

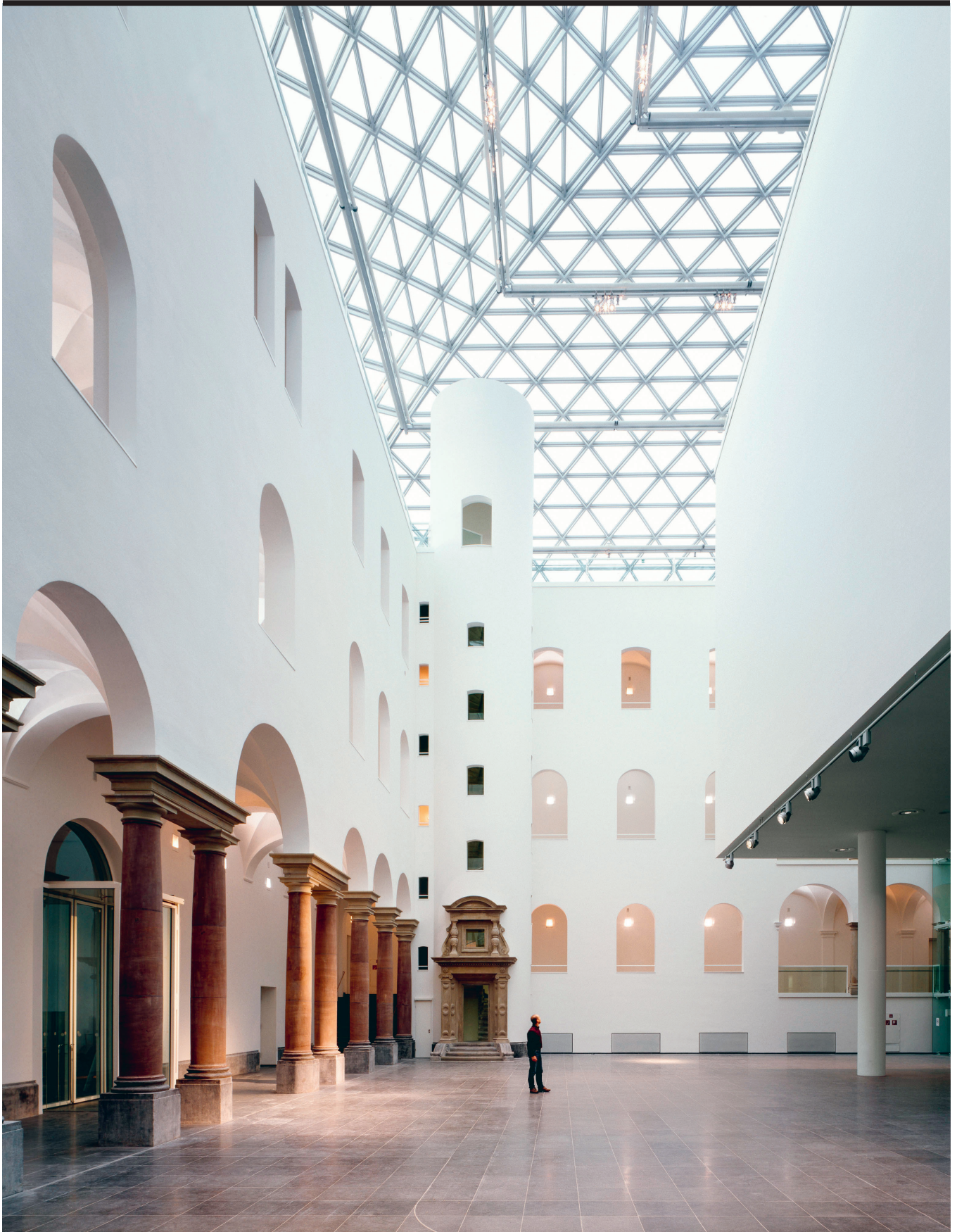
Bij onze oosterburen bepalen de deelstaten zelf hoe zij hun cultuurbeleid invullen. Hoe pakt dat uit? Kan Nederland er iets van opsteken?

