

Advies over de nota van de
Staatssecretaris van Cultuur

Verschil maken,
herijking van de
cultuurnotasystematiek

Verschil maken, **herijking van de** **cultuurnotasytematiek**

Inleiding

De wethouder van Kunstzaken vraagt de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur om op korte termijn een wellicht voorlopig advies uit te brengen over de nota van de Staatssecretaris. Dit omdat hij van plan is zich vóór de vergadering van de vaste commissie cultuur van de Tweede Kamer tot de Staatssecretaris en de commissieleden te wenden met enkele aandachtspunten die voor de gemeente Rotterdam van groot belang zijn. Door de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur wordt, vooruitlopend op een meer definitief oordeel, voorshands het volgende opgemerkt.

Centralisatie of decentralisatie

In de nota *Verschil maken* stelt de Staatssecretaris onder andere, dat zij geen voorstander is van verdergaande territoriale decentralisatie. Zij voert daartoe twee argumenten aan: "Het aandeel van het rijk in de cultuursubsidies is minder dan een derde. Het is ook niet wenselijk omdat de zorg voor een hoogwaardig, divers en landelijk gespreid patroon van culturele voorzieningen een landelijke regie vereist." Beide argumenten lijken onvoldoende om de conclusie te kunnen dragen.

Of eenderde deel veel of weinig is doet niet zo erg ter zake voor de vraag of verdergaande decentralisatie nodig is. En overigens, door de veelvuldige toepassing van het instrument van koppelsubsidie beïnvloedt het rijk indirect de besteding van een veel groter deel van het totale cultuurbudget. Evenals bij de taakverdeling tussen de Europese Unie en de aan de Unie deelnemende staten het geval is zou ook hier het subsidiariteitsbeginsel van toepassing moeten zijn, het principe dat een centraal gezag zich niet met zaken mag bemoeien die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden. Toepassing van dit principe betekent een continu doordenken over de vraag wat noodzakelijkerwijs op rijksniveau moet worden geregeld.

Het tweede argument van de stelling, namelijk dat de zorg voor een hoogwaardig, divers en landelijk gespreid patroon van culturele voorzieningen landelijke regie eist vraagt eveneens nadere onderbouwing. Diversiteit en spreiding zijn ook een gevolg van beleidsbeslissingen van een groot aantal lagere overheden. Hoogwaardige kwaliteit is ook een gevolg van het benoemingsbeleid van artistieke topfunctionarissen door zich daarvoor verantwoordelijk wetende

besturen van instellingen en van gemeenten. Waar een goed evenwicht tussen het centrale en het decentrale niveau wordt bereikt kan niet in zulke eenvoudige bewoordingen worden aangegeven als de Staatssecretaris nu doet.

De broedplaats van kunst en cultuur ligt in de grote steden en (in de middelgrote steden) in de provincies. De broedplaats van kunst- en cultuurbeleid ligt ook bij diezelfde steden en provincies. Erkenning van deze stelling door de Staatssecretaris dient het uitgangspunt te zijn van een discussie over een gezamenlijke aansturing van de sector kunst en cultuur. Dat geldt temeer nu de Staatssecretaris een deel van haar budget overhevelt naar fondsen. Konden grote gemeenten tot nu toe nog wel (in de sfeer van complementair bestuur) afspraken maken met de Staatssecretaris, met de fondsen was dat tot nu toe niet mogelijk. Als dat niet verandert betekent dit feitelijk minder beïnvloedingsmogelijkheden van de grote gemeenten. En dus verdergaande centralisatie. Hiertegen dient de gemeente Rotterdam krachtig te opponen.

Differentiatie van beleidsinstrumenten

In lang vervlogen tijden kende de rijksoverheid slechts enkele betrekkelijk eenvoudige instrumenten op het beleidsterrein kunst en cultuur: de jaarlijkse subsidiebeschikking, het opdrachtenbeleid en de instandhouding van rijksdiensten. De afgelopen decennia gaven een uitbreiding van dit instrumentarium te zien: fondsen deden hun intrede, er kwam een vierjaarlijkse cultuurnota en meerjarige subsidiebeschikking, er ontstonden beheerovereenkomsten, convenantafspraken met andere overheden, er kwam een inspectie en recent zijn een groot aantal losse instellingen samengevoegd tot sectorinstituten die besteltaken uitvoeren.

De Staatssecretaris gaat nu verder op deze weg. In *Verschil maken* 'worden voorstellen gedaan voor een verdergaande differentiatie van dit instrumentarium. De tweedeling tussen incidentele fondssubsidie en vierjaarlijkse cultuurplansubsidie wordt uitgebreid met een derde modaliteit, de visitatie met bijbehorende subsidiesystematiek. Er komt meer differentiatie in de subsidiering door de fondsen. Alles tussen een incidentele en een vierjarige subsidie is straks binnen het beleid van de fondsen mogelijk. Daarnaast komt er blijkbaar een nieuw beleidsinstrument bij, de 'programmasubsidie'. Voorts wordt aangekondigd, dat straks geldstromen worden verlegd "naar professionals die op het snijvlak van aanbod en vraag opereren", waarbij instellingen "niet afhankelijk van het oordeel van adviescommissies worden, maar van de kwalitatieve keuzen van spitspelers in het veld." We mogen waarschijnlijk deze professionele spitspelers als nieuw beleidsinstrument van de rijksoverheid betitelen, tenzij de Staatssecretaris hier doelt op wat museum- en theaterdirecteuren altijd al deden. Zo neen, op welke punten wijken deze intendanten af van de reeds bekende praktijken?

