

Decentralisatie, bestuurlijke herindeling en cultuurbeleid: de moeizame weg naar een nieuwe taakverdeling

Roel Pots Zich bewust van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid, werken rijk, provincies en gemeenten sinds de vaststelling van het tweede Kunstenplan (1993-1996) aan een nieuwe complementaire - dat wil zeggen: elkaar aanvullende, dus niet concurrerende - onderlinge taakverdeling op het terrein van het cultuurbeleid. Dit streven wordt sterk beïnvloed door de huidige discussie over de herinrichting van het binnenlands bestuur. Het maakt een voortvarende totstandkoming van een nieuwe taakverdeling er niet eenvoudiger op.

Een opvallende visie

Cor Wijn, beleidsmedewerker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), publiceerde in het juni-nummer van het *Boekmancahier* een bijdrage over de bestuurlijke herindeling van ons land en de gevolgen daarvan voor het cultuurbeleid.¹ Wijn doet zich, in zijn ogenschijnlijk feitelijke maar in werkelijkheid sterk subjectieve stuk, kennen als groot pleitbezorger voor 'stedelijke knooppunten' die in de toekomst mogelijk tot nieuwe 'stadsprovincies' uit kunnen groeien. Decentralisatie van cultuurbeleid zou vrijwel uitsluitend naar deze stedelijke gebieden moeten geschieden; provincies en gemeenten die niet hiertoe behoren, zijn bij Wijn bijna geheel uit beeld. Een opvallend standpunt, temeer omdat in de *Kaderwet Bestuur in verandering*, die op 1 juli 1994 in werking trad en die de toekomstige ontwikkeling van stadsprovincies moet stroomlijnen, cultuurbeleid niet eens als

basistaak van deze (in de toekomst misschien) nieuwe overheden wordt genoemd.

George Lawson (hoofd van de afdeling podiumkunsten en plaatsvervangend hoofd van de directie kunsten van het ministerie van OCW) en Marjan Louppen (gedeputeerde voor cultuur van de provincie Gelderland) kwamen in het septembernummer van het *Boekmancahier* tegen Wijn in het geweer. Was immers niet in 1992 in *Investeren in cultuur* (waarvan het tweede Kunstenplan onderdeel is) neergelegd dat de drie bestaande overheden voor het cultuurbeleid sterk op elkaar zijn aangewezen en dat zij daarom hun beleid, als gelijkwaardige partners, onderling af moesten stemmen? Deze uitspraak had inmiddels geleid tot nader overleg tussen WVC, Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG(!). In april 1994 werd bekend dat een nieuwe taakverdeling zou worden vormgegeven aan de hand van een 'algemeen kader' getiteld *Naar een gezamenlijke*

verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur. Hoe merkwaardig is het dat Wijn hieraan volstrekt voorbijgaat!

Nieuwe romantiek

In zijn reactie relativeert Lawson de bestuurlijke potentie van de nieuwe stedelijke gebieden. 'Nieuwe romantiek' noemt hij de beeldvorming die door Wijn rond de bestuurlijke mogelijkheden van de stedelijke knooppunten aangaande het cultuurbeleid wordt neergezet. Het aplomb van Wijn vraagt er ook om: 'Nu de twintigste eeuw op haar einde loopt, lijkt de westerse wereld een periode van fundamentele verandering door te maken.' Grootstedelijke gebieden worden als 'transnationale, informatie knooppunten' in beeld gebracht. In de nieuwe 'informatiemaatschappij waar het beheer, de kwaliteit en de snelheid van informatie een sleutelrol gaan spelen' moeten deze 'transactionele' centra in bestuurlijk opzicht uitgroeien tot 'provincievrije gebieden met verregaande autonome bevoegdheden'.²

'Een slag in de lucht,' zegt ook onderzoekster Inez Boogaarts, die in hetzelfde *Boekmancahier* op Wijn reageert. Zij illustreert met tal van voorbeelden dat een ál te optimistische toekomst voor het culturele leven in centrumsteden allerm minst gerechtvaardigd is. Naast vele problemen op andere terreinen van stedelijke bemoeienis gaat er binnen het cultuurbeleid vaak zoveel geld in prestigieuze accommodaties zitten, dat er voor 'werkelijke cultuur' - als: de kunst en de kunstenaars - nauwelijks geld meer over is. De armoede van het programmeringsbudget van de Rotterdamse Kunsthal is inmiddels een berucht voorbeeld geworden.³

Evengoed kan hier worden gewezen op de sterke en geldverslindende groei van de bureaucratie. Veel Vinex-steden, maar zij niet alleen, hebben ten bewijze van hun aanspraken op een culturele centrumfunctie het afgelopen

decennium hun ambtelijke ondersteuning ondergebracht in Diensten Cultuur en die vervolgens opgetuigd met uitvoerende onderdelen als Centra Beeldende Kunst en dergelijke. Waar vroeger - toen overigens niet alles beter was - het stedelijk cultuurbeleid werd bestierd door enkele met het culturele leven ter plaatse vergroeide ambtenaren, wordt nu de 'dienst' gewoonlijk uitgemaakt door directeuren, onderdirecteuren en 'gericht wetenschappelijk geschoolde' beleidsmedewerkers die elkaar in ruime mate bezighouden en onder meer ronkende en 'artistiek vormgegeven' cultuurnota's vervaardigen.

