

## *Een nieuwe toekomst voor het cultuurbeleid*

*Frans Hoefnagel*





*Een nieuwe toekomst voor het cultuurbeleid*

Samenstelling: Jos Dohmen/ Frans Hoefnagel

Omslagfoto: Glas in loodraam 'Het Laatste Oordeel' St. Jan Kathedraal Den Bosch, detail van de hel. Marc Mulders 2007

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag  
Vormgeving binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## WOORD VOORAF

Zolang Nederland een eenheidsstaat is, heeft het een eigen cultuurbeleid gekend. Soms neemt dit beleid een centrale plaats in het geheel van aandachtsgebieden van de overheid, soms is het meer marginaal. Niet alleen de importantie, ook de vragen die aan de orde zijn wisselen van aard en inhoud. In een groot deel van de 19<sup>de</sup> eeuw ging het om vragen van nationale identiteit. In het midden van de 20<sup>ste</sup> eeuw lag het accent op vragen van spreiding van kunst en vergroting van toegankelijkheid. De overheid gaat vanaf de Tweede Wereldoorlog en de wederopbouw op allerlei maatschappelijke terreinen meer interveniëren. Maar hoever moet zij gaan op het gebied van cultuur? Wat is het doel dat ermee gediend is? Moet het cultuurbeleid zich beperken tot bevordering van elitekunst of moet het juist de massacultuur stimuleren? Ook andere vragen komen dan op, bijvoorbeeld of cultuurbeleid dient als middel tot community building. Of de vraag in hoeverre het deel moet uitmaken van het verplichte curriculum op scholen.

Ook de technologische ontwikkeling is van invloed. Hoe verandert het landschap van het cultuurbeleid door de nieuwe media en internet? Het gaat ook dan weer om de ‘wat vraag’, ‘hoe vraag’ en ‘wie vraag’. Vaak, maar lang niet altijd, is er aandacht voor fundamentele vragen: Wat zijn de cultuurpolitieke uitgangspunten van het mediabeleid van de overheid, met welke instrumenten moet het beleid worden vormgegeven en wie moeten het uiteindelijk uitvoeren?

In de voorliggende studie gaat mr. dr. Frans Hoefnagel op laatstgenoemd soort vragen in. Tijdens zijn loopbaan bij onze raad heeft hij op verschillende momenten geschreven over het cultuurbeleid. In de vorm van artikelen, recensies en in bijdragen die hij geleverd heeft aan het werk van de WRR. Voor verschillende projecten van de raad heeft hij teksten op dat gebied voorbereid; onder meer in het kader van het media rapport van de raad (*Focus op functies*). Zij betroffen nogal eens maar niet altijd het cultuurbeleid als onderdeel van een ruimer onderwerp, zoals bij het genoemde mediabeleid.

Vanwege het bereiken van zijn pensioengerechtigde leeftijd heeft Frans Hoefnagel onlangs afscheid genomen van de WRR. Ter gelegenheid daarvan heeft hij op verzoek van ondergetekenden een essay geschreven over de hoofdlijnen van cultuurbeleid. Hij heeft het cultuurbeleid daarbij niet behandeld als deelonderwerp van een ruimer thema, maar hij behandelt het als een eigen en zelfstandig onderwerp. Veel aspecten van dit beleidsgebied komen in deze studie aan de orde.

Het gaat in dit afscheidsessay niet om concrete aanbevelingen, maar er wordt een nieuwe perspectief op cultuurbeleid geboden. Frans Hoefnagel beklemtoont dat de

inhoudelijke en normatieve aspecten van dit beleid in de toekomst door de overheid directer geadresseerd moeten worden. Tegelijk blijven naast de cultuurpolitieke, ook bestuurlijke en juridische aspecten (bijv. vragen van intellectueel eigendom) aandacht vragen. Zo komen ook in dit laatste werkstuk dat hij in het kader van zijn betrokkenheid bij onze raad schrijft de drie lijnen die in zijn werk – en ook in zijn in 1987 verdedigde dissertatie *Wetgever en cultuur* – centraal hebben gestaan weer bijeen. Drie lijnen die hij samenbrengt in een geheel eigen visie op het cultuurbeleid.

De WRR neemt met grote dankbaarheid voor zijn grote, jarenlange en betrokken inzet voor het werk voor onze raad afscheid van Frans Hoefnagel, en is verheugd dat hij ook met dit essay een bijdrage wil leveren aan de verdere doordenking van dit voor onze samenleving en overheidsbeleid zo essentiële beleidsterrein. Het tekent hem ten voeten uit: ook afscheid nemen is vooral een inhoudelijke opdracht, en staat in het teken van het voortdurend dienstbaar zijn aan een kritische en constructieve bijdrage aan de verbetering en toekomstbestendigheid van het overheidsbeleid. Daarbij mag echter niet onvermeld blijven dat Frans Hoefnagel bij dat alles ook een betrokken en zeer actief lid van de staf van de WRR was: iemand met warme aandacht voor en oprechte interesse in zijn collegae, en iemand bij wie nieuw aangetreden leden van de raad en jongere leden van de staf nooit vergeefs vroegen om een luisterend oor en een wijze raad. Met de uitgave van dit essay willen wij hem ook daarvoor namens leden en oud-leden van staf en raad een welgemeend dankjewel zeggen.

Een klein team van mensen heeft mr. dr. Hoefnagel terzijde gestaan bij het realiseren van deze studie. De groep bestond uit drs. A.G. Keizer, professor mr. J.E.J. Prins en dr. C.B. Smithuijsen. Namens de raad bedankt genoemden voor hun medewerking en in het bijzonder de heer Jos Dohmen voor zijn zeer gewaardeerde assistentie bij de redactie ervan.

Marc Mulders hielp ons op genereuze wijze om die dank een bijzondere kleur te geven: op het omslag van dit essay prijkt een afbeelding van het door hem gemaakte glas-in-loodraam dat is aangebracht in de kathedrale basiliek van Sint-Jan in 's-Hertogenbosch. Dat was de plaats waar Frans Hoefnagel bijna veertig jaar geleden zijn loopbaan begon, en die hem nog steeds dierbaar is.

Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk  
Voorzitter WRR

Prof.dr. A.C. Hemerijck  
Directeur WRR

## EEN NIEUWE TOEKOMST VOOR HET CULTUURBELEID<sup>1</sup>

“Eén keer in de vier jaar wordt het opgevoerd, het koningsdrama van de Cultuurnota. Met een bewindspersoon voor Cultuur die het evenals Claudius nooit goed kan doen. Met de Raad voor Cultuur in de rol van diens perfide raadsman Polonius. Met de kunstwereld als de opstandige Hamlet die roept dat de gifbeker bij de verkeerde terecht komt.” Zo typeerde Ad Melkert ooit de moeizame verhoudingen tussen de Nederlandse overheid en de wereld van kunst en cultuur.<sup>2</sup> De toenmalige fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer blikte terug op maandenlange discussies en ruzies over het door zijn partijgenoot, staatssecretaris (1998-2002) Rick van der Ploeg, voorgestelde cultuurbeleid. Dat debat ligt nog steeds vers in het geheugen vanwege de ongewone felheid ervan, maar het was toch niet voor het eerst – en waarschijnlijk evenmin voor het laatst – dat er om het kunst- en cultuurbeleid flink geruzied werd. Het lijkt wel met de aard van het beestje van doen te hebben.

“Elco Brinkman werd weggehoond nadat hij zich met de toekenning van de P.C. Hooftprijs had bemoeid. Hedy d’Ancona werd nauwelijks serieus genomen. En Aad Nuis, een van de weinige politici die echt boeken leest, onthouden we vooral van de boete die hij orkesten wilde opleggen als ze geen Nederlandse composities speelden,” zo memoreerde de schrijver Herman Stevens in het kader van datzelfde debat.<sup>3</sup> Kunst en cultuur zijn kennelijk het onderwerp van een permanent debat. Of het nu gaat over de kunst zelf (“Dat kan mijn dochter van vier ook”) of over de relatie van de overheid met de kunst (“moet de overheid 80 miljoen gulden betalen voor de Victory Boogie Woogie van Mondriaan”), iedereen heeft een mening en die mening- en zijn vaak met elkaar in conflict.<sup>4</sup>

Voor een deel spitst dit debat zich toe op de legitimatie van de overheidsbemoeyenis met kunst en cultuur. Deze legitimatie staat permanent ter discussie omdat ze een aantal specifieke problemen kent. De overheidsbemoeyenis met kunst is bijvoorbeeld omstreden door het ontbreken van collectieve steun. Dit is zowel een argument vóór als tegen het kunstbeleid: het maakt subsidiëring noodzakelijk om het aanbod en de kwaliteit van kunst en cultuur op peil te houden, maar het ontbreken van deze collectieve steun rechtvaardigt ook de vraag waarom en voor wie de kunstensector in deze omvang zou moeten overleven. Verder duikt voortdurend weer de vraag op in welke mate de uitkomsten van het beleid wel ten goede komen aan de gehele samenleving. Ondanks de fraaie intenties van het beleid in dit opzicht, is in het verleden gebleken dat slechts een zeer beperkt deel van de samenleving, de intellectuele en financiële bovenlaag, voornamelijk profiteert van de financiële ondersteuning van de kunstsector. Daarnaast moet de overheid op dit beleidsterrein niet alleen de instrumenten verdedigen waarmee ze een bepaald doel wil bereiken, maar staan tegelijk

ook de doeleinden zelf ter discussie. Deze onzekerheid over de doeleinden maakt dat het debat over het cultuurbeleid een veel principiëler karakter krijgt.

Legitimatie van beleid speelt uiteraard op elk beleidsterrein een rol, maar bij het kunst- en cultuurbeleid is deze rol zeer prominent. Een complicerende factor is hier dat het overheidsbeleid in deze sector sinds jaar en dag wordt gebaseerd op het *Thorbecke-adagium*. De uitspraak van Thorbecke in 1862 dat “kunst geen regeeringszaak is” wordt nog steeds gezien als leidraad voor het cultuurbeleid. Ze heeft de betekenis gekregen dat de overheid zich niet mag uitspreken over de inhoudelijke aspecten van kunst. Inhoudelijke oordelen dienen overgelaten te worden aan ‘experts’.<sup>5</sup> Vanzelfsprekend vraagt beleid voor een terrein waarover je niet inhoudelijk mag oordelen om een genuanceerde argumentatie.

In de analyse van Keizer<sup>6</sup> wordt getoond dat alle commotie en kritiek rond de Cultuurnota van Van der Ploeg, waarin alle betrokken partijen (het kunstenveld, de Raad van Cultuur en de Tweede Kamer) hun onvrede hebben geuit over zowel het proces als de systematiek van het beleid, niet tot fundamentele veranderingen heeft geleid. Zij meent dat dit ook niet mogelijk is zolang het Thorbecke-adagium en de daaraan verbonden waarden kwaliteit en autonomie niet ter discussie worden gesteld. Daarmee zouden ook bij volgende cultuurnota’s weinig of geen mogelijkheden voor verandering en vernieuwing bestaan. Ik wil hier laten zien dat een andere beleidsredenering gewenst en mogelijk is om het Nederlandse kunst- en cultuurbeleid een nieuwe toekomst te bieden.

\*\*\*

“De Nederlander heeft een ordelijke en vlijtige inborst en doordat hij enkel en alleen op het nuttige bedacht is, heeft hij weinig gevoel voor zaken, welke voor beschaafde geesten schoon of verheven zijn,” zo heeft Kant al gemerkt.<sup>7</sup> In vergelijking met de ons omringende landen valt dan ook op hoe sterk het Nederlandse beleidsdebat wordt overheerst door vragen van vormgeving, beleidsprocedures, consensusvorming, de wijze van verdeling van subsidies en de nadruk op praktische kwesties – niet op de cultuurinhoudelijke zaken.<sup>8</sup> Dat de voor Nederland karakteristieke inhoudelijke terughoudendheid van de overheid en de pacificatie in hoge mate in elkaars verlengde liggen, komt dus vooral naar voren in de verdeling van gelden. Alle nadruk ligt traditioneel op de verdelende rechtvaardigheid en ‘het iedereen een beetje’.

