

Artikel

Jenneke Harings en Edwin van Meerkerk

De pen en het zwaard

Over de macht van de
politiek in het culturele
domein

De kern van de macht van de Rijksoverheid ligt in haar probleemdefinities en de vooronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Dit leidde ertoe dat de afgelopen drie bewindsperiodes binnen het cultuurbeleid het probleem bij de sector zelf kwam te liggen. Daarmee verschoof de verantwoordelijkheid voor een oplossing ook naar de sector. Een analyse.

Op 17 maart 2022 twittert Dario Franceschini, minister van Cultuur in Italië, dat zijn kabinet alles op alles zet om het theater in Marioepol, daags ervoor verwoest door het Russische leger, te herbouwen. Zijn voorstel om Oekraïne snel alle benodigdheden te leveren, kreeg de goedkeuring van zijn kabinet. Met de woorden ‘Theaters of all countries belong to the whole humanity’ sluit hij zijn bericht af.¹ Natuurlijk, er is veel meer nodig om de stad weer op te bouwen; symboolpolitiek dus, zou je kunnen zeggen. Maar met dit bericht geeft de minister aan dat kunst en cultuur in Italië de hoogste prioriteit hebben. Hij laat zijn macht gelden om die opvatting kracht bij te zetten.

Hoe oefenen bewindspersonen door hun probleemdefinitie macht uit over de culturele sector? Via Halbe Zijlstra, Jet Bussemaker en Ingrid van Engelshoven proberen we de vraag te beantwoorden waar de macht ligt. Dat doen we aan de hand van de What’s the Problem Represented to be?-benadering (WPR) (Bacchi 2012). Bacchi’s uitgangspunt is dat aan beleid impliciete problemen en vooronderstellingen ten grondslag liggen. In die problemen, zo stellen wij, ligt de kern van de macht. Aan de hand van de zes vragen van Bacchi die dat blootleggen, lopen we langs de cultuurnota’s sinds 2010 en geven we huidig staatssecretaris voor Cultuur en Media Gunay Uslu een opdracht mee.

Vraag 1: het probleem?

In de wet is vastgelegd dat ‘Onze Minister [...] ten minste een keer in de vier jaar beide kamers der Staten-Generaal over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid [bericht]’ (Ancona et al. 1993). Uit de titels van de cultuurnota’s van Zijlstra (*Meer dan kwaliteit*, 2011), Bussemaker (*Cultuur beweegt*, 2013) en Van Engelshoven (*Cultuur in een open samenleving*, 2018) spreekt het probleem dat deze bestuurders zagen. Bij Zijlstra was dat subsidieafhankelijkheid. Bij Bussemaker

de meetbaarheid van de intrinsieke en sociale waarde. En bij Van Engelshoven was het spreiding, zowel geografisch als demografisch.

Vraag 2: vooronderstellingen?

Het beleid van Zijlstra was gestoeld op de klassiek-liberale gedachte dat een vrije markt leidt tot de beste resultaten: subsidies doen de culturele sector meer kwaad dan goed. Door de afhankelijkheid van subsidies zijn culturele instellingen het zicht op de ‘echte’ vraag – die van het publiek – kwijtgeraakt. Kortom, het beleid zelf is het probleem en bezuinigen de logische oplossing (Zijlstra 2011).

Bussemaker, die noodgedwongen de door Zijlstra ingezette bezuinigingen uitvoerde, poogde te laten zien dat die redenering spaak liep. Door zich te richten op meetbare, economische uitkomsten zag haar voorganger de intrinsieke en sociale waarde van kunst en cultuur over het hoofd. Het in beeld brengen van die waarden zou dat probleem verhelpen (Bussemaker 2013).

Met de financiële wind mee kon Van Engelshoven het veld opnieuw overzien en (her-)ontdekte ze, in tijden van opkomend populisme en tweedeling, een perverse prikkel: uit algemene middelen wordt een cultureel aanbod gefinancierd waarvan maar een deel van de bevolking profiteert. Het beleid moet daarom gericht zijn op het verlagen van de drempel voor kunst en cultuur voor het niet-publiek (Engelshoven 2018). Verbreden van disciplines in de culturele Basisinfrastructuur (BIS) en beter spreiden zouden daarvoor de oplossing zijn.

Vraag 3: totstandkoming?

De ontwikkeling in het cultuurbeleid is onderdeel van een bredere verandering in de politieke machtsverhoudingen in het afgelopen decennium. Nadat in de jaren negentig overheidstaken werden afgestoten en beleid steeds meer werd beoordeeld aan de hand van cijfermatige, economische argumenten droeg de Rijks-

overheid vanaf 2008-2009 veel taken over aan de gemeenten. Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in het cultuurbeleid, waar de eisen bij gelijkblijvende budgetten strenger en gedetailleerder werden, zonder dat de aan handen en voeten gebonden gemeenten in staat waren de uitvoering bij te sturen (Meerkerk et al. 2021).