'Groningen heeft zijn cultuurnota in een doosje gevat,' verbaast Paul Kuypers zich. Hij merkt vervolgens op dat de stijl van de 'nieuwe' stedelijke nota's zich vooral laat 'associëren met het idioom van verkopers en organisatieadviseurs' - de taal van de snelle reclamejongens.⁴ Het streven is vooral gericht op *city-marketing* en *image-building*.⁵ Een positief stukje over een door toedoen van een Dienst Kunsten georganiseerde 'culturele activiteit' in de *Volkskrant* 'scoort' in deze kringen gewoonlijk veel hoger dan de betrokkenheid (om over waardering maar niet te spreken) van de plaatselijke bevolking. Cor Wijn, verregaand door deze megalomane dynamiek beïnvloed en met hem de stedelijke 'Dienst-kunststaven', zouden zich het adagium van Marjan Louppen moeten aantrekken: 'Culturele voorzieningen zijn er niet voor het prestige van bestuurders (en ambtenaren - rp), maar voor de burgers.'

Provinciale regie

Louppen brengt de discussie over de taakverdeling terug van het concurrentieniveau van Wijn naar de door WVC, IPO en VNG centraal gestelde samenwerking en de problematiek van de schaal waarop het cultuurbeleid in ons land het best vormgegeven

kan worden. Volgens haar is de provincie wat schaal betreft niet alleen zeer geschikt voor de diverse steunfuncties op bovenlokaal niveau; óók is de provincie het meest voor de hand liggende bestuursniveau voor grotere culturele voorzieningen, oftewel voor orkesten, toneel- en dansgezelschappen, die een belangrijke rol in de regionale culturele infrastructuur spelen.

Goede (en in convenanten neergelegde) afspraken over de provinciale coördinatie- en regiefunctie zouden evenwichtige spreiding en afstemming van cultureel aanbod en culturele voorzieningen kunnen bewerkstelligen. De provincies zouden daarnaast ook in staat moeten zijn om bijvoorbeeld de huidige ongebreidelde wildgroei in culturele accommodaties tegen te gaan en om geografische spreiding van de verschillende soorten onderkomens te coördineren. Louppen: 'De provincie kan door haar schaal ook functioneren als integratiekader van belangen: zoals regionale afstemming, het bewaken van de belangenafweging tussen stad en platteland, het bewaken van pluriformiteit, hetgeen betekent dat steden elkaar aanvullen en dus versterken in plaats van verdubbelen.'⁶ Een sterk argument voor een versteviging van de provinciale rol als 'gebiedsgericht regisseur' is ook de bufferfunctie die de provincie ter bescherming van de regionale culturele infrastructuur en het regionale culturele aanbod kan uitoefenen tegenover het rijk. De resultaten van de discussie rond het tweede Kunstenplan bewijzen dat deze rol de provincie op het lijf is geschreven; de provincies verdedigden het belang van 'hun' steden glansrijk, waar deze zonder provinciale tussenkomst zonder twijfel door het rijk tegen elkaar zouden zijn uitgespeeld.

Omdat de nieuwe taakverdeling zich in de huidige fase vooral toespitst op de podiumkunsten wordt over andere beleidsterreinen nauwelijks gesproken.

Evenzeer echter zou de bestaande taakverdeling op het terrein van de beeldende kunsten als voorbeeld kunnen worden genoemd. Hier is men al een stap verder, want er wordt al gewerkt aan de hand van een tussen VNG en IPO afgesloten convenant waarbij de provincies een - overigens aloude - coördinerende, stimulerende en regisserende taak hebben gekregen. Dat en hoe dit werkt blijkt in Zuid-Holland, waar negen middelgrote steden (Alphen aan den Rijn, Delft, Dordrecht, Gouda, Leiden, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Zoetermeer) ertoe worden aangezet meer en gerichte aandacht aan hun beeldende kunstbeleid te besteden.⁷

Discussies met weinig historisch perspectief

In de discussie over een nieuwe taakverdeling tussen de overheden aangaande het cultuurbeleid wordt bijzonder weinig aandacht besteed aan historisch gegroeide ontwikkelingen en kenmerken van dit beleid. In de 'grote' discussie die al decennialang over de herindeling van het binnenlands bestuur wordt gevoerd en die de cultuurtakendiscussie sterk beïnvloedt, ligt dit anders. Hoewel het historisch besef evenmin dominant is en de grote lijnen sinds het eind van de jaren tachtig sterk worden bepaald door de bureaucratisch-planologische ordeningsdrift, die in de *Vierde Nota Ruimtelijk Ordening* (1988) en de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* - de Vinex-nota - (1990) werd geëtaleerd, kunnen toch regelmatig van historisch besef getuigende bijdragen worden beluisterd.

