

# Waarom het maar niet wil lukken...

## Rijksbeleid en uitvoeringspraktijk voor cultuur en immigranten 1980-2004\*

Eltje Bos\*\*

### Inleiding en vragen

De vestiging van grote groepen niet-westerse immigranten in Nederland is de aanleiding geweest voor het ontwikkelen van een minderheden- en later een integratiebeleid. Dit overheidsbeleid voor gevestigde immigranten en hun nakomelingen kwam aan het eind van de jaren zeventig op gang. De vakministeries dienden onder toezicht van het toenmalige coördinerend ministerie van Binnenlandse Zaken een passend integratiebeleid te ontwikkelen.

In de jaren negentig was ik als ambtenaar bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur medeverantwoordelijk voor dit beleid op het gebied van cultuur.

Al werkend raakte ik meer en meer verwonderd over onze inspanningen, die erop gericht waren om te zorgen dat er in het cultuurbeleid ruimte zou komen voor cultuuruitingen van immigranten. Naar mijn gevoel waren we daar sinds de invoering van het beleid aan het begin van de jaren tachtig niet of nauwelijks in geslaagd. Ook de heftige emoties die het onderwerp steeds weer binnen en buiten het ministerie wist te veroorzaken, fascineerden me.

Binnen het ministerie en zeker ook daarbuiten keerden velen in de cultuursector zich tegen het beleid, dat een inbreuk op de beoordeling van kunst en cultuur op basis van kwaliteit zou gaan betekenen. Daarmee zou afbreuk gedaan worden aan de kwaliteit van de gesubsidieerde kunsten, zo meenden zij.

Anderen vonden het niet meer dan logisch dat er ruimte werd gemaakt voor de cultuuruitingen van immigranten en waren van mening dat nagedacht moest worden over hoe de kwaliteit van die uitingen beoordeeld moest worden. Het oordeel over kwaliteit in de gesubsidieerde cultuursector is zo belangrijk omdat kwaliteit een belangrijk criterium is voor het verlenen van subsidie.

Nadat ik het ministerie verlaten had, besloot ik preciezer uit te zoeken wat zich afgespeeld had tussen het begin van het beleid in 1980 en het beleid in 2004. De vraag daarbij was:

*Hoe had het beleid voor cultuur en immigranten zich ontwikkeld tussen 1980 en 2004?*

\* Met dank aan dr. H. van de Graaf.

\*\* Dr. Eltje Bos is opleidingsmanager Culturele en Maatschappelijke Vorming en programmaleider onderzoek Culturele en Sociale Dynamiek aan de Hogeschool van Amsterdam.

Meer specifiek wilde ik weten of en hoe er in het bestaande cultuurbeleid ruimte gemaakt was voor de cultuuruitingen van immigranten, in de algemene beleids-teksten en in de bestaande uitvoeringsmaatregelen. Dat leidde tot de vragen:

*Op welke manier was het beleid voor cultuur en migranten in de teksten van het algemene cultuurbeleid opgenomen?*

*En hoe verhieldden de maatregelen ter uitvoering van dit beleid zich tot de bestaande uitvoeringsarrangementen van het algemene cultuurbeleid?*

In dit artikel zijn achtereenvolgens de context van het cultuurbeleid en de onderzoeksbenadering beschreven, en is daarna het instrument waarmee het onderzoek is uitgevoerd toegelicht. Vervolgens is het concrete onderzoek geschetst en zijn de bevindingen opgenomen.

Het in dit artikel beschreven onderzoek beslaat de periode tot 2004; van belang voor het hier en nu is dat het krachtenveld hetzelfde is gebleven.

### **Context cultuurbeleid**

Het beleid voor cultuur en immigranten kwam tot stand in een bestaande beleids-context. Kort weergegeven zag die er als volgt uit.

De geschiedenis van de overheidsinterventie op het gebied van cultuur toont de grote rol van het particulier initiatief bij het financieren van kunst en cultuuruitingen, waarbij steeds zowel het produceren van kunst als het streven naar volksverheffing door de deelname aan kunst aandacht krijgt (Pots, 2002). In de loop van de tijd destilleert zich uit hoe de overheid zich met cultuur gaat bemoeien: van het verbieden van uitingen naar het meefinancieren van het tot stand komen en bewaren ervan, aanvankelijk vooral ook vanwege de te verwachten opvoedende werking van cultuurdeelname. Na de Tweede Wereldoorlog intensificeert het cultuurbeleid. Er moet meer kunst gemaakt worden, die ten goede komt aan meer mensen dan voorheen. Het verdere verloop van het beleid laat zien dat de inhoud van het beleidsdebat zich steeds beweegt tussen het belang van het faciliteren van de ontwikkeling van autonome kunst en de participatie aan gesubsidieerde en andere cultuuruitingen. Een overzicht van de uitgaven van het Rijk aan cultuur toont dat de beschikbare financiële middelen voor participatie in de kunstensector een bescheiden aandeel (15-20 procent) vormen van het gehele kunstenbudget (Bos, 2011, 33).

Van belang voor de studie naar het beleid voor cultuur en immigranten zijn ook de inrichting van het cultuurbeleid, de belangrijkste instellingen en procedures. Vooral de organisatie van het kwaliteitsoordeel bij de Raad voor Cultuur en de verschillende cultuurfondsen is van betekenis. Het oordeel over de kwaliteit van cultuur is in handen van deskundigen en niet van de staat, die blijft op afstand. De minister moet eens in de vier jaar een cultuurnota schrijven, zoals dat bepaald is in de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid (1993).

De subsidieprocedure die in 1988 was ingevoerd en in de wet van 1993 was opgenomen, gaf de minister de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de subsidie en de aanvragen onderling te wegen. Daardoor konden beter dan in de periode

daarvoor prioriteiten worden gesteld en kon de doorstroom van culturele organisaties worden bevorderd, zodat er ruimte zou ontstaan voor nieuwe initiatieven. Het budget werd voor die tijd jaarlijks verdeeld onder veelal dezelfde cultuurinstellingen, en daarnaast waren er budgetten voor kleinere projecten.

Bij een evaluatie van de systematiek in 2006 bleek een relatief gering aantal grote instellingen in stand te blijven en een groot deel van het budget te gebruiken: de doorstroom bleek vooral plaats te vinden onder de vele kleinere instellingen. De subsidiesystematiek is om die reden met ingang van 2009 gewijzigd.

Ook de mogelijkheden van de minister om te sturen door het stellen van voorwaarden aan een subsidie blijken in praktijk beperkt. Er bestaat een terugkerende controverse tussen de gevestigde instellingen en de overheid over wat zij wel en niet mag bepalen. De gevestigde cultuurinstellingen, zoals bijvoorbeeld de orkesten en een aantal toneelgezelschappen, hebben een sterke positie en laten zich terecht op artistiek-inhoudelijk gebied niets voorschrijven. Over wat onder 'artistiek-inhoudelijk gebied' begrepen moet worden, ontstonden wel pittige discussies tussen de minister en de instellingen, zoals in het geval van de door de overheid voorgestelde verhoging van de eigen inkomsten of het voornemen van de overheid om instellingen te verplichten meer doelgroepen te bereiken.

### **Onderzoeksbenadering, uiteenlopende opvattingen over het beleid**

Met behulp van bestaande benaderingen in de bestuurskunde die ervan uitgaan dat beleid een constructie is van ideeën en berust op veronderstellingen (zie Schön & Rein, 1994; Grin & Van de Graaf, 1994; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), heb ik een aanpak ontwikkeld die het verder formuleren van de onderzoeksvragen en een systematische behandeling ervan mogelijk maakte. Daarbij heb ik Fischers (1995, 2003) gelaagde benadering voor het evalueren van beleid als uitgangspunt genomen.

De grote verdienste van Fischers benadering is dat ze ruimte biedt om empirische en normatieve elementen van een beleid te combineren en een concreet beleidsprogramma bekijkt in een maatschappelijke context. Deze benadering helpt te begrijpen dat probleemformuleringen en technische programmamaatregelen altijd ontleend zijn aan dieper liggende opvattingen over de samenleving of, specifiek, aan opvattingen over een beleidsterrein.