Stedelijk-regionaal cultuurbeleid in Noord-Rijn-Westfalen

De onlangs verschenen verkenning van de Raad voor Cultuur over de toekomst van het cultuurbeleid en de specifieke rol van stedelijke cultuurregio's daarbij (Raad voor Cultuur 2017), is een goede aanleiding om de ervaringen in een vergelijkbaar buurland tegen het licht te houden. In Duitsland kent Noord-Rijn-Westfalen (NRW) een sterk gedecentraliseerd, op regio's en gemeenten of steden gebaseerd cultuurbeleid. Wat kan Nederland van NRW leren?'

Bestuurlijke stand van zaken

Duitsland is een federaal land, net als België of de Verenigde Staten. De *Bundesländer*, afgekort *Länder*, zijn geen provincies, maar onafhankelijke deelstaten. Ze bepalen zelf hoe zij hun cultuurbeleid invullen. Deze deelstaten verschillen onderling zeer sterk: in identiteit en geschiedenis, in samenstelling van de bevolking, in rijkdom en



Binnenaanzicht van K21 Ständehaus te Düsseldorf. Fotografie: Ralph Richter,
© Kunstsammlung NRW



werkgelegenheid of in politieke signatuur. NRW is ongeveer zo groot als Nederland en heeft ruim 18 miljoen inwoners. Het is net als Nederland sterk verstedelijkt, vooral rond Rijn en Ruhr, en kent grote plattelandsgebieden. Ook in NRW wordt de bevolking *bunter, älter und weniger*.

Wat betreft cultuur en cultuurbeleid zijn er in NRW diverse niveaus te onderscheiden: landelijk (deelstaat), regionaal en gemeentelijk. *Kulturpolitik* ofwel cultuurbeleid en -financiering in NRW is vooral een zaak van de steden en gemeenten. De Duitse *Kulturpolitik* is niet hetzelfde als het Nederlandse cultuurbeleid. Meestal gaat het om een wettelijk en financieel kader. Strategische of langetermijnkeuzes zijn eerder uitzondering; politici kleuren het beleid sterk.

Op deelstaatniveau is het Ministerium Kultur und Wissenschaft (MKW) het belangrijkste ministerie voor cultuur. Daarnaast spelen ministeries voor Scholen/Onderwijs, Jeugd en Integratie een rol (respectievelijk voor cultuureducatie, jeugd en bijvoorbeeld vluchtelingen). Het MKW bestaat, althans met deze naam en taakverdeling, sinds de NRW-verkiezingen in mei 2017, en heeft een partijloze minister, Isabel Pfeiffer-Poensgen. Wat haar inhoudelijke koers zal zijn, is op dit moment (half januari 2018) nog niet bekend, maar cultuureducatie zal daarin ongetwijfeld een belangrijke rol spelen.

NRW heeft een *Kulturförderungsgesetz* met een *Kulturförderplan 2016-2018*. Daarin zijn drie zwaartepunten geformuleerd voor de komende jaren: kunstenaarsondersteuning, cultuureducatie en digitalisering. Ook erfgoed en creatieve industrie zijn belangrijke aandachtspunten. Het *Kulturförderplan* regelt vooral de financiële, wettelijke basis. Helder geformuleerde meerjarenuitgangspunten op het vlak van digitalisering en cultuureducatie en/of concrete stappenplannen of inhoudelijke vergezichten ontbreken nagenoeg.

Tien regio's

Via het MKW kunnen tal van (project)subsidies voor de verschillende disciplines of thema's worden aangevraagd, van dans tot theater, van internationale cultuurprojecten tot regionaal cultuurbeleid. De toewijzing van deze aanvragen vindt meestal via (interne) jury's plaats, waarbij vooral de vijf (regionale) zogeheten *Bezirksregierungen*² een adviserende rol vervullen. Daar





is soms onderlinge concurrentie tussen de regio's merkbaar. NRW beheert ook enkele instituties en collecties, zoals de NRW-Kunstsammlung in Düsseldorf. Slechts een beperkt aantal instellingen wordt structureel direct vanuit het ministerie gefinancierd.

