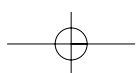
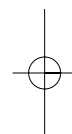
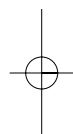
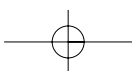
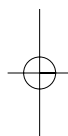
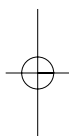
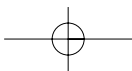
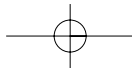


## Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding

Cor Wijn

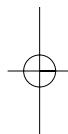
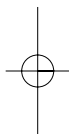






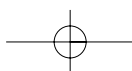
## Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding

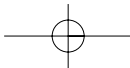
Cor Wijn



**VNG uitgeverij**

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag, telefax (070) 346 92 01  
Internet: [www.vnguitgeverij.nl](http://www.vnguitgeverij.nl)





## Colofon

### *Auteur*

Cor Wijn

### *Omslagontwerp*

Bertine Colsen, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: Cultuur; kunst; beleid

ISBN 90 322 7956 4

© VNG uitgeverij, Den Haag, 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in deze uitgave voorkomende onjuistheden.

## Inhoudsopgave

### Verantwoording 9

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Lokaal cultuurbeleid in historisch perspectief</b>          | <b>11</b> |
| 1 1      | De steden als voedingsbodem                                    | 11        |
| 1 2      | Beginpunt in de vijftiende eeuw                                | 12        |
| 1 3      | De tweede helft van de negentiende eeuw                        | 12        |
| 1 4      | Het begin van de twintigste eeuw                               | 13        |
| 1 5      | De periode na 1945   | 14        |
| 1 6      | Hoofdlijnen in het cultuurbeleid                               | 14        |
| <b>2</b> | <b>Taken en verantwoordelijkheden van de gemeente</b>          | <b>17</b> |
| 2 1      | Wettelijke kaders  | 17        |
| 2 2      | Cultuurnotasystematiek   | 17        |
| 2 3      | Taakverdeling tussen de overheden                              | 19        |
| 2 4      | ‘Anything goes’ in de podiumkunsten?                           | 21        |
| <b>3</b> | <b>De waarde van gemeenten voor kunst en cultuur</b>           | <b>23</b> |
| 3 1      | Van Poelje en het begrip ‘cultuurgemeente’                     | 23        |
| 3 2      | Gemeenten grootste subsidiënt                                  | 23        |
| 3 3      | Gemeenten bieden constitutioneel en cultureel tegenwicht       | 26        |
| 3 4      | Pluriformiteit   | 26        |
| 3 5      | Productieklimaat   | 27        |
| <b>4</b> | <b>Wat kan cultuur in sociaal opzicht betekenen?</b>           | <b>31</b> |
| 4 1      | Mondialisering   | 32        |
| 4 2      | Homogenisering   | 33        |
| 4 3      | Differentiëring en individualisering                           | 34        |
| 4 4      | Culturele identiteit weer belangrijk                           | 35        |
| 4 5      | Wat is culturele identiteit?                                   | 36        |
| 4 5.1    | Structurele elementen  | 37        |
| 4 5.2    | Veranderlijke elementen  | 37        |
| 4 5.3    | Inkleurende elementen  | 38        |
| 4 6      | Sleutelen aan de (culturele) identiteit                        | 39        |
| 4 7      | Culturele identiteit en Cultureel Profiel                      | 41        |
| 4 8      | Berenschot-onderzoek: grote overeenkomsten in cultuurprofielen | 42        |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 5     | Wat is de economische betekenis van cultuur?              | 45 |
| 5 1   | Leefbaarheid en city-marketing                            | 45 |
| 5 2   | Uitkomsten van onderzoek                                  | 46 |
| 5 3   | Cultuur als magneet                                       | 49 |
| 5 4   | Twijfel bij onderzoeksresultaten                          | 49 |
| 6     | Thorbecke en lokale cultuurpolitiek                       | 51 |
| 6 1   | Het adagium van Thorbecke                                 | 51 |
| 6 2   | Thorbecke in de praktijk                                  | 52 |
| 6 3   | Officiële kunst   | 54 |
| 6 4   | Besluitvorming vereist betrokkenheid                      | 56 |
| 7     | De culturele infrastructuur van grote en kleine gemeenten | 59 |
| 7 1   | Bepalende factoren  | 59 |
| 7 1.1 | Financieel draagvlak                                      | 59 |
| 7 1.2 | Historie  | 61 |
| 7 1.3 | Ligging   | 62 |
| 7 1.4 | Ambitieniveau   | 62 |
| 7 2   | Drie schaalniveaus  | 63 |
| 8     | Kernachtig gemeentelijk cultuurbeleid                     | 69 |
| 8 1   | De 'harde kern'   | 69 |
| 8 2   | Een voorbeeld: Zelhem                                     | 70 |
| 8 3   | Beleidssterreinen die aandacht vragen                     | 71 |
| 8 4   | Ruimte voor mensen en hun ideeën                          | 73 |
| 9     | Uitgebreid cultuurbeleid                                  | 75 |
| 9 1   | Scherpe keuzes noodzakelijk                               | 75 |
| 9 2   | Een voorbeeld: Helmond                                    | 76 |
| 9 3   | Beleidssterreinen die aandacht vragen                     | 77 |
| 9 4   | Een goed kunstklimaat                                     | 80 |
| 10    | Alomvattend cultuurbeleid                                 | 81 |
| 10 1  | Afwegingsprocessen organiseren                            | 82 |
| 10 2  | Een voorbeeld: Utrecht                                    | 82 |
| 10 3  | Podiumkunsten   | 83 |
| 10 4  | Internationaal perspectief                                | 86 |
| 10 5  | Competitie  | 86 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 11     | Beleidssystematiek  | 89  |
| 11 1   | Beleid, subsidie en evaluatie                                   | 90  |
| 11 2   | Algemeen kader: de beleids- en beheerscyclus                    | 90  |
| 11 3   | Structurele ondersteuning                                       | 91  |
| 11 4   | Incidentele ondersteuning                                       | 92  |
| 11 5   | Cultuurbeleid en kengetallen                                    | 94  |
| 11 6   | Adviesstructuur   | 95  |
| 12     | Subsidiesystematiek   | 99  |
| 12 1   | De Algemene wet bestuursrecht                                   | 99  |
| 12 2   | Het subsidieproces volgens de Abw                               | 100 |
| 12 3   | Het begrip subsidieplafond                                      | 101 |
| 12 4   | Subsidiëren op basis van een begrotingspost of een verordening  | 101 |
| 12 5   | De aanvraag van een subsidie                                    | 102 |
| 12 6   | De subsidieverlening  | 102 |
| 12 7   | Objectieve, heldere en controleerbare afspraken                 | 103 |
| 12 8   | Vormen van subsidie   | 104 |
| 12 9   | Het begrip activiteitenplan                                     | 105 |
| 12 10  | Behandel- en beslistermijnen                                    | 107 |
| 13     | Evaluatiesystematiek  | 109 |
| 13 1   | Betrokkenheid van adviescommissies                              | 110 |
| 13 2   | Vormen van evaluatie  | 110 |
| 13 3   | Denkbare uitkomsten van evaluatie                               | 113 |
| 13 4   | Planning van evaluatie  | 114 |
| 14     | Instrumenten voor lokaal cultuurbeleid                          | 115 |
| 14 1   | De cultuurnota als methode van prioriteitstelling               | 115 |
| 14 1.1 | Het Groningse model   | 116 |
| 14 1.2 | Het Eindhovense model   | 117 |
| 14 2   | Financiële voorzieningen  | 118 |
| 14 2.1 | Percentageregeling beeldende kunst                              | 118 |
| 14 2.2 | Fonds beeldende kunstopdrachten                                 | 119 |
| 14 2.3 | Samenwerking met andere overheden en het particulier initiatief | 120 |
| 14 3   | Accommodatiebeleid  | 121 |
| 14 3.1 | De bouw van theaters: bezint eer ge begint                      | 122 |
| 14 3.2 | Verzelfstandiging en afstoting                                  | 123 |
| 14 3.3 | Multifunctionaliteit  | 125 |
| 14 4   | Overleg tussen gemeente en cultureel veld                       | 127 |
| 14 5   | Gemeentelijk informatiebeleid                                   | 128 |
| 14 6   | Minimabeleid, kortingspas en algemene cultuurpas                | 131 |
| 14 7   | Kunstprijzen  | 135 |
| 14 8   | Faciliteren van openluchtevenementen                            | 138 |

|   |        |  |     |
|---|--------|--|-----|
|   | 15     | Culturele ruimtelijke planning   | 141 |
|   | 15 1   | Ruimtelijke plannen  | 141 |
|   | 15 1.1 | Het bestemmingsplan  | 141 |
|   | 15 1.2 | Het structuurplan  | 142 |
|   | 15 1.3 | Het stadsvernieuwingsplan  | 143 |
|   | 15 1.4 | Het stedenbouwkundige plan   | 143 |
|   | 15 2   | Monumentenzorg   | 144 |
|   | 15 2.1 | Rijksmonumenten en beschermde gezichten                                    | 145 |
|   | 15 2.2 | Gemeentelijk monumentenbeleid  | 146 |
|   | 15 3   | Cultuurhistorie  | 146 |
|   | 15 4   | Het maken van een culturele wijk   | 147 |
|   | 15 5   | De vrije tijdsindustrie  | 149 |
|   | 15 6   | Andere overheidsbemoedienis  | 149 |
| 8 | 16     | Broedplaatsenbeleid  | 151 |
|   | 16 1   | Inleiding  | 151 |
|   | 16 2   | Wat zijn broedplaatsen?  | 151 |
|   | 16 3   | Culturele planologie   | 152 |
|   | 16 4   | De creatieve stad  | 154 |
|   | 16 5   | Professionele werkruimteorganisatie  | 156 |
|   | 16 6   | Financiering   | 158 |
|   |        | <b>Bijlagen</b>  |     |
|   | 1      | Doelstellingen van gemeentelijk cultuurbeleid 2000-2001                    | 161 |
|   | 2      | Voorbeeld van een Basisreglement voor adviescommissies in de cultuursector | 167 |
|   | 3      | Voorbeeld van een Percentageregeling beeldende kunst                       | 169 |
|   |        | <b>Informatie</b>  | 171 |
|   |        | <b>Over de auteur</b>  | 174 |



## Verantwoording

Het domein van het gemeentelijke cultuurbeleid onderscheidt zich in tenminste één opzicht van vele andere sectoren waarvoor gemeenten beleid ontwikkelen: er is sprake van relatief weinig wet- en regelgeving die voorschrijft *wat* gemeenten moeten doen. Dat is een zegen en een last. Een zegen omdat het lokale cultuurbeleid hiermee een domein is dat grotendeels buiten de ordenende kaders van de rijksoverheid valt: het is één van de laatst overgebleven vrijplaatsen voor **autonome gemeentelijke beleidsvorming** en in die zin een weldadige enclave temidden van de voortgaande nationale reglementering en structurering van het lokale overheidsoptreden op terreinen als zorg, onderwijs en sociale zekerheid.

Het is ook een last. De grote speelruimte voor gemeenten op cultureel terrein vraagt om eigen ideeën, eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid wat betreft het vormgeven van die vrijheid. Er is weinig houvast aan wettelijke verplichtingen en er kan niet worden volstaan met het uitvoeren van wat van hogerhand is voorgeschreven. Gemeentelijk cultuurbeleid vraagt om bestuurders en volksvertegenwoordigers die geïnspireerd zijn en die iets *willen*.

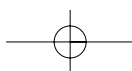
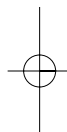
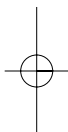
9

Dit boek beoogd een **handleiding** te zijn voor al diegenen die inzien dat met een actief kunst- en cultuurbeleid iets wezenlijks valt toe te voegen aan het geheel van gebouwen, straten en mensen dat een lokale samenleving vormt. Waarin gemeenten zich van elkaar onderscheiden, is de bewuste creatie van luxe en vertier, de aanwezigheid van mensen, gebouwen en activiteiten die iets toevoegen aan het proces van bevrediging van de materiële behoeften. Juist in de menselijke schepingen die niet zijn gebaseerd op overwegingen van nut en functionaliteit zitten vaak de gezichtsbepalende elementen van een lokale samenleving. Daarmee is een belangrijk kenmerk van deze handleiding aangeduid: zij richt zich niet alleen op wat gemeenschappelijk is in het lokale cultuurbeleid, maar richt de blik vooral ook op wat gemeenten van elkaar onderscheidt, of kan doen onderscheiden.

Voor het bepalen van de **reikwijdte** van dit boek is niet gekozen voor een (altijd arbitraire) definitie van het begrip 'cultuur', maar is aangesloten bij het uitgangspunt dat is gekozen voor de landelijke, kaderstellende Wet op het specifiek cultuurbeleid. Hierin worden onder cultuuruitingen verstaan "de cultuuruitingen op de terreinen van de cultuur waarover het beleid van Onze Minister zich uitstrekt." Hetzelfde vertrekpunt geldt mutatis mutandis voor deze handleiding: zij handelt ten algemene over cultuuruitingen waarover het beleid van gemeenten zich uitstrekt. Hieronder zijn doorgaans begrepen de podiumkunsten (muziek, theater, dans), de beeldende kunsten, de film, de audiovisuele media, de bibliotheken, het cultureel erfgoed (musea, monumenten, archeologische vondsten, archieven), de amateurkunst en de kunsteducatie.



Een woord van dank is tot slot op zijn plaats aan het adres van mw. drs. C.J.W. Jongmans, beleidsmedewerker cultuur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die met haar grote kennis van het gemeentelijke cultuurbeleid de auteur met informatie en advies heeft bijgestaan.



## 1 Lokaal cultuurbeleid in historisch perspectief

Lokaal cultuurbeleid wordt in eerste instantie vaak geassocieerd met *stedelijk* cultuurbeleid. Vreemd is dit niet, want al in de antieke oudheid werden cultuur en beschaving met de stad geïdentificeerd. We vinden dat nog terug in het Engelse *polite* (beleefd) en het Franse *politesse* (beleefdheid), beide afgeleid van het Griekse *polis*. De perioden in de Europese geschiedenis waarin de cultuur bloeide, vielen voor een belangrijk deel samen met de perioden waarin de handel en de economie, geconcentreerd in de steden, floreerden. Lang voordat nationale staten zich met het stimuleren van de cultuur bezighielden, kwamen in de steden de schone kunsten tot wasdom dankzij het maecenaat van adel, kerk en burgerij. In steden met een sterke hofcultuur was het kunstzinnige klimaat een resultaat van de investeringen die de aristocratie - vooral in tijden van voorspoed - zich getrooste. Dit uitte zich niet alleen in prestigieuze bouwwerken en grootse parken en pleinen, maar ook in de ondersteuning van orkesten, architecten, schilders en dichters. In steden waar de burgerij de overhand had, hing de mate van culturele bloei nauw samen met de welvaart van de plaatselijke handelslieden. In deze steden kwamen na de middeleeuwen de kunstgildes op (schilders, etsers en beeldhouwers) en vestigde zich de wetenschap welke vóór die tijd hoofdzakelijk was beoefend in de kloosters.

11

### 1.1 De steden als voedingsbodem

Vanaf de renaissance was in grote delen van Europa de aan- of afwezigheid van een zelfbewuste en welvarende stedelijke burgerij bepalend voor de culturele bloei in het gebied. De Nederlandse steden uit de zeventiende eeuw vormden hiervan een bijzonder voorbeeld. Door een uitzonderlijke combinatie van factoren (rijkdom, vrijheid, veel contacten met andere culturen) verwierven deze steden zich op eigen kracht een belangrijke culturele positie, een positie welke ook heden ten dagen nog zijn uitwerking heeft. In zijn boek *Steden en hun verleden* merkt Van Rooyen hierover op: "Het stadsleven bleek een uiterst vruchtbare voedingsbodem voor een geestelijk en cultureel leven, waarvan men tot in de wijde omtrek profiteerde. De oorzaken hiervan zijn divers. Ongetwijfeld heeft de relatief grote geestelijke vrijheid die de kunstzinnige leden van de stadsgemeenschap genoten, een rol gespeeld. Maar ook economische factoren hebben een belangrijke betekenis gehad. De relatief rijke stedelingen hadden tijd en geld voor cultuur: dat gold zowel voor de kunsten als voor het volksvermaak. In de voetsporen van de handelaren die van stad naar stad trokken, reisden bijvoorbeeld ook straatmuzikanten, acrobaten en potsenmakers. Ze waren een begeleidingsverschijnsel van de stadgerichte handel. Ook blijkt dat juist in de Nederlanden, met zijn burgerlijk-commerciële karakter, reeds in de veertiende eeuw door de stadsbesturen



beroepsmatige muziekbeoefenaars zijn aangesteld. Stadsspeellieden, stedelijke muziekgezelschappen, trommelaars en stadstrompetters droegen bij tot een prestatie dat, aanvankelijk en op dat moment ook nog elders in Europa, was voorbehouden aan de landsheren."

Met de opkomst en bloei van de steden ontstond er ook een proletarische (sub-)cultuur. Deze ontwikkelde zich gelijktijdig en deels in wisselwerking met de cultuur van de goeude burgerij. Zowel in steden met een hofcultuur als in de handelssteden uitte de onderklasse van werklieden zich in tal van culturele activiteiten, vooral op het gebied van de liederen die werden gezongen bij het werk, bij feesten, bij rouwplechtigheden, dans, of buurtbijeenkomsten. Vooral ook dankzij de wederzijdse beïnvloeding en confrontatie tussen de verschillende stedelijke subculturen (adel, geestelijkheid, goeude burgerij, middenstand, arbeiders), konden de Nederlandse, maar ook veel andere Europese steden zich in kunstzinnig opzicht voortdurend vernieuwen en uiteindelijk die veelzijdige culturele centrumfunctie krijgen die zij thans in een groot aantal landen vervullen.

12

## 1.2 Beginpunt in de vijftiende eeuw

De bemoeienis van stedelijke overheden met cultuur begon in Nederland in de 15e eeuw, toen de Hollandse steden overgingen tot het organiseren en financieren van beiaard- en orgelbespelingen alsmede openbare concerten door stadsmusici. Na de opheffing van de gilden in 1789 ontstonden de muziekkorpsen en stedelijke schutterijen die later, met steun van stadsnotabelen, werden omgezet in orkesten. Ook op andere terreinen van de cultuur waren steden vroeger al actief. In 1591 bijvoorbeeld nam het stadsbestuur van Haarlem het boekenbezit van het klooster over en richtte daarmee een stadsbibliotheek op. Andere bestuurscolleges investeerden in de bouw van een schouwburg (Amsterdam in 1638, Den Haag in 1658), gaven opdrachten aan tekstdichters, of lieten zich tegen betaling door gerenommeerde kunstschilders portretteren. Aan het einde van de achttiende en in de loop van de negentiende eeuw ontstonden in de steden de eerste muziekscholen, musea en schouwburgen. Plaatselijke autoriteiten kochten incidenteel een kunstwerk, bijvoorbeeld ter opluistering van de raadszaal.

## 1.3 De tweede helft van de negentiende eeuw

Is gevolg van de opbloei van de economie, een verandering in de esthetische waardering, een groeiend nationaal besef en een verdiept inzicht in de economische en sociale betekenis van het culturele erfgoed, steeg in het laatste kwart van de negentiende eeuw de belangstelling voor kunst en cultuur. In 1862 bijvoorbeeld kwam in Haarlem het stedelijk museum tot stand (later omgedoopt tot Frans Halsmuseum), terwijl in 1869 het Leidse museum werd gevestigd in de Lakenhal.

Het Dordtse museum werd in 1894 een echt kunstmuseum, het Arnhemse gemeentemuseum werd dat in 1887. Het Centraal Museum in Utrecht betrok in 1921 zijn huidige onderkomen. Schouwburgen kwamen kort voor het begin van de twintigste eeuw tot stand in Haarlem, Arnhem, Nijmegen en Groningen. De eerste openbare leeszaal werd in Utrecht gesticht (1892). Kort daarop volgden Dordrecht (1898), Groningen (1903), Den Haag (1905), Leeuwarden (1906) en Rotterdam (1907). Het ging hier om bibliotheken met daaraan verbonden een leeszaal, aanvankelijk gefinancierd uit particuliere bronnen maar al snel ook door de gemeente en (in toenemende mate) het rijk.

#### 1.4 Het begin van de twintigste eeuw

De gemeentebesturen van Amsterdam en Den Haag maakten aan het begin van de twintigste eeuw ook een begin met toneelsubsidies. Tegen het begin van de Eerste Wereldoorlog was de algemene houding van passiviteit - die kenmerkend was voor de overheid in de negentiende eeuw - vervuild voor een meer actieve opstelling, die zich evenwel beperkte tot de rijksoverheid en de grote(re) steden. In 1939 promoveerde de Amsterdamse SDAP-wethouder van Kunstzaken en Onderwijs, Emanuel Boekman, op het proefschrift *Overheid en kunst in Nederland*. Deze dissertatie kan worden beschouwd als de eerste systematische studie naar de relatie van de overheid met kunst en cultuur. In de dissertatie is onder meer een tabel opgenomen die inzicht biedt in de uitgaven van 14 grote gemeenten in de jaren 1931 en 1939 ten behoeve van kunst. Uit dit overzicht komt onder meer naar voren dat in 1931 maar 5 gemeenten bijdroegen in de exploitatie van hun schouwburg (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Haarlem en Utrecht) en dat slechts 2 gemeenten subsidie gaven aan een vaste of eerste bespeler (Amsterdam en Den Haag). Alleen Amsterdam gaf subsidie aan het pensioenfonds voor toneelkunstenaars.

13

In 1939 waren er in Nederland zeven gemeentelijke schouwburgen; in Amsterdam, Den Haag, Arnhem, Groningen, Maastricht, Utrecht en Haarlem. Wat betreft de muziek leverden de gemeenten een grotere inspanning. Maar liefst 9 gemeenten gaven in 1931 (soms aanmerkelijke) subsidie aan een orkest. De opera kon rekenen op steun van de drie grote gemeenten, alsmede op een - weliswaar geringe - bijdrage van de gemeente 's-Hertogenbosch. Ook aan oratorium- en zangverenigingen alsmede aan zogenaamde 'dilettantenmuziekgezelschappen' werd door een aantal gemeenten subsidie gegeven. Negen gemeenten ondersteunden in 1931 een museum of tentoonstellingsruimte, hetzij via bijdragen in de kosten van onderhoud van gebouwen en verzamelingen, hetzij via tegemoetkomingen in de salarissen of het beschikbaar stellen van gelden voor aankoop. Opdrachten aan kunstenaars werden in 1931 nog maar incidenteel verstrekt. Dit gebeurde alleen in Amsterdam, Den Haag en - opvallend - Maastricht, waar het

gemeentebestuur f 1.965 besteedde aan steun en opdrachten aan kunstenaars, in die tijd een aardig bedrag.

### 1.5 De periode na 1945

14

Na de tweede wereldoorlog ontstond de overheidsvorm die wij thans aanduiden als verzorgingsstaat. De overheid stelde zich op een breed terrein garant voor randvoorwaarden die voor de ontplooiing van haar burgers wenselijk zijn. Voor de uitingen van kunst en cultuur betekende dit een spreidingsbeleid met een belangrijke rol voor de lagere, vooral gemeentelijke overheden. Door zowel de voorzieningen als de kunstenaars te subsidiëren werden burgers in het hele land en uit alle sociaal-economische groepen in staat gesteld kennis te nemen van een breed scala van culturele uitingen. De rijks- en gemeenteuitgaven voor cultuur stegen fors, met name in de jaren zestig en zeventig toen het nationaal inkomen een spectaculaire groei doormaakte. Er bestond een brede consensus over de legitimiteit van de overheidszorg voor de cultuur. Vooral buiten de Randstad kwamen goed uitgeruste theaters en culturele centra tot stand, dit mede met behulp van stimuleringsubsidies van het rijk. Gezelschappen, ook buiten de Randstad, werden financieel gesteund, vaak door middel van cofinanciering tussen rijk, provincies en gemeenten. De grootschalige toneelgezelschappen en orkesten uit de grote steden reisden rond met voorstellingen. De expansie van het cultuurbeleid valt te illustreren met een vergelijking van het aantal gesubsidieerde kunstinstellingen in 1950 en in 1980. Het aantal gesubsidieerde orkesten steeg in die periode van zeven naar zestien, toneelgezelschappen van zeven naar twintig en gezelschappen op het terrein van mime, jeugdtoneel en dans van vijf naar veertig.

### 1.6 Hoofdpijnen in het cultuurbeleid

In het standaardwerk *Cultuurbeleid in Nederland* (sinds 1993 periodiek uitgegeven door het ministerie van OcnW) wordt aangegeven dat er in beleidsmatig opzicht in de twintigste eeuw twee hoofdpijnen te onderscheiden zijn wat betreft de cultuurbevordering in ons land.

Aan de ene kant zijn er door de overheden forse inspanningen geleverd om levensbeschouwelijk, sociaal of geografisch bepaalde gemeenschappen toe te rusten met bevoegdheden, gelden of voorzieningen, zodat deze gemeenschappen zich beter toegang konden verschaffen tot de diverse soorten van culturele voorzieningen. Langs dit spoor ontwikkelde zich de zorg voor de lokale omroep, de amateurkunst, de openbare bibliotheken en ook de streekmusea. De leidende gedachte hierbij was steeds dat de verworven of gedistribueerde cultuur de geografische en geestelijke pluriformiteit diende te representeren.

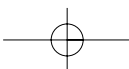
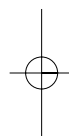
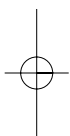
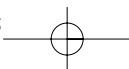
De andere hoofdlijn houdt in dat de overheden zich hebben ingezet om cultuurgoederen van hoge artistieke of cultuurhistorische kwaliteit te steunen, cultuurgoederen die de levensbeschouwelijke of geografische signatuur overstegen. Hier prevaleerde niet de eis van representativiteit, maar het streven om burgers met buitengewone of minder vertrouwde culturele prestaties te confronteren. De subsidies hiervoor werden meestal niet aan stichtingen en verenigingen van participanten toegekend, maar aan producerende of conserverende instellingen. Niet de omvang van de groep van sympathisanten was hierbij van doorslaggevend belang, maar de kwaliteit zoals door deskundigen vastgesteld.

Een ijkpunt in het denken over (uitgangspunten van) cultuurbeleid was de nota *Kunst en Kunstbeleid* die minister Van Doorn in 1976 uitbracht. In de nota werden drie algemene doelstellingen voor het beleid geformuleerd::

- 1 Het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden;
- 2 Het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties;
- 3 Het bevorderen van de mogelijkheden voor de bevolking om in culturele waarden te participeren.

15

Deze hoofddoelstellingen zijn tot op de dag van vandaag in het cultuurbeleid van rijk, provincies en gemeenten terug te vinden.





## 2 Taken en verantwoordelijkheden van de gemeente

### 2.1 Wettelijke kaders

Zoals al aangegeven, bestaat er op het terrein van kunst en cultuur relatief weinig wet- en regelgeving die voor gemeenten dwingend van karakter is. In de Wet op het specifiek cultuurbeleid 1993 wordt onder meer het verstrekken van specifieke uitkeringen door het rijk ten behoeve van cultuuruitingen geregeld en is de landelijke Cultuurnotasytematiek verankerd. Andere wetten op het terrein van cultuur zijn:

- de Monumentenwet 1988, gericht op de bescherming van het onroerend Nederlands cultuurbezit;
- de Wet tot behoud van cultuurbezit 1985 ter bescherming van het roerende Nederlandse cultuurbezit;
- de Auteurswet 1912 die het intellectuele eigendom regelt en beschermt van producten van creatieve inspanning;
- de Museumwet 1925 gericht op de opheffing of wijziging – in het algemeen belang – van bij erfstelling of legaat gestelde voorwaarden;
- de Archiefwet 1995, bedoeld om overheden goed te laten zorgen voor hun archiefbescheiden;
- de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars 1999 gericht op tijdelijke inkomensondersteuning voor professionele kunstenaars; en
- de Mediawet 1987 die onder meer regels stelt aan de verzorging van radio- en televisieprogramma's.

17

De belangrijkste wet voor gemeenten op het terrein van de kunsten is feitelijk de Algemene wet bestuursrecht. Hierin wordt het wettelijk kader voor alle subsidieverstrekking – het belangrijkste beleidsinstrument op het gebied van cultuur – gegeven. In hoofdstuk 12 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

### 2.2 Cultuurnotasytematiek

Een belangrijk element in de Wet op het specifiek cultuurbeleid is de regeling van de totstandkoming van de vierjaarlijkse Cultuurnota van het rijk. In 1988 startte minister Brinkman met het systeem van vierjaarlijkse kunstenplannen omdat hij (a) periodiek een integraal afwegingsmoment wilde voor alle rijkssubsidies en (b) de kunstinstellingen in de gelegenheid wilde stellen om een aantal jaren in alle rust, los van de zorgen over continuering van de subsidie, te kunnen werken. Het eerste Kunstenplan (1989-1992) was een echt landelijk plan, maar de daaropvolgende nota's lieten een grotere provinciale en lokale invloed zien. Met ingang van de Cultuurnota 1997-2001 werd dit geformaliseerd: en kwamen er – in navolging

van de bestuursovereenkomsten die al langer bestonden tussen het rijk en de drie grote steden – *convenanten* per landsdeel tussen rijk, provincie(s) en grote centrumgemeenten waarin afspraken werden vastgelegd over welke overheid aan welke culturele instelling financieel zou bijdragen. Overigens moet hierbij aangekend worden dat het tot op heden uitsluitend gaat om kunstinstellingen die naar het oordeel van het rijk van landelijk belang zijn.

Vanuit het perspectief van eraan deelnemende gemeenten ziet de Cultuurnota-procedure er als volgt uit.

*De cultuurnota-onderhandelingen tussen rijk, provincie en gemeente in 16 stappen*

18

- 1 Provincies en daartoe aangewezen gemeenten analyseren – geclusterd naar landsdeel, met uitzondering van de drie grote steden - in een State of the Art (Deel 1 van hun Cultureel Profiel) de sterke en zwakke punten van het stedelijke respectievelijk provinciale cultuurklimaat en dienen deze analyse in bij de bewindspersoon van cultuur.
- 2 De Raad voor Cultuur geeft, mede op basis van de stedelijke en landsdelige analyses, een vooradvies af aan de bewindspersoon voor cultuur inzake het cultuurbeleid in de komende cultuurnotaperiode.
- 3 Gemeenten en provincies formuleren – geclusterd naar landsdeel, met uitzondering van de drie grote steden - in Deel 2 van hun Cultureel Profiel de gewenste ontwikkelingsrichtingen voor de komende vier jaar.
- 4 Voorafgaande aan de Uitgangspuntennota van het rijk en naar aanleiding van het vooradvies van de Raad voor Cultuur en de ingediende culturele profielen vindt overleg plaats tussen rijk, provincies en betrokken gemeenten alsmede met het IPO en de VNG.
- 5 Het rijk legt zijn uitgangspunten vast in een zogeheten Uitgangspuntennota.
- 6 De Tweede Kamer bespreekt de uitgangspuntennota.
- 7 Culturele instellingen die zichzelf van landelijke betekenis achten, dienen een subsidieaanvraag bij het rijk i.c. de bewindspersoon van cultuur in. In de subsidieaanvraag houden zij rekening met de uitgangspunten van het rijk.
- 8 Culturele instellingen dienen desgewenst ook een subsidieaanvraag in bij gemeente en provincie; daarbij houden zij rekening met de beleidsuitgangspunten zoals neergelegd in het Cultureel Profiel.
- 9 Lokale en provinciale commissies van deskundigen adviseren – met het Cultureel Profiel als beleidskader – inhoudelijk over de subsidie-aanvragen.
- 10 De gemeente bepaalt haar inzet voor de onderhandelingen met rijk en provincie mede aan de hand van de adviezen van de commissies van deskundigen.
- 11 De Raad voor Cultuur adviseert – met de landelijke uitgangspunten als beleidskader - de bewindspersoon van cultuur inhoudelijk over de bij het rijk ingediende subsidieaanvragen.

- 12 Rijk, provincie en gemeente voeren bestuurlijk overleg ter opstelling van een concept-bestuursconvenant.
- 13 De bewindspersoon dient bij de Tweede Kamer de Cultuurnota voor de volgende periode in.
- 14 De Tweede Kamer besluit over de Cultuurnota.
- 15 Rijk, provincie en gemeente voeren bestuurlijk overleg, uitmondend in een bestuursconvenant waarin afspraken worden vastgelegd over welke overheid aan welke culturele instelling financieel bijdraagt.
- 16 Rijk, provincie en gemeente vertalen de uitkomst van de convenantbesprekingen in hun respectievelijke jaarbegrotingen.

### 2.3 Taakverdeling tussen de overheden

Belangrijker dan de Cultuurnotasystematiek, is voor de meeste gemeenten de bestuursrechtelijke vraag welke overheidslaag op het gebied van cultuur voor welke taken verantwoordelijk is. Op veel terreinen van het maatschappelijk leven is een verdeling van competenties wettelijk geregeld, maar dit is op het gebied van cultuur slechts in beperkte mate het geval. In de Monumentenwet, de Archiefwet, de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars en de Mediawet zijn taken en bevoegdheden van gemeenten omschreven, maar daarnaast zijn grote delen van de sector vrij van regelgeving.

19

Dit neemt niet weg dat de taakverdeling tussen de overheden in de jaren negentig van de vorige eeuw tamelijk eenduidig was. Sinds het einde van de jaren tachtig bestonden er tussen het rijk, provincies en gemeenten heldere afspraken, vooral waar het de podiumkunsten, de beeldende kunst, de musea, het bibliotheekwerk, de amateurkunst en de kunstzinnige vorming betrof. Voor de toneelsector, de (symfonische) muzieksector en de musea was de aanleiding voor deze afspraken onder meer het wegvallen van de voorheen veel gebruikte methode van koppelsubsidiering. Deze methode, die inhield dat meerdere overheden bijdroegen aan de instandhouding van één grootschalige kunstinstelling, bleek eind jaren tachtig in een situatie van krimpende overheidsfinanciën niet houdbaar: bezuinigingen door de ene subsidiënt leidden ertoe dat ook andere subsidiënten hun bijdrage verminderden ("omvallende dominostenen"). Een en ander resulteerde in een uitzuivering van subsidiërelaties door middel van de zogeheten 'podiumkunstenoperatie' en 'museumoperatie'.

Ten aanzien van de amateurkunst en de kunstzinnige vorming geldt dat, eveneens aan het eind van de tachtiger jaren, werd besloten om de financiering en uitvoering ervan zo dicht mogelijk bij de burger te leggen. Aanvankelijk waren deze sectoren opgenomen in de rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk, die het

onderscheid tussen de sectoren educatie, bewustwording en ontplooiing hanteerde. Vervolgens zouden zij deel gaan uitmaken van de Kaderwet Specifiek Welzijn. Nadat minister Brinkman van WVC deze (ontwerp-)wet had geschrappt, werd het decentrale karakter van de genoemde sectoren vastgelegd in de Welzijnswet. De overheveling in 1993 van de amateurkunst en de kunstzinnige vorming naar de Wet op het specifiek cultuurbeleid had vooral een wetstechnische achtergrond en bracht in de decentrale invalshoek geen verandering meer. In 1993 werden ook de paar wettelijke bepalingen die nog golden voor het bibliotheekwerk overgebracht naar de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

Thans geldt voor de cultuursector (behoudens de sectoren waarvoor een wettelijk regime geldt) de volgende globale - en ongeschreven - taakverdeling.

Het **rijk** is verantwoordelijk voor:

- 20 • de subsidiëring van grootschalige culturele instellingen met een landelijke betekenis of functie, zoals musea, orkesten en toneel-, opera- en dansgezelschappen;<sup>1</sup>
- het subsidiëren van manifestaties en festivals van (inter)nationale betekenis;
- het stimuleren van experimenten en voorbeeldprojecten;
- het verzorgen van de zogeheten indirecte steunfuncties, hetgeen inhoudt dat landelijke instellingen worden bekostigd die kunstenaars en culturele instellingen ondersteunen door middel van met name studie en onderzoek, informatie en documentatie, deskundigheidsbevordering en kwaliteitsontwikkeling ten aanzien van bijvoorbeeld vak, repertoire of collectie;
- het inkomensbeleid ten aanzien van kunstenaars (beroepskostenvergoedingen, individuele subsidies, beurzen, stipendia).

Doorgaans worden de **provincies** verantwoordelijk gehouden voor het stimuleren van een adequate spreiding van voorstellingen en activiteiten en het subsidiëren van directe steunfunctietaken zoals de begeleiding van instellingen, kaderleden en beroepskrachten en het bevorderen van kwaliteit. Nieuw is dat ze het ook als hun taak zien om samenwerking te bevorderen (denk bijvoorbeeld aan de herstructurering van de bibliotheeksector als gevolg van het advies van de commissie Meijer of aan de projecten in het kader van het Actieplan Cultuurbereik). Voorts hebben de provincies een taak in de instandhouding van het kleinschalige kinderen jeugdtheater. Tenslotte vervullen ze vaak een rol bij zaken die uitingen zijn van en vormgeven aan een regionale identiteit (bijvoorbeeld regionale omroep, taal/dialecten, regionale musea).

De **gemeenten** hebben in deze drieslag de zorg voor:

- Het financieren van die voorzieningen die zij voor de culturele infrastructuur van de gemeente noodzakelijk achten (lokale musea, archieven, lokale omroep, bibliotheek, e.d.);

---

<sup>1</sup> Een belangrijke uitzondering vormt de museumsector, waar de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van enkele musea (vooral voor moderne kunst) die een landelijke betekenis en functie hebben.

- het subsidiëren van activiteiten op het gebied van onder meer de beeldende kunst, de amateurkunst en de kunsteducatie;
- het instandhouden en laten bespelen van podiumkunstaccommodaties.

## 2.4 'Anything goes' in de podiumkunsten?

Knelpunten in deze taakverdeling doen zich wat betreft de gemeenten voornamelijk voor in de podiumkunstensector. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat de 3 grote steden meebetalen aan enkele van de grootschalige landelijke culturele instellingen. Op basis van een bestuursovereenkomst met het rijk dragen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag 60% bij aan de subsidiëring van onder meer de Toneelgroep Amsterdam, het RO Theater, het Nederlands Danstheater, het Concertgebouw Orkest, het Residentie Orkest en het Rotterdams Philharmonisch Orkest.

Daarnaast bleek in het begin van de jaren negentig dat met name de grotere gemeenten ontevreden zijn over de gevolgen van de zogenoemde 'podiumkunstoperatie' van 1985. De provincies en gemeenten (met uitzondering van de drie grote steden) verloren daarbij hun traditionele mede-instandhoudingstaken en moesten in totaal respectievelijk 13 en 43 miljoen gulden inleveren ten gunste van de begroting van het ministerie van WVC. In de periode na 1985 hebben de grotere gemeenten (en vooral de gemeenten die als standplaats dienen voor een grootschalig gezelschap) ontdekt dat zij iedere greep op de symfonieorkesten en de landelijk opererende repertoire-toneelgezelschappen hebben verloren. Dit wordt in toenemende mate als een bezwaar gezien, met name vanwege:

- de spreiding van voorstellingen: deze wordt minder;
- de inhoud van het aanbod: deze wordt in onvoldoende mate afgestemd op de mogelijkheden van de accommodaties en de wensen van het publiek;
- de educatieve taken: bij discussies over bezuinigingen heeft het rijk onvoldoende oog voor de functie die gezelschappen en de daarbij aangesloten kunstenaars vervullen binnen de educatieve infrastructuur van een gemeente;
- de begeleidingstaken: de lagere overheden achten het begeleiden van bijvoorbeeld amateurkoren van groot belang voor het lokale culturele leven; de gezelschappen echter gaan deze taken vaak uit de weg.

In 2002 schreef de auteur over deze situatie in Binnenlands Bestuur dat de kunstensector als één van de eerste beleidsterreinen in Nederland ten prooi is gevallen aan de postmodernisering van het openbaar bestuur. "De overheid is in eilanden uiteen gevallen, de beleidsuitvoering is terechtgekomen bij tal van verzelfstandigde organen. Zowel op het niveau van de rijksdienst als tussen de drie overheidslagen is de onderlinge coördinatie zoek en is van een duidelijke taakverdeling geen sprake meer. Een voorbeeld vormt de subsidiëring in de theatersector. Een Utrechtse theatergroep als 't Barre Land krijgt in de cultuurnotaperiode 2001-

2004 van drie overheden geld, zonder dat daaraan een rationele verdeelsleutel ten grondslag ligt. Voor andere Utrechtse gezelschappen als De Paardenkathedraal, Growing Up in Public, Aluin en Stut worden andere arrangementen en andere financiële verdeelsleutels gehanteerd."

Deze warboel ontstond ten gevolge van drie ontwikkelingen: (1) het sleets raken van oude afspraken over cofinanciering tussen overheden (zoals de klassieke 40%-60% verdeling tussen rijk en grote steden), (2) het Actieplan Cultuurbereik van staatssecretaris Van der Ploeg en (3) de start in 2001 van een nieuw landelijke fonds ter bevordering van de spreiding en afname van de podiumkunsten: het Fonds voor de Podiumprogrammering en Marketing (FPPM).

22 De gevolgen van de 'postmodernisering van het cultuurbeleid' zijn met name in de podiumkunstensector manifest zichtbaar: structuren, overheidslagen en bevoegdheden (bijvoorbeeld die van de landelijke kunstfondsen) zijn steeds minder vastomlijnd geworden. Arrangementen zoals de cultuurconvenanten – nu eens tussen rijk en grote stad, dan weer tussen rijk, provincie en stad of tussen rijk, provincies en verschillende gemeenten – zijn steeds belangrijker geworden voor het oplossen van de verdeelproblematiek. Vormen van experiment en vernieuwing zoals het Actieplan cultuurbereik van Van der Ploeg (met extra subsidiepotten en extra toetsingscriteria op alle drie overheidsniveaus) lopen dwars door alle bestuurlijke afspraken en echelons heen. De beleidsvorming vindt plaats in netwerken van ambtenaren, fondsemployees en vertegenwoordigers van culturele instellingen. In de cultuursector is het 'coproduceren van beleid' tot kunst verheven. De uitkomst van deze postmodernisering kan verschillend worden geduid. In positieve zin kan worden gesproken van een grote variëteit aan bestuurlijke afspraken en subsidieverhoudingen. Evengoed kan echter worden gesteld dat het cultuurbeleid tot een bestuurlijke chaos is geworden. Een sector waar – heel postmodern – *anything goes*: belangrijke culturele instellingen die alleen van het rijk subsidie ontvangen (de meeste orkesten), even belangrijke culturele instellingen die alleen op de gemeentelijke begroting staan (de musea voor moderne kunst), andere voornamelijk instellingen die door rijk en gemeente, of door rijk, provincies(s) en gemeenten gefinancierd worden (theatergroepen, festivals), 'minder belangrijke' instellingen (bijvoorbeeld jonge theaterinitiatieven) die – zonder dat er een rol is voor de lagere overheden – door het rijk of één van de landelijke fondsen worden bediend.

Vorenstaande problematiek is vooral aan de orde voor de ongeveer 25 gemeenten die meedraaien in de cultuurnotasytematiek van het rijk. Gemeenten die hier buiten vallen (veruit de meeste) hebben hier geen last van en kunnen zich voor hun beleid baseren op de taakverdeling zoals die aan het einde van de jaren tachtig is ontstaan. Verplicht is dit echter niet.

### 3 De waarde van gemeenten voor kunst en cultuur

In 1994 werd door het Sociaal en Cultureel Planbureau onder de titel *Het lokale profiel* een rapport uitgebracht over de gemeente, gezien vanuit cultureel perspectief. Vertrekkend vanuit het gedachtegoed van Van Poelje over de 'cultuurgemeente' werden in dit rapport de identiteit van het lokale bestuur en de rol van de burger nader verkend. Wat is het dat een gemeente uniek maakt? Heeft een gemeente een eigen bestaansgrond die door de burger wordt erkend en herkend? Maakt het uit waar men woont? Het antwoord op deze vragen geeft ook een indruk van het belang van lokaal cultuurbeleid.

#### 3.1 Van Poelje en het begrip 'cultuurgemeente'

Van Poelje onderscheidde in 1936 vier elementen aan het begrip 'cultuurgemeente':

- de gemeente als leerschool van de democratie;
- de gemeente als middelaar tussen tegengestelde groepsbelangen en als bevorderaar van de lokale gemeenschapsvorming;
- de gemeente als aanspreekbare, flexibele, responsieve uitvoeringsorganisatie;
- de gemeente als drager van cultuurpolitieke verantwoordelijkheid.

In zijn rede in 1987 ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de VNG, herbevestigde Van der Staay, directeur van het SCP, nog onvoorwaardelijk het grote belang van deze elementen binnen zowel de Nederlandse als de Europese traditie.

In 1994 bleek uit de SCP-publicatie *Het lokale profiel* echter dat deze elementen niet meer zo vanzelfsprekend zijn. Maatschappelijke verschijnselen als individualisering stellen andere eisen aan de overheid, evenals de toegenomen mondigheid van de bevolking. Schaalvergroting, ontideologisering en verzakelijking hebben invloed op de oriëntatie van de burger op de overheid.

Het SCP-onderzoek leerde dat de gemeente niet meer het eerste en enige orgaan is dat de burger schoolt in het ontwikkelen van politieke en sociale vaardigheden. De democratisering van het maatschappelijke leven heeft ertoe geleid dat burgers thans in tal van organisaties de basisbeginselen van de democratie kunnen leren.

Ook de reïntegrerende functie van de gemeente, het tweede element in Van Poelje's begrip 'cultuurgemeente', lijkt aan belang te hebben ingeboet. Volgens het SCP hebben moderniseringsprocessen de betekenis van de gemeente als de primaire sociale leefomgeving doen afnemen: de (post)moderne burger oriënteert

zich voor verschillende belangen op verschillende niveaus. Voor het directe leefmilieu is dat de buurt of deelgemeente, voor specifieke voorzieningen is dat de grote stad, voor inkomen en sociale zekerheid is dat de landelijke overheid en voor zijn vrijetijdsbesteding zijn dat zowel de gemeente als andere landen van Europa of de wereld.

Het derde aspect, de gemeente als klantgerichte uitvoeringsorganisatie, blijft volgens het SCP onverminderd belangrijk. De gemeentelijke beheerstaken met betrekking tot de directe leefomgeving (ordening, onderhoud en bewaking van de publieke ruimte) worden door de bevolking nauwlettend gevolgd.

24

Het vierde element, het cultuurbeleid in brede zin, heeft evenmin aan betekenis verloren. Wat betreft de kunsten en het cultuurbehoud blijven de gemeentelijke inspanningen onverminderd hoog. Via hun cultuurbeleid benadrukken gemeenten het belang voor de burger van een groot aantal voorzieningen: bibliotheken, podiumkunsten, beeldende kunsten, monumenten, musea, scholen, enz. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitselementen van het gezamenlijke lokale leven. Dit komt niet alleen tot uiting in het behouden van het verleden (in openbare gebouwen, in herdenkingen van belangrijke gebeurtenissen en figuren, in culturele manifestaties, in monumenten en musea), maar ook in het stimuleren van cultuuruitingen die levend en nieuw zijn. De gemeente draagt in belangrijke mate bij aan de identiteit en de continuïteit van onze cultuur.

### 3.2 Gemeenten grootste subsidiënt

Een grote deel van de Nederlandse culturele infrastructuur bestaat bij de gratie van overheidssteun: de subsidies van rijk, provincies en gemeenten leggen de grondslag voor tal van culturele gebouwen, instellingen en manifestaties. De gemeenten nemen binnen dit geheel veruit het grootste deel voor hun rekening: uit de publicatie *Cultuurbeleid in Nederland* van het ministerie van OcnW (2002) blijkt dat 65% van de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur worden gedaan door de gemeenten, tegen 30% door het rijk en 5% door de provincies.

Wat besteden de gemeenten nu aan cultuur en uit welke bronnen? Volgens het CBS bedroegen de netto-uitgaven voor culturele activiteiten en voorzieningen van de gezamenlijke gemeenten.

In 1999 het volgende (in miljoenen euro's):



|                                    | Mln. euro's | Euro's per inwoner |
|------------------------------------|-------------|--------------------|
| <i>Cultuur</i>                     | 957         | 61,00              |
| <i>Kunsten</i>                     | 439         | 28,0               |
| Waaronder                          |             |                    |
| Beroepsuitoefenende kunst          | 61          | 3,9                |
| Amateurkunst                       | 20          | 1,2                |
| Kunstaccommodaties                 | 160         | 10,25              |
| Scheppende kunst                   | 26          | 1,6                |
| Muzische en culturele vorming      | 172         | 11,05              |
| <i>Cultuurbeheer en -spreiding</i> | 518,0       | 33,0               |
| Waaronder                          |             |                    |
| Musea                              | 105,0       | 6,5                |
| Monumenten                         | 69,5        | 3,3                |
| Bibliotheken                       | 298         | 19,1               |
| Media                              | 3,5         | 0,7                |
| Archieven                          | 42          | 2,50               |

25

Uit deze tabel blijkt dat de gemeenten per inwoner netto zo'n 61 euro uitgeven aan kunst en cultuur. Ter vergelijking: voor sport gaven de gemeenten in 1999 gezamenlijk ca. 39 euro netto per inwoner uit. Overigens zijn hiermee de totale gemeentelijke uitgaven voor cultuur nog lang niet volledig in kaart gebracht. Uitgaven voor muzische en culturele vorming komen soms ten laste van onderwijs. De monumentenzorg wordt zo nu en dan met cultuurgelden gefinancierd, maar wordt doorgaans gevoed uit de begrotingspost stads- en dorpsvernieuwing. Investerings- ten behoeve van nieuwbouw of verbouw van accommodaties geschieden doorgaans maar ten dele ten laste van de – doorgaans in omvang bescheiden - gemeentelijke investeringsplanning voor cultuur. Veel investerings- gelden worden geput uit de algemene middelen, zoals uit onderstaand overzicht – dat betrekking heeft op de vier grote steden en in april 2002 is opgesteld – moge blijken.

|                    | Investerings-<br>1996-2000 | Verwachte<br>investerings-<br>2001-2004 |
|--------------------|----------------------------|---|
| Amsterdam          | 33.597.072                 | 418.586.000                             |
| Rotterdam          | 63.280.000                 | 36.791.000                              |
| Den Haag           | 33.000.000                 | 13.000.000                              |
| Utrecht            | 6.095.000                  | 7.428.000                               |
| Totalen            | 135.973.068                | 476.803.997                             |
| Bedragen in euro's |                            |   |

Bezieet men op basis van deze cijfers de financiering van culturele activiteiten in Nederland, dan is het duidelijk dat gemeenten veruit de belangrijkste overheidsfinancier voor culturele activiteiten en organisaties vormen.

Met deze financiële gegevens wordt meteen ook een misverstand weersproken dat nogal eens bij landelijke beleidsmakers leeft: gemeenten zijn *niet de uitvoerders* van cultuurbeleid van de rijksoverheid. Evenmin kan het overgrote deel van de culturele activiteiten in gemeenten worden beschouwd als een product van (of een substituuat voor) de van rijkswege gesubsidieerde kunstinstituten. De provinciale rol in geld uitgedrukt, is bescheidener dan velen wellicht denken.

### 3.3 Gemeenten bieden constitutioneel en cultureel tegenwicht

26

Voor een goed begrip van de positie van de gemeenten is het altijd goed om terug te grijpen op Thorbecke, die het Nederlandse staatkundige bestel voor een belangrijk deel gestalte heeft gegeven. Thorbecke gaf ons bestuurlijke systeem vorm door middel van het institutionaliseren van een mechanisme van elkaar controlerende en in evenwicht houdende machten (countervailing powers). Het Nederlandse politieke systeem is een doorwrocht geheel, waarin niet alleen de diverse delen van het landsbestuur een eigen competentie hebben, maar waarin ook de lagere overheden hun eigen rol vervullen. De verdeling van taken en bevoegdheden over de diverse overheidsniveaus is behalve op overwegingen van doelmatigheid, ook en vooral gebaseerd op het uitgangspunt dat niet te veel zeggenschap op het centrale niveau geconcentreerd moet worden.

Van gemeenten wordt dus tegenwicht verwacht, het leveren van een inspanning die de centralistische tendens die in ons politieke bestel zit ingebakken enigszins compenseert. Ook en vooral in de cultuur is deze complementaire functie van groot belang. In 1987 tijdens het jaarlijkse VNG-congres dat was gewijd aan het kunstbeleid, sprak Kassies hierover gedenkwaardige woorden: "De gemeente is in staat om als eerste het steeds verschuivende behoeftepatroon van de bevolking waar te nemen. Zij kan van nabij het ontstaan van allerlei subculturen volgen. Zij kan zich beter dan de centrale overheid distantiëren van de vraag of er wel genoeg gebloeid wordt in onze tijd. Zij heeft geen vergrootglas noch een verrekijker nodig om het weefsel van de cultuur te observeren. Dat is eigenlijk het eerste en het belangrijkste wat gevraagd wordt: aandacht. Aandacht voor de voorwaarden die vervuld moeten worden voor het ontstaan van processen van cultuurvorming."

