

Herverkaveling van Nederland laat cultuur niet ongemoeid

Stedelijke knooppunten worden cultureel zwaartepunt

Cor Wijn Op 7 april jongstleden sloot minister d'Ancona een raamovereenkomst met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Hiermee werden afspraken vastgelegd die het raamwerk vormen voor de afzonderlijke bestuursovereenkomsten die het ministerie van WVC gaat sluiten met gemeenten en provincies. Met de overeenkomsten wil WVC de betrokkenheid van de lagere overheden bij – vooral – de grootschalige podiumkunstinstanties vergroten. De eerst aangewezenen voor de bestuursovereenkomsten zijn de grote steden in en buiten de randstad: de zogeheten Vinex-knooppunten. In dit artikel wordt aangegeven waarom juist de grotere gemeenten de laatste tijd nadrukkelijk in beeld komen als het om cultuur gaat.

De eerste signalen dat er in de positie van het stedelijke cultuurbeleid wat ging veranderen, werden de afgelopen jaren gegeven door Aad Nuis en Paul Kuypers. Aan de vooravond van het debat in de Tweede Kamer over *Investeren in cultuur*, de *Cultuurnota 1993-1996*, schreef Nuis in *Binnenlands Bestuur*: 'Mij dunkt dat er alle redenen is om het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid (voor het cultuurbeleid – CW) daar te leggen waar het zicht op de culturele netwerken van plaatsen en mensen

het helderst is. Bij de stadsbesturen dus.' In zijn artikel pleitte Nuis ervoor om een aantal grote stedelijke agglomeraties tot partner van de rijksoverheid te maken.¹ Korte tijd later liet Paul Kuypers in zijn lezing tijdens het Haags Theaterfestival een vergelijkbaar geluid horen: 'Het voornaamste bezwaar tegen het zuinige centralisme van de rijksoverheid is dat het in strijd is met de feiten. De stedelijke cultuur heeft een autonomie bereikt die bestuurlijke erkenning vraagt in het bewust en

weloverwogen toekennen van bevoegdheden aan de steden. De ideologie van een door centrale directieven geleid cultuurbeleid, die bijvoorbeeld door de Raad voor de Kunst nog steeds wordt voorgestaan, is achterhaald.'²

In dit artikel worden de opmerkingen van Nuis en Kuypers in een bredere context geplaatst. Eerst wordt een aantal veranderingen op bestuurlijk, financieel en maatschappelijk vlak geschetst die voor het gemeentelijk cultuurbeleid van belang zijn. Vervolgens worden vijf ontwikkelingen op het terrein van het cultuur aangegeven die van deze veranderingen het gevolg zullen zijn. Uit de verhandeling zal naar voren komen dat de stedelijke knooppunten in de toekomst het primaire schaalniveau zullen worden wat betreft de instandhouding van grootschalige culturele voorzieningen.

1. Ontwikkelingen

Opvallend is dat er onder wetenschappers, beleidsmakers en kunstenaars maar weinig oog is voor de ontwikkelingen die op dit moment met name op bestuurlijk en financieel terrein in Nederland plaatsvinden. Hoewel dit gebrek aan belangstelling op zichzelf begrijpelijk is – het gaat grotendeels om weinig spectaculaire, nogal 'technische' en niet erg inzichtelijke veranderingen – valt dit toch te betreuren. Er gaat immers het nodige veranderen in Nederland.

Bestuurlijke vernieuwing

bestuur op niveau

Al een aantal jaren voltrekt zich in ons bestuurlijke bestel een proces van herstructurering en herijking. In de nota *Bestuur op niveau* van 1990 wees het kabinet op 'het grote maatschappelijke en economische belang' van onze steden, dit op grond van belangrijke adviezen van de commissie-Montijn

(1989)³ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (*Van de stad en de rand*). Er bestond een nauwe samenhang met publikaties van de rijksoverheid; zo verschenen de *nota Sociale vernieuwing*, de *Vierde nota ruimtelijke ordening (Extra)*⁴, het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer*, de *nota Regionaal economisch beleid*, het *Nationaal milieubeleidsplan plus* en de *nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Er werd geconcludeerd dat de aanpak van (groot) stedelijke problemen slechts mogelijk is op een bestuurlijke schaal die de grenzen van de individuele gemeente(n) te buiten gaat. Zeven stedelijke gebieden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Hengelo/Enschede: de zogenoemde BoN-regio's) werden uitgenodigd om te komen met voorstellen 'van onderop' om aan de bestuurlijke vernieuwing vorm te geven.⁵ In de tweede nota *Bestuur op niveau* werden de voorstellen van de 'zeven' door het kabinet positief beoordeeld.⁶ In november 1993 werd de *Kaderwet bestuur in verandering* door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze kaderwet zal het voor de zeven grootstedelijke gebieden mogelijk maken om een zogeheten regionale gebiedsautoriteit in te stellen, dat wil zeggen een rechtstreeks gekozen bestuurlijk lichaam.⁷

In de nota *Bestuur op niveau 3*, die in 1993 werd uitgebracht, wordt de weg naar de nieuwe bestuursstructuur geschetst. De principes van Thorbecke – de gedecentraliseerde eenheidsstaat, drie bestuurslagen, legitimatie door algemene verkiezingen – blijven uitgangspunt, maar de grootstedelijke gebieden kunnen uitgroeien tot provincies nieuwe stijl, een soort stadsprovincies. De nieuwe stadsprovincies beschikken over een eigen huishouding, verordenende bevoegdheden en eigen financiële middelen en zullen democratisch worden gelegitimeerd via

rechtstreekse verkiezingen. Een deel van de huidige gemeentetaken en provincietaken zal naar de zeven grootstedelijke gebieden worden overgebracht. Daarnaast wordt een groot aantal rijkstaken dat voor decentralisatie in aanmerking komt, op termijn overgeheveld naar de zeven stadsprovincies.⁸

De gemeenten die in dit proces voorop lopen zijn verenigd in het Overlegorgaan Rijnmond-gemeenten (OOR). Op grond van het in november 1993 bij de Tweede Kamer ingediende *Wetsvoorstel bijzondere bepalingen provincie Rotterdam* (de zogenoemde ‘lex specialist’) zal de stadsprovincie Rotterdam met ingang van 1 januari 1996 operationeel worden. Het OOR wordt dan wat regelgeving betreft ‘provincievrij’ en ontvangt een evenredig deel van de gelden die thans nog via het Provinciefonds naar Zuid-Holland gaan. Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en het BoN-gebied Haaglanden (Den Haag en omstreken) zullen naar verwachting de weg van Rotterdam zo spoedig mogelijk volgen. Voor de huidige provincies zal de vorming van de BoN-regio’s een forse bestuurlijke en financiële aderlating betekenen. Zij houden nauwelijks nog voldoende draagkracht over om andere dan de zogenoemde ‘-erende’ taken (coördineren, stimuleren, controleren) te vervullen.

de Wgr-regio's

Niet alleen in de grootstedelijke gebieden gaat de aanpak van maatschappelijke problemen de bestuurlijke schaal van de individuele gemeente(n) te buiten. Ook in de rest van het land is behoefte ontstaan aan mogelijkheden tot intensiever samenwerking tussen gemeenten onderling. De bestuurlijke hervorkaveling houdt niet op bij de grote gemeenten. Op twee manieren wordt buiten de steden gewerkt aan het vergroten van de gemeentelijke bestuurskracht: via

gemeentelijke herindeling (op tamelijk grote schaal gebeurt dit in bijvoorbeeld Noord-Brabant) en via het verbeteren van de intergemeentelijke samenwerking. Op 22 december 1993 aanvaardde de Tweede Kamer een wetsvoorstel dat voorziet in wat wordt genoemd de aanscherping en opschaling van de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr). Het gaat hierbij om het volgende. Binnen een Wgr-regio werken gemeenten samen teneinde bepaalde bestuurlijke taken uit te voeren. De aard en de intensiteit van deze samenwerking verschilt per beleidsterrein en per streek. Binnen een Wgr-verband bestaan lichte, vaak kleinere samenwerkingsconstructies, zoals bijvoorbeeld de instandhouding van een streekmuziekschool of een streekarchivariaat, en grotere zwaardere regelingen, bijvoorbeeld ten behoeve van ambulancevervoer, brandweer en sociale werkvoorziening. De grote nadruk op het vrijwillige karakter van samenwerking staat in de praktijk een goede aanpak van de lokale problemen in de weg.

