

Een nieuw samenspel tussen overheden

In de verkenning ‘Cultuur voor stad, land en regio’ liet de Raad voor Cultuur zien dat provincies en gemeenten van cruciale betekenis zijn voor het culturele leven in Nederland. We stelden in die verkenning voor om zogenaamde ‘stedelijke cultuurregio’s’ – reeds geïnitieerde of te initiëren samenwerkingsverbanden van gemeenten en provincie(s) op het vlak van cultuur – een grotere rol te geven in het rijkscultuurbeleid. Voor deelnemers en publiek van cultuur speelt het culturele leven zich grotendeels binnen zo’n stedelijke cultuurregio af, en ook voor kunstenaars en creatieven liggen hier de meeste ontwikkelkansen. Er zijn voorzieningen aanwezig voor cultuureducatie en cultuuronderwijs, participatie en amateurkunst, productie, presentatie, contextprogrammering, kunstvakonderwijs en talentontwikkeling – voorzieningen die het beste in samenhang kunnen worden gefaciliteerd en ondersteund. De raad stelde in zijn verkenning voor verantwoordelijkheden voor het culturele leven in onderlinge afstemming te verdelen onder het Rijk, provincies, gemeenten en cultuurfondsen enerzijds en vertegenwoordigers van de culturele sector anderzijds.

In reactie op de verkenning nodigde minister Van Engelshoven in haar visiebrief ‘Cultuur in een open samenleving’ gemeenten en provincies uit om stedelijke en regionale profielen op te stellen en daarin hun culturele aanbod, ambities en plannen te ontvouwen. Vijftien kandidaat-stedelijke cultuurregio’s gaven aan deze uitnodiging gehoor en dienden eind 2018 een profiel in.^[1] Onze verkenning, de visiebrief van de minister, de vijftien ontvangen cultuurprofielen en de positieve reacties op het pleidooi voor meer samenwerking liggen mede aan de basis voor onze voorstellen voor een nieuw cultuurbestel.

De culturele infrastructuur in de stedelijke cultuurregio

Stedelijke cultuurregio’s kunnen volgens de raad het culturele leven optimaal ondersteunen. Als gemeenten, provincies en het Rijk gezamenlijk een cultuurbeleid voeren vanuit de doelstellingen die de raad daarvoor heeft geformuleerd, kunnen in de stedelijke cultuurregio volwaardige culturele infrastructuren of ecosystemen ontstaan waarin drie essentiële typen voorzieningen in het juiste evenwicht aanwezig zijn: zogenoemde basis-, keten- en topvoorzieningen.

Basisvoorzieningen

Iedere stedelijke cultuurregio beschikt idealiter over goede basisvoorzieningen: voorzieningen die dicht bij de inwoners van een regio zijn georganiseerd. In deze ‘humuslaag van het culturele leven’ staan leren en kennismaken centraal: het gaat om voorzieningen voor cultuuronderwijs, cultuureducatie en -participatie, amateurkunst en laagdrempelig aanbod. Voorbeelden zijn openbare bibliotheken, monumenten(zorg), archieven, laagdrempelige podia en festivals (bijvoorbeeld in buurthuizen of in wijken), bioscopen, lokale media-instellingen, laagdrempelige musea, muziekscholen, cultuurcentra en andere instellingen voor cultuureducatie en -participatie. Basisvoorzieningen zijn onmisbaar voor het culturele leven. Vaak leggen ze ook verbinding met andere domeinen, zoals zorg, welzijn en recreatie. De financiële verantwoordelijkheid voor deze basisvoorzieningen ligt bij provincies en gemeenten.

Ketenvoorzieningen

Iedere stedelijke cultuurregio moet zorgdragen voor de ontwikkeling van zijn creatieve kapitaal. Denk aan talent- en genreontwikkeling, professionalisering en verdieping en het presenteren van kwalitatieve cultuur. Tot de ketenvoorzieningen in het culturele leven behoren bijvoorbeeld

kunstvakopleidingen, (film)theaters en muziekpodia met kwaliteitsaanbod, stedelijke en provinciale musea, presentatie-instellingen, kunstenaarsinitiatieven en galleries, festivals, productiehuisen, ateliers, oefenruimten, broedplaatsen en kunst in de openbare ruimte. Voor de financiering van dit voorzieningenniveau nemen stedelijke cultuurregio's verantwoordelijkheid, en zij worden daarbij soms ondersteund door het Rijk. Dat laatste gebeurt via bijdragen uit fondsen en door opname van deze instellingen in de BIS.