De sterke fixatie op vooral instrumentele vernieuwing ontmoet hier en daar kritiek. Er wordt gesproken van bureaucratisering en verkokering, met relatief weinig omgevingscontact tussen het producerend veld en het publiek.<sup>9</sup> Het Nederlands gesubsidieerd cultuurwereldje doet dan ook eerder denken aan een zelfrefererend spiegelpaleis, bewoond door adviseurs, culturele instellingen, ambtenaren en specialistische politici.<sup>10</sup> Dit besloten karakter vormt wellicht de meest problematische



kant van het Nederlandse kunstbeleid: het is beleid van en voor professionals, van en voor een beperkte 'incrowd', die vervolgens bij wijze van spreken vechtend over straat rollen om het eigen voordeel veilig te stellen.

Dit alles geeft weinig reden om mij in deze beschouwing over de toekomst van het Nederlands kunst- en cultuurbeleid primair te richten op het niveau van de middelen. Deze afgeleide vraag van operationele uitwerking krijgt immers al meer dan genoeg aandacht. De inhoudelijke legitimatievraag *of en waarvoor* de overheid verantwoordelijkheid moet dragen, vormt echter een pertinente lacune in het beleidsdebat. Maar ook los daarvan zijn er voldoende goede redenen om hier deze inhoudelijke vraag centraal te stellen.

De ratio van het traditionele kunst- en cultuurbeleid vormt inmiddels geen rustig bezit meer. Het gaat immers vooral om de subsidie van een kwalitatief hoogwaardig aanbod, waarbij de overheid het kwaliteitsoordeel conform het adagium van Thorbecke overlaat aan de culturele elite en de professionals. Deze beleidsconstructie werkt misschien goed in een samenleving waarin sprake is van een maatschappelijk gezaghebbende culturele elite en waarin de hoogwaardige cultuur ook goed bepaalbaar is. Maar in een multiculturele, sterk egalitaire samenleving is dat steeds minder het geval. Het idee van een hogere cultuur is op zich al twijfelachtig gezien de thans min of meer dominante maatschappelijke waarden als principiële gelijkheid van culturen, het al of niet postmodern cultureel relativisme en een hoge waardering van de soevereiniteit van individuele consumenten. Vooral dat paternalistische element in het klassiek overheidsbeleid, waarbij de overheid de hogere cultuur in het subsidiebeleid bevoordeelt omdat de burger/consument die onvoldoende hoog waardeert, roept vragen op. Wordt niet zo de smaak van een elite door de overheid opgelegd? Wordt niet zo de cultuur gereduceerd tot het werk van 'blanke, dode mannen'?

Ook de diagnose als zou ook in de toekomst bij geen of minder overheidssteun zonder meer sprake zijn van een maatschappelijk tekort, is steeds minder vanzelfsprekend. De door het overheidsbeleid gestimuleerde kwantitatieve uitbreiding van het aanbod heeft ook bij een algehele stijging van het educatief niveau van de bevolking niet geleid tot een vergroting van de consumptieve vraag, zodat critici eerder spreken van een overaanbod.<sup>11</sup> Vooral technologieën als ICT en internet leiden bovendien, buiten de van overheidswege getroffen voorzieningen, tot een enorme vergroting van de door de overheid beoogde toegankelijkheid van het aanbod van ook de hogere kunst en cultuur.

Ook de vraag van het handlingsvermogen van de overheid moet voor de toekomst op dit terrein uitdrukkelijk worden gesteld. Uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid moet allereerst worden geconstateerd dat kunst- en cultuurbeleid in een democratische rechtsstaat per definitie op deze punten kwetsbaar zijn. Waar in veel andere sectoren de regel geldt dat wie betaalt ook beslist, is deze band bij

kunst- en cultuurbeleid vanouds afgewezen. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het idee dat de overheid in een rechtsstaat geen zwaar inhoudelijk sturend beleid mag voeren – het Thorbecke-adagium. Een dergelijke situatie vraagt om een subtiel evenwicht tussen handelen en niet handelen door de overheid, een ‘dansen op het slappe koord’. Dit evenwicht is er niet vanzelf en moet steeds weer opnieuw worden opgebouwd.

Verder kan worden geconstateerd dat deze sector een beperkte traditie heeft van analyse van kosten en baten, omdat lang de overweging domineerde dat een dergelijke economische benadering niet past bij het eigen, bovenutilitaire karakter van dit terrein. Een analyse van kosten en baten lijkt vooral op haar plaats voor de beleidsdoelen aan de vraagzijde, de spreiding van en participatie aan kunst en cultuur. Uit ieder onderzoek blijkt immers dat vooral lager opgeleiden bijna geheel buiten het bereik van de voorzieningen voor de hogere kunst en cultuur blijven.

Bij een toenemend aantal aanvragen voor overheidssteun en bij blijvend beperkte middelen zal de overheid steeds scherpere afwegingen moeten maken. Wanneer de overheid eigen, maatschappelijke criteria voor verdeling van subsidiegelden wil hanteren, wordt het selectieprobleem extra vergroot. Het zal dan steeds moeilijker worden om tot een juridisch houdbaar beleid te komen dat voldoet aan eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het risico van afnemende maatschappelijke aanvaardbaarheid van overheidssteun betreft vooral het geringere gezag van de culturele elite. Kortom: er is een veelvoud aan redenen om de principiële inhoudelijke legitimatievraag van kunst- en cultuurbeleid van de overheid voor de toekomst opnieuw te stellen.

\*\*\*

Waar in andere sectoren vaak meerdere beleidsstrategieën worden ontwikkeld voor het moeten beslissen in situaties van grote onzekerheid, is het opvallend dat juist bij kunst- en cultuurbeleid dit thema praktisch niet aan bod komt. Dit is des te markerender omdat het hier gaat om een complex terrein met weinig algemeen geldende, voor de toekomst zekerheid gevende wetmatigheden. Wat op dit terrein met grote stelligheid geponeerd wordt, betreft toch vaak op zich respectabele ideële visies, meningen, inschattingen en vormen van pleitbezorging, waarbij het subjectieve, niet dwingend karakter ervan slecht wordt onderkend.

Dit gegeven vermindert de kwaliteit van de beleidsvorming. Een goed beleid betekent immers dat de al of niet zekere, dwingende aard van de argumenten die een rol spelen, ook zo goed mogelijk wordt getypeerd. Het milieubeleid kan deze stelling illustreren. In bepaalde gevallen kan de wetenschap onomstotelijk aantonen dat het gebruik van bepaalde stoffen zonder meer tot ernstige fysieke schade leidt. Er is dan een goede basis voor *evidence based*, stevig preventief beleid, waarbij de stof bijvoorbeeld verboden wordt. De beleidsdiscussie kan zich dan vooral concentreren op vragen van vormgeving.

In een situatie waarin de wetenschap niet verder komt dan het geven van indicaties van het potentieel schadelijk karakter van een bepaalde stof en evenmin kan aangeven binnen welke condities deze potentie werkelijkheid wordt, is sprake van een totaal andere beleidssituatie. Centraal staat dan de primaire vraag van de legitimatie van overheidsingrijpen. De discussie gaat dan over risiconeming – zoals voorlopig even aanzien – dan wel risicomijding en overheidsingrijpen. De besluitvorming betreft dan in essentie de vraag, wat plausibel is, waarbij het normaal is dat meerdere plausibele opties met elkaar concurreren. Waar in de eerste situatie de wetenschap duidelijk aangeeft wat goede en slechte oplossingen zijn – de keuze is tussen wit en zwart – is hier eerder sprake van een keuze tussen meer en minder grijs. In hoge mate is de besluitvorming hier voluntaristisch: hoe hoog wil men de onzekere waarden die mogelijkwijs worden aangetast waarderen, en hoe wil men de onzekerheid die de wetenschap niet kan wegnemen, interpreteren?

Ook bij deze vraag hoe met de onzekerheid om te gaan, biedt juist het milieubeleid een interessante gedachtegang. Bij het milieubeleid is op basis van een in het recht verankerde politieke prioriteitsstelling ten gunste van het milieu het *voorzorgsbeginsel* geïntroduceerd. Het houdt in dat bij niet weg te nemen onzekerheid over het gevaarlijke karakter van bepaalde producten of verschijnselen onder bepaalde voorwaarden gekozen moet worden voor vermindering van risico's. Niet voor niets is juist in een tijd waarin het milieubeleid zeer hoog op de politieke agenda stond, de jaren tachtig, dit op vermindering van risico's gerichte voorzorgsbeginsel geïntroduceerd. Wanneer men deze onzekerheid ook in het kunst- en cultuurbeleid wel serieus neemt, krijgt het politiek-voluntaristische element van dit beleid een sterker accent.

Overheidssteun van bepaalde culturele functies kan conform de beleidsredenering die in het milieubeleid is ontwikkeld, gezien worden als *een politieke, voluntaristische keuze voor zekerheid*: men wil het risico niet lopen dat bepaalde culturele functies als bij voorbeeld het repertoiretoneel in hun voortbestaan worden bedreigd, omdat ze zonder overheidssteun te afhankelijk zijn van onzekere maatschappelijke steun of van de commerciële markt. De stelling dat 'alles van waarde weerloos is', die vaak als legitimatie van kunst- en cultuurbeleid wordt gebruikt, geeft een beetje weer hoe deze gedachtegang van risico's willen mijden in hoge mate impliciet in kunst en cultuurbeleid aanwezig is.

Met opzet is hier het woord 'impliciet' gebruikt. Expliciet is deze benadering van onzekerheid en ook van politiek voluntarisme in zeker het Nederlands kunst- en cultuurbeleid niet terug te vinden, terwijl een dergelijke benadering veel inhoudelijke voordelen heeft. Het beleid hoeft niet meer krampachtig te zoeken naar dwingend argumenten en naar *evidence based* beleid. Het beleid kan zich ten dele ook bevrijden van de ballast en dogmatiek vanuit het verleden en van allerlei in vroegere tijden ontwikkelde noties omtrent het goede van kunst en cultuur en van overheidssteun. Het biedt de mogelijkheid om wat meer onbevangen naar de toekomst te

kijken. Politieke beleidsvorming wordt dan meer een strijd tussen meerdere plausibele voorstellen over zaken waarover ook verstandige mensen redelijkerwijs van mening kunnen verschillen en waarbij de vraag van de enige juiste optie buiten beeld blijft.

Wanneer men het politiek-voluntaristisch element in vooral het inhoudelijke kunst- en cultuurbeleid erkent, ontstaat een nieuwe situatie. Het Thorbecke-adagium dat hier sinds jaar en dag gehanteerd wordt, legt op dit inhoudelijk beleid nog steeds een zwaar taboe. Dit taboe leidt, zoals al betoogd, tot een overmatige politieke aandacht voor aspecten van bestuurlijke vormgeving en tot krampachtige pogingen om het beleid objectief te legitimeren door te verwijzen naar deskundigen. Ook brengt de doorbreking van dit inhoudelijke taboe leer en leven dicht bij elkaar. Een volledige, inhoudelijke neutraliteit van de overheid valt immers niet vol te houden. De overheid is in deze sector èn een dominante financier èn is ook gedwongen selectief te werk te gaan omdat zij, gegeven de schaarse middelen, nu eenmaal niet iedere kunstzinnige aspiratie en financiële claim vanuit de samenleving kan honoreren.

