



K O N I N K L I J K E N E D E R L A N D S E  
A K A D E M I E V A N W E T E N S C H A P P E N

## **Toekomstbestendig cultuurbeleid vanuit stedelijke regio's?**

### **Startnotitie voor het KNAW-Boekmandebat**

**12 oktober 2017, van 15.30 tot 18 uur**  
**Trippenhuis, Kloveniersburgwal 29, Amsterdam**

Het Rijk, de regionale overheden en de Raad voor Cultuur willen meer afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus bij het ontwikkelen van een vernieuwd en toekomstbestendig cultuurbeleid per 2021. Stedelijke regio's zouden hierbij het uitgangspunt kunnen zijn. Bij het nadenken hierover spelen spreiding en financiële vraagstukken een centrale rol. Op welke wijze zou een matchingsysteem van subsidiegelden efficiënt geregeld kunnen worden? Sturend is de vraag welk gebied door culturele instellingen wordt bediend en wie daarvoor financiële verantwoordelijkheid draagt. Daarbij is het van belang in het vizier te houden dat in het verleden vaker initiatieven zijn genomen om de taken en verantwoordelijkheden binnen cultuurbeleid tussen het Rijk en de lagere overheden af te stemmen.

#### *Terugblik initiatieven regionalisering*

In 1983 koos toenmalig staatssecretaris Brinkman er voor om de Kaderwet Specifiek Welzijn niet in te voeren. Voor het vormgeven van deze kaderwet was sinds december 1978 geëxperimenteerd met negen gemeentes en twee regio's om een bestuurlijk model te vormen waarin gepoogd werd te komen tot decentralisatie, systematische en democratische beleidsvoorbereiding en het tot stand brengen van een samenhangend patroon van welzijnsvoorzieningen. Toentertijd bestond in de kunstsector de angst dat het belang van de kunsten op lagere overheidsniveaus niet voldoende werd gezien. Brinkmans besluit betekende dat initiatieven gericht op het

decentraliseren van rijksoverheidsuitgaven ten behoeve van kunst en cultuur werden stopgezet. Brinkman kwam vervolgens met een beoogde taakverdeling waarbij de Rijksoverheid, de provincies en gemeentes met betrekking tot kunst- en cultuurbeleid verantwoordelijk zouden zijn voor respectievelijk het aanbod, de distributie en de participatie.<sup>i</sup>

Door de wijziging van de Gemeente- en Provinciewet van 1 januari 1984 waren vanaf 1989 specifieke uitkeringen bovendien alleen nog maar mogelijk als daaraan een wettelijke regeling ten grondslag lag. Daarbij ging het niet alleen om de geldstromen van het Rijk naar de lagere overheden, maar ook om subsidies aan instellingen die afhankelijk waren van de subsidies van verschillende overheden. Het vinden van een oplossing om de specifieke uitkeringen in stand te houden – een wens die bij alle overheden leefde – zou uiteindelijk leiden tot de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) die in 1993 effectief werd. Hierin werd de taakverdeling zoals Brinkman deze zag losgelaten en werd ingezet op samenwerking en het stroomlijnen van de gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Deze samenwerking kreeg onder Nuis vorm in acht cultuurconvenanten.<sup>ii</sup> Ook volgde in die periode een uitbreiding op de WSC waardoor meer mogelijkheden ontstonden voor specifieke uitkeringen. Gedeelde wensen kregen zo vorm in bestuurlijke afspraken en een wettelijk raamwerk. Dit leidde onder Van der Ploeg tot het afstemmen van gezamenlijke doelen binnen het Actieplan Cultuurbereik, waarbij ook het matchen van Rijksfinanciering door lagere overheden een grote rol speelde.<sup>iii</sup> Op langere termijn bleek deze structuur echter niet zonder meer houdbaar. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en IPO (Interprovinciaal Overleg) gaven aan dat er te weinig werd gedaan met de cultuurprofielen die onderdeel waren van de convenanten en dat er teveel verantwoordelijkheid bij de fondsen kwam te liggen waardoor de rol van gemeentes en provincies naar de achtergrond dreigde te raken en hun bewegingsvrijheid werd ingeperkt.

