

Cultuurbeleid op lokaal vlak

door Luc MARTENS

Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn

Handelend over het cultuurbeleid op lokaal vlak, wordt toch nog eerst even stilgestaan bij de verhouding tussen de beleidsniveaus die onder meer behandeld worden door professor Maes; en dit vooraleer een aantal specifieke culturele beleidsterreinen te behandelen, die op lokaal vlak een belangrijke weerslag hebben.

Lokaal cultuurbeleid is immers bij uitstek een beleidsdomein dat vraagt om participatie van de burger, alleen reeds omwille van de cultuurpactwetgeving. Maar cultuurbeleid heeft eveneens nood aan weloverwogen spreiding, aan hiërarchie in de voorzieningen, aan adequate zorg voor zich ontwikkelend talent. Bij deze opdracht hebben alle bestuursniveaus taken en verantwoordelijkheden

In een recent onderzoek van Filip De Rynck, in opdracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies, worden de extremen van de verhouding tussen de lokale en centrale bestuursniveaus geschetst. *"Van de overheid wordt verwacht dat zij keuzen maakt, dat zij actief ingrijpt in de maatschappelijke ordening en daarbij verschillende belangen afweegt en zwakke groepen beschermt. Deze essentiële taken worden zelden betwist. Het debat gaat echter vooral over de manier waarop de overheid deze opdrachten vervult en over de omvang en de aard van de taken die de overheid zich daarbij zelf nog moet toeëigenen. De overheid kan sturend optreden door alle aspecten van de beleidsketen zelf in handen te houden, tot en met de concrete uitvoering en het dagelijks beheer. Ze kan evenzeer haar kerntaken vervullen door bakens uit te zetten, beleidskaders tekenen en deze te controleren. Daarbinnen kan het maatschappelijke veld tot eigen acties overgaan en tot medeverantwoordelijkheid worden aangezet. De centrale overheid kan kaders tekenen en daarbinnen decentrale besturen initiatief laten nemen. Ze kan er ook voor kiezen alle beleidstaken naar zich toe te trekken. Deze laatste keuze kan omwille van machtsoverwegingen en vanuit belangen van de ambtenaren soms dominant zijn. Zij staat echter onder sterke druk wanneer effectiviteit en efficiëntie de agenda beheersen."*

De verhouding tussen de centrale en lokale beleidsniveaus is gedurende de jongste 30 jaar herhaaldelijk onderhevig geweest aan nieuwe inzichten, maatschappelijke en politieke verschuivingen. De decentralisatiegedachte, de convenanten, de gewijzigde visie op het overheidsmanagement : het zijn gevolgen van diverse inzichten en stellingen. Zo sluit naar mijn mening de gedachte van gedecentraliseerd beleid het sterkst aan bij de maatschappelijke stroming in het verlengde van de '68 revolutie en de daaruit gegroeide vraag naar participatiedemocratie. Het gedecentraliseerde niveau biedt immers meer gelegenheid tot participatiedemocratie.

Een andere kracht die op de verhoudingen tussen besturen heeft ingewerkt is ontgensprekelijk de door het neo-liberaal denken aangezwengelde vraag naar

deregulering. De dereguleringsgedachte verwees immers naar een al te ambitieuze overheid die zich in staat achtte een gedetailleerde uitvoering van haar beleidskeuzen voor te schrijven. De moderne staat moet een modeste staat zijn, luidde het eindoordeel, een staat die haar reikwijdte kent. Deze inzichten hebben misschien wel het decentraliseringsdiscours versterkt of opnieuw in de belangstelling gebracht maar deze bestuurlijke opvatting leidt niet noodzakelijkerwijze naar decentralisatie, wél naar de vraag wat de inhoud is van legitiem overheids-optreden en waar die legitimiteit wordt uitgehold door wetten van bureaucratie en machtsmisbruik.

In de jongste bevraging van het bestuurlijke apparaat bevinden wij ons nog volop. Door de zwakte van het gerechtelijke apparaat, dat dit jaar zo gruwelijk aan de oppervlakte is gekomen, en door de terechte eis van de burger dat politiek bedreven wordt door voorbeeldige medeburgers wordt de reeds verworven openbaarheid van bestuur nog versterkt. Wat zich nu in ons land manifesteert, luidt onmiskenbaar een nieuwe politieke cultuur in waarin de overheid haar verantwoordingsplicht ten opzichte van de burger tot fundament van de politieke praxis zal moeten maken. En wie zijn handelen niet publiek verantwoorden kan zal sneller dan vroeger ooit het geval was, terug dienen te treden. De tijd van de zeer kleine partijcenaakeltjes, waar elke relevante bezetting van het publieke domein voorwerp was van politieke ruilverkavelingen, is voorbij. Is ook deze maatschappelijke beweging een versterking van de decentralisatiegedachte? Misschien. Decentralisatie geeft in ieder geval het gevoel dat de machtscentra talrijker zijn en minder sterk, wat toezicht en machtsmisbruik tegengaat.