Teneinde de vrijblijvendheid in de intergemeentelijke samenwerking te verminderen, wordt de Wgr langs drie lijnen verbeterd: de samenwerking krijgt een meer dwingend karakter, de indeling in Wgr-gebieden wordt herzien en de bestaande functionele gebiedsindelingen (de regio’s van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, de politie- en vervoersregio’s, de hulpverleningsregio’s) en de nieuwe Wgr-gebieden worden op elkaar afgestemd.

De intensivering van de samenwerking betekent dat de provincies de mogelijkheid krijgen om beter en nadrukkelijker gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid om de gemeenten tot samenwerking te dwingen. Hiertoe wordt de rol van Gedeputeerde Staten versterkt en de procedure voor het aanwijzen en opleggen van samenwerking door provincie of rijk verscherpt. Daarnaast worden ook de

intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zelf in staat gesteld om de uitvoering van samenwerking af te dwingen.⁹ Daartoe wordt een bepaling opgenomen die de deelnemers verplicht tot uitvoering van de regeling en krijgt het samenwerkingsverband bovendien de bevoegdheid om zonodig zelf ten laste van een weigerachtige gemeente in de uitvoering van taken te voorzien.

De vergroting van de samenwerkingsgebieden houdt het volgende in. De schaal van de samenwerkingsgebieden (ons land kende er tot voor kort negenenvijftig) werd over het algemeen als te klein beschouwd. In 1990 is de provincies verzocht tussentijds de Wgr-indeling te evalueren. Deze evaluatie heeft in het voorjaar van 1994 in bijna alle provincies geleid tot een nieuwe indeling in negenendertig regio’s. Naar verwachting zullen er binnen afzienbare termijn ongeveer vijftientig à dertig Wgr-regio’s overblijven.

Zodra deze grotere territoriale eenheden zijn gevormd moet het sluitstuk van de reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn beslag krijgen: dan dienen de functionele gebiedsindelingen op de territoriale eenheden te worden afgestemd. Er wordt naar gestreefd om deze integratie uiterlijk 1 januari 1998 af te ronden. Het belangrijkste voordeel van de territoriale integratie zal zijn dat de bestuurlijke afstemming gemakkelijker wordt en het openbaar bestuur op bovenlokaal niveau aan doorzichtigheid wint.

ruimtelijke ordening

De problemen waarvoor de reorganisatie van het binnenlands bestuur een oplossing moet bieden, liggen vooral op het terrein van de coördinatie. De normale samenwerking tussen gemeenten wordt – als gevolg van uiteenlopende belangen – niet meer toereikend geacht om binnen grootstedelijke gebieden een beleid op

het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting en milieu te realiseren. Een belangrijke nota voor het denken over grootstedelijke ontwikkeling was de *Vierde nota ruimtelijke ordening* uit 1988. Hierin wordt een sterke tweedeling gemaakt tussen stedelijk en landelijk gebied. Gesteld wordt dat het wenselijk is om woningbouw, niet-agrarische werkgelegenheid en maatschappelijke voorzieningen te concentreren in gebieden met een grote bevolkingsomvang. Hiermee wordt gekozen voor investeringen in de sterke punten van de stedelijke agglomeraties. De dertien grootste stedelijke gebieden hebben in de *Vierde nota ruimtelijke ordening (Extra)* (Vinex) het predikaat ‘stedelijk knooppunt’ gekregen; naast de zeven BoN-gebieden zijn dat Leeuwarden, het agglomeratieoverleg Groningen, de regio IJssel-Vecht (Zwolle), de stadsregio Breda, het gebied Midden-Brabant (Tilburg) en de regio Zuid-Limburg (Maastricht/Heerlen).

In de volkshuisvesting komen de investeringsplannen het duidelijkst tot uiting. In de periode 1992-2015 streeft men ernaar om bijna een miljoen woningen op de Vinex-locaties te bouwen.¹⁰ Verwacht mag worden dat nieuwe woonwijken, zoals Nieuw-Oost in Amsterdam en Leidse Rijn bij Utrecht, bijna stedelijke proporties zullen aannemen. Gekoppeld aan deze grootschalige woningbouwprojecten zullen de Vinex-knooppunten ook investeringen doen in stedelijke voorzieningen als wegen en openbaar vervoer, winkelcentra, kantoren, congres- en vermaakgelegenheden, concertzalen, musea en dergelijke. Nederland ondergaat in de komende jaren een ruimtelijk concentratieproces dat zijn uitwerking op het maatschappelijke leven niet zal missen.

Inkomsten van gemeenten

De financiële verhouding tussen de gemeenten en het rijk wordt, sinds het midden van de vorige eeuw, gekarakteriseerd door een

sterke beperking van het gemeentelijke belastinggebied ten gunste van algemene en specifieke uitkeringen van het rijk. De inkomsten van gemeenten komen uit drie verschillende bronnen.

- Eigen inkomsten zoals gebruikersbijdragen en belastingen (bijvoorbeeld leges, marktgeld, parkeergelden, rioolrechten, de onroerend-goedbelasting). In 1992 bedroeg dit tezamen circa 12 procent van de totale gemeentelijke baten.
- De algemene uitkering uit het Gemeentefonds: elke gemeente is vrij bij het besteden van deze gelden. In 1992 was het aandeel hiervan binnen de totale gemeentelijke inkomsten circa 28 procent.
- Specifieke uitkeringen waarvan de besteding vooraf door de rijksoverheid is bepaald. In 1992 bedroeg dit 60 procent van de inkomsten. Het beleid van de regeringen is de laatste jaren – met name in het kader van de zogenaamde *Decentralisatie impuls*, waarover in de volgende paragraaf meer – gericht op een substantiële vermindering van dit aandeel.¹¹

Het is duidelijk dat gemeenten voor het voeren van ‘eigen’ beleid grotendeels afhankelijk zijn van de uitkering uit het Gemeentefonds. Dit geldt vooral sterk voor een terrein als cultuur, waar specifieke uitkeringen van het rijk nauwelijks voorkomen (de voornaamste uitzondering is de *Tijdelijke rijksbijdrageregeling bevordering beeldende kunst* die is gericht op de provincies, de vier grote steden en – indirect – op een veertigtal gemeenten).

evaluatie financiële verhoudingswet

In 1990 achtte de Raad voor de Gemeentefinanciën (RGF), het orgaan dat de regering onder meer adviseert over de hoogte en de verdeling van uitkeringen uit het Gemeentefonds, de tijd rijp voor een herziening van het verdeelsysteem van het fonds. Hiervoor had

men een aantal redenen: de grote bezuinigingen in de jaren tachtig, de taakveranderingen van gemeenten, de overheveling van specifieke uitkeringen, de gemeentelijke herindelingen en de zich aandienende consequenties van de *Vierde nota ruimtelijke ordening*. Er werd onderzoek gedaan naar een methode om de verdeelmaatstaven van het fonds te corrigeren. Een belangrijk doel van deze correctie was om ervoor te zorgen dat het verdeelstelsel minder op gemeentegrootte zou worden geënt, en meer op functionele en structurele kenmerken zoals het benodigde voorzieningenniveau op terreinen als bijstandsverlening, zorg, kunst, ontspanning, oudheid, reiniging, riolering en volkshuisvesting.¹²