Juist op dit macroniveau en bij de inhoudelijke weging van bepaalde culturele functies uit oogpunt van publiek belang, zou het politiek-voluntaristische element zich moeten concentreren. De inhoudelijke beoordeling van concrete culturele uitingen en producten op microniveau kan nog steeds beter in de lijn van het adagium van Thorbecke een zaak van adviserende deskundigen blijven. Een bijkomend voordeel van de hier voorgestane benadering is dat kunst- en cultuurbeleid weer interessant kunnen worden: politieke partijen worden uitgedaagd zelf inhoudelijke visies te ontwikkelen en meer technische en instrumentele vragen verdwijnen naar de achtergrond. Bovendien: een overheid die inhoudelijk goed weet wat zij wil, kan een meer gelijkwaardige, stevige dialoog aangaan met de in de sector georganiseerde deelbelangen die er alle belang bij hebben om het subsidiebeleid dat hen begunstigt te handhaven.

\*\*\*

Het voeren van kunst- en cultuurbeleid, zo concludeerde ik hierboven, is dus vooral een zaak van plausibiliteit in een situatie van grote onzekerheid. Maar 'plausibiliteit' is een wel zeer breed begrip. Ik zal proberen aan de invulling ervan enige richting te geven. Dat is mogelijk aan de hand van een reeks *normatieve waarden*, die een indicatie zijn voor de goede omgang met onzekerheid en de bepaling van een maatschappelijk tekort. Dit kunnen waarden zijn die wereldwijd, Europees of nationaal juridisch verankerd zijn, en waarvoor de overheid derhalve uitdrukkelijk een eindverantwoordelijkheid heeft. Dit kan gemakkelijk worden vastgesteld voor waarden als vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit (over de nadere invulling van 'kwaliteit' zal overigens geen duidelijke maatschappelijke consensus bestaan). Maar het kan ook gaan om waarden die in een bepaalde periode politiek en maat-

schappelijk bepaald zijn. Verder zijn passie en inspiratie zeker voor de kunstsector centrale waarden, maar het is duidelijk dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de sector zelf ligt.

Waarden zijn fundamentele normatieve noties die op zeer verschillende manieren in instituties en normen kunnen worden gerealiseerd. Waarden zijn abstract en meerduidig en geleiden meer een oplossing dan dat zij deze bepalen. In een maatschappij als de onze, die zo sterk op doeltreffendheid en doelmatigheid is ingericht, blijven zij vaak impliciet. Dit geldt heel sterk voor cultuur in brede zin. Toch is er een zekere ommekeer. Harrison en Huntington<sup>12</sup> hebben onlangs op mondiaal niveau de vraag weer op de agenda gezet welke culturele waarden nu wel of geen maatschappelijke vooruitgang brengen. In Europees verband is tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2004 een discussie gevoerd over de waarden die Europa bindt. In beide gevallen werd onderkend dat er een enorme achterstand is in de aandacht voor drijvende krachten van culturele aard, vergeleken met economische en politieke machtsfactoren.

Deze onderkenning van het belang van waarden op macroniveau, waarbij de waarden bepalend zijn voor het type samenleving, is juist voor het kunst- en cultuurbeleid van groot belang. Immers, wanneer men subsidie van kunst en cultuur vooral ziet als een middel om bepaalde kenmerken van een goede cultuur voor een wat langere tijd te handhaven en niet als een middel om aan de keuzevrijheid van individuele burgers te voldoen, komt de vraag van ‘profijt van de overheid’ in een ander daglicht. Juist in deze sector is het in alle landen een vast gegeven dat een beperkte elite van de publieke voorzieningen profiteert. Door het kunst- en cultuurbeleid primair in het teken te stellen van handhaving van de gewenste normatieve macrokenmerken van een goede cultuur en het directe profijt van de culturele voorzieningen voor een beperkte groep toch vooral te zien als een ongewenst neveneffect, kan men een redelijk zuivere redenering opbouwen voor de legitimatie van het kunst- en cultuurbeleid.

Verder is het natuurlijk prachtig dat waarden in formele juridische of beleidsdocumenten zijn vastgelegd, maar veel crucialer is dat deze waarden ook in bestuurlijke en maatschappelijke handelingspraktijken tot uiting komen. Het is zeer wel mogelijk dat een goede formeel-juridische bescherming van kunstzinnige vrijheid gepaard gaat met een bestendige maatschappelijke praktijk van zelfcensuur, bijvoorbeeld om commerciële redenen of ter vermindering van maatschappelijke commotie. Juist omdat het hier gaat om in internationaal recht neergelegde waarden, waaraan nationale overheden zich hebben gecommitteerd, heeft zeker ook de Nederlandse overheid een duidelijke eindverantwoordelijkheid voor het onderhoud en handhaving van dit soort duurzame waarden.

Het gaat mij dus niet om waarden ‘sec’, maar om de relevantie van waarden binnen een specifieke technologische, economische en sociale context. Welke waarden

worden binnen een bepaalde context begunstigd, dan wel bedreigd? In het laatste geval kan sprake zijn van een publiek belang, voor zover de overheid ook goed in staat is deze bedreiging te weerstaan. Om een voorbeeld te geven: het toelatingsregime van het klassieke omroepbeleid is gebaseerd op de technologische schaarste van etherfrequenties. Zonder een overheidsregime zou geen sprake zijn van een zekere gelijkheid en rechtvaardige verdeling van uitingsmogelijkheden. Bij internet speelt deze schaarste niet, maar worden eerder andere waarden bedreigd, zoals betrouwbaarheid en vindbaarheid van informatie, zodat op deze punten sprake is van een nieuw publiek belang.

De belangrijkste beleidsmatige functie van waarden ligt dus in het legitimeren en richting geven aan een selectieve overheidsverantwoordelijkheid en interventie. Dit is uiteraard van groot belang voor een sector als kunst en cultuur, die op het snijvlak van het private en het publieke domein ligt. Daarnaast versterken de waarden het normatieve element in de keuze van instrumenten en structuren van beleid, waardoor de keuze niet alleen een zaak is van effectiviteit en efficiency. Met erkenning van het in hoge mate politieke karakter van deze vertaling van algemeen erkende waarden naar een nieuwe context, zijn er op onderdelen en voor bepaalde functies algemene, plausibele overwegingen te formuleren om bepaalde publieke belangen voor de komende tijd als zodanig aan te merken.

Dit geldt vooral voor de sinds jaar en dag juridisch verankerde waarden – vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit – waarbij de bedreiging ervan als zodanig vrij algemeen waarschijnlijk wordt gevonden. Waar sprake is van een zeer waarschijnlijke bedreiging van een onomstreden culturele kernwaarde ligt het in de rede te spreken over een publiek belang als aanknopingspunt voor overheidsinterventie. Op deze plaats gaat het mij derhalve niet om *alle* relevante publieke belangen voor de toekomst, maar alleen om die waarden die politiek het minst omstreden zijn en algemeen aanvaard worden. Ik moet volstaan met een korte typering van deze waarden en hun relevantie voor het toekomstig beleid.

\*\*\*

### **Negatieve vrijheid**

Het open karakter van internet heeft de culturele expressievrijheid van de individuele producent en de keuzevrijheid van de consument flink versterkt. Het territoriale bereik van de individuele producent wordt door internet vergroot. De consument heeft bij internet de vrije keuze uit een aanbod dat veel breder is dan in de fysieke wereld ook maar enigszins denkbaar is. Dat is de mooie kant. Maar er zijn ook schaduwzijden. De sterke commercialisering van kunst en cultuur geeft steeds het risico dat culturele vrijheid gelijk gesteld wordt met economische vrijheid, waardoor kunst en cultuur worden teruggebracht tot producten die primair goed verkoopbaar zijn. Ook is er het probleem van de sterk anarchistische orde in de wereld van internet en websites, een factor die leidt tot verharding van het maatschappelijke debat en tot mogelijk misbruik van de vrijheid.

Er zijn ook belangrijke sociaal-culturele contextuele ontwikkelingen die de culturele vrijheid geen vanzelfsprekend bezit meer maken. In de huidige multiculturele samenleving wordt over de culturele vrijheid, met name in de relatie met godsdienstvrijheid nu eenmaal niet hetzelfde gedacht. Zo komt in de politieke en maatschappelijke discussie de vraag naar voren van het maatschappelijk verantwoord gebruik van vooral artistieke vrijheid. Geeft de kunstenaar zich wel goed rekenschap van de mogelijke maatschappelijke gevolgen van bepaalde uitingen op andere bevolkingsgroepen die een sterk verschillend cultureel, religieus interpretatiekader hanteren?

Nu is het natuurlijk zo dat in een westerse samenleving het rechtsstelsel, dat de vrijheid beschermt, voortdurend correcties aanbrengt op een dominante maatschappelijke cultuur. Europese en nationale rechters geven duidelijk ruimte om bijvoorbeeld via satire religie tot object van spot te maken. Het recht om te schokken wordt zo uitdrukkelijk onder de vrijheid van expressie begrepen.<sup>13</sup> Dit geeft aan dat het probleem niet primair op het juridisch vlak ligt. Veel gevaarlijker lijken sluipende feitelijke ontwikkelingen in het maatschappelijke klimaat: de botsing tussen de gesecculariseerde en niet gesecculariseerde leefwerelden, de verharding van het maatschappelijke klimaat binnen de nieuwe mediacontext van commercialisering en het anarchistische internet, die ertoe kunnen leiden dat wederzijdse vijandige bejegening in de maatschappelijke communicatie de overhand krijgt. Vooral de maatschappelijke nadelen van culturele vrijheid komen dan voor het voetlicht, wat het maatschappelijk draagvlak voor deze waarde vermindert. De roep vanuit de maatschappij om paal en perk aan deze vrijheid te stellen zal groter worden.

Daarbij komt ook het gevaar van een maatschappelijke ontwikkeling in de richting van vrijwillige zelfcensuur door onder anderen kunstenaars, niet allen ter vermindering van commotie, maar ook gezien economische belangen. Dit risico is extra groot, daar de waarde van vrijheid pas echt tot gelding komt bij cultuuruitingen die tegen de dominante stroom ingaan. Vermeden moet worden dat de uitoefening van vrijheid alleen cultuuruitingen betreft waar zich toch niemand aan stoort.

Gezocht zal moeten worden naar een nieuw evenwicht tussen provoceren, in de zin van het uitdagen tot een levendige maatschappelijke discussie, en respecteren. Een goede leidraad hierbij kan de uitspraak van het Europese Hof in 1976 zijn. Deze houdt in dat de noodzakelijkheid in een democratische samenleving, als beperking van de vrijheidsgedachte, moet worden verbonden met overwegingen van pluriformiteit, tolerantie en ruimenkennendheid.<sup>14</sup> Anders gezegd: de culturele vrijheid vooronderstelt een open en ontspannen samenleving, die tegen een stootje kan, waarin partijen meer met elkaar in discussie zijn dan dat zij elkaar vijandbeelden voorhouden. Alle partijen kunnen in dit type maatschappij hun eigen gelijk relativeren en hebben een zeker incasseringsvermogen. Er is in een dergelijke maatschappij ook ruimte voor wederzijdse provocatie door middel van artistieke middelen als ironie en satire, zonder dat dit leidt tot paniek en mediahypes.

De politiek aanspreekbare overheid kan *door management by speech* vrijwillige zelfcensuur tegengaan en in haar subsidiebeleid op cultureel en educatief terrein dit klimaat van tolerantie en ruimdenkendheid bevorderen. Ook het streven van de regering om de maatschappelijke, educatieve en instructieve functie van de Grondwet en de erin vervatte basiswaarden, zoals de culturele vrijheid te versterken,<sup>15</sup> past in deze ontwikkeling. Culturele vrijheid blijft ook voor de toekomst een belangrijke legitimerende waarde voor overheidsbeleid. De overheidstaak wordt in de toekomst waarschijnlijk eerder verzwaard. Bij toenemende maatschappelijke complexiteit zal de overheid ook steeds meer een ordenende rol moeten spelen ten opzichte van de verschillende vormen en beperkingen van vrijheid.

