

# Vraagsturing in het cultuurbeleid is vloeken in de kerk

DR. A. VAN DEN BROEK

Vraagsturing in het cultuurbeleid geldt binnen grote delen van het gesubsidiëerde culturele veld als vloeken in de kerk. Cultuurbeleid is primair aanbodbeleid, geënt op inhoudelijke kwaliteit. De mate van vraagsturing binnen het cultuurbeleid is een kwestie van balanceren op een dunne draad. Zowel teveel als te weinig vraagsturing legt de bijl aan de wortel van het cultuurbeleid. Een realistisch cultuurbeleid richt zich op een optimale omgang met deze spanning. Uitsluitend op vraagsturing koersen is geen optie, vraagsturing volledig buiten de orde van het cultuurbeleid verklaren evenmin, aldus Andries van den Broek.

Nederlandse musea voor moderne en hedendaagse kunst worden jaarlijks 1,3 miljoen maal bezocht. Dit gegeven gaf onlangs aanleiding tot de volgende overdenking: "Hoeveel is 1,3 miljoen mensen? Dat betekent dat in Nederland zes dagen per week ongeveer 4200 mensen per dag een museum binnenlopen om daar moderne en hedendaagse kunst te zien. Voor de 44 musea voor moderne en hedendaagse kunst in Nederland, die elk 312 dagen open zijn, betekent dit dat er per dag 95 mensen per museum komen kijken. Dat is 14 mensen per museum per uur. Als u daar het Stedelijk Museum en het Kröller Müller afhaalt, de twee best bezochte moderne kunstmusea, daalt het gemiddelde voor de andere musea naar gemiddeld 46 personen per dag. Dat is ongeveer 6 mensen per museum per uur. Als u bedenkt dat het zaterdag en zondag twee tot drie keer zo druk is als doordeweeks, komt u van dinsdag tot en met vrijdag op slechts enkele bezoekers per uur. Daar staan ze dan, onze 44 mooie, maar bijkans lege musea voor moderne en hedendaagse kunst". Is het niet flauw om dit artikel over vraagsturing in het culturele veld te openen met een citaat van deze of gene cultuurpessimist? Of betreft het, flauwer nog, een kunsthater, die met wat polemische trucs de hedendaagse kunstmusea te kijk zet? Niets van dat al. Aan het woord was Sjarel Ex, directeur van een van die 44 kunstmusea, het Centraal Museum te Utrecht. Hij sprak deze woorden op 15 maart 2001 in De Balie te Amsterdam, bij de aanbieding van het onder zijn voorzitterschap door de commissie Publieksbereik Hedendaagse Kunst en Musea in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vervaardigde rapport *Minder & Meer. Oud en nieuw publiek voor de kunst van gisteren, vandaag en morgen*. Niet alleen een onverdacht, en waarschijnlijk onverwacht, zegsman, maar ook een uitspraak die het thema vraagsturing in het cultuurbeleid kernachtig introduceert. Nog een duit in het zakje van

DR. A. VAN DEN BROEK



een andere museumdirecteur, Jan Vaessen, die de scepter zwaait over het Nederlands Openluchtmuseum te Arnhem: "In Nederland worden veel te veel musea gebouwd (...). De kans is heel groot dat op zeer afzienbare termijn musea in ernstige problemen zullen komen. (...) Voor het jaar 2015 zal het eerste twintigste eeuwse museumgebouw worden herbestemd voor nieuw gebruik, precies zoals dat thans met kerken het geval is."

### **Probleemstelling: de dubbelzinnigheid van het cultuurbeleid**

Cultuurbeleid worstelt met een ingebakken beleidsdilemma. Hoe een publiek te interesseren voor een dienst waar het vrije spel der maatschappelijke krachten niet al 'als vanzelf' in voorziet? Wanneer het publiek zich zou verdringen om deelgenoot te mogen zijn van hoogwaardige uitvoeringen en tentoonstellingen bestond er minder noodzaak tot het voeren van cultuurbeleid, of zou dat beleid er althans een dimensie bij krijgen en zich (mede) dienen te richten op het indammen en reguleren van de vraag. Zo'n situatie bestaat tot op zekere hoogte op beleidsterreinen als sociale zekerheid en gezondheidszorg, maar is allerminst karakteristiek voor het cultuurbeleid. Evenmin is er bij cultuur sprake van een min of meer gedwongen winkelnering, zoals bij het onderwijs.

