

Cultuurconvenanten eenzijdig geregisseerd

Arthur Ringeling en Aletta Winsemius De huidige cultuurconvenanten tussen rijksoverheid en andere overheden voldoen niet. Het relatief nieuwe instrument voor cultuurbeleid dient twee tegengestelde doelen. De overheid bemoeit zich te veel met de inhoud van kunst, menen Ringeling en Winsemius. De twee bestuurskundigen doen een voorzet voor alternatief cultuurbeleid.

In kringen van cultuurbeleid wordt voortdurend vergaderd, ontworpen, onderhandeld, gefinancierd en geëvalueerd. De cultuurconvenanten, enige jaren geleden door de rijksoverheid geïntroduceerd, staan sinds kort opnieuw op de agenda. In de vormgeving en toepassing van deze convenanten verwacht de Nederlandse rijksoverheid verschillende wijzen van sturing met elkaar. Aan de ene kant eist zij voor zichzelf een regiefunctie op. Aan de andere kant probeert zij met deze convenanten andere overheden in staat te stellen om te besturen. Het instrument hinkt daardoor op twee gedachten. Die tegenstrijdigheid komt voort uit het ontbreken van een eenduidig sturingsmodel voor cultuurbeleid. Overheidsop treden op het terrein van de kunsten moet zich in de eerste plaats richten op procedures en niet op inhoud, zoals nu het geval is.

Ministerie van OCenW en cultuurconvenanten

De wens tot het afsluiten van cultuurconvenanten kwam onder meer voort uit het besef dat de verschillende soorten van cultuurbeleid van de overheden elkaar overlappen. Ooit was het streven dat rijk, provincies en gemeenten elkaar bij hun beleid zouden aanvullen (respectievelijk aanbod, spreiding-distributie, afname). De praktijk was echter anders. In 1992 begon men beleidsinstrumenten te ontwikkelen die moesten leiden tot complementaire bestuurlijke verhoudingen. Dit leidde tot bestuursovereenkomsten tussen het rijk en de vier grote steden en later tot cultuurconvenanten tussen het rijk en andere overheden.

De totstandkoming van de cultuurconvenanten is inmiddels geëvalueerd (Boogmans e.a. 1997). Naar aanleiding van die

evaluatie organiseerden het ministerie van OCenW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in december 1997 een symposium over cultuurconvenanten (Smithuijsen 1998). In een notitie voor dit symposium staat de rol van OCenW bij de invulling van de convenanten centraal (OCenW 1997).

Het werken met convenanten vraagt, volgens het ministerie, om duidelijkheid over de taakverdeling tussen de overheden. De afstemming moet niet in de eerste plaats gaan over geld of bestuurlijke ordening, maar over de inhoud. Bij deze afstemming zou voor OCenW de rol van regisseur zijn weggelegd.

Complementaire bestuurlijke verhoudingen én een inhoudelijke regietaak voor het ministerie. Wie ook maar één moment verder analyseert, moet tot het inzicht komen dat die twee zaken met elkaar in strijd zijn. Over die regietaak is geen spoor van twijfel in de OCenW-notitie. Tegelijkertijd wordt echter keurig opgemerkt dat in complementaire bestuurlijke verhoudingen verschillende overheden hun beleid op elkaar afstemmen (OCenW 1997, 5). Aangezien de andere overheden kennelijk niet de regietaak hebben, zal die regie wel de relatie tussen het rijk en de andere overheden betreffen. Het is één van tweeën. Of het ministerie heeft die regietaak, en daarmee zijn de andere overheden uitvoerders van het rijksbeleid geworden. Of elke overheid heeft zijn eigen beleid en er wordt naar een gezamenlijke regie gezocht.

Bezwaren tegen precieze taakverdeling

De verwarring gaat nog verder. Want de relaties tussen overheden vragen volgens de OCenW-notitie in de eerste plaats om precisie. Je zou zeggen: wie is daartegen? Welnu, daar kunnen stevige bezwaren tegen worden ingebracht.