### **Positieve vrijheid**

Consumentenfalen, het onvermogen om ook de kwalitatief hoogwaardige culturele uitingen te kunnen waarderen, is een bekend verschijnsel in de sector van kunst en cultuur. Dit tekort wordt op zich door nieuwe economische en technologische ontwikkelingen niet weggenomen. Het wordt juist extra moeilijk om uit het enorm vergrote aanbod doordacht te kiezen. In de huidige samenleving zijn er goede redenen om dit mogelijk tekort niet alleen te betrekken op de kwalitatief hoogwaardige kunst en cultuur, maar ook in relatie te brengen met het vermogen om met pluriformiteit om te gaan. Het gaat ook om ontplooiing in de zin van het op waarde kunnen schatten en kunnen tolereren van culturele verschillen.

Bevordering van positieve vrijheid door de overheid is vanouds altijd gemotiveerd door de gedachte dat wanneer burgers alleen vrij worden gelaten, de grote feitelijke verschillen in mogelijkheden tussen burgers tot vrijheidsrealisatie intact blijven. Bij deze culturele waarde is sprake van 'opvoeden tot vrijheid', het mensen in contact brengen met de veelvoud aan zinvolle referentie- en oriëntatiekaders die kunst en cultuur bieden en het hen vervolgens in staat stellen tot eigen beredeneerde, zinvolle keuzes. Er ligt hier ook een sterke relatie met de waarden van pluriformiteit en kwaliteit. Het kunnen kiezen uit en kunnen omgaan met een complex, pluriform en ook kwalitatief hoogwaardig aanbod vergt immers kennis, vaardigheden en een attitude die moeten worden aangeleerd.

In de meest recente beleidsontwikkelingen richt de ontplooiingsgedachte zich juist op deze keuze- en handvaardigheid om als burger/consument met het steeds verder uitdijend en steeds minder overzichtelijke aanbod om te gaan. Een recente beleidsnota van de gemeente Amsterdam<sup>16</sup> hanteert in dit verband het woord *cultuurwijsheid*: het kunnen leren en profiteren van overeenkomsten en van verschillen in kunst en cultuur. Dit begrip brengt goed tot uiting dat het er tevens om gaat de afwijkende culturele keuzes van andere burgers te kunnen plaatsen en tot op zekere hoogte te kunnen waarderen.



In de discussie wordt vaak gewezen op het risico dat aan deze normatieve waarde kleeft als zij ter legitimatie van overheidsbeleid wordt gehanteerd. Impliciet of expliciet gaat de overheid één specifieke invulling van ontplooiing bevorderen. Naarmate de overheid de burgers meer wil verheffen, geeft zij ook steeds meer de inhoudelijke richting van deze verheffing aan, zo is de redenering.<sup>17</sup> Het is echter niet aan de overheid om een bepaalde invulling van ontplooiing op te dringen en cultuurinhoudelijk te sturen. Als waarde die de overheid aangaat, dient het begrip van positieve vrijheid zo breed mogelijk te worden opgevat.

Wellicht neemt de hier bepleite koppeling van ontplooiing aan pluriformiteit en kwaliteit dit risico van eenzijdigheid in hoge mate weg. Ontplooiing in de zin van opvoeding tot cultuurwijsheid heeft dan veel meer betrekking op bepaalde aanvangscondities aan de vraagkant: het zelf keuzes kunnen maken en die van anderen kunnen respecteren. Deze conceptie vooronderstelt pluriformiteit en is juist niet sturend ten gunste van één bepaald cultureel model als uitkomst van overheidsbeleid.

Beleidsmatige bevordering van ontplooiing, in deze zin van versterking van aanvangscondities aan de vraagkant, geeft bovendien een goed antwoord op een andere, nieuwe vraag van cultuurbeleid. De enorme commercialisering en marktverruiming op het terrein van de cultuur hebben recentelijk de discussie doen herleven over de kwaliteit van het aanbod. Aan de ene kant zijn er de pessimisten die uitgaan van een directe koppeling van commerciële massacultuur aan 'wancultuur'.<sup>18</sup> Daarbij wordt alleen aangeboden wat de consument direct bekoort, wat attractief, leuk en oppervlakkig is. Daartegenover stellen anderen<sup>19</sup> dat juist de markt starters een eerste perspectief biedt en daarbij veel minder inhoudelijk selecteert dan de overheid in de publieke sector. Bovendien respecteert de markt in deze redenering ook de intelligente consument die doordacht kiest voor hogere uitingen van kunst- en cultuur.

Zelfs indien de stelling dat de markteconomisch gedreven culturele productie grotendeels gelijk staat aan wancultuur, waar *zou* zijn, is het maar in beperkte mate mogelijk voor zeker nationale overheden om deze wancultuur aan banden te leggen. Dit geldt in het bijzonder voor internet. Versterking van de vraagzijde, in de zin van het als consument in staat zijn om beredeneerde keuzes te maken, biedt een veel beter perspectief. Een ding is duidelijk: het is onjuist om ontplooiing als gedateerde waarde uit de jaren zeventig weg te zetten. Eerder lijkt het tegendeel het geval. Wel is het zeker dat de toekomst een andere meer gerichte invulling vraagt, waarbij het woord 'cultuurwijsheid' het gewenste perspectief het best verwoordt.

### **Gelijkheid**

Er is een duidelijke relatie tussen vrijheid en gelijkheid. Een overheid die vrije keuzes van burgers respecteert, moet deze keuzes ook gelijk behandelen en niet dis-

crimineren. Een gelijke redenering geldt voor ontplooiing. Gelijkheid in de zin van toegankelijkheid – het wegnemen van verschillen in maatschappelijke omstandigheden van financiële, ruimtelijke en sociaal-culturele aard die een vrije keuze belemmeren – beoogt geen culturele uniformering, maar het mogelijk maken van door burgers bewust gewilde verschillen in hun wijze van culturele ontplooiing. Gelijkheid is als waarde de laatste jaren steeds meer in discussie, zowel in termen van normativiteit als van effectiviteit.

De onderkenning van de normatieve grenzen van het gelijkheidstreven op een veel breder terrein hangt sterk samen met de kritiek op de klassieke verzorgingsstaat. Van verschillende zijden wordt erop gewezen dat naarmate het gelijkheidstreven in beleid en instituties wordt geradicaliseerd, dit streven niet meer gedragen wordt door ideeën van vrijheid, maar vooral door de gedachte van solidariteit, die gelijkheid met rechtvaardigheid verbindt.<sup>20</sup> Het zou dan gaan om een abstracte solidariteit die uitgevoerd wordt door een anonieme bureaucratie. Meer recentelijk is er de kritiek op het gelijkheidstreven, gericht op normalisering van het gedrag van burgers in termen van orde, fatsoen en gezond gedrag. Omdat deze vormen van een geradicaliseerd streven naar gelijkheid zich het sterkst hebben gemanifesteerd op sociaal en minder op het culturele terrein, beperk ik me hier tot deze feitelijke constatering.

Daarnaast zijn zeker de laatste jaren ook de grenzen van effectiviteit van het op gelijkheid gerichte beleid naar voren gekomen. Meer eenduidige belemmeringen van financiële en geografische aard zijn gemakkelijker weg te nemen dan die van sociaal-culturele aard, zoals de hoogte van de opleiding en het milieu waar men is opgegroeid. Het is dan ook niet onbegrijpelijk dat juist de doelstelling van gelijke participatie in het kunst- en cultuurbeleid maar zeer ten dele wordt gerealiseerd, zeker wanneer men kunst en cultuur beperkt tot het hogere segment.<sup>21</sup>

Het profijt van het overheidsbeleid bij publieke culturele voorzieningen is nu eenmaal zeer verschillend naar bevolkingsgroep. De psycholoog Hofstee<sup>22</sup> spreekt in dit verband van het zijns inziens onjuiste grondidee dat mensen in aanleg gelijk zijn, dat kinderen vanuit verschillende sociale milieus steeds over hetzelfde potentieel van begaafdheden beschikken en dat alleen de structuur en het functioneren van de samenleving verantwoordelijk zijn voor de middels overheidsbeleid weg te nemen 'sociale reproductie van de ongelijkheid'. De ontkenning van verschillen in aanleg tussen mensen noemt hij een hooghartige minachting van de feiten en de idee van de in aanleg 'goede mens' die door het wegnemen van institutionele obstakels zich pas echt volledig kan ontplooiën, acht hij een aberratie. Op het terrein van kunst en cultuur en vooral het onderwijs ziet hij wel een realistische manier om het gelijkheidsideaal tot zijn recht te laten komen, namelijk in het streven om bij iedereen 'het onderste uit de kan' te halen. In deze visie is het gelijkheidstreven meer in overeenstemming met vrijheid en pluriformiteit. Omdat erkend wordt dat mensen

verschillend van aard zijn en in vrijheid verschillende keuzes kunnen maken, leidt dit beleid tot een pluriform resultaat.

Vanuit een toekomstperspectief voor het cultuurbeleid, vraagt dus ook ook gelijkheid, mede gezien de kritiek op de klassieke verzorgingsstaat, om een nieuwe plaatsbepaling. Er zijn reële overwegingen van normativiteit en effectiviteit die gelijkheid in termen van resultaten en gelijkelijk profijt als normatieve waarde doen dalen in de maatschappelijke en beleidshiërarchie. Tegelijkertijd moet vermeden worden dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Gelijkheid in de zin van toegankelijkheid en van voor iedereen zo gelijk mogelijke aanvangscondities voor culturele participatie blijven belangrijk. Mensen met verschillende capaciteiten moeten gelijkelijk de kans krijgen tot optimale ontplooiing waarbij het niveau van de optimale ontplooiing voor ieder verschillend ligt. Vooral de overheidszorg voor de functie van culturele educatie kan vanuit deze meer beperkte invulling van de gelijkheidsgedachte ook voor de toekomst goed worden gelegitimeerd.

### **Pluriformiteit**

Bij culturele pluriformiteit in brede zin gaat het om verschillen in levensbeschouwing, leefstijl, smaak, wijzen van en stijlen in kunstzinnige expressie en om verschillen in denken en gedrag die sterk bepaald worden door etnische en regionale afkomst, door sekse en leeftijd. Verder is pluriformiteit niet alleen een normatieve waarde, maar eerst en vooral een feitelijkheid. Mensen zijn verschillend naar karakter, gevoeligheid en begaafdheden. De normatieve vraag betreft de manier waarop met deze pluriformiteit moet worden omgegaan. Krijgt deze verscheidenheid de kans om zich ook publiekelijk te presenteren en wat is de overheidsrol?

Pluriformiteit en diversiteit staan als normatieve waarde zeker bij internationale organisaties als de Unesco en de EU hoog op de beleidsagenda. Het recente Unesco-verdrag<sup>23</sup> over dit onderwerp is het beste voorbeeld. Het plaatst de waarde van pluriformiteit in het hart van het (inter)nationale cultuurrecht en -beleid. Culturele verscheidenheid wordt in het verdrag opgevat als positieve bron van culturele creativiteit en juist niet, zoals vaak, als bron van conflict. Het gaat in het verdrag niet alleen om de functies van behoud en waarborging van de eigen (nationale) cultuur. Deze functies moeten een complement vinden in externe openheid en in internationale samenwerking en ontmoeting op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid van landen. Ook dat is een plicht van staten. Kortom, de waarde betreft niet zozeer verscheidenheid als gegevenheid en al helemaal niet een gesegregeerde vorm van verscheidenheid. De waarde van de verscheidenheid ligt in de lijn van het verdrag vooral in de interculturele processen, waarin de verschillende culturen op elkaar betrokken worden.

