

Over ons, zonder ons?

Het oordeel over de kwaliteit van culturele instellingen, in het bijzonder van musea, in veranderende tijden.

Wie op dit moment zijn oor te luisteren legt in de cultuurwereld, bij het departement van OCW of bij gemeenten, kan het niet zijn ontgaan: het heilige vertrouwen in cijfers als enige bron om de kwaliteit van culturele instellingen te meten kalft af. Er is veel meer bekend over bezoek, inkomsten of spreiding en dat is zonder meer waardevol. Maar terwijl de data zich blijven opstapelen (zoals in het geval van het steeds omvattender *Cultuur in Beeld* van OCW en de *Culturele Index* van de Boekmanstichting en het SCP), dringt steeds opnieuw die ongemakkelijke vraag zich op: wat weten we met al die cijfers en gegevens nu werkelijk over de kwaliteit, laat staan over de maatschappelijke betekenis van de culturele sector? De twijfel in de cultuursector daarover staat niet op zichzelf. Ook elders in de samenleving, bij de universiteiten bijvoorbeeld, ontstaat verzet tegen het “rendementsdenken” en het meten op basis van productiecijfers.¹

De adviesaanvraag van de minister aan de Raad voor Cultuur² laat een kentering zien in het denken van de overheid. Allereerst omdat de minister vaststelt dat er meer nodig is dan een kwantitatieve benadering van cultuurinstellingen. Instellingen zullen daarom in de toekomst hun kwalitatieve prestaties beter moeten bijhouden en onderbouwen met evaluaties en onderzoek.³ In de tweede plaats omdat erkend wordt dat BIS instellingen ook figureren in een lokaal en regionaal ecosysteem, dat hun profiel mede kan en mag bepalen. En tot slot omdat de minister aangeeft dat het huidige systeem van kwaliteitsbeoordeling door deskundigen aan heroverweging toe is nu ‘spelregels en verhoudingen veranderen’.⁴ Het lijkt erop dat er meer ruimte ontstaat voor maatwerk en nuances.

De vraag is dan hoe de kwaliteit van culturele instellingen anno 2015 het best beoordeeld kan worden, en door wie? Met dit artikel willen wij een bijdrage leveren aan deze discussie. Als casus is gekozen voor de rijksgesubsidieerde musea, maar ongetwijfeld zijn aspecten van ons verhaal ook van toepassing op andere culturele sectoren. Waarom de musea?

Eind 2014 presenteerde de commissie Putters⁵ zijn advies *Musea voor Mensen*. Een van de aanbevelingen van de commissie was, als sector “de vlucht naar voren te nemen” en zelf een sterk systeem van visitatie te ontwikkelen als antwoord op de kritiek van veel

¹ Zie ook het rapport *Cultuur herwaarderen* van de WRR (Amsterdam University Press, Amsterdam 2015) dat een lans breekt voor het herwaarderen van het ‘culturele’ binnen het cultuurbeleid.

² Brief aan de Raad voor Cultuur over Toekomst cultuurbeleid en basisinfrastructuur 2017-2020, minister van OCW 27 januari 2015.

³ Recent kondigde het ministerie in een brief aan de BIS instellingen (23 maart 2015) een BIS monitor aan, een verplichte zelfevaluatiemethode voor alle BIS instellingen, die de instellingen moet helpen hun kwaliteit voor zichzelf en de omgeving (waaronder publiek en samenwerkingspartners) inzichtelijk te maken. Instellingen zullen een aantal gegevens moeten bijhouden die onderdeel worden van de vierjaarlijkse aanvraagprocedure en de beoordeling door de Raad voor Cultuur. Bij het schrijven van dit artikel was het instrument nog niet gepubliceerd.

⁴ De minister heeft de Akademie van Kunsten van de KNAW gevraagd na te denken over het kwaliteitsoordeel door deskundigen.

⁵ De commissie bestond uit Kim Putters (voorzitter), Pieter Geelen (oprichter TomTom) en Manfred Sellink (musea Brugge). Claartje Bunnik (Bunnik Beleid en Advies) was secretaris.

musea op de beoordeling door de Raad voor Cultuur. We willen die aanbeveling als vertrekpunt nemen om te kijken naar de ontwikkelingen in de sector en de samenleving, die in onze ogen een nieuwe benadering in het beoordelen van kwaliteit urgent maken.