### 3.4 Pluriformiteit

Nauw verbonden aan de notie dat gemeenten, meer dan het rijk, oog kunnen hebben voor subculturen en nieuwe culturele ontwikkelingen, is het beginsel van plu-

ralisme. Zowel voor ons democratisch politieke stelsel als voor onze multiculturele samenleving vormt dit een groot en nastrevenswaardig goed. Ook voor de kunsten is pluralisme, in dit geval beter pluriformiteit te noemen, een cruciaal begrip. Niet alleen voor de kunstproductie, maar ook wat betreft de afname van cultuur (de cultuurparticipatie). Het zijn bij uitstek de gemeenten die in staat zijn om andere dan de gevestigde subculturen te ondersteunen en andere dan de geijkte bevolkingsgroepen bij de afname van cultuur te betrekken. Immers, de gemeente beleeft alle culturele activiteiten van 'dichtbij' mee en geeft hieraan rechtstreeks steun via accommodaties, subsidies, immateriële tegemoetkomingen en soms zelfs de persoonlijke inzet van een burgemeester of wethouder.

Er is een breed scala nodig van verschillende stijlen en kunstopvattingen voor een gezond kunstleven. In kringen van landelijke cultuurpolitiek wordt soms onvoldoende onderkend dat gemeenten in de achterliggende decennia voor essentiële aanvullingen op ons culturele menu hebben gezorgd via het aanleggen van eigen beoordelingscriteria voor artistieke waarde en publiek bereik, via het subsidiëren van nieuwe kunstzinnige ontwikkelingen en via het aanboren van nieuwe publieksgroepen. Gedacht kan hierbij worden aan het ondersteunen van bijvoorbeeld de filmhuizen, de kunstuitleen, de centra voor beeldende kunst, de podia voor popmuziek, de lokale omroep, initiatieven op het gebied van de mode, de computerkunst, de beeldende vormgeving, het straattheater en de organisatie van plaatselijke culturele festivals. Via de steun aan dit soort activiteiten hebben gemeenten niet alleen tegenwicht geboden aan het rijk, maar hebben zij ook impulsen gegeven die ingaan tegen de homogenisering van onze leefwereld en de stroomlijning van de cultuur door een eenzijdige landelijke normering.

27

### 3.5 Productieklimaat

Uit een analyse van de cultuurprofielen die de landsdelen en de grote steden begin 2003 bij het rijk indienden als opmaat voor de Cultuurnota 2005-2008 blijkt hoeveel belang gemeentebesturen hechten aan een goed productieklimaat. Zij vinden het belangrijk dat kunstenaars en kunstinstellingen binnen hun gemeenten actief zijn en producten of producties maken. De gemeentelijke overheid is bij uitstek de instantie die zorg heeft voor het lokale culturele klimaat, hoewel zij merkwaardig genoeg vanuit het rijk gezien geen taak hebben in het stimuleren van het productieklimaat.

In hoofdstuk 16, handelend over broedplaatsenbeleid, wordt nader ingegaan op de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om het productieklimaat te versterken.

Een specifiek aspect van het lokale productieklimaat is de aanwezigheid van kunstenaars. In steden waar een kunstvakopleiding is gevestigd is hiervoor doorgaans als vanzelf beleidsmatige aandacht, maar ook andere gemeenten hebben meestal een kunstenaarspopulatie (soms klein, soms relatief groot) en kunnen hiervoor een rol vervullen.

Wat betreft het ondersteunen van kunstenaars hebben gemeenten van oudsher een belangrijke taak. Zij worden immers direct geconfronteerd met de noden en behoeften van kunstenaars. Kwam het in vroeger tijden al voor dat stadsspeellieden, stedelijke muziekgezelschappen en stadstrompetters door de gemeentebesturen in meer of mindere mate financieel werden ondersteund, vanaf 1945 namen de gemeentelijke inspanningen wat betreft de ondersteuning van kunstenaars aan belang toe. Een sterk accent lag daarbij op de ondersteuning van beeldende kunstenaars. Aanvankelijk via contributie aan het Voorzieningsfonds voor Kunstenaars te Den Haag (opgericht in 1935 om "kunstbroeders, die in behoeftige omstandigheden verkeren, te hulp te komen op de grondslag van onderlinge solidariteit en met medewerking van rijk en gemeente") en later ook via het uitvoeren van de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) konden gemeenten een bijdrage leveren aan het verstevigen van de inkomenspositie van schilders, beeldhouwers, ontwerpers e.d.

28 Daarnaast ontwikkelde zich met name bij grotere gemeenten de praktijk om het cultureel klimaat aan te jagen via het incidenteel danwel geregeld uit eigen middelen kunst aan te kopen voor de gemeentecollectie, opdrachten te geven (ook aan schrijvers, fotografen, componisten e.d.), prijzen, bekroningen en aanmoedigingsgiften toe te kennen, beroepskostenvergoedingen en bruikleenvergoedingen te geven, ateliers beschikbaar te stellen e.d.

In de loop der jaren groeide een situatie waarin het min of meer vanzelfsprekend werd dat het rijk zorgdroeg voor de 'top' van onze culturele piramide (door middel van enerzijds individuele subsidies en anderzijds de ondersteuning van de grote landelijke culturele instellingen) en de gemeenten zich ontfermden over de brede basis van de kunstenaarspopulatie de vele beeldende kunstenaars, toneelspelers, dansers enz. die weliswaar een kunstopleiding hadden genoten, maar niet via hun beroep in hun eigen levensonderhoud konden voorzien. Een belangrijk instrument in dit beleid van gemeenten was, zeker sedert het wegvallen van de BKR in 1987, de Algemene Bijstandswet (ABW). Door de gemeentelijke sociale diensten werd op grond van de ABW een ruimhartiger beleid gevoerd dan strikt was toegestaan. Het zogenaamde 'Haarlemse model', een vorm van bijstandsverlening aan kunstenaars die door verschillende gemeenten werd overgenomen, was daarbij tot 1992 maatgevend. Het model hield in dat aan de bijzondere positie van de kunstenaar recht werd gedaan door een aangepast beleid te voeren met betrekking tot de sollicitatieplicht, de verrekening van de eigen inkomsten en de acceptatie van verwervingskosten. Ook in die zin manifesteerden gemeenten zich als complementair aan het rijk, hetgeen in een periode dat het rijksbeleid sober en streng beoogde te zijn, geen overbodige luxe was. Met de invoering van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK) in 1999 werd deze praktijk gekanaliseerd.

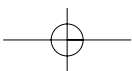
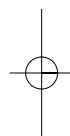
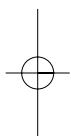
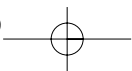
Het juridische kader van de WIK biedt aan gemeenten welomschreven competenties met betrekking tot de verstrekking van uitkeringen aan kunstenaars. In de WIK ligt de uitkering van kunstenaars op 70% van het bijstandsniveau, maar zijn zij vrijgesteld van sollicitatieplicht en mogen zij aanvullend verdienen tot 125% van de bijstand. Die vrijheid moet hen stimuleren om de markt op te gaan en een zelfstandige beroepspraktijk tot ontwikkeling te brengen met voldoende eigen inkomsten. In tien jaar tijd kunnen kunstenaars maximaal 48 maanden 'Wikken'. Dat kan in een aaneengesloten periode van vier jaar of versnipperd. Naast de basisuitkering is er flankerend beleid - van rijkswege en door gemeenten - waarbinnen kunstenaars voor het rendabel maken van hun bedrijf ondersteuning kunnen krijgen: opleiding, coaching, begeleiding bij het opstellen van ondernemingsplannen of bijvoorbeeld een bijdrage in investeringskosten). De toelatingseisen hebben betrekking op minimale omzet die uit het kunstenaarsschap gehaald moet worden en op de mate waarin de betrokkene zich actief manifesteert. Artistieke oordelen zijn niet aan de orde. Voor academieverlaters gelden er lichtere eisen.

29

De uitvoering van de WIK is aan 39 centrumgemeenten opgedragen. In 2002 is de regeling aan een eerste evaluatie onderworpen. Hieruit kwam naar voren dat in de periode 1999-2001 zo'n 6300 kunstenaars van deze steunregeling gebruik maken. Naar verwachting zal de WIK-populatie na de eerste uitstroom van 1 april 2003 op ongeveer 3000 tot 4000 komen te liggen. Zo'n 45% van de kunstenaars lukt het naar eigen zeggen om met behulp van de WIK een rendabele beroepspraktijk op te zetten. Vooral startende kunstenaars blijken baat te hebben bij de regeling. De oudere kunstenaars vallen nog steeds grotendeels terug op de bijstand.

De regeling wordt zowel door kunstenaars als door gemeenten tijdrovend en ingewikkeld gevonden. Kunstenaars worstelen met moeilijke belastingaangiften als hun verdiensten de 125% van de bijstandsnorm te boven gaan en de Belastingdienst de meerinkomsten komt incasseren. De sociale diensten van de 39 uitvoeringsgemeenten vinden de regels om het inkomen van de kunstenaar te bepalen onduidelijk, evenals de toepassing van de beroepskosten. Ook zijn zij veel tijd kwijt met het verrekenen van de bijverdiensten. Of een en ander aanleiding zal zijn om de WIK op onderdelen te herzien, moet worden afgewacht.

In hoofdstuk 14 komen nog andere instrumenten aan bod die gemeenten kunnen inzetten om (beeldende) kunstenaars in het werk en bij de inkomensvorming te ondersteunen.



## 4 Wat kan cultuur in sociaal opzicht betekenen?

Wat kan gemeentebestuurders ertoe verleiden om een kunst- en cultuurbeleid te voeren? De betekenis van cultuur voor gemeenten is gelegen in twee cruciale aspecten.

Ten eerste draagt cultuur (in de brede betekenis van waarden, houdingen, gewoonten en sociale betrekkingen, maar overigens ook in de beperktere zin van artistieke activiteiten) er in beduidende mate toe bij dat mensen een bepaalde plaats verkiezen boven een andere om te wonen, te recreëren of een bedrijf te vestigen. Cultuur vormt een belangrijke determinant voor de aantrekkingskracht van plaatsen en plekken. De laatste jaren is in veel gemeenten de tendens opgekomen om juist cultuur te gebruiken om burgers en bedrijven aan een gemeente te binden.

In de tweede plaats zorgt juist cultuur ervoor dat de ene plaats zich onderscheidt van de andere, dat de ene gemeente zichtbaar en merkbaar anders is dan de andere. Mensen zijn in toenemende mate onderworpen aan dezelfde culturele condities: de relatie tussen het individu en zijn omgeving wordt steeds meer gestandaardiseerd en geanonimiseerd. Wie niet in contact komt met uitingen van cultuur, kan het gevoel van houvast en oriëntatie in het leven (wie ben ik, waar kom ik in culturele zin vandaan, waar ga ik naartoe?) veel makkelijker dan vroeger verliezen.

Cultuurbeleid is dus bij uitstek een middel waarmee de gemeente de eigen *identiteit* van de lokale gemeenschap tot uitdrukking kan laten komen en kan versterken door de daarbinnen genomen initiatieven te honoreren. Daarnaast is het voor gemeenten ook van belang dat inwoners kennis kunnen nemen van en kunnen participeren in (multi-)culturele uitingsvormen. Een groot aantal burgers is op een of andere manier bij culturele activiteiten betrokken en in dat verband is het goed om erbij stil te staan dat in het klassieke beschavingsideaal er geen scheiding bestond tussen het bekijken en beluisteren van kunst en het zelf beoefenen ervan. Dit wordt nogal eens vergeten als tegenwoordig wordt gesproken over de tekortkomingen in de culturele ontvankelijkheid van burger en maatschappij. De zorgelijke geluiden die soms worden geuit over de cultuurdeelname van de bevolking doen onvoldoende recht aan de actieve cultuurparticipatie van tal van mensen. Binnen het culturele leven neemt de amateurkunst een belangrijke plaats in. Met steun van vooral de gemeenten - die verenigingen, accommodaties en activiteiten subsidiëren - beoefenen naar schatting circa 6,5 miljoen mensen in Nederland enige vorm amateurkunst, zoals het tekenen en schilderen, het maken van sieraden, de koorzang, het bespelen van een instrument, het toneelstuk, de dans en het maken van foto's en films. Tijdens een willekeurige maand zijn er, volgens onderzoek van het SCP, naar schatting 2,5 keer zoveel amateuristische kunstbe-

oefenaars als bezoekers van kunstinstellingen. Dit zijn gegevens die de brede bedding van ons culturele leven indiceren en die het uitzonderlijke belang van de gemeente - als basis en als stimulator van dit soort ontwikkelingen - onderstrepen.

Door tal van moderniseringsprocessen is de oriëntatie van zowel bestuur als burgers zo veranderd en gefragmenteerd, dat de positie en de rol van de lokale overheid een andere is geworden. Van de vier pijlers onder Van Poelje's begrip 'cultuurgemeente' (zie het vorige hoofdstuk) staat het lokale cultuurbeleid echter nog onvoorwaardelijk overeind. Op het niveau van de gemeente of de wijk zorgt de lokale overheid voor de instandhouding van voorzieningen als scholen, bibliotheken, clubhuizen, muziekscholen, schouwburgen, musea etc. Hier heeft de gemeente een duidelijke en onvervreembare taak.

32 Sinds het begin van de jaren negentig wordt er veel gedacht en gesproken over wat wordt genoemd 'de identiteit van de lokale gemeenschap'. Het is zinvol om bij de achtergrond van deze ontwikkeling nader stil te staan.

#### 4.1 Mondialisering

Culturele producten en culturele voorzieningen hebben niet alleen sociaal-economische effecten op gemeenten, maar hebben ook een meer sociaal-psychologische werking. Hierover valt het nodige op te merken. Dankzij het ontstaan van mondiale informatie- en communicatienetwerken, welke zelf weer het gevolg zijn van een wereldwijde economische, politieke en militaire wedijver, zijn veel oude zekerheden die waren gebaseerd op de idee van een vaste ruimtelijke locatie van volkeren, culturen en leefgewoonten, de laatste decennia verloren gegaan. De afnemende vanzelfsprekendheid van culturele identiteiten vormt de keerzijde van de toegenomen mondiale samenhang van processen en gebeurtenissen. Daarbij is, zo valt niet te ontkennen, sprake van een dominantie van de Anglo-Amerikaanse consumptie- en vermaakproducten hetgeen bijvoorbeeld tot uiting komt in de wereldwijde promotie van merken als Coca Cola en Marlboro, de invloed van de Amerikaanse manier van televisie maken op nationale omroep-programma's (denk aan de videoclip, de talkshow, de soap), de wereldwijde uitgave van een nieuwe cd van Madonna of de grote gele 'M' van Mc Donald die mensen over de hele aardbol langs autowegen en in winkelstraten de weg wijst naar "restaurants met een in hoge mate gestandaardiseerd interieur en een in hoge mate, tot op de minuut nauwkeurig, gestandaardiseerde bereiding en verkoop van eetwaar. In de bundel *City Branding* schrijft Berci Florian in dit verband: "Terwijl het publiek meer en meer verlangt naar keuze, diversiteit, onderscheidend vermogen en diepgang om de eigen individualiteit te kunnen verrijken en om zich emotioneel met zijn leefomgeving te kunnen verbinden, lijkt het aanbod steeds monotoner en voorspelbaarder te worden. Steden dreigen daardoor hun



vermogen te verliezen om zich te onderscheiden, om emotie, binding en betrokkenheid teweeg te brengen. Ze worden onpersoonlijk, anoniem en ten slotte onleefbaar."

Dit beeld van Florian is erg somber. Gelukkig zit er echter ook een keerzijde aan het proces van mondialisering en is er duidelijk sprake van een tegenbeweging. Immers; ook de producten van meer perifere (sub)culturen komen in steeds grotere hoeveelheden tot ons. Caribische gerechten, muziek uit Oezbekistan, literatuur uit Japan, Afrikaanse dans, Argentijnse film, graffiti uit de subway van New York: ook dit zijn voorbeelden van de steeds kleinere afstand die uitheemse goederen, gewoonten, beelden en gedachten moeten afleggen om tot het bewustzijn van de Nederlander door te dringen.

## 4.2 Homogenisering

33

In de loop van de geschiedenis is gebleken dat de manier waarop de betrekkingen tussen mensen zijn georganiseerd aan verandering onderhevig is. Dit is in tenminste twee opzichten het geval. In de eerste plaats heeft zich in de menselijke historie een proces voorgedaan van verdergaande uitbreiding en verdichting van de economische, politieke en culturele verbanden. Dit proces van intensivering en schaalvergroting wordt vaak geassocieerd met een beweging in de richting van uniformering, een tendens naar eenvormigheid welke betrekking heeft op de wereldwijze productie en consumptie van (gelijksoortige) beelden, informatie, amusement en goederen. Deze tendens roept overigens, zoals we hiervoor zagen, ook zijn eigen tegenbeweging weer op.

De tweede manier waarop de sociale verhoudingen zijn veranderd, heeft betrekking op de relaties van overeenkomst en verschil tussen groepen van mensen en mensen afzonderlijk: als de kaders voor de vormgeving van culturele identiteiten (bijvoorbeeld de nationale staat, de sociaal-economische klasse of de levensbeschouwelijke groepering) wijzigen, dan vindt er een herstructurering plaats van de intermenselijke relaties van betrokkenheid en distantie. De genoemde twee bewegingen, enerzijds van homogenisering en anderzijds van verandering van de patronen van overeenkomst en verschil, kunnen in samenhang tot elkaar worden aangeduid met de term 'mondialisering'.

In Nederland is het proces van homogenisering duidelijk waarneembaar geweest. In hun boek *De eenwording van Nederland* laten Knippenberg en De Pater zien hoe dit proces in ons land is verlopen. Rond het midden van de 19e eeuw bestond het Nederlandse platteland uit een mozaïek van gemeenschappen met eigen gewoonten, gebruiken, klederdrachten e.d. Deze gemeenschappen oriënteerden zich in de eerste plaats op het eigen dorp en de omliggende streek. Door de ontwikkeling van transport en communicatie, de schaalvergroting in de productie, de toename

van het geld- en handelsverkeer en de groeiende invloed van de centrale overheid kwamen de bewoners van verschillende gebieden echter steeds vaker en intensiever met elkaar in contact. Men werd afhankelijker van elkaar en ging in sociaal-culturele zin meer op elkaar lijken. Hierop hadden ook de beschavings- en disciplineringsoffensieven uit de hoek van de stedelijke burgerij hun invloed: via kerken en scholen, verenigingen en gemeenteraden werden de waarden en normen van de stedelijke burgerij verspreid, hetgeen ertoe leidde dat een verfijning en rationalisering van smaak en vermaak optrad en er zulke gevoelens werden aangekweekt als vaderlandsliefde en loyaliteit aan het staatsapparaat. Op deze manier verloren de lokale en regionale culturen steeds meer terrein aan de nationale cultuur.

### 4.3 Differentiëring en individualisering

34 De eenwording van Nederland gaat nog steeds voort, maar in de loop van de tijd zijn er, zoals gezegd, contrapuntische tendensen ontstaan. Juist deze tegenbeweging is vanuit cultureel oogpunt interessant. De toenemende integratie van de lokale culturen in grotere verbanden bracht tevens de bewustwording op gang van het unieke en specifieke van de eigen groep, van alles wat voordien zonder reflectie als normaal werd beleefd. Mensen gingen beseffen wat er verloren dreigde te gaan, te meer omdat het internationalistische modernisme geen alternatief 'vocabulaire' bood om de gevoeligheden, gewoonten, culturele kenmerken en maatschappelijke tradities van een lokale cultuur tot uitdrukking te brengen. Dit inzicht werd nog eens versterkt door de invloed van het toerisme, want de belangstelling van buitenstaanders voor (aspecten van) de lokale cultuur bevordert het zelfbewustzijn en draagt bij tot het herwaarderen van de eigen cultuur en identiteit. De uitingen van de eigen identiteit (feesten, festivals, muziek, theater, taal, kortom; alles wat te maken heeft met rituelen en symbolen) hebben een functie die zowel naar binnen als naar buiten is gericht: het laat aan de betrokkenen zien wie tot de 'wij'-groep behoren en aan de buitenstaanders wie die 'wij'-groep is. Het oude patroon van overeenkomst en verschil, dat is uitgehold door de uitbreiding en verdichting van de economische, politieke en culturele verbanden, wordt op die manier opnieuw gedefinieerd en inhoud gegeven.

Op het niveau van het individu zien we het duidelijkst dat het proces van mondialisering niet alleen een kant van homogenisering heeft, maar ook van afbrokkeling van klassieke culturele patronen ten gunste van eigentijdse identiteiten die soms verbonden zijn aan kleine culturele groeperingen. De alsmaar 'kleiner' wordende greep van de traditionele culturele indelingen (kerk, staat, klasse, sekse) op het individuele bewustzijn vergroot de mogelijkheden van het individu om de eigen identiteit zelf actief vorm te geven. Het individu gebruikt in toenemende mate de zogenaamde commerciële cultuur als een reservoir van symbolen en

tekens waaruit geput kan worden voor de constructie van de eigen identiteit. Omdat de leefwereld is geïndividualiseerd hebben media- en reclamebeelden, met consumptiegoederen geassocieerde levensstijlen en andere symbolische goederen een grotere invloed dan voorheen.

#### 4.4 Culturele identiteit weer belangrijk

Terwijl aan de ene kant de tendens richting globalisering tot gevolg heeft dat je tegenwoordig overal dezelfde kantoren, winkelcentra, bedrijventerreinen, bushokjes en glasbakken ziet, zijn het aan de andere kant de specifieke culturele, sportieve en recreatieve voorzieningen die ervoor zorgen dat het onderscheid tussen de ene gemeente en de andere zichtbaar kan blijven. De betekenis van cultuur voor beeldvorming, identiteit en zelfs sociale cohesie wordt door steeds meer gemeenten onderkend. In kringen van gemeentebestuurders wordt in dit verband soms wel verwezen naar Bouman, die cultuur heeft omschreven als 'de levensstijl van een samenleving.'

35

In een tijd waarin de identiteit van individuen en groepen prominent op de voorgrond staat als gevolg van veranderingen in de sociale verhoudingen, is het niet vreemd om aan het lokale cultuurbeleid het inzicht ten grondslag te leggen dat een gemeente in de beleving van zowel bewoners als bezoekers een geheel is van gemeenschappelijke herinneringen, rituelen en symbolen, dat elke stad of dorp als het ware een verhaal vertelt over het heden en verleden van haar inwoners. Beleidsmakers die de 'levensstijl' van hun gemeente willen beïnvloeden, kunnen gebruik maken van instrumenten welke de gemeente in het kader van hun cultuurbeleid ter beschikking staan.

De voorbeelden van gemeenten die zich in verleden en heden hebben geprofileerd via hun monumenten, festivals of andere culturele activiteiten, zijn talrijk. Wie associeert het Festival van Nieuwe Muziek niet met Middelburg? En wie denkt er bij het North Sea Jazz Festival niet aan Den Haag? Haarlem heeft naast zijn orgelmaand nu ook een stripfestival, in de 'Arnhem promotion' worden de beeldtentoonstelling van Sonsbeek en het dansgezelschap Introdans naar voren gehaald en Heerlen profileert zich met moderne architectuur. De gemeente Utrecht gaat in zijn profielschets als (inter)nationaal knooppunt zelfs praten op 8 festivalachtige evenementen: het Lisztconcours, de Mozartweek, de Nacht van de Poëzie, het Festival voor Oude Muziek, de Blues Route, het Festival Theater aan de Werf, Springdance en de Nederlandse Filmdagen. En wat voor de grote gemeenten geldt, geldt ook voor de kleine gemeenten en dorpen: Zoutkamp profileert zich met zijn 17e eeuwse vesting, Bredevoort staat voor boeken, Bronkhorst voor kunst, Diepenheim voor Shakespeare-uitvoeringen in de open lucht, Willemstad voor levende geschiedenis en Woudrichem voor een cultuurhistorische rivierenstad met vesting.



36

In hoeverre deze vormen van profilering authentiek zijn of kunstmatig danwel gezocht, is een interessant punt van discussie. Metz betoont zich in haar boek *Pret! Leisure and landscape* kritisch over de wijze waarop de behoefte aan vermaak de historische binnensteden en de natuur verandert. Zij laat in haar boek zien hoe het platteland, de historische binnensteden en het cultureel erfgoed worden 'vermarkt' door – en ten gunste van - de vrije tijdsindustrie. De vrije tijdssector blijkt uitgegroeid te zijn tot een alomtegenwoordige cultuur met een reusachtige betekenis. We besteden steeds meer geld (gemiddeld een kwart van ons inkomen) en steeds meer kilometers voor ons plezier. Nog nooit heeft Nederland zoveel evenementen en festivals geteld, zoveel cultuurhistorische uitstapjes, zoveel feesten, partycentra, klimhellingen, skibanen, shopping-malls, kartingcentra, megabioscopen, kinderparadijzen en music-halls. De invloed die dit alles heeft op onze omgeving wordt steeds zichtbaarder, zowel op het platteland als aan de stadsranden en in de oude binnensteden. Metz verzucht: "Kunnen we nergens meer gewoon van afblijven, de boel de boel laten, de ruïnes zonder bordje aan hun lot overlaten, het laatste beetje groezeligheid in de stad laten liggen? Wat blijft er over van de fun als de welvaart terug loopt? Hebben we Nederland werkelijk in een decor herschapen?"

In het navolgende wordt ander ingegaan op wat wel, en wat niets met culturele identiteit te maken heeft.

#### 4.5 Wat is culturele identiteit?

Culturele identiteit is – bij cultuur in ruime zin – de gedeelde beleving en uitdrukking van zijn. Het is een door een groep gedeelde visie en vorm die door hen wordt ervaren, uitgedrukt en uitgedragen. Uitdrukkingsvormen zijn bijvoorbeeld rituelen en gebruiken, taal, literatuur, kleding, muziek en kunst. Deze worden door een groep herkend, erkend beleefd en als eigen beschouwd. Gemeenten die zich bewust zijn van hun eigen identiteit, in het bijzonder hun culturele identiteit, kunnen hun cultuurbeleid daarop afstemmen. In beginsel kan daarmee geaccentueerd worden dat gemeenten nu eenmaal van elkaar verschillen, niet alleen materieel (door omvang, uiterlijk of uitingen), maar ook immaterieel door geschiedenis, functionele structuur of normen en waarden.

Uit het onderzoek *Culturele identiteit van Nederlandse gemeenten* dat werd uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam (2003) blijkt dat Nederlandse gemeenten zich niet sterk bewust zijn van het feit dat ze van elkaar (kunnen) verschillen. Gemeenten noemen drie elementen als men hen bevraagt op hun identiteit:

- 1 stedelijkheid of landelijkheid;
- 2 gedrag, vooral het gedrag van de institutie gemeente, vaak als ideaal verwoord;
- 3 historie en cultureel erfgoed.



Door hun identiteit zo beperkt op te vatten, zijn gemeenten erg op elkaar gaan lijken. Bovendien ontnemen zij zich hierdoor de mogelijkheid om zich te profileren. Gemeenten kunnen zich echter op veel meer punten van elkaar onderscheiden. De algemene identiteit van gemeenten onderscheidt zich volgens de Rotterdamse onderzoekers in structurele, veranderlijke en inkleurende elementen:

| Structureel | Veranderlijk | Inkleurend                                  |
|-------------|--------------|---|
| Ligging     | Omvang       | Symboliek                                   |
| Historie    | Uiterlijk    | Gedragingen                                 |
|             | Innerlijk    | Communicatie (betekenis geven, benadrukken) |

Uit: Culturele identiteit van Nederlandse gemeenten, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

37

De culturele identiteit bestaat uit aspecten van deze algemene identiteit die gereleerd zijn aan kunst en cultureel erfgoed. De culturele identiteit is bij uitstek geschikt om de gemeente mee te profileren.

#### 4.5.1 Structurele elementen

De *ligging* valt als determinerend element van de culturele identiteit gewoonlijk af, ofschoon ook een centrumpositie op cultureel terrein betekenis heeft, zoals blijkt uit het bestaan van regionale 'hoofdsteden' op cultureel gebied zoals Maastricht, Arnhem, Groningen en Utrecht (zie ook hoofdstuk 7).

De basis van de culturele identiteit wordt gewoonlijk echter gevormd door de lokale *cultuurhistorie*. De vijf subelementen van het element historie zijn:

- Bijzondere historische gebeurtenissen;
- Verhalen en legenden;
- Personen uit de historie die verdiensten hebben gehad die van bovenlokale betekenis zijn;
- Nationale helden;
- Cultureel roerend goed (bijvoorbeeld topstukken in lokale musea en archieven).

#### 4.5.2 Veranderlijke elementen

Bij de *omvang* van de gemeente, komt allereerst de culturele infrastructuur in gedachten. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 7, waarin meer uitgebreid op dit aspect wordt ingegaan.

Het eerste veranderlijke element in de culturele identiteit is het *uiterlijk*. De culturele identiteit overlapt hier grotendeels de identiteit. Beide kennen twee dimensies. De ene bestaat uit monumenten, de andere uit nieuwe vormgeving.

Het *innerlijk* geeft in geval van een sterke culturele identiteit een belangrijke

plaats aan de cultuur in enge zin. Het gaat hierbij allereerst om de aanwezigheid van een cultureel bewustzijn bij de inwoners, dat naar voren komt in trots op de lokale kunst en het lokale cultureel erfgoed. Tevens kan het tot de sociale of collectieve norm leiden dat kunsten moeten worden bevorderd en het cultureel erfgoed beschermd.

#### 4.5.3 Inkleurende elementen

Bij het element *symboliek* moet gedacht worden aan attributen, gebruikte symbolen en typische culturele manifestaties. Gemeenten beschikken meestal over kunst en cultureel erfgoed met een hoge symbolische waarde. De symbolen die gemeenten gebruiken - wapens, logo's en slogans – refereren gewoonlijk niet aan de cultuur, zoals uit het onderzoek *Culturele identiteit van Nederlandse gemeenten* blijkt. Overigens laten deze voorbeelden wel zien dat gemeenten het element symboliek met betrekkelijk weinig moeite zouden kunnen ontwikkelen.

38

Een aspect van het element *gedrag* is natuurlijk het gedrag van het gemeentebestuur, in dit geval het beleid dat men voert op het gebied van cultuur. Dit kan een belangrijke determinant voor de culturele identiteit zijn als het beleid langjarig, intensief en welgericht is. Ook het gedrag van de inwoners kleurt de culturele identiteit in: het festivalbezoek, het bezoek aan voorstellingen en tentoonstellingen, het gebruik dat wordt gemaakt van de cultuureducatie; het zijn factoren die - zeker op termijn – het culturele aanbod mede bepalen.

Voor het *communicatie* element van de culturele identiteiten zijn allereerst derden bepalend, namelijk de critici en recensenten en – in meer algemene zin – de media. Zij geven nadruk aan gebeurtenissen, lichten deze uit, vergroten ze, geven er betekenis aan en voorzien ze van kritisch commentaar. Natuurlijk houden ook culturele instellingen zelf, evenals de gemeente, zich met het communiceren van hun 'content' bezig. Beelden en beeldvorming treden daarbij steeds meer in de plaats van woorden.

Het vorenstaande is zoals gezegd ontleend aan de publicatie *Culturele identiteit van Nederlandse gemeenten* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003). Hierin wordt geconcludeerd dat een gemeente voor het bepalen van de eigen culturele identiteit eerst te raden moet gaan bij haar eigen geschiedenis en hierin op zoek gaan naar een belangwekkend incident, een te verbeelden legende, een belangrijk historisch gebouw of ensemble van gebouwen, een toonaangevende kunstenaar, een held, een topstuk, economische bedrijvigheid in vroeger tijden (handel, industrie) of historisch erfgoed (bijvoorbeeld archeologische vondsten).

Dit cultuurhistorische fundament kan vervolgens de basis vormen voor elementen die de culturele identiteit verder versterken:

- architectuur (uiterlijk): monumenten en nieuwe ontwerpen;

- autonome kunsten (omvang): de culturele infrastructuur (zie hoofdstuk 9) en het cultureel vermogen;
- draagvlak (innerlijk): de aanwezigheid van een cultureel bewustzijn en een hierop gestoeld actief cultuurbeleid.

#### 4.6 Sleutelen aan de (culturele) identiteit

Soms ontstaat de behoefte om de culturele identiteit te wijzigen, bijvoorbeeld als lokale bestuurders, maatschappelijke organisaties of comités van burgers vinden dat een gemeente te weinig tot de verbeelding sprekend is (geworden). Voor het oppoetsen van de identiteit wordt meestal al snel gedacht aan een groots ontwerp voor bijvoorbeeld een stadshart, een museum, een theatercomplex of een stationsbuurt, liefst sensationeel vormgegeven door een vooraanstaand architect. Voor het opfrissen van de identiteit staan gemeenten echter ook andere middelen ter beschikking. Uitingen van kunst en cultuur kunnen hierbij amper gemist worden.

39

In de loop der jaren verandert een identiteit vaak van karakter. In een groeifase bijvoorbeeld worden elementen toegevoegd, terwijl andere elementen op de achtergrond raken. Belangrijke oorzaken voor het verlies aan identiteit van veel gemeenten zijn (1) de grootschalige sloop en nieuwbouw van na 1945, (2) de wijzigingen in de economische structuur en (3) de vestiging van gezinnen die niet in de betreffende gemeente zijn opgegroeid. Deze inwoners zijn niet op de hoogte van het verleden en de historie heeft voor hen weinig betekenis meer. Het verleden vormt echter met de ligging het fundament van de identiteit, zoals hiervoor is uitgelegd.

Als de identiteit zich in een ongewenste richting heeft ontwikkeld, moet deze worden gewijzigd. Dit kan ook. Noordman duidt in zijn reader *Culturele Planologie* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002) vier gaten in de identiteit aan die op een zodanige wijze kunnen worden ingevuld, dat de identiteit in gunstige richting verandert.

*Het aanpakken van de openbare ruimte in de binnenstad.* Een schoon, gastvrij en uitnodigende openbaar gebied is erg belangrijk. Vaak is het beheer er in de loop der tijd bij in geschoten, of is onduidelijk wie – op het snijvlak van publieke en private zones – voor de aanpak verantwoordelijk is. Het toevoegen van kunst en groen kan een publieke zone enorm opwaarderen. Voorbeelden als de Westersingel in Rotterdam, de Rode Loper in Eindhoven en de vervoersterminal van Schiphol laten zien dat beeldende kunst een grote toegevoegde waarde kan hebben. Met een verordening die is gericht op het reguleren van buitenreclames kan eveneens veel bereikt worden, bijvoorbeeld rust voor het oog. De gemeente Groningen wist



medio jaren negentig door middel van het consequent toepassen van een zeer strenge verordening in combinatie met het uniform herbestraten en inrichten van het stadscentrum een ware metamorfose van het openbaar gebied te bewerkstelligen.

In het verlengde hiervan ligt: *het sturen op uiterlijk en inhoud van het winkelaanbod in het centrum*. Het uiterlijk kan worden aangepakt naar het voorbeeld van Groningen. Een belangrijk bij-effect van deze aanpak – die buitenreclames nagenoeg helemaal uitsloot – was namelijk dat winkeliers zich van de weeromstuit weer gingen toeleggen op het verfraaien van hun etalages, die hierdoor in uitstraling fors omhoog schoten. Uit andere gemeenten zijn voorbeelden bekend van een verbod op de al te opzichte visuele kenmerken van grote winkelketens, zoals de witgeverfde puien van Albert Heijn.

40

De inhoud van het winkelaanbod laat zich moeilijker reguleren. Alleen via het instrument van het bestemmingsplan en het vergunningenstelsel valt hierin iets te bereiken. Het vergt echter veel bestuurlijke moed om culturele waarden te laten prevaleren boven economische belangen.

*Het aanbrengen of terugbrengen van waterlopen*. Het water, ooit zo bepalend voor Nederland, is uit het centrum van veel steden verdwenen. Den Bosch (terugbrengen en zichtbaar maken van de Binnen-Dieze) en Utrecht (restauratie singelstructuur) hebben recentelijk laten zien, hoe het water terug kan komen en het stadshart kan verlevendigen. Niet alleen visueel een aanwinst, maar ook goed voor de ontwikkeling van het toerisme en het vestigingsklimaat.

*Het opfrissen van het economisch geheugen*. Een gemeente heeft vaak weinig idee van de potentiële waarde van haar historisch erfgoed in de zin van nijverheid uit vroeger tijden die haar identiteit zou kunnen versterken. Veel identiteit kan worden gewonnen als oude marktplaatsen worden opgeknapt en er regulerend wordt opgetreden tegen buitenissig lelijke bedrijventerreinen en tegen het laten verslobben van de karakteristieke gemeenterand met zijn boerenomgeving. Ook het thematiseren van oude industriële activiteit (zoals Delfts Blauw in Delft, zilversmeden in Schoonhoven, de textielnijverheid in Tilburg, de glasindustrie in Leerdam) biedt tal van goede mogelijkheden om de culturele identiteit hernieuwd gestalte te geven.

#### *Het wijzigen van de identiteit in 7 stappen*

- 1 Inventariseren welke beslissingen in het heden van directe invloed kunnen zijn op de identiteit in de toekomst.
- 2 Vaststellen van de uniciteit van de bestaande identiteit en de te nemen beslissingen.



- 3 Besluitvorming over de manier van wijziging.
- 4 Communicatieconcept bepalen.
- 5 Communiceren.
- 6 Implementeren.
- 7 Evalueren.

Uit: Th.B.J. Noordman. *Culturele Planologie*. Reader van de Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

Als kanttkening bij het bovenstaande moet overigens worden opgemerkt, dat met het wijzigen van een identiteit aanzienlijke kosten kunnen zijn gemoeid. Het valt niet mee om de identiteit van een gemeente te veranderen. Dat vergt vaak jaren werk en vergaande investeringen. Deze uitgaven komen bovendien in eerste instantie misschien meer ten goede aan een specifiek publiek uit de eigen gemeente en andere gemeenten, dan aan het brede publiek in de eigen gemeente.

41

#### 4.7 Culturele identiteit en Cultureel Profiel

Vanaf 1996 is het onder gemeenten die deelnemen aan de cultuurnotasystematiek van het rijk (zie paragraaf 2.2) gebruik geworden om een zogeheten Cultureel Profiel op te stellen. De oorspronkelijke bedoeling van deze profielen was, dat de gemeenten hiermee richting rijksoverheid zouden kunnen articuleren wat hun sterke en zwakke punten zijn (in termen van culturele infrastructuur) en op welke terreinen men met de rijksoverheid beleidsafspraken zou willen maken om deze punten verder te versterken of te compenseren. De culturele profielen moesten in deze zin een pendant zijn van de stedelijke (stedenbouwkundige) profielen die gemeenten moesten maken in het kader van de uitwerking van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex).

Hoewel de culturele profielen natuurlijk, als het goed is, enige relatie vertonen met de (culturele) identiteit van de betreffende gemeenten, zijn het doorgaans geen documenten waarin de culturele identiteit – breed opgevat zoals hierboven – als een maakbaar concept wordt opgevat. Daarvoor zijn de culturele profielen te beperkt van opzet en te zeer gericht op maar één doel: het binnenhalen van zoveel mogelijk rijkssubsidie voor de in een gemeente gevestigde kunstinstellingen. Deze tekortkoming valt net zozeer de gemeenten zelf als de rijksoverheid aan te rekenen, die zich in het afgelopen decennium enkel heeft geïnteresseerd voor efficiënte betaalafspraken met gemeenten over welomschreven kunstactiviteiten (zie verder hoofdstuk 2). De mogelijkheid om de culturele profielen te gebruiken om de eenvormigheid in het Nederlandse culturele landschap te doorbreken en gemeenten te stimuleren tot specialisatie en onderscheidingsdrang, is daarmee helaas onbenut gebleven. Te hopen valt dat in de toekomst de betrokken overheden de culturele profielen alsnog zullen weten te transformeren van obligate

bidbook-achtige documenten tot onderleggers voor daadwerkelijke gezamenlijke pogingen om langs vele wegen – en niet alleen via het subsidie-instrument – te komen tot verscheidenheid en uniciteit in de culturele infrastructuur van de grotere Nederlandse gemeenten.

#### 4.8 Berenschot-onderzoek: grote overeenkomsten in cultuurprofielen

42

De voorgaande stelling vindt zijn bevestiging in een onderzoek dat door adviesbureau Berenschot in 2002 werd verricht naar de inhoud van de culturele profielen van 16 middelgrote gemeenten in Nederland. Uit het onderzoek kwam naar voren, dat de zelfbeelden van deze steden verrassend sterk overeen komen. De profielen die deze gemeenten nastreven vertonen zelfs nog grotere overeenkomsten. Opvallend daarbij was, dat de betrokken steden wel aangaven de voordelen te zien van een scherper profiel (gevarieerder, veelzijdiger cultureel aanbod; grotere wervingskracht; sterkere sociale cohesie door een meer uitgesproken identiteit), maar er in de praktijk niet aan toe te komen om hier handen en voeten aan te geven. Om dit te verduidelijken gebruikt Berenschot de metafoor van de winkelstraat. Deze wordt aantrekkelijker als er naast Albert Heijn, Blokker en Free Record Shop ook andere gespecialiseerde winkels aanwezig zijn. Maar hoe aantrekkelijk bijzondere winkels ook zijn, wanneer het winkelende publiek vooral is geïnteresseerd in de dagelijkse boodschappen, huishoudelijke artikelen en cd's, is het nodig dat er in de winkelstraat in ieder geval een Albert Heijn, Blokker en Free Record Shop zijn. En dus richten de gemeentelijke inspanningen zich automatisch en in eerste instantie vooral op de vertrouwde infrastructuur.

Interessant in de studie van Berenschot is het concept dat erin wordt aangedragen voor het opstellen van een meer onderscheidend cultureel profiel. Hiervoor baseert men zich op de merkenleer. In deze leer wordt onderscheid gemaakt tussen zogeheten 'qualifiers' en 'winners'. Vertaald naar het cultuurprofiel (of naar het werken aan een culturele identiteit) betekent dit dat een gemeente eerst moet zorgen dat de basis op orde is en pas daarna kan bezien waarop een onderscheidend profiel mogelijk is. Dit concept doet recht aan het gegeven dat al te drieste keuzes de basis van het profiel schaden en daarmee het gehele profiel kunnen ondergraven (zie in het bijzonder ook hoofdstuk 9 over het cultuurbeleid van middelgrote gemeenten).

Bij het zoeken naar onderscheidend vermogen is het volgens Berenschot zaak om gericht te werk te gaan. De grootste kans om 'winners' zoals de Vleeshal in Middelburg, het Groninger Museum in de stad Groningen, het Singer Museum in Laren of het Oerol-festival op Terschelling te creëren bestaat, wanneer de sterke kanten uit het huidige profiel optimaal benut worden.



#### Qualifier

- Als het gaat om een basisvoorziening die past bij het inwonertal van de gemeente
- De voorziening van groot belang is voor (een belangrijk deel van) de bevolking
- De voorziening bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken
- Er niet of nauwelijks sprake is van substituten
- Er geen alternatieven voor handen zijn binnen een reisafstand van 3 tot 25 kilometer (afhankelijk van de aard van de voorziening)

#### Winner

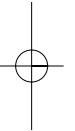
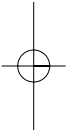
- Als wordt aangesloten op de sterke kanten in het huidige profiel
- Als er een voldoende groot publiek voor is in de eigen gemeente
- Er mogelijkheden zijn voor het trekken van publiek uit de (nabije of verdere) omgeving
- Ingespeeld wordt op kansrijke ontwikkelingen
- Er voldoende onderscheidend vermogen is ten opzichte van alternatieven binnen een reisafstand van 25 tot 150 kilometer (afhankelijk van de aard van de voorziening).

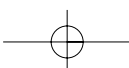
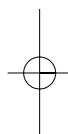
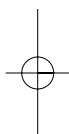
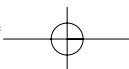
43

Uit: Drenth, Hansen en Van Munster. *Cultuurprofielen*. Berenschot, 2002.

Helaas wijzen de resultaten van het onderzoek uit dat gemeenten vaak nalaten om 'winners' te creëren. Zij zijn eerder geneigd zwakke punten te versterken (compenseren) dan voort te bouwen op sterke punten. Steden willen niet voor elkaar onderdoen. Zij bieden liever een vollediger aanbod aan het publiek uit de eigen gemeente, dan voor een onderscheidend profiel dat interessanter is voor publiek van buiten.

Ofschoon dit gezien de reisbereidheid van de Nederlander enigszins te begrijpen valt (uit onderzoek blijkt dat deze bereidheid relatief beperkt is waar het de podiumkunsten betreft), zijn er toch tal van voorbeelden die aantonen dat het publiek bereid is grote afstanden te overbruggen om culturele instellingen en evenementen te bezoeken die een sterk profiel hebben.







## 5 Wat is de economische betekenis van cultuur?

In het algemeen wordt er vanuit gegaan dat culturele voorzieningen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot het revitaliseren van de binnensteden en het aantrekken van nieuwe bedrijven.

De belangstelling voor de betekenis van kunst en cultuur voor gemeenten dateert in Nederland van de laatste vijftien jaar. Sedert het midden van de jaren tachtig zijn met name de steden weer 'in' en doen gemeentebestuurders in toenemende mate hun best om hun stad 'te verkopen.' Dit heeft alles te maken met de wijze waarop de stedelijke ontwikkeling in Nederland zich na 1945 heeft voltrokken. De jaren vijftig en zestig stonden voor de meeste gemeenten in het teken van de wederopbouw, de welvaartsstijging en de woningnood. In de stedenbouw werd aan de verbetering van de woon- en leefomstandigheden van arbeiders gestalte gegeven via de scheiding van wonen, werken en recreëren. Als gevolg van deze functiescheiding, alsmede door het stijgen van de lonen en het aanhouden van de schaarste op de woningmarkt, kwam er vanaf het midden van de jaren zestig een trek op gang van de binnensteden in de richting van buitenwijken, groeikernen en nieuwe stedelijke agglomeraties. Er trad een proces in van stedelijke aftakeling, wat onder meer leidde tot een verpaupering van de oude volkswijken rond de stadskern.

45

Tegen het midden van de jaren tachtig sloeg deze beweging om. Door het wegvallen van verzuilde maatschappelijke verbanden, het ontstaan van subculturen, het stijgen van het aantal jonge tweeverdieners, het dichtslibben van het wegennet in de Randstad en het herleven van de belangstelling voor stedelijk vertier, vond er een revival van de stad plaats. In de vertrouwde omgeving van café, restaurant, schouwburg, bioscoop, museum e.d. kon de moderne burger zich thuis voelen zonder dat hij binnen zat, kon hij mensen ontmoeten, ervaringen delen, onverwachte dingen meemaken. De stedelijke omgeving werd de enige plaats waar de moderne mens nog avontuur kon beleven. Het bedrijfsleven speelde op deze ontwikkeling in. Niet alleen ging het stedelijk (uitgaans)leven een steeds groter rol spelen in videoclip, reclamefilmpjes en campagnes ter promotie van 'lifestyle' producten, ook qua vestigingsplaats ging de belangstelling voor de steden met sprongen vooruit. Sedert de vierde nota ruimtelijke ordening (1988) heeft het besef terrein gewonnen dat op economisch gebied niet langer meer gedacht moet worden in termen internationale concurrentie tussen landen, maar dat - ook door het vervagen van de Europese grenzen - steeds meer de nadruk komt te liggen op de wedijver tussen internationale steden en stedelijke agglomeraties.

### 5.1 Leefbaarheid en city-marketing

Gemeentebestuurders spelen in op deze ontwikkelingen. Het 'verkopen' van de stad aan toeristen en bedrijven, maar ook delen van de eigen bevolking, is vanaf het midden van de jaren tachtig steeds belangrijker geworden. Het accent bij deze

'city-marketing' ligt op het benadrukken van de specifieke plaatselijke kwaliteiten en het onderstrepen van het ideale economische vestigingsklimaat. Kunst en cultuur krijgen in het kader van de 'city-marketing,' profilering' of image-building' een bijzondere plaats toebedeeld. De cultuur moet niet alleen optreden als multiplier voor investeringen, maar moet tegelijkertijd de kwaliteit van het stedelijke leven (wonen, werken en recreëren) verbeteren en de herkenbaarheid van de stad bevorderen.

46

Kenmerkend voor de opleving van de stad zijn de stadsvernieuwingsactiviteiten en de grote investeringsprojecten die de laatste vijftien jaar in de Nederlandse binnensteden worden gerealiseerd. Vaak gaat het hierbij om geïntegreerde projecten van kantoren en woningen met daarbij een sterke culturele component, hetzij wat betreft de vorm (een sterke opleving van de belangstelling voor architectuur hangt met de revival nauw samen), hetzij wat betreft het daadwerkelijk bouwen van nieuwe schouwburgen, concertzalen, musea, bibliotheken tentoonstellingsruimten e.d. Voorbeelden van deze projecten zijn er te over. In Nijmegen werd in het begin van de tachtiger jaren de oude binnenstad langs de Waal grondig gerenoveerd en van een eigentijdse bedrijvigheid voorzien. In Maastricht is een overallplan van 23 ha. met woningen, kantoren en culturele voorzieningen gerealiseerd op het voormalige fabrieksterrein van de Sphinx-Ceramique in de binnenstad langs de Maas. In Rotterdam zijn het Museumkwartier en de Kop van Zuid geslaagde voorbeelden van pogingen om de stad een beter (cultureel) aanzicht te geven. In Eindhoven, evenals in Den Haag, worden in het centrum van de stad grote nieuwe culturele accommodaties gebouwd, opdat het non-descripte karakter van het centrum wordt weggewerkt. In Zoetermeer is een schouwburg verzezen, evenals in Bergen op Zoom, Haarlemmermeer, Rijswijk en tal van andere plaatsen.

## 5.2 Uitkomsten van onderzoek

In 1985 trachtte de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) aan te tonen dat de economische betekenis van de professionele kunsten in Amsterdam op dat moment 'meer dan een miljard' gulden bedroeg. Uit het onderzoek bleek onder meer dat de kunsten in Amsterdam de achtste plaats innamen in grootte van bedrijfstak en dat daarin ruim twaalfduizend mensen werkzaam waren. Het onderzoek sloot aan bij een trend die met name in de Verenigde Staten al langer bestond, namelijk het proberen om 'hard te maken' dat cultuur niet alleen geld kost, maar ook bepaalde baten genereert, bijvoorbeeld wat betreft het imago van een gemeente, het vestigingsklimaat, of de leefbaarheid. In de jaren 1994 en 1995 inventariseerde bureau Stogo in Utrecht en Nijmegen de economische effecten van de culturele bedrijvigheid. Ook uit deze onderzoeken bleek dat de cultuursector een zeer substantiële 'bedrijfstak' vormt.

In 1988 publiceerde SEO een studie naar de uitstralingseffecten van investeringen in cultureel onroerend goed in de gemeente Zwolle. In Zwolle was tussen 1974 en 1986 circa 130 miljoen gulden (in prijzen van 1986) geïnvesteerd in rijksmonumenten en panden die deel uitmaakten van een beschermd stadsgezicht. Uit het onderzoek kwam naar voren dat deze investeringen er naar alle waarschijnlijkheid toe hadden bijgedragen dat de functie van regionaal koopcentrum was versterkt. Ook de horeca en de zakelijke dienstverlening bleken zich goed thuis te voelen in het monumentale milieu. Geconstateerd werd wel dat de investeringen sterk verbonden waren met het recreatieve winkelen: na sluitingstijd was het uitstralingseffect aanmerkelijk geringer. Of de investeringen leidden tot een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bedrijven uit Zwolle of omgeving was niet vast te stellen.

Ook de *Ruimtelijke Verkenningen* van de Rijksplanologische Dienst (RPD) kregen in 1988 in gemeentelijke kring veel aandacht. Hierin werd onder meer gesteld dat de RPD geloofde "in de mogelijkheden van cultuur bij de ontwikkeling en revitalisering van steden". De RPD hechtte veel belang aan de wisselwerking tussen cultuur en steden: "de band met het historisch erfgoed, stedenbouwkundig en cultureel, is een kostbaar en gezichtsbepalend gezicht. Vernieuwing draagt bij aan de noodzakelijke dynamiek en blijkt het vestigingsklimaat voor bedrijven positief te beïnvloeden. Deze voordelen kunnen en moeten worden uitgebuit, wil Nederland niet perifeer komen te liggen." Een enquête die werd gepubliceerd in het Financieel Economisch Magazine van 1990 bevestigde dit beeld: hieruit blijkt dat het culturele en intellectuele klimaat van een locatie voor bedrijven meeweegt bij het zoeken naar een nieuwe vestigingsplaats.

