

Bureaucratisch gestuurde kunst

In 1984 mocht ik voor de Raad voor de Kunst een inleiding houden over cultuur en ambtelijke reorganisaties. De Raad had pas een onderzoek afgerond naar zijn taakvervulling. Mijn conclusie was dat de Raad er verstandig aan deed op te houden met het eenzijdig aandacht besteden aan (interne) reorganisaties en de versterking van specifieke deskundigheden op de verschillende deelterreinen.

Voorrang zou moeten worden gegeven aan het opnieuw formuleren van cultuurpolitieke uitgangspunten die bestand zouden zijn tegen de economische en financiële invloeden die op dat moment ook door de commercialisering en marktwerking op de cultuur werden uitgeoefend. Niet dat ik de gevechten over concrete voorzieningen destijds onbelangrijk vond. Dergelijke gevechten moesten met hardnekkigheid gevoerd blijven worden. Maar ze konden nooit blijvend succes hebben. Succes kon de Raad in mijn visie alleen boeken wanneer hij het materiaal zou leveren voor een nieuwe plaatsbepaling van de cultuur in de maatschappelijke verhoudingen die zestien jaar geleden golden. De samenleving was niet gediend met verdere bureaucratisering, zeker niet in het kunst- en cultuurbeleid.

Bureaucratisering van het kunstbeleid hield mij in 1984 erg bezig. Ik zag dat proces voortwoekeren bij gebrek aan artistieke oppositie. Die oppositie was naar mijn inzicht gekoppeld aan de controverses die kunstuitingen in de jaren zestig en zeventig regelmatig veroorzaakten. Maar al in 1984 waren er nauwelijks nog schandalen in de kunst. Niemand vond het meer nodig om ‘boe’ te roepen of rellen te ontketenen over kunstuitingen. Er was sprake van gewenning naast een terugwijken van de avant-garde. Achteraf beschouwd is het echter opmerkelijk dat het verdwijnen van de controverses parallel liep met de institutionalisering van de kunst op meerdere niveaus. De kunst is geleidelijk deel gaan uitmaken van een netwerk van normen, procedures, organisaties en verhoudingen. Institutionele regels zijn gaan gelden ook voor het spel dat kunst speelt.

Mijn conclusie in 1984 was dat de Raad voor de Kunst een tegenwicht zou moeten vormen voor het proces van bureaucratisering, in plaats van een onderdeel daarvan te vormen. Aangenomen dat iedereen was gekant tegen staatskunst moesten wij ons steeds afvragen of de lasten van de bureaucratie niet dermate groot zouden worden dat van ‘bureaucratisch gestuurde kunst’ moest worden gesproken. Om dat gevaar te keren zou de overheid misschien wel moeten afzien van het voeren van een integraal kunstbeleid en zich beperken tot een infrastructureel beleid, gericht op accommodaties en op een goed kunstenaarsbeleid.

De rol van bestuurders

Na 1984 is juist datgene gebeurd waarvoor ik destijds bevreesd was. De overwoekering van de kunsten door de bureaucratie heb ik als bestuurder van Het Nederlands Danstheater, het Holland Festival en het Mauritshuis nauwlettend kunnen gadeslaan. In die bestuursfuncties heb ik altijd op het standpunt gestaan dat het besturen van een kunstinstelling verschilt van het besturen van een willekeurige andere instelling. In de kunstsector is het gelukkig nog steeds zo dat niet het bestuur, maar de artistieke leiding het beleid bepaalt. De taak van het bestuur ligt meer in het bewaken van de continuïteit van de instelling. Het moet de financiële grenzen in acht nemen en naar buiten toe afdekken wat de artistieke leiding doet. Daarbij tellen de statuur van de bestuursleden en hun diplomatieke optreden naar de overheid toe. Dat is belangrijk want in Nederland kan heel veel, en kunnen ook heel veel veranderingen worden gerealiseerd, als het maar gebeurt in driedelig grijs met een das. Ik refereer als voorbeeld altijd aan Hofstra, de oud-minister van Financiën, die in een keurig stemmig donkerblauw pak eind jaren zeventig voor de televisie nog eens uitlegde dat socialisatie van banken en grond iets was waar serieus over moest worden nagedacht. Dit riep geen enkel boegeroep op. Als Hans Kombrink dat destijds had gezegd – hij liep toen nog rond zonder das – had iedereen gezegd: ‘Kijk, zo’n socialist die kun je nu eenmaal niet vertrouwen.’