Op 18 maart 1994 bracht de RGF een rapport uit aan de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën, waarin concrete voorstellen werden gedaan voor aanpassing van het verdeelsysteem. De plannen houden een herverdeling in van ‘rijke’ naar ‘arme’ gemeenten. Voor een deel loopt dit parallel aan een herverdeling van ‘rand’ naar ‘stad’: gemeenten met een duidelijke centrumfunctie voor de regio gaan er meestal op vooruit. Dit is onder meer het gevolg van het zwaarder wegen van de sociale structuur van gemeenten en van het introduceren van twee nieuwe wegingsfactoren in de verdeelsleutel:

- een Centrumindex Lokaal; deze meet het ‘klantenpotentieel’ voor voorzieningen van lokaal belang, zoals een sporthal of een bibliotheek;
- een Centrumindex Regionaal; deze meet het klantenpotentieel voor voorzieningen van regionaal belang, zoals bijvoorbeeld een ziekenhuis of een schouwburg.¹³

Als de voorstellen van de RGF worden overgenomen, en het kabinet heeft hiertoe op 21 april jongstleden al een principebesluit genomen, dan zal dit tot gevolg hebben dat sommige niet-centrumgemeenten hun

uitkering uit het Gemeentefonds met meer dan 15 procent zullen zien dalen. Sommige centrumgemeenten kunnen een forse verhoging van hun inkomsten tegemoet zien. In totaal zullen ruim tweehonderd gemeenten er 8 procent of meer op achteruitgaan. Daartegenover staan een tachtig gemeenten die er 8 procent of meer op vooruit zullen gaan. De grootte van de gemeenten en het feit of ze wel of niet in de randstad liggen spelen hierbij geen rol.

Een voorbeeld kan dit illustreren. De gemeenten Assen en Rijswijk zijn wat inwonertal betreft te vergelijken. Rijswijk wordt gezien als een ‘rijke’ gemeente en Assen als een ‘arme’ gemeente. Assen heeft een duidelijke centrumfunctie voor de regio. Rijswijk heeft die centrumfunctie niet en houdt zijn centrumvoorzieningen (bijvoorbeeld de schouwburg) min of meer ‘vrijwillig’ in stand. In de toekomst zal Assen naar verwachting meer geld uit het Gemeentefonds krijgen (volgens de voorstellen 29 gulden meer per inwoner) en Rijswijk minder (201 gulden per inwoner). In financiële zin betekenen de voorstellen dat gemeenten als Groningen (238 gulden per inwoner), Tilburg (111 gulden per inwoner), Nijmegen (202 gulden per inwoner) en Arnhem (126 gulden per inwoner) er fors op vooruitgaan. Gemeenten die veel moeten inleveren zijn bijvoorbeeld Zaanstad (140 gulden per inwoner), Haarlemmermeer (311 gulden per inwoner) en Amstelveen (293 gulden per inwoner).¹⁴

De nieuwe verdeelsleutel zal een wijziging van de *Financiële verhoudingswet 1984* noodzakelijk maken. In april is besloten om ernaar te streven de stelselwijziging op 1 januari 1997 te laten ingaan. Het onderzoek naar de financiële positie van de vier grote steden is nog niet afgerond. Vanwege hun afwijkende takenpakket en vanwege het feit dat in de grote vier ‘alles erger’ is (meer bijstands-gerechtigden, meer achterstandsgroepen, meer centrumfunctie et cetera), zijn zij in eerste

instantie buiten beschouwing gelaten. Het nadere onderzoek naar de grote steden loopt parallel aan het streven om nog een extra centrumindex te ontwerpen, namelijk een index die centrumfuncties meet welke van nationaal belang zijn, zoals bijvoorbeeld de Stopera in Amsterdam.

decentralisatie-impuls

De financiële positie van gemeenten is nog anderszins aan verandering onderhevig. Hiervoor werd al geconstateerd dat gemeenten relatief weinig armslag hebben voor het voeren van eigen beleid. Langs twee lijnen wordt op dit moment geprobeerd om hierin verandering te brengen. Enerzijds wordt er gestudeerd op mogelijkheden om het gemeentelijk belastinggebied verder uit te breiden (de commissie Verruiming eigen middelen lokale overheden onder voorzitterschap van prof.dr. C.A. de Kam heeft het kabinet hierover geadviseerd) en anderzijds wordt door middel van decentralisatie de lokale overheid verantwoordelijk gemaakt voor een aantal taken die voorheen voor rekening van het rijk kwamen. In 1991 kreeg de decentralisatie een stimulans door middel van de zogeheten ‘Decentralisatie-Impuls’, een poging om het Gemeente- en Provinciefonds in één klap te voeden met een groot aantal budgetten die op de rijksbegroting stonden. Hoewel deze decentralisatie voor een deel verzandde ten gevolge van Haagse onwil en onmacht, werd er uiteindelijk toch zo’n 1,3 miljard gulden overgeheveld van het rijk naar de provincies en gemeenten.¹⁵ De begroting van Cultuur ontsprong de dans, mede omdat het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geen substantiële voorstellen tot overheveling indienden.

Verwacht mag worden dat met het aantreden van het nieuwe kabinet er opnieuw gekeken zal

worden naar mogelijkheden om taken en middelen van het landelijke naar het provinciale en lokale niveau te verplaatsen. Dit zal een verdere versterking van de lagere overheden tot gevolg hebben.

De steden als informatieve knooppunten

De hiervoor genoemde bestuurlijke en financiële veranderingen vinden niet in een vacuüm plaats, maar hangen ten nauwste samen met sociaal-economische veranderingen die zich op nationaal en internationaal niveau voltrekken. Het voert hier te ver om uitvoerig in te gaan op ontwikkelingen als de demografische verschuivingen in de westerse samenleving of de economische eenwording van Europa. Wel is het relevant om één aspect wat nadrukkelijker onder de loep te nemen, namelijk de groei van de grootstedelijke gebieden in de richting van transnationale, 'informatieve' knooppunten.

De westerse wereld maakt een aantal fundamentele veranderingen door. Met name door de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie ontstaan er nieuwe economische, sociale en politieke verbanden. Bedrijven (én individuen) overal ter wereld worden in toenemende mate afhankelijk van het vermogen om op mondiale schaal informatie te verzamelen en aan te wenden. Dit manifesteert zich het duidelijkst in de grote steden, niet alleen in Europa, maar ook in Amerika en Japan: hier is het economische belang van de traditionele industriële sectoren afgenomen en is het zwaartepunt (zowel financieel als wat werkgelegenheid betreft) komen te liggen op een economie die hoofdzakelijk is georiënteerd op het bewerken van kennis. In het zogeheten *Witboek van Delors*, een rapport uit 1993 van de Europese Commissie over de Europese economie op weg naar de eenentwintigste eeuw, wordt aan deze

ontwikkeling groot gewicht toegekend: 'De informatie- en communicatietechnologie zorgt voor ingrijpende veranderingen in vele aspecten van het economisch en maatschappelijk leven, zoals werkmethoden en -verhoudingen, de organisatie van bedrijven, de aandachtspunten van opleiding en onderwijs en de manier waarop mensen met elkaar communiceren. Het gevolg hiervan is dat de produktiviteit van de industrie en de kwaliteit en prestaties van diensten sterk toenemen. Er ontstaat een "informatiemaatschappij", waar het beheer, de kwaliteit en de snelheid van informatie een sleutelrol gaan spelen voor de concurrentiekracht: als produktiefactor voor de gehele industrie en als dienst die aan de eindverbruiker wordt verstrekt, beïnvloedt de informatie- en communicatietechnologie de economie in alle stadia.'¹⁶

