

Het maecenaat van de toekan

Kanttekeningen bij de discussie over privatisering van theaters

Ivo Kuypers Steeds meer schouwburgen en culturele centra staan op het punt gepri-vatiseerd te worden. Dit was voor het jaarlijkse Theaterfestival aanleiding om een debat te organiseren over de gevolgen van privatisering in de kunstensector. Ivo Kuypers schreef voor deze discussie een essay over de motieven en overwegingen die een rol spelen bij privatisering van schouwburgen en theaters. Hij interviewde deskundigen en direct betrokkenen.

*Only art
can break your heart
but only kitch
can make you rich¹*

Inleiding

Een beetje gemeente in Nederland heeft een eigen schouwburg of cultureel centrum. Waren het er in 1960 slechts enkele tientallen, in 1990 was het aantal gestegen tot 125. Deze enorme toename was het gevolg van het spreidingsbeleid dat in de tweede helft van de jaren zestig het dominante vertoog zou worden. In relatief korte tijd werd, mede dankzij de ruime subsidie van de rijksoverheid, een verfijnd netwerk van hoogwaardige culturele voorzieningen over het hele land gerealiseerd.

Leverde de bouw van al die theaters weinig problemen op, het instandhouden ervan was en is voor veel gemeenten een ingewikkelde zaak. Niet alleen vanwege de financiële aspecten,

maar bovenal vanwege de grote, complexe en vaak tegenstrijdige cultuurpolitieke ambities die men wil realiseren. Hoogwaardige cultuur, met een grote C. Maar ook: (beperkte) ruimte voor commerciële producties en een laagdrempelig, gemakkelijk aanbod voor een breed publiek.

Door een aantal ontwikkelingen is, vooral in middelgrote steden, de positie van de schouwburg en het cultureel centrum de laatste jaren kwetsbaar geworden. Veel van de gebouwen die eind jaren zestig en begin van de jaren zeventig zijn gebouwd, zijn inmiddels aan een grondige renovatie toe. De exploitatiekosten van de gemeentelijke theaters drukken, bij een vermindering van de financiële middelen, zwaar op de begroting. Ook ontwikkelingen aan de aanbodzijde zorgen voor een verzwakking van het theater in de middelgrote steden. De reislust van zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde

gezelschappen is bijvoorbeeld sterk afgenomen. Privatiseren lijkt voor een aantal bestuurders een oplossing voor de problemen rond het instandhouden van al die gebouwen. De gemeenten Almelo en Veendam namen het voortouw en verkochten hun theater aan het Van der Valk-concern. Inmiddels heeft ook de gemeente Roermond haar schouwburg voor een gulden aan Van der Valk van de hand gedaan, is in Vlissingen het theater eigendom geworden van een projectontwikkelaar en heeft het hotelrestaurant Figi, onderdeel van het Golden Tulip-concern, in Zeist een eigen theater gebouwd. In de pers circuleert de verwachting dat nog dertig andere gemeenten deze voorbeelden zullen volgen.

In de discussie over privatiseren ligt het accent op de financiële aspecten. Maar er staan meer belangen op het spel. In de gemeentelijke rapporten en nota's wordt sedert de tweede helft van de jaren tachtig gesproken over de kerntaken van de gemeentelijke overheid, het streven naar een 'kleine overheid', een verhoging van de efficiency en de voordelen van de marktwerking, ook op het terrein van de cultuur. De discussie over privatisering, over de toekomst van de gebouwen en de cultuurpolitieke ambities van gemeenten is onderdeel van een proces van heroriëntering, van veranderende opvattingen over het domein van de overheid. Dat proces is nog lang niet voltooid en van een duidelijk tracé is evenmin sprake. Gemeenten geven op uiteenlopende wijze gestalte aan hun cultuurpolitieke ambities. Privatisering is een van de opties; renovatie een andere. Sommige gemeenten zoeken naar nieuwe uitgangspunten voor hun beleid, andere besluiten om nieuwe, nog grotere, schouwburgen te bouwen.

In dit essay worden de motieven en overwegingen om tot privatisering over te gaan nader onderzocht. Beschreven wordt de

discussie over de positie van 'het gebouw' in een aantal steden: Veendam, Roermond, Weert, Arnhem, Eindhoven, Zwijndrecht, en Middelburg. Daarmee is de geografische beperking van dit essay aangegeven. De belangrijkste bron vormen interviews met een aantal schouwburgdirecteuren, wethouders en ambtenaren. Het beeld dat in dit artikel wordt geschetst is derhalve niet volledig. Het geeft een aantal tendensen weer als uitgangspunt voor een discussie over de toekomst van de culturele voorzieningen in grote en kleine steden.

Publiek beheer

Een rondgang langs de schouwburgen en culturele centra leert dat er verschillende modellen bestaan voor het gemeentelijk beheer van theaters. Precieze gegevens over het beheer van alle gebouwen zijn niet voorhanden. Van de 122 theaters die zijn aangesloten bij de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecteuren (VSCD) is 58 procent een gemeentelijke dienst, 27 procent een privaatrechtelijke stichting en 15 procent anders georganiseerd. Een enquête van het organisatie- en adviesbureau Twijnstra Gudde onder podia in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, geeft een iets andere indruk. Van de 59 respondenten beheert 55 procent een stichting en 13,3 procent een BV of NV. Slechts 23,3 procent vormt een gemeentelijke afdeling.² Een verklaring voor de verschillende cijfers is dat de gegevens van Twijnstra Gudde vooral betrekking hebben op culturele centra. Mogelijk zijn schouwburgen vaker dan culturele centra een gemeentelijke dienst. Maar hoe het ook zij: uit de cijfers blijkt dat strikt genomen al een groot aantal theaters in meer of mindere mate 'verzelfstandigd' is.³

De verschillen in het beheer van culturele instellingen zijn deels terug te voeren op de historisch gegroeide verschillen in gemeentelijke bestuursmodellen. In gemeenten

waar christen-democraten domineerden, overheerst een ‘corporatistisch model’ waarin veel is overgelaten aan het maatschappelijke middenveld. In gemeenten als Eindhoven en Tilburg zijn nog duidelijk sporen van de katholieke bestuursideologie terug te vinden. Van oorsprong werd de schouwburg hier bestuurd door leden uit de maatschappelijke bovenlaag en is de stedelijke overheid op afstand gebleven. In gemeenten waarin sociaal-democraten zich een dominante positie wisten te verwerven, is eerder sprake van een soort ‘dienstenmodel’.⁴ Het gemeentelijk kunstbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van een gemeentelijke dienst. Voorbeelden van deze situatie zijn Rotterdam en Groningen.

