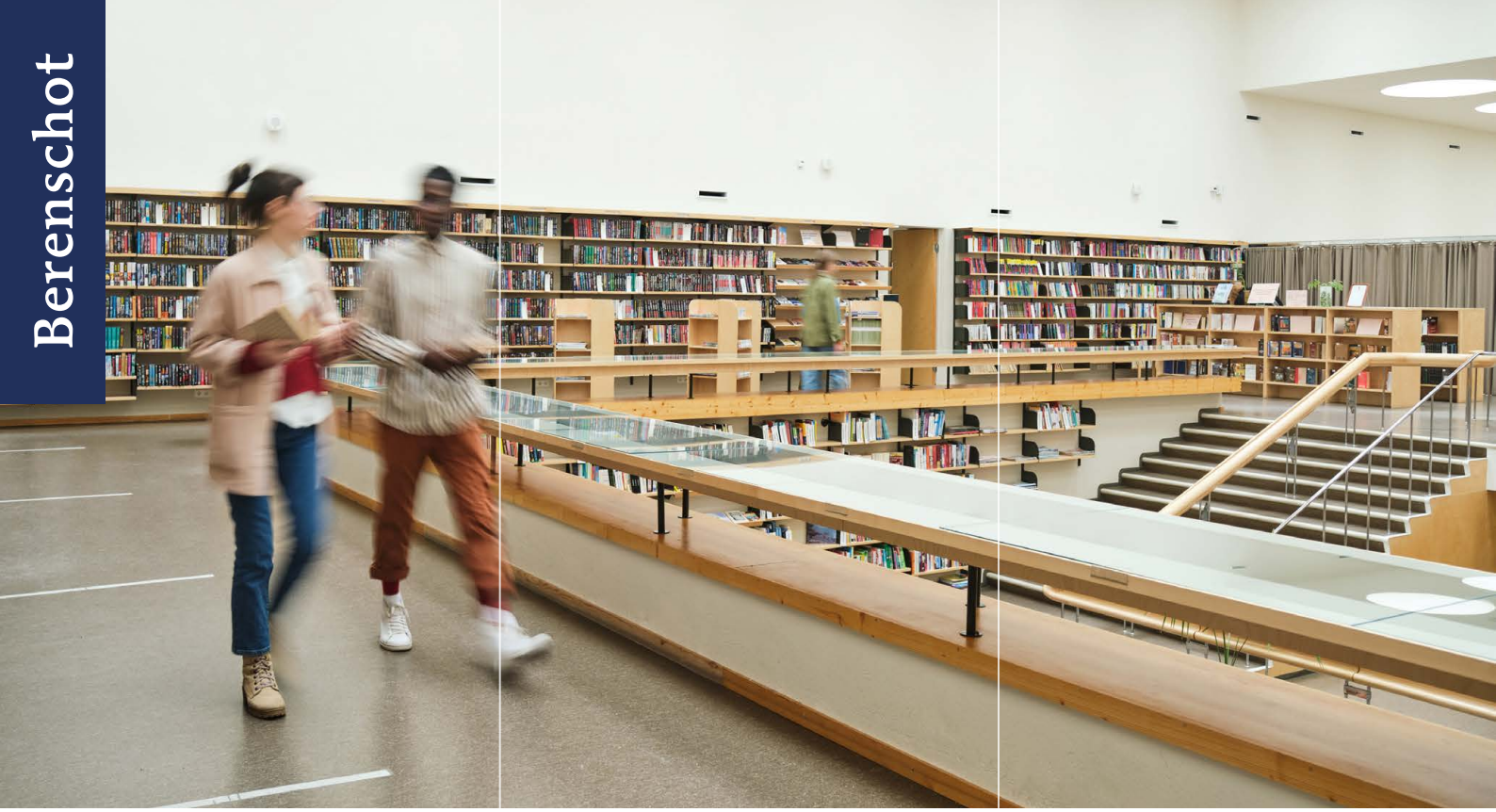
Berenschot



WHITEPAPER

Actualisering van het VNG-ringenmodel

Culturele infrastructuur van gemeenten

WHITEPAPER

Actualisering van het VNG-ringenmodel

Culturele infrastructuur van gemeenten

Het VNG-ringenmodel dat de culturele infrastructuur beschrijft van grote, middelgrote en kleine gemeenten, dateert uit 1996.[1] Culturele infrastructuur is daarbij een verzamelnaam voor allerlei voorzieningen: organisaties, activiteiten, netwerken en diensten die gericht zijn op het bevorderen, aanbieden of ondersteunen van kunst, cultuur en erfgoed binnen een gemeenschap. Deze voorzieningen worden doorgaans afgestemd op de behoeften van een lokale of regionale samenleving.