### **Plaatsbepaling: de vrijetijdsmarkt**

Anders dan bij die drie voorzieningen, staat het burgers vrij om zich, naar eigen voorkeur, al dan niet tot de collectief gefinancierde culturele diensten te wenden. Het woord consumenten is hier dan ook meer gepast. Eens te meer daar aanbieders van culturele diensten op de vrijetijdsmarkt opereren, waar ze moeten opboksen tegen aanbieders van allerhande concurrerend vermaak. Culturele instellingen moeten die competitie onder een ongunstig gesternte aangaan. De hoeveelheid vrije tijd van Nederlanders neemt af. Een onbedoeld effect van de nadruk op werk, werk, werk (sinds midden jaren negentig kwamen er één miljoen arbeidsplaatsen bij) is dat men vaker druk, druk, druk is, met werk en huishouden, zodat er minder vrije uren resteren. Binnen dat afnemend vrijetijdsbudget heeft men bovendien meer dan voorheen te kiezen, zowel getalsmatig als in termen van wat gepast is. De vrijetijdssector heeft een sterke professionalisering van de dienstverlening te zien gegeven, die het aantal vrijetijdsopaties van de consument heeft vergroot (en *en passant* het middenveld van verenigingen onder druk heeft gezet). Daarnaast is de wijze waarop men de vrije uurtjes doorbrengt minder dan voorheen aan normering onderworpen. De *culturele canon* – de boeken, componisten, filosofen en, vooruit, *artfilms* – die iemand met een beetje niveau behoort te kennen, heeft sterk aan betekenis ingeboet. Of, neutraler geformuleerd, zo men wil: is met tal van andere zaken uitgebreid. Gloedvol te kun-

Cultuurbeleid worstelt met een ingebakken beleidsdilemma. Hoe een publiek te interesseren voor een dienst waar het vrije spel der maatschappelijke krachten niet al 'als vanzelf' in voorziet.'

nen vertellen over andere leuke onderwerpen, zoals sport- en rockhelden, uitgaans- en vakantiebestemmingen, is minstens even *bon ton*. De esthetisering van het dagelijks leven voltrekt zich in mode en design, en al lang niet meer alleen in exclusieve winkels, maar ook op de afdelingen van minder pretentieuze warenhuizen (cf. de HEMA *design*-prijsvraag). Kortom: de culturele instellingen hebben te kampen met functieverlies en met smaakonzekerheid en tijdsdruk van hun potentiële publiek.

### **Met gebonden handen: het winnen van een publiek voor een hoogwaardig aanbod**

Complicerende factor is dat het cultuurbeleid zich zowel op het aanbod als op de vraag richt. Enerzijds beoogt men een kwalitatief hoogwaardig aanbod, anderzijds wenst men zich daarvoor een publiek van een zekere omvang. De taakomschrijving van de bewindspersoon met cultuur in de portefeuille omvat het bevorderen van voorwaarden voor zowel het instandhouden en ontwikkelen als het sociaal en anderszins spreiden van cultuuruitingen (Wet op het specifiek cultuurbeleid, artikel 2). Deze tweeledige doelstelling is problematisch. Het welslagen van de aanbodoelstelling staat op gespannen voet met het welslagen van de vraagdoelstelling. Ontwikkelen en spreiden van cultuuruitingen gaan niet hand in hand. De criteria die de kunstwereld in haar ontwikkeling aan de dag legt, zijn niet dezelfde als die een breed publiek (onmiddellijk) apprecieert. Culturele instellingen voeren, net als de publieke omroep, een ongelijke strijd. Cultuurbeleid is primair aanbodbeleid, geënt op inhoudelijke kwaliteit. Voor dat aanbod vervolgens een publiek te moeten winnen, impliceert dat men in de competitie met commerciële aanbieders van vrijetijdendiensten de handen niet vrij heeft. Het aanbod kan immers maar beperkt aangepast en op de wensen van de consument toegesneden worden. Vooral jongeren tonen zich bevattelijk voor de verlokkingen van het commerciële aanbod. Wanneer zij met het klimmen der jaren blijvend een relatief geringe belangstelling voor het gesubsidieerde culturele aanbod aan de dag leggen, kan op termijn de legitimatie van dat aanbod ter discussie komen te staan, althans, wanneer cultuur tamelijk klassiek wordt opgevat in termen van de *culturele canon*. Ook naar etniciteit tekenen zich grote verschillen in het bezoek aan culturele instellingen af.

**‘Culturele instellingen voeren, net als de publieke omroep, een ongelijke strijd.’**

### **Vraagsturing: vloeken in de kerk der cultuurpauzen**

Relatief bescheiden koerscorrecties in het evenwicht tussen de (artistieke) autonomie van het aanbod en de verbreiding van de vraag stuiten steevast op felle oppositie van het gros van de cultuurprofessionals, bij wie te beluisteren is dat ze het publiek eigenlijk maar een storende factor vinden bij het volgens eigen kwa-

