

# De kunst van het overlaten

## Profielen voor lokaal cultuurbeleid

**Tjeu Strous** Het huidige cultuurbeleid mist kansen op lokaal niveau. Het Actieplan Cultuurbereik en de zogenaamde cultuurprofielen bieden mogelijkheden die zowel de besluitvorming over het cultuurbeleid als de resultaten daarvan ten goede kunnen komen.

Iedereen kent het adagium van Thorbecke dat de overheid geen mening hoort te hebben over kunst. Voor Thorbecke gold daarbij als prettige bijkomstigheid dat wie niet bepaalt ook niet betaalt. Anderhalve eeuw later geldt dit adagium als norm die door vrijwel alle politieke richtingen wordt gedeeld. Maar zou Thorbecke de financiële betrokkenheid van de overheid heden ten dage voor mogelijk hebben gehouden?

De vrijwel unanieme instemming met de opvatting van Thorbecke betekent allermindst dat de relatie tussen overheid en cultuur niet problematisch is. Integendeel. In een recent advies van Bureau Berenschot aan de staatssecretaris wordt gesproken van een paradoxale situatie (Berenschot 2001, 4). Naarmate de overheid het inhoudelijke oordeel over het te voeren subsidiebeleid meer aan een onafhankelijke derde – de Raad voor Cultuur – overlaat zal zij de vrijheid van handelen van die derde partij uiteindelijk meer inperken. Zo

stelde de Raad in zijn laatste advies over het cultuurplan 2001-2004 de onderliggende financiering en de daarbij gehanteerde verdeling over verschillende sectoren niet ter discussie. Dat advies en het resultaat hiervan werden daarom door het parlement uitgelegd als ‘aankruipen tegen de staatssecretaris’, met als gevolg een uitvoerige inhoudelijke discussie in de Tweede Kamer. Distantie van de kant van de bewindsman leidde uiteindelijk dus tot grote politieke bemoeienis van het oordelende parlement: de Tweede Kamer deed het werk van de Raad voor Cultuur nog eens dunnetjes over.

**De kunstenplanprocedure onder vuur**  
De besluitvorming over de toedeling van subsidiegelden voor de kunstenplanperiode 2001-2004 heeft een storm van protesten losgemaakt. De kritiek op de cultuurplanprocedure en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag hebben gelegen vallen terug te

brenge tot een aantal centrale punten.

Ten eerste is er kritiek op de procedure om alle voorzieningen elke keer weer voor een periode van vier jaar te toetsen. Voorzieningen waarvan het voortbestaan op geen enkele manier ter discussie staat zouden deels van deze ‘planningscadans’ moeten worden gevrijwaard, stelt Van der Ploeg voor (Van der Ploeg 2001, 7). De Raad voor Cultuur kan een lijst maken met instellingen die als ‘hoegbeeld van de Nederlandse Cultuur’ worden betiteld, en waarvan de basale subsidietoekenning buiten de vierjaarlijkse procedure valt. Daartoe kunnen ook instellingen behoren die nu nog worden meegenomen in een lokale planprocedure. In de genoemde brief aan de Tweede Kamer belooft Van der Ploeg dat in overleg met de Raad voor Cultuur visitatiecommissies worden ingezet om te bekijken of instellingen tot deze categorie kunnen behoren, waardoor een langere bekostigingstermijn dan de huidige kan gaan gelden.

Ten tweede is er kritiek op de gedachte dat alle beoordelingen op hetzelfde moment moeten plaats vinden. De Raad voor Cultuur zelf gaf in zijn evaluatie van de gevolgde cultuurplanprocedure al aan dat alleen al de enorme hoeveelheid werk die de huidige cultuurplanprocedure met zich mee brengt maakt dat de planprocedure gefaseerd moet worden uitgevoerd. Bovendien is er geen enkele noodzaak om alle sectoren op hetzelfde moment te beoordelen, aldus de Raad. Het zou handzamer zijn om per sector een ander tijdvak van vier jaar te hanteren (Raad voor Cultuur 2001, 8 e.v.). In zijn brief aan de Tweede Kamer belooft Van der Ploeg dat er meer ruimte komt voor tussentijdse beoordeling. Zo ziet hij in de voorfase van een nieuwe planperiode een rol weggelegd voor lokale cultuur- en sectorprofielen: beschrijvingen en analyses van de huidige en gewenste situatie in een gemeente of regio (cultuurprofiel) of kunstensector (sectorprofiel), aangevuld met speerpunten

voor de komende periode (Van der Ploeg 2001, 11; hierover later meer in deze bijdrage).