Toch wens ik de verhouding tussen de centrale overheid en de lokale besturen niet te vatten in een eenduidig decentralisatiediscours. Naar mijn aanvoelen gebeurt dit iets te gemakkelijk en te vanzelfsprekend. Het lijkt er soms op alsof elke beperking van de decentralisatie of de versterking van de centralisatie op bepaalde terreinen tegengesteld is aan modern beleid. Ik wil dan ook nog even citeren uit het onderzoek van Filip De Rynck die vanuit zijn zoektocht naar de taak van het intermediaire niveau tot een heldere beschrijving komt van de verhoudingen tussen de bestuursniveaus. *"De tijd is voorbij dat over verhoudingen tussen bestuurslagen nog wordt gedacht in termen van exclusieve en van elkaar gescheiden belangensferen die autonoom van elkaar functioneren. Taken en taakaspecten verschuiven voortdurend en raken steeds alle bestuurslagen. Centralisatie en decentralisatie zijn dan ook geen statische axioma's maar in tijd en naar problematiek evoluerende besturingsconcepties. Niet alleen in het maatschappelijke verkeer, maar ook in de onderlinge verhoudingen tussen bestuurslagen is de tijd van eenzijdige bevoogding voorbij. Elk bestuursniveau wordt steeds professioneler georganiseerd. Dictaten tussen de bestuursniveaus werken niet. Er moet meer onderhandeld worden, de verhouding is tweezijdig. (...) De verwevenheid tussen bestuurslagen maakt het noodzakelijk om tot samenwerking te komen via meer dynamische planningsformules en gestructureerde vormen van communicatie tussen bestuursniveaus. Dat wordt nu, enigszins modieus, "interactief bestuur" genoemd".*

Deze bestuursopvatting staat dicht bij de term die ik inzake het cultuurbeleid wens te hanteren, met name de term "complementair beleid": een beleid waarbij ieder bestuursniveau zijn verantwoordelijkheid opneemt op het terrein waar de eigen competentie en trefzekerheid het grootst zijn en dit realiseren in overleg met de andere bestuurlijke overheden, zodanig dat het overheidsbeleid in elke

sector een zo groot mogelijk continuüm realiseert en de beleidseffecten van ieder bestuursniveau wederzijds worden versterkt. Moet in deze optiek de Vlaamse overheid wel de maximale bezettingsgraad bepalen van een openbare bibliotheek in een gemeente? En de verhouding bepalen tussen het aantal boeken voor de jeugd en de senioren? Kan de Vlaamse overheid alleen maar waarnemen welke gemeente zich inschrijft in de wetgeving op de culturele centra en machteloos vaststellen of de culturele infrastructuur in Vlaanderen oordeelkundig gespreid is of niet? Als in het lokaal jeugdwerk een half miljard van de middelen worden uitgesmeerd over de gemeenten, met als doel de wat karige gemeentelijke subsidies voor het jeugdwerk op te vijzelen en vooral de gemeenten tot beleidsplannen terzake aan te moedigen dan is dit mooi voorbeeld, wellicht het beste, inzake cultureel decentralisatiebeleid; maar is deze bestuurstechniek dan ook geschikt voor een museumbeleid? voor het sociaal-cultureel werk? de monumentenzorg?

In Nederland heeft men de taakafspraken tussen lokaal beleid en centraal beleid tien jaar geleden ondermeer verkaveld langsheen de scheidslijn van cultuurproductie en cultuur distributie. Het Rijk spitsst het cultuurbeleid toe op de cultuurproductie en op datgene wat van landelijke betekenis wordt geacht. De provincies zorgen vooral voor de spreiding en de distributie terwijl de gemeenten instaan voor de afname van de cultuurproducten en de realisatie van de diensten en de middelen die voor deze "afname" van producten nodig zijn. Wij stellen na 10 jaar daar echter ook de negatieve effecten van vast, bijvoorbeeld : sommige gemeenten in Nederland hebben niet langer een openbare bibliotheek, andere zijn niet langer bij machte het gerealiseerde culturele centrum uit te baten en spelen het dan maar toe aan een projectontwikkelaar die er wat winkels om heen zet. Wanneer moet de centrale overheid dan ingrijpen, of - in positieve zin - tot hoever moet zij dat lokale niveau mee bepalen en medefinancieren?