In een stad als Amsterdam zijn de verhoudingen minder eenduidig, ondanks het langdurig bestaan van een sociaal-democratisch regime. Amsterdam heeft van oudsher een burgerlijk verleden, dat een aantal interessante initiatieven buiten de gemeentelijke sfeer heeft opgeleverd. Zo was het de *haute finance* van Amsterdam die in 1890 de benodigde negen ton voor een nieuwe schouwburg bijeenbracht. De rol van de gemeente bleef aanvankelijk beperkt door een rente van 2 procent te garanderen. Pas in 1919 werd, op aandrang van het socialistische gemeenteraadslid A.B. Kleerekoper, besloten dat de schouwburg een gemeentelijke dienst zou worden.⁵ Maar de burgerij heeft haar invloed op het cultuurbeleid niet prijsgegeven. In Amsterdam berust het beheer van een aantal belangrijke culturele instellingen bij particuliere organisaties. Maar er is ook een ‘anarchistische’ traditie, die allerlei vormen van zelfbeheer op het gebied van de culturele infrastructuur heeft opgeleverd. Als resultante van dit driestromenland kent Amsterdam een veelheid van organisatie- en beheersvormen, variërend van het particuliere beheer (het Concertgebouw) tot het pure overheidsbeheer

(de Stadsschouwburg) met een breed tussengebied van grotere en kleinere kunstenaarsinitiatieven. De gebouwen waarin deze initiatieven een plaats hebben gevonden, zijn vaak in handen van het gemeentelijk grondbedrijf. Beheer en exploitatie berusten bij de instellingen zelf.

Niet alleen in grote steden zijn theaters opgericht door particulieren. Veel schouwburgen en culturele centra in de kleine en middelgrote steden zijn begonnen als sociëteit. De overheid, in het bijzonder de rijksoverheid, hield zich tot de Tweede Wereldoorlog grotendeels afzijdig, zeker in vergelijking met de ons omringende landen.⁶ Vlak na de Eerste Wereldoorlog werd in het parlement gesproken over het stimuleren van de opera en de dramatische kunst, steun werd echter slechts incidenteel en mondjesmaat verstrekt.⁷ Het waren de grote gemeenten die voor de Tweede Wereldoorlog het toneel gingen ondersteunen. Vier schouwburgen, in Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Arnhem, ontvingen voor de oorlog een aanvulling op hun exploitatietekort.⁸

Pas na de Tweede Wereldoorlog werden de stadsschouwburgen opgenomen in het gemeentelijk subsidiestelsel. Oosterbaan schrijft dat nieuwe gezelschappen vanaf toen bijna altijd in overleg met politici en ambtenaren werden opgericht. ‘Voor menig cultuurambtenaar was het een prestigekwestie om bekende toneelmensen naar zijn stad of regio te kunnen halen.’⁹ Naast cultuurspreiding ging het hun om ‘uitstraling’. Het bouwen van de voorzieningen paste in de gevoerde industriepolitiek, als een van de vestigingsfactoren voor nieuwe bedrijven en nieuwe inwoners.¹⁰ In bijna alle nieuwe industriële centra in de ‘randprovincies’ werden in deze periode multifunctionele culturele voorzieningen gebouwd. De naoorlogse

bouwexplosie bereikt een voorlopig hoogtepunt rond 1985, met 151 door de overheid gesubsidieerde schouwburgen en accommodaties. Wie de geschiedenissen van de theaters uit deze periode naleest, komt steeds dezelfde argumenten tegen.¹¹

‘Meer markt en minder overheid’

Geleidelijk rees echter de vraag wat er met al die accommodaties moest gebeuren. De eerste aanzet voor een discussie hierover werd in 1983 gegeven in opdracht van het ministerie van Financiën. Een werkgroep van het toenmalige Ministerie van Welzijn, Cultuur en Recreatie kreeg de opdracht om de mogelijkheden te onderzoeken om culturele instellingen - schouwburgen en musea - te privatiseren. Onder privatisering verstond de werkgroep: ‘al die vormen van zelfstandiging waarbij de door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheid worden onttrokken’.¹² Over de podiumkunsten was het advies van deze werkgroep eenduidig en nog steeds actueel: ‘Subsidiëring van podiumkunsten is mede gebaseerd op de erkenning dat in deze voorziening een collectief element schuilt. (...) Stopzetting van overheidssubsidiëring en daarmee afstoting naar de private sector zal leiden tot opheffing in hun huidige vorm, daartoe ook gerekend vrijwel al de zogeheten vrije produkties. Deze worden indirect gesubsidieerd door het gratis ter beschikking stellen van accommodaties en uitkoopsommen.’¹³ Op grond van deze verwachtingen werd privatiseren van de schouwburgen, anders dan bij de musea, afgewezen. Om de financiële positie van de schouwburgen te versterken en de bezettingsgraad te verbeteren werd gepleit voor een creatievere prijspolitiek.

Het verhogen van de bezettingsgraad was voor een aantal bestuurders in de gemeente niet de belangrijkste overweging. Bij de privatisering van De Oranjerie in Roermond speelde die zelfs geen enkele rol, eerder was het tegenovergestelde het geval. Met een gemiddelde bezettingsgraad van ruim 60 procent was niet alleen de gemeente zeer tevreden, maar ook het Van der Valk-concern.