In de eerste plaats leidt precisie in bestuurlijke verhoudingen tot nauwkeurige

afbakening van taken en bevoegdheden. In de praktijk betekent het voor andere overheden dan het rijk dat zij niet anders kunnen handelen dan hun bevoegdheden toestaan. En wie bepaalt die taken en bevoegdheden? Juist, het rijk. Precisie in taakverdeling tussen overheden werkt centralisatie in de hand. Dat is ook wat er is gebeurd. De andere overheden maakten in 1994 profielschetsen van hun cultuurbeleid, maar voor de totstandkoming van de Cultuurnota 1997-2000 waren die van weinig betekenis. Sterker nog, zelfs op de convenanten tussen centrale en decentrale overheid hebben ze nauwelijks invloed gehad. Dat kan aan de term 'profielschetsen' liggen, misschien hadden die andere overheden ze maar gewoon nota's moeten noemen. Feit is dat het beleid niet complementair maar volstrekt gecentraliseerd is, en dat de gemeenten en provincies daarmee de uitvoerders van het rijksbeleid zijn.

In de tweede plaats ziet OCenW een belangrijke functie van de andere overheden over het hoofd. Omdat zij dichter bij de directe uitvoering staan en daarmee bij de dagelijkse werkelijkheid van kunstinstellingen en kunstenaars, zien ze vaak veel eerder dan het rijk welke problemen zich ontwikkelen. Zij willen die problemen oplossen, maar in precies vastgelegde verhoudingen kan dat niet. Dan hebben zij de taken te doen die hun zijn toebedeeld en geen andere. Ook innovatie van beleid moet onder die omstandigheden van de centrale overheid komen. En aangezien die met haar eigen beleidsspel bezig is - budgetbescherming, dialoog met de Kamer, en meer van dat fraais - komt er weinig tot stand waar die andere overheden behoefte aan hebben.

Tenslotte is interessant hoe in de OCenW-notitie de verhoudingen met de niet-overheidsorganisaties worden geschetst. De informatievoorziening aan de instellingen zou moeten verbeteren. Helaas wordt niet expliciet

vermeld om welke instellingen het gaat, maar het ligt voor de hand dat het hier om kunst- en cultuurinstellingen gaat, een van de doelgroepen van cultuurbeleid. En alweer: wie zou daartegen zijn? Maar is er geen andere rol voor die instellingen? Zijn zij uitsluitend uitvoerders die van de juiste informatie moeten worden voorzien? En als zij dan over die informatie beschikken, gaat dan alles goed? Komt er op die manier wel een cultuurbeleid tot stand dat alert en flexibel inspeelt op behoeften die zich ontwikkelen? Wat hebben instellingen nog in te brengen in de ontwikkeling van dat beleid?

Niet alleen moet er informatie van het rijk naar de instellingen. Er moet een minstens zo belangrijke informatiestroom zijn die van de instellingen, eventueel via gemeenten en provincies, naar het rijk loopt. Uiteindelijk zijn zij het toch die het eigenlijke werk doen, die echt met cultuur bezig zijn. De verschillende overheden praten er alleen maar over.

Sturingsmodellen

De achtergrond van de geschetste problemen is een heilloze verwarring over sturingsmodellen. In niet geringe mate is dat het gevolg van de keuze voor een aantrekkelijk klinkende terminologie, zoals convenanten, complementaire bestuurlijke verhoudingen en inhoudelijke regietaak, zonder dat de problemen ooit behoorlijk worden ontleed. Anders gezegd: veel *political language*, maar magere analytische concepten. We zetten vier verschillende sturingsmodellen op een rijtje: integrale sturing, sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en facilitaire sturing (Frissen 1996).

Integraal ('command and control')

De integrale sturingsopvatting is de meest klassieke, ook wel het *command and control*-model genoemd. In de samenleving doet zich een serieus probleem voor, en de overheid treedt

op om dat probleem meester te worden. Zij geeft oplossingen voor het probleem aan, anderen voeren die uit. In deze opvatting is duidelijk wie bestuurt en wie bestuurd wordt. Er is sprake van een relatie van boven- en onderschikking tussen bestuurder en bestuurde. En wie bestuurt moet over de nodige hulpmiddelen beschikken: instrumenten waarmee het gedrag van de bestuurde kan worden bepaald of, in de gangbare departementale terminologie, aange-stuurd.