De betekenis van een centraal cultuurbeleid wordt in Vlaanderen naar mijn mening goed geïllustreerd door de effecten van een aantal decreten inzake participatie en de realisatie van voorzieningen op gemeentelijk vlak. De organisatie van het overleg en van de inspraak in het gemeentelijk cultuurbeleid wordt geregeld in het decreet van 4 juli 1991. Elke gemeente moet over minstens één enkele adviesraad voor cultuurbeleid beschikken. Vandaag is dit gerealiseerd in 92% van de Vlaamse gemeenten. In 80 % van de gemeenten functioneert afzonderlijk een jeugdraad en in bijna evenveel gemeenten is er een erkende sportraad. Alle gemeenten met een cultuurraad beschikken over een ambtenaar belast met de begeleiding en ondersteuning van de adviesorganen. Naast de functionele ambtenaren zoals de bibliothecaris (in quasi alle gemeenten) of de cultuurfunctionaris van het cultureel centrum (in zowat 100 gemeenten) nemen steeds meer gemeentebesturen ambtenaren inzake cultuur of consultants in dienst. 45% van de gemeenten beschikken over een jeugdconsulent, 41% over een aparte jeugddienst. 72% hebben een volwaardige sportconsulent, 56% beschikt over een autonome sportdienst, 48% van de gemeenten hebben een Bloso-erkenning.

Kortom, onder invloed van enkele Vlaamse decreten is binnen de organisatie van het gemeentelijke niveau een eigen en afbakenbare culturele ruimte gegroeid, is er culturele deskundigheid en zijn een aantal basisvoorzieningen gegarandeerd aanwezig. Dit professionele kader van deskundigen is erg belangrijk op het gemeentelijke vlak. Zij staan immers in voor een gecoördineerde aanpak van het cultuurbeleid, in samenspraak met de betrokkenen. Het is hun taak om nut-

tige informatie te verstrekken, voor vorming en bijscholing te zorgen, begeleiding te bieden en ervaringsuitwisseling mogelijk te maken.

In mijn beleidsbrief "*Samenspraak*" leg ik niet zozeer de klemtoon op de elementen van informatie, inspraak en participatie omdat ik ervan uitga dat zij min of meer verworven zijn, er moet nu verder werk gemaakt worden van een plaatselijk, geïntegreerd en integraal cultuurbeleid. De verschillende culturele deelaspecten moeten samengebracht worden en ingepast worden in het gehele gemeentelijke cultuurbeleid. Na een voorzieningenbeleid en een participatiebeleid is het immers noodzakelijk de aandacht te richten op een optimaal beheer van wat gerealiseerd is en op krachtige inspanningen om de participatie van velen aan cultuurproductie en participatie te realiseren. Ook en vooral voor diegenen die hiertoe extra aanmoediging, hulp en toeleiding nodig hebben.

Deze integrerende aanpak op gemeentelijk vlak veronderstelt dat men keuzen maakt en prioriteiten vastlegt. Dit kan gebeuren door de opmaak van beleidsnota's of beleidsplannen. Het opmaken van deze nota's of plannen moet in samenspraak met de betrokken partners gebeuren. Het moet ook op basis van degelijke feitenkennis en op methodische wijze gebeuren. Hierin heeft het gemeentelijke kader van cultuurambtenaren en -consulenten een belangwekkende rol.

Een adequate afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus is immers van de aanwezigheid en de kwaliteit van deze documenten, beleidsplannen en deskundigheid afhankelijk. Centrale, provinciale en gemeentelijke overheden moeten over hetzelfde instrumentarium kunnen beschikken om afstemming mogelijk te maken. Daarom moeten de lokale overheden ertoe gestimuleerd worden dergelijke beleidsplannen te maken, ook op domeinen waar dit tot nog toe niet verplicht was.

Moeten zij voorgeschreven worden door de overheid? Op alle terreinen? Daar heb ik mijn twijfels over. Op de strategische punten zijn ze echter levensnoodzakelijk. Interactief besturen, complementaire bevoegdheden afbakenen tussen het lokale, provinciale en gemeenschapsniveau veronderstelt dat er eenheid is van beleid en dus overleg tussen de verschillende beleidsniveaus en afspraken. Een beleid ook dat de dynamiek van de werkelijkheid en niet die van de bestuurlijke organisatie volgt.

Inzake lokaal cultuurbeleid is het essentieel dat nooit een verplichting aan de ondergeschikte besturen wordt opgelegd zonder voorafgaandelijk overleg over beleidsinhoud en -middelen. Bovendien is het zeker niet aangewezen op gemeenschapsniveau middelen ter beschikking te stellen van welbepaalde beleidsdoelen indien dezelfde inspanning niet zou gebeuren door de ondergeschikte besturen.