Onder Plasterk werd vervolgens gezocht naar manieren om de scheiding van verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsniveaus duidelijker te krijgen, mede door het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Er werd gekozen voor decentralisatie.<sup>iv</sup> Een concreet voorbeeld hiervan is dat de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV) stopte en werd omgezet in de Decentralisatie Uitkering BKV (DU BKV), waarbij €13,3 mln direct naar de G35 ging ten behoeve van beeldende

kunst en vormgeving. Onder Zijlstra bleef de DU BKV in stand en ook onder Bussemaker werd besloten om de DU BKV te continueren in plaats van de gelden via een algemene uitkering naar de gemeenten over te doen. Hierbij verdween ook de verplichting om de gelden te matchen. Dat betekende echter niet dat er in de praktijk geen matching meer zou zijn. Daarbij haalde Bussemaker een onderzoek van Cebeon uit 2013<sup>v</sup> aan en een quick scan die de VNG liet uitvoeren om het standpunt van handhaving van de DU BKV te onderbouwen<sup>vi</sup>. Uit deze onderzoeken blijkt dat 35 van de 36 grote gemeenten de gelden matchen.

### *Verkenning Raad voor Cultuur*

Het thema decentralisering keerde (letterlijk) terug op de agenda van de Raad voor Cultuur in *Agenda Cultuur 2017-2020 (en verder)*<sup>vii</sup> (2015). De Raad noemde stedelijke regio's 'de natuurlijke brandpunten in het culturele aanbod' die 'rekening [kunnen] houden met de eigen identiteit en inspelen op de behoeften van hun inwoners – of het nu om een groeiende multi-culturele bevolking gaat of juist om een krimpregio'. Meer maatwerk wordt daardoor mogelijk, meer onderscheid ook, aldus de Raad. Stedelijke regio's zouden meer centraal moeten staan in het cultuurbeleid. Tijdens werkbezoeken aan verschillende provincies en hun culturele instellingen ontdekte de Raad dat er een kloof bestaat in de visie op kunst- en cultuurbeleid tussen 'Den Haag' en daarbuiten. Het initiatief en de regie moeten verschuiven van het Rijk naar de gemeenten en provincies: zij besteden immers gezamenlijk jaarlijks zo'n driekwart van de totale overheidsbestedingen aan cultuur (het Rijk 713,4 miljoen euro in 2015).

In *Boekman* 109 (winter 2016)<sup>viii</sup> herhaalden Jeroen Bartelse en Pieter Bots (Raad voor Cultuur) dat de stedelijke regio naar hun mening een sleutelrol speelt bij het herzien van het cultuurbestel. In een van de scenario's die de auteurs presenteren worden stedelijke regio's uitgenodigd met plannen te komen voor een regionale culturele infrastructuur waaraan alle betrokkenen (eigen overheden, veld, maatschappelijke en private partijen) zich committeren. Wanneer de plannen voldoen aan door het Rijk gestelde doelen, zal zij de plannen financieel matchen.

Ook de G9-wethouders kunst en cultuur vroegen in een brief aan Minister Bussemaker (april 2015)<sup>ix</sup> om sterkere samenwerking in het cultuurbeleid. De steden willen een voortrekkersrol nemen in het verstevigen en uitbouwen van cultuur in de steden en daarvoor op een andere manier met

het Rijk samenwerken. Steden zijn de grootste publieke financiers van kunst en cultuur in Nederland, schrijven de wethouders. Zij pleitten voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid in beleidsontwikkeling. De uitvoering zouden vorm moeten krijgen in cultuurnota-contracten met het Rijk en de landelijke fondsen.

Niet voordat de rust in de culturele sector na een turbulente bezuinigingsperiode enigszins was teruggekeerd, vroeg de minister in januari 2017 de Raad voor Cultuur om een verkenning naar de mogelijkheden van een sterkere en evenwichtigere samenwerking tussen de verschillende overheden onderling en de overheden en de cultuursector, met als doel een toekomstbestendig cultuurbeleid na 2021.<sup>x</sup> Daarbij dient rekening te worden gehouden met nieuwe werkwijzen in de cultuursector, gebaseerd op wederzijdse samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten. Want door meer samen te werken kunnen de verschillende bestuurlijke niveaus de betekenis van cultuur voor het publiek versterken, aldus de minister. Als voorbeelden van goede stedelijke en regionale samenwerking noemt Bussemaker die tussen steden in Brabant, de pilot van het Rijk met Eindhoven op het gebied van de creatieve industrie en We the North.

In de verkenningsaanvraag benadrukt de minister het perspectief van de cultuursector en het publiek bij de verkenning te willen betrekken, want het doel van de samenwerking is een rijk en veelzijdig cultuuraanbod. Zij vraagt verder speciale aandacht voor onder andere de voorwaarden voor goede en efficiënte samenwerking tussen de verschillende overheden en de overheden en de cultuursector en de gevolgen ervan voor de verhouding en rolverdeling tussen Rijk, steden en provincies. Een aandachtspunt is bovendien het effect van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden op de wettelijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor 'het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen'<sup>xi</sup>.