47

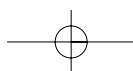
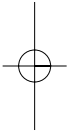
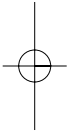
In een artikel van Meulenbelt uit 1991 wordt op praktische wijze getoond wat voor uitstralingseffect een culturele voorziening als de Stopera in Amsterdam kan hebben op haar omgeving. Meulenbelt schetst hoe, ofschoon tussen 1977 en 1982 in de Amsterdamse binnenstad grote veranderingen plaatsvonden in de samenstelling van de economische sectoren, de ontwikkeling in de omgeving van het Waterlooplein in die periode sterk achter bleef. In 1982 was het aantal leegstaande of zelfs dichtgetimmerde panden er opgelopen tot 15% van het totaal. De opening van het muziektheater vond in 1986 plaats, gevolgd door het stadhuis in 1988. In het stadhuis werken overdag ca. 1300 mensen, in het muziektheater inclusief artiesten vaak honderden. 'S avonds zijn de 1600 stoelen van het muziektheater op ongeveer 250 dagen per jaar gemiddeld 80-85% bezet. De effecten op de omgeving zijn in de tweede helft van de jaren tachtig evident. Het aantal winkels neemt toe met 40% en de helft daarvan noemt de aanwezigheid van de Stopera expliciet als vestigingsreden (boeken, platen, tijdschriften, levensmiddelen). Er wordt een toenemende drukte geconstateerd van nieuwe passanten, waaronder toeristen. Ook de horeca maakt, in tegenstelling tot de ontwikkeling



elders in de stad, een sterke groei door (17%). Door 29% van de bezoekers wordt voor of na de Stoperabezoekers in een restaurant gegeten, terwijl 35% na afloop wat drinkt. In totaal geven de Stoperabezoekers per avond ca. f 12.000,- uit in restaurants en f 4000,- in cafés. In het gehele gebied is sprake van een hernieuwde bedrijvigheid (ook uit niet-artistieke bedrijfstakken) met een gelijktijdige verbetering van de bebouwde omgeving.

48

Van recente datum is een onderzoek van het instituut Nyfer. Ook dit onderzoek bevestigt dat de aanwezigheid van veel lokale culturele bedrijvigheid voor steden van economisch belang is. Met de komst van de kenniseconomie is dit belang, volgens Nyfer, nog toegenomen. In het rapport *Muziek in de stad* meldt Nyfer dat steden heden ten dage uit economisch oogpunt meer hebben aan een goed cultureel klimaat dan aan de bouw van een nieuw kantorencomplex of groot warenhuis. De reden hiervan is dat de mensen niet meer het werk – de werkgelegenheid – volgen, maar het werk de mensen. Dit geldt zeker voor hoogopgeleide werkers in kennisintensieve sectoren als het bank- en verzekeringswezen, de onderwijs- en onderzoeksinstituten, de medische wereld, de media en de mode-industrie. Om de werkgelegenheid in deze sectoren van de toekomst te handhaven en te vergroten moeten steden in toenemende mate met elkaar concurreren als aantrekkelijke stad. Factoren als bereikbaarheid, de kwaliteit van de woonvoorraad, een historische binnenstad en ook het culturele aanbod (in het bijzonder het podiumkunstenaanbod) bepalen volgens Nyfer de populariteit van het woonklimaat van een stad. De econometrische analyse van Nyfer toont een verband aan tussen deze factoren en de verschillen in huizenprijzen in de Nederlandse gemeenten. Bij musea en bioscopen is een dergelijk verband afwezig. Afgaande op het gemiddelde effect op huizenprijzen is het totale aanbod van podiumkunsten in bijvoorbeeld een stad als Utrecht circa € 1,8 miljard waard. Vooral de podiumkunsten zijn van belang omdat deze – in tegenstelling tot de musea – niet alleen aantrekkelijk zijn voor toeristen, maar vooral ook voor de plaatselijke bevolking. Bovendien brengen theaters in de avonduren levendigheid in de binnenstad zodat de horeca en het overige uitgaansleven gestimuleerd worden. Ook kan een stad zich met het aanbod van podiumkunsten – anders dan met het in Nederland uniforme bioscoopfilmaanbod of winkelbestand – onderscheiden van andere steden. Niet de opbrengsten uit de kaartverkoop van die theaters, maar de maatschappelijke welvaartswinst (consumentensurplus) bepaalt het succes van investeringen in cultuur. Uit *Muziek in de stad* blijkt dat een gemiddelde investering in honderd extra muziekconcerten per jaar door de stedelijke bevolking wordt gewaardeerd op € 90 miljoen. Dergelijke berekeningen van de welvaartswinst moeten – aldus Nyfer – ten grondslag liggen aan investeringsbeslissingen van lokale overheden, en niet alleen de directe kasstroom vanwege kaartverkoop en uitgaven in de horeca.







### 5.3 Cultuur als magneet

Gemeentebestuurders zien de uitgaven voor kunst en cultuur hoe langer hoe meer in het licht van de baten die worden gegenereerd, niet alleen voor de cultuur zelve maar ook, zoals gezegd, voor het imago van de gemeente, het vestigingsklimaat en de leefbaarheid.

Een recente uiting hiervan is het manifest dat de bestuurders van de vier grote steden opstelden ten behoeve van de kabinetsformatie 2002. In dit manifest, getiteld *De stad in de wereld, de wereld in de stad* staat de notie van cultuur als magneet centraal: een magneet voor de stad en een magneet in de stad. "Kunst en cultuur trekken mensen en bedrijven naar de stad toe. Ze maken de stad interessant en levendig. Tegelijkertijd hebben uitingen van kunst en cultuur een belangrijke samenbindende functie voor de stedelijke bevolking zelf." De G4 pleiten er in hun manifest voor om de magneetfunctie van kunst en cultuur, voor en in de stad, met gerichte maatregelen (zoals een gemeenschappelijk kunstbeleid, gezamenlijke internationale profilering, versterking van de E-culture, inzet op behoud van cultuurhistorisch erfgoed, aandacht voor professionalisering in de kunstensector, investeringen in accommodaties en een gericht beleid voor stedelijke broedplaatsen) te versterken.

49

Al met al kan geconstateerd worden dat in de gemeentelijke cultuurnota's van het afgelopen decennium veelvuldig wordt gewezen op de economische en toeristische functie van cultuur. In zijn artikel *De stad is sterker dan de staat* wees Kuypers er in 1992 op dat dit taalgebruik afkomstig is van "verkopers en organisatie-adviseurs." In dit opzicht overigens verschillen de gemeenten niet bijzonder van het rijk, dat zijn jargon op dat moment eveneens sterk ontleende aan het spraakgebruik van managers en zakenlui. Al in de cultuurnota 1993-1996, die de titel *Investeren in cultuur* droeg, werden veelvuldig termen gebruikt als "investeren", "markt", "vraag en aanbod" en "subsidiedekkingspercentage." Ook staatssecretaris Van der Ploeg toonde zich - niet verwonderlijk gezien zijn achtergrond - zeer gehecht aan het economisch vocabulaire. De avontuurlijke levensstijl die door burgers en bedrijfsleven kennelijk geassocieerd wordt met het stedelijke vermaak, vindt nog maar mondjesmaat zijn weerslag in de opzet en inhoud van de nota's en manifesten die door de overheden worden geproduceerd.

### 5.4 Twijfel bij onderzoeksresultaten

Natuurlijk kan er ook getwijfeld worden aan het economische belang van de cultuursector. Al in 1991 publiceerde Boogaarts een kritisch artikel met betrekking tot het onderzoek dat tot dan toe in binnen- en buitenland was verricht naar de katalyserende werking van cultuur. Hierin kwam naar voren dat veel onderzoeken algemeen van inhoud zijn en zo mogelijk nog algemener van resultaten en con-

clusies. "De doelstellingen van de onderzoeken zijn meestal niet erg duidelijk en dat heeft repercussies voor datgene wat wordt 'bewezen'. Cultuurvoorzieningen, faciliteiten en accommodaties worden op één lijn gesteld en meestal wordt er geen enkel onderscheid aangebracht tussen inrichting, voorstelling of accommodatie. Bij financieringsoverzichten worden gemeentelijke subsidies, sponsorbijdragen en 'eigen' inkomsten door elkaar gebruikt." En: "zeer specifieke onderzoeksresultaten die met de nodige voorzichtigheid door onderzoekers werden gepresenteerd, worden door andere onderzoekers of door stadsbestuurders zo snel mogelijk gegeneraliseerd."

50

De conclusie is dat er zeker vraagtekens gezet kunnen worden bij de 'hardheid' van het empirisch materiaal dat moet aantonen dat cultuur van betekenis is voor de bedrijvigheid, het imago en het leefklimaat in de steden. De meeste studies proberen de publieke uitgaven aan cultuur te legitimeren, maar het is verstandig om de uitkomsten hier en daar wat te relativeren: er is niet één bedrijf dat zich in een gemeente vestigt omdat daar veel cultuur is, maar cultuur kan wel een factor zijn die soms de doorslag geeft. Daarbij moet overigens eveneens bedacht worden dat er zelden wordt gekeken naar de mogelijke *negatieve* effecten die kunnen optreden als gevolg van investeringen in grootschalige culturele voorzieningen (denk aan parkeerproblemen en nachtelijke overlast). Ook moet een goede afweging worden gemaakt tussen groot- en kleinschaligheid: grootschaligheid zou niet mogen leiden tot onevenredige bezuinigingen op bijvoorbeeld de amateurkunst en de kunsteducatie. Tot slot moet het niet leiden tot een eenzijdig beleid: ook investeringen in niet-culturele voorzieningen zoals onderwijs, sport, en stadsvernieuwing kunnen een grote stimulans voor een gemeente betekenen.



## 6 Thorbecke en lokale cultuurpolitiek

Op voorspraak van de colleges van burgemeester en wethouders beslissen vele honderden raadsleden in het hele land telkens opnieuw over de bouw van nieuwe culturele voorzieningen, het subsidiëren van kunstzinnige initiatieven, het ondersteunen van lokale kunstenaars - kortom; het stimuleren van het culturele leven ter plaatse. Bestuurders van links tot rechts, van grote en kleine gemeenten, aanwezig in fractievergaderingen en raadscommissies, geven via hun beslissingen richting aan het gemeentelijke cultuurbeleid.

In dit licht is het opmerkelijk dat zogenaamde partijpolitieke twisten over de kunsten in Nederland maar weinig voorkomen. Al decennia lang doen zich in de Tweede Kamer, noch in Provinciale Staten of gemeenteraden amper principiële discussies voor over kunstpolitieke zaken. In 1973 schreef minister Van Doorn in een brief aan de deelnemers aan de gesprekken over de Discussienota Kunstbeleid van destijds, dat "politieke opvattingen meestal slechts onderhuids de richting van het kunstbeleid hebben bepaald. In politieke zin betekende dit dat de kunst welwillend werd gezien, steun ondervond daar waar duidelijk moeilijke situaties ontstonden, maar nauwelijks inzet van een zware politieke strijd kon worden, niet in gunstige maar evenmin in ongunstige zin." Deze constatering mag typerend worden genoemd voor de kunstpolitiek in Nederland, ook in de periode na 1973. In 1984 zei minister Brinkman: "Een van de dingen die mij als minister voortdurend opvalt, is het feit dat het kunstbeleid in partijpolitieke zin weinig aanleiding geeft tot conflicten."

51

Voor het cultuurbeleid in Nederland behoeft deze 'neutraliteit' geen rooskleurig gegeven te zijn, zeker niet waar zij toch vooral een bureaucratisch-technocratisch karakter aanneemt. Wie op gemeentelijk niveau met kunst en cultuur te maken heeft, weet dat het gemeentelijke kunst-culturele leven meer te duchten heeft van onverschillige bestuurders, dan van bestuurders die soms een eigen, inhoudelijk, oordeel durven te geven. Of deze constatering ook opgaat voor de tamelijk radicale bemoeienis vanuit de 'nieuwe politiek' met het cultuurbeleid, moet overigens worden afgewacht in het licht van de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Rotterdam, waar in 2003 een voor de sector geheel nieuw en bruusk geluid te horen viel.

### 6.1 Het adagium van Thorbecke

De grote mate van consensus die de Nederlandse politiek kenmerkt als het om cultuurbeleid gaat, heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste hiervan is de formulering die *Thorbecke* op 25 november 1862 in het debat over de staatsbegroting voor de kunsten koos om te verdedigen waarom in de troonrede van dat jaar - in een passage over de Nederlandse bijdrage aan een tentoonstelling van nijver-

heid en kunst in Londen - wel waardeerend was gesproken over de nijverheid, maar niet over de kunsten. In antwoord op vragen van het conservatieve Kamerlid De Brauw antwoordde Thorbecke destijds onder meer: "De regering is geen oordeelaar van wetenschap en kunst." Met deze uitspraak schetste hij, schijnbaar tot het einde der tijden, het kader waarbinnen de bestuurders in Nederland hun discussies over cultuur en cultuurbeleid voeren. In een beschouwing over gemeentelijk cultuurbeleid is het echter toch zinnig om een paar kanttekeningen bij het adagium van Thorbecke te plaatsen.

52

Thorbecke's uitspraak van 1862 stond niet op zich. Hij formuleerde tevens een aantal randvoorwaarden waaronder de kunsten zich op eigen kracht konden ontwikkelen, zonder dat de regering zich met de inhoudelijk aspecten van de kunst bemoeide. In de visie van Thorbecke was kunst primair een zaak van particulieren en verenigingen. Een officiële band tussen kunstenaar en staat werd door hem op principiële gronden afgewezen. Thorbecke waarschuwde voor officieel gunstbetoon en het streven naar populariteit van de regering. Met het ter beschikking stellen van grote sommen geld was volgens hem de zaak van de kunst niet gediend, slechts de kunstenaar zou ervan profiteren. Ook in de praktijk voerde Thorbecke - zeker tot 1862 - een beleid dat zich maar weinig aan de kunst van de eigen tijd gelegen liet liggen; alleen de exacte wetenschappen mochten vanwege hun praktisch nut voor de staat rekenen op overheidssubsidie.

## 6.2 Thorbecke in de praktijk

Een merkwaardig fenomeen is dat, hoewel Thorbecke formuleerde dat de regering noch van wetenschap, noch van kunst een 'oordeelaar' mocht zijn, deze uitspraak altijd veel strikter van toepassing is gebleken op de kunsten. Immers; hoewel de academische vrijheid in Nederland altijd als een groot goed is beschouwd, hebben in de achterliggende decennia ministers en kamerleden zich veelvuldig uitgesproken over de inhoudelijke waarde van onderzoeken, onderzoeksprogramma's, ja zelfs van hele onderzoeksinstituten. Het is opvallend dat wat voor het academisch bedrijf geldt, kennelijk voor de cultuur niet opgaat. Een politicus in Nederland kan in de Staten-Generaal gerust zeggen dat hij een bepaald wetenschappelijk rapport ondeugdelijk, of een bepaald soort onderzoek onethisch vindt. Drukt hij zich echter in afkeurende bewoordingen uit over een kunstenaar of kunstwerk, dan vallen vriend en vijand onmiddellijk terug op Thorbecke.

Cultuurliefhebbers uit andere westerse landen kijken soms wat merkwaardig aan tegen dit gebruik. In die landen kan een politicus zich in de volksvertegenwoordiging ongehinderd uitspreken over het werk van Christo en de vraag of de Parijse Pont Neuf of de Rijksdag in Berlijn door hem 'ingepakt' mogen worden. In Frankrijk wordt het heel normaal gevonden dat de verschillende onderdelen van

het ministerie voor cultuur zich intensief bemoeien met instellingsmanagement, artistiek beleid, subsidietoedeling e.d. De verantwoordelijken voor het nationaal cultuurbeleid worden daar zelfs niet terzijde gestaan door een adviserend orgaan van groepen uit de cultuurwereld, zoals bij ons de Raad voor Cultuur. In Engeland valt de zorg voor de cultuur op landelijk niveau onder de Arts Council en in de regio's onder verantwoordelijkheid van de Regional Arts Boards, waarin zowel de lokale autoriteiten als individuele leden en vertegenwoordigers van universiteiten, bedrijfsleven en kunstinstellingen vertegenwoordigd zijn. De Boards subsidiëren regionale kunstinstellingen en -activiteiten.

In Nederland ligt kunst al snel politiek gevoelig. Bestuurders die een kunstwerk niet mooi vinden, kenmerken zich hier doorgaans door een zekere halfhartigheid. De 'kolenkit' van Kounellis, bedoeld als geschenk van minister d'Ancona voor het nieuwe Tweede Kamergebouw, werd in 1992 door de Kamer beleefd geweigerd - niet omdat het ding lelijk was, maar – zogenaamd - vanwege één ongelukkige zin in de brief waarmee het kunstwerk aan de Kamer was aangeboden. Nog erger in dat jaar was de affaire rond de stichting Cargo. Deze stichting had bij wijze van kunstproject een elektriciteitsmast opgevuld met 20.000 broden. Toen Cargo het kunstwerk vervolgens aan de zee wilde offeren, stak het kabinet daar een stokje voor: niet omdat het de artistieke waarde van het project in twijfel trok, maar omdat het milieu schade zou ondervinden van de overdosis granen.

53

Ook op gemeentelijk niveau zien we soms politici krampachtig omgaan met de erfenis van Thorbecke. Nog twee voorbeelden uit 1992. In de gemeente Soest werden in het kader van een kunstproject aan de buitenkant van een gezichtsbepalend pand tijdelijk een aantal grasmaaiers gehangen. Het gemeentebestuur sprak geen inhoudelijk oordeel uit, maar liet de grasmaaiers na korte tijd weghalen omdat de omwonenden zich aan het kunstwerk zouden stoorden.

Iets soortgelijks gebeurde in Borne, een op zich kunstminnende gemeente. Hier plaatste een kunstenaar een aantal sculpturen in de gemeentelijke beeldentuin, waaronder een acht meter hoog kunstwerk van hout en touw dat vaag associaties oproep met een zeilschip. Enkele dagen voor de opening besloten burgemeester en wethouders het door hen zelf gesubsidieerde project niet te laten doorgaan, omdat zogezegd de Bornse bevolking er 'nog niet rijp' voor was. Dit gebrek aan durf om een inhoudelijk oordeel uit te spreken, brak het college op. Na forse kritiek te hebben gekregen van kunstenaars en media plaatste het college de sculpturen op proef voor één maand, waarna een enquête onder de bezoekers moest bepalen of de beelden ook de resterende twee maanden mochten blijven. Een troosteloos compromis. Een week na opening van de tentoonstelling drongen vandalen de beeldentuin binnen en sneden de touwen van de voornaamste constructie door.

### 6.3 Officiële kunst

54

Reeds in 1872 stelde het kamerlid 's Jacobs tijdens het debat over de staatsbegroting voor de kunsten (in grote lijnen een herhaling van het debat uit 1862) dat Thorbecke - die inmiddels was overleden - met zijn woorden had bedoeld "dat de Regeering zich moet onthouden van eene officieele kunst te scheppen, dat zij geen bijzondere soort van kunst in bescherming moet nemen of zekere bijzondere klasse van artisten moet bevoordelen." Uit deze toelichting blijkt nog eens duidelijk hoe de woorden van Thorbecke begrepen moeten worden: niet als een algemeen verbod voor alle politici om zich over (de inhoud van) kunst uit te spreken, maar als een verbod voor majesteit en kabinet om een soort van staatskunst te creëren. In 1939 zei Boekman dit in zijn dissertatie *Overheid en kunst in Nederland* aldus: "de zin van het woord: 'de regeering is geen oordelaar van wetenschap en kunst' is volkomen juist, voor wie de onafhankelijkheid van de kunst gewaarborgd wil zien - ook wanneer zij wordt aangemoedigd en gesteund door de overheid."

Anno 2003 is evenwel duidelijk dat deze onafhankelijkheid van de kunst in ideologisch opzicht niet zo snel wordt bedreigd, laat staan dat er enig gevaar zou bestaan voor zoiets als 'staatskunst'. In dit verband moet, behalve op de historisch gewortelde terughoudendheid van de Nederlandse overheid als het om cultuur gaat, gewezen op de volgende drie omstandigheden.

Allereerst is het van belang om vast te stellen dat de lagere overheden een eigen plaats en functie hebben in ons staatsbestel. De gemeentelijke overheid kan worden beschouwd als in constitutioneel en cultureel opzicht complementair aan rijk en provincie (zeker gezien vanuit het eigen domein). Via het aanleggen van beoordelingscriteria voor artistieke waarde en publiek bereik, via het subsidiëren van nieuwe kunstzinnige ontwikkelingen en via het aanboren van nieuwe publieksgroepen bieden de steden tegenwicht aan het even afstandelijke als statige kunstbeleid van de rijksoverheid. Zo opgevat is het misplaatst wanneer lokale bestuurders de woorden van Thorbecke aanhalen als excuus voor het ontbreken van enig persoonlijk commitment van hun kant waar het gaat om de opzet en uitvoering van het stedelijke kunstenbeleid. Het is een miskennis van de eigen plaats en functie van de lokale overheden wanneer burgemeesters, wethouders, raadsleden, gedeputeerden en statenleden doen alsof hun eigen betrokkenheid en waardeoordelen zouden kunnen leiden tot zoiets als 'officiële kunst'. Een wethouder die zich in artistieke kwesties beroept op Thorbecke, meent dan ook ten onrechte dat hij minister is.

Ten tweede kunnen we constateren dat, met het einde van de twintigste eeuw net achter ons, onze oude zekerheden op het gebied van politiek, kunst en filosofie



zijn verwaaid tot relativisme en individualisme. In het postmoderne tijdperk berusten waarneming, interpretatie en oordeel niet meer op vaste waardenpatronen, maar op sociale constructies, afhankelijk van tijd en plaats. Het postmodernisme betekent de aanvaarding van diversiteit en ambiguïteit op alle terreinen van het leven: uitzonderingen zijn regel en regels vergen uitzonderingen. Tegen het licht van deze ontwikkeling wordt het steeds minder waarschijnlijk dat de (rijks)overheid zou kunnen voorzien in zoiets als een 'officiële kunst.' De kans dat incidenteel geventileerde artistieke waardeoordelen van regeerders dominant worden in het pluriforme culturele bestel dat wij in Nederland (en elders in de westerse wereld) kennen, moet als gering worden beschouwd. In het postmoderne tijdperk is de verhouding tussen overheid en burger radicaal anders dan in Thorbecke's tijd. Het gezag van kerkelijke en wereldlijke autoriteiten is niet langer meer bepalend voor de maatschappelijke meningsvorming. Veeleer is het zo dat het proces van homogenisering en differentiëring heeft geleid tot een situatie waarin het individu zijn normen en waarden - ook in artistiek opzicht - ontleent aan de kleine culturele groepering waarmee hij zich op dat moment identificeert. Het risico dat ontstaat, is dan ook niet zozeer de politieke ideologisering van de rol van de kunst, maar veeleer de technocratisering ervan in het bestek van een geïsoleerd en bureaucratisch tot stand gekomen beleid.

55

Ten derde kan worden vastgesteld dat de positie van de landelijke, maar ook de stedelijke overheid is veranderd. In de loop van de geschiedenis zijn er wisselende patronen te bespeuren geweest in de competentiedomeinen van overheid, bedrijfsleven, non-profit organisaties en burgers. In de periode van Thorbecke was het geheel van taken en bevoegdheden van de overheid nog zeer beperkt. Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat groeide het 'domein' van de overheid sterk uit. In de loop van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig poogde de overheid weer enige ruimte te laten voor het particuliere initiatief. De verzorgingsstaat kreeg zo de trekken van een onderhandelingsstaat: een staat waarin maatschappelijke taakvervulling tot stand komt op basis van onderhandelingen tussen overheid, bedrijfsleven, non-profit organisaties en burgers.

Wij zijn nog maar weinig vertrouwd met de gedachte dat deze partijen ieder voor zich slechts een gefragmenteerd 'probleemoplossend' vermogen hebben: binnen beleidsnetwerken is evenwel ieder op elkaar aangewezen en handelen de actoren op basis van convergerende en divergerende belangen. De overheid kent op haar beurt binnen deze netwerken concurrenten en tegenspelers, maar ook medespelers en supporters. Zij zal minder dan voorheen van bovenaf de partijen kunnen sturen (bijvoorbeeld via wet- en regelgeving), maar moet trachten binnen complexe beleidsnetwerken de andere actoren tot coöperatie te bewegen via vooral convenanten, stimulansen, systemen voor kwaliteitsbewaking en -bevordering (kengetallen) en informatie-overdracht. Het zal duidelijk zijn dat deze 'onderhandelingsstaat' geen voedingsbodem biedt voor zoiets als 'staatskunst.' Eerder wordt

binnen dit nieuwe arrangement van bestuurders en politici verwacht dat zij vanuit de eigen publieke positie hun culturele normen en waarden expliciteren, opdat deze in het beleidsnetwerk de concurrentie kunnen aangaan met afwijkende opvattingen van burgers en culturele organisaties.

#### 6.4 Besluitvorming vereist betrokkenheid

56

Wie binnen de gemeente met kunst en cultuur te maken heeft, weet dat het plaatselijke culturele leven meer te duchten heeft van onverschillige bestuurders, dan van bestuurders die soms een inhoudelijk oordeel durven te geven. In dit verband is het aardig om te wijzen op de ontwikkelingen het terrein van de bouwkunst. Algemeen is men het er inmiddels over eens, dat voor het realiseren van architectonisch hoogwaardige kwaliteit zowel een sterke aansturing vanuit de gemeente als een grote inhoudelijke betrokkenheid van personen op sleutelposities noodzakelijk is. In het boek *Meer dan mooi alleen. Handreikingen voor gemeentelijk architectuurbeleid*, staat hierover onder meer: "De gemeente zal haar ambities, verwachtingen en het voorgestane beeld moeten overdragen aan de opdrachtgever en ontwerpers. In essentie is de kwaliteit afhankelijk van de programmatische sturing en dito toetsing door de gemeente." En: "De gemeente dient opdrachtgevers ook inhoudelijke richtlijnen mee te geven." Wat in het boek wordt gezegd over de sleutelfiguren van het gemeentelijk architectuurbeleid, geldt mutatis mutandis voor het gehele terrein van de cultuur: "Er zijn een paar bevlogen, inspirerende sleutelfiguren nodig om de eerste stap naar een architectuurbeleid te nemen. (..) Kenmerk van deze personen is dat zij sleutelposities bezetten, van waaruit zij hun eigen 'hobby' kunnen verdiepen en daarna ook kunnen uitdragen in de organisatie. Zij kunnen deskundigen inschakelen, plannen maken, besluiten nemen en voortvarend te werk gaan zodat er voorbeelden beschikbaar komen. Zij zijn enthousiast, stellen zich persoonlijk verantwoordelijk en hebben de gave ook anderen te overtuigen. Zij hebben doorzettingsvermogen en gaan soms tegen alle stromen in."

De betrokkenheid van bestuurders (en overigens ook burgers) bij grote, gezichts-bepalende bouwprocessen nam in het begin van de jaren negentig sterk toe, getuige bijvoorbeeld de stempel die wethouders als Asselbergs, Duivesteijn, Gietema en Wevers in die tijd zetten op bouwprojecten in Amersfoort, Den Haag, Groningen en Maastricht. Vastgesteld kan worden dat wat voor de bouwkunst geldt, ook voor het lokale cultuurbeleid in zijn geheel wat meer van toepassing zou kunnen zijn. Bestuurders zouden een grotere betrokkenheid aan de dag kunnen leggen, bijvoorbeeld door zich explicieter op hun cultuurbeleid te profileren en daarbij nadrukkelijker de eigen ideeën over (de prioriteiten met betrekking tot) bepaalde typen van cultureel aanbod in de discussie in te brengen.



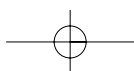
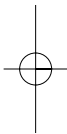
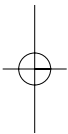


Door wethouder Van der Spek uit Eindhoven werd deze opvatting met kracht uitgedragen tijdens een congres van het Handboek Cultuurbeleid in december 2001. In zijn bijdrage stelde Van der Spek dat al meer dan 150 jaar Thorbecke wordt misbruikt om op het terrein van kunst en cultuur met behulp van belastinggelden overheidsbeleid te voeren zonder er verantwoording over af te leggen. Van der Spek: "Het politieke debat over kunst en cultuur is, zowel landelijk als lokaal, een uiting van conservatisme, waarbij niet de vraag of we ons geld goed besteden en of we dat nog uitgeven aan de dingen die we willen nastreven de belangrijkste is, maar de vraag hoe we het bestaande kunnen blijven subsidiëren en voor vernieuwingen extra geld beschikbaar kunnen stellen. Daarmee is het eind van elk politiek debat bedroevend. Want altijd is er te weinig extra geld gekomen en het gaat altijd in elk geval voor een deel naar de verkeerde." En voorts: "In de 24 jaar dat ik nu raadslid ben, heb ik een opmerkelijke correlatie gezien tussen stemgedrag en persoonlijke smaak. Uiteraard bleek dat niet uit de aangevoerde argumenten voor het stemgedrag. Is het dan niet beter die persoonlijke smaak onder woorden te brengen en daarmee onderdeel van het debat? Nu blijft het onder tafel waardoor een onhanteerbaar mechanisme ontstaat: iets wat mij niet bevalt, daar ga ik na verloop van tijd niet meer heen. Als politicus heb ik vervolgens geen binding meer met die betreffende kunstuiting. En als ik dan vanwege budgettaire redenen prioriteiten moet stellen, dan sneuvelt zo'n kunstinstelling eerder. Tenzij het maatschappelijk verzet heel groot is. Maar dat gebeurt alleen als er een groot publieksbereik is of de bovenlaag van de bevolking haar 'netwerkwandelingen' gebruikt. Juist kwetsbare kunstuitingen hebben veel te lijden van het adagium dat de overheid geen oordeel velt over kunst."

57

Van der Spek pleit voor een model waarin kunstinstellingen iedere vier jaar plannen indienen die worden getoetst aan een uitgangspuntennota die door de gemeenteraad is goedgekeurd. In deze nota moet zijn aangegeven wat de omvang van het cultuurbudget is en wat met dat budget bereikt moet worden. Het in artistiek opzicht goed functioneren van kunstinstellingen geeft in dit model niet automatisch recht op subsidie. Subsidie krijgen instellingen pas als de gemeenteraad voortzetting van de subsidie in het licht van de prioriteitstelling wenselijk vindt. Appreciatie mag daarbij een rol in het debat spelen, maar kan en moet expliciet worden gemaakt. Als dat niet gebeurt blijft cultuurbeleid volgens Van der Spek een loterij waarbij de sector de kwetsbaarste blijft terwijl het de drijvende kracht in een stad zou moeten zijn."

Bij de visie van Van der Spek past de kanttekening dat de lokale bestuurder natuurlijk toch de nodige terughoudendheid moet betrachten waar het artistiek-inhoudelijke waardeoordelen betreft. Het hoeft geen bezwaar te zijn dat een bestuurder zich wat meer inhoudelijk betrokken toont, mits het geven van inhoudelijke oordelen geen schering en inslag wordt en de bestuurder zich controleer-

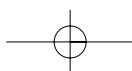
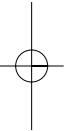
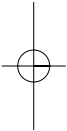




baar opstelt, dat wil zeggen bereid is om zijn oordeel toe te lichten en te verdedigen ten opzichte van de gemeenteraad, de media en de betrokken kunstenaars en/of organisaties.

Voor het gemeentelijke cultuurbeleid valt de geïnspireerde, betrokken bestuurder te prefereren boven de politicus die inhoudelijk steeds afstand bewaart. Indien dit engagement tot gevolg heeft dat deze bestuurder zich incidenteel uitlaat over de waarde, de schoonheid of het nut van een bepaald project, dan hoeft dit anno 2003 niet meer zozeer beschouwd te worden als een bedreiging voor de kunst, maar dient dit eerder opgevat te worden als een welkome impuls voor een boeiende politieke en maatschappelijke discussie over de uitgangspunten en doelen van gemeentelijk cultuurbeleid. In een tijd waarin het aanbod-denken plaats heeft gemaakt voor een meer gelijkwaardige en pluriforme relatie tussen culturele instellingen en publiek, mogen wethouders cultuur hun vanzelfsprekende terughoudendheid best wat laten varen ten faveure van meer bestuurlijke moed.

58



## 7 De culturele infrastructuur van grote en kleine gemeenten

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de vraag in welk opzicht grote gemeenten verschillen van kleine. Is de voedingsbodem voor kunst en cultuur in grotere steden breder dan in kleine? Hebben kleine gemeenten een andere culturele infrastructuur dan grote gemeenten en waarin komt dit dan tot uiting? Zijn er bepaalde ordeningen zichtbaar in de culturele ontwikkeling van gemeenten en hebben deze patronen ook gevolgen voor het plaatselijke cultuurbeleid waar het gaat om organisatorische en financieel-technische aspecten? Op grond van cijfermateriaal, literatuur en bevindingen van de auteur wordt een patroon geschetst van de culturele infrastructuur in kleine, middelgrote en grote gemeenten.

59

### 7.1 Bepalende factoren

'Infrastructuur' verwijst naar een sfeer van asfalt, gebouwen en verbindingslijnen. Toch is dit niet de connotatie die in de cultuursector doorgaans aan dit woord wordt verbonden. Beleidsmakers die spreken over *culturele* infrastructuur, duiden hiermee op een rijk scala aan verschijnselen. Ze doelen in de eerste plaats op de onroerende infrastructuur: gebouwen met een culturele functie (of die een opvallend culturele uitstraling hebben) en instellingen die een culturele taak vervullen hebben. Soms verwijzen ze ook naar evenementen die herkenbaar zijn door een vast patroon of een vaste formule. Zelfs bepaalde cultuuruitingen zoals een serie voorstellingen of een beeldenroute rekenen ze soms tot de (roerende) culturele infrastructuur. In de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003) wordt het begrip culturele infrastructuur korthedshalve omschreven als "het geheel van makers en bemiddelaars die culturele uitingen voortbrengen, presenteren, openbaar maken, verspreiden, faciliteren en dergelijke, inclusief de accommodaties en media die het publiek in staat stellen kennis te nemen van die uitingen." Bij deze omschrijving wordt in de navolgende hoofdstukken aangesloten.

Er zijn vier factoren die bepalend zijn voor de aard en omvang van de culturele infrastructuur van gemeenten: het financieel draagvlak, de historie, de ligging en het ambitieniveau van de lokale beleidsmakers.

#### 7.1.1 Financieel draagvlak

De ontwikkeling, sinds het midden van de vorige eeuw, van de financiële verhouding tussen gemeenten en het rijk wordt gekarakteriseerd door een sterke beper-



king van het gemeentelijke belastinggebied ten gunste van algemene en specifieke uitkeringen van het rijk. De inkomsten van gemeenten komen in zijn algemeenheid uit vier verschillende bronnen:

- Eigen inkomsten. In de Gemeentewet staat welke belastingen de gemeenten mogen heffen. De onroerende-zaakbelastingen zijn veruit de belangrijkste gemeentelijke belastingen. Zij leveren het meeste geld op. Andere belastingen zijn bijvoorbeeld de parkeerbelasting, de hondenbelasting en de toeristenbelasting. De belangrijkste gemeentelijke heffingen zijn de milieuheffingen: de rioolrechten en reinigingsrechten en de afvalstoffenheffing. Andere gemeentelijke rechten en heffingen zijn bijvoorbeeld de begrafenisrechten en de marktgeden, zoals gebruikersbijdragen en belastingen (bijvoorbeeld leges, marktgeden, parkeergelden, rioolrechten, de onroerende zaak belasting). Dit bedraagt tezamen ca. 10% van de totale gemeentelijke baten.

60

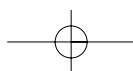
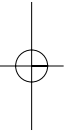
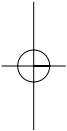
- Jaarlijks krijgen de gemeenten volgens een bepaald verdeelstelsel een uitkering uit het Gemeentefonds. Dit aandeel is binnen de totale gemeentelijke inkomsten relatief gering (zo'n 22%), maar is voor de cultuursector erg belangrijk. Karakteristiek voor de algemene uitkering is dat elke gemeente in principe vrij is in het besteden van haar aandeel. De omvang van de algemene uitkering is voor de gemeenten een gegeven, maar de gemeente kan zelf bepalen aan welke voorzieningen zij haar geld bij voorkeur besteedt (eigen prioriteitenstelling). De groei van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven.

In 1997 is in de Financiële-verhoudingswet een nieuw verdeelstelsel opgenomen. Dit nieuwe verdeelstelsel is veel meer kostengeoriënteerd dan het oude van 1984. Behalve met kenmerken van grootte wordt vooral rekening gehouden met de sociale structuur en de centrumfunctie van een gemeente. Bovendien wordt gekeken naar de eigen draagkracht van een gemeente. Voor de verdeling van de totale algemene uitkering over de afzonderlijke gemeenten maakt het Rijk gebruik van een aantal objectieve verdeelmaatstaven. De verdeelmaatstaven houden rekening met kosten die samenhangen met de structuurkenmerken van de gemeenten, zoals het aantal inwoners, de sociale structuur en het wel of niet hebben van een centrumfunctie. Hiermee is een belangrijke bepalende factor benoemd voor de omvang en kwaliteit van de culturele infrastructuur die een gemeente kan realiseren.

Met het nieuwe verdeelstelsel is een rechtvaardiger verdeling ontstaan.

Gemeenten kunnen hun voorzieningen op een gelijkwaardig niveau brengen bij een gelijk belastingtarief. De tegenstelling tussen relatief arme centrumsteden - met dure voorzieningen, hoge kosten voor bijstandsuitgaven en hoge belastingtarieven - en rijke randgemeenten - met lage belastingtarieven, waar burgers profiteren van de voorzieningen in de centrumstad - is daardoor kleiner worden.

- Een derde inkomstenbron vormen de specifieke uitkeringen. Specifieke uitke-



ringen zijn nog steeds de meest omvangrijke inkomstenbron voor gemeenten (ca. 65% van de totale inkomsten), omvangrijker nog dan de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds. Als gevolg van sanering is het aantal specifieke uitkeringen echter sterk gedaald. De belangrijkste specifieke uitkeringen zijn gericht op de bijstand, het onderwijs en de sociale werkvoorziening. Karakteristiek voor specifieke uitkeringen is dat het Rijk vooraf aangeeft aan een gemeente of provincie wat de omvang van de uitkering is en waaraan het besteed moet worden. Gemeenten en provincies zijn dus niet of slechts beperkt vrij in de besteding van de specifieke uitkeringen.

- Een separate ontwikkeling is het toenemende gebruik van cofinanciering. Dat wil zeggen dat het Rijk middelen voor projecten beschikbaar stelt onder de voorwaarde dat lagere overheden zelf ook een bijdrage leveren. Denk bijvoorbeeld aan verschillende werkgelegenheids- en investeringsimpulsen en aan de bijdrage van het ministerie van OcnW in het kader van het Actieplan Cultuurbereik.

Door deze ontwikkeling is het van oudsher karakteristieke verschil tussen de algemene uitkeringen en de specifieke uitkeringen diffuser geworden. De ontwikkeling vloeit voort uit de noodzaak om maatschappelijke problemen gezamenlijk aan te pakken. De verschillende overheden zijn vaak van elkaar afhankelijk voor het realiseren van beleidsdoelstellingen.

61

Het voorgaande in ogeschouw nemend, is het duidelijk dat het financiële draagvlak voor lokaal cultuurbeleid dus grotendeels afhankelijk van de uitkering die een gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds. Dit komt doordat gemeenten betrekkelijk weinig eigen inkomsten genieten en doordat gerichte bijdragen in de cultuursector slechts in beperkte mate – en bijna uitsluitend voor de grotere gemeenten – voorkomen, dit in de vorm van (1) een specifieke monumentenuitkering aan gemeenten die meer dan 100 rijksmonumenten een monumentencommissie hebben en (2) het Actieplan Cultuurbereik dat de provincies en een dertigtal gemeenten van middelen voorziet.

Overigens kunnen gemeentelijke culturele instellingen voor specifieke projecten soms een incidentele bijdrage krijgen van door het rijk ingestelde fondsen zoals de Mondriaanstichting, het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten, het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst e.d.

### 7.1.2 Historie

Een tweede bepalende factor voor de mogelijkheden van gemeenten op cultureel gebied wordt gevormd door de inspanningen in het verleden. Daar waar men in vroeger tijden in cultuur heeft geïnvesteerd (bijvoorbeeld in museum, schouwburg of bibliotheek), bestaat er thans een basis om op verder te bouwen. Bijvoorbeeld aan de hand van de dissertatie van Boekman (1939) kan men zien, dat de gemeenten die heden ten dage bekend staan om een uitgebreid en veelzij-

dig patroon van culturele voorzieningen, hiervoor in het verleden doorgaans al de basis hebben gelegd.

In hoofdstuk 1 is reeds uitgebreid op de historie van het lokale cultuurbeleid ingegaan.

### 7.1.3 Ligging

Naarmate een gemeente meer een centrumfunctie voor de regio vervult, zullen daar meer voorzieningen aanwezig zijn op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, communicatie, openbaar vervoer, verkeer e.d.

In het begin van de jaren zestig gaf men uitwerking aan het denken over centrumfuncties door Nederland in te delen in 80 nodale gebieden op grond van de tussengemeentelijke forensenstromen zoals die naar voren kwamen uit de Algemene Volkstelling van 1960. Deze nodale gebiedsindeling werd voor het eerst gebruikt voor de spreiding van scholen in de jaren 1970-1972.

62 Een andere poging om Nederland in te delen werd omstreeks 1970 ondernomen door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma die (COROP) die het land op grond van sociaal-economische factoren verdeelde in 40 zogenaamde COROP-gebieden (een soort planregio's).

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening van 1988 werd de voorlopig laatste stap gezet door voor ons land een negental (inter)nationale knooppunten aan te wijzen, alsmede ook een viertal regionale knooppunten.

Het aanduiden van centrale agglomeraties is op landelijk niveau van belang, maar is evenzeer cruciaal in het denken over regio en streek. Op alle niveaus vindt men gemeenten die een aantal functies, centraal voor een bepaald gebied, in zich verenigen. Te denken valt hierbij aan grote gemeenten als Alkmaar en Leiden, maar ook aan middelgrote gemeenten als Lelystad, Middelburg, en Roermond en kleinere steden als Coevorden, Gorinchem, Schagen en Winterswijk. In dit soort steden vindt men vaak een culturele infrastructuur die sterk is afgestemd op het (regionale) publiek. Zonder de pretentie of armslag te hebben voor culturele 'uitschieters', biedt men de burgerij een basisniveau aan voorzieningen, soms met iets extra's op het gebied van bijvoorbeeld de monumentenzorg, de lokale omroep of de beeldende kunst.

### 7.1.4 Ambitieniveau

Een vierde en laatste factor die bepalend is voor het culturele patroon van een gemeente, is het ambitieniveau van de lokale beleidsmakers. Zoals al eerder opgemerkt, proberen beleidsmakers in toenemende mate de cultuur in te zetten ten behoeve van de uitstraling en identiteit van de stad. Dit betekent dat gemeenten zich soms inspanningen getroosten die hun macht bijna of helemaal te boven gaan. Een paar voorbeelden van gemeenten die te hoog wilden grijpen. De stad Groningen probeerde in de jaren tachtig de productie van de musical *Ik Jan*

*Cremer* mogelijk te maken, hetgeen op een financiële mislukking uitliep. De gemeente Den Haag nam indertijd Rudi Fuchs als internationaal gevierd museumdirecteur in dienst en moest toen constateren dat zijn ambities het museale aankoopbudget te boven gingen. Exemplarisch zijn verder de voorbeelden van middelgrote gemeenten die een theater hebben neergezet, maar vervolgens tot de ontdekking zijn gekomen dat de exploitatie van de zalen een buitengewoon moeilijke en kostbare aangelegenheid is (zie ook paragraaf 14.3.1).

## 7.2 Drie schaalniveaus

Een aantal auteurs en instellingen is in het verleden bezig geweest om patronen te ontdekken in de culturele infrastructuur van gemeenten. Het blijkt dat er grosso modo drie schaalniveaus van lokaal cultuurbeleid zijn.

Van oudsher zien we dat de kernvoorzieningen van een gemeente, zoals het stadhuis, de kerk en het hoofdpostkantoor, in het centrum van de bebouwde kom zijn gelegen. Ook het politiebureau en het spoorwegstation treft men doorgaans in de nabijheid van het centrum aan. Aanvullende openbare voorzieningen zoals scholen, ziekenhuizen en sporthallen worden meestal meer om het centrum heen gevestigd, dichter naar de stadsrand toe naarmate het algemene belang ervan als geringer wordt beschouwd.

63

Gesteld kan worden dat er een analogie bestaat tussen de manier waarop een gemeentelijke infrastructuur zich ontwikkelt en de wijze waarop een cultureel voorzieningspatroon tot stand komt. Niet in ruimtelijke zin, maar als denkmodel kan men een culturele infrastructuur opvatten als een patroon dat begint met een aantal centrale functies, waaraan daarna andere voorzieningen worden toegevoegd al naar gelang daar in de lokale samenleving behoefte aan is. Net zoals een stad is opgebouwd uit lagen, als schillen van een ui, buurt na buurt, van de oude kern naar buiten in steeds grotere concentrische ringen, zo ook bestaat een culturele infrastructuur uit diverse schillen, het resultaat van een langdurig ontwikkelingsproces.

Als voorbeeld kan de kunsteducatie worden genomen. In gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners is er doorgaans een lespunt kunstzinnige vorming als dependance van een grotere, elders gevestigde instelling. Ook komen er wel kleine muziekscholen of creativiteitscentra voor die onderdeel uitmaken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. In middelgrote gemeenten is doorgaans sprake van een compacte muziekschool – als stichting of gemeentelijke tak van dienst – al dan niet institutioneel gekoppeld aan een creativiteitscentrum. In gemeenten boven de 100.000 inwoners zien we een rijk patroon aan cursorisch aanbod op het gebied van (uiteenlopende vormen van) muziek, toneel, dans, koor-



zang, fotografie etc., vaak verzorgd vanuit een groot gecombineerd instituut met een professioneel management. Deze instellingen zijn voor de gemeente vaak een belangrijk instrument om bepaalde doelen op het gebied van cultuurdeelname en cultuurbereik (vooral natuurlijk onder jongeren) te bereiken.

64

Het culturele voorzieningenpatroon van gemeenten laat zich ongeveer net zo 'lezen' als het concentrische stadsplan van bijvoorbeeld Amsterdam in 1612. In de cultuur is een opbouw te herkennen van kernvoorzieningen die men overal aantreft (bijvoorbeeld bibliotheken, in die zin te vergelijken met het eerder genoemde stadhuis en postkantoor), meer uitgebreide voorzieningen die alleen in wat grotere gemeenten aanwezig zijn (zoals een kunsttuitleen) en grootschalige voorzieningen die slechts gerealiseerd kunnen worden in de grotere steden (bijvoorbeeld een museum voor moderne kunst). Op grond van de factoren die in de vorige paragrafen zijn aangegeven is het mogelijk om tot een soort van indeling te komen in - wat hier genoemd wordt - *kernachtig* gemeentelijk cultuurbeleid, *uitgebreed* gemeentelijk cultuurbeleid en *alomvattend* gemeentelijk cultuurbeleid; dit uiteraard onder de aanname dat beleid in de cultuursector bijna altijd betekent voorzieningenbeleid (maatregelen ten aanzien van instellingen, organisaties, functies).

De 'grenzen' tussen de genoemde drie vormen van cultuurbeleid zijn moeilijk precies aan te geven, maar kunnen bij benadering worden afgeleid uit informatiemateriaal dat omtrent het voorzieningenniveau van kleinere en grotere gemeenten voor handen is. Geconcludeerd kan worden dat een eerste scheidslijn waarneembaar is bij de gemeenten van 25.000 à 30.000 inwoners. In gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners zijn de inspanningen van het gemeentebestuur doorgaans gericht op een beperkt aantal herkenbare activiteiten en voorzieningen: de vormgeving van de openbare ruimte, de monumentenzorg, het archiefwerk, de bibliotheek, de lokale radio, de cultuureducatie en de amateurkunst. Deze zeven elementen vormen als het ware de 'harde kern' van het gemeentelijke cultuurbeleid, een kern die in *alle* gemeenten aanwezig is, maar die in de kleinere steden en dorpen de hoofdschotel van het cultuurbeleid vormt. Als het gemeentebestuur een hoog ambitieniveau heeft (bijvoorbeeld wanneer men wordt geïnspireerd door een rijk cultureel verleden), worden er soms extra elementen aan deze kern toegevoegd. Gedacht kan hierbij worden aan het beleid in al eerder genoemde kleine gemeenten als Bergen NH, Borne en Hattem.

Een tweede scheidslijn is zichtbaar bij de 90.000 à 100.000 inwoners. Een exacte grens is niet aan te geven, maar bij gemeenten van deze omvang ligt ongeveer de overgang van uitgebreid naar alomvattend cultuurbeleid. Gemeenten tussen de 30.000 en 90.000 inwoners kenmerken zich door een cultureel voorzieningenpatroon dat, benevens de vijf eerder genoemde elementen die de 'harde kern'

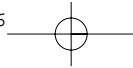


vormen, bestaat uit een (dependance van een) centrum voor kunstzinnige vorming, een oudheidkamer of museum, een lokale omroep, een multifunctionele podiumkunstaccommodatie en bepaalde voorzieningen op het terrein van de beeldende kunst (een galerie, een tentoonstellingsruimte, een kunstuitleen, soms ateliers). Het gaat hier om een soort 'gemiddelde pakket'. Onder deze middelgrote gemeenten bevinden zich gemeenten met een laag en met een hoog aspiratieniveau. De gemeenten met weinig ambitie op het culturele vlak tenderen naar het kernachtige beleid van de kleinere gemeente. De meer ambitieuze gemeenten, denk bijvoorbeeld aan Deventer, Gouda en Hoorn, hebben via extra inspanningen een meer omvattend pakket van voorzieningen gerealiseerd.<sup>1</sup> Het beleid dat de middelgrote gemeenten voeren wordt in het verdere vervolg van deze beschouwing aangeduid met 'uitgebreid cultuurbeleid.'

De groep van gemeenten met meer dan 90.000 à 100.000 inwoners komt in belangrijke mate overeen met de groep van 23 stadsgewesten die in de Structuurschets Stedelijke gebieden van 1985 centraal stond.<sup>2</sup> Met uitzondering van enkele steden die in korte tijd een buitengewone groei hebben doorgemaakt, zoals Haarlemmermeer en Zoetermeer, kenmerken deze gemeenten zich nagenoeg allen door hun alomvattende cultuurbeleid. Dit houdt in dat zij een voorzieningenpatroon in stand houden dat tamelijk volledig is. De verschillen die zich binnen deze groep van gemeenten voordoen zijn eerder kwantitatief dan kwalitatief. Praktisch alle gemeenten boven de 100.000 inwoners figureren in het VNG-model uit 1988 voor de spreiding van podiumkunstvoorstellingen - wat indertijd onder meer duidde op kwalitatief goede accommodaties - en beschikken over een filmhuis. Musea voor moderne kunst zijn in bijna al deze steden aanwezig, evenals grote instituten voor kunstzinnige vorming. Op het gebied van de omroep is er in een aantal gevallen niet alleen sprake van lokale radio, maar ook van televisie. De vier grote steden onderscheiden zich vooral wat betreft de hoeveelheid (en grootte) van hun activiteiten en voorzieningen. Men beschikt er niet echt over een type accommodatie of instelling dat in andere grotere steden afwezig is. Voorzieningen die enig in hun soort zijn (bijvoorbeeld de landelijke omroep in Hilversum en de Koninklijke Bibliotheek) of een unieke kwaliteit hebben (bijvoorbeeld de Amersfoortse 'architectuurwijk' Kattenbroek, het Rijksmuseum Kröller-Müller, het Concertgebouworkest) zijn zeldzaam en komen niet uitsluitend in de vier grote steden voor.

