
Bastiaan Vinkenburg en Cor Wijn

Het cultuurbestel als raderwerk

Pleidooi voor een proactievere rol van provincies

Op veel terreinen hebben de provincies wettelijke taken. Dat geldt ook voor een aantal gebieden die tot het domein van de cultuur behoren: erfgoed, media en bibliotheken. Echter, op het terrein van de kunsten hebben de provincies geen wettelijke rol. Dit geeft ze beleidsvrijheid, maar leidt ook tot onduidelijkheid. Daardoor zijn de provincies op het terrein van de kunsten niet altijd een bestendige partij. Bovendien kan de taakopvatting na de komende Provinciale Statenverkiezingen in maart zomaar weer wijzigen. Er is dus alle aanleiding om daarin verandering te willen brengen. Eind 2022 presenteerde Berenschot een visie met daarin een pleidooi voor een heldere rol voor de provincies en het borgen van continuïteit in plaats van het omarmen van beleidsvrijheid (Wijn et al. 2022).

In het openingsartikel van deze *Boekman Extra* signaleert een team van het bestuurskundig centrum GovernEUR naar aanleiding van een onderzoek naar de rol van provincies tijdens de coronacrisis dat veel provincies hun beleidsvrijheid hebben benut om met extra steunmaatregelen de culturele infrastructuur te ondersteunen. In die provincies heeft de provinciale beleidsvrijheid tijdens deze crisis voor de kunstensector goed uitgepakt. Maar is dat een reden om de beleidsvrijheid van provincies te koesteren?

Bankencrisis en IPO Profiel Provincies

In het bestuurlijk denken over de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden voor de kunsten staat al sinds jaar en dag de notie over de taakverdeling tussen de overheden centraal. Deze notie is slechts beperkt geconcretiseerd in taken, laat staan dat de inhoud wettelijk is verankerd. De provincies hebben zelf in de periode na de bankencrisis en de daaropvolgende economische recessie (die gepaard ging met een herstructurering van de overheidsfinanciën) het *IPO Profiel Provincies* (IPO 2010) vastgesteld als uitkomst van een interne kern-takendiscussie. Het woord kunst komt in dat profiel niet voor; het accent ligt op de taakvervulling op het gebied van erfgoed. Wat betreft

Sinds 2010 is de rol van sommige provincies op het terrein van de kunsten alleen maar kleiner geworden

de cultuurparticipatie (waaronder ook begrepen cultuureducatie) werd gesteld dat de provincies een rol hebben in de tweedelijns-ondersteuning, te weten in het bevorderen van de kwaliteit en de regionale spreiding en de toegankelijkheid. Het profiel is leidend geweest voor het gezamenlijke handelen van de provincies op het gebied van cultuur. Wie de periode sinds 2010 overziet, kan vaststellen dat de rol van sommige provincies op het terrein van de kunsten sindsdien alleen maar kleiner is geworden.

Tekortkomingen

Tijdens de coronacrisis stelden de provincies intern vast dat de wisselwerking tussen de overheden mankementen vertoont. Voorbeelden van gesignaleerde tekortkomingen zijn:

- Witte vlekken in (delen van) het culturele aanbod, zowel provinciaal als lokaal.
- Witte vlekken in de financiële kracht en de knowhow van gemeenten.¹
- Blinde vlekken bij de rijkscultuurfondsen waar het gaat om het belang van de regio: de besluiten van de fondsen lijken los te staan van de regio's en bijbehorende profielen.
- Wisselende arrangementen die worden getroffen om tekortkomingen te compenseren. De stedelijke cultuurregio's zijn daarvan een uiting. Sommige provincies tellen meerdere stedelijke cultuurregio's waardoor deze regio's dichter op de regionale infrastructuur zitten dan de provincie (bijvoorbeeld Twente), terwijl andere regio's de provinciale infrastructuur juist verbinden (bijvoorbeeld We The North). En in een aantal gevallen is de stedelijke cultuurregio een provincie (Flevoland, Utrecht).
- De wijze van totstandkoming van de stedelijke cultuurregio's. Zo moesten de regioprofielen onder grote tijdsdruk worden opgesteld, waardoor er onvoldoende tijd was voor afstemming en/of verdieping met gemeenten en/of culturele instellingen. Bovendien was er sprake van een grillige afwisseling tussen een top-down en een bottom-up benadering: enerzijds waren regio's vrij om zich te vormen, anderzijds moesten de Raad voor Cultuur en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met deze regio's een bestel



bedenken. Dit bleek niet mogelijk, waardoor OCW uiteindelijk vanuit zijn rol toch tot een traditionele regeling kwam voor de culturele Basisinfrastructuur (BIS) inclusief de fondsen.