Topvoorzieningen

Iedere stedelijke cultuurregio wordt daarnaast gekenmerkt door de aanwezigheid van een hoogstaand cultureel aanbod: aanbod van buitengewone kwaliteit, met een (inter)nationale uitstraling of een onderscheidend artistiek profiel en een grote aantrekkingskracht op publiek van buiten de regio of zelfs de landsgrenzen. Het gaat hier om internationaal vermaarde musea, postacademische instellingen, gespecialiseerde muziek-, dans-, opera- en theatervoorzieningen en (inter)nationale festivals. Voor dit voorzieningenniveau ziet de raad een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk in samenwerking met stedelijke cultuurregio's.

Uitdagingen in de basis, de keten en de top

In zijn advies over actieve cultuurparticipatie 'Meedoen is de kunst' pleitte de raad al voor een goede laag met basisvoorzieningen in elke gemeente of provincie. De raad constateert dat het stelsel van basisvoorzieningen in de praktijk momenteel niet overal even solide is.

De bezuinigingen op de cultuurbegrotingen zijn hier in grote mate debet aan: muziekscholen, bibliotheken, cultuurbemiddelaars en cultuurhuizen zijn weggevallen en niet vervangen door evenwaardige alternatieven. De raad roept gemeenten en provincies op om de verantwoordelijkheid voor deze basisvoorzieningen ten volle te nemen. Voor een goed werkend ecosysteem is het van belang in beeld te brengen waar herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Daar waar in de basis het voorzieningenniveau leemtes vertoont, hebben gemeenten en provincies de verantwoordelijkheid deze op te vullen.

Wat betreft de ketenvoorzieningen constateert de raad op basis van zijn recente sectoradviezen dat vele schakels kwetsbaar zijn. Zo zijn initiatieven voor talent- en genreontwikkeling vaak onvoldoende duurzaam, evenals presentatie-instellingen en kunstenaarsinitiatieven voor de beeldende kunst. De raad heeft aangetoond dat versterking nodig is van de ontwikkelmogelijkheden van genres als e-culture, film, ontwerp, musical, hedendaagse muziek, urban arts en spoken word.

Met betrekking tot de landelijk gefinancierde topvoorzieningen signaleert de raad dat vooral in nieuwere (of nog weinig gesubsidieerde) genres instellingen moeite hebben door te dringen tot dit topniveau. Ook hier is extra aandacht nodig vanuit het Rijk in samenwerking met stedelijke cultuurregio's.

Vijftien cultuurprofielen, elf stedelijke cultuurregio's

Zoals gezegd hebben vijftien kandidaat-stedelijke cultuurregio's gehoor gegeven aan de oproep van de minister om stedelijke en regionale cultuurprofielen op te stellen. De profielen zijn afkomstig uit Arnhem-Nijmegen, Brabantstad, Ede-Wageningen, Flevoland, Den Haag (Haaglanden), Leiden en regio, Metropoolregio Amsterdam, Rotterdam-Dordrecht, Stedelijke Cultuurregio Zuid (Limburg), Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen), provincie Utrecht, Twente, We The North (Noord-Nederland), Zeeland, en Zwolle en regio. Daarnaast hebben de overheden van drie gebieden laten weten te willen gaan samenwerken, zonder nog een profiel in te dienen. Het gaat om Noord-Holland-Noord, Noord-Limburg en Schiedam (als addendum van Rotterdam en regio). Een aparte vermelding verdient het gezamenlijke initiatief van de forten uit de Hollandse Waterlinie. De raad vindt dit initiatief interessant, maar kan het plan niet als cultuurprofiel beschouwen. We adviseren de partners aansluiting te zoeken bij nabijgelegen cultuurregio's en provincies.

Het valt de raad op dat de samenstelling van de cultuurregio's sterk uiteenloopt. Zo bestaat de ene regio uit een beperkt aantal gemeenten en omvat de andere een heel landsdeel. Wat ook in het oog springt, is de rol die provincies voor zichzelf zien weggelegd. In acht van de vijftien profielen heeft de provincie een actieve rol gespeeld als medeopsteller van het plan. Vijf cultuurregio's hebben hun initiatieven verenigd in een overkoepelend initiatief waarbij twee provincies zijn betrokken (Route Oost). Zes stedelijke cultuurregio's ambiëren zelfs om de gehele provincie(s) te bereiken (het gaat dan om acht provincies). In totaal participeren elf van de twaalf provincies in meer of mindere mate in de cultuurprofielen. Eén provincie is opvallend afwezig in de cultuurprofielen, namelijk Zuid-Holland.