De regionale *Kulturpolitik*, medegefinancierd en gestuurd door het MKW, wordt door tien regio's ontwikkeld en uitgevoerd. De regionale cultuurbureaus stellen eigen prioriteiten en anticiperen op het aanbod (en de vraag) van de regionale instellingen en kunstenaars, coördineren en stemmen af. Ze leggen vooral gewicht in de schaal met de uitvoering van regionale subsidieprogramma's, die grotendeels van het MKW afkomstig zijn.

Naast dit door het ministerie aangestuurde regionale cultuurbeleid zijn er nog tal van andere, soms overlappende, (sub)regionale initiatieven en bestuursvormen, bijvoorbeeld het *Landschaftsverband* Westfalen-Lippe of Rijnland, actief op het vlak van musea en erfgoed. Zo hebben in het Ruhrgebied de 53 grote en kleine steden hun eigen lokale cultuurbeleid, maar speelt ook het Regionaal Verband Ruhr (RVR) een actieve rol op dit gebied en is tegelijkertijd in een deel van het Ruhrgebied het regionale cultuurbeleid van Westfalen van toepassing.

Zelfvoorzienend

Op het niveau van de gemeenten en steden gaat het meeste geld om: ongeveer 70 procent van het totale volume in NRW (Sievert et al. 2017, 11). Na de Tweede Wereldoorlog werden in veel gemeenten in NRW in rap tempo culturele infrastructuur weer opgebouwd. Dit heeft er mede toe geleid dat vrijwel alle gemeenten een vergelijkbare culturele infrastructuur hebben. Ze zijn overwegend zelfvoorzienend; bewoners hoeven de stad of gemeente niet uit om aan hun wekelijkse portie muziek, toneel, literatuur, film of beeldende kunst, muziekschool of bibliotheek te komen. Veel gemeenten hebben hun eigen orkest, theater en museum. Ensembles reizen vrijwel niet en podia programmeren een voorstelling of uitvoering zolang er publiek blijft komen.

Deze situatie zorgt voor een stabiele uitgangspositie voor de gevestigde orde, maar er kleven grote nadelen aan: doorstroming van nieuwkomers of niet-gevestigde initiatieven is nauwelijks mogelijk, deze gang van zaken kost veel →

geld en er is veel overlap in het aanbod. Tien keer hetzelfde stuk van Shakespeare in een seizoen binnen dezelfde regio is geen uitzondering.

Het cultuurbeleid in NRW is op vrijwel alle niveaus sterk aanbodgericht, maar er zijn grote verschillen tussen kleine en grote steden, tussen gemeenten in verstedelijkte of in landelijke gebieden, en tussen rijke en arme gemeenten. De mate van culturele rijkdom, de hoeveelheid en staat van het (industriële) erfgoed, de bevolkingssamenstelling en lokale sociaaleconomische situatie brengen elk een eigen problematiek met zich mee. De lokale politiek is en voelt zich sterk verantwoordelijk voor de cultuursector.

Afstemming

Ondanks het feit dat er op verschillende niveaus *Kulturpolitik* wordt ontwikkeld en uitgevoerd, en dat er zeer vele (subregionale) verbanden zijn, is er toch relatief weinig onderlinge afstemming. Er zijn, op alle niveaus, weinig inhoudelijke kaders of strategische keuzes uitgewerkt, waardoor afstemming ook niet voor de hand ligt. Daarnaast houden gemeenten er niet van als het *Land* zich te veel mengt in hun beleid, waardoor eventuele afstemming op diens initiatief zeer gevoelig ligt. Er zijn echter uitzonderingen.

Ten eerste is er afstemming als een gemeenschappelijk thema op alle niveaus als belangrijk wordt ervaren. Op het vlak van cultuureducatie is er afstemming tussen alle bestuurslagen over *Kulturstrolche*, *Kulturrucksack* en *JEKITS*.³ Ook worden sommige festivals, vooral met een internationale inhoud zoals het Impulse Festival, in meerdere gemeenten tegelijkertijd gehouden. Internationale programmering zou anders nauwelijks plaatsvinden, omdat het meeste geld vastzit in stenen en personeel.