Op de drempel van de eenentwintigste eeuw ontwikkelen zich stedelijke gebieden die we met het oog op hun economische structuur kunnen aanduiden als 'informatieve' knooppunten.¹⁷ Veel bedrijven die afhankelijk zijn van het gebruik van informatie (het bank- en verzekeringswezen, instellingen voor hoger onderwijs en aanverwante onderzoeksinstituten, de medische en biomedische bedrijfstak, de media, uitgeverijen en drukkerijen, de mode-industrie en dergelijke), vestigen zich in de stedelijke knooppunten. Daarnaast lijken investeerders in toenemende mate bereid om geld te steken in stedelijke voorzieningen als kantoren, congressen en vermaakscentra, winkelcentra, concertzalen, musea en dergelijke. Ook de werknemers in de kenniseconomie blijken zich in de stedelijke centra te willen vestigen: de hogere inkomensgroepen keren terug naar de stad. Verschillende factoren spelen hierbij een rol, zowel van vervoer-technische als van sociale, culturele en psychologische aard (de

zucht naar grootstedelijk avontuur). Vastgesteld kan worden dat de stedelijke agglomeraties zich ontwikkelen tot de centrale eenheden in het informatietijdperk. Zij krijgen een nieuwe rol als plaats waar innovatie, wedijver en macht belangrijk zijn. Op economisch gebied wordt – ook door het verva- gen van de Europese grenzen – steeds vaker gedacht in termen van concurrentie tussen internationale steden en stedelijke agglomeraties. Van overheidswege wordt, zoals al aangegeven, hierop ingespeeld via bijvoorbeeld nota's als *Bestuur op niveau*, de *Vierde nota ruimtelijke ordening (Extra)* en de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*.

Eén belangrijke kanttekening is bij deze ontwikkeling op zijn plaats. Maar een klein deel van de wereldbevolking lijkt te zullen participeren in de mondiale kenniseconomie. De 'informatieve' stad dreigt gelijktijdig mondiaal en lokaal te worden. Binnen de grootstedelijke gebieden tekent zich een tweedeling af tussen aan de ene kant welvarende, hoogopgeleide bewoners die een mondiale oriëntatie hebben en sociaal coherente netwerken vormen en aan de andere kant een groeiende sociale en economische onderklasse die het werk doet waarvoor weinig of geen opleiding nodig is. Dit werk bevindt zich deels in de informele sfeer. De sociaal-economische onderlaag zoekt houvast in plaatselijke netwerken, meestal ook ruimtelijk afgescheiden van de welvarende groep. Als deze onderlaag voor een belangrijk deel bestaat uit immigranten, wordt de tweedeling van de stedelijke sociale structuur versterkt. De communicatie tussen beide groepen kan wegvallen, hetgeen op den duur een bedreiging vormt voor het sociale evenwicht in de stedelijke gebieden.

2. Tussenbalans

Bezien we alle tot dusverre genoemde ontwikkelingen in onderlinge samenhang, dan tekent zich een duidelijk patroon af. De grotere Nederlandse steden ontwikkelen zich als gevolg van economische en technologische veranderingen tot centra van management, innovatie en macht. In bestuurlijk opzicht groeien zij uit tot provincievrije gebieden met verregaande autonome bevoegdheden en een bijbehorend (omvangrijk) budget. Binnen deze sterke 'stadsprovincies' zullen deelgemeenten belast worden met beleidsterreinen als veiligheid, onderwijs, welzijn, sociale voorzieningen en dergelijke. In de niet-BoN-gebieden zal door gemeentelijke herindeling en door de aanscherping en opschaling van de Wgr en de wijziging in de financiële verhoudingen een sterker accent komen te liggen op de gemeenten met een centrumfunctie.

Met name het ontstaan van stedelijke knooppunten leidt tot een ander perspectief op ons culturele leven en vraagt om een nieuwe vorm van overheidsbemoediging. In het tweede gedeelte van deze beschouwing wordt uitgebreid ingegaan op de betekenis die de verschillende ontwikkelingen zullen hebben voor het kunst- en cultuurbeleid in Nederland.

Concentratie

Allereerst kan met zekerheid gezegd worden dat de centrale functie die de grotere steden in ons culturele leven vervullen, verder zal toenemen. Immers, hoe groter en rijker de stad, hoe groter de concentratie van kunstenaars, geldschieters en publiek en hoe dichter het netwerk van ontmoetingsplaatsen. Al vanaf de renaissance zien we dat de aan- of afwezigheid van een zelfbewuste en welvarende stedelijke burgerij bepalend is voor culturele bloei. Nu in Nederland in een aantal gebieden sprake is van een economische, technologische en bestuurlijke intensivering, zal op tal van

terreinen de primaire verantwoordelijkheid wat betreft de aansturing en subsidiëring van voorzieningen zich verplaatsen van de provincie en/of de randgemeenten naar de centrumgemeenten. Ook de cultuur zal dit patroon volgen. Van oudsher zijn de grote podiumkunstinstanties al in de grote gemeenten gevestigd (85 procent van de 316 thans door het rijk gesubsidieerde kunstproductie-instellingen is gehuisvest in de Vinex-knooppuntgemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Groningen, Hengelo/Enschede en Maastricht/Heerlen). Te verwachten valt dat in andere sectoren van de cultuur zich ook een proces van concentratie zal voltrekken. Hierbij moet gedacht worden aan sectoren als het bibliotheekwerk (zwaarder accent op de grote-stadsbibliotheken), de media (grotere rol voor de stedelijke lokale omroep, al dan niet in samenwerking met de regionale omroep; de opkomst van stads-tv), de film (concentratie van theaters voor de artistiek waardevolle film in de grotere steden), de kunstzinnige vorming (muziekscholen en creativiteitscentra groeien uit tot sterke lokale centra voor kunst en cultuur met een eigen podium en een divers cursusaanbod), de muziek (de bouw van aparte concertzalen in steden als Groningen, Enschede, Eindhoven en Maastricht; de concentratie van pop- en jazzpodia in de grotere steden), het toneel (gezelschappen gaan minder op reis) en de beeldende kunst (het ontstaan in de grotere steden van centra voor beeldende kunst). Het gemeenschappelijke in deze ontwikkeling is dat de stedelijke voorzieningen niet meer alleen een lokale uitstraling zullen hebben, maar vanuit hun punt van vestiging een steeds grotere uitwerking en aantrekkingskracht zullen uitoefenen op het nabije en verre ommeland.

Profilering en city-marketing

In het verlengde van de concentratie van culturele activiteiten in de stedelijke centra ligt een tweede trend, namelijk de rol die cultuur gaat spelen (en ook al daadwerkelijk speelt) in de profilering van steden. Dit hangt samen met de wijze waarop de stedelijke ontwikkeling in Nederland zich na 1945 heeft voltrokken. De jaren vijftig en zestig stonden voor de meeste gemeenten in het teken van de wederopbouw, de welvaartsstijging en de woningnood. In de stedenbouw werd aan de verbetering van de woon- en leefomstandigheden van arbeiders gestalte gegeven via de scheiding van wonen, werken en recreëren. Als gevolg van deze functiescheiding, alsmede door het stijgen van de lonen en het aanhouden van de schaarste op de woningmarkt, kwam er vanaf het midden van de jaren zestig een trek op gang van de binnensteden in de richting van buitenwijken, groeikernen en nieuwe stedelijke agglomeraties. Er trad een proces in van stedelijke aftakeling, wat onder meer leidde tot een verpaupering van de oude volkswijken rond de stadskern.