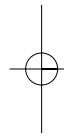
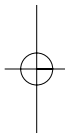
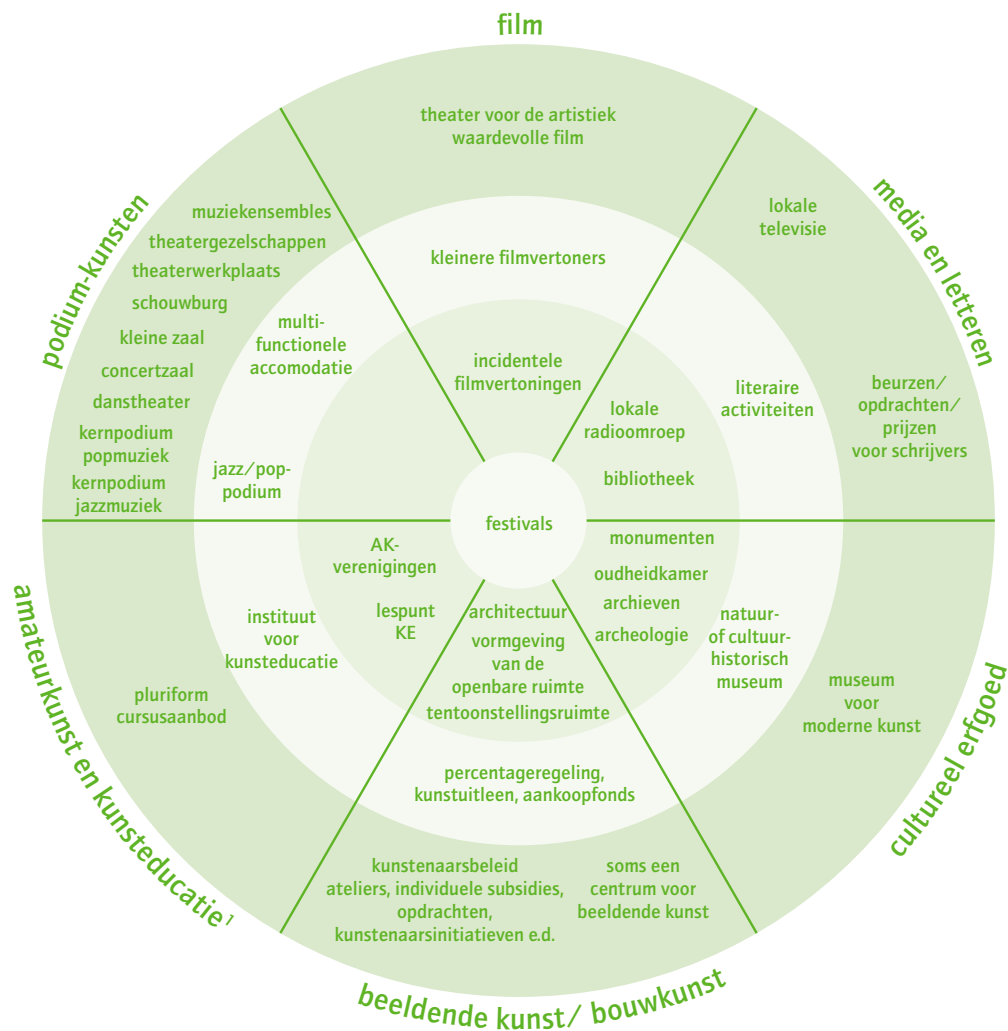
In het onderstaande figuur is de concentrische opbouw van de gemeentelijke culturele infrastructuur globaal weergegeven.

- 1 Genoemde steden beschikken bijvoorbeeld over een filmhuis en over een schouwburg en/of concertzaal.
- 2 De Structuurschets Stedelijke Gebieden gaf op bepaalde aspecten (o.m. bevolkings spreiding) uitwerking aan de van 1979 daterende Derde Nota Ruimtelijke Ordening.

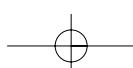


**Figuur 1: de individuele infrastructuur van gemeenten in ringen**

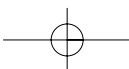
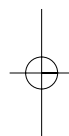
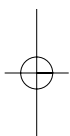
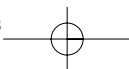
66



1 De grootschalige orkesten en theatergezelschappen komen slechts voor in de ca. 10 grootste gemeenten (zie hoofdstuk 10).  
 2 Instellingen van kunstonderwijs bevinden zich slechts in een vijftal grotere steden.



|                                      | <b>Kern</b>   | <b>Uitgebreid</b>   | <b>Alomavattend</b>   |
|--------------------------------------|---|---|---|
| <i>Podiumkunsten</i>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoeringen voor de jeugd</li> <li>- Kamermuziek</li> <li>- Oefenruimten</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Multifunctionele accommodatie</li> <li>- Jazz annex poppodium</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Muziekensembles</li> <li>- Theatergezelschappen</li> <li>- Schouwburg</li> <li>- Kleine zaal</li> <li>- Theaterwerkplaats</li> <li>- Concertzaal</li> <li>- Kernpodium popmuziek</li> <li>- Kernpodium Jazzmuziek</li> <li>- Soms een Danstheater</li> </ul> |
| <i>Film</i>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidentele filmvertoningen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleine filmvertoners</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Theater voor de artistiek waardevolle film</li> </ul>  |
| <i>Media en letteren</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bibliotheek</li> <li>- Lokale radio-omroep</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Literaire activiteiten</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale televisie</li> <li>- Beurzen/opdrachten/ prijzen voor schrijvers</li> </ul>   |
| <i>Cultureel erfgoed</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monumenten</li> <li>- Oudheidkamer</li> <li>- Archieven</li> <li>- Archeologie</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natuur- of cultuurhistorisch museum</li> <li>- Percentageregeling</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Museum voor moderne kunst</li> </ul>   |
| <i>Beeldende kunst en bouwkunst</i>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Architectuur</li> <li>- Vormgeving van de openbare ruimte</li> <li>- Tentoonstellingsruimte</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunstuitleen</li> <li>- Aankoopfonds</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunstenaarsbeleid</li> <li>- Ateliers</li> <li>- Individuele subsidies</li> <li>- Opdrachten</li> <li>- Kunstenaarsinitiatieven</li> <li>- Soms een Centrum voor beeldende kunst</li> </ul>  |
| <i>Amateurkunst en kunsteducatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amateurkunstverenigingen</li> <li>- Lespunt kunsteducatie</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituut voor Kunsteducatie</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluriform cursusaanbod</li> </ul>  |



## 8 Kernachtig gemeentelijk cultuurbeleid

Uit het vorige hoofdstuk komt onder andere naar voren dat het voor een goed cultuurbeleid van een kleinere of middelgrote gemeente bepaald niet nodig is om maar zoveel mogelijk culturele voorzieningen van de grond te tillen. Gemeenten moeten allereerst uitgaan van de schaal die hen past. Het is respectabel wanneer gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners overgaan tot de inrichting van een kunstuitleen, de bouw van een museum of de subsidiering een zelfstandig centrum voor kunsteducatie, maar een vereiste voor waardevol cultuurbeleid is het niet. In plaats van te streven naar een reproductie van het voorzieningenniveau van de vaak grotere buurgemeenten, is het zinvoller om aandacht en middelen te concentreren op de kern van het gemeentelijk cultuurbeleid. Met name voor de eigen burgers, maar ook voor de bevolking van omliggende gemeenten, is het vaak interessanter wanneer een gemeentebestuur de typische 'eigenheden' van de gemeenschap verder uitbouwt en cultiveert, dan wanneer er geld wordt gespendeerd aan zaken die men 10 kilometer evengoed aan kan treffen. Een goed toegeruste, op hoog muzikaal niveau geleide harmonie kan meer voor gemeente en ommeland betekenen dan het zoveelste kleine museum. Hetzelfde kan gelden voor de plaatselijke bibliotheek in relatie tot activiteiten in de sfeer van kunstuitleen. Het opzetten van een goed kernachtig gemeentelijk cultuurbeleid is een kunst op zich.

69

Overigens moet hierbij wel worden opgemerkt dat er omwille van de profilering ook gemeenten zijn die ervoor kiezen om *juist niet* in cultuur te investeren. Specialisatie kan immers plaatsvinden door te kiezen voor culturele speerpunten, maar kan ook geschieden door een extra inspanning te leveren op het gebied van sport, recreatie of de bevordering van het milieu. Het feit dat gemeentebesturen tegenwoordig onderkennen dat burgers genoeg hebben van eenheidsworst en dat er tussen gemeenten meer verschillen zouden mogen bestaan, is duidelijk een verandering ten opzichte van het politiek-maatschappelijke klimaat dat tot het midden van de jaren tachtig dominant was

### 8.1 De 'harde kern'

In plaatsen kleiner dan 30.000 inwoners richten de inspanningen van het gemeentebestuur zich meestal op een beperkt aantal zaken: de vormgeving van de openbare ruimte, de monumentenzorg, de archeologie, het archiefwerk, de bibliotheek, de lokale radio, de cultuureducatie (o.a. in het kader van cultuur en school) en de amateurkunst. Dit is de 'harde kern' van het gemeentelijke cultuurbeleid, een kern die in *alle* gemeenten aanwezig is, maar die in de kleinere steden en dorpen de hoofdschotel van het cultuurbeleid vormt. Vaak is deze harde

kern tamelijk onveranderlijk en blijft zij vele jaren lang min of meer in tact. Uiteraard zijn er uitzonderingen op deze regel. Als een gemeentebestuur een hoog ambitieniveau heeft (bijvoorbeeld wanneer men wordt geïnspireerd door een rijk cultureel verleden), worden er soms in de loop der tijd extra elementen aan de kern toegevoegd. Gedacht kan hierbij worden aan het beleid van gemeenten als Bergen NH, Borne en Hattem.

## 8.2 Een voorbeeld: Zelhem

70 Hoe ziet de culturele infrastructuur van een kleinere gemeente er nu concreet uit? In 1981 presenteerde de onderzoeksafdeling van de VNG het rapport *Kunstbeleid en decentralisatie*. Hierin werd onder andere de culturele infrastructuur van een zestal case-gemeenten beschreven. De gemeenten waren gekozen vanwege hun onderlinge verscheidenheid qua cultureel klimaat, voorzieningen, activiteiten, wijze van beleidsvoering e.d. Eén van de gemeenten die werd beschreven was Zelhem (11.000 inwoners in 1980, 11.252 in 2002), een gemeente die zich profileert als Het Groene Hart van de Achterhoek (het langeafstandswandelpad het Pieterpad loopt door het dorp) en zijn inspanningen dus uiteraard richt op de natuur en niet op de cultuur. Voor dit laatste kunnen de inwoners terecht in buurgemeente Doetinchem (dat een centrumfunctie voor de achterhoek vervult en derhalve enkele grotere voorzieningen in stand houdt) en in Doesburg, waar veel galerieën zijn gevestigd.

Rond de oude kern van Zelhem (gesticht in 801) hebben zich moderne uitbreidingen voltrokken, maar de inwoners houden hun oude tradities in ere. 's Avonds om 21 uur luidt er nog altijd de papklok. Zelhem moest het destijds, en ook nu nog, hebben van een kernachtig cultuurbeleid. De case-beschrijving geeft een indruk van het voorzieningenpatroon in dit type gemeente, een patroon dat tamelijk onveranderlijk is. De gemeente had in 1980 een bibliotheek die tevens als accommodatie diende voor galerie en kamermuziek. Plaatselijk subsidieerde de gemeente amateurverenigingen en manifestaties (onder andere volksdansen en popmuziek). Particuliere initiatieven waren er in de vorm van een galerie, een filmclub en de stichting Muziek-in-de-Kamer: deze stelden het zonder directe gemeentelijke ondersteuning. De gemeente gaf kleine subsidies aan regionale culturele instellingen het Staring Instituut (een museum voor streekcultuur) en instellingen als opera Forum, Het Gelders Orkest en toneelgroep Theater (alledrie gevestigd in Arnhem). Eigenlijk alleen dit laatste is in de afgelopen twintig jaar veranderd. Thans komt het bijna nergens meer voor dat kleine gemeenten meebetalen aan grote culturele instellingen die elders gevestigd zijn. De podiumkunstenoperatie van 1983 maakt aan deze vormen van gemeenschappelijke subsidiëring een einde (zie ook paragraaf 2.3).

### 8.3 Beleidsterreinen die aandacht vragen

Het verdient aanbeveling dat lokale bestuurders binnen de kaders van het kernachtige cultuurbeleid speciaal aandacht besteden aan **architectuur, monumentenzorg en vormgeving van de openbare ruimte**. Eigenlijk zou gemeentelijk cultuurbeleid altijd een aanvang moeten nemen met aandacht hiervoor. Zodra de mens zijn bestaan als nomade opgaf voor het sedentaire leven, nam de kunst van het bouwen een vlucht: de bouw van huizen, de aanleg van wegen, de inrichting van parken en pleinen; reeds vroeg in de westerse geschiedenis werd het uitzonderlijke belang van gedegen architectuur, van het aansprekend vormgeven van openbare gebouwen, publieke ruimten, straten, badhuizen en theaters, onderkend. In de klassieke oudheid was het eigenlijk louter de bouwkunst die - als het om cultuur ging - mocht rekenen op de financiële steun van de lokale gezagsdragers: de andere cultuuruitingen moesten zich bedruipen met de steun van particulieren. Eeuwenlang was het een vertrouwd patroon dat de overheid, alvorens steun te geven aan het totstandkomen van scholen, ziekenhuizen en allerlei culturele voorzieningen, zich bekommerde om het realiseren van openbare gebouwen, huizen, wegen, parken en pleinen. Pas toen de overheidszorg zich na de Industriële Revolutie zodanig verbreedde dat ook welzijn en cultuur er onder vielen, verloor de bouwkunst haar plaats op de eerste rang van het (lokale) cultuurbeleid.

71

Gelukkig is er sedert circa de helft van de jaren tachtig sprake van een opleving van de aandacht voor de culturele kwaliteit van de gebouwde omgeving. Dit is het geval in de grote en middelgrote steden waar met name de oude binnensteden een revival doormaakten, maar is zeker ook aan de orde in de kleinere gemeenten. Het inzicht wint terrein dat de cultuur - in welke vorm en op welke schaal dan ook - niet kan gedijen in een omgeving die naargeestig, saai of lelijk is. Daarbij komt dat ook het vraagstuk van de duurzaamheid van gebouwen toenemend in de belangstelling staat. Zowel vanwege het milieu als op grond van cultuurhistorische overwegingen proberen gemeenten meer en meer om verantwoord te bouwen, zowel in technisch als in sociaal en cultureel opzicht. Het besef het huidige beleid op het gebied van architectuur, monumentenzorg en vormgeving van de openbare ruimte zijn doorwerking zal hebben tot in de 21e eeuw en later, zou bij veel bestuurders aanwezig moeten zijn op het moment dat cultuurpolitieke keuzevraagstukken binnen de gemeente aan de orde zijn.

Het uitzonderlijke belang van aansprekend vormgegeven openbare gebouwen en publieke ruimten zoals straten, pleinen en parken kan niet voldoende worden benadrukt. Als burgers van hun omgeving vervreemden, begint dit vaak bij de bebouwing. Zowel vanwege het milieu (duurzaamheid) als op grond van culturele en maatschappelijke overwegingen is het zaak om de ruimte om ons heen sterk op te waarderen. Helaas komt het nog te vaak voor dat in de cultuurnota's van

kleinere gemeenten wèl aandacht wordt besteed aan de plaatselijke galerie en de filmclub, maar niet aan de vormgeving van het dorpsplein of de keuze van de architect voor het nieuwe gezondheidscentrum. Aandacht voor de gebouwde omgeving is belangrijk voor de relatie tussen gemeente en burger.

In kleinere gemeenten bestaat nogal eens de neiging om de **bibliotheek** op te vatten als een soort filiaal van de Provinciale Bibliotheek Centrale. Dit is onwenselijk. De bibliotheek is een zelfstandige voorziening, gesubsidieerd door de gemeente. Het verdient aanbeveling om de bibliotheek nadrukkelijk in samenhang te plaatsen tot voorzieningen als scholen, creativiteitscentra, welzijnsinstellingen, bejaardenoorden e.d.

72 In april 2000 presenteerde de Stuurgroep Meijer het rapport *Open poort tot kennis*. De stuurgroep pleitte voor een kwalitatieve en structurele versterking van het bibliotheekstelsel. Voorgesteld werd om tot zogeheten *basisbibliotheken* te komen, zelfstandige, veelal privaatrechtelijke organisaties met één of meer vestigingen die in één of meer gemeenten een bibliotheekvoorziening aanbieden. In de visie van de stuurgroep moet de basisbibliotheek een werkgebied van minimaal 30.000 à 35.000 inwoners hebben om de gedefinieerde kerntaken goed (en zelfstandig) te kunnen uitvoeren.

Het advies van de Stuurgroep Meijer werd – na uitvoerige consultaties – overgenomen door de rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij waren het er over eens dat de openbare bibliotheek zich verder dient te ontwikkelen tot een belangrijke component van de lokale culturele, educatieve en maatschappelijke infrastructuur (verbindingen met onderwijs, musea, archieven, podia, boekhandels en andere culturele, educatieve en maatschappelijke voorzieningen). Het vertrekpunt hiervoor wordt gelegd bij het concept van de basisbibliotheek, een concept dat ervan uitgaat dat een gedefinieerd minimum kwaliteitsniveau wat betreft dienstverlening wordt geboden, dat overal op dezelfde wijze geldt. Daarnaast kunnen gemeenten beslissen extra middelen in te zetten om een basisbibliotheek op een hoger niveau te brengen.

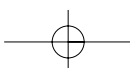
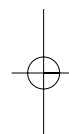
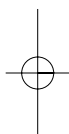
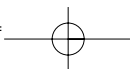
Een ander boeiend perspectief is het uitbouwen van de bibliotheek tot een zogenoemd 'civic service centre'. Dit is een informatie- en documentatiepunt waar de burger met allerlei vragen naar toe kan. Een soort bibliotheek en gemeentelijk informatiecentrum in één. In plattelandsgebieden, waar het vaak moeilijk is voorzieningen in stand te houden, is het wellicht de moeite waard om te kijken of het Zweedse 'Kulturhus' gerealiseerd kan worden: een civic service centre gekoppeld aan andere voorzieningen zoals een postkantoor, een reisbureau, kinderopvang e.d. In Overijssel en – in mindere mate – Gelderland zal dit concept naar verwachting breed ingang gaan vinden.



## 8.4 Ruimte voor mensen en hun ideeën

Voor het voeren van een kernachtig cultuurbeleid zijn weinig regelingen nodig. Volstaan kan worden met subsidieverstrekking aan de bibliotheek, de lokale radio en de kunsteducatie, een subsidieregeling amateurkunst, wellicht een instellingsbeschikking voor een cultureel fonds en eventueel een percentageregeling. Het cultuurbeleid in kleinere gemeenten komt lang niet altijd tot stand op basis van doorwrochte beleidsnota's. Daartoe ontbreekt ook de tijd en de noodzaak. Vaak ligt het initiatief voor het starten van nieuwe projecten of activiteiten bij particuliere personen en organisaties, die soms via een speciale commissie of een plaatselijke culturele raad advies uitbrengen aan het college van B & W.

In 1988 sprak Akkermans tot een zaal vol gemeentebestuurders enkele ware woorden over kernachtig cultuurbeleid: "Vooraf in de kleinere gemeente is cultuurpolitiek niet een afgeleide van partijprogramma's of ambtelijke nota's. Het is vooral: ruimte voor mensen en hun ideeën. Van vertrouwen in het initiatief. (..) Ook in de beleidskamer van B en W begint het bij een vonk, een overtuiging, een mentaliteit in plaats van bij de boekhouding van lokale accommodaties en verenigingssubsidies. Waarom actieve bemoeienis met wat zich - als het op de centen aankomt - soms zo moeizaam politiek laat verdedigen? Misschien omdat u veel intenser dan op voorhand wordt aangenomen invloed kunt uitoefenen op de levenssfeer van de inwoners. De sfeer van een stad of van een dorp valt te beïnvloeden. Die sfeer bepaalt mede het individuele/collectieve gevoel van verbondenheid, verantwoordelijkheid, betrokkenheid. (..) Maak een sfeer die onderscheidend vitaal en activerend is."



## 9 Uitgebreid cultuurbeleid

Gemeenten tussen de 30.000 en 90/100.000 inwoners kenmerken zich door een cultureel voorzieningenpatroon dat, behalve uit de genoemde 'harde kern', doorgaans bestaat uit een (dependance van een) centrum voor kunstzinnige vorming, een museum, een multifunctionele podiumaccommodatie en voorzieningen op het terrein van de beeldende kunst (een galerie, een tentoonstellingsruimte, een kunstuitleen, soms ateliers). Men kan dit zo ongeveer beschouwen als het 'gemiddelde pakket'.

### 9.1 Scherpe keuzes noodzakelijk

Juist in middelgrote gemeenten is het van belang om gemeenschappelijk het ambitieniveau vast te stellen. Het kan volstrekt acceptabel zijn om de uitgaven voor cultuur laag te houden, bijvoorbeeld ten faveure van een accent op sport en recreatie of omdat er in de nabijheid al een gemeente is met een omvangrijk cultureel aanbod. In tegenstelling tot hetgeen soms wel wordt beweerd, hoeft deze keuze niet altijd opgevat te worden als een gebrek aan cultureel besef. In een groot aantal gevallen is er eerder sprake van verstandig beleid. Met name voor sommige (forensen)gemeenten in dichtbevolkte gebieden als de randstad en Zuid-Limburg geldt dat zij meer voor de regionale bevolking kunnen betekenen door zich toe te leggen op bijvoorbeeld het ontsluiten en onderhouden van recreatiegebieden, dan wanneer de zoveelste schouwburg of concertzaal wordt neergezet. Mede ook dankzij de trend van schaalvergroting in het openbaar bestuur raken bestuurders er in toenemende mate van doordrongen dat voorzieningen eigenlijk eerder een *regionale* dan een lokale betekenis zouden moeten hebben. Parallel aan de toename van de mobiliteit en mondigheid van de burgers zou het toe te juichen zijn als gemeentebestuurders het zouden aandurven om wat betreft culturele voorzieningen scherpe keuzes te maken.

Middelgrote gemeenten die een hoog ambitieniveau hebben op het gebied van cultuur, vervullen vaak een centrumfunctie voor de regio. Met name deze gemeenten leveren vaak knappe prestaties op het punt van het ondersteunen van culturele initiatieven. Vaak wordt onderschat wat het in financiële en organisatorische zin kost om, ondanks een beperkt draagvlak, een veelomvattend cultureel aanbod te realiseren. De exploitatietekorten van schouwburg, concertzaal, filmhuis, lokale omroep e.d. zijn vaak zodanig, dat het slechts ternauwernood mogelijk is om dergelijke voorzieningen in stand te houden (zie ook paragraaf 14.3 over accommodatiebeleid). Helaas blijkt regelmatig dat de rijksoverheid en de landelijke fondsen met name voor deze gemeenten weinig oog hebben.

## 9.2 Een voorbeeld: Helmond

Omdat het in dit bestek te ver voert om uitgebreide beschrijvingen te geven van het voorzieningenpatroon in diverse middelgrote gemeenten, wordt hier volstaan met een schets van de infrastructuur in Helmond zoals weergegeven in het *Cultuurprofiel Noord-Brabant* uit 2003. Helmond is boeiend, omdat het de groei laat zien die een stad doormaakt als zij zich beweegt van het niveau van 'uitgebreid cultuurbeleid' naar een meer alomvattende culturele infrastructuur. Helmond groeide in de periode 1980-2002 van 58.000 naar 83.000 inwoners. De stad zal naar verwachting rond 2010 ca. 95.000 inwoners tellen.

76

In Helmond werd het culturele leven tot in de jaren zestig sterk gedomineerd door een bloeiend verenigingsleven. In 1977 kreeg het culturele klimaat een impuls dankzij de totstandkoming van ontmoetingscentrum 't Speelhuis. Deze multifunctionele accommodatie vormde vanaf 1980 de kern van een cultureel voorzieningenpatroon dat aanvankelijk bestond uit een centrale bibliotheek met drie filialen, een Gemeentelijk Instituut voor Creatieve Ontwikkeling (het GIKO, gevestigd in 't Speelhuis), een gemeentemuseum, een muziekschool en een stichting ter bevordering van de cultuur op de scholen. Anno 1993 had het culturele voorzieningenpatroon zich - mede als gevolg van het feit dat Helmond in de tachtiger jaren een sterke groei doormaakte - uitgebreid tot een lokale omroep (incl. stadstelevisie), een kunstuitleen en een filmhuis. Later kwamen daar het poppodium Plato bij. Het GIKO en de muziekschool gingen op in de Stichting Kunstencentrum Helmond, dat een breed aanbod heeft aan cursorische activiteiten op het gebied van muziek, dans, drama en beeldende vakken.

Interessant is het stadium waarin de groei van het voorzieningenniveau zich thans bevindt. Het Gemeentemuseum Helmond heeft een bescheiden stadshistorische collectie, maar voert daarnaast een actief verzamel- en expositiebeleid op het gebied van de actuele internationale hedendaagse kunst. De Stichting De Nederlandsche Cacaofabriek is inmiddels een kunstenaarsinitiatief met een regionale reputatie die mede het gevolg is van de exposities en activiteiten die worden georganiseerd. Daarnaast zijn er nog enkele andere kunstenaarsinitiatieven zoals de Stichting Schip, Artivent en Atrium 30a. Ook zijn er in Helmond enkele galerieën actief. De gemeente voert een actief stadsverfraaiingsbeleid, wat heeft geleid tot een grote collectie kunstwerken (ca. 200 objecten) in de openbare ruimte. Voorts wordt Helmond nog steeds gekenmerkt door een grote amateurkunstsector (ca 40 verenigingen op het gebied van muziek, toneel en koorzang). In 2002 werd 't Speelhuis ingrijpend gerenoveerd. Vrijwel gelijktijdig met de heropening van 't Speelhuis ging in 2003 het kleinere (particuliere) Annatheater van start. In 2002 werd de (tot dan toe gemeentelijke) kunstuitleen geprivatiseerd tot een Stichting Beeldende Kunst met (o.a.) een uitleenfunctie.

In de sfeer van de culturele accommodaties streeft de gemeente de komende jaren naar herhuisvesting van de openbare bibliotheekcentrale (inclusief frontoffice van het Regionaal Historisch Centrum) en het Kunstencentrum Helmond. De intentie is om deze functies te clusteren. Daarnaast is de bouw van een middelgrote vlakke vloerzaal in voorbereiding. Ook wordt getracht het stadscentrum met gerichte investeringen in voorzieningen en activiteiten te revitaliseren.

Zoals de meeste middelgrote gemeenten kent Helmond een aantal grotere en kleinere evenementen, deels al met een lange traditie. Genoemd kunnen onder meer worden het Lentefestival Artimond, het festival Jazz in Catstown (Helmond was ooit de stad van de kattenmeppers) en een Straattheaterfestival.

Door de opkomst, bloei en neergang van grootschalige industriële bedrijvigheid in de gemeente is het aantal monumentale objecten uit voorgaande eeuwen in Helmond zeer gering. Wel resteren er interessante panden uit de tijd dat Helmond een van de belangrijkste Nederlandse industriesteden was. Voor dit industrieel erfgoed is de laatste jaren de belangstelling fors toegenomen. Verschillende stichtingen en verenigingen zijn actief op het gebied van cultureel erfgoed, waartoe ook de archeologie wordt gerekend. Het gemeentemuseum beweegt zich ook op dit terrein: het bezit een unieke kunstcollectie rond het thema mens en arbeid. Verder zijn er nog historische collecties in het bezit van de stichtingen Industrieel Erfgoed, Jan Visser Museum en Vlisco museum.

77

De gemeentebegroting 2002 zag er wat betreft de cultuursector als volgt uit:

|                           |                  |
|---------------------------|------------------|
| Kunsteducatie             | 792.636          |
| Beeldende kunst           | 127.283          |
| Musea                     | 1.088.141        |
| Theater                   | 1.722.531        |
| Bibliotheekwerk           | 1.341.225        |
| Amateurkunst              | 194.755          |
| Evenementen en festivals  | 412.403          |
| Monumenten en archeologie | 305.238          |
| Overige subsidies         | 452.403          |
| <i>Totaal</i>             | <i>6.446.615</i> |

Het gemeentelijke investeringsprogramma cultuur over de periode 2002-2005 bedraagt bijna elf miljoen euro. Ruim tien miljoen hiervan is bestemd voor de herhuisvesting van de bibliotheek en het Kunstencentrum.

### 9.3 Beleidsterreinen die aandacht vragen

Binnen de context van het uitgebreide cultuurbeleid is het centrum voor kunst-educatie voor lokale bestuurders beleidsmatig interessant. Door demografische

ontwikkelingen verandert de samenstelling van de deelnemers. De centra moeten doorgaans concurreren met particuliere docenten en niet-gesubsidieerde instellingen. Om het aanbod te verbeteren (meer maatwerk) zijn er diverse mogelijkheden: regionale samenwerking tussen instellingen, meer samenspelmogelijkheden, een divers cursusaanbod, meer aandacht voor zogeheten 'wereldmuziek', dienstverlening aan de amateursector (te beginnen met accommodatie en faciliteiten), samenwerking met het basisonderwijs. Belangrijk is tariefsdifferentiatie: het aanbod moet bereikbaar zijn voor mensen met lagere inkomens. Versterking van het management is vaak nodig om de kv-centra uit te laten groeien tot slagvaardige, multifunctionele centra voor kunst en cultuur.

78

Wat betreft de **museumsector** is het goed om te bedenken dat Nederland al beschikt over de meeste musea per vierkante meter ter wereld. Musea vormen in zijn algemeenheid een goede mogelijkheid om (een aspect van) de eigen culturele achtergrond van een gemeenschap te thematiseren of te expliciteren (zie ook hoofdstuk 4 over culturele identiteit). Voorbeelden hiervan zijn het glasmuseum in Leerdam en het textielmuseum in Tilburg. Vooral wat betreft de kleinere, streekgebonden musea (maar het geldt ook voor grotere) is het goed om in het oog te houden dat musea er vooral zijn om zorgvuldig te collectioneren en niet in de eerste plaats om achter de mode aan te lopen.

Binnen de sfeer van het uitgebreide cultuurbeleid is de **beeldende kunst** een divers en veelzijdig onderdeel. Natuurlijk, ook centra voor kunstzinnige vorming, musea, lokale omroepen en multifunctionele podiumkunstaccommodaties komen in vele soorten en maten voor. Toch zijn deze voorzieningen eenduidiger aan het schaalniveau van de middelgrote gemeente te koppelen dan de beeldende kunst. De beeldende kunst ontstaat en leeft voort dankzij een complex netwerk van instituten, accommodaties, regelingen, commissies e.d. Het is moeilijk om een ordening te ontdekken in dit conglomeraat van particulier initiatief en overheidsbemoeienis. Juist vanwege deze diversiteit is het instructief om wat uitgebreider in te gaan op de relatie tussen gemeente en beeldende kunst.

In de VNG-studie *Kunstbeleid en decentralisatie* uit '81 stond een schema waarin de elementen van het beeldende kunstbeleid in de onderzochte gemeenten waren opgenomen. Een vergelijkbaar en geactualiseerd overzicht kan worden gemaakt op basis van de drieslag kernachtig, uitgebreid en alomvattend cultuurbeleid.

*Schema: beleidsinstrumenten op het gebied van de beeldende kunst*

| Kernachtig cultuurbeleid   | Uitgebreid cultuurbeleid   | Alomvattend cultuurbeleid   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• vormgeving en verrijking van de openbare ruimte met behulp van kunstenaars/-vormgevers</li> <li>• tentoonstellingsruimte</li> <li>• manifestaties/festivals</li> <li>• soms een galerie, op basis van particulier initiatief</li> <li>• soms een percentage-regeling</li> </ul> | <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kunstuitleen</li> <li>• aankoopbeleid/collectievorming (vaak gericht op plaatselijke kunstenaars)</li> <li>• centrum voor kunstzinnige vorming</li> </ul> | <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• breed georiënteerd aankoopbeleid</li> <li>• beeldenroutes en -parken</li> <li>• gemeentelijke bruikleenvergoedingen</li> <li>• opdrachten</li> <li>• beschikbaar stellen van werkplaatsen/ateliers</li> <li>• bijdragen voor tentoonstellingen, projecten, publiciteit, presentatie, documentatie e.d.</li> <li>• steun aan kunstenaarscollectieven</li> <li>• gemeentelijke prijzen, bekroningen, aanmoedigingsgiften</li> <li>• museum voor hedendaagse beeldende kunst</li> </ul> |

Indien beleid wordt opgevat als een set van beslissingen en daarmee samenhangende handelingen, is het duidelijk dat er met betrekking tot de kleinere gemeenten meestal niet gesproken kan worden van een beeldende kunstbeleid. Bij de middelgrote gemeenten ligt dit anders. Vaak is er sprake van de instandhouding van een kunsttuleen en een centrum voor kunstzinnige vorming (met daarbinnen aandacht voor beeldende kunst). Met het oog op de aankleding van de openbare ruimte besteden veel middelgrote gemeenten aandacht aan sculpturen. Sommige gemeenten doen aan collectievorming, meestal gericht op de kunstenaars uit de eigen stad of streek. Voor werkelijk alomvattend beeldende kunstbeleid mist het merendeel van de middelgrote gemeenten (zeg maar de gemeenten onder de 70.000 inwoners) het financiële draagvlak.

#### 9.4 Een goed kunstklimaat

80 Het uitgebreide cultuurbeleid in de middelgrote gemeenten leert ons dat de cultuur niet alleen tot wasdom komt in de grote steden. Ook kleinere plaatsen kunnen als startpunt voor vernieuwing dienen en een bron van creativiteit vormen. Ter afsluiting van deze paragraaf is het aardig om een norm te formuleren voor een goed gemeentelijk kunstklimaat. Dit klimaat is slechts ten dele afhankelijk van het aantal en het karakter van de culturele voorzieningen. Belangrijker dan de aard en omvang van de gebouwen, de culturele instellingen en de regelingen op het gebied van cultuur is de manier waarop alle voorzieningen tezamen door de inwoners en de bezoekers van een gemeente worden beleefd. Immers: mensen moeten niet alleen tevreden zijn over de kwaliteit van een bepaald cultureel 'product' (bijvoorbeeld een voorstelling of tentoonstelling), maar dienen ook de manier waarop dit 'product' wordt aangeboden (in termen van dienstverlening, ambiance e.d.) positief te waarderen. Kwaliteit is dat wat betrokkenen als zodanig beschouwen. In zijn algemeenheid kan, zoals in een Rotterdamse nota ooit stond, gezegd worden dat van een kwalitatief goed gemeentelijk kunstklimaat sprake is als:

- een gemeente over goede kunstenaars beschikt en goede kunst binnen de grenzen heeft en
- het voor kunstenaars en kunstliefhebbers aantrekkelijk is om in de gemeente te wonen en te werken en
- inwoners daar waarde aan hechten en dat naar buiten toe uitdragen.

Zo geformuleerd kan tamelijk eenduidig worden vastgesteld dat bepaalde kleinere gemeenten (zoals Bergen en Zutphen) een beter kunstklimaat hebben dan sommige grote gemeenten, dit ondanks het feit dat ze misschien over een relatief minder groot aantal voorzieningen of over een kleiner cultuurbudget beschikken. In de sfeer van het *uitgebreide cultuurbeleid* liggen er voor gemeenten tal van mogelijkheden om een goed cultureel klimaat tot stand te brengen.



## 10 Alomvattend cultuurbeleid

Terugkijkend naar het schematisch overzicht van hoofdstuk 7 kan worden gesteld dat gemeenten die meer dan 100.000 inwoners hebben, doorgaans het gehele culturele spectrum bestrijken. De kunst met de grote K ontwikkelt zich vaak in de grotere steden, niet alleen omdat daar van oudsher de kunstopleidingen en de schouwburgen, bioscopen, musea, galeries e.d. gevestigd zijn, maar ook omdat daar veel kunstenaars, toeschouwers, kunstkenners en geldschieters wonen. Grotere gemeenten vormen een bredere voedingsbodem voor kunst en cultuur dan kleine gemeenten, de stedelijke omgeving vormt het laboratorium van de kunstenaar: hoe groter de stad, hoe groter de concentratie van kunstenaars en publiek en hoe dichter het netwerk van ontmoetingsplaatsen.

Ter illustratie: wie de herkomst beziet van de kunstproductie-instellingen die op grond van de Cultuurnota 2001-2004 van het rijk structureel of incidenteel geld krijgen toebedeeld, ziet dat deze instellingen voor ca. 85% zijn gehuisvest in de 9 oorspronkelijke knooppuntgemeenten die Nederland kent sinds het verschijnen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988): Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Groningen, Hengelo/Enschede en Maastricht/Heerlen.

81

In een voorstudie ten behoeve van de Ruimtelijke Verkenningen 1988 van de Rijks Planologische Dienst, stelde Blank indertijd vast, dat er op grond van CBS-cijfers inzake het gemiddeld aantal voorstellingen per jaar in de sectoren toneel, dans, mime, klassieke muziek en opera/operette in de tijdreeksen 1971/74, 1975/78, 1979/82 en 1983/86, een soort culturele 'top-10' is die bestaat uit (in volgorde): Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Haarlem, Arnhem, Groningen, Nijmegen en Leeuwarden, met daar vlak achter steden als Tilburg, Enschede, Maastricht en Den Bosch. Deze 'top 10' zal sinds 1988 wel iets, maar niet heel veel zijn gewijzigd.

Ter gelegenheid van het Actieplan Cultuurbereik bepaalde staatssecretaris Van der Ploeg in 2000 dat 30 gemeenten die geacht worden een 'alomvattend' cultuurbeleid te voeren, rechtstreeks geld ontvangen van het ministerie. Het gaat hierbij om de gemeenten Almere, Amersfoort, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

Het Actieplan *Cultuurbereik* werd opgezet om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij cultuur via (1) versterking van de programmering van culturele accom-

modaties, (2) het stimuleren van culturele diversiteit, (3) het investeren in aanbod van, voor en door de jeugd, (4) het beter zichtbaar maken van cultureel vermogen en het (5) op de agenda zetten van culturele planologie (zie ook hoofdstuk 15). Bij de vormgeving van dit beleid werd door Van der Ploeg in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bepaald dat de problematiek van de cultuurdeelname van bepaalde bevolkingsgroepen het beste aangepakt kan worden in bovengenoemde gemeenten.

### 10.1 Afwegingsprocessen organiseren

82

In het alomvattende cultuurbeleid van grote gemeenten is voortdurend sprake van een natuurlijke spanning tussen enerzijds het behouden en articuleren van de bestaande instellingen (de culturele traditie) en anderzijds het vrijmaken van gelden voor het stimuleren van vernieuwing en experiment. Deze spanning, die in iedere vorm van cultuurbeleid zit ingebakken, komt met name in de grotere gemeenten pregnant tot uiting. Door het - in internationaal perspectief bezien - kleine belastinggebied waarover de Nederlandse gemeenten beschikken (slechts 22% van de gemeentelijke inkomsten is autonoom geld, zie hoofdstuk 7), is de financiële armslag van gemeenten relatief beperkt ten opzichte van hun ambitieniveau. Dit geldt met name voor de grotere gemeenten die zich op cultureel gebied spiegelen aan vergelijkbare steden in het buitenland en die zich inzetten voor een zo compleet en divers mogelijk cultureel aanbod. De bescheiden financiële basis van de grotere gemeenten noopt hen om voor de professionele podiumkunstgezelschappen een beroep te doen op de budgetten van het ministerie van OcnW, dit ofschoon de inhoudelijke meerwaarde van deze betrokkenheid van OcnW vaak gering is. Daarnaast heeft de financiële krapte tot gevolg dat de grotere gemeenten voortdurend zijn verwickeld in een pijnlijk afwegingsproces tussen diverse beleidsopties. Vastgesteld kan worden dat alomvattend cultuurbeleid in hoge mate gekenmerkt wordt door het proces van - telkens opnieuw - prioriteiten stellen (zie ook paragraaf 14.1).

### 10.2 Een voorbeeld: Utrecht

Ter illustratie van het alomvattende voorzieningenpatroon van grotere steden volgt hier een schets van de situatie in de gemeente Utrecht anno 2002. Als gevolg van substantiële uitgaven voor enkele grote kunstinstanties ligt het grootste deel van de gemeentelijke kunstbegroting vast. Toch stelt de gemeente zich ten doel nieuwe zaken op te pakken en waar nodig te ondersteunen. Hiervoor zijn, in omvang relatief bescheiden, budgetten ingesteld voor incidentele en projectmatige activiteiten. In 2002 hield de gemeente rechtstreeks de Stadschouwburg, het Muziekcentrum Vredenburg, het Centraal Museum en de Gemeentebibliotheek in stand: deze instellingen zijn takken van dienst van de gemeente. Ruim 60% van het gemeentelijke kunst- en cultuurbudget van netto

€ 27 miljoen gaat naar de drie eerstgenoemde instellingen. Voorts geeft Utrecht onder meer structurele subsidie aan het Utrechts Centrum voor de Kunsten (kunsteducatie), filmtheater 't Hoogt, de popzalen Tivoli, Ekko en De Vloer, het productiehuis Huis aan de Werf, een groot aantal theatergroepen (De Paardenkathedraal, Growing Up in Public, 't Barre Land, Aluin, Dox en Stut: allen op basis van cofinanciering met rijk en provincie), jeugdtheaterwerkplaats De Berenkuil, de Stichting Literaire Activiteiten Utrecht, het Museum van Speelklok tot Pierement, de lokale omroep, de beeldende kunstinstellingen Begane Grond, Casco, en Kunstliefde en meer dan honderd amateurkunstinstellingen (door middel van een basissubsidie). Daarnaast is er natuurlijke de structurele ondersteuning van een groot aantal festivals zoals het Festival Oude Muziek, het Impact Festival, het Nederlands Film Festival, Springdance, Festival aan de Werf, De Verteltheaterdagen, het Leidsche Rijn-festival (amateurkunst), het Lisztconcours, het Rumor-festival, alsmede de door Henk Westbroek geïnitieerde 'culturele zondagen' (jaarlijks ca. 18 in getal).

83

Binnen de gemeentelijke organisatie maakt de afdeling Culturele Zaken onderdeel uit van een grote dienst: de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling waaronder ook onderwijs, sport, welzijn en sociale zaken ressorteren. Op de afdeling Culturele Zaken werken ca. 15 mensen, waarvan 4 in het bijzonder voor de beeldende kunst, 3 voor de podiumkunsten en 2 voor de financiële afhandeling van de subsidiestromen. Zoals gezegd zijn er daarnaast een viertal grote cultuurinstellingen die als afzonderlijke tak van dienst werken, los van de afdeling Culturele Zaken, die een regierol vervult. De gemeente liet zich anno 2002 adviseren door zes adviescommissies (podiumkunsten, kunst in de openbare ruimte, beeldende kunst-activiteiten, kunsteducatie & cultuurbereik, audiovisueel en amateurkunst). Het gemeentebestuur benoemt de leden van deze commissies. Naast hun adviserende taak met betrekking tot subsidieaanvragen van individuele en incidentele initiatieven mogen de commissies ook meer algemene, beleidsmatige adviezen verstrekken. Het secretariaat van de commissies ligt formeel bij het hoofd van de afdeling Culturele Zaken en wordt materieel uitgeoefend door medewerkers van deze afdeling.

### 10.3 Podiumkunsten

Binnen het alomvattende cultuurbeleid nemen de podiumkunsten, zowel professioneel als amateur, een belangrijke plaats in. Dit komt doordat een aantal disciplines in deze sector zowel wat betreft huisvesting als wat betreft personeelskosten relatief veel geld kost, en dus buiten het bereik van de kleinere gemeenten valt. Gemeenten subsidiëren op het gebied van de podiumkunsten zowel accommodaties als voorstellingen, gezelschappen en evenementen. Onderstaande matrix maakt duidelijk hoe belangrijk het alomvattende cultuurbeleid van de grotere gemeenten voor de podiumkunsten is.

*Matrix: gemeentelijk podiumkunstenbeleid*

|               | Kernachtig cultuurbeleid  | Uitgebreid cultuurbeleid  | Alomvattend cultuurbeleid   |
|---------------|---|---|---|
| Accommodaties | <ul style="list-style-type: none"> <li>• repetitie/ oefenruimte</li> <li>• buurthuis/ gemeenschaphuis</li> <li>• soms een openluchttheater</li> </ul> | <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• B-schouwburg (annex multifunctioneel centrum)</li> <li>• soms een jazz- of poppodium</li> </ul>  | <p>idem</p> <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A-accommodatie:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- schouwburg</li> <li>- concertzaal</li> </ul> </li> <li>• zaal voor kleinschalige theaterproducties</li> <li>• danstheater</li> <li>• kernpodia pop- en jazzmuziek</li> <li>• podium voor niet-symfonische muziek</li> </ul> |
| Uitvoeringen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoeringen voor de jeugd</li> <li>• kamermuziek</li> </ul>   | <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cabaret, musical, (betaalbare) opera, operette</li> <li>• soms uitvoeringen van een professioneel toneelgezelschap</li> <li>• soms concerten van symfonieorkesten (professioneel danwel amateur; evt. in het kader van koorbegeleiding)</li> </ul> | <p>idem</p> <p>idem</p>   |

|                           | Kernachtig<br>cultuurbeleid   | Uitgebreid<br>cultuurbeleid | Alomvattend<br>cultuurbeleid   |
|---------------------------|---|-----------------------------|--|
| Uitvoeringen<br>(vervolg) |   |                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoeringen van professionele rijksgesubsidieerde toneelgezelschappen</li> <li>• concerten van symfonieorkesten</li> <li>• operette</li> <li>• soms uitvoeringen van professionele dansgezelschappen</li> <li>• heel soms opera</li> <li>• popconcerten</li> <li>• jazzconcerten</li> <li>• concerten niet-westerse muziek</li> <li>• soms concerten hedendaagse muziek</li> </ul> |
| Gezelschappen             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• amateurtoneelgezelschappen</li> <li>• harmonie, fanfare, brass-bands</li> <li>• popgroepen</li> <li>• (volks)dansgezelschappen</li> <li>• koren</li> </ul> | idem                        | <p>idem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soms cofinanciering van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- toneelgezelschap</li> <li>- orkest</li> <li>- dansgezelschap (in 4 grote steden)</li> </ul> </li> <li>• soms een gezelschap voor kindertheater</li> <li>• heel soms een gezelschap voor poppentheater of mime</li> </ul>  |
| Evenementen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• manifestaties/festivals</li> </ul>   | idem                        | idem   |



## 10.4 Internationaal perspectief

86

Een toenemende oriëntatie op het buitenland vormt een van de belangrijkste determinanten voor het alomvattende cultuurbeleid in de laatste jaren. Zoals in hoofdstuk 4 al werd aangegeven, hangt de tendens van mondialisering in een aantal opzichten nauw samen met de (toenemende) nadruk die in Europa wordt gelegd op de identiteit en (economische) levenskracht van culturele, etnische en ook geografische eenheden. Wat betreft de grotere gemeenten manifesteert zich dit in een groeiende aandacht voor de profilering in internationaal c.q. Europees perspectief. Hiertoe trachten deze gemeenten hun culturele infrastructuur op te waarderen en - wat betreft de podiumkunsten - te completeren. Op deze manier moet in de stedelijke knooppunten een cultureel patroon ontstaan dat totale aanbod aan voorzieningen en activiteiten omvat. Iemand die dat mooi heeft verwoord is Herzberger: "een vuur kan alleen maar goed branden en warmte geven als je de houtjes dicht bij elkaar legt. Haal je die uit elkaar dan gaat het onherroepelijk uit." Indien deze trend doorzet, zou het cultuurbeleid in Nederland op termijn kunnen toegroeien naar de Duitse situatie, waar beleidsmatig en financieel de gemeenten het zwaartepunt vormen van de overheidszorg voor de kunsten.

Er bestaan tussen de Duitse steden grote verschillen in de uitgaven voor cultuur. Gemeenten in de Bondsrepubliek hebben een groot eigen belastinggebied. De traditie van grote gemeentelijke inspanningen voor het cultuurbeleid heeft ertoe geleid dat een grotere Duitse gemeente meestal tussen de 6 en 8 procent van haar totale uitgaven aan kunst en cultuur besteedt. Ter vergelijking: in Nederland geven de gemeenten zo tussen de 1,2 en 4,6 procent van hun begroting uit voor cultuur. In Frankrijk ligt het percentage uitgaven voor cultuur op gemiddeld 9,8% van de gemeentelijke begroting, waarbij blijkt dat Franse steden van meer dan 150.000 inwoners met een regionale functie bijna twee maal zoveel aan cultuur uitgeven, namelijk ca. 14%.

## 10.5 Competitie

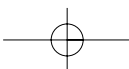
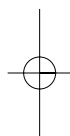
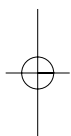
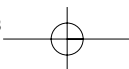
Het zou kunnen dat op termijn cultuur in Nederland net zo bepalend wordt voor het gemeentelijke prestige als in Duitsland. Dit zou betekenen dat één van de meest karakteristieke kenmerken van de culturele verhoudingen binnen de Bondsrepubliek, de hoge mate van concurrentie tussen de verschillende steden, ook in Nederland meer gangbaar wordt. Als deze ontwikkeling zich inderdaad doorzet, betekent dit dat gemeenteraden en kiezers tot geleidelijk hogere uitgaven voor cultuur bereid zullen zijn. De eerste tekenen hiervan zijn reeds zichtbaar: in een aantal gemeenten worden forse investeringen gedaan in projecten, festivals en gebouwen (schouwburgen, concertzalen). Deze incidentele investeringen gaan soms ten koste van het reguliere cultuurbudget, maar zijn ook vaak (in ieder geval voor een deel) gebaseerd op 'nieuw geld.'

Binnen Nederland worden de uitgaven voor cultuur – uit oogpunt van vergelijking en concurrentie - vaak met elkaar vergeleken als het om de vier grote steden gaat. In onderstaande tabel zijn de uitgaven van deze gemeenten per hoofd van de bevolking weergegeven. De gegevens komen uit een onderzoek van de *Amsterdamse Kunstraad* uit 2001. In de onderste rij is, ter vergelijking, het landelijk gemiddeld uit 1999 vermeld zoals eerder vermeld in paragraaf 3.2.

|  | Centrale stad |                      |        | Centrale stad + stadsdelen |                      |        |
|--|---------------|----------------------|--------|----------------------------|----------------------|--------|
|  | Cultuur       | Openbare bibliotheek | Totaal | Cultuur                    | Openbare bibliotheek | Totaal |
| <b>Structurele uitgaven</b>                              |               |                      |        |                            |                      |        |
| Rotterdam  | 141           | 30                   | 171    | 146                        | 30                   | 176    |
| Den Haag   | 117           | 39                   | 155    | 117                        | 39                   | 155    |
| Amsterdam  | 108           | 8                    | 117    | 119                        | 23                   | 141    |
| Utrecht  | 103           | 32                   | 134    | 103                        | 32                   | 134    |
| <b>Incidentele uitgaven</b>                              |               |                      |        |                            |                      |        |
| Amsterdam  | 65            | 0                    | 65     | 67                         | 0                    | 67     |
| Rotterdam  | 14            | 5                    | 19     | 14                         | 5                    | 19     |
| Utrecht  | 13            | 2                    | 16     | 13                         | 2                    | 26     |
| Den Haag   | 13            | 0                    | 13     | 13                         | 0                    | 13     |
| Landelijk gemiddelde 1999 (incidenteel plus structureel) |               |                      |        | 61                         | 19                   | 80     |

Kengetallen berekend in euro's per inwoner, afgerond op hele bedragen.

Basis: Gemeentebegrotingen 2001





## 11 Beleidssystematiek<sup>1</sup>

Het cultuurbeleid van gemeenten is in belangrijke mate (hoewel niet uitsluitend, zie de hoofdstukken 14, 15 en 16) subsidiebeleid. Voor gemeenten is het van het grootste belang om op een heldere wijze doelen, instrumenten en uitvoering met elkaar te verbinden. In dit hoofdstuk en de twee volgende wordt een beschrijving gegeven van hoe de subsidiepraktijk van gemeenten kan worden vormgegeven, waarbij op een aantal specifieke factoren nader wordt ingegaan.

Uiteraard is subsidieverstrekking, ook in de cultuursector, geen doel op zich. Met subsidies wordt uitvoering gegeven aan een inhoudelijk beleidskader. Subsidiebeleid is het middel om tot een gewenste uitkomst te geraken die aan de hand van een evaluatie achteraf beoordeeld moet worden. Het evaluatieproces op zijn beurt dient weer bouwstenen aan te dragen voor heroverwegingen van beleid en voor de subsidiebepaling en -verdeling.

89

Het gemeentelijke subsidiebeleid ten aanzien van culturele instellingen houdt altijd verband met de eerder genoemde noodzaak van een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing. De culturele sector in Nederland heeft in de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. De sector kende een expansieve groei en in het verlengde daarvan is ook de maatschappelijke betekenis aanmerkelijk toegenomen. In markttermen gesproken is sprake van een aanzienlijke toetreding. Het aantal subsidieaanvragen in de grotere gemeenten is in de afgelopen acht jaar verveelvoudigd. Door de toename van initiatieven en subsidieaanvragen is feitelijk sprake van een grotere concurrentie in de cultuurmarkt. Daarmee is - landelijk en lokaal - het bestuurlijk keuzeprocess lastiger geworden. De kwestie hoe in het culturele beleid ruimte kan worden geboden aan deze behoefte zonder de fundamenteën van het culturele huis aan te tasten, is daarmee urgent geworden.