Voor het cultuurbeleid lijkt dit niet het meest voor de hand liggende model. Vrijheid is immers een van de rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse cultuurbeleid (vgl. Hoefnagel 1992). Individuele burgers hebben de vrijheid om aan culturele voorzieningen en uitingen deel te nemen en ze te produceren. Op macroniveau heeft de culturele sector de vrijheid om zich in de eigen gewenste richting te ontwikkelen. Daarvan getuigt de prominente aanwezigheid van adviesorganen. Tenslotte is ook het recht op vrije meningsuiting een uiting van het vrijheidsstreven.

Het vrijheidsstreven verhoudt zich slecht tot het integrale sturingsmodel. Maar niet alleen op het cultuurterrein is een puur *command and control*-model niet mogelijk. Op ieder beleids-terrein wordt de overheid ermee geconfronteerd dat zij zich niet als enige met een bepaald maatschappelijk probleem bezighoudt. Dat impliceert dat zij moet nadenken over haar rol ten opzichte van andere betrokkenen. Als reactie hierop zijn andere sturingsmodellen ontstaan, zoals sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en facilitaire sturing, door Snellen aangeduid met de metaforen 'de overheid als regisseur', 'als souffleur' en 'als inspicieënt' (Snellen 1989). De rol van de overheid bij integrale sturing, de *command and control*-vorm die hiervoor aandacht kreeg, impliceert de kwalificatie van 'de overheid als hoofdrolspeler'.

Sturing op hoofdlijnen (de overheid als regisseur)

Bij sturing op hoofdlijnen is de overheid niet de enige of de centrale actor. De overheid geeft de hoofdlijnen van het beleid aan, en de andere actoren bewegen zich binnen die hoofdlijnen. Ze zijn de spelers die door de overheid worden geregisseerd. Een overheid die zich van dit model bedient, maakt gebruik van delegatie en mandaat, en doet voor het overige een beroep op het zelfsturend vermogen van de andere actoren. De verschillende fondsen die in de cultuursector werkzaam zijn, passen in dit sturingsmodel. Het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst is bijvoorbeeld autonoom in de uitvoering van subsidieregelingen.

Op het eerder genoemde symposium over cultuurconvenanten sprak ook staatssecretaris Nuis. Zijn woorden wezen enigszins in de richting van sturing op hoofdlijnen. Hij waarschuwde voor het virus van de volledigheid. Er moet voor gewaakt worden dat alles volledig geregeld wordt, dat er geen ruimte meer is voor flexibiliteit, dat het bouwwerk zo wordt dichtgetimmerd dat het bij het eerste zuchtje tegenwind instort. Ook hechtte hij belang aan eigen initiatieven van de convenantpartners, die tot wederzijdse inspiratie zouden leiden.

Omdat het rijk niet expliciet heeft gekozen voor sturing op hoofdlijnen, is er ruimte voor andere soorten van sturing. Sturing op hoofdlijnen valt bovendien niet mee. Want wat te doen als de spelers zich niet aan de algemene aanwijzingen houden of er interpretaties op na houden die de regisseur niet zinnen? Dan is het voor die regisseur heel verleidelijk om in te grijpen. We zien dat ook bij het al eerder genoemde Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst. Dat is autonoom in de uitvoering van een aantal regelingen. Op het moment dat het fonds echter activiteiten wil ontwikkelen die buiten deze regelingen vallen,

krijgt het de ambtenaren van het ministerie op zijn dak. Dan is het gedaan met de zelfstandigheid van het fonds (Winsemius 1998).

Bovendien is het voor een overheid soms heel moeilijk om aan hoofdlijnen vast te houden. Wat hoofdlijn is en wat niet, is vaak onderwerp van politieke discussie. Ambtenaren en kamerleden willen hun inbreng leveren als gevolg van het misverstand dat zij erover gaan. Bovendien kunnen veel details bij elkaar opgeteld het algemene beeld aardig verstoren. Voor een deel levert sturing op hoofdlijnen daarom dezelfde problemen op als het *command and control*-model.

