

Begint buiten Amsterdam het kippen voeren?

Willem-Jan Raijmakers De financiering van de culturele sector buiten de Randstad is al tientallen jaren een strijdperk: de diverse geldstromen van Rijk, provincies en gemeenten en hoe die op elkaar afgestemd zouden moeten worden, leiden regelmatig tot onenigheid. Wordt de Randstad, en dan met name Amsterdam, voorgetrokken? Een terugblik op de periode 1985–2008.

Zeg: ‘De opkomst van de regio’, en binnen de culturele sector zal bijna iedereen daarbij onmiddellijk een beeld kunnen oproepen. Je hebt de Randstad, en wat niet tot de Randstad behoort is de regio, de provincie dus. En de provincie is ‘van een tweede garnituur’, tenminste: dat hoor je van overheden, maar ook wel van kunstenaars en consumenten.

Met name de provincies zijn zeer gevoelig voor een mogelijke achterstelling, en dat beeld is niet van gisteren. Toen in 1992 het tweede Kunstenplan het licht moest zien, leidde dat tot furieuze reacties van de kant van negen provincies (Noord- en Zuid-Holland en Utrecht deden niet mee), die gezamenlijk een stevig protest in de richting van minister d’Ancona stuurden: ‘Cultuurbeleid is niet synoniem met Randstadbeleid. De behoefte aan cultuurdeelname is ook niet tot dat deel van Nederland beperkt (...) Gelden die u wilt herverdelen, worden uitsluitend gevonden buiten de Randstad.’ De woede richtte zich op de

zware bezuinigingen op de niet-Randstedelijke orkesten en opera voor een bedrag van negen tot zestien miljoen euro. De provincies pleitten voor een goed spreidingsbeleid en toonden zich voorstander van ‘regionalisering van culturele basisfuncties zoals theater, symfonische muziek en dans’ en schreven: ‘Een regionalisering van culturele basisfuncties dient naar ons oordeel, in navolging van uw beleid ten aanzien van de drie grote steden, via convenanten te worden vastgelegd’. (Terlouw 1992)

De bezuinigingen bleven beperkt en de convenanten kwamen er bij het derde Kunstenplan. Naast de drie grote steden sloot het Rijk convenanten af met vijf landsdelen, elk bestaande uit twee of drie regionaal met elkaar verbonden provincies en de belangrijke steden binnen die landsdelen.

De woede van de provincies was verklaarbaar omdat niet veel eerder, in 1985, bij een groot-scheepse reorganisatie van de podiumkunsten

de buiten de Randstad gelegen provincies en gemeenten enkele tientallen miljoenen hadden ingeleverd ten gunste van de rijksbegroting. Die operatie was nodig om van de koppelsubsidies af te komen. Veel kunstinstellingen, zoals orkesten en toneelgezelschappen, hadden tot dan toe te maken met een omvangrijke groep subsidiënten. Het Gelders Orkest bijvoorbeeld had naast het Rijk en de provincie wel zestig subsidiërende gemeenten.

Taakverdeling

In diezelfde periode werden er door Rijk, provincies en gemeenten afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van de drie overheden. Globaal volgde men de lijn dat het Rijk verantwoordelijk was voor de productie van kunst, de provincie voor de spreiding en de gemeente voor de afname, de accommodaties en de participatie van de burgers. In de praktijk bleek dat men die lijn wel volgde, maar niet als een strakke regel.

Zo hebben de provincies altijd een verantwoordelijkheid voor de productie van kunst gehouden. Bij de uitruiloperatie van 1985 werd de verantwoordelijkheid voor het jeugdtheater expliciet aan de provincies toegekend. Die hebben die verantwoordelijkheid

De provincies zijn zeer gevoelig voor een mogelijke achterstelling

altijd gehouden, zij het in een later stadium weer samen met het Rijk en de gemeenten. Ook voelden bij de diverse kunstenplannen provincies zich regelmatig gedwongen om structurele subsidies te verstrekken aan orkesten, opera- en toneelgezelschappen en dansgroepen, omdat het Rijk te beperkt of niet subsidieerde. Het zou dus een misverstand zijn om te denken dat de toekomstige basisinfrastructuur alleen maar steunt op inspanningen van het Rijk. Alleen al op het gebied van de productie van podiumkunsten, structurele subsidies aan orkesten en gezelschappen gaven de gezamenlijke provincies in 1994 ruim tien miljoen gulden uit. In de laatste kunstenplanperiode was dat bedrag inmiddels opgelopen tot 12 miljoen euro. De bedragen van 1994, 1996 en 1999 zijn omgerekend naar euro's voor de vergelijkbaarheid.