Coronacrisis als contrastvloeistof

Naar aanleiding van de coronacrisis stelde het IPO intern vast dat het cultuurbestel als geheel beter functioneert wanneer de provincies een proactieve(re) rol vervullen. Dit werd bevestigd in een onderzoek van adviesbureau DSP naar het functioneren van de stedelijke cultuurregio's (Nijboer et al. 2022). Berenschot constateerde dat het cultuurbestel tijdens de coronacrisis functioneerde als een raderwerk van in elkaar grijpende tandwielen (Wijn et al. 2022). De coronacrisis heeft gewerkt als een contrastvloeistof: er is een scherper beeld van hoe het geheel in elkaar steekt en wat er gebeurt als één of meer elementen haperen. Een goed functionerend stelsel vergt dat de provincies zich manifesteren als een bestendige partij. Het raderwerk hapert als de taakopvatting van provincies per beleidsperiode wijzigt. Het culturele bestel – met zijn vele onderlinge afhankelijkheden – is erbij gebaat wanneer rijk, provincies en gemeenten samen dat stelsel tegemoet treden 'als één overheid'. Dit geldt

Een goed functionerend stelsel vergt dat de provincies zich manifesteren als een bestendige partij

voor het landelijke bestel, maar ook voor provinciale en voor regionale constellaties zoals de stedelijke cultuurregio's.

Wat betreft Berenschot zouden de provincies in ieder geval onderling moeten afspreken dat elke provincie ten minste (a) optreedt als aanjager van innovatie en talentontwikkeling en (b) een vorm van provinciale basisinfrastructuur in stand houdt.

Culturele ruggengraat

Het begrip provinciale culturele basisinfrastructuur houdt in dat er naast de gekende culturele initiatieven en organisaties (podia, festivals, gezelschappen et cetera) een culturele ruggengraat is die bestaat uit:

- Tweedelijnsfuncties die vervuld moeten worden om het culturele ecosysteem adequaat te laten werken. Het gaat dan om ondersteunende taken (vroeger ook wel steunfunctietaken genoemd) die nodig zijn voor de bloei van het culturele leven en die, onder meer omwille van schaalvoordelen, het beste op bovenlokaal niveau vervuld kunnen worden.²
- Eerstelijnsvoorzieningen die van bovenlokale uitstraling en betekenis zijn, een regionale of zelfs landelijke functie vervullen en die niet door één gemeente gedragen kunnen worden.

De Raad voor Cultuur pleitte in 2017 in de verkenning *Cultuur voor stad, land en regio* voor het beleidsinstrument van de regionale culturele infrastructuur (RIS) (Raad voor Cultuur 2017). Deze zou moeten bestaan uit 'het geheel aan voorzieningen dat nodig is voor een bloeiend cultureel ecosysteem.' De vele vormen van meerjarige structurele subsidierelaties die we in veel provincies zien, zijn hier een uitingsvorm van. De voordelen van collectieve afspraken over een provinciale basisinfrastructuur worden in de Berenschotvisie als volgt weergegeven:

- a. Het bestaan van bepaalde culturele (ondersteunings)functies als zodanig staat niet langer ter discussie. Wel blijft een periodieke herbeoordeling van de wijze waarop die functies worden uitgeoefend natuurlijk van belang.



- b. De organisaties die de stelselfuncties uitoefenen hebben perspectief op langjarige ondersteuning. Dit biedt een waarborg voor continuïteit en stabiliteit in een sector die aan veel veranderingen onderhevig is.
- c. De taken van de provincie moeten voor iedereen duidelijk zijn. Primair is zij verantwoordelijk voor de provinciale culturele basisinfrastructuur, zijnde de ruggengraat van het culturele veld in de volle breedte (niet alleen op het terrein van de kunsten, maar ook op het terrein van erfgoed en bibliotheken).
- d. Een provincie kan met betrekking tot de organisaties die onderdeel uitmaken van haar basisinfrastructuur een eenduidige beoordelingssystematiek ontwikkelen en toepassen.

