

Overheden en Raad voor Cultuur sturen aan op meer afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen bij het ontwikkelen van cultuurbeleid. Hoe was dat in het verleden?

Overheden en de taakverdeling bij cultuurbeleid

Een terugblik

Het Rijk, gemeenten en provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen van cultuurbeleid.' Dit is een van de uitspraken uit de verkenning van de toekomst van het Nederlandse cultuurbeleid van de Raad voor Cultuur, waaruit valt op te maken dat een succesvol cultuurbeleid afhankelijk is van een goede samenwerking tussen deze overheidslagen (Raad voor Cultuur 2017). Deze samenwerking heeft in het verleden echter wat hobbels gekend. Nu de ogen meer op de regio zijn gericht, is een terugblik op zijn plaats.

Taakverdeling

In 1983 besloot toenmalig minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) Elco Brinkman de Kaderwet specifiek welzijn (waarin ook het cultuurbeleid een wettelijke basis zou krijgen) niet in te voeren. Hiermee werden de

initiatieven gericht op het decentraliseren van rijksoverheidsuitgaven ten behoeve van kunst en cultuur stopgezet. In plaats daarvan werden de rijksmiddelen vooralsnog besteed volgens een duidelijkere rolverdeling tussen de overheidslagen. Hieruit volgde een taakafbakening waarbij de drie overheden min of meer vastomlijnde taken binnen het beleid kregen. De rijksoverheid zou de verantwoordelijkheid dragen voor de productie en het aanbod van kunst op landelijk niveau, de gemeenten zouden de afname van kunstproducten en het in stand houden van accommodaties voor hun rekening nemen en de provincies de kunstproductie en spreiding op provinciale schaal (Pots et al. 1985, 10-11).

Deze taakverdeling bleek niet houdbaar. In de notitie *De herschikking herschikken* uit 1993 maken de wethouders van cultuur van zes stedelijke knooppunten duidelijk hoe een dergelijke driedeling uitpakt.¹ 'Voor het Rijk is de participatie of afname van de door haar gefinancierde productie, zoals uit de nota van de minister blijkt een probleem, de distributiefunctie van de provincie heeft volgens alle betrokkenen geen inhoud gekregen en voor de gemeenten geldt dat de rijksgesubsidieerde instellingen zich geïsoleerd in het gemeentelijke cultuurklimaat bevinden' (Leenders et al. 1993, 1). Hedy d'Ancona, die Brinkman in 1989 als minister van WVC opvolgde, stelt dan ook dat deze taakverdeling niet zo strikt is en dat het meer gaat om het verdelen van zwaartepunten binnen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Wenselijk zou zijn 'dat er een driehoeksnetwerk bestaat waarin op ieder niveau (soms meer, soms minder) aandacht wordt gegeven aan elk van de drie genoemde doelstellingen. Op die manier kan er sprake zijn van een complementair bestuur zonder dat de ene overheid de andere behandelt als "alleen maar" leverancier, groothandelaar of detaillist' (Ancona 1992, 33).

Wettelijke basis

Tegelijkertijd moest een oplossing worden gevonden voor het wegvallen van de specifieke uitkeringen die in de cultuursector een grote rol speelden. Sinds de wijziging van de Gemeenten Provinciewet van 1 januari 1984 waren er beperkingen aan deze uitkeringen waarbij de vergoeding voor een specifiek doel is geoor-

merkt. Specifieke uitkeringen aan de cultuursector zouden vanaf 1989 alleen nog mogelijk zijn als daaraan een specifieke wettelijke regeling ten grondslag lag. Daarbij ging het niet alleen om de geldstromen vanuit het Rijk naar lagere overheden, maar ook om subsidies aan instellingen die daarbij afhankelijk waren van verschillende overheden. Omdat het als wenselijk werd gezien deze manier van financieren voor de sector te behouden, werd al onder Brinkman gewerkt aan een wettelijke regeling die hiervoor een basis zou bieden. Dit leidde in 1993 tot het in werking treden van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (WSC). Deze wet werd – aldus staatssecretaris Aad Nuis later – een belangrijke stap in het erkennen en stroomlijnen 'van de gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheden in Nederland voor onderdelen van het cultuurbeleid' (Nuis 1996, 94).

