
Artikel

Quirijn van den Hoogen

De relatieve vrijheid van gemeentelijk cultuurbeleid

Cultuurbeleid voor de gemeente is 'vrij', maar wat houdt dat precies in? In hoeverre kan gemeentelijk of regionaal cultuurbeleid op zichzelf staan en binnen geografische grenzen blijven? Cultuur maakt immers altijd ergens deel van uit, van een stelsel, van een nationale of zelfs mondiale cultuur. Hoe past de gemeentelijke rol daarin?

Het Nederlandse cultuurbeleid is geregeld in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Die wet legt geen verantwoordelijkheden vast voor gemeenten, wel voor de minister die met gemeenten dient te overleggen over het door haar gevoerde beleid. Gemeenten geven geen uitvoering aan landelijke regelingen zoals bij het onderwijs of sociale zekerheid wel aan de orde is. Cultuurbeleid is voor de gemeente dus zogenaamd 'vrij' beleid. Dit is een weeffout in ons nationale beleidssysteem aangezien de minister haar beleid niet kan uitvoeren zonder gemeenten. Gemeenten financieren circa twee derde van het publieke budget voor cultuur, vooral de gebouwen waarin inwoners ervan kennis kunnen nemen: bibliotheken, schouwburgen, concertzalen en filmhuizen, galeries en centra voor de kunsten. Ook komen op het plaatselijke niveau veel geldstromen van het rijk samen via regelingen zoals Cultuureducatie met Kwaliteit, de lokale programma's van het Fonds Cultuurparticipatie en de financiering van BIS- en fondsinstellingen. Daarbij neemt het rijk een vrij grote verantwoordelijkheid voor de productie van cultuur, ook in de lokale context, en gaan gemeenten in essentie over de vraag hoe die cultuur voor de lokale bevolking betekenis kan krijgen. Er is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Hoe vrij is dan die gemeentelijke rol?

Vier soorten vragen

In essentie gaat het cultuurbeleid van de overheid over vier soorten vragen:

- 1 Wat zijn de doelen van het beleid? Gaat het om mooie kunst? Om de ontwikkeling (of beschaving) van burgers? Om het bevorderen van leefbaarheid? Om economische ontwikkeling? Of om al het voorgaande?
- 2 Welke infrastructuur realiseren we voor kunst en cultuur? Waar bouwen we een bibliotheek, museum of theater? En hoe groot zijn die? Voor welke evenementen geven we wel of geen vergunning?
- 3 Hoeveel geld zijn we bereid jaarlijks aan cultuur te besteden? En naar wie gaat dat dan?
- 4 Welk programma realiseren culturele instellingen?

De tweede soort vragen, over infrastructuur, ligt expliciet op het bord van gemeenten. Het gaat dan om ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Daardoor vallen dit soort beslissingen zelden onder het 'cultuurbeleid' van de gemeente of de beleidsafdeling die die naam draagt. Meestal zijn de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Openbare Orde, en hun bijbehorende wethouder of burgemeester, aan zet. Maar dit zijn wel de belangrijkste soort beslissingen die overheden nemen want ze gaan over de lange termijn: de aanwezige gebouwen en beschikbare openbare ruimte bepalen voor decennia wat er in een stad of dorp mogelijk is.

Beleidsafdelingen cultuur en wethouders met cultuur in de portefeuille gaan over het derde type beslissingen: wie krijgen subsidies om een programma te realiseren en onder welke voorwaarden? Als er formele cultuurnota's worden gemaakt, betreft de cultuurportefeuille ook vragen van het eerste type, de beleidsdoelen. Veelal zijn die doelen vrij breed geformuleerd, in de zin dat de gemeente ernaar streeft een dynamische culturele sector op de been te houden die toegankelijk is voor iedereen. En er kunnen specifiekere doelen aan het cultuurbeleid worden verbonden. Bijvoorbeeld het bereiken van jongeren, of mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt. Of het genereren van toerisme naar stad of regio door het aanbod van festivals, of musea.

Zoals Cor Wijn (2018) aangeeft, dient er éérst sprake te zijn van een culturele basisinfrastructuur in de vorm van een bibliotheek, centrum voor amateurkunst, ateliers voor kunstenaars, en, als de gemeente groter is, professionele podia zoals musea, schouwburgen en concertzalen. Bovendien dient in de gemeente aanwezig erfgoed voor de toekomst te worden bewaard. Pas daarna kun je specifieke doelen nastreven, eventueel met specifieke instellingen of makers.

Daarbij is het van belang je te realiseren dat alle cultuurinstellingen en -makers functioneren binnen het gehele culturele systeem. Ze zijn daar zelfs afhankelijk van. Holden (2015) beargumenteert dat de culturele sector functioneert als een ecosysteem zoals we dat in de biologie kennen. Het gaat om een samenhangend stelsel van verschillende makers, podia en publieken, een stelsel van thuis gemaakte cultuur (amateurkunst), commercieel geproduceerde cultuur en de cultuur die via rijks- of gemeentelijke budgetten publiek wordt gefinancierd, in dorp, stad en land. De verschillende elementen in zo'n ecosysteem zijn van elkaar afhankelijk: er is een verband tussen de kwaliteit van de hofabradorkesten in Friese en Limburgse dorpen en steden en de kwaliteit van het Koninklijk Concertgebouworkest.