De gemeente stond voor een dilemma: herinvesteren en het gebouw aanpassen aan de moderne eisen (zoals een toneeltoren) of het afstoten aan een commerciële exploitant. Het gebouw was jarenlang verwaarloosd. Na de oplevering in 1973 was er nauwelijks of geen onderhoud verricht, en er was | 700.000,- per jaar nodig om de lopende kosten te dekken. De gemeente kon en wilde de oude pretenties niet langer waarmaken. Volgens T. Thissen, de verantwoordelijke wethouder in Roermond, was het ‘politiek niet te verkopen dat in een periode van grote werkloosheid en beperkte financiële ruimte, vele miljoenen aan de plaatselijke cultuurtempel besteed zouden worden’. Het instandhouden van de schouwburg belemmerde bovendien het nieuwe beleid van ‘de overheid op afstand’, dat de gemeente wilde voeren. Men wil nu de culturele ambities verschuiven naar versterking van plaatselijke verenigingen en kleinschalige projecten en voorstellingen. Symbolisch voor de verschuivingen in de aspiraties van de gemeente is het besluit om een nieuw, klein theater te bouwen. In de nieuwe situatie blijft het gebouw eigendom van de gemeente, maar wordt het verhuurd aan het plaatselijk Centrum voor de Kunsten. Een zogeheten podiumbureau gaat de programmering regelen. De gemeente heeft een vast budget per jaar gereserveerd voor kunst en cultuur. De eindafrekening zal plaats vinden op basis van de ‘output’.

Dergelijke modellen en termen komt men ook bij andere gemeenten tegen. Om de

geldstromen meer inzichtelijk te maken, worden de taken kwantitatief in kaart gebracht. ‘Output’- of ‘budgetfinanciering’ lijkt de gemeente de zekerheid te geven dat zij niet meer aan de instellingen kwijt zal zijn dan zij heeft begroot. Een dergelijke vorm van financiering geeft bovendien de mogelijkheid tot meer sturing. De gemeente is niet langer afhankelijk van een open-einderegeling en kan overschrijdingen van de budgetten onvoorwaardelijk op rekening van de instellingen brengen.

Ook in Almelo en Veendam was de bezettingsgraad niet de reden voor privatisering. In Almelo golden in eerste instantie financiële motieven. Verwacht werd dat de verkoop van De Hagen een jaarlijkse besparing van 500.000,- zou opleveren in de eerste vijftien jaar. In Veendam was al jaren gezocht naar een exploitant van Veenlust. Gesticht in 1881 was het in de laatste drie decennia wisselend in eigendom van gemeente en particulieren. Een dreigend faillissement in 1986 dwong de gemeente het gebouw opnieuw van een commerciële exploitant over te nemen. Sluiting was toen politiek nog niet bespreekbaar. Veenlust werd gezien als een belangrijke voorziening in het profiel van de gemeente. Men bleef echter zoeken naar een potentiële uitbater. In 1991 kocht Van der Valk het gehele complex van de gemeente. Bij de verkoop werd overeengekomen dat Veendam uiteindelijk 500.000,- per jaar (‘tot het einde der tijden’, aldus cultuurwethouder Westra) zou blijven subsidiëren voor het theater. Na enkele jaren stelde Van der Valk dat er meer geld nodig was om het theater draaiende te houden. De prijs die Van der Valk vroeg voor het openhouden van het gebouw kon en wilde de gemeente echter niet betalen. De gevolgen zijn bekend. Westra lichtte toe dat Van der Valk niet verwacht had dat de gemeente niet meer zou

betalen. De gemeente kampte echter al met een begrotingstekort en op meerdere terreinen was er meer geld nodig: ouderenzorg, werkgelegenheidsprojecten en minderheden.

Zonder te treden in de waardering voor de argumentatie van het bestuur moet er toch opgemerkt worden dat er nu geen alternatieven meer voorhanden zijn. Wie nu naar het theater wil, zal naar Stadskanaal of Groningen moeten. Voor een gemeentelijk cultuurbeleid is nauwelijks meer ruimte. De sluiting betekent bovendien een verlies van aanzienlijke kapitaalinvesteringen die jarenlang door de gemeente zijn gedaan.

De sluiting van Veenlust bracht een lichte paniek teweeg bij andere gemeenten. Daarom liet de gemeente Weert, die ver gevorderd was in het privatiseringstraject, onderzoeken of er juridisch harde afspraken te maken zijn om te voorkomen dat een nieuwe eigenaar het gebouw zou kunnen sluiten. Dergelijke juridisch ‘harde’ constructies blijken er echter niet te zijn. Mede om die reden heeft Weert besloten een nieuwe schouwburg in eigen beheer te bouwen.

De staat en het gebouw

Door bestuurders wordt het gebouw vaak als hét probleem omschreven. Zij zien de gebouwen zelden als onderdeel van een breder cultuurbeleid, maar beschouwen ze vaak als een min of meer vanzelfsprekend onderdeel van de lokale infrastructuur. Het gaat hen daarbij niet om de instrumentele of symbolische waarde die de gebouwen hebben voor de lokale cultuur, maar om de status en het prestige en om een noodzakelijke voorwaarde voor het aantrekken van nieuwe bedrijven en burgers.

De kosten voor het instandhouden zijn voor kleine en middelgrote gemeenten reële problemen. Niet ten onrechte wezen Wijn en Jongmans van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de ‘vaak knappe prestaties’ die kleine en middelgrote gemeenten leveren:

‘Vaak wordt onderschat wat het in financiële en organisatorische zin kost om, ondanks een beperkt draagvlak, een veelomvattend cultureel aanbod te realiseren (...) Helaas blijkt regelmatig dat de rijksoverheid met name voor deze gemeenten weinig oog heeft. De landelijke regelingen op het gebied van de podiumkunsten (bijvoorbeeld), de beeldende kunst, de musea enzovoort houden vaak onvoldoende rekening met de grote inspanningen die juist door de middelgrote gemeenten op cultureel gebied worden geleverd.’¹⁴

Daarnaast wreekt zich hier het bestaande beleid, waarin het rijk verantwoordelijk is voor het culturele aanbod en de gemeenten voor het instandhouden van de culturele accommodaties. Theaters zijn voor hun exploitatie mede afhankelijk van het nationale aanbod. Door de koerswijzigingen, zoals de afnemende reislust van de gezelschappen en het betrekken van een ‘eigen’ huis in of nabij de grote steden, is het aanbod minder geworden. Daarbij komt dat de financiële positie van middelgrote steden door de wijzigingen in de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds achteruit zal gaan. De wijziging van de verdeelsystematiek leidt tot een verschuiving van de middelen naar de aangewezen stedelijke knooppunten.¹⁵ De Vinex-operatie leidt tot een verschuiving van middelen naar de aangewezen centrumlocaties. Het is daarom begrijpelijk dat kleine en middelgrote gemeenten privatisering of verzelfstandiging als een aantrekkelijke optie beschouwen om de dreigende tekorten tegen te gaan.

