hier. Cultuureducatie op school is enerzijds gericht op het actief beoefenen van kunst en cultuur en anderzijds op het beleven ervan. De raad vindt het van groot belang dat binnen het onderwijs en daarbuiten niet alleen wordt overgedragen dat het leuk en belangrijk is om gebruik te maken van kunstuitingen, maar ook waarom dat zo is. Door leerlingen de publieke, maatschappelijk waarde van kunst mee te geven, kan kunst aan bredere burgerschapsvorming gekoppeld worden: hoe gaan we met elkaar om in de samenleving en waarom is het belangrijk om kennis te nemen van nieuwe ideeën en perspectieven, ook als je het daar niet mee eens bent? Daarbij kan ook worden meegegeven hoe leerlingen respectvol hun mening kunnen geven over dingen waar ze het niet mee eens zijn en hoe ze zich op een respectvolle manier kunnen opstellen tegenover bijvoorbeeld een voorstelling, concert of tentoonstelling, ook als ze zich ongemakkelijk voelen bij de kunstuiting of het onderwerp. De eerdergenoemde herziening van het curriculum biedt hierbij kansen voor cultuur- en burgerschapsonderwijs. Burgerschap krijgt betekenis binnen de context van andere leergebieden, waaronder kunst en cultuur. De raad pleit ervoor de besproken koppeling tussen cultuur- en burgerschapsonderwijs in de praktijk een stevige plek te geven.

⁶³ www.kunstindezorg.com.



15. Onderwijs: blijf in overleg met docenten, ouders en leerlingen.

Ouders hebben het recht kinderen op te voeden zoals zij dat willen en ook scholen hebben een zekere ruimte om keuzes te maken op levensbeschouwelijke basis. Toch vindt de raad dat schoolbesturen niet snel af moeten zien van het aanbieden van kunst op het moment dat het lastig wordt of gaat schuren. Schooldirecties en/of -besturen zouden hier soms steviger stelling in mogen nemen, maar het is ook van belang dat dit in dialoog gebeurt. Scholen kunnen ouders die informatie over een kunstbezoek uit onbetrouwbare bronnen halen, wijzen op de feiten omtrent het kunstbezoek; zij kunnen verduidelijken wat volgens hen het belang is voor de leerling om wel aan het kunstbezoek deel te nemen. Datzelfde geldt voor de relatie met docenten die moeite hebben met bepaalde uitingen. Het is belangrijk dat ook zij naar leerlingen en ouders uitdragen waarom kunst van belang is. Eerder in dit advies kwamen voorbeelden ter sprake van ouders die zich met schoolbibliotheken bemoeien. Bibliotheken gaven in dit verband aan dat de onrust bij ouders in veel gevallen is weg te nemen door met elkaar in gesprek te gaan. Soms doet zich zelfs het omgekeerde voor: instellingen en bibliotheken gaan er dan bij voorbaat van uit dat sommige thema's tot een moeilijk gesprek met ouders zullen leiden, terwijl dat in de praktijk erg blijkt mee te vallen.

In praktischer opzicht kunnen er afspraken worden gemaakt tussen schoolleiding en docenten: wie beslist over de kunstbezoeken en wie is aanspreekbaar als zich daarbij problemen voordoen, zoals met ouders? Ook met jongeren kunnen afspraken worden gemaakt: hoe ga je respectvol om met kunstenaars en hun uitingen en wat zijn de gevolgen als je dat niet doet? Het helpt als leerlingen van tevoren goed zijn voorbereid door hun docent.



16. Onderwijs: geef kunst en cultuur een grotere rol binnen docentenopleidingen.

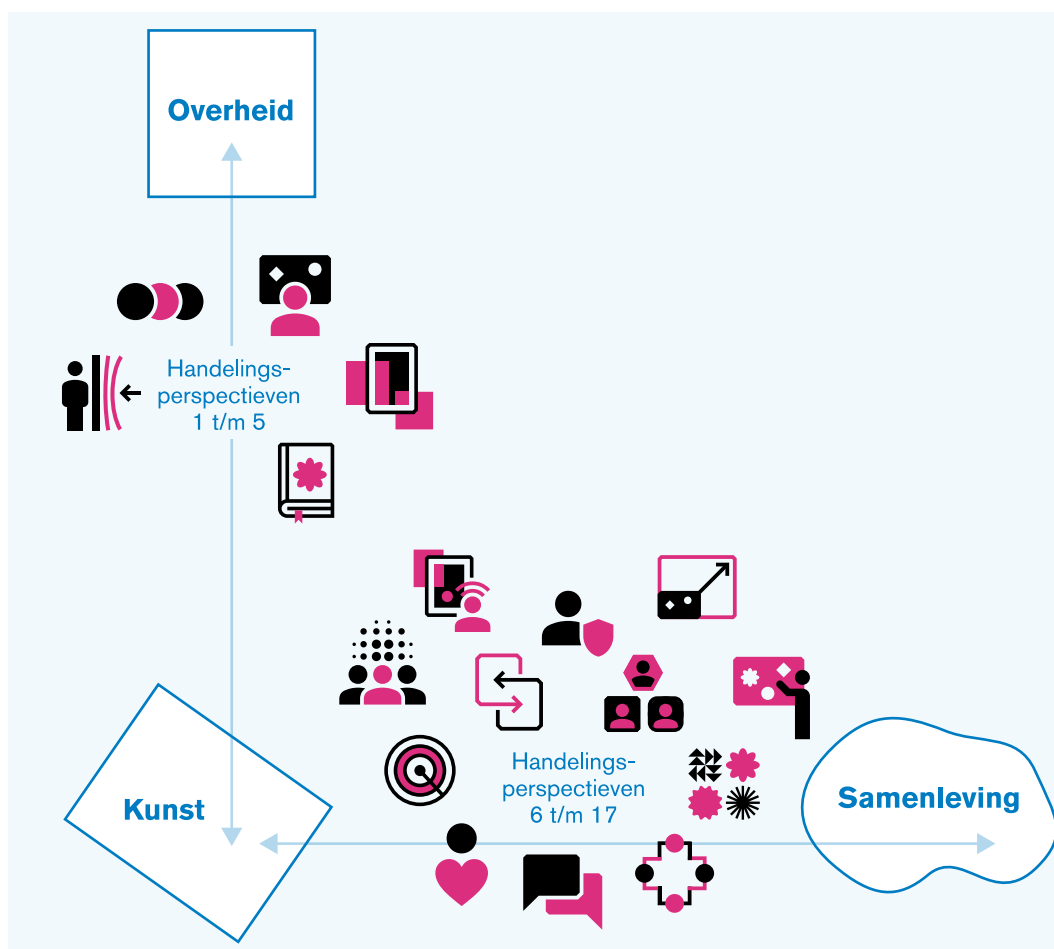
Een ander punt dat eveneens bij de handelingsperspectieven voor de overheid aan de orde is gekomen, is de suggestie dat cultuur- en burgerschapsonderwijs volgens de raad beter aan elkaar gekoppeld moeten worden. Die koppeling zou al moeten worden gemaakt binnen de docentenopleidingen. Kunst wordt nu nog vaak gezien als iets voor 'erbij', terwijl meningsvorming, de ontwikkeling van een eigen smaak, de ontplooiing van talent en creativiteit, de ontwikkeling van burgerschap en de omgang met verschillende visies op de wereld wezenlijke onderdelen zijn van de ontwikkeling van kinderen. Door kennis van kunst beter in te bedden in de opleiding, maar ook aankomende docenten zelf het plezier en de waarde van kunstbeleving bij te brengen, kan het draagvlak voor kunst en de publieke waarde ervan al van jongs af aan worden vergroot.