1994:	€	4.564.019,00
1996:	€	4.781.910,00
1999:	€	6.108.486,00
2005:	€	12.188.474,00

(Bron: Deijck-Hofmeester 1994; 1996; 1999; 2005)

En dan hebben we het alleen over de provincies en alleen over de productie van podiumkunsten. De gemeenten waar een productiegroep gevestigd is, leveren vanouds ook vrijwel altijd een bijdrage.

In de loop van de tijd hebben de convenanten een eigen ontwikkeling doorgemaakt. Er worden ook afspraken gemaakt op het gebied van de musea, instellingen voor beeldende kunst en creatieve industrie, festivals, concoursen en werkplaatsen.

Van de meest recente convenantsperiode, 2005–2008, geeft tabel 1 een overzicht met de inspanningen van het Rijk, de provincies en de betrokken steden. Dat betreft slechts een beperkt deel van de gelden die de overheden aan cultuur besteden. Het gaat hier om die delen, waarover de overheden meenden met elkaar formele afspraken te moeten maken.

Tabel1. Financiële inspanningen Rijk, provincies en betrokken steden

Convenant 2005-2008	OCW	Provincies	Gemeenten
Noord (provincie Fryslân, Groningen, Drenthe; gemeente Leeuwarden, Groningen)	13.780.639	1.345.300	1.199.100
Oost (provincie Overijssel, Gelderland; gemeente Zwolle, Enschede, Hengelo, Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen)	39.883.732	3.013.678	746.121
Zuid (provincie Limburg, Noord-Brabant, Zeeland; gemeente Maastricht, Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven, Heerlen, Helmond, Sittard-Geleen)	21.611.925	3.923.806	4.023.213
Midden (provincie Utrecht, Flevoland; gemeente Utrecht, Amersfoort, Almere)	1.084.592	1.332.300	4.044.652
West * (provincie Zuid-Holland, Noord-Holland; gemeente Leiden, Haarlem)	47.148.827	1.692.000	796.600
Totaal	123.509.715	11.307.084	10.809.686
Amsterdam	68.791.104		26.221.710
Rotterdam	14.157.619		17.066.000
Den Haag	13.153.997		18.015.991

* De provincies Noord- en Zuid-Holland, maar zonder de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Kijken we zuiver naar de convenanten, dan is er een duidelijk verschil. De convenanten met de drie grote steden hebben al een lange geschiedenis en roepen veel meer het beeld op van een samenwerkingsverband dan de convenanten met de provincies, die eerder de indruk geven van een garantiestelling door het Rijk.

Binnen de sfeer van de convenanten blijft de bijdrage van de provincies en de middelgrote gemeenten uitermate beperkt. De drie grote gemeenten committeren zich voor aanzienlijk hogere bedragen in deze convenanten, waarbij opvalt dat Rotterdam en Den Haag binnen die kaders van gezamenlijk beleid zelfs meer uitgeven dan het Rijk. Ook het verschil tussen Amsterdam en de beide andere grote steden valt op: het Rijk besteedt in Amsterdam grofweg vijf keer het bedrag dat men aan elk van de andere steden uitgeeft. Let wel, dit zijn slechts de bedragen uit de convenanten; het Rijk geeft veel meer geld uit en bijna al het rijksgeld komt ergens in het land aan, op een beperkt bedrag aan uitgaven in het buitenland na.

Forse stijging

De totale uitgaven voor kunst en cultuur van de overheden zijn in de laatste decennia fors gestegen. (zie tabel 2) Er wordt dan uitgegaan van een breed cultuurbegrip, dus inclusief de cultuurhistorie (musea, monumenten, archeologie en historische archieven), inclusief ook de bibliotheken, maar exclusief de omroep en de media. Het betreft de netto-uitgaven voor de overheden. Alle cijfers zijn in euro's weergegeven.