Selectieve sturing (de overheid als souffleur)

Het derde sturingsmodel is selectieve sturing. De maatschappelijke ontwikkeling wordt met rust gelaten, maar op bepaalde nauwkeurig te kiezen punten wordt ingegrepen, zodat de rivier van bedding verandert. Concentratie op wezenlijke zaken, selectief ingrijpen, dat hoort bij selectieve sturing. Dat is erop gericht om de randvoorwaarden van het handelen van anderen te beïnvloeden. Een dergelijke benadering vereist grote stuurmanskunst. De bestuurder moet zijn vak verstaan, want anders zijn die cruciale aangrijpingspunten moeilijk te vinden.

Maar het is de vraag of de overheid voldoende kennis in huis heeft om selectief te kunnen sturen. In vraagstukken van kunst en cultuur spelen waarden en normen per definitie een centrale rol. Zeker op dit terrein bestaan er geen onbetwiste onderwerpen. Sterk verschillende opvattingen komen voor, ook tussen deskundigen. Bovendien worden culturele vraagstukken niet alleen door de deskundigen beslist. We willen dat een zo groot mogelijk deel van de bevolking deel heeft aan cultuuruitingen, daarvan geniet, zich daarin ontwikkelt en zich daar dus ook een mening over vormt. Het veelzijdige en waardegeladen

karakter van cultuur maakt de kennisbehoefte bij beleidsmakers niet geringer. Daardoor zijn cultuurpolitieke doelen bij dit soort sturing moeilijk te realiseren.

Facilitaire sturing (de overheid als inspiërent)

Van facilitaire sturing is sprake wanneer andere actoren in staat worden gesteld om te sturen. Dat kunnen andere overheden dan de centrale overheid zijn, maar ook private organisaties. Die andere actoren worden gestimuleerd om bepaalde nieuwe wegen in te slaan en worden voorzien van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen. In zekere zin zijn bijzondere uitkeringen een voorbeeld van dergelijke sturing. Gemeenten worden door middel van een bijzondere uitkering in staat gesteld hun inspanningen ten aanzien van een bepaald vraagstuk te vergroten en te verstevigen. In zekere zin, want sommigen in het openbaar bestuur zijn er als de kippen bij om naar meer klassieke sturingsvormen over te gaan. Dan worden bijzondere uitkeringen van zoveel randvoorwaarden en bepalingen voorzien, dat er van vrije ruimte voor gemeenten geen sprake meer is.

Facilitaire sturing houdt niet in dat andere overheden maar hun decentrale gang kunnen gaan. Deze wijze van sturing leidt alleen tot goede resultaten als de faciliteerder op de hoogte is van wat die andere overheden doen, over hun schouder meekijkt, ziet welke problemen zij tegenkomen en daar net als die andere overheden van leert. In deze visie past geen toezicht of controle op afstand, geen algemene normen of uitkeringen, maar instrumenten die andere overheden in staat stellen om maatwerk te leveren.

In geen andere sturingsopvatting is het beroep op het zelfsturend vermogen van andere actoren zo groot als bij facilitaire sturing. En daar is ook reden toe. Want het beleid van de

centrale overheid is een artefact. Het vertoont een grote afstand tot de specifieke problemen die uitvoerders in de praktijk van alledag tegenkomen. Beleid is een constructie van problemen die verschillende vertaalslagen hebben ondergaan en het onderwerp van politiek-bestuurlijke strijd zijn geweest. Bij die geconstrueerde problemen worden al even abstracte oplossingen gezocht. Bepalend voor de kwaliteit van het beleid is de mate waarin geconstrueerde oplossingen uitvoerders in staat stellen specifieke problemen op te lossen.