De raad is positief over het feit dat de meeste provincies betrokken zijn en is van mening dat alle provincies actief zouden moeten deelnemen in de stedelijke cultuurregio's. De rol die de raad ziet voor de provincies past bij hun verantwoordelijkheid voor bovengemeentelijke vraagstukken. Ze sluit ook naadloos aan bij de taak van de provincies die het Interprovinciaal Overleg (IPO) met het ministerie van OCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is overeengekomen: 'Cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.'^[2]

De provincies hebben zelf onlangs ook in een brief aan de raad de rol geschetst die ze willen spelen in de stedelijke cultuurregio's: 'Juist de provincies spelen een belangrijke rol in het coördineren, ontwikkelen, verbinden en het verbreden van het culturele ecosysteem, zeker binnen de provinciale grenzen. Gemeenten maken beleid in eerste instantie voor de eigen inwoners. De provincie kan daar in samenwerking met de lokale overheden een plus op geven ten behoeve van het provinciale ecosysteem en samenwerking in de provincie stimuleren en coördineren. [...] Juist de provincie is in de positie om lokale en regionale initiatieven te verbinden en samenwerking te stimuleren. Niet alleen om schaalvergroting te bevorderen, maar ook voor inhoudelijke verdieping.'^[3]

In 'Cultuur voor stad, land en regio' vergelijkt de raad een stedelijke cultuurregio met een festivaltent waarvan het doek wordt gedragen door tentpalen. De grote steunberen symboliseren de centrumgemeente(n) met een hoogwaardig voorzieningenniveau. De kleinere palen staan voor omliggende gemeenten en dragen een eigen onderdeel van het doek. Gezamenlijk zorgen zij ervoor dat de tent een compleet en samenhangend cultureel aanbod kan herbergen.

Om als volwaardige samenwerkingspartner voor het Rijk te kunnen functioneren en een volwaardige verbinding te kunnen leggen met het rijksbeleid, moet een stedelijke cultuurregio daarom aan de volgende drie criteria voldoen:

1. In de participerende gemeente(n) en provincie(s) is voldoende 'kritische massa' aanwezig om een rijk en veelzijdig cultureel klimaat te ondersteunen. Circa 500.000 inwoners lijkt hier de minimale omvang.
2. In de participerende gemeente(n) en provincie(s) zijn voldoende voorzieningen gevestigd in de basis, de keten en de top. De culturele infrastructuur omvat voorzieningen voor verschillende culturele disciplines en genres, en er zijn verschillende keten- en topvoorzieningen die voor hun discipline of genre van landelijke betekenis zijn.
3. De stedelijke cultuurregio kent minimaal een grote centrumgemeente, omgeven door grote en kleinere gemeenten die de kracht van het geheel versterken.

Als we vanuit dit perspectief naar de cultuurprofielen kijken, zien we dat enkele kandidaat-stedelijke cultuurregio's niet voldoen aan deze criteria. Sommige regio's zijn voor hun ketenvoorzieningen veelal aangewezen op cultuurregio's in de directe omgeving. Hoewel de raad de initiatieven vanuit deze kleinere regio's waardeert, zien we deze regio's meer als pijlers van een groter geheel. Naar de mening van de raad is in een aantal gevallen een samenvoeging van

initiatieven mogelijk, en zorgvuldig maatwerk, om per regio de juiste schaalgrootte te bereiken voor een samenwerking met het Rijk. De ontwikkelde ambities en plannen van de betreffende kleinere regio's kunnen in de ogen van de raad flinke steunberen vormen via samenwerking met aanpalende stedelijke cultuurregio's. Bij voorkeur spant de desbetreffende provincie in deze gevallen het overkoepelende tentdoek.