Bij het rijk heeft men, mede om die reden, gekozen voor de zogenaamde cultuurnotasytematiek, waarin het beleid iedere vier jaar integraal wordt heroverwogen (zie hoofdstuk 2). Ook voor een gemeente is het van belang om periodiek beleidskeuzes te maken. Daarvoor is een procedure nodig die voor betrokkenen en belanghebbenden helder en inzichtelijk is. Gelet op de invloed van de landelijke cultuursystematiek op de culturele infrastructuur van de grotere gemeenten ligt het voor de hand om, althans voor deze grotere gemeenten, ook aansluiting te zoeken bij het landelijke model.

<sup>1</sup> Voor de inhoud van dit hoofdstuk is dankbaar gebruik gemaakt van inzichten die in de afgelopen jaren over dit onderwerp zijn geformuleerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de gemeente Utrecht in haar notitie Subsidie- en Evaluatiebeleid van november 2000.

## 11.1 Beleid, subsidie en evaluatie

In het bestuurlijk proces kunnen drie functionele systemen worden onderscheiden: de beleidssystematiek, de subsidiesystematiek en de evaluatiesystematiek. Deze systemen kennen enerzijds een eigen mechanisme en werkwijze, maar zijn anderzijds ten nauwste met elkaar verbonden.

In het verdere vervolg van dit hoofdstuk wordt geconstateerd dat de samenhang en aansluiting tussen de drie systemen in de cultuursector van groot belang is. Daarbij wordt aandacht besteed aan het instrumentarium en de werkwijze.

90 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van de beleids- en beheerscyclus van gemeenten en de betekenis van landelijke cultuurnotasystematiek. Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op het passend gebruik van budgetten voor incidentele subsidies. Ook wordt aandacht besteed aan de rol en taak van adviescommissies. Het algemene doel van het vormgeven van een adequate beleidssystematiek is de realisering van een samenhangende en heldere structuur, waarbij zowel het culturele veld als het bestuur van de gemeente gebaat zijn.

In het volgende hoofdstuk (12 *Subsidiesystematiek*) wordt ingegaan op de relatie met de algemene uitgangspunten voor gemeentelijk subsidiebeleid, de formele vereisten waaronder te hanteren procedures en termijnen, de grondslagen voor subsidietoekenning, flexibele en vaste subsidies en de formulering van subsidiedoelen en beoordelingscriteria. In zijn algemeenheid wordt gesteld dat het activiteitenplan de meest passende grondslag is voor de toekenning van culturele subsidies.

In hoofdstuk 13 *Evaluatiesystematiek* wordt ingegaan op het onderscheid tussen de 'artistieke' beoordeling en bedrijfsmatige beoordeling en op overwegingen voor afzonderlijke evaluatie, groepsgewijze evaluatie of sectorevaluatie. In het kader van de evaluatie komt eveneens de relatie met de cultuurnotasystematiek aan de orde. De consequenties van formele vereisten aan onderbouwing en documentatie in het evaluatieproces worden aangegeven.

Tot slot wordt vastgesteld dat het wenselijk is om voor evaluaties adviescommissies in te schakelen en dat het belangrijk is om voor iedere evaluatie een duidelijke vorm te kiezen.

## 11.2 Algemeen kader: de beleids- en beheerscyclus

De beleidssystematiek van afzonderlijke sectoren, waarvan Cultuur er één is, is doorgaans nauw verbonden met de algemene beleids- en beheerscyclus van een gemeente. Deze cyclus bevat een samenhangend schema van stappen in volgorde en tijd om te komen tot realisering en verantwoording van beleid. Met deze alge-

mene cyclus en de daaraan verbonden procedures en termijnen worden voorwaardes geschapen voor een ordelijke en meer integrale beleidsontwikkeling en -afweging.

De bepaling van de beleidskaders voor sectoren afzonderlijk, waarvan Cultuur er één is, komt als het ware interactief tot stand.

Aan de ene kant wordt in de beleids- en beheerscyclus de positie van de verschillende beleidssectoren in een integrale prioriteitenafweging vastgesteld. Belangrijke factoren en/of data hiervoor zijn onder meer:

- het Collegeprogramma en de uitwerking hiervan in vastgestelde sectorale beleidsdocumenten;
- vastgestelde financiële (meerjaren)kaders in de gemeentebegroting;
- overeenkomsten/convenanten met andere overheden;
- contractuele verplichtingen dan wel verplichtingen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht, c.q. de algemene subsidieverordening van de gemeente.

91

Daarnaast wordt de afweging ook beïnvloed door de eigen dynamiek van sectoren en de verschillende maatschappelijke actoren die hiermee zijn verbonden:

- verzoeken en initiatieven van instellingen en/of personen;
- factoren van externe en structurele aard (bijvoorbeeld wijziging in landelijke wet- of regelgeving).

De eventuele consequenties hiervan voor de (eerder vastgestelde) beleidskaders dienen in de algemene beleids- en beheerscyclus steeds weer bestuurlijk te worden gewogen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moeten aanvragers en/of belanghebbenden immers van de uitkomst en de daarbij gehanteerde overwegingen in kennis worden gesteld.

### 11.3 Structurele ondersteuning

Kunstactiviteiten - professioneel en niet-professioneel - kunnen in het algemeen niet duurzaam beoefend worden zonder goede infrastructuur. Beeldende kunst kan niet zonder werk- en expositieruimtes, podiumkunst vereist faciliteiten in de sfeer van oefenruimten, accommodaties en apparatuur, kortom elke kunstsector kent een eigen programma van eisen in termen van voorzieningen en logistiek.

Structurele ondersteuning is noodzakelijk voor het functioneren van de culturele infrastructuur, niet als een statisch systeem gericht op behoud, maar als een dynamisch stelsel waarin periodiek de voorzieningen kritisch tegen het licht worden gehouden. Veel algemene subsidieverordeningen van gemeenten gaan bij de structurele ondersteuning uit van een periodieke (driejaarlijkse of vierjaarlijkse) heroverweging van de betreffende voorziening of activiteit.

Structurele financiering is voor betrokken instellingen van belang zowel voor het beleid (programma, identiteit en publieksbinding) als voor de middelen (organisatie, personeel, externe financiering).

In de beleidscyclus doorlopen de gesubsidieerde instellingen doorgaans dezelfde procedure als gemeentelijke culturele diensten. Onderdeel hiervan zijn de indiening van een jaarplan (activiteitenplan), de aanmelding (en beoordeling) van knelpunten en wensen voor nieuw beleid en een verantwoording van het gevoerde beleid door middel van het jaarverslag van de instelling.

Een verschil in behandeling is nogal eens dat de formele besluitvorming over de gemeentelijke diensten in de gemeenteraad plaatsvindt, terwijl over de gesubsidieerde instellingen soms in het College van B en W wordt besloten.

92 De activiteitenplannen dienen door het College en de Raad te worden getoetst aan de uitgangspunten van het kunstbeleid. Deze uitgangspunten zijn meestal in (heel) algemene zin geformuleerd in het Collegeprogramma en soms meer specifiek in beleidsdocumenten voor de sector Cultuur. Op basis van inhoud en samenstelling van het activiteitenplan en het beschikbare budget vindt formeel vaststelling plaats. Daarmee is het activiteitenplan de grondslag voor de subsidietoekenning.

Vaak worden de voorstellen voor toe te kennen jaarsubsidies in een overzicht in de gemeentebegroting opgenomen en aan de Raad voorgelegd. De niet-gehonoreerde aanvragen worden doorgaans door het College afgedaan.

#### 11.4 Incidentele ondersteuning

Incidentele activiteiten zijn van groot belang voor de veelzijdigheid en levendigheid van het lokale kunstklimaat. Met een budget voor incidentele subsidies kan ruimte worden gecreëerd voor nieuwe initiatieven en jong talent, kan snel worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen in kunst en samenleving en het kunstaanbod worden verrijkt.

Door een aantal 'mechanismen' staat het budget voor incidentele culturele activiteiten bij gemeenten (indien aanwezig, want niet alle gemeenten beschikken over zo'n budget) voortdurend onder druk.

- Onder meer door landelijke regel- en wetgeving (arbo en milieu, arbeidstijdverkorting) ontstaan structurele knelpunten bij instellingen. Bovendien ervaren de meeste instellingen hun activiteitenbudget als ontoereikend voor het realiseren van hun ambities. Als gevolg hiervan kan in de loop der jaren een situatie ontstaan waarbij een aanzienlijk deel van het budget voor incidentele activiteiten is gaan fungeren als aanvullende dekking voor reguliere programmering en knelpunten.

- Daarnaast blijkt er in het algemeen behoefte aan structurele ondersteuning van jong doorgebroken talent, dat eerder op incidentele basis ondersteuning kreeg. Er bestaat, met andere woorden, een neiging om incidenteel geld bij gebleken kwaliteit en succes om te zetten in structureel geld.

In de bestuurspraktijk blijkt nogal eens dat gemeenten onvoldoende duidelijk vastleggen dat budgetten voor incidentele subsidies nadrukkelijk niet bedoeld zijn voor reguliere activiteiten van structureel gesubsidieerde instellingen. Het gevolg hiervan is dan dat het budget voor incidentele activiteiten wordt 'leeggegeten' door gevestigde instellingen. Als dit eenmaal praktijk is, wordt zelfs het afwijzen van subsidieaanvragen door gevestigde instellingen vaak lastig of zelfs onhaalbaar. In deze gevallen is aanscherping van het beleid voor de besteding van incidentele budgetten noodzakelijk. Dit kan op twee manieren:

- door binnen de structurele subsidie voor een instelling een vast percentage te benoemen voor nieuwe, flexibele activiteiten;
- door in het beleid expliciet als uitgangspunt te formuleren dat budgetten voor incidentele subsidies in beginsel ook daadwerkelijk bestemd worden voor incidentele producties en activiteiten.

93

Als producties van structureel gesubsidieerde instellingen in aanmerking blijken te komen voor ondersteuning uit middelen voor incidentele subsidies, is het goed om de regel te hanteren dat de uitvoeringskosten van dergelijke producties binnen de exploitatie van instellingen moeten worden opgevangen. Daarmee komen de kosten van de uitvoering niet voor een extra subsidie in aanmerking.

In dit verband is het van belang om ook nog eens duidelijk op te merken dat de – vooral bij de grotere gemeenten - vaak gehoorde en gelezen prioriteit van de versterking van het stedelijk productieklimaat direct verbonden is met de wenselijkheid van uitbreiding van budgetten voor incidentele activiteiten in de sector Cultuur.

Omdat de besteding van incidentele activiteitenbudgetten in de grotere gemeenten voor een belangrijk deel plaatsvindt op advies van commissies van deskundigen, is het zaak in die gemeenten de hierboven genoemde elementen op te nemen in de regelgeving van de betreffende adviescommissies.

## 11.5 Cultuurbeleid en kengetallen

Opvallend is dat er landelijk (centraal en lokaal) vrij brede overeenstemming bestaat over de algemene uitgangspunten van beleid en de rol hierin van de overheid.



Kunst- en cultuurbeleid is voorwaardenscheppend van aard. De overheid brengt zelf geen kunst voort, maar tracht de omstandigheden te scheppen of te bevorderen waarbinnen kunst en kunstenaars (amateurs zowel als professionals) kunnen functioneren.

Ook over de richting van beleid bestaat een brede maatschappelijke consensus. De beleidsuitgangspunten (kwaliteit, diversiteit, vernieuwing, maatschappelijke relevantie) die in bijna alle nota's en stukken over kunst- en cultuurbeleid worden aangehaald kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld: artistieke kwaliteit en maatschappelijke inbedding.

Tegen deze achtergrond zal het duidelijk zijn, dat het lastig is om kunst- en cultuurbeleid te vangen in concrete en objectieve prestaties en vervolgens louter aan de hand van kengetallen te beoordelen. Kunst en cultuur zijn geen goederen die zich verklarend laten beschrijven in metrage, volume of de kwaliteit van het materiaal. Aantallen bezoekers of producties zeggen weinig over het artistiek belang, maar zijn vooral een illustratie van het maatschappelijk bereik van een instelling of activiteit

94

Overigens kunnen bij het oordeel over en de waardering van kunst- en cultuurbeleid kengetallen wel degelijk ook een rol spelen.

De meest gangbare kengetallen (of cijfermatige gegevens) in de activiteitenplannen van culturele instellingen zijn:

- aantal bezoekers;
- aantal voorstellingen, tentoonstellingen e.d.;
- aantal producties;
- verscheidenheid in programmering;
- tijden van openstelling;
- bezettingsgraad;
- kostendekkingsgraad.

Op een algemener niveau boven dat van de afzonderlijke instellingen kan nog worden gedacht aan:

- bereik voorziening(en) in stad en daarbuiten;
- verhouding bezoekers/bevolking als indicator centrumfunctie;
- aantal voorzieningen per segment in kunstsector;
- diverse financiële kengetallen.

Op de wijze van waardering en beoordeling wordt in de navolgende paragraaf teruggekomen. In ieder geval hebben de aard van het beleidsveld en de keuze van beleidssystematiek direct betekenis voor de subsidiegrondslag en de wijze van toekenning in de subsidiesystematiek.



## 11.6 Adviesstructuur

In de traditie van ons maatschappelijk bestel onthoudt de overheid zich in het algemeen van een inhoudelijk oordeel over kunst en cultuur. Om die reden is in Nederland voor een systeem gekozen waarin onafhankelijke adviescommissies van deskundigen de artistieke waarde van activiteiten en voorzieningen beoordelen. Anderzijds vraagt de betrokkenheid van de overheid steeds opnieuw om een legitimering van de plaats van kunst in de samenleving. In de hiermee verbonden afweging van artistieke en maatschappelijke belangen blijkt voortdurend een spanningsveld waarin het belang van de kunst steeds opnieuw aangetoond moet worden.

Het werkveld, het takenpakket en de omvang van adviescommissies verschilt per gemeente. Kleinere gemeenten werken doorgaans zonder adviesstructuur en schakelen op ad hoc-basis deskundigen in om het gemeentebestuur bij te staan. Middelgrote gemeenten kennen soms een brede adviescommissie waarin alle aspecten van de cultuursector aan de orde kunnen komen. De grote gemeenten laten zich doorgaans door meerdere adviescommissies (onderverdeeld naar kunstdiscipline) adviseren.

95

In de grotere steden treffen we adviescommissies aan voor terreinen als:

- Podiumkunsten (soms opgesplitst in enerzijds muziek en anderzijds theater en dans);
- (Beeldende) kunst in de openbare ruimte;
- Beeldende kunstactiviteiten (doorgaans advisering over incidentele subsidieaanvragen uit het veld op het gebied van de beeldende kunst, fotografie en vormgeving);
- Amateurkunst.

Deze steden kennen bovendien soms een adviescommissie op het gebied van film- en audiovisuele producties.

Daarnaast werken veel gemeenten die deelnemen aan het Actieplan Cultuurbereik met een specifiek advieslichaam voor de beoordeling van plannen die in dit kader worden ingediend.

Op de taken die adviescommissies kunnen vervullen wordt nader ingegaan in hoofdstuk 12. Het is van belang dat adviescommissies werken met een eenduidig reglement, dat idealiter voor alle commissies op het gebied van cultuur in een gemeente zo gelijkkluidend mogelijk is. Dit valt te realiseren door voor alle commissies een basisreglement te hanteren (zie voor een voorbeeld bijlage 2). Vaak wordt hierin het secretariaat van de verschillende adviescommissies bij het ambtelijk apparaat neergelegd. Daarnaast worden in dit reglement de samenstelling,

taak en werkwijze op hoofdlijnen vastgesteld. Een rooster van afreden moet ook deel uitmaken van dit reglement. In aanvulling op het basisreglement kan ten behoeve van de eigen-aardigheden van de diverse kunstdisciplines worden gewerkt met een apart huishoudelijk reglement voor de afzonderlijke adviescommissies.

Aandachtspunten bij het tot stand brengen van een adequate adviesstructuur zijn de volgende.

- Het verdient aanbeveling om de advisering door de commissies goed vorm te geven. Deze aanbeveling vloeit mede voort uit algemene bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht (zie het navolgende hoofdstuk). In verband met een zorgvuldige onderbouwing van de oordelen over aanvragen kan gebruik worden gemaakt van vaste elementen in commissieadviezen (gebruik van een format). De uitkomst van (onder meer landelijke) bezwaarschriftenprocedures heeft uitgewezen dat helderheid en zorgvuldigheid op dit punt van groot belang zijn.
- Daarnaast is het dienstig om eenduidige voorwaarden te stellen wat betreft de bepaling van gewenste documentatie (de informatie, begroting en documentatie die in de aanvraag moeten worden opgenomen).
- Voor het werven van nieuwe leden van de adviescommissie(s) is het aan te bevelen om gebruik te maken van een open procedure (i.e. werving via advertenties e.d.). Uiteraard is het altijd mogelijk om – mocht dit wenselijk worden geacht – bepaalde personen te attenderen op de werving die in gang is gezet of nadrukkelijk uit te nodigen om te reageren. De laatste wijziging van de Gemeentewet heeft ertoe geleid dat het wettelijk niet meer mogelijk is om Collegeleden te benoemen in een adviescommissie van de raad en raadsleden in een adviescommissie van B en W. In gezamenlijk door College en Raad ingestelde commissies mogen geen College- en Raadsleden zitting meer hebben.
- Van belang is het ook om aandacht te geven aan de volgorde van behandeling van subsidie-aanvragen. Geziens de structurele overvraging van budgetten bestaat het risico dat chronologie een doorslaggevende rol gaat spelen. De meest voor de hand liggende maatregel hiertegen is het faseren van budgetten gekoppeld aan beoordelingsronden.
- Gelet op het eerder gesignaleerde spanningsveld tussen artistieke en maatschappelijke belangen is het belangrijk dat zowel tussen commissies onderling als tussen het 'deskundigendomein' van de commissie en het 'politieke domein' van het bestuur een open verbinding en een goede communicatie bestaat. In de praktijk blijkt dat het voor het goed functioneren van commissies van belang is dat zij op de hoogte zijn van gemeentebrede uitgangspunten en prioriteiten die naast de artistieke criteria een rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces. Daarom is periodiek overleg tussen gemeentebestuur, ambtelijke ondersteuning en commissies zeer dienstig, eventueel aangevuld met de

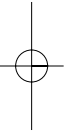
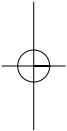


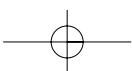
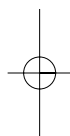
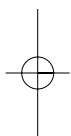
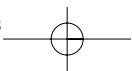


mogelijkheid van een schriftelijke instructie. De basis voor deze communicatie moet worden gevormd door de vastgestelde gemeentelijke beleidskaders (Collegeprogramma, jaarlijkse begroting, richtinggevende cultuurnota's).

- Door de ontwikkelingen in de kunstsector, waarbij het onderscheid tussen verschillende kunstdisciplines niet altijd meer even duidelijk te maken is, is de taakafbakening tussen commissies niet altijd meer even helder of zinvol. Met name in de sector podiumkunsten (muziek, theater en dans) vinden de nodige grensoverschrijdingen plaats in de vorm van opera, muziektheater, musicals dans- en andere voorstellingen, waarbij theater of muziek nadrukkelijk van muzikale of theatrale elementen wordt voorzien. Behalve artistiek manifesteren deze disciplines zich ook organisatorisch steeds meer in samenhang, een trend die ook landelijk waarneembaar is. Voor instellingen die multidisciplinair werken is dit vaak een probleem. Dat versterkt het belang van een integrale (i.e. commissie-overstijgende) beoordeling en afweging.
- Een goede evaluatie is vaak van belang in het kader van de algemene subsidieverordening van de gemeente en is bovendien cruciaal voor gemeenten die betrokken zijn bij de landelijke cultuurnotaprocedure (zie ook de hoofdstuk 13 Evaluatiesystematiek). Het ligt voor de hand om de adviescommissies ook in de evaluatieprocedure een duidelijke rol te geven.

97





## 12 Subsidiesystematiek

Het karakter van subsidies in de culturele sector verschilt niet wezenlijk van andere beleidssectoren. Ook met de culturele subsidies wordt een effectief beleid beoogd waarbij de gemeentelijke ondersteuning tot een maatschappelijk resultaat hoort te leiden. Subsidies zijn een - na consultatie van het culturele veld en belanghebbenden – door de Raad vastgesteld beleidsinstrument.

### 12.1 De Algemene wet bestuursrecht

Het verlenen van subsidie houdt in het aangaan van een rechtsbetrekking: er worden wederzijds rechten en verplichtingen aangegaan tussen subsidiegever en subsidieontvanger. Het is gewenst deze rechtsbetrekking duidelijk te scheppen; zowel de rechtszekerheid van subsidieontvangers als de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidie-instrument zijn daarmee gediend.

99

De wettelijke grondslag van het subsidie-instrument is zoals gezegd de Awb, in het bijzonder de derde Tranche hiervan. Titel 4.2 van de Awb geeft het wettelijke kader voor alle subsidies. Er worden verschillende soorten subsidiebeschikkingen onderscheiden zoals:

- de subsidieverlening;
- de subsidievaststelling;
- de voorschotverlening;
- de subsidiewijziging
- de subsidieintrekking

Op deze beschikkingen zijn zowel de algemene regels van titel 4.1 (beschikkingen) als de meer specifieke van titel 4.2 van toepassing.

De Awb maakt onderscheid tussen wettelijke en buitenwettelijke subsidies. De regeling van de wettelijke subsidies geschiedt bij gemeentelijke verordening. Het regelen van buitenwettelijke subsidies, dat wil zeggen voornamelijk de subsidies op grond van een begrotingspost zoals incidentele subsidies (tot een maximum van vier jaar), vereist geen afzonderlijke verordening. De Awb is de rechtstreekse grondslag voor de subsidieverstreking op basis van de begroting,

De Awb maakt door zijn inhoud een algemene subsidieverordening grotendeels overbodig. Desalniettemin hebben nog veel gemeenten een samenstel van regels ondergebracht in wat de algemene subsidieverordening wordt genoemd, maar in feite meestal een verordening is voor subsidies in de sfeer van cultuur, welzijn en sport. Daarnaast worden meestal nog deelverordeningen gehanteerd voor afzon-

derlijke subsidieterreinen (veel voorkomend is bijvoorbeeld een subsidieregeling amateurkunst). Een algemene subsidieverordening kan wellicht beter worden aangeduid met de citeertitel Algemene aanvullende subsidieverordening.

Als een algemene subsidieverordening wordt gehanteerd (of een subsidieverordening met een algemeen deel), dient daarmee – met inachtneming van de Awb, die sowieso van toepassing is - een algemeen kader te worden gecreëerd dat geldt voor alle subsidieverstrekking door de betreffende gemeente. De verordening is dan een minimumregeling wat betreft definities, bevoegdheidsverdeling, de gegevens en bescheiden voor een aanvraag en de afdoeningstermijnen.

In bijzondere subsidieverordeningen (deelverordeningen) of in beleidsregels kunnen vervolgens per afzonderlijk beleidsterrein specifieke regels worden gegeven, zoals de bevoegdheidstoedeling voor de vaststelling van het subsidieplafond (zie onder) en verdeelregels (criteria waaraan een aanvraag inhoudelijk getoetst wordt om voor subsidieverstrekking in aanmerking te komen).

100

## 12.2 Het subsidieproces volgens de Awb

Titel 4.2 van de Awb onderscheidt drie ‘hoofd fasen’ in het proces van subsidieverlening.

- De *subsidieverlening* vindt plaats via een beschikking waarbij een subsidie wordt toegekend voor een bepaalde activiteit. Op grond van deze beschikking krijgt de aanvrager een aanspraak op financiële middelen, mits hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteit verricht en zich aan de eventueel opgelegde verplichtingen houdt.
- Bij het volgende moment, de *subsidievaststelling*, geeft het bestuursorgaan een beschikking af waarbij definitief wordt beslist dat de geadresseerde een subsidie ontvangt ter hoogte van een bepaald, in euro’s uitgedrukt bedrag.
- De derde fase is de *uitbetaling*. Dit is de betaling van het subsidiebedrag overeenkomstig de subsidievaststelling, onder verrekening van eventuele voorschotten opgenomen.

Het onderscheid tussen verlening en vaststelling is niet gelegen in de mate waarin het gemeentebestuur zich bindt aan een financiële verplichting: reeds door een subsidieverlening, en niet pas door de vaststelling, gaat de gemeente een verplichting tot het verstrekken van subsidie aan.

In het systeem van de Awb is geen plaats meer voor de vroeger wel gehanteerde beschikkingsvervangende overeenkomst. Subsidieverstrekking dient altijd te geschieden middels beschikkingen. Wel mag ter uitvoering van een beschikking een overeenkomst worden gesloten.

Naast de bovengenoemde fasen in het subsidieproces zijn nog andere bepalingen in de Awb opgenomen, onder meer betrekking hebbend op de verplichtingen van de subsidieontvanger, de gronden voor intrekking en wijziging van de beschikking en de speciale positie van per boekjaar verstrekte subsidies (zie afdeling 4.2.4 van de Awb).

### 12.3 Het begrip subsidieplafond

Zeker van belang voor de cultuursector is het begrip ‘subsidieplafond’ dat met de Awb is geïntroduceerd. De afdeling subsidieplafond is facultatief, maar: indien het gemeentebestuur besluit een subsidieplafond vast te stellen zijn de voorschriften van afdeling 4.2.2 dwingend van toepassing. Deze regels betreffen:

- imperatieve weigeringsgronden bij plafondoverschrijding;
- de verplichting verdeelregels vast te stellen bij verordening of beleidsregel;
- voorschriften betreffende de bekendmaking van subsidieplafond en verdeelregels.

101

Het subsidieplafond is geïntroduceerd omdat uit jurisprudentie is gebleken dat de in de overheidsbegrotingen opgenomen bedragen niet automatisch als zodanig fungeren. Van belang is in hoeverre de betrokken subsidieregeling de betrokken overheid verplicht tot subsidiering. Het kan immers voorkomen (bijvoorbeeld bij sommige lokale amateurkunstregelingen) dat een verplichting ontstaat zodra de subsidieaanvrager voldoet aan de in de regeling opgenomen voorwaarden. In zo'n geval kan het ontbreken van een toereikende post op de gemeentelijke begroting niet als argument voor subsidieweigering worden gebruikt en is dus een aanvullende regeling nodig om overschrijding van de begroting te voorkomen: het opnemen in de subsidieverordening van de mogelijkheid tot het hanteren van een subsidieplafond.

### 12.4 Subsidiëren op basis van een begrotingspost of een verordening

Gemeenten werken in de cultuursector vaak met meerjarenplannen en jaarprogramma's. Uit een meerjarenplan valt doorgaans op te maken welke wijzen van subsidieverstrekking die de Awb kent, worden gehanteerd. Afhankelijk van het onderwerp is te bepalen of subsidieverstrekking op basis van een begrotingspost of op grond van een subsidieverordening nodig is. Als er sprake is van veel potentiële aanvragers die gedurende het gehele jaar subsidieaanvragen kunnen indienen (zoals in grotere gemeenten aan de orde is op het terrein van de amateurkunst) en er een groot budget is te verdelen is een verordening een goed instrument om de subsidieverstrekking te regelen. Zonder verordening is het mogelijk

om te werken met een jaarlijks subsidieprogramma als bijlage bij de begroting. Die subsidiering op basis van een begrotingspost is goed mogelijk als bijvoorbeeld het aantal aanvragers gering is en er sprake is van een meerjarige subsidieverhouding en er per aanvrager forse budgetten nodig zijn.

## 12.5 De aanvraag van een subsidie

In de Awb staan artikelen die aspecten van de aanvraag regelen. Een aanvraag is volgens de wet een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Onder besluit verstaat de Awb een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Een aanvraag van een subsidie of een verzoek daartoe vallen onder deze bepaling.

102 In afdeling 4.1.1 van de Awb staan bepalingen over het indienen van de aanvraag, de vereisten voor de aanvraag, het aanvraagformulier en over het besluit de aanvraag niet te behandelen indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn (dit eerst nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen). De bepalingen in de Awb over de aanvraag laten verordeningsbepalingen toe die de aanvraag uitgebreider regelen dan de Awb (zie 12.3.1). Tenzij anders is bepaald, moet een aanvraag van subsidie uiterlijk dertien weken voor de aanvang van het boekjaar worden ingediend (artikel 4:60).

## 12.6 De subsidieverlening

De beschikking tot subsidieverlening moet aan een tweetal eisen voldoen. Er moet een omschrijving in staan van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend en de hoogte van het bedrag (of van de wijze waarop het bedrag wordt bepaald) moet worden vermeld. Het begrip activiteiten kan ruim worden opgevat. In de Memorie van Toelichting bij de Awb worden ze omschreven als in beginsel iedere vorm van menselijk handelen, voor zover de overheid dat wil stimuleren. De Awb bevat geen voorschrift een bepaalde vorm van subsidiering te gebruiken.

Subsidie kan worden verleend ten laste van een nog niet vastgestelde of goedgekeurde begroting. Zij wordt dan onder de voorwaarde verleend dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Als het gemeentebestuur overweegt het beleid te wijzigen maar onder voorwaarden tot subsidieverlening wil komen, moet eerst de beleidswijziging zijn vastgesteld voordat tot verlening kan worden gekomen.

De Awb maakt het mogelijk aan de verleningsbeschikking een voorschrift te verbinden over het sluiten van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking. Het tot stand komen van de overeenkomst is dan een opschortende of een ontbindende voorwaarde. Subsidieverlening uitsluitend op grond van een uitvoeringsovereenkomst is in strijd met de Awb.

Bij de subsidieverlening moet aan de ontvanger duidelijkheid worden gegeven over zijn verplichtingen. Deze verplichtingen kunnen bestaan uit;

- verantwoording van de besteding van de middelen;
- de wijze waarop de gesubsidieerde activiteit moet worden verricht;
- handelingen ter voorkoming van nadeel aan derden ten gevolge van de gesubsidieerde activiteit.

Doorgaans zullen deze verplichtingen voortvloeien uit de subsidieverordening. Er zijn op basis van de artikelen 4:37 tot en met 4:39 van de Awb drie soorten wettelijke verplichtingen die aan de aanvrager kunnen worden opgelegd: verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie kunnen hieraan slechts worden verbonden indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald. Uiteraard mogen de verplichtingen niet verder strekken dan redelijkerwijs en noodzakelijkerwijs nodig om de doeleinden van de gesubsidieerde activiteit na te streven.

103

## 12.7 Objectieve, heldere en controleerbare afspraken

In de meest eenvoudig denkbare situatie wordt een beschikking afgegeven waarin enerzijds de *motivatie* adequaat is omschreven (belangrijk in de Awb én een punt van aandacht in de cultuursector omdat de motivatie daar vaak moeilijk is) en anderzijds de subsidievoorwaarden *(a) objectief, (b) helder en (c) controleerbaar* zijn weergegeven. Deze elementen hebben binnen de culturele praktijk doorgaans een vorm gekregen die recht doet aan het specifieke karakter van kunst en cultuur.

Ten aanzien van de *objectiviteit* is het gebruikmaken van eerdergenoemde onafhankelijke adviescommissies van deskundigen van belang. Vanzelfsprekend worden door de door het gemeentebestuur vastgestelde beoordelingscriteria door de afzonderlijke leden van een commissie op subjectieve wijze ingevuld. Bundeling van de individuele opvattingen leidt echter tot een intersubjectief oordeel van de commissie als geheel.

Het begrip *helderheid* heeft vooral betrekking op de subsidieaanvraag. Voor incidentele aanvragen gaat het om een concrete beschrijving van een activiteit en de te realiseren doelen. Bij structurele aanvragen (of het structureel doorlopen van subsidies) is ook het beleidskader van de aanvragende instelling of organisatie van belang, omdat daaruit de duurzame positie en betekenis van de betrokken instelling zal blijken. De helderheid van de aanvraag dient vanzelfsprekend ook een vervolg te krijgen in een heldere formulering van het commissieadvies en vervolgens de beschikking.

De waarborg van *controleerbaarheid* vloeit voort uit doel en inhoud van de aanvraag en de daarop gegeven beschikking. Controle vindt in geval van incidentele subsidies plaats op basis van inhoudelijke verantwoording en financiële afrekening en in geval van structurele subsidies op basis van jaarverslagen (inclusief jaarrekening) waarin het in het jaarplan (c.q. activiteitenplan voor het jaar) geformuleerde beleid door de aanvrager wordt verantwoord.

## 12.8 Vormen van subsidie

Zoals hiervoor al aangegeven bevat de Awb geen voorschrift een bepaalde vorm van subsidiering te gebruiken. In de gemeentelijke praktijk komen we subsidies tegen gerelateerd aan:

- a prestatie-eenheden
- b een activiteitenplan
- c kostensoorten
- d waardering

104

Bij het denken over deze vormen is belangrijk, welke effecten, c.q. resultaten met de subsidiering worden beoogd. In het algemeen is voor de culturele sector het subsidiëren op basis van een activiteitenplan het meest geëigend. Het 'cultuurproduct' bestaat voor een belangrijk deel uit aanbod in de sfeer van producties en programmering, waarop een eenduidig criterium als prestatie-eenheid niet toepasbaar is. De maatschappelijke 'waarde' van het product wordt bepaald door een scala van aspecten zoals onder meer de artistieke kwaliteit en de omvang of frequentie van bezoek of participatie, maar bijvoorbeeld ook de bijdrage die geleverd wordt aan vernieuwing. Hoewel voor de meeste elementen kengetallen zijn aan te geven, kunnen die in subsidietermen niet als prestatie-eenheden worden beschouwd. Zij illustreren immers vooral de maatschappelijke of artistieke beoordeling van het product. Het zal duidelijk zijn dat het bezoekersaantal van een jazzconcert een andere impact heeft dan het bezoekersaantal van een popconcert.<sup>1</sup>

Het activiteitenplan is in het algemeen voor de cultuursector het meest geschikt. Het is immers essentieel voor subsidieverlening in deze sector, dat aan de betrokken instelling (de aanvrager) de vrijheid wordt geboden om bij het realiseren van het beoogde plan naar eigen inzicht te werk te gaan. Op deze wijze wordt ook bevorderd dat middelen (waarvan het toegekende subsidie vaak slechts een onderdeel is) optimaal worden ingezet.

Daarnaast kan zeker bij incidentele subsidieaanvragen ook wel eens sprake zijn van waardering als reden voor de subsidietoekenning. Hierbij kan gedacht worden aan de afdekking van een dreigend exploitatietekort, een algemene bijdrage in een bijzondere activiteit of gebeurtenis of uitdrukking in meer algemene zin van waardering van het bestuur.

<sup>1</sup> Terzijde zij opgemerkt dat door de BTW-plichtigheid van de meeste culturele instellingen de hantering van (BTW-belaste) prestatie-eenheden tot een BTW-verrekening over het toegekende subsidie kan leiden. Hantering van de prestatiegrondslag kan alleen al om die reden contra-productief werken.



## 12.9 Het begrip activiteitenplan

In de Awb staat dat een activiteitenplan behelst "een overzicht van activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen en vermeldt per activiteit de daarvoor benodigde personele en materiele middelen" (artikel 4:62). Gemeenten en subsidiesectoren kunnen aan deze vrij algemene omschrijving desgewenst zelf nader invulling geven. Voor de culturele sector is het zinvol om voor de inhoud van het activiteitenplan een onderscheid te maken naar de al eerder genoemde:

- 1 incidentele subsidies en
- 2 structurele subsidies

ad 1 Bij incidentele subsidieaanvragen is het gebruikelijk dat in het activiteitenplan concreet wordt aangegeven welke activiteit of product tot stand zal komen met behulp van het subsidie.

105

Door de bank genomen bestaat bij al deze subsidies duidelijkheid over aard en karakter van de activiteit, de kostenbegroting en het tijdsbeslag van de activiteit. Naar de aard van de betreffende kunstsector kunnen specifieke eisen worden gesteld, bijvoorbeeld op het punt van documentatie, presentatie, productieplaats, vestigingsplaats aanvrager e.d.

Wanneer bij een aanvraag sprake is van onvoldoende geleverde informatie en/of documentatie van de kant van de aanvrager, wordt deze (in grotere gemeenten via de betrokken adviescommissie) in staat gesteld om binnen een redelijke termijn de aanvullende informatie te verstrekken.

Aan de aanvrager wordt bij een positief oordeel en de beschikbaarheid van voldoende budget een subsidie tot een maximum van de goedgekeurde begroting toegekend. Het subsidie wordt uiteindelijk vastgesteld op basis van inhoudelijke verantwoording en financiële afrekening. Wordt de activiteit gerealiseerd tegen een lager bedrag dan in de beschikking is aangegeven, dan vindt in beginsel terugvordering van het overblijvende deel plaats. Overschrijding van de begroting is in beginsel voor rekening van de aanvrager.

ad 2 Bij subsidiëring in structurele zin (het gaat hier meestal om instellingen en verenigingen) kan het activiteitenplan in beleidsmatige zin een wat andere betekenis hebben. Dit is zeker het geval als de artistieke en inhoudelijke visie van de instellingen wordt geformuleerd in het kader van de landelijke cultuurnotasystematiek (zie paragraaf Beleidssystematiek). Het activiteitenplan wordt dan niet alleen door het gemeentebestuur beoordeeld, maar ook door de landelijke en vaak de provinciale overheid. De gemeente toetst de

bestaansgrond en betekenis van de instellingen in algemene zin aan de vastgestelde beleidskaders (zie hoofdstuk 13 Evaluatiesystematiek).

Van structureel gesubsidieerde instellingen mag jaarlijks een activiteitenplan worden verwacht, dat op zijn minst de volgende elementen bevat:

A *Activiteiten*

De geplande activiteiten, kwalitatief en kwantitatief, die voortvloeien uit de artistieke visie. Bij kwaliteit kan gedacht worden aan de wijze waarop artistieke ambities vertaald worden in programmakeuzes, bij kwantiteit gaat het om kengetallen in de sfeer van aanbod en afname. Majeure afwijkingen van dit beleid – kwalitatief of kwantitatief - dienen aangegeven en nader onderbouwd te worden.

B *Organisatie en personeel*

Een beschrijving van structuur en bedrijfsvoering. Dit punt is onder meer van belang voor de beoordeling van knelpunten in deze sfeer.

C *Financiën*

Presentatie van een integrale exploitatiebegroting, waarbij als regel verwacht mag worden dat deze is gebaseerd op het (voorlopig) vastgestelde financiële jaarverslag van twee kalenderjaren vóór het begrotingsjaar waarvoor wordt aangevraagd.

In het jaarlijks in te dienen activiteitenplan worden derhalve geplande activiteiten met een beleidstoelichting omschreven en kwantitatief aangeduid. Het is niet wenselijk om het activiteitenplan van een instelling in detail als een prestatiecontract op te vatten. Onvermijdelijk zal bijvoorbeeld een gepland aantal concerten van 60 uiteindelijk op 55 of 65 uit kunnen komen. Vele factoren zoals markt- en prijsontwikkeling, artistieke visie en kwaliteit, sponsormogelijkheden e.d. kunnen de uitkomst van een jaarplan mede bepalen. Vanzelfsprekend kunnen aanzienlijke afwijkingen in het activiteitenplan betekenis hebben voor het beleid (en de toelichting daarop) in volgende activiteitenplannen. Daarom is het van belang om cyclisch met alle structureel gesubsidieerde instellingen over intentie en uitkomst te overleggen.

Een integrale jaarbegroting van de instelling waaruit het benodigde, c.q. gevraagde subsidie van de gemeente blijkt, is een vast onderdeel van het activiteitenplan. Het subsidie wordt in de regel verleend als *algemene bijdrage* in de kosten van het activiteitenplan en wordt in beginsel bepaald op basis van het in het voorgaande jaar verstrekte subsidie vermeerderd met het geldende percentage c.q. percentages voor de gemeentebegroting. Met het verstrekte subsidie wordt in het algemeen het exploitatietekort van de instelling gedekt.

In de toelichting bij sommige gemeentelijke subsidieverordeningen is aangege-

ven dat het voor de beoordeling (vooraf en achteraf) van het 'activiteitenplan' een vereiste is dat de activiteit kan worden 'gemeten'. In het voorgaande (o.a. paragraaf 11.5) is al duidelijk gemaakt dat in de culturele activiteitenplannen het in belangrijke mate ook gaat om de *artistieke kwaliteit* van activiteiten die niet steeds tot eenduidig te beschrijven effecten leidt. Gemeentelijke subsidieverordeningen voorzien zelden in eenduidig de (te beoordelen) kwaliteitsaspecten van een activiteitenplan.

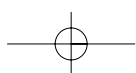
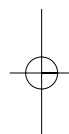
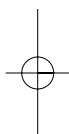
Het kan zijn dat in enig jaar de activiteiten tegen een lager bedrag worden gerealiseerd dan in de begroting geraamd en dat het toegekende subsidie het gerealiseerde exploitatietekort overschrijdt. In dat geval is een mogelijkheid om het subsidie vast te stellen op het bij de verlening ervan aangegeven bedrag. Het voordeel kan de instelling dan toevoegen aan het eigen vermogen met inachtneming van de ter zake geldende bepalingen in de gemeentelijke subsidieverordening (daarin wordt doorgaans een maximum aan deze mogelijkheid gesteld). Een andere mogelijkheid is dat een instelling aan de gemeente vraagt om in te stemmen met toevoeging van het voordeel aan een voorziening of bestemmingsreserve.

107

### 12.10 Behandel- en beslistermijnen

Zoals al aangegeven, is het voor de culturele sector gebruikelijk om met twee categorieën subsidies te werken; structurele en incidentele. Verschillende behandel- en beslistermijnen kunnen hierop van toepassing zijn.

- Voor structurele subsidieaanvragen schrijven de subsidieverordeningen van gemeenten doorgaans voor dat de beslissing daarover kenbaar wordt gemaakt op 31 december voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. De behandeling van structurele subsidieaanvragen is altijd ingepast in het tijdschema van de begrotingscyclus.
- Voor incidentele aanvragen geldt op grond van de Awb artikel 3:28 een beslistermijn van zes maanden. In artikel 3:29 worden nog verlengingsmogelijkheden geboden. Vaak hanteren gemeenten voor een aantal regelingen voor incidentele subsidies (zie vorige paragraaf) een beperkt aantal in de tijd vastgelegde tranches per jaar.



## 13 Evaluatiesystematiek

De evaluatie is de laatste schakel in de keten van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en realisering.<sup>1</sup> Zonder evaluatie wordt geen inzicht verkregen in het effect van de gerealiseerde activiteiten en voorzieningen en ontbreekt (in meer algemene zin) de basis voor heroverweging en herformulering van beleid. Beleidsvoorstellen - zowel betrekking hebbend op inhoud als op procedure - behoren immers mede voort te komen uit opgedane ervaringen en verkregen inzicht.

Met de term evaluatie wordt doorgaans bedoeld op een fundamentele bezinning op en herijking van het te voeren beleid. Het gaat daarbij om een evenwichtige beschouwing van beleid, om de beoordeling of beoogde effecten wel zijn bereikt (of wellicht andere gunstige effecten die niet waren voorzien) en of de kosten van de voorziening nog in redelijke verhouding staan tot het gediende belang.

109

De meeste algemene subsidieverordeningen schrijven het verrichten van een evaluatie niet voor. In de Awb is hierover wel een bepaling opgenomen Artikel 4:24 stelt: "Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders bepaald"

Evaluaties kunnen voor de beleidscyclus in de cultuursector bijzonder nuttig zijn. Het kunstenveld is voortdurend in beweging en bevindt zich dikwijls in de voorhoede van maatschappelijke veranderingen. Oordelen en beoordeeld worden behoren tot de kern van het culturele proces. Algemeen onderschreven uitgangspunten als artistieke kwaliteit, verscheidenheid en vernieuwing dwingen alleen al op hun titel tot beoordeling.

Daar waar evaluaties betrekking hebben op structureel gesubsidieerde instellingen, verdient het in zijn algemeenheid de voorkeur om een termijn van vier of vijf jaar te hanteren. De termijn van vier jaar ligt voor de hand voor gemeenten die te maken heeft met de door het rijk gehanteerde cultuurnotastystematiek. Ook voor andere gemeenten is vier (of vijf) jaar echter een bruikbare termijn omdat zodoende aan de gesubsidieerde instelling de tijd wordt geboden om de uitvoering van een beleids- of activiteitenplan naar behoren en in zijn volle omvang te realiseren.

Ten overvloede zij opgemerkt dat uit een evaluatie maar zeer zelden een 'automatisch' oordeel zal voortkomen. Na een bevredigende uitkomst van een evaluatie kan toch besloten worden om een activiteit te beëindigen. Evenzeer is het denkbaar om bij een ongunstige bevinding een activiteit toch door te zetten of zelfs te intensiveren in de hoop of met de verwachting van een beter perspectief.

<sup>1</sup> In zijn algemeenheid kan de gemeente achteraf op vier aspecten toetsen: rechtmatigheid, doelmatigheid (vooral een toetsingsrol voor de gemeentelijke accountantsdienst), doeltreffendheid en effecten (met name onderwerpen van beleidsmatige toetsing). In beleidsmatig opzicht is een evaluatie van de effecten uiteraard het meest interessant.

Van belang is dat de evaluatie bouwstenen aanreikt voor een zo open mogelijke beleidsafweging op basis waarvan besluitvorming door het bestuur kan plaatsvinden.

### 13.1 Betrokkenheid van adviescommissies

Daar waar een gemeente zich in het beleid laat bijstaan door deskundige en onafhankelijke adviescommissies, spreekt het voor zich dat deze commissies ook in de evaluatieprocedure een inhoudelijke rol spelen.

110 Bij de beoordeling van culturele instellingen en activiteiten gaat het om artistieke kwaliteit, om de waarde en betekenis van instellingen voor het kunstklimaat en om het perspectief van deze instellingen tegen de achtergrond van de geleverde 'prestatie'. Voor een bestuurlijke afweging in het kader van een evaluatieprocedure, waarbij de cultuur vanzelfsprekend ook in een breder gemeentelijk kader wordt gewogen, is een actieve rol van de betrokken adviescommissies voor de hand liggend. Voor het werk van deze commissies is het dan weer van belang om duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke vragen die een rol spelen in de evaluatie.

### 13.2 Vormen van evaluatie

In subsidieverordeningen wordt doorgaans geen stramien aangereikt voor de evaluatie. Wat houdt de evaluatie in, welke stappen worden daarin onderkend, hoe wordt teruggekoppeld?

Logischerwijs behoort de evaluatie mede gebaseerd te zijn op het besluit (c.q. beleid) dat betrekking heeft op de instelling van de activiteit of voorziening (wat is beoogd?) en op de beschikkingen (afspraken) die zijn afgegeven aan de betrokken instelling. Men kan bezwaarlijk de realisering van effecten verlangen die bij het besluit niet beoogd en geformuleerd zijn en in de tussenliggende periode evenmin getoetst. De evaluatie kent dus als vertrekpunt de uitgangspunten van een besluit en beantwoordt (onder meer) de vraag in hoeverre aan deze uitgangspunten tegemoet is gekomen, c.q. tegemoet kon worden gekomen.

Net zo goed als de uitkomst van een activiteit of activiteitenplan wordt gewogen, gebeurt dat ook met de uitgangspunten van beleid. Evaluatie is niet enkel de beoordeling van het resultaat, maar - belangrijker - de confrontatie van het geformuleerde doel met de uitkomst. Het causale verband tussen deze twee grootheden is zelden objectief en eenduidig.

Er zijn verschillende vormen van evaluatie denkbaar. De keuze voor de evaluatievorm hangt niet alleen nauw samen met aard en omvang van de betreffende activiteit of voorziening, maar ook met de specifieke bestuurlijke vraagstelling. Niet altijd is het nodig of gewenst om tot een totale evaluatie op alle onderdelen te komen. Voor de culturele sector zijn drie hoofdcategorieën te onderscheiden:

- a evaluatie van afzonderlijke structureel gesubsidieerde instellingen;
- b groeps- of sectorgewijze evaluatie (bijvoorbeeld muziek, beeldende kunst, theater), waarbij een vergelijkende waardering van afzonderlijke instellingen/initiatieven plaatsvindt;
- c algehele evaluatie waarbij artistieke kwaliteit, samenstelling en samenhang van het gehele kunstenveld in relatie tot het Collegeprogramma en op basis daarvan geformuleerde ambities wordt gezien.

#### *Ad a Afzonderlijke instellingen*

##### *Instellingen die opgenomen zijn in de cultuurnota van het rijk*

Structureel gesubsidieerde culturele instellingen die op basis van een bestuursconvenant tussen gemeente, provincie en rijk voor de duur van een cultuurnotaperiode direct subsidie ontvangen van het rijk, worden vierjaarlijks op landelijk niveau door de Raad voor Cultuur gewogen en beoordeeld in het kader van de cultuurnotasystematiek. Door het indienen van een subsidieaanvraag voor de nieuwe periode worden betekenis en functioneren van de betrokken instelling – ook in de achterliggende periode – automatisch onderwerp van beschouwing door de Raad voor Cultuur.

Het oordeel van de Raad voor Cultuur heeft de status van een advies aan de bewindspersoon van cultuur. Maar deze adviezen zijn ook van belang voor het gemeentelijke besluitvormingsproces. Een positief advies van de Raad voor Cultuur - met dito financiële gevolgen - biedt immers een gunstig uitgangspunt om ook lokaal de ontwikkelingskansen verder te benutten.

Omgekeerd zal het wegvallen van gelden van andere overheden onvermijdelijk aanleiding zijn voor een meer fundamentele heroverweging op gemeentelijk niveau. Op welke gronden is vermindering of beëindiging van ondersteuning door de rijksoverheid gebaseerd en welke betekenis heeft deze in de eigen gemeentelijke afweging?

Temeer daar de onderlinge beleidsafstemming tussen overheden een wezenlijke doelstelling van de cultuurnotasystematiek is, is het zinvol om de gemeentelijke evaluatie af te stemmen op de cultuurnotasystematiek. In dit verband kan het van belang zijn om naast de afzonderlijke beoordeling door gemeentelijke adviescommissies ook het oordeel van de Raad voor Cultuur bij de besluitvorming te betrekken.

*Instellingen buiten de cultuurnotasystematiek*

Het leeuwendeel van de gemeenten en de aldaar gevestigde instellingen valt uiteraard buiten de cultuurnotasystematiek. Dat betekent overigens niet dat de betrokken instellingen dus per definitie 'slechts' van lokale betekenis zijn. Het ligt voor de hand om bij periodieke evaluaties van deze instellingen de adviescommissies in de sector cultuur (indien aanwezig) actief te betrekken. Zijn die commissies er niet, dan kan in de evaluatie worden voorzien via een tijdelijke ad hoc-commissie of via een onafhankelijke externe deskundige.

*Bedrijfsmatige beoordeling van instellingen*

In veel subsidieverordeningen wordt de evaluatie gekoppeld aan het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie (beleidsmatige beoordeling). In de toelichting bij de verordeningen wordt soms vastgesteld dat tevens een doelmatigheidstoets kan worden toegepast (bedrijfsmatige beoordeling).

112

Het (beoordelen van het) bedrijfsmatig functioneren van instellingen betreft een wezenlijk element in het subsidiebeleid en komt ten onrechte soms wat op het tweede plan. Toch is de vraag essentieel hoeveel 'waar' de gemeente voor de toegekende middelen krijgt. Ook is de vraag van belang of in de verhouding tussen deze twee grootheden nog verbetering kan worden gebracht, dat wil zeggen of de doelmatigheid nog kan worden vergroot.

Het is zaak om vast te stellen dat een onderbouwd oordeel over het bedrijfsmatig functioneren van instellingen - zeker die van enige omvang, waarbij in de culturele sector gedacht kan worden aan instellingen met een bruto-omzet van enige miljoenen - niet enkel op basis van standaarddocumenten als jaarbegrotingen en jaarrekeningen kan geschieden. Weliswaar kan uit deze documenten met een quick-scan van bedrijfseconomische kengetallen een eerste indicatie blijken op basis waarvan een meer gerichte vraagstelling mogelijk is, maar een onderbouwde doelmatigheidstoets vereist een diagnostische projectaanpak die te vergelijken is met de bedrijfsdiagnoses die in een aantal gemeenten worden verricht ten aanzien van de gemeentelijke takken van dienst.

Wanneer daartoe aanleiding bestaat, is het zeker nuttig ook in de culturele sector gebruik te maken van het instrument bedrijfsdiagnose. Deze kan worden uitgevoerd door de gemeentelijke accountantsdienst of door een externe accountant. De kosten van een dergelijke diagnose liggen om en nabij de 20.000 euro.