Ook binnen de Europese Unie gaat het veel meer om de interculturele dialoog, om interculturele processen waarin culturen voor elkaar open staan, men de ge-

meenschappelijke waarden onderkent en leert om te gaan met reële verschillen. Kortom een proces moet worden opgestart, waarin de verschillende culturen in wederkerige betrokkenheid met elkaar functioneren. De interculturele dialoog wordt uitdrukkelijk verbonden met het idee van actief Europees burgerschap.<sup>24</sup> Het jaar 2008 is zelfs uitgeroepen tot het Europese jaar van de interculturele dialoog.<sup>25</sup> Hoewel deze dialoog cultuur in brede zin betreft, wordt in het beleid aan kunst en cultuur in enge zin voor deze dialoog een bijzondere betekenis toegekend, als een soort visitekaartje van cultuur in ruime zin. Zo vindt staatssecretaris Timmermans kunst een belangrijke bruggenbouwer tussen Nederland en andere delen van de wereld en kunstzinnige uitwisseling uitermate geschikt voor het doorbreken van het toenemend isolationisme en 'the Dutch closing mind'.<sup>26</sup> EC-voorzitter Barosso<sup>27</sup> ziet een belangrijke pedagogische rol voor kunst en cultuur als tegenwicht tegen het toenemend simplisme van de media in de wederzijdse beeldvorming tussen landen.

Het is zeer moeilijk om een eenduidig toekomstbeeld te schetsen op het punt van de pluriformiteit. Niet alleen zijn er tegenstrijdige ontwikkelingen, iedere type pluriformiteit heeft bovendien zijn eigen wetmatigheden. Nieuwe technologische mogelijkheden tot productdifferentiatie zijn niet te vergelijken met de nieuwe levensbeschouwelijke pluriformiteit. Eén duidelijke uitdaging voor de toekomst laat zich wel formuleren en overstijgt verre het niveau van een sector als kunst- en cultuurbeleid: hoe te komen tot een maatschappelijk leefbare pluriformiteit, waarbij de pluriformiteit gedragen wordt door een onderliggende maatschappelijke consensus die *agree to disagree* mogelijk maakt, waarin de verschillende pluriforme gemeenschappen in wederkerige betrokkenheid functioneren en waarin de conflicten die pluriformiteit ook oproept, beheersbaar blijven? In wezen gaat het om een nieuw evenwicht tussen pluriformiteit aan de ene kant en veel bredere maatschappelijke waarden als integratie en stabiliteit aan de andere kant.

Pluriformiteit en verscheidenheid moeten meer inhouden dan bescherming van het eigene. Deze bescherming moet samengaan met externe openheid en dialoog. Kunst en cultuur in enge zin worden daarbij als het middel bij uitstek gezien. De vraag is of niet te eenzijdig op het middel van kunst en cultuur in enge zin wordt vertrouwd. Voor de interculturele dialoog in brede zin is uitwisseling op talloze andere terreinen toch ook relevant. Voor een breed publieksbereik van deze interculturele dialoog zijn sport en internationale uitwisseling op het niveau van regionale en lokale gemeenschappen toch minstens even belangrijk. Ook is wellicht meer aandacht nodig voor algemene basisvoorwaarden voor de interculturele dialoog, zoals een goede representatie van en informatie over andere culturen. Men moet bij de interculturele dialoog niet te eenzijdig op het ene paard van kunst en cultuur in enge zin wedden.

### **Kwaliteit**

Kwaliteit is een bijzondere waarde. De waarden van vrijheid, gelijkheid en pluriformiteit hebben nog een zekere *Wahlverwandschaft*: zij behoren tot eenzelfde familie. Het is duidelijk dat de waarde van kwaliteit (ik beperk me hier tot de professionele kwaliteit) een geheel eigen familie vormt, wat vooral tot uiting komt in de overheidshouding waarin deze waarde beleidsmatig wordt gerealiseerd. Hier selecteert en hiërarchiseert de overheid. Het kwaliteitsidee verdraagt zich met name niet met de pondsgewijze verdeling van publieke gelden over alle producenten uit oogpunt van gelijkheid en pluriformiteit.

Het is juist in dit verband interessant dat de waarde van professionele kwaliteit de laatste jaren in Nederland een duidelijke stijging laat zien, niet alleen in het overheidsbeleid, maar ook in de sector zelf. Canons worden niet alleen ontwikkeld in het overheidsbeleid, ook de afzonderlijke subsectoren gaan onverplicht en spontaan hiertoe over (een voorbeeld is de Nederlandse filmsector). Deze spontane ordening uit oogpunt van kwaliteit kan op zich goed verklaard worden als reactie op de toenemende onoverzichtelijkheid van het steeds complexere en expanderende aanbod.

In een recente evaluatie door de sector zelf van het subsidiebeleid voor beeldende kunst<sup>28</sup> wordt geconcludeerd dat het accent moet verschuiven naar bevordering van talent en het excellente. Gepleit wordt voor andere vormen van subsidie met hogere bedragen voor minder kunstenaars. Deze gedachte voor de hele sector van kunst en cultuur is door het huidige kabinet overgenomen, waarbij de beleidsaandacht zich vooral zal richten op de ongekende top en het ongekende talent.<sup>29</sup> Hier wordt een relatie gelegd tussen deze opwaardering van kwaliteit en de internationale verruiming van het speelveld van de sector. Zolang het speelveld grotendeels nationaal was, lag uit oogpunt van de Nederlandse traditie van pacificatie, gelijkheid en inhoudelijke terughoudendheid, pondspondsgewijze verdelen immers meer voor de hand. In de nieuwe situatie is bij handhaving van deze subsidievorm het risico te groot dat, gezien internationale maatstaven van professionele kwaliteit, ons land op het internationale speelveld niet prominent aanwezig is.

Het structurele karakter van deze verandering van de feitelijke context doet vermoeden dat hier meer aan de hand is dan een tijdelijke verschuiving. Frappant is dan ook dat hierbij weinig aandacht wordt geschonken aan de nieuwe problemen en dilemma's die deze verschuiving oproept. Wat is de relatie met de blijvend hoog geschatte waarde van pluriformiteit? Hoe krijgt de burger als consument een plaats wanneer de professionele kwaliteit zo centraal gaat staan? Wordt de doelstelling van brede participatie die de regering ook wil versterken, niet nog moeilijker haalbaar? Is deze laatste doelstelling niet eerder gebaat bij 'verleuking' van het publieke aanbod, zodat bij voorbeeld musea juist voor brede bevolkingsgroepen aantrekkelijker worden?

Nog belangrijker is de vraag wat in het licht van deze nieuwe ontwikkeling het toekomstperspectief is van het traditionele centrale thema van kunst en cultuurbeleid, namelijk het idee van *een scheiding tussen hogere en lagere kunst en cultuur* en op dat van ‘volksverheffing’ dat met dit centrale thema verbonden is. Het onderscheid tussen ‘hoger’ en ‘lager’ heeft op zich iets natuurlijk en vanzelfsprekends. In allerlei sectoren vindt men immers doctrines en praktijken die vrij eenvoudig en feitelijk ook voor iedereen toegankelijk zijn en meer professionele leerstukken en praktijken voor een beperkte, daartoe opgeleide groep. Zo zal er altijd een onderscheid zijn van categorieën van kunst- en cultuuruitingen die meer en minder complex zijn, meer en minder diepgang vertonen en meer of minder kennis en vaardigheden vooronderstellen om ervan te genieten. Daarnaast is er uiteraard het gegeven dat Europa enerzijds een lange traditie kent van een aparte categorie van hogere cultuur, in de vorm van de humaniora, maar anderzijds ook van een wisselwerking tussen hogere en lagere cultuur. De lagere cultuur was vaak de voedingsbodem voor de hogere cultuur: het werk van Shakespeare was in eerste instantie volkstoneel, componisten van klassieke muziek maakten en maken in hoge mate gebruik van volksmuziek.

In de twintigste eeuw heeft zich echter een aantal ontwikkelingen voorgedaan, die grotendeels ten nadele van het idee van hogere cultuur werkten. Dit geldt vooral voor de technologische ontwikkelingen. Zowel de opkomst van de elektronische media als radio, televisie en grammofoonplaten in de eerste helft van de twintigste eeuw als de komst van internet in de tweede helft hebben de reproduceerbaarheid en de vermarktbaarheid van culturele uitingen enorm versterkt en hebben geleid tot het nieuwe fenomeen van de wereldwijd afzetbare massacultuur, waar intrinsieke kwaliteitsverschillen plaatsmaakten voor de primaire eis van verkoopbaarheid. Per saldo heeft de vroegere volkscultuur van deze technologische ontwikkeling sterker geprofiteerd dan de klassiek hogere cultuur. De technologie heeft vooral deze volkscultuur van haar sterk regionaal karakter ontdaan.

Een uitzondering op deze trend vormde het overheidsbeleid, dat wel gunstig was voor de hogere cultuur. De overheid onttrok de productie van deze kunst en cultuur door middel van subsidies aan de markt en ontwikkelde vanaf de opkomst van de klassieke verzorgingsstaat het sociale en ruimtelijke spreidingsbeleid voor kunst en cultuur. Dat beleid heeft volgens velen<sup>30</sup> ook iets hypocriets: men wist vooraf dat dit beleid nooit echt zou slagen, maar men gebruikte dit argument vooral als legitimatie voor overheidssteun. Overigens kan dit falen van het spreidingsbeleid ook minder cynisch worden verklaard. Het spreidingsbeleid richtte zich vooral op het wegnemen van fysieke, ruimtelijke en financiële drempels. Er was minder aandacht voor sociaal-culturele drempels, zoals onvoldoende kennis en vaardigheden om deze hogere cultuur te waarderen en voor de sociaal-culturele setting, zoals een vrij formele sfeer waarin deze hogere kunst werd en wordt aangeboden.

In dit verband moet ik ook wijzen op een andere maatschappelijke ontwikkeling die tot een verschuiving in de normatieve waarden bij dit thema heeft geleid. De vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw opkomende ideeën van individualisering, emancipatie en subjectivering botsen met de gedachte van een hiërarchie van culturen, waarbij de overheid in haar aanbod van publieke voorzieningen de voorkeuren van een kleine elite zou willen opdringen. Het latere postmodernisme versterkte de afkeer van het onderscheid tussen hoge en lage cultuur. De neoliberale, bestuurlijke ontwikkelingen vanaf de jaren tachtig gaan in dezelfde richting. In een poging de overheid even efficiënt te organiseren als het bedrijfsleven, werden burgers eerst en vooral als consument gezien. Hiermede verdragen zich geen paternalisme en een educatieve opdracht aan de overheid tot volksverheffing, zoals deze in het klassieke cultuurbeleid besloten ligt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de overheid vanaf die tijd naarstig heeft gezocht naar nieuwe vormen van legitimatie van kunst- en cultuurbeleid, buiten de sector om, zoals overwegingen van sociale samenhang en kunst en cultuur als economische factor.

Het bovenstaande overziende, constateer ik dat de ontwikkelingen die ten nadele hebben gewerkt van het idee van hogere kunst en cultuur toch vooral algemene maatschappelijke ontwikkelingen zijn in de *context* van kunst en cultuur. Ze richten zich niet op de *intrinsieke waarden* die met kunst en cultuur verbonden zijn. Als we dat wel doen, ontstaat er een heel ander beeld van het belang van kwalitatief hoogwaardige kunst en cultuur: kunst en cultuur verruimen het zicht op de werkelijkheid en helpen de complexiteit en de verschillende lagen van deze werkelijkheid te onderkennen. Zij stellen existentiële vragen aan de orde, roepen op tot reflectie en kunnen ons bewust maken van het tragische, maar ook van het ironische in ieders mensenleven. Zij kunnen ons tevens helpen naar land, etniciteit, klasse en geslacht bepaalde grenzen te overstijgen, onze identiteit helpen bepalen en ons bevrijden van de fixatie op het hier en nu. *Last but not least* kunnen zij vertroosting bieden. In een tijd, waarin de overheid de burger veel minder dan vroeger kan beschermen tegen allerlei risico's en onzekerheden, kan ook vanuit de sector van kunst en cultuur de burger zelf wel sterker, weerbaarder worden gemaakt. Kunst en cultuur kunnen hem leren doordacht en flexibel om te gaan met complexiteit, onzekerheid en risico's.