De raad stelt naar aanleiding van de ingediende plannen van de stedelijke cultuurregio's op basis van de criteria het volgende voor:

De vijf cultuurprofielen uit landsdeel Oost worden vergezeld door het document 'Route Oost, samenwerking cultuur Oost-Nederland'. Vanwege de omvang van de indienende vijf regio's, de aanwezige voorzieningen in de stedelijke kernen, de inwoneraantallen en de bereikbaarheid adviseert de raad hier uit te gaan van twee stedelijke cultuurregio's. Deze werken samen maar hebben elk duidelijke, eigen stedelijke culturele voorzieningen met landelijke keten- en topvoorzieningen. In Gelderland is daarvan 025 Arnhem-Nijmegen onmiskenbaar de kern, in Overijssel is dat de stedelijke cultuurregio Twente.

Strikt genomen voldoet Zeeland eigenlijk niet aan de definitie van een stedelijke cultuurregio. De provincie en steden programmeren wel landelijke topvoorzieningen en investeren in nieuwe presentatieplekken, zoals de Grote Kerk in Veere. Vanwege de ligging en de betekenisvolle rol van de provincie in toeristisch bereik adviseren wij deze regio wel als zelfstandige stedelijke cultuurregio te beschouwen.

Flevoland heeft met zijn Flevoprofiel een zelfstandig cultuurprofiel ingediend. Daarnaast maken de provincie en de gemeenten Almere en Lelystad onderdeel uit van het profiel van Metropoolregio Amsterdam. De ontwikkeling van de culturele infrastructuur in Flevoland heeft geen gelijke tred gehouden met de groei van het aantal inwoners in de provincie. Vanwege de opkomende ambitie tot het oprichten van eigen culturele ketenvoorzieningen en de groeiopgave die door het Rijk is opgelegd, adviseert de raad deze provincie te stimuleren een zelfstandige positie als stedelijke cultuurregio in te nemen. De raad ziet die positie als een 'wildcard' om zich in de komende periode te bewijzen als zelfstandig cultureel brandpunt. De raad ziet graag dat Almere zich ontwikkelt tot stedelijke culturele kern. Tegelijkertijd vindt de raad het raadzaam wanneer Flevoland onderdeel uit blijft maken van het MRA-profiel.

De raad ziet de stedelijke cultuurregio's Leiden en Den Haag als één stedelijke cultuurregio. Dat heeft te maken met de schaal van de regio Leiden, die gezien vanuit de geografie en de samenhang met de aanwezige Haagse voorzieningen vooral voor podiumkunsten beter als één gebied beschouwd kan worden met Den Haag.

Op grond van deze visie komt de raad tot een herschikking van stedelijke cultuurregio's. We onderscheiden dan:

Stedelijke cultuurregio	Participerende provincie(s)	Bijzonderheden
We The North	Drenthe, Friesland, Groningen	Met de vier steden Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden.
Stedelijke Cultuurregio Zuid	Limburg	Stedelijke Cultuurregio Zuid draagt tevens verantwoordelijkheid voor Midden- en Noord-Limburg.
Brabantstad	Noord-Brabant	Met de steden Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg.
Stedelijke Regio Utrecht	Utrecht	Met de steden Amersfoort en Utrecht als kernen.
Zeeland	Zeeland	Met de vier steden Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen.
Route Oost-Gelderland	Gelderland	Met de twee kandidaat-stedelijke cultuurregio's 025 Arnhem-Nijmegen en Ede-Wageningen.
Route Oost-Overijssel	Overijssel	Met de drie kandidaat-stedelijke cultuurregio's Stedendriehoek (Deventer, Apeldoorn, Zutphen), Twente en Zwolle. ^[4]
Metropoolregio Amsterdam (MRA)	Noord-Holland	Met 33 gemeenten en twee provincies. Sterke verbinding met kandidaat-stedelijke cultuurregio Flevoland en verantwoordelijk voor Noord-Holland-Noord.
Haaglanden – Leiden en regio	Zuid-Holland ^[5]	Met de kandidaat-stedelijke cultuurregio's Haaglanden en Leiden en regio.
Rotterdam – Dordrecht en regio	Zuid-Holland ^[6]	Deze stedelijke cultuurregio reikt verder dan Rotterdam en Dordrecht.
Flevoland	Flevoland	Met Almere en Lelystad.

De raad benadrukt dat de cultuurprofielen van alle vijftien kandidaat-stedelijke cultuurregio's kunnen blijven bestaan, mits de niet-volwaardige regio's toenadering zoeken tot elkaar en de coördinatie door een overkoepelende provincie op zich wordt genomen.

Hoe nu verder?

