

Artikel

Cultuursamenwerkingsmodel

Zweeds voorbeeld voor toekomstig Nederlands cultuurbestel

Het Nederlandse cultuurmodel moet op de schop, adviseerde de Raad voor Cultuur begin dit jaar. De verdeling van subsidies, die nu nog via het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de zes rijks-cultuurfondsen loopt, moet vanaf 2029 via één nieuw op te richten 'Rijkscultuurfonds' gaan. Dit nieuwe fonds krijgt verschillende regionale afdelingen waar de culturele instellingen, festivals en makers hun subsidieaanvragen kunnen indienen. Zo moet iedereen in Nederland, en dus niet alleen mensen in de Randstad, gelijke kansen krijgen op cultuurerfaring en talentontwikkeling.

Een meer gedecentraliseerd model dus, maar wat is dat en wat mogen we ervan verwachten? Zweden kent al bijna vijftien jaar zo'n model. Daar bepalen de regio's hoe ze het subsidiegeld over hun instellingen willen verdelen. De Nederlandse Raad voor Cultuur liet zich voor de stelselwijziging dan ook adviseren door de algemeen directeur van de Zweedse Cultuurraad, Kajsa Ravin. Zij studeerde drie jaar in Nederland en maakte de cultuur in ons land dus van dichtbij mee.

De Kulturrådet

Sinds 2020 is Ravin de eindverantwoordelijke bij de *Kulturrådet*, die in Zweden een centrale plek in het in 2011 ingevoerde cultuursamenwerkingsmodel heeft. Ze verdeelt het subsidiegeld over twintig van de eenentwintig Zweedse regio's die deelnemen aan het model. De regio van de hoofdstad Stockholm valt erbuiten. Omdat er heel veel kleine gemeenten zijn in Zweden, vervullen de regio's de taken waar de gemeenten te klein voor zijn, waaronder het cultuurbeleid.

'De regio levert bij ons een vierjarenplan in', legt Ravin uit. 'Bij de voorbereiding hiervan winnen zij advies in bij alle lokale gemeenten, de onafhankelijke kunst- en cultuurgemeenschap, maatschappelijke middenveldorganisaties zoals verenigingen voor minderheden, en de provincie. Samen met een aantal andere overheidsinstellingen en organisaties, zoals bijvoorbeeld het bestuur voor cultureel erfgoed en de koninklijke bibliotheek, beoordelen we de plannen en nemen een beslissing over de subsidies.'

'Het werkt in Zweden net wat anders dan in Nederland', vervolgt ze. 'De lokale gemeenten en steden hebben de directe steun van kleine organisaties en verenigingen om dingen te

Bas van Brecht

De Raad voor Cultuur pleit in zijn stelseladvies vanaf 2029 voor een meer gedecentraliseerd cultuurmodel. In dit model, dat op een Zweeds voorbeeld is geënt, krijgen de regio's zelf zeggenschap hoe zij subsidiegelden over hun instellingen verdelen. Wat zijn de ervaringen in Zweden en past dit model bij onze situatie? 'Nederland moet vooral eerlijk zijn bij het invoeren van een nieuw model.'

doen. Op regionaal niveau wordt gewerkt aan de lange termijn culturele infrastructuur. De staat overziet de ontwikkeling van professionele cultuur en kunst en de werkomstandigheden voor professionele artiesten. Op elk niveau is er dus een andere focus. Het cultuursamenwerkingsmodel is een tool om alle drie niveaus te laten samenwerken.'

Net als de Raad voor Cultuur nu, noemde de Zweedse overheid het nieuw in te voeren model bij de start 'een van de grootste hervormingen in de geschiedenis van het cultuurbeleid'. Onderzoeker Jenny Johannisson deed uitgebreid onderzoek naar de implementatie van het model en is tegenwoordig als analist verbonden aan het Zweedse Instituut voor Cultuurbeleidsonderzoek. 'Voorheen was het Zweedse cultuurbeleid veel meer gecentraliseerd. De overheid wees staatsfinanciering toe aan specifieke culturele activiteiten en dan met name op zichzelf staande instituten', vertelt Johannisson, die in de jaren negentig een kentering zag ontstaan. 'Toen waren er bij ons al discussies zoals die nu in Nederland gaande zijn. Te veel financiering, activiteiten, werkgelegenheid en trainingsprogramma's zouden zich concentreren op de grote steden zoals Stockholm, Göteborg en Malmö. Een commissie van deskundigen

kwam met het advies om meer creatieve clusters te starten. Veel regio's en gebieden in Zweden die niet zo veel geld van de staat kregen, zagen dit als een kans om via de regionale politici tegenwicht te bieden aan de grote steden.'