‘Zo’n socialist kun je nu eenmaal niet vertrouwen’

Het optreden van besturen van kunstinstellingen is op twee momenten cruciaal. Het ene moment is bij de opvolging van de artistieke leiding. Dan moet je impliciet wel een keuze maken voor het artistieke beleid, waarmee je feitelijk toch op een terrein terechtkomt waar je als bestuurslid beter weg kunt blijven. Maar je moet het doen omdat het een verantwoordelijkheid is die je niet kunt ontlopen. Het tweede moment is voor dit betoog belangrijker: vroeg of laat raak je als bestuurslid betrokken bij de plansystematiek van de vierjaarlijkse cultuurnotaperiode. Daar openbaart zich wat ik hierboven aanduidde als het proces van ‘bureaucratisch gestuurde kunst’. De beleidsplannen die de staatssecretaris aan de kunstinstellingen vraagt, hebben sterk de vorm van bureaucratiese eisen en modellen. De kunst van het besturen wordt dan het autonoom ontwikkelde artistieke beleid zó te vertalen dat het past in wat tegenwoordig heet: het *format*. Daarin moeten de opgelegde bureaucratiese eisen worden geharmoniseerd met de autonomie van artistieke credo’s.

Het komt erop neer dat datgene wat een artistieke leiding wil ook aan andere eisen moet voldoen: bijvoorbeeld meer jongeren en allochtonen naar voorstellingen. En zo staan er nog veel meer van dat soort eisen opgesomd in het *format*. Aan die eisen doe ik op zich niets af, maar ik wil aangeven wat het probleem is dat ontstaat. Goede kunstenaars zijn slechts bij hoge uitzondering tegelijk goede vertalers van hun ‘beleid’ in dat *format*. En omdat het toch moet, worden de bestuurders op dat moment min of meer gedwongen op te treden als bemiddelaars tussen de kunstenaars en het departement. Die rol bevat eigenlijk een onmogelijke opdracht. Aan de ene kant is er de artistieke leiding die pleit voor duidelijke inhoudelijke artistieke keuzes. Aan de andere kant is er het departement met zijn bureaucratiese *format*-eisen. Een departement dat tegelijk moet volhouden dat het zelf geen inhoudelijke keuzes maakt. En bemiddelen tussen degene die wel die keuze maakt maar niet de keuze kan voorschrijven, en degene die voorschriften geeft maar beweert geen keuzes te maken, is een lastige zaak.

Daar komt nog bij dat het bij besturen gaat om vrijwilligers die moeten bemiddelen. Maar door het departement worden bestuursleden van kunstinstellingen absoluut anders bejegend: niet als vrijwilligers en evenmin als bemiddelaars. Het eerste is me in de afgelopen jaren nog meer gaan ergeren dan het tweede. Als je bijvoorbeeld wordt ontboden voor nader overleg dan is dat altijd midden op de dag. Dat bestuursleden ook een eigen baan kunnen hebben wordt blijkbaar niet beseft. Tijdens zo'n overleg wordt telkens weer een nadere eis gesteld en nooit enig begrip voor, laat staan waardering voor het bemiddelingswerk uitgesproken.

Dat is wonderlijk als je bedenkt dat *civil society* en *public governance* centrale thema's zijn in het openbare bestuur. Er wordt steeds gezegd dat het noodzakelijk is dat burgers ook verantwoordelijkheid nemen voor publieke zaken. Het wordt eigenlijk vanzelfsprekend gevonden dat burgers hun schaarse vrije tijd in besturen steken. Maar dat burgers als gevolg daarvan ook allerhande *formats* dienen in te vullen en te ondertekenen en daarnaast permanent klaar moeten staan voor nader overleg met de subsidiënt lijkt mij te ver gaan. Dat ontmoedigt de *civil society*.