Er is sprake van een zeer forse stijging van de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur. Die stijging doet zich voor over de hele linie, maar de grootste stijger is zonder enige twijfel de monumentenzorg. De cijfers van het Rijk over 2006 zijn enigszins geflatteerd, omdat in dat jaar 140 miljoen euro extra in de monumentenzorg is geïnvesteerd uit de inkomsten uit aardgasbaten.

De overheden gezamenlijk dragen veruit de grootste verantwoordelijkheid voor kunst en cultuur. De drie overheden staan garant voor 64 procent van de uitgaven voor cultuur. De private fondsen, de consumenten en overige eigen

Tabel 2. Totale uitgaven Rijk, provincies en gemeenten

Jaar	Rijk	Provincies	Gemeenten	Totaal
1990	382.000.000	79.000.000	664.000.000	1.125.000.000
1999	512.000.000	114.000.000	954.000.000	1.580.000.000
2006	878.000.000	205.000.000	1.425.000.000	2.508.000.000
Stijging 1990–2006	230%	260%	215%	223%

inkomsten van de culturele instellingen zorgen voor het overige deel. (Centraal Bureau voor de Statistiek 1992; www.cbs.nl, overheid; uitgaven cultuur; Vinkenburg 2008)

Randstad of Amsterdam?

De aanname dat het Rijk veel meer geld in de Randstad steekt dan in de regio verdient enige verfijning. In de publicatie *De provincies: Kijk zo zit dat* is aan dit onderwerp ruim aandacht besteed. (Deijck-Hofmeester 2007) De onderzoekers hebben het begrip cultuur ruim genomen, dus inclusief het cultureel erfgoed (waaronder archeologie, monumenten en archieven), maar exclusief de omroep. Het rijksbeleid is ingedeeld in drie segmenten: de cultuurnota, fondsen (elf door het Rijk gefinancierde fondsen onder meer voor beeldende kunst, podiumkunsten, amateurkunst, architectuur en film) en regelingen (actieplan cultuurbereik, vernieuwing bibliotheken, monumenten, geldstroom BKV en nog acht andere, twaalf in totaal).

De geldstroom via de fondsen en via de regelingen bedeeft de provincies in de regio zeker niet minder dan de Randstedelijke provincies. De geldstroom via de fondsen laat wel een paar echte uitschieters in de Randstad zien: de Mondriaan Stichting geeft opvallend veel geld aan Zuid-Holland (dan gaat het vooral om de erfgoedsectie van het fonds) en de Mondriaan Stichting, het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst en het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten besteden aanzienlijk meer middelen in Noord-Holland (lees: met name Amsterdam) dan in de andere provincies. Al bij al blijven ook in dit segment de verschillen beperkt.

De verschillen treden pas echt in grote mate op bij de verdeling van de Cultuurnota 2005–2008. Dan zien we dat het Rijk niet zozeer de Randstad veel hogere subsidiebedragen toekent, maar het principe hanteert dat Joop Visser in een van zijn liedjes verwoordt: ‘*Buiten*

Gemeenten werken via kunst en cultuur aan hun imago

Amsterdam begint meteen het kippen voeren. Kijken we naar de bedragen per inwoner, dan investeert het Rijk in Amsterdam ruim 215 euro per inwoner, terwijl dat in Rotterdam en Den Haag respectievelijk 35 euro en 67 euro is. De provincies (bij Noord- en Zuid-Holland zijn de drie grote steden dan niet meer meegeteld) variëren van 32 eurocent (Drenthe) tot 18,64 euro per inwoner (Groningen). Utrecht en Zuid-Holland komen na Gelderland pas op plaats 3 en 4 en Noord-Holland reikt niet verder dan plaats 7 van de twaalf provincies. De tegenstelling is dus veel meer Amsterdam versus de rest dan de Randstad versus de regio. Dat Amsterdam onze culturele hoofdstad is en dus de meeste aandacht van het Rijk krijgt, lijkt vanzelfsprekend. De vraag lijkt gerechtvaardigd hoe groot het verschil tussen Amsterdam en de rest in redelijkheid mag zijn.

Het zou interessant zijn te bezien of het nieuwe beleid van het Rijk gunstiger uitpakt voor de regio dan het oude beleid. Het is echter nog te vroeg om daar een antwoord op te geven. Op het moment dat ik deze woorden schrijf is het nog onzeker of de provincies de convenanten wel zullen ondertekenen. Vooral nog beperkt men zich tot afspraken over onderdelen en werkt men met afzonderlijke

beschikkingen per instelling/organisatie. Bovendien is in dit stadium het effect van de fondsen nog niet te meten, zeker op de kortlopende subsidies is nog geen zicht te krijgen.

Complementair beleid

De vraag dringt zich op of de discussie tussen de drie overheidsniveaus zich niet te veel richt op de bewegingen van het Rijk en op de tegenstelling Randstad (Amsterdam) versus de regio. Provincies en gemeenten vormen een belangrijke factor in het cultuurbeleid. Zeker waar steeds meer sprake is van integraal beleid en het kunst- en cultuurbeleid niet geïsoleerd wordt benaderd, spelen andere elementen een rol bij het ontwikkelen van nieuw beleid. De provincies bijvoorbeeld spelen een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening en de samenhang met cultuur en cultuurhistorie vormt in dat beleid een essentieel aspect (denk aan het actieprogramma Ruimte en Cultuur). Provincies en gemeenten betrekken kunst en cultuur in hun beleid op het gebied van toerisme (bijvoorbeeld het Zeeland Nazomerfestival, steden als Groningen, Kampen, Nijmegen, Utrecht). Gemeenten werken via kunst en cultuur aan hun imago (Tilburg bijvoorbeeld met 013, de concertzaal, veel culturele instellingen, opleidingen en particulier initiatief zoals museum De Pont). Gemeenten bevorderen met hun cultuurbeleid het vestigingsklimaat voor bedrijven (Enschede heeft dit beleid al meer dan vijftien jaar gevoerd, vooral gericht op het aantrekken van hoger kader).

Bij deze ontwikkelingen zouden alle overheden, maar zeker de gemeenten en de provincies, baat hebben bij een gericht complementair beleid van de drie overheidslagen. Er bestaat zoals gezegd een soort van taakverdeling tussen de overheden, waar men zich soms strak (het Rijk neemt geen verantwoordelijkheid voor de accommodaties, de gemeenten nemen die taak op zich), soms wat minder strak aan houdt (het

voorbeeld van de productie is al genoemd).

De effectiviteit en de efficiency van het beleid van de diverse overheden zouden er zeer bij gebaat zijn, indien men bij de onderlinge afspraken meer aandacht zou besteden aan de schaal waarop een bepaald onderdeel van het beleid het best kan worden uitgevoerd. Pogingen daartoe (denk aan het bibliotheekbeleid of de monumentenzorg) worden vaak beïnvloed door de zorg om het verlies van betekenis van een bepaalde overheid. De meest kwetsbare en dus ook de meest kansrijke schaal om goede resultaten te bereiken, is de schaal tussen gemeente en provincie.

Het rijksbeleid speelt daarbij wel een rol, zij het beperkt. Denk bijvoorbeeld aan de vernieuwing van de openbare bibliotheken en de inrichting van de Regionale Historische Centra (archieven).

Rol van gemeenten

Op een aantal terreinen kunnen gemeenten gebaat zijn bij samenwerking op een breder niveau, dus een gezamenlijk beleid met andere gemeenten. Dat doen gemeenten ook al in een aantal gevallen. De gezamenlijke muziekschool (op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) bestaat al heel lang en in alle delen van het land.

Gemeenten richten de laatste tijd steeds meer samenwerkingsverbanden op waar ook het cultuurbeleid een rol speelt. Netwerkstad Twente verbindt Enschede, Hengelo, Almelo en Borne en in de regio Twente werken veertien gemeenten samen, onder andere op het gebied van manifestaties, de registratie van kunstcollecties en een cultuurportaal. Breukelen, Loenen en Maarssen hebben samen één cultuurnota ontwikkeld. Dat geldt ook voor de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee. De theaters van Middelburg en Goes hebben zeer nauwe banden. Parkstad Limburg werkt samen op diverse terreinen, waaronder de theaters.

Willem-Jan Raijmakers,
Raijmakers & Hofmeester, adviseurs
in cultuur

Rol provincies

Provincies entameren en stimuleren regionaal cultuurbeleid. Dat is vooral vruchtbaar in de wat grotere provincies. Drenthe, Zeeland en Flevoland bestaan uit een beperkt en overzichtelijk aantal gemeenten, maar in grotere provincies blijkt dat de effectiviteit van het beleid gebaat is bij het ontwikkelen van beleid in kleinere regio's. In de *Provinciale agenda 2006 en verder* profileren de provincies zich uitdrukkelijk als het middenbestuur dat bij uitstek in staat is om cultuurbeleid te voeren op de best mogelijke schaal, een schaal die per discipline een andere omvang kan hebben. Sommige provincies hebben op dit vlak uitgebreide initiatieven genomen. Net als bij de gemeenten is bij de provincies de regionale samenwerking een expliciet geformuleerd doel van het cultuurbeleid. De provincie Groningen heeft in vier regio's Regionale Creatieve Netwerken en Regionale Cultuur Plannen ontwikkeld, waaraan bijna alle gemeenten meedoen. De provincie Gelderland heeft in drie regio's (Rivierengebied, Noord-Veluwe en Achterhoek) succesvol gebiedsgericht beleid gevoerd en breidt het beleid nu uit met drie regio's rond de grote steden. Daarnaast werkt Gelderland met regionale servicepunten voor de amateurkunst en de cultuureducatie in het onderwijs. Limburg en Zuid-Holland hebben op onderdelen een soortgelijk beleid ingezet. De Marktplaatsen Cultuureducatie in Noord-Brabant zijn ook een opvallend voorbeeld. Het staat vast dat het Actieplan Cultuurbereik in de provincies een uitstekend middel is geweest om tot samenwerking tussen gemeenten te komen.

Zoals vormen van integraal beleid de effectiviteit en de efficiency van het cultuurbeleid goed hebben gedaan, zo is ook het voor iedere discipline verschillende en op maat gesneden beleid dat gemeenten gezamenlijk of onder regie van een provincie ontwikkelen doelmatig te noemen. Zoals ook op andere terreinen

vormen politieke en bestuurlijke gevoeligheden nogal eens een belemmering voor de doelmatigheid van het cultuurbeleid. Het is de moeite waard deze zo veel mogelijk te beperken.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (1992) *Jaarboek Cultuur 1992*. Den Haag: Sdu.
- Deijck-Hofmeester, C. van en W.-J. Raijmakers (1994) *Er is meer tussen stad en staat: de provincie: partner in cultuurbeleid*. Den Haag: IPO.
- Deijck-Hofmeester, C. van en W.-J. Raijmakers (1996) *De provincie: partner in cultuurbeleid: naar een gebiedsgewijze en integrale aanpak*. Den Haag: IPO.
- Deijck-Hofmeester, C. van en W.-J. Raijmakers (1999) *De provincies: cultuurbeleid versterkt: winst van en voor integraal beleid*. Den Haag: IPO.
- Deijck-Hofmeester, C. van en W.-J. Raijmakers (2005) *De provincie: kiezen in cultuurbeleid*. Den Haag: IPO.
- Deijck-Hofmeester, C. van, W.-J. Raijmakers en E. van Deijck (2007) *De provincies: Kijk zo zit dat. De culturele infrastructuur op regionale schaal in kaart gebracht*. Den Haag: IPO.
- Terlouw, J. (et al.) (1992) *Brief van 27 januari 1992 namens negen provincies aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), aangeboden door dr. J.C. Terlouw, commissaris van de Koningin in Gelderland*. Arnhem (etc.): Provincie Gelderland (etc.)
- Vinkenburg, B. (2008) *De ontwikkeling van de rijksbijdrage voor kunst en cultuur*. Amsterdam: Berenschot.