In haar nota *Investeren in cultuur* geeft D'Ancona aan dat deze nieuwe wet de mogelijkheden biedt om 'verantwoordelijkheden, waar nodig, naar externe organisaties over te hevelen: door privatisering, door territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie (fondsvorming, verzelfstandiging) of zelfregulering' (Ancona 1992, 32). Binnen de WSC werd dan ook een hoofdstuk opgenomen dat de Fondsenwet schepende kunsten verving, waardoor het mogelijk werd over de volle breedte van het cultuurbeleid fondsen op te richten. Naast de overheden kregen nu dus ook de fondsen een belangrijk aandeel in de uitvoering van het cultuurbeleid.

Overleg

Het overleg tussen de overheden kreeg een belangrijke impuls met het optuigen van de cultuurconvenanten. Tijdens het bewind van Aad Nuis als staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) werden acht brede, vierjarige cultuurconvenanten gesloten. Ze werden voorbereid tijdens overleggen tussen het Directoraat-Generaal Culturele Zaken, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze resulteerden in het Algemeen Kader Cultuurconvenanten, dat houvast kon bieden bij het afsluiten van bestuursovereenkomsten tussen het Rijk en provincies en/of gemeenten. Vervolgens werden met name de

gemeenten uitgenodigd ‘een profielschets c.q. een schets van het culturele ambitieniveau te maken en op basis daarvan aan te geven wat zij van het rijk en/of de provincie verwachtten’ (Boogmans et al. 1997, 21). De cultuurconvenanten werden afgesloten tussen OCenW en de vijf landsdelen (Noord, Zuid, Oost, West en midden) en drie grote steden. Elk van deze regio’s stelde een eigen cultuurprofiel op aan de hand waarvan de ‘specifieke schakeringen van de verschillende stedelijke gebieden en regio’s nader ingekleurd’ konden worden (Nuis 1996, 29). De regio’s zouden dus aan zeggenschap winnen.

Enkele jaren later was de bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende overheden echter nog steeds aan verbetering toe. Met de invoering van de Basisinfrastructuur (BIS) zag staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Medy van der Laan mogelijkheden daartoe. Omdat de cultuurnota hiermee loskwam van subsidiebesluiten ontstond er meer ruimte voor visie in de cultuurnota en dat vergrootte de mogelijkheden tot overleg (Laan 2005).

Om te beginnen werden de kabinetsvoornemens over de hoofdlijnen van het beleid inhoudelijk afgestemd met het IPO en de VNG. Over de kaders en de concrete invulling van de cultuurconvenanten zou vervolgens overleg plaatsvinden met steden en provincies. Tot slot zou primair bestuurlijk overleg plaatsvinden met het IPO en de VNG voor de totstandkoming van gemeenschappelijke programma’s. Al de genoemde afspraken werden uitgewerkt in een aangepaste versie van het Algemeen Kader Cultuurconvenanten.

Hiërarchie

De samenwerking tussen de overheden moest versterkt worden om de kwaliteit van het beleid te verstevigen. De invoering van de cultuur-

convenanten en de BIS had hiervoor soelaas kunnen bieden, maar boekte slechts gedeeltelijk succes. VNG en IPO gaven bijvoorbeeld aan dat er in de adviezen van de Raad voor Cultuur te weinig werd gedaan met de cultuurprofielen die onderdeel waren van de convenanten en dat er te veel verantwoordelijkheid bij de fondsen kwam te liggen. Hierdoor dreigde de rol van gemeenten en provincies naar de achtergrond te verdwijnen en werd hun bewegingsvrijheid ingeperkt. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die de Raad in 2017 schetste, blijkt dus in de praktijk niet altijd te zijn ervaren.

Een pijnpunt hierbij kan liggen in de verantwoordelijkheid die bij de bewindspersoon van het ministerie van OCW met de portefeuille cultuur ligt. Volgens artikel 2 van de WSC is deze bewindspersoon belast met ‘het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.’ De eindverantwoordelijkheid lijkt daarmee wettelijk bij het Rijk te liggen, terwijl de lagere overheden in de uitvoering vaak evenveel verantwoordelijkheid dragen. De interpretatie van de WSC die sinds de invoering van de BIS vaak terugkomt is bovendien dat het Rijk zorg draagt voor het aanbod met een (inter-) nationale allure; een formulering die het overige aanbod ogenblikkelijk iets provinciaals geeft, in de minst positieve betekenis van het woord. Bovendien dragen de lagere overheden financieel gezien meer lasten; de gemeenten zijn veelal goed voor zo’n 60 procent van de totale overheidsuitgaven aan cultuur (Vinkenburg 2015).