Ten derde is er kritiek op het centralisme: alle situaties waaraan rijksgeld te pas komt worden centraal beoordeeld. Hét instrument om rijksgeld te koppelen aan lokaal geld is het convenant. Convenanten kunnen tot op instellingsniveau reiken en doorsnijden vaak lokale planvorming. Vaak worden beslissingen op lokaal niveau (nog) niet genomen in afwachting van de veelal trage besluitvorming op landelijke niveau. Er zou een systeem moeten komen waarin discussies over incidentele, jaarlijkse plannen worden losgekoppeld van de voor langere tijd noodzakelijke bedrijfsvoering. Besluitvorming over de jaarlijkse activiteiten dient later en op een lager schaalniveau plaats te vinden dan besluitvorming over het al dan niet in stand houden van instellingen. In zijn brief aan de Tweede Kamer wijst Van der Ploeg op het belang van zijn ‘uitgangspuntenbrief’ (zijn adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur), die voorafging aan de Cultuurnota. Met die uitgangspuntennota in de hand kan de Raad de visie van de staatssecretaris op een zo vroeg mogelijk tijdstip beïnvloeden. De daarna op gezag van de Raad voor Cultuur op te stellen sectoranalyses versterken de inbreng van het veld nog meer, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris laat onvermeld dat het systeem van beïnvloeding net zo goed omgekeerd, dus in zijn voordeel, kan werken.

Het vierde punt van kritiek is dat er op lokaal niveau weinig meer te merken was van een scheiding tussen cultuurpolitiek oordeel en inhoudelijk oordeel. Het politieke oordeel over het toekennen van middelen dient gebaseerd te zijn op a. een inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van de instelling door een daartoe aangewezen onafhankelijke instantie van deskundigen en b. een politieke afweging door parlement en raad, op basis van politieke

prioriteiten, van de middelen gemeoid met instandhouding en programmering. Op landelijk niveau worden de cultuurpolitieke kaders vastgelegd in de cultuurnota van de bewindsman, die voorafgaat aan de advisering door de Raad voor Cultuur. De Raad weet bij zijn inhoudelijke beoordeling met welke cultuurpolitieke uitgangspunten zij rekening moet houden. Op lokaal niveau worden gemeenten echter domweg geconfronteerd met voldongen feiten. Bepaalde gezelschappen die goed passen in het gemeentelijke cultuurprofiel kunnen niet worden gehonoreerd als op grond van landelijke overwegingen een wezenlijk deel van de subsidie wegvalt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Rotterdamse toneelgroep Bonheur. De gemeente Rotterdam wilde na een positief advies van de Rotterdamse Kunststichting (RKS) de subsidiëring voor de nieuwe planperiode verhogen, maar kon daartoe niet overgaan vanwege een negatieve beslissing van de staatssecretaris waarbij de helft van de totale subsidie in het geding was.

#### **Regels, ruimte, resultaten en rekenschap**

In de nota die onlangs als het ‘politiek testament’ van Paars II het licht zag, *Verkenningen*, wordt de rol van de overheid onderbouwd met het zogenaamde 4 R-model (Sociaal en Cultureel Planbureau 2001). Daarin gaat het om het stellen van regels, het geven van ruimte, het vragen om resultaten en het geven van rekenschap. De overheid moet enerzijds regels stellen en om resultaten vragen; anderzijds is zij verplicht ruimte te geven aan burgers en samenleving en rekenschap af te leggen. Ze moet, met andere woorden, ook de ‘kunst van het overlaten’ verstaan. Die simpele, maar veelomvattende principes zijn ook van toepassing op de moeizame relatie tussen overheid en cultuur, zowel op landelijk als decentraal niveau.

In het cultuurplandebate wordt de cultuur-

politiek van Van der Ploeg bekritiseerd omdat daarin vooral dirigistische regels worden gesteld en instellingen om uniforme verantwoording (rekenschap) wordt vraagt, ongeacht hun aard en werkwijze. Cultuurpolitieke eisen op het gebied van diversiteit en publieksbereik hebben stellingen ingeperkt in hun creatieve mogelijkheden en ambities. Er is een verstikkende deken van regeltjes en uitlokking tot politiek correct gedrag op het kunstzinnig leven gelegd, zo hebben velen betoogd.