Ten tweede zijn er overkoepelende organisaties in NRW die tussen de gemeenten en binnen en tussen regio's een coördinerende, initiërende en financiële functie vervullen. Dat geldt naast de eerder genoemde regionale cultuurbureaus, ook voor het NRW *Kultursekretariat* in Wuppertal, een verband dat zich namens 21 grote gemeenten op gemeenteoverstijgende en internationale programma's richt op het vlak van (muziek-) theater, muziek, literatuur en festivals van nu. De evenknie in het landelijke gebied, *Kultursekretariat Gütersloh*, legt de focus op 71 landelijke, kleine gemeenten en concentreert zich op samenwerking om de kwaliteit van het aanbod te versterken. Ook de verschillende *Landesbüros* voor theater, muziek, dans, musea of beeldende kunst, die een mix zijn van fonds, koepelorganisatie en belangenbehartiger voor leden, hebben een afstemmende functie tussen de niveaus en het agenderen van cultuurpolitieke thema's. Bij al deze vormen van intergemeentelijke en/of bovenregionale afstemming is de financiering of subsidiërende rol belangrijk.

Ten derde wordt gepoogd tussen de niveaus een overkoepelende collectieve communicatie te realiseren via bijvoorbeeld de website van de door NRW geïnitieerde Kulturserver, regionale communicatieplatforms zoals *Kulturkontakt Westfalen* en ook bovenregionale conferenties als *Kultur Konferenz Ruhr* of *Westfälische Kulturkonferenz*. Dit zijn fora om de regionale eigenheden en belangen te bundelen en presenteren.

Leren van NRW

Welke lessen kan Nederland hieruit trekken? Ten eerste blijft, ondanks dit fijnmazige systeem van ondersteuning, concurrentie tussen gemeenten en regio's en binnen regio's een belangrijke component, vooral ook op politiek-bestuurlijk niveau. Het 'Kirchturmdenken', ofwel 'eigen stad of gemeente eerst' bestaat, ook na de inspanningen van RUHR.2010, nog steeds.⁴ Los van het feit dat gemeenten wars zijn van landelijke inmenging in hun eigen autonomie, moeten ook wethouders of politieke regionale cultuurverantwoordelijken niets hebben van inmenging van binnen of buiten de gemeente.

Dat is in Nederland niet anders. Mijn opgedane ervaring in Rotterdam leert dat concurrentiedenken op lokaal-politiek niveau een grote rol speelt en dat politieke wispelturigheid

De lokale politiek is en voelt zich sterk verantwoordelijk voor de cultuursector

(met een maximale quick-win-termijn van vier jaar) en de zwaarte van andere lokale ‘echt-belangrijke-keuzes’ grote invloed op cultuurpolitieke beslissingen hebben. Weliswaar wordt met de mond beleden hoe belangrijk boven-regionale samenwerking is, maar daarbij zijn de belangen van culturele instellingen veelal ondergeschikt. Voor dit lokale concurrentiedenken lijkt ook de Raad voor Cultuur liever de ogen te sluiten.

Ten tweede valt de aanbodgerichtheid in NRW op. Ook in de verkenning van de Raad voor Cultuur komt het (potentiële) publiek er bekaaid af. Opvallend is hoe gemakkelijk altijd weer over de reisbereidheid van het publiek wordt gedacht. Bij de NRW valt op dat het (potentiële) publiek weinig reist, uitzonderingen daargelaten. Deze door de raad genoemde ecosystemen zijn niet per se een garantie dat het aanbod ook aansluit op het (potentiële) publiek. Bovendien, over welk publiek hebben we het? Bestaand publiek? Of ook over een potentieel publiek dat nu nog niet de weg naar cultuurinstellingen weet te vinden? Ook in de stedelijk-regionale verkenning van de Raad krijgt dit aspect nog weinig aandacht.