Tekortkomingen van de sturingsmodellen

Elk van de geschetste modellen heeft zijn eigen specifieke verdiensten en tekortkomingen. Die verschillen met het type problemen en de aard van de relaties tussen degenen die bij die problemen betrokken zijn. Bij de vervolging van criminaliteit volg je een wat ander model dan bij de ontwikkeling van cultuurbeleid. Toch is er in het algemeen iets over te zeggen. Een systeemfout in het *command and control*-model is de voortdurende aansturing van bovenaf. Die is heel verklaarbaar: beleidsmakers hebben maar al te vaak het idee dat er in de uitvoering zaken misgaan. 'Misgaan' betekent: anders dan de beleidsmakers verwachten. En zaken gaan in de uitvoering vaak anders dan verwacht. Dus wordt er ingegrepen. Niet altijd begrijpen de beleidsmakers goed waarom zaken anders gaan. De belangstelling voor uitvoeringsproblemen is nooit buitengewoon groot op het niveau van de beleidsvorming. Dat leidt ertoe dat telkens weer geïntervenieerd wordt op een wijze die een deel van het probleem raakt, maar ook weer nieuwe problemen veroorzaakt. Die wijze van interventie verstoort de leerprocessen op andere niveaus en vernietigt de mogelijkheden tot zelfsturing.

Ook de sturing op hoofdlijnen kent een systeemfout. Die systeemfout is dat er zoveel

hoofdlijnen komen, dat andere organisatieniveaus door de bomen het bos niet meer zien. Het is inherent aan de wijze waarop politieke processen in ons land worden bedreven om preferenties te formuleren, en beleidsambtenaren doen daar maar al te graag aan mee. Het onderscheid tussen wat hoofdlijnen zijn en wat typisch problemen zijn die in de uitvoering moeten worden opgelost, gaat al snel verloren. En daarmee komen we in de systeemfout van het eerste model terecht.

Het model van selectieve sturing kent weer zijn eigen tekortkomingen. Om goed selectief te kunnen sturen, moet onze kennis van het veld buitengewoon groot zijn. Die kennis hebben we niet altijd. Het belangrijkste probleem is echter of we wel de juiste instrumenten ter beschikking hebben om selectief te kunnen sturen. Instrumenten doen zich altijd in een mix voor, en regelgeving maakt meestal deel uit van die mix. De combinatie met regelgeving maakt de resultaten van selectieve sturing vaak minder groot dan optimistische beleidsmakers denken. Regels zijn immers in de meeste gevallen zo geformuleerd dat tal van organisaties er een beroep op kunnen doen. Er worden categorieën gedefinieerd, niet de specifieke gevallen die voor selectieve sturing noodzakelijk zijn.

Bij facilitaire sturing doet de grootste systeemfout zich voor wanneer beleidsmakers met hun handen over elkaar gaan zitten en Gods water over Gods akker laten stromen: ze hebben het probleem opgeworpen, nu moeten anderen het maar uitzoeken. Dat is gebeurd bij een aantal verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen. De resultaten zijn er in die gevallen ook naar.¹ Facilitaire sturing werkt niet zonder zeer goede terugkoppeling.

Verwarring en onvrijheid

Convenanten impliceren sturing op hoofdlijnen. Voor integrale sturing zijn ze te veel gericht op

overeenstemming tussen verschillende partijen, voor selectieve sturing zijn ze te breed van opzet, en voor facilitaire sturing zijn ze te inhoudelijk. De (inhoudelijke) regierol die het ministerie zichzelf toekent, wijst echter op integrale sturing. Het voorkomen van twee soorten sturing bij een beleidsinstrument leidt tot verwarring. En die verwarring maakt de positie van het rijk er eerder sterker dan zwakker op. Het beleid wordt er door gecentraliseerd. Maar met een onduidelijke regisseur valt geen stuk op een behoorlijke manier te spelen.

Ook de VNG lijkt het noorden kwijt te zijn, zo blijkt uit haar inbreng in de discussie. Gemeenten en provincies zouden te veel procedurele en financiële afspraken met het rijk willen maken en te weinig inhoudelijk zijn. Echter, met Thorbecke in gedachten is dat precies wat ze zouden moeten doen. Over de inhoudelijke kant van het beleid zouden ze met de instellingen moeten overleggen en zich door deskundigen moeten laten adviseren. Kennelijk willen de verantwoordelijken bij de VNG ook graag tot de groep van kunstpausen op centraal overheidsniveau behoren. Bemoeyenis met de inhoud van beleid is aantrekkelijker dan de beperking tot procedures, bestuurlijke verhoudingen en financiën.