*Ad b Groeps- of sectorgewijze evaluatie*

Bij de evaluatie van deze categorie zal het veelal gaan om kleinere instellingen en/of groepen met een min of meer vergelijkbare activiteit (bijvoorbeeld 'de



theatersector' of 'de muziekpodia'). Niet alleen gaat het in dat geval om de vraag of de activiteit heeft voldaan aan de afspraak of de verwachting, maar zeker ook om de vraag hoe de uitkomst kan worden beoordeeld tegen de achtergrond van vergelijkbare activiteiten of voor een bepaalde sector geformuleerde ambities en doelstellingen. Het ligt ook hierbij voor de hand om onafhankelijke deskundigen bij de evaluatie te betrekken

#### *Ad c Algehele evaluatie*

Een algehele evaluatie is van belang voor de ontwikkeling en vaststelling van een breed kunstbeleid. Zijn de verschillende sectoren in het kunstenveld onderling voldoende in balans, hoe verhouden zich productie en programmering, welke accenten zouden moeten worden gelegd in relatie tot de algemeen vastgestelde beleidskaders en het kunst- en cultuurbeleid in het bijzonder? Een scala van vragen die betrekking hebben op de uitgangspunten voor het beleid.

113

Voor deze evaluatie kunnen op ad hoc-basis externe deskundigen worden ingeschakeld, bijvoorbeeld in de vorm van een (of meerdere) ad hoc-adviescommissies. Uiteraard kan bij een goed functionerend lokaal adviesstelsel ook de (gebundelde) expertise van de adviesorganen ingezet worden voor een meer algemene beoordeling van het kunstenveld. Een evaluatie van het gevoerde beleid is hiermee onlosmakelijk verbonden.

In het kader van de cultuurnotasystematiek kan een algehele evaluatie van belang zijn voor de totstandkoming van het cultureel profiel en de vierjaarlijkse gemeentelijke cultuurnota.

### 13.3 Denkbare uitkomsten van evaluatie

Wellicht bestaat, bij een eerste beschouwing de neiging om te denken dat een bevredigende uitkomst van een evaluatie automatisch zal leiden tot voortzetting van een subsidie en een ongunstige uitkomst tot de stopzetting daarvan. Eerder werd al aangegeven hoe onjuist deze gedachte is, omdat daarmee de betekenis van evaluatie wordt gereduceerd tot 'plaatsvervangende' besluitvorming. De uitkomst van de evaluatie is niet anders dan het - buitengewoon belangrijke! - startpunt voor nieuwe besluitvorming. Het is voor betrokkenen van belang om te weten dat een goede 'prestatie' - en als zodanig aangetoond in een evaluatie - geen vanzelfsprekend recht geeft op een vervolgsubsidie. Bestuurlijk kan het oordeel zijn dat de missie ter zake is volbracht en/of dat binnen de budgettaire kaders andere prioriteiten de voorkeur verdienen.

Met een zelfde redenering kan een onbevredigende uitkomst (op tal van manieren mogelijk) de aanleiding zijn om met verhoogde inzet het gestelde doel te willen bereiken.

### 13.4 Planning van evaluatie

Bij een evaluatie in het kader van subsidiebeleid heeft de gemeente bestuursrechtelijk te maken met de maatschappelijke belangen van een derde. Een goede evaluatie voldoet aan eisen van analyse, structuur en zorgvuldigheid. Dat leidt tot de vanzelfsprekende eis dat evaluaties goed worden voorbereid en dat de documentatie die tot een oordeel moet leiden relevant, toereikend en toegankelijk is. Ervaringen her en der in het land hebben inmiddels duidelijk gemaakt, dat het belangrijk is om (evaluatie)oordelen goed te onderbouwen en te documenteren, zeker wanneer daarbij ongunstige (rechts)gevolgen voor belanghebbenden aan de orde zijn of komen. Als aan het (evaluatie)oordeel een degelijk fundament ontbreekt, blijkt al snel dat het oordeel – in geval van bezwaar en beroep - bij de bezwaarschriftencommissie of bij de bestuursrechter geen stand houdt.

114 Zorgvuldigheid en analyse zijn niet alleen uit een juridisch oogpunt van belang, maar vooral voor de kwaliteit van de beleidsafweging zelf. Zelden zal het geval zich voordoen van een volledig overbodig geraakte voorziening of een als objectief onnodig ervaren activiteit. Steeds zal het beëindigen of afzien van een activiteit of voorziening gebaseerd moeten zijn op een helder inzicht in het geformuleerde en geaccepteerde verlies van 'waarde'.

Met de diverse categorieën van evaluatie, gegeven de kwaliteitseisen, is een aanzienlijke tijdsinvestering gemoeid. Afhankelijk van de te kiezen vorm zal ook extra tijd door externe deskundigen of (leden van) adviescommissies moeten worden vrijgemaakt. Hiervoor is passend budget benodigd.

## 14 Instrumenten voor lokaal cultuurbeleid

Om de voorwaarden te creëren waaronder cultuur kan gedijen kan de gemeente acht beleidsinstrumenten inzetten: een cultuurnota als methode van prioriteitstelling, financiële voorzieningen, accommodatiebeleid, overleg met het culturele veld, gemeentelijk informatiebeleid, kortingspassen, kunstprijzen en het faciliteren van openluchtevenementen. In dit hoofdstuk wordt op deze instrumenten nader ingegaan.

### 14.1 De cultuurnota als methode van prioriteitstelling

Teneinde de afweging te kunnen maken welke instellingen en activiteiten gesubsidieerd moeten (blijven) worden en welke niet, gaan (vooral de grotere) gemeenten er geregeld toe over om de uitgangspunten van hun kunst- en cultuurbeleid op een rij te zetten. Doorgaans gebeurt dit in de vorm van het schrijven van een gemeentelijke cultuurnota. Hierin worden dan de uitgangspunten geëxpliciteerd en de begunstigde activiteiten en instellingen aangewezen.

115

#### *Bouwstenen voor een beleidsnota over cultuur*

- Reikwijdte (over welke terreinen strekt het beleid zich uit)
- Inventarisatie (van de plaatselijk aanwezige culturele activiteiten, danwel van de ingediende subsidieaanvragen)
- Uitgangspunten (waarom wordt er cultuurbeleid gevoerd)
- Doeleinden (wat moet met het beleid worden bereikt)
- Middelen (de beleidsinstrumenten die worden ingezet)
- Criteria voor subsidiering (afgeleid van de doelen)
- Lijst van begunstigde activiteiten/instellingen
- Beschrijving van het implementatietraject ten aanzien van aangekondigde maatregelen

Opvallend is, dat sinds het begin van de jaren negentig jaren de gemeenten hun subsidiesystematiek steeds vaker afstemmen op de vierjaarlijkse plancyclus van het ministerie van het rijk. Een gevolg hiervan is dat de *integrale beleidsnota* terrein wint ten opzichte van de partiële nota die vroeger nogal eens voorkwam. Waar voorheen nog wel werd volstaan met het formuleren van beleid ten aanzien van een bepaald aspect (bijvoorbeeld cultuurdeelname door jongeren) of deelterrein (bijvoorbeeld de beeldende kunst of het bibliotheekwerk), streven gemeenten thans vaker naar een beleid waarin alles in een samenhangend geheel wordt geplaatst. Daarbij is het overigens nog maar de vraag of een deze integrale aanpak inderdaad leidt tot een beter politiek keuzeprocess. Tegenstanders wijzen erop dat integraal beleid ook kan leiden tot bureaucrativering en verstarring.

In bijlage 1 van deze publicatie is een overzicht opgenomen van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de 30 gemeenten die rechtstreeks deelnemen aan het Actieplan Cultuurbereik van het ministerie van OenW. Het overzicht is ontleend aan de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002*, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam (Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen). Het onderzoek onderscheidt dezelfde twee hoofdcategorieën van doelstellingen (i.e. sociaal en stedelijk/economisch) als in de hoofdstukken 4 en 5 zijn genoemd.

Van de eerste integrale gemeentelijke cultuurnota's (die vanaf het begin van de jaren negentig verschenen), waren er twee interessant vanwege hun opzet. Zowel Groningen als Eindhoven kozen ervoor om hun nota zodanig te structureren dat enerzijds een beter inzicht werd verkregen in het karakter van diverse activiteiten en voorzieningen en anderzijds het stellen van prioriteiten meer verantwoord zou kunnen plaatsvinden. In het onderstaande is de structuur van beide nota's weergegeven. Dit overzicht heeft ook tot doel om het inzicht in de aard en reikwijdte van het alomvattende gemeentelijke cultuurbeleid verder te vergroten.

116

#### 14.1.1 Het Groningse model

In de nota *Structuur in Cultuur* van de gemeente Groningen (1989) werd onderscheid gemaakt in verschillende categorieën van *voorzieningen*:

- *Kernvoorzieningen*, die met een breed aanbod voor een breed publiek de basis leggen voor de culturele infrastructuur in de stad. De kernvoorzieningen maken in principe voor de lange termijn onderdeel uit van het beleid. Voorgenomen werd om bij alle kernvoorzieningen tot zelfbeheer- of budget-subsidiëringscontracten te komen.
- *Specifieke voorzieningen*, die door een specialisatie in product of doelgroep een specifieke kleuring geven aan het culturele klimaat. Aan specifieke voorzieningen koppelde de gemeente een 'lichte' vorm van budgetsubsiëring. Instellingen in deze categorie krijgen een subsidietoezegging voor vier jaar. Na die vier jaar vervalt - in principe - de toezegging. Die automatische beëindiging van de subsidie maakt het mogelijk om na vier jaar de categorie van de specifieke voorzieningen opnieuw - en naar actuele inzichten - in te vullen. De specifieke voorzieningen hoeven pas af te rekenen na vier jaar. In de tussenliggende jaren kan de gesubsidieerde instelling dus gelden en activiteiten over de jaargrens heen schuiven.
- *Incidentele voorzieningen of activiteiten*, die in principe eenmalig worden gerealiseerd, vaak via een projectmatige aanpak. Bij de voorzieningen vindt de subsidiëring per project plaats na een inhoudelijke afweging waarbij de adviesraad cultuur een rol speelt. De subsidiëring vindt plaats door het verstrekken van een eenmalige bijdrage. Als incidentele voorziening golden in de periode '89-'91 in Groningen onder meer de Amateurregeling, een aantal galerieënmanifestaties, het opdrachtenbeleid en enkele orgelactiviteiten. Om adequaat te kunnen reageren op ad hoc-initiatieven vanuit 'het veld' bestond er daarnaast een incidentepot.

Wat betreft de doelstellingen van beleid werd in *Structuur in cultuur* onderscheid gemaakt tussen verbreding, verdieping en in de derde plaats flexibiliteit en initiërend optreden. Met de verbredingsdoelstelling werd een toename van het aantal bezoekers beoogd. Deze doelstelling werd met name aan de kernvoorzieningen gekoppeld. Deze moesten met een goed aanbod en een daarop toegespitst marketingbeleid een toename van aantallen 'gebruikers' realiseren. De doelstelling van artistiek-inhoudelijke verdieping werd vooral verbonden aan de specifieke voorzieningen. Het streven naar flexibiliteit had vooral tot doel om flexibel en stimulerend te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen.

Met de nota *Het Pamflet* uit 1991 ging Groningen verder op de ingeslagen weg. De drieslag uit de nota *Structuur in cultuur* bleef gehandhaafd en de beleidsdoelstellingen werden aangescherpt. In de jaren negentig namen enkele gemeenten het indelingsprincipe van Groningen over, waaronder Amersfoort. Met betrekking tot de basisvoorzieningen formuleerde Amersfoort een aanvullende eis, namelijk dat in de regel 10% van de toegekende subsidie moet worden aangewend voor nieuwe initiatieven en/of interdisciplinaire activiteiten.

117

#### 14.1.2 Het Eindhovense model

In Eindhoven werd, ten behoeve van het beleid in de periode 1993-1996, per bestaand beleidsmiddel bekeken of dit gehandhaafd, veranderd of aangevuld moest worden. Hiertoe werden in de *Beleidsnota Kunst en Cultuur gemeente Eindhoven 1992* de per cultuuronderdeel *beleidsmiddelen* ingedeeld in drie categorieën. Globaal kwam dit neer op het volgende.

- Beleidsmiddelen gericht op kunstenaars. Te denken valt hierbij aan aankopen en opdrachten, beschikbaarstelling van werkruimten, het ondersteunen van kunstenaarsinitiatieven, het stimuleren van festivals en nieuwe producties e.d.
- Beleidsmiddelen gericht op bemiddelaars (tussen productie en afname). Voorbeelden zijn een zogenoemd cultuurfonds ter subsidiëring van incidentele en/of nieuwe activiteiten, de instandhouding/subsidiëring van culturele instellingen als een museum, een centrum voor kunstuitlen, een vrijplaats voor experimenten, een stadsschouwburg, een muziektheater, een vlakke-vloertheater, een bibliotheek, een filmtheater, podia voor pop en jazz etc.
- Beleidsmiddelen gericht op consumenten. Gedacht kan hierbij worden aan een regeling cultuurspreiding in de wijken, stimulering van het particulier initiatief, een cultureel maandblad, het ondersteunen van amateurverenigingen e.d.

Voorafgaand aan de inventarisatie van beleidsmiddelen werd in de nota van Eindhoven in een aantal korte paragrafen het belang van een goed kunst en cultuurbeleid aan de orde gesteld en wordt het werkgebied van de ambtelijke dienst omschreven. Ook werd de samenhang van het beleid bekeken (zowel met andere beleidsterreinen binnen de gemeente als met het cultuurbeleid van rijk en provincie) en vond een vergelijking plaats tussen het Eindhovense beleid en dat van

andere steden, zowel nationaal als internationaal. De nota werd afgesloten met een prioriteitsstelling, een tijdpad en een begroting.

## 14.2 Financiële voorzieningen

Zoals al eerder aangegeven, zijn er in de cultuur amper specifieke uitkeringen van het rijk: het beleid moet bijna altijd gefinancierd worden uit eigen gemeentelijke middelen. Deze zijn grotendeels afhankelijk van de uitkering uit het Gemeentefonds.

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan om de manier waarop gemeenten het subsidie-instrument kunnen hanteren. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele andere vormen van financiering van het lokaal cultuurbeleid.

### 14.2.1 Percentageregeling beeldende kunst

118

Een heel specifieke vorm van financiering hanteren veel gemeenten om de toepassing van beeldende kunst bij de vormgeving van gebouwen te stimuleren. Het gaat hierbij om zogenoemde *percentageregelingen*, regelingen waarbij een bepaald percentage van de bouwkosten van gebouwen wordt gereserveerd voor de toepassing van beeldende kunst.

Een percentageregeling is een goed instrument om enerzijds de beeldende kunst een bijdrage te laten leveren aan de gebouwde omgeving en anderzijds de bevolking in kennis te brengen met uitingvormen van beeldende kunst. Kunst kan een belangrijke rol spelen in de beleving van architectuur en omgeving. Zij kan de vormgeving van de architect versterken of - vanuit een eigen invalshoek - hierop juist tegenspel leveren. Een voorbeeld van een percentageregeling gaat als bijlage 3 bij deze publicatie.

Gemeenten zijn volstrekt autonoom in het bepalen of ze een percentageregeling instellen en hoe ze die vormgeven. Gemeenten laten hun regeling onderling verschillen wat betreft:

- de hoogte van het percentage, variërend van een half tot twee procent;
- de bouwprojecten die onder de regelingen vallen, variërend van alleen gemeentelijke nieuwbouw of verbouw tot scholen, straten, bruggen, openbaar groen, hele stadswijken, recreatievoorzieningen e.d.;
- een al of niet glijdende schaal; de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld kent een glijdende schaal waarbij een percentage van twee procent geldt bij projecten beneden de tien miljoen, en een half procent bij projecten boven de vijftien miljoen;
- de mate van openbaarheid bij de opdrachtprocedures.

Nadere informatie over het vormgeven van een opdrachtenbeleid voor kunst in de openbare ruimte is te vinden in de *Handreiking Beeldende kunst in de openbare ruimte* die in 2000 werd uitgegeven door het Cultuurfonds van de Bank Nederlandse Gemeenten.

### 14.2.2 Fonds beeldende kunstopdrachten

Voor een goede toepassing van de percentageregeling is een *fonds beeldende kunst-opdrachten* eigenlijk onmisbaar. Het fonds is niet alleen belangrijk voor een goed beheer van de gelden uit de percentageregelingen, maar ook voor het dekken van de kosten van kunstopdrachten in gevallen waarin de percentageregeling niet van toepassing is en ter aanvulling van in het kader van deze regeling gemaakte kosten.

De voeding van het fonds kan bestaan uit:

- a een jaarlijkse storting uit de algemene middelen;
- b de opbrengst van de percentagegelden, later aangepast aan de werkelijke kosten;
- c rentebijdraving.

De instelling van een fonds biedt verscheidene voordelen. In het algemeen is een grotere flexibiliteit bij het toepassen van de regeling gegarandeerd. De percentages kunnen in eerste instantie zonder bezwaar worden berekend op basis van de geraamde kosten (alle stichtingskosten, exclusief grondkosten) en later worden bijgesteld aan de hand van de werkelijke kosten. Daarnaast is men dankzij een fonds niet tot het uiterste gebonden aan de percentagegelden die een bepaald project oplevert; eventuele overschotten gaan niet verloren maar kunnen in het fonds blijven, terwijl mogelijke tekorten uit het fonds kunnen worden bijgepast. In geval - door onvoorziene omstandigheden - een opdracht bij een bepaald project niet kan worden gerealiseerd kan het dan vrijkomende budget in het fonds worden gereserveerd voor andere projecten. Het is mogelijk een glijdende schaal toe te passen, waardoor ten behoeve van kleine projecten in verhouding wat meer geld beschikbaar komt ten koste van de grote projecten. Een belangrijk aspect is ook, dat gelden die voor beeldende kunstopdrachten zijn uitgetrokken daar ook voor worden gebruikt en niet naar andere bestemmingen vloeien. Tenslotte kan het fonds ook dienen voor de financiering van opdrachten die buiten het kader van de regeling vallen.

119

Mede met het oog op deze laatste mogelijkheid kan het dienstig zijn om het fonds ook te voeden via een jaarlijkse storting uit de algemene middelen. Deze storting kan met name nuttig zijn in gemeenten waar weinig projecten worden gerealiseerd die onder de regeling vallen. In de gemeentelijke begroting kan het fonds worden opgenomen onder het hoofdstuk "Algemene Dienst". Het beheer ervan kan berusten bij burgemeester en wethouders, die zich laten adviseren door een commissie. Taak, samenstelling en werkwijze van de commissie dienen te worden vastgelegd in een reglement.

Het verdient aanbeveling een en ander in te voeren bij besluit van de gemeenteraad. Dit besluit kan de volgende drie punten omvatten:

- a invoering van een gemeentelijke percentageregeling;
- b invoering van een fonds beeldende-kunstopdrachten;
- c instelling van een commissie van advies en vaststelling van een reglement voor deze commissie.

### 14.2.3 Samenwerking met andere overheden en het particulier initiatief

Samenwerking op het terrein van cultuur kan tot inhoudelijke meerwaarde leiden, kan de effectiviteit van het beleid verbeteren en de efficiency vergroten. Er zijn verschillende vormen van samenwerking waarneembaar. Allereerst natuurlijk de *intergemeentelijke samenwerking*. Deze vorm van coöperatie komt over het algemeen moeizaam tot stand en beperkt zich meestal tot de organisatie van een regionale aanbod aan kunstzinnige vorming. Toch laat juist het voorbeeld van het gezamenlijk besturen en subsidiëren van een muziekschool of creativiteitscentrum zien, dat daar waar samenwerking plaatsvindt, het culturele aanbod wordt verrijkt.

120 Een tweede vorm van samenwerking is die tussen gemeente en provincie. Een groot aantal provincies ondersteunt gemeenten, hetzij financieel ten behoeve van projecten, manifestaties, e.d., hetzij inhoudelijk door middel van het vervullen van steunfunctietaken (de begeleiding van instellingen, kaderleden en beroepskrachten en het bevorderen van kwaliteit en samenwerking). Een actief provinciebestuur kan met name kleinere gemeenten een steuntje in de rug geven als het gaat om het ontwikkelen van nieuwe initiatieven en nieuw beleid.

De derde en van oudsher meest waardevolle partner voor gemeenten op het gebied van cultuur is het particulier initiatief. Veel gemeenten stemmen hun cultuurbeleid af op de initiatieven die al door het particulier initiatief worden genomen: alleen datgene wordt gesubsidieerd waar 'de markt' niet uit zichzelf in voorziet. Daarnaast wordt het particulier initiatief vaak ingeschakeld als de subsidie en de overige inkomsten van culturele instellingen niet toereikend zijn. Het lokale bedrijfsleven is met name vaak behulpzaam bij het opzetten van evenementen. Behalve meer financiële armslag leidt dit soms ook tot een groter maatschappelijk draagvlak voor het lokale cultuurbeleid.

Een specifieke vorm van betrokkenheid van het particulier initiatief is aan de orde bij *sponsoring*. Hieronder wordt verstaan een overeenkomst tussen een onderneming (de sponsor) die geld en/of op geld waardeerbare prestaties levert, en een culturele instelling of organisator van een cultureel evenement (de gesponsorde) die communicatiemogelijkheden, toegangskarten en/of andere faciliteiten als tegenprestatie levert. Omdat het bij sponsoring vooral gaat om de *tegenprestatie* die de gesponsorde kan leveren, komen niet alle culturele instellingen en evenementen voor sponsoring in aanmerking. De ervaring leert dat de meeste sponsors op zoek zijn naar instellingen of evenementen met een groot publieksbereik. Bij lang niet alle culturele instellingen is dit aan de orde. Het vinden van een sponsor voor de lokale theater is doorgaans nog niet zo moeilijk (veel theaters hebben zalen, stoelen of kaartjes waarop sponsornamen vermeld staan), maar het aantrekken



van een sponsor voor de kunstuitleen of de oudheidkamer is een stuk moeilijker. Verwacht mag dan ook niet worden dat dit ooit veel op zal leveren.

In de jaren tachtig was er veel discussie over de voor- en nadelen van cultuursponsoring. Het onderwerp behoorde tot de favoriete discussiethema's van de culturele elite, net als andere rituele thema's zoals de privatisering van de theaters en de verplichting tot reizen voor gesubsidieerde randstedelijke podiumkunstgezelschappen.

Sinds de komst in 1993 van de *Code Cultuursponsoring* is de discussie verstomd. De code kwam tot stand in overleg met verschillende partijen die direct of indirect bij cultuursponsoring betrokken zijn: gesponsorden, sponsors, subsidiënten en consumentenorganisaties. De code bevat een aantal gedragsregels voor sponsoring van culturele activiteiten. De regels zijn zo redelijk, praktisch en voor de hand liggend, dat daarmee de ideologische discussie pro en contra sponsoring in één keer is beëindigd.

121

Toch is het goed om hier te vermelden dat sponsoring nadelen kan hebben. Zo kan de gesponsorde worden verleid om wat betreft zijn artistieke product concessies te doen aan de smaak van de sponsor. Ook kan de betrokkenheid van de sponsor soms maar van korte duur zijn, waardoor de continuïteit van de instelling of het evenement niet wordt gewaarborgd. Met name vanwege dit laatste punt kan gesteld worden dat geen enkel essentieel onderdeel van het cultuurbeleid structureel afhankelijk mag worden van sponsoring. De betrokkenheid van de lokale overheid is altijd gewenst als het gaat om culturele basisvoorzieningen. Dit is in zoverre een lastig punt, dat nergens in wet- en regelgeving is terug te vinden wat in de cultuursector als basisvoorziening moet worden aangemerkt. Hierover zal dan ook altijd verschil van mening blijven bestaan. Voor een conceptuele benadering van het denken over gemeentelijke voorzieningen zij verwezen naar het model in hoofdstuk 10.

### 14.3 Accommodatiebeleid

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, ligt in de cultuursector de belangrijkste taak van de gemeente op het gebied van het realiseren en instandhouden van *culturele accommodaties*. Het is van belang om te onderkennen dat accommodatie en gebouw begrippen zijn met een verschillende inhoud en betekenis. 'Gebouw' is een statisch begrip: een bepaalde ruimte. Een accommodatie is meer dan dat. Het gaat daarbij ook om zaken als beheer, bestuur en programmering. De gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van cultuur, zo moge hieruit blijken, gaat dus verder dan alleen het neerzetten van een gebouw.

Gemeenten moeten in hun meerjarenbegroting rekening moeten houden met de toekomstige behoefte aan accommodaties, bijvoorbeeld ten gevolge het veroude-

ren van bestaande voorzieningen of het ontstaan van nieuwe wijken. In dat laatste geval zal ook in bestemmingsplannen op de nieuwe voorzieningen moeten worden geanticipeerd. Voor de *financiering* van nieuwe culturele voorzieningen zijn gemeenten nagenoeg geheel op zichzelf aangewezen. De tijd is voorbij dat er bij de ministeries potjes waren waarop een beroep kon worden gedaan. Ook experimentele voorzieningen (bijvoorbeeld het realiseren van het Zweedse model van het 'Kulturhus') moeten geheel op eigen kracht door de gemeente worden gerealiseerd. De provincie is alleen in zeer uitzonderlijke gevallen bereid een kleine bijdrage te leveren als blijkt waardering. Uit Europese fondsen kan slechts in zeer specifieke gevallen een bijdrage worden verwacht, zoals bijvoorbeeld voor het wegwerken van achterstandssituaties in de grote steden.

122 Het bouwen, besturen en beheren van accommodaties betreft complexe processen waar in dit bestek niet op kan worden ingegaan. Slechts drie zaken die in relatie tot accommodaties van belang zijn, worden hier kort aangestipt: de bouw van theaters, het privatiseren van voorzieningen en het verschijnsel multifunctionaliteit.

#### 14.3.1 De bouw van theaters: bezint eer ge begint

Een ontwikkeling die tot nadenken stemt is de almaar wassende stroom aan nieuwe theaters. Veel middelgrote gemeenten lijken koste wat het kost over een theater te willen beschikken, terwijl amper wordt stilgestaan bij de jaarlijkse exploitatiekosten. Korte termijndenken leidt er vaak toe dat gemeentebesturen niet inzien dat het instandhouden van een theater, ook al is het maar op een zeer bescheiden niveau, noodzakelijkerwijs veel geld kost, ook (en vaak juist) als de bezettingsgraad hoog is. Halverwege de jaren negentig werden in Oost-Brabant in korte tijd theaters gebouwd en/of gepland in Oss, Uden, Nuene en Valkenswaard, terwijl in Helmond, 's Hertogenbosch en Eindhoven al volwaardige accommodaties aanwezig waren. Dit lijkt wel erg veel van het goede. Het verdient de voorkeur dat gemeenten *specialiseren in plaats van kopiëren*. Als in een bepaalde regio de ene gemeente (bijvoorbeeld de wat grotere) zich toelegt op een theater, dan kan de andere (wat kleinere) gemeente zich beter richten op het ondersteunen van bijvoorbeeld een subtropisch zwemparadijs of een andere recreatieve voorziening. Onderlinge afspraken tussen gemeenten waarbij wordt ingespeeld op elkaars sterke punten en financiële draagvlak verdienen sterke aanbeveling. Alleen op deze manier zijn onevenredig grote *exploitatietekorten* op culturele voorzieningen te vermijden.

In hoofdzaak zijn er twee ontwikkelingen die ertoe leiden dat de kosten van theaters, vooral in kleinere gemeenten, alsmaar blijven stijgen. Beide ontwikkelingen worden hier kort aangeduid.

- 1 Het wordt steeds moeilijker (lees: duurder) om *cultureel aanbod* naar kleinere gemeenten te krijgen. Dit aanbod concentreert zich op de grotere steden vanwege:
  - een afnemende bereidheid tot reizen bij de gezelschappen, gekoppeld aan een toenemende bereidheid tot reizen bij het publiek;
  - de behoefte bij grote gesubsidieerde *gezelschappen* aan een 'eigen huis';
  - de bouw van nieuwe, grote podia in de grote steden;
  - gebrek aan publiek in de regio;
  - de noodzaak tot schaalvergroting bij het aanbod (denk aan musical en opera);
  - er is voor 'gearriveerde' cabaretiers geen financiële noodzaak (prikkel) om in kleinere theaters te spelen.
  
- 2 Er is sprake van autonome kostenstijgingen vanwege onder meer:
  - stijgende kwaliteitsnormen;
  - stijging salarissen van artiesten en technici;
  - professionalisering (apart personeel voor marketing, voor geautomatiseerde administratie, voor decor etc.);
  - complexere theatertechnieken;
  - de 'noodzaak' van orkestbak en toneeltoren;
  - Invoering Wet Terugdringing Ziekteverzuim;
  - Wet wijziging arbeidsomstandighedenwet;
  - Arbeidstijdenwet;
  - Uitbreiding ABP-ambtenaarschap;
  - Regeling ten aanzien van oproepkrachten;
  - Besluit horecabedrijven milieubeheer (terugdringen geluidsoverlast).

123

Uit onderzoek van de VNG in 1996 is gebleken dat de mogelijkheden tot het verwerven van extra inkomsten via sponsoring, zaalverhuur, horeca e.d. niet mogen worden overschat. Het is eerder regel dan uitzondering dat de toekomstige exploitatie van een te (ver)bouwen theater rooskleuriger wordt voorgesteld dan kan worden gerealiseerd. In z'n algemeenheid geldt dus voor de theaterbouw: bezint eer ge begint.

### 14.3.2 Verzelfstandiging en afstoting

Als er over *verzelfstandiging en afstoting* in de cultuursector wordt gesproken, spitst zich dat doorgaans toe op de accommodaties.

Onder *verzelfstandiging* wordt meestal begrepen het omvormen van een gemeentelijke afdeling of tak van dienst tot een private stichting. De stichtingsvorm is voor culturele instellingen zeer gebruikelijk. Nederland telt bijvoorbeeld ca. 800 musea (uitgaand van een vrij ruime definitie van museum). Van al deze musea is slechts een beperkt deel in beheer bij de overheid. Het overgrote deel van de

musea kent de rechtsvorm van de particuliere stichting, hetgeen ook niet zo verwonderlijk is gezien het feit dat de oorsprong van musea vaak ligt in particuliere collecties. De VNG raadt gemeenten bij verzelfstandiging van een museum aan om de collectie in eigendom van de gemeente te behouden en via een bruikleenovereenkomst af te staan aan het verzelfstandigde museum, dit naar het voorbeeld van het rijk dat op dezelfde manier is omgegaan met de collecties van de (verzelfstandigde) rijksmusea. Hierbij moet overigens aangetekend worden dat nooit is vastgesteld dat de particuliere musea het wat betreft de zorg voor ons culturele erfgoed minder goed zouden doen dan publieke musea. Het is niet zo dat de eigendomssituatie (publiek versus particulier) van wezenlijk belang is voor het culturele gehalte van een instelling. Wel is het natuurlijk zo dat kunstcollecties een grote financiële waarde kunnen vertegenwoordigen en gemeenten om die reden er de voorkeur aan kunnen geven om het eigendom aan zich te houden.

124 Nemen we de theaters, schouwburgen en concertzalen in ogenschouw, dan kan eveneens vastgesteld worden dat veel accommodaties zijn ontstaan als particuliere initiatieven. Van de 122 bij de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) aangesloten theateraccommodaties is ongeveer de helft gemeentelijk georganiseerd, ca. 30% een privaatrechtelijk stichting en een klein deel anders georganiseerd. Een niet-onaanzienlijk deel is dus in privaatrechtelijk beheer.

In zijn algemeenheid wordt binnen gemeenten de stelregel gehanteerd dat de overheid *aanvullend* moet werken op het particulier initiatief. Dit betekent dat de gemeente geen dansschool hoeft te subsidiëren als er door particulieren in wordt voorzien en geen theater hoeft te exploiteren als er sprake is van een goede particuliere beheerstichting. Alleen daar waar het particulier initiatief zaken laat liggen die de overheid toch van belang acht (vanuit toegankelijkheid en vanuit een bepaalde visie op de samenleving), is overheidsbemoeienis aangewezen. Soms kan een beperkt stimuleringsbeleid dan al volstaan (startsubsidies voor galeries bijvoorbeeld), soms kan worden gekozen voor structurele ondersteuning (via gerichte subsidiebedragen) of een nog intensievere bemoeienis middels het rechtstreeks uitoefenen van beheertaken.

Een afweging pro of contra het verzelfstandigen van grote gemeentelijke culturele instellingen zou inhoudelijk en zakelijk moeten plaatsvinden. De volgende ijkpunten kunnen bij een voorgenomen verzelfstandiging in acht worden genomen:

- blijft de gemeenteraad zo nodig in staat om (enige) invloed uit te oefenen op de culturele programmering, dit met het oog op gezien de maatschappelijke behoefte en de doelstellingen van het eigen lokale cultuurbeleid?
- blijft er ruimte voor de gemeenteraad om aan nieuwe prioriteiten en nieuwe ontwikkelingen in die accommodatie een plaats te bieden? Hierbij is ook van belang of er alternatieven zijn in de directe omgeving.

- is de zo belangrijke integratie van de betreffende accommodatie in het totale gemeentelijke cultuurbeleid nog te realiseren?
- zijn de financiële risico's voldoende afgedekt en verzekerd? Wordt er naar de norm van de meest efficiënte inzet van overheidsmiddelen gehandeld?

In de overeenkomst die de gemeente sluit met een nieuwe beheerstichting, kunnen al deze punten geregeld worden. Als dat het geval is, en de overdracht ook verder juridisch en inhoudelijk goed is geregeld, dan kan het heel verantwoord zijn om tot verzelfstandiging over te gaan, zelfs in gevallen dat de overnemende partij geen stichting is, maar een besloten of naamloze vennootschap.

Het *afstoten* van culturele instellingen, in het bijzonder theaters (in de zin van het overdoen van het theater aan een commercieel bedrijf) kreeg vooral begin jaren negentig in de media veel - doorgaans negatieve - aandacht. De commercialisering grijpt om zich heen, was toen de boodschap. Achteraf blijkt het allemaal nogal te zijn meegevallen. Afstoting heeft slechts in enkele gevallen plaatsgevonden. Bekende voorbeelden zijn de overdracht aan de firma Van der Valk van het cultureel centrum De Hagen in Almelo, theater Veenlust in Veendam en de schouwburg van Roermond, maar daar blijft het eigenlijk bij. De verkoop van de schouwburg van Gorinchem aan een particulier bedrijf bleek een mislukking: de gemeente kocht het cultureel centrum weer terug. Ook de verkoop van Veenlust aan Van der Valk is mislukt, het centrum bleek niet commercieel exploitabel. Al met al zijn er dus maar weinig 'echte' afstotingsgevallen op een totaal aan grotere theaters in Nederland van ca. 120. Sinds het midden van de jaren negentig is het afstoten van theaters of andere culturele voorzieningen helemaal geen issue meer.

125

### 14.3.3 Multifunctionaliteit

Van *multifunctionele voorzieningen* wordt gesproken als er sprake is van het samenvoegen van verschillende culturele functies in één accommodatie, bijvoorbeeld, een bibliotheek, een muziekschool en een (film)theater. Aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was multifunctionaliteit erg in de mode vanwege veronderstelde synergetische effecten (de verschillende functies zouden inhoudelijk van elkaar kunnen profiteren) en efficiencywinsten.

In de loop der jaren hebben beleidsmakers echter ontdekt dat de motieven voor multifunctionaliteit niet gezocht moeten worden in beleidsmatige, financiële of ruimtelijke overwegingen. Een multifunctionele voorziening blijkt geen succes te worden als het motief voor de clustering niet voortkomt uit de behoeften van de gebruikers en het publiek. Het is dan ook zaak om eerst een gedegen analyse van de wensen en gewoonten van het publiek en/of de gebruikers te maken, voordat wordt overgegaan tot een ruimtelijke clustering van voorzieningen.

Hieronder volgen enkele voor- en nadelen van multifunctionaliteit:

*Voordelen*

- samenhang en coördinatie tussen verschillende werksoorten;
- mogelijkheid van samenwerkingsprojecten (geïntegreerd aanbod);
- efficiencywinst door gezamenlijk gebruik van centrale en gezamenlijke faciliteiten (administratie, schoonmaak, parkeerplaatsen, publiciteit, etc);
- het bevorderen van ontmoetingspunten;
- de mogelijkheid het geheel goed in te passen in het ruimtelijke concept van een wijk;
- de mogelijkheid elkaars deskundigheid te benutten.

*Nadelen:*

126

- de verschillende publieksgroepen blijken niet met elkaar overeen te komen, en elkaar soms zelfs af te schrikken;
- het gemeenschappelijke gebruik van installaties en ruimtes is een voortdurende bron van zorg, zelfs irritatie, tussen de gebruikers (geluidsoverlast, openstaande deuren, ventilatie/verwarming etc);
- de eigen identiteit van iedere werksoorten krijgt minder accent: juist culturele voorzieningen ervaren dit vaak als een groot bezwaar;
- het gezamenlijke gebruik van ruimtes kan de programmeringsmogelijkheden beperken;
- het voorbereidingsproces van de bouw duurt langer en is dus duurder omdat het programma van eisen complexer is;
- het bevorderen van gemeenschappelijke activiteiten vraagt meer menskracht dan doorgaans wordt aangenomen;
- het beheer is ingewikkelder dan verondersteld en vraagt veel coördinatie;
- het regelen van de beveiliging van het gebouw vraagt grotere aandacht dan verondersteld;
- de bevruchtende werking die de verschillende kunstvormen op elkaar zouden moeten uitoefenen blijkt in de praktijk te vallen. Er lijken nauwelijks significante voordelen aan te wijzen van een multifunctionele accommodatie boven afzonderlijke accommodaties op loopafstand van elkaar.

Als gevolg van de vele nadelen van multifunctionaliteit is het cultureel centrum, dat in de jaren zeventig zo populair was, tegenwoordig niet meer erg in zwang. De moderne variant ervan, het 'Kulturhus' (waarin niet alleen culturele, maar ook sociaal-maatschappelijke en zelfs commerciële voorzieningen zijn geprojecteerd, dit met het oog op plattelandsgemeenten waar het voorzieningenniveau afneemt), zal in de komende jaren in verscheidene plaatsen in Overijssel worden gerealiseerd. Wat in ieder geval succesvol is gebleken, is het accommoderen van diverse uitingen van dezelfde kunstsoort in één gebouw. Het beste voorbeeld is de klassieke schouwburg, waarin tegenwoordig ook toneeluitvoeringen, klassieke concerten, popmuziek, musicals, bedrijfsfeesten, congressen, amateuruitvoeringen

e.d. plaatsvinden. Dit is onder meer mogelijk gemaakt door zalen met verschillende functies in het gebouw onder te brengen. Ook andere culturele instellingen slaan geleidelijk aan de weg in van interne diversificatie.

#### 14.4 Overleg tussen gemeente en cultureel veld

De manier om het contact tussen gemeentebestuur en cultureel veld gestalte te geven kan variëren van sterk gestructureerd tot min of meer informeel. Hieronder volgt een overzicht van de mogelijkheden.

##### a Culturele raden

De taken van culturele raden kunnen in principe veelzijdig zijn:

- a overlegplatform van culturele instellingen;
- b adviesorgaan voor de gemeente;
- c uitvoerder van bepaalde culturele activiteiten;
- d verdeler van een bepaald deel van het gemeentelijke budget.

127

De stichtingsvorm heeft voordelen als de taken liggen in de sfeer van de punten c en d. Dan immers kan het noodzakelijk zijn dat de stichting over een *eigen budget* beschikt. Beperken de taken zich tot de punten a en b, dan kan gewerkt worden met een culturele raad die wordt ingesteld bij gemeentelijke verordening.

De bekendste stichting die (namens of in opdracht van de gemeente) met een eigen budget uitvoering geeft aan het lokale cultuurbeleid is die van Rotterdam. Deze stichting ontvangt jaarlijks een lump-sum bedrag van de gemeente op basis van een beleidsplan en deelt op haar beurt dit geld toe aan kunstinstellingen/initiatieven. Eventuele tussentijdse extra uitgaven financiert de gemeente door middel van amendementen op de lump-sum. Het bestuur van de stichting wordt benoemd door het college van burgemeester en wethouders. Vanwege dit laatste feit kan tegen besluiten van deze stichting bezwaar worden aangetekend bij de gemeente Rotterdam.

In hoeverre een gemeente financieel aansprakelijk is bij tekorten of faillissement is afhankelijk van de verordening waarin de subsidiëring aan een stichting wordt geregeld. Indien zaken adequaat worden geregeld, kan een gemeente in beginsel niet aansprakelijk worden gesteld.

Voor verreweg de meeste gemeenten is een kunststichting volgens het model van Rotterdam te zwaar aangezet. Het is over het algemeen niet zo aantrekkelijk om als gemeente totaal geen greep meer te hebben op het cultuurbudget. Als het erom gaat de bestuurslast voor het college te verminderen en/of het culturele veld meer bij het beleid te betrekken, verdienen andere alternatieven doorgaans de voorkeur.



### *b Culturele commissie*

Een trede lager op de trap van gestructureerde adviesorganen staat de culturele commissie. De adviestaak kan op grond van de Gemeentewet worden opgedragen aan een commissie, maar kan ook via een beleidsregel worden neergelegd bij een onafhankelijke groep van deskundigen. In het geval van de commissie op basis van de Gemeentewet is een rechtstreekse koppeling aan het gemeentebestuur gegeven. Een dergelijke bestuurscommissie kan alleen door de gemeenteraad worden ingesteld. Bij de instelling dient de raad de samenstelling en bevoegdheden van de commissie in een gemeentelijke verordening te regelen.

Een ambtenaar fungeert vaak als uitvoerend secretaris. De ervaringen met dit soort commissies zijn wisselend. De diffuse relatie tussen gemeentebestuur en particulier initiatief zorgt soms voor een moeizaam functioneren van deze raden, reden waarom vaak de voorkeur wordt gegeven aan een onafhankelijk adviesgremium. Andere gemeenten profiteren echter juist ten volle van de vervlechting met het gemeentelijk apparaat. De taken die aan een culturele commissie worden toebedeeld kunnen liggen in de sfeer van:

128

- het leveren van informatie
- het bieden van een podium tot participatie van het veld
- het bieden van externe prikkels tot beleidsontwikkeling
- het evalueren van beleid
- het voorbereiden van keuzen (bijvoorbeeld de wenselijke verdeling van een gegeven budget)
- het beoordelen van gesubsidieerde instellingen
- het beoordelen van subsidieaanvragen.
- het toekennen van prijzen, eregelden e.d.

### *c Fondsen*

Fondsen kunnen binnen een gegeven kader voor uitvoering van gemeentelijk beleid zorgdragen. Zo heeft de gemeente Eindhoven een fonds voor (de ondersteuning van) kunstenaars en een fonds stadsverfraaiing. Ook zie je in de praktijk wel fondsen op het gebied van de beeldende kunst (bijvoorbeeld het fonds beeldende kunst opdrachten zoals genoemd in paragraaf 14.2), de amateurkunst, de cultuurhistorie e.d. Het principe van fondsen is dat een klein gedeelte van het gemeentelijke beleid wordt uitbesteed aan een (particulier) fondsbestuur. Hierin kunnen zowel plaatselijke deskundigen zitting hebben als vertegenwoordigers van het culturele veld. Het fondsbestuur legt ix per jaar verantwoording af aan het gemeentebestuur via een jaarverslag. Eventueel kan aan het fonds worden gevraagd om vooraf een soort werkplan/uitgangspuntennota te maken.





#### *d Cultureel platform*

Het idee achter het formeren van een lokaal cultureel platform is dat een geselecteerd gezelschap periodiek wordt geraadpleegd over de te volgen beleidslijnen. Het platform hoeft geen juridische status te hebben. Het wordt bijvoorbeeld ix per kwartaal of ix per half jaar bijeengeroepen om onderling van gedachten te wisselen. Voordeel van de platformformule is, dat een relatief groot aantal mensen eraan kan deelnemen. Belangrijk is dat wordt voorzien in een goede voorbereiding en een goed secretariaat. Ook moet worden zorggedragen voor continuïteit en voor voldoende inhoudelijk interessante onderwerpen. Voor uitsluitend de cultuursector kan gedacht worden aan een platform dat bestaat uit de directeuren van de lokale culturele instellingen en de kunstenaarsorganisaties. De agenda voor de bijeenkomsten kan eventueel in onderlinge samenspraak worden opgesteld.

129

#### *e Een intermediair van buiten*

Het rijk gebruikte in de jaren negentig een methode voor de communicatie met het veld die lokaal nagevolgd kan worden. De methode houdt in dat een extern adviesbureau wordt belast met onderzoek naar het draagvlak voor (of de ideeën over) bepaalde (voorgenomen) beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld de uitvoering van het deltaplan cultuurbehoud of de opzet van een stichting leesbevordering). Het adviesbureau gaat alle betrokkenen langs en stelt een rapport op. Nadat de betrokkenen hun inbreng in het rapport hebben gesanctioneerd wordt dit als advies aan de politiek verantwoordelijke(n) voorgelegd. Voordeel van deze aanpak is dat het veld zijn opvattingen door een 'gezaghebbende' buitenstaander op schrift ziet gesteld: men heeft het idee daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming. een bestuurder of een gemeenteraad kan op grond van het rapport tot een evenwichtige belangenafweging komen.

#### *f Ad hoc-commissies*

Een andere mogelijkheid is de ad hoc-commissie. Dit houdt in dat per beleidsvraag een commissie van inhoudelijk deskundigen en/of betrokkenen wordt geformeerd, afkomstig uit het lokale culturele veld. De ad hoc-commissie kan een adviserende functie worden toegekend. Nadat de commissie zich over het onderwerp heeft uitgesproken, wordt zij weer opgeheven. Een aantal provincies gebruikt deze formule om de lacune op te vullen die in de jaren negentig is ontstaan door het wegvallen van de provinciale culturele raden.



### *g Stadsgesprekken*

In verscheidene gemeenten is sinds de jaren negentig door middel van een serie zogeheten 'stadsgesprekken' van gedachten gewisseld met het culturele veld. Ieder 'stadsgesprek' kan worden gewijd aan een ander thema: beeldende kunst, podiumkunsten, amateurkunst/kunsteducatie en architectuur. Uiteraard zijn ook tal van andere onderwerpen denkbaar. Gekozen kan worden voor twee varianten:

- een openbaar gesprek, voor iedereen vrij toegankelijk, te houden in een grote publieke ruimte;
- een gesprek met een betrekkelijk klein gezelschap, in besloten kring, tussen wethouder, ambtenaren en betrokkenen vanuit het veld. Bijvoorbeeld op een aparte locatie, één of twee dagdelen.

Het kan nuttig zijn om deze gesprekken eens in de zoveel jaar te herhalen.

130

### *h Cultureel Debat*

Soms wordt de concept-cultuurnota van een gemeente onderwerp gemaakt van een groot eenmalig debat in een zaal van de plaatselijke schouwburg. Voor dit debat kunnen een aantal sprekers uitgenodigd worden uitgenodigd en/of kan een forum worden samengesteld met spraakmakende vertegenwoordigers van het lokale culturele veld.

Uiteraard komen ook varianten op de hierboven geschetste mogelijkheden voor.

## **14.5 Gemeentelijk informatiebeleid**

In het Handboek Gemeenteraadsleden (uitgegeven door Samsom) vroeg Delamarre in de jaren tachtig uitgebreid aandacht voor de relatie tussen cultuur, persoonlijke ontplooiing, democratisering en rechtvaardigheid. In dat verband stelde hij dat cultuur bestaat bij de gratie van communicatie: "Het zal in elk cultuurbeleid een daadwerkelijke zorg zijn dat de media niet eenzijdig worden gebruikt maar als een forum waar het recht van woord en wederwoord niet alleen juridisch maar ook feitelijk gegarandeerd is."

Een actieve openbaarheid is dus erg belangrijk. Delamarre stelde dat daaronder moet worden verstaan "een voortdurende informatiestroom (vanuit de lokale politiek, C.W.) naar de plaatselijke pers, maar ook een wekelijks spreekuur waar burgers met wensen, klachten en suggesties op cultureel gebied terecht kunnen. En vervolgens de oprichting van organen die aan de belanghebbende groeperingen ter beschikking worden gesteld." Bij deze laatste organen dacht Delamarre onder meer aan een lokaal jongerenblad, een huis-aan-huis-blad waarin wijk- en buurt-

informatie staat, een lokale radio-omroep en eventueel zelfs een lokale tv-zender. Hier kan de 'bibliotheek-nieuwe-stijl' aan toegevoegd worden. Hieronder wordt wat uitgebreider stilgestaan bij de groeiende noodzaak van een *gemeentelijk informatiebeleid*. Het is binnen dat kader dat de bibliotheek in de toekomst zijn plaats moet vinden.

Een van de meest stuwende krachten achter de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen is de vernieuwing van de *informatietechnologie*. De steeds verdergaande miniaturisering van elektronische schakelingen heeft de toepasbaarheid van de informatietechnologie voortdurend vergroot en heeft sedert de jaren vijftig een groei van de informatiesector teweeggebracht. In het afgelopen decennium heeft deze vernieuwing zich in recordtempo doorgezet. In een tijdsbestek van niet meer dan tien jaar zorgde de computertechnologie voor grote veranderingen. Vóór 1985 (!) had nog maar een handjevol mensen in Nederland op de werkplek de beschikking over een personal computer. Nu, ruim vijftien jaar later, is dit standaardapparatuur geworden, niet alleen zakelijk maar ook in de privé-sfeer. Hieruit blijkt wel dat de manier waarop informatie tot ons komt, in korte tijd ingrijpend anders en pluriformer geworden. Tegenwoordig ontvangen wij informatie van over de hele wereld via de computer (uit eigen en andermans databestanden, met behulp van internationale netwerken, elektronische billboards, e-mail e.d.), de kabelnetaansluiting van de televisie, de digitale telefoon, de compact disk, de video, het faxapparaat, etc. Vooral door het bedrijfsleven, maar ook wel door de publieke sector wordt van al deze kanalen gebruik gemaakt om de burger met informatie, op wat voor gebied dan ook, te bereiken.

131

Het is zaak dat de gemeente het grote belang van deze ontwikkelingen onderkent en erop inspeelt. Immers; het is een hoofdtaak van de overheid om te waarborgen dat informatie vrij, pluriform en voor iedereen toegankelijk is, zeker als dit informatie betreft die sterk bepalend is voor de *interactie tussen de mens en zijn omgeving*. Het gaat dan, met andere woorden, om informatie die in het bijzonder bijdraagt aan de persoonlijkheidsvorming, aan de verruiming van het blikveld en de communicatiemogelijkheden en aan een beter maatschappelijk inzicht. De overheidsbemoeienis met de informatiemarkt is geworteld in de verwerking van de grondwettelijke rechten met betrekking tot het vrije verkeer van *informatie*.

Het openbaar bestuur moet telkenmale beoordelen in hoeverre bepaalde informatie in voldoende mate geproduceerd wordt (voldoende in relatie tot de behoefte) en of burgers en groepen van burgers de prijs van voor hen vitale informatie wel kunnen en willen betalen. De gemeente kan dit beoordelen door zich een beeld te vormen van vraag, aanbod en prijs van informatie op lokaal niveau. Wat de vraagkant betreft gaat het om inzicht in de behoeften van de bevolking. Dit inzicht kan worden verkregen op basis van een analyse van enerzijds de lokale

maatschappelijke situatie en de knelpunten daarbinnen en anderzijds het oordeel over en het feitelijke gebruik van de betrokken instellingen en voorzieningen. Een middel om behoefte en gebruik in beeld te krijgen is een omnibusenquête. In 2002 is hiervoor in opdracht van het ministerie van OcnW en na overleg met IPO en VNG de *Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek/RCO* ontwikkeld, waardoor peilingen binnen gemeenten op een uniforme wijze gestalte kunnen krijgen. Ook is er vanaf het voorjaar van 2003 een website waar de resultaten van de gemeenten en provincies die de RCO toepassen een plek kunnen krijgen.

132 Aan de *aanbodkant* gaat het om een inventarisatie van *alle* soorten informatie die door het particulier initiatief, de overheid en de gesubsidieerde instellingen op de informatiemarkt worden aangeboden (denk aan voorlichting en publieksinformatie vanuit de gemeente zelf; informatie, cultuur, educatie en verstrooiing door de lokale radio- en tv-omroep, het gemeentelijke kabelnet, de boekhandel en de bibliotheek; voorlichting en publieksinformatie op maatschappelijke terreinen als zorg/welzijn/hulpverlening door gesubsidieerde instellingen).

Door het inventariseren van vraag en aanbod krijgt de gemeente een globale indruk van de mate waarin bepaalde soorten informatie terechtkomen bij bepaalde delen van de bevolking. Vervolgens kan de gemeente bezien welke instrumenten haar ter beschikking staan om, daar waar vitale informatie relatief 'te duur' is, in de markt in te grijpen. Dit kan door in overleg met de betrokken organisaties te bezien op welke wijze er wat gedaan kan worden aan de omvang, inhoud, prijs en/of distributie van het aanbod.

