

Onder de schutse van Thorbecke

Het model en de systematiek van nationale cultuuradvisering in de knel

Paul Kuypers De Raad voor Cultuur combineert twee vormen van advisering: beleidsadvisering en instellingsbeoordeling. Die combinatie plaatst de Raad voor moeilijke dilemma's. Alleen rigoureuze ingrepen in het model en de systematiek van advisering kunnen nieuwe fricties voorkomen en transparante verhoudingen met de overheid en het culturele veld creëren.

'Fundamentele wijzigingen in het systeem zijn niet wenselijk en ook niet nodig', schrijft de Raad voor Cultuur op 15 maart 2001 aan de staatssecretaris van Cultuur, Rick van der Ploeg. Hier en daar moeten aanpassingen worden aangebracht, maar alleen 'daar waar werkelijke problemen zijn geconstateerd'. Met die uitspraak brengt de Raad niet alleen zijn eigen zienswijze' naar voren, maar verwoordt hij ook de gevoelens van de kunstwereld (Raad voor Cultuur 2001a). Die pleit, net als de Raad, voor verbeteringen en kiest eveneens voor het instandhouden van de cultuurplansystematiek. Kunsten '92, de nationale kunstkoepel, gaat zelfs nog een stap verder en werpt zich op als de strenge bewaker van het systeem. In een reactie op de bovengenoemde brief van de Raad wijst het bestuur van Kunsten '92 erop dat de kritiek op de Raad minder heftig zou zijn geweest als die in zijn advies over de kwaliteit en het functioneren van kunst- en cultuurinstellingen consequent had vastgehouden aan de

uitgangspunten van de cultuurnotaprocedure. De conclusie is dan ook dat de systematiek overeind moet blijven, fricties moeten worden weggenomen en de lijn strakker moet worden getrokken (Kunsten '92 2001).

Het opmerkelijke van deze gedachtegang is dat hij de fouten in de systematiek beschouwt als imperfecties, niet als structurele tekorten. Het systeem deugt, het werkt alleen (nog) niet goed. De hier gemaakte analyse gaat ervan uit dat de systematiek een aantal fundamentele contradicties bevat die voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de dilemma's waar de Raad voor Cultuur mee worstelt. De fricties en dilemma's kunnen alleen worden weggenomen als er rigoureuze veranderingen worden doorgevoerd.

De Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur maakt deel uit van het in 1996 ingevoerde nieuwe adviesstelsel. De Raad is de voortzetting, hoewel men dat eigenlijk niet

zo mag zeggen, van vier bestaande raden: de Raad voor Cultuurbeheer, de Raad voor de Kunst, de Mediaraad en de Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging.¹ Aanvankelijk heette hij Raad voor Cultuurbeleid. De Tweede Kamer vond die naam echter te smal en wist de verantwoordelijke bewindslieden te bewegen om hem voortaan Raad voor Cultuur te noemen en hem daarmee te voorzien van een taakopdracht die verder reikt dan het optreden als beleidsadviseur van de overheid (Raad voor Cultuur 2001a, 5).

In de officiële taakomschrijving van de Raad is die bredere opdracht overigens niet terug te vinden. Daarin wordt slechts gesproken over het adviseren van de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal 'over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het gebied van de cultuur' (Wet op het specifiek cultuurbeleid, art. 2a, lid 2). In de toelichting op de Wet op het specifiek cultuurbeleid², waarin de instelling van de Raad is geregeld³, wordt de behoefte aan een adviesorgaan voor het brede cultuurbeleid gebaseerd op de noodzaak om meer beleidsintegratie tot stand te brengen van de sectoren cultuurbeheer, kunsten, media en bibliotheekwezen op grond van de belangrijke verwantschappen tussen die sectoren (Tweede Kamer 1994-1995, 24090, nr. 3). Die behoefte past in het bredere streven om de taak van de adviesorganen van de overheid te beperken tot de hoofdlijnen van het beleid. Dat streven is uitgewerkt en vastgelegd in de zogenaamde Kaderwet Adviescolleges.⁴

Toen de Raad voor Cultuur werd geformeerd was de Kaderwet Adviescolleges er nog niet, maar men kon wel beschikken over het rapport van de Commissie-De Jong *Raad op maat* (1995), dat voorstelde om alle adviesorganen van de rijksoverheid op te heffen en per departement te volstaan met één beleidsadviesorgaan en als dat laatste niet mogelijk was alleen adviesorganen

in het leven te roepen voor een groot beleidsveld of voor een cluster van beleidsvelden. De Raad is zo'n clusterorgaan. Zijn constitutie is geheel in overeenstemming met het model van *Raad op maat*.

Operatie-Raad op maat

De belangrijkste doelstelling van de operatie-*Raad op maat* was de ontvlechting van de verschillende functies die in de bestaande adviesorganen waren samengebracht. Adviesorganen waren niet alleen organen van advies, maar ook van overleg, coördinatie en belangenbehartiging. Hun aantal was te groot, zij hadden te veel invloed en misten de transparantie waarop een moderne democratische staat aanspraak meent te mogen maken. Zij waren bovendien hinderlijk voor de overheidsdepartementen: door de veelheid en de ondoorzichtigheid van hun functies frustrerden zij het beleidsproces en maakten zij het de ambtelijke organisatie onmogelijk om hun rol in het politiek-bestuurlijke proces te vervullen (Commissie De Jong 1995). Naarmate de departementen zich in de jaren tachtig meer bewust werden van hun eigen opdracht, kregen zij steeds meer moeite met het ongerichte en onoverzichtelijke optreden van de bestaande adviesorganen. De herziening van het adviesstelsel loopt dan ook parallel met de emancipatie van het ambtelijk apparaat en is een teken van het loskomen van het bestuur uit de onoverzichtelijke banden met een verzuilde wereld, die de overheid gevangen hield in een 'mechanische orde', om met Durkheim te spreken (Durkheim 1960). De herziening is daarom meer een ambtelijk-bestuurlijke dan een politieke operatie.

Het oude adviesstelsel was een instrument voor pacificatie en conflictbeheersing, voor consensus en belangenintegratie. Het had meer trekken van het poldermodel dan van de huidige

overlegeconomie. De staat was niet geprononceerd aanwezig, hij was een lichaam op afstand. In de overleg- en adviesorganen was de symmetrie tussen overheid en maatschappelijk (midden)veld, die het voornaamste kenmerk is van het corporatisme, belichaamd. In die organen werden de (bewust intact gehouden) tekorten van het politiek-bestuurlijke systeem gecompenseerd. Hun semi-publieke functie was voor de overheid een bron van legitimatie en verschafte haar toegang tot de verschillende sectoren van het maatschappelijk leven. Met het verbrekken van het maatschappelijk middenveld ging deze functie verloren: de wereld was te snel en onoverzichtelijk geworden en was zijn maatschappelijke samenhang kwijt. Voor de overheid was dat aanleiding om zich op haar positie te bezinnen en zich op een andere manier van een maatschappelijke draagvlak te verzekeren.

Wat vroeger een steun voor de overheid was bij het uitoefenen van haar publieke functie, vormde nu een loden last voor het overheidsbestuur. De dwang van permanent overleg en gedwongen consultatie bleek een voortdurende blokkade voor efficiënt en flexibel bestuur. Het oude adviesstelsel de overheid ook in verlegenheid toen van haar verwacht werd dat zij zich op een open, transparante manier zou opstellen tegenover een maatschappij met grotere variaties en verschillen dan voorheen. Het bleek haar ook te hinderen bij een optreden dat meer sturend dan beheersend was en dat beweeglijkheid vroeg om te kunnen anticiperen op de toekomst. Om die (noodzakelijke) wijzigingen in haar optreden door te kunnen voeren had de overheid nieuwe verbindingen nodig, lossier, punctueler, specifiek en, in het moderne bedrijfsjargon, probleemgericht. Het oude stelsel was te inert, te ondoorzichtig, te algemeen en te onberekenbaar. Het was ook niet in staat om zich te verplaatsen in de specifieke omstandigheden van de overheid en het kon zich

ook niet meten met de ingewikkelde problematiek in de moderne beleidsvelden. Het verloor zijn nut voor de overheid en werd een hindernis, die zo snel mogelijk moest worden opgeruimd.