Het ministerie hanteert niet alleen geen eenduidig sturingsmodel - dat mag inmiddels duidelijk zijn - maar heeft ook niet voldoende afstand van de inhoud van het beleid. Zoals eerder opgemerkt is vrijheid een belangrijk uitgangspunt van het cultuurbeleid. In *Pantser of ruggengraat* (1995, 5) stelt de staatssecretaris dat de overheidstaak voor de cultuur in de eerste plaats het handhaven van vrijheid is. Daarbij gaat het niet alleen om de inhoudelijke oordelen over kunst, maar ook om de gevolgen daarvan. In het kunstbeleid is er een klein gezelschap van lieden dat bepaalt wat door de overheid te financieren kunst is en wat niet,

welke gezelschappen er zullen zijn en welke niet. Voor een deel is dat heel keurig georganiseerd in raden van inhoudelijke deskundigen. Een vorm van soevereiniteit in eigen kring, om de klassiek calvinistische uitdrukking te gebruiken. Daar is op zich niets mis mee.

Deze organisatievorm kent echter twee problemen. In de eerste plaats blijft het niet bij die oordelen van direct betrokkenen. Een deel van de oordelen van ter zake kundigen wordt op politiek-bestuurlijke niveau nog eens dunnetjes over gedaan. Zowel politici als ambtenaren grijpen daar hun kans en leggen de oordelen van de deskundigen nogal eens naast zich neer. In de tweede plaats is er het probleem hoe de deskundigen hun activiteiten legitimeren. Er ontstaat immers gemakkelijk een situatie waarin de legitimatie van beslissingen er slechts een is van deskundigen naar deskundigen.

Omdat het cultuurbeleid ook buiten de kunstwereld gelegitimeerd moet worden, ligt het voor de hand dat gekozen politici daarin een rol vervullen, zo is de redenering. Die redenering is verdedigbaar zolang hun oordeel er een is dat de organisatievorm en de daarbinnen gevolgde procedures betreft. Maar in de praktijk blijft het daar niet bij. De in de politiek-bestuurlijke wereld uitgesproken oordelen hebben ook een inhoudelijk karakter. Bovendien worden bij herhaling politici tot bewindspersoon gebombardeerd die affiniteit met kunstbeoefening hebben. Wie het uitgangspunt van Thorbecke in ere wil houden, zou juist procedureel gerichte lieden op die stoel moeten zetten. Voor politici met diepgewortelde opvattingen over cultuur is de verleiding groot om met de vingers aan de knoppen te willen zitten.²

Een alternatief

Juist op een beleidsterrein waar de overheid een terughoudende opstelling past, zou een andere

dan de tot dusver toegepaste wijze van sturing meer adequaat zijn. We geven daarvan een grove schets.

Cultuurbeleid van de centrale overheid zou ten diepste faciliterend beleid moeten zijn: anderen in staat stellen om deel te nemen aan culturele praktijken, actief dan wel passief, om cultuuruitingen te ontwikkelen, om hun culturele taak in de samenleving te realiseren. Dat zou het hoofdthema van het beleid dienen te zijn. Die verplichting zou voor alle betrokken overheden moeten gelden. Nu is het beleid sterk *top-down* van aard: *command and control* overheersen. Door de bestuurlijke drukte van al die overheden zitten de culturele instellingen in de verdrukking. De overheidsbemoeienis moet op zijn kop: instellingen het meest actief, provincies en gemeenten wat minder en het rijk nog veel minder.

De discussie over cultuurconvenanten speelt zich twee niveaus te hoog af. Ze zou niet dienen plaats te vinden tussen het rijk en de landelijke vertegenwoordiging van provincies en gemeenten, en ook niet tussen het rijk en de gemeenten. Inhoudelijke discussies over kunst dienen zich af te spelen binnen de organisaties die daarmee bezig zijn. De consequenties van die discussie zouden gefaciliteerd moeten worden door de decentrale overheden. De centrale overheid zou de gedecentraliseerde van de nodige hulpmiddelen moeten voorzien opdat die de plaatselijke instellingen kan ondersteunen.

Landelijke inzichten over cultuur en cultuurbeleid zouden op landelijk niveau van de Raad van Cultuur moeten komen. Het directoraat voor de Kunsten van het ministerie kan terug worden gebracht tot een klein secretariaat dat procedures bewaakt en de financiële verantwoordelijkheid in de gaten houdt. Het staatssecretariaat voor Cultuur kan worden afgeschaft. De verschillende overheden zouden telkens weer, bijvoorbeeld eens in de vier jaar,

afspraken moeten maken over welke taken en welke instellingen onder wiens verantwoordelijkheid vallen. Taken van nationale betekenis moeten, net als nu, door het rijk worden gefaciliteerd en taken van regionale of lokale betekenis door de andere overheden. Die taakverdeling is dan echter niet het gevolg van een plan of nota van het rijk, maar van onderhandelingen.

Cultuurbeleid behoort naar zijn aard het resultaat van coproductie en samenwerking te zijn. Daarom krijgen alle overheden een brede bevoegdheidsomschrijving. Door de overlapende bevoegdheden worden de overheden vaker dan nu het geval is, gedwongen samen te werken, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden en vanuit het eigen perspectief.

In die visie passen cultuurconvenanten. Een convenant sluit je echter niet met de regisseur. Een overeenkomst, en dat is een convenant, is het product van twee gelijkwaardige partijen. Iemand die zich de regisseursrol aanmeet, onderscheidt zich juist van zijn contractpartners - zoals een dirigent ook geen gewoon orkestlid meer is. Daarom is de opstelling van de VNG ook zo bezwaarlijk: die wil dat de andere overheden zich aanpassen aan de regisseur.

In deze nieuwe situatie raakt de rijksoverheid niet al haar verantwoordelijkheden kwijt: zij blijft immers verantwoordelijk voor het aansturen van de toedeling van taken. En als zij een echt faciliterend beleid wil voeren, dient zij zeer goed op de hoogte te zijn wat anderen met hun verantwoordelijkheden doen. De belangstelling van het departement voor bestuurlijke processen zou veel groter moeten zijn dan voor de inhoud van het kunstbeleid. Daarmee komen we ook dichter bij de stellingname van Thorbecke.

Besluit

Tegen de hier gepresenteerde zienswijze zijn bezwaren aan te voeren. We noemen er enkele.

Een eerste is dat veel onzeker wordt als het rijk niet langer de centrale rol in het cultuurbeleid speelt. Want je moet nog maar afwachten wat die provincie- en gemeentebesturen ervan maken: hebben ze er wel voldoende verstand van? Die vraag is terecht als de andere overheden een even inhoudelijk beleid zouden gaan voeren als nu de rijksoverheid doet. Maar als zij voornamelijk faciliterend optreden voor de instellingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, dan valt dat bezwaar voor een belangrijk deel weg. Een gevolg zal zijn dat sommige zaken niet meer via de vertrouwde kanalen op het departement te regelen zijn, maar dat lijkt ons eerder winst dan verlies.

Als tweede bezwaar kan geopperd worden dat er niemand meer verantwoordelijk is voor het cultuurbeleid in Nederland. Dat lijkt ons niet juist. Er zijn velen verantwoordelijk, alleen niet voor hetzelfde deel van dat beleid. Overheden zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van financiële en andere middelen, voor het zorgdragen voor overzichtelijke procedures en de zorgvuldige toepassing daarvan et cetera. Ze houden zich niet bezig met de inhoud. Daar ligt een taak voor kunst- en cultuurinstellingen, voor de deskundigencolleges en voor de producenten en consumenten van cultuurgoederen. Bredere betrokkenheid van die groepen en de diverse overheden bij het cultuurbeleid dankzij gedeelde verantwoordelijkheden leidt tot een hechtere verankering van dat cultuurbeleid in de Nederlandse samenleving.