Voor de gemeente is de bibliotheek van grote betekenis als (potentieel) instrument op de informatiemarkt. Op het gebied van (gedrukte) informatie immers is de bibliotheek een ter zake kundig en van oudsher door de overheid gesubsidieerd instituut. De vraag is wat voor rol de bibliotheek kan vervullen in het licht van de toegenomen pluriformiteit in het informatieaanbod. Allereerst is het daarbij van belang om te onderkennen dat het beschikbaar stellen van boeken en periodieken als middel om mensen cultureel te ontplooiën of te informeren al lang niet meer het enige doel is van het bibliotheekwerk. In de afgelopen decennia hebben de bibliotheken de nieuwe media in hun aanbod opgenomen. Immers, deze media oefenen een grote aantrekkingskracht uit op de consument. Als mensen zich willen verpozen geven zij in toenemende mate de voorkeur aan geluids- of beeld dragers. En als het gaat om informatie-uitwisseling in zakelijk of particulier verband blijkt dat de geschreven documenten meer en meer plaats maken voor de digitale media.

Ingezien moet ook worden, dat de positie van het boek zelf, het centrale object in de bibliotheek van vroeger, is veranderd. Mensen gaan tegenwoordig anders om met boeken. Ieders vrije tijd is toegenomen en het aanbod aan mogelijkheden om

deze tijd in te vullen heeft daarmee gelijke tred gehouden. Het overaanbod aan informatie en informatiedragers leidt tot kiezen, tot zappen, en tot een kritische, veeleisende houding ten opzichte van de inhoud van het gebodene. Bij sommigen leidt dit tot selectief, kort en intensief gebruik van het gebodene, bij anderen heeft dit onverschilligheid en soms een afnemende betrokkenheid bij het maatschappelijke leven tot gevolg. Overigens neemt dit natuurlijk niet weg dat het boek als cultuurdrager van buitengewoon belang blijft.

De samenleving verandert, het aantal media neemt toe en de positie van het boek wijzigt: dit tezamen heeft ertoe geleid dat in veel grotere gemeenten het 'product' van de bibliotheek al is gewijzigd. De bibliotheek draagt niet meer alleen zorg voor de distributie van bepaalde media (woorddragers zoals boeken), maar vervult anno jaren negentig in toenemende mate een functie als *makelaar/bemiddelaar op de informatiemarkt*. Het 'product' van de bibliotheek wordt informatie, informatie in alle soorten en maten en voor alle mogelijke doeleinden. De gemeente kan hier in beleidsmatige zin op inspelen door de bibliotheek daadwerkelijk en actief te positioneren in een gemeentelijk informatiebeleid. In de VNG-publicatie *'Aandachtspunten in gemeentelijk bibliotheekbeleid'* uit 1995 werd uiteengezet hoe dit gerealiseerd kan worden.

133

#### 14.6 Minimabeleid, kortingspas en algemene cultuurpas

Een beleidsmiddel dat door gemeenten veel wordt toegepast ten gunste van de cultuursector, is het instrument van het minimabeleid. In een aanzienlijk aantal gemeenten bestaat een declaratiefonds (ook wel sociaal-cultureel fonds genoemd), waarop mensen met een minimuminkomen een beroep kunnen doen als zij zelf, of hun kinderen, deelnemen aan culturele, sportieve of maatschappelijke activiteiten. Volumebeheersing van deze fondsen, door de vaststelling van een maximaal te declareren bedrag per persoon (of huishouden) per jaar, is noodzakelijk. De toegekende bedragen variëren in de praktijk zo tussen de 30 en 90 euro per jaar, vaak is het 50 euro. Soms wordt er extra geld gegeven voor inwonende kinderen.

In enkele grotere gemeenten is men overgegaan tot het werken met kortingspassen. De kortingspas is te vergelijken met het CJP en de Pas 65+. In kleinere gemeenten vergt een passensysteem verhoudingsgewijs vaak (te) veel organisatie. Soms is de kortingspas niet alleen voor minima bestemd, maar wordt hij opgevaardeerd tot een algemene cultuurpas, die ook door anderen gekocht kan worden, in enkele gevallen zelfs door inwoners van buiten de gemeente. Een voordeel van de algemene cultuurpas is dat de gebruikers ervan niet onmiddellijk te boek staan (en zich behandeld voelen) als armlastig. Uit een in Venlo gehouden onderzoek onder zowel pasbezitters als mensen zonder pas bleek dat ongeveer eender-



de het bezwaarlijk vindt om een pas te laten zien waaruit blijkt dat men tot de minima behoort.

Als de cultuurpas niet alleen voor minima is bestemd, is hij meestal niet gratis. Vaak is er sprake van een gedifferentieerde prijs die oploopt van 5 tot 50 euro. De hoogte van de aanschafprijs is soms afhankelijk van leeftijd, soms van het inkomen en soms van een combinatie.

De doelstelling van een kortingspas is doorgaans het tegengaan van maatschappelijk isolement als gevolg van een laag besteedbaar inkomen. Ook wordt de kortingspas, en zeker de algemene cultuurpas, beschouwd als een middel om het gebruik van voorzieningen (in het bijzonder door bepaalde bevolkingsgroepen) te stimuleren, danwel in stand te houden. De passen geven soms gratis toegang tot bepaalde voorzieningen. In de meeste gevallen echter worden er kortingen verstrekt van 5 tot 50%. De verstrekte kortingen zijn zeer divers: winkels, versnaperingen, kranten, schouwburgen, bibliotheken, volksuniversiteiten, creativiteitscentra, lidmaatschappen, dagtochtjes en het openbaar vervoer kunnen onder het bereik van de pas vallen.

134

Vragen die bij de introductie van een kortings- of cultuurpas aan de orde hebben doorgaans betrekking op kwesties als: wie krijgen er automatisch een, wordt er een aparte promotie-organisatie voor ingericht (om de kaarthouders op kortingsmogelijkheden te attenderen) en: worden de deelnemende culturele instellingen financieel gecompenseerd en zo ja: op welke wijze?

Wat betreft de afbakening van de doelgroep zijn er tussen gemeenten grote verschillen te zien: sommige gemeenten rekenen alleen bijstandsgerechtigden (+ 10%) tot de doelgroep, andere ook 65+ers, studenten, nieuwkomers en/of kinderen. In bijna alle gemeenten moeten belangstellenden zelf een pasje aanvragen. Soms wordt de pas automatisch aan de doelgroep toegestuurd.

Het organiseren van een kortingspas en het verzorgen van de nodige publiciteit om de pashouders te wijzen op de mogelijkheden (structureel en incidenteel) brengt veel werkzaamheden met zich mee. Sommige gemeenten besteden dit uit aan een commercieel bedrijf. Dit bedrijf maakt dan de passen en de gids met kortingsmogelijkheden en -coupons en onderhoudt de contacten met de instellingen en bedrijven die meedoen. De gemeente betaalt doorgaans een bedrag per verkochte pas aan het organiserende bedrijf, een bedrag dat soms lager wordt naarmate er meer passen worden verkocht.

De kortingen voor zowel commerciële als niet-commerciële voorzieningen worden vaak door de gemeente gecompenseerd. De gederfde inkomsten kunnen dan – uiteraard voorzien van de administratieve onderbouwing – bij de gemeente worden gedeclareerd. Er zijn echter ook gemeenten die in het geheel niet aan compensatie doen, met als argument dat de gederfde inkomsten als gevolg van de ver-

strekke kortingen wel opwegen tegen de meeropbrengst als gevolg van het grotere gebruik.

In oenschouw moet worden gehouden dat het zogeheten niet-gebruik van dit type regelingen vaak groot is. Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld een aantal jaren geleden dat 63% van de Rotterdammers en 53% van de Nijmegenaren geen gebruik maakten van de bijzondere bijstand, terwijl ze hier wel aanspraak op konden maken. Ook van declaratiefondsen, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en het recht op huursubsidie is bekend dat het niet-gebruik aanzienlijk is.

Een belangrijke factor voor het welslagen van de kortingspas is de aantrekkelijkheid van de instellingen en bedrijven die deelnemen. De sterkste aantrekkingskracht blijkt uit te gaan van dagtochten (bijvoorbeeld een dagje Efteling). Ook het zwembad en de film zijn erg in trek. Gemeenten die de cultuurdeelname willen bevorderen, kunnen proberen dit aanbod aan te vullen met het theater en het museum. Een valkuil is echter dat de pas niet te elitair van aard mag worden. Een niet gering deel van de minima gaat normaal gesproken niet naar het theater.

De belangrijkste succesfactor voor de kortingspas is de publiciteit. Er moet zeer regelmatig en doelgroepgericht geadverteerd worden met acties om de bekendheid te vergroten en het gebruik te stimuleren.

Tot slot zij vermeld dat veel musea en theaters al speciale arrangementen kennen, uiteenlopend van specifieke abonnementen tot bijzondere aanbiedingen zoals kortingen op series en afzonderlijke kaartjes. De meeste bibliotheken hanteren nog altijd het uitgangspunt dat de uitlening aan jongeren in beginsel gratis is. Voorts bestaan er al speciale bioscoopbonnen en kennen muziekscholen en creativiteitscentra soms een specifieke regeling voor mensen met een laag inkomen.

## 14.7 Kunstprijzen

In de jaren zestig en de nasleep daarvan bestond er in Nederland een zekere weerzin tegen kunstprijzen. Die aversie kwam voort uit de gedachte dat waardering in de vorm van speciale onderscheidingen een symptoom was van de prestatiecultuur. Inmiddels is deze ideologie grotendeels verdwenen en is het aantal kunstprijzen snel gegroeid. Bij een eerste inventarisatie in 1978 telde de Boekmanstichting, het landelijke studiecentrum voor kunst, cultuur en beleid, 156 prijzen. In 1999 bleek dat aantal verviervoudigd. Bij het verschijnen in 2002 van de vierde editie van *Kunstprijzen in Nederland* omvatte het databestand al 750 prijzen.

Uit het databestand van de Boekmanstichting blijkt dat er vele soorten prijzen. Voor alles wat maar iets met kunst te maken heeft bestaat wel een prijs. De prijzen worden vergeven door particuliere fondsen en stichtingen (vaak stichtingen die een erfenis beheren), door overheden (rijk, provincies en gemeenten) en door bedrijven. Grote prijsfondsen zijn het Prins Bernhard Fonds (reikt jaarlijks een



aantal grote geldprijzen uit), de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouw Directies (VSCD) en het Amsterdamse Fonds voor de Kunst. De provincies zijn eveneens royaal in het toekennen van prijzen: Noord-Holland en Zuid-Holland spannen hierin de kroon met ieder ca. 30 min of meer regiogebonden prijzen. Noord-Brabant deelt er 23 uit, Gelderland 18, Friesland 17, Groningen 11 en Overijssel, Zeeland en Utrecht hebben elk acht prijzen te vergeven.

Het bedrijfsleven is er in de afgelopen jaren steeds meer achter gekomen dat prijzen een aardig alternatief kunnen vormen voor kunstsporing. Bekende voorbeelden zijn de HEMA ontwerpprijs, de Robijn fashion award, de Sikkensprijs (schilderkunst), de Gouden Gids publieksprijs (literatuur) en natuurlijk de AKO-literatuurprijs die inmiddels alweer Generale Bankprijs heet.

De disciplines waarvoor de meeste prijzen worden uitgereikt zijn de literatuur, het theater, de film en de (pop)muziek. De prijzen variëren van geldbedragen tot eervolle vermeldingen. In meer dan vierhonderd van de zeventien gevallen wordt een bedrag, uiteenlopend van een paar tientjes tot een paar ton uitgekeerd. In bijna driehonderd gevallen gaat de winnaar naar huis met alleen een prijs in natura: een bronzen plakkaat, een beeldje, een lampenkap, een dasspeld, een schilderij of een bos bloemen. De combinatie van een geldprijs en een blijvend aandenken komt natuurlijk veel voor.

136

Tegen de enorme hoeveelheid prijzen die in Nederland wordt toegekend, wordt verschillend aangekeken. Sommigen zijn van mening dat de inflatie aan prijzen alleen maar leidt tot nivellering. De prijzen zouden hun exclusiviteit verliezen en steeds minder serieus te nemen zijn. Anderen daarentegen vinden dat prijzen een terechte beloning vormen voor de mooie kunst die er in Nederland wordt gemaakt en dat het toekennen van prijzen niet genoeg kan worden gestimuleerd.

Bij gemeenten zien we tientallen prijzen, vooral aanmoedigingsprijzen. Deze variëren in hoogte van enkele honderden euro's tot maximaal meestal zo'n vijfduizend euro. Soms zijn de prijzen gericht op personen of instellingen die zich verdienstelijk hebben gemaakt voor een bepaalde gemeente en is het criterium dus niet kwalitatief van aard. Ook kan gekozen worden voor een thematische invulling. Met name bij prijzen voor kunstenaars is de kwaliteit veelal wel een belangrijk criterium.

Veel gemeenten zien aanmoedigingsprijzen behalve als een vorm van waardering ook als een goed middel om – in enigszins verkapt vorm – een talentvolle kunstenaar (eenmalig) te subsidiëren. Op zich is hierop niets tegen, want het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om individuele kunstenaars te ondersteunen, is relatief beperkt, zeker buiten het terrein van de beeldende kunsten. Er moet echter wel oog zijn voor de belangen die de winnaars hebben. Deze zijn behalve met een geldbedrag namelijk ook gediend met een onderscheiding die zo exclusief mogelijk is. Het is dus zaak deze exclusiviteit zo veel mogelijk in stand te houden.



Gemeenten die een prijs in het leven roepen hebben soms het doel om ook zichzelf daarmee in het zonnetje te zetten. Ook daarop is niets tegen. Voor overheidslichamen is het creëren van een prijs een gebaar dat weliswaar wat kost, maar ook veel oplevert in de sfeer van prestige en publiciteit. Kunstprijzen komen de standing van het lokale bestuur over het algemeen op een aangename manier ten goede. Het bestuur kan zich er op een niet-protserige, niet-egoïstische en voor geen enkele groepering omstreden manier mee profileren. De laureaten kunnen de morele en/of materiële steun-in-de-rug die ze ontvangen doorgaans wel gebruiken.

De beste manier voor gemeenten om tot de uitverkiezing van een prijswinnaar te komen, is een externe groepering te vragen om een voordracht te doen. Dit verzoek kan ofwel aan een speciaal daartoe in het leven te roepen adviescommissie worden gedaan, ofwel aan een reeds bestaande commissie van deskundigen of een lokale stichting die op een bepaald terrein van de kunsten actief en gezaghebbend is. Het orgaan dat de voordracht doet kan eventueel kandidaten werven door een oproep te plaatsen in de plaatselijke/regionale dag- en weekbladen.

137

Een strijdpunt is vaak de vraag of de gegadigden voor een prijs in de gemeente woonachtig moeten zijn, of een band met de gemeente moeten hebben (bijvoorbeeld doordat ze er geboren zijn of langdurig gewerkt hebben). Iedere gemeente lost dit probleem anders op. Van belang is in ieder geval dat *voordat* er extern om een voordracht verzocht wordt, de gemeente een eenduidig reglement opstelt (of laat opstellen). Ook de aard van de verdiensten die de winnaar moet hebben, moet hierin duidelijk omschreven worden. Voorbeelden van deze reglementen zijn bij de vele prijzentoekennende instanties te verkrijgen.

#### *Benodigheden voor het instellen van een gemeentelijke kunstprijs*

- 1 een naam voor de prijs;
- 2 een omschrijving van de kunstdiscipline of van het soort van verdienste waarvoor de prijs wordt uitgereikt;
- 3 waaruit de prijs bestaat;
- 4 een beschrijving van de wijze waarop kandidaten voor de prijs in beeld worden gebracht en de voordracht van de winnaar(s) tot stand komt;
- 5 een beschrijving van de wijze waarop de prijs wordt uitgereikt en de frequentie waarmee hij wordt uitgereikt;
- 6 de regio waarop de prijs betrekking heeft, danwel de wijze waarop gegadigden met de regio verbonden dienen te zijn.

## 14.8 Faciliteren van open luchtevenementen

Alle gemeenten, klein en groot, hebben te maken met festivals en culturele manifestaties die binnen hun grenzen plaatsvinden. Deze evenementen lopen uiteen van kleinschalige beeldtentoonstellingen van amateurkunstenaars tot grootschalige concerten van gerenommeerde popartiesten. Vooral bij het organiseren of faciliteren van evenementen in de open lucht komt nogal wat kijken. De gemeente kan op een aantal manieren een bijdrage leveren.

### Organisatie

138

Het organiseren van evenementen, vooral als ze wat grootschaliger en professioneler van signatuur zijn en zich in de open lucht afspelen, is een kunst op zich. In een aantal opzichten staat het betrekkelijk ver af van de wijze waarop culturele instellingen normaal gesproken hun activiteiten – binnen hun eigen accommodatie - programmeren. Gemeenten die een cultureel evenement willen laten organiseren, doen er goed aan te zoeken naar een instelling of actor die hierin gespecialiseerd is. Dit kan een gesubsidieerde culturele instelling zijn die de nodige ervaring heeft met (open lucht-) manifestaties, maar kan ook een particulier bureau zijn dat specifiek voor de klus wordt ingehuurd. Bij gemeenten die met veel festivals en manifestaties te maken hebben, wordt nogal eens met een vast evenementenbureau gewerkt. Een voorbeeld hiervan is Rotterdam, waar een centrale rol is weggelegd voor een bureau dat zich helemaal heeft toegelegd op het organiseren van grootschalige culturele manifestaties.

### Kalender- en vergunningbeheer

Voor gemeenten is het van belang om ruim van tevoren te weten welke evenementen op welke dagen in het jaar waar zullen plaatsvinden. Dit is van belang in verband met de voorbereiding van het toezicht op de openbare orde en veiligheid, maar ook voor het eventueel afsluiten of omleggen van wegen, het bewaken van de geluidsnormen, het organiseren van reiniging en afvalophaal e.d. Veel gemeenten hanteren twee instrumenten om de evenementen te reguleren: een evenementenkalender en een vergunningsstelsel. De evenementenkalender dient ervoor om te zorgen dat evenementen niet plaatsvinden op momenten en op locaties die niet geschikt zijn (vanwege andere activiteiten die zijn gepland of vanwege mogelijke overlast). Het vergunningsstelsel wordt gebruikt om aanvragers op geschiktheid te beoordelen, een adequate locatie en een adequaat moment toe te wijzen en om nadere regels te stellen aan bijvoorbeeld de hoeveelheid te produceren decibels, het schenken van alcohol of de wijze waarop met verwachte parkeerdruk moet worden omgegaan. Vergunningen voor evenementen moeten doorgaans geruime tijd van tevoren (6 tot 10 weken) bij een gemeente worden aangevraagd. Voor het gebruik van de openbare ruimte voor evenementen werken de meeste gemeenten met een coördinerend bureau (of persoon) die de beleidsmatige, vergunningverlenende en uitvoerende aspecten met betrekking tot de evenementen behartigt, een en ander in overleg met de regiopolitie, de brandweer en de diensten of afdelingen milieu en bouwbeheer.



### *Evenementenlocaties*

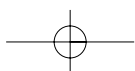
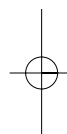
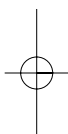
Het blijkt vaak nog niet makkelijk om geschikte locaties te vinden voor openluchtevenementen. In eerste instantie lijkt ieder plein en ieder grasveld zich wel te lenen voor een culturele happening. Bij nadere exploratie blijken hier echter nogal eens haken en ogen te zitten. De laatste jaren doen zich in deze sfeer in toenemende mate knelpunten voor. Aan de ene kant nemen de evenementen in aantal toe, aan de andere kant wordt het gebruik van de openbare ruimte steeds gecompliceerder doordat burgers aangeven dat activiteiten tot overlast en overbelasting leiden.

Een eerste knelpunt vormt de milieuregelgeving. Gemeenten moeten toezien op de naleving van de wettelijke normen wat betreft geluidhinder en kunnen niet zonder meer ontheffing verlenen aan organisatoren van culturele evenementen. Dit verhoudt zich niet met de wettelijke vereisten, maar zeker ook niet met de belangen van omwonenden. Het is zaak dat een gemeente die geregeld met deze problematiek te maken heeft, hierover heldere beleidsuitgangspunten formuleert (bijvoorbeeld het vaststellen van een maximaal aantal dagen in het jaar dat een plein 'belast' mag worden, gekoppeld aan een maximaal toegestaan aantal decibels in relatie tot specifieke tijdstippen op de dag).

139

Een tweede knelpunt is vaak het ontbreken van zelfs de meest minimale voorzieningen op een festivalterrein. Culturele evenementen hebben doorgaans drie basisbehoeften: krachtstroom, water en riolering danwel toiletfaciliteiten. Met name het ontbreken van krachtstroom en water (o.a. voor de tap) vormt vaak een belemmering om ergens een evenement te laten plaatsvinden. Gemeenten die nadenken over de toekomstige ruimtelijke inrichting van een bepaald gebied en die van plan zijn ergens een festivalterrein of -plein te realiseren, doen er goed aan hiermee op voorhand rekening te houden. Door het aanleggen van ondergrondse voorzieningen (stroom, water, riolering) zoals bijvoorbeeld op het Neude in Utrecht is gebeurd, kunnen toekomstige evenementen op betrekkelijk eenvoudige wijze worden gefaciliteerd.

Een derde knelpunt dat voorkomt is het ontbreken van goede zichtlijnen voor het publiek. Hoewel het publiek bij openluchtmanifestaties is ingesteld op weinig comfort (bijvoorbeeld het ontbreken van zitplaatsen), ervaart hij het doorgaans toch als hinderlijk als van het evenement weinig tot niets kan worden waargenomen. Ook regen en wind worden meestal als duchtige spelbrekers gezien. De gemeente kan de organisatoren ondersteuning bieden door bijvoorbeeld (verrijdbare) tribunes beschikbaar te stellen, een podium of een muziektent te verzorgen, of – als het om een grasveld of een weiland gaat – een aarden wal aan te leggen die het evenement structureel voor festiviteiten geschikt maakt.



## 15 Culturele ruimtelijke planning

Het denken over de manier waarop planologische instrumenten een rol kunnen spelen in het lokale cultuurbeleid is nog een tamelijk onontgonnen gebied. De integrale beleidsontwikkeling is bij gemeenten op dit punt nog onontwikkeld. Belangrijke aanknopingspunten om het cultuurbeleid ruimtelijk te verankeren blijven hierdoor ongebruikt. Toch zijn er verschillende ruimtelijke plannen die gemeenten kunnen gebruiken. Deze worden in het navolgende kort besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 15.4 geschetst hoe enkele van de genoemde instrumenten, in combinatie met andere maatregelen, ingezet kunnen worden voor het welbewust creëren van een culturele wijk. In het slothoofdstuk wordt het onderwerp van de ruimtelijke planning verder toegespitst, namelijk op het creëren en ondersteunen van culturele broedplaatsen.

141

### 15.1 Ruimtelijke plannen

De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) verplicht gemeenten om *bestemmingsplannen* op te stellen voor grondgebied dat niet tot de bebouwde kom behoort. Voor gebied dat wel tot de bebouwde kom behoort, kán de gemeente dat doen.<sup>1</sup> In verband met de bestemming kan de gemeente voorschriften geven voor het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden.<sup>2</sup>

#### 15.1.1 Het bestemmingsplan

Een bestemmingsplan bestaat uit een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan 'een goede ruimtelijke ordening' wordt nageleefd, en een of meer plattegronden en voorschriften omtrent het gebruik van de grond en de opstallen. Een bestemmingsplan gaat vergezeld van een toelichting waarin onder meer de aan het plan ten grondslag liggende gedachten zijn neergelegd. Bestemmingsplannen kunnen globaal of gedetailleerd zijn, conserverend of gericht op ontwikkeling. Aan het bestemmingsplan kan de gemeente een uitwerkingsplicht, een mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen of een vrijstellingsmogelijkheid koppelen.

In het ruimtelijke kwaliteitsbeleid is het bestemmingsplan een belangrijke figuur omdat het juridisch bindend is voor alle partijen. Bij een aanvraag voor een bouwvergunning wordt allereerst gekeken of het plan past binnen het bestemmingsplan. Wat in het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, kan niet via andere

1 Deze plicht zal in de nieuwe Wro, die in de maak is, voor het *gehele* grondgebied gelden. De bestemmingsplannen zijn dan nog maar tien jaar geldig – oudere worden 'bevroren': de gemeente mag dan geen vergunning meer afgeven tot het bestemmingsplan opnieuw is vastgesteld.

2 Een bestemmingsplan moet onder de huidige Wro nog worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten en wordt daarvoor onder meer getoetst aan het provinciale streekplan. In de nieuwe Wro komt de provinciale goedkeuring naar verwachting te vervallen.

plannen, beleidsnota's of door welstandstoezicht verhinderd worden. Helaas is de waarde van het bestemmingsplan in de stedelijke praktijk fors gedevalueerd. Bestemmingsplannen zijn vaak ernstig verouderd en de stedenbouwkundige diensten van gemeenten hebben niet de capaciteit om tijdig tot actualisatie over te gaan. Met name de sturende potentie van bestemmingsplannen blijft daardoor grotendeels onbenut. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (met daarin de regel dat bestemmingsplannen maar voor tien jaar geldig zijn) beoogt in deze situatie verbetering te brengen.

Voor broedplaatsenbeleid (zie het navolgende hoofdstuk) is het bestemmingsplan in de huidige situatie vooral van waarde als *conserverende factor*. Toch kan het instrument ook sturend worden aangewend. Door voor een bepaalde wijk bijvoorbeeld de maatschappelijke of onderwijsbestemming van bepaalde panden vast te leggen kan de gemeente voorkomen dat oude scholen, buurthuizen, kerken, kloosters en ziekenhuizen al te makkelijk worden verbouwd tot kantoor of appartementencomplex. Omdat de gemeente via een artikel-19-procedure vooruitlopend op een – soms vermeende – bestemmingsplanwijziging een bouwvergunning kan afgeven, is het daarbij wel zaak dat opeenvolgende gemeentebesturen het behoud van genoemde panden voor de culturele sector van belang blijven vinden.<sup>1</sup>

In combinatie met de beleidsmatige en financiële instrumenten is het bestemmingsplan in potentie een uitstekend middel om broedplaatsen te behouden of tot ontwikkeling te brengen. Toch wenden gemeenten dit planologische instrument nog maar weinig aan met dat doel. Het zou aanbeveling verdienen als vooral de grotere steden een proactief broedplaatsenbeleid zouden ontwikkelen dat via bestemmingsplannen voor binnenstadswijken anticipeert op de effecten van de overspannen onroerendgoedmarkt.

### 15.1.2 Het structuurplan

Een ander planologisch instrument is het *structuurplan*. De Wro geeft gemeenten de mogelijkheid om voor het grondgebied van de gemeente een dergelijk plan vast te stellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven. Aangrenzende gemeenten kunnen dit ook gezamenlijk doen. Het structuurplan is niet juridisch bindend en met veel minder wettelijke regels omgeven dan het bestemmingsplan. Maar wellicht juist daarom kan het structuurplan een belangrijk instrument zijn om de ambities met betrekking tot de ontwikkelingen in een gemeente vorm te geven. Structuurplannen zouden kunnen worden gebruikt om bepaalde uitgangspunten voor het ruimtelijke cultuurbeleid vast te leggen – zoals in Utrecht het idee om in iedere wijk een kunstverzamelgebouw te realiseren.

<sup>1</sup> Via de artikel 19-procedure kan een belanghebbende de gemeente verzoeken vooruitlopend op een (mogelijke) bestemmingsplanwijziging een bouwvergunning af te geven. De artikel-19-procedure confronteert een gemeentebestuur met de vraag wat het met een bepaalde plek wil. De nieuwe Wro voorziet in de afschaffing van het artikel, aldus het voorontwerp dat minister Pronk in september 2001 aan de Tweede Kamer zond.

Daarnaast lenen structuurplannen zich om afspraken te maken over de verdeling van andere culturele functies, bijvoorbeeld over het stedelijke gebied of over een bepaalde regio. Het is bepaald jammer dat (samenwerkende) gemeenten zelden of nooit van deze mogelijkheid gebruikmaken. Vooral bij de bouw van theaters zou het een zeer geschikt instrument kunnen zijn.

### 15.1.3 Het stadsvernieuwingsplan

Een derde planologisch instrument is het *stadsvernieuwingsplan*. Volgens de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (Wsdv) is stads- en dorpsvernieuwing 'een stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied' (Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, artikel 1, lid 1).

Een stadsvernieuwingsplan is juridisch gelijkgesteld met het bestemmingsplan uit de Wro, maar heeft enkele extra's, zoals een uitvoeringsschema en de mogelijkheid om gebieden de bestemming 'verbetering' te geven. Zolang in deze gebieden woningen en andere gebouwen niet zijn gemoderniseerd of vervangen, wordt het gebruik daarvan geacht af te wijken van het plan. Op grond daarvan kan de gemeente de eigenaar aanschrijven.

Het uitvoeringsschema van het stadsvernieuwingsplan bevat onder meer een beschrijving van de in het plan begrepen gebouwen die voor modernisering of vervanging in aanmerking komen, en geeft daarbij de voornemens van het gemeentebestuur ten aanzien van de aard van deze modernisering of vervanging. In zijn publicatie *Ruimtelijke ordening als onderdeel van het cultuurbeleid* beschrijft Vanstiphout hoe in de jaren zeventig de stadsvernieuwing een ruimtelijke-orderingsingreep was waarin vooral welzijn en hier en daar cultuur zeer aanwezig waren. Hij stelt: 'de architecten en stedenbouwers herdefinieerden hun taak als assistenten van de arbeidersstand en trokken de wijk in om een responsieve woonomgeving te bouwen die weerstand bood aan de commercie'. Het was onder anderen Adri Duivesteijn die als wethouder ruimtelijke ordening van Den Haag de stadsvernieuwing herdefinieerde als een culturele opgave. Deze benadering resulteerde in Den Haag maar ook in andere steden in hoogwaardige architectuur als exponent van cultureel verantwoorde stedelijke vernieuwing. Denk aan de manier waarop Jo Coenen de verpauperde Vaillantlaan in de Haagse Schilderswijk transformeerde tot een homogene straat met bijna Parijse allure. Helaas is het koesteren, laat staan het actief stimuleren van culturele functies nog maar mondjesmaat tot de wereld van de stadsvernieuwing doorgedrongen. Op dit punt kunnen de gemeente en de cultuursector nog heel wat terreinwinst boeken.

### 15.1.4 Het stedenbouwkundige plan

Als laatste planologisch instrument kan het *stedenbouwkundig* plan worden genoemd. Hoewel dit geen wettelijke status heeft, is het voor het ruimtelijk beleid

niet minder belangrijk. Het doel van het stedenbouwkundig plan is een duurzame structuur voor de ruimte vast te leggen.

Binnen de stedenbouwkundige ontwerp praktijk zijn verschillende stromingen en stijlen te onderscheiden. In de platte of tweedimensionale stedenbouw worden slechts profielen en rooilijnen aangegeven, gebaseerd op een gewenst functioneel programma. Deze manier van werken staat in contrast met de stroming waarbij de nadruk ligt op het creëren van visuele samenhang en een herkenbare identiteit voor de plangebieden. Met dat doel worden plannen bijvoorbeeld gebaseerd op structurerende elementen als een bestaande waterloop of een historische verkaveling (uitmondend in 'planologische monumentenzorg'), op vooraf bedachte ideologische of poëtische metaforen waarmee identiteiten worden gecreëerd, of op monumentale stedenbouwkundige ruimten die de vormgeving van de gevel bepalen. Een derde stroming is de scenario-stedenbouw, gebaseerd op meer omvattende maatschappijvisies of veelomvattende interpretaties van een locatie of stedenbouwkundig vraagstuk. Moderne ontwikkelingen zijn belangrijke inspiratiebronnen, bijvoorbeeld veranderingen in het arbeidsproces, ecologische en mobiliteitsvraagstukken of de informatietechnologie. De scenario-stedenbouw heeft over het algemeen niet het beeld als uitgangspunt voor haar handelen maar biedt een ontwikkelingsscenario, als een soort 'casco' waarbinnen stedenbouwkundige processen zich afspelen. Een recent voorbeeld hiervan zijn de twee concurrerende stedenbouwkundige schetsen voor het stationsgebied van Utrecht die in mei 2002 bij referendum aan de lokale bevolking werden voorgelegd. Culturele voorzieningen maakten een belangrijk deel uit van beide plannen. Zo kon de bevolking kiezen waar straks het nieuwe Muziekpaleis – een combinatie van het huidige Muziekcentrum Vredenburg, de popzaal Tivoli en het SJU-jazzpodium – komt te staan en waar er plek wordt ingeruimd voor een centrum voor artistiek waardevolle films (Artplex).

Op een kleinschaliger niveau kunnen stedenbouwkundige visies beslist van betekenis zijn voor het gemeentelijke broedplaatsenbeleid. Juist de stedenbouwkundige visie leent zich uitstekend om nieuw beleid in gang te zetten en gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Het is bij uitstek een goed instrument om heel gebiedsgericht het broedplaatsenbeleid op de politieke agenda te zetten.

## 15.2 Monumentenzorg

Gemeenten met een actief monumentenbeleid hebben vaak een goed overzicht van monumentale panden en structuren in de gemeente en zorgen voor een naadloze aansluiting tussen het monumentenbeleid en de ruimtelijke planvorming en het welstandstoezicht. Dit levert een belangrijke positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente.





### 15.2.1 Rijksmonumenten en beschermde gezichten

De Monumentenwet 1988 (Mw) regelt de aanwijzing van onroerende goederen tot beschermde rijksmonumenten door de minister van OcnW en de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten door de minister van OcnW en de Minister van VROM.

De Mw verbiedt beschadiging of vernieling van een beschermd rijksmonument en stelt een vergunning verplicht voor het afbreken, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een beschermd monument. Ook voor herstel of gebruik dat het monument ontsiert of in gevaar brengt is een vergunning vereist. De uitvoering van het vergunningstelsel ligt bij de gemeente. Daarvoor moet de gemeente een verordening opstellen en een commissie op het gebied van monumentenzorg instellen, die burgemeester en wethouders adviseert over de vergunningaanvragen.

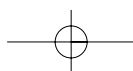
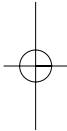
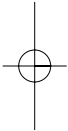
Een aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht verplicht het gemeentebestuur om een bestemmingsplan vast te stellen ter bescherming van het betreffende gebied. Een dergelijk bestemmingsplan geeft bijzondere eisen of aanwijzingen ten aanzien van het uiterlijk van gebouwen en de inrichting van de open ruimte. Dat wil overigens niet zeggen dat er een gedetailleerd en inflexibel 'eindbeeld' moet worden vastgelegd. Ook een ontwikkelingsgericht, globaal bestemmingsplan kan de aanwezige kwaliteiten beschermen en erop voortbouwen. In een beschermd gebied is een sloopvergunning vereist voor gehele of gedeeltelijke afbraak van bouwwerken en is een lichte bouwvergunning vereist voor alle elders vergunningvrije bouwwerken.

De Mw regelt ook de subsidiëring van herstel en instandhouding van beschermde monumenten. Dit wordt verder uitgewerkt door middel van algemene maatregelen van bestuur.

De provincies hebben in de Mw een belangrijke adviserende taak. Zij adviseren over de aanwijzing van rijksmonumenten en de vergunningaanvragen voor rijksmonumenten buiten de bebouwde kom en de aanwijzing van beschermde stadsgezichten. In praktijk hebben veel provincies een actievere rol op zich genomen dan alleen de wettelijke. Veel provincies beschikken over een eigen provinciale monumentenverordening met de mogelijkheid om provinciale monumenten aan te wijzen. De provincies hebben een grote rol gespeeld bij het inventariseren van de jongere bouwkunst en stedenbouw uit de periode 1850-1940, in het Monumenten Inventarisatie Project en het Monumenten Selectie Project. Ook de inbreng van de cultuurhistorie in de ruimtelijke planvorming krijgt aandacht in de provincies.

### 15.2.2 Gemeentelijk monumentenbeleid

De Monumentenwet heeft alleen betrekking op rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Daarnaast kan de provincie monumenten aanwijzen en kan een gemeente zelf gemeentelijke monumenten aanwijzen. Provinciale en gemeentelijke monumenten zijn krachtens de Woningwet 'beschermd' tegen het



vergunningsvrije bouwen doordat alle ingrepen bouwvergunningplichtig zijn. Sommige gemeenten wijzen bovendien nog karakteristieke panden (met bijzondere inwendige details) en beeldbepalende panden (van belang voor het stadsbeeld) aan. Naast de bovengrondse monumentenzorg wordt ook de archeologie steeds meer een aandachtspunt van gemeentelijk beleid. Gemeenten met een actief monumentenbeleid hebben vaak een goed overzicht van monumentale panden en structuren in de gemeente en zorgen voor een naadloze aansluiting tussen het monumentenbeleid en de ruimtelijke planvorming en het welstandstoezicht. In veel gemeenten gebeurt dit onder meer door integratie van de monumentencommissie en de welstandscommissie. Dat kan op ad hoc basis door de welstandscommissie uit te breiden met één of meer monumentendeskundigen zodra er een monumentenplan op de agenda van de welstandscommissie staat. De integratie kan ook structureel zijn, dan maken één of meer monumentendeskundigen permanent deel uit van de welstandscommissie.

146

De regelgeving op het gebied van de monumentenzorg biedt voor broedplaatsenbeleid weinig aanknopingspunten. Vaak is de monumentenregelgeving zelfs een belemmering om historisch waardevolle panden als broedplaats te behouden of te verwerven. De regels zijn zodanig strikt dat aan het verbouwen van de panden – en dus aan het geschikt maken voor cultureel gebruik – aanzienlijke beperkingen worden gesteld. Bovendien kunnen de regels (huur)kostenverhogend werken. Een voordeel van de monumentenstatus kan zijn dat een gemeentebestuur eerder genegen is een pand een (semi-)publieke functie toe te kennen. De cultuursector in brede zin kan hiervan soms profiteren bij de zoektocht naar geschikte accommodaties.

Overigens kunnen de (vaak tijdelijke) gebruikers van monumentale panden veel plezier hebben van de mogelijkheid tot voorbescherming ex artikel 3 van de Monumentenwet (1988). Deze voorbescherming, die met een eenvoudige brief aan de Rijksdienst Monumentenzorg kan worden aangevraagd, creëert voor een aantal jaren een situatie die de facto gelijkstaat aan bescherming op grond van de Monumentenwet. Verbouwen van het pand is dan niet meer mogelijk en verhandelen wordt uiterst onaantrekkelijk omdat verbouwingsplannen met het oog op een andere toekomstige bestemming zeer ongewis worden (niemand weet wat de status van het pand later wordt). Met dit middel wordt het gebouw feitelijk onttrokken aan de speculatiemarkt, wat het behoud als broedplaats zeer ten goede komt.

### 15.3 Cultuurhistorie

Beheer van cultuurhistorische kwaliteiten gaat verder dan het beschermen van monumenten. Cultuurhistorisch kwaliteitsbeheer richt zich op de integratie van

bestaande cultuur in het veranderingsproces van de gebouwde omgeving en het landelijk gebied. Het gaat daarbij naast gebouwen ook om stedenbouwkundige elementen, landschappelijke structuren of terreinen van archeologische waarde. De in 1999 verschenen rijksnota *Belvedere* onderstreepte de samenhang tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. In de nota zijn 76 gebieden en 105 steden met hoge gecombineerde cultuurhistorische waarden aangewezen als Belvedere-gebied of -stad. Voor deze gebieden en steden wordt nieuw gebiedsgericht beleid ontwikkeld, waarbij de provincies en de gemeenten uiteraard een belangrijke rol spelen. Voor de gebieden worden waar mogelijk convenanten afgesloten met alle betrokken partijen. Het Rijk voert daarbij een stimulerend beleid en heeft het Projectbureau Belvedere opgericht, dat onder meer de subsidiëring van projecten coördineert.

Een belangrijk instrument voor de analyse van stad, dorp en landschap is de cultuurhistorische verkenning, die op kaarten de cultuurhistorische essentie van een gebied, streek, of structuur aangeeft en de daarmee samenhangende ontwikkelingspotentie schetst, als onderlegger voor het ruimtelijk beleid.

147

Op provinciaal niveau worden steeds vaker cultuurhistorische waardenkaarten opgesteld. Deze kaarten inventariseren historisch-geografische, archeologische en historische (steden)bouwkundige waarden in de desbetreffende provincie, die vaak verdwijnen bij het inrichten van de openbare ruimte. Deze kaarten hebben vooral een signalerende functie en maken het makkelijker de karakteristieken van het landschap te respecteren bij de planontwikkeling.

#### 15.4 Het maken van een culturele wijk

Sommige van de genoemde instrumenten lenen zich ook voor een bredere inzet, ten faveure van de gehele cultuursector. Een van de mogelijkheden is het welbewust creëren van een culturele wijk, iets wat sommige gemeenten in het verleden hebben gedaan en waar andere op dit moment mee bezig zijn. Uit toeristisch oogpunt, maar ook om sociale, economische of zelfs artistieke redenen kan het maken van zo'n wijk de moeite waard zijn. Immers, een concentratiepunt van culturele voorzieningen en artistieke activiteit is niet alleen interessant voor bezoekers van buiten, maar kan een wijk ook sociaal (re)vitaliseren, nieuwe economische impulsen geven (via de komst van cafés, restaurants, galleries et cetera) en tot een ontmoetingsoord voor kunstenaars maken. Dit kan weer leiden tot uitwisseling, samenwerking en inspiratie.

Gezien de sterke oriëntatie van de Nederlandse stedenbouw op maakbaarheid is het opmerkelijk dat er in onze grotere steden maar zo weinig doelbewuste pogingen zijn gedaan om een culturele wijk tot stand te brengen. De meeste wijken en buurten die het predikaat mogen dragen, zijn als vanzelf tot stand gekomen. Toch laten bijvoorbeeld de Museumkwartieren in Rotterdam en Utrecht zien dat met een gerichte en welbedeelde poging tot 'verculturisering' van de wijk veel succes

kan worden geboekt. Een recept voor het maken van een culturele wijk is niet te geven, maar op grond van enerzijds de hier genoemde instrumenten en anderzijds kennis van de gemeentelijke beleidspraktijk kunnen wel de nodige ingrediënten worden genoemd:

- maak heel gericht gebruik van de planologische kaders die voorhanden zijn;
- mobiliseer de belangrijkste culturele smaakmakers van de wijk in een comité voor overleg en consultatie;
- benoem – als de ontwikkeling nog in de beginfase verkeert – een aantal specifieke culturele functies (i.e. voorzieningen) voor de wijk in een stedenbouwkundig plan;
- voorkom via actualisatie van het bestemmingsplan dat karakteristieke (openbare en semi-openbare) gebouwen van functie kunnen veranderen en een woon- en/of werkbestemming krijgen;
- bescherm de gezichtsbepalende monumenten in de wijk via de monumentenregelgeving;
- zet zo mogelijk het instrument van het stadsvernieuwingsplan breed in, dus ook ten behoeve van gebouwen met een (sociaal-)culturele functie;
- reserveer een budget voor strategische aankopen in de wijk; combineer dit budget zo mogelijk met private gelden en probeer zo tot een (cultureel georiënteerde) wijkontwikkelingsmaatschappij te komen;
- benut zo mogelijk gebiedsgerichte financieringsmogelijkheden van andere overheden;
- zet de stedelijke werkruimteorganisatie voor kunstenaars gericht in ten behoeve van het tijdelijk of permanent beheer van leegkomende (gemeentelijke) panden – dit om de aanwezigheid van ateliers, oefen- en repetitieruimten te waarborgen;
- bevorder de komst van galeries via een stimuleringsregeling;
- laat enkele grote stedelijke culturele voorzieningen (schouwburg, concertzaal, museum etc.) de wijk adopteren en periodiek voor culturele programmering zorg dragen;
- maak een plan voor kunst in de openbare ruimte van de wijk;
- benoem een centraal plein in de wijk tot evenementenplek en breng daar zo nodig ondergrondse voorzieningen aan (aansluitingen voor water, krachstroom, riolering);
- zorg zo nodig voor de komst van één grote culturele trekker in de wijk, een voorziening die bewoners uit de gehele stad aanzuigt.

Een wijk die radicaal wordt doorgedacht en uitgewerkt volgens bovenstaande 'culturele' lijnen, heeft het in zich om in zijn totaliteit tot een broedplaats uit te groeien. Een dergelijk alomvattend broedplaatsenconcept ligt echter, zo moet worden gevreesd, behoorlijk ver buiten het voorstellingsvermogen van de Nederlandse gemeentebestuurders.

## 15.5 De vrije tijdsindustrie

Met de genoemde instrumenten is ook nog een ander vergezicht dan de culturele wijk te schetsen: de regulering van de culturele schaalvergrotingsprocessen die zich – vaak aan de stadsrand – manifesteren. De komst van multiplexen, *shopping malls*, *factory outlets* en ‘sportertainment’ in de periferie van de stedelijke centra vergt een veel actiever ruimtelijke-orderingsbeleid van (samenwerkende) gemeenten. Dit beleid dient bovendien, veel meer dan nu het geval is, te worden afgestemd op het gefragmenteerde beleid ten aanzien van sport, recreatie en cultuur.

Wordt zo’n beleid niet ontwikkeld, dan zal steeds meer ruimte – stedelijke ruimte maar ook natuurgebieden – ten prooi vallen aan wat Mommaas en anderen ‘processen van attractievorming’ noemen. Dat deze processen weinig met broedplaatsen van doen hebben, behoeft amper betoog. Maar ook anderszins komen ze het culturele leven niet ten goede. De attracties in kwestie zijn namelijk de uitdrukking van een beweging in de richting van uniformering, een tendens van homogenisering die betrekking heeft een wereldwijde productie en consumptie van gelijksoortige beelden, informatie, amusement en goederen. Deze uiting van mondialisering brengt een uitholling van culturele identiteiten en verschillen mee. Voor een boeiend en bloeiend cultureel leven is dat niet bevorderlijk. Door de dominantie van de consumptie- en vermaaksindustrie worden cultuuruitingen steeds meer een ‘geproduceerd’ fenomeen. Zo gaan de herkenbare plaats van origine en daarmee een belangrijk deel van de betekenis en zeggingskracht van die cultuuruitingen verloren.

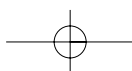
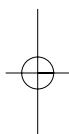
149

## 15.6 Andere overheidsbemoeyenis

Cultuurbeleid wordt vaak vereenzelvigd met subsidiebeleid. Dat is op lokaal niveau zo en dat is op landelijk niveau zo mogelijk nog sterker aan de orde. Veel instrumenten van de gemeentelijke en centrale overheid zijn gericht op het verdelen van financiële middelen en het waarborgen dat de condities waaronder dit verdeelsysteem functioneert, optimaal zijn. Het is spijtig dat bij beleidsmakers in de cultuursector de nadruk zo sterk op dit verdelingsvraagstuk ligt. Zeker op lokaal niveau wordt het belang van een andere overheidsbemoeyenis, een bemoeyenis die zich richt op de totstandkoming en het behoud van de fysieke infrastructuur, steeds groter. Een paar grote steden zijn zich hiervan bewust en voert daar ook beleid op: ze hebben aandacht voor ruimtelijke-orderingsaspecten en sturen evenzeer met behulp van de gemeentelijke investeringsplanning als met het subsidie-instrument. Op rijksniveau en in vele provincies en middelgrote steden is het besef van de noodzaak van het stimuleren van dit nieuwe type van ruimtelijk en fysiek cultuurbeleid door middel van voorbeeldprojecten, kennisoverdracht en bewustmaking echter nog nauwelijks doorgedrongen. Het is te hopen dat hierin in de komende periode verandering komt.



150



## 16 Broedplaatsenbeleid

### 16.1 Inleiding

In 2000 reserveerde de gemeente Amsterdam 35 miljoen euro voor een gericht broedplaatsenbeleid. Sindsdien beraden ook andere steden zich op mogelijkheden om door het beschikbaar stellen of houden van woon-, werk- en oefenruimten aan kunstenaars de culturele laboratoriumfunctie voor stedelijke centra te behouden. Een lastige taak gezien de gespannen onroerendgoedmarkt. En gemeenten weten niet altijd welke middelen ze kunnen inzetten.

In oude fabriekspanden, havenloodsen, pakhuizen en schoolgebouwen waren tot in de jaren negentig alleen krakers en kunstenaars geïnteresseerd. Plekken zoals in Rotterdam Het Wilde Weten en in het Amsterdam het voormalige Lloyd Hotel, het Vrieshuis Amerika, de Graansilo's, de Douaneloodsen in het Oostelijk Havengebied, het Entrepotdok en de Kalenderpanden deden in de afgelopen decennia dienst als broedplaatsen voor culturele ontwikkeling. Het waren startplekken waar jonge kunstenaars zich – vaak zonder subsidie maar tegen een lage huur – konden ontplooien. Ook andere grote en middelgrote steden hebben in de achterliggende jaren dergelijke broedplaatsen gekend.

151

### 16.2 Wat zijn broedplaatsen?

Strikt genomen is er geen reden om broedplaatsen exclusief te associëren met (jonge) starters of uitsluitend met professionele kunstbeoefenaren. Belangrijkere kenmerken zijn een betaalbare huur en een schaalgrootte die onderlinge samenwerking en wisselwerking kan bewerkstelligen. Ook de aanwezigheid van een ruime hoeveelheid geschikte werk- en oefenruimten met de juiste facilitaire voorzieningen (voldoende vloeroppervlak, hoogte van de ruimtes, daglichttoetreding, aanwezigheid van krachtstroom, grit e.d.) is van belang. Het gaat er namelijk om dat in de broedplaatsen daadwerkelijk kunst gemaakt wordt en in een redelijke omvang. Of de kunstenaars ook woonachtig zijn in het pand waarin ze werken is minder van betekenis, ofschoon de combinatie van wonen en werken het artistieke klimaat zeker kan bevorderen. De aanwezigheid van meerdere kunstdisciplines binnen een gebouw kan de broedplaats een extra dimensie geven. Uiteindelijk gaat het om een menging van functies, mensen en ideeën. Om kruisbestuiving, confrontatie en symbiose. Om de combinatie van *low budget* en *no budget*. En om het succes en de vele mislukkingen die daarmee gepaard gaan.

Op basis van het voorgaande kan een definitie van 'culturele broedplaats' luiden: 'een aanzienlijk complex van werk- en oefenruimten dat het individuele kunste-

naars en groepen mogelijk maakt onder de juiste financiële en facilitaire condities en in een inspirerend klimaat kunst te produceren; de mogelijkheid om werken te combineren met wonen en de tegenwoordigheid van meerdere kunstdisciplines kunnen het functioneren van de broedplaats versterken.’

Toch zal deze definitie geen einde maken aan het begripsmatige schemergebied dat rond het fenomeen bestaat. Geregeld worden ook plekken waar veel kunst te zien en te beleven valt, denk aan de Westergasfabriek in Amsterdam, als broedplaats aangeduid. Daar is iets voor te zeggen, want op dergelijke plekken ‘ontstaat’ er veel in cultureel opzicht. Maar het is geen ideaaltype, omdat het aspect van wonen en werken door individuele kunstenaars ontbreekt. Dit geldt ook voor De Theaterwerkplaats in Arnhem (waar theatergroepen als Generale Oost, Toneelgroep Dapper en Keesen & co zijn ondergebracht) en jeugdtheatercentrum De Berenkuil in Utrecht, of – ruimer – het theaterkwartier Wittevrouwen aldaar. Bovendien zijn de huren daar zodanig dat deze broedplaats voor startende groepen niet bereikbaar is. Het Utrechtse concept van de kunstverzamelgebouwen voldoet evenmin aan het ideaalbeeld, vooral omdat deze in de praktijk voorsnag kleinschalig uitpakken. Toch wordt in al deze gevallen gesproken over broedplaatsen. En waarom ook niet? Met enige goede wil valt zelfs vol te houden dat ook gemeenten die voor hun amateurkunstenaars en –verenigingen een complex van (betaalbare) werk- en oefenruimten creëren, aan broedplaatsenbeleid doen. Ook voor amateurs vormen goede financiële en facilitaire condities en een inspirerend klimaat immers een welkome basis voor de beoefening van hun kunst.