Illustratief zijn de opvattingen van de Groningse hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga die in kringen van de VNG levende opvattingen over bestuurlijke herindeling en de prominente plaats daarin voor stedelijke knooppunten beschouwt als 'oplossingen voor niet of nauwelijks bestaande problemen'. Hij adviseert, opdat Nederland straks niet zit

opgescheept met een vaag identiteitsloos middenbestuur, de voorstanders van stadsprovincies en de daarmee samenhangende ingrijpende gemeentelijke schaalvergroting 'eerst de geschiedenisboeken nog maar eens ter hand te nemen'.⁸

Omdat de discussie over de bestuurlijke herindeling sinds de jaren zestig over het algemeen wordt gelegitimeerd door de wens om te komen tot decentralisatie, of het verlangen om 'het openbaar bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers te brengen', is het dringend gewenst dat degenen die hierover beslissen, niet blindvaren op kunstmatige planologische blauwdrukken die hun oorsprong vinden in ruimtelijke-ordeningsnota's, maar dat zij óók de historische ontwikkeling van het Nederlandse openbaar bestuur bij hun overwegingen betrekken. In deze geschiedenis is te zien hoe de betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur is gebaseerd op eeuwenlange ontwikkelingen waarbinnen historisch gegroeide sociale, maatschappelijke en culturele verbanden samenvallen met het bestuurlijk bewustzijn.

Deze ontstaansgeschiedenis geeft aan dat het openbaar bestuur in ons land 'niet het verzinsel of de constructie van toevallig actieve bestuurlijke generaties' is, 'maar in talloos veel opzichten het produkt van een specifiek Nederlandse cultuur'.⁹ Juist deze historisch-organische groei, die tot gevolg had dat de bestuurlijke indeling in Nederland voor een belangrijk deel samenvalt met lokale culturele, sociale en maatschappelijke verbanden, zorgde en zorgt ervoor dat de Nederlanders zich over het algemeen nog vrij goed met hun lokale bestuur kunnen identificeren. Deze besturen geven provincies en steden een natuurlijke identiteit, waaraan zij voor een aanzienlijk deel hun gezag ontleenen. Al te ingrijpende aantasting van de bestaande bestuurlijke indeling zal de lokale democratie juist de nek

omdraaien - waarschuwt Elzinga - en dat is nou net het omgekeerde van wat de voorstanders van een herverkaveling van het bestuurlijke landschap pretenderen te beogen.¹⁰

Professor C.A.J.M. Kortmann, beoefenaar van het constitutioneel recht te Nijmegen, houdt eveneens vast aan de in ons land bestaande, historisch gegroeide, bestuurlijke verhoudingen. De drang tot bestuurlijke vernieuwing - en de daaruit, volgens het scenario van Wijn, voortkomende ingrijpende consequenties voor het cultuurbeleid - noemt hij 'de wrange vruchten van een overheidscultuur, waarin niet meer dienstbaarheid en bescheidenheid vooropstaan doch "scoren", "opvallen", "publiciteit", "listigheid"'. En hij vervolgt: 'Het ziet er naar uit dat aanzienlijke delen van het openbaar bestuur vergiftigd zijn door megalomanie, egotripperij en afgeslotenheid van de "gewone maatschappij"'.¹¹

Historisch inzicht relatie cultuur-overheid

Voor een evenwichtige beoordeling van de discussie over de relatie tussen de bestuurlijke herindeling en het cultuurbeleid zou het wenselijk zijn dat ook aan de 'cultuurkant' (en niet in de laatste plaats bij cultuurwetenschappers, kunst- en cultuurhistorici of kunstsociologen e.t.q.) meer aandacht wordt besteed aan historische aspecten van de relatie tussen het openbaar bestuur en het culturele leven, oftewel aan 'cultuurbeleid in historisch perspectief'.

Dat is noodzakelijk om de positie van de steden en de provincies in relatie tot het rijk in hun historische ontwikkeling te kunnen overzien. Belangrijke kenmerken van de verhoudingen tussen de overheden in ons land zijn al te vinden in de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1581-1795). Nadat in 1581 Filips II was afgezet, ontbrandde een machtsstrijd tussen de stadhouders die, nu in

dienst van de gezamenlijke provincies (de Staten-Generaal), golden als de belangrijkste dragers van centrale bevoegdheden, en de steden vanwaaruit 'de victorie' was begonnen, en die in de Staten van Holland - toen verreweg het belangrijkste provinciebestuur - de dienst uitmaakten. Het gevolg was een twee eeuwen durend getouwtrek waarbij het land soms op de rand van burgeroorlog balanceerde en waarbij de stedelijke regenten tot twee keer toe wisten te verhinderen dat er een nieuwe stadhouder werd benoemd. Stadhouderloze tijdperken van 1650 tot 1672 en van 1702 tot 1747 waren het gevolg. En in de Republiek ontstond niet, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, een sterk centraal gezag (met alle gevolgen van dien voor het culturele leven).

De situatie veranderde in 1795, toen, geïnspireerd door verlichte theorieën omtrent 'nationale eenheid' en 'volkssoevereiniteit' de Bataafse Revolutie plaatsvond. Bij grondwet van 1798 werd een sterk centraal georganiseerde nationale staat in het leven geroepen. Deze eenheidsstaat bleef volledig overeind toen in 1813 het moderne Nederland tot stand kwam. De regie van het openbaar bestuur lag maar op één plek: bij de centrale overheid, die aanvankelijk volledig werd gedomineerd door de autoritaire 'vader Willem I'. Van enige substantiële bestuursmacht bij provincies en gemeenten was tot het midden van de vorige eeuw geen sprake. Met de Grondwet van Thorbecke (1848) wijzigde deze situatie zich. Naast het nationale parlement, kregen provincies en gemeenten door de Provinciewet (1850) en de Gemeentewet (1851) wat meer zelfstandige bevoegdheden, maar ook niet meer dan dat. De centrale sturing van het land bleef bij de, toen overigens zeer terughoudende, rijksoverheid. Die terughoudendheid veranderde, honderd jaar later, na de Tweede Wereldoorlog, toen de nationale overheid een veel actievere rol op zich nam. Tijdens de wederopbouw herrees

Nederland onder regie van de centrale overheid. Provincies en steden deden mee, maar duidelijk in de rol van 'lagere overheden'.