De directe aanleiding om aan privatiseren te denken is in veel gemeenten echter de staat van het gebouw. Ieder gebouw kent een bepaalde cyclus. Maar uit de gesprekken blijkt dat het niet gebruikelijk is om geld te reserveren voor afschrijving en groot onderhoud. In de gemeentelijke administratie lijkt een soort calamiteitenmodel gehanteerd te worden: pas

als de dakpannen naar beneden vallen, zal de gemeente ingrijpen. Zeker bij die schouwburgen die een stichting huurt van de gemeente, vormt de staat van het gebouw een voortdurende bron van ergernis. Wat zijn de verplichtingen van verhuurder en wat die van de huurder? Triviale zaken als het repareren van kapotte stoelen leiden tot veel irritatie.

De wens van een aantal schouwburgdirecteuren om te verzelfstandigen is in belangrijke mate ingegeven door de onvrede over het gemeentelijk beheer. Vooral schouwburgen in kleine en middelgrote gemeente zijn afhankelijk van de steun en de bestuurlijke daadkracht van de ‘eigen’ wethouder. Overheden zijn niet altijd duidelijk als het gaat om het belang van cultuur voor de eigen gemeente. Op een discussiedag, georganiseerd door Twijnstra Gudde, werd uitvoerig gesproken over de ‘onbetrouwbaarheid’ van de gemeentelijke politiek en politici.¹⁶ Budgetten worden eenvoudig verlaagd, voorzieningen worden niet of nauwelijks onderhouden. Om die reden bepleitten schouwburgdirecteuren minder afhankelijkheid van ‘de politiek’. Verzelfstandiging is voor hen daarbij geen doel op zichzelf. De voortdurende strijd over de budgetten en de legitimiteit van het gebouw maakt verzelfstandiging voor hen een aantrekkelijke optie. Geen gezeur en meer ruimte, ook voor commerciële activiteiten. Gesproken wordt over ‘de congressenmarkt’ en een grotere flexibiliteit in het gebruik van het gebouw.

De tweede reden om aan privatisering te denken is veelal de wens om het gebouw uit te breiden of aan te passen aan de wensen van de tijd. Veel schouwburgen hebben behoefte aan een toneeltoeren en andere noodzakelijke vernieuwingen om de concurrentie met de grote zalen vol te houden. In Brabant is de concurrentiestrijd al in volle hevigheid

losgebarsten. Hertzberg bouwt een nieuwe schouwburg in Uden. In de nabij gelegen gemeente Cuyck is de capaciteit van het theater fors uitgebreid en in Veghel wordt dit jaar een besluit genomen over nieuwbouw. Het gaat daarbij niet zozeer om cultuurpolitieke overwegingen maar vooral om de aantrekkingskracht van de gemeente.

Dergelijke ontwikkelingen vinden ook in de grote gemeenten plaats. In Tilburg zijn plannen voor de bouw van maar liefst twee muziektempels, terwijl in Breda net het Chassé Theater in gebruik is genomen. Ook in Leeuwarden is de schouwburg grondig vernieuwd. De mechanismen uit het verleden lijken zich te herhalen. Prestige, status en economische motieven spelen een belangrijke, zo niet overheersende rol bij dit nieuwe bouwen. Opnieuw concentreert de gemeente zich op het gebouw en lijkt er voor exploitatie en onderhoud nauwelijks aandacht. *NRC Handelsblad* berichtte onlangs dat het aantal voorstellingen in de schouwburg in Leeuwarden zal worden teruggebracht omdat er op de exploitatie bezuinigd zal moeten worden. Voor de exploitatie zijn, mede omdat de bouwkosten fors overschreden zijn, onvoldoende middelen begroot.¹⁷

Kerntaken

Het idee van gemeenten om culturele instellingen te verzelfstandigen hangt samen met de bezinning op hun taken. In alle gesprekken werd gewezen op de kerntaken van de gemeente. De privatisering van de schouwburg of het culturele centrum werd politiek gelegitimeerd met een verwijzing naar die kerntaken. De hoofdvraag van het debat hierover is, welke taken *par essence* tot het domein van de overheid behoren en welke evengoed (of beter) door andere organen of instanties kunnen worden behartigd. Er is bijna geen gemeente die dit kerntakendebat niet

heeft gevoerd. Tot voor kort kon een gemeentebestuur dat efficiënt en zakelijk wilde overkomen, zich niet aan dit ritueel onttrekken. De laatste tijd is de druk echter wat minder geworden. Praten over kerntaken is aan de ene kant gemeengoed geworden, aan de andere kant heeft men ontdekt dat het maar betrekkelijk weinig oplevert. Hoe komt dit eigenlijk? Wat zijn de illusies die schuilgaan achter dit debat?

Om die vragen te kunnen beantwoorden moeten we ons er om te beginnen rekenschap van geven dat het begrip ‘kerntaken’ verschijnt op het moment dat men in brede kring begint te twijfelen aan de vanzelfsprekendheid waarmee de overheid zichzelf in het centrum van de wereld plaatst. Is dat niet een streven dat in een complexe en pluriforme maatschappij tot mislukken is gedoemd en dat de overheid bovendien aan verwachtingen bloot stelt die nooit te honoreren zijn? Leidt een dergelijk streven er ook niet toe dat de overheid de taken die zij zich toeëigent of die zij zich laat opdragen, gebrekkig en onvoldoende doelmatig uitvoert? Is dat gebrek aan doelmatigheid niet een onvermijdelijk gevolg van de veelheid en de heterogeniteit van dit overheidscentrisme?