De herziening van het adviesstelsel werd zonder veel rumoer en met een ongebruikelijke voortvarendheid uitgevoerd. Zij maakte de weg vrij voor een praktijk die al langer bij de overheid in zwang was: het inschakelen van tijdelijke adviseurs en van specifieke experts. Zonder plichtplegingen tegenover het resterende georganiseerde middenveld konden deskundigheid en legitimatie voortaan op de markt worden gekocht. Voor het voeren van overleg bleken ook andere wegen open te staan waarmee andere groepen konden worden bereikt dan de volgelingen van de traditionele denominaties. Het wondermiddel van het interactief bestuur werd ontdekt en er verscheen een geheel nieuwe kaste van intermediairen op het toneel (het woord is van Rudi Fuchs) die zich uitriepen tot bemiddelaars tussen de staat en het volk.

Twee vormen van advisering

In het nieuwe bestel ligt het zwaartepunt niet langer bij de adviesorganen. Hun vroegere autonomie wordt aanzienlijk ingeperkt. De aansturing ligt bij de politiek. De overheid formuleert zelf de objectieven en ambities die inhoudelijke keuzes impliceren. Adviezen wegen zwaar, maar zijn altijd instrumenteel van karakter, want het is de overheid die het beleid bepaalt. Niet iedere politieke vraag behoort bij de adviesorganen te worden neergelegd: het gaat om strategische kwesties die bij de politiek of binnen de departementen leven en die van de adviesorganen ook een strategische invalshoek vragen. Centraal uitgangspunt van de Raad voor Cultuur is dan ook dat de advisering dienstbaar moet zijn aan de politieke besluitvorming.

Een ander belangrijk en nieuw aspect is de scheiding van advies en overleg en het verhogen van het 'aggregatieniveau van de advisering'. Het is niet helemaal duidelijk wat er met dit laatste wordt bedoeld. In de toelichting op de Kaderwet Adviescolleges wordt het omschreven als strategisch, op hoofdlijnen, integrerend en ontkokerend en een bijdrage leverend aan de oplossing van belangrijke maatschappelijke vraagstukken (Tweede Kamer 1995-1996, 24503). Ook in ander opzicht vormt het nieuwe bestel een duidelijke breuk met het verleden. De Raad voor de Kunst was bijvoorbeeld een exponent van het veld. De meerderheid van de Raad bestond uit kunstenaars: dat was wettelijk zo vastgelegd. De nieuwe Raad is op een geheel ander principe gebaseerd. Hij bestaat uit Kroonleden, gezaghebbende personen die door de minister worden benoemd. Het veld heeft geen zeggenschap meer, zelfs geen inspraak. De Raad is een orgaan van de minister, niet van de georganiseerde kunst- of cultuursector. Hoewel hij getrouw naar de principes van *Raad op maat* en de latere Kaderwet Adviescolleges is gemodelleerd, zijn er toch een paar concessies aan het verleden gedaan. Er is rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van cultuur als beleidscluster. Dat heeft geleid tot twee amendementen op het algemene model. Het eerste betreft de erkenning dat de overheid volgens de Nederlandse traditie gehouden is om zich gereserveerd op te stellen als het gaat om de 'artistiek inhoudelijke of cultuurhistorische beoordeling van afzonderlijke cultuuruitingen'. De overheid is aangewezen op externe toetsing en advisering, zolang de 'begrippen kwaliteit en verscheidenheid' de doorslaggevende en ook in de Wet op het specifiek cultuurbeleid vastgelegde criteria zijn op grond waarvan de overheidsmiddelen worden toegewezen (Tweede Kamer 1994-1995, 24090, nr. 3).

Het tweede amendement is de afwijking van

het streven om de taak van de adviesorganen te beperken tot de hoofdlijnen van beleid. De Raad krijgt de taak om ook te adviseren 'op het niveau van de afzonderlijke instellingen'. Het argument voor deze afwijking is dat deze vorm van advisering 'niet los gezien kan worden van de advisering over de hoofdlijnen van beleid'. Merkwaardig genoeg wordt in de parlementaire stukken niet de verbinding gelegd met de gewenste inhoudelijke distantie van de overheid, die een extra argument zou kunnen zijn om de Raad met de beoordeling van instellingen te belasten. Zonder naar de Raad te verwijzen wordt alleen opgemerkt dat het oordeel over de kwaliteit van cultuuruitingen niet door de overheid dient te worden geformuleerd, maar aan onafhankelijke deskundigen moet worden uitbesteed. De vooral ook door de Kamer verlangde integrale afweging met betrekking tot het cultuurbeleid, die zowel op de algemene beleidsprioriteiten als op de verschillende disciplines op het gebied van de cultuur en op de verschillende producenten van cultuuruitingen betrekking heeft, leidt dan min of meer vanzelfsprekend tot het besluit om beide vormen van advisering bij de Raad onder te brengen (Tweede Kamer 1994-1995, 24090, nr. 3). Uiteindelijk resulteert deze combinatie niet tot een integratie van algemene beleids- en specifieke (instellings)advisering maar tot een overwicht van de laatste vorm.

Uit het onderzoek van Ranshuysen naar de visies op de Raad blijkt dat de adviezen die deze naast de instellingsadviezen uitbrengt in de buitenwereld nauwelijks bekend zijn (Ranshuysen 2001). En ook in zijn eigen evaluatie constateert de Raad dat er weinig aandacht wordt besteed aan algemene (bovensectorale) onderwerpen en dat zijn functie als strategisch beleidsadviseur te weinig uit de verf komt. De Raad is niet gelukkig met deze situatie. Het beeld dat hij

vooral een beoordelingsinstantie is, is eenzijdig en in strijd met 'een van de belangrijkste facetten van het integrale karakter van zijn advisering, die bestaat bij de gratie van de combinatie van beoordelingsinstantie en strategisch beleidsadviseur' (Raad voor Cultuur 2001a).

Dilemma's in de relatie van de Raad met de overheid

De combinatie van de twee functies - beleidsadviesing en instellingsbeoordeling - geregeld in respectievelijk de Kaderwet Adviescolleges en de Wet op het specifiek cultuurbeleid, plaatst de Raad voor Cultuur voor moeilijke dilemma's. De Kaderwet plaatst overheid en adviseur in een heldere positie tegenover elkaar, de Wet op het specifiek cultuurbeleid doorkruist die verhouding door de betrokkenen aan een regime te onderwerpen waarin andere codes en regels gelden. De Raad wordt zo gedwongen twee rollen en twee werkwijzen die op essentiële punten van elkaar verschillen, met elkaar te combineren. De Raad wordt bovendien geconfronteerd met verschillende loyaliteiten. Daardoor ontstaat er spanning tussen de eigen normen en opvattingen en de specifieke rationaliteit van het politiek-bestuurlijke proces. De Raad moet immers werken met de concepties van zijn opdrachtgever, hij is te allen tijde schatplichtig aan de uitgangspunten van de bewindsman voor Cultuur. Die uitgangspunten zijn misschien niet bepalend, maar zij moeten op zijn minst in de oordelen van de Raad worden meegewogen. De eigen opvattingen van de Raad komen op het tweede plan. Bij het toetsen van de instellingsprogramma's dient hij zich te refereren aan de uitgangspuntennota van de staatssecretaris. Naar eigen zeggen vervlecht de Raad daarin het oordeel over functionaliteit en kwaliteit. Dat oordeel formuleert hij in onafhankelijkheid, maar altijd ook met een heimelijke blik op 'politieke haalbaarheid en

maatschappelijke aanvaardbaarheid' (Raad voor Cultuur 2001a). Het is raadselachtig hoe men een dergelijk oordeel kan vellen zonder over een eigen toetsingskader te beschikken. Men behelpt zich in dit geval vermoedelijk met een bricolage van eigen en andermans standpunten, waarin het streven naar een integrale afweging verbreekt in de compromissen die eigen zijn aan een dergelijke constructie.