Vanaf het begin van de jaren zestig wordt de dominante rol van de rijksoverheid meer en meer ter discussie gesteld en een taai, maar onomkeerbaar proces van decentralisatie domineert sindsdien de zeer uitvoerige gedachtenvorming over de herinrichting van het binnenlands bestuur, die thans in de zoveelste fase terecht is gekomen. Eén ding is absoluut duidelijk: er moet worden gedecentraliseerd; onduidelijk is echter: hoe en naar wie? Het rumoer op het terrein van het cultuurbeleid rond het artikel van Wijn in het *Boekmancahier* is hiervan een treffende illustratie. De meningen bij provincies en - vooral - gemeenten zijn verdeeld en dat geeft het rijk alle mogelijkheden om met de decentralisatie geen al te grote haast te maken.

Wie beziet wat deze bestuurlijke ontwikkelingen, die onlosmakelijk waren verbonden met strijd om de macht binnen het openbaar bestuur, voor gevolgen hadden voor de relatie tussen de overheden en het culturele leven, kan een aantal lessen uit de historie trekken. Zo kan uit de bestuurlijke verhoudingen tijdens de Republiek worden opgemaakt dat er tussen de organisatie van het openbaar bestuur (centrale of decentrale macht, taakverdelingen, et cetera) en de bloei van het culturele leven helemaal geen verband hoeft te bestaan - ambitieuze bureaucraten lijken tegenwoordig het omgekeerde te denken. Hiertegenover is het echter essentieel dat het culturele leven ter plaatse is ingebed in een onder de bevolking levend cultureel besef. Om de lijn van Elzinga door te trekken: het openbaar bestuur moet aansluiten bij lokale culturele verbanden en noties. Het mag niet andersom gebeuren, dat wil zeggen dat in dienst van de overheid functionerende professionals in

hoge mate onder elkaar en met gemeenschapsgeld uitmaken welke culturele en artistieke voorkeuren het beleid bepalen. Ter illustratie volgen hier nog een paar voorbeelden van voor inzicht in het huidige cultuurbeleid nog steeds relevante historische thema's.

Tijdens de Bataafse Republiek ontstond een, later sterk bekritiseerde, relatie tussen cultuur en staat, waarbij kunst en cultuur geheel ondergeschikt werden gemaakt aan politieke doelstellingen. In dit licht kan de vraag worden gesteld hoe onze grote angst voor een al te nadrukkelijke overheidsbemoeienis met de kunsten in verhouding staat tot de huidige bestuurlijke aspiraties van de 'centrumsteden' die 'een krachtige politieke sturing van het culturele leven' onvermijdelijk maken.¹²

Het op de grondbeginselen en aanzetten uit de Franse tijd voortgaande 'natie-bouwende' cultuurbeleid van koning Willem I, leverde ons land op het terrein van de cultuur enkele grote instellingen op als de Koninklijke Bibliotheek, het Rijksarchief, een Koninklijke Academie voor Beeldende Kunsten, een Koninklijk Conservatorium en een aantal rijksmusea.¹³ Daaruit blijkt dat in het verleden niet 'alles van onderop' uit particuliere hoek kwam, zoals regelmatig wordt beweerd.¹⁴

De overweldigende en altijd onderbelichte invloed van het particulier initiatief op de totstandkoming van het cultuurbeleid, als - rond de vorige eeuwwisseling - de inspanningen van particulieren bij de realisatie van vele stedelijke culturele voorzieningen, of - aan het begin van de twintigste eeuw - de rol die de Nederlandsche Oudheidkundige Bond en Heemschut speelden bij de ontwikkeling van het nationale monumentenbeleid. Vraag: in welke verhouding staat het particulier initiatief tegenwoordig tot het door professionals beheerste overheidsbeleid?¹⁵ Heeft de opkomst van professionals de rol van het particulier initiatief teruggedrongen en heeft

dat geleid tot een grotere afstand tussen de door de overheid gestimuleerde cultuur en het publiek?

Terug naar de actuele discussie over de relatie tussen de bestuurlijke herindeling, de alom gewenste nieuwe taakverdeling tussen de overheden op het terrein van het cultuurbeleid en de door Wijn in zijn artikel geschetste ontwikkeling gezien vanuit de stedelijke knooppunten. Hoe reageerden de provincies eigenlijk?