De kerntakendiscussie is een poging om deze vragen te ontwarren. Zij maakt, zoals eerder gesteld, deel uit van een bredere beweging om de invloed van de overheid terug te dringen en de effectiviteit van haar optreden te vergroten. Kiezen voor kerntaken betekent dat men de actieradius van de overheid scherp probeert te omschrijven en dat men alles wat daar buiten valt overlaat aan de commercie of het particulier initiatief.

De term ‘discussie’ is eigenlijk geen adequate weergave van wat er zich in het denken over kerntaken afspeelt. Het gaat namelijk niet om een discussie en nog veel minder om een neutrale wisseling van argumenten, maar eerder om de wens van de overheid om zich tot

haar ‘kerntaken’, dat wil zeggen haar eigenlijke of zo men wil ‘natuurlijke’ taken, te beperken. In de beschouwingen over kerntaken worden zelden twijfels geuit over het gebruik van dat begrip. De deelnemers aan de discussie koesteren zich in de gemeenschappelijke overtuiging dat de kwalen van de overheid kunnen worden bestreden door een terugkeer naar het wezenlijke, de essentie van haar taak.

Deze zoektocht naar de heilige graal stuit niet alleen in de praktijk op hindernissen, zij loopt ook vast op interne tegenstrijdigheden. De veronderstelling dat er een omschrijfbaar kern in het optreden van de overheid zou schuilen, berust op een misverstand. De overheid is een historisch fenomeen; zij heeft geen vaste kern, zij is een functie van de geschiedenis. Zij vertoont zich in wisselende gedaanten en verschijnt in telkens andere configuraties. Behalve in de politieke theologie zijn nergens aanwijzingen voor het bestaan van een universele essentie in de rol van de overheid. De overheid is altijd de resultante van specifieke omstandigheden en praktijken. De Franse filosoof Foucault stelde ondubbelzinnig: ‘De pogingen om de activiteiten van de staat af te leiden van wezenlijke eigenschappen en ambities van de staat, in het bijzonder van zijn veronderstelde neiging om te groeien en alles buiten zichzelf te verslinden en te koloniseren, zijn tot mislukken gedoemd.’¹⁸

Toegepast op de kerntakendiscussie dwingt dit inzicht tot het opgeven van de ambitie om die discussie nog te voeren. De overheid heeft geen kerntaken - al haar taken zijn in zekere zin kerntaken. Het is onmogelijk om een onderscheid te maken tussen taken die wel en die niet tot de kern van de overheid behoren. De overheid nam en neemt geen taken op zich omdat zij vanuit haar wezen daartoe gedwongen wordt. Zij verricht haar taken omdat zij zich daartoe door wetten heeft verplicht, omdat de buitenwereld dat van haar verwacht, omdat

politici en ambtenaren er belang bij hebben. Er zijn nauwelijks logische overwegingen aan te voeren waarom de ene taak wel en de andere niet behartigd wordt.

Anders gezegd: het taakgebouw van de overheid is niet volgens plan opgetrokken. Het is een grillige constructie, die uit een assemblage van uiteenlopende elementen bestaat. Er is geen sprake van een *grand design*, maar van een *bric à brac*. Het is een gebouw met historische en moderne componenten. Het wordt bijeengehouden door een bijzondere logica: de logica van de politieke en bureaucratische belangen. De constructie van dit gebouw leent zich niet voor rationele ingrepen. Veranderingen komen op een andere manier en langs andere wegen tot stand. Zij zijn het resultaat van verschuivingen in de machtsverhoudingen, van druk van binnen of van buiten, van wijzigingen in de technologie van het bestuur of in de maatschappelijke randvoorwaarden.

De taakstructuur van de overheid is een antwoord op de interne behoeften van de organisatie: aan ‘das Interesse an sich selbst’, aldus de Duitse politicoloog Claus Offe. Tegelijkertijd is zij ook een antwoord op maatschappelijke eisen en conflicten. Dit tweede antwoord was en is echter nooit rechtlijnig; het is altijd een bemiddelend antwoord, een interpreterende reactie op de maatschappelijke werkelijkheid vanuit de rationaliteit van de overheidsorganisatie. Wijzigingen in de taakstructuur van die organisatie zijn daarom alleen mogelijk wanneer zowel de interne als de externe antwoorden niet langer toereikend worden geacht en de organisatie zich als consequentie daarvan genoodzaakt ziet haar taken te veranderen.

Het zal duidelijk zijn dat een begrip als kerntaken niet past in deze gedachtengang. Het is nauwelijks bruikbaar om veranderingen in de

overheidsorganisatie teweeg te brengen. In de wijze waarop die organisatie haar taken assumeert en afstoot is het niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen kerntaken en andere (secundaire) taken. Criteria voor een dergelijk onderscheid zijn er niet. De grenzen tussen verschillende taken zijn te wisselend om te kunnen bepalen wat essentieel is en wat minder essentieel is. Wat op het ene moment een 'kerntaak' is, is dat op het andere moment niet meer. Wat zakelijk gezien tot de hoofdpdracht van de overheid zou moeten behoren, kan politiek gezien tot de periferie worden gerekend en omgekeerd. Vaak zal ook het hoe (de wijze waarop de overheid een taak behartigt) belangrijker zijn dan het wat (welke taken zij behartigt). In de moderne maatschappij is bijna geen terrein meer aan te wijzen waar de overheid zich niet mee bezighoudt. Als men vindt dat zij zich moet beperken, moet men het niet zoeken in het verkleinen van het werkgebied van de overheid, maar eerder in het verdunnen van de aandacht of het veranderen van de aard van de interventies.