Het 4 R-model plaatst de huidige cultuurpolitiek echter in een ander perspectief. Tegenover regels staat ruimte, tegenover resultaat rekenschap. Met het principe van cultureel ondernemerschap heeft de overheid de vrijheid geïntroduceerd om naar nieuwe wegen te zoeken om creatief, artistiek en vindingrijk bezig te zijn. En het is alleen maar toe te juichen wanneer instellingen, in plaats van pas op verzoek gevraagde informatie op te leveren, uit zichzelf rekenschap zouden afleggen over de wijze waarop zij met de hun toegewezen middelen inhoud hebben gegeven aan de cultuurpolitieke eisen die de bewindsman meende te moeten stellen. Niet door slaafse navolging, maar door welbewust aan te tonen waarom soms dezelfde, soms juist een afwijkende weg wordt bewandeld.

Gemeenten hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. Enerzijds zijn zij, net als de rijksoverheid, stellers van richtlijnen en regels en vragers naar resultaat, anderzijds moeten zij op hun beurt, als convenantpartners, verantwoording aan de rijksoverheid afleggen. Op de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten zijn beide kanten van het 4 R-model (regels en resultaten versus ruimte en rekenschap) evenzeer van toepassing als op de verhouding tussen overheid en instelling. Gemeenten moeten daarom net als de instellingen aandringen op meer ruimte in de planningsystematiek, en zelf bereid zijn rekenschap af te leggen.

#### **Te centralistische cultuurplanning**

Van der Ploeg erkent in zijn brief over het cultuurnotastelsel dat de relatie tussen rijksoverheid en lagere overheden verbetering behoeft. Hij heeft daarvoor twee ijzers in het vuur: het Actieplan Cultuurbereik en de cultuurprofielen.

Op basis van het Actieplan Cultuurbereik, gelanceerd medio 2000, geven rijk, provincie en grote gemeenten gezamenlijk voor de komende vier jaar inhoud aan cultuurpolitieke doelstellingen als spreiding en culturele diversiteit. Terwijl in het vierjarig cultuurplan het accent vooral ligt op het aanbod van instellingen is het Actieplan primair vraaggericht. Expliciet komt hierin de politieke wens van de staatssecretaris tot uitdrukking om het culturele aanbod op een groter publiek af te stemmen, en meer publiek te werven voor het bestaande aanbod. Rond de verdeling in het kader van het vierjarig cultuurplan werd deze eis bekritiseerd om zijn ‘political correctness’: het publiek moest vooral geworven worden onder jongeren en allochtonen. Nu instellingen vanuit het Actieplan Cultuurbereik aanvullend middelen konden krijgen, bleken ze minder problemen te hebben met politiek wenselijk gedrag. Achteraf gezien is het politiek-strategisch een goede zet geweest om naast de cultuurplanning het Actieplan Cultuurbereik te introduceren. Wat het vierjarig Cultuurplan aan cultuurpolitieke inhoud te kort komt, wordt door het Actieplan Cultuurbereik aardig gecompenseerd.

Het tweede ijzer in het vuur zijn de cultuurprofielen. Daarover zegt Van der Ploeg het volgende: ‘Ik wens een beter gebruik van lokale en regionale analyses (cultuurprofielen) naast de sectoranalyses in de landelijke cultuurnotaprocedure. In dat verband hecht ik aan de nieuwe vorm van het regionale cultuurprofiel, zoals die in het rapport is beschreven (Van der Ploeg 2001). Daarbij wordt

onderscheid gemaakt tussen het beschrijvende deel en de speerpunten voor de komende periode. Dat laatste deel is geen optelsom van wensen en ideeën, maar een overzicht van de eigen beleidsprioriteiten en de financiële inzet die de betrokken overheid daar zelf bij in gedachten heeft’ (Van der Ploeg 2001). Al eerder stelde de Raad voor Cultuur in zijn advies *Kiezen en verdelen* dat de grote steden hun cultuurprofielen tijdig moeten aanleveren als basis waarop de rijksmiddelen kunnen worden vastgesteld. In het in de Kamer begin juli 2001 aangenomen voorstel van Van der Ploeg wordt gesproken over 2002 als het jaar waarin de cultuurprofielen nieuwe stijl tot stand moeten komen.