Tweeslachtig kunstbeleid

Kunstinstellingen, ik zei dat hierboven, zijn anders dan andere instellingen. Zo ook is kunstbeleid niet hetzelfde zijn als elk willekeurig ander beleid. Dat komt door het vasthouden aan de zinsnede van Thorbecke: *de regering is geen oordeelaar van kunst en wetenschap*. Het lijkt er echter op dat dit uitgangspunt in de loop der tijden een alibi is geworden ter continuering van een tweeslachtig kunstbeleid. Want hoe kan de zinsnede van Thorbecke nog een uitgangspunt voor kunstbeleid zijn op het moment dat in de Grondwet staat dat de overheid voorwaarden moet scheppen voor onder meer culturele ontplooiing? Daar rijst ogenblikkelijk de vraag waar de grens tussen voorwaarden scheppen en het geven van een inhoudelijk oordeel precies loopt. Die is natuurlijk nooit scherp te trekken. Bovendien worden indirect of direct steeds meer inhoudelijke criteria door de overheid bij het cultuurbeleid gesteld. Dan toch volhouden dat de overheid niet oordeelt over kunst levert een alibi op om voort te gaan op een volstrekt schizoïde parcours: de overheid hoeft zelf geen verantwoording af te leggen voor de keuzen die impliciet wel door diezelfde overheid worden gemaakt! Dat bevordert het structureel afschuiven van verantwoordelijkheid. Zo kan de Tweede Kamer zeggen: hierover moet de staatssecretaris maar een besluit nemen, terwijl de staatssecretaris op zijn beurt zegt dat de beslissing daarover bij de Raad voor Cultuur ligt. Maar wie denkt dat deze rolverdeling consequent wordt volgehouden heeft het mis. Want als er iets ad hoc met een instelling moet worden geregeld is de Kamer zeer actief om te zeggen dat het toch op een andere manier moet. Dan durft zij die inhoudelijke verantwoordelijkheid opeens wel te nemen.

Volhouden dat de overheid niet oordeelt over kunst levert een alibi op om voort te gaan op een volstrekt schizoïde parcours

Het is duidelijk, sinds 1984 is de 'bureaucratische behoeftenbepaling' in het kunstbeleid aanmerkelijk toegenomen en zelfs voorzien van een politieke legitimering: de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid. Deze procedurewet omschrijft de politieke bevoegdheden van de staatssecretaris of minister voor Cultuur. Eens in de vier jaar moet de bewindspersoon een eigen, brede visie etaleren in de Cultuurnota, ongeacht de losse

gedachten die hij of zij uiteraard ten behoeve van de publieke discussie tussendoor kan loslaten. Over de politieke visie wordt vervolgens een bureaucratische mal gelegd die de ministeriële denkbeelden per instelling invult. Zo krijgt het moderne kunstbeleid zijn unieke trekken: overal elders is de overheid op afstand gezet door verzelfstandiging of decentralisatie. Overal elders ook houdt men zich bezig met de vraag hoe de politieke verantwoordelijkheid kan worden gecombineerd met een punctuele, zelfstandige uitvoering van het beleid. Zo niet in de kunstsector. Daar is de overheidsbemoeienis met de kunst juist sterker geworden in haar gedetailleerde bemoeiingen en uitwaaiende regelgeving. Des te merkwaardiger als men bedenkt dat het kunstbeleid juist een traditie kent van sterke decentralisatie.

Het nieuwe adviesstelsel

Midden jaren negentig werd de nieuwe Wet op het Specifiek Cultuurbeleid van kracht. In die periode werd ook het nieuwe adviesstelsel door de regering ingevoerd. De implementatie van het nieuwe stelsel heeft haar uitwerking op de Raad voor Cultuur niet gemist. Net als de meeste andere raden heeft hij zich moeten voegen naar de directieven van de hervormers waarbij in hoofdzaak twee overwegingen golden. Ten eerste werd het aantal adviesorganen te groot gevonden. Daarom moest het worden verminderd, en die vermindering werd bereikt door samenvoeging. Ten tweede moest er volgens de hervormers een scheiding komen tussen advies door deskundigen en overleg met belanghebbenden. Ik heb die beide uitgangspunten eigenlijk van meet af aan van een groot vraagteken voorzien. Ik was er niet van overtuigd dat het aantal adviesraden te groot was en dat er veel nutteloze adviesorganen waren. Als ze écht nutteloos waren sliepen ze meestal en had je er geen last van. Bovendien is door samenvoeging alleen in formeel-organisatorische zin een vermindering bereikt, want het aantal terreinen waarover moet worden geadviseerd is niet afgenomen. In de overgebleven adviesraden zijn gewoon meer specialismen bij elkaar geplaatst. Ook had ik zo mijn twijfels over de voorgestane scheiding tussen advies door belangeloze deskundigen en overleg met belanghebbenden.