Toegepast op het gebied van kunst en cultuur leidt de twijfel aan het nut van het begrip 'kerntaken' tot de conclusie dat dit begrip niet bruikbaar is voor het ontwikkelen van een beleid dat zich richt op verzelfstandigen of privatiseren van gemeentelijke culturele voorzieningen. Er is geen reden om een besluit tot verzelfstandiging te zien als een uitvloeisel van de gedachte dat het beheer van dat soort voorzieningen niet langer tot de gemeentelijke kerntaken moet worden gerekend. In de praktijk blijkt dat achter dat argument meestal heel andere overwegingen schuilgaan. Uit de verkenning in verschillende grotere en kleinere steden bleek dat van een rationele systematiek in de vormgeving van het gemeentelijk beleid met betrekking tot het

beheer van culturele voorzieningen geen sprake is. Pragmatische overwegingen, politieke tradities en persoonlijke opvattingen zijn vaak veel belangrijker. Als de lasten van een voorziening te groot geworden zijn, is de verschijning van een projectontwikkelaar of een commerciële exploitant een uitkomst.

Om de schijn van opportunisme en van gebrek aan respect voor het culturele erfgoed te vermijden, is het in een dergelijke situatie nuttig om een beroep te kunnen doen op het moderne ethos van de terugtrekkende overheid of te kunnen verwijzen naar de kerntakendiscussie. Het bezwaar tegen een dergelijke gang van zaken ligt niet zozeer in de hypocrisie van de politieke *double talk*, maar in de onwil of het onvermogen om een reële discussie over gemeentelijk cultuurbeleid te voeren, uitzonderingen daargelaten.

Over cultuurbeleid kan men alleen spreken als men zich verdiept in de betekenissen van de activiteiten waaruit dat beleid is samengesteld. Men moet zich bovendien rekenschap geven van de verhoudingen waarin het zich afspeelt, van ontwikkelingen en preferenties, van instituties en verwachtingen, van oriëntaties en politieke keuzen. De vragen waarvoor de politiek zich gesteld ziet zijn niet te beantwoorden met een verwijzing naar abstracte beleidsnoemers. Een realistische en valide discussie kan alleen worden gevoerd vanuit de tegenstrijdige werkelijkheid waarin dat beleid zich afspeelt. Cultuurbeleid bevat altijd elementen van financiële en economische calculatie; het onttrekt zich niet aan belangenstrijd, is steeds verweven met bureaupolitieke ambities en het beweegt zich in de spanning van weerstand en inspiratie.

Alternatieven

Privatiseren wordt door veel gemeenten gezien als een oplossing. Het is echter een eenzijdige oplossing wanneer het slechts gaat om de

positie van het gebouw. Dat is anders wanneer er sprake is van heroriëntatie van het stedelijk cultuurbeleid, zoals in Roermond. Wie de artikelen hierover leest, krijgt de indruk van een tamelijk smoezelige situatie, compleet met een poging tot omkoping van gemeenteraadsleden.¹⁹ Het verwijt dat de gemeente de cultuur aan de commercie heeft verkocht, is echter niet geheel terecht. Wethouder Thissen erkent dat de verkoop van het gebouw aan een commerciële exploitant op gespannen voet staat met de algemene cultuurpolitieke ambities van de gemeente. Maar al in de oude situatie was er sprake van een vermenging van de commercie en het 'zuivere' gesubsidieerde toneel. Vrijwel alle gemeenten subsidiëren net als Roermond indirect de vrije producties, door accommodaties beschikbaar te stellen en door incidenteel subsidies te verstrekken voor het aantrekken van die producties. Uit onderzoek blijkt bovendien dat er geen grote verschillen bestaan in de programmering van geprivatiseerde theaters en niet-geprivatiseerde instellingen.²⁰ Het fundamentele verschil is dat er in de commerciële theaters geen ruimte wordt geboden aan het onbekende, aan artistieke experimenten en aan kleinschalige producties. Het accent in het beleid van de gemeente Roermond is verschoven in de richting van kleinschaligheid. Het is in zekere zin een reactie op de oude politieke ideaal van cultuurspreiding. In de nieuwe plannen in Roermond wordt gezocht naar een versterking van de lokale cultuur, naar ruimte voor kleine, experimentele producties en naar versterking van de onderlinge afstemming.

Een dergelijke lijn is ook te vinden in Middelburg, waar de plaatselijke culturele instellingen buiten de gemeente om proberen hun programma's en beleid meer op elkaar af te stemmen, ook op de lange termijn. Ze experimenteren met programma's die onderling

verwijzen, waardoor ook 'nieuwe' publieksmarkten kunnen worden aangeboord. Vanuit die gedachte werd het zeer betreurd dat een museumproject door de gemeenteraad bevroren is.

Niet alleen plaatselijke, ook regionale samenwerking is een optie. In veel nota's en plannen van kleine schouwburgen is regionalisering momenteel een van de sleutelbegrippen. Achter dat begrip gaan meerdere betekenissen schuil. Het gaat onder meer over het streven om de positie van de eigen schouwburg een duidelijker, regionaal profiel te geven. Verder valt onder regionalisering ook het streven om op regionaal niveau te komen tot afspraken over de culturele taken van de afzonderlijke gemeenten. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om financiële kwesties: wie betaalt de schouwburg?

Vooralschouwburgdirecteuren in kleine en middelgrote steden bepleiten een regionalisering van het cultuurbeleid, als gevolg van de dilemma's van de lokale politieke verhoudingen. Naarmate het bestuursniveau hoger is, hoeft de kwestie van de legitimiteit minder aan de orde te worden gesteld. Van Oort, directeur van het cultureel centrum De Uitstek in Zwijndrecht, ziet in regionalisering van de programmering een van de oplossingen voor de problemen van de kleine podia. Er zouden onderlinge afspraken gemaakt moeten worden over de programmering. Een regionale programmering betekent dat de culturele instellingen zich moeten specialiseren: theater voor dans, een ander voor cabaret, enzovoort. Deze functionele samenwerking zal echter niet eenvoudig zijn, omdat de deelnemers bereid moeten zijn nieuwe en vaak eenzijdige accenten te leggen. Dat stuit op bezwaren, omdat men geneigd is om in volledige lokale zelfvoorziening te denken. Op dit terrein wordt al wel geëxperimenteerd. In Zuidwest-Brabant wordt gezocht naar onderlinge afstemming van

de programmering tussen de verschillende schouwburgen. Ook in Limburg wordt daarover gesproken.