Wettelijke verankering

Wanneer helder is welke rollen de provincies structureel in het bestel vervullen, dan kunnen de provincies ook gemakkelijker een positie innemen aan de landelijke 'stelseltafel'. Samen met het ministerie van OCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zou dan in de visie van Berenschot gestreefd moeten worden naar het verankeren van de taak van de provincies in de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* (door middel van een algemene taakomschrijving). Ook de gemeenschappelijke doelen van beleid zouden in de wet moeten worden verankerd, conform het genoemde advies van de Raad voor Cultuur (2017). De Raad formuleerde vier doelstellingen:

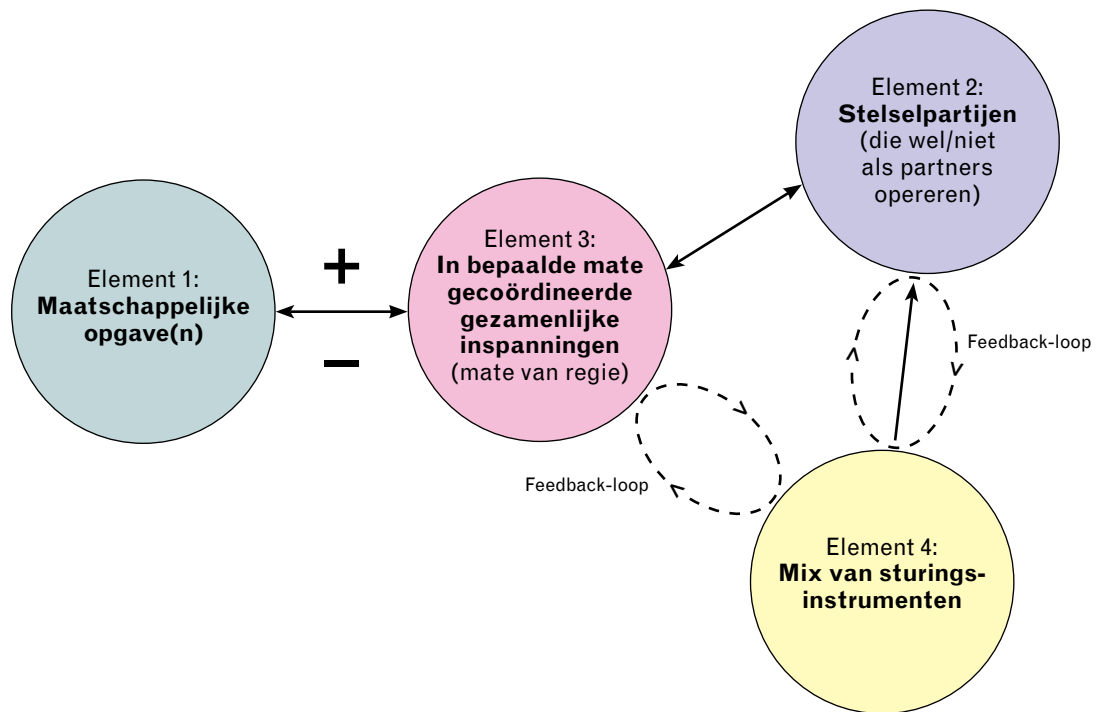
- Dat creatieve en kunstzinnige talenten kansen en mogelijkheden krijgen om zich artistiek te ontplooiën.
- Dat iedereen, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen en woonplaats, toegang heeft tot cultuur.
- Dat een pluriform aanbod van cultuur is gegarandeerd, waarin het bestaande wordt gekoesterd en het nieuwe wordt omarmd.
- Dat er een veilige haven is voor cultuur om te kunnen reflecteren op de samenleving en haar burgers, waarop ook kritiek geleverd kan worden.

Helaas nam minister Van Engelshoven indertijd dit advies niet over. Het gevolg is dat centraal in de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* nog altijd een formulering staat met begrippen die geen scherp afgebakende betekenis hebben en dus voor velerlei uitleg vatbaar zijn.³ Het cultuurbeleid is gebaat bij een duidelijke koers met heldere doelen die relevant zijn voor alle overheidslagen en voor zowel private als publieke organisaties. Heldere doelen kunnen dienen als gezamenlijk kompas voor rijk, provincies én gemeenten. Voor onder meer de bibliotheeksector heeft zo'n wettelijk kader goed uitgediend (Mil 2019). Een wettelijk kader kan op eenzelfde manier uitwerken voor de cultuursector als geheel.

Werken als één overheid

Zoals hiervóór geconstateerd functioneert het culturele stelsel door zijn vele onderlinge afhankelijkheden als een raderwerk. Volgens de onderzoekers van GovernEUR gedijt dat niet bij maximale beleidsvrijheid, maar juist bij een duurzame taakopvatting van de overheden die in wetgeving en bestuurlijke afspraken wordt geborgd. Het raderwerk hapert wanneer de taakopvatting van provincies per beleidsperiode wijzigt. Het cultuurbestel is erbij gebaat wanneer rijk, provincies en gemeenten het stelsel in de toekomst – conform het advies van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële

Wanneer helder is welke rollen de provincies structureel in het bestel vervullen, dan kunnen de provincies ook gemakkelijker een positie innemen aan de landelijke 'stelseltafel'



Figuur 1. Gedachtegoed studiegroep IFV gecombineerd met het Berenschot-stelselmodel

Verhoudingen – tegemoet treden ‘als één overheid’ (Studiegroep IFV 2020).⁴ De denklijn van de studiegroep sluit nauw aan bij het stelselmodel dat door Berenschot wordt gehanteerd. Dit model definieert een stelsel als ‘een samenstel van partijen (met ieder een eigen rol-opvatting) wier gezamenlijke inspanningen in een bepaalde mate worden gecoördineerd teneinde impact uit te oefenen op het realiseren van bepaalde doelen (of groter: opgaven). Door een mix van sturingsinstrumenten wordt gepoogd de impact van de inspanningen te vergroten’ (Wijn et al. 2022).