Het schema van Fischer is ontworpen als een model om beleid te evalueren. Grin en Van de Graaf (1994, 354) passen Fischers benadering toe om handelingstheorieën van actoren in processen van beleidsvorming uit te werken.

De term 'handelingstheorie' draagt de koppeling van een abstracte visie aan een concretisering en (voorgenomen) handeling door een actor (een handelende persoon in een beleidsproces) in zich. Dit begrip (handelingstheorie) heb ik invulling geven met de opvatting over beleid van Fischer. Daarbij onderscheid ik, geïnspireerd door Fischers opvatting, de volgende lagen: de visie of wezensopvatting, de prioriteit van waarden, de probleemformulering en de doelen en maatregelen. Die wezensopvatting is de basis voor meer specifieke opvattingen, belangen en kenni-

selementen, ingegeven door de (professionele) positie of rol van een actor binnen een bepaald beleidsterrein.

Het gelaagde schema is weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1.** *[bijschrift]*

<b>Niveau: waarden</b>	
A. Wezensopvatting	Opvatting over het waardesysteem, visie op een beleidsterrein
B. Prioriteit van waarden	Welke waarden hebben, gezien de wezensopvatting, in dit beleidsterrein prioriteit
<b>Niveau: probleemformulering en (voorgenomen) handelen</b>	
A. Probleemformulering/reden voor overheidsinterventie	Wat is gezien A (wezensopvatting) en B (prioriteit van waarden) de probleemformulering en reden voor overheidsinterventie
B. Doelen en maatregelen	De doelen en maatregelen die moeten zorgen het probleem te verminderen of op te lossen

Binnen één beleidsterrein kunnen meerdere waardesystemen bestaan, die kunnen leiden tot verschillende probleemformuleringen, doelen en maatregelen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). In processen van beleidsvorming en -uitvoering is er sprake van interactie en strijd om dominantie/hegemonie tussen die waardesystemen. Die interactie wordt veroorzaakt door de uitwisseling tussen uiteenlopende opvattingen van de verschillende actoren die een rol spelen in het proces van beleidsvorming en het proces van het uitvoeren van een beleid.

Daarbij komt dat sommige actoren meer kracht hebben in een beleidsveld dan andere; zo zijn instituties zeer krachtige actoren. In het cultuurveld kan een aantal gevestigde gesubsidieerde instellingen beschouwd worden als instituties.

Het totstandkomingsproces van het beleid en de uitvoering ervan beschouw ik als een interactie tussen de opvattingen van actoren. De beleidstekst zie ik als het resultaat van die interactie tijdens het totstandkomingsproces.

### **Opvattingen over cultuur**

De ontwikkeling van de positie van de cultuuruitingen van immigranten in het cultuurbeleid is onderzocht met behulp van een analyse van gehanteerde redeneringen. Daarbij ging het om opvattingen in de beleidsdocumenten en bij de voorbereiding daarvan; redeneringen van betrokken partijen, de overheid, belanghebbenden, journalisten en onafhankelijke deskundigen in het beleidsnetwerk zijn nagegaan en geanalyseerd. Dat is gebeurd met behulp van een aantal voor de cultuursector en in het cultuurbeleid gehanteerde ideaaltypische opvattingen, die met behulp van het hiervoor beschreven aangepaste schema van Fischer zijn geconstrueerd. Die constructie is gemaakt met behulp van een terreinverkenning, waarin onder meer de verschillende opvattingen over cultuur die zich sinds de negentiende eeuw ontwikkeld hebben, zijn beschreven.

### *Romantisch-universele opvatting*

In de romantiek ontwikkelt zich een uitgesproken opvatting over de kunstenaar, kunst en het maken ervan. De filosoof Schopenhauer (1788-1860), wiens denken sterk beïnvloed was door de filosoof Immanuel Kant (1724-1804), heeft daaraan een belangrijke bijdrage geleverd. Volgens Schopenhauer speelt de esthetische ervaring een belangrijke positieve rol. De esthetische ervaring is een staat van *will-lessness*<sup>1</sup> waarin we de pure vorm of 'ideeën', zoals ze zich in de natuur voordoen, tot ons nemen, universeel, onafhankelijk van hun manifestatie in tijd en ruimte. De kunstenaar weet deze pure vorm te creëren; de kunstenaar is een genie. Kunst is een vorm van kennis die van wetenschap onderscheiden moet worden; de laatste is beperkt tot het verklaren van de causale verbanden tussen dingen (verschijnselen) in de wereld van ruimte en tijd.

### *Het belang van context*

Een andere visie op kunst en cultuur is ontleend aan de opvattingen van de filosoof/econoom Karl Marx: 'It is not the consciousness of men that determines their existence, but their social existence that determines their consciousness' (Marx & Engels, 1975). Die opvatting preludeert op de nadruk op de herkomst, de bronnen van kunst.

Deze benadering leidt tot de opvatting dat kunst altijd een relatie heeft met de samenleving, de omgeving, de maatschappelijke context waarin zij geproduceerd wordt. De kunstenaar wordt dus altijd beïnvloed door zijn omgeving. Deze contextuele denkwijze positioneert zich naast en boven de romantische, universele kunstopvatting. Deze opvatting komt weer op in de jaren zeventig van de twintigste eeuw als de aandacht voor maatschappelijk en politiek engagement in de kunsten toeneemt.

### *Relatie met niet-westerse cultuuruitingen*

In de periode na 1945 komt het denken over het culturele contact en de verhouding met het cultuurgoed van de voormalige koloniën op gang (Mercer, 1990; Larain, 1994). De dichter en president van Senegal, Senghor (1906-2001), de in Martinique geboren psychiater Fanon (1925-1961) en de Palestijns-Amerikaanse linguïst Said (1937-2003) hebben daar vanuit het perspectief van voormalig gekoloniseerden kritisch over geschreven. Deze gedachtevorming gaat over de positie en betekenis van niet-westerse kunst en kunstenaars in het Westen; over de nieuwe hybride vormen en uitingen die ontstaan door de ontmoeting van verschillende culturele invloeden; over het concept van een nationale cultuur; en over de manier waarop de raakvlakken tot nieuwe mogelijkheden leiden.

Deze gedachtevorming loopt ver vooruit op het proces waarin de cultuur van immigranten een positie verwerft en ruimte krijgt in de cultuursector van het immigratieland. Als deze gedachten geformuleerd worden, is in de immigratielanden nog nauwelijks een begin gemaakt met het overdenken van de positie en betekenis van niet-westerse kunst en kunstenaars in het Westen. Pas in de jaren negentig wordt dit punt expliciet aan de orde gesteld in het cultuurbeleid en wordt het hiërarchische karakter van het onderscheid tussen westerse en niet-westerse cultuurvormen benoemd (Saraber, 2001; Nekuee & Top, 2003). Dit

onderscheid is mede ingegeven door de opvatting dat cultuur- en kunstuitingen in niet-westerse gebieden, meer dan hier het geval is, gekoppeld zijn aan belangrijke momenten in het dagelijks leven en aan rituelen waarmee transities zoals geboorte, volwassenheid en dood worden gemarkeerd (Crowther, 2003).

### *Kunst en de toeschouwer*

Als een van de weinige romantici verdiept de theoloog en filosoof Schleiermacher (1768-1834) zich ook in het proces van interpretatie door de afnemers, het publiek. Voor de interpretatie van Bijbelteksten en kunstwerken ontwerpt hij een methode die hij de hermeneutische cirkel noemt. De kern van die benadering is dat degene die een werk interpreteert, het onbewuste scheppingsproces van het genie bewust herhaalt. Doel van de interpretatie is een tekst beter te begrijpen dan de auteur zelf.

Over het effect van de deelname aan cultuuruitingen op individuele participanten en op de samenleving bestaat (in Nederland) vanaf het begin van de negentiende eeuw een breed gedragen veronderstelling dat er een belangwekkend – positief – effect is. Deelname aan de schone kunsten zou de mensen verheffen.