Deze stormachtige proliferatie van bestuurlijke instrumenten heeft een positief en een negatief aspect. Enerzijds tekent het de steeds verder gaande bemoeienis van de staat met de sector kunst en cultuur. Uitbreiding en differentiatie van het beschikbare beleidsinstrumentarium is veelal kenmerk van een steeds verdergaande betrokkenheid van de staat bij een bepaald beleidsterrein. Dat is positief: de staat zorgt meer en meer en hopelijk ook steeds beter voor kunst en cultuur.

Anderzijds brengt deze differentiatie ook onvermijdelijk meer bureaucratisering met zich mee. Het wordt steeds ingewikkelder om alle instrumenten goed op

elkaar af te stemmen, om de gewenste effecten van het beleid te bereiken. Coördinatieproblematiek neemt onevenredig toe. Deze keerzijde is onvermijdelijk en niet per se slecht. Het is echter wel vreemd om al deze voornemens tot verdergaande differentiatie van het beschikbare instrumentarium te lezen in een nota die de uitkomst is van een uitgebreide discussie, juist uitgelokt door klachten over de huidige, te bureaucratische cultuurnotasystematiek. Dit is het bekende paradoxale resultaat van veel ingrepen van de overheid in allerlei maatschappelijke processen. Bureaucratiseringstendensen worden bestreden met maatregelen die au fond nog meer bureaucratie met zich meebrengen. Complexiteitsverhoging is een doorgaand en onvermijdelijk maatschappelijk-bestuurlijk proces, maar de gevolgen voor de instellingen moeten wel onder ogen worden gezien. De wijzigingen in de cultuurplanprocedure moeten ook worden beoordeeld op hun effecten voor de instellingen en een berekening van de kosten in relatie tot de effectiviteit is een voorwaarde.

Om ongewenste effecten van deze toename van beleidsinstrumenten te kunnen bestrijden is het allereerst van belang om de instrumenten goed te definiëren en qua reikwijdte af te bakenen. Hierin faalt de nota *Vershil maken*. De nota geeft een reeks zwak gedefinieerde begrippen, vage criteria, onduidelijke formuleringen, dubbelzinnige concepten en onheldere taakafbakeningen.

Welke instrumenten uiteindelijk ingezet zullen worden om het kunst- en cultuurbeleid vorm te geven, uitgangspunt is dat we in een rechtsstaat leven waarin een volksvertegenwoordiging de uitgangspunten van het beleid en de toedeling van de middelen bepaalt. Toedeling van die middelen aan intendanten en fondsen is alleen acceptabel indien en voor zover hierop voldoende bestuurlijke controle wordt uitgeoefend. De beoordeling van de instellingen dient uiteindelijk een bestuurlijke daad te zijn en voor de instellingen dient hoor en wederhoor, bezwaar en beroep beschikbaar te zijn. Het risico dat het cultuurplanproces vastloopt in juridische procedures is reëel aanwezig, maar mag niet leiden tot een gemakkelijke overdracht aan niet-controleerbare instanties.

Vershil maken in Rotterdam.

Wat betekent de nota van de Staatssecretaris voor Rotterdam? In beginsel niets, de gemeente heeft de vrijheid haar eigen cultuurplanprocedure in te richten. Rijks- en gemeentelijk beleid zijn echter op dit terrein nauw met elkaar verweven. Veel instellingen ontvangen koppelsubsidies en de ervaring leert, dat een op elkaar afgestemde bejegening van de instelling door beide overheden van groot belang is. Voorkomen moet worden, dat de instelling door tegen-gestelde eisen en niet geharmoniseerde procedures nadeel ondervindt. Voorts stelt de Staatssecretaris zich voor, dat "de bestuurlijke samenwerking in een drieslag vorm zal kunnen krijgen." Op deze drie momenten zal een tendens tot harmonisatie van de procedures tussen de verschillende overheden (en dus tot verdergaande centralisatie) praktisch onvermijdelijk zijn.

Het is van belang te bezien welke elementen uit de nota *Vershil maken* vertaald kunnen worden in gemeentelijk beleid. Dat wordt echter niet bevorderd door de impressionistische, weinig zakelijke toon van de nota. Voor een deel zullen we de verdere bestuurlijke discussie over en uitwerking van de nota moeten afwachten.

Op dit moment kan de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur het volgende opmerken.