Tegen het midden van de jaren tachtig is deze beweging omgeslagen. Door ontwikkelingen als het wegvallen van de verzuilde maatschappelijke verbanden, het ontstaan van subculturen, het stijgen van het aantal jonge tweeverdieners, het dichtslibben van het wegennet in de randstad en het herleven van de belangstelling voor stedelijk vertier, vond er een revival van de stad plaats. In de vertrouwde omgeving van café, restaurant, schouwburg, bioscoop en museum kan de moderne burger zich thuis voelen zonder dat hij binnen zit, kan hij mensen ontmoeten, ervaringen delen, onverwachte dingen meemaken. Het bedrijfsleven is deze ontwikkeling niet ontgaan. Niet alleen speelt het stedelijk (uitgaans)leven een steeds grotere rol in videoclips, reclamefilmpjes en campagnes ter promotie van *life-style*-produkten, ook als

vestigingsplaats gaat de belangstelling voor de steden met sprongen vooruit.

Ook gemeentebestuurders spelen in op deze ontwikkelingen. Het ‘verkopen’ van de stad aan toeristen en bedrijven, maar ook aan delen van de eigen bevolking, is vanaf het midden van de jaren tachtig steeds belangrijker geworden. Het accent bij deze ‘city-marketing’ ligt op het benadrukken van de specifieke plaatselijke kwaliteiten en het onderstrepen van het ideale economische vestigingsklimaat. Kunst en cultuur krijgen in het kader van de ‘city-marketing’, ‘profilering’ of ‘image-building’ een bijzondere plaats toebedeeld. De cultuur moet niet alleen optreden als *multiplier* voor investeringen, maar moet tegelijkertijd de kwaliteit van het stedelijke leven (wonen, werken en recreëren) verbeteren en de herkenbaarheid van de stad bevorderen.

Levensstijl van een stad

Het is van belang om bij dit aspect nog wat nader stil te staan. Dankzij het ontstaan van mondiale informatie- en communicatienetwerken zijn veel oude zekerheden die waren gebaseerd op de idee van een vaste ruimtelijke locatie van volkeren, culturen en leefgewoonten, de laatste decennia verloren gegaan. De afnemende vanzelfsprekendheid van culturele identiteiten vormt de keerzijde van de toegenomen mondiale samenhang van processen en gebeurtenissen. De Britse geograaf Harvey schetst in zijn boek *The condition of postmodernity* de verbinding tussen deze grootschalige economisch-technologische veranderingen en allerlei culturele activiteiten: het veranderende besef van tijd en ruimte dat een gevolg is van de technologische ontwikkeling, resulteert in een verhevigde belangstelling voor fundamentele vraagstukken als ‘wie ben ik eigenlijk?’ en ‘waar bevind ik mezelf in de wereld?’.¹⁸

Het inzicht dat een gemeente in de beleving van zowel bewoners als bezoekers een geheel is van gemeenschappelijke herinneringen, rituelen en symbolen, dat elke stad of dorp als het ware een verhaal vertelt over het heden en verleden van zijn inwoners, zou (meer nog dan nu het geval is) vertaald kunnen worden in het cultuurbeleid zoals dat door lokale bestuurders wordt vormgegeven. Daarbij kan worden verwezen naar Bouman, die cultuur heeft omschreven als ‘de levensstijl van een samenleving’.¹⁹ Beleidsmakers die de ‘levensstijl’ van hun stad willen beïnvloeden, kunnen meer gebruik maken van instrumenten die de gemeente in het kader van het cultuurbeleid ter beschikking staan.²⁰

De voorbeelden van gemeenten die zich – in toenemende mate – via hun monumenten, festivals of andere culturele activiteiten profileren, zijn talrijk. Middelburg laat zich al geruime tijd associëren met het Festival Nieuwe Muziek, in Enschede heeft men sedert enige tijd een jaarlijkse fotobiënnale en Haarlem heeft naast zijn orgelmaand nu ook een stripfestival. In de ‘Arnhem promotion’ worden de internationale beeldtentoonstelling Sonsbeek en het dansgezelschap Introdans naar voren gehaald en Heerlen profileert zich met moderne architectuur. De gemeente Utrecht gaat in haar profielschets als (inter)nationaal knooppunt zelfs prat op acht festivalachtige evenementen: het Lisztconcours, de Mozartweek, de Nacht van de Poëzie, het Festival voor Oude Muziek, de Blues Route, het Festival Theater aan de Werf, Springdance en de Nederlandse Filmdagen.²¹ Naar aanleiding van dit soort voorbeelden schreef Kuypers in ‘De stad is sterker dan de staat’: ‘Steden bestaan niet alleen in werkelijkheid. Zij zijn ook verzinsels, produkten van verbeelding. (...) De laatste jaren zijn er in de steden nieuwe verhalen ontstaan, er wordt anders gesproken over de identiteit van de stad.’²²

Investeringen in culturele accommodaties

Kenmerkend voor de opleving van de stad de laatste tien jaar zijn de stadsvernieuwingsactiviteiten en de grote investeringsprojecten die in de Nederlandse steden worden gerealiseerd. Vaak gaat het hierbij om geïntegreerde projecten van kantoren en woningen met daarbij een sterke culturele component, hetzij wat betreft de vorm (een sterke opleving van de belangstelling voor architectuur hangt met de revival nauw samen), hetzij wat betreft het daadwerkelijk bouwen van nieuwe schouwburgen, concertzalen, musea, bibliotheken, filmtheaters, tentoonstellingsruimten en dergelijke.²³ Voorbeelden van deze projecten zijn er te over. Maastricht werkt aan een overall-plan van drieëntwintig hectare met woningen, kantoren en culturele voorzieningen op het voormalige fabrieksterrein van Sphinx-Céramique in de binnenstad langs de Maas. In Rotterdam probeert men al langer om via tal van initiatieven het centrum en het gebied langs de Maas een beter (cultureel) aanzien te geven. In Amsterdam zou het IJ-oeverproject onderdak moeten bieden aan een groot aantal economische en culturele voorzieningen. Amstelveen tracht door middel van de totale herinrichting van het 'oude' centrum de stad een kern en daarmee een gezicht te geven. Nieuwe theaters zijn recentelijk gebouwd (of zijn in aanbouw) in uiteenlopende plaatsen als Almere, Alphen aan den Rijn, Barendrecht, Bergen op Zoom, Breda, Capelle aan den IJssel, Delft, Deventer, Eersel, Eindhoven, Den Haag, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerhugowaard, Hengelo, Hoogeveen, Leeuwarden, Papendrecht, Rijswijk, Terneuzen, Tilburg, Utrecht, Valkenswaard, Waalwijk, Zaandam, Zeist en Zoetermeer.²⁴

Gemeentebestuurders gaan – terecht of ten onrechte – hun uitgaven voor kunst en cultuur

in toenemende mate zien in het licht van de baten die worden gegenereerd, zowel voor de cultuur zelf als voor het imago van de gemeente, het vestigingsklimaat en de leefbaarheid.²⁵ Veelzeggend in dit verband is het feit dat in de profielschetsen die begin jaren negentig in het kader van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* zijn opgesteld door de zogenaamde stedelijke knooppunten, steevast een paragraaf of hoofdstuk wordt gewijd aan wat inmiddels genoemd wordt 'de culturele infrastructuur' of het 'cultureel klimaat'. Ook in de gemeentelijke cultuurnota's die rond 1990 verschenen werd meestal (zij het soms schoorvoetend) gewezen op de economische en toeristische functie van cultuur.