Bij alle plannen moet opgemerkt worden dat in alle gesprekken geweest is op de rol van individuen, op persoonlijke contacten en initiatieven. Het lijkt een obligate constatering, maar het is opmerkelijk hoe groot de invloed is van een of enkele enthousiaste personen op het terrein van het gemeentelijk cultureel klimaat. Een dergelijk beeld krijgt men overigens ook uit de studies van Julien en Rozema en Van Hemel en Van Wijngaarden.²¹

Tot slot

1. In het gemak, vaak zelfs de nonchalance, waarmee gemeenten tot verzelfstandiging of privatisering overgaan, weerspiegelen zich de zonden uit het verleden. Veel gebouwen, vooral in de middelgrote steden, zijn tot stand gekomen in het kader van een economisch ontwikkelingsbeleid. Zij waren vooral bedoeld als vestigingsvoorwaarde voor de industrie. Hun totstandkoming is zelden afgewogen op hun culturele effecten. De gunstige subsidie- en investeringsvoorwaarden maakten een functioneel oordeel over de betekenis van deze gebouwen voor de lokale cultuur overbodig. Voor zover er naderhand geen reële cultuurfunctie ontwikkeld is, zijn deze gebouwen een gemakkelijke prooi voor pleiters voor verzelfstandiging en privatisering.

2. De kritische reserves in dit essay ten aanzien van de huidige verzelfstandigings- en privatiseringspraktijken kunnen gemakkelijk worden verstaan als een pleidooi voor het handhaven van de status quo. Maar door de impasses waarin gemeenten kunnen geraken, is het vaak onmogelijk om de verhoudingen op het gebied van beheer en eigendom van culturele gebouwen ongewijzigd te laten. Privatisering is een vervolg op een historisch gegroeide,

eenzijdige benadering van het cultuurbeleid. Gestreefd zou moeten worden naar een grotere verscheidenheid van artistieke ambities en publieke verantwoordelijkheden. Strenge cesuren tussen publieke en de private sector, zoals die in de traditionele ideologieën en in het moderne privatiseringsdenken voorkomen, zullen op den duur onhoudbaar zijn. In de gemengde orde van het Nederlandse cultuurpolitieke landschap gaat het ook op het gebied van de infrastructuur om gemengde verantwoordelijkheden. Gebouwen en activiteiten zijn te sterk met elkaar verweven om een strikte scheiding tussen beheer en uitvoering te maken.

3. Waar de overheid zich beperkt tot het pure beheer van culturele gebouwen of zich zelfs daarvan terugtrekt, creëert zij blokkades voor de culturele en artistieke ontwikkeling. Het beperken van de zeggenschap bij het overdragen van gebouwen aan het private (commerciële) initiatief leidt onvermijdelijk tot een verarming van het artistiek-culturele aanbod. Deze stelling impliceert niet dat een verantwoord cultuurbeleid alleen maar gegarandeerd is als de overheid de uiteindelijke beheersverantwoordelijkheid voor culturele voorzieningen draagt. Het maakt echter nogal verschil of een voorziening op de markt van cultuur en vermaak door een commercieel bedrijf wordt geëxploiteerd of door een particuliere instelling. In het laatste geval kan er sprake zijn van een sub-optimaal beleid, maar dat is gemakkelijker te corrigeren dan in het eerste geval, omdat een dergelijk beleid per definitie getoetst kan worden aan culturele doelstellingen.

Overheidsbeheer, opgevat als puur materiële of financiële exploitatie, is niet voldoende. Een overheid die zich in het kader van de liberalisering van haar beleid daarop terugtrekt, schiet tekort. Zij scheidt

onvoldoende voorwaarden voor de ontwikkeling van kunst en cultuur. Zij miskent de dynamiek en de onvoorspelbaarheid, die wezenlijk zijn voor elke vorm van cultuurbeleid. Beheersvormen zullen altijd op die dynamiek moeten worden afgestemd. Als zij te statisch worden of hun belang in zichzelf gaan zoeken, worden zij een belemmering voor de artistieke en culturele ontwikkeling.

4. De eenduidige manier waarop culturele gebouwen tot nu toe worden beheerd en geëxploiteerd, is bezig te verdwijnen. Het risico bestaat dat die vroegere eenduidigheid door een nieuw simplisme wordt vervangen, de tegenstelling tussen publiek en privaat. De overheid kan haar publieke verantwoordelijkheid delen, wanneer zij er maar voor zorgt dat zij die verantwoordelijkheid inultieme zin kan waarmaken. Privaat beheer is nodig en onvermijdelijk in omstandigheden waarin eisen worden gesteld aan de doelmatigheid en de efficiency van de voorzieningen. Cultuur is echter een publiek goed en mag nooit worden gereduceerd tot een private voorziening. Er moeten dus grenzen worden gesteld aan de betekenis en de reikwijdte van de private sector.

Binnen de hier aangegeven coördinaten valt een veelvoud aan modaliteiten te bedenken. Het is daarbij belangrijk om zodanige voorwaarden te scheppen dat beheer, uitvoering en ontwikkeling zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang optimaal kunnen worden verwezenlijkt. Daar ligt bij uitstek een taak voor de gemeente. Juist zij is, in de woorden van Jan Kassies, 'in staat om als eerste het steeds verschuivende behoeft patroon van de bevolking waar te nemen. Zij kan van nabij het ontstaan van allerlei subculturen volgen. Zij kan zich beter dan de centrale overheid distantiëren van de vraag of er wel genoeg gebloeid wordt in onze tijd. Zij heeft geen

vergrootglas noch een verrekijker nodig om het weefsel van de cultuur te observeren. Dat is eigenlijk het eerste en het belangrijkste wat gevraagd wordt: aandacht. Aandacht voor het ontstaan van processen van cultuurvorming.'²²

Het vraagt wel een wijze van denken die eropuit is om vormen te vinden waarin de differentiatie, de verschillen, de tegenstrijdigheden gestalte krijgen. Tot nu toe ging het voornamelijk om de vormgeving van de grote polariteiten en de grote symmetrieën. Het gaat nu om de subtiliteit van de kleine verschillen en de kleine divergenties.

