

Artikel

Samenwerking in cultuurregio's

Voegmiddel voor een steviger cultuurbeleid

De cultuurregio's ontstonden in 2018 na een oproep van de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Ingrid van Engelshoven aan gemeenten en provincies om samenwerkingsverbanden te verkennen en tot regionale cultuurprofielen te komen.² De achterliggende gedachte was dat binnen zo'n regio een cultureel ecosysteem van top-, keten- en basisvoorzieningen, makers en publiek functioneert. Door samenwerking binnen een cultuurregio kunnen beleid en geldstromen van verschillende overheidslagen beter worden afgestemd en kan daarmee de regeldruk voor culturele organisaties afnemen. Bovendien kan het Rijk bij landelijk beleid en bij de samenstelling van de Culturele basisinfrastructuur (BIS) sterker rekening houden met ontwikkelingen in verschillende regio's.

Voorbeelden van samenwerking

In veel gebieden heeft de vorming van cultuurregio's inderdaad geleid tot een betere samenwerking tussen de betrokken overheden, blijkt uit de evaluatie. Cultuurbeleid is minder afhankelijk geworden van individuele bestuurders en beter ingebed in bredere maatschappelijke of economische agenda's. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de cultuurregio's Zeeland en

Twente. In Twente, waar de veertien Twentse gemeenten samen de cultuurregio Twente vormen, was al sprake van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking op onder meer economisch vlak, maar nog niet op het gebied van cultuur. In Zeeland kwam het profiel tot stand door de bestaande samenwerking van de provincie met de vier grote steden (de Z4: Goes, Vlissingen, Middelburg en Terneuzen) uit te breiden naar cultuur. Dit resulteerde onder andere in de gezamenlijke subsidie-regeling 'Samen in Zee' om de culturele sector in Zeeland te vernieuwen en te versterken, waar alle Zeeuwse gemeenten in participeerden. Projecten gericht op onder meer het bereiken van andere doelgroepen of duurzame samenwerkingen tussen instellingen konden hier gebruik van maken.

Een belangrijk vliegwiel voor de regionale samenwerking waren de proeftuinen. Iedere cultuurregio kreeg financiering vanuit het Rijk voor het uitvoeren van één proeftuin, om te experimenteren en culturele vernieuwing te stimuleren. De cultuurregio diende hetzelfde bedrag te matchen met de financiering van het Rijk. In Twente werd de proeftuin uitgevoerd door Tetem, een ontwikkelinstelling en platform voor digitale cultuur en maakcultuur. Deze in

Ronald Nijboer en Annelies van der Horst

Sinds enkele jaren werken gemeenten, provincies en het Rijk samen in zogenoemde cultuurregio's om cultuurbeleid beter op elkaar af te stemmen en de samenwerking te bevorderen. Twee jaar geleden onderzocht DSP-groep hoe deze cultuurregio's zich hebben ontwikkeld. Kreeg de gewenste samenwerking ook werkelijk vorm?

Enschede gevestigde instelling realiseerde maakplaatsen in elk van de veertien gemeenten. In bibliotheken, cultuurhuizen of musea werden onder meer 3d-printers en lasermachines geplaatst. Via een activiteitenprogramma leerden kinderen en volwassenen kennismaken met technologie, digitalisering en maakprocessen.

Zoiets kon alleen gerealiseerd worden dankzij de samenwerking binnen de cultuurregio, vertelde Anja van den Dolder, voormalig cultuurwethouder van Nijverdal, in een interview.³ Naast meer slagkracht binnen de regio is er meer aansluiting bij het landelijk beleid vanuit het ministerie van OCW. Zo vertegenwoordigt de gemeente Enschede de gehele cultuurregio aan tafel bij OCW en de provincie. 'Dat krijg je als kleine gemeente niet voor elkaar. Enschede overlegt alles met de andere gemeenten en staat echt voor de regio', zei Van den Dolder. Inmiddels vindt er periodiek overleg plaats tussen ambtenaren en bestuurders en is de samenwerking verder bestendigd in een Uitvoeringsprogramma dat loopt tot 2028.

In het noorden bundelden de drie provincies (Friesland, Groningen en Drenthe) en de grote steden (Groningen, Leeuwarden, Assen en Emmen) hun krachten in de cultuurregio We The North. Er werd onder meer ingezet

MaakMeeLab in Tetem, Enschede, onderdeel van de Twentse Maakplaatsen



op talentontwikkeling via Station Noord. Zeventien culturele instellingen, van theater tot dans en muziek, ondersteunen daarin jonge makers via een langlopend ontwikkeltraject. 'Waar kun je als jonge theatermaker nou samen spelen met acht professionele musici van het Noord Nederlands Orkest? Dat zou normaal gesproken veel te duur zijn voor een beginnende maker. In ons netwerk maken we dat mogelijk', vertelde Niek vom Bruch. Hij was ten tijde van ons onderzoek directeur van het Grand Theatre, een van de partners binnen Station Noord. Er ontstond een succesvolle samenwerking tussen culturele instellingen en de overheden. 'Zonder We the North hadden we niet de impact kunnen hebben, zoals we die nu hebben gehad', bevestigde Mark Fischer, toenmalig coördinator van Station Noord. 'Op allerlei vlakken kun je zien dat het makers versterkt heeft, dat ze sterke netwerken om zich heen hebben opgebouwd.' →