Ik wil dit even concretiseren, bij wijze van voorbeeld naar enkele specifieke elementen van lokaal cultuurbeleid. In de bibliotheeksector bijvoorbeeld stellen wij vast dat het decreet van 1978 zeer belangrijk is geweest om een degelijk en professioneel netwerk van bibliotheken op te richten met een quasi volledige spreiding over Vlaanderen. Toch is dit decreet nu niet langer de meest geschikte motor voor de toekomstige bibliotheekontwikkeling omdat het in 1978 de informatiesamenleving niet kon voorzien. Dit decreet regelt de realisatie van de voorziening maar moedigt niet de creativiteit, de accuraatheid, de gerichtheid op nieu-

we informatiedragers, de zorg voor de educatieve begeleiding van de bibliotheekgebruiker aan. Alle aandacht ging naar collectie, catalogus, de bibliothecaris en het gebouw. In dat licht kwamen de verschillende bestuursniveaus tot afspraken. De Gemeenschap financierde het personeel, de Provincies de werking en de gemeenten stonden in voor de collectie. De bibliotheeksector staat niet langer voor de uitdaging de voorziening as such te realiseren, dit is gebeurd, maar moet zich vandaag kunnen richten op de ordening en de toegankelijkheid van de huidige en toekomstige informatiegolf en op de zorg om de gebruiker. Een nieuw decreet zal dan ook noodzakelijkerwijze minder normerend zijn op niveau van de voorziening maar de klemtoon leggen op de wijze waarop de bibliotheek haar cruciale rol in de informatiesamenleving zal spelen. De ondersteuning vanwege provincies en gemeenten mede moet georiënteerd worden naar de optimalisering van de dienstverlening via regionale netwerken en projectmatige ondersteuning. Eigen accenten van elk bestuursniveau moeten uiteraard kansen krijgen, maar de richting van de beleidsvoering inzake bibliotheken moet hoe dan ook vertrekken van een consensus tussen de betrokken besturen. Van meetafaan heb ik gesteld dat dit nieuwe decreet resultaat moet zijn van overleg met de geëigende verenigingen van provincies en gemeenten en ik zal dan ook met deze gesprekspartners de rit naar een nieuw decreet uitrijden.

Voor de culturele centra wens ik dezelfde weg te bewandelen met als oogmerk de regelgeving te vereenvoudigen en ruimte te maken voor een sterker inhoudelijk beleid inzake de culturele centra waardoor onder meer de zorg voor adequate cultuurspreiding alle kansen krijgt.

Het weze duidelijk : de lokale overheid is een essentiële actor in het cultuurbeleid. De gemeenten realiseren de facto tal van basisvoorzieningen zoals infrastructuur en materiaal, zij staan in voor efficiënt overleg en samenwerking. Dit luik van de lokale opdracht werd voor het grootste deel gereguleerd via decreten. De gemeenten zijn dé verantwoordelijken voor de culturele basisvoorzieningen voor de "culturele ruimtes" van de samenleving. Uiteraard neemt de aandacht voor groepen en buurten die geen of minder kansen hebben of benutten om van deze culturele ruimtes gebruik te maken hier een bijzondere plaats in. De actuele uitdagingen van het lokale niveau situeren zich echter in een bijkomende opdracht die ik zou kunnen omschrijven als "sturende" of "begeleidende" verantwoordelijkheden. Eerder dan zelf verder alle mogelijke voorzieningen uit te bouwen moeten de gemeenten hun aandacht richten op het versterken van de samenwerking tussen de verschillende culturele actoren in de gemeente, op het bereikbaar maken van de aanwezige cultuurgoederen en cultuurbeleving, op het stimuleren van cultuurproductie in de brede zin van het woord. Het is de opdracht van gemeentebesturen om de informatie over de culturele kansen en troeven in hun gemeenten te optimaliseren. De gemeenten zijn bovendien bijzonder belangrijke bewakers van kwaliteit en vernieuwing en moeten hun beleid richten op de ondersteuning van het kwalitatieve en vernieuwende werk. De decreten die vandaag het lokale culturele beleid richten moeten deze actuele opdrachten bevorderen. Hiertoe zullen wij de nodige stappen zetten. In goed overleg, op basis van degelijke beleidsplannen en in samenspraak.

Summary: Cultural policy at local level

Considering cultural policy it is very important to have a multi-level policy concerning cultural facilities and an active involvement of the citizen at local level. To optimize local cultural policy one should aim for an interactive or complementary policy. This means that each policy level has to take its own responsibilities; that there has to be a mutual consultation between all policy levels and a mutual reinforcement of the policy effects at each level. The role of local governments is to provide for basic facilities and to install efficient frameworks for consultation and cooperation. Future challenges are the reinforcement of cooperation between cultural actors and to support innovating work.