Bovendien zijn de meeste genoemde ontwikkelingen ten nadele van het idee van een kwalitatief hoogwaardige cultuur heel sterk typerend voor de twintigste eeuw. Zij kunnen niet zonder meer naar de toekomst worden doorgetrokken. Zij geven voor de toekomst geen dwingende argumentatie. Het denken over culturele vrijheid en gelijkheid is nu al veel anders dan in de jaren zestig en zeventig. Het concept van de overheid als een op de consumenten gerichte marktorganisatie lijkt over zijn hoogtepunt heen. Zeer in het bijzonder geldt de historische gedateerdheid voor één belangrijke factor ten nadele van het idee van hogere cultuur, te weten het sociale ressentiment ten opzichte van de hogere cultuur. In feite is dit een psychologische

weerstand tegen een grotendeels verdwenen maatschappijtype, een rigide standenmaatschappij waarbij één stand zich de hogere cultuur had toegeëigend.<sup>31</sup> Het is daarom zinvol het thema van de hoge kwaliteitscultuur eerder *prospectief* dan *retroperspectief* op te vatten en zich te bevrijden van de ballast van historische gedateerde concepties. Het gaat er dan niet om hoe de klassieke hogere cultuur kan worden behouden, maar om de vraag welke beleidsmatige en andere condities nodig zijn om deze hogere cultuur in de toekomst verder te laten evolueren.

In een meer prospectieve optiek is ook beleidsmatig een sterkere relatie tussen kunst, cultuur en technologie van belang. Want juist technologie schept ruimte voor nieuwe culturele innovaties en cross-overs. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen kunst en wetenschap. Beide werelden kunnen elkaar inspireren. Hierbij blijft vanzelfsprekend ook bij de hogere kunst en cultuur van de toekomst het bezwaar dat in directe zin maar een beperkt deel van de bevolking ervan zal profiteren. Hierbij zij wel bedacht dat de nieuwe elite, ‘de creatieve klasse’,<sup>32</sup> veel opener is dan de vroegere ‘*Kulturburgerer*’.

Ondersteuning door de overheid van kwalitatief hoogwaardige cultuur is dan ook niet primair bedoeld voor een bepaalde groep, maar richt zich vooral op de handhaving van een bepaald kwalitatief niveau van de cultuur als geheel. Op dit vlak moet het publiek belang worden gesitueerd.<sup>33</sup> Indirect en vooral op de langere termijn komt deze steun dan ook aan anderen ten goede. Dworkin noemt het voorbeeld van steun aan taalgebonden kunsten. Deze steun kan de kwaliteit van de taal bevorderen, zodat die ook gebruikt kan worden voor behandeling van meer diepgaande en complexe onderwerpen. Van deze verbetering profiteert de maatschappij als geheel.

Tenslotte vraagt vanuit een toekomstperspectief de verbinding tussen waarden van kwaliteit en pluriformiteit meer aandacht. Dit is mogelijk door uit te gaan van niveaudifferentiatie. Op het vlak van de verschillende soorten, stijlen en typen van kunst en cultuur als zodanig is dan pluriformiteit uitgangspunt voor ook het overheidsbeleid, maar daarbinnen gelden eigen regels van kwaliteit. Vergelijk het met de Ark van Noach: van iedere soort de beste. Waar het klassieke concept van hogere kunst en cultuur een rigide scheiding van twee segmenten betekende, ontstaat nu een mooie mozaïek van pluriformiteit in kwaliteit.

\*\*\*

Samenvattend kan dus worden geconstateerd dat, met erkenning van het politieke primaat, voor bepaalde functies op het terrein van kunst en cultuur goede, plausibele argumenten te bedenken zijn om ze als blijvend publiek belang aan te merken. We zagen dat dit allereerst geldt voor de zorg dat kunst en cultuur zich in *vrijheid* kunnen ontwikkelen. Dit is altijd een kerntaak van de overheid, maar bij toenemende maatschappelijke verdeeldheid over de grenzen van de vrijheid, krijgt



deze taak extra accent. Met name moet de overheid een maatschappelijk klimaat tegengaan waarin de kunstenaar bij wijze van preventie ‘vrijwillig’ aan zelfcensuur gaat doen of waarin de erkenning van culturele vrijheid als basiswaarde geen vanzelfsprekendheid meer is.

Vervolgens is er de functie van het *behoud van kunst en cultuur als publiek belang*, gezien de belangen van toekomstige generaties die per definitie in het marktproces niet kunnen worden gehonoreerd. Dit geldt niet alleen voor fysieke cultuurgooederen die niet vervangbaar zijn, maar in een informatie-intensieve maatschappij in toenemende mate ook voor immateriële zaken. Meerdere waarden zijn hier in het geding: zowel overwegingen van pluriformiteit als kwaliteit zijn hier aan de orde. De argumentatie om hier te spreken van een blijvend publiek belang ligt vooral in de instrumentele overweging dat juist een overheid die eenzijdig bindende beslissingen kan nemen en meer met de langere termijn rekening kan en moet houden, de meest gereede partij is bij het waarborgen van het behoud van dit cultureel erfgoed.

De kunstzinnige en culturele *educatie*, het opvoeden tot culturele keuzevaardigheid, culturele competentie en vooral wijsheid, kan eveneens als een in gewicht toenemend publiek belang en overheidstaak worden gezien. Omdat het hier gaat om rechten en plichten van alle burgers, kan het marktmechanisme alléén een dergelijk publiek belang niet borgen. Tenslotte blijven er ook voldoende redenen voor de overheid om de *kwaliteit* en *vernieuwing* van de kunstzinnige en culturele productie te ondersteunen. Een vergelijking met de economische sector is hier op haar plaats. Ook in een markteconomie is algemeen geaccepteerd dat de overheid een eigen taak heeft om in de precompetitieve sfeer de innovatie te bevorderen. Een bijkomende overweging, die vooral in de sector zelf naar voren wordt gebracht, houdt in dat juist kunstzinnige productontwikkeling en -innovatie een uiterst risicovolle activiteit zijn. Ze vormen een risico dat de particuliere ondernemer en producent in vele gevallen redelijkerwijs niet kunnen dragen. Productie en innovatie van kunst en cultuur vergen nu eenmaal specifieke voorwaarden in termen van tijd, onafhankelijkheid en middelen. Zonder overheidssteun komt vooral de innovatie vaak niet tot stand. Bij dit alles, ik herhaal het nog eens, moet bedacht worden dat de uiteindelijke vaststelling van een toekomstig publiek belang een zaak is van normatieve oordeelsvorming door de politiekdemocratische organen van de overheid zelf.<sup>34</sup>

\*\*\*

De beleidsredenering die ik voorsta, zal uiteraard gevolgen moeten hebben voor het *type* overheidsbeleid in deze sector. In de eerste plaats wordt de reikwijdte van het kunst- en cultuurbeleid uitgebreid. Voorheen beperkte het zich nog tot een beschermd, van overheidswege bekostigd reservaat van publieke voorzieningen dat door de overheid vooral organisatorisch wordt beheerd. Voortaan zou het echter moeten gaan om de functie van kunst en cultuur zoals die in talloze publieke en

private maatschappelijke verbanden gestalte krijgt. De inzet van het beleid is dan de vraag of op dit bredere terrein waarden als vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit voldoende worden gerealiseerd. In operationele zin betekent dit dat het overheidsbeleid mede in relatie met de autonome ontwikkelingen op de culturele markt en bij het particuliere mecenaat tot stand moet komen. Daarbij is het, wat mij betreft, een open, pragmatisch te beantwoorden vraag of een publiek belang beter door conditionering en/of stimulering van de culturele markt en het particuliere mecenaat kan worden gerealiseerd, dan door het van overheidswege treffen dan wel bekostigen van publieke voorzieningen.

Op het niveau van inhoudelijke doelen van overheidsbeleid dient in plaats van verbreding juist sprake te zijn van *toenemende selectiviteit*. Traditioneel is het idee dat de overheid een brede, ook operationele zorgverantwoordelijkheid heeft voor behoud, ontwikkeling en spreiding van en participatie aan de kwalitatief hoogwaardige cultuur, gecombineerd met de vanouds dominerende instrumenten van overheidsvoorziening en van de subsidie. Vanuit een toekomstperspectief is deze combinatie minder gewenst. De gedachte dat het publiek bekostigde domein het monopolie zou hebben op de hoogwaardige kunst en cultuur is immers in strijd met de nieuwe realiteiten. Vooral internationaal is de laatste jaren sprake van een enorme uitbreiding van de markt voor ook de hogere cultuuruitingen.<sup>35</sup> Bovendien leidt deze combinatie tot het ongewenste idee dat toelating tot overheidssubsidie het keurmerk bij uitstek is van kwaliteit. In de hier voorgestane visie moeten de doelen primair worden gerelateerd aan de genoemde waarden binnen de sector van kunst en cultuur waarvoor de overheid een duidelijke eindverantwoordelijkheid heeft. Eerst wanneer, gegeven deze waarden, een maatschappelijk tekort dreigt of aanwezig is, is er reden voor overheidsinterventie.

Deze stelling heeft aanmerkelijke gevolgen voor de verdeling van de beleidsaandacht. Traditioneel worden, zeker in de Nederlandse situatie, de globale doelen als vanzelfsprekend aangenomen en gaat in de discussie en het beleid alle aandacht uit naar de middelen, naar het geld, de procedures en de structuren. In de toekomstige situatie zou veel meer het *of* van de overheidsinterventie en de legitimatie van het overheidsbeleid voorop moeten staan. Het zwaartepunt moet in de beleidsaandacht verschuiven naar het zo scherp mogelijk formuleren van het publiek belang in een concrete situatie, als basis voor de operationele doelbepaling. Deze exercitie vergt dan ook een politieke cultuurinhoudelijke discussie en standpuntbepaling. Juist op macroniveau, waar het gaat om de onderlinge weging van de verschillende culturele soorten, functies en subsectoren, zou het Thorbecke-adagium opzij moeten worden gezet. De bepaling van publieke belangen is in ons land binnen juridische, maar ook feitelijke grenzen uiteindelijk toch een zaak van politiekdemocratische besluitvorming.<sup>36</sup>

Een dergelijke beleidsvorming – de politieke vertaling van waarden naar een concrete feitelijke context – is ook in intellectueel opzicht een complexe exercitie. Waarden zijn naar hun aard meerduidelijk en kunnen onderling conflicteren, met alle dilemma's van dien. Zij geven een zekere richting aan de besluitvorming, maar ook niet meer. De vraag of nieuwe autonome technologische dan wel economische ontwikkelingen de realisatie van deze waarden wel of niet begunstigen, en of derhalve overheidsinterventie gewenst is, is bovendien omgeven met grote onzekerheid. De inwerking van technologische en economische ontwikkelingen op de sector van kunst en cultuur uit oogpunt van de hier centraal staande waarden is vaak erg ambivalent, wat taxatieproblemen oplevert. De cruciale vraag is dan of hier een zeker risico moet worden genomen en voorshands vertrouwd mag worden op deze autonome maatschappelijke ontwikkelingen of dat, analoog aan het verzorgingsbeginsel in het milieurecht, preventieve maatregelen van overheidswege op hun plaats zijn om ieder risico uit te sluiten.

De kracht van een dergelijk cultuurbeleid ligt dus eerder in de inhoudelijke doordachtheid en evenwichtigheid van de afweging, dan in de omvang van de uitgegeven publieke gelden. De gedachte dat het uitgeven van veel overheidsgeld voor kunst en cultuur per definitie een kwestie van beschaving is, heeft de laatste jaren in de beleidsdiscussie van veel Europese landen een grote rol gespeeld. Meestal gingen die overwegingen gepaard met het pleidooi voor het vastleggen in de wetgeving van een bepaald percentage van de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur. In Zwitserland is zelfs hiertoe de norm van een procent in de grondwet vastgelegd. Maar in het hier voorgestane concept van cultuurbeleid past dit idee niet.