Ringenmodel

Het cultuurbeleid van gemeenten hangt vaak sterk samen met hun geschiedenis. Wat is de bevolkingssamenstelling, met andere woorden aan welk soort cultuur is er behoefte? Hoe initiatiefrijk waren creatievelingen of ambitieuze wethouders in het verleden? Voorzieningen zoals het Amsterdamse Concertgebouw, het Groninger Museum of museum More in Gorssel waren er niet gekomen zonder de tomeloze inzet van particulieren en/of van politici met lef. Het zijn vaak de pareltjes waar een stad of dorp trots op is. Grosso modo is er echter een patroon in het beleid van gemeenten: kleine gemeenten (tot circa 30.000 inwoners) voeren een 'kernachtig' beleid met nadruk op amateurkunst en bibliotheek, middelgrote gemeenten een 'uitgebreid' beleid waarin ook professionele voorzieningen bestaan, en gemeenten boven de 90.000 inwoners kennen een 'alomvattend' beleid waarin voor elke kunstdiscipline een →

variëteit aan amateur- en professionele voorzieningen aanwezig is. Dit is het zogenaamde ringenmodel van Cor Wijn (2003), dat in Nederland de standaard is waarop gemeenten hun beleid ijken.

Het ringenmodel houdt overigens geen rekening met gemeentelijke herindelingen. Hierbij ontstaan op het platteland gemeenten met grote inwonertallen, verdeeld over veel kleine kernen die in de praktijk niet de infrastructuur voor een 90.000+-gemeente hebben (of de ambitie die daarbij hoort). Zij vallen dan eerder in de binnenste ring met 'beperkt' beleid. De fusies hebben echter als voordeel dat op het gemeentehuis vaak ambtelijke capaciteit ontstaat die zich gericht met cultuurbeleid bezig kan houden, in plaats van dat beleidsmedewerkers met cultuur in de portefeuille ook verantwoordelijk zijn voor andere beleids-terreinen. Dat geeft de mogelijkheid om culturele expertise op te bouwen, over hoe culturele ecosystemen werken en dus onderhouden kunnen worden.

Er zijn nog andere uitzonderingen op het ringenmodel. Zo ontbeert niet elke plattelandsgemeente professionele cultuur, zie schouwburg De Lawei in Drachten, en hebben sommige steden niet alles zelf in huis. Wanneer ze dicht bij elkaar liggen kunnen steden zich specialiseren of het aanbod op elkaar afstemmen, zoals dat

Wanneer ze dicht bij elkaar liggen kunnen steden zich specialiseren of het aanbod op elkaar afstemmen

tussen poppodia Metropool (Hengelo) en ATAK (Enschede) gebeurt. Voor de inwoners van de regio leidt dat tot een rijker geschakeerd aanbod. De afgelopen jaren zijn er meerdere initiatieven geweest om tot meer samenwerking op regionale schaal te komen. De stedelijke cultuurregio's zoals geïnitieerd door de Raad voor Cultuur (2017) zijn daarvan het jongste voorbeeld. Regionale afstemming en samenwerking kunnen heel vruchtbaar zijn voor lokale culturele ecosystemen en leiden tot betere worteling van cultuur in een regio. Helaas heeft de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Van Engelshoven, het initiatief maar een heel beperkte positie in het nationale beleid willen geven en blijven lokale bestuurders dus weer te veel afhankelijk van wat Raad voor Cultuur en minister van OCW in de vierjaarlijkse cultuurnota beschikken. Het zou Nederlandse gemeenten sieren om hier en masse stelling tegen te nemen.

Lokale partijen

Daarmee komen we op de samenwerking of afstemming tussen rijk en gemeenten. Nu in toenemende mate raadszetels door lokale partijen worden bezet (inmiddels zo'n 35 procent van de zetels), wordt één ding duidelijk: hoe meer lokale partijen cultuurportefeuilles vullen hoe ingewikkelder het overleg dat de minister van OCW wettelijk met het lokale niveau moet voeren kan worden. Niet alleen omdat zakendoen met partijgenoten nu eenmaal makkelijker is, maar ook omdat lokale partijen ontzettend verschillend over cultuur kunnen denken. Sommige zijn alleen of vooral in plaatselijke cultuur geïnteresseerd, met andere woorden in erfgoed en tradities, en kunnen een nativistische inslag (Schrijvers 2018) hebben die vaak wars is van experiment en vernieuwing. Mijn ervaring is ook dat lokale partijen soms zeer eigen opvattingen hebben over de rol van de overheid ten aanzien van cultuur. 'Als je er geen geld mee verdient, dan heb je een hobby', was letterlijk de enige zin over cultuur in het verkiezingsprogramma van Lokaal Liberaal in de Utrechtse gemeente Stichtse Vecht bij de verkiezingen van 2018. Deze partij ziet een gesubsidieerde kunstenaar dus niet als een professional maar als een hobbyist. Hun lijsttrekker werd vervolgens wel wethouder cultuur van de gemeente, al was zijn invloed door een

vroegtijdig vertrek ook weer beperkt. In diezelfde gemeente bestond de raad voor een aanzienlijk deel uit partijen (zoals Maarssen 2000 en Loenens Belang) die zich vooral inzetten voor één van de dorpskernen. Dat kan ertoe leiden dat voorzieningen met name te vinden zijn in één kern maar het kan ook juist spreiding over alle kernen in de gemeente tot gevolg hebben.