17. Onderwijs: maak kunstvakstudenten weerbaar voor sentimenten in de samenleving.

Elke kunstuiting gaat een wisselwerking aan met de samenleving. Kunstenaars dienen zich daarvan rekenschap te geven, net als van de gevolgen daarvan. Daarmee is niet gezegd dat kunstenaars geen schurende of ongemakkelijke kunst mogen maken, integendeel. Maar kunst bestaat niet in een maatschappelijk isolement en roept dus regelmatig publieke reacties op. Kunstvakopleidingen kunnen hieraan bijdragen door studenten te stimuleren na te denken over hun rol als kunstenaar in relatie tot de maatschappij. Als je als kunstenaar de maatschappij wil bevragen, welke vorm of strategie kies je daar dan voor, en waarom deze? Wat voor effect of gevoel wil je teweegbrengen bij je publiek en waarom? Door jonge kunstenaars gevoel bij te brengen voor hun verhouding tot de maatschappij kunnen kunstvakopleidingen hun studenten weerbaarder maken en tevens de impact van en het draagvlak voor hun werk vergroten.

Figuur 3 De handelingsperspectieven op de horizontale en verticale as.



Bijlagen

Bijlage 1: Artistieke vrijheid in juridisch perspectief

1. Artistieke vrijheid in het nationale recht: artikel 7 Grondwet

Het recht op artistieke vrijheid is in het Nederlandse recht niet in een zelfstandig wetsartikel neergelegd. Het recht wordt gelezen in artikel 7 van de Grondwet, dat gaat over de vrijheid van meningsuiting.

Artikel 7 staat in hoofdstuk 1 van de Grondwet, dat alle nationaal erkende grondrechten bevat. Grondrechten zijn er in twee soorten, klassieke en sociale rechten, maar daarbij moet meteen worden aangetekend dat het onderscheid steeds meer vervaagt. Klassieke grondrechten bieden de burgers bescherming tegen de overheid, zoals het recht van vrije meningsuiting en het verbod van discriminatie. Sociale grondrechten bevatten opdrachten voor de overheid om het maatschappelijk functioneren van de burger te faciliteren, zoals de zorg voor de bescherming van het milieu en de zorg voor bestaanszekerheid door de overheid. Klassieke en sociale grondrechten geven uitdrukking aan het uitgangspunt dat de overheid in een rechtsstaat een tweezijdige verantwoordelijkheid heeft voor de vrijheid van de burger: enerzijds moet de overheid de vrijheid respecteren, anderzijds moet zij voorwaarden scheppen om de vrijheid te kunnen verzilveren.

De uitoefening van grondrechten is niet absoluut: zij kan door de overheid worden begrensd. Beperking van grondrechten is soms nodig vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, zoals het opsporen en vervolgen van verdachten van strafbare feiten. Beperken kan ook nodig zijn wanneer de belangen die de verschillende grondrechten beschermen, met elkaar in conflict komen. De Grondwet geeft de wetgever de bevoegdheid om beperkingen van grondrechten te regelen. Ook de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt.

In artikel 7 van de Grondwet wordt het recht op vrije meningsuiting in vier artikelleden behandeld. Het eerste lid bevat een censuurverbod voor uitingen gedaan via tekst (op schrift), het tweede lid bevat een censuurverbod voor radio en televisie, en het derde lid bevat een censuurverbod voor 'het openbaren van gedachten of gevoelens' door alle andere middelen dan genoemd in lid 1 en 2. Het vierde lid zondert de voorgaande leden uit voor het maken van handelsreclame.

De artistieke vrijheid valt onder het eerste lid als het gaat om boeken of ander drukwerk, en onder het derde lid als het om andere uitingvormen gaat. De wetgever wijst hierbij onder meer op uitingen door middel van een film, toneeluitvoering, expositie, concert, balletvoorstelling, cabaretvoorstelling of het zingen van liederen.¹ Het toepassingsbereik van het derde lid is in de rechtspraak verder verruimd. Het omvat bijvoorbeeld ook het laten rondrijden van een geluidswagen², het dragen van specifieke kleding³ en het omgekeerd hangen van vlaggen.⁴ Juridisch zijn dit allemaal '(uitings)middelen waaraan zelfstandige betekenis toekomt', waarmee zij worden gekwalificeerd als uitingen van gedachten of gevoelens in de zin van artikel 7 lid 3 van de Grondwet. Op al deze uitingen is het recht op vrije meningsuiting dus van toepassing.

1 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 35.

2 ARRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686 (*geluidswagens Komite Kruisraketten Nee Oegstgeest*).

3 HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946 (*gilet Hells Angels*).

4 Rb. Midden-Nederland 30 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2457 (*omgekeerde vlaggen boerenprotest*).

2. Begrenzing van de uitingsvrijheid in artikel 7 Grondwet

De overheid heeft mogelijkheden om het recht op vrije meningsuiting te beperken, maar die mogelijkheden zijn door de wetgever aan banden gelegd. De begrenzing loopt langs de twee componenten waarmee artikel 7 is opgebouwd: het recht om een uiting van gedachten en gevoelens te *openbaren* en het recht om een uiting van gedachten en gevoelens te *verspreiden*. Deze twee rechten volgen elkaar op in de tijd: het openbaren gaat vooraf aan het verspreiden (van het geopenbaarde).

De eerste component, het recht om een uiting te openbaren, kan niet bij voorbaat door de overheid worden beperkt. Het is verboden om *vooraf* de inhoud van een artistieke uiting te censureren. De artistieke vrijheid kent dus geen belemmeringen voor het uiten van artistieke ideeën. Maar *achteraf* mag de inhoud van een uiting wel juridisch worden getoetst. En dan kan blijken dat een artistieke uiting bijvoorbeeld valt onder een verbod uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) en strafbaar is.⁵ Het is ook mogelijk dat een artistieke uiting leidt tot schade en verplicht tot schadevergoeding op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW).⁶ Deze gevolgen, die de inhoud van een artistieke uiting achteraf sanctioneren, moeten in een wet zijn vastgelegd.

De tweede component, het recht om een uiting te verspreiden, kan wel vooraf door de overheid worden begrensd. De presentatie van artistieke uitingen kan dus aan regels worden gebonden. Overheden mogen, bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening, de verspreiding van artistieke uitingen reguleren. Gemeentebesturen mogen vergunningstelsels hanteren en voorschriften opstellen over zaken als de plaats en het tijdstip van de uiting, maar de uiting mag niet zodanig worden ingeperkt dat zij helemaal niet meer kan worden gepresenteerd. Er moet juridisch altijd een ‘gebruik van enige betekenis’ overblijven van het uitingsmiddel. Eventuele beperkingen gelden bovendien alleen maar binnen het grondgebied van de gemeente. Naast deze ‘directe’ beperkingen van het recht om een uiting te verspreiden, kan er sprake zijn van indirecte beperkingen. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer een vergunning voor een bijeenkomst wordt geweigerd vanwege brandveiligheidseisen (te weinig nooduitgangen gelet op het te verwachten aantal bezoekers) of wanneer een noodverordening wordt afgekondigd ter voorkoming van wanordelijkheden. Het verspreidingsrecht wordt hierdoor weliswaar – indirect – geraakt, maar het censuurverbod wordt niet geschonden. Deze beperkingen zijn dus toelaatbaar.

3. Artistieke vrijheid in het verdragenrecht

Het recht op artistieke vrijheid is ook opgenomen in verschillende Europese en internationale verdragen. Het staat in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), en in de artikelen 11 en 13 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Het staat ook in artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele Rechten (IVESCR), artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), en in de artikelen 19 en 27 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens (UVRM).

5 Bijvoorbeeld: het verbod tot opruiing in art. 131 Sr; groepsbelediging in art. 137c Sr; haatzaaien in art. 137d Sr, en belediging in art. 266 Sr.