Het hier voorgestane beleidsconcept wordt overigens bemoeilijkt uit oogpunt van maatschappelijke aanvaarding. In het scheppen van nieuwe evenwichten, waarbij het geheel van de eerder genoemde waarden voldoende wordt gehonoreerd, zal de overheid vaak maatschappelijke *contrapuntbewegingen* in gang moeten zetten, ten gunste van cultuuruitingen die wat tegen de dominante maatschappelijke stroom ingaan. Denk aan de bescherming en facilitering van de vrijheid van culturele actoren die maatschappelijk niet goed liggen, of aan de subsidie van kwalitatief hoogwaardige of vernieuwende kunst waarvan menigeen de betekenis ontgaat. Democratische besluitvorming betekent in het hier voorgestane cultuurbeleid dat deze leidt tot consensus over de vertaling van normatieve waarden in publieke belangen. Democratie in die zin dat de overheid voldoet aan individuele voorkeuren van (de meerderheid van) burgers valt hier uitdrukkelijk buiten.

\*\*\*

De bovenstaande redenering brengt overigens een aantal risico's met zich mee die we moeten zien te vermijden. Allereerst is er het risico dat de vertaling van de waarden naar concrete publieke belangen niet goed lukt en dat deze waarden vooral dienen als een zuiver formele legitimatie en als fraai uithangbord van beleid, terwijl

het feitelijk operationele beleid grotendeels bepaald wordt door heel andere factoren. Een voorbeeld: zeker een overheid die zich zorgen maakt om haar maatschappelijke legitimiteit, kan de neiging hebben om deze sector vooral te gebruiken als middel om 'ook wat leuks te doen voor de mensen'. In feite is de overheid dan niet meer dan een marktversturende recreatieve ondernemer.

Ten tweede is er het risico van een gebrekkige uitvoering en handhaving van cultuurbeleid. Cultuurbeleid in het hier voorgestane concept impliceert veelal het inzetten van een contrapuntbeweging. Daarmee is de kans groot dat de overheid wel beleid en normen formuleert, maar publiek bekostigde instellingen ook de ruimte geeft om de eruit voortvloeiende taakstellingen zeer ruim te interpreteren dan wel domweg te ontlopen. De culturele verplichtingen van de publieke omroep zijn hier een goed voorbeeld.<sup>37</sup> Steeds is er het risico dat een publiek bekostigde instelling in haar feitelijk functioneren langzamerhand afglijdt naar het niveau van een gewone marktorganisatie, waardoor de ratio van overheidssteun feitelijk achter de horizon verdwijnt. Dit risico is extra groot omdat de publiek bekostigde culturele instelling een moeilijke, dubbele taakstelling heeft: het uitvoeren van activiteiten die vaak buiten de preferenties liggen van een groot deel van de bevolking, en de taak tevens een breed publiek trachten te bereiken.

Ten derde geeft de toenemende economisering van de cultuur het gevaar dat cultuurbeleid vooral instrumenteel gaat werken ten gunste van het economisch beleid. Het samenspel tussen beide beleidssectoren kan grote wederzijdse voordelen bieden. Voorwaarde hiertoe is wel dat het een gemeenschappelijke onderneming van gelijkwaardige partners blijft, waarbij de verschillen in normatieve referentiekaders voor beleid tussen sectoren intact blijven. Zo zal vanuit het cultuurbeleid extra gekeken moeten worden naar die vormen van kunst en cultuur die naar hun aard veel minder van deze economisering profiteren en in hun voortbestaan kwetsbaar blijven, maar die wel een belangrijke culturele functie vervullen.

Tenslotte is er het risico dat het cultuurbeleid te verkrampd wordt ingepast in een in een bepaalde tijd dominante algemene beleids- of bestuurstheorie, waardoor de eigen aard van het cultuurbeleid onvoldoende tot haar recht komt. Cultuurbeleid is vaak een vorm van investering op de langere termijn. Het formuleren van specifieke, kwantitatieve doelen voor de korte termijn past hierin minder. Uit oogpunt van bestuurlijke doelmatigheid is het wellicht gewenst dat degenen die bepaalde activiteiten betalen, deze ook kan bepalen. Maar kenmerkend voor deze sector is juist dat deze directe band tussen betalen en bepalen moet worden doorbroken.

\*\*\*

Aan het slot van dit betoog wil ik nog een thema aanroeren waaraan zelden aandacht wordt besteed als het gaat om cultuur en cultuurbeleid, namelijk *macht*. Dat machtsvragen op dit terrein van oudsher worden genegeerd heeft natuurlijk zijn

redenen. In de historisch zo belangrijke Duitse cultuurfilosofie van de negentiende eeuw wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het politiek en economisch handelen, waar wetten van 'bloed en ijzer' gelden, en anderzijds de hogere geestesuitingen van de cultuur, die ver uitstijgen boven het niveau van strijd en machtsvorming. Het enige machtsaspect dat in de beschouwingen in deze sector wel altijd aan de orde komt, betreft de afwijzing van een instrumenteel gebruik van kunst en cultuur door overheden die hiermee eigen eer en glorie nastreven. We herinneren ons dat gebruik van feodale, absolute monarchieën uit het verre verleden, maar ook van dictaturen uit de twintigste eeuw.

Deze afwijzing is een vast en wellicht ook wat gedateerd ritueel in menige beschouwing over cultuurbeleid. Het is echter de vraag of deze afwijzing voor de toekomst, zeker in West-Europa, nog veel relevantie heeft. Zij verwijst naar een situatie die zeker in dit deel van de wereld vooral verleden tijd is. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de rechtstatelijke dimensie van kunst en cultuurbeleid niet alleen juridisch, maar ook in de beleidspraktijk een stevige verankering.<sup>38</sup> Afgezien hiervan is zeker in Nederland de belangstelling voor machtspolitieke vragen in deze sector gering en is het onderwerp ook niet politiek geagendeerd. De vraag is of daarin geen verandering moet komen.

Daar zijn verschillende argumenten voor. Allereerst is dat de komst van internet met zijn geheel eigen, sterk anarchistische vorm van ordening en bestuur. Er is veel gewoonterecht ('nettiquette') en er is een belangrijke rol weggelegd voor particuliere organisaties, zoals ICANN, en een beperkt aantal, meestal Amerikaanse commerciële bedrijven. Bij de bepaling van hardware, maar vooral als vormgevers van software en als intermediairs zetten zij in hoge mate de standaard. In het kader van de VN en het Internet Governance Forum hebben landen zich verbonden hier een orde te vestigen die ook voldoet aan belangrijke cultuurpolitieke beginselen als vrijheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en educatie. Om allerlei redenen hebben zij echter nog een lange weg te gaan. Belangrijke belemmeringen zijn de moeizame mondiale consensusvorming, het deterritoriale karakter van internet en het gegeven dat de ontwikkelaars van software vaak de traditionele regulerende rol van de overheid overnemen. Belangrijke, ook inhoudelijke besluitvorming verschuift van de openbare fora van de overheid naar de besloten *boardrooms* van grote softwarebedrijven.<sup>39</sup>

Het is duidelijk dat hier een van de moeilijkste vragen van ordening voor de nabije toekomst ligt. Hoe te bereiken dat ook in de virtuele sfeer een orde komt, die voldoet aan dezelfde beginselen als de huidige orde in de fysieke sfeer? Dit is niet alleen een juridisch en moreel maar ook een machtspolitiek probleem. De gevestigde partijen laten zich immers niet zonder meer opzij zetten. Er zijn daarnaast ook cultuurspecifieke aspecten aan te onderkennen. Deze komen vooral ook naar voren in het uiterst kritische betoog van Keen<sup>40</sup> over het huidige internet. De meest urgente

problemen lijken vooral de toenemende privatisering en juridificatie van de culturele ruimte als openbaar publiek domein. Die privatisering krijgt vooral gestalte door uitbreiding van het recht van intellectuele eigendom en het auteursrecht.

Deze privatisering is niet alleen een machtspolitieke en juridische ontwikkeling, maar heeft ook directe gevolgen voor de cultuurvorming. Vernieuwing van kunst en cultuur geschiedt nooit uit het niets. Vernieuwing krijgt altijd gestalte op basis van het bestaande. De vernieuwer bewerkt culturele uitingen en producten van anderen, wijzigt ze, vult ze aan of geeft ze een andere dimensie. De creatieveling die uit het niets scheidt is vooral een artefact van de Romantiek. Bij toenemende privatisering wordt dit intercultureel proces, dit gebruik maken van elkaanders werk, direct gefrustreerd of vindt alleen plaats tegen hoge, juridische en financiële transactiekosten.

Er is nog een ander aspect, dat vooral met een rechtvaardige spreiding van culturele macht heeft te maken. Machtsconcentratie komt in allerlei economische sectoren voor en wordt door overheden bestreden voor zover het de goede marktwerking frustreert. In de onderhavige sector is evenwel bij machtsconcentratie niet alleen sprake van marktverstoring en verlies van effectiviteit en efficiency, maar zijn ook ideële, informatieve en culturele vrijheidsrechten in het geding.

In deze situatie lijkt er alle reden voor een heroriëntatie van het kunst- en cultuurbeleid. De huidige wat eenzijdige oriëntatie op de verzorgende, subsidiërende rol van de overheid moet aangevuld worden met aandacht voor het thema van ordening van culturele macht in de sector als geheel, derhalve ook in het privaat gefinancierde gedeelte, waaronder zeker ook het virtuele gedeelte dat wordt bestreken door ICT en internet. De normatieve onderbouwing van het belang van dit thema is vrij gemakkelijk te vinden, niet alleen in de ideële vrijheids- en toegangsrechten, maar ook in het daarvan afgeleid beginsel van pluriformiteit. Hoe geconcentreerder de macht, des te geringer is immers de kans dat de pluriformiteit tot gelding komt.

Prioriteit voor dit thema heeft vergaande gevolgen. Kunst- en cultuurbeleid worden verruimd en zijn veel minder een zaak van een kleine groep direct betrokkenen. Er wordt een relatie gelegd met bredere vragen van maatschappelijke en vooral economische ordening. Het kunst- en cultuurbeleid verliezen in hoge mate hun puur nationale kaderstelling. In disciplinair opzicht vindt eveneens verbreding plaats. De inbreng van technologen, economen en juristen zal even hard nodig zijn als die van disciplines die op dit terrein vanouds domineren. Waar machtsvragen vooral aan de aanbodkant spelen, kan deze heroriëntatie in beleidsaandacht leiden tot een nieuw evenwicht.

\*\*\*

De afgelopen weken en maanden staat het Nederlandse cultuurbeleid weer hevig in de belangstelling, nu in de onverwachte hoek van Buitenlandse Zaken en de

diplomatie. Staatssecretaris Frans Timmermans zoekt vaak de dagbladen en actualiteitenrubrieken op met zijn verhaal. “Ons culturele beleid is veel meer dan een ‘glijmiddel’, zoals toenmalig minister Brinkman van Cultuur het ooit noemde. Het is een hoeksteen van het buitenlands beleid. Met onze rijke, moderne, vooruitstrevende kunst versterken we onze economische en politieke positie. Want als je die kunst hebt, ben je *cool*. En een land dat *cool* is, heeft een sterkere positie dan een land dat niet *cool* is.”<sup>41</sup>

Bij Economische Zaken had men de boodschap al wat eerder in de gaten. Er zijn inmiddels talloze rapporten verschenen met titels als “Creativiteit. De gewichtloze brandstof van onze economie” (Innovatieplatform) of “Ons creatieve vermogen” (ministeries van OCW en EZ). Zelfs op lokaal niveau speelt dat: “Het creatief DNA van de regio Eindhoven”.<sup>42</sup> In de sector maakt men de borst alvast nat voor de volgende ronde in de verdeelcarrousel van het subsidiesysteem dat zelfs door staatssecretaris (2003-2006) Medy van der Laan is omschreven als “verschrompeld tot een verbureaucratiseerde en ontzielde procedure.”<sup>43</sup>

De discussie rond het kunst- en cultuurbeleid van de overheid zal wel nooit verstommen. Dat hoeft ook niet. De inzet van mijn betoog was allerm minst de poging om een discussie te beslechten, maar veel meer om die andere draai te geven. Wat ik hier heb willen laten zien, is dat vasthouden aan het Thorebecke-adagium aan de overheid een te zwakke, want defensieve, legitimatiebasis verschaft in die discussie. Ik heb daartegenover willen stellen dat een overheid die zich in haar cultuurbeleid voortdurend verhoudt tot de waarden zoals hierboven aangeduid, veel sterker in haar schoenen zal staan. De discussie blijft, maar de gekozen positie en de gemaakte keuzes zijn beter verdedigbaar.

