

Knellend keurslijf

De beperkingen van een steeds bureaucratischer cultuurbestel

Er is een tendens van toenemende bureaucratisering, waarin de afstand tussen cultuurpolitiek en -veld groeit. Kunnen we het tij keren? Misschien moet het cultuurbeleid toe naar een stelsel dat instellingen vrijlaat om zelf keuzes te maken en dat door subsidies perspectief biedt voor de langere termijn.

In de afgelopen 25 jaar, of eigenlijk al sinds de oprichting van de Voorlopige Raad voor de Kunst in 1946, is een groeiende bureaucratie opgetuigd ter ondersteuning van de culturele sector door de (rijks)overheid. Het doel van die bureaucratie was van meet af aan om zorg te dragen voor de nog altijd geldende waarden van kwaliteit, spreiding en toegankelijkheid van de kunsten. Om aan de specifieke belangen en behoeften van de culturele sector en de samenleving tegemoet te komen en ervoor te waken dat overheden niet rechtstreeks invloed konden uitoefenen op inhoudelijke keuzes – het beroemde adagium van Thorbecke – werd het cultuurbestel mettertijd steeds fijnmaziger. En daarmee ondoorgroendelijker.

De opeenvolgende maatregelen hebben de oorspronkelijke problemen zelden of nooit kunnen wegnemen. Nog steeds bereikt het gesubsidieerde aanbod slechts een klein, hoger opgeleid deel van de bevolking, nog steeds lukt het niet om een balans te vinden tussen wat in het culturele veld hoog wordt gewaardeerd en de wensen van politiek en samenleving, en nog steeds is het aanbod in de Randstad significant groter en diverser dan in de provincie. De Nederlandse overheid heeft zich dan ook vanaf het begin in een schier onmogelijke positie gemanoeuvreerd.

In opeenvolgende pogingen het culturele aanbod beter te laten aansluiten op politieke doelen ontstonden de afgelopen jaren steeds meer, in plaats van minder, regels en categorieën. In plaats van twee subsidietermijnen (een jaar of vier jaar) kunnen instellingen sinds de invoering van de Culturele Basisinfrastructuur (BIS) in 2009 structurele, vierjarige, tweejarige, eenjarige en projectsubsidies aanvragen. Waar de BIS bedoeld was om een einde te maken aan de Kamerdebatten over de subsidiëring van individuele instellingen leidde parlementair ingrijpen bij de laatste cultuurbegroting alsnog tot aanpassingen van het beleid voor drie met name genoemde cultuurmakers¹ (Burghoorn 2020; Zonder auteur 2020). Hoe kunnen we die groeiende afstand tussen cultuurpolitiek en veld verklaren? Is het erg? En: wat kunnen we eraan doen?

Een systeem in (ver)wording

De geschiedenis van het Nederlandse naoorlogse cultuurbeleid kan worden geschetst in vier fasen (Meerkerk et al. 2018): opbouw en volksverheffing (1946-1960), groei en welzijn (1960-1972), rationalisering en verzakelijking (1972-1993) en systematisering en versnippering (1993-heden). In de eerste fase werd het cultuurbestel geleidelijk opgebouwd. De nadruk lag op volksverheffing, educatie en het bieden van een hoogstaand cultureel tegenwicht aan de groeiende massacultuur. Die inhoudelijke focus verschoof in de jaren zestig naar een koppeling tussen cultuur en welzijn, waarbij de overheid de nadruk op de kwaliteit van de hoge kunsten langzaam losliet. Mede als gevolg hiervan groeiden aantal en hoogte van de cultuursubsidies snel. Na de roerige jaren rond 1970, met onder meer de Actie Tomaat en de Notenkraker, poogde de rijks-overheid het beleid eenduidiger en transparanter te organiseren, culminerend in de introductie van de cultuurnotasytematiek en de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid in 1993. De nadruk lag in toenemende mate op objectieve criteria voor subsidietoekenning.

Meteen vanaf de introductie van de cultuurnotasytematiek lag het stelsel onder vuur: bij de sector (met de oprichting van belangenorganisatie Kunsten '92), bij overheden (de discussie tussen regio en Randstad) en bij de politiek. De belangrijkste thema's in deze discussie waren de spreiding van gesubsidieerde instellingen over het land, het bereik van nieuwe publieksgroepen en de positie van de cultuur van een kleine natie in een globaliserende samenleving. Verschillende maatregelen van opeenvolgende verantwoordelijke bewindspersonen maakten het systeem steeds complexer. Denk aan de percentageregelingen voor het bereiken van nieuw publiek en eigeninkomsten-normen die Van der Ploeg (1998-2002) introduceerde, het Actieplan Cultuurbereik (1999-2003), impulsregelingen (onder meer voor Nederlands repertoire in concertzalen) onder Nuis (1994-1998) en Van der Laan (2003-2006), de oprichting van ondersteuningsinstellingen zoals Cultuur+Ondernemen (in 2010), de oprichting van het Fonds Cultuurparticipatie (2009) en de invoering van de BIS (in 2009). Op lokaal niveau werd de structuur van het bestel, met de Basisinfrastructuur en kortlopende subsidies, →

nog eens gekopieerd – sommige lokale overheden (Rotterdam en Groningen) waren zelfs eerder met de invoering dan het Rijk. Ook de introductie van diverse codes waaraan de sector zich te houden heeft (Governance, Diversiteit en Inclusie, Fair Practice) zorgt voor een nog fijnmaziger sturing.