Groeiende stedelijke autonomie

Een vierde ontwikkeling die voor de cultuur van belang is, betreft de groeiende behoefte bij de steden om zelfstandig beleid te maken. In een poging om bestuurlijk greep te houden op de economische, technologische, sociale en culturele herstructureringsprocessen, zullen lokale politici in de toekomst een grotere autonomie gaan opeisen. Deze tendens is in zijn algemeenheid al zichtbaar in de vorming van de BoN-regio's en zal zich ook op het terrein van het cultuurbeleid gaan voordoen. De klassieke taakverdeling – het rijk subsidieert de grootschalige culturele instellingen, de vernieuwende initiatieven en de kunstenaars, provincies bevorderen de geografische spreiding en gemeenten houden de accommodaties in stand – zal worden opengebrouwen en plaats maken voor arrangementen waarin een veel grotere zeggenschap is weggelegd voor de stadsbesturen. De sterke stadsbesturen die straks ontstaan, zullen in zowel financieel als bestuurlijk opzicht een eigenstandige positie ten opzichte van het ministerie van WVC kunnen innemen en zullen de provincies overvleugelen. Ten gevolge daarvan zal een

afkalking van het provinciale takenpakket optreden. Wie de bestaande provinciale taken onder de loep neemt – bevorderen van de geografische spreiding van het aanbod op het gebied van de beeldende kunst en de podiumkunsten; instandhouden van jeugdtheatergezelschappen; steunfunctietaken ten aanzien van het bibliotheekwerk, de kunstzinnige vorming en de musea, financiering van de regionale omroep – ziet dat deze onder druk komen te staan op het moment dat de begroting wordt verkleind (in de BoN-gebieden) en centrumgemeenten een meer prominente positie krijgen. Reeds nu is het zo dat de begroting van een provincie kleiner is dan die van grotere gemeenten (provincie Utrecht 570 miljoen gulden, gemeente Utrecht 1,6 miljard gulden; provincie Gelderland 850 miljoen gulden, gemeente Arnhem 1,1 miljard gulden en Nijmegen 950 miljoen gulden; provincie Groningen 412 miljoen gulden, gemeente Groningen 1,06 miljard gulden).²⁶ In de toekomst zal deze verhouding nog schever komen te liggen. De rol van de provincies wordt dan naar verwachting meer complementair dan intermediair: slechts daar waar de gemeenten niet zelf hun zaken kunnen regelen, resteert er ruimte voor aanvullend beleid. Dit zal vooral gelden voor de gebieden in Nederland die het zonder sterke centrumgemeenten moeten stellen.

Het terrein waarop deze ontwikkelingen het snelst hun uitwerking zullen hebben, is dat van de podiumkunsten. De steden hebben ontdekt dat zij in de periode na 1985 iedere greep op de symfonieorkesten en de landelijk opererende repertoiretoneelgezelschappen hebben verloren.²⁷ Sedert de discussie over de *Cultuurnota 1993-1996* gaan er bij gemeenten daarom stemmen op die pleiten voor het terugdraaien van de podiumkunstenoperatie 1985: men wil dat produktie en afname weer in

één hand komen. In het Kunstenplan van de gemeente Amsterdam werd in 1992 al nadrukkelijk gepleit voor het overdragen van rijksverantwoordelijkheden 'teneinde van gemeentewege meer greep te krijgen op de totale "kunstpiramide"'.²⁸ Ook het streven van de stedelijke knooppunten Groningen, Enschede/Hengelo, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven en Heerlen/Maastricht is inmiddels gericht op decentralisatie. Letterlijk schreef men in het voorjaar van 1993 aan het ministerie van WVC: 'De stedelijke knooppunten zullen (...) altijd proberen de in gang gezette groei te ondersteunen en uit te breiden tot een volledig scala van kunstproduktie en kunstafname. Deze zorg voor een zo groot mogelijke "bandbreedte" aan cultuur lokt een onderlinge versterking van kunstuitingen en kunstparticipatie uit. De verdichting van een breed en divers cultuuraanbod in de grotere steden levert aanzienlijk meer "rendement" op dan een verdunnende spreiding ervan. (...) Geconcludeerd kan worden dat er een beweging gaande is waarin de grotere steden c.q. stedelijke knooppunten verantwoordelijkheid voelen en ook willen nemen voor alle binnen hun gemeenten opererende culturele instellingen. Dat houdt in: het overnemen van een deel van de beheersverantwoordelijkheid, opdat binnen de gemeenten door meer interactie een meerwaarde verkregen kan worden. De stedelijke knooppunten zullen daar overigens ook zelf voor moeten en willen investeren.'²⁹

De genoemde gemeenten plaatsten hun opmerkingen onder meer vanuit het perspectief dat het versterken van vijf cultuursteden de internationale oriëntatie van Nederland ten goede zou komen. Men gaf aan dat een systeem van – voor een redelijk deel – autonome cultuursteden waarbinnen aanbod en een flink deel van de vraag samenkomen, veel beter zou aansluiten bij het cultuurbeleid in het ons omringende buitenland. In dit verband werd

opgemerkt dat de stedelijke knooppunten op voet van gelijkheid 'corridors' zouden moeten kunnen vormen met andere Europese cultuurstedes met het oog op een internationale culturele uitwisseling van voorstellingen, manifestaties, leraren/leerlingen uit het kunstonderwijs en dergelijke (conform bijvoorbeeld de groeiende samenwerking in de stedendriehoek Enschede/Hengelo, Münster, Osnabrück, de gang van zaken in het samenwerkingsverband Maastricht, Hasselt, Aken en Luik, of de culturele samenwerking van Arnhem/Nijmegen met de Euregio's Rijn-Waal en Rijn-Maas [Krefeld, Kleef, Mönchen-Gladbach, Duisburg, Moers]).

Het zou kunnen dat op termijn cultuur in Nederland net zo bepalend wordt voor het gemeentelijke prestige als in Duitsland. Indien dit gebeurt, zou ons cultuurbeleid kunnen toegroeien naar de Duitse situatie, waar de gemeenten beleidsmatig en financieel het zwaartepunt vormen van de overheidszorg voor de kunsten. Ook een van de meest karakteristieke kenmerken van de culturele verhoudingen binnen de Bondsrepubliek, de hoge mate van concurrentie tussen de verschillende steden, zou dan in Nederland gangbaar kunnen worden.³⁰

Cultuurparticipatie

Als de rol van de stadsbesturen groeit, kan ook het perspectief op cultuurparticipatie veranderen. Zoals al in het eerste gedeelte van dit artikel is aangegeven, zal de informatiele stad een mondiaal, maar mogelijk ook duaal karakter krijgen. Daar waar de communicatie tussen aan de ene kant de welvarende bewoners met een mondiale oriëntatie en aan de andere kant de sociaal-economische onderklasse dreigt weg te vallen, is het van het grootste belang dat uitingen van kunst en cultuur een

rol blijven vervullen in de onderlinge uitwisseling van ideeën en meningen. Eerder dan voor het rijk, ligt hier voor de gemeenten een opdracht en een kans. In 1987 zei Jan Kassies tijdens het jaarlijkse VNG-congres: 'De gemeente is in staat om als eerste het steeds verschuivende behoeft patroon van de bevolking waar te nemen. Zij kan van nabij het ontstaan van allerlei subculturen volgen. Zij kan zich beter dan de centrale overheid distantiëren van de vraag of er wel genoeg gebloeid wordt in onze tijd. Zij heeft geen vergrootglas noch een verrekijker nodig om het weefsel van de cultuur te observeren. Dat is eigenlijk het eerste en het belangrijkste wat gevraagd wordt: aandacht. Aandacht voor de voorwaarden die vervuld moeten worden voor het ontstaan van processen van cultuurvorming.'³¹

