

Toekomstbestendig cultuurbeleid vanuit stedelijke regio's?

**Verslag van de discussiemiddag van de Boekmanstichting en de KNAW,
d.d. 12 oktober 2017, Het Trippenhuis, Amsterdam**

Aan het begin van de besloten KNAW-discussiebijeenkomst *Toekomstbestendig cultuurbeleid vanuit stedelijke regio's?* op donderdag 12 oktober hield Marielle Hendriks, directeur van de Boekmanstichting, een oud exemplaar van *Boekman* omhoog. Het betrof nummer 78, *De opkomst van de regio*, verschenen in het voorjaar van 2009. Nieuw is het thema regionalisering dan ook niet, actueel desondanks wel. Vanaf 2021 moet een vernieuwd en toekomstbestendig cultuurbeleid ingaan, waarin het Rijk, de Raad voor Cultuur en de regionale overheden meer afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus willen realiseren. Om dit beleid te kunnen vormgeven, moeten er belangrijke vragen beantwoord worden. Van welk beleidsniveau moet worden uitgegaan? Hoe groot is het verzorgingsgebied van culturele instellingen? Moeten subsidiestromen gecentraliseerd of gedecentraliseerd geregeld worden?

Een nieuwe bestuurlijke indeling

De discussie die over deze vragen in de Oude Vergaderzaal van het statige Trippenhuis gevoerd zou worden, werd voorafgegaan door twee lezingen. Als eerste nam Gerard Marlet, directeur van de Atlas voor Gemeenten, het woord. In zijn verhaal schetste hij de mogelijkheden voor een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland, waarbij het land wordt ingedeeld in stadsregio's, die gemeente- en provinciegrenzen overschrijden. In de praktijk blijkt cultureel gedrag dit namelijk eveneens te doen, terwijl cultuurbeleid wél langs deze grenzen georganiseerd wordt. Een nieuw schaalniveau – waarin cultuurbeleid en cultureel gedrag beter op elkaar aansluiten – is daarom wenselijk.

Een indeling die uitgaat van steden ligt daarvoor voor de hand. Het culturele aanbod is immers gecentreerd in steden. Dat trekt veel hogeropgeleiden en cultuurminnaars naar de stad: hoewel zij in grote delen van Nederland zouden kunnen wonen en werken, willen ze vanwege de nabijheid van culturele instellingen toch in de steden zijn. Het verzorgingsgebied van deze instellingen beperkt zich daarentegen niet tot de stadsgrenzen. Vanaf een bepaalde leeftijd vertrekken mensen weer uit de stad, maar zij blijven dan wel in de omliggende regio wonen, en blijven aangewezen op het culturele aanbod in de stad.

Deze afhankelijkheid van de stad leidt op het moment tot een discrepantie tussen wat gemeentes aan cultuur uitgeven, en wat daar de maatschappelijke baten van zijn. Marlet gaf als voorbeeld de gemeente Nijmegen. Vooral de gemeente Nijmegen investeert in het culturele aanbod in de stad Nijmegen. Daarvan profiteren echter niet alleen de eigen inwoners, maar ook die van buurgemeentes als Berg en Dal, Heumen of Wijchen. Andersom geldt dit in veel mindere mate: de inwoners van Wijchen zijn voor het

culturele aanbod meer aangewezen op Nijmegen, dan de inwoners van Nijmegen op Wijchen.

Nijmegen en omliggende plaatsen vormen dan ook een stadsregio: een gebied bestaande uit een stad en de regio daaromheen waarvan de bewoners voor de belangrijkste voorzieningen op de stad zijn aangewezen. In *De nieuwe gemeentekaart* (Marlet et al. 2014) verdeelt Marlet Nederland in 57 van zulke stadsregio's. Deze kaart is tot stand gekomen door te kijken naar de gemiddelde afstand die mensen bereid zijn voor voorzieningen te reizen. Individuen kunnen daarin onderling echter sterk verschillen, zoals Marlet illustreerde met een vermakelijk voorbeeld, waarin een gepland etentje van een stel voor de een eindigt in een snackbar in Meppel en voor de ander bij De Librije in Zwolle.

Een indeling in stadsregio's zou tot een betere allocatie van publieke middelen kunnen zorgen, maar Marlet merkte ook op dat een optimale allocatie niet per se rechtvaardig is. Geld dat in cultuur geïnvesteerd wordt, rendeert immers in sommige regio's beter dan in andere. Het zou echter weinig eerlijk zijn als de inwoners van minder rendabele gemeentes daardoor gespeend zouden blijven van investeringen in cultuur.

Tussen betalen en bepalen

Nadat Marlet weer had plaatsgenomen in de zaal, was het woord aan Bart Leurs, die vanuit zijn functie als senior adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur zou optreden als co-referent. In zijn lezing getiteld *Cultuurbeleid en regionalisering: tussen bepalen, betalen en genieten* betoogde hij allereerst dat cultuurbeleid al erg geregionaliseerd is. De cultuurbudgetten van provincies en gemeenten overtreffen samen ruimschoots die van het Rijk. Bovendien gaat via de verdeelsleutels van het Gemeentefonds geld – en daarmee geld voor cultuur – al haast vanzelf naar de gemeentes die in het culturele aanbod een centrumfunctie vervullen. Desondanks verschillen de bedragen die gemeentes per inwoner uitgeven aan cultuur niet eens zoveel, en is er ook in kleine gemeentes cultureel aanbod.

Bij het denken over cultuurbeleid moeten er volgens Leurs verder drie fundamentele vragen gesteld worden: wat is de schaal waarop je cultuurbeleid inricht (de vraag die centraal stond in de lezing van Marlet), hoeveel beleidsvrijheid krijgen overheden, en hoeveel verschil mag er zijn tussen verschillende regio's? De mogelijke antwoorden op de laatste twee vragen zette Leurs tegen elkaar uit in een assenstelsel, waardoor vier verschillende financieringsstructuren in beeld komen. Een centraal gestuurde rijksuitkering staat daarin bijvoorbeeld tegenover het model dat de Raad voor Cultuur beschreef in *Boekman 109*, waarin beleid van onderaf en deels met eigen middelen wordt vormgegeven, en goede plannen vervolgens door het Rijk financieel worden gematcht (Bartelse et al. 2016, 7).

Leurs besloot zijn co-referaat met een aantal vragen, als mogelijke opmaat voor de aanstaande discussie. Ga je in (regionaal) cultuurbeleid uit van infrastructuur of van personen? Moet de Rijksoverheid bij decentralisatie toch kaders stellen, en zo ja, hoe moeten deze worden vormgegeven? En staat een model waarbij het Rijk lokaal bedachte en gemonitorde plannen financieel matcht niet op gespannen voet met de gedachte dat wie (mee)betaalt, ook (mee)bepaalt?

Ervaringen van Groningen tot Maastricht

De aanwezige deelnemers kwamen uit zeer verschillende hoeken van het culturele veld en ook van het land: van universitair docent cultureel ondernemerschap aan de Rijksuniversiteit Groningen tot algemeen directeur van Toneelgroep Maastricht. Als eerste gaf voorzitter Kitty Zijlmans echter Jeroen Bartelse, directeur van de Raad voor Cultuur, het woord. Op dit moment schrijft de Raad voor Cultuur aan een (later dit jaar te verschijnen) advies voor een nieuw cultuurbestel. Aanleiding voor dit advies is de vraag of het huidige bestel genoeg rekening houdt met de regio, maar ook het vermoeden dat het huidige bestel niet voldoende in staat is bestaande problemen op te lossen, zoals een gebrek aan diversiteit in het publiek. Dit zijn problemen die op lagere schaalniveaus, zoals dat van steden, mogelijk beter opgelost kunnen worden. Het Rijk heeft immers, zo werd later in de discussie toegevoegd, weinig inzicht in lokale trends.

In het vervolg van het gesprek werd vanuit diverse praktijkervaringen op het onderwerp gereageerd. Jet Duenk zag vanuit haar ervaring in de B5-steden eveneens problemen met het huidige bestel. Dat werkt volgens haar als een soort *self-fulfilling prophecy*, waarin vooral datgene versterkt wordt wat er al is. Een tweede probleem zit er volgens haar in dat het op dit moment loont als overheden tegen elkaar ageren, waardoor bijvoorbeeld gemeentes en provincies tegenover het Rijk komen te staan. Dit bemoeilijkt constructieve samenwerking.

Van Noord-Brabant verplaatste de discussie zich naar Overijssel, waar Mirjam Berning projectmanager is van de gemeente Enschede. Zij beschreef dat op dit moment de samenwerking tussen de steden en dorpen in de regio nog niet optimaal is. Elke plaats heeft nog zijn eigen culturele voorzieningen en houdt daar ook graag aan vast. Efficiënt is dat allerminst. Dat kan dus beter, en in dat opzicht zouden de stadsregio's van Marlet een logische schaal zijn.

Ervaringen met, en pleidooien voor, regionalisering kwamen niet alleen uit de culturele wereld. Gerber van Nijendaal trok de vergelijking met brandweerkorpsen in de jaren tachtig. Toen hen geld beloofd werd als ze regionaal zouden samenwerken, werden er in rap tempo samenwerkingsverbanden afgesloten. Met de belofte van extra geld zou iets soortgelijks in de culturele sector kunnen gebeuren.

Decentrale tendens?

Toen Gerard Marlet tegen het einde van de discussie opmerkte dat hij wel een consensus voor een decentraal georganiseerd cultuurbeleid voelde, schoten er enkele wenkbrauwen in de zaal omhoog. Gedurende de middag werden er dan ook de nodige kritische kanttekeningen bij decentralisatie geplaatst. Zo werd de situatie in Vlaanderen aangehaald, waar cultuurbeleid sinds kort sterk gedecentraliseerd is – naar verluidt met vooralsnog vooral negatief resultaat.

Ook noemde Marielle Hendriks de Wet op Specifiek Cultuurbeleid, waarin tenminste enige verantwoordelijkheden voor de Rijksoverheid op het gebied van cultuurbeleid zijn vastgelegd. Een tegenwerping volgde echter snel: de wet is dusdanig vaag geformuleerd dat een hele brede interpretatie mogelijk is.

Volgens Bartelse komt decentralisatie er in de ervaring nog teveel op neer dat er verantwoordelijkheden 'over de heg gegooid worden'. Een betere vorm zou eruit kunnen bestaan dat er eerst nadrukkelijk doelstellingen voor cultuurbeleid worden geformuleerd, en dat vervolgens in een dialoog aan overheden gevraagd wordt wat ze daaraan zouden kunnen bijdragen. Dat biedt voor regio's meer ruimte om hun eigen voorkeuren kenbaar te maken – deze kunnen per regio immer sterk verschillen.

Voor een centralistische aanpak pleit ook het nationale belang van sommige regionale instellingen. Daarbij gaat het om economie – het culturele aanbod in een gebied bepaalt volgens Van Nijendaal mede de aantrekkelijkheid van dat gebied als vestigingsplaats voor bedrijven – maar ook om identiteit. Dat laatste moet bezien worden op zowel regionaal niveau – volgens Johan Kolsteeg is regionale identiteit van nationaal belang – als op nationaal niveau – door Mirjam Berning en Oscar Wibaut werd aangestipt dat BIS-instellingen als de Nederlandse Reisopera en Toneelgroep Maastricht naast een regionale verankering ook een nationale uitstraling hebben.

Hoe nu verder?

Terwijl de discussie laveerde tussen centraal en decentraal, stad en regio, theorie en praktijk, resteerde tegen het einde van de middag één belangrijke vraag: hoe nu verder? Daarop werden drie antwoorden gegeven.

Ernest Slot, coördinerend beleidsmedewerker creatieve industrie op het ministerie van OCW, gaf een praktisch antwoord. Een dezer dagen staat er een nieuw bewindspersoon voor cultuur in Den Haag op het bordes. Aan hem of haar wordt na enige tijd het advies van de Raad van Cultuur aangeboden. Uiteindelijk leidt dit tot een visiebrief, waarin de nieuwe minister de hoofdlijnen voor de komende vier jaar uitzet. Deze visiebrief zou volgens Slot inhoudelijk nog veel kanten op kunnen, omdat het regeerakkoord erg open is. De inhoud van het advies van de Raad van Cultuur is daarom erg belangrijk.

Gijs Scholten van Aschat gaf als voorzitter van de Akademie van Kunsten een warm pleidooi voor kunstenaars – met name vanuit de Randstad – die naar de regio gaan en daar niet slechts enkele voorstellingen spelen, maar zich er langere tijd vestigen. Kunstenaars worden daarmee als het ware *artists in residence*, waardoor er een waardevolle band ontstaat tussen kunstenaar en regio.

Het derde antwoord op de vraag hoe het nu verder moest, kwam van Marlet: 'naar de borrel'. Daar werd de discussie voortgezet, en bewogen de aanwezigen zich zo nu en dan van de decentrale groepjes waarin ze zich hadden opgesteld, naar de centraal geplaatste tafel met hapjes. Het illustreerde perfect hoe Marlets stedelijke regio werkte.

Literatuur

Bartelse, J. en P. Bots (2016) 'Tijd voor een nieuw cultuurbestel'. In: Boekman, jrg. 28, nr. 109, 4-8.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2014) De nieuwe gemeentekaart van Nederland. Nijmegen: VOC Uitgevers/Atlas voor Gemeenten.