Juist vanwege deze bewust doorgevoerde samenvoeging én scheiding werd het de vraag of uitgerekend de Raad voor Cultuur in de mal van dat nieuwe adviesstelsel zou passen. Is het mogelijk over hét cultuurbeleid te adviseren? Is het mogelijk op dit terrein deskundigen en belanghebbenden te scheiden? Was men niet meer gespitst op het inkrimpen van het advieswezen dan op de juiste afstemming van de samenstelling en de taakstelling van de adviesraden? Mijn indruk is in ieder geval dat deskundigheid en betrokkenheid in de commissies van de Raad door elkaar zijn blijven lopen.

De vraag welke taken de nieuwe Raad voor Cultuur zou moeten hebben is geregeld in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid. Daarin staat dat de Raad voor Cultuur de taak heeft de Regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of over het te voeren beleid van het rijk op het terrein van de cultuur. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het adviseren over de hoofdlijnen van het beleid enerzijds en anderzijds het adviseren over afzonderlijke gevallen of instellingen. Dat kan gevraagd en ongevraagd.

Kan die taak wel door de Raad worden vervuld? Een algemeen beleid ontwikkelen

Deskundigheid en betrokkenheid in de commissies van de Raad blijven door elkaar lopen

én beslissen in concrete gevallen – en vice versa – is buitengewoon lastig. En waar dat lukt stuit de Raad op de inhoudelijke grenzen die de facto door minister en departement zijn getrokken.

In de praktijk krijgt de advisering over het cultuurbeleid in de ogen van de overheid dezelfde plaats toegewezen als de advisering op andere beleidsterreinen. De agenda van het adviescollege wordt bepaald door minister en departement. Zij geven het kader aan waarbinnen in concrete gevallen advisering moet plaatsvinden en de financiële implicaties daarvan. Met als gevolg dat het advies kan dienen als alibi voor cultuurpolitieke keuzen die eigenlijk al zijn gemaakt. Door de omvang van dit onderdeel van het takenpakket kan de Raad voor Cultuur zich niet meer onttrekken aan de rol die hij speelt in het proces van bureaucratisch gestuurde kunst. In de praktijk blijkt er nauwelijks ruimte voor de advisering op hoofdlijnen.

Is het proces van bureaucratisch gestuurde kunst nog te corrigeren ten gunste van een kunstbeleid dat meer steunt op de *civil society* en op het beginsel van decentralisatie?

Allereerst zou de Raad voor Cultuur zelf moeten aangeven waar hij het accent wil leggen

Zou het kunstbeleid nog kunnen worden losgemaakt van cultuurbeleid en ingeperkt tot een infrastructureel beleid, gericht op accommodatie en op een goed kunstenaarsbeleid? Allereerst zou de Raad voor Cultuur zelf moeten aangeven waar hij het accent wil leggen. Gaat het de Raad om invloed op de hoofdlijnen van het cultuurbeleid – als er al een samenhangend cultuurbeleid te realiseren valt? Of gaat het heel gedetailleerd om de inhoudelijke, artistieke adviezen en uitdrukkelijk niet over de financiële en beleidsmatige consequenties? Kwesties die

in een openbaar debat hoog nodig aan de orde moeten worden gesteld. En als er één instantie is die een aanvang zou moeten maken met dat debat, dan is dat wel de Raad voor Cultuur zelf!

Auteur

Herman Tjeenk Willink is vice-voorzitter van de Raad van State.

Abstract

Art and bureaucracy

Since the mid-1980s there has been much talk of the progressive bureaucratisation of the art world. Slowly but surely, art has become tangled in a web of rules and regulations. Now, in 2002, the Dutch art world is run almost entirely by bureaucratic authorities; the consequence of procedural legislation and planning systems. Artists are being asked to attune their artistic plans to the political objectives of ministers and state secretaries.

In part as a result of reforms enforced by the Dutch Advisory System, the Cultural Council has become part of the state-run bureaucracy. It is high time that this advisory body initiate a discussion about its own position in reference to art and government.