Van de Raad wordt dus verwacht dat hij zijn beleidsadviserende taak weet te integreren met zijn taak als instellingsbeoordelaar. De wetgever heeft hoge verwachtingen van die integrale oordeelsvorming; in de praktijk heeft de Raad niet aan deze verwachtingen beantwoord. Dat is vermoedelijk geen kwestie van onvermogen, maar van onmogelijkheid. In de klassieke logica is de vereniging van algemeen en specifiek een gekoesterd ideaal. Langs twee wegen is deze vereniging te bereiken: langs de inductieve weg - van de feiten naar de concepten - en langs de deductieve weg - van het abstracte naar het concrete. In de wetenschap bestaan grote twijfels over de route die in beide trajecten moet worden afgelegd. Vanuit de feiten raakt men niet aan de concepten en vanuit het abstracte bereikt men zelden het concrete. Op bepaalde momenten kan er een connectie ontstaan, maar die is toevallig en specifiek en mist het integrale. Als van de Raad wordt gevraagd het algemene van zijn visie op het cultuurleven te verbinden met het bijzondere van disciplines en uitingen op het terrein van kunst en cultuur, vraagt men iets onmogelijks. Daarvoor is de Raad niet geëquipeerd. Het hoogste dat een adviesorgaan kan bereiken is een zekere consistentie in zijn adviezen, maar het is niet bij machte om tot een integrale afweging tussen algemene en bijzondere oordelen te komen. Bij de theoretische onmogelijkheid voegt zich hier de praktische opportuniteit van het adviseren,

waarin de limieten van de discussie bepalender zijn dan de objectiviteit van het vertoog.

Dilemma's in de relatie van de Raad met de wereld van kunst en cultuur

De Raad voor Cultuur onderhoudt ook een ingewikkelde relatie met de wereld van kunst en cultuur. In formeel opzicht is er geen sprake van een verbinding. De kroonleden van de Raad worden op persoonlijke titel benoemd. Zij zijn geen vertegenwoordigers van organisaties en instellingen; hetzelfde geldt voor de leden van de commissies. Feitelijk zijn er echter tal van connecties. Een volledig onafhankelijke expert komt zelden voor, daar is de wereld van kunst en cultuur te klein voor. Wel is er de neiging bij het departement om de afstand groter te maken. De bindingen met de sectoren die in de samenstelling van de Raad voor de Kunst nog duidelijk aanwezig waren, zijn in de recente benoemingen veel moeilijker te herkennen. Vooral in de kunstensector wekt deze benoemingspolitiek onrust en onbehagen. Men weet dat de Raad niet langer als een kunstparlement mag worden beschouwd, maar heeft toch het gevoel dat de Raad deel behoort uit te maken van de kunstwereld en in zekere zin ook als representant daarvan in het verkeer met de overheid dient op te treden. Het overlegmodel van de oude Raad voor de Kunst mag dan officieel zijn opgeheven, in feite is het als een psychologisch sediment in de nieuwe structuur achtergebleven. Dat plaatst de Raad in een ambivalente positie ten opzichte van het veld en confronteert hem met een ander loyaliteitsprobleem als gevolg van de botsende eisen van de overheid - als afweiger en prioriteitsbepaler - met de verwachtingen van het veld (de artistieke praktijk). De onafhankelijkheid van de Raad wordt vooral gezien als autonomie jegens de overheid. Vanuit het veld denkt men in termen van verwantschap. De Raad is er voor de kunst, hij

belichaamt de visies en de verlangens die in de kunst worden gekoesterd. Hij staat voor het hogere belang van de kunst (niet voor de specifieke belangen van groepen of instellingen) en hij dient dat hogere belang bij de overheid te behartigen.

Zowel bij het advies over het algemeen beleid als bij het kwaliteitsoordeel dient echter meer meegewogen te worden dan louter het belang van de kunst. De Raad is niet voor niets een Raad voor Cultuur en dat betekent dat hij vanuit een breder perspectief moet oordelen dan uit dat van de kunst. Kunst is een deel van de cultuur en als het goed is een controversieel deel. Een oordeel over de kunst zal dus nooit in harmonie worden geformuleerd. Het zal altijd in strijd zijn met andere visies en belangen en nooit in een vanzelfsprekend evenwicht in de advisering kunnen worden betrokken. Omdat de visie van de Raad bovendien ten dele wordt bepaald door de opvattingen van zijn opdrachtgever, de staatssecretaris van Cultuur, zal de Raad ten opzichte van het veld altijd vanuit een ongemakkelijke spagaat moeten opereren.

De Raad als onderdeel van de beleidsmachinerie

Er is nog een laatste aspect dat de ambivalente positie van de Raad markeert. Formeel is de Raad een adviesorgaan dat in een directe betrekking staat met het advies vragende departement. Feitelijk is de functie van de Raad daarmee echter niet omschreven. De Raad maakt deel uit van een beleidssysteem met meerdere partijen: de politieke bestuurder, het ambtelijk apparaat, het parlement, de Vaste Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Raad zelf, de instellingen, hun belangenorganisaties en koepels. De werking van het beleidssysteem overstijgt de (advies)relatie van de Raad met de staatssecretaris. De incorporatie in het

systeem dwingt de Raad zich te voegen naar de functie van het systeem dat gericht is op integratie en regulering van het handelen van de actoren die deel uitmaken van het systeem.

Volgens de Duitse socioloog Niklas Luhmann bestaat een systeem uit structuren en operaties. De verhouding tussen die twee componenten duidt hij aan met de term *Operationsleitende Strukturen*, structuren die de operaties in het systeem vormgeven. In een politiek-bestuurlijk systeem zijn die operaties gericht op het tot stand brengen van evenwicht en het pacificeren van verhoudingen. Daarvoor maakt het systeem gebruik van een aantal methoden (Luhmann noemt ze met een veel pregnantere term *Wirkungsmittel*), die per systeem verschillen en hun effectiviteit aan hun specificiteit ontleent (Luhmann 1981). Subsidies zijn de traditionele *Wirkungsmittel* van een beleidssysteem. Programma's en beleidsdocumenten behoren tot het moderne repertoire. Het is begrijpelijk dat de overheid, om haar positie in het systeem te articuleren, beslag legt op deze middelen en in het geval van de cultuurnotasytematiek documenten als de uitgangspuntennota en de cultuurnota in eigen regie wil houden.

Veel van de ambivalenties in het optreden van de Raad voor Cultuur kunnen uit zijn positie in het beleidssysteem worden verklaard. De Raad kan zich als gevolg van die positie niet vrij en onafhankelijk bewegen omdat zijn speelruimte bepaald wordt door de posities van andere actoren. De zelfreferentialiteit van het systeem beperkt zijn responsiviteit ten opzichte van de buitenwereld en dwingt hem om genoeg te nemen met de wijze waarop de culturele materie in de processen binnen het systeem wordt bewerkt.

De Raad en zijn omgeving worden zo het slachtoffer van een proces waarin wantrouwen en een overmaat aan strategisch gedrag de

verhoudingen gaan bepalen. In andere termen en vanuit een andere diagnose worden deze verschijnselen in de evaluatie van de Raad beschreven. Het betreffende rapport spreekt over een gebrekkige vertrouwensrelatie, een gebrek aan transparantie en een tekortschietende communicatie. In de lijn van een voorzichtig correctiebeleid zoekt men de oplossing voor deze kwalen in een aantal technische verbeteringen (Raad voor Cultuur 2001a).

Het veld ingevoegd in het beleidsvertoog

Tegenover het wantrouwen van de kunstwereld jegens het oordelend vermogen van de Raad bestaat ook een diepgeworteld vertrouwen in het systeem als zodanig. De cultuurnotasytematiek biedt zekerheid, hij stelt instellingen in staat over een langere termijn te produceren. Hij neemt de willekeur weg van het persoonlijk oordeel van ambtenaren en adviseurs, hij biedt erkenning en verschaft de cultuurproducenten een vaste financiële basis. Ondanks het gekrakeel over de subsidiëring van afzonderlijke instellingen heeft de procedure de sector in zijn geheel een vaste plaats op de politieke agenda gegeven en zijn maatschappelijke positie aanzienlijk versterkt. De adhesie van de kunstwereld heeft dus goede gronden en laat zich verstaan vanuit de bekommernis om stabiliteit en rechtszekerheid.

De procedure heeft de sector niet alleen voor- maar ook nadelen gebracht. De cultuurnotasytematiek vraagt een prijs die betrekkelijk hoog is in vergelijking met de inspanningen die de instellingen zich moeten getroosten om in de prijzen te vallen. Van de participanten wordt verwacht dat zij zich voegen naar de regels van een bureaucratische procedure. Er is een format voor de toelating tot die procedure. Men is verplicht een missie te formuleren en zijn ambities in standaardzinnen

vast te leggen. Het is verstandig daarbij eerbiedig te refereren aan de beleidsvisies zoals die door de staatssecretaris in zijn uitgangspuntennota zijn neergelegd. Voor veel instellingen is dat geen sinecure. Zij raken in de war, zij missen de bureaucratische competentie om aan de eisen van de systematiek te voldoen en zij zien op een bepaald moment ook niet meer wat zij vinden van hun eigen opdracht of wat zij er volgens de missiven van de overheid van moeten vinden.