Reacties van provincies

De voortdurende discussie over de herindeling van het binnenlands bestuur bracht bij de twaalf 'oude' provincies aanvankelijk de nodige verwarring teweeg. De stedelijke knooppunten lagen immers binnen hun grenzen. Door het IPO werd een strategiegroep (onder leiding van de Noordhollandse commissaris van de Koningin J. van Kemenade) ingesteld, die vervolgens aan de hoogleraren Th.A.J. Toonen (RU Leiden), A. Kreukels (RU Utrecht) en R.J. in 't Veld (Erasmus Universiteit Rotterdam) opdracht gaf om een basisdocument op te stellen. Dit verscheen in april 1994 onder de titel *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*. Voor de cultuursector belangrijke elementen uit dit rapport zijn dat de provincies moeten waken voor hun 'culturele kenmerken, mogelijkheden en infrastructuur' en dat zij zich op grond van hun verantwoordelijkheid voor de 'fysieke leefomgeving' in zouden moeten zetten voor het 'historisch erfgoed'.¹⁶ Voorts wordt cultuur als een potentiële kerntaak in beeld gebracht.¹⁷

Ondertussen had het in *Investeren in cultuur* geuite voornemen om te komen tot nieuwe taakverdelingen - het is reeds opgemerkt - tussen de overheden geleid tot het door WVC, IPO en VNG gepresenteerde algemeen kader getiteld *Naar een gezamenlijke*

verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur. Maar er gebeurde nog meer. Zich ervan bewust dat het provinciale cultuurbeleid vaak te weinig bekend was en is, gaf het IPO opdracht aan het Bureau R & H om het provinciale cultuurbeleid te onderzoeken en te presenteren. Begin 1994 verscheen het resultaat: *Er is meer tussen stad en staat; de provincie: partner in cultuurbeleid*.¹⁸ Het rapport opent met een citaat uit de conclusies van de internationale beoordelaars van het rapport *Cultuurbeleid in Nederland*, dat onlangs in opdracht van het ministerie van WVC voor de Raad van Europa werd geschreven: 'We found it ironic that a country so fearful of "State Art" should have concentrated decisions on the performing/creative arts at the central level. A means of sharing this responsibility with appropriate partners needs to be pursued with some dispatch.' Het maakt direct duidelijk dat de provincies, net als de steden, van mening zijn dat, ondanks de decentralisatiegolf, het kunst- en cultuurbeleid nog steeds onderworpen is aan een te sterk sturende centrale regie.

'Stad met een punt daarachter'

Het rapport *Er is meer tussen stad en staat* bestaat uit twee delen. Eén deel bevat gesprekken met externe deskundigen (onder anderen A. van der Staay, P. Kuypers en A. Zijdeveld) en gedeputeerden voor culturele zaken van de verschillende provincies; in het andere deel wordt geschetst wat de provincies concreet doen.¹⁹ De directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Adriaan van der Staay, vindt dat de ontwikkeling van het cultuurbeleid altijd *bottom-up* is gegaan. De basis van het culturele leven ligt volgens hem bij het particulier initiatief in de steden.²⁰ Op grond daarvan zou het rijk 'de meest bescheiden rol' dienen te spelen en zou voor steden een hoofdrol zijn weggelegd.

Paul Kuypers ziet de steden eveneens als het

belangrijkste bestuursniveau voor kunst- en cultuurbeleid. Steden horen geen 'verlengstuk van het rijk' te zijn. Met deze voorkeur voor de steden als kernen van cultuurbeleid denkt hij overigens niet aan stadsprovincies. 'Als je zegt de stad is sterk, dan gaat het echt over de stad. Stad met een punt daarachter.' En niet over 'een of ander vaag identiteitsloos middenbestuur'. De huidige provincies zouden een belangrijke rol moeten spelen op een wat grotere schaal. Omdat ze overzicht hebben en relatief dicht bij hun bevolking staan, moeten ze zich zelfbewust richten op initiatieven die voor een stad te ver reiken, maar die goed passen bij de bestaande provinciale maat. Binnen de huidige verhoudingen zou het rijk een aantal stappen terug moeten doen. Provincies dienen op een constructieve manier - als politiek bestuurlijke partners - met steden samen te werken (en te zorgen voor goede samenwerking tussen de steden onderling) en moeten 'zich daarnaast met kracht richten op de andere gebieden' binnen hun grenzen.

Professor A.C. Zijdeveld ziet voor de provincies een functie als intermediair tussen het rijk en de steden, als een laag kraakbeen die tussen twee machten (rijk en steden) op basis van bestuurlijk gezag een belangrijke rol kan vervullen. 'Een provincie heeft overzicht. Dat is de kracht van de provincie (...) zij kan optreden als bewaker van de verdelende rechtvaardigheid.' 'Ik geloof in die coördinerende taak, niet vanuit een machtspositie, maar vanuit een overzichtspositie (...) niet boven de steden, niet tegen de steden, maar juist met de steden samen.' Als bewijs van het provinciale gezag, dat niet door de komst van nieuwe stedelijke 'miniprovincies' moet worden verpulverd, wijst Zijdeveld op de succesvolle actie die de provincies ondernamen toen in 1992 tijdens de voorbereiding van het tweede Kunstenplan belangrijke podiumkunstvoorzieningen in de

provincie dreigden te sneuvelen. 'Ik vond dat indrukwekkend, die bufferfunctie van de provincies die in feite (...) voor een belangrijk deel opkwamen voor hun steden.' 'Het landelijk niveau blijkt steeds weer te ver weg te zijn en het gemeentelijk niveau te beperkt.'