Het zelf beoefenen van kunst wordt eveneens van grote vormende waarde geacht, bijvoorbeeld via het werk van de Maatschappij ter Bevordering van de Toonkunst (1829). Ook in de diverse zuilen stelde men belang in het bezoeken maar ook in het zelf beoefenen van kunst, getuige de volksconcerten en de oprichting van talloze harmonies, fanfarekorpsen, koren en toneelverenigingen van katholieke, protestante en socialistische signatuur.

De waarde daarvan is in de loop der tijd gemotiveerd vanuit het belang voor mensen zelf (verrijking, zingeving) en daarmee ook voor de samenleving (sociale cohesie). Binnen dit perspectief ontwikkelt zich vanaf het begin van de jaren zeventig, tachtig in de kunstzinnige vorming en kunsteducatie een opvatting dat mensen in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich breed te informeren over kunst en cultuur, waaronder de massa- of populaire cultuur, om als cultuurdeelnemer gefundeerde keuzes te kunnen maken. Deze benadering wordt getheoretiseerd door Blokland (1991), die zich daarvoor baseert op de ideeën over keuzevrijheid van Isaiah Berlin (1969).

### **De denkwerelden**

Als uitwerking van Fischers benadering en de bovenstaande verkenning kunnen de ‘denkwerelden’ benoemd worden voor het terrein van het cultuurbeleid. De denkwerelden zie ik als de ideaaltypische basisopvattingen in het cultuurbeleid. De term denkwerelden heb ik gekozen om het geheel van opvattingen van actoren over cultuur en de rol van de overheid aan te duiden.

Naar mijn opvatting zijn er vier denkwerelden te onderscheiden. Bij twee daarvan (KK en KC) in tabel 2 staat de productie van kwaliteitskunst centraal. Bij de andere benaderingen (PK en PP) is kunst belangrijk, maar gaat het om de deelname, participatie en het effect daarvan op mensen. Die deelname kan bestaan uit het bezoeken van kunstuitingen, maar ook door het actief beoefenen ervan.

De wezensopvatting van de KK- (romantisch-universele) denkwereld is ontleend aan het gedachtegoed van de romantiek: goede kunst is absoluut, niet tijd- en contextgebonden en de makers zijn genieën. Bovendien is hieraan veelal de opvatting gekoppeld dat die kunst zich tot een specifiek aantal genres van uitingen beperkt.

De andere visie, waarin kunstproductie centraal staat (KC), stelt dat kunst niet absoluut, maar contextueel bepaald is. Kunst komt altijd onder specifieke omstandigheden in een specifieke situatie tot stand. Bij een oordeel over – de kwaliteit van – een uiting speelt die context een rol, en dit oordeel kan dus nooit ‘universeel’ van karakter zijn.

De wezensopvatting die ik als PK aanduid, omarmt het idee dat de gewone mens zich tot een beter mens ontwikkelt wanneer hij of zij met ‘hoge’ of ‘gerespecteerde’ kunst en cultuur in aanraking komt. De oorsprong van deze opvatting ligt eveneens in de negentiende eeuw, in het streven naar volksverheffing en het beschavingsstreven.

In het andere (PP-)perspectief staat het idee centraal dat mensen de gelegenheid moeten krijgen om zich breed te informeren over kunst en cultuur, inclusief de populaire of massacultuur. Daardoor zijn zij beter in staat om gefundeerde keuzes te maken bij het actief beoefenen en/of receptief deelnemen aan kunst en cultuur. De denkwerelden (KK, KC, PK, PP) bestaan uit wezensopvattingen, een prioriteit van waarden, een daarop gebaseerde probleemanalyse of reden tot overheidsinterventie, en een opvatting over de gewenste mate van overheidsinterventie.

Tabel 2. *Denkwerelden*

Denkwerelden	K	P
Normatieve aan- names	Kunst-/cultuurproductie staat centraal	Spreading van en deelname aan kunst/cultuur staat centraal
Wezens-opvatting	<p>KK Goede kunst is absoluut; niet aan tijd en context gebonden; gemaakt door een genie (vanaf 19de eeuw)</p> <p>KC Kunst bestaat in relatie tot een context. Er is altijd een context waarbinnen kunst wordt gemaakt en gewaardeerd (vanaf 1980)</p>	<p>PK Kennismaken met kunst en cultuur is goed voor de gewone mens. Beschavingsoffensief (eind 19de eeuw en na WO II)</p> <p>PP Iedereen die dat wil, moet de gelegenheid hebben actief en/of receptief deel te nemen aan kunst/cultuur. Deelnemen aan kunst/cultuur is zingevend, verbindt mensen, zorgt voor cohesie in de samenleving en het welzijn van mensen (vanaf 1960)</p>
Prioriteit van waarden	Eerst kunstenaars en kunst, vóór publiek (en omgeving)	Het verheffende effect van kunst op de mens vóór kunst als doel in zichzelf
<b>Kernopvattingen over beleidsniveau</b>		
Reden voor overheids-interventie/ definitie van het probleem	Zonder overheidssteun is er niet voldoende kwaliteitskunst; de markt heeft daar onvoldoende belangstelling voor; marktcorrectie is nodig	Ook de gewone man moet kennismaken met het mooie en schone
Gewenste mate van overheids-interventie	Groot als het om middelen gaat. Beperkt als het gaat om het beslissen over de besteding ervan. Beoordeling door specialisten.	Er moeten voldoende mogelijkheden zijn om kunst te beoefenen en/of te zien/horen; aanbod voor ieders smaak  Beperkt, voorwaarden-scheppend voor amateurkunst Groot, voor receptieve deelname: bieden van mogelijkheden via onderwijs en daarbuiten



## Het concrete onderzoek

Er is een grote hoeveelheid materiaal beschikbaar over cultuurbeleid en immigranten in de periode 1980-2004, die niet helemaal behandeld kan worden en waarin een strategische keuze is gemaakt.

Het belangrijkste, meest spraakmakende en tevens laatste beleidsstuk uit de onderzochte periode is *Ruim Baan voor Culturele Diversiteit* (hierna: *Ruim Baan*) uit 1999. Dit is het eerste document waarin een bewindspersoon fundamentele en vergaande voorstellen heeft gedaan om de cultuuruitingen van immigranten op te nemen in het algemene cultuurbeleid en in de algemene voorzieningen en instellingen. In de beleidsstukken die daaraan voorafgingen zijn wel lijnen uitgezet om hetzelfde te bereiken, maar in praktijk komt daar maar in heel beperkte mate iets van terecht. In *Ruim Baan* reageert de staatssecretaris op de redeneringen, voorname resultaten van de beleidsstukken van zijn ambtsvoorgangers; die zijn aanleiding voor zijn fundamentele aanpak.

De volgende beleidsdocumenten zijn voorafgegaan aan *Ruim Baan*: het *Actieplan Cultuuruitingen van Migranten* van 1982, de *Beleidsnotitie Cultuuruitingen van Etnische Minderheden* 1987-1989, en de *Brief over het Categoriele Beleid Kunstuitingen van Minderheden* 1990-1992. Ook de passage 'Intercultureel' uit *Pantsjer of Ruggengraat* (POR), de cultuurnota van 1997-2001, wordt behandeld. De beschrijving en analyse van deze stukken dienen om een beeld te krijgen van het verloop van het beleid voor cultuur en immigranten en de uitvoering ervan, voorafgaand aan *Ruim Baan*. Daarnaast kan deze beschrijving behulpzaam zijn om de bevindingen uit de casus in een bredere context te plaatsen. Eventuele terugkerende patronen en veranderingen kunnen benoemd worden.