Aldus kunnen de cultuurprofielen de toetsinstrumenten worden waarmee het totaalbedrag per gemeente wordt vastgesteld. De in het verleden op basis van cofinanciering vastgestelde bedragen voor de diverse instellingen worden samengevoegd tot een aan de gemeenten toe te wijzen totaalbedrag. Die instellingen kloppen vervolgens voor hun basis- en aanvullende subsidiëring nog maar bij één overheid aan.<sup>1</sup> In die gevallen waarin er volgens de rijksoverheid en de haar adviserende Raad voor Cultuur sprake is van een instelling waarvan het voortbestaan niet ter discussie staat of gesproken kan worden van een nationaal ‘boegbeeld’, blijft de beoordeling van de instelling en de toewijzing van middelen buiten de lokale planprocedure. Vanwege deze status hoort zo’n instelling ook niet in de lokale planning thuis. Ruim voorafgaand aan de planprocedure dient de staatssecretaris duidelijkheid te verschaffen over deze status.

Met behulp van scenario’s kunnen gemeenten en provincies zelf hun gewenste culturele profiel samenstellen. In Rotterdam is daar onlangs een eerste ervaring mee opgedaan. Aan de hand van een aantal scenario’s (onder andere ontwikkeld door Hans Mommaas) (Mommaas 2001) werd in september jongstleden in de Rotterdamse

gemeenteraad een debat georganiseerd over het wenselijke cultuurbeleid in de toekomst. Vragen die aan de orde kwamen zijn: herkennen partijen zichzelf in een van de scenario's en zo ja, waarom? Welke sterke en zwakke kanten zien de politieke partijen in de gekozen scenario's? Welke cultuurpolitiek is nodig om kansen te vergroten en bedreigingen te voorkomen? Discussie over dit soort vragen vormt het begin van de procedure om tot een cultuurprofiel te komen.

#### Meer dan alleen toekomstwensen

Louter met een beschrijving van het gewenste toekomstbeeld is men er niet. In het profiel moet ook worden aangegeven welke factoren en trends kunnen worden onderscheiden en worden voorspeld waartoe deze bij ongewijzigd beleid leiden. Vervolgens worden de strategische interventies weergegeven waarmee de lokale overheid het eindresultaat in de gewenste richting kan bijstellen. Ook de instrumenten en de faciliteiten die de overheid daarbij ter beschikking staan moeten worden vastgelegd. Daarbij gaat het niet alleen om beschikbare middelen en fondsen op zowel rijks- als stedelijk niveau, maar ook om opvattingen over de relatie tussen overheid en markt, om specifieke regelingen als de Wet Inkomens Kunstenaars (WIK) en de arbeidsvoorwaarden voor gemeentelijk personeel in de culturele sector. Ook de besluitvormingsstructuur moet worden vastgelegd waarlangs de gemeente haar doelen wil verwezenlijken. Vervolgens moet worden aangegeven waar men in de betreffende planperiode uit wenst te komen: welke beleidsdoelen in welke mate gerealiseerd moeten zijn, en op welke kritische succesfactoren kan worden gemeten. Het scenario schetst immers een eindstation over een langere periode, dat binnen een bepaalde planperiode nooit volledig kan worden bereikt.

Hier is het 4 R-model volledig in werking. De

lokale overheid geeft niet alleen richting en vraagt niet alleen om resultaat, maar biedt instellingen ook ruimte om naar eigen inzicht na te denken over de wijze waarop rekenschap zal worden afgelegd. Door tussentijdse monitoring en verslaggeving wordt voorkomen dat instellingen aan het eind van de planperiode onverwachts negatief beoordeeld worden.

#### De onderdelen van het cultuurprofiel

Het cultuurprofiel zou ons inziens moeten bestaan uit een beschrijvend, analytisch deel, een strategisch deel, een instrumenteel deel (input) en een resultaatgericht deel (output). Deze dienen te worden voorafgegaan door een evaluatie van hetgeen in voorafgaande planperioden is gerealiseerd, met welke middelen. Op een rij gezet bestaat een cultuurprofiel idealiter dus uit vijf elkaar opvolgende onderdelen: 1. een evaluatie van de voorafgaande periode; 2. een analyse van de huidige ontwikkelingen en trends, uitmondend in de vaststelling van benodigde basisvoorzieningen; 3. een strategie voor de beleidsdoelen waarover politiek consensus is bereikt, en waarin politieke prioriteiten en aandachtsvelden zijn vastgesteld; 4. de input: een beschrijving van de beschikbare instrumenten en middelen inclusief de daarbij behorende besluitvormingsstructuur; 5. de output: een beschrijving van het politiek gewenste eindresultaat.