6 Vanwege een onrechtmatige daad: art. 6:162 BW.

Het gewicht en het belang van deze verdragsbepalingen variëren omdat niet alle verdragen rechtstreeks doorwerken in het nationale recht. Een Nederlandse burger kan in een geschil met de Nederlandse overheid of met een medeburger alleen maar een beroep doen op een verdragsbepaling als daaraan rechtstreekse werking is toegekend. Dan is de bepaling onderdeel van het nationale recht en te gebruiken in een juridische procedure. Ontbreekt de rechtstreekse werking, dan is de verdragsbepaling slechts tot de overheid van de lidstaten gericht.

De bepalingen over artistieke vrijheid in het EVRM (art. 10) en het EU-Handvest (art. 11 en 13) hebben echter rechtstreekse werking, dus kunnen door burgers bij de rechter worden ingeroepen. Dat gebeurt eerst in een juridische procedure bij de nationale rechter. Heeft deze rechter in hoogste instantie over het geschil geoordeeld maar legt de burger zich daar niet bij neer, dan kan hij zijn zaak voorleggen aan het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) in Straatsburg. EHRM-uitspraken zijn bindend voor partijen en hebben veel gezag: omdat zij gaan over de uitleg en toepassing van EVRM-bepalingen in concrete geschillen zijn zij relevant voor alle lidstaten. Nederlandse rechters zullen de EHRM-rechtspraak dus nauwlettend volgen, ook als het om geschillen uit andere lidstaten gaat. Doorslaggevend is het oordeel van het EHRM over de toepassing van een EVRM-bepaling; niet of het een van oorsprong Nederlands geschil betreft.

4. Begrenzing van de uitingsvrijheid in artikel 10 EVRM

Artikel 10 EVRM omvat de vrijheid om een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Hoewel het er niet met zoveel woorden staat, vallen de persvrijheid en de artistieke uitingsvrijheid hier ook onder. Het bereik van artikel 10 werd vergroot nadat het EHRM had bepaald dat artistieke uitingsvrijheid ook de mogelijkheid biedt om deel te nemen aan de openbare uitwisseling van culturele, politieke en sociale ideeën en informatie van uiteenlopende aard.⁷ Het tweede lid van artikel 10 geeft aan nationale overheden de optie om deze vrijheid onder voorwaarden te beperken. Een beperking is alleen juridisch gerechtvaardigd indien zij (i) bij wet is voorzien, (ii) noodzakelijk is in een democratische samenleving en (iii) in het belang is van de doelcriteria die het verdragsartikel staan.

Het EHRM interpreteert het begrip ‘wet’ ruim. Zowel wetten als lagere regelgeving en ongeschreven regels vallen onder het wetsbegrip, mits zij voldoende toegankelijk en voorzienbaar zijn. Dit is anders dan de Grondwet, die strengere eisen kent voor het beperken van grondrechten. Ten tweede moet de beperking een van de opgesomde ‘legitieme doelen’ dienen, die bovendien limitatief zijn. Ten derde moet de beperking ‘noodzakelijk zijn in een democratische samenleving’. Hierbij geldt als uitgangspunt dat vrijheid van meningsuiting een essentieel recht is in een democratische samenleving. In het kader van de noodzakelijkheid moeten alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen en moet rekening worden gehouden met een beoordelingsruimte voor de nationale instanties van de lidstaten: de zogenaamde *margin of appreciation*. Dit houdt in dat maatschappelijke opvattingen en gevoeligheden gewicht in de schaal mogen leggen bij het beperken van de uitingsvrijheid. Het EHRM heeft inmiddels in tal van zaken invulling gegeven aan artikel 10 EVRM en aan de voorwaarden waaronder de artistieke vrijheid kan worden beperkt. Daarover later meer.

⁷ EHRM 8 juli 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0708JUD002316894 (*Karatas/Turkije*).

5. De praktijk: artikel 7 Grondwet of artikel 10 EVRM?

Artikel 10 EVRM wordt ook wel de ‘spiegelbepaling’ van artikel 7 Grondwet genoemd, omdat ze over hetzelfde grondrecht gaan. Dat wil niet zeggen dat ze inhoudelijk gelijk zijn: EVRM-bepalingen bevatten soms minder waarborgen dan Grondwetbepalingen omdat ze zijn geformuleerd door en voor de gezamenlijke lidstaten. Om die reden vermeldt het EVRM dat een bepaling uit het nationale recht niet hoeft te wijken voor een verdragsbepaling als het nationale recht aan een burger meer bescherming biedt.⁸

Op het eerste oog komt artikel 7 Grondwet ‘sterker’ uit de bus dan zijn Europese spiegelbeeld. Artikel 7 bevat een (absoluut) censuurverbod en de mogelijkheden om het verspreidingsrecht te beperken zijn in de rechtspraak stevig aan banden gelegd. Toch wordt in procedures over aantasting van de artistieke vrijheid regelmatig voorrang gegeven aan artikel 10 EVRM. Dat komt omdat zijn reikwijdte groter is: artikel 10 omvat ook de ontvangstvrijheid en alle inlichtingen en denkbeelden. Verder laat artikel 10 EVRM bij het opleggen van beperkingen meer ruimte voor een belangenafweging dan artikel 7 Grondwet. Bovendien komt de proportionaliteit van een beperkingsmaatregel uitdrukkelijk aan bod in de EVRM-systematiek. Een ander pluspunt is dat alle meningsuitingen, dus ook kunstuitingen, onder het EVRM worden beoordeeld als bijdrage aan het publieke debat. Het is vaste jurisprudentie dat ook uitingen die kwetsen, choqueren en verontrusten vallen onder de bescherming van artikel 10 EVRM.⁹ Dit maakt de drempel tot de rechter lager dan bij een beroep op artikel 7 Grondwet.

6. Begrenzing van de artistieke vrijheid

De artistieke vrijheid neemt, samen met de journalistieke vrijheid en de vrijheid van het politieke debat, een speciale positie in.¹⁰ Bij uitingen in de context van een van deze vrijheden kunnen de grenzen van de vrije meningsuiting worden opgerekt. Dat wil zeggen dat juridisch een ruimere maatstaf geldt voor uitingen die zijn gedaan in een artistieke, journalistieke of politieke context. In de rechtspraak is bepaald dat meningen op deze terreinen op het scherp van de snede moeten kunnen worden geuit: er moet plaats zijn voor uitingen die ‘*offend, shock or disturb*’.¹¹ Dit komt de pluriformiteit van meningen ten goede en voedt het functioneren van een democratische samenleving, waarin immers plek moet zijn voor alle denkbare meningen en standpunten.

In de praktijk betekent dit dat een uiting binnen een artistieke context toelaatbaar kan zijn, terwijl zij zonder die context strafbaar zou zijn of tot een schadevergoedingsverplichting zou leiden. Dan is er sprake van een ‘*exceptio artis*’: een uitzondering op de wettelijke systematiek vanwege de artistieke vrijheid. Het is aan de rechter om te bepalen of een uiting binnen de artistieke context valt en wat haar gewicht is. De *exceptio artis* werkt dus niet absoluut – de kunstenaar staat niet bij voorbaat boven de wet – maar zij biedt de rechter wel ruimte om het belang van artistieke vrijheid mee te wegen in zijn beoordeling van het geschil.

8 Art. 53 EVRM.

9 Vgl. S.R. Bakker & V. van de Wetering, ‘Bedreigende rap en de kunstexceptie’, *Proces* 2015/3, p. 175-187.

10 Zij het dat zij niet volledig gelijkwaardig zijn: in de EHRM-jurisprudentie wordt bij politieke en journalistieke uitingsvrijheid de bescherming en het belang van de uitingsvrijheid expliciet benoemd en ruim geïnterpreteerd, terwijl voor artistieke uitingsvrijheid een beperktere interpretatiemethode lijkt te worden gebruikt. Zie S. Stapel, ‘In the eye of the beholder’, *Mediaforum* 2024 (studenteneditie), p. 46-47.