In beginsel zouden het juist de gemeenten moeten zijn die andere dan de gevestigde subculturen kunnen ondersteunen en andere dan de geijkte bevolkingsgroepen bij de afname van cultuur kunnen betrekken. Immers, de gemeente beleeft alle culturele activiteiten van 'dichtbij' mee en geeft hieraan rechtstreeks steun via accommodaties, subsidies, immateriële tegemoetkomingen en soms zelfs de persoonlijke inzet van een burgemeester of wethouder. In kringen van landelijke cultuurpolitiek wordt onvoldoende onderkend dat juist de gemeenten in de achterliggende decennia veel mensen bij cultuur hebben betrokken via het aanleggen van eigen beoordelingscriteria voor artistieke waarde en publiek bereik, via het subsidiëren van nieuwe kunstzinnige ontwikkelingen en via het aanboren van nieuwe publieksgroepen. Hierbij kan worden gedacht aan het ondersteunen van de filmhuizen, de kunstuitlenen, de centra voor beeldende kunst, de podia voor popmuziek, de lokale omroep, initiatieven op het gebied van de

mode, de computerkunst, de beeldende vormgeving, de bouwkunst, het bibliotheekwerk, het lokatietheater en de organisatie van plaatselijke culturele festivals. Via de steun aan dit soort activiteiten hebben gemeenten niet alleen tegenwicht geboden aan het rijk, maar hebben zij ook impulsen gegeven die ingaan tegen de homogenisering van onze leefwereld. Als men een beeld wil krijgen van de rol die sterkere stadsbesturen kunnen spelen op het terrein van de cultuurparticipatie, is het goed om dit soort voorbeelden in gedachte te houden.

3. Tot besluit: de bestuursovereenkomst als overgangsmaatregel

Het beeld dat ontstaat bij het in ogenschouw nemen van de veranderingen die op handen zijn, is bepaald onrustig. Achter de coulissen van ons culturele bestel wordt driftig heen en weer gelopen met decorstukken, belichtingsapparatuur en kostuums. Terwijl de huidige *Cultuurnota* nog is gebaseerd op de aloude taakverdelingen en financieringsstructuren, tekenen nieuwe patronen zich af. In bestuurlijk opzicht gaat Nederland een overgangperiode tegemoet die zeker tot het begin van de volgende eeuw zal duren. Voor de cultuur is dat vervelend, want die gedijt niet goed bij onrust op het achtertoneel. De roep om bestuursovereenkomsten tussen de overheden is in deze omstandigheden voor de hand liggend: in een periode waarin taken en verantwoordelijkheden ter discussie komen, is het dienstig om afspraken te maken die 'for the time being' zorgen voor een voldoende bestuurlijk draagvlak.

In de *Cultuurnota 1993-1996* werd veel aandacht besteed aan verdelingsvraagstukken en weinig aan bestuurlijke verantwoordelijkheden. De cultuurnota voor de periode 1997-2000 zal niet meer voorbij kunnen gaan aan de veranderende

positie van de stedelijke knooppunten. Het culturele leven in de grote stad en het vraagstuk van de 'maakbaarheid' daarvan, zullen uitgroeien tot voorname thema's. Op weg naar een situatie waarin het zwaartepunt van de overheidszorg voor de kunsten in belangrijke mate bij de steden komt te liggen, zal het rijk bij wijze van overgangsmaatregel via bestuursovereenkomsten de continuïteit van het beleid veilig (proberen te) stellen. Het interimbeleid zal met name betrekking hebben op de podiumkunstensector, de beeldende kunst en de sector van het cultuurbehoud, omdat op deze terreinen de centrale sturing traditioneel het sterkst is. In 2001 is er een gereede kans dat wij te maken hebben met sterke decentrale overheden (stadsprovincies) en een kerndepartement dat zich beperkt tot enerzijds het aansturen van de functioneel gedecentraliseerde fondsen en de verzelfstandigde rijksinstellingen en anderzijds het – op afstand – volgen van de territoriaal gedecentraliseerde instellingen.

Een laatste woord valt te wijden aan de manier waarop de stedelijke knooppunten in de komende overgangperiode het instrument van de bestuursovereenkomst zullen gaan gebruiken. De meest tot de verbeelding sprekende bestuursovereenkomsten die we in de cultuur kennen, de convenanten tussen het rijk en de drie grote steden, zijn weinig meer dan betaalaafspraken: zij voegen in beleidsmatig opzicht nauwelijks iets toe. Het zou een goede zaak zijn als de toekomstige bestuursovereenkomsten juist wél het karakter van beleidsinstrument zouden krijgen. Dit zou kunnen door de overeenkomsten nadrukkelijker te koppelen aan het (culturele) toekomstbeeld dat in de lokale samenleving wordt gekoesterd. Analoot aan de stedelijke profielschetsen die de Vinex-knooppunten hebben opgesteld in het kader van de *Vierde nota*

ruimtelijke ordening (met het oog op allerlei investeringen van infrastructuurle aard), kunnen de grotere steden ook *culturele profielschetsen* opstellen. Deze profielschetsen geven dan een beeld van enerzijds de stand van zaken op cultureel gebied (aantal en soort accommodaties, aard van het kunstaanbod, vigerende geldstromen) en anderzijds de beoogde toekomstige situatie (het aspiratieniveau wat betreft bijvoorbeeld de tentoonstellingsmogelijkheden in de stad, het aantal en het soort festivals, de samenwerking tussen het regionale orkest en de lokale amateurverenigingen, de rol van het onderwijs bij de leesbevordering, enzovoort). Op grond van de stedelijke culturele profielschetsen kan men in overleg treden met andere gemeenten, met de provinciale overheid en met het rijk om in onderling overleg te bezien wat kan worden gedaan om de verschillende aspiraties te realiseren. De concrete afspraken die uit dit overleg voortvloeien, zouden dan bestuursovereenkomst kunnen worden genoemd. Op deze manier wordt aan een bureaucratisch instrument een dynamisch karakter gegeven en wordt bewerkstelligd dat de stedelijke knooppunten van onderop, actief en eigenstandig, invulling gaan geven aan de talrijke mogelijkheden die er – getuige dit artikel – voor hen open liggen. Een fascinerend perspectief.

Noten

1. A. Nuis. 'Verantwoordelijkheid voor cultuur hoort vooral bij de stadsbesturen, dit is helderder dan bij provincie of landsdeel'. In: *Binnenlands Bestuur*, 8 mei 1992, pp. 30-31.
2. P. Kuypers. 'De stad is sterker dan de staat'. In: *Boekmancahier*, jrg. 5, 1993, nr. 16, juni, pp. 144-161.
3. Externe Commissie Grote-Stedenbeleid. *Grote steden, grote kansen*. Kamerstukken II, 1988-1989, 21 062, nr. 1.
4. *Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, Deel 3, *Kabinetstandpunt*. Kamerstukken II 1990-1991, 21 879, nrs. 5-6.