Met de cultuurprofielen heeft de minister in navolging van de raad een nieuwe entiteit geïntroduceerd in het landelijke cultuurbestel. In het enthousiasme waarmee gemeenten en provincies de krachten hebben gebundeld en met hun profielen aan de slag zijn gegaan, ziet de raad een bevestiging van de gezamenlijke verantwoordelijkheid die wordt gevoeld voor het landelijke cultuurbeleid. Sommige profielen zijn gebaseerd op al bestaande

samenwerkingsverbanden en zijn daardoor al goed uitgewerkt, in andere lezen we dat de verschillende partijen in de regio elkaar net hebben gevonden. Daar staat de samenwerking nog in de kinderschoenen. De raad ziet de cultuurprofielen als bruikbare momentopnamen, en raadt de opstellers aan de profielen bij voortdurend te blijven bijwerken. De kracht van elk cultuurprofiel zit immers in zijn flexibiliteit, in de mate waarin het zich kan aanpassen aan de culturele noden, krachten en kansen in de eigen regio.

Met de stedelijke cultuurregio's kan een nieuw samenspel ontstaan tussen Rijk, gemeenten en provincies. Zij vormen een nieuw bestuurlijk ensemble dat is gegrondvest op de notie dat cultuur in een stedelijke omgeving ontstaat en daar ook het beste tot wasdom komt. De komende periode moet de samenwerking tussen de drie overheidslagen verder worden uitgewerkt. Om dit tot een succes te maken, is voornamelijk tijd en ruimte nodig voor experiment, los van beleidsregels en verantwoordingssystematiek.

Veel stedelijke cultuurregio's hebben in hun regioprofiel één of meer zogenaamde 'proeftuinen' beschreven: programma's die zij de komende jaren zullen initiëren om knelpunten in het culturele ecosysteem op te lossen en te experimenteren met de nieuwe manier van samenwerking. De minister heeft aangekondigd een aantal van deze proeftuinen de komende jaren mee te financieren. Enkele proeftuinen zijn al in 2019 gestart. Deze proeftuinen zullen naar verwachting nieuwe inzichten opleveren over de mogelijkheden van samenwerking. De raad adviseert om proeftuinen bij gebleken succes te verankeren in culturele instellingen in de regio, en de resultaten met andere cultuurregio's te delen.

De raad stelt daarnaast voor de samenwerking binnen stedelijke cultuurregio's de komende vier jaar een extra impuls te geven door voor die periode een programmafonds in te richten. Hierop komen we terug in 'deel 3' van dit advies.

De ontwikkeling van stedelijke cultuurregio's kan verder een extra impuls krijgen door nauwe samenwerking met de rijkscultuurfondsen. De raad is positief over de geïntensiverde interactie tussen fondsen en regio's die rond de totstandkoming van de regioprofielen al is ontstaan. De raad hecht eraan dat deze interactie wordt voortgezet en verder geïntensiveerd. Nauwe afstemming en samenwerking ligt voor de hand: niet alleen rond de inzet van de reeds gereserveerde middelen voor cultuurparticipatie, maar zeker ook voor de inzet van middelen die de minister aan de rijkscultuurfondsen beschikbaar heeft gesteld voor talentontwikkeling en vernieuwing. Het gaat hierbij om forse extra bedragen (10 miljoen euro in 2019 en 5 miljoen euro van 2020 tot en met 2023), die van grote waarde zijn voor de ontwikkeling van de cultuursector in de stedelijke cultuurregio's. De aanstelling vanuit de fondsen van een gezamenlijk aanspreekpunt voor de provincie Zeeland ziet de raad als een goed voorbeeld.

1

De raad komt op basis van de vijftien binnengekomen profielen tot een
herschikking van stedelijke cultuurregio's (met behoud van de vijftien profielen).
We spreken hier daarom van vijftien kandidaat-stedelijke cultuurregio's.

2

'Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG',
gepubliceerd in de Staatscourant, nr. 8545,
3 mei 2012

3

'Brief aan de
Raad voor Cultuur'
IPO, 2019

4

De vijf cultuurprofielen van landsdeel Oost worden vergezeld door het document
'Route Oost, samenwerking cultuur Oost-Nederland'. De stedelijke cultuurregio
Stedendriehoek ligt ook in Gelderland. Dit vraagt om samenwerking van deze
steden en de beide provincies die in de gezamenlijke Route Oost tot uitdrukking
komt.

5

In het ingediende cultuurprofiel participeert Zuid-Holland nog niet.

6

Idem.