

Decentralisatie verzorgingsstaat drijft cultuur in het nauw

April 2013

Dit is het jaargetijde van de voorjaarsnota's. De Colleges van B. en W. maken de financiële prognoses voor de komende jaren. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dramatisch. De gemeenten moeten hard in de remmen knijpen om financieel niet al volgend jaar uit de bocht te vliegen. De sectoren die gefinancierd worden met "autonoom" geld van de gemeenten, zoals de cultuur en de sport, worden de komende jaren zwaar getroffen. Dit heeft alles en onbedoeld te maken met de decentralisatie van de zorgsector. Wij laten zien hoe dit verdringingseffect werkt.

In Nederland is de aandacht van de overheid voor cultuur en sport nauw verweven met de opkomst van de verzorgingsstaat. Sinds 1945 steeg de bijdrage van rijk, provincies en gemeenten aan cultuur en sport exponentieel. Op basis van de economische groei in de jaren vijftig en zestig van gemiddeld zo'n 6% werd een fijnmazig voorzieningenniveau opgebouwd. Dat werd in het eerste decennium van deze eeuw vervolmaakt. Er is een maatschappij ontstaan die niet alleen materieel maar ook immaterieel goed voor zijn burgers zorgt. De bijdrage van de gemeenten aan de Nederlandse culturele infrastructuur is aanzienlijk geweest. Tot op de dag van vandaag bedraagt zij ca. 60% van de totale overheidssteun. De theaters, musea, bibliotheken en kunstcentra in ons land zijn financieel voor het grootste deel van de gemeenten afhankelijk.

De crisis van de jaren zeventig betekende een eerste fundamentele herziening van de verzorgingsstaat. De riante overheidsuitgaven werden in lijn gebracht met de halvering van de structurele economische groei (van 6% naar 3%). De beoogde stap van verzorgingsstaat naar welzijnsstaat werd geannuleerd. Daarom hadden de eerste decentralisaties betrekking op o.a. het welzijnswerk en de bibliotheeksector. Het rijk had minder geld te verdelen en lieten het maken van keuzes op het gebied van welzijn en cultuur over aan de gemeenten.

Eenzelfde beweging doet zich nu weer voor, maar op veel grotere schaal. In het afgelopen decennium is de economische groei terugggevallen tot gemiddeld zo'n 1,5% en daar zijn de euro- en de bankencrisis (met uitschieters naar economische krimp) nog bij gekomen. Deze halvering van (opnieuw) het niveau dat we gewend waren betekent dat de rijksoverheid verdere maatregelen neemt om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Zorgaanspraken worden beperkt, budgetten ingekrompen en taken gedecentraliseerd. Wij verwachten dat met name de sport- en de cultuursector zwaar door deze ontwikkeling worden getroffen. Dit gebeurt niet door bewuste politieke keuzes, maar door een verdringingsmechanisme dat ertoe leidt dat de 'vrij te besteden' gemeentelijke middelen wegteren.

Hoe werkt dit mechanisme? De gemeenten hebben in het verleden laten zien vernieuwend en succesvol met verdelingsvraagstukken te kunnen omgaan. Voorbeelden zijn onder meer de WWB en de Wmo. Het kabinet kiest er nu voor om wettelijke taken bij de gemeenten neer te leggen op het brede terrein van werk, jeugdzorg en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze enorme decentralisatie stelt niet alleen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten (iets waarover minister Plasterk zich zorgen maakt), maar brengt ook grote financiële risico's met zich mee. Nagenoeg alle gemeenten verwachten dat de 16 miljard die gedecentraliseerd wordt (een verdubbeling van het huidige Gemeentefonds) bij lange na niet genoeg zal zijn om de nieuwe taken uit te voeren. Nu al wordt door de gemeentelijke rekenmeesters nagedacht hoe het vrij besteedbare budget dit tekort kan opvullen.

Tegelijk met deze grote decentralisatie kampen de gemeenten met andere financiële problemen en risico's die een groot beslag leggen op de niet wettelijke taken van de gemeenten. De vrij te besteden inkomsten uit het Gemeentefonds dalen (het fonds is gekoppeld aan de groei of krimp van de netto rijksuitgaven), de gemeentelijke onroerend goedportefeuille is zorgwekkend en ingenomen grondposities zijn verliesgevend. Ook hiervan is het gevolg dat de gemeenten hard knijpen in de autonome gemeentelijke middelen. Hier en daar wordt er rekening mee gehouden dat van het autonome budget op termijn maar de helft of misschien nog minder in tact kan blijven. Dit betekent dat er veel minder geld beschikbaar zal zijn voor de taken die de gemeenten autonoom uitoefenen, zoals openbaar onderhoud, welzijn, sport en.... cultuur!

Op dit moment zien wij al dat in veel middelgrote gemeenten wordt gezocht naar manieren om tussen de 3% en 10% op de cultuurbegroting te bezuinigen. En dit is nog maar het begin. Als de decentralisatie doorzet en de recessie aanhoudt gaat het bedrijfsmodel van veel sportcomplexen, bibliotheken, kunstcentra, musea en theaters op de schop. De volgende stap ligt dan in het verschiet: de burger moet meer zelf gaan betalen. En hij zal – als hij de voorzieningen wil behouden – ook zelf aan de slag moeten. Wat dan dreigt is een gemarginaliseerde culturele sector, pover geëquipeerd en ontdaan van professionele expertise. Een somber vooruitzicht, dat vooral zo treurig stemt omdat het niet het gevolg is van bewuste keuzes, maar van een sluipend verdringingsmechanisme. Sluipend, omdat geen enkele culturele belangenorganisatie, opinieleider of politicus aan de bel trekt.

Paul van Oort
Cor Wijn
adviseurs cultuurbeleid bij gemeenten