Over een breed front blijkt de overheid in het veld van de kunsten te penetreren. De technologie van de systematiek dringt door in het denken van de instelling. Directeuren, managers en adviseurs vinden emplooi in het schrijven van stukken en in het ontwikkelen van een nieuwe kunsttaal, die een mengsel is van eigen jargon en politieke *newspeak*. Het eclecticisme van die taal is meer dan het opportunistische antwoord op de documenten van de staatssecretaris; het is de zachte invoeging in een beleidsvertoog dat grenzen kent en als een trage olie over de kunstwereld uitvloeit. Het dubieuze van die beweging is dat zij de eigen betekenis en de eigen schriftuur van de kunst wegfilt in een stroom van woorden die leeg zijn, maar die toch (en misschien zelfs door die leegte) de toon van het vertoog over de kunst gaan bepalen. Het gaat hier om een ongekend verschijnsel.

De overheid als producent van programmatistische voorschriften

In het verleden was het optreden van de overheid veel beperkter. Het was enkelvoudiger, niet functionerend als een samengesteld systeem. De overheid onderhield relaties met andere actoren volgens een simpel patroon. Die relaties waren specifiek, gebaseerd op het model van verwantschap, niet geleed in functionele samenhangen. Het onderlinge verkeer was informeel en in hoofdzaak georganiseerd in

administratieve regels. De documenten die staatssecretarissen en ministers produceerden waren geloofsbelijdenissen en stonden in het algemeen niet direct in verbinding met het uitvoerend beleid. In de stukken ging het om visies, zij waren retorisch en expressief, vooral gericht op de legitimatie van het eigen beleid. In vergelijking met de huidige documenten was hun instrumentele kracht uiterst beperkt. Naar een uitspraak van Michel Foucault kunnen de huidige bestuurlijke beleidsstukken worden gekarakteriseerd als prescriptief, 'voorschrijvend wat moet worden geweten en wat moet worden gedaan' (Foucault 1978).

Prescriptie is niet alleen een kwestie van woorden, maar ook van technologie en organisatie. Zij krijgt haar gezicht in arrangementen, waarin het 'culturele' tot een handelbare materie wordt bewerkt. Die arrangementen vormen een geleiding, een groepering van posities, een strategisch veld. Dat veld bestaat niet alleen uit formele posities, het strekt zich ook uit over posities die niet zichtbaar zijn en geen officiële status hebben. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht zijn personen niet zo belangrijk in deze constellatie. De macht die in de wereld van de cultuur bijvoorbeeld aan de staatssecretaris van Cultuur wordt toegeschreven is voor een belangrijk deel een imaginaire macht. De staatssecretaris is de drager van een samengestelde functie, waarin een veelvoud aan invloeden en betrekkingen bij elkaar komt. De voorkeur van iemand als staatssecretaris Van der Ploeg voor de culturele participatie van jongeren en allochtonen is minder een kwestie van persoonlijke bekommernis dan de expressie van een politieke nood of een bestuurlijk belang. De persoon is niet helemaal afwezig, maar zijn invloed reikt niet veel verder dan de kleur of de nuance in het debat. Als het persoonlijke te dominant wordt verliest het zijn gewicht. Van der Ploeg heeft dat ondervonden

toen hij zijn politieke preferenties voor jong en allochtoon in de planprocedure de mist in zag gaan.

De functionaliteit van de huidige bestuurlijke arrangementen kan niet genoeg worden benadrukt. In de bewerking van het culturele gaat het om de relevantie van belangen en gezichtspunten, in strategische termen om strijdpunten en confrontaties. Niet alleen over thema's en onderwerpen wordt gestreden, maar ook over de operaties en de inrichting van het strijdperk. De fronten hebben vaste namen, maar zij zijn wisselend en beweeglijk en bestaan bovendien uit meerdere niveaus. In de moderne *Kulturkampf* gaat het zowel om uitspraken over culturele wenselijkheden als over productievormen, maar ook over de verdeling van geld, macht en aanzien.

Het ideaal van integraal beleid

De cultuurnotasystematiek met zijn scheiding van artistieke beoordeling en politieke sturing houdt een functioneel systeem gaande dat de overheid in staat stelt om de kunst en cultuursector te beheersen. In termen van Foucault is hier sprake van een bestuurstechnologie, een bestuurlijke verzameling van instituties en praktijken (Burchell a.o. 1991). Kenmerkend voor dit moderne bestuurlijke regime is het dat zijn kracht niet zoekt in conjunctie (concentratie van macht) maar in disjunctie (spreiding van macht), in dit geval tussen de Raad, het departement en het veld. Disjunctie is moeilijk maar onvermijdelijk als men streeft naar een 'totaliserende vorm van bestuur' (Foucault). Zij vergroot de ruimte van het bestuur, maar beperkt haar tegelijkertijd door de hoge eisen die zij stelt aan de interne cohesie van het systeem. De cultuurnotasystematiek lijkt niet bestand te zijn tegen deze eisen. Intern is het systeem niet in staat om een redelijk evenwicht te bewaren, extern is het niet opgewassen tegen

de druk van buiten. Het ziet ernaar uit dat het de grenzen van zijn verwerkingscapaciteit heeft bereikt.

In zijn analyse van het liberale bestuursmodel uit de negentiende eeuw betoogt Foucault dat de economische (sociale) processen niet door het bestuur kunnen worden gekend en dat het bestuur de loop der dingen aan het spel van de maatschappelijke krachten dient over te laten. De regels waardoor die processen worden geleid verschillen van de regels die het bestuur beheersen. Elk domein heeft zijn eigen regels. Het is onmogelijk al die regels te 'totaliseren' in het bestuurlijk regime van de overheid.

De analyse van Foucault geldt niet alleen de negentiende-eeuwse staat, maar is in versterkte mate van toepassing op de staat in zijn huidige gedaante. Pregnant geformuleerd verklaart de analyse de overheid niet bij machte om een integraal beleid te voeren en raakt het bestuur daarmee op een van zijn meest gevoelige plekken. Het bestuur zoekt immers altijd het geheel, het is *for each and all*. In het huidige denken over de overheid begint men zachtjes wat afstand te nemen van de magie van het integrale. Dat kost echter nogal wat moeite en het gaat langzaam. In bepaalde sectoren, zoals het cultuurbeleid, blijft men echter hardnekkig vasthouden aan het ideaal van een totaliserend bestuur. De cultuurnotasystematiek is daar een opmerkelijk voorbeeld van. De kern van die systematiek is de integratie van artistieke en culturele processen in de regelstructuur van de overheid. Met een parafrase op de uitspraken van Foucault over de politieke economie van het liberalisme zou men kunnen zeggen dat die systematiek ontkent dat er 'een principiële incompatibiliteit is tussen een optimaal verloop van artistieke en culturele processen en een maximalisatie van de bestuurlijke procedures'. Kunst en cultuur krijgen in de systematiek onvoldoende ruimte om hun eigen

weg te vinden.

De behoefte aan het creëren van rust en zekerheid in de gesubsidieerde kunstwereld, was een belangrijke reden voor der introductie van de cultuurnotasystematiek, maar er waren ook andere redenen om hiervoor te kiezen. De Duitse politicoloog Claus Offe spreekt in dit verband over *ein Interesse an sich selbst*, het belang van de overheid om greep te houden op een beleidsmaterie die zich niet langer laat beheersen met de traditionele organisatie en middelen van het bestuur (Offe 1984). Het ontstaan en de werking van dit nieuwe arrangement is in de kunstensector nooit goed begrepen. Men ziet het 'bestuurlijk exces' (Foucault), maar is niet in staat om de betekenis en de effecten daarvan te begrijpen. Dit gebrek aan kritisch inzicht houdt niet alleen de systematiek in stand die haaks staat op de codes die de culturele en artistieke processen bepalen. Zij belemmert ook het zicht op de dilemma's die in de huidige verhouding tussen cultuur(kunst) en staat besloten liggen.