11 Bijv. EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

7. Artistieke vrijheid in de rechtspraak

Kunstenaars genieten weliswaar een grotere mate van vrijwaring tegen inbreuken op de artistieke vrijheid, maar zijn zeker niet immuun: ook zij kunnen juridische grenzen overschrijden.¹² De grens van de artistieke vrijheid is volgens de Hoge Raad niet in algemene zin aan te geven:

‘In concreto zal door de rechter in het licht van de in het geding zijnde belangen moeten worden beslist na weging en waardering van de omstandigheden van het geval. Die afweging dient te geschieden tegen de achtergrond van het bijzondere belang dat met de vrijheid van artistieke expressie is gemoeid en met inachtneming van de aard en de kenmerken van de in het geding zijnde kunstuiting.’¹³

Om toch een beeld van de stand van het recht te kunnen geven, volgt hierna een schets van enkele hoofdlijnen uit de rechtspraak over artistieke vrijheid. Zij zijn gegroepeerd naar de verschillende aspecten die een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre de uitingvrijheid kan worden beperkt, welke rol de artistieke context daarbij speelt en in welk geval een beroep op de kunstexceptie uitkomst biedt.

7.1 De wijze van verspreiding van de kunstuiting

De wijze waarop een kunstuiting wordt gepresenteerd is van belang voor de beoordeling of en in welke mate de kunstenaar bescherming geniet.¹⁴ Wanneer bijvoorbeeld controversiële beeldende kunst of een film of toneelstuk wordt getoond zonder restricties en voor eenieder toegankelijk is, dan blijkt een beperking van de meningsuiting eerder gerechtvaardigd¹⁵ dan wanneer er entree wordt geheven en een leeftijdsgrens is aangegeven.¹⁶ Ook de omvang van het spreidingsgebied – een besloten groep of massale verspreiding – is van belang bij de beoordeling door de rechter. Een voordracht in relatief kleine kring resulteert in een kleiner (potentieel) effect dan communicatiemiddelen die zich richten tot de massa.¹⁷ In het laatste geval is een beperking van de uitingvrijheid eerder gerechtvaardigd.

7.2 De intentie van de uiting in abstracto: kunst maken

Om een beroep te kunnen doen op de artistieke vrijheid, moet zeker zijn dat een uiting als *artistieke* uiting kan worden gekwalificeerd. Het doel van de kunstenaar bij het vervaardigen van een werk speelt dus een rol bij de vraag of een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting proportioneel is. Beoogt de kunstenaar juist geen weergave van de werkelijkheid, maar bijvoorbeeld een karikatuur met satirische elementen, dan gaat het om *‘a form of artistic expression and social commentary and, by its inherent features of exaggeration and distortion of reality, naturally aims to provoke and agitate’*.¹⁸ Een verbod op of strafvervolgning vanwege het maken en verspreiden van een dergelijk kunstwerk zal in een democratische samenleving eerder niet noodzakelijk worden geacht,

12 EHRM 24 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0524JUD001073784 (*Müller/Zwitserland*).

13 HR 26 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1003.

14 Bijv. A. Nieuwenhuis & S. Koning, ‘Kunst in Straatsburg. Een analyse van de jurisprudentie van het EHRM’, *Mediaforum* 2010-3, p. 70-78.

15 EHRM 20 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0920JUD001347087 (*Otto Preminger Instituut/Oostenrijk*).

16 EHRM 25 november 1995, ECLI:CE:ECHR:1996:1125JUD001741990 (*Wingrove/Verenigd Koninkrijk*).

17 EHRM 8 juli 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0708JUD002316894 (*Karatas/Turkije*).

18 EHRM 25 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD006835401 (*Bildender Künstler/Oostenrijk*).

dan wanneer het zou gaan om een feitelijke en serieus bedoelde meningsuiting. Overigens lijken verstrekende sancties als gevangenisstraf voor een kunstenaar of inbeslagname van zijn kunstwerken nauwelijks te legitimeren als ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’, maar toch zal altijd een afweging moeten plaatsvinden tussen de rechten van de kunstenaar en het doelcriterium op basis waarvan de beperking is geformuleerd.¹⁹

7.3 De intentie van de uiting in concreto: het impliciete doel

De onderliggende intentie van de kunstenaar met een kunstwerk is in de jurisprudentie een belangrijke factor bij het beantwoorden van de vraag of de vrije meningsuiting in een concrete situatie mag worden beperkt. Wat beoogt de kunstenaar precies met zijn kunstuiting? De volgende voorbeelden illustreren dit.

Literatuur – In een literatuurkwestie, de zaak *Waterdrinker* waarin een voor Joden beledigende passage uit de roman *Danslessen* centraal stond, oordeelde de Hoge Raad dat de vrijheid van artistieke expressie een wezenlijk kenmerk is van een democratische samenleving, maar met de nuancering dat altijd gekeken moet worden naar omstandigheden en dat de belediging of bedreiging moet worden gezien in samenhang met de overige tekst.²⁰ De bottomline is helder: wanneer een kunstenaar de artistieke vrijheid misbruikt om beledigingen te uiten, wordt de grens van het recht van vrije artistieke expressie overschreden. In geen geval wordt een rechtvaardiging gevonden voor bedreigingen met enig misdrijf tegen het leven gericht. De vrijheid van meningsuiting doet nu eenmaal niet af aan ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

Beeld – Kunstenaars betogen vaak dat zij met hun kunstuiting het publieke debat willen aanwakkeren. Dat kan ook gelden voor ‘verbeelding’ waarbij juist geen woorden worden gebruikt. Een voorbeeld hiervan is de *Jonas Staal*-zaak, waarin sprake was van bedreiging van Geert Wilders door het plaatsen van herdenkingsmonumenten, fotolijsten, bloemen en kaarsjes door de kunstenaar.²¹ Staal werd vrijgesproken, mede omdat er geen omstandigheden waren waaronder in het algemeen een redelijke vrees kon worden opgewekt dat geweld zou worden gebruikt.

Rap-tekst – In een aantal uitspraken heeft de rechter moeten oordelen over bedreigingen die werden geuit in een raptekst, terwijl de context van de vrijheid van meningsuiting werd ingeroepen. Een rap is te vergelijken met een spotlied: ook hierin gaat het om smaad en belediging.²² Een eerste voorbeeld is de zaak uit 2005 over een beledigende rap als reactie op aanstootgevende uitlatingen van Ayaan Hirsi Ali.²³ Hoewel vaststond dat de rap was geschreven als een protest tegen de uitlatingen van Hirsi Ali, werd aan haar uitlatingen maar weinig aandacht geschonken. Voor de rechtbank prevaleerde het recht dat een politicus zich vrijelijk moet kunnen uitlaten boven de uitingsvrijheid van een burger die reageert op uitlatingen van een politicus. In deze procedure bood de kunstexceptie geen soelaas omdat de verdachten de rap zelf niet als kunstuiting hadden omschreven, maar zelfs wanneer de rap onder de artistieke vrijheid had kunnen worden geschaard, was volgens de rechter een juridische grens overschreden. In een tweede zaak was evident

19 EHRM 24 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0524JUD001073784 (*Müller/Zwitserland*).

20 HR 9 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZD2776; voorts HR 15 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5695; HR 11 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0740; HR 7 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT3659.

21 HR 21 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM9768.

22 S. Bakker & V. van de Wetering, ‘Bedreigende rap en de kunstexceptie’, *Proces* 2015 (94), p. 175.

23 Rb. Den Haag 27 januari 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AS4029.

sprake van bedreiging door een rapper aan het adres van Geert Wilders. De verdachte werd schuldig bevonden aan bedreiging en heeft doorgeprocedeerd tot de Hoge Raad. Het eindoordeel luidde dat sprake was van 'bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht'.²⁴ Het beroep op de kunstexceptie trof in deze zaak hoe dan ook geen doel: ook indien de gehele raptekst als kunstwerk zou worden beschouwd, was dat geen rechtvaardiging geweest voor bedreigingen tegen het leven gericht. Dit lijkt dus een harde buitengrens.²⁵

Rap-video – Een bevestiging van dit uitgangspunt kan worden gevonden in de zaak uit 2014 van rapper *Hozny*, waarin de videoclip bij de rap twee gemaskerde mannen toonde die een op Geert Wilders lijkende persoon onder schot hielden.²⁶ Ook hierbij kwam de kunstexceptie aan de orde omdat werd betoogd dat sprake was van suggestie en karikatuur. Toch ging de rechtbank daar niet in mee, omdat de persoon die Wilders moest voorstellen uitermate sullig was neergezet. De rechtbank oordeelde dat sulligheid van deze persoon nog geen karikatuur maakt en van de bedreiging geen scherts maakt. Zij oordeelde bovendien dat voor een strafbare bedreiging niet is vereist dat de bedreiger van plan is datgene waarmee hij dreigt daadwerkelijk uit te voeren. De rapper werd dan ook schuldig bevonden.

Drillrap-tekst – In 2021 werd *drillrap* belicht in een aantal uitspraken. Het gaat hierbij om een subgenre binnen hiphop dat specifiek ziet op het nemen van wraak op vijanden. Rappers stellen zichzelf centraal in het geweld dat in rapteksten wordt beschreven. Inmiddels kent Nederland een *drillrap scene* waarbinnen serieuze geweldsincidenten hebben plaatsgevonden die tot veroordelingen hebben geleid.²⁷ Er is ook al onderzocht hoe het sanctioneren van gedragingen in dit kader zich verhoudt tot de vrijheid van artistieke expressie.²⁸ De onderzoekers waarschuwen voor het te snel noodzakelijk achten van het opleggen van (inhoudelijke) beperkingen van de artistieke vrijheid. Het inhoudelijk censureren van muzikanten en het verbieden van optredens is volgens hen een paardenmiddel dat de vrijheid van meningsuiting te zeer beperkt en waarmee met zeer grote terughoudendheid zou moeten worden omgegaan.

Teksten tijdens optreden – In 2025 deed zich een kwestie voor die naadloos aansluit op de conclusie van de onderzoekers. Centraal stond een optreden van het punk(rap)duo *Bob Vylan* dat tot veel publieke en politieke commotie had geleid.²⁹ De ministers van Justitie en Veiligheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap reageerden desgevraagd gezamenlijk met een brief aan de Tweede Kamer.³⁰ Daarin onderstrepen zij dat het kabinet staat voor de vrijheid van meningsuiting en het verbod op censuur. Zij benadrukken de bijzondere positie van de culturele sector hierin, door de verbondenheid van de vrijheid van meningsuiting met het recht op artistieke expressie. Volgens de ministers zijn deze rechten waardevolle bouwstenen in een open en democratische samenleving. Zij wijzen erop dat bij artistieke expressie de grens van het toelaatbare hoog ligt, en dat in dat licht aan culturele instellingen een grote vrijheid toekomt bij het invullen van hun programmering. Niettemin staat ook buiten kijf dat strafbare uitlatingen opvolging verdienen. Dit alles vraagt volgens hen om zowel daadkracht als zorgvuldigheid. De uiteindelijke beslissing

24 HR 4 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:485.

25 In navolging van de Conclusie van A-G Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2014:101.

26 Rb. Den Haag 7 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13583.

27 Bijv. Rb. Den Haag 4 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11983 en ECLI:NL:RBDHA:2021:11984; Rb. Amsterdam 11 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6432 en ECLI:NL:RBAMS:2021:6433.

28 Vgl. B. Groothoff, S. Bakker & N. Bosma, 'Drillrap en strafrecht: mogelijkheden en grenzen', *Ars Aequi* 2022/0441.

29 Op 13 september 2025 in Paradiso te Amsterdam.

30 *Kamerstukken II 2025/26*, 29 614, nr. 186.

van het Openbaar Ministerie om de aangiften naar aanleiding van het optreden van *Bob Vylan* te seponeren, kan tegen deze achtergrond illustratief worden genoemd.³¹ De aangiften zagen niet op de liedteksten, maar op vier gesproken passages tijdens het optreden. Het OM benadrukt het belang van het meewegen van de volledige context en concludeert dat in de bestreden uitingen geen sprake is van groepsbelediging of van aanzetten tot haat, discriminatie of opruiing. Hoewel de uitingen provocatief en grof van toon zijn, interpreteert het OM die als oproepen tot activisme en politieke betrokkenheid die passen binnen de expressieve en confronterende stijl van het punkgenre.³² Er is dus geen sprake van enig strafbaar feit.

Hoewel de vorm en de wijze van verspreiding van de uitingen in de bovenstaande voorbeelden wezenlijk verschilt, is er een gemene deler: de intentie van een kunstenaar om te prikkelen. Dat de rechterlijke oordelen in deze zaken toch uiteenlopen, illustreert dat het bij kunst lastig is om tot een generieke benadering te komen. In juridische literatuur wordt er daarom voor gepleit een grotere rol toe te kennen aan de concrete intentie van een kunstenaar met een kunstuiting, zodat die in ieder geval wordt meegenomen bij het uiteindelijke oordeel over de rechtmatigheid daarvan.³³

8. Slotsom: artistieke vrijheid voldoende geborgd?

Uit de voorgaande beschrijving van het juridische kader en de daarbij gepresenteerde voorbeelden uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat de artistieke vrijheid in het nationale recht relatief goed is geborgd. Artikel 7 Grondwet bevat een censuurverbod op het openbaren van (kunst)uitingen en de mogelijkheden om het verspreidingsrecht te beperken zijn aan banden gelegd. Op Europees niveau is het rapportcijfer iets minder hoog: in het juridische discours is al opgemerkt dat de borging van de artistieke expressie in het kader van artikel 10 EVRM op een aantal punten zou kunnen worden verbeterd.³⁴ Omdat het EHRM niet in de beoordeling van de esthetische aspecten van een uiting mag treden, zou het een functionele visie op artistieke uitingsvrijheid moeten hanteren. Daarbij zou het systematisch en nadrukkelijk moeten ingaan op de erkenning van de waarde van de artistieke uitingsvrijheid. In dat verband zou het EHRM de waarde van kunst voor het publieke debat expliciet moeten benadrukken. Daarnaast zou het beter moeten uitwerken wat de positieve verplichting met betrekking tot de vrijheid van expressie betekent voor de bescherming van de artistieke vrijheid. Het EHRM heeft weliswaar al bepaald³⁵ dat de overheid moet zorgen voor een omgeving waarin het uitoefenen van de vrijheid van expressie mogelijk is, maar die opdracht zou nog verder kunnen worden uitgewerkt. Alertheid blijft hoe dan ook het devies, omdat de artistieke vrijheid ook op indirecte wijze kan worden aangetast.³⁶

31 Openbaar Ministerie 4 november 2025, kenmerk 13/288497-25 (sepotbesluit).

32 Nieuwsbericht Openbaar Ministerie 5 november 2025, www.om.nl.

33 S. Bakker & V. van de Wetering, 'Bedreigende rap en de kunstexceptie', *Proces* 2015 (94), p. 184.

34 Bijv. S. Stapel, 'In the eye of the beholder', *Mediaforum* 2024 (studenteneditie), p. 43-49; K. Breemen & V. Breemen, 'Kunst als grondrecht: het juridisch canvas van de kunstvrijheid', *Ars Aequi* 2023/0494; A. Nieuwenhuijs, 'Kunst en belediging: sleutelroman en karikatuur', *Mediaforum* 2016-1.

35 Bijv. in EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807 (*Dink/Turkije*).

36 Bijv. wanneer in wet- en regelgeving terminologie wordt gebruikt die zo breed kan worden uitgelegd dat zij ook consequenties kan hebben voor de omvang van de vrijheid van meningsuiting (bijv. *Kamerstukken II* 2015/16, 34 466, nr. 2, Voorstel van wet van het lid Keijzer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme).

Geraadpleegde rechtspraak

EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372
(Handyside/Verenigd Koninkrijk)
 EHRM 24 mei 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0524JUD001073784 *(Müller/Zwitserland)*
 EHRM 20 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0920JUD001347087
(Otto Preminger Institut/Oostenrijk)
 EHRM 25 november 1995, ECLI:CE:ECHR:1996:1125JUD001741990
(Wingrove/Verenigd Koninkrijk)
 EHRM 8 juli 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0708JUD002316894 *(Karatas/Turkije)*
 EHRM 25 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD006835401
(Bildender Künstler/Oostenrijk)
 EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD000266807 *(Dink/Turkije)*
 HR 9 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZD2776
 HR 7 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT3659
 HR 11 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0740
 HR 21 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM9768
 HR 15 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5695
 HR 4 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:485
 HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583
 Conclusie van A-G Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2014:101
 HR 26 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1003
 HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946 *(gilet Hells Angels)*
 ARRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686
(geluidswagens Komite Kruisraketten Nee Oegstgeest)
 Rb. Den Haag 27 januari 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AS4029
 Rb. Den Haag 7 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13583
 Rb. Den Haag 4 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:11983 en
 ECLI:NL:RBDHA:2021:11984
 Rb. Amsterdam 11 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6432 en
 ECLI:NL:RBAMS:2021:6433
 Rb. Midden-Nederland 30 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2457
(omgekeerde vlaggen boerenprotest)

Geraadpleegde Kamerstukken

Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3
Kamerstukken II 2015/16, 34 466, nr. 2
Kamerstukken II 2025/26, 29 614, nr. 186

Bijlage 2: Artistieke vrijheid in wetten en verdragen

Dit overzicht start met de Nederlandse wetgeving, gevolgd door Europees verdragenrecht, en sluit af met de verdragsartikelen op mondiaal niveau.

GRONDWET

Artikel 7

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Artikel 22

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
2. Bevordering van voldoende woonelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.
3. Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE (EU-Handvest (2009))

Artikel 11 - De vrijheid van meningsuiting en van informatie

1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.
2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.

Artikel 13 - De vrijheid van kunsten en wetenschappen

De kunsten en het wetenschappelijk onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd.

EUROPEES VERDRAG TOT BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN DE FUNDAMENTELE VRIJHEDEN (EVRM (1954))

Artikel 10: Vrijheid van meningsuiting

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-, omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale

integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN (IVESCR (1979))

Artikel 15

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder:
 - a. deel te nemen aan het culturele leven;
 - b. de voordelen te genieten van de wetenschappelijke vooruitgang en de toepassing daarvan;
 - c. de voordelen te genieten van de bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit door hem verricht wetenschappelijk werk of uit een literair of artistiek werk waarvan hij de schepper is.
2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen om tot de volledige verwezenlijking van dit recht te komen houden mede in die, welke noodzakelijk zijn voor het behoud, de ontwikkeling en de verbreiding van wetenschap en cultuur.
3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk.
4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen de voordelen die de stimulering en ontwikkeling van internationale contacten en van internationale samenwerking op wetenschappelijk en cultureel gebied met zich brengen.

INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE BURGERRECHTEN EN POLITIEKE RECHTEN (IVBPR (1979))

Artikel 19

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.
2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.
3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:
 - a. in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
 - b. in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

UNIVERSELE VERKLARING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS (UVRM (1948))

Artikel 19

Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.

Artikel 27

1. Een ieder heeft het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap, om te genieten van kunst en om deel te hebben aan wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan.
2. Een ieder heeft recht op de bescherming van de geestelijke en materiële belangen, voortvloeiende uit een wetenschappelijk, letterkundig of artistiek werk, dat hij heeft voortgebracht.

Bijlage 3: Gesprekspartners

Anika Abbing Hoofd educatie Danstheater AYA, Amsterdam	Gouke Hilde Projectadviseur Fonds 21
Saskia Bak Directeur Museum Arnhem	Fenna van Hout Beleidsmedewerker cultuur en maatschappij, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Jeroen Bartelse Algemeen directeur Tivoli/Vredenburg, Utrecht	Teun van Irsel Strateg Cultuur, gemeente Tilburg
Milou Brockhus Artistiek coördinator ontwikkelplaats Lab-Z en hoofd speciale projecten, Theater Zuidplein, Rotterdam	Verily Klaassen Hoofd Kunst, Rabobank
Vera Carasso Directeur Museumvereniging	Jan Jaap Knol Directeur-bestuurder Boekmanstichting
Marijn Cornelis Tot mei 2025 directeur-bestuurder Cultuurschakel, Den Haag; nu adviseur bij Blueyard	Ronald Kox Voorzitter Strategisch Beraad Kunstonderwijs
Ryan Djojokarso Artistiek leider Danstheater AYA, Amsterdam	Raymond Kubben Senior raadsadviseur Onderwijsraad
Franc Faaij Manager festivalteam Rotterdam Festivals	Pim Lammers Schrijver en dichter
Rehana Ganga Programmamaker Het Nationale Theater, Den Haag	Liesbeth Levy Directeur-bestuurder Kenniscentrum Cultuuronderwijs Rotterdam
Renske Gasper Senior beleidsmedewerker Cultuureducatie en Film, Gemeente Den Haag	Ted van Lieshout Schrijver en dichter
Paulien Geerlings Bestuurslid European Theater Convention (ETC), dramaturg	Eelco van der Lingen Directeur-bestuurder Mondriaan Fonds
Hedwig Heeremans Beleidsmedewerker maatschappelijke positionering bij Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)	Miro Lucassen Bestuurslid Auteursbond
Anthony Heidweiller Associate lector, Amsterdam Hogeschool voor de Kunst	Renzo Martens Beeldend kunstenaar
	Ianthe Mosselman Programmamaker debatcentrum De Balie, Amsterdam

Solke Munneke

Hoogleraar staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde

Geja Olijnsma

Directeur-bestuurder Bibliotheek Venlo

Marjolijn van Oordt

Meervoudig toezichthouder, bestuurskundige met een expertise in weerbaarheid en crisisbeheersing

Tatiana Pratley

Artistiek directeur Tryater, Leeuwarden

Laurien Saraber

Directeur-bestuurder Amsterdams Fonds voor de Kunst

Henk Schoute

Tot februari 2021 directeur-bestuurder Theaterproductiehuis Zeelandia en Zeeland Nazomerfestival; nu adviseur en toezichthouder

Johanna Somers

Directeur-bestuurder de Schrijverscentrale

Mirjam Terpstra

Directeur Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)

Frans Vreeke

Tot oktober 2025 directeur a.i. Rotterdam Festivals

Astrid Weij

Directeur Kunsten '92

Lisa Wiegel

Artistiek leider Vlaams Cultuurhuis de Brakke Grond, Amsterdam

Leontien Wiering

Voorzitter Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) en directeur-bestuurder Amare, Den Haag

Daarnaast sprak de raad met een groot aantal personen en (belangen)organisaties uit het culturele veld over dit onderwerp tijdens reguliere gesprekken, werkbezoeken en bijeenkomsten.

Bijlage 4: Literatuur en overige bronnen

Literatuur

Boutellier, Hans, *Het nieuwe westen: De identitaire strijd om de sociale verbeelding* (Van Gennep: Amsterdam, 2021).

Boutellier, Hans, *De neo-tribale revolte: Over vijandschap en solidariteit in een nieuw tijdperk* (Van Gennep: Amsterdam 2025).

Brandsma, Bart, *Polarisatie: Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken* (BB in Media: Schoonrewoerd, 2016).

Hammelberg, E., *Being there live: How liveness is realized through media use at contemporary cultural events* (Dissertatie Universiteit van Amsterdam, 2021).

Hartog Jager, Hans den, *Het streven* (Athenaeum - Polak & van Gennep: Amsterdam, 2014).

Lafeber, T., *Wie wat weerstand: Een onderzoek naar weerstand bij jeugdtheatervoorstellingen met identiteitsthematiek* (Masterscriptie Universiteit van Amsterdam, 2025).

Pronk, T. en G.A.I. Schuijt (red.), *Hoe vrij is de kunst? Onderdrukking, censuur en andere beperkingen aan de vrijheid van expressie* (Cramwinckel: Amsterdam 1992).

Rancière, Jacques, *De geëmancipeerde toeschouwer* (Octavo: Amsterdam, 2015).

Safranski, Rüdiger, *Romantiek: een Duitse affaire* (Olympus: Amsterdam, 2009).

Sennett, Richard, *De performer* (Meulenhoff: Amsterdam, 2025).

Snyder, Timothy, *Over vrijheid* (Balans: Amsterdam, 2024).

Vuyk, Kees, *Oude en nieuwe ongelijkheid* (Klement: Utrecht, 2017).

Overige bronnen

Albers, C.L.G.F.H, 'Handhaving van de openbare orde in het digitale tijdperk: Over online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, "online gebiedsverboden" en een meer dan tweehonderd jaar oud grondrecht', in: D. Abels e.a. (red.), *Over de grenzen van handhaving: De veilige stad (5)* (Den Haag: Boom, 2024), pp. 104-134.

Bakker, S.R. & V. van de Wetering, 'Bedreigende rap en de kunstexceptie', in: *Proces* 2015 (94), pp. 175-187.

Barraclough, Leo, 'Sacked Slovak National Theater Chief Calls on European Union to Defend Artistic Freedom From Autocrats', *Variety*, 8 juli 2025.

Zie: <https://variety.com/2025/film/global/matej-drlicka-slovak-national-theater-european-union-1236449720/>.

Biering, Sarah, *Gestalten und Standhalten: Ein Toolkit für Kunst im Spannungsfeld politischer Realitäten* (2025).

- Brabant C, *10 jaar pionier in cultuurfinanciering* (2025).
- Breemen, K. & V. Breemen, 'Kunst als grondrecht: het juridisch canvas van de kunstvrijheid', *Ars Aequi*, 2023/0494, pp. 494-509.
- Damstra, Alyt, *Van raad naar daad: Advisering in tijden van wetenschapsweerstand* (Oratie, Universiteit van Amsterdam, 2025).
- De Creatieve Coalitie, 'Verzoek aan de VVD-fractie om af te zien van verdere behandeling van het wetsvoorstel 132a–c Sr tijdens en na de formatie' (brief van 9 december 2025).
- Europese Commissie, *A Culture Compass for Europe* (2025).
- Faes, N., 'Onvrije kunsten' (column), *Metropolis M*, 5 maart 2025.
- Freemuse, *The state of artistic freedom 2024* (2024).
- Groothoff, B., S. Bakker & N. Bosma, 'Drillrap en strafrecht: mogelijkheden en grenzen', *Ars Aequi*, 2022/ 0441, pp. 441-451.
- Guardner, Lyn, 'Theatres should be the new town squares, not monasteries', *The Guardian* (9 oktober 2015). Zie: <https://www.theguardian.com/stage/theatreblog/2015/oct/19/a-nations-theatre-shopfront-belgrade-no-boundaries>.
- Hagenaars, Piet, 'Om de kwaliteit van de leerkracht: Cultuuronderwijs toen en nu in het pabocurriculum', in: *Cultuur+Educatie*, nr. 63 (2023), pp. 8-33.
- Hulst, Pim van der, 'Graffitispuiters Niels dacht dat hij mocht protesteren tegen Israël – tot er opeens vier politiebusjes achter hem stonden', *NRC*, 31 juli 2025. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/31/graffitispuiters-niels-dacht-dat-hij-mocht-protesteren-tegen-israel-tot-er-opeens-vier-politiebusjes-achter-hem-stonden-a4901862>.
- Ipsos I&O, *Agressie en intimidatie richting auteurs* (2024).
- Janssens, Sander, 'In Theater Osnabrück wordt artistieke vrijheid ingeperkt omwille van de katholieke kerk', *Theaterkrant.nl*, 20 juli 2025, zie: <https://www.theaterkrant.nl/nieuws/in-theater-osnabruck-woordt-artistieke-vrijheid-ingeperkt-omwille-van-de-katholieke-kerk/>.
- Kerkhoven, Marianne Van, 'State of the Union', in: *Etcetera*, jrg. 12, nr. 46, (1994), pp. 7-9.
- KNAW, *Academische vrijheid in Nederland: Reactie op actuele bedreigingen*, (2025).
- Meliani, Touria, 'Steun gemeente Amsterdam aan culturele instellingen bij onveiligheid en intimidatie' (brief aan alle Amsterdamse culturele instellingen, 11 december 2025).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, *De staat van het bestuur 2024* (2025).
- Mouffe, Chantal, 'Kunst en Politiek', in: *Open*, nr. 14 (2008), pp. 6-15.

- Nieuwenhuis, A., 'Kunst en belediging: Sleutelroman en karikatuur', in: *Mediaforum* 2016-1, pp. 2-11.
- Nieuwenhuis, A. & S. Koning, 'Kunst in Straatsburg. Een analyse van de jurisprudentie van het EHRM', in: *Mediaforum* 2010-3, pp. 70-78.
- Oltermann, Philip, 'Slovakia purges heads of national theatre and gallery in arts crackdown', *The Guardian*, 10 augustus 2024. Zie: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/aug/10/slovakia-purges-heads-of-national-theatre-and-gallery-in-arts-crackdown>.
- Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten: Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (2021).
- Openbaar Ministerie, 4 november 2025, kenmerk 13/288497-25 (sepotbesluit).
- Openbaar Ministerie, Nieuwsbericht 5 november 2025, www.om.nl.
- Pollmann, Joost, 'Cartoonist Jip van den Toorn: "Ook in Nederland is sprake van censuur"', *de Volkskrant*, 4 november 2025, zie: <https://www.volkskrant.nl/boeken/cartoonist-jip-van-den-toorn-ook-in-nederland-is-sprake-van-censuur~b3e3fd92/>.
- Stapel, S., 'In the eye of the beholder', *Mediaforum* 2024 (studenteneditie).
- Raad van de Europese Unie, 'Council conclusions on the strategic role of culture, cultural heritage and audiovisual works in upholding European values and democratic resilience' (C/2025/6562), 10 december 2025.
- Raad voor Cultuur, *Cultuur voor stad, land en regio* (2017).
- Raad voor Cultuur, *Toegang tot Cultuur* (2024).
- SCP, *Burgerperspectieven, Bericht 2* (2022).
- SLO, *Conceptkerndoelen Kunst en cultuur* (2024).
- SLO, *Definitieve conceptkerndoelen burgerschap* (2025).
- Staten Generaal, *Handelingen II, 1862/63, nr. 172* (1862).
- Trogrlic, G., 'Tussen vrijheid en begrenzing: Een juridische blik op kunst en cultuur' (verslag VMC-studiemiddag 10 juni 2025), *Mediaforum* 2025-4, pp. 144-149.
- Voorde ten, J.M., 'Groepsbelediging in context', *Ars Aequi*, 2020/02, pp. 187-192.
- VSCD, *Podia 2024: Jaarcijfers podia en concertgebouwen in Nederland* (2025).
- WRR, *Aandacht voor media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (2024).