Veelvormigheid

De cultuurregio ziet er overal anders uit. Zo wordt deze in Twente gevormd door veertien gemeenten en omvat We The North drie provincies, terwijl Ede-Wageningen bestaat uit twee gemeenten. Sommige gemeenten zoals Almere vallen onder twee cultuurregio's, terwijl andere gebieden nergens toe behoorden. De cultuurregio Utrecht valt samen met de provincie, terwijl de Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) delen van Gelderland en Overijssel beslaat. Een deel van de cultuurregio's, zoals de Metropoolregio Amsterdam (MRA), BrabantStad, Haaglanden, de Stedendriehoek en de eerdergenoemde Z4, komt voort uit bestaande bestuurlijke netwerken waaraan cultuurbeleid is toegevoegd. Rotterdam koos ervoor om een eigen profiel op te stellen waarin een aantal dwarsverbanden met Dordrecht werd benoemd.

De veelvormigheid betekent dat de cultuurregio overal anders functioneert. Om dat te begrijpen is het goed om stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis. De cultuurregio kwam oorspronkelijk tot stand op advies van de Raad voor Cultuur. In de verkenning *Cultuur voor stad, land en regio* (2017) adviseerde de raad om afstemming tussen overheden plaats te laten vinden op de schaal van cultuurregio's.⁴ Dat advies leidde tot de oproep van minister Van Engelshoven om te komen tot regionale samenwerkingen.⁵

Het ontstaan van de cultuurregio's diende volgens OCW 'bottom-up' te gebeuren. Gemeenten en provincies bepaalden zelf hoe en op welke schaal ze met elkaar wilden samenwerken en waren vrij in het bepalen van het doel van de samenwerking. Die aanpak had enkele nadelen. Delen van Gelderland, Zuid-Holland, Midden- en Noord-Limburg en Noord-Holland Noord vielen buiten een cultuurregio, kwamen daarvoor buiten de informatie-uitwisseling te staan en konden niet deelnemen in proeftuinen. Er was dus geen sprake van een landsdekkend systeem. Ook de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) maakten geen onderdeel uit van de systematiek.

Een ander nadeel was dat de samenwerkende overheden geen gedeeld beeld van de doelen hadden. Het was onduidelijk waar de cultuurregio's nou precies voor dienden. Dat leidde

ertoe dat de ene cultuurregio inzette op versterking van de eigen regionale culturele infrastructuur, terwijl andere regio's vooral beter in beeld wilden komen bij het ministerie van OCW (soms met de verwachting om meer eigen instellingen in de BIS te krijgen). Sommige gemeenten en provincies zagen überhaupt weinig meerwaarde in de cultuurregio. Voor hen voelden de cultuurregio's vooral als extra belasting.

Een derde nadeel was de ongelijksoortigheid van de cultuurregio's. Behalve variatie in grootte en samenstelling waren er verschillen in problematiek en thematiek. Grote Randstedelijke steden met tientallen instellingen in de BIS kampen met andere vraagstukken dan cultuurregio's waar het aantal BIS-instellingen op één hand te tellen is.

Hoe verder?

In het rapport *Waar doen we het voor?* concludeerden we dat de schaal van de cultuurregio's veel kansen biedt om cultuurbeleid tussen overheden beter op elkaar af te stemmen en de culturele infrastructuur op regionale schaal te versterken.⁶ Succesvolle samenwerking zoals in Twente of We The North toont de potentiële kracht van de cultuurregio's. In de meeste cultuurregio's is de samenwerking tussen betrokken overheden verbeterd.

Op landelijk niveau is er een netwerk ontstaan van cultuurregio's. Daarmee heeft het ministerie van OCW beter inzicht in wat het rijksbeleid betekent op lokaal niveau en hoe het beleid van de verschillende overheidslagen zich tot elkaar verhoudt. Meerdere regio's gaven aan dat ze beter in beeld zijn bij het ministerie van OCW. Knelpunt zijn de gebieden die buiten de cultuurregio's vallen. Gemeenten die dat willen, moeten mee kunnen doen binnen de systematiek van de cultuurregio's.

Door de grote verschillen tussen cultuurregio's was er geen eenduidig toekomstperspectief. Helemaal stoppen met de cultuurregio's was voor de meeste betrokkenen geen logische optie, omdat er in veel regio's succesvolle samenwerkingen tot stand waren gekomen. Een andere uiterste optie was het institutionaliseren van de cultuurregio's, wat zou neerkomen op het formeel opnemen van de cultuurregio's in het cultuurbestel. Daarvoor was onvoldoende draagvlak, zo bleek uit de evaluatie, omdat een

deel van de regio's onvoldoende meerwaarde zag in deze systematiek.