Noten

1. Tekst schilderij Peter van Beveren, collectie Ab Hofstee, directeur van de afdeling Kunst en Cultuur MCZ, gemeente Eindhoven.
2. B.J. Pluymers en W.J.N. Ligthart. *Verzelfstandiging bij podia: tussen waan en wijsheid?* Amersfoort: Twijnstra Gudde, 1995, p. 5.
3. Dat wil niet zeggen dat de overheid geen nauwe banden onderhoudt met al die stichtingen, nv's en bv's. De gemeente Eindhoven subsidieert zevenendertig culturele instellingen. Het merendeel is een stichting. De twee grote instellingen, de schouwburg en het muziekcentrum, zijn een 'gemeentelijke' nv. De gemeente is de enige aandeelhouder. De schouwburg huurt het gebouw van de gemeente en de begroting van zowel de schouwburg als het muziekcentrum worden jaarlijks door de gemeenteraad behandeld. Het ligt in de bedoeling om in de toekomst tot nog verdere verzelfstandiging te komen.
4. Zie: P.F. Maas. *Sociaal-democratische Gemeentepolitiek 1894-1929*. Den Haag, 1985; en P. van Klink. 'Organisatie van het gemeentelijk cultuurbeleid'. In: *Gemeentelijk cultuurbeleid: kansen en belemmeringen: verslag van het gelijknamige symposium, gehouden op 19 september 1991 in cultureel centrum d'Oosterpoort te Groningen*; R.I.C.I. Julien en L.T. Rozema (red.). Groningen, december 1991.
5. T. Jansen en J. Rogier. *Kunstbeleid in Amsterdam 1920-1940*. Nijmegen: Socialistiese Uitgeverij Nijmegen, 1983, pp. 205-206.
6. Als oorzaak daarvoor is onder meer gewezen op het burgerlijke karakter van de Nederlandse natie en de daarmee samenhangende (relatief) zwakke positie van de monarchie en de adel, de 'traditionele' maecenasen van de kunst. Zie: E. Boekman. *Overheid en kunst in*

Ivo Kuypers

werkte in 1995 aan een dissertatie over de sociale politiek in de Eerste Wereldoorlog

- Nederland*. Amsterdam, 1939; en C. Wijn en C.J.W. Jongmans. 'Gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid'. In: *Handboek Cultuurbeleid*. Den Haag, 1993.
7. Naar aanleiding van een debat over financiële steun aan de N.V. Nationale Opera en de dramatische kunst werd in 1919 besloten om een Rijkscommissie te installeren die de voorwaarden voor financiële steun zou moeten bekijken. Een meerderheid wilde voorkomen dat 'slechte' kunst steun zou krijgen. Onder 'slechte' kunst werd zowel aanstootgevende voorstellingen als politiek onwelgevallige voorstellingen verstaan.
 8. E. Boekman, 1939, pp. 172-173.
 9. W. Oosterbaan Martinus. *Schoonheid, welzijn, kwaliteit: kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag, 1990, p. 149.
 10. Zo werd het cultureel centrum De Nobelaar in Etten-Leur in 1958 gebouwd met geld van het rijk in het kader van de industriepolitiek.
 11. De omslag vond plaats omstreeks 1965. Na dat jaar werden in tien jaar tijd circa dertig nieuwe culturele centra en schouwburgen gebouwd en een groot aantal bestaande gebouwen gemoderniseerd.
 12. *Rapport van de werkgroep privatiseringsonderzoek Podiumkunsten en Rijksmusea*. Rijswijk, 1984, p. 4. Leden van de werkgroep waren J. Riezekamp (voorzitter), A.M. Bevers, C.M.P. Buijs, I.Th.H. Hilhorst, P.W. van Klink, C. van 't Veen (secretaris), M.P. van Gastel, J.M. Nan en P. Boekestijn.
 13. *Rapport van de werkgroep privatiseringsonderzoek Podiumkunsten en Rijksmusea*. Rijswijk, 1984, I.
 14. Wijn en Jongmans, 1993, pp. 43-44.
 15. Zie voor de gevolgen van deze wijzigingen de analyse van Cor Wijn. 'Herverkaveling van Nederland laat cultuur niet ongemoeid: stedelijke knooppunten worden cultureel zwaartepunt'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, 1994, nr. 20, juni, pp. 116-130.
 16. Discussiedag verzelfstandiging Twijnstra Gudde, Amersfoort 31 mei 1995. Een verslag van deze discussie zal later dit jaar verschijnen.
 17. *NRC Handelsblad*, 22 juni 1995.
 18. De oorzaak lag, aldus Foucault, in 'de natuur van de instigatie van de staat'. Deze natuur 'is een functie van de veranderingen in de praktijk van het bestuur, eerder dan het omgekeerde'. *The Foucault effect: studies in governmentality*. Londen, 1991, p. 4.
 19. Zie onder meer het artikel van Maurits Schmidt. 'Theater van de Toekan'. In: *Het Parool*, 14-3-1995.
 20. I. Colen. *Een vreemde eend in de bijt: een vergelijking tussen een profit en een non-profit theater*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 1992 (doctoraalscriptie).
 21. R.I.C.I. Julien en L.T. Rozema, 1991; Hemel, A. van en G.J. van Wijngaarden. *Eerste bedrijf: overheid, beeldende kunst en bedrijfsleven in Assen en Dordrecht*. Amsterdam: Boekmanstichting, 1993.
 22. Jan Kassies. 'Een culturele democratie'. In: *Kunst in beweging*. Den Haag, 1988, pp. 8-14.

Bibliografische gegevens

Kuypers, I. (1995) 'Het maecenaat van de toekan: kanttekeningen bij de discussie over privatisering van theaters'. In: *Boekmancahier*, jrg. 7, nr. 25, 311-321.