Criteria veranderen

De beleidsdoelen die dit steeds fijnmaziger stelsel moest dienen, veranderden al die tijd niet. De criteria waaraan subsidieaanvragen getoetst worden, echter wel: ondernemerschap en governance worden sinds 2012 als gelijkwaardige criteria gezien naast klassieke normen als kwaliteit en vernieuwing. En er veranderde nog iets: hoe terecht ook de kritiek van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor Cultuur (Commissie Arbeidsmarktverkenning Cultuursector 2016) over de karige beloning voor de cruciale spelers in het cultuurveld, de kunstenaars, de daaropvolgende beleidsreactie in de vorm van de Fair Practice Code betekent dat de cultuursector het probleem van de inkomens-

positie van kunstenaars nu zelf moet oplossen, zonder daarvoor extra middelen te krijgen. De specifieke regelingen voor dit beleidsdoel uit het verleden, de BKR, de WIK en de WWIK,² behoorden immers altijd tot de verantwoordelijkheid – en dus ook het budget – van de staatssecretaris van Sociale Zaken. Dat betekent meer druk op het toch al gereduceerde budget, dus meer noodzaak tot minutieus verantwoorde afwijzingen van subsidies. De eersten die hier echt iets aan lijken te verdienen zijn dus de adviseurs van de overheid, niet de kunstenaars.

Tot slot bracht de politiek herhaaldelijk inhoudelijke thema's in. Eén daarvan betreft de cultuur van Nederlanders met een migratieachtergrond, een beleidsprobleem dat uiteindelijk vooral werd 'geparkeerd' bij het Fonds Cultuurparticipatie en recent ook als extra beoordelingscriterium wordt gehanteerd door nationale en lokale kunstraden (zie bijvoorbeeld het recente cultuurplanadvies van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 2020). Daartegenover staan de zorgen om onze nationale identiteit die we met globalisering en multiculturalisering lijken te verliezen. Zo stelde de politiek in 2006 *unvervroren* een Nationaal Historisch Museum voor om in 2010 aandacht te vragen voor volkscultuur (wat leidde tot een tijdelijke subsidie aan het Nederlands Centrum voor Volkscultuur). Het plan alle schoolkinderen *De Nachtwacht* te laten bezoeken is onderdeel van het regeerakkoord van het huidige kabinet.

Op de culturele sector zelf hadden dit soort politieke wenselijkheden weinig invloed. Wel werkt de voortdurende nadruk op publieksbereik hijgerigheid in de hand. Instellingen werken in toenemende mate volgens de logica van mode, toerisme en festivals: trendgevoelig, met nadruk op authentieke en eenmalige ervaringen. Dat vraagt om een financiering die enerzijds stabiliteit garandeert op het niveau van de organisatie, en anderzijds flexibele financieringsvormen om in te kunnen spelen op de behoeften van het publiek. Het overheidsbeleid probeert daarop in te spelen, bijvoorbeeld door de scheiding tussen de subsidies voor museale collecties los te koppelen van die voor de overige activiteiten, zoals tentoonstellingen en educatie. Waar we ook kijken in het cultuurbestel: de ene regeling stapelt zich op de andere.

De voortdurende nadruk op publieksbereik werkt hijgerigheid in de hand

Presentatie
Donald Duck
 Kunstcollectie
 in Rijksmuseum,
 Amsterdam,
 2019. Fotografie:
 Ramon van Flymen/
 Hollandse-Hoogte



Structurele verklaring

Deze ontwikkelingen zijn een gevolg van de dynamiek die systemen als ons cultuurbestel inherent bezitten. Het Nederlandse cultuurbestel kent een eigen interne logica die is gericht op de instellingen binnen dat systeem. Inmiddels dwingt dat handelen van individuele actoren af waarbij het oorspronkelijke, maatschappelijke doel buiten beeld is geraakt. Hierdoor ontstaat er aan de ene kant een groep mensen en instellingen die bij gratie van het systeem een positie in kan nemen in de samenleving – en door het systeem zelf gedwongen wordt het in zijn huidige vorm in stand te houden – en aan de andere kant een groep die zich erbuiten geplaatst voelt en er bijgevolg soms zelfs niets mee te maken wil hebben. In het zogenaamde Spiegelpaleis Cultuurbeleid (Hoeven 2005) weten alleen nog specialisten van het stelsel zelf de weg, voor velen wordt de schittering te veel om nog een poging te wagen er binnen te komen.