liteitsmaatstaven realiseren van museale presentaties en podiumproducties. In het debat in De Balie over het eerder genoemde rapport over publieksbereik van *Ex cum suis* in 2001, als ook bij een door het Theater Instituut Nederland georganiseerde debattenreeks over de (toen) aanstaande cultuurnota 2001-2004 in het voorjaar van 1999, lieten enkele cultuurprofessionals zich met een schrikbarend *dédain* over het publiek uit. “De dag zal niet ver meer zijn, vrees ik, dat toeschouwers in drommen door de zalen trekken, met petjes op en met vlaggetjes, en bij hun favoriete schilderij heffen ze uit volle borst een clublied aan”, schertste Rudi Fuchs al eens in een kranteninterview. Binnen de huidige beleidssystematiek heeft de Raad voor Cultuur onder meer als taak om het ministerie te adviseren over de toekenning van subsidies. De staat acht zichzelf niet bevoegd om over kwaliteit te oordelen en laat het oordeel daarom aan experts uit het veld. In weerwil van haar gelaagde missie, die ook het vergroten van betrokkenheid bij cultuur omvat, werpt die Raad zich op als waakhond van het kwaliteitscriterium als de maat der dingen. Daarin vindt de Raad voor Cultuur overigens de Tweede Kamer aan zijn zijde. Bij de behandeling van de uitgangspuntenbrief *Cultuur als confrontatie* in 1999 toonde de Tweede Kamer zich bezorgd over het belang dat toenmalig staatssecretaris Van der Ploeg, behalve aan kwaliteit, ook aan andere criteria (maatschappelijk bereik, subsidie-per-bezoek, positie in het bestel) toe-kende. De fractiespecialisten beklemtoonden vrijwel unaniem het belang van de autonome artistieke ontwikkeling en van het kwaliteitscriterium ter beoordeling daarvan. De staatssecretaris kwam de Kamer tegemoet met de toezegging dat kwaliteit in de beoordeling van de subsidieaanvragen (opnieuw) het hoofdcriterium zou zijn: “Het stimuleren van de autonome artistieke ontwikkeling in de cultuur zal de belangrijkste pijler van ons cultuurbeleid blijven”, maar niet zonder daar aan toe te voegen dat “in de cultuur evenzeer aandacht moet worden besteed aan de wisselwerking met het publiek”. De staatssecretaris verzocht de Raad voor Cultuur om een advies op basis van een oordeel over inhoudelijke kwaliteit, aangevuld met criteria als maatschappelijk bereik, subsidie-per-bezoek en positie in het bestel. De raad nam daarop als vanouds “het primaat van het culturele en artistiek-inhoudelijke kwaliteitsoordeel” tot leidraad.

### Vraagsturing als breekijzer?

Welk doel zou vraagsturing in deze context kunnen dienen, en met welke kans op succes? Het is relevant om vast te stellen dat er in beginsel alle redenen zijn om over de eventuele rol van vraagsturing na te denken. Hoewel het cultuurbeleid zowel kwaliteit van het aanbod als spreiding van de vraag beoogt te bevorderen, is het poldermodel hier institutioneel incompleet. Tegenover de Raad voor Cultuur en de culturele instellingen ontbreekt het aan een spreekbuis van de consument. Hierin ligt tegelijk een reden tot en een probleem bij vraagsturing. Er is in

het culturele veld geen sprake van een tripartiete overlegstructuur. Het is dan ook allerm minst ondenkbaar dat ontketening (minder regels in de hoop op meer aandacht voor de behoeftes van de gebruikers) in het geval van het cultuurbeleid niet tot meer vraagsturing, maar tot meer aanbodsturing zal leiden. Vanwege het gebrek aan een georganiseerde vraag en vanwege de aanbodgerichtheid van het culturele veld, zal vraagsturing door de overheid aan het geïnstitutionaliseerde aanbod moeten worden opgelegd. Waar vraagsturing (ketenkanteling of -omkering) op andere beleidsterreinen wellicht als een bevrijding van instellingen uit het web van regelgeving geldt, zal vraagsturing bij menig culturele instelling juist moeten worden afgedwongen. Het doel van vraagsturing is bij cultuur ook goeddeels anders dan bij andere beleidsterreinen. Het culturele veld heeft niet te kampen met wachtlijsten en personeelstekort, en maar gedeeltelijk met stijgende kosten (dat laatste met name in de podiumsector, omdat *efficiency*-winst door automatisering nu eenmaal niet betekent dat er minder musici of acteurs per uitvoering nodig zijn, de zogenaamde wet van Beaumol). Anders dan bij zorg en onderwijs kan men bij cultuur de private koopkracht aanwenden om dat te kopen wat men prefereert. Er is op de vrijetijdsmarkt, maar ook binnen de cultuursector (popmuziek, Van den Ende-*musicals*), eerder te veel dan te weinig te kiezen, eerder te veel dan te weinig competitie. Het stemmen met de voeten is hier geen deel van de oplossing, maar veeleer deel van het probleem.