- 1 De Staatssecretaris houdt vast aan de koppeling tussen beleidsadvisering en instellingsadvisering binnen één organisatie, de Raad voor Cultuur. Ook in de

Rotterdamse situatie zou aan deze koppeling vastgehouden moeten worden. De argumenten van de Staatssecretaris nemen wij over: "Ontkoppeling van verschillende adviesniveaus gaat gepaard met verlies aan verticale samenhang. De kwaliteitsbeoordeling op instellingsniveau levert informatie en inzichten op die onontbeerlijk zijn voor de beleidsadvisering en voorkomt dat beleidsadviezen los komen te staan van de culturele praktijk." In onze stad is reeds gekozen voor een adviesraad van generalisten, ieder met een eigen deskundigheid en het onderbrengen van instellingsadvies in ad hoc commissies van specialisten. Hier komen de keuzes van het rijk en de gemeente met elkaar overeen.

- 2 Het idee van bestelvisitaties sluit goed aan bij de ideeën die in Rotterdam leven over de wijze waarop grote kunstinstellingen dienen te worden beoordeeld. In de nota *Op de koffie* over de vormgeving van de functie kwaliteitszorg in de sector worden voorstellen uitgewerkt die goed lijken te sporen met hetgeen de Staatssecretaris daarover opmerkt. Wel kan verschil van inzicht ontstaan over de vraag welke instellingen het genoegen krijgen van een regelmatige visitatie, maar daarover lijkt ook op landelijk niveau het laatste woord nog niet gezegd. Harmonisatie van de visitatieprocedures lijkt noodzakelijk om te voorkomen dat de instellingen met tegengestelde eisen en oordelen te maken krijgen. Zeker moet worden voorkomen dat de instellingen met twee onafhankelijke visitaties worden geconfronteerd. Harmonisatie van deze procedures lijkt overigens niet bezwaarlijk en geen grote inbreuk te maken op de gemeentelijke autonomie. Wel tekent de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur aan dat naar zijn mening visitatie allereerst in het teken staat van kwaliteitsbevordering door en binnen de instelling zelf. Visitatie is derhalve niet primair een instrument voor overheidstoetsing.
- 3 Het overhevelen van 'cultuurplangeld' naar relatief zelfstandige fondsen is een operatie die haaks staat op hetgeen recent in Rotterdam is gebeurd. Met de overheveling van de incidentele subsidiebudgetten van de Rotterdamse Kunststichting, een fonds avant la lettre, naar de dienst Kunst en Cultuur van de gemeente is een tegengestelde beweging gemaakt. Het lijkt raadzaam op dit punt de Staatssecretaris nu niet te volgen en eerst de ervaringen in Rotterdam met het nieuwe model af te wachten. Aangezien de uitvoering van programma's zoals het *Actieplan Cultuurbereik* en de *Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving* ook bij deze dienst is ondergebracht is het Rotterdamse model eenvoudiger, er is voor de subsidieaanvragers één loket.
- 4 Rotterdam heeft in principe geen grote problemen met het concept van 'de intendant'. We kennen deze constructie van *Rotterdam Culturele Hoofdstad* en recent van *Koorts*. Een voorzichtig gebruik van dit beleidsinstrument is echter aanbevelenswaardig in beginsel kan kunstbeleid worden uitgevoerd door de bestaande instellingen en hun artistieke staven. Voor tijdelijke evenementen met een breed werkterrein kan dit instrument wel zinvol zijn. Ook voor de toedeling van tijdelijke geldmiddelen waarbij een zeer flexibele aanwending gewenst is kan de intendant een alternatief zijn voor een systeem van fondssubsidies. De intendant als beheerder van middelen voor 'kunstenaars zonder eigen budget' is soms een tijdelijke oplossing die we zouden kunnen overnemen, echter zonder de positie van de reguliere instellingen met hun programmeringsbudgetten te ondergraven.
- 5 Het loskoppelen van de cultuurnota van de toekenning van instellingssubsidies lijkt geen nuttige operatie omdat daarmee een zinvolle koppeling tussen beleid en instrumentele vertaling van dat beleid wordt verbroken. Zeker is

deze loskoppeling niet zinvol bij gemeenten waar (behoudens bij gemeentelijke herindeling) geen tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. Voor gemeenten is het geen probleem om de cultuurnotaprocedure en de zittingsperiode van gemeenteraad en College goed op elkaar af te stemmen in een vast, vierjaarlijks ritme. Overigens kan op dit punt zonder bezwaar een discrepantie tussen rijk en lagere overheden ontstaan, omdat de werking van de nota vooral op het eigen overheidsniveau is gericht. Wel is het van belang meer helderheid te krijgen over de status van de cultuurnota van het rijk, met name welke status dit stuk straks krijgt in het afstemmingsoverleg met de lagere overheden.

- 6 Het vraagstuk van de afstemming tussen de landelijke Raad voor Cultuur, de adviseurs van de landelijke fondsen en lokale adviseurs zoals de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur heeft nog geen begin van een behandeling gekregen. Hiertoe dienen belanghebbende partijen, als straks de kruitdampen rondom de nota opgetrokken zijn, het initiatief te nemen.
- 7 Aan het vraagstuk of het 'Adagium van Thorbecke' inderdaad aan herziening toe is, zoals de Staatssecretaris meent, wil de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur graag een afzonderlijk debat wijden.

Rotterdam, 15 november 2005
Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur

M.D. Teenstra-Verhaar, voorzitter
H.C. Bongers, secretaris