Naar onze mening kan dit model bijdragen aan een beter begrip van het functioneren van het culturele bestel. Het verduidelijkt zowel op landelijk als op regionaal en lokaal niveau wat de opgaven zijn waaraan wordt gewerkt, welke actoren daarin een rol spelen, hoe inspanningen worden gecoördineerd en welke beleidsmiddelen worden ingezet. Bovendien maakt het model het mogelijk om na de beleidsinspanningen in een bepaalde periode te evalueren en gericht aan te passen, hetgeen in huidige cultuurbestel nagenoeg onmogelijk is.

Staatssecretaris Uslu heeft aangegeven de tijd te gaan nemen om het huidige bestel kritisch tegen het licht te houden en noodzakelijke veranderingen door te voeren. Waaraan zij recent toevoegde dat het belang van cultuur zo langzamerhand buiten kijf moet staan en buiten schot moet blijven (Uslu 2022). Voor het raderwerk van de cultuur is te hopen dat dit betekent dat het denken en handelen in termen van ‘één overheid’ daarbij tot centraal uitgangspunt wordt verheven. •

Literatuur

- Engelshoven, I.K. van (2019) [Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024](#). Tweede Kamer 32820, nr. 290.
- IPO (2010) [Interprovinciale aanpak 'profiel provincies'](#). Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Mil, B. van (et al.) (2019) [Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheek-voorzieningen: eindrapport](#). Den Haag: KWINK groep (etc.).
- Nijboer R en A. van der Horst (2022) [Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's](#). Amsterdam: DSP-groep.
- Raad voor Cultuur (2017) [Cultuur voor stad, land en regio: de rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel](#). Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Studiegroep IFV (2020) [Als één overheid: slagvaardig de toekomst tegemoet!](#) S.I.: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.
- Uslu, G. (2022) [Cultuur geeft leven aan onze levens: hoe Nederland cultuur waardeert: van cultureel nationalisme tot corona en daarna \(1872-2022 en verder\): Huizinga-lesing 2022](#). S.I.: EW.
- Uslu, G. (2022). [Toekomst culturele basis-infrastructuur](#). Tweede Kamer 32820, nr. 485.
- Wijn C. (et al.) (2022) [Op weg naar herpositionering: visie van Berenschot op de rol van de provincies in het culturele bestel](#). Utrecht: Berenschot.

Noten

- 1 De gemeenten hebben het al jaren financieel moeilijk. Een belangrijke oorzaak hiervan is het feit dat het kabinet Rutte II voor 16 miljard euro aan taken decentraliseerde naar de gemeenten: taken op het brede terrein van werk, jeugdzorg en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. De genoemde 16 miljard euro hield een verdubbeling in van het Gemeentefonds, maar blijkt niet toereikend om op lokaal niveau alle nieuwe taken goed uit te voeren. De autonome taken die gemeenten van oudsher vervullen (zoals op het gebied van cultuur en sport) lijden hier onder.
- 2 Het begrip steunfunctie gaat terug tot de Welzijnswet uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin was geregeld dat de provincies een aantal bovenlokale taken moesten financieren met betrekking tot welzijn en cultuur. Dat ging toen om zaken als de begeleiding van instellingen, kaderleden en beroepskrachten (deskundigheidsbevordering), het bevorderen van samenwerking, het stimuleren van de kwaliteit en het verzamelen en verspreiden van kennis (onder andere via onderzoek).
- 3 Artikel 2. Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.
- 4 Werken 'als één overheid' is de centrale notie van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (studiegroep Ter Haar). De studiegroep IFV kreeg in 2019 van de gezamenlijke overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv), de opdracht advies te geven om de randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen overheden te actualiseren of te verbeteren.



Bastiaan Vinkenburg is sectorleider Kunst & Cultuur bij Berenschot en adviseert overheden en culturele instellingen over strategische en bedrijfsmatige vraagstukken



Cor Wijn is managing consultant bij adviesbureau Berenschot en voert als adviseur opdrachten uit voor vele steden in Nederland