Volgens Ravin was dit niet de enige reden voor de hervormingen. 'In de jaren negentig ging de verantwoordelijkheid voor de scholen en gezondheidszorg van staatsniveau naar regionaal niveau. Dat betekende dat het lokale en regionale bestuur veel meer geld en macht kregen. De stap om ook de financiering van het cultuurbeleid van de staat naar het regionale bestuur over te zetten, volgde dus een groter patroon. Het doel was om het beslissingsproces dichter bij de burger te brengen, dat er niet op nationaal niveau besloten zou worden, wat er op regionaal niveau gebeurt.'

'De grote verandering was dat de regio nu zelf kon bepalen wat er met de subsidie moest gebeuren. Zij konden nu zeggen dat ze er de voorkeur aan gaven om het geld te verplaatsen van bijvoorbeeld het regionale museum naar het regionale theater. Er was niet veel extra subsidie in het begin, het was vooral het beslissingsproces en het strategische plan dat veranderde', aldus Ravin.



Kajsa Ravin

‘De nationale overheid en het regionale bestuur gingen nu daadwerkelijk met elkaar in gesprek over hoe we onze gezamenlijke financiële middelen kunnen gebruiken’, licht Johannisson toe. ‘Niet alleen over de manier waarop deze bijdragen aan een rijk cultureel leven en de doelen in de regio, maar ook aan de nationale doelen van het cultuurbeleid. Ik denk dat dit nog steeds de belangrijkste verandering van het model is. Het heeft namelijk niet gezorgd voor toegenomen staatsfinanciering, maar wel voor toegenomen regionale financiering.’

Dialogoog

Het nieuwe Nederlandse cultuurmodel moet ervoor zorgen dat cultuur voor iedereen in gelijke mate toegankelijk is. De rijksoverheid, provincies en gemeenten moeten daarom meer gaan samenwerken en afstemmen wie waarvoor verantwoordelijk is. Meer dialoog dus. En dat is volgens Ravin en Johannisson ook een van de grote pluspunten van het Zweedse decentrale model. ‘In het noorden van Zweden waren culturele instellingen door de geografische afstanden al langer gedwongen om samen te werken’, vertelt Johannisson. ‘In het zuiden was juist veel concurrentiestrijd. De instellingen daar wilden vooral hun eigen regio sterker maken en niet met andere samenwerken. Dat is nu veranderd. De regio’s zijn door het hele land gezamenlijke netwerken gaan vormen.’



Jenny Johannisson

‘In de vier noordelijke regio’s zijn bijvoorbeeld niet zoveel theaters’, vervolgt Ravin. ‘Dus als theatergroep moet je daar op tournee gaan. De samenwerking is heel belangrijk geweest om te bepalen hoe je dit het beste doet in een gebied waar niet veel mensen wonen en de afstanden groot zijn. Lokale gemeenschappen kennen hun inwoners het beste. Ze weten wat hun behoeften zijn, in welke gebieden er uitdagingen zijn en hoe ze hiermee om moeten gaan. De staat zal dit nooit weten, die staat op afstand. Het model heeft alle publieke organen dichter bij elkaar gebracht. De steden begrijpen nu beter wat de rol van de staat is. Dat we niet zomaar ergens geld instoppen, maar dat we daar een reden voor en doel mee hebben. We ontwikkelen echt nieuwe kennis en beleid samen. Als wij in onze ivoren toren in Stockholm blijven zitten, zorgt dat niet voor begrip van het systeem.’

Het Zweedse cultuursamenwerkingsmodel lijkt dus succesvol in zijn missie om cultuur dichter bij de bevolking te brengen. Toch zijn er volgens Johannisson ook nog genoeg verbeterpunten. Zij brengt met haar organisatie elke twee jaar verslag uit aan de overheid over de werking van het model. ‘Het heeft de dialoog versterkt en regio’s nemen meer verantwoordelijkheid, maar het doel was ook om meer variatie aan te moedigen. Er is wel variatie, maar die bestond al voor de invoering van het model. Vorig jaar waren onze resultaten hetzelfde als vijftig jaar geleden. De deelname aan het culturele leven is behoorlijk hoog in Zweden,

maar er zijn grote verschillen waar het gaat om afkomst, gender en opleidingsniveau. Vrouwen met een hoge opleiding, die in een stedelijke omgeving wonen, nemen veel meer deel aan het culturele leven dan mannen met een lage opleiding, die in afgelegen gebieden wonen. Ondanks alle inspanningen is dat patroon niet veranderd.'