Het model is tussentijds een aantal keer geactualiseerd, maar verdient anno 2026 een echte vernieuwingsslag. In dit paper gaan we in op:

- uitgangspunten van het model
- uitgangspunten voor herziening van het model
- ringenmodel 2.0
  - voor gemeenten met een culturele centrumfunctie
  - voor gemeenten zonder culturele centrumfunctie
- twee typologieën en ook grijs gebied.

1. Uitgangspunten van het model

Het huidige ringenmodel beschrijft een conceptueel model voor gemeentelijke culturele voorzieningen. Op basis van het model worden drie schaalniveaus onderscheiden: een kernachtig, een uitgebreid en een alomvattend voorzieningenpakket. Het model visualiseert culturele voorzieningen als schillen rondom een kern die in alle Nederlandse gemeenten aanwezig is. Voorzieningen worden toegevoegd naarmate de lokale samenleving daar de mogelijkheden toe heeft, vergelijkbaar met de ruimtelijke opbouw van steden. In het model wordt onderscheid gemaakt tussen voorzieningen op een zevental terreinen: podiumkunsten, film, media & letteren, cultureel erfgoed, beeldende kunst, bouwkunst & vormgeving en amateurkunst & cultuureducatie.

Omdat lokale culturele voorzieningen nagenoeg volledig uit eigen gemeentelijke middelen moeten worden gefinancierd, hangt het voorzieningenpatroon direct samen met de uitkering die een gemeente ontvangt uit het gemeentefonds.

Deze uitkering wordt toegekend aan de hand van verdeelsleutels, waarvan inwoneraantal de belangrijkste is (naast centrumfunctie, bevolkingssamenstelling en ruimtelijke aspecten). Het ringenmodel differentieert naar drie schaalniveaus van voorzieningen:

- **Kernachtig pakket:** te vinden in kleinere gemeenten (<30.000 inwoners), met een focus op essentiële voorzieningen.
- **Uitgebreid pakket:** middelgrote steden (tussen de 30.000
  en 100.000 inwoners) die investeren in een breder scala aan culturele activiteiten en instellingen, vaak passend bij hun regionale functie.
- **Alomvattend pakket:** grote steden (100.000+) gericht op een zo divers en compleet mogelijk cultureel aanbod.

De driedeling sluit nog steeds aan bij de bestaande praktijk. Tot op de dag van vandaag zijn gemeenten georganiseerd in groepen: de G40 (100.000+-gemeenten met ook een aparte status in het gemeentefonds), de M50 en de K80.[2] Ook de regio-indelingen die we in Nederland hanteren (arbeidsmarkt, politie, woonregio's, COROP), zijn voor een belangrijk deel geënt op de centrumfuncties van de G40.

2. Uitgangspunten voor herziening van het model

Aangaande de actualiteit van het ringenmodel stelden we vast dat er drie conceptuele kwesties aan de orde zijn. Nadere overdenking hiervan geeft aanleiding het ringenmodel op een aantal onderdelen aan te passen:

1. Is de indeling in de genoemde culturele disciplines nog actueel en relevant? De meeste personen die wij hierover spraken, vinden van niet. In de sector zijn in de afgelopen decennia vele vormen van cross-over ontstaan. Daarnaast hebben sommige disciplines binnen het geheel van gemeentelijke voorzieningen aan relevantie ingeboet. Bovendien is de gebruikte terminologie in het model niet in alle opzichten meer actueel. Reden om de indeling in disciplines los te laten en de terminologie te verversen.

1 Het ringenmodel werd destijds door Cor Wijn en Lydia Jongmans gepubliceerd in het Handboek Cultuurbeleid (VUGA) en in het Handboek voor Gemeenteraadsleden (Samsom). Het model was onder andere gebaseerd op een studie van Willem Voster naar een beredeneerde hiërarchie van culturele gebieden en centra (uit 1967), op onderzoek van de Rijksplanologische Dienst naar de hiërarchie van kernen (1974, 1978, 1979) en op de ledenlijsten van brancheorganisaties in de cultuur.

2 K80 is een netwerk van krachtige gemeenten in Nederland tot ongeveer 25.000 inwoners. Geënt op het document: 'De kracht van klein' (2021).