Met alle verschillen tussen regio's in overweging ontwikkelden we een variant voor de toekomstige invulling van de cultuurregio's. We zagen dat de cultuurregio's meerwaarde hebben voor:

- 1 Versterking van de culturele infrastructuur (basis, keten en top, inclusief het potentiële publiek en bezoekersstromen) in de betreffende regio.
- 2 Afstemming tussen de samenwerkende overheden binnen de regio (cultuurbeleid, subsidieregelingen, kennisuitwisseling).
- 3 Afstemming tussen regio's en het Rijk.

Er liggen vooral kansen als er wordt samengewerkt op inhoudelijke thema's als cultuureducatie, cultuurparticipatie, lokaal cultuurbeleid, bibliotheken en talentontwikkeling. Iedere gemeente en provincie heeft een eigen beleid, maar kan via de samenwerking op regionaal niveau extra inzetten op specifieke thema's. De samenwerkende overheden in We The North zetten bijvoorbeeld in op talentontwikkeling. Vanuit het Rijk kan dit gestimuleerd worden, waarbij de prioriteiten en gekozen thema's per regio kunnen verschillen. Zo is er sprake van maatwerk; die regio's die zich inspanssen, worden gestimuleerd vanuit het Rijk, terwijl die regio's die niet te veel willen investeren, daartoe ook niet gedwongen worden.

Erkenning nieuwe cultuurregio's

In het advies *Toegang tot cultuur*⁷ noemt de Raad voor Cultuur de cultuurregio's een goede vorm om de samenwerking tussen gemeenten en provincie op regionaal niveau te bevorderen. Ze kunnen verder worden ontwikkeld als 'bottom-up, vrijwillige overlegplatforms, die samen bijvoorbeeld regionale cultuuragenda's opstellen en uitvoeren waarin de uitgangspunten, prioriteiten en acties voor een meerjarige periode worden vastgelegd. Om de cultuurregio's een stap verder te brengen, kan bijvoorbeeld worden gefocust op enkele thema's, zoals talentontwikkeling, waarop de onderlinge samenwerking kan worden verstevigd'. Het initiatief tot samenwerking ligt bij de regio's.

Onlangs is het probleem van de gebieden die buiten de cultuurregio's vallen opgelost.⁸ Fleur Gräper-van Koolwijk, demissionair staatssecretaris van Cultuur en Media, erkende onlangs vier nieuwe cultuurregio's: Noord-Holland Noord, Midden-Holland, Noord-Limburg en de Achterhoek. Hiermee wordt een volgende stap gezet in de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en de regionale samenwerking op cultuur gestimuleerd, zo schreef ze in de Kamerbrief.⁹ Daarnaast stelde ze in 2024 4,85 miljoen euro beschikbaar aan de cultuurregio's om een impuls te geven aan culturele talentontwikkeling en het versterken en aanjagen van jongerencultuur in de regio. •

Noten

- 1 In eerste instantie werd de term stedelijke cultuurregio gebruikt. Omdat niet alle regio's zich daarin herkennen wordt tegenwoordig gesproken van cultuurregio.
- 2 Engelshoven, I.K. van (2018) *Cultuur in een open samenleving*. Tweede Kamer 32820, 221.
- 3 Nijboer, R. en M. van Puffelen (2022) *Stedelijke cultuurregio's: wat gebeurde er in de praktijk?* Amsterdam: DSP-groep.
- 4 Raad voor Cultuur (2017) *Cultuur voor stad, land en regio: de rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- 5 In 2018 gingen vijftien cultuurregio's van start: 025 Arnhem-Nijmegen, BrabantStad, Den Haag (Haaglanden), Ede-Wageningen, Flevoland, Leiden en regio, Metropoolregio Amsterdam, Rotterdam-Dordrecht, Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen), Twente, Utrecht, We The North (Noord-Nederland), Zeeland, Stedelijke Cultuurregio Zuid (Limburg) en Zwolle en regio.
- 6 Nijboer, R. en A. van der Horst (2022) *Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's*. Amsterdam: DSP-groep.
- 7 Raad voor Cultuur (2024) *Toegang tot cultuur: op weg naar een nieuw bestel in 2029*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- 8 Overigens met uitzondering van de BES-eilanden. Zij vallen niet onder de systematiek van de cultuurregio's, maar hebben via andere routes contact met het Rijk.
- 9 Gräper-van Koolwijk, F.Q. (2024) *Stand van zaken moties en toezeggingen cultuur en media*. Tweede Kamer 32820/32827, nr. 520.



Ronald Nijboer en Annelies van der Horst
zijn beiden senior onderzoeker/
adviseur bij DSP-groep op
het gebied van cultuur, erfgoed
en media