Nadat dit cultuurprofiel de vereiste procesgang langs het culturele veld heeft gemaakt stelt de gemeenteraad het definitieve cultuurprofiel vast, waarna het aan de Raad voor Cultuur wordt toegezonden. De Raad zet deze gemeentelijke cultuurprofielen af tegen de door hemzelf opgestelde profielen per kunstensector (de sectorprofielen) en bepaalt aldus de witte vlekken in het Nederlandse cultuurlandschap.

Over profielen bestaat veel scepsis. Zou er na de presentatie van al die profielen werkelijk sprake zijn van een reallocatie van middelen? Zou het

culturele landschap zich werkelijk wijzigen? Binnen de beperkte marges van het politiek haalbare lijkt het verleggen van accenten echter wel degelijk mogelijk: per gebied kunnen nadrukkelijker kleur- en nuanceverschillen in het totale cultuurpalet ontstaan. Een ander voordeel is een meer eenduidige besluitvorming over de toedeling van die onderdelen van het cultuurbudget die nog niet vastliggen. Een voorbeeld van hoe het straks niet meer moet is de ondoorzichtige en uiteindelijk negatieve besluitvorming rond de vestiging van een nationaal beeldinstituut (als experimenteerplaats voor de nieuwe interdisciplinaire verschijningsvormen van film, foto, video, en nieuwe media) in Rotterdam. Een goed uitgewerkt cultuurprofiel kan de argumenten leveren om Rotterdam te zien als dynamische broedplek voor grensoverschrijdende initiatieven waarin een disciplineoverschrijdende beeldcultuur het best tot haar recht zou komen. Op basis van dit soort argumenten kan vervolgens een voor alle betrokkenen heldere – en aanvechtbare – cultuurpolitieke afweging worden gemaakt.

#### Tot slot

De bezwaren tegen de huidige kunstenplan-systematiek kunnen worden ondervangen door deze op een aantal punten bij te stellen. Er moet spoedig worden begonnen met de gedeeltelijke decentralisatie van het cultuurbeleid door het (laten) opstellen van cultuurprofielen, zoals overigens ook al aangekondigd in de brief over het cultuurnotastelsel van Van der Ploeg aan de Kamer. Daarvoor is nadere discussie nodig over hoe een cultuurprofiel eruit kan zien, en hoe die kan worden samengesteld. Hierboven is daarvoor een aanzet gegeven. Dergelijke cultuurprofielen maken een zinvolle discussie mogelijk over het lokale cultuurbeleid. Belangrijk daarbij is dat het Actieprogramma cultuurbereik (als lokale uitwerking van het Actieplan) wordt gehandhaafd, en waar mogelijk uitgebreid

#### Tjeu Strous

was in 2001 hoofd beleid van de Rotterdamse Kunststichting. Hij was tussen 1997 en april 2000 wethouder van Cultuur in Middelburg.

Cultuurnotastelsel, plansystematiek, actieplan, culturele diversiteit; Thorbeckianen kunnen tevreden zijn. De overheid spreekt nauwelijks nog over de inhoud van de kunst. Thorbecke koppelde daaraan dat de overheid ook geen betalingsverplichting heeft. Van der Ploeg kende zijn klassieken en koos voor het beginsel van cultureel ondernemerschap. Als dat beginsel even richtinggevend wordt als dat van Thorbecke, kan in de toekomst ook de betalende rol van de overheid grotendeels worden afgebouwd.

#### Literatuur

- Berenschot (2000) *Naar een ontkenning*. Utrecht: Bureau Berenschot.  
 Mommaas, H. (2001) 'Culturele planologie in Rotterdam'. In: *De Toekomst van Rotterdam*. Rotterdam: Zaal De Unie lezingen.  
 Ploeg, R. van der (2001) *Het cultuurnotastelsel* (brief aan de voorzitter en leden van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal). Zoetermeer, 18 mei.  
 Raad voor Cultuur (2001) *Kiezen en verdelen*. Den Haag: Raad voor Cultuur.  
 Rotterdamse Kunststichting (2001) *Rotterdam in Scène: fusie of mozaïek*. Rotterdam: RKS.  
 Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) *Bedreven en gedreven: een oriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: SCP, opgenomen in: Sociaal en Cultureel Planbureau (2001): *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid: nota minister president aan de Tweede Kamer*. Den Haag: SCP.

#### Noot

1. Daarbij is het aan te raden om ook op gemeentelijk niveau de middenstroom van het Cultuurplan gescheiden te houden van die uit het Actieplan Cultuurbereik.

#### Bibliografische gegevens

Strous, T. (2001) 'De kunst van het overlaten: profielen voor lokaal cultuurbeleid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 13, nr. 50, 513-519.