Professionaliteit en vertrouwen

De belangrijkste tendens die bij de rijksgesubsidieerde musea zichtbaar is, is die van een groeiende **professionaliteit**. In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de rijksmusea verzelfstandigd, wat gepaard ging met een sterke toename van kennis en kunde op alle gebieden: van collectiebeheer tot presentatie en van marketing tot management. De financiële impuls van het Deltaplan voor het Cultuurbehoud heeft er in diezelfde periode voor gezorgd dat collecties in goede staat konden worden overgedragen aan de stichtingen. Natuurlijk is professionaliteit nooit 'af': musea ontwikkelen zich voortdurend en het toezicht en het kwaliteitsoordeel moeten zo zijn ingericht dat kritische bevraging over de breedte van hun werkterrein mogelijk is. De oude en vertrouwde wijze van beoordeling zal opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. Een oordeel over de kwaliteit van de instelling, dat op enig moment eenzijdig neerdaalt over een museum en waaraan noch het museum zelf, noch zijn omgeving, kan bijdragen, - terwijl dat oordeel wel grote consequenties heeft voor de bekostiging-, past niet meer. De instelling zal zelf een belangrijke rol moeten hebben in dat proces om de uitkomst ervan te kunnen 'omarmen'.

Musea hebben regelmatig hun ontevredenheid geuit over de huidige beoordeling door de Raad voor Cultuur. Elke instelling vereist specifieke expertise en het huidige systeem zou daarin volgens de criticasters onvoldoende voorzien. Voor ons staat niet de al dan niet voldoende kwaliteit van de Raad voor Cultuur ter discussie, slechts de wijze waarop het systeem nu is ingericht en hoe dat uitwerkt. Feit is, dat **vertrouwen** in een **onafhankelijk** kwaliteitsoordeel essentieel is voor een goed werkend systeem van kwaliteitsbeoordeling. Precies daaraan schort het op dit moment. Het voornemen van de Raad zelf⁶ om de samenstelling en werkwijze van de beoordelingscommissies aan te passen is op zich positief, omdat het kan bijdragen aan een groter vertrouwen. Het verandert echter ten principale niets aan het huidige 'eenrichtingsverkeer'.

Toegenomen complexiteit

Sinds 1985 zijn de verantwoordelijkheden in het museale bestel keurig verdeeld tussen het rijk, de gemeenten en provincies⁷. Maar de wereld ziet er bijna dertig jaar later heel anders uit. De dynamiek is veel groter geworden. Het is bijvoorbeeld niet vruchtbaar een museum puur vanuit een nationale optiek te bezien. De kwestie van het Rijksmuseum Twente, dat als gevolg van zo'n eenzijdig perspectief een onvoldoende kreeg en ternauwernood ontsnapte aan sluiting, liet dat zien. De maatschappelijke en bestuurlijke omgeving van musea wordt steeds complexer. De rol van de steden en de regio wordt op vrijwel alle terreinen prominenter. Cultuur, en zeker ook musea zijn belangrijke dragers van identiteit en imago. Dus stellen gemeenten eisen aan culturele instellingen, hebben ze eigen programma's en accenten waaraan deze geacht worden een bijdrage te leveren. Vaak is sprake van cofinanciering met bijbehorende subsidievoorwaarden. Als instelling moet je daarmee zien te dealen, wat lastig kan zijn, zeker bij conflicterende eisen. Hoe

⁶ Agenda Cultuur, 2017–2020 en verder. Raad voor Cultuur april 2015.

⁷ Nota Museumbeleid (1985) van minister Brinkman van WVC.

dan ook betekent het dat er ruimte moet zijn voor inbreng van de stad of regio waar het museum staat.

Toegenomen concurrentie in de vrijetijdsmarkt dwingt musea ertoe een scherp profiel te kiezen. Teruglopende subsidies maken het nodig andere geldbronnen aan te boren, de eigen inkomsten te verhogen en het maatschappelijk draagvlak te verstevigen. Behalve overheden zijn ook steeds meer andere belanghebbenden in de omgeving van instellingen actief, zoals het lokale bedrijfsleven, de creatieve bedrijfstakken, scholen en onderwijsinstellingen, vrijwilligers en vrienden, verzamelaars, kunstenaars, samenwerkingspartners in projecten etc. Het zijn allen belanghebbenden waarmee musea relaties aangaan en die ook iets vinden en vragen van de instelling. De responsiviteit van musea naar die omgeving is cruciaal. Ook deze in omvang en belang groeiende groep belanghebbenden behoort een positie hebben in het proces van beoordeling.

Samengevat: consequenties voor het kwaliteitsoordeel

- Er is een manier van kwaliteitsbeoordeling nodig die een **completer** beeld levert van de prestaties en de waarden van een instelling in verschillende contexten en binnen het eigen gekozen profiel;
- Naast kwantitatieve prestatiegegevens is ook **kwalitatieve** informatie nodig over een instelling die inzicht geeft in de dynamische en complexe wereld achter de cijfers;
- In een professionele sector past een *top down* benadering niet meer. Instellingen moeten **mede-eigenaar** zijn van de kwaliteitsbeoordeling en daarin vertrouwen hebben, zodat ze ook verantwoordelijkheid kunnen voelen voor de daarna te nemen verbeterstappen.

Visitatie en zelfevaluatie

De commissie Putters sprak zich uit voor de herintroductie van visitatie voor de musea. Daardoor kan evenwichtiger dan nu aandacht worden besteed aan de vele functies die musea in verschillende contexten vervullen. Visitatie maakt maatwerk mogelijk bij de inzet van kennis en expertise, ook internationaal. Behalve visitatie zijn andere, lichtere vormen denkbaar, zoals zelfevaluatie (al dan niet in combinatie met visitatie), vormen van publieksevaluatie of beoordeling door stakeholders. In al die gevallen is de crux dat er sprake is van een meervoudig perspectief op kwaliteit en van een heldere positie van de instelling zelf. In dat verband is interessant dat het Fonds Podiumkunsten op dit moment een '360 graden instrument van zelfevaluatie' ontwikkelt dat podiumkunstinstanties moet helpen om – over een langere periode en mét hun stakeholders- na te gaan wat hun artistieke waarde is en welke (individuele en maatschappelijke) effecten ze daarmee bereiken.

In de voorgaande Cultuurnota periode⁸ was visitatie een verplicht onderdeel voor de zogenaamde langjarige instellingen in de basisinfrastructuur, maar die verplichting is vanaf 2013 weer losgelaten⁹. De Vereniging Rijksge subsidieerde Musea (inmiddels

⁸ *Kunst van Leven*, hoofdlijnen cultuurbeleid, juni 2007. Langjarig waren de rijksge subsidieerde musea, 10 symfonieorkesten, twee opera en twee dansgezelschappen.

⁹ *Meer dan kwaliteit*, een nieuwe visie op cultuurbeleid, juni 2011. Staatssecretaris Zijlstra maakte een eind aan het onderscheid tussen langjarige en vierjarige subsidies. Voor de zes cultuurfondsen is de verplichte visitatie wel gehandhaafd.

opgegaan in de Museumvereniging) startte in 2008 een pilot met visitaties, met ondersteuning van het ministerie van OCW. Alle rijksgesubsidieerde musea zijn tenminste een keer gevisiteerd en de ervaringen zijn overwegend positief. De Museumvereniging denkt na over een vervolg, in de vorm van een getrappt systeem van kwaliteitszorg, waarvan toetreding tot het museumregister, zelfevaluatie en visitatie deel uitmaken.

Andere voorbeelden

Visitatie is al veel langer bekend in andere sectoren. Bij universiteiten is een zesjaarlijkse visitatie voorwaarde voor accreditatie (en dus bekostiging), zowel voor de instelling als geheel als voor de opleidingen. De visitatie is ondergebracht bij een onafhankelijke organisatie, het Nederlands Vlaamse Accreditatie Orgaan (NVAO). Dit is een instelling met ZBO status en een bestuur dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de sector. De visitatiecommissies worden samengesteld uit een zeer uitgebreide kaartenbak van deskundigen. In het algemeen erkent de universitaire wereld wel het inhoudelijk belang van visitatie. Wel wordt het systeem door sommigen als bureaucratisch gezien. Het feit dat zowel de instelling als geheel als de afzonderlijke opleidingen worden gevisiteerd geeft een 'dubbelop gevoel'. Het zou voldoende moeten zijn als een visitatie laat zien dat de instelling ic haar college van bestuur *in control is*, is het gevoelen. Vlaanderen kent al geruime tijd een systeem, waarin kwaliteitsbeoordeling door visitatie verplicht is. Alleen aldus geaccrediteerde musea kunnen subsidie aanvragen aan de Vlaamse regering.

Onder welke voorwaarden heeft visitatie zin?

We denken dat visitatie een antwoord kan zijn op de behoefte aan een beter onderbouwd en meer divers kwaliteitsoordeel. Maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

- In de eerste plaats zal visitatie nooit *bovenop* het huidige instrumentarium een plaats moeten krijgen, maar *in plaats* daarvan. Er moet niet méér bureaucratie en bestuurlijke drukte ontstaan. Het moet niet onnodig zwaar gemaakt worden. En visitatie is zeker niet voor elke instelling een must. Voor kleinere instellingen wordt het al gauw onnodig zwaar en belastend. Zelfevaluatie, uitgevoerd volgens een vast protocol en aangevuld met de visie van stakeholders en publiek, kan daar een prima alternatief zijn.
- Visitatie zal als instrument nooit op zichzelf kunnen staan, maar altijd onderdeel zijn van een mix van instrumenten. Als het gaat over de musea dan wordt dat geheel gevormd door onder meer een Erfgoedwet, een heldere visie van de overheid op de publieke waarde van musea, bestuurlijke afspraken met andere overheden over die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en een goede inrichting van bestuur en toezicht van de instellingen zelf.
- Visitatie moet niet alleen inzoomen op de prestaties die een instelling in het verleden heeft verricht maar ook reflecteren op de toekomst en de keuzes die de instelling wil maken. Het komt er vooral op aan te beoordelen of die *keuzes* goed onderbouwd zijn, gelet op de missie van het museum, de behoeften van stakeholders en de wensen van de subsidiegever. Dit is voor ons een wezenlijk punt: we denken dat het minder belangrijk is dat de experts iets inhoudelijks

vinden van het educatiebeleid, de tentoonstellingskeuze of de marketing van een instelling. Veel belangrijker is dat er een geïnformeerde dialoog kan worden gevoerd over de keuzes die een instelling maakt, op basis van valide informatie en argumenten. Dan wordt de professionaliteit van de instelling gerespecteerd terwijl haar wel naar behoren de maat wordt genomen. Op die artistieke of inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling komen we nog terug.

- Voor het vertrouwen van de sector is essentieel dat de organisatie van de visitaties **onafhankelijk** is. Daarvoor zijn verschillende opties denkbaar: de museumwereld zou het, vergelijkbaar met de NVAO, zelf onder een onafhankelijk orgaan kunnen onderbrengen. Ook onderbrenging onder de Raad voor Cultuur of de branche is onder voorwaarden denkbaar.
- De overheid dient op de validiteit van de visitaties te kunnen afgaan. In het verleden was er kritiek op het hoge “feliciteitsgehalte” van de uitkomsten. Dat is absoluut een risico. Collega’s kom je overal tegen en die wil je graag te vriend houden. De commissie zou om dat te voorkomen samengesteld kunnen worden door of namens sector en overheid gezamenlijk en uitgevoerd worden onder de auspiciën van een onafhankelijke partij. De samenstelling van de commissie zal ingekleurd moeten worden naar gelang het profiel en het type instelling. Daaraan zullen zeker ook vertegenwoordigers van andere sectoren en vooral ook internationale experts zonder directe banden met de instelling moeten bijdragen.
- Om het gelijkwaardige gesprek te stimuleren dat past bij de professionaliteit in de sector behoort de visitatie altijd voorafgegaan te worden door een zelfevaluatie. In een protocol wordt voorgeschreven welke items aan de orde moeten komen en welke vorm vereist is. Het is een goed idee het betrekken van stakeholders en onderzoek naar publiekswaardering als verplichte onderdelen op te nemen in een dergelijk protocol. Indien dat relevant is zullen er over de visitatie ook afspraken gemaakt worden met provinciale of gemeentelijke overheden.
- Al met al vraagt visitatie veel inspanningen. Een zesjarige termijn zou daarom beter zijn dan de vierjarige die nu voor de Cultuurnota geldt en komt overeen met de gebruikelijke termijn in andere sectoren. In het recente raadsadvies¹⁰ wordt voorgesteld de subsidietermijn van de BIS met twee jaar te verlengen. We zijn het daar graag mee eens.

Het oordeel over artistieke kwaliteit

Als we het systeem zo zouden herinrichten, met visitatie als belangrijk nieuw element, wat betekent dat dan voor het oordeel over de artistieke of inhoudelijke kwaliteit? Het oordeel van externe deskundigen, *peers*, professionals en publiek is essentieel, want in dat oordeel weerspiegelt zich de kwaliteit van de instelling. Maar kwaliteit is allang niet meer het exclusieve domein van een handjevol kenners. Het is afhankelijk van smaak, (voor)kennis, voorkeuren, de sociale groep waartoe je behoort etc. Producties worden besproken door het publiek na een voorstelling, beoordeeld door recensenten in de media en besproken in ingezonden brieven van bezoekers, opvattingen worden uitgewisseld en bestreden op sociale media etc. Zouden al die oordelen voor een instelling negatief uitpakken, dan valt er iets uit te leggen. Maar meestal is het beeld veel meer divers. Voor een oordeel over kwaliteit is vooral relevant of een instelling in open verbinding staat met de buitenwereld, weet wie haar publiek is en wat dat ervan vindt,

¹⁰ zie noot 6

zelf de discussie met haar omgeving over haar kwaliteit aangaat en in bepaalde gevallen, maar soms ook niet, dat oordeel ook ter harte neemt. Dat zal een visitatiecommissie moeten nagaan, liever dan zelf nog eens een eigen visie daaraan toe te voegen.

Visitatie als element in de cultuurbekostiging

Terug naar de casus. Stel, er is een systeem van visitatie ingericht waarbij elk individueel museum wordt beoordeeld op zijn eigen DNA en profiel en zijn eigen kwaliteiten. Hoe zou dan de rolverdeling eruit kunnen zien tussen de belangrijkste spelers zoals het departement, de Raad voor Cultuur en andere betrokkenen?

Als visitatie wordt ingevoerd als verplicht element, dan ligt het in de rede dat de Raad voor Cultuur die advisering op instellingsniveau verlaat. Dat hoeft niet dubbelop. Daardoor zou de Raad verlost worden van een zekere 'kortademigheid' waartoe de instellingsadviesing haar nu vaak dwingt en zal zich meer gaan richten op grote lijnen en de langere termijn. De Raad zal dan vooral een rol hebben in het signaleren en adviseren over de verschuivingen, trends en knelpunten in het culturele landschap en de verschillende domeinen daarbinnen. De Raad zal ook reflecteren op de politieke accenten die een minister legt. Natuurlijk zal er ook een verdelingsvoorstel gemaakt moeten worden voor de beschikbare budget. De Raad zal daar de visitaties van instellingen voor benutten, maar zeker niet als enige informatiebron. Want bij een bekostigingsadvies spelen meer overwegingen dan alleen de uitkomst van een visitatie. Deze deels andere rol van de Raad betekent ook dat opnieuw gekeken zal moeten worden naar de expertise en competenties die dit vraagt van de leden. Daarmee is ook de rol van de minister gedefinieerd: die stelt kaders, formuleert cultuurpolitieke uitgangspunten, is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel inclusief wet- en regelgeving en de bekostiging.

Rest nog de vraag: is dat ook voor de andere cultuursectoren dan de musea een denkbaar model? Waarschijnlijk wel, al zijn er ook verschillen. Musea hebben, meer dan podiuminstellingen, een aantal vaste elementen zoals collectie en gebouw die continuïteit vragen. Een museum hef je niet zomaar op. Voor podiumkunstinstanties weegt het artistieke oordeel zwaar(er). Er zal dus goed gekeken moeten worden welke instrumenten waar toepasselijk zijn. Belangrijkste voorwaarde is dat ruimte ontstaat voor een meervoudig perspectief op kwaliteit met een belangrijke plek daarin voor de 'beoordeelde partij' zelf. Misschien wel de grootste uitdaging ligt bij de musea zelf; zij zullen zelf wegen moeten vinden om aan de samenleving te laten zien wat ze waard zijn en daarover transparant te communiceren met hun omgeving.

Claartje Bunnik

(zelfstandig adviseur)

Kim Putters

(directeur Sociaal Cultureel Planbureau)

april 2015