Regionaal of lokaal?

Na het aantreden van de nieuwe Zweedse regering gaan er stemmen op voor verdere aanpassingen van het model. Vooral de grotere steden zouden er nadelen van ondervinden. Waar de culturele instituten daar in het verleden direct geld ontvingen van de overheid, wordt het nu via het regionale bestuur over de hele regio verdeeld.

Ravin ziet niets in de suggestie uit een vorig jaar verschenen rapport dat gemeenten in de toekomst voor subsidie direct moeten kunnen aankloppen bij de Cultuurraad. 'Dat is gekkenwerk. Je kunt de boel dan niet samenhouden. We hebben in Zweden 290 gemeenten in 21 provincies. Als je de regionale rol zou verzwakken en hun de mogelijkheid ontnemt om beslissingen voor de hele provincie te nemen, dan haal je veel van de kracht uit het model. De regionale structuur zorgt ervoor dat ook kinderen en jongeren in kleine dorpjes zonder noemenswaardig cultuuraanbod, een kans op een cultureel leven krijgen. Dat zou anders niet kunnen', vertelt Ravin, die benadrukt dat dit een andere situatie is dan in Nederland. 'Jullie hebben ook veel kleine dorpen, maar die zijn nooit ver van een grote stad.'

Bij het presenteren van de Nederlandse plannen stelde de Raad van Cultuur dat er voor het nieuwe model veel extra geld nodig is. Voorwaarde voor het slagen van het nieuwe model is volgens de Raad voor Cultuur dat het huidige jaarbudget van 500 miljoen euro structureel wordt verhoogd met 200 miljoen euro. In Zweden is zo'n verhoging een utopie gebleken. Johannisson: 'De staatsuitgaven voor cultuur blijven ondanks de inflatie gelijk. In de praktijk is dat dus een afname. De financiering van cultuur is een groot probleem. De gemeenten en regio's in het bijzonder staan voor een grote financiële uitdaging. Als ze besluiten dat sommige activiteiten moeten stoppen,

kan dat dramatische gevolgen hebben voor in het bijzonder kleinere en afgelegen gemeenten.'

Op jaarbasis steekt het tien miljoen inwoners tellende land omgerekend ruim 200 miljoen euro in de kunst- en cultuursector, wat via de regio's over ongeveer 240 instellingen en gezelschappen wordt verdeeld. 'Er is nooit genoeg geld in de culturele sector', constateert Ravin. 'Het is een stressvolle tijd voor veel culturele instellingen, want iedereen moet een stap terug doen voor de financiering van bijvoorbeeld het leger. Het is een *game changer* dat de overheidsfinanciering niet gaat toenemen. Dit model werkt alleen wanneer iedereen zijn bijdrage levert. We zullen dus zien wat er gaat gebeuren.'

Advies

Het nieuwe culturele stelsel zou in Nederland vanaf 2029 moeten starten. De twee Zweedse ervaringsdeskundigen benadrukken dat vooral een realistische verwachting en eerlijke communicatie belangrijk zijn. 'Het model kan niet zorgdragen voor elk aspect van het cultuurbeleid. Als dat je verwachting is, dan zul je teleurgesteld worden. Als je een tafel hebt waar iedereen omheen zit, dan kun je de gesprekken niet volgen. Dus je moet een strategisch pad volgen', adviseert Ravin.

'Nederland moet vooral eerlijk zijn bij het invoeren van een nieuw model', zegt Johannisson. 'In Zweden voelden veel regio's zich aanvankelijk een beetje misleid. Het model werd gepresenteerd als een volledige decentralisatie. De staatsgelden worden wel meer gedecentraliseerd verdeeld, maar ze staan nog steeds onder staatscontrole', vertelt de onderzoeker. 'Dus in plaats van te zeggen dat je alles gaat veranderen of dat het culturele landschap helemaal anders wordt, kun je beter de nadruk leggen op het feit dat je aan een model gaat werken waarin de samenwerking en dialoog worden versterkt.' •



Bas van Brecht
is correspondent
Scandinavië
voor onder andere
De Telegraaf en diverse
radio- en televisie-
programma's