Samen met de steden

Het is opvallend dat de in het rapport aan het woord komende gedeputeerden vrijwel unaniem benadrukken dat steden in het cultuurbeleid een centrale rol moeten spelen. Vaak is er sprake van goede samenwerking, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland, maar soms ook gaat het wat moeizaam zoals in Gelderland en Groningen. Voor een deel wordt dit laatste toegeschreven aan de exclusieve status die sommige steden zich als stedelijk knooppunt aanmeten; dit legt soms een 'nogal negatieve hypotheek' op de samenwerking die 'de competitie eerder aanwakkert'. Positieve reacties op 'provincies nieuwe stijl' zijn bij de gedeputeerden niet te beluisteren: 'Mooi hoor, maar het is niet duidelijk wat daarvan de bestuurlijke voordelen zijn. Het is ook maar de vraag of de burgers zitten te wachten op dergelijke wijzigingen in het bestuurlijke bestel van Nederland.'²¹ Het is ook wonderlijk dat, terwijl in Europa de gedachten uitgaan naar grotere regionale bestuurlijke eenheden, in Nederland juist wordt gewerkt aan kleinere regio's. Ongewenste versnippering is daarvan het gevolg; samenhang in bestuurlijke verhoudingen zal hierdoor eerder (nog meer) zoek raken dan worden opgelost.

Over één ding is men het roerend eens: er moet zo snel mogelijk een nieuwe complementaire taakverdeling tussen de overheden komen. Als belangrijkste taak zien provinciebestuurders (als vanouds) hun coördinerende en stimulerende rol als 'gebiedsgericht regisseur'. Centraal in de

aandacht staat de zorg voor een evenwichtige culturele infrastructuur binnen de provinciegrenzen. In de praktijk betekent dit dat de provincies ervoor moeten zorgen dat voorzieningen op een evenwichtige wijze over hun gebied zijn verdeeld (hetgeen overigens iets anders is dan het streven naar een zo groot mogelijke spreiding).

Bij cultuurbeleid gaat het niet uitsluitend om een paar grote voorzieningen als symfonieorkesten, landelijk bekende theatergroepen en opvallende musea waar grote steden graag hun 'cultureel imago' mee bewijzen. Het gaat er óók om dat jongeren buiten de grote steden ('slechts' circa 27 procent van de Nederlandse bevolking woont in steden met meer dan honderdduizend inwoners) van aanbod en voorzieningen op het terrein van kunsteducatie gebruik kunnen maken; dat de zeer vele beoefenaars van amateurkunst in de hele provincie kunnen rekenen op ondersteuning; dat er een redelijk gespreid net van kunstuitlenen is; dat er in de hele provincie aandacht wordt gevraagd voor cultuur; dat ook buiten de grote steden koorbegeleidingen plaats kunnen vinden; dat bibliotheekvoorzieningen in evenwicht kunnen blijven bestaan; dat monumentenzorg ook in kleinere gemeenten professioneel wordt begeleid; dat musea in de hele provincie, net als historische verenigingen, een samenbindende en stimulerende ondersteuning krijgen, enzovoort.

De coördinerende rol van de provincie - zo melden de samenstellers van het rapport, net als Marjan Louppen in haar reactie op Wijn - kan ook zeer goed tot uiting komen in discussies over de verdeling van podiumkunstvoorzieningen over verschillende vestigingsplaatsen, zodat niet alle gezelschappen zich in één plaats vestigen (zoals in Noord-Brabant dreigde te gebeuren). Vruchteloze concurrentiestrijd tussen steden kan door provinciale bemoeienis worden

voorkomen, terwijl samen aan een evenwichtiger provinciale infrastructuur kan worden gewerkt.

Een gevarieerd beeld

Uit de schets van concrete activiteiten van de provincies wordt duidelijk dat zij allemaal een breed beleid voeren, dat wil zeggen dat ze afzonderlijk op alle hoofdsectoren van het kunst- en cultuurbeleid actief zijn. Tegelijk valt op dat er belangrijke accentverschillen tussen de provincies bestaan. Zo besteden Limburg en Drenthe opvallend veel aan museumbeleid (respectievelijk ± 8,5 en ± 4,7 miljoen gulden), terwijl Noord-Holland zeer actief is op het gebied van de podiumkunsten. Deze provincie houdt onder meer drie professionele jeugdtheatergroepen en een professionele gezelschap voor regiotheater in stand. Gelderland doet opvallend veel aan kunsteducatie en in Noord-Brabant springt de inzet voor regionale geschiedenis en cultuur in het oog. Friesland - het was te verwachten - besteedt veel aandacht aan 'taal en letteren'. Zeer opvallend is het dat de kleinere provincies per hoofd van de bevolking veel méér uitgeven dan grote: Zeeland (| 53,12) en Friesland (| 47,18) staan hier tegenover Zuid-Holland (| 15,65) en Noord-Brabant (| 15,85).

De onderlinge diversiteit correspondeert overigens met de aanzienlijke verschillen tussen grote steden en tussen grote en kleine gemeenten, waarbij sommige ondanks een gering aantal inwoners als cultuurcentra gelden (Bergen, Domburg, Laren), terwijl andere, die wat inwonertal betreft tot de grote gemeenten kunnen worden gerekend, juist bekend staan als plaatsen waar op cultureel terrein weinig te beleven valt (Spijkenisse, Almere, Haarlemmermeer).

Opmerkelijk is dat in *Er is meer tussen stad en staat* geen uitspraken worden gedaan over de verhoudingen tussen de financiële inspanningen

van de drie overheden. Als reden daarvoor wordt genoemd dat de cijfers uit de begrotingen van de provincies nogal afwijken van die van het Centraal Bureau voor de Statistiek die werden gebruikt voor het reeds genoemde rapport *Cultuurbeleid in Nederland*. Toch is het, ter illustratie van de omvang van de provinciale inspanningen, interessant om een indicatie daarvan te geven. In *Cultuurbeleid in Nederland* wordt het provinciale aandeel in het nationale cultuurbeleid becijferd op 151,5 miljoen gulden, zijnde circa 7 procent.²² Wordt echter uitgegaan van in de provinciale begrotingen genoemde bedragen, dan komt men op een totale provinciale inspanning van 307,5 miljoen gulden, waardoor het aandeel ineens circa 14 procent wordt.²³ Met enig nader onderzoek zal de provinciale bijdrage ongetwijfeld nauwkeuriger zijn te becijferen, maar dit neemt niet weg dat een bijdrage van tussen de 7 en 14 procent voor de 'kraakbeenlaag' van het provinciaal bestuur substantieel kan worden genoemd. Ruim voldoende om, alleen al op grond daarvan, als volwaardige politiek-bestuurlijke partner te worden gezien en om iets tussen stad en staat te kunnen betekenen.²⁴

Besluit: partners of concurrenten?

Met *Er is meer tussen stad en staat* hebben de provincies op een strategisch belangrijk moment (nu het nieuwe kabinet knopen over de toekomstige bestuurlijke indeling zal moeten doorhakken en ruim voor de provinciale verkiezingen die op 8 maart 1995 plaats gaan vinden) blijkt gegeven van hun ambities op het terrein van het kunst- en cultuurbeleid. Zij 'schuwen hun medeverantwoordelijkheid hiervoor niet, integendeel', stelt de voorzitter van het IPO jhr.dr. P.A.C. Beelaerts van Blokland in het *Voorwoord*. Tegelijk geeft het onderzoek een verhelderend inzicht in de bestaande concrete bemoeienissen met kunst en cultuur van de verschillende provincies. Dat

is geen overbodige luxe, want tot op heden was de rol van de provincie vaak veel te weinig zichtbaar, waardoor zij als dat zo uitkwam, gemakkelijk kon worden genegeerd. Alleen al gezien de omvang van de provinciale bijdrage aan het kunst- en cultuurbeleid in Nederland is dit volstrekt ten onrechte.

In het licht van de voortgaande decentralisatie en de bestuurlijke herindeling is de steun die de provincies willen geven aan steden als de belangrijkste dragers van cultureel leven opvallend. Dit temeer omdat in geleidingen van de VNG de rol van de provincies, omwille van steun aan 'eventueel toekomstige' stadsprovincies, als dat zo uitkomt, graag wordt gemarginaliseerd.

Uit deze strategie valt af te leiden dat de VNG, hoewel zij tegelijkertijd constructief meewerkt aan de voorbereiding van nieuwe complementaire taakverdelingsafspraken, provincies vaak meer als concurrent, dan als politiek-bestuurlijke partner ziet. Met deze opstelling kiest de VNG voor eenzelfde koers als in de algemene discussie over de bestuurlijke herindeling, waarin zij zich eveneens vaak tegenover de provincies stelde. In het streven naar 'werkelijke decentralisatie' is dit een te betreuren opstelling. Hoogleraar staatsrecht Elzinga maakt duidelijk waarom: aangezien de VNG de provincies als concurrent ziet, zal er van decentralisatie ook nu (weer) weinig terecht komen, want het rijk 'weet in de regel heel goed hoe om te gaan met dit soort onderlinge naijver'. In plaats van tegenstanders zouden VNG en IPO eendrachtige partners moeten zijn.²⁵ Een duidelijker handreiking dan verwoord in *Er is meer tussen stad en staat* is nauwelijks denkbaar.

Roel Pots

was in 1994 docent overheidsbeleid aan de Hogeschool Rotterdam en senior-beleidsmedewerker cultuurbeleid bij de provincie Zuid-Holland