Digitale bronnen

aachener-zeitung.de/lokales/region-aachen/aachen/theater-aachen-ministerin-ina-brandes-kritisiert-aussage-bei-jubilaumsgala/67535055.html

amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechtensituatie-in-hongarije

[cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/130/co-creatie-instellingen-2025-2028,geraadpleegd 27 september 2025.](https://cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/130/co-creatie-instellingen-2025-2028,geraadpleegd-27-september-2025)

documenta-fifteen.de/en/news/statement-by-taring-padi-on-dismantling-peoples-justice/

kunstindezorg.com

nos.nl/artikel/2566647

nos.nl/artikel/2594182-meta-blokkeert-tientallen-queer-en-abortus-accounts-zonder-uitleg

nos.nl/nieuwsuur/artikel/2584482-de-botsende-boodschappen-in-het-religieuze-onderwijs

npoklassiek.nl/klassiek/podium/7566da14-a6e1-47ab-9e4b-027d6cfb1f8/donald-trump-nieuwe-bestuursvoorzitter-kennedy-center-prominenten-stappen-op

nporadio1.nl/nieuws/cultuur-media/7c902dd4-a4f8-4fd1-9dab-2ead1ac2e400/de-waarde-van-spionage-in-2024

ocwincijfers.nl/sectoren/cultuur-en-media/indicatoren-cultuur/indicatoren/cultuuronderwijs/percentage-basisscholen-dat-deelneemt-aan-het-programma-cultuureducatie-met-kwaliteit

persveilig.nl/artikelen/249-incidenten-gemeld-bij-persveilig-in-2024

rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/27/extra-investeringen-in-persveiligheid

theaterkrant.nl/nieuws/ook-nederlandse-theatermakers-slachtoffer-van-meta-blokkade/

theaterkrant.nl/wp-content/uploads/2024/11/RESISTANCE-NOW-FREE-CULTURE-EN.pdf

theneedforlegacy.nl/2025/06/09/culturele-sector-spreek-je-uit/ en de culturele boycot in relatie tot het Israël-Gaza-conflict: <https://www.cultureleboycotisrael.nu/>

universiteitleiden.nl/nieuws/2024/01/schilderij-rein-dool-hangt-op-nieuwe-plek-in-academiegebouw

veenfabriek.nl/nieuws/veenfabriek-verwelkomt-acteur-shehab-fatoum-voor-bijzondere-voorstelling-op-oerol/

Bijlage 5: Commissieleden

Paul Schnabel (voorzitter) is socioloog en emeritus hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Hij was onder meer directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, kroonlid van de SER en lid van de Eerste Kamer. Ook heeft hij ervaring als bestuurder en toezichthouder van instellingen als het Koninklijk Concertgebouworkest, Museum Boijmans van Beuningen, het Openluchtmuseum en het Prins Bernhard Cultuurfonds (tegenwoordig het Cultuurfonds). Hij was jurylid of -voorzitter van De Gouden Ganzenveer, de Johannes Vermeerprijs, de P.C. Hooftprijs en de Libris Geschiedenisprijs.

Stef Avezaat is lid van de Raad voor Cultuur. Hij heeft een achtergrond als maker, bestuurder, zakelijk leider en initiatiefnemer in de wereld van theater, dans en audiovisuele producties. Hij was voorheen onder meer directeur-bestuurder van Schouwburg De Lawei in Drachten en artistiek programma coördinator van Arcadia 2025. Momenteel is hij lid van het bestuur van stichting 5^e kwartier en eigenaar van een adviespraktijk voor de culturele sector.

Jetse Batelaan studeerde politicologie en theaterregie in Amsterdam en is sinds 2013 artistiek leider van Theater Artemis in 's-Hertogenbosch. Onder het motto 'Lessen in vertrouwen aan een wereld in paniek' maakt hij daar voorstellingen die spelen met de verwachtingen, het geduld en de morele grenzen van zijn jonge publiek. Daarnaast werkte hij voor diverse andere theatergroepen, zoals het Ro theater, theatergroep MAX, Theater Basel en De Warme Winkel en is hij sinds 2022 lid van de Akademie voor Kunsten.

Hans Boutellier is gasthoogleraar 'Polarisatie en Veerkracht' aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Sinds 2004 bekleedde hij daar diverse leerstoelen. Hij is gespecialiseerd in vraagstukken over publieke moraal, veiligheid en polarisatie. Voorheen was hij directeur van het Verwey-Jonker Instituut voor beleidsonderzoek in Utrecht. Hij schreef diverse boeken, waaronder *Het nieuwe westen* (2021) en *De neo-tribale revolutie* (2025).

Hans den Hartog Jager is schrijver, kunstcriticus en curator. Hij werkt onder andere voor *NRC Handelsblad* en schreef diverse boeken, waaronder *Het streven* (2014) over de verhouding tussen kunst en maatschappij. Als tentoonstellingsmaker werkte hij onder andere voor Nest in Den Haag, Museum de Fundatie in Zwolle, het Singer Museum in Laren en de buitententoonstellingen *Into Nature* in Drenthe en *Paradys* in Fryslân.

Gonca Yalçın heeft een achtergrond in theater, museummanagement en leiderschap. Zij werkte als manager educatie en participatie van het Amsterdam Museum en heeft zich toegelegd op het ontwikkelen van innovatieve culturele educatieve programma's en cocreatieve initiatieven. Sinds het voorjaar van 2025 is zij directeur van Stichting Samenwonen-Samenleven, een maatschappelijke bewonersorganisatie in stadsdeel Nieuw-West (Amsterdam) die werkt aan gemeenschapsvorming en participatie en zich inzet voor het creëren en activeren van maatschappelijke én economische infrastructuur.

Cobie de Vos is directeur-bestuurder van het filmtheater en concertpodium LantarenVenster in Rotterdam en co-voorzitter van het Directeuren Overleg culturele sector Rotterdam. Zij heeft een ruime ervaring als zakelijk leider binnen het jeugd- en jongerentheater en als (zakelijk) directeur binnen de podiumkunsten.

Colofon

De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van cultuur, erfgoed, creatieve sector en media. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en op eigen initiatief over actuele beleidskwesties en subsidieaanvragen.

‘Maken (z)onder druk. Artistieke vrijheid als democratisch fundament’ is een uitgave van de Raad voor Cultuur.

Leden Adviescommissie Artistieke Vrijheid

Paul Schnabel (voorzitter)	Hans den Hartog Jager
Stef Avezaat	Gonca Yalçın
Jetse Batelaan	Cobie de Vos
Hans Boutellier	

Secretarissen

Robbert van Heuven
Renske van der Zee

Juridisch adviseur en auteur bijlage

Artistieke vrijheid in juridisch perspectief

Ellen Hardy

Eindredactie

Lonneke Kok

Leden Raad voor Cultuur

Kristel Baele (voorzitter)	Nancy Jouwe
Danielle Arets	Wilbert Mutsaers
Stef Avezaat	John Oliveira
Deirdre Carasso	Edo Righini

Secretaris-directeur

Rien Fraanje

Vormgeving

Ontwerpwerk

**RAAD
VOOR
CULTUUR**

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20, 2595 BE Den Haag
070 - 310 66 86, info@cultuur.nl, www.raadvoorcultuur.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden, mits daarbij de Raad voor Cultuur en deze publicatie als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Den Haag, januari 2026.

RAAD
voor
CULTUUR