Een derde bezwaar zou kunnen zijn dat toch iemand de weinige financiële middelen moet verdelen. Zeker als een staatssecretaris meedeelt dat 'iedereen tegenwoordig aan de Montignac is'. Als er moet worden vermagerd,

dan kan dat toch maar het beste onder begeleiding van een deskundige arts plaats hebben. De centrale overheid neemt die rol graag op zich en zal de pijn wel verdelen. Maar in dit geval is de arts betrokkene. Als er pijn moet worden verdeeld, dan deelt de centrale overheid in ons model daarin mee en snijdt ze niet vooral bij anderen. Ook de verdeling van middelen maakt deel uit van de onderhandelingsprocessen tussen de verschillende overheden.

Een vierde bezwaar kan worden ontleend aan een vergelijking met het buitenland. Hebben ministers van Cultuur in Frankrijk niet prachtige dingen tot stand gebracht? Iemand als Jack Lang is toch een stimulans voor de moderne cultuur geweest? Denk aan het Centre Pompidou, de piramide van het Louvre, La Defense, de nieuwe nationale bibliotheek. Dergelijke resultaten blijven echter nog steeds mogelijk: het Haagse gemeentebestuur is er bijvoorbeeld in geslaagd een prachtig stadhuis te laten bouwen zónder zich tot kunstpaus uit te roepen. Het heeft dan ook een commissie over de verschillende ontwerpen laten oordelen.

Het vijfde bezwaar dat kan worden verwacht is dat een primair faciliterende overheidsrol een breuk met de traditie betekent. Dat is waar: het ministerie van OCenW heeft de gewoonte zich tot in detail te bemoeien met de beleidsterreinen die onder zijn hoede vallen (Bagchus 1996). Een breuk met traditie is echter geen argument om van verandering af te zien. Integendeel, in de kunstwereld is het vaak juist dé reden tot verandering.

Literatuur

- Bagchus, R. (1996) *Waardevolle instrumenten: de totstandkoming van beleidsinstrumenten als plicht, ritueel en zoektocht naar legitimiteit*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (dissertatie).
- Boogmans, M., e.a. (1997) *Zekerheden of kunst, een wereld van verschil: Cultuurconvenanten, evaluatie van een co-venanting proces*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Documentatie en toespraken van het symposium *Cultuurconvenanten: hoe verder?* (Utrecht, 15 december 1997, zie Smithuijsen 1998).
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een post-modern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Hoefnagel, F.J.P.M. (1992) *Cultuurpolitiek: het mogen en moeten: de juridische en politiek-ideële aspecten van de bemoeienis van de Nederlandse rijksoverheid met de cultuur*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.
- Ministerie van OCenW (1995) *Pantser of ruggengraat: Uitgangspunten voor cultuurbeleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 247, nr. 1. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.
- Ministerie van OCenW (1997) *Cultuurbeleid en -convenanten: de 'inhoudelijke' regietaak van OCenW*. (Ongepubliceerde discussienotitie)
- Smithuijsen, C. (1998) 'Gedragsinstructies voor politici'. In: *Boekmancahier*, jrg. 10, nr. 35, maart, 57-59.
- Snellen, I.Th.M. (1989) 'De jurist als regisseur, souffleur of inspicieënt? Recht en beleid op sociaal en cultureel terrein'. In: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 43, nr. 5, 311-320.
- Winsemius, A. (te verschijnen in 1998) *De praktijk van het kunstbeleid* (werktitel). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (dissertatie).

Noten

1. De Algemene Rekenkamer heeft hierover een aantal interessante rapporten gepubliceerd.
2. En dat gebeurt dan ook, zoals een analyse van recente cultuurnota's duidelijk maakt (Winsemius 1998).

Bibliografische gegevens

Ringeling, A. en A. Winsemius (1998) 'Cultuurconvenanten eenzijdig geregisseerd'. In: *Boekmancahier*, jrg. 10, nr. 36, 144-153.

Arthur Ringeling

was is 1998 hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam

Aletta Winsemius

publiceerde in 1998 haar proefschrift over het Nederlandse kunstbeleid.