De prikkel van Zijlstra om meer eigen inkomsten te verwerven via de *Geefwet* ontsloeg de overheid van de verantwoordelijkheid voor die inkomsten te zorgen, zonder dat culturele instellingen die ‘markt’ konden aanboren. De opdracht van Bussemaker, om de intrinsieke en sociale waarden ‘hard te maken’, was een al even onmogelijke, onder Van Engelshoven werden verschillende codes – met name de Code Diversiteit & Inclusie, die moest leiden tot ‘cultuur voor iedereen’ – tot subsidienorm verheven zonder dat zij daarop zelf kon worden aangesproken. De sector zelf was namelijk verantwoordelijk voor de codes.

Dit alles zorgde voor een situatie waarin het probleem bij kunstenaars en culturele organisaties is gelegd en overheden niet aanspreekbaar waren. De boodschap was vooral dat cultuurbeleving nog steeds voorbehouden was aan een enkele cultuursnuiver. Hugo ‘zet maar een keer een dvd’tje op’ de Jonge en Mark ‘kunstenaars, wees eens creatief’ Rutte droegen zonder schroom aan die opvatting bij.

Vraag 4: stiltes?

Bacchi’s vierde vraag is die naar de ‘gaps or limitations’ in de presentatie van het probleem, oftewel: welke zaken blijven ongezegd of verzwegen? De meest in het oog springende blinde vlek is daarbij die van Zijlstra, die met veel bombarie een eigen inkomstennorm introduceerde die de meeste instellingen allang haalden. Die norm was, met andere woorden, een politiek *frame* om zichtbaar te maken hoezeer de sector van de overheid afhankelijk was voor zijn legitimatie. Bussemakers zoektocht naar intrinsieke en sociale waarden versterkte die tendens door te impliceren dat de economische, instrumentele waarden geen recht doen aan de culturele sector. Het verwijt dat onder het beleid van Van Engelshoven lag, dat de sector de bevolking niet kon overtuigen van het nut van kunst en cultuur, drong instellingen nog verder in de hoek.

Bij dat alles bleef onbesproken dat kunst en cultuur allesbehalve een marginaal fenomeen zijn. Wie cultuur niet definieert als datgene wat subsidie ontvangt, maar als betekenisvolle activiteiten in de samenleving met een groot rendement voor andere domeinen, ziet dat cultuur op eigen kracht ontstaat en blijft bestaan. En dus, dat cultuursubsidies investeringen zijn in de kwaliteit van de samenleving. Dat roept de vraag op wat de functie van de gesubsidieerde kunst en cultuur in die context is.

In de drie hier behandelde cultuurvisies tonen bewindvoerders hun macht door een probleem te definiëren dat misschien geen probleem is, en blijft een ander probleem, de publieke verantwoordelijkheid voor kunst en cultuur, onbesproken.

Vraag 5: effecten?

Door de manier waarop de opeenvolgende bewindspersonen het centrale probleem van het cultuurbeleid hebben gedefinieerd, verengden zij de discussie en beperkten ze de manier waarop niet alleen de politiek, maar ook de sector en de samenleving over cultuur konden denken en spreken. Deze effecten zijn op twee niveaus waar te nemen. Op het niveau van het beleid werd zichtbaar dat, ondanks de verschillen tussen de drie bewindslieden, cultuurbeleid primair gezien wordt als instrumenteel. Beleid is er om de sector zelfstandig te maken (Zijlstra), waarden te creëren (Bussemaker) of gemeenschappen te vormen (Van Engelshoven). Cultuurbeleid is in ieder geval niet dienstbaar aan (duurzaamheid van) de culturele sector zelf.

Dit veroorzaakte een tweede effect in de sector, waar het wantrouwen jegens de overheid als (financiële) partner groeide. Eisen die de politiek stelt ervaren instellingen als afvinklijstjes, niet als waarden om te omarmen. De coronacrisis versterkte deze tendens, waardoor de sector in de overlevingsstand schoot en waarden als publieksbereik of sociale cohesie minder prioriteit kregen. Zo zorgde de instrumentalisering van het beleid ervoor dat het tegenovergestelde is bereikt van wat beoogd werd. De machtspositie van het ministerie, die de sector zelf tot kern van het probleem maakte, dwong de sector zich primair met zichzelf bezig te houden.

Tijdens de coronacrisis werden deze effecten zichtbaar: ook voor niet-ingewijden gaat cultuurbeleid alleen over subsidies en het was dus logisch dat de culturele sector geen voorkeursbehandeling kreeg boven andere sectoren. De culturele sector vroeg Van Engelshoven voor de publieke taak van de overheid te gaan staan, maar dat was aan dovemansoren gericht. De vraag was niet of de sector gesteund kon worden, maar om voor het belang van kunst en cultuur in de samenleving te gaan staan. Van Engelshoven kon haar macht niet meer inzetten voor de goede zaak, omdat zij en haar voorgangers die goede zaak niet meer serieus namen.

Vraag 6: ontregelen?

Met de WPR-benadering van Bacchi werd duidelijk dat de macht die het ministerie van OCW uitoefent vooral bestaat in het vernauwen van de discussie tot een specifiek probleem, waarbij andere kwesties uit het zicht blijven en zo ook geen 'oplossing' in de vorm van nieuw beleid behoeven. Is dat de reden dat de reorganisatie van het bestel zo lang op zich laat wachten? De vraag naar de plaats van culturele democratie in het cultuurbeleid, de noodzaak van een visie op het cultuurbestel als ecosysteem waarin talentontwikkeling een verbindende rol speelt tussen top en basis, de relatie tussen kunst en zorg en andere domeinen, of de onduidelijke verantwoordelijkheid van gemeenten voor kunst en cultuur zouden even goed een 'probleem' kunnen zijn waar staatssecretaris Uslu zich op kan gaan richten.

In een interview met *NRC Handelsblad* beklagde Jozias van Aartsen (VVD) zich onlangs dat de Nederlandse culturele sector zo hard getroffen werd door de coronamaatregelen omdat Nederland, in tegenstelling tot de ons omringende landen, geen 'cultuurnatie' is. Hij wijt dat aan het onderwijs: 'Hun educatiesysteem is helemaal doordoesemd van cultuur' (Jorritsma 2022). In de terminologie van Bacchi heeft de politiek daar een ander probleem gedefinieerd: de bevolking is onthand zonder boekwinkels, theaterbezoek of tentoonstellingen en dus moet de overheid er alles aan doen om die overeind te houden.

Waar ligt de macht?

Je zou denken dat de macht bij de cultuurvisie van de minister of staatssecretaris ligt. Die macht zit echter vooral in dat wat niet gezegd wordt, hoe de bestuurder zich door en in het veld beweegt en hoe er blinde vlekken ontstaan. De conclusie is dan ook dat het cultuurbeleid in een neoliberale maatschappij heeft geleid tot een onthechte houding bij de overheid, die problemen in de culturele sector niet meer ziet als een maatschappelijk probleem, maar als een probleem van de sector zelf.

Dario Franceschini noemt de vernietiging van het theater in Marioepol problematisch. Zijn tweet representeert het Italiaanse cultuurbeleid. Franceschini wendt de oorlog aan om zijn macht te laten gelden, niet door het uitdelen van subsidies, maar door *framing*. De pen is machtiger dan het zwaard: de impliciete problemen in de nota's, het bijbehorende gedrag en de uitspraken van onze bewindvoerders, en de effecten daarvan zijn machtiger dan de *Wet op het specifiek cultuurbeleid*. De taak van staatssecretaris Uslu is dan ook goed op te letten hoe zij de 'problemen' van de sector omschrijft. •

Literatuur

- Ancona, H. d' en H. Ballin (1993) 'Wet op het specifiek cultuurbeleid'. Op: *wetten.overheid.nl*.
 Bacchi, C. (2012) 'Introducing the "What's the Problem Represented to be?" approach'. In: *Engaging with Carol Bacchi*, 21-24.
 Bussemaker, J. (2013) *Cultuur beweegt: de betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*. Tweede Kamer 32820, nr. 76.
 Engelshoven, I.K. van (2018) *Cultuur in een open samenleving*. Tweede Kamer 32820, nr. 221.

- Jorritsma, E. (2022) "'De politiek beseft niet genoeg hoe belangrijk cultuur is'". Op: *www.nrc.nl*, 2 februari.
 Meerkerk, E. van en Q. van den Hoogen (2021) 'Knellend keurslijf: de beperkingen van een steeds bureaucratischer cultuurbestel'. In: *Boekman*, jrg. 33, nr. 126, 4-8.
 Zijlstra, H. (2011) *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Tweede Kamer 32820, nr. 1.

Noot

- 1 twitter.com/dariofrance/status/1504499779136544775

Jenneke Harings

is docent cultuurbeleid aan de Radboud Universiteit en HKU, voorzitter van de letterencommissie bij de Raad voor Cultuur en zelfstandig adviseur op het gebied van cultuur en cultuurbeleid



Edwin van Meerkerk

is Universitair hoofddocent Cultuurwetenschappen aan de Radboud Universiteit en lector Creative Commons aan ArteEZ Hogeschool voor de Kunsten