Financiële consequenties

Financieel gezien werd al eerder gewezen op de kracht van gemeenten, ook door de Rijksoverheid. Een concreet voorbeeld hiervan is de beslissing van minister van OCW Ronald Plasterk om de specifieke uitkering Geldstroom BKV (Beeldende kunst en vormgeving) om te zetten in een Decentralisatie-uitkering BKV, waarbij het geld werd gedecentraliseerd naar 35 steden. ‘De middelen komen hiermee terecht op de plekken “waar het gebeurt”’ (Plasterk 2007, 2).

Als gevolg van bezuinigingen door staatssecretaris Halbe Zijlstra is de financiële last nog meer bij de lagere overheden komen te liggen.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid die de Raad in 2017 schetste, blijkt dus in de praktijk niet altijd te zijn ervaren

De VNG merkt bij de begroting van OCW voor 2017-2020 op dat de consequenties van Zijlstra's bezuinigingen pas in 2015 duidelijk werden. Het komt er hierbij vooral op neer dat de gemeenten en provincies in meerdere gevallen de subsidiëring van zowel voormalige BIS-instellingen als voormalige fondsinstellingen hebben overgenomen. 'Soms met nadelige gevolgen voor andere decentrale organisaties' (Rijk 2013).

Dat financiën ten behoeve van het cultuurbestel naar de gemeenten worden overgeheveld zou geen probleem hoeven zijn. Maar omdat de informatie over bestedingen en het bijbehorende beleid op het niveau van de lagere overheden moeilijk bijeen te brengen is, zijn de consequenties van veranderingen momenteel niet in kaart te brengen.

Zicht op het regionale cultuurbestel

De Raad voor Cultuur was gevraagd om een verkenning te doen naar een toekomstbestendig cultuurbeleid. In *Cultuur voor stad, land en regio* (Raad voor Cultuur 2017) wordt deze bestendigheid gezocht in een meer integraal vormgegeven cultuurbeleid, met een gelijkwaardiger relatie tussen de overheden door spreiding van macht en verantwoordelijkheden. De Raad werd mede door minister van OCW Jet Bussemaker, die een groeiend belang van steden voor cultuur constateerde, in deze richting gestuurd (Bussemaker 2015). Voor het succes hiervan is echter wel een beter zicht nodig op de ontwikkelingen in het regionale cultuurbeleid en de effecten die deze hebben in het grotere geheel. Om hieraan bij te dragen, realiseert de Boekmanstichting in samenwerking met Atlas voor gemeenten een Regionale Cultuurindex, die in het voorjaar het licht zal zien. Naast de algemene, landelijke trends in de kunst en cultuur die in de Cultuurindex Nederland tot uiting komen, ontstaat daarmee kennis over welke veranderingen het gevolg zijn van verschuivingen in de regio en vice versa. Dergelijke informatie is onmisbaar voor het aangaan van een toekomstbestendige samenwerking tussen de verschillende overheden. •

Literatuur

- Ancona, H. d' (1992) *Investeren in cultuur: nota cultuurbeleid 1993-1996*. Den Haag: Ministerie van WVC.
- Boogmans, M. (et al.) (1997) *Zekerheden of kunst: een wereld van verschil: cultuurconvenanten: evaluatie van een co-venanting proces*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Bussemaker, J. (2015) *Ruimte voor cultuur: uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Laan, M. van der (2005) *Verskil maken: herijking cultuurnotatystematiek*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Leenders, R.L.M.A. (et al.) (1993) *De her-schikking herschikken*. (S.l.): (s.n.).
- Nuis, A. (1996) *Cultuurnota 1997-2000: panser of ruggengraat*. Den Haag: Ministerie van OCenW.
- Plasterk, R. (2007) [Brief herziening beeldende kunstbeleid]. Tweede Kamer 28.989, nr. 61.
- Pots, R. en M. van der Tweel (red.) (1985) *Kunst- en cultuurbeleid: de provincie naast rijk en gemeente*. Haarlem/Amsterdam: Provinciaal bestuur Noord-Holland/Boekmanstichting.
- Raad voor Cultuur (2017) *Cultuur voor stad, land en regio: de rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Rijk, E. de (2013) *Opmerkingen VNG bij de Begroting OCenW en Cultuurstelsel 2017-2020*. Den Haag: VNG.
- Vinkenburg, B. (2015) 'De culturomslag in cijfers'. In: *Boekman*, jrg. 27, nr. 103, 4-9.

Noten

- 1 Het gaat hierbij om de wethouders van cultuur van de oorspronkelijke stedelijke knooppunten: Maastricht/Heerlen, Groningen, Arnhem, Enschede/Hengelo, Eindhoven en Nijmegen.