Het dogma van Thorbecke achterhaald

Deze misschien wat hardhandige analyse breekt met een aantal illusies. Het laat de ongerijmdheden zien in het profiel van de Raad dat in de buitenwereld bestaat en dat de Raad ook omtrent zichzelf blijkt te koesteren. Het idealistische beeld van de Raad is een overleefd beeld uit de periode van de Raad voor de Kunst. Het past niet in een situatie, waarin het cultuursysteem de rol van het oude corporatistische model heeft overgenomen. Ook in een ander opzicht zijn de rollen omgedraaid. Vroeger kwam het eigenlijke denken over kunst en cultuur niet van de overheid, maar was in handen van geïnspireerde enkelingen, zoals Jan Kassies. Het werd niet primair in het bestuur of de bureaucratie verwoord, maar in een orgaan als de Raad voor de Kunst. De Raad anno 2001

maakt deel uit van de beleidsmachinerie; hij is niet langer de bedding waarin een stroom van denken en artistieke creativiteit bijeenkomt, maar een apparaat dat aanspraken en oordelen tot een subsidieprogramma verwerkt. Voor het kwaliteitsoordeel dat de Raad mag uitspreken betaalt hij een behoorlijke prijs. Miskennis en ondankbaarheid zijn de vaste parafernalia van elke subsidieronde. Onlust is onvermijdelijk in een systeem dat oordeelt en beslist over status en geld: de Raad is een dankbare bliksemafleider.

In het geldende regime is de subsidiërende overheid vrijgesteld van dit twijfelachtige eerbetoon. Onder de schutse van Thorbecke kan het departement op gepaste afstand blijven en kunnen de zegeningen van de liberale patroon van de non-interventie doorschuiven naar de Raad. De paradox van Thorbecke is echter dat zijn pleidooi voor onthouding in werkelijkheid een dekmantel is voor interventie. De overheid heeft haar traditionele terughoudendheid ingeruild voor een actieve vorm van sturing waarin de rol van de Raad en van de kunstwereld niet vanuit de vrije ruimte van kunst en cultuur maar vanuit de systematiek van het bestuurlijk proces worden gedefinieerd. Het lijkt erop dat zowel de Raad als het veld dit changement zonder veel gemor hebben geaccepteerd. De winst aan status en zekerheid weegt vermoedelijk zwaarder dan het verlies aan inhoud en creativiteit.

Formeel houdt de overheid zich misschien nog aan het adagium dat zij geen oordeel heeft over kunst, in feite is haar optreden bepalender dan ooit voor de selectie van praktijken en producties op het gebied van kunst en cultuur. De scheiding tussen vorm en inhoud is achterhaald. De cultuurnotasystematiek is gebaseerd op een geheel nieuw beoordelingsraster waarin het Thorbeckiaanse onderscheid tussen die twee elementen zijn geldingskracht heeft verloren. Dat zou het

einde moeten betekenen van een leerstuk dat allang niet meer dan een mystificatie is. Alleen, het is nog niet zo ver.

Niemand lijkt er voorlopig belang bij te hebben om het bestaan te erkennen van een systeem waarin de oude tegenstellingen zijn opgeheven. Dat is geen kwestie van boze opzet, maar van gewoonte en misschien nog meer van het geloof in een gemakkelijke ideologie. Het nadeel van een dergelijke houding is wel dat zij de betrokkenen het zicht beneemt op de werkelijke betekenis van dat systeem. Het gebrek aan fundamentele kritiek in de kunstwereld op de cultuurnotasytematiek leidt ertoe dat men zich druk maakt om de maatschappelijke prioriteiten in de departementale beleidsnota's maar zich niet bekommert om de eigenlijke werking van het verzoog en om de integrerende effecten van de systematiek. Men realiseert zich onvoldoende dat die prioriteiten een uiting zijn van sociaal conformisme en een subtiele vorm van beleidscontrole.

Ter adstructie van deze stelling verwijs ik naar een beschouwing van Peter Raedts (2001), hoogleraar middeleeuwse geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Twee citaten: 'Maar als het erom gaat te bevorderen wat werkelijk creatief en origineel is, dan meen ik dat die constante controles dat niet alleen niet bevorderen, maar dat zij zelfs werkelijk, creatief en origineel werk in de weg kunnen staan.' En: 'Met controle achteraf is weinig mis, mits de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn. Het lijkt mij vanzelfsprekend dat iedere onderzoeker eens per jaar verslag uitbrengt. Heel anders ligt het met controles vooraf. Daarmee bedoel ik het indienen van gedetailleerd uitgewerkte onderzoekvoorstellen, het voorleggen van hoofdstukindelingen en het maken van tijdplanningen ... Als het onderzoek werkelijk grensverleggend is, zijn de resultaten niet te voorspellen. Dan is wat op

papier staat eigenlijk een leugen.' Het lijkt me overbodig aan deze moraliteit nog iets toe te voegen. De stap van de wetenschapsbeoefening naar de kunstpraktijk is niet moeilijk te zetten.

Gemorrel in de marge

Bij de huidige stand van de discussie is men noch aan de kant van de Raad noch aan de kant van de overheid bereid om ferme stappen te zetten. Wel bestaat er de behoefte aan scherpe articulatie van de eigen positie. Men toont zich ook gevoelig voor de tekorten van de geldende systematiek, maar men beschouwt die vooral als schoonheidsfouten, die met een paar kleine reparaties verholpen kunnen worden.

Om de schoonheidsfoutjes weg te poetsen worden voorstellen gelanceerd tot verbetering van de procedure. De opvattingen over de verbetering van de systematiek lopen overigens minder uiteen dan de emoties doen vermoeden. Men beperkt zich unaniem tot correcties op onderdelen. De voorgestelde verbeteringen hebben betrekking op de tijdschema's, communicatie en beeldvorming, kwesties van personele bezetting, informatieverstrekking en werkwijze. De uitgangspunten van het model worden van beide kanten eerder aangescherpt dan bijgesteld. De Raad benadrukt zijn onafhankelijkheid, de integraliteit van zijn adviezen en zijn artistiek-inhoudelijke gewicht (Raad voor Cultuur 2001c). Van zijn kant postuleert de staatssecretaris van Cultuur nog eens heel duidelijk het primaat van de politieke regie (Van der Ploeg 2001a). Het adviesmodel blijft intact, wijzigingen in het takenpakket, de opdracht of de positie van de Raad zijn niet aan de orde. Er wordt hooguit een beetje gemorreld aan de grenzen, uiteindelijk worden zij opnieuw getrokken en scherper gemarkeerd.

Een van de voorgestelde veranderingen trok opmerkelijk veel aandacht: het besluit van de staatssecretaris om het aantal raadsleden van 25 naar 15 terug te brengen (Van der Ploeg

2001b). Dat besluit is in de ogen van de Raad 'onhaalbaar en volstrekt willekeurig'. In het licht van de angstvallige bekommernis om de status-quo is het rumoer om deze op het eerste gezicht mineure kwestie niet geheel en al onbegrijpelijk. In de visie van de Raad wordt het toch al wankele evenwicht tussen de Raad en het departement verstoord. Door de reductie dreigt de Raad een uitvoeringsorgaan van het departement te worden en zijn onafhankelijkheid te verliezen. De vraag of dat metterdaad ook zal gebeuren is minder belangrijk dan de vrees dat de verhoudingen tussen opdrachtgever en adviseur uit het lood zullen raken. De boventalligheid heeft de Raad niet te danken aan een gratuite gebaar van het departement, maar aan zijn specifieke positie als beleidsadviseur en instellingsbeoordelaar. Juist vanwege dat dubbele mandaat is voor de Raad een uitzondering gemaakt op de in de Kaderwet vastgelegde limiet van 14 leden (Tweede Kamer 1994-1995, 24090, nr. 3, 10).

De werkelijke reden van de ingreep van de staatssecretaris laat zich lastig raden. In technisch opzicht is er wel wat te zeggen voor een beperking van de boventalligheid van de Raad, zeker als die gepaard gaat met een uitbreiding van de commissiebezetting van de Raad. Dit dubbelbesluit heeft een tweevoudig effect. Het verscherpt het profiel van de Raad als beleidsadviseur en het spaart tegelijkertijd zijn functie als instellingsbeoordelaar. Ondanks de redelijkheid van de maatregel heeft de staatssecretaris de schijn tegen. Door te morrelen aan het evenwicht tussen de Raad en het departement kan hij zich moeilijk vrijpleiten van de ambitie om de politieke regie te versterken. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit het (opnieuw) benadrukken van de centrale rol van de uitgangspuntennota als kader voor het parlementaire debat over de hoofdlijnen van het beleid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de verdeling van de cultuursubsidies (Van der Ploeg 2001a).