In antwoord op de verkenningsaanvraag presenteert de Raad voor Cultuur dit najaar een analyse van de ontwikkelingen rond de stedelijke regio's en de initiatieven die de regio's nemen, en een advies over scenario's voor passende (bestuurlijke) arrangementen die de afstemming tussen Rijk, stedelijke regio's en fondsen kunnen verbeteren.<sup>xii</sup>

*Debat*

In afwachting van aanstaande ontwikkelingen op het gebied van regionalisering is Gerard Marlet (directeur Atlas voor Gemeenten) gevraagd de gevolgen voor kunst en cultuur van zijn aanpak bij de *De nieuwe Gemeentekaart van Nederland* (2014)<sup>xiii</sup> te verkennen. In dit model is het land opgedeeld in 57 stadsregio's, gebaseerd op het gedrag van mensen op de arbeidsmarkt en het gebruik van voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs en cultuur. Marlet stelt dat gemeentelijke grenzen niet representatief zijn voor het gebruik van voorzieningen zoals cultuur, en dat het lokale belastinggebied daarom moet worden verruimd.

Bart Leurs, senior-adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur, zal optreden als co-referent en ingaan op de bestuurlijke consequenties van een dergelijke regionale herverdeling. Hierna volgt een debat met de aanwezigen.

## Vragen

- Welke gevolgen kan regionalisering hebben voor complexe vraagstukken als spreiding en financiering van cultuur? Biedt de Gemeentekaart van Marlet houvast voor een bestuurlijke structuur?
- Welke financiële structuur is geschikt voor een dergelijke herverdeling van verantwoordelijkheden?
- Op welke wijze zou een matchingsysteem van subsidiegelden efficiënt geregeld kunnen worden?
- Zou cultuur een officiële taakstelling vanuit het Rijk naar gemeenten kunnen of moeten worden? Elke taakstelling vergt een eigen schaal en verlangt maatwerk; wat zijn de gevolgen voor de autonomie die gemeenten nu op dit gebied hebben?  
Valt er in dit opzicht iets te leren van de situatie in Vlaanderen? Daar spelen de provincies met ingang van 2018 in het kader van de interne staatshervorming niet langer een rol op het gebied van cultuur en krijgen gemeenten volledige autonomie. Dat betekent dat budgetten die voorheen bestemd waren voor gemeentelijke culturele voorzieningen niet langer als zodanig geoormerkt zijn.

Rogier Brom, onderzoeker en projectcoördinator Boekmanstichting  
Jack van der Leden, redacteur *Boekman*, Boekmanstichting

- 
- <sup>i</sup> Brinkman, L.C. (1985) *Notitie cultuurbeleid*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
- <sup>ii</sup> Nuis, A. (1996) *Cultuurnota 1997-2000: pantser of ruggengraat*. Den Haag: SDU
- <sup>iii</sup> Ploeg, R. van der (2000) *Cultuur als confrontatie: cultuurnota 2001-2004*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- <sup>iv</sup> Plasterk, R. (2009) *Kunst van leven: hoofdlijnen cultuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- <sup>v</sup> Cebeon (2013) *Uitgaven cultuur door de G35 en de provincies 2011-2013*. Amsterdam: Cebeon
- <sup>vi</sup> Bussemaker, J. (2015) *Decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving*. Tweede Kamer 32.820, nr. 161.
- <sup>vii</sup> Raad voor Cultuur (2015) *Agenda Cultuur 2017-2020 en verder*. Den Haag: Raad voor Cultuur
- <sup>viii</sup> Bartelse, J. en P. Bots (2016) Tijd voor een nieuw cultuurbestel. In: *Boekman*, jrg. 28, nr. 109, 4-8
- <sup>ix</sup> Ollongren, K. et al. (2015) [Brief aan M. Bussemaker en R.H.A. Plasterk], 24 april
- <sup>x</sup> Bussemaker, J. (2017) *Verkenningaanvraag cultuurbeleid 2021 en verder*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- <sup>xi</sup> idem
- <sup>xii</sup> Raad voor Cultuur (2017) *Werkprogramma 2017-2018*. Den Haag: Raad voor Cultuur
- <sup>xiii</sup> Marlet, G. en C. van Woerkens (2014) *De nieuwe Gemeentekaart van Nederland*. Nijmegen: VOC uitgevers/Atlas voor Gemeenten