5. Om een indruk te geven; het BoN-gebied Rotterdam omvat achttien gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rozenburg, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne.
6. Kamerstukken II, 1990-1991, 22 068 nr. 2
7. Kamerstukken II, 1992-1993, 23 048, nrs. 1-2.
8. P. Scholten en B. Kooij. 'Thorbecke leeft: de geschiedenis van de toekomst van de bestuurlijke organisatie in Nederland'. In: *Het huis van Thorbecke. 19 essays over bestuurlijke organisatie of zo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1993, pp. 28-40.
9. Kamerstukken II, 1992-1993, 23 139
10. Ter illustratie: in Amsterdam worden tot 2005 100.100 woningen gebouwd, in de Haagse regio zullen er 42.500 nieuwe woningen bijkomen, in Utrecht meer dan 30.000 en in Arnhem/Nijmegen 24.000.
11. *Financiële verhouding Rijk-Lagere Overheden*. Uitgave van het ministerie van Financiën.
12. Het voert hier te ver om uitgebreid in te gaan op de huidige verdeelmaatstaven en verfijningen die het Gemeentefonds hanteert. De systematiek is neergelegd in de *Financiële verhoudingswet* van 1984 en komt op het volgende neer. Van het totale bedrag dat een gemeente ontvangt, wordt 55 procent bepaald door het aantal woonruimten dat de gemeente rijk is. Andere belangrijke wegingsfactoren zijn het aantal inwoners (16 procent), de bebouwde grondoppervlakte (9 procent) en de gemiddelde hoogte van de bebouwing. Voor het bepalen van het gewicht van het aantal woonruimten wordt uitgegaan van een groepsindeling en een schijventarief (het gemiddelde bedrag per woonruimte ligt per schijf hoger). De reden voor dit schijvensysteem is dat bepaalde gemeentelijke uitgaven bij het toenemen van de omvang van de gemeente, als gevolg van schaaffecten, relatief toenemen. Te denken valt hierbij aan zaken als verkeersvoorzieningen, centrumfuncties en sociale structuren.
13. *Advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën betreffende een nieuwe verdeling van het Gemeentefonds*. Den Haag, 18 maart 1994.
14. P. van Oort. *Bestuur op niveau, cultuur op niveau: de kunstensector binnen de bestuurlijke vernieuwing*. Utrecht, 1994.
15. Dit bedrag bestaat nagenoeg geheel uit de gelden die zijn gemoeid met de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten.
16. Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen*. Witboek. Brussel/Luxemburg, 1993, p. 101.
17. F. Dieleman, H. Priemus en W. Blauw. 'European cities:

- changing urban structures in a changing world'. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 84, 1993, no. 4, pp. 242-246.
18. Zie ook: David Harvey: 'Ik winkel dus ik besta'. In: *De Groene Amsterdammer*, 3 februari 1993.
 19. *Aspecten van cultuurbeleid*; H. Schaafsma (red.). Alphen aan den Rijn, 1974, p. 10.
 20. Zie bijvoorbeeld in de nota *Kunst en cultuur gemeente Ede 1993-1996*. Ede, 1992, p. 10. Zie ook: Ph. Houben. 'De betekenis van de grote stad en de kunst voor elkaar'. In: *Kunstbeleid in beweging*. Den Haag: VNG, 1998, pp. 44-45.
 21. Dienst voor Ruimtelijke Ordening en Verkeer. *Regionale profielschets (inter)nationaal knooppunt Utrecht*. Utrecht, april 1991, p. 9.
 22. P. Kuypers. Op cit. (2), p. 149.
 23. C.H. Wijn en C.J.W. Jongmans. 'Gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid'. In: *Handboek Cultuurbeleid*. Den Haag: VUGA, 1993, pp. 1.8-1-6 - 1.8-1-10.
 24. P. van Oort. Op cit. (15), p. 28.
 25. In een waardevol overzichtsartikel van Boogaarts in het *Boekmancahier* van maart 1991 ('Stad, kunst en cultuur: de nieuwe rol voor de kunst in de stad') wordt de balans opgemaakt met betrekking tot het onderzoek dat tot dusverre in binnen- en buitenland is verricht naar de katalyserende werking van cultuur. Hieruit komt naar voren dat veel onderzoeken algemeen van inhoud zijn en zo mogelijk nog algemener als het gaat om resultaten en conclusies. 'De doelstellingen van de onderzoeken zijn meestal niet erg duidelijk en dat heeft repercussies voor datgene wat wordt "bewezen". Cultuurvoorzieningen, faciliteiten en accommodaties worden op één lijn gesteld en meestal wordt er geen enkel onderscheid aangebracht tussen inrichting, voorstelling of accommodatie. Bij financieringsoverzichten worden gemeentelijke subsidies, sponsorbijdragen en "eigen" inkomsten door elkaar gebruikt.' En: 'Zeer specifieke onderzoeksresultaten die met de nodige voorzichtigheid door onderzoekers werden gepresenteerd, worden door andere onderzoekers of door stadsbestuurders zo snel mogelijk gegeneraliseerd.' De conclusie is dat er zeker kan worden getwijfeld aan de 'hardheid' van het empirisch materiaal dat moet aantonen dat cultuur van betekenis is voor de bedrijvigheid, het imago en het leefklimaat in de steden. De meeste studies proberen de publieke uitgaven aan cultuur te legitimeren, maar het is verstandig om de uitkomsten hier en daar wat te relativieren: er is niet één bedrijf dat zich in een gemeente vestigt omdat daar veel cultuur is, maar cultuur kan soms wel een factor zijn die de doorslag geeft.
 26. Begroting van de zogeheten *gewone dienst* voor 1994.
 27. Dit wordt in toenemende mate als een bezwaar gezien, met name vanwege:
 - de spreiding van voorstellingen: deze wordt minder.

Cor Wijn

was in 1994 beleidsmedewerker onderwijs en cultuur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

- de inhoud van het aanbod: deze wordt in onvoldoende mate afgestemd op de mogelijkheden van de accommodaties en de wensen van het publiek;
 - de educatieve taken: bij discussies over bezuinigingen heeft het rijk onvoldoende oog voor de functie die gezelschappen en de daarbij aangesloten kunstenaars vervullen binnen de educatieve infrastructuur van een gemeente;
 - de begeleidingstaken: de lagere overheden achten het begeleiden van bijvoorbeeld amateurkoren van groot belang voor het lokale culturele leven; de gezelschappen echter gaan deze taken vaak uit de weg.
28. P. Kuypers. Op cit. (2), p. 152.
 29. Notitie *De herschikking herschikken*. Bijlage bij een brief van de wethouders cultuur van Maastricht/Heerlen, Groningen, Arnhem/Nijmegen, Enschede/Hengelo en Eindhoven aan de directeur-generaal Culturele Zaken van het ministerie van WVC, 1 april 1993, pp. 2 en 3.
 30. Als deze ontwikkeling inderdaad doorzet, betekent dit dat gemeenteraden en kiezers tot geleidelijk hogere uitgaven voor cultuur bereid zullen zijn. In Duitsland besteden gemeenten meestal tussen de 6 en 8 procent van hun totale uitgaven aan kunst en cultuur. In het midden van de jaren tachtig gaven de steden Düsseldorf en Keulen respectievelijk 7,9 en 7,6 procent van hun begroting uit aan cultuur. Voor sommige grote steden lag dit percentage nog hoger (Frankfurt am Main: 11 procent). Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de Duitse gemeenten beschikken over een groot eigen belastingsgebied. Ter vergelijking: in Nederland geven de gemeenten zo tussen de 1,2 en 4,6 procent van hun begroting uit aan cultuur (per hoofd van de bevolking variëren de bedragen tussen de 70 en de 195 gulden). In Frankrijk ligt dit percentage op gemiddeld 9,8 procent van de gemeentelijke begroting (245 gulden per inwoner). Daarbij blijkt dat Franse steden groter dan 150.000 inwoners en met een regionale functie bijna twee maal zoveel aan cultuur uitgeven dan vergelijkbare steden in Nederland, namelijk circa 14 procent (circa 410 gulden per inwoner).
 31. J. Kassies. 'Een culturele democratie'. In: *Kunstbeleid in beweging*. Den Haag: VNG, 1988, pp. 8-14.

Bibliografische gegevens

Wijn, C. (1994) 'Hervervakeling van Nederland laat cultuur niet ongemoeid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, nr. 20, 116-130.