Noten

1. C. Wijn. 'Stedelijke knooppunten als cultureel zwaartepunt'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, 1994, nr. 20, juni, pp. 116-130. Over hetzelfde onderwerp schreef Wijn ook 'De toekomst ligt in de stad van de kennis'. Zie: *de Volkskrant*, 22 januari 1994.
2. Uit in noot 1 genoemde artikelen.
3. Zie hierover P. Hellmann. 'Het kwetsbare in de werkstad: de culturele eierzucht van Rotterdam'. In: *NRC Handelsblad*, 6 augustus 1993.
4. P. Kuypers. 'De stad is sterker dan de staat: stedelijke ambities en kunstbeleid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 5, 1993, nr. 16, juni, pp. 144-161.
5. Zie voor deze terminologie ook C. Wijn. 'Stedelijke knooppunten als cultureel zwaartepunt', a.w.
6. M.J. Louppen-Laurant. 'Cultuurbeleid: concurrentie of samenwerking?'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, 1994, nr. 21, september, p. 357.
7. Zie: *Beeldende kunstbeleid 1993-1994; voortgangsrapportage*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland, 1994.
8. D.J. Elzinga. 'Toekomst gemeenten (1); Fleers-doctrine maakt goed debat bijna onmogelijk'. In: *Binnenlands Bestuur*, 1994, nr. 13, 1 april, p. 35; Zie ook: idem. 'Grootte van gemeenten (2); Fleers-doctrine ontkent betekenis organische verbanden'. In: *Binnenlands Bestuur* 1994, nr. 13, 1 april, p. 35; en: idem. 'Grootte van gemeenten (slot); VNG kiest tegenstander die medestander moet zijn: het IPO'. In: *Binnenlands Bestuur* 1994, nr. 18, 6 mei, p. 29.
9. D.J. Elzinga, a.w., 1 april 1994.
10. Ibidem.
11. C.A.J.M. Kortmann. *Staatkundige en bestuurlijke vernieuwing in constitutioneel perspectief: moet het via de structuren?* (IPO-lezing nr. 4). Den Haag: IPO, 1994.
12. P. Kuypers a.w., p. 156.
13. Bedoelde musea zijn hier: het Trippenhuys (1817) te Amsterdam (waarin zowel de nationale schilderijencollectie als het Rijksprentenkabinet); het Mauritshuis (1820) te Den Haag (waarin het Koninklijk Kabinet van Schilderijen en het Koninklijk Kabinet van Zeldzaamheden); het Koninklijk Penningkabinet (1816) te Den Haag, en, in Leiden, het Kabinet van Archeologie (1818) - het latere Rijksmuseum van Oudheden -, het Nationaal museum voor Natuurlijke Historie (1820), het Kabinet van Prenten en Pleisterbeelden (1820) en Volkenkunde (1837).
14. Zie hierover ook noot 20.
15. Een interessante blik hierop wordt ons geboden door professor Theo Scholten, particulier verzamelaar en stichter van het door Wim Quist gebouwde Museum Beelden aan Zee te Scheveningen. Hij verwacht dat het - op een verkeerde manier - geldverslindende beleid van de Nederlandse overheden aangaande musea ten dode is opgeschreven. De publieksbenadering in de musea en de exploitatie, evenals de accentuering in de collecties moeten anders. De huidige manier 'daar ben ik van

overtuigd, heeft geen toekomst meer'. (*Haagse Courant* 9 september 1994). Zie over de door Scholtens aangestipte problematiek ook: D. Kraaijpoel. De nieuwe salon; officiële Beeldende Kunst na 1945. Groningen, 1989.

16. *Naar provincies van de toekomst: een inleidende samenvatting van het pre-advies 'Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie'*. Den Haag: IPO, 1994, p. 8.
17. Th.A.J. Toonen, A. Kreukels, R.J. in 't Veld, T. Planken en C.M.S. Glim. *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincies*. Rotterdam, 1994, p. 63.
18. C. van Dijk-Hofmeester en W.J. Raymakers. *Er is meer tussen stad en staat: de provincie: partner in cultuurbeleid*. Den Haag: IPO, 1994.
19. De externe deskundigen zijn: mw. H.H.M.F. Gardeniers-Berendsen, voormalig minister van CRM; A.J. van der Staay, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau; P. Kuypers, reeds genoemd; en A.C. Zijderfeld, hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
20. Van der Staay gaat hiermee overigens voorbij aan de cruciale regierol die vaak door de centrale overheid ter stimulering van het culturele leven werd (en nog steeds wordt) gespeeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de tijd waarin Willem I reeds genoemde nationale instellingen op de been hielp en de tijd na de Tweede Wereldoorlog, toen onder rijksregie het begin van een indrukwekkende culturele infrastructuur tot stand kwam. Dit neemt niet weg dat het particulier initiatief een geweldige inbreng had en in zekere mate nog steeds heeft. Onjuist is het eveneens te stellen dat dit particulier initiatief zich beperkte tot plaatselijke activiteiten (op grond waarvan de stad centraal gesteld zou moeten worden); het particulier initiatief was immers ook actief op nationale schaal (het Nut, KNOB, Heemschut, het Nederlands Toneelverbond, de Maatschappij tot bevordering van de Toonkunst et cetera). Om deze reden kan evengoed het 'primaat van het nationale cultuurbeleid' worden gesteld.
21. Gedeputeerde Dijkstra (Overijssel). In: *Er is meer tussen stad en staat*, a. w., p. 30.
22. *Cultuurbeleid in Nederland*. Rijswijk: ministerie van WVC, 1993, p. 211.
23. Bij de provincies zijn ook de regionale omroepen meegeteld; als men die er aftrekt wordt de provinciale bijdrage 237,1 miljoen gulden, zijnde circa 11 procent.
24. De financiële betrokkenheid van de provincies wordt door grote centrumgemeenten wel eens over het hoofd gezien. Toen de provincie Noord-Holland dit jaar besloot om, vooruitlopend op de boedelscheiding die tot stand zal komen wanneer Groot-Amsterdam stadsprovincie wordt, haar subsidiëring van Artis te beëindigen, was de verontwaardiging in de hoofdstad groot. Enigszins naïef; Marjan Louppen zegt waarom: 'Wie meebetahlt wil ook meebepalen' (Louppen, a. w., p. 358).
25. D.J. Elzinga, a. w.

Bibliografische gegevens

Pots, R. (1994) 'Decentralisatie, bestuurlijke herindeling en cultuurbeleid: de moeizame weg naar een nieuwe taakverdeling'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, nr. 22, 428-437.