Ten derde dringt zich de vraag op wat stedelijke regio’s, naast een bestuurlijke basis, gemeen hebben. De hierboven genoemde voorbeelden van tal van elkaar overlappende regio’s en stedelijke verbanden maken duidelijk dat bestuurlijke regio’s ook kunstmatige constructen (kunnen) zijn, die door culturele instellingen of het publiek heel anders worden waargenomen of die met de dagelijkse praktijk van het gedrag van het publiek niet veel gemeen hebben. Ook in Rotterdam is vanuit het bestuurlijke niveau vaak betoogd hoe belangrijk de afstemming en de samenwerking met bijvoorbeeld Den Haag zijn, hoewel deze in de cultuurpraktijk over het algemeen een ondergeschikte rol spelen. De verplichte samenwerking tussen het RPhO en het Residentieorkest was in het recente verleden een voorbeeld van zo’n kunstmatig construct.

Tot slot zorgt de politieke betrokkenheid in NRW bij de cultuursector ervoor dat politici zich inzetten voor cultuur en daarmee is de sector in belangrijke mate politiek geborgd, ook als het financieel of politiek spannend wordt. Dat is iets wat in de Nederlandse cultuursector en ook bij de Raad voor Cultuur nog steeds niet echt serieus

genomen lijkt te worden. In de verkenning lijkt de afstand tot de politiek juist groter te worden. Ervaringen in NRW leren dat een sterkere politieke betrokkenheid zeker voordelen heeft. •

Literatuur

- Borck, M. en J. Bappert (2008) *Duitsland info: bestuursstructuur en servicegegevens: informatie voor grensoverschrijdende samenwerking in de EUREGIO*. Gronau/Enschede: Zentrum für Niederlande-Studien/EUREGIO Mozer Cultuurbureau. (web.archive.org/web/20150924003139/http://www.euregio.eu/sites/default/files/downloads/Bestuursstructuur%20en%20servicegegevens_o.pdf)
- Raad voor Cultuur (2017) *Cultuur voor stad, land en regio*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Sievert, N. (et al.) (red.) (2017) *Landeskulturbericht Nordrhein-Westfalen 2017: Kultur*. Düsseldorf: Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. (www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/170403_3_mfkjks_landeskulturbericht_2017_rz_komplett.pdf)

Noten

- 1 Dit artikel is geen volledige beschrijving of analyse van het cultuurbeleid in NRW, maar haakt vooral, impliciet, aan op de aanbevelingen uit de verkenning van de Raad voor Cultuur (2017). Voor meer algemene informatie biedt *Compendium: cultural policies and trends in Europe* een goede algemene basis: www.cultural-policies.net/down/germany_012016.pdf. Ook het in 2017 gepubliceerde *Landeskulturbericht NRW* (Sievert et al. 2017) geeft inzicht in de huidige *Kulturpolitik* van NRW (Duitstalig).
- 2 *Bezirksregierungen* zijn een soort tussenlaag tussen het land en de regio’s en steden, met specifieke taken. In NRW zijn dat er op dit moment nog vijf: Münster, Detmold, Arnsberg, Düsseldorf en Keulen. De Nederlandstalige publicatie *Duitsland Info* (Borck et al. 2008) biedt nog steeds een goede mogelijkheid om inzicht te krijgen in de verschillende bestuurlijke niveaus.
- 3 Zie: www.mkw.nrw/kultur/kulturelle-arbeitsfelder/kulturelle-bildung-in-nrw-steht-im-zentrum-der-kulturpolitik/
- 4 Een van belangrijkste doelen van het Europese Culturele Hoofdstadjaar, RUHR.2010, was om het publiek tussen de 53 gemeenten te laten reizen. Dat heeft naar verluidt op termijn het bezoekersreisgedrag nauwelijks gewijzigd. Er bestaat in NRW overigens zeer weinig cijfermateriaal over bezoekers en publiek, zie Sievert (et al.) 2017.