De behandeling van *Ruim Baan* moet inzicht geven in de processen die voorafgegaan zijn aan het tot stand komen van deze beleidstekst en die geleid hebben tot de implementatie ervan. Anders dan bij de eerdere beleidsdocumenten over cultuur en immigranten hebben sommige beleidsvoornemens uit *Ruim Baan* een plek gekregen in de generieke cultuurnota *Cultuur als Confrontatie* (2001-2004). Dit betekent een beschrijving en analyse van de gehanteerde argumentaties, van de ontwikkeling van die argumentaties en van het krachtenveld van actoren die deze argumentaties hanteren bij het tot stand komen van *Ruim Baan*. Ook is nagegaan hoe de beleidsvoornemens van *Ruim Baan* vorm gekregen hebben in de cultuurnota *Cultuur als Confrontatie* (2001-2004).

Het aangepaste schema van Fischer gebruik ik om de redeneringen van en de interacties tussen actoren te beschrijven en te analyseren.

### *Beleidsdocumenten en uitvoering tussen 1980 en 2001*

Van deze documenten heb ik bestudeerd welke probleemstellingen, doelen en maatregelen in de behandelde beleidsstukken gehanteerd zijn. Bij het typeren van de redenen voor interventie (probleemstellingen) en doelstellingen heb ik gebruikgemaakt van de drie opvattingen over kunst en cultuur zoals die eerder in de paragraaf 'Opvattingen over cultuur' zijn aangegeven. Het gaat om de (1) romantische, universele, westerse opvatting van kunst en cultuur, (2) een contex-

tuele opvatting van kunst en cultuur, en (3) de participatiebenadering die het belang van deelname aan kunst en cultuur voor individu en samenleving benadrukt.

Nagegaan is ook welke maatregelen zijn uitgevoerd. Daarnaast is een beknopte beschrijving gegeven van de resultaten van het beleid. Als bron hiervoor dienden evaluerende beschouwingen in de later verschenen beleidsstukken en brieven en adviezen van de Raad voor de Kunst/Raad voor Cultuur.

De belangrijkste bevindingen van de analyse over deze periode zijn opgenomen in de paragraaf over de analyse van de gehele periode.

De nota's zelf zijn heel in het kort als volgt te typeren:

Het *Actieplan '82* ontleent de belangrijkste rede voor overheidsbemoeienis met cultuur aan het in de *Ontwerp Minderhedennota* (1981) geformuleerde streven om minderheden te emanciperen. De nota geeft aan dat het kwaliteitsbeginsel van de kunst ook van toepassing is op cultuuruitingen van immigranten en dat dit al werkend ontwikkeld moet worden (*Actieplan '82*, 7). Deze redenering neigt naar een contextuele opvatting van kwaliteit. De belangrijkste maatregel is het ter beschikking stellen van een specifiek budget voor projecten.

In de *Beleidsnotitie Cultuuruitingen van Etnische Minderheden 1987-1989* wil de minister het beleid van 1982 herzien. De doelstellingen van het kunst en cultuurbeleid voor etnische minderheden koppelt hij aan die van het reguliere kunst en cultuurbeleid. De minister ziet wel een paar knelpunten: het streven naar uitingen van kwaliteit 'een andere invalshoek dan op een specifieke doelgroepgericht beleid' (*Beleidsnotitie Cultuuruitingen van Etnische Minderheden 1987*, 8). Ook bij de kwaliteitsbeoordeling ziet hij een probleem: het gaat om kwaliteit van verschillende niveaus en aard (idem). Hoe dit knelt, werkt de minister niet uit. De minister wil kwalitatieve verbetering van eigen vormen van cultuuruitingen van minderheden, verbreding van het aanbod en meer participatie van minderheden aan bestaande circuits (idem, 10, 11). De minister wil meer nadruk op kwaliteit en neigt naar de romantische én naar de contextuele opvatting ervan.

Verder wil de minister het specifieke beleid zo spoedig mogelijk beëindigen. Maar ook zijn belangrijkste maatregel bestaat uit het continueren van een specifiek budget dat in 1992 afgebouwd moet zijn.

De *Brief over het Categoriele Beleid Kunstuitingen van Minderheden 1990-1992*. Die brief is een reactie op een advies van de Raad voor de Kunst, waarin het beleid vanaf 1982 geëvalueerd wordt. De Raad voor de Kunst vindt dat het beleid enig succes heeft gehad, maar dat er veel knelpunten zijn die de integratie belemmeren (*De kunst van het artisjokken eten*, 15 en verder). De minister geeft aan dat er nog steeds sprake is van achterstand bij minderheden, maar de impact van het kunstbeleid daarop is beperkt. De minister legt ten opzichte van 1987 meer nadruk op kwaliteit: 'Het bevorderen van de totstandkoming (...) en beleving van kunstuitingen van minderheden op hoog artistiek en kwalitatief niveau' (*Brief over het Categoriele Beleid Kunstuitingen van Minderheden*, 5). Ook deze argumentatie bevat zowel elementen van de romantische als de contextuele opvatting van kwaliteit.

De minister handhaaft het specifieke budget en geeft aan in 1991 nader te willen bezien of het specifieke beleid verder gecontinueerd moet worden. Verder wil zij de beoordeling van aanvragen wijzigen en in handen geven van de reguliere vakcolleges.

In de passage 'Intercultureel' uit *Pantser of Ruggengraat*, de generieke cultuurnota van 1997-2001, wordt het specifieke budget afgeschaft. De staatssecretaris geeft prioriteit aan interculturele activiteiten, hij wil meer samenspel tussen culturen; kunstenaars uit migrantengroepen moeten deel uit gaan maken van het Nederlandse culturele leven. Verder wil hij meer intercultureel onderwijs en neemt hij zich voor het tot stand komen van nieuwe mengvormen van cultuuruitingen te bevorderen (*Pantser of Ruggengraat*, 23). De bewindspersoon hanteert een contextuele opvatting van kwaliteit en wil meer aandacht voor brede participatie.

De staatssecretaris kondigt geen uitvoeringsmaatregelen aan. Als blijkt dat er weinig terecht komt van zijn voornemens, stelt hij alsnog een speciaal, informeel budget in om uitvoering te geven aan deze doelstellingen.

*Ruim Baan voor Culturele Diversiteit 1999 en de uitwerking ervan in de cultuurnota*  
Staatssecretaris Van der Ploeg schreef de notitie *Ruim Baan voor Culturele Diversiteit* omdat hij vond dat de gesubsidieerde cultuur een te beperkte groep mensen bediende. Met name jongeren en 'migranten' leken uitgesloten te worden van deelname aan de gesubsidieerde cultuur. 'Het meest urgent doet zich de situatie voor bij de allochtone bevolkingsgroepen, waar je inmiddels in termen van uitsluiting kunt spreken' (*Ruim Baan*, 3). Hij geeft aan dat de gesubsidieerde cultuur ondanks het beleid van zijn ambtsvoorgangers trekken vertoont van een monocultuur. Met *Ruim Baan* wilde de staatssecretaris een volgende, meer succesvolle stap zetten om in het bijzonder immigranten en jongeren te stimuleren tot deelname aan (gesubsidieerde) cultuur. De vraag is wat er van die voornemens is terechtgekomen en welke vorm het beleid in de teksten en de uitvoeringsmaatregelen gekregen heeft.

De staatssecretaris heeft de (bijgestelde) uitgangspunten en uitwerking van *Ruim Baan* opgenomen in zijn nota voor het cultuurbeleid *Cultuur als Confrontatie* voor de periode 2001-2004.

De uitgebreide beschrijvende analyse van het tot stand komen van *Ruim Baan* en de verdere ontwikkeling van zijn voornemens gedurende het totstandkomingsproces van zijn cultuurnota *Cultuur als Confrontatie* is als volgt ingericht.

Om de gedachtevorming bij het tot stand komen van het beleid te volgen en na te gaan wat er met de beleidstekst is gebeurd, is de beleidsvorming stapsgewijs beschreven. In die analyses worden de visies blootgelegd van diverse partijen: de overheid, belanghebbenden, journalisten en onafhankelijke deskundigen in het beleidsnetwerk. Bij het tot stand komen en uitvoeren van de nota's vindt een voortdurende interactie plaats tussen verschillende actoren met hun opvattingen. Het hiervoor uiteengezette aangepaste analyseschema van Fischer heb ik toegepast om deze processen van het tot stand komen en uitvoeren van het beleid te beschrijven. Aangegeven is welke redeneringen door de verschillende relevante actoren gehanteerd zijn en welke rol die redeneringen gespeeld hebben in deze processen.

Naast de bovengenoemde beleidsdocumenten zijn voor de beschrijvende analyse van de uitgebreide casus een groot aantal bronnen gebruikt.<sup>2</sup>

Aan de hand van deze bronnen heb ik geanalyseerd hoe de belangrijkste opvattingen en voorstellen van *Ruim Baan* zich stapsgewijs ontwikkeld hebben tijdens het tot stand komen van de *Cultuurnota CAC*, en welke argumentaties en acties daarbij van invloed zijn geweest.

Bij het analyseren van de statements en de teksten ben ik uitgegaan van de, voor dit onderwerp belangrijkste, gehanteerde redeneringen. Nagegaan is welke redeneringen in een statement of tekst gehanteerd worden en tot welke denkwereld een gehanteerde redenering behoort. Een redenering kan een romantisch-universeel (KK), een contextueel (KC), een participatie romantisch-universeel (PK) of een participatiebreed (PP-) karakter hebben. Een opvatting kan soms ook bij meer dan één denkwereld behoren. Redeneringen die van een andere orde zijn dan de genoemde, zijn expliciet beschreven.

In de analyse is steeds na een tekstfragment aangegeven of het fragment gaat over een wezensopvatting/de prioriteit van waarden, een probleemanalyse, een doelstelling of een (voorgenomen) maatregel en is met de symbolen KK, KP, PP of KC aangegeven tot welke denkwereld het desbetreffende fragment te rekenen is. Een redenering met een contextuele wezensopvatting wordt aangegeven als: [*wezensopvatting KC*]. Soms bleek er sprake te zijn van een expliciete afwijzing van de opvattingen van de KK-denkerwereld; in die gevallen is het minteken (-) gebruikt.

Om een indicatie te krijgen van de implementatie van het beleid heb ik gebruikgemaakt van een beperkt aantal bronnen. De *Nota CAC*, een tussentijdse evaluatie van OCW, jaarverslagen van instellingen, een aantal interviews met medewerkers en directieleden van culturele instellingen zijn als bronnen gebruikt. Daarnaast heb ik gebruikgemaakt van resultaten van effectstudies naar de beleidsmaatregelen.

Die studies zijn ingebracht voor een nader inzicht in de manier waarop het optreden van en de interactie tussen de diverse actoren in de implementatiefase uitwerken op de uitvoeringsarrangementen. Deze analyse helpt de vraag te beantwoorden of en op welke manier dit uitvoeringsproces geleid heeft tot de opname van de cultuuruitingen van immigrantenkunstenaars en van immigranten als publiek/deelnemers aan de reguliere voorzieningen van het cultuurbeleid.

#### *Voorbeeld van de analyse*

De uitgebreide analyse telt bijna 70 pagina's (Bos, 2011, 96-165) en kan hier niet in haar geheel weergegeven worden. Daarom geef ik een aantal voorbeelden uit geanalyseerde passages: 'KK' staat voor de romantisch-universele redenering, 'KC' voor de contextuele opvatting, 'PK' voor de participatiebenadering gericht op romantisch-universele uitingen, en 'PP' voor een brede participatieopvatting.

*Het vooradvies van de Raad voor Cultuur* geeft aan dat culturele instellingen aangeemoedigd moeten worden om hun activiteiten meer af te stemmen op de etnische pluriformiteit in de samenleving (idem, 12) [*doel/maatregel KC, PK*].

De raad vindt tegelijkertijd ook 'dat de status van de politieke prioriteiten [de expliciete gerichtheid op specifieke doelgroepen; EB] voor de volgende Cultuurnota gerelativeerd zouden moeten worden' (idem, 4) [*wezensopvatting KK*].

*Ruim Baan, de notitie over diversiteitsbeleid van de staatssecretaris*: het gesubsidieerde aanbod en de belangstelling ervoor is te eenzijdig. 'De gesubsidieerde cultuur bedient maar een hele kleine groep mensen, m.n. jongeren, migranten en minder draagkrachtigen lijken uitgesloten te worden van deelname aan de gesubsidieerde cultuur (...) Het meest urgent doet de situatie zich voor bij allochtone bevolkingsgroepen, waar je inmiddels in termen van uitsluiting kunt spreken' (*Ruim Baan, 2*) [*problemanalyse KK*].

Om kansen te scheppen en positieve impulsen te geven is een mentaliteitsverandering nodig bij cultuurmakers en zijn wijzigingen en verschuivingen noodzakelijk in de structuur van de cultuurwereld; eigenheid, ontmoeting en toegankelijkheid zijn daarbij uitgangspunten (idem, 11-14). De staatssecretaris wil werken aan de achterstandssituatie en op de volgende manieren een mentaliteitsverandering bij cultuurmakers en wijzigingen in de structuur van de cultuurwereld bewerkstelligen:

- Ruimte maken voor jonge allochtone kunstenaars [*doel KC*].
- De rol van de overheid herzien; door een proactief beleid om talent op te sporen, samen te werken met lokale overheden en door ontschotting tussen hoge én lage en professionele en amateurkunst. Semiprofs moeten meer gelegenheid krijgen hun werk te tonen [*doelen KC, PP*].

*Kunsten '92*, de belangenorganisatie van gesubsidieerde instellingen, uit in een brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 1999 haar onvrede over het beleid van staatssecretaris Van der Ploeg:

'De nota getuigt van een gebrek aan kennis van de sector en waar deze voor staat, vermengt cultuur in brede zin met kunst in engere zin, gaat uit van een eenzijdig en smal publieksconcept (...) en ontkent het wezen van kunst en cultuur, namelijk dat aanbod altijd aan de vraag vooraf gaat. Elke uiting, van groot tot klein, wortelt namelijk in de artistieke noodzaak van de kunstenaar, een groep kunstenaars, de bemiddelaars, een presentator of zelfs een cultureel ondernemer die vervolgens als het ware vanzelfsprekend probeert naar aard van het onderwerp en de maat der dingen een zo groot mogelijk publiek te vinden. Kunst wordt nu eenmaal altijd gemaakt vanwege de kunst en daarom moet de intrinsieke waarde ervan in de beleidsvorming voorop blijven staan.' [*wezensopvatting KK*]

*Opinieleiders in de pers*: Michael Zeeman, een publicist en journalist met veel gezag in de cultuursector, vergelijkt het beleid van Van der Ploeg met 'apartheidspolitiek', en 'een ongezonde ontvankelijkheid voor postmoderne warrigheid'. *Ruim Baan* noemt hij

‘op zijn best een ondoordacht stuk, dat misschien vanwege gebrek aan kennis van de geschiedenis die de behandeling van dit onderwerp heeft, terug wil keren naar geruime tijd verlaten dwaalwegen van de behandeling. Hij baseert zich op een aantal onvoltooide en verwarde ideeën (...) die van de kunst en het kunstbeleid opnieuw een vorm van welzijnsbeleid maken.’ (NRC, 31 mei 1999) [*wezensopvatting, probleemanalyse KK*]

In *de Volkskrant* van 4 juni 1999 gaat journaliste en adviseur Mercita Coronel in op de *Uitgangspuntennotitie CAC* en op het artikel van Zeeman. Zij vraagt zich onder meer af:

‘Van der Ploeg’s kunstbeleid zou een vorm van welzijnsbeleid zijn. So What? Het genieten van Kunst en Cultuur heeft toch met welzijn te maken? Alleen voelt de ene Nederlander zich meer wel bij Najib Amhali dan bij Freek de Jonge. En de andere meer in Marcanti Plaza dan in Paradiso. Dat heeft niets met kwaliteit te maken, maar slechts met andere referentiekaders.’ [*wezensopvatting PP, KC*]

## Bevindingen

De belangrijkste bevindingen van de analyse van de beleidsteksten en uitvoeringsmaatregelen zijn de volgende. Bij bestudering van de teksten blijkt dat de termen voor het beleid en de doelgroep ervan steeds wisselen. Die uiteenlopende termen weerspiegelen de diverse manieren waarop vanuit uiteenlopende visies een beleidsprobleem benaderd kan worden. Ook kan het gezien worden als een uiting van het ongemak bij het benoemen van een groep mensen als doelgroep van een specifiek beleid.

Opmerkelijk is dat de bewindslieden al vanaf 1987 bepleiten om het specifieke beleid zo snel mogelijk te beëindigen en in de algemene beleidsteksten en voorzieningen op te nemen. Pas in 1997 is in de nota *Pantser of Ruggengraat* de daad bij het woord gevoegd en kondigt de staatssecretaris aan dat het specifieke beleid beëindigd wordt. De staatssecretaris neemt zich voor om interculturele uitingen via reguliere voorzieningen te bevorderen. Dat blijkt niet te werken. De oorzaak daarvan is dat de toenmalige staatssecretaris geen maatregelen heeft genomen om te zorgen dat dit voornemen gerealiseerd kan worden. In de praktijk leidt dit besluit om het specifieke beleid te beëindigen tot het instellen van een aparte regeling buiten het officiële circuit om.

In de nota’s tot 1997 komen veel redeneringen met een romantisch-universeel (KK) en contextueel (KC) karakter voor, meestal is onduidelijk welke visie domineert. Dat leidt met name tot ambivalentie over wat er onder ‘kwaliteit’ van een cultuuruiting en onder ‘achterstand’ verstaan moet worden. Vanuit het perspectief van de universele (westerse) opvatting over kwaliteit kan achterstand verwijzen naar de nog niet voldoende ontwikkelde artistieke capaciteiten van immigranten. Maar achterstand kan ook betrekking hebben op de situatie dat immigrantenkunstenaars met de eigen of nieuwe kunstuitingen niet of in beperkte

mate toegang krijgen tot het dominante systeem en dat systeem ook niet toegankelijk is voor bezoekers uit immigrantengroepen. In de eerste optie is de achterstand vooral een kwestie voor de nieuwkomers, in de tweede optie is het een zaak van nieuwkomers én van de ontvangende, gevestigde cultuursector. Omdat deze kernbegrippen 'kwaliteit' en 'achterstand' onduidelijk blijven, wordt ook niet helder wanneer het specifieke beleid geslaagd genoemd kan worden. Als je niet weet waar je heen wilt, is geen enkele koers juist of onjuist.

Bij herhaling benoemen de bewindslieden met een romantisch-universele redenering de cultuuruitingen voor immigranten als 'tussen amateur en professioneel in' of als 'semiprofessioneel'. Dit schept voor de bewindspersoon de ruimte om specifieke maatregelen te nemen, en voor de voorzieningen voor professionele kunsten betekent het dat zij zich niet met de cultuuruitingen van immigranten bezig hoeven te houden. Het betekent ook dat er voor deze cultuuruitingen in principe geen aanspraak kan worden gemaakt op de voorzieningen voor professionele kunsten.

In de meeste beleidsstukken staan redeneringen die dit beleid willen zien als participatiebeleid, zoals dat al bestond in het cultuurbeleid. Dit is begrijpelijk, omdat deze manier van denken over cultuurbeleid bij alle actoren al lange tijd geaccepteerd was. Voor een deel van het beleid voor cultuur en immigranten is dit een zinvolle manier van denken, voor de erkenning van het werk van immigrantenkunstenaars is deze benadering niet bevorderlijk en niet toereikend.

Het voordeel van deze benadering bij de aanhangers van de romantisch-universele (KK) benadering was dat zij niet verder hoefden na te denken over de contextuele opvatting van kwaliteit. Met het benoemen van de cultuuruitingen van immigranten, met inbegrip van immigrantenkunstenaars als behorend bij het participatiebeleid, was dit beleid voor de KK-aanhangers in een bekend en niet bedreigend kader geplaatst.

Een ander terugkerend patroon is dat de probleemformuleringen en doelen in de teksten vaker een contextuele (KC) redenering bevatten dan in de voorgenomen maatregelen terug te zien is. De omvang (beperkte middelen) en aard (specifiek) van de maatregelen zijn steeds zodanig dat de aanhang van de romantisch-universele (KK) benadering ermee kan leven.

Als het gaat om maatregelen, kunnen we vaststellen dat gedurende de gehele periode gebruik is gemaakt van specifieke maatregelen. De gevestigde instellingen spelen nauwelijks een rol in de uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten. Hoewel de staatssecretaris in 1999 poogt om de gevestigde instellingen een rol te laten spelen in het diversiteitsbeleid, lukt dat ook hem niet.

Met die specifieke maatregelen zijn vooral projecten gefinancierd. Tevens zijn door de achtereenvolgende bewindspersonen specifieke instellingen in het leven geroepen: STIPT (1981-1986), MMF (1989-1991), Scarabes (1988-1997), Phenix Foundation (2001-2005), Netwerk CS (2001-2008) en Atana (2001-heden). Ook is er in het kader van *Ruim Baan* een Actieplan Cultuurbereik in het leven geroepen, dat samen met de lokale en regionale overheden moest zorgen voor het bevorderen van de cultuurparticipatie. De genoemde specifieke instellingen is steeds een tamelijk kort leven beschoren geweest omdat zij te veel taken hadden, waaronder de opdracht om te zorgen voor een relatie met de reguliere cultuurin-

stellingen. Die opdracht was onmogelijk, omdat er bij de gevestigde instellingen geen sprake was van een verplichting om een rol te spelen in het specifieke beleid voor cultuur en immigranten

In 2001 is er een grote toename met 34 regulier gefinancierde instellingen met een 'multiculturele signatuur', zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) dat in een beleidsbrief van 2002 noemt. Deze toename is niet het gevolg van de beleidsvoornemens, maar van de interventie van de Tweede Kamer om de besteding van financiële middelen aan het Actieprogramma Cultuurbereik te beperken, en van de beslissing van de staatssecretaris die daarop volgde om reeds goedgekeurde aanvragen aan te merken als regulier te financieren instellingen.

Het langdurig bestaan van de projectsubsidies heeft een meervoudige werking gehad. Voor de regulier gesubsidieerde instellingen heeft het gewerkt als een legitimatie om zich niet met het onderwerp bezig te houden. Het effect daarvan is dat naast de reguliere instellingen in de loop der jaren een aantal tamelijk krachtige specifieke instellingen ontstaan zijn die in het totaal van het cultuurveld een beperkte, marginale rol hebben, maar toch al vele jaren aan het werk zijn. Voor hen heeft de bestaande situatie het voordeel dat ze zich in relatieve rust verder kunnen ontwikkelen. Het beleid heeft zo de cultuuruitingen van immigranten en immigrantenkunstenaars zowel geïsoleerd als kansen geboden.

De institutionele kracht van de gevestigde cultuurinstellingen, die meestal de romantisch-universele KK-visie hebben, is de gehele periode krachtig geweest. Deze instellingen hebben een institutioneel karakter gekregen door de jarenlange subsidiëring en het bijna automatische karakter van die subsidiëring. Bovendien hebben ze lange tijd een sleutelrol vervuld in het proces waarin de cultuurnota tot stand komt.

Voor 1999 laten de instellingen niet zo expliciet van zich horen als zij gedurende het proces van het tot stand komen van de cultuurnota *Cultuur als Confrontatie* hebben gedaan. Dat neemt niet weg dat ze steeds het verloop van het beleid voor cultuur en immigranten beïnvloed hebben, juist omdat ze als belangrijke peilers van het cultuurbeleid geen rol spelen in het beleid voor cultuur en immigranten. Doordat de bewindslieden de instellingen niet aanspreken op hun mogelijke rol en zij toch iets moeten doen, roepen de bewindslieden de genoemde specifieke instellingen in het leven, die moeten zorgen voor de relatie tussen de cultuuruitingen van immigranten en de gevestigde instellingen. Hoewel de wens tot opname van het specifieke beleid in het algemene beleid al in 1987 als beleidsdoel is geformuleerd, zijn er in de praktijk steeds specifieke teksten gemaakt en specifieke maatregelen (voor)genomen.

In de algemene beleidsteksten voor het cultuurbeleid is tot 1999 in een enkel geval ruimte gemaakt voor contextuele (KC) redeneringen.

In 1999 gebruikt staatssecretaris Van der Ploeg in zijn uitgangspuntennotitie voor het algemene cultuurbeleid contextuele (KC) redeneringen voor wezensopvattingen, probleemanalyse en doelen. In deze notitie is er dus sprake van ruimte voor cultuuruitingen van immigranten in het voorgenomen algemene cultuurbeleid. Echter, door interventies van het veld en de Tweede Kamer verdwijnen in de daaropvolgende cultuurnota en de uitvoering die redeneringen.



Het langdurig bestaan van specifieke uitvoeringsarrangementen, en het daarmee samenhangende verschijnsel dat de gevestigde instellingen niet of nauwelijks een rol hebben gespeeld in het beleid voor cultuur en immigranten hebben ertoe geleid dat er van de nagestreefde inbedding in de reguliere voorzieningen geen sprake is geweest.

### **Nadere beschouwing**

Bij een nadere beschouwing van de bevindingen valt op dat de wens voor opname van het specifieke beleid in het algemene beleid nadrukkelijk en bij herhaling wordt uitgesproken. Het handelen van de bewindslieden blijkt, als het om de uitvoering gaat, daar niet mee in overeenstemming te zijn. De vraag waarom dat het geval is, vraagt om een beschouwing van het krachtenspel tussen de actoren en van de factoren die bijdragen aan de hegemonie van het (romantisch-universele) KK-denken.

#### *Koekje van eigen deeg: krachtige oude patronen*

Staatssecretaris Van der Ploeg moest zijn voorgestelde uitvoeringsmaatregelen, die de cultuurinstellingen een expliciete rol gaven in het diversiteitsbeleid, bijstellen. Deze gang van zaken wekt op het eerste gezicht verbazing: de staatssecretaris wil toch een lang bestaande wens van de overheid realiseren.

De overheid heeft echter zelf jarenlang de grote instellingen (met een KK-visie) zonder veel vragen gesubsidieerd. Overheid en veld vinden dat de overheid zich niet met de artistieke inhoud mag bemoeien; in de loop der tijd is het ook de vraag geworden of het verzoek aan instellingen om bezoekersaantallen te vergroten of meer aan educatief werk te doen nu ook raakt aan de artistieke inhoud. De overheid heeft zich bij dit type discussies meestal zeer terughoudend opgesteld. Hierdoor is in de loop van de tijd een praktijk ontstaan waarin de overheid doelstellingen van participatie en innovatie buiten de gevestigde instellingen is gaan realiseren.

De staatssecretaris kreeg in 2001 een koekje van eigen deeg; de jarenlange traditie van non-interventie en het regelen van participatiedoelen via speciale programma's en instellingen bleek krachtiger te zijn dan de wens van de staatssecretaris om iets te veranderen. Het gaat hier om het resultaat van een samenspel tussen overheid en veld, waaraan de overheid in belangrijke mate heeft bijgedragen. Juist het institutionele karakter van de subsidiëring aan de grote instellingen en de traditie om doelstellingen van participatie en innovatie in speciale programma's en voorzieningen onder te brengen, hebben ervoor gezorgd dat voor de cultuuruitingen van immigranten nauwelijks ruimte is gemaakt bij de gevestigde instellingen.

#### *Botsende denkwerelden: een aparte status*

Door de komst van de contextuele (KC) rederingen in het beleidsdebat zijn de bestaande verhoudingen tussen de romantisch-universele (KK) en de participatie (P) opvattingen gewijzigd. Deze verhouding kenmerkte zich door een wederzijdse

acceptatie van de denkwerelden en de hoogte van de financiële bijdrage van de overheid. De opkomst van de cultuuruitingen van immigranten en van het contextuele (KC) denken betekende dat aanhangers van het romantisch-universele (KK) denken deze wezensvreemde, naar inhoud concurrerende opvatting over kwaliteit buiten de deur moesten houden. Dat kon door de cultuuruitingen van immigranten een aparte plek toe te wijzen en er beperkte middelen voor beschikbaar te stellen. Op die manier zouden de romantisch-universele (KK) opvattingen over kwaliteit en de beschikbare middelen niet onder druk komen te staan.

Het leek voor de hand te liggen om de cultuuruitingen van immigranten te duiden in de termen van het bestaande evenwicht tussen de aanhangers van de romantisch-universele (KK) en participatie (P) opvattingen; concreet betekende dat een verwijzing naar het domein en de middelen voor participatie. Tegen deze benadering bestond bezwaar bij immigrantenkunstenaars. Vervolgens is in het beleid gekozen voor aanduidingen als 'semiprofessioneel' en 'tussen amateurkunst en professionele kunsten in'. Daarmee kwam de weg naar specifieke voorzieningen vrij. De aanhang van het romantisch-universele (KK) denken en met name de grote instellingen waren tevreden, omdat ze met rust werden gelaten. Tegelijkertijd konden de immigrantenkunstenaars rustig werken, ze werden niet lastiggevallen met de romantisch-universele (KK) opvattingen over kwaliteit en konden zo hun werk vanuit hun respectievelijke contexten en combinaties van contexten verder ontwikkelen. Het gevolg van dit arrangement was dat ook bij de immigrantenkunstenaars de neiging tot verandering niet groot was.

#### *Hegemonie van het romantisch-universele denken*

Als de staatssecretaris Van der Ploeg in 2001 met contextuele (KC) redeneringen en maatregelen het domein van de te subsidiëren cultuur uit wil breiden en de gevestigde instellingen bij het diversiteitsbeleid wil betrekken, stelt hij daarmee de suprematie van de romantisch-universele (KK) denkwereld en haar aanhang ter discussie. Dat wordt hem niet in dank afgenomen. De romantisch-universele (KK) denkwereld domineert, de vraag is waarom.

De hegemonie van het romantisch-universele (KK) denken wordt zichtbaar in het verloop van het beleidsproces 2001-2004, vooral in de keuze voor de uitvoeringsmaatregelen. Ook toont het zich in de uitvoeringsmaatregelen van de eerdere beleidsstukken voor cultuur en immigranten. Daarnaast blijkt de dominantie uit kenmerken van het beleid die niet of nauwelijks ter discussie hebben gestaan. Dan gaat het over het waarom van de subsidiëring van de grote instellingen, voor wie ze het doen en hoe ze zich verhouden tot het aanbod in de vrije markt. De vraag wat al dan niet tot het te subsidiëren domein behoort, de verhouding met de populaire cultuur, de wijze van subsidiëring en de besluitvormingsstructuur zijn evenmin onderwerp van bezinning geweest.

De hegemonie van de romantisch-universele (KK) denkwereld kent een aantal elkaar versterkende factoren: de kracht van de instituties, emotie en distinctie. De belangrijkste protagonisten van de romantisch-universele denkwereld zijn de grote instellingen, die het karakter hebben van instituties. Dit gevoegd bij het verschijnsel dat het horen bij een stroming of opvatting werkt als een *badge of membership*, hetgeen tegemoetkomt aan de fundamentele behoefte van mensen

om ergens bij te horen. In dit geval gaat het om het horen bij de groep die zich herkent in het romantisch-universele denken over kunst en cultuur. Daarbij komt dat het sociale effect van het aanhangen van de KK-visie is dat men bij een elite hoort. Het aanhangen van de visie kan dus ook ingegeven zijn door de wens om bij deze elite te horen en zich zo te onderscheiden. Deze elite beweegt zich door het hele politieke spectrum, zoals de casus van de behandeling van *Ruim Baan* laat zien.

### **Samengevat: waarom het niet lukt (om het beleid voor cultuur en immigranten op te nemen in het algemene beleid)**

Wat zijn voorgangers zich hebben voorgenomen maar niet gelukt is, wil staatssecretaris Van der Ploeg realiseren. Cultuuruitingen van immigranten moeten deel uit gaan maken van de gesubsidieerde cultuur en van de bestaande voorzieningen in het cultuurbeleid. Hij slaagt daar niet in. Reden is dat de romantisch-universele opvatting van kwaliteit blijft domineren, ondanks zijn pogingen om dat te veranderen.

Subsidies in de cultuursector worden toegewezen vanwege de artistieke kwaliteit van het aanbod of de dienst. De belangrijkste actoren in de cultuursector, zoals adviseurs, culturele instellingen en politici, hanteren (meestal) de romantisch universele opvatting van kwaliteit. Er blijkt bij hen onwil of onvermogen te bestaan om de opvatting van kwaliteit te verbreden. Dit leidt, omdat er toch iets moet gebeuren, tot speciale, specifieke uitvoeringsarrangementen. Integratie in de algemene voorzieningen van het cultuurbeleid blijft daarom achterwege. Wel is (door een toeval, niet als gevolg van beleid) het aantal specifieke voorzieningen, gefinancierd uit het algemene budget, toegenomen.

Een belemmerende factor om het kwaliteitsbegrip te verruimen is de afwijzing ervan door de grote culturele instellingen met een KK-opvatting, de instituties die de sector domineren. Daarbij komt de (relatieve) tevredenheid van de betrokkenen met de inmiddels gegroeide praktijk van specifieke voorzieningen. Ten slotte is er voor de betrokken actoren de emotionele en sociale beloning van het aanhangen van het romantisch-universele denken, daarmee kan men zichzelf tot een elite rekenen.

#### *Nawoord:*

Het behandelde onderzoek beslaat de periode tot 2004; het krachtenveld is, zoals ook in de inleiding staat, hetzelfde gebleven. Wel heeft de overheid in 2011 expliciet naast de artistieke kwaliteit nadere voorwaarden gesteld op het gebied van aandacht voor publiek, aandacht voor ondernemerschap en aandacht voor participatie en educatie.

### **Noten**

- 1 De wil is in de opvatting van Schopenhauer niet redelijk en doelgericht, maar een blinde, onverzadigbare drang van de mens om zichzelf te handhaven. Het willen ziet

hij als een bron van eindeloos lijden. Kunst biedt de mens een uitweg om van die drang los te komen en zich (belangeloos) te richten op het schone.

2 Zie Bronnen beschrijvende analyse.

## Literatuur

- Berlin, I. (1969). Two concepts of liberty. In: I. Berlin, *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Blokland, H.T. (1991). *Vrijheid, autonomie, emancipatie*. Delft: Eburon.
- Bos, E. (2011). *Beleid voor cultuur en immigranten, rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004* (academisch proefschrift). Amsterdam: SWP.
- Crowther, P. (2003). Cultural Exclusion, Normativity, and the Definition of Art. *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*, 61 (2): 121-131.
- Fanon, F. (2004). On National Culture. In: F. Fanon, *The wretched of the earth*. New York: Grove Press.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Grin, J., & Graaf, H. van de (1994). Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken: ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen. *Beleidswetenschap*, 8 (4): 349-366.
- Harrison, C., Wood, P., & Gaiger, J. (Eds.) (1998). *Art in Theory 1815-1900*. Oxford: Blackwell Publishing, 70-74.
- Larrain, J. (1994). *Ideology & Cultural Identity, Modernity and the Third World Presence*. Cambridge: Polity Press.
- Leezenberg, M., & Vries, G. de (2003). *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Marx, K., & Engels, F. (1975). *Collected Works* (vol. 29, Marx: 1857-1861). New York: International Publishers.
- Mercer, K. (1990). Welcome to the Jungle: Identity and Diversity in Postmodern Politics. In: J. Rutherford (Ed.), *Identity, Community, Culture, Difference*. Londen: Lawrence & Wishart.
- Nekuee, S., & Top, B. (2003). Kwaliteit en diversiteit in de kunst. In: P. Verbist (red.), *De kunst van het kiezen*. Rotterdam: Boekmanstichting, Rotterdamse Kunststichting, Phenix Foundation.
- Pots, R. (2002). *Cultuur, koningen en democraten, overheid & cultuur in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Sabatier, A., & Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*. San Francisco: Westview Press.
- Said, E. (2003). *Orientalism*. New York: Pantheon Books.
- Saraber, L. (2001). *Kiezen of delen: de toepasbaarheid van inhoudelijke subsidiecriteria op niet-westerse dans en fusievormen* (doctoraalscriptie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Schleiermacher, F. (1984). *Ästhetik Über den begriff der Kunst*. Hamburg: Felix Meiner Verlag. zie ook
- Schopenhauer, A. (1998). Die Welt als Wille und Vorstellung. In: C. Harrison, P. Wood & J. Gaiger (Eds.). *Art in Theory 1815-1900*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Schön, D.A., & Rein, M., (1994). *Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

## Bronnen beschrijvende analyse

- De brief aan de Tweede Kamer met een toelichting over beleidsintenties bij de vaststelling van de begroting van het ministerie van OCW; dit is een toelichting bij de budgetverruiming voor cultuur, brief van 2 november 1998; Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VIII, nr. 8 (*Brief 1998*).
- Het vooradvies (voor de cultuurnota) van de Raad voor Cultuur, *Cultuur voor culturen* (16 april 1999), met een passage over culturele diversiteit (*Vooradvies 1999*).
- Het manifest van de actiegroep Tussen Wal en Schip, *Tussen Wal en Schip, The Seven Percent Solution*, pamflet uit samenleving (april 1999) (*Tussen Wal en Schip 1999*).
- De brief (17 mei 1999) van Kunsten '92 aan de staatssecretaris.
- De notitie *Ruim Baan voor Culturele Diversiteit* en voorbereidende stukken voor zover beschikbaar (mei 1999) (*Ruim Baan 1999*).
- De *Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004, Cultuur als Confrontatie (Uitgangspuntennotitie CAC)* van de staatssecretaris van 8 juni 1999; deze nota bevat onder andere een nadere uitwerking van *Ruim Baan*.
- De brief van de staatssecretaris aan de cultuurinstellingen: *Inrichtingseisen subsidieaanvragen 2001-2004* (juni 1999).
- De Kamerbehandeling van *Ruim Baan* en *Uitgangspuntennotitie CAC* (het deel over culturele diversiteit); Kamerstukken II 1998/99, 26 565, nr. 3 (30 juni 1999).
- Publicaties van commentaren op en opinies over de plannen uit *Ruim Baan* en de *Uitgangspuntennotitie CAC*: artikelen van journalisten, kunstenaars, docenten en anderen uit de dagbladen. Diverse bronnen, waaronder knipselkranten van de Raad voor Cultuur; periode juni 1999 - november 2000.
- De publicaties van commentaren van belangenorganisaties; Kunsten '92, de belangenorganisatie van – gesubsidieerde – cultuurinstellingen en de Federatie van Kunstenaarsverenigingen in hun eigen publicaties en in de dag- en weekbladen; periode juni 1999 - november 2000.
- De voortgezette behandeling in de Kamer van *Ruim Baan* en *Uitgangspuntennotitie CAC*, het deel over culturele diversiteit; Kamerstukken II 1999/2000, 26 565, nr. 7 (30 september).
- De aanpassing van de inrichtingseisen (onder invloed van de Kamerbehandeling) met de brief van de staatssecretaris over het doelgroepenbeleid gericht aan: alle instellingen die een subsidieaanvraag willen indienen in het kader van de cultuurnota 2001-2004 (14 oktober 1999).
- Het verzoek om advies over die aanvragen aan de Raad voor Cultuur (17 januari 2000).
- Het advies van de Raad voor Cultuur, *Van de schaarste ende overvloed* (mei 2000).
- Cultuur als Confrontatie, Cultuurnota 2001-2004 (Nota CAC)*, september 2000; Kamerstukken II 2000/01, 27 432, nr. 1 (17 oktober 2000).
- De Kamerbehandeling van de cultuurnota 2001-2004 (*Nota CAC*); Kamerstukken II 2000/01, 27 432, nr. 22 (13 november 2000).