2. Waarom hebben culturele ketens geen plek in het model? Essentieel voor het culturele leven in lokale gemeenschappen is het goed functioneren van de creatieve cyclus: kunnen leren (van culturele vaardigheden), kunnen produceren (van culturele uitingen), kunnen presenteren (van culturele producties) en kunnen interesseren (van bestaand en nieuw publiek). De creatieve cyclus kan in een modern ringenmodel feitelijk niet ontbreken.
3. Is er voldoende onderscheid tussen gemeenten met en zonder culturele centrumfunctie? Nu ontbreekt dat onderscheid in het model, terwijl bij het werken met het model telkens weer blijkt dat het veel uitmaakt of een gemeente – groot dan wel klein – in cultureel opzicht een centrumfunctie voor een regio vervult. Bovendien houdt het gemeentefonds sinds 2024 nog meer rekening met de mate waarin een gemeente een centrumfunctie heeft, dit onder andere in relatie tot de stapeling van sociale problematiek.



3. Ringenmodel 2.0

We zijn op zoek gegaan naar een objectieve maatstaf voor de culturele centrumfunctie die een gemeente vervult. Die blijkt niet te vinden. Het concept ‘culturele centrumfunctie’ is van veel factoren afhankelijk en wordt bovendien door de context bepaald. Dit kunnen we illustreren aan de hand van het voorbeeld van de provincie Utrecht. In deze provincie vervult de gemeente Utrecht culturele centrumfunctie. Voor de oostzijde van de provincie doet Veenendaal (70.000) dat. En in het Eemland is Baarn een culturele centrumgemeente. Elk van deze gemeenten vervult een culturele centrumfunctie, maar elk doet dat op een andere manier.[3] De mate waarin een gemeente een culturele centrumfunctie vervult, moet per gemeente worden vastgesteld. Er zijn geen eenduidige groepen te onderscheiden.

Wel heeft het Rijk in een aantal andere domeinen centrumgemeenten aangewezen voor taken die landelijk zijn geregeld, maar regionaal moeten worden uitgevoerd. Dit betreft onder andere de domeinen maatschappelijke opvang, beschermd wonen, arbeidsmarktregio’s, inburgering, verslavingszorg, crisisopvang jeugd. Het aantal regio’s verschilt wat per domein. Zo zijn er 43 opvangregio’s voor Wmo-taken, maar 35 arbeidsmarktregio’s.[4] Wat betreft de centrumgemeenten is er sprake van een redelijke overlap, maar de strekking van de Wgr-benadering is dat er per beleidsdomein inhoud wordt gegeven aan de centrumfunctie.

Op grond van dit inzicht voor de culturele sector hebben we in de nieuwe opzet van het ringenmodel twee varianten van het model onderscheiden: een ringenmodel voor gemeenten mét een culturele centrumfunctie en een model voor gemeenten zónder zo’n functie. Bij het werken met het model moet dus telkens worden bepaald of en zo ja in welke mate een gemeente een culturele centrumfunctie vervult, dat wil zeggen culturele voorzieningen heeft voor meer dan alleen de eigen inwoners.

3 Dit gaat veelal om grootschalige en/of specialistische voorzieningen (bijvoorbeeld een ziekenhuis, de stadsschouwburg of een dierentuin). Maar de centrumfunctie kan ook betrekking hebben op de beschikbaarheid van een naburige bibliotheek, sportaccommodatie of zwembad. Dat zijn voorzieningen die goed bereikbaar zijn voor inwoners van net buiten de gemeente. Hierdoor kan elke gemeente in meer of mindere mate een ‘centrumfunctie’ hebben. Het lokaal klantenpotentieel is een indicator voor de lokale centrumfunctie. Denk aan winkels, bibliotheek of zwembad. Het regionaal klantenpotentieel is meer bedoeld voor culturele voorzieningen, festivals, hogescholen en banen.

4 De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) definieert centrumgemeente als een gemeente die namens meerdere andere gemeenten bepaalde taken uitvoert. In een gemeenschappelijke regeling kan dit worden vastgelegd: de centrumgemeente is dan bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van die taken.

Het nieuwe *ringenmodel voor gemeenten met een culturele centrumfunctie* ziet er als volgt uit:

Typologie gemeente met culturele centrumfunctie



In de kern van het model vinden we festivals, amateurkunstverenigingen en cultuurbemiddelaars.[5] Zij spelen een rol in alle onderdelen van de culturele cyclus. En ze zijn te vinden in alle gemeenten, klein en groot, met of zonder culturele centrumfunctie.