Vraagsturing is in het cultuurbeleid tot op grote hoogte een doel op zich: de gevoeligheid van aanbieders voor de wensen van het publiek vergroten, in de hoop dat meer mensen de weg naar culturele instellingen weten te vinden. Daarbij doemen een fundamentele en een praktische vraag op. De fundamentele vraag vloeit voort uit de aanboddoelstelling. Het uitgangspunt is om culturele diensten aan te bieden die erg begrotelijk zijn. Het verhalen van de kosten op de gebruikers zou vraag en aanbod in een voor onwenselijk gehouden negatieve spiraal brengen. Een grotere publieksgevoeligheid kan slechts in beperkte mate worden vertaald in het veranderen van het product. Er is een punt waarop de *Disneyficatie* van musea ertoe leidt dat musea zich niet langer van *Disney* onderscheiden. Dan vervalt de ratio achter het cultuurbeleid. De aanboddoelstelling staat, met andere woorden, op gespannen voet met vraagsturing. De praktische vraag heeft betrekking op de vormgeving van vraagsturing in het culturele veld. Sinds enige tijd worden *vouchers* ingezet, al is dat niet uit het oogpunt van vraagsturing, maar veeleer uit het oogpunt van vraagontwikkeling. In het kader van Cultuur en School/ Culturele en Kunstzinnige Vorming krijgen leerlingen in het voortgezet onderwijs bonnen voor het bezoeken van culturele instellingen. In beginsel kan dit model naar de gehele bevolking worden uitgebreid, al rest dan wel het netelige probleem vast te leggen welke instellingen men wel en welke men niet met die cultuurbonnen mag bezoeken. Overigens blijft dan zonder twijfel een deel van die bonnen ongebruikt. Van voornoemde *vouchers* voor scho-

**'Waar vraagsturing op andere beleidsterreinen wellicht als een bevrijding van die instellingen uit het web van regelgeving geldt, zal vraagsturing bij menig culturele instelling juist moeten worden afgedwongen.'**

lieren bleef 40% onbenut. Vraagsturing zou zo mede in een verkapte bezuiniging op de culturele sector kunnen resulteren. Dat gevaar dreigt eens te meer bij een op de kinderbijslag gelijkende generieke cultuurbijslag. Niets weerhoudt de consument er dan van om dat extra geld in de horeca, de Efteling of Six Flags stuk te slaan. Vraagsturing *pur sang*, dat wel, maar in een gedaante die niets meer met cultuurbeleid van doen heeft. Het volledig autonoom verklaren, ontketenen of dekoloniseren van de afnemers impliceert dan het volledig loslaten van de aanbodoelstellingen. Meer voor de hand ligt daarom een herijking van reeds bestaande middelen (v.b. het percentage eigen inkomsten dat een culturele instelling moet weten te verwerven) en/of een heroverweging van reeds eerder gesuggereerde middelen (v.b. het percentage jongeren en/of allochtonen dat een culturele instelling moet weten te trekken), al dan niet gedifferentieerd naar de mate waarin een culturele instelling binnen het culturele bestel een relatief 'moeilijk' cultureel aanbod verzorgt.

### Slot: hoeveel water bij de wijn?

Vraagsturing in het cultuurbeleid geldt binnen grote delen van het gesubsidieerde culturele veld als vloeken in de kerk, aldus ook Sjarel Ex in zijn al eerder aangehaalde rede. De mate van vraagsturing binnen het cultuurbeleid is een kwestie van balanceren op een dunne draad: hoeveel water verdraagt de wijn? Te veel vraagsturing legt de bijl aan de wortel van het cultuurbeleid: waarom nog subsidiëren wat zich niet langer van het ook reeds door de markt gegenereerde aanbod onderscheidt? Te weinig vraagsturing (oftewel te veel sturing op de kwaliteit van het aanbod) legt die bijl eveneens aan die wortel, al luidt de vraag dan anders: waarom subsidiëren wat kennelijk de liefhebberij van cultuurprofessionals en een kleine schare – veelal welgestelde – ingewijden is? Deze spanning zit per definitie in het cultuurbeleid ingebakken. Die spanning ongedaan willen maken, is *illusoir*. Een realistisch cultuurbeleid richt zich op een optimale omgang met deze spanning. Uitsluitend op vraagsturing koersen is daarom geen optie, vraagsturing volledig buiten de orde van het cultuurbeleid verklaren evenmin. Elke poging om het evenwicht tussen de autonomie van het aanbod en de bevordering van de vraag wat bij te stellen ten faveure van de vraag, zal het nodige stof doen opwaaien. Het culturele veld heeft niet alleen lange tenen, maar is ook bij uitstek toegerust om het eigen professionele ongenoegen met verve en enig theater als een algemeen belang te etaleren. Als het cultuurbeleid één constante kent, is het wel dat *the show will go on*.