Soms worden lokale partijen groot door hun verzet tegen grootschalige investeringen, zoals in cultuurgebouwen. Het verzet van de Haagse Stadspartij tegen de nieuwbouwplannen voor het Spuiforum vertaalde zich in grote zetelwinst bij de verkiezingen van 2014. Daarop ging het plan niet door, en dus ook niet de geplande vervanging van de Dr. Anton Philipszaal, het Lucent Danstheater en huisvesting voor het Residentieorkest, het Koninklijk Conservatorium en het Nederlands Danstheater. Eenmaal in het college bleek de Stadspartij wel bereid tot het realiseren van een kleinschaliger plan: het inmiddels geopende Amare.

In Rotterdam keert Leefbaar, de grootste partij in de gemeenteraad, zich vooral tegen het systeem voor cultuurbeleid. In hun opiniestukken heeft het cultuurestablishment van kunstadvisers (zoals de RKKC) het te verduren. De partij ziet het in jaren opgebouwde beleidsstelsel als een bewijs dat de elite het goed voor zichzelf regelt. Ook zet zij zich af tegen eisen rondom diversiteit en inclusie die in de Maasstad aan alle grote instellingen worden gesteld (Koster 2020). Daarmee komt een van de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse cultuurbeleid in het geding: diversiteit, nog wel een wettelijk uitgangspunt.

Cultuur in groter geheel

Alhoewel lokaal cultuurbeleid formeel dus ‘vrij’ is, is dat in de praktijk zelden zo. Beleidskeuzes van weleer, met name over de aanwezige infrastructuur in bijvoorbeeld cultuurgebouwen, bepalen in hoge mate wat er nu en in de toekomst mogelijk is. Daarnaast maakt een gemeente deel uit van een regio waarin voorzieningen, dus ook cultuurvoorzieningen, samenhangen. Buurgemeenten zijn van elkaar afhankelijk, de positie als bruisende cultuurstad is niet alleen het gevolg van beleid van de eigen gemeente maar vaak ook van de bereidheid van inwoners uit een hele regio om die culturele

voorzieningen met hun bezoek – of hun lokale belastingen – te steunen. Die regionale functie van bepaalde steden en onderlinge samenwerking voor een gevarieerd aanbod in een regio is met de stedelijke cultuurregio's nu feitelijk geformaliseerd in het cultuurbeleid van de rijksoverheid, al is nog niet elk regionaal profiel even goed uitgewerkt en lijkt ons landsbestuur nog niet voldoende overtuigd van deze situatie.

Gemeentelijk of regionaal cultuurbeleid staat nooit op zichzelf en laat zich niet door geografische grenzen inperken. Cultuur is nu eenmaal altijd groter dan een gemeente of regio, zelfs groter dan alleen ons land. Cultuur maakt altijd ergens deel van uit, van een stelsel, van een nationale of zelfs mondiale cultuur. Beslissingen in Hollywood en Bollywood, en van Mark Zuckerberg over Facebook of andere sociale media, hebben allemaal invloed op hoe cultuur lokaal beleefd kan worden. En welke cultuur. Beslissingen van gemeenten verhouden zich dus altijd tot die van buurgemeenten, tot die van het rijk (zoals ook het rijk van gemeenten afhankelijk is), én tot wat er in de thuis gemaakte en commerciële cultuur gebeurt. Hoe groot of klein je de gemeentelijke rol ook definieert, je hebt je tot dat totaal te verhouden. •

Literatuur

- Holden, J. (2015) *The ecology of culture*. London: Arts and Humanities Research Council.
- Koster, G. (2020) ‘Raad gaat over cultuursubsidie’. In: *NRC Handelsblad* (Rotterdambijlage), 10 oktober.
- Raad voor Cultuur (2017) *Cultuur voor stad, land en regio: de rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Schrijvers, E. (2018) ‘Cultural policy at a crossroads? How the Matthew effect, new sociocultural oppositions and digitalisation challenge Dutch national cultural policy’. In: *Cultural policy in the polder: 25 years of the Dutch Cultural Policy Act*, 243-264.
- Wijn, C. (2003) *Gemeentelijk cultuurbeleid: een handleiding*. Den Haag: VNG.
- Wijn, C. (2018) *De essentie van cultuurbeleid en -management: snel inzicht in de invloedrijkste publicaties en de belangrijkste ideeën*. Nijmegen: VOC Uitgevers.



Quirijn van den Hoogen is universitair docent Kunstsociologie en Kunstbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam. Fotografie: Rommen Bravenboer Fotografie