Andere voorzieningen die we aantreffen in kleine gemeenten met een culturele centrumfunctie:

1. Leren	Openbare bibliotheek, Cultuur op school (dankzij de CmK-regeling)
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurkunstbeofenaars, een erfgoedwerkplaats, enkele creatieve professionals met een eigen werkruimte.
3. Presenteren	Oefenruimten voor amateurs, een erfgoedwerkplaats, diverse soorten oefen- en werkruimten voor creatieve professionals.

Tezamen vormen deze voorzieningen het culturele menu in alle kleine gemeenten (< 30.000 inwoners) met een culturele centrumfunctie. In de provincie Utrecht is dit een gemeente zoals Baarn.

In middelgrote gemeenten (> 30.000 < 100.000 inwoners) met een culturele centrumfunctie is het voorzieningenpakket uitgebreider:

1. Leren	Openbare bibliotheek, Cultuur op school, buitenschools cursusaanbod (cultuureducatie) en een kunstencentrum of muziekschool (publiek dan wel privaat gefinancierd).
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurs, een erfgoed-werkplaats, diverse soorten oefen- en werkruimten voor creatieve professionals.
3. Presenteren	Historische verenigingen, kleine filmvertoners, plekken voor (jeugd)voorstellingen, een cultuur-historisch museum, een filmtheater en een multifunctioneel cultureel centrum

5 Deze bemiddelaars worden verschillend aangeduid: combinatiefunctionaris, cultuurmakelaar, cultuurscout et cetera. De financiële basis is vaak de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC), uitgevoerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), in samenwerking met onder andere de VNG, OCW en SZW. De BRC maakt het mogelijk dat gemeenten functionarissen inzetten die sport, bewegen en cultuur combineren met andere domeinen zoals Onderwijs, Zorg, Welzijn en Sociale zaken.

In de provincie Utrecht gaat het hierbij om gemeenten zoals Woerden en Veenendaal.

En 100.000+-gemeenten met een culturele centrumfunctie hebben het 'totale' pakket. Dat komt vooral tot uiting in meer voorzieningen op het vlak van produceren en presenteren:

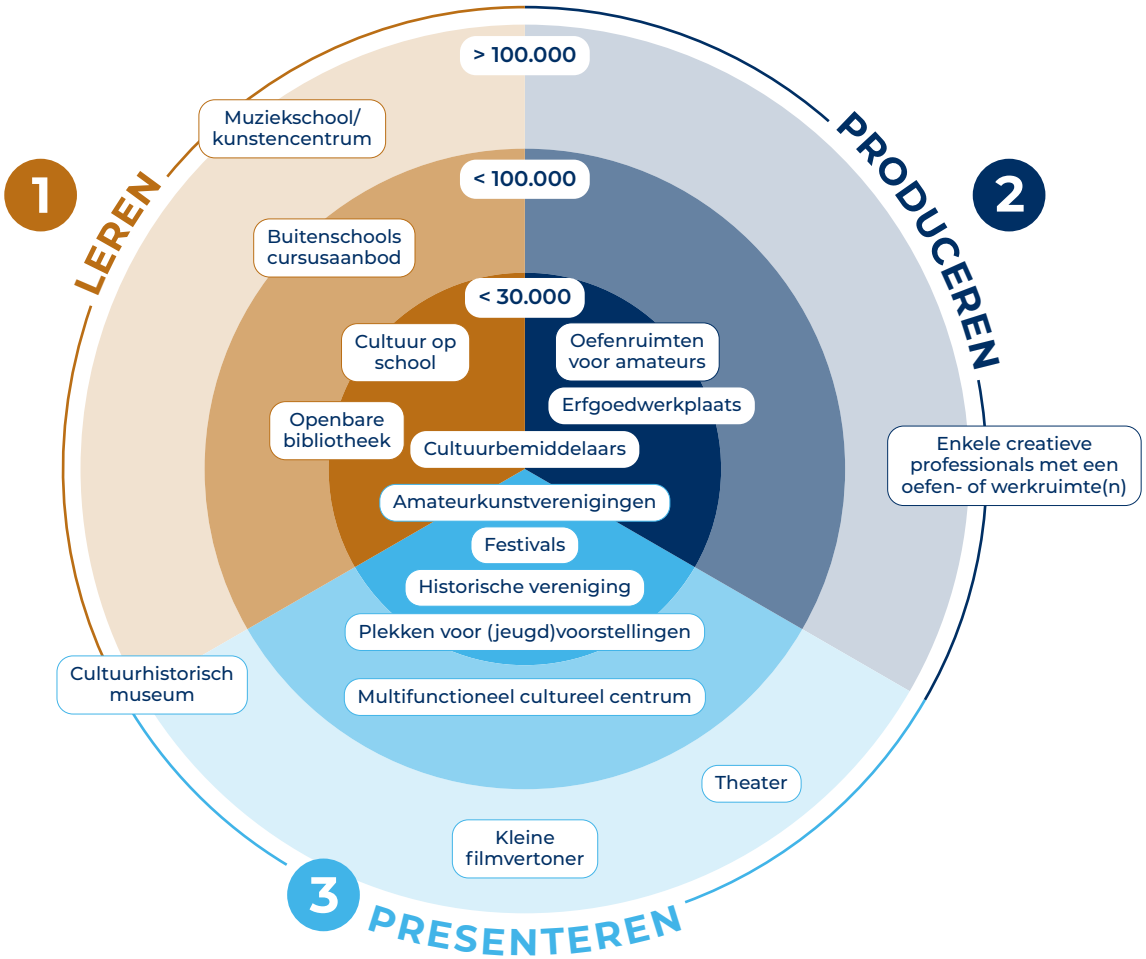
1. Leren	Openbare bibliotheek, Cultuur op school, buitenschools cursusaanbod (cultuureducatie) en een kunstencentrum of muziekschool (publiek dan wel privaat gefinancierd), middelbaar en/of hoger creatief beroepsonderwijs
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurs, een erfgoed-werkplaats, diverse soorten oefen- en werkruimten voor creatieve professionals, kunstenaarscollectieven, broedplaatsen, urban culture, professionele ensembles/groepen, productiehuizen
3. Presenteren	Historische verenigingen, kleine filmvertoners, plekken voor (jeugd)voorstellingen, een cultuurhistorisch museum, een filmtheater, een kunstmuseum, een architectuurcentrum, een presentatie-instelling, galeries en diverse gespecialiseerde podia (vaak in plaats van een multifunctioneel cultureel centrum)