Al deze kleine verbeteringen zijn bedoeld om de grootste ergernissen over de systematiek weg te nemen. Tegelijkertijd beschutten zij het systeem. De schermutselingen aan de grens hebben dezelfde functie, zij zijn niet werkelijk expansief. Geen van de partijen heeft belang bij fundamentele veranderingen. Grote ingrepen kunnen worden voorkomen zolang de balans van voor- en nadelen voor alle betrokkenen in evenwicht blijft. Naar mijn mening zijn grote ingrepen echter onvermijdelijk ter voorkoming van nieuwe fricties en om transparante verhoudingen in het beleidssysteem te realiseren. Ik volsta met de opsomming van enkele, min of meer voor de hand liggende, oplossingen voor een aantal cruciale knelpunten in de cultuurnotasytematiek: inperking van de rol van de overheid, in samenhang met een scheiding van functies van de Raad voor Cultuur, een verdergaande decentralisatie van het subsidie- en beoordelingsbeleid, het loskoppelen van kwaliteit en functionaliteit in de instellingsbeoordeling en het formuleren van een visie op de begrippen kunst en cultuur. Deze oplossingen vormen tevens de conclusies die ik aan mijn betoog verbind.

Het einde van het beleid

De meest fundamentele vraag die zich opdringt naar aanleiding van deze beschouwing, is de vraag of er vanuit 'de principiële incompatibiliteit van culturele processen en bestuurlijke procedures' nog wel sprake kan zijn van een cultuur- of kunstbeleid? Is die pretentie van de cultuurnotasytematiek terecht, of is zij niet meer dan een mystificatie? Zou de overheid er geen goed aan doen om die systematiek uitsluitend te beschouwen als een institutioneel juridisch kader met als enig doel de ordening van de processen in de cultuur(kunst)sector? Het antwoord op deze vraag is even simpel als kort: ja. Het gaat in

wezen om het vervangen van de integrale beleidssystematiek door zo'n institutioneel juridisch kader. In die zin wordt de rol van de overheid beperkter dan hij nu is. Kunst en cultuur worden dan gezien als activiteiten die zich buiten het domein van de overheid afspelen, waarvoor de overheid mogelijkheden en voorwaarden schept zonder direct of indirect (via een orgaan als de Raad) te interveniëren. De opstelling van de overheid zou men kunnen karakteriseren met het begrip actieve passiviteit. Dat is meer dan onthouding. Het is het oude *laissez faire*, omschreven als *a way of acting, as well as a way of not acting* (Gordon 1991). In tegenstelling tot de huidige systematiek wordt de cultuur in dit 'liberale' model niet gezien als een te bewerken bestuurlijke materie. Voorschrijvende uitgangspunten en beleids-criteria zijn in dit model dan ook niet op hun plaats. Uitingen van kunst en cultuur worden door de overheid niet beoordeeld op grond van eigen specifieke cultuuropvattingen, maar uitsluitend vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen. Cultuurpolitiek is niet (langer) de bestuurlijke vertaling van sociale of etnische bekommernissen, maar de erkenning van de eigen regels en betekenissen van de wereld van kunst en cultuur. Een dergelijke opvatting nodigt de overheid uit om haar eigen (culturele) voorstellingen te relativeren en een nieuw soort proceduraliteit te ontwikkelen die verder reikt dan het formalisme van de regels en die, met een parafrase op een uitspraak van de Nederlandse filosoof Laurens ten Kate, omschreven kan worden als 'het bewaken en openhouden van de ruimte van de pluraliteit' (Ten Kate 1999, 116).

Splitsing van beleids- en instellings-beoordeling

Een van de meest opmerkelijke gevolgen van de geldende regelstructuur is een steeds verdergaande institutionalisering. Dat proces

wordt gezien als onvermijdelijk en noodzakelijk met het oog op de volwassenwording van de culturele wereld. Het negatieve effect is echter dat het bestaande verschillen nivelleert en de culturele biotoop steeds grijzer en eenvormiger maakt. Het institutionaliseringsproces is niet nieuw. Het is al langer aan de gang en in sommige sectoren verder gevorderd dan in andere. De cultuurnotasystematiek is echter bezig het te versnellen. Het probleem is dus niet dat het veld wordt omgevormd tot een gelijkmatig geordende infrastructuur, maar dat de instellingen op het spoor van zakelijkheid en efficiëntie worden gezet.

Is het mogelijk om deze gelijkschakeling om te buigen en meer ruimte te maken voor dynamiek en variatie? Vanuit de cultuursector wordt als antwoord op deze vraag vaak gepleit voor meer zelfregulering. Dat woord wordt echter te gemakkelijk in de mond genomen. Als alternatief voor de huidige plansystematiek is het te simpel. Het is te optimistisch over het zelfsturend vermogen van sectoren, die door een veelheid van belangen en een grote verscheidenheid aan opvattingen, posities en manieren van werken wordt gekenmerkt. De voorstanders van zelfregulering lijken te vergeten dat het onmogelijk is alle functies, die de ontwikkeling en het voortbestaan van een maatschappelijk veld moeten garanderen, onder één regie te brengen. Er zijn functies die in eigen beheer kunnen worden behartigd, maar andere horen thuis bij de overheid of bij de markt. Het is interessanter om te onderzoeken wat zelfregulering van kunst- en cultuur zou kunnen betekenen dan om het zwaartepunt van de ene regelstructuur naar de andere te verplaatsen. Wat in elk geval vermeden moet worden is om een vorm van zelfregulering in te voeren waarin het oordelen (over elkaar) centraal staat. Sectoren die bestaan uit instellingen die er een eer in stellen om zich van elkaar te onderscheiden en daarin hun kracht

vinden, moet men niet aan collectieve evaluaties onderwerpen. De cultuurnotaprocedure laat zien tot welke beschamende vertoningen dat leidt. Oordelen op afstand is echter wel een voorwaarde voor de validiteit van het oordeel. In een complexe omgeving is het de enige manier om de kritiek in de dingen zelf en niet in de mensen te leggen. Voor de instellingsbeoordeling betekent dit dat zij het best in handen van experts van buiten kan worden gelegd (*les visiteurs du soir*). Daarnaast zou een grotere rol moeten worden toegekend aan de reproducerende instellingen (producenten en afnemers).

In deze gedachtengang is er geen plaats meer voor de beoordelende functie van de Raad voor Cultuur. Het 'mobiliseren' van die functie laat geen ruimte meer voor het massieve monopolie van de Raad. Als de overheid zich niet langer als een integraal beleidsorgaan presenteert, zal immers ook de adviesstructuur moeten veranderen. In ieder geval komt dan de *raison* onder de koppeling van algemene beleidsadvisering en instellingsbeoordeling te vervallen. Het ontvlechten van die twee functies lijkt dan de meest voor de hand liggende oplossing. De Raad kan dan als algemeen adviesorgaan van de overheid gaan fungeren en zich volgens de formule van de Kaderwet bezig houden met 'het adviseren van de overheid over algemeen verbindende voorschriften of het te voeren beleid van het rijk' (Raad voor Cultuur 2001b). Het zou onverstandig zijn om de adviezen van de Raad niet langer op ervaringen uit de culturele (artistieke) praktijk te laten steunen. Het is alleen niet meer opportuun om die ervaringen te putten uit het oude representatiemodel of uit de instellingsbeoordeling. Er moet een nieuwe weg worden gevonden door aansluiting te zoeken bij de resultaten van 'onderzoek en ontwikkeling' in de verschillende sectoren van kunst en cultuur. Onderzoek en ontwikkeling

vormen een achtergebleven gebied. Binnen de sector zelf zou daar veel meer aandacht voor moeten zijn, niet alleen in theoretische zin maar ook in de sfeer van praktijkontwikkeling.

Decentralisatie van het subsidie- en beoordelingsbeleid

In de laatste procedure is de beoordelings-systematiek ook nog op een andere manier belast. Het aantal instellingen dat zich kandidaat stelde voor een plaats in de cultuurnota bleek onevenredig groot. Het kostte de Raad veel moeite alle aanvragen op een passende manier te verwerken. De door de staatssecretaris en de Raad voorgestelde verbeteringen zijn erop gericht om de procedure de volgende keer zonder haperingen te laten verlopen. Het is de vraag of dat lukken zal. De overbelasting is niet alleen van kwantitatieve maar ook van kwalitatieve aard. De strijd om de prijzen in de competitie zal heviger worden. De instellingen zullen zich niet alleen beter voorbereiden maar ook kritischer worden ten opzichte van de oordelen die over hen worden uitgesproken. En als gevolg hiervan zal de procedure verder juridiseren. Vermoedelijk is dit een structureel probleem. Alle aanvragen in het hele land worden opgestuwd naar één centraal punt. De cultuursector is hierin uniek.