152

### 16.3 Culturele planologie

Hoe komen broedplaatsen tot stand? Tot het midden van de jaren negentig ging dit vaak ‘vanzelf’. Panden werden gekraakt of door het grondbedrijf van gemeenten voor semi-permanent gebruik uitgegeven aan kunstenaars om leegstand en verval tegen te gaan. Aan deze situatie is in veel steden een einde gekomen, waardoor het gebrek aan goede accommodaties om te werken en te repeteren langzamerhand een van de grootste problemen van de cultuursector is geworden. In de grotere steden, waar de economische motor volop draait en de onroerendgoedmarkt onder grote spanning staat, gaan steeds meer locaties verloren die in beginsel geschikt zijn voor cultureel gebruik. Oude scholen, ziekenhuizen, kerken, kloosters, bioscopen en fabriekspanden vallen in handen van projectontwikkelaars en worden getransformeerd tot appartementen en kantoorruimten: een onomkeerbaar proces dat grote gevolgen heeft, niet alleen voor de culturele sector maar ook voor de manier waarop burgers hun stad kunnen beleven. Daar komt nog bij dat door de structuur van de vastgoedmarkt in veel plaatsen bouw en verbouw ten behoeve van maatschappelijke functies steeds duurder worden. Deze ontwikkelingen leiden tot een steeds groter gebrek aan gebouwen die een culturele en publieke of semi-publieke functie kunnen vervullen. Hierdoor wordt de werkruimtesituatie voor (groepen van) kunstenaars alsmear nijpender. Dit kan op termijn negatieve gevolgen hebben voor de vitaliteit van de cultuursector.



Opmerkelijk is het om te zien dat een aantal grote gemeenten deze problematiek hoogst serieus neemt. Zo heeft Amsterdam via de Projectgroep Broedplaats, een plan van aanpak Broedplaats en een investeringsbedrag van 35 miljoen euro getracht binnen vier jaar tijd tweeduizend jonge kunstenaars aan atelierruimte te helpen. Op de landelijke beleidsagenda speelt het gebrek aan ruimte voor de cultuursector echter geen enkele rol. In eerste instantie zou men kunnen denken dat dit komt doordat het rijk zich niet competent acht op dit terrein. Toch heeft staatssecretaris Van der Ploeg zich wél beleidsmatig uitgesproken over andere ruimtelijke kwesties. In het bijzonder in de beleidsnota *Belvedere* zijn door Van der Ploeg behartigenswaardige woorden gesproken waar het gaat om het ontwerpen en inrichten van het ruimtelijke gebied. Het is echter jammer dat Van der Ploeg in zijn benadering van ruimtelijke vraagstukken eigenlijk ophield bij de denkbeeldige muren van het stedelijk gebied, daar waar de laboratoriumfunctie van kunst en cultuur gestalte krijgt. Illustratief hiervoor is de omschrijving die Van der Ploeg in zijn beleidsdocumenten hanteerde met betrekking tot het begrip *culturele planologie*. Hieronder verstond hij een zodanige manier van ontwerpen en inrichten van het ruimtelijk gebied dat – door integratie van cultuurhistorie, architectuur, natuur en beeldende kunst – een esthetisering van de leefomgeving wordt bereikt. Deze manier van ontwerpen houdt onder meer in dat beter gebruik wordt gemaakt van ideeën en inzichten die leven binnen de vakgemeenschappen van ontwerpers en cultuurhistorici.

153

De benadering van Van der Ploeg was van waarde, zeker voor het denken en doen op het gebied van landinrichting en voor de monumentenzorg, die terecht in een bredere context werd geplaatst. Voor de problematiek van de bedreigde stedelijke broedplaatsen was zijn opvatting van culturele planologie echter weinig bruikbaar. De gemeente Utrecht schreef daarom in 2000 in haar cultuurnota dat de ruimtelijke probleemanalyse van het rijk (in de nota *Belvedere*) niet aansloot bij de problematiek van de grotere steden. Letterlijk werd gesteld: 'Natuurlijk, een cultureel meer verantwoorde planning van het ruimtelijk gebied is wenselijk. Maar in Utrecht lopen wij – meer dan tegen een tekort aan culturele inbreng bij het inrichten van het stedelijk gebied – aan tegen een tekort aan stedelijke ruimte als zodanig, een tekort dat vooral in de cultuursector bijzonder merkbaar is. Vandaar dat wij culturele planologie ook en vooral opvatten als *het inzetten van instrumenten om stedelijke ruimte tot (her)ontwikkeling te brengen ten behoeve van culturele functies*'.

In het voorjaar van 2003 leek het ministerie van OcnW zijn visie op culturele planologie – mede gezien de ervaringen met het Actieplan Cultuurbereik waarin culturele planologie een thema was – aanzienlijk verruimd te hebben. In een conferentie over culturele planologie werd op 13 maart 2003 gesteld: "culturele planologie is een verzamelnaam voor alle acties vanuit het cultuurbeleid die zijn gericht op het inspireren, verbreden en verdiepen van de praktijk van ruimtelijke orde-

ning, planvorming en inrichting. Het beleid is uitgewerkt in onder meer de Nota Belvedere, de Architectuurnota en het ISV-beleid. (...) Het gaat dan om thema's als cultuurvernieuwing, stedenbouw, architectuur, archeologie, monumenten, wederopbouw wijken, kunst etc. (...) Het domein van de culturele planologie is de ruimte van Nederland waarin iedereen zich begeeft."

Het valt te hopen dat het Rijk in een volgende kabinetsperiode deze visie weer wat aanpunt en vervolgens het bestaande stimuleringsbeleid op het gebied van culturele planologie – het steunen van voorbeeldprojecten, het bevorderen van kennisontwikkeling en -verspreiding, het bewust maken van lokale en provinciale bestuurders – weet te verbreden naar het stedelijk territorium.

#### 16.4 De creatieve stad

154

Natuurlijk zijn broedplaatsen een vereiste voor het ontstaan van nieuwe culturele uitingen en het tot wasdom komen van nieuw kunstzinnig talent. Talrijke inmiddels gearriveerde kunstenaars en groepen zijn uit de marge voortgekomen. Maar het belang van broedplaatsen reikt verder dan alleen de functie van voedingsbodem voor een rijke kunstproductie. Broedplaatsen zijn onontbeerlijk voor een goed functioneren van het kunstvakonderwijs. De aanwezigheid van hogescholen voor de kunsten in een stad veronderstelt dat er in die stad gelegenheid voor studenten is om atelier-, oefen- en presentatieruimten te huren. Zijn die ruimten er niet, dan ontbreekt het studenten aan een belangrijke basis om de studieperiode te vertalen naar een vruchtbare beroepspraktijk en verliezen lessen in het kunstvakonderwijs direct een deel van hun mogelijke impact.

Maar het belang van broedplaatsen kan nog veel breder worden aangeduid. Uit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van veel lokale culturele bedrijvigheid voor steden van groeiend *economisch belang* is (zie ook hoofdstuk 4). Met de komst van de kenniseconomie is dit belang nog toegenomen. In het eerder aangehaalde rapport *Muziek in de stad* meldt het onderzoeksinstituut Nyfer dat steden heden ten dage uit economisch oogpunt meer hebben aan een goed cultureel klimaat dan aan de bouw van een nieuw kantorencomplex of groot warenhuis. De reden hiervan is dat de mensen niet meer het werk – de werkgelegenheid – volgen, maar het werk de mensen. Dit geldt zeker voor hoogopgeleide werkers in kennisintensieve sectoren als het bank- en verzekeringswezen, de onderwijs- en onderzoeksinstituten, de medische wereld, de media en de mode-industrie. Om de werkgelegenheid in deze sectoren van de toekomst te handhaven en te vergroten moeten steden in toenemende mate met elkaar concurreren als aantrekkelijke stad. Factoren als bereikbaarheid, de kwaliteit van de woonvoorraad, een historische binnenstad en ook het culturele aanbod bepalen volgens Nyfer de populariteit van het woonklimaat van een stad. Daarnaast brengt de informatie-economie als zodanig ook een stijgende behoefte aan vernieuwende en creatieve bijdragen mee. Volgens sommigen kan de culturele sector hierin een belangrijk aandeel leveren, mede

door het toenemende belang van de symbolische inhoud van producten en diensten.

Vooraanstaande geografen zijn van mening dat stedelijke uitingen van kunst en cultuur, de media, de entertainmentindustrie en het onderwijs tezamen de basis kunnen leggen voor het ontstaan van zogeheten 'creatieve steden', steden die een knooppunt vormen in de moderne, steeds verder mondialiserende economie. Het spreekt vanzelf dat een 'creatieve stad' de permanente aanwezigheid vergt van zowel jonge als reeds gearriveerde 'makers', individuen die hun stempel kunnen zetten op de manieren waarop er in een stad wordt geleefd en waarop zij wordt beleefd. Broedplaatsen zijn voor zo'n creatieve stad onontbeerlijk. Dat de overheid hier uiteindelijk ook zo over denkt, blijkt uit het feit dat het pakhuis Wilhelmina aan de Amsterdamse Oostelijke Handelskade een van de twee voorbeeldprojecten van het ministerie van VROM werd voor het thema 'de stad als broedplaats voor bedrijven'. De groep kunstenaars kreeg zo'n zeventigduizend euro voor verdere planontwikkeling, al hebben ze daar jaren voor moeten vechten.

155

"De culturele inhoud van goederen en diensten groeit. Men zou van een culturele economie kunnen spreken. Dat is een economie die overwegend "symbolische goederen" produceert. Daaronder worden goederen verstaan die vooral de persoonlijke groei en individuele zelfbevestiging, aan amusement en aan verfraaiing en decoratie bevredigen. Cosmetics, juwelen en sieraden, reclame, entertainment, radio en televisie, film, fotografie, grafische vormgeving, interieurverzorging, meubelindustrie, architectuur, toerisme, vrijetijdsindustrie, nieuwe media, boeken- en tijdschriftuitgeverijen, het zijn alle sectoren waarin verhandelbare producten en diensten worden voortgebracht die hun concurrentiekracht ontleen aan de wijze waarop ze aansluiten bij de persoonlijke leefstijlen, de behoefte van mensen aan versiering en esthetisering, aan ontspanning en vertier, of de wijze waarop ze dienen als bronnen van informatie en persoonlijke bewustwording. Hun functioneel nut is ondergeschikt aan het vermogen tot psychische verleiding en ontroering. Ze bestaan bij de gratie van creativiteit.

Juist dit creatieve deel in de huidige economie is snel groeiende. Het lijkt er zelfs op dat het kapitalisme als geheel in een fase terecht is gekomen waarin culturele vormen en betekenissen van de voortgebrachte goederen dominant worden en waarin, omgekeerd, cultuur steeds meer wordt gemodificeerd. Dat wil zeggen gezien wordt als een gewoon economisch verhandelbaar goed. Terwijl de economie cultureler wordt, wordt de cultuur steeds commerciëler.

(...)

Kennis is cumulatief en wordt opgebouwd in lokale gemeenschappen. Het kost veel tijd, soms de duur van ettelijke generaties, om kennis te verwerven.

Opleidingsinstituten spelen in de verwerving van die kennis een belangrijke rol, evenals lokale en regionale tradities en lokale sociale verhoudingen. Specifieke kennis concentreert zich daardoor in een bepaald gebied en wil maar moeilijk uit zo'n gebied weglekken. In een dergelijk gebied is de meeste kans op innovaties, die weer tot economische groei kunnen leiden. Waar zulke regionale innovatieve patronen het sterkst ontwikkeld zijn is sprake van *learning regions*.

(...)

De kracht van steden zit in de differentiatie van het lokale productiemilieu, in de aanwezigheid van vele soorten ondernemers en kenniswerkers – omvangrijke 'communities op specialists' – in de fysieke nabijheid van producenten en consumenten en in de vele kansen die ze bieden voor gezochte en ongezochte 'face-to-face'-contacten. Sommigen spreken in dit verband van regionale creatieve netwerken."

156

Uit: **Creatieve Steden!**, een uitgave van het ministerie van VROM tezamen met de Vereniging Deltametropool. Den Haag, januari 2002.

## 16.5 Professionele werkruimteorganisatie

In het algemeen geldt in Nederland dat daar waar de markt haar werk niet doet (of te goed, zoals de onroerendgoedmarkt), de overheid corrigerend moet optreden. Als het gaat om het veiligstellen van culturele broedplaatsen, beschikt primair de lokale overheid over het instrumentarium om correcties aan te brengen. Bij het inventariseren van de instrumenten valt allereerst op dat de wethouders en afdelingen cultuur op dit terrein met lege handen staan en afhankelijk zijn van een goede samenwerking met andere bestuurlijke portefeuillehouders en diensten. Een dergelijke samenwerking is lang niet vanzelfsprekend en als men er al pogingen toe onderneemt, verloopt ze vaak verre van soepel. Toch is goede samenwerking onontbeerlijk om adequaat tegenspel te bieden aan makelaars en projectontwikkelaars. De gemeente staan daarbij verschillende instrumenten ten dienste, die beleidsmatig, financieel of planologisch van aard zijn. Wat opvalt is dat van deze instrumenten de eerste twee wel her en der door gemeenten worden ingezet (zij het vaak partieel), maar dat het planologisch instrumentarium bij bijna alle gemeenten onderbenut blijft (zie het vorige hoofdstuk).

Een belangrijk beleidsmatig instrument voor een goed beheer van tijdelijke en permanente werkruimten in een stad is in de eerste plaats de aanwezigheid van een professionele werkruimteorganisatie. Hieronder moet worden verstaan een organisatie die op adequate wijze ateliers, oefen- en presentatieruimten beheert en exploiteert en zo nodig ook nieuw- en verbouwplannen kan initiëren en reali-

seren. Doorgaans is een stad geholpen met één krachtige organisatie op dit gebied, idealiter te vergelijken met een kleine stichting voor studentenhuisvesting. Voorbeelden zijn de Stichting Woon-Werkruimten voor Kunstenaars (SWWK) in Amsterdam, de Stichting Kunstaccommodatie Rotterdam (SKAR), de Stichting Lediging Ateliernood Kunstenaars (SLAK) in Arnhem en de Stichting Werkruimte Kunstenaars (SWK) in Utrecht. Deze organisaties beheren zowel accommodaties op tijdelijke basis (in afwachting van sloop of herbestemming) als permanente voorzieningen. De SKAR biedt aan zo'n 240 kunstenaars een werkruimte. De wachtlijst telt zo'n 200 kunstenaars. De SLAK beheert zo'n 600 werkruimten waarvan dertig procent in vast beheer is en circa zeventig procent in tijdelijk beheer, in Arnhem 'bruikleenpanden' genoemd. De SWK in Utrecht beheert circa 200 ateliers, waarvan 120 à 130 tijdelijke. Daarnaast is er een wachtlijst waarop zo'n 300 kunstenaars staan.

Voor een goed gemeentelijk broedplaatsenbeleid is een adequate beheersorganisatie onontbeerlijk. Gemeenten kunnen de professionaliteit van die organisatie stimuleren door middelen beschikbaar te stellen voor een professionele bureaubezetting, of door te bevorderen dat in het stichtingsbestuur invloedrijke personen uit de lokale gemeenschap zitting hebben.

157

Naast een krachtige – door de gemeente gesteunde – werkruimteorganisatie is het natuurlijk ook nuttig om particuliere initiatiefnemers te koesteren, die hun eigen werkwijze kunnen hanteren. Een goed voorbeeld daarvan is Thomas Peutz, de motor achter het eerste pand dat geld kreeg uit de Amsterdamse broedplaatsenpot: Smart Project Space. In het voormalige Jan Swammerdam Instituut aan de Constantijn Huygensstraat zitten sinds het voorjaar van 2000 vijfenveertig ateliers, vier expositieruimten en een café. Peutz hield geen rekening met de stedelijke wachtlijst, maar maakte een persoonlijke, inhoudelijke selectie. Het ging hem om de goede mix van disciplines: video, internet, fotografie en conceptuele schilderkunst. Als belangrijk uitgangspunt voor Smart Project Space geldt dat doorstroming cruciaal is. Kunstenaars die niet meer actief zijn, moeten weg. Bovendien is wonen in het pand verboden omdat de huurbescherming het doorstromen nagenoeg onmogelijk maakt.

Particuliere projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties wagen zich niet of nauwelijks aan het realiseren van (nieuwe) broedplaatsen omdat de huren laag moeten worden gehouden en de investeringen derhalve niet rendabel te maken zijn. In Utrecht onderzoekt de SWK samen met woningbouwcorporatie Mitros of in het Vinex-stadsdeel Leidsche Rijn een woon- en werkruimtecomplex voor kunstenaars gerealiseerd kan worden. De gemeente is hier de partij die aangesproken zal worden om het onrendabele deel van de investering (0,5 à 1 miljoen euro) te dekken.

Een goede werkrelatie met het gemeentelijk grondbedrijf kan grote toegevoegde waarde hebben. Om deze relatie vorm te geven kan een gemeente – naar het voorbeeld van Amsterdam en Utrecht – een permanente werkgroep oprichten waarin behalve het grondbedrijf en de werkruimteorganisatie ook de afdeling of dienst culturele zaken van de gemeente participeert. Voor zo'n structureel overleg is een driedelige taak denkbaar: praktische aangelegenheden regelen aangaande beheer en exploitatie van bestaande werkruimtepanden, bijhouden welke gebouwen in de stad die zich voor cultureel gebruik lenen beschikbaar komen, en ten slotte de behoefte aan werkruimten afstemmen op initiatieven uit de stad of uit het culturele veld voor ver- of nieuwbouw.

Voor het toerusten van een goede werkruimteorganisatie en het inrichten van een permanent afstemmingsoverleg kan de gemeente – door de werkruimteorganisatie of door een externe deskundige – een plan laten opstellen dat voorziet in gerichte acties om de werkruimtenood onder kunstenaars en groepen te lenigen. Daarin kan zij plaats inruimen voor de hierna te noemen financiële en planologische instrumenten.

158

## 16.6 Financiering

Het belangrijkste wapen van gemeente en cultuursector in de strijd om het behoud van panden voor cultureel gebruik is, uiteraard, geld. In de meeste gemeenten heeft het grondbedrijf – als eigenaar van veel (semi-)publieke gebouwen – van zijn college van burgemeester en wethouders de opdracht gekregen om marktconforme huurprijzen te vragen, ook als deze panden een culturele functie hebben.<sup>1</sup> In het gunstigste geval refereert de term 'marktconform' aan de markt voor sociaal-culturele gebouwen – en is bij de vaststelling van de verhuur/uitgifteprijs de bestemming van het pand van cruciaal belang –, in het ongunstigste geval aan de onroerendgoedmarkt in zijn algemeenheid.<sup>2</sup>

Vanwege enerzijds de oriëntatie op marktconforme huren en anderzijds de hoge onroerendgoedprijzen en de hoge kosten die thans gemoeid zijn met verbouwingen, is het bijna niet meer mogelijk om culturele initiatieven te huisvesten in nieuw verworven panden. Dit betekent dat als een gemeente een nieuwe broedplaats of een culturele instelling aan huisvesting wil helpen, er eigenlijk maar één oplossing voorhanden is: ze moet een pand aankopen met behulp van geld dat niet via de huur terugverdiend hoeft te worden, bijvoorbeeld geld uit een daartoe ingesteld fonds voor strategische aankopen. Met een onrendabele aankoopbijdrage kan het gat worden gedicht tussen de aankoopwaarde van het pand en het bedrag dat rendabel gemaakt kan worden op basis van de huurinkomsten over de eerstvolgende 20 à 30 jaar (afhankelijk van de in de gemeente gehanteerde systematiek).

1 Het marktconforme verhuur- en uitgiftebeleid is een werkbaar en eenduidig administratief systeem dat zich niet makkelijk door een ander laat vervangen.

2 In feite komt het marktconform verhuren neer op het realiseren van een zo hoog mogelijke opbrengst.

Als een werkruimteorganisatie een pand verwerft, kan de gemeente een rendabele exploitatie bevorderen door bij te dragen in de verwervings- en verbouwkosten of door een gemeentegarantie af te geven op een door de organisatie af te sluiten lening.

Door onrendabele aankoopbijdragen en gemeentelijke investeringsbijdragen kan worden voorkomen dat karakteristieke ontmoetingsplekken verloren gaan en de stad een deel van haar identiteit verliest. Deze benadering heeft uiteraard haar prijs. Ingrijpen in de markt kan alleen met forse aankoopssommen en het opknappen en onderhouden van (vaak oudere) gebouwen is een kostbare zaak. Zonder de steun van andere overheden, fondsen en sponsors zal het steeds moeilijker blijken om culturele functies in het algemeen en werkruimten voor kunstenaars in het bijzonder voor de stadscentra te behouden.

Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar. In aanvulling op of in plaats van onrendabele aankoopbijdragen zou de gemeente kunnen proberen de huur betaalbaar te houden via gerichte subsidies voor (sociaal-) culturele huurders, bijvoorbeeld via een door de gemeenteraad in te stellen vereveningsfonds. Maar hieraan zitten vele haken en ogen. Zo blijkt het in de praktijk moeilijk om in relatie tot de draagkracht van individuele gebruikers en/of organisaties een objectieve maatstaf voor 'redelijke huur' vast te stellen. Verder moet de gemeente in het geval van een huursubsidiesysteem voor broedplaatsen vrezen voor precedentwerking naar andere sectoren, waarvan de financiële gevolgen niet zijn te overzien. Een ander gevaar is dat de gemeente een verhandelbaar goed onder de marktwaarde en daarmee het risico van oneigenlijke onderverhuur creëert. Bovendien kan er een onwerkbaar situatie ontstaan voor het vaststellen van subsidievoorwaarden met betrekking tot gewenste huuractiviteiten en onderhuur. Ten slotte is een effectieve controle erg moeilijk.

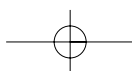
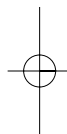
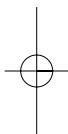
159

Een ander, vaak aanvullend financieel instrument is het gebiedsgerichte investeringsgeld dat via diverse beleidskaders wordt ingezet, bijvoorbeeld:

- het protestedenbeleid;
- het ICES-programma (waarin projecten worden gehonoreerd die door de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking van strategisch belang worden geacht voor de Nederlandse economie, zoals projecten die een multifunctioneel en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik meebrengen);
- de middelen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waaraan naar verwachting met ingang van 2003 een nieuw prestatiegebied 'culturele planologie' wordt toegevoegd;
- het gebiedsgerichte achterstandenbeleid van de Europese Unie en het Europese CONVER-programma dat is bedoeld voor het converteren van voormalige militaire complexen in burgerbestemmingen.



Op de eerstgenoemde vier budgetten kan de gemeente soms een beroep doen als ze een goed plan opstelt voor het realiseren van een culturele voorziening, bijvoorbeeld een broedplaats, in een achterstandswijk. Het laatstgenoemde programma is geschikt om de functie van bijvoorbeeld oude kazernes, forten of stellingen te wijzigen, bijvoorbeeld in de richting van werkruimten voor kunstenaars.





## Bijlage 1 Doelstellingen van gemeentelijk cultuurbeleid 2000-2001

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de 30 gemeenten die rechtstreeks deelnemen aan het Actieplan Cultuurbereik van het ministerie van OcnW. Het overzicht is ontleend aan de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002*, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam (Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen) en onderscheidt twee hoofdcategorieën van doelstellingen: *stedelijk en sociaal*. De toelichting van de EUR op beide hoofdcategorieën is ter toelichting weergegeven.

|                | Stedelijk        |                   |          |                 |          |             |                    |                   |           |                     |        | Sociaal             |        |              |                       |                |                     |
|----------------|------------------|-------------------|----------|-----------------|----------|-------------|--------------------|-------------------|-----------|---------------------|--------|---------------------|--------|--------------|-----------------------|----------------|---------------------|
|                | Integraal beleid | Vestigingsklimaat | Toerisme | Werkgelegenheid | Promotie | Samenwerken | Versterking aanbod | Breed & pluriform | Kwaliteit | Afstemming op vraag | Omvang | Spreading in wijken | Overig | Participatie | Culturele diversiteit | Cult. Educatie | Positie kunstenaars |
| Alkmaar        |                  |                   | x        |                 | x        | x           | x                  |                   | x         | x                   |        | x                   | x      | x            |                       |                |                     |
| Almere         |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  | x                 |           | x                   | x      | x                   |        | x            |                       |                |                     |
| Amersfoort     |                  |                   |          |                 | x        |             | x                  |                   |           | x                   |        |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Amsterdam      | x                |                   |          |                 |          | x           | x                  |                   |           |                     |        |                     |        |              | x                     | x              |                     |
| Apeldoorn      |                  |                   |          |                 |          |             | x                  | x*                |           |                     |        |                     | x      |              |                       |                |                     |
| Arnhem         |                  | x                 | x*       |                 | x        | x           | x                  |                   |           | x                   |        |                     |        | x            |                       |                | x                   |
| Breda          | x                | x                 | x        |                 | x        | x           | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        | x            | x*                    | x              | x*                  |
| Delft          | x                | x                 | x        |                 | x        | x           | x                  |                   | x         | x                   |        |                     |        | x            |                       | x              | x*                  |
| Den Bosch      |                  | x                 |          | x               | x        | x           | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        | x            | x*                    |                | x                   |
| Den Haag       |                  |                   |          |                 |          |             | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        | x            | x                     | x              |                     |
| Dordrecht      | x                |                   | x        |                 |          | x           | x                  |                   |           | x                   |        |                     |        | x            | x*                    | x              |                     |
| Ede            | x                |                   |          |                 |          | x           | x                  |                   | x         | x                   |        |                     |        |              | x*                    |                |                     |
| Eindhoven      | x                |                   |          |                 |          | x           | x                  |                   |           |                     |        |                     | x      | x            |                       |                | x*                  |
| Emmen          | x                | x                 |          |                 |          | x           | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        | x            | x                     |                |                     |
| Enschede       |                  | x                 |          | x               |          |             |                    |                   |           |                     |        |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Groningen      |                  |                   | x        |                 |          | x           | x                  | x#                |           |                     |        | x                   |        | x            | x*                    | x              | x                   |
| Haarlem        |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  |                   | x         |                     | x      |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Haarlemmermeer |                  | x                 |          | x               |          | x           | x                  | x                 | x         |                     |        |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Heerlen        |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  |                   |           |                     | x      |                     |        |              |                       |                |                     |
| Hengelo        |                  |                   |          |                 |          |             | x                  | x                 |           | x                   |        |                     |        | x            | x*                    |                |                     |
| Leeuwarden     |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Leiden         |                  |                   |          |                 | x*       | x           | x                  |                   |           |                     | x      |                     |        | x            |                       | x              |                     |
| Maastricht     |                  |                   | x        |                 |          | x           | x                  | x*                |           |                     | x*     |                     |        | x            |                       |                |                     |
| Nijmegen       |                  |                   |          |                 |          | x           |                    |                   |           |                     |        |                     |        | x            |                       | x              | x*                  |
| Rotterdam      | x                |                   |          |                 |          | x           |                    |                   |           |                     |        |                     |        |              | x^                    | x              | x                   |
| Tilburg        |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  | x*                |           |                     |        | x                   |        | x            | x                     | x              |                     |
| Utrecht        |                  |                   |          |                 |          | x           | x                  | x                 | x         |                     |        |                     |        | x            | x                     |                | x*                  |
| Zaanstad       | x                |                   | x        | x               | x        | x           | x                  | x                 | x         |                     |        |                     |        |              | x                     |                |                     |
| Zoetermeer     |                  |                   |          |                 |          |             | x                  |                   |           |                     |        |                     | x      | x            |                       |                |                     |
| Zwolle         |                  |                   |          |                 |          |             | x                  | x                 |           |                     |        |                     |        |              |                       | x              |                     |
| Totaal         | 9                | 7                 | 8        | 4               | 8        | 23          | 27                 | 15                | 8         | 8                   | 5      | 4                   | 4      | 24           | 13                    | 12             | 8                   |

161

Bron: gemeentelijke cultuurnota's, cultuurprofielen of toekomstvisies totstandgekomen vóór 2001

## Legenda bij de tabel

### *Toerisme*

\*= Arnhem: toerisme en cultuur ten behoeve van stadspromotie

### *Breed & Pluriform*

\* = vernieuwing / innovatief aanbod

# = Groningen naast verbreding aanbod ook investeren in innovatief aanbod.

### *Culturele Diversiteit*

\* = het ondersteunen van cultuuruitingen van groepen die achterblijven in cultuurdeelname

^ = een beleidsaccent en ontwikkeling van praktische maatregelen (jong en allochtoon)

162

### *Positie kunstenaars*

\* = positieverbetering van Beeldend kunstenaars en vormgevers

### *Stedelijk*

Vestigingsklimaat: betreft het versterken van de kwaliteit van het leefklimaat. (Arnhem: culturele planologie en bloeiend cultureel leven, Nijmegen: cultureel vestigingsklimaat, Haarlemmermeer tevens vestigingsklimaat voor internationale bedrijven.)

Toerisme: betreft het versterken van toerisme in relatie tot cultuur.

Werkgelegenheid: betreft bijdrage van cultuurbeleid aan werkgelegenheid: Enschede en Zaanstad, Den Bosch investeert in werk- en oefenruimtes ten behoeve van nieuw publiek. Voor Haarlemmermeer betreft het meer werkgelegenheid in het algemeen.

Promotie: betreft stadspromotie (6), gezamenlijke marketing/promotie ten behoeve van cultuurbereik (Delft) en Breda wil haar promotiebeleid versterken ten behoeve van toerisme.

Samenwerken: versterken van samenwerking tussen met name tussen culturele instellingen onderling (12), tussen gemeentelijke afdelingen (9), culturele instellingen en bedrijfsleven (6), gemeente en culturele instellingen (5), andere overheden (3) overig (3), waaronder Emmen: relatie gemeente en particulier initiatief

### *Aanbod*

Overig: investeren in hoofdstedelijke voorzieningen/ onderhoud accommodaties, investeren in CI, aantrekkingskracht divers aanbod, betaalbare voorzieningen

### *Sociaal*

Participatie: vergroten van cultuurdeelname. Betreft met name jongeren, allochtonen en algemeen.

Culturele diversiteit: betreft versterken van aard en omvang van gevarieerd cultuuraanbod of het ondersteunen van cultuuruitingen van groepen die achterblijven in cultuurdeelname.

Culturele educatie: investering in cultuureducatie: versterking cultuureducatie, meer aandacht cultuureducatie (beleid: 2). Groningen 1 loket voor cultuureducatie ten behoeve van stimuleren cultuurparticipatie.

Positie kunstenaars: het stimuleren van beroepsmogelijkheden of scheppen van randvoorwaarden (cultureel ondernemerschap): ateliers, bedrijfsruimten (8). Breda, Delft, Eindhoven, Utrecht en Nijmegen richten zich op de positieverbetering van Beeldend kunstenaars en vormgevers. (waarvan Nijmegen, Utrecht, Delft: cultureel ondernemerschap).

### Toelichting (uit de Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002)

#### *Stedelijke legitimatie*

163

Voor de stedelijke legitimatie van het gemeentelijk cultuurbeleid worden uiteenlopende begrippen gebruikt, die evenwel allemaal verwijzen naar een zo compleet mogelijk cultureel voorzieningspakket, een volwaardig cultureel leven dat gezien mag worden. Slechts een klein deel van de gemeenten heeft expliciete doelstellingen in het cultuurbeleid ten behoeve van het toerisme of de stadspromotie. Er zijn 8 gemeenten die toerisme in relatie tot cultuur willen versterken, waarbij Arnhem zowel toerisme als cultuur wil inzetten ten behoeve van de stadspromotie. Dit is ook uitdrukkelijk in haar cultuurnota opgenomen. Datzelfde geldt voor de bijdrage die het cultuurbeleid kan leveren aan de werkgelegenheid. Bij enkele gemeenten wordt hier melding van gemaakt. In meer algemene zin spreekt een aantal gemeenten over het belang van cultuur voor het vestigingsklimaat in de stad. 7 Gemeenten willen de kwaliteit van het leefklimaat versterken. Opvallend is dat Arnhem in dit verband de term culturele planologie gebruikt. Een groeigemeente zoals Haarlemmermeer verwijst naar het vestigingsklimaat voor internationale bedrijven, wat natuurlijk ook verband houdt met Schiphol. Dergelijke aspecten van het cultuurbeleid, die allemaal als vrij sterke externe effecten kunnen worden aangemerkt, hebben evenwel in het laatste decennium van de vorige eeuw een belangrijke invloed gehad in het denken over de rol van cultuur in de stad. Daarbij dient te worden aangetekend dat dergelijke doelstellingen over het algemeen sterker worden uitgedragen door beleidsafdelingen van gemeenten die zich met stadsontwikkeling en economische ontwikkeling bezig houden.

De versterking van het aanbod is veel sterker verankerd in het cultuurbeleid. Hieruit mogen we afleiden dat de meeste gemeenten van mening zijn dat zij weliswaar een redelijk voorzieningenniveau hebben, maar dat zij streven naar een betere benutting daarvan. Zij hebben hun *hardware* redelijk op orde, maar de *soft-*

*ware* (programmering) en *orgware* (organisaties) behoeven versterking en ondersteuning. Met betrekking tot het culturele aanbod geven 27 van de 30 gemeenten aan dat zij het culturele aanbod willen verstevigen. Cultuurbeleid is dus nog steeds in belangrijke mate aanbodbeleid. 15 van hen streven naar een brede en pluriforme programmering van hun culturele voorzieningen. Soms wil men ook een grotere omvang van het aanbod (5), de kwaliteit verbeteren (8), vraag en aanbod beter op elkaar afstemmen (8) of betere spreiding van voorzieningen in de wijken (4). Opvallend is verder dat bij 23 gemeenten het versterken van samenwerking als expliciete beleidsdoelstelling opgenomen is. In de meeste gevallen gaat het om het bevorderen van samenwerking tussen culturele instellingen onderling (12). Anderen refereren naar culturele instellingen en bedrijfsleven (6), gemeente en culturele instellingen (5) of andere overheden (3). Emmen noemt als enige de relatie tussen gemeente en particulier initiatief. Culturele instellingen kunnen sterk de neiging hebben om zich vrij naar binnen gericht met hun eigen afgebakende gebied bezig te houden. De case Nijmegen verwoordt dit door te spreken van 'culturele eilanden'. Enerzijds doet dit geen recht aan de grote expertise die er binnen de professionele cultuursector is op deeltereinen en die zeer goed breder aangewend kan worden, anderzijds kan een betere samenwerking ook leiden tot een grotere benutting van het creatief vermogen en een meerwaarde voor het publiek.

#### *Sociale legitimatie*

De sociale legitimatie van het cultuurbeleid lijkt over het algemeen een grotere plaats in te nemen in het gemeentelijk cultuurbeleid van de 30 Actieplangemeenten anno 2000. We zien hier, sterker dan bij de voorgaande doelstellingen, ook een grote overeenstemming met belangrijke doelstellingen van het rijksbeleid, die hier vertaald lijken naar de gemeentelijke context. De belangrijkste doelstelling in dit verband is het stimuleren van de *participatie*. Vergroten van de cultuurdeelname staat bij 24 gemeenten hoog op de agenda, in het bijzonder onder die groepen van de bevolking waarvan de deelname over het algemeen achter blijft. Hierbij wordt dan meer specifiek melding gemaakt van allochtonen (5) en jongeren (14), maar ook worden laagopgeleiden een enkele keer genoemd. In bijna alle gevallen (23) betreft het vergroten van passieve deelname, in een aantal gevallen (6) tevens het vergroten van actieve deelname. Uitzonderlijk zijn Haarlem dat specifiek naar ouderen verwijst, of Hengelo dat verwijst naar de minder draagkrachtigen. Een aantal gemeenten legt de nadruk op het stimuleren van de cultuurparticipatie in de wijken. Daarbij gaat het met name om de grotere plaatsen. Zij constateren dat er in de wijken te weinig culturele activiteiten zijn en zien het als hun taak om de wijkbewoners meer te betrekken bij de publieke cultuur. Vaak wordt hierin ook aangesloten bij integrale beleidsinspanningen in het kader van het grotestedenbeleid of stadsontwikkeling in brede zin.

Nauw hieraan verwant is de beleidsdoelstelling van *culturele diversiteit*. In de

meeste gevallen (11) verwijst dit naar het versterken van aard en omvang van een gevarieerd cultuuraanbod terwijl 6 gemeenten meer specifiek cultuuruitingen van (etnische) groepen die achterblijven in cultuurdeelname ondersteunen. In Rotterdam wordt culturele diversiteit omschreven als een beleidsaccent voor de ontwikkeling van praktische maatregelen voor jongeren en allochtonen. Ook hier gaat het dus om het ondersteunen van cultuuruitingen van groepen waarvan de deelname achterblijft. Van enige begripsverwarring is evenwel sprake. In de meest algemene zin wordt de term door gemeenten gebruikt om te verwijzen naar een in aard en omvang gevarieerd cultureel aanbod, terwijl de term ook vaak wordt gehanteerd om te verwijzen naar etnische diversiteit of multiculturele kunstuitingen. Het beleid is in dat geval in het bijzonder gericht op het ondersteunen van allochtone groepen en hun cultuurbeleving. Op die manier wordt het ook door de staatssecretaris van cultuur gebruikt in zijn cultuurnota. Het zijn vooral de grotere gemeenten waar deze beleidsdoelstelling expliciet is. Met name in de gebieden buiten de randstad neemt de problematiek rond de deelname van allochtonen een veel minder centrale plaats in, vaak simpelweg vanwege het ontbreken van grote concentraties migranten in deze gemeenten.

165

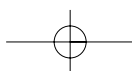
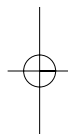
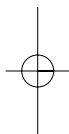
Ook *culturele educatie* neemt een belangrijke plaats in in het cultuurbeleid van de gemeenten. Amsterdam en Zwolle zetten specifiek in op uitbreiding en versterking van dit beleid. Ook hier gaat het om een investering ten behoeve van een verhoging van de cultuurdeelname op de langere termijn. Zo wil de stad Groningen door middel van 1 loket voor cultuureducatie de cultuurparticipatie stimuleren. Hoewel de effectiviteit van cultuureducatie niet altijd even duidelijk aantoonbaar is, staat het als beleidsdoelstelling voor gemeentelijk beleid toch buiten discussie. De gemeenten zien het als hun plicht om jongere generaties vertrouwd te maken met kunst en cultuur. Het reeds bestaande beleid rondom Cultuur en School, dat sinds 2001 onderdeel is geworden van het Actieplan Cultuurbereik, zal hieraan in belangrijke mate ten grondslag liggen. Ook hier is dus duidelijk de agendavormende rol van het rijk met betrekking tot het gemeentelijke cultuurbeleid zichtbaar.

Een enigszins aparte positie neemt de beleidsdoelstelling in over de verbetering van de *positie van kunstenaars*. Deze doelstelling wordt niet eenduidig door de verschillende gemeenten gehanteerd. Voor 5 van de gemeenten gaat het expliciet om het verbeteren van de positie van beeldend kunstenaars en vormgevers, het stimuleren van hun beroepsmogelijkheden of het scheppen van randvoorwaarden in de zin van ateliers, bedrijfsruimten en dergelijke. Voor anderen gaat het over kunstenaars in algemene zin of over het stimuleren van cultureel ondernemerschap. Ook hier geldt dat het reeds bestaande beleid voor beeldende kunst (de Geldstroom BKV), een specifieke geormerkte uitkering van het rijk aan provincies en gemeenten, hierin ongetwijfeld een rol speelt. Een enkele gemeente, zoals Utrecht, plaatst de aandacht voor kunstenaars ('stad van makers') in een bredere context van de productie van kunst en cultuur. Hier zien we de gemeente expli-



ciet een grotere rol opeisen in de productietaak, die - voor zover het gaat om kunstproductie met een bovenlokale betekenis - strikt genomen niet tot haar verantwoordelijkheden hoort. Deze doelstelling wordt in dat geval vooral gelegitimeerd vanuit stedelijke overwegingen. Een bloeiende kunstproductie draagt in belangrijke mate bij aan de leefbaarheid en levendigheid van de stad en heeft bovendien een sterke onderscheidende kracht. Ook kan het bijdragen aan een sfeer van creativiteit en innovatie die weer stimulerend werkt voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid in de stad.

166



## Bijlage 2 Voorbeeld van een Basisreglement voor adviescommissies in de cultuursector

In het onderstaande voorbeeld van een Basisreglement voor adviescommissies in de sector Cultuur worden taak, samenstelling en werkwijze van adviescommissies op het gebied van cultuur op hoofdlijnen geregeld.

Het basisreglement kan gelden voor alle ten behoeve van het College werkzame adviescommissies in de sector Cultuur. Ter aanvulling op een basisreglement moeten afzonderlijke commissies ook een huishoudelijk reglement hebben. Hierin kunnen worden opgenomen de criteria en overige voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen alsmede richtlijnen voor de subsidie-aanvragen wat betreft de samenstelling van informatie, begroting en documentatie. De huishoudelijke reglementen dienen bij voorkeur in overleg met de betrokken adviescommissies te worden opgesteld.

167

Door te werken met een basisreglement en huishoudelijke reglementen kunnen specifieke regelingen zoals een Verordening Amateurkunst vervallen, omdat de relevante bepalingen hieruit kunnen worden opgenomen in het huishoudelijk reglement van bijvoorbeeld een Adviescommissie Amateurkunst.

### Basisreglement voor Adviescommissies in de sector Cultuur

#### Artikel 1

- 1 Voor zowel de artistieke beoordeling van incidentele subsidieaanvragen en projecten, als evaluaties en beleidsadvisering in meer algemene zin in de sector Cultuur kunnen Burgemeester en wethouders adviescommissies van deskundigen – hierna te noemen De Commissie – instellen.
- 2 De Commissie bestaat uit tenminste drie en maximaal vijf onafhankelijke deskundige leden met stemrecht en een onafhankelijke voorzitter zonder stemrecht.
- 3 Aan De Commissie wordt door Burgemeester en wethouders een ambtelijk secretariaat toegevoegd. Het hoofd Culturele Zaken is verantwoordelijk voor het secretariaat.
- 4 De samenstelling, taak en werkwijze van De Commissie, waarin begrepen randvoorwaarden en beoordelingscriteria wordt nader geregeld in een door Burgemeester en wethouders vastgesteld huishoudelijk reglement.

#### Artikel 2

- 1 Burgemeester en Wethouders benoemen de voorzitter en de leden van De Commissie.

- 2 Voor de benoeming van nieuwe leden op vacante plaatsen stelt De Commissie een voordracht op, die gebaseerd is op een open selectieprocedure.
- 3 De Commissie wijst uit haar midden een plaatsvervangend voorzitter aan.
- 4 De leden hebben in De Commissie zitting op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak

#### **Artikel 3**

- 1 De voorzitter wordt benoemd voor een periode van vier jaar.
- 2 De afgetreden voorzitter is terstond voor één periode van vier herbenoembaar, tenzij hij reeds twee aaneengesloten periodes in functie is.
- 3 De stemgerechtigde leden hebben zitting voor twee jaren.
- 4 Afgetreden leden zijn terstond voor één periode van twee jaren herbenoembaar, tenzij zij reeds vier jaren aaneengesloten lid zijn.

168

#### **Artikel 4**

Een project of subsidieaanvraag, waar één van de stemhebbende leden van De Commissie – persoonlijk, functioneel dan wel bestuurlijk – direct bij betrokken is, kan niet voor subsidie in aanmerking komen.

#### **Artikel 5**

De wethouder van Cultuur en het hoofd van Culturele Zaken kunnen de vergaderingen van De Commissie bijwonen.

#### **Artikel 6**

- 1 De Commissie is bevoegd uit eigen beweging omtrent onderwerpen, liggende op het terrein van haar werkzaamheden, haar opvattingen aan Burgemeester en Wethouders kenbaar te maken en daaromtrent voorstellen te doen.
- 2 De Commissie maakt haar oordeel kenbaar, hetzij door overlegging van de notulen van haar vergaderingen, hetzij door indiening van afzonderlijke door de voorzitter ondertekende adviezen of voorstellen aan Burgemeester en Wethouders.

#### **Artikel 7**

- 1 De Commissie vergadert telkens, als zij door de voorzitter daartoe bijeen geroepen wordt.
- 2 De voorzitter bepaalt dag, uur en plaats van de vergadering.

#### **Artikel 8**

- 1 De Commissie beraadslaagt noch besluit, als niet tenminste de meerderheid van het aantal stemhebbende leden aanwezig is.
- 2 Besluiten worden bij meerderheid van stemmen genomen.

#### **Artikel 9**

Dit reglement treedt in werking met ingang van .....



### Bijlage 3 Voorbeeld van een Percentageregeling beeldende kunst

De raad der gemeente .....

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van .....

Besluit:

I Vast te stellen een percentageregeling beeldende kunst;

II te bepalen dat:

- I de hoogte van de percentages van de stichtingskosten van projecten waarvoor opdrachten op het gebied van de beeldende kunst worden verleend, als volgt worden vastgesteld: 169
- a voor gemeentelijke gebouwen en scholen van het bijzonder primair onderwijs:
    - 2% van de werkelijke kosten bij stichtingskosten tot 50.000 euro;
    - 1% van de werkelijke kosten bij stichtingskosten van 50.000 tot 100.000 euro met een minimum van 1000 euro;
    - 1% van de werkelijke kosten bij stichtingskosten van 500.000 euro of meer, met een minimum van 7.500 euro bij verbouwing en modernisering;
    - 1% wanneer de werkelijke kosten een bedrag van 50.000 euro tot 500.000 euro belopen;
    - 1% van de werkelijke kosten wanneer de werkelijke kosten een bedrag van 500.000 euro of meer belopen met een minimum van 7.500 euro;
  - b voor niet-gemeentelijke gebouwen, in de stichtingskosten waarvan de gemeente een aandeel levert:
    - 1% van het gemeentelijke aandeel in de werkelijke kosten van 50.000 euro tot 500.000 euro;
    - 1% van het gemeentelijke aandeel in de werkelijke kosten bij stichtingskosten van 500.000 euro of meer, met een maximum van 7.500 euro, een en ander onder de voorwaarde dat de andere participant(en) voor zijn (hun) aandeel in de stichtingskosten dezelfde regeling toepast/toepassen;
  - c voor woningwetwoningen:
    - 1% van de werkelijke kosten;
  - d voor stratenplannen:
    - 1% van de werkelijke kosten;
  - e voor nieuwe verkeerswegen – met uitzondering van verkeersinstallaties – niet opgenomen in stratenplannen:
    - 1% van de werkelijke kosten die meer bedragen dan 500.000 euro;



f voor groenvoorzieningen:

- 1% van de werkelijke kosten indien deze meer bedragen dan 250.000 euro en minder dan 500.000 euro;
- 1% van de werkelijke kosten indien deze meer bedragen dan 500.000 euro met een minimum van 7.500 euro;

g voor bruggen, tunnels, viaducten, rioolwaterzuiveringsinstallaties en soortgelijke werken:

- 2% van de werkelijke kosten;

2 onder 'werkelijke kosten' wordt verstaan alle stichtingskosten met uitzondering van de grondkosten;

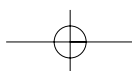
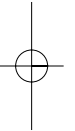
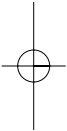
3 de opdracht, al naar gelang de aard van het project, de vorm kan hebben van:

- een monumentale opdracht;
- inschakeling bij de vormgeving;
- een adviserende functie voor de beeldende kunstenaar;

170

4 burgemeester en wethouders zich voor de uitvoering van deze regeling laten adviseren door de adviescommissie beeldende kunstopdrachten;

III te bepalen dat dit besluit in werking treedt op .....



## Informatie

Deze handleiding is algemeen van karakter, zij besteedt aandacht aan het waarom en hoe van het gemeentelijk cultuurbeleid in den brede. Naar meer gespecialiseerde instanties en literatuur wordt verwezen voor informatie over:

- (beleids)vraagstukken op deelterreinen als de podiumkunsten, de beeldende kunst etc.,
- algemene onderwerpen als de organisatie van het gemeentelijk apparaat en de rechtspositie van de werkers bij de (gemeentelijke) culturele instellingen;
- trends in het landelijke cultuurbeleid en de ontwikkelingen in de passieve en actieve cultuurdeelname van burgers.
- specifieke regelgeving die geldt voor terreinen als de monumentenzorg, de archeologie, het archiefwerk en de media.
- wettelijke regelingen die niet rechtstreeks op de sector betrekking hebben maar wel van invloed zijn op het functioneren ervan, zoals de Arbeidsomstandighedenwet, de milieuwetgeving (geluidhinderproblematiek), de arbeidstijdenwet e.d.

171

Meer informatie over (aspecten van) gemeentelijk cultuurbeleid is te vinden in onderstaande publicaties en bij de navolgende instituten en instellingen.

### Algemene publicaties

*Handboek Cultuurbeleid*  
Uitgeverij Reed Elsevier

*Handboek Lokaal Bestuur*  
Uitgeverij Kluwer  
Hoofdstuk Gemeentelijk kunst-, cultuur- en mediabeleid

*Handboek Gemeenteraadsleden*  
Uitgeverij Samsom  
Hoofdstuk Lokaal cultuurbeleid

*Cultuurbeleid in Nederland*  
Uitgave van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, juli 2001  
Publicatie over hoe inhoud wordt gegeven aan de leidende beginselen van het cultuurbeleid, kwaliteit en verscheidenheid, bevordering van cultuurdeelname en de relatie cultuur en overheid.

*Boekmancahier*  
Kwartaaltijdschrift op het gebied van kunst en cultuur  
Uitgegeven door de Boekmanstichting te Amsterdam

## Specifieke publicaties

*Filmtheaters en cultuurbeleid.* Handreiking voor bestuurders van provincies en gemeenten

Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met de Associatie van Nederlandse Filmtheaters en de Nederlandse Federatie voor de Cinematografie  
De Haag, 2001

*Handreiking Beeldende kunst in de openbare ruimte*

Uitgave van het Cultuurfonds van de Bank Nederlandse Gemeenten  
Den Haag, 2000

172

*Kunstuitleen en cultuurpolitiek.* Een handreiking voor bestuurders van provincie en gemeente

Uitgave van de Federatie Kunstuitleen met medewerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Den Haag, 1999

*Aandachtspunten in gemeentelijk bibliotheekbeleid*

Uitgave van de vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Den Haag, 1995

## Instituten en instellingen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Postbus 30435  
2500 GK Den Haag  
T 070 373 83 93  
W [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

Gezelschap van Beleidsambtenaren op Kunstgebied (GBK)

Secretariaat: Jan Spoelder, Postbus 9900, 1201 GM Hilversum  
T 035 629 28 22  
E [J.Spoelder@hilversum.nl](mailto:J.Spoelder@hilversum.nl)

Netwerk Cultuurambtenaren van gemeenten tot 60.000 inwoners

Contactpersonen:

Arie de Wit, gemeente Ridderkerk

T 0180 45 13 33  
E [A.d.Wit@ridderkerk.nl](mailto:A.d.Wit@ridderkerk.nl)

Ruud Mank, gemeente Maassluis

T 010 593 18 40  
E [r.mank@maassluis.nl](mailto:r.mank@maassluis.nl)

Boekmanstichting

Studiecentrum voor kunst, cultuur en beleid gericht op belangstellenden, en belanghebbenden uit het openbaar bestuur, het wetenschapsbedrijf en het culturele veld.

Herengracht 415

1017 BP Amsterdam

T 020 624 37 36

bibliotheek 020 624 37 39

Cultuurnetwerk Nederland

landelijk expertisecentrum voor cultuureducatie

Op de website is informatie te vinden over cultuur, erfgoed, kunst in relatie tot onderwijs, educatie.

Ganzenmarkt 6

Postbus 61

3500 AB Utrecht

W [www.cultuurnetwerk.nl](http://www.cultuurnetwerk.nl)

173

CultuurNet

Portaal met nieuws en informatie over kunst en cultuur

W [www.cultuurnet.nl](http://www.cultuurnet.nl)

Startpagina kunst en cultuur

Uitvalsbasis naar uiteenlopende informatie

W [www.kunst-actiefpagina.nl](http://www.kunst-actiefpagina.nl)

Ministerie van OcnW

Postbus 25000

2700 LZ Zoetermeer

T 079 323 23 23

W [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)



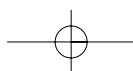
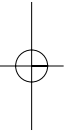
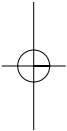
## Over de auteur

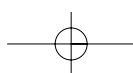
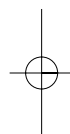
**Cor Wijn** (1962) studeerde politicologie (in het bijzonder bestuurskunde) aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en studeerde af op de reorganisatie van het toneel- en orkestenbestel in 1985/86. Hij was beleidsmedewerker bij het ministerie van OcnW, coördinator onderwijs- en cultuurbeleid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, secretaris van de voorzitter van de Tweede Kamerfractie van D66 en programmamanager cultuur bij de gemeente Utrecht.

Hij publiceert geregeld over cultuurbeleid (Boekmancahier, Binnenlands Bestuur e.a.), is lid van de Raad van Toezicht van Cultuurnetwerk Nederland, voorzitter van de theatergroep Growing Up in Public en voorzitter van de redactie van het Handboek Cultuurbeleid van Reed/Elsevier Overheid.

174

Cor Wijn is thans venoot bij Hylkema Consultants BV te Utrecht. Tezamen met een netwerk van vertegenwoordigers van aanverwante disciplines voert Hylkema Consultants BV projecten uit op het gebied van o.a. functieverandering van historische en eigentijdse monumenten, architectuuropgaven, landschapsinrichting, stedelijke ontwikkeling en gemeentelijk cultuurbeleid.







176