In de provincie Utrecht zijn dit Utrecht en Amersfoort.

Het nieuwe *ringenmodel voor gemeenten zonder culturele centrumfunctie* (i.e. suburbane gemeenten of landelijke gemeenten) ziet er anders uit, vooral soberder. Dit komt doordat deze gemeenten qua voorzieningen bijna uitsluitend zijn gericht op de eigen inwoners.

Ook in de gemeenten (klein en groot) zonder culturele centrumfunctie vinden we festivals, cultuurbemiddelaars en amateurkunstverenigingen. Ook in deze gemeenten spelen zij een rol in alle onderdelen van de culturele cyclus.

Typologie gemeente zonder culturele centrumfunctie (suburbane gemeente, landelijke gemeente)



Andere voorzieningen die we aantreffen in kleine landelijke gemeenten en in kleine suburbane gemeenten:

1. Leren	Openbare bibliotheek en Cultuur op school
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurkunstbeofenaars, een erfgoedwerkplaats,
3. Presenteren	Historische verenigingen, plekken voor (jeugd)voorstellingen

Tezamen vormt dit het culturele menu in alle kleine gemeenten zonder culturele centrumfunctie. Het is een heel beperkt cultureel aanbod, vooral omdat er in deze gemeenten weinig kunst wordt gemaakt en weinig presentatiemogelijkheden zijn. Voor produceren en presenteren zijn inwoners vaak aangewezen op een nabijgelegen centrumgemeente. De suburbane gemeente Bunnik en de landelijke gemeenten Lopik en Woudenberg zijn voorbeelden hiervan in de provincie Utrecht.

In middelgrote gemeenten zonder culturele centrumfunctie is het pakket amper uitgebreider. Ook daar wonen weinig professionele creatieven en zijn bijgevolg weinig ‘maakplekken’. De belangrijkste extra voorziening in deze gemeenten is meestal een multifunctioneel cultureel centrum.

1. Leren	Openbare bibliotheek, Cultuur op school en buitenschools cursusaanbod (vaak verzorgd door zzp-docenten)
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurkunstenaars, een erfgoedwerkplaats
3. Presenteren	Historische verenigingen, plekken voor (jeugd) voorstellingen, een multifunctioneel cultureel centrum.

In de provincie Utrecht is dit een gemeenten zoals Houten.