In andere sectoren van het overheidsbeleid (gezondheidszorg, welzijn, educatie) heeft het rijk zijn centrale subsidierol allang opgegeven. In de cultuur bestaat echter nog steeds de ambitie om een hele sector met subsidies te sturen. Het is de vraag of dit model in de toekomst te handhaven zal zijn. Van verschillende kanten is de laatste tijd gepleit voor een verdergaande decentralisatie van het subsidie- en beoordelingsbeleid (Belinfante en Duyvesteijn 2001). In de sector bestaan echter grote bezwaren tegen een dergelijke operatie. Men vreest voor het onoordeelkundig optreden van gemeenten en provincies en als gevolg

daarvan voor een aantasting van de artistieke kwaliteit van bepaalde producties. Daarnaast is er het serieuze bezwaar dat de samenhang in het beleid zal worden verbroken door het beleid over meerdere overheidslagen te spreiden. Binnen de sector geeft men de voorkeur aan het huidige model, waarbij het rijk verantwoordelijk is voor de productie en de provincies en de gemeenten voor distributie en afname. De verschuivingen die inmiddels in dit model zijn opgetreden denkt men te kunnen opvangen met uitbreiding van de convenants tussen de drie overheden. Het is alleen de vraag of men daarmee een taakverdeling tot stand kan brengen, die beter aansluit bij de werkelijkheid dan het huidige centralistische model.

Gezien de ontwikkeling ligt het in de rede dat de rijksoverheid haar centrale sturingsambities matigt en meer diversificatie tracht aan te brengen in haar sturingsmiddelen (niet alleen subsidies). De last op het centrale niveau is te groot. Er is behoefte aan een systeem met meer geleidingen, meer differentiatie, waardoor de complexiteit van de materie beter tot zijn recht kan komen. Men zou de komende periode kunnen benutten om te onderzoeken of er bruikbare modaliteiten te ontwikkelen zijn tussen privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie. De ervaring in andere sectoren van het overheidsbeleid kan de cultuur daarbij behoeven voor al te rigoureuze en ondoordachte ingrepen.

Ontkoppeling van de begrippen kwaliteit en functionaliteit

Kwaliteit is het meest mythische begrip in de systematiek. De mythe gaat schuil achter de hoge gestalte van Thorbecke. De negentiende-eeuwse staatsman staat borg voor de onantastbaarheid van de kwaliteit van de kunst. De overheid passen hier distantie en terughoudendheid. Het is haar niet toegestaan om het domein van de kunst te betreden. Het

komt haar niet toe te oordelen over de kunst. Dat past niet bij haar opdracht en zij heeft er ook niet het gezag voor. Thorbecke heeft het wat formeler gezegd, maar dat is de kern van zijn gedachtegang. In het denken over de kwaliteit van kunst zijn een paar haastige stappen gezet die de afstand tussen de uitspraak van Thorbecke en het huidige systeem van instellingsbeoordeling moeten overbruggen. In die passage van het verleden naar het heden wordt er stilzwijgend van uitgegaan dat er een homologie bestaat tussen de wijze waarop Thorbecke over kunst en overheid spreekt en de wijze waarop dat in het actuele debat wordt gedaan. Er zijn echter onvoldoende argumenten voor een dergelijke gelijkstelling. Begrippen als ‘inhoud’ en ‘artistieke’ kwaliteit komen in de uitspraak van Thorbecke niet voor. Het is te gemakkelijk om ze als een moderne vertaling of als een actuele interpretatie van zijn gedachtegoed te beschouwen. Die begrippen hebben geheel andere connotaties dan de termen die Thorbecke gebruikt. Zij verwijzen naar een andere overheid en moeten in een andere politieke en maatschappelijke context worden geplaatst. Thorbecke bewoog zich niet in een wereld van ingewikkelde beleidssystemen: het culturele tableau was beperkt en overzichtelijk en de overheid, waarvan hij deel uitmaakte, kon direct en van dichtbij beoordelen wat zich aan culturele activiteiten aan haar presenteerde. Kwaliteit in het kader van kunst was voor hem waarschijnlijk een onbekend begrip. Het behoorde niet tot het vocabulaire van het openbaar bestuur in de negentiende eeuw. Het is dus uiterst dubieus of Thorbecke bij zijn uitspraak dat de ‘Regering geen oordeel noch gezag heeft op het gebied der kunst’ aan een oordeel over de artistieke kwaliteit gedacht heeft. Zijn uitspraak is veel algemener en betreft, als men haar op het huidige cultuurbeleid wil toepassen, zeker ook de prescriptieve

uitspraken van de huidige overheid over de inhoud van het cultuurbeleid, alsmede de criteria die die uitspraken opleveren voor een beoordeling van het werk van de naar een plaats in de cultuurnota dingende instellingen.

Begrippen als ‘inhoud’ en ‘kwaliteit’ mag men nooit gebruiken buiten de context waarin zij hun plaats vinden. Wanneer zij als ‘zuivere’ begrippen worden gepresenteerd, gaat men voorbij aan de strategische functie die zij in een beoordelingssysteem vervullen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de huidige beoordeling kwaliteit en functie als complementaire criteria worden toegepast. Het is onduidelijk waar die complementariteit op berust. Er is geen interne relatie tussen die twee begrippen. Ze sluiten elkaar misschien niet uit, maar ze staan wel op gespannen voet. Hun ratio is zo verschillend dat ze elkaar gemakkelijk verdringen. Kwaliteit heeft daarbij de zwakste papieren. Oordelen over kwaliteit zijn altijd kwetsbaar en betwistbaar. De beoordelaar beschikt niet over objectieve of geobjectiveerde criteria. Als hij bij de bepaling van zijn standpunt ook het begrip functie mee moet wegen, dreigt zijn kwaliteitsoordeel te verglijden of diffuus te worden. Kwaliteit wordt dan een soort capitonnering die zijn uitspraken dicht of sluitend moet maken. Het is daarom de vraag of men in de advisering deze dubbele lijn moet blijven volgen. Functionaliteit behoort tot een ander register dan artistieke kwaliteit. Het oordeel over kwaliteit komt in het gedrang als het wordt vermengd met een oordeel dat op een andere ratio berust. Die twee oordelen moeten wel met elkaar verbonden worden. Het besluit over erkenning of subsidieverlening is daarvoor het geëigende moment. In het traject dat daaraan voorafgaat verdient het aanbeveling om ze zo scherp mogelijk uit elkaar te houden. Dat is van belang zowel voor de zuiverheid van de oordeelsvorming als voor de legitimiteit van de besluitvorming.

Een visie op de begrippen kunst en cultuur

Een van de moeilijkste punten bij de bepaling van de positie van de Raad voor Cultuur is de verhouding tussen kunst en cultuur. Bij zijn oprichting heeft de Raad de kunst min of meer achter zich gelaten. Toen er in het spoor van *Raad op maat* voor één adviesorgaan per departement gekozen werd, was het duidelijk dat er een brede noemer gevonden moest worden. Het toenmalige kabinet koos voor een Raad voor het Cultuurbeleid. Mede op instigatie van de Tweede Kamer werd deze benaming gewijzigd in Raad voor Cultuur, schrijft de Raad in het evaluatierapport 1996-2000, ‘teneinde daarmee recht te doen aan de bredere taakopdracht van dit adviescollege dan uitsluitend die van beleidsadviseur’. De Kamer realiseerde zich niet dat het verstrekken van een bredere taakopdracht de nodige consistentie vraagt en niet met een simpel besluit kan worden geëffectueerd. Zij vergat bovendien duidelijk te maken wat zij onder cultuur wilde verstaan. De Raad is daar zelf in zijn bestaan ook niet veel verder mee gekomen. Cultuur is voor hem ‘een dynamisch transformatieproces (...) een in gedrag, tijd en ruimte gedimensioneerd begrip’ (Raad voor Cultuur 2001a). De Raad maakt voorts een onderscheid tussen cultuur en culturen. Cultuur heeft betrekking op uitingen van artistieke en intellectuele activiteit, culturen op het gedrag van groepen. Cultuurbeleid is dan het beleid dat processen stimuleert die deze twee activiteiten met elkaar in verband brengen. Deze omschrijvingen staan nogal ver van de geldende definities van cultuur en cultuurbeleid. Zij wekken de indruk vooral te zijn bedoeld om de twee hoofdelementen in de taakopdracht van de Raad, kunst en cultuur, onder één noemer te brengen. Maar daarmee is de verhouding tussen die twee niet tot klaarheid gebracht.

De Raad maakt het zich moeilijk door cultuur gelijk te stellen aan artistieke en

intellectuele activiteit en hem tezelfdertijd als een dynamisch transformatieproces te omschrijven. Die twee definities zijn volstrekt ongelijksoortig. Als cultuur het ene is kan hij niet tegelijkertijd het andere zijn. Cultuur is bovendien altijd meer dan kunst en wetenschap en dat 'meer' (cultuur als systeem) is nooit alleen maar dynamisch. Cultuur is ook altijd statisch. Het is een (post)moderne misvatting om cultuur uitsluitend als een transformerende kracht te beschouwen. Kenmerkend voor cultuur is dat die twee dimensies elkaar afwisselen en in een voortdurende spanningsverhouding ten opzichte van elkaar staan. Cultuur, zegt de Engelse auteur John Berger (1990), is zowel vooruitgang als behoud en overleven. Met deze bepaling geeft Berger ook aan dat cultuur niet los gedacht kan worden van de maatschappij. Cultuur is ingebed in het maatschappelijk proces.

Over de verhouding tussen cultuur en maatschappij wordt op verschillende manieren gedacht. Antropologen en sociologen hebben er zich in alle toonaarden mee beziggehouden. In hun onderzoeken gaat het altijd om de vraag hoe die verhouding moet worden gedacht en door welke krachten zij wordt bepaald. Een instantie als de Raad voor Cultuur, die de overheid adviseert over het door haar te voeren cultuurbeleid, is verplicht om zich diezelfde vraag te stellen. Zonder een voortdurende kritische reflectie op het vraagstuk van de cultuur is zij niet in staat om zich op een verantwoorde manier met haar opdracht bezig te houden. Het gaat daarbij niet om het vaststellen van een culturele missie (zoals gebruikelijk is in moderne bedrijven en tegenwoordig ook in publieke organisaties) maar om een plaatsbepaling van kunst en cultuur als dimensies in een nationale cultuurpolitiek. Het denken daarover zou men kunnen typeren als een strijd om vertogen. Cultuurpolitiek is altijd een kwestie van

definities, van wat onder cultuur wordt verstaan, van de voorstellingen die men zich maakt van de sociale werkelijkheid. Van de Raad voor Cultuur mag worden verwacht dat hij positie kiest in deze strijd en dat hij zich rekenschap geeft van de betekenis van de vertogen die in het domein van de cultuur circuleren. Vanuit de cultuur en vooral vanuit de kunst is het van belang dat de Raad dat zo scherp en zo kritisch mogelijk doet. Het gaat in de strijd immers altijd om de vraag naar hegemonie, om de sociale hiërarchie van de gemaakte distincties. De keuze van de huidige staatssecretaris voor een multicultuur van jongeren en allochtonen was een voorbeeld van zo'n naar hegemonie strevende distinctie. De kunstwereld en de Raad hebben daar ongemakkelijk op gereageerd, maar hun kritiek was niet gebaseerd op een duidelijke cultuurvisie.

Een dergelijke visie ontbreekt ook waar het gaat om de relatie tussen kunst en cultuur. De Raad is in zijn omschrijvingen geneigd om die relatie te neutraliseren en het onderscheid tussen kunst en cultuur te laten vervagen. Kunst valt niet samen met cultuur en zij is ook niet de dynamische impuls van de cultuur, zoals de Raad schijnt te denken. Als de Raad recht wil doen aan de kunst, zal hij de verhouding tussen kunst en cultuur moeten problematiseren. Kunst en cultuur zijn beide onvoltooid begrippen. In de taalwetenschap worden zij betekenaren genoemd, aanduidingen, die in een wisselend spel van betekenisgeving zijn betrokken. Dat spel heeft betrekking op woorden en ideeën, op symbolen en denkfiguren, op codes, beelden en voorstellingen. Het is een ingewikkeld spel, moeilijk in kaart te brengen en zeker niet te sturen of in beleid vast te leggen. Op een subtiele manier kunnen de voorlopige uitslagen van dat spel worden gemarkeerd, maar dat is al tijd maar voor even, in afwachting van nieuwe wendingen en nieuwe

figuraties. De onvoltooidheid van die beweging is misschien een beter uitgangspunt voor het werk van de Raad voor Cultuur dan de zucht naar het ultieme oordeel.

Literatuur

- Belinfante, J. en A. Duivesteijn (2001) *Logica brengt je van A naar B: verbeelding brengt je overal*. Den Haag: 2e Kamerfractie PvdA.
- Berger, J. (1990) *Het varken aarde: historisch nawoord*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Burchell, G. (ed.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Commissie De Jong (1995) *Raad op maat: rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen*. Den Haag: SDU. (Kamerstukken 11, 1992/1993, 21427, nr. 29.)
- Durkheim, E. (1960) *De la division du travail social*; 7.me éd. Parijs.
- Foucault, M. (1978) 'Methodologische kwesties'. In: *Te elfder Ure*, nr. 31. (Geschiedenistheorie; nr. 1.)
- Gordon, C. (1991) 'Governmental Rationality: an Introduction'. In: G. Burchell (ed.). *The Foucault Effect*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Kate, L. ten. (1999) 'Solidair tegen wil en dank'. In: Th. de Wit en H. Manschot (red.). *Solidariteit*. Amsterdam: Boom.
- Kunsten '92 (2001) *Brief aan de staatssecretaris van OCenW betreffende de cultuurnotastatistiek*. Den Haag: 22 maart.
- Kuypers, P. (2001) *Rooksignalen: opstellen over politiek en bestuur*. Amsterdam: De Balie.
- Luhmann, N. (1981) *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog Verlag.
- Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*; J. Keane (ed.). London: Hutchinson and Co.
- Ploeg, R. van der (2001a) *Het cultuurnotastelsel* (brief aan de voorzitter en leden van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal). Zoetermeer, 18 mei.
- Ploeg, R. van der (2001b) *De herstructurering van de Raad voor Cultuur* (brief aan de Raad voor Cultuur). Zoetermeer, 4 september.
- Raad voor Cultuur (2001a) 'Interne evaluatie Raad voor Cultuur 1996-2000a'. In: *Raad voor Cultuur. Evaluatie Raad voor Cultuur 1996-2000*. Den Haag, 3-41.
- Raad voor Cultuur (2001b) 'Kiezen en verdelen'. In: Raad voor Cultuur (2001a), Bijlage 1. *Evaluatie cultuurnotastatistiek* (advies d.d. 15 maart 2001 en desbetreffende adviesaanvraag). Den Haag, 7-38.
- Raad voor Cultuur (2001c) *Aanpassingen in de samenstelling en de werkwijze van de Raad* (brief aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, reactie op de brief van de staatssecretaris van 4 september). Den Haag, 24 september.

Paul Kuypers

was in 2001 publicist en lid van de Raad van Advies van Kunsten '92.

- Raedts, P. In: *NRC Handelsblad*, 10 februari.
- Ranshuysen, L. (2001) 'Visies op de Raad voor Cultuur: verslag interviews met externen'. In: Raad voor Cultuur. *Evaluatie Raad voor Cultuur 1996-2000*. Den Haag, 43-86.
- Tweede Kamer (1994-1995) 'Herziening van het adviesstelsel'. In: *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 23725.
- Tweede Kamer (1994-1995) 'Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met de instelling van een adviesorgaan op het terrein van de cultuur. Memorie van Toelichting'. In: *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 24090, nr. 3, 10.
- Tweede Kamer (1995-1996) 'Algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (kaderwet Adviescolleges)'. In: *Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1995-1996, 24503.

Noten

1. De Raad voor Cultuur is op 22 november 1995 van start gegaan.
2. Deze wet trad op 16 april 1993 in werking.
3. Zie hierover ook het artikel van T. Schiphof, elders in dit *Boekmancahier*.
4. De Kaderwet trad op 1 januari 1997 in werking.

Bibliografische gegevens

Kuypers, P. (2001) 'Onder de schutse van Thorbecke: het model en de systematiek van nationale cultuuradviesing in de knel'. In: *Boekmancahier*, jrg. 13, nr. 50, 491-511.