

# Pantser, geen ruggegraat

Over de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid

**Aletta Winsemius'** Wat zijn de beleidsvoorname-  
mens in het cultuurbeleid en welke uit-  
gangspunten gaan daarachter schuil? De  
Tweede Kamer vroeg de staatssecretaris  
voor Cultuur om een notitie. Najaar 1995  
verscheen *Pantser of ruggegraat*. 'Te  
abstract,' oordeelde de Tweede Kamer,  
'geen houvast,' meende de Raad voor  
Cultuur. Winsemius betoogt dat de  
Kamer uiteindelijk haar politieke speel-  
ruimte heeft verkleind. Een bericht uit  
de spelonken van het kunstbeleid.

In september 1996 verschijnt als onderdeel van de tweede Cultuurnota het *Kunstenplan voor de periode 1997-2000*. Het vorige Kunstenplan - onderdeel van *Investeren in cultuur, Nota Cultuurbeleid 1993-1996* - gaf in de eerste helft van 1992 aanleiding tot heftige reacties. De protesten richtten zich vooral tegen het voorstel om podiumkunstinstellingen te verplichten 20 procent van hun budget uit eigen inkomsten te genereren. Eind februari van datzelfde jaar was er ook hevige commotie ontstaan door een advies van de Raad voor de Kunst over de regionale opera- en orkestvoorziening. Op termijn zouden deze voorstellen resulteren in opheffing van Opera Forum, Forum Filharmonisch en het Limburgs Symfonie Orkest. Dit alles leidde in de Tweede Kamer tot het verzoek om de procedure in de aanloop tot een nieuw Kunstenplan uit te breiden. De minister zou voortaan ruim voor het verschijnen van de cultuurnota met de

Kamer van gedachten moeten wisselen over de uitgangspunten van het cultuurbeleid en de consequenties daarvan. Aad Nuis (D66) was in 1992 een van de kamerleden die deelnam aan het debat over het kunstenplan. In de zomer van 1995 was hij als staatssecretaris van OCenW<sup>2</sup> verantwoordelijk voor de eerste uitgangspuntennota, *Pantser of ruggegraat*.

Het afgelopen najaar vond het debat over de nota plaats, kort daarop stuurde de staatssecretaris zijn adviesaanvraag aan de nieuwe Raad voor Cultuur. Het advies van de Raad wordt in mei 1996 verwacht. Tot nu toe zijn de reacties op de plannen van de minister mild. Is er inderdaad rust in de besluitvormingsprocedure gekomen of komen de bezwaren op het moment dat het advies van de Raad voor Cultuur en de cultuurnota verschijnen? Het antwoord op deze vraag is moeilijk te geven. Wel is het mogelijk te kijken welke functie de uitgangspuntennota in de huidige procedure vervult. En dat leidt tot de

vraag waarom de Tweede Kamer het noodzakelijk achtte dat er een discussie over de uitgangspunten plaats zou vinden.

## De wens van de Tweede Kamer

De voorgenomen reorganisatie van het regionale orkest- en operabestel en de eigen-inkomstenmaatregel van podiumkunstinstellingen hingen nauw met elkaar samen. In oktober 1991 liet minister d'Ancona in haar adviesaanvraag aan de Raad voor de Kunst weten dat zij van plan was om de reorganisatie van het orkestbestel, die al gaande was sinds 1967, voort te zetten (WVC, 1991). De Raad ondersteunde de plannen van de minister (Raad voor de Kunst 1992a), de Tweede Kamer echter oordeelde anders. Het advies van de Raad was, naar het oordeel van de Kamerleden, in strijd met de uitgangspunten van het regionale spreidingsbeleid zoals dat in moties uit 1985 en 1986 door de Kamer was vastgelegd. De minister werd hierdoor geconfronteerd met een financieel probleem. De beoogde orkestoperatie zou door deze interventie 10 miljoen minder opleveren dan begroot. De oplossing voor dit probleem zocht zij in de uitbreiding van de eigen inkomsten van instellingen die op basis van het Kunstenplan werden gesubsidieerd.

Dit voorstel werd onderdeel van het Kunstenplan. Dit gebeurde zonder dat de Raad voor de Kunst geraadpleegd was (WVC, 1992). Een reactie van die kant bleef dan ook niet uit. Er verscheen een vervolgadvisie waarin de plannen van de minister en de gevolgde procedure sterk werden bekritiseerd (Raad voor de Kunst 1992b). De eigen-inkomstenmaatregel voor podiumkunstinstellingen werd in afgezwakte vorm door de Kamer gesteund.

Tijdens de kamerbehandeling van het tweede Kunstenplan werd door vrijwel alle woordvoerders ingegaan op de procedurele gang van zaken. Een aantal kamerleden merkte op dat in de toekomst problemen voorkomen

zouden kunnen worden wanneer in een eerder stadium over het Kunstenplan werd gedebatteerd. Niessen (PvdA) suggereerde dat de Kamer in de toekomst in de gelegenheid moest worden gesteld om het vooradvies van de Raad en de concept-adviesaanvraag van de minister te becommentariëren. Lankhorst (GroenLinks) stelde voor om de beoordelingen van de Raad voor de Kunst in een eerder stadium openbaar te maken, zodat 'instellingen en andere deskundigen er een politiek debat over kunnen voeren'. De politiek zou daardoor beter in staat zijn een oordeel te vormen 'over de verschillende kwaliteitsaspecten' (Handelingen Tweede Kamer, UCV 43, 15 juni 1992: 13, 31).

In het debat over de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* van 9 september 1992 kwamen de eerder genoemde opties weer aan de orde. Verschillende kamerleden stelden de minister voor om in de toekomst in een eerdere fase over een concept van de adviesaanvraag te spreken. Dijkstal (VVD) wees het voorstel op principiële gronden van de hand. Het is de taak van de Kamer om achteraf te controleren. Wanneer zij zich in een eerder stadium over beleidsplannen uitsprekt, dan gaat zij op de stoel van de regering zitten, aldus de woordvoerder van de VVD. Ook de minister maakte bezwaar tegen het voorstel van de PvdA-afgevaardigde. Wanneer de Kamer een concept-aanvraag aan de Raad voor de Kunst zou beoordelen, diende de minister dan een adviesaanvraag in of deed de Kamer dat (Handelingen Tweede Kamer, 102e zitting, 9 september 1992: 6424, 6446)?

Niessen kwam met een alternatief. De Kamer zou vroeg in de procedure met de minister van gedachten kunnen wisselen over de uitgangspunten van het voorgenomen cultuurbeleid. Pas na zo'n debat zou de adviesaanvraag geformuleerd moeten worden. Dit voorstel sprak de minister meer aan. 'Het compromisachtige voorstel van de heer Niessen wordt door mij omarmd en ook, zo meen ik, door anderen.

Ik verheug mij daar ook wel op, want dan kunnen wij het inderdaad eens over al die mooie dingen hebben, waar wij vandaag niet aan zijn toegekomen (...). Dan kunnen wij het inderdaad eens over uitgangspunten en inhoud en visies en ideologie hebben, en ons hart ophalen aan andere zaken.’ (idem, 6464).

Er werd geen formeel besluit genomen over het voorstel. Tijdens een debat in de Eerste Kamer bleek echter dat de minister het voorstel had overgenomen. Een kamervraag beantwoordde zij als volgt: ‘(...) dat, ruim voordat de Cultuurnota verschijnt, aan de hand van een korte discussienotitie met het parlement gesproken wordt over de algemene uitgangspunten, de belangrijkste thema’s en de majeure knelpunten betreffende het cultuurbeleid in de periode die aanbreekt’ (Kamerstukken I, 1992-1993, 20.987, nr. 17c). De bewuste discussienotitie verscheen in de zomer van 1995 als uitgangspuntennotitie. Gezien de voor-geschiedenis van deze notitie kon verwacht worden dat daarin de volgende thema’s aan de orde zouden komen: de algemene cultuurpolitieke uitgangspunten, de hoofdthema’s en de belangrijkste knelpunten voor het toekomstige beleid. De notitie zou het (cultuur) politieke kader moeten vormen voor de adviesaanvraag en het daaropvolgende raadsadvies. Deze procedure zou uiteindelijk moeten resulteren in ‘een cultuurdebat op niveau’. Tenminste, dat was het streven.

#### **De voorbereidingen op de Cultuurnota 1997-2000**

Op 12 april 1995 publiceerde de Raad voor de Kunst *Kunst op groei*, het vooradvies voor de tweede Cultuurnota. In het advies werd voor het eerst expliciet ingegaan op de uitgangspunten van het cultuurbeleid. Veel aandacht werd besteed aan het kwaliteitsprincipe en, in het verlengde daarvan, de rol van artistiek-inhoudelijke overwegingen bij het al dan niet

toekennen van subsidies. Daarnaast speelden het stimuleren van de publieke belangstelling en cultuurspreiding een rol. Ook (boven) sectorale kwesties kwamen in het advies aan de orde. De staatssecretaris werd bijvoorbeeld geadviseerd om bijzondere aandacht te besteden aan kunsteducatie, het kunstvakonderwijs, de publieke omroepen en de doorstroom van talentvolle kunstenaars. Wat betreft de symfonieorkesten werden de perikelen rond de vorige cultuurnota gememoreerd. Omdat het toen uiteindelijk niet gelukt was om geld voor de symfonische muziek vrij te maken voor andere muzieksoorten werd er, aldus de Raad, ‘nog steeds een groot deel van het muziekbudget eenzijdig besteed aan relatief weinig avontuurlijk en gevarieerd aanbod’. Het nettoresultaat was dat er uiteindelijk nauwelijks iets veranderd was in het muziekbeleid. ‘De inhoudelijke overwegingen van destijds zijn dus nog steeds actueel. De realiteit gebiedt echter dat de raad zich onthoudt van nieuwe aanbevelingen betreffende de herstructurering van het orkestenbestel’ (Raad voor de Kunst 1995, 24).

Het vooradvies werd op 13 juli 1995 gevolgd door de uitgangspuntennota met als titel *Pantser of ruggegraat, uitgangspunten voor cultuurbeleid*. In de nota werden hoofdlijnen van het toekomstige cultuurbeleid geschetst. De mogelijkheden van mensen om zelfstandig een weg te vinden in het ‘overstelpende aanbod van cultuuruitingen’ moesten worden vergroot. Ook moest er expliciet aandacht worden besteed aan de verschillende culturen die Nederland inmiddels rijk is. Daarnaast werd het belang van de steden op het terrein van kunst en cultuur benadrukt. Verder moest het toekomstig cultuurbeleid zich richten op de versterking van Nederland als ontmoetingspunt voor mensen en ideeën uit verschillende delen van de wereld. Nederland werd voorgesteld als vrijplaats voor cultuur. Door de toegenomen

internationale mobiliteit en de Europese eenwording was het volgens de staatssecretaris van blijvend belang dat Nederlanders hun talen spreken zonder dat dit ten koste gaat van hun eigen taal. Ook de producenten van kunst, in de nota ‘makers’ genoemd, kwamen in de nota aan de orde. Kwaliteit, diepgang en authenticiteit verdienden overheidssteun, ook wanneer de toegankelijkheid van de cultuuruiting niet zo groot is en wanneer de publieke belangstelling voor het werk gering was. Gesubsidieerde kunst kon als tegenwicht dienen voor het makkelijke en vaak oppervlakkige aanbod van de markt en de media. Als onderdeel van het cultuurbeleid moest de aandacht van de overheid zich onverminderd richten op het behoud van het culturele erfgoed. Ten slotte was het van belang dat ‘oude’ media niet vergeten werden en dat er in de nieuwe media voldoende ruimte werd gecreëerd voor ‘zuivere, ongemakzuchtige informatie en voor de huiver en de weldadige schok die kunst van grote kwaliteit vaak teweegbrengt’.

Op basis van deze opsomming kan worden vastgesteld dat er in *Pantser of ruggegraat* nauwelijks wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten van het beleid. Er worden drie overheidstaken op het gebied van de cultuur geformuleerd: handhaven van vrijheid, oog hebben voor overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende ‘cultuurkringen’ waarvan burgers deel uitmaken, en behoud van waardevolle cultuuruitingen. Een verdere toelichting ontbreekt. Door de geringe aandacht in de nota voor algemene uitgangspunten van beleid richt de aandacht zich al heel snel op concrete beleidsvoornemens. Daarmee beweegt de uitgangspuntennota zich op een minder abstract niveau dan het algemene hoofdstuk van de *Cultuurnota 1993-1996*, waarin wel expliciet werd ingegaan op de hoofddoelstellingen van het cultuurbeleid.

Het mag verbazing wekken dat zowel de Raad

voor de Kunst als de Tweede Kamer zich op het standpunt stelde dat *Pantser of ruggegraat* te abstract van toon was. In de aanbiedingsbrief bij het vooradvies had de Raad zijn verwachting ten aanzien van de uitgangspuntennota geformuleerd. De nota zou het politieke kader moeten schetsen voor de inhoudelijke beoordeling van de plannen van kunstinstellingen. De voorliggende nota was te globaal gesteld om hierin te kunnen voorzien (zie: de reactie van de Raad van 4 oktober 1995). Op 22 november 1995 liet een aantal kamerleden zich tijdens een overleg van de staatssecretaris met de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in soortgelijke bewoordingen uit. De nota was te weinig specifiek over beleidsprioriteiten en concrete keuzen (Van Nieuwenhoven, PvdA); een goed zicht op beleidsvoornemens werd belemmerd (Beinema, CDA); het zou de instellingen te weinig houvast bieden (Van Heemskerck Pillis-Duvekot, VVD).

De staatssecretaris antwoordde dat de nota met opzet niet te concreet was. De nota vormde het begin van een traject waarin de adviesaanvraag, het raadsadvies en de uiteindelijke cultuurnota - in die volgorde - nog volgden. Om die reden was de notitie verkennend en slechts op hoofdlijnen bepalend. Op 18 januari 1996 verscheen de adviesaanvraag. Voor de uitgangspunten van het cultuurbeleid verwees de staatssecretaris naar *Pantser of ruggegraat*. In de aanbiedingsbrief vroeg de staatssecretaris aan de Raad advies over een aantal onderwerpen van meer algemene aard, zoals de positie van de fondsen en de manier waarop financiële overwegingen een rol spelen bij de adviezen van de Raad voor Cultuur. In de aanvraag zelf werden de hoofdlijnen uit *Pantser of ruggegraat* nader uitgewerkt.

#### **Conclusie**

Heeft *Pantser of ruggegraat* in de praktijk aan de verwachtingen voldaan? Hebben de

verschillende betrokkenen gekregen wat zij wilden? De notitie bevat algemene beleidsvoor-nemens op een aantal beleidslijnen, maar gaat niet in op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze hoofdlijnen. De notitie van Nuis is daardoor minder abstract dan bijvoorbeeld het algemene hoofdstuk van *Investeren in cultuur* van d'Ancona. Het is opvallend dat de Kamer toch van mening was dat *Pantser of ruggegraat* als uitgangspuntennota te algemeen van toon was, te vaag en te weinig richting-gevend. Ook de Raad voor de Kunst stelde zich op het standpunt dat de uitgangspuntennota onvoldoende duidelijkheid verschafte. Vooral de stellingname van de Kamer is interessant. Het was immers diezelfde Kamer die in 1992 gevraagd had om een discussie over de algemene uitgangspunten van het beleid. Blijkbaar stelt de Kamer zich daarbij iets veel concreter voor dan bijvoorbeeld de toenmalige minister en de huidige staatssecretaris.

*Pantser of ruggegraat* heeft niet geleid tot een levendig cultuurpolitiek debat, noch heeft het kunstinstellingen een duidelijke handreiking gegeven voor het formuleren van hun beleidsplannen. Welk effect heeft het dan wel gesorteerd? De Tweede Kamer lijkt haar eigen speelruimte te hebben verkleind door te vragen om een debat over een uitgangspuntennota in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject. Door de introductie van de uitgangspuntennota wordt het aantal stappen in de besluitvormingsprocedure uitgebreid en wordt de afstand tussen de stappen kleiner. De beleidsplannen worden in stukjes en beetjes duidelijk gemaakt. Doordat de Tweede Kamer nu eerder bij de besluitvorming betrokken wordt, is ze ook eerder gecommiteerd aan deze plannen. Het is mogelijk dat het daardoor voor de Kamer moeilijker wordt om in een later stadium de voorstellen te wijzigen, zoals dat in 1992 gebeurde. Door te vragen om een debat over uitgangspunten heeft de Kamer niet alleen de

grenzen bepaald van de politieke ruimte van de minister en de Raad voor Cultuur, maar heeft zij wellicht ook haar eigen bewegingsvrijheid beperkt. Het vervolg van het besluitvormingstraject zal duidelijk maken of dat ook inderdaad het geval is.

De uitgangspuntennota werd door de Tweede Kamer gevraagd als pantser tegen ongewenste en onverwachte bewegingen van de minister en de Raad voor de Kunst. Dit pantser had kunnen dienen als ruggegraat voor een cultuurpolitiek debat over de uitgangspunten van het Nederlandse cultuurbeleid en daarmee als ruggegraat voor de tweede cultuurnota. Helaas bleek *Pantser of ruggegraat* een pantser, geen ruggegraat.

#### Noten

1. Ik wil Peter de Boer en Marcel van Dam hartelijk danken voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
2. In de zomer van 1994 verhuisde het kunstbeleid van het ministerie van WVC naar OCenW. Dit heeft tot gevolg dat in dit artikel van het ministerie van WVC gesproken wordt zolang het gaat om de totstandkoming van het tweede kunstenplan, dat op 1 januari 1993 in werking trad. Wanneer de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid voor de periode 1997-2000 aan de orde is, wordt er gesproken van het ministerie van OCenW. Ook de Raad voor de Kunst is van naam (en samenstelling) veranderd: januari 1995 maakte hij plaats voor de Raad voor Cultuur.

#### Literatuur

- OCenW. *Adviesaanvraag cultuurnota 1997-2000*. Zoetermeer 1996.
- WVC. *Adviesaanvraag kunstbeleid 1993-1996*. Rijswijk 1991.
- WVC. *Investeren in cultuur, Nota Cultuurbeleid 1993-1996*. Rijswijk 1992.
- Pantser of ruggegraat, uitgangspunten voor cultuurbeleid*. Kamerstukken II, 1994-1995, 24.247, nr. 1.
- Raad voor de Kunst. *Advies Kunstenplan 1993-1996*. 's-Gravenhage 1992a.
- Raad voor de Kunst. *Vervolgadvies Kunstenplan 1993-1996*. 's-Gravenhage 1992b.
- Raad voor de Kunst. *Kunst op groei, vooradvies ten behoeve van de cultuurnota*. 's-Gravenhage 1995.

#### Bibliografische gegevens

Winsemius, A. (1996) 'Pantser, geen ruggegraat: over de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid'. In: *Boekmancahier*, jrg. 8, nr. 28, 214-218.

#### Aletta Winsemius

werkte in 1996 aan de afronding van haar proefschrift over de totstandkoming en uitvoering van het kunstbeleid van de Nederlandse rijksoverheid, tot juni 1995 was ze verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit in Leiden.