Ik ben me ervan bewust dat deze stelling commotie kan veroorzaken, vooral gezien mijn pleidooi voor versterking van het politiek voluntarisme. Ongetwijfeld zal de vraag worden gesteld, of aldus niet de deur wijd open wordt gezet voor politiek hobbyïsme en instrumenteel politiek gebruik van kunst en cultuur. Dit risico is echter mijn inziens niet aan de orde. Ik heb aandacht willen vragen voor twee beleidskenmerken, die vaak in de Nederlandse discussie over en in het kunst- en cultuurbeleid zelf veronachtzaamd worden: enerzijds het kunst- en cultuurbeleid van de overheid als vorm van *het realiseren van normatieve waarden* en anderzijds het noodgedwongen *kiezen in onzekerheid*, dat ook dit beleid met zich meebrengt.

Normatieve waarden waarvoor de overheid in onze maatschappelijke en juridische orde een eindverantwoordelijkheid heeft, zoals vrijheid en de andere hier besproken waarden, geven de overheid ook op dit terrein de principiële, objectieve legitimatie voor beleid. Waar het bij deze waarden gaat om *enige* hoofdkenmerken van een goede cultuur, is de overheid derhalve ook in inhoudelijke zin een belangrijke actor en is zij zeker niet neutraal. De overheid moet zich in deze positie zelf uit-

spreken over vragen als: hoe zwaar weegt de betreffende waarde, ook in relatie met andere waarden die in het geding zijn, en hoe om te gaan met dilemma's die optreden bij botsing van waarden?

De vervolgvraag of autonome maatschappelijke ontwikkelingen deze waarden wel of niet voldoende (zullen) honoreren en of actief overheidsbeleid derhalve niet of wel gewenst is ter compensatie van een mogelijk tekort, is vooral een zaak van inschatting in een situatie van onzekerheid. Hoe de risico's in te schatten die bij overheidsinterventie en bij afzien daarvan worden opgeroepen in een concrete maatschappelijke situatie?

Op beide punten van weging en inschatting is sprake van inhoudelijke vragen die primair de politiek aanspreekbare overheid zelf raken en op dat niveau om een standpunt vragen. Hierop dient zich het politiek voluntarisme te concentreren. Omdat deze politieke besluitvorming niet op zich zelf staat, maar geconditioneerd wordt door en dienstbaar is aan de realisatie van de relevante waarden in een concrete situatie, is deze besluitvorming geëncadreerd. Er is derhalve geen sprake van een open politieke bevoegdheid, die naar believen kan worden ingevuld.

*Frans Hoefnagel*  
*Den Haag, januari 2009*



F.J.P.M. (Frans) Hoefnagel studeerde rechten in Utrecht en was werkzaam in de advocatuur, bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bij de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. Van 1973 tot 1978 was hij tevens redactiesecretaris van het tijdschrift *Bestuurswetenschappen* en in 1980 werkte hij voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. In 1988 promoveerde Frans Hoefnagel aan de Utrechtse Universiteit op het onderwerp *Wetgever en cultuur*.

In 1989 trad hij in dienst van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daar was hij onder meer betrokken bij de totstandkoming van WRR-adviezen op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, binnenlands bestuur, ICT, milieu en economie. Hij was coördinator van de projecten *Het borgen van publiek belang* (1998 tot 2000), het Media-project (2003 tot medio 2005) en van 2005 tot medio 2006 van het project Veiligheid.

Tot de publicaties van Frans Hoefnagel behoren onder meer:

Hoefnagel F.J.P.M. en A. Reinders (1983), *Kunst, kunstbeleid en administratiefrecht*, preadvies, geschriften van de VAR XC, Alphen a/d Rijn: H.D. Tjeenk Willink.

Hoefnagel F.J.P.M. (1988), *Wetgever en cultuur*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Hoefnagel F.J.P.M. (1992), *Cultuurpolitiek, het mogen en moeten*, WRR Voorstudies en achtergronden V73, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hoefnagel F.J.P.M. m.m.v. H.G.M. Hendrikx en M.D. Verdaasdonk (1993), *Het Duitse cultuurbeleid in Europa*, WRR Voorstudies en achtergronden V81, Den Haag: Sdu Uitgevers.,

Hoefnagel F.J.P.M. (2002) *Internet en cultuurbeleid*, WRR Voorstudies en achtergronden V114, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## NOTEN

- 1 Dit essay is in grote lijnen gebaseerd op een nog niet gepubliceerde studie uit 2008: Hoefnagel, Frans, *De toekomst van kunst- en cultuurbeleid, een studie*.
- 2 NRC Handelsblad, 8 januari 2001, 'Kunst en politiek moeten nieuwe coalitie aangaan'.
- 3 NRC Handelsblad, 9 november 2000, 'Van der Ploegs verhalen kloppen niet'.
- 4 Keizer, Anne-Greet (2000) *Ze liegen ook zo slecht*, doctoraalscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 5 Boekman E. (1939/1974) *Overheid en kunst in Nederland*, oorspronkelijke uitgave 1939, herdruk 1974, Utrecht: Bijleveld.
- 6 Zie noot 4.
- 7 Geciteerd naar: Zahn E. (1991) *Regenten, rebellen en reformatoren: een visie op Nederland en de Nederlanders*, tweede druk, Amsterdam: Contact.
- 8 Lawson G. (2007) 'Elk land krijgt het systeem dat het verdient', in L. ter Braak e.a. (red), *Second opinion, over beeldende kunstsubsidie in Nederland*, Rotterdam: NAI uitgevers.
- 9 Laermans R. (2002) *Het Vlaams cultureel regime. Cultuur en beleid in Vlaanderen*, Tiel: Uitgeverij Lannoo.
- 10 Hoeven Q. van der (2005) *De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuur bestel in Nederland en Vlaanderen*, Den Haag: SCP.
- 11 Langeveld H.M. (2000) *Kunst op termijn, toekomstscenario's voor cultuurbeleid*, Amsterdam/ Den Haag: Boekmansstudies/Sociaal en Cultureel Planbureau; Broek A. van den en J. de Haan (2000) *Cultuur tussen competentie en competitie, Contouren van het cultuurbereik in 2030*, Amsterdam/ Den Haag: Boekmanstudies en Sociaal Cultureel Planbureau; Klink P. van (2006) 'Kunstbeleid is irrationeel, ineffectief en inefficiënt. Een economische analyse', blz. 41-47, *Tijdschrift Beleidswetenschap*, 2006, nr 2.
- 12 Harrison L.E. & S.P. Huntington ed. (2000) *Culture matters, how values shape human progress*, New York: Basic books.
- 13 Dommering E.J. (2008) 'De teddybeer Mohammed, gesluierde homo's en het lawaai van Wilders, Over de stand van de vrijheid van meningsuiting anno 2008', *Nederlands juristenblad*, 15 februari 2008, blz. 376-382.
- 14 Hoefnagel F.J.P.M. (1988) *Wetgever en cultuur*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- 15 Toespraak minister Ter Horst in 2008 bij het symposium 'De onzichtbare grondwet' 2008, Den Haag: ministerie BZK.
- 16 Gemeente Amsterdam (2007) *Hoofdpijnen Kunst en cultuur 2009-2012*, Amsterdam: Gemeentelijke dienst M.O.
- 17 Frissen P. (2007) *De staat van verschil*, Amsterdam: Van Gennep.
- 18 Smiers J. (2003) *Arts under pressure: promoting cultural diversity in the age of globalisation*, The Hague: Hivos.

- 19 Cowen T. (2000) *In praise of commercial culture*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- 20 Verloren van Themaat P. (1982) *Economisch recht, sociaal recht en economische orde*, Preadvies, Geschriften van de Vereniging voor arbeidsrecht, nr 7, Alphen a/d Rijn: Samsom; Frissen P. (2007), *De staat van verschil*, Amsterdam: Van Gennep.
- 21 Broek, A. van den, F. Huysmans en J. de Haan (2005) *Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*, Den Haag: SCP.
- 22 Hofstee W.K.B. (1992) 'Een curriculum voor burgerschap', in H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.) *Burgerschap in praktijken*, Uitgave WRR, Den Haag; Sdu uitgevers.
- 23 Unesco (2005) *Convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, Paris: Unesco.
- 24 Europese Unie (2006) *Cultuurprogramma 2007-2013*, Besluit nr.2006/1855/EG Brussel: DG Onderwijs en cultuur.
- 25 Europese Unie (2006) *2008, Europees jaar van de interculturele dialoog*, Besluit nr. 1983/2006/EG, Brussel: DG Onderwijs en cultuur.
- 26 Timmermans F. (2007) Interview over internationaal cultuurbeleid, Tijdschrift *SICAMag*, december 2007.
- 27 Barosso J.M. (2008) 'Intercultural dialogue as the fundamental value of the EU', inleiding gehouden bij de start van het Europese jaar van de interculturele dialoog in Ljubjana, Slovenië, 8 januari 2008; [www.yearoftheinterculturaldialogue2008.eu](http://www.yearoftheinterculturaldialogue2008.eu).
- 28 Ter Braak L. e.a. red. (2007) *Second opinion, over beeldende kunstsubsidie in Nederland*, Rotterdam: NAI uitgevers.
- 29 Minister van OCW (2007) *Kunst van Leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*, Den Haag: OCW.
- 30 Zie o.a. Swaan A. de (1985) *Kwaliteit is klasse, de sociale wording en werking van het culturele smaakverschil*, Amsterdam: Bert Bakker en Abbing H. (2006) *Van hoge naar nieuwe kunst*, inaugurele rede Universiteit van Amsterdam.
- 31 Fumaroli M. (2007) 'Het verticale licht van de klassieken', vertaald door M. de Vet, tijdschrift *Nexus*, 2007, nr. 47, blz. 13-28.
- 32 Florida R. (2002) *The rise of the creative class*, New York: Basic Books, Perseus Book Group.
- 33 Dworkin R. (1985) 'Can a liberal state support art?', in R. Dworkin, *A matter of principle*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- 34 Donner J.P.H. (1998) *Staat in beweging*, WRR Voorstudies en achtergronden V100, Den Haag: Sdu Uitgevers; Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapport aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 35 McAndrew C. (2008) *The international artmarket*, Helvoirt, Nederland: TEFAF.

- 36 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapport aan de regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 37 Hoed P. den en F.J.P.M. Hoefnagel (2005) *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit*, Webpublicaties WRR.
- 38 Hoefnagel F.J.P.M. m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) *Het Duitse cultuurbeleid in Europa*, WRR Voorstudies en achtergronden V81, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 39 Eijk N. A.N.M. e.a. (2005) *De regulering van de media in internationaal perspectief*, achtergrondstudie bij het WRR-rapport Focus op functies, Den Haag: WRR.
- 40 Keen A. (2007) *The cult of the amateur. How today's internet is killing our culture*, New York/London: Doubleday.
- 41 De Volkskrant, 19 september 2008, 'Een land dat *cool* is, staat sterker'.
- 42 De Volkskrant, 19 oktober 2006, 'Zakkenvullers? Moneymakers!'.
- 43 De Volkskrant, 15 mei 2008, 'Lucht in het bestel'.





WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Lange Vijverberg 4-5, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag  
telefoon +31 (0)70 356 46 00, fax: +31 (0)70 356 46 85, e-mail: [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl), website: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)