De tendens van toenemende bureaucratisering is niet beperkt tot de cultuursector (zie ons belastingstelsel) en ook niet tot Nederland. De toenemende complexiteit van het openbaar bestuur is een poging om recht te doen aan de

complexiteit van de samenleving en meer maatschappelijke groepen een stem te geven. Hoewel deze tendens dus een democratisch doel dient, is het gevolg dat het systeem voor de burger juist ondoorzichtiger wordt en voor instellingen moeilijker uitvoerbaar. Deze logica is typerend voor de publieke sector in de 21ste eeuw. Deze vorm van openbaar bestuur wordt wel *hybrid public administration* genoemd (Christensen et al. 2010).

Is het erg?

We dienen ons de vraag te stellen of het erg is dat overheid en cultuursector steeds verder uit elkaar gedreven worden. Want laten we wel wezen: hoewel wij in ons land buitengewoon kritisch zijn over het beleidstelsel wordt het in het buitenland bewonderd, zo mogen we uit de reacties van collega's op internationale congressen opmaken. Zij bewonderen de transparantie (voor malafide partijen is het niet eenvoudig cultuursubsidies weg te sluizen) én de relatieve autonomie en zekerheid die het stelsel aan cultuurinstellingen biedt.

De keerzijde is dat makers zonder lange staat van dienst nauwelijks toegang krijgen tot het →

bestel. En er is een ware industrie voor het schrijven van subsidieaanvragen ontstaan. Ondertussen zien cultuurconsumenten niet welke cultuur publiek, privaat of commercieel is gefinancierd (Holden 2015), omdat die meestal op dezelfde podia en via dezelfde digitale kanalen tot hen komt. Het stelsel zelf ondersteunt het aangaan van duurzame dwarsverbanden tussen deze sectoren niet, wat echt cultureel ondernemerschap feitelijk onmogelijk maakt. Om kort te gaan: de toenemende bureaucratisering belemmert het verwezenlijken van de beleidsdoelen én het frustreert de vrijheid van handelen van cultuurmakers. En dat was nu juist waarom we het stelsel hadden opgetuigd.

Oplossingsrichtingen

De kern van de problematiek van het cultuurbestel als geheel en van afzonderlijke organisaties daarbinnen is de spanning tussen autonomie (van sector, instellingen en makers) en controle (door overheden, semioverheden en sponsors). Een gezonde, duurzame toekomst van het cultuurbestel kan alleen worden bereikt wanneer de verschillende spelers hierin een balans vinden. In plaats van sturing op details zal het cultuurbeleid toe moeten naar een systeem dat instellingen vrij laat om zelf keuzes te maken en dat door subsidies perspectief biedt voor de langere termijn. Die vrijheid zou er volgens ons bij gediend zijn wanneer overheden nog eens fundamenteel bekijken welke overheidslaag voor welk deel van het stelsel verantwoordelijk is, in plaats van de nu gegroeide praktijk waarbij voor zowel BIS als fondsinstellingen vaak twee overheidslagen verantwoordelijk zijn. Daarnaast kan dan een premiestelsel voor die activiteiten die de politieke doelen van de dag dienen worden ingesteld. Alleen die instellingen die zich door politieke prioriteiten aangesproken voelen, hoeven daar dan plannen voor te maken, in plaats van dat de hele sector wordt aangesproken op waarden die vaak niet aansluiten bij individuele praktijken. Van instellingen moet worden gevraagd om van die vrijheid gebruik te maken om de langetermijndoelen van het cultuurbeleid (spreiding, diversiteit en kwaliteit) te bereiken. Met andere woorden: van een stelsel van controle naar een cultuur van vertrouwen. ●

Literatuur

- Burghoorn, A. (2020) 'Tweede Kamer wil alsnog subsidie voor Scapino Ballet en Noorderslag'. In: *de Volkskrant*, 29 juni.
- Christensen, T. en P. Laegreid (2010) 'Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges'. In: *Public Organization Review*, vol. 11, 407-423.
- Commissie Arbeidsmarktverkenning Cultuursector (2016) *Verkenning arbeidsmarkt cultuursector*. Den Haag: Raad voor Cultuur/Sociaal-Economische Raad.
- Hoeven, Q. van der (2005) *De grens als spiegel: een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Holden, J. (2015) *The ecology of culture: a report commissioned by the Arts and Humanities Research Council's cultural value project*. Londen: Arts & Humanities Research Council.
- Meerkerk, E. van en Q.L. van den Hoogen (eds.) (2018) *Cultural policy in the polder: 25 years of the Dutch Cultural Policy act*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- RRKC (2020) *Cultuurplanadvies 2021-2024*. Rotterdam: Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur.
- Zonder auteur (2020) 'Eindhoven krijgt twee miljoen voor futurelab'. In: *Eindhovens Dagblad*, 15 september.

Noten

- 1 Future lab, Noorderslag en Scapino Ballet.
- 2 BKR: Beeldende Kunstenaars Regeling; WIK: Wet Inkomensondersteuning Kunstenaars; WWIK: Wet Werk en Inkomen Kunstenaars.



Edwin van Meerkerk is universitair hoofddocent Algemene cultuurwetenschappen aan de Radboud Universiteit, Nijmegen. Fotografie: Merlijn Doomernik



Quirijn van den Hoogen is universitair docent Kunstsociologie en kunstbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen