

Kanttekeningen bij een nuttige illusie

De ongemakkelijke relatie tussen feiten en beleid

Thije Adams Politici verdienen hun brood met toekomstmuziek. Wat zij ons daarbij voorschotelen, meestal naar boven afgerond, soms naar beneden, is in belangrijke mate feitenresistent. Dat nu is de kern van de relatie tussen onderzoek en beleid.

Op 22 december vorig jaar besteedde *NRC Handelsblad* over vier pagina's met veel foto's aandacht aan de collectie propagandakunst uit Noord-Korea van de Utrechter Willem van der Bijl. Fascinerend materiaal, vergelijkbaar met wat wij kennen uit de voormalige Sovjet-Unie. Maar in Noord-Korea gaat de productie tot op dit moment gewoon door.

Van der Bijl heeft weleens gevraagd aan een gids of het niet opviel hoe grauw alles op straat afstak tegen het bontgekleurde optimisme dat de schilderijen weergaven. Waarop hij als antwoord kreeg: 'Dat zie ik wel, meneer Van der Bijl, maar dit verbeeldt onze toekomst. Iets waaraan wij hard moeten werken.'

Lang na het verstrijken van de uiterste houdbaarheidsdatum is Noord-Korea het voorbeeld bij uitstek van een religieuze heilsverwachting geprojecteerd op de politiek. Politiek als heilsmachine, die groot gewin in het vooruitzicht stelt. En aan de kunst de taak om dat aanschouwelijk te maken, in stralende toekomstbeelden waarop de

grauwe werkelijkheid van dit moment eenvoudig afketst. Het spiegelbeeld is het doemscenario. Dan verdwijnt straks alles in een pikzwart gat.

In beide gevallen echter spreekt het vooruitzicht van hoe het in de toekomst zal zijn – belofte of dreiging – sterker tot de verbeelding dan de feiten van dit moment. Optimisten ronden af naar boven, pessimisten naar beneden. Nuchtere mensen vormen een minderheid.

En politici? Die verdienen met toekomstbeelden, met toekomstmuziek hun brood. Toekomstmuzikanten dus. En wat zij ons daarbij voorschotelen, is in belangrijke mate feitenresistent. Daarmee zijn we bij de kern van de relatie tussen onderzoek en beleid.

Feitenresistentie

Maar is het niet overdreven om een stukje over hoe onderzoek en beleid zich tot elkaar verhouden – in Nederland – te beginnen met een verwijzing naar Noord-Korea? Voor alle duidelijkheid, het gaat hier niet om een verge-

lijking van ons maatschappelijk of politiek systeem met het Noord-Koreaanse. Het gaat om feitenresistentie als een algemeen verschijnsel, omdat wij mensen ons nu eenmaal beelden vormen van de werkelijkheid met behulp van ons voorstellingsvermogen. En nergens staat dat feiten daarbij uitsluitend of zelfs maar in overwegende mate leidend zouden moeten zijn.

Denk maar aan religie: hoe mensen zich in geloof en hoop optrekken aan toekomstbeelden. Maar niet alleen daar krijgen ontwerpen vaak voorrang op actuele feiten. *‘Umso schlimmer für die Tatsachen’*, aldus Hegel toen hij werd geconfronteerd met een achtste planeet in ons zonnestelsel die er volgens zijn theorie niet had moeten zijn. Toentertijd, in de 19de eeuw, kon je zeker buiten de natuurwetenschappen feiten nog beschouwen als materiaal dat zich naar je theorie had te voegen, in plaats van als toetssteen voor je theorie. Nu niet meer.

Toch gaat er bijna geen dag voorbij of je leest in de krant hoe groot de afkerigheid van feiten, van onwelgevallige feiten, ook in de wetenschap nog steeds is. Een algemeen menselijk trekje inderdaad. Want tegenover hoe het feitelijk is, staat altijd hoe het eigenlijk is of zou moeten zijn. Dat is in de ogen van de meeste mensen veel belangrijker.

En het politieke bedrijf? Hoe gaan politici om met feiten, en dan vooral feiten aangedragen door wetenschappelijk onderzoek? Mijn ervaringen en voorbeelden ontleen ik vooral aan het cultuurbeleid.

Niet omzien

Politici zijn in wezen minder geïnteresseerd in hoe een bepaalde werkelijkheid, een bepaalde realiteit eruitziet, dan in wat zij van die werkelijkheid zouden kunnen maken.

Tegenover hoe het feitelijk is,
staat altijd hoe het eigenlijk
is of zou moeten zijn

Hun blik is naar voren gericht, niet naar het verleden. Zij willen goed doen zonder om te hoeven zien.

In de cultuursector kon je dat goed zien aan de discussie iedere vier jaar rond de cultuurnota. Volgens de wet indertijd moest die bestaan uit een evaluerende terugblik op wat de voorafgaande periode had opgeleverd en een vooruitblik, ook qua toedeling van middelen, op de volgende periode. Van een evenwichtige verhouding tussen die twee delen is nooit iets gekomen. Dat had allereerst praktische redenen. De werkzaamheden voor een nieuwe nota moesten al beginnen in het derde jaar van de lopende nota. Te vroeg dus om al uitspraken te doen wat die precies had opgeleverd. Maar dat was meer een welkom excuus dan de werkelijke reden om van dat terugkijken niet al te veel werk te maken. Was een uitgebreide terugblik voor het ambtelijke apparaat vooral lastig, een bewindspersoon schoot daar al helemaal weinig mee op. Bij dat terugblikken kreeg

je immers voortdurend je politieke voorganger in beeld en er is niets waar politici zo weinig in geïnteresseerd zijn als in politieke voorgangers.

Want vergeet niet: politiek bedrijven betekent politieke ideeën uitdragen. En welke politieke ideeën op langere termijn zullen overleven en welke niet, is de uitkomst van een strijd die zeer veel overeenkomsten vertoont met de strijd om het doorgeven van genen. De nieuwe bewindspersoon zal daarbij in de regel niet zover gaan om de ideeën van zijn of haar voorganger dood te bijten. Althans niet publiekelijk. Maar je kunt ideeën van anderen ook een zachte dood laten sterven – door ze dood te zwijgen.

De eigen ideeën daarentegen worden met aandacht, genegenheid en ook met geld vertroeteld. En het departement, het hele departement, wordt geacht daar naar vermogen aan bij te dragen. Alle aandacht en energie dienen erop gericht te zijn de opvattingen en ideeën van de zittende bewindspersoon een lang en gelukkig leven te laten leiden. Zo ongeveer als vroeger met de leerlingen van de bovenmeester.

Interpretaties

En feiten? Die komen voor politici vooral in beeld als daarmee het eigen gelijk of het ongelijk van politieke opposenten kan worden aangetoond.

Ter versterking dus van de eigen positie. Dat beperkte, instrumentele gebruik van feitenmateriaal kent slechts één nadeel, namelijk dat politieke tegenstanders zich op precies dezelfde manier van feiten plegen te bedienen, maar dan omgekeerd.

Feiten zijn op zichzelf echter nog geen waarheden maar moeten eerst geïnterpreteerd worden om betekenis te krijgen. Daarom kan de oppositie de gevolgen van de huidige bezuinigingen op het gebied van

Bewindslieden hollen voor de feiten uit; feiten hollen achter bewindslieden aan

cultuur bestempelen als kaalslag, terwijl de regering spreekt van het kappen van dor hout. Op dit moment heeft kappen de beste papieren. Maar zodra dit kabinet er niet meer is, spreken wij uitsluitend nog over kaalslag.

Maar welk beeld komt nu uit dit alles naar voren? Is dat niet het beeld van een tamelijk cynische, voortdurende vlucht naar voren?

Niet helemaal. Want al doen politici nog zo hun best om feiten voor te blijven, op enig moment worden zij ingehaald. Bij aantreden kan een bewindspersoon nog vrij verwijzen naar de toekomst. Die is dan groot en open, het verleden klein. Maar onherroepelijk komt het moment waarop die toekomst heden is geworden, en dan is er geen ontkomen meer aan. Dan worden de feiten van dat moment afgezet tegen de politieke beloften van toen.

Ministers en staatssecretarissen proberen die confrontatie zo lang mogelijk uit te stellen. De oppositie doet haar best om die zo veel mogelijk naar voren te halen. Bewindslieden hollen voor de feiten uit. Feiten hollen achter

bewindslieden aan. En op een dag staan de maatschappelijke feiten, door beleids-onderzoek aan het licht gebracht, prominent in de hoek van de kamer. Alleen weet je nooit van tevoren wanneer dat precies zal zijn.

Vraag en aanbod

Feiten spelen dus wel een rol in het beleid, maar met een zekere vertraging. Twee onderzoeken uit mijn tijd als directeur Algemeen Cultuurbeleid van het ministerie van OCW om dit te illustreren.

Het eerste betrof de vraag hoe het gesubsidieerde theateraanbod in Nederland zich verhiel tot wat het publiek graag zag. Het antwoord was telkens hetzelfde. Er was een aanbod van moderne stukken in een moderne encenering dat de vraag naar dit soort producties verre overtrof.

Daartegenover stonden voorstellingen die je kon karakteriseren als een traditionele encenering van een klassiek stuk. Dat was het type voorstellingen waar het publiek de voorkeur aan gaf. Daarvan waren er te weinig. Maar ofschoon iedere keer weer werd geconstateerd dat mensen graag naar het theater gingen mits zij daar te zien kregen wat enigszins aan hun verwachtingen voldeed, voelde niemand zich geroepen om aan die disbalans iets te doen. Theatermakers niet omdat van de categorie 'experimenteel theater' nu eenmaal een grote aantrekkingskracht uitging. Zij werden graag in die hoek gesignaleerd. Maar ook beleidsmakers keken in dit geval een andere kant op. Ongetwijfeld omdat het zo'n behoudende indruk maakte als je vraagtekens zette bij het aanbod aan vernieuwend theater.

Het onderliggende probleem was dat zij eenvoudig niet wisten hoe je moest kiezen tussen het heilige beginsel van de vernieuwing enerzijds en wat wij nu publieksbereik noemen anderzijds. En dus deed men maar liever niets. Nu krijgen onderzoeksresultaten als deze, die jarenlang dood

achter een kast hebben gelegen, plotseling actualiteitswaarde.

Hoe te kiezen

Voor het tweede onderzoek in dit verband geldt dat zo mogelijk nog sterker. De vraag was nu of regionale orkesten inderdaad de voortrekkersrol vervulden in het muziekleven in hun regio waarop zij zich zo graag lieten voorstaan bij subsidieaanvragen. Regionale orkesten zorgen vanouds voor een spreiding van het aanbod van symfonische muziek. Maar op vragen over de betekenis daarvan in een tijd waarin de mobiliteit van mensen en de toegankelijkheid van muziek zoveel groter waren dan vroeger, kwam steevast als antwoord dat deze orkesten niet alleen hun eigen reguliere concerten gaven maar ook allerlei bijzondere concerten, bijvoorbeeld in samenwerking met amateurs. En dat zij, door hooggekwalificeerde musici aan een bepaalde regio te binden, bovendien op nog andere manieren fungeerden als motor voor het muziekleven daar. Doordat individuele orkestleden ook werkzaam waren op het gebied van de kamermuziek, als dirigent van amateurorkesten en -ensembles, als docent. Kort samengevat: 'Kom je aan ons orkest, dan zakt muzikaal gesproken de hele boel hier in elkaar.' Een overtuigend verhaal met slechts één zwak punt. Uit onderzoek bleek dat het niet door feiten werd gestaafd.

Maar omdat op dat moment noch de desbetreffende departementale organisatie, noch de bewindspersoon geïnteresseerd was om hier een punt van te maken, en de regionale betrokkenen natuurlijk al helemaal niet, raakte ook dit dossier weldra met stof bedekt. En daarmee ook in dit geval het onderliggende probleem, namelijk hoe te kiezen tussen de artistieke autonomie van een professionele organisatie, een orkest in dit geval, en de maatschappelijke dienstbaarheid waaraan zo'n organisatie, zeker in regionaal verband, in belangrijke mate haar

bestaansrecht ontleent.

Totdat een bewindspersoon jaren later, namelijk nu, besluit om de regionale orkesten aan te pakken en daarbij tot zijn vreugde ook stuit op informatie als deze. Dan vinden oude data plotse-ling alsnog hun weg naar politieke besluitvorming. En hoe dat afloopt, daar zijn wij op dit moment allemaal zeer benieuwd naar.

Wat leert ons dit?

Feiten en beleid en daarmee ook feitelijke gegevens genererend onderzoek – de harde kern van elk beleids-onderzoek – en beleid, onderhouden een ongemakkelijke relatie met elkaar. Iedereen weet dat de politiek zonder hechte relatie tot harde feiten gaat zweven. Maar in hun eigen concrete geval zijn politici die feiten maar al te vaak liever kwijt dan rijk. Dan zien zij feiten eerder als overbodige ballast die hun politieke vlucht naar voren maar vertraagt.

Leidt dit er overigens toe dat politici de uitkomsten van onderzoek naar hun hand proberen te zetten? Dat heb ik nooit meegemaakt. Maar dat is doorgaans ook niet nodig. Onwelgevallige feiten moet je niet zozeer bestrijden als wel negeren. Een ervaren politicus vindt altijd wel andere feiten, andere cijfers of een andere uitleg die zijn politieke verrichtingen in een ander, veel gunstiger licht stellen.

Zeker in een sector met zulke grote beleids-marges als cultuur.

Maar juist omdat politici zodra zij de kans krijgen selectief met feiten omgaan, juist daarom zijn de uitkomsten van beleids-onderzoek onmisbaar voor de ontwikkeling van hun gewetensfunctie. Zelfs een slecht geweten is dan al een grote verbetering. Zonder de zwaarte van onderzoeksresultaten zou het politieke bedrijf helemaal ‘los’ gaan.

Feiten en beleid onderhouden een ongemakkelijke relatie met elkaar

Dus uiteindelijk toch *evidence based policy*? Ik moet bekennen dat ik die in het cultuur-beleid slechts ken van horen zeggen. Maar alleen onder nauwkeurige voorwaarden is daarin een oplossing gelegen. Cultuurpolitiek leent zich bijna naar haar aard ertoe om te vluchten in vergezichten. In een taal die niet duidelijk maakt wat er op het eind van de dag concreet anders zal zijn. Het punt is daarom niet zozeer of *policy* wel *evidence based* is, maar of *policy* daadwerkelijk *evidence* genereert. Pas dan kan er worden gemeten en vooral gewogen, om aan te knopen bij het boek *Niet tellen maar wegen* van Claartje Bunnik en Edwin van Huis. (Bunnik 2011)

Geen misverstand: politiek moet ook vergezichten leveren. Maar nooit zonder duidelijk te maken hoe je tussentijds kunt zien of je de goede kant op gaat en hoever je al bent opgeschoten. Uiteraard met de maatvoering die daarbij hoort. Juist cultuur-politiek heeft vanwege haar sterk idealistische aard concrete doelstellingen en toetsing van

Thije Adams

is voormalig directeur Algemeen
Cultuurbeleid van het ministerie
van OCW

resultaten op alle niveaus nodig om koers te houden.

Op koers?

Bij de evaluatie in 1993 van de Nederlandse cultuurpolitiek in het kader van een programma van de Raad van Europa luidde het oordeel in één zinnetje samengevat: *'Strong on principles, weak on issues and virtually silent on targets.'* Dat was toen. Was het elders beter gesteld? Dat geloof ik niet. In de meeste landen deed men maar wat. Kunst was goed, geld voor kunst was beter en meer geld het best. Inmiddels leven wij twintig jaar later. Zijn wij verder gekomen?

Dat is de vraag die overblijft wanneer je meerjarige beschikkingen leest op basis waarvan het departement het veld van middelen voorziet. Die wekken sterk de indruk dat de meeste aandacht uit is gegaan naar het sluitend maken van de begroting en dat de energie daarna op was. Precisie, scherppte, een helder besef van goed opdrachtgeverschap zijn vaak ver te zoeken.

Zolang er maar geen financiële problemen zijn, lijkt iedereen voortdurend op koers te liggen. Wij zijn immers geen Noord-Korea. Bij ons komt uiteindelijk alles vanzelf goed. Zonder dat je daar hard voor hoeft voor te werken. Tot voor kort althans. Maar misschien wordt dat nu langzamerhand toch anders.

Op het terrein van de ontwikkeling en armoedebeschrijving, niet minder complex dan cultuurpolitiek en minstens evenzeer bezocht door goede bedoelingen, wordt tegenwoordig wel gewerkt met *randomised evaluation*. Systematisch en consequent uitproberen of beleid werkt. Met vaak spectaculaire en verrassende resultaten, vooral waar het gaat om de verhouding tussen beoogde en werkelijke effecten.

Zoiets zou in de cultuurpolitiek ook moeten gebeuren. Waarbij het dan niet gaat om wat wordt beoogd. Om de goede bedoelingen dus. Zelfs niet primair om wat er wordt

gedaan. Om de lofwaardige inspanning. Maar om de concrete effecten daarvan. Om op die manier met scherppte te zien waar bijvoorbeeld cultuureducatie succesvol is en beklijft, en waar niet.

Maar daarvoor moet je de sector om te beginnen wel serieus nemen.

Literatuur

Bunnik, C. en E. van Huis (2011), *Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector*. Amsterdam: Boekmanstudies.