Bij grote gemeenten zonder culturele centrumfunctie valt te denken aan suburbane gemeenten. Deze worden ook wel aangeduid als ‘slaapsteden’ omdat er veel forenzen wonen die overdag elders (in de nabijgelegen centrumstad) werken. Deze 100.000+-gemeenten hebben niet het totale pakket. Het verschil met grote culturele centrumgemeenten ligt in het feit dat er relatief weinig kunst wordt geproduceerd en gepresenteerd. Het aantal voorzieningen hiervoor is dan ook beperkt.

1. Leren	Openbare bibliotheek, Cultuur op school, buitenschools cursusaanbod (vaak verzorgd door zzp-docenten) en een kunstencentrum of een muziekschool (publiek dan wel privaat gefinancierd)
2. Produceren	Oefenruimten voor amateurkunstenaars, een erfgoedwerkplaats, enkele professionele creatieven met oefen- en werkruimte(n).
3. Presenteren	Historische verenigingen, plekken voor (jeugd)voorstellingen, kleine filmvertoners, een multifunctioneel cultureel centrum, een cultuurhistorisch museum en een theater (vaak in plaats van een multifunctioneel centrum)

In de provincie Utrecht betreft dit de gemeente Nieuwegein.

4. Twee typologieën en ook grijs gebied

Gemeenten mét een culturele centrumfunctie (klein of groot) hebben, zo zien we, veel meer culturele voorzieningen dan gemeenten zónder culturele centrumfunctie. Het volgende patroon is waarneembaar:

In suburbane en landelijke gemeenten ontbreekt het aan voorzieningen op het gebied van professionele cultuurproductie.

Deze gemeenten hebben minder voorzieningen voor cultuurpresentatie omdat er a) minder kunst wordt geproduceerd en b) inwoners gewend zijn om naar podia en plekken te gaan in een nabijgelegen culturele centrumgemeente.

Dit beeld van culturele centrumgemeenten past binnen het grotere beeld van die gemeenten: ze hebben bijna altijd ook een centrale rol op andere terreinen:

A. Gemeenten met een culturele centrumfunctie	B. Gemeenten zonder culturele centrumfunctie
De gemeente is een sociaal centrum: de voorzieningen zijn er ook voor niet-inwoners	*Inwoners zijn voor voorzieningen gericht op buurgemeenten*
Ziekenhuizen, GGZ	Bezoek- en verkeersstromen gaan naar elders
Mbo-/hbo-instellingen, universiteiten	Jongeren gaan elders naar school
Eigen sociale dienst, jeugdhulp, werkbedrijven	Regionale samenwerking voor Wmo, jeugdzorg, participatie, etc.
De gemeente is een economisch en bestuurlijk knooppunt	*Inwoners zijn voor werk gericht op buurgemeenten of grotere gemeenten in de regio*
Winkelaanbod en horeca	Winkelpubliek en uitgaand publiek gaat naar elders
Zakelijke en financiële dienstverlening, bestuurlijk centrum	Weinig commerciële en niet-commerciële dienstverlening
Werkgelegenheid (motor van een regio)	Relatief minder hogeropgeleiden
De gemeente is een ruimtelijke (regionale) kern	De gemeente is geen ruimtelijke (regionale) kern
Infrastructureel vervoersknooppunt (OV, wegen, etc.)	Geen infrastructureel vervoersknooppunt
Sterk verstedelijkt (hoge bevolkingsdichtheid)	Minder verstedelijkt, meer landelijk gebied
Vertrekpunt voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (groei en investeringen (NOVEX))	Geen grote rol in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

Omdat ieder model een vereenvoudiging is van de werkelijkheid, is er natuurlijk ook grijs gebied: gemeenten die niet in het model passen, omdat ze bijzondere eigenschappen vertonen. Dit betreft vooral landelijke gemeenten die bestaan uit veel kernen, maar vaak zonder een uitgesproken centrale kern. Denk aan gemeenten zoals Altena, Echt-Susteren, Krimpenerwaard, Meierijstad, Midden-Groningen en Súdwest Fryslân. Door het inwonertal bestaat dan de neiging om naar de middelste of – in geval van hele grote landelijke gemeenten – zelfs naar de buitenste cirkel van het model voor gemeenten zonder centrumfunctie te kijken. Vaak beperken de voorzieningen zich feitelijk echter grotendeels tot wat hoort bij kleine gemeenten zonder culturele centrumfunctie. De reden hiervoor is meestal dat de reisafstand tussen de kernen wat groter is en de kernen in het landelijk gebied sterk op zichzelf zijn gericht.

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl