Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://dare.uva.nl/document/339136

File ID 339136
Filename 7: Bevindingen

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):
Type Dissertation
Title Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004
Author E. Bos
Faculty Faculty of Social and Behavioural Sciences
Year 2011
Pages 178

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://dare.uva.nl/record/397032

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)

7 BEVINDINGEN

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 4,5 en 6 beantwoord ik in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen en voeg daar een aantal nadere observaties aan toe.

7.1 Redeneringen en uitvoering beleid tussen 1980 en 1999: de eerste onderzoeksvraag

De eerste onderzoeksvraag luidde:

1.a Welke probleemformuleringen, doelen en (voorgenomen) maatregelen zijn gebruikt in de beleidsteksten voor cultuur en immigranten in de periode 1980-1999?

1.b Met welke maatregelen is het beleid uitgevoerd?

Teksten

Het beleid voor cultuur en immigranten start niet vanuit de context van het cultuurbeleid, maar vanuit het welzijnsbeleid. In het *Actieplan Cultuuruitingen van Migranten* van 1982 zijn de redenen voor overheidsinterventie en de doelstellingen vooral ontleend aan het minderhedenbeleid zoals dat binnen het welzijnsbeleid gestalte heeft gekregen. Daarbij ging het om emancipatie van 'migranten', ook in de cultuursector, en het wederzijds begrip tussen migranten en autochtone Nederlanders. Pas als de beleidsvoering na 1987 in handen komt van de directie Kunsten wordt de spanning tussen het bestaande kunstbeleid en dit specifieke beleid een interne tegenstelling. In de *Notitie'87* en meer nog in de *Brief '90* zijn die spanningen zichtbaar; de redeneringen in die beleidsstukken zijn zowel ontleend aan het minderhedenbeleid als aan het cultuurbeleid.

In het laatstgenoemde document wil de minister zorgen voor meer hoogwaardig artistiek aanbod en wijst zij op de spanning tussen het algemene cultuurbeleid en dit specifieke beleid. In beide beleidsstukken is het wegwerken van achterstanden een reden voor overheidsinterventie. Steeds blijft onduidelijk wat met deze aan het minderheden/ welzijnsdebat ontleende term precies bedoeld is. Achterstand kan vanuit het perspectief van de romantisch-universele opvatting over kwaliteit verwijzen naar de – nog niet voldoende ontwikkelde – artistieke capaciteiten van immigranten. Het begrip kan ook betrekking hebben op de situatie dat voor immigrantenkunstenaars- en bezoekers de cultuursector nog onvoldoende toegankelijk is. Ook blijft onduidelijk of het opheffen van de achterstand nu de verantwoordelijkheid is van de nieuwkomers of ook van de cultuursector.

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.

In de *Notitie'87* en in de *Brief '90* noemen de bewindspersonen daarnaast de betekenis van de cultuuruitingen van immigranten voor de vernieuwing en verrijking van het artistieke leven in Nederland als een reden voor interventie. Deze benadering gaat, anders dan de romantisch-universele benadering, uit van een meervoudige kwaliteitsopvatting die eigen is aan een contextuele opvatting over kunst en cultuur. Deze opvatting verhoudt zich moeizaam met het gezichtspunt van de romantisch-universele benadering dat immigranten in artistiek opzicht een achterstand zouden hebben, als ze niet aan de kwaliteitsopvatting van de romantisch-universele benadering voldoen.

In de *Cultuurnota POR* (1997) is gekozen voor een andere invalshoek. De betekenis van de culturele inbreng van immigranten is gekoppeld aan het debat over de relatie tussen de westerse en de niet-westerse cultuur. Meer specifiek ging het om de betekenis van de niet-westerse cultuur voor de westerse cultuur.

In dezelfde *Cultuurnota POR* is de reden voor interventie ontleend aan de wens om het algemene cultuurbeleid te veranderen. De staatssecretaris wil dat interculturele mengvormen onderdeel worden van het reguliere cultuurbeleid bij bestaande instellingen en voorzieningen. Door het vergroten van de deskundigheid over deze uitingen bij de adviesraden wil de staatssecretaris het tot stand komen van interculturele uitingen een impuls geven. Totstandkoming van uitingen van immigranten is een doelstelling die in de beleidsstukken van 1982 en 1987 wordt genoemd. Al in 1982 geeft de minister aan dat het om uitingen van kwaliteit gaat en het kwaliteitsbegrip voor deze uitingen ontwikkeld moet worden. In de *Brief '90* vindt de minister dat het moet gaan om hoogwaardig artistiek aanbod.

Het vergroten van de participatie wordt in alle beleidsstukken als doelstelling genoemd. Het gaat om veel verschillende vormen van participatie: deelname van immigranten aan de eigen nieuwe uitingen, van immigranten aan Nederlandse westerse cultuuruitingen, om het verspreiden van 'de ontwikkelde migrantencultuur' onder immigranten en autochtone Nederlanders en om de deelname van immigranten aan de algemene voorzieningen.

Een andere vanaf 1987 steeds terugkerende doelstelling is het voornemen van de betrokken bewindspersonen om het specifieke beleid zo snel mogelijk te beëindigen. In 1997 wordt het specifieke beleid afgeschaft maar stilzwijgend weer ingevoerd. Het afschaffen van het specifieke beleid in 1997 had niet het beoogde effect omdat er in het algemene beleid geen aandacht was gegeven aan het borgen van het tot stand komen van interculturele uitingen. De aandacht voor deze uitingen werd ondergesneeuwd door de normale gang van zaken en na klachten maakte de staatssecretaris het alsnog mogelijk om voor initiatieven van immigranten een beroep te doen op specifieke middelen.

Opvallend, maar niet verbazingwekkend, is het verschijnsel dat naarmate de beleidsvoering meer ingebed wordt in de directie Kunsten de redeneringen voor overheidsinterventie en de doelstellingen ambivalenter worden. Sommige redeneringen zijn ontleend aan de romantisch-universele opvatting en andere redeneringen zijn ontleend aan de contextuele opvatting over kunst.

Een ander opmerkelijk verschijnsel is dat in de beleidsstukken tot 1997 de tendens bestaat om de cultuuruitingen van immigranten te labellen als amateurkunst en/of als iets tussen amateurkunst en professionele kunst in. Deze labelling biedt de mogelijkheid om een deel van het onderwerp 'weg te zetten' in het bestaande beleid en de bestaande voorzieningen voor amateurkunst. Daarnaast, waar het om uitingen tussen amateurkunst en professionele kunst in gaat, schept deze labelling de mogelijkheid om voor deze speciale categorie ook speciale maatregelen te nemen. Het betekent dat de bewindspersoon als het ware voorsorteert op de constatering dat er geen verandering hoeft plaats te vinden bij de voorzieningen voor de professionele kunsten en dat er ook geen aanspraak op deze voorzieningen kan worden gedaan.

Opvallend is ook de voortdurende verandering van de aanduiding van het beleid. De titels van de beleidsstukken zijn: het *Actieplan Cultuuruitingen van Migranten* van 1982 (*Actieplan*

’82), de *Beleidsnotitie Cultuuruitingen van Etnische Minderheden* 1987-1989 (*Notitie ’87*) en de *Brief over het Categoriale Beleid Kunstuitingen van Minderheden* 1990-1992 (*Brief ’90*).

Naast de aanduiding van de doelgroep wijzigt ook de breedte van het beleidsterrein. De doelgroep wordt aangeduid als migranten, (*Actieplan ’82*), etnische minderheden (*Notitie’87*), minderheden (*Brief ’90*) en ‘migranten’ (*Cultuurnota POR*). In 1982 gaat het om cultuuruitingen, terwijl de werking van het beleid in 1990 versmald is tot kunstuitingen.

Maatregelen

In de periode tussen 1982 en 1997 hebben de maatregelen een gelijksoortig karakter. Gedurende deze periode is voor de uitvoering van het beleid steeds een specifiek budget voor projecten beschikbaar gesteld van ca. 2 miljoen gulden.
Het projectenbudget heeft tot gevolg gehad dat een aantal initiatieven van ‘multiculturele signatuur’ zich hebben kunnen ontwikkelen en consolideren. Enkele van deze instellingen hebben zich een plek in de reguliere cultuurnota subsidiering weten te verwerven.
In het eerste *Kunstenplan* van 1988 ging het om één instelling, in de *Cultuurnota* van 1993 waren dat vijf instellingen. In de *Cultuurnota POR* werden twaalf van dergelijke organisaties gefinancierd.

In diezelfde periode tussen 1982 en 1997 verstrekten de bewindspersonen deels ten laste van datzelfde budget incidentele subsidies aan specifieke organisaties, die op initiatief van diezelfde bewindslieden in het leven waren geroepen: STIPT, MMF en Scarabes.

In 1990 neemt de minister samen met de Raad voor de Kunst een ander type van maatregel; zij verandert de procedures voor het toekennen van subsidies voor cultuuruitingen van immigranten. Met die maatregel wil de minister bereiken dat de vakafdelingen bij het ministerie en de Raad voor de Kunst meer betrokken worden bij het toekennen van subsidies aan cultuuruitingen van immigranten.

Opmerkelijk is dat de teksten meer voornemens bevatten dan in de uitvoering gerealiseerd worden. De gevestigde cultuurinstellingen worden, hoewel hun rol ook in de teksten genoemd wordt, niet in de uitvoering van het beleid betrokken. De gerealiseerde maatregelen hebben, afgezien van de genoemde proceduremaatregel, steeds een specifiek karakter.

Opvallend is ook de langdurige roep om afbouw van het specifieke budget. Die begint in de *Notitie ’87*. Pas in de cultuurnotaperiode 1997-2001 wordt het specifieke budget afgeschaft omdat de staatssecretaris het beleid voor cultuur en immigranten wil laten opgaan in het algemene cultuurbeleid. Dat afschaffen mislukt, want de staatssecretaris verzuimde te zorgen voor maatregelen die zijn voornemen konden borgen. Als gevolg van klachten uit het veld wordt alsnog een informele ambtelijke regeling voor cultuuruitingen van immigranten ingesteld.

Deze geschiedenis toont de grote ambivalentie in de probleemformuleringen en doelstellingen van het beleid. Het toont ook hoe het specifieke beleid, ondanks de sinds 1987 steeds herhaalde wens het af te schaffen blijft bestaan.

Deze ambivalentie over de reden voor overheidsinterventie, en daarmee ook de ambivalente doelstellingen, hebben kennelijk geleid tot maatregelen met een specifiek karakter, waar de bestaande cultuurinstellingen niet bij betrokken zijn.

De voorgenomen opname in het algemene cultuurbeleid is ondanks de pogingen van de achtereenvolgende bewindslieden tussen 1987 en 1997 niet gerealiseerd. Wel hebben een bescheiden aantal instellingen zich dankzij het projectenbudget en hun eigen inspanningen een plek weten te verwerven tussen de regulier gesubsidieerde instellingen.

Staatssecretaris Van der Ploeg neemt zich in 1998, met het oog op deze geschiedenis voor het onderwerp opnieuw te agenderen en zet het scherp in, met zijn notitie *Ruim Baan voor Culturele Diversiteit*.

7.2 Redeneringen beleidsvorming 1999-2001: de tweede onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag was:

2.a Welke handelingstheorieën, wezensopvattingen, probleemstellingen, doelen en (voorgenomen) maatregelen spelen een rol in het beleidsdebat bij het tot stand komen van het beleid voor cultuur en immigranten in de periode 1999-2001?

2.b Welke positie hebben de belangrijkste actoren daarbij ingenomen?

Redeneringen

In 1999 is de notitie *Ruim Baan* over het diversiteitsbeleid tot stand gekomen. Het beleid voor cultuur en immigranten was een aspect van dit diversiteitsbeleid, dat behalve op immigranten ook gericht was op jongeren en voor enkele onderdelen op vrouwen en mensen van buiten de Randstad. In de periode tussen 1999 en 2001 is dit voorgenomen diversiteitsbeleid deel gaan uitmaken van het proces waarin de cultuurnota tot stand komt.

Voorafgaand aan de totstandkoming van de notitie *Ruim Baan* had het initiatief *Tussen Wal en Schip* zich, met redeneringen gericht tegen het romantisch-universele KK-denken (–KK redeneringen), heel kritisch uitgelaten over de houding en het gedrag van de overheid en de culturele instellingen ten opzichte van de cultuuruitingen van immigranten.

Ook de Raad voor Cultuur had in het vooradvies over de *Cultuurnota 2001-2004* kritische kanttekeningen (KC- redeneringen) geplaatst bij de manier waarop de cultuursector reageert op de etnische diversiteit in de samenleving.

De notitie *Ruim Baan* bevatte veel KC-redeneringen en redeneringen gericht tegen het romantisch-universele KK-denken (–KK-redeneringen), met als belangrijkste wezensopvatting de onderschatte betekenis van de cultuuruitingen van immigranten voor het culturele leven en de wenselijkheid van het streven om meer mensen aan cultuur te laten deelnemen. Ruimte maken voor diversiteit en het veranderen van de houding van de gevestigde orde waren de belangrijkste redenen voor interventie. De daarvan afgeleide doelstellingen waren ambitieus: er moest meer ruimte komen voor jonge allochtone kunstenaars, de overheid moest zich pro-actiever opstellen, en de gevestigde culturele orde (instellingen) moest worden opgeschud.

In de *Uitgangspuntennotitie* voor het cultuurbeleid *CAC*, die kort na *Ruim Baan* is verschenen zijn de belangrijkste opvattingen en voornemens van *Ruim Baan* in minder krachtige bewoordingen opgenomen. De KC- en PP- redeneringen domineren in deze *Uitgangspuntennotitie*. In de *Cultuurnota CAC*, die een jaar en drie maanden na de *Uitgangspuntennotitie CAC* verschijnt, keren de KC-redeneringen over het diversiteitsbeleid terug, maar de kritische houding ten opzichte van de gevestigde orde is verdwenen. Het proces dat zich afspeelt tussen *Ruim Baan* en de Cultuurnota wordt sterk beïnvloed door de

KK-argumentaties van Kunsten'92, de belangenorganisatie voor gesubsidieerde instellingen. In de Tweede Kamer krijgen die KK-opvattingen van Kunsten'92 brede steun.

Ruim Baan bevatte veel ambities en een beperkt aantal concrete (voorgenomen) maatregelen. Die maatregelen waren gericht op het bevorderen van participatie en op veranderingen bij de culturele instellingen. In de *Uitgangspuntennotitie CAC* waren de meeste ambities op dit vlak verdwenen en enkele nieuwe maatregelen opgenomen. De maatregelen gericht op de gesubsidieerde instellingen (een programmavoorschrift en een verplichting tot outreachwork) zijn niet opgenomen. De belangrijkste (voorgenomen) maatregelen waren een stimuleringsmaatregel voor culturele instellingen om nieuwe doelgroepen aan te trekken (PP-redenering) en het voornemen om een Actieprogramma Cultuurbereik in te richten.

In de *Cultuurnota CAC* is die stimuleringsmaatregel voor de gevestigde instellingen afgezwakt, het Actieprogramma Cultuurbereik beperkt tot een aangepast Actieplan Cultuurbereik en heeft de staatssecretaris besloten drie specifieke organisaties in het leven te roepen (KC- redenering): de Phenix foundation (gericht op het opsporen en stimuleren van talent), Atana (een bestuurdersbank) en Netwerk CS (gericht op het bevorderen van diversiteit in de cultuursector).

Zo laten de teksten zien dat de staatssecretaris in de loop van het cultuurnota proces zijn ambities aanzienlijk teruggeschroefd heeft. De maatregelen die zich richtten op de gevestigde instellingen zijn verdwenen; de staatssecretaris heeft zijn toevlucht genomen tot specifieke maatregelen en een onder politieke druk afgeslankt participatieprogramma. De vraag is nu welke actoren deze ontwikkelingen hebben bewerkstelligd.

De actoren

In het totstandkomingsproces spelen actoren een rol die formeel (bij wet) betrokken zijn bij de cultuurnota procedure. Dat zijn de minister en namens hem de staatssecretaris, de Raad voor Cultuur en het Parlement.

Daarnaast zijn er een aantal actoren uit de samenleving bij betrokken, omdat zij zich geroepen voelen zich met het proces te bemoeien. De gevestigde instellingen nemen daarbij een bijzondere positie in. Deze instellingen en hun activiteiten vormen het hart van de cultuursector. In de loop der jaren is de subsidiering aan deze instellingen automatisch geworden en heeft deze een institutioneel karakter gekregen. In de cultuurnota procedure nemen de gevestigde instellingen een belangrijke rol in.

Het initiatief *Tussen Wal en Schip* van april 1999 is een bron van inspiratie geweest voor de staatssecretaris bij het schrijven van *Ruim Baan*. Het initiatief was niet alleen zeer kritisch over de gevestigde cultuursector, maar stelde ook voor om 7% van het budget van instellingen te korten en dit in een fonds voor diversiteit onder te brengen. Instellingen konden dat geld 'terugverdienen' met activiteiten gericht op culturele diversiteit. De minister neemt dit idee aanvankelijk in afgezwakte vorm over in de vorm van de 3%-doelgroepenmaatregel.

Naar aanleiding van *Ruim Baan* en de *Uitgangspuntennotitie CAC* zet Kunsten'92, de organisatie van gesubsidieerde instellingen, in de loop van het cultuurnotaproces een zeer actieve lobby in naar de minister, de Tweede Kamer en de Raad voor Cultuur. Kunsten'92 richt zich tegen de 3%-doelgroepenmaatregel, waarmee de overheid zich te veel met de instellingen zou bemoeien. In een latere fase van de cultuurnotaprocedure richt de organisatie

zich tegen de omvang van de bestedingen voor het Actieprogramma Cultuurbereik, omdat voor de autonome initiatieven in de kunsten onvoldoende ruimte zou worden geboden.

Tijdens de behandeling van *Ruim Baan* en de *Uitgangspuntennotitie CAC* blijkt de Kamer de bezwaren tegen de 3%-doelgroepenmaatregel te steunen en de staatssecretaris moet deze bijstellen. Vervolgens concentreert hij zich op de totstandkoming van het Actieprogramma Cultuurbereik en wil hij een aantal specifieke instellingen in het leven roepen. De Kamer wil echter dat het Actieprogramma Cultuurbereik wordt ingeperkt. Staatssecretaris Van der Ploeg kwam vervolgens met een aangepast Actieplan Cultuurbereik. Deze afslanking heeft door de invulling ervan door de Staatssecretaris een opmerkelijk effect. Meer instellingen met een multiculturele signatuur ontvangen een regulier subsidie in het kader van de cultuurnota (zie onderzoeksvraag 3), omdat de staatssecretaris de reeds gedane toezegging voor het landelijke deel van het Actieprogramma onderbrengt in de *Cultuurnota CAC*.

In de pers speelt zich tijdens de procedure een emotioneel debat af over de plannen van de staatssecretaris waarin ook parlementariërs zich mengen. De gevestigde sector, vertegenwoordigers van instellingen en opinieleiders zoals recensenten verzetten zich tegen zijn plannen. De steun voor de staatssecretaris komt uit het niet-gevestigde segment van de sector.
De uitkomst van de interactie of het krachtenspel tussen de actoren is dat de gevestigde instellingen met KK- opvattingen weten te bereiken dat de maatregelen om diversiteit te bevorderen hen niet raken. Daarnaast weten ze hun financiële positie te beschermen door het bedrag dat besteed wordt aan het Actieprogramma Cultuurbereik te beperken. De specifieke maatregelen worden wel in de cultuurnota opgenomen. Alleen voorgenomen maatregelen die door actoren met een KK-visie getolereerd worden blijven overeind.

7.3 Maatregelen 2001-2004: de derde onderzoeksvraag

Als derde onderzoeksvraag is geformuleerd:

3.a Welke maatregelen zijn genomen om de geformuleerde beleidsdoelen te realiseren en hoe zijn die uitgevoerd in de periode 2001-2004?

3.b Welke positie hebben de belangrijkste actoren daarbij ingenomen?

Maatregelen

Om de beleidsdoelen op het gebied van diversiteit te realiseren is in de periode 2001-2004 het Actieplan Cultuurbereik in het leven geroepen, is een 2%-doelgroepenmaatregel ingevoerd en zijn een aantal specifieke instellingen in het leven geroepen.

Het Actieplan Cultuurbereik was de afgeslankte versie van het oorspronkelijke Actieprogramma Cultuurbereik. In het Actieprogramma Cultuurbereik was aanvankelijk voorzien in een landelijke component die bestond uit subsidies voor landelijke initiatieven op het gebied van culturele diversiteit en een component waarin lokale en provinciale programma's samen met de rijksoverheid gefinancierd zouden worden. Onder druk van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris het landelijk deel van het Actieprogramma laten vervallen. De Raad voor Cultuur had echter inmiddels een aantal initiatieven beoordeeld als interessante initiatieven op het gebied van diversiteit die in aanmerking kwamen voor financiering uit het landelijke deel van het Actieplan Cultuurbereik. De instellingen zelf waren van die adviezen op de hoogte. Om geen problemen met deze instellingen te krijgen en de Kamer tevreden te stellen heeft de staatssecretaris het budget voor het landelijk deel van het Actieplan toegevoegd aan het algemene budget en vervolgens de positief beoordeelde

initiatieven uit het algemene budget gefinancierd. In de voortgangsbrief over culturele diversiteit van 2002 ziet de staatssecretaris de grote toename van deze initiatieven met een 'multiculturele signatuur' in de cultuurnota periode 2001-2004 als een belangrijk resultaat van zijn beleid. Het decentrale Actieplan Cultuurbereik wordt uitgevoerd zoals was voorgenomen. Bij een evaluatie in 2007 blijkt onder meer dat het Actieplan weliswaar nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand heeft gebracht op lokaal niveau, die vooral plaatsvinden in laagdrempelige circuits, maar dat de ontwikkeling van de cultuurdeelname van immigranten desondanks is achtergebleven. Het lijkt erop dat de lokale en provinciale uitvoerders van dit beleid de moeilijkste doelgroep van dit Actieplan hebben laten liggen.

Daarnaast is de 2%-doelgroepen maatregel voor de gevestigde instellingen uitgevoerd, de afgezwakte versie van de 3%-maatregel. Heel veel instellingen hebben gebruik gemaakt van die voorziening. De uitvoering ervan geschiedde echter 'automatisch', d.w.z. elke aanvraag is goedgekeurd en bekostigd. Het effect van de maatregel, zo bleek uit een evaluatief onderzoek, kon niet worden vastgesteld.

Bovendien zijn drie specifieke instellingen in het leven geroepen. De Phenix Foundation voor allochtone kunstenaars, Netwerk CS voor de kennisontwikkeling over diversiteit, en Atana voor het oprichten van een bestuurdersbank. De Phenix Foundation is, omdat de doelstellingen niet gehaald werden, op eigen initiatief gestopt in 2004. Netwerk CS heeft een aanzienlijk netwerk ontwikkeld en veel aan kennisontwikkeling en kennisdeling gedaan, maar heeft de gevestigde cultuursector niet of nauwelijks bereikt. Atana heeft een succesvol bestuurdersnetwerk in het leven geroepen, maar ook Atana heeft de toonaangevende gevestigde instellingen desondanks niet weten te interesseren voor het diversiteitsbeleid.

Rol van de actoren

Voor de Raad voor Cultuur en de minister, die bij de totstandkoming van het beleid een centrale rol hebben, is bij de uitvoering slechts een bescheiden rol weggeleid. De Tweede Kamer speelt alleen indirect een rol bij het vaststellen van de begroting. In de uitvoering is de belangrijkste rol weggelegd voor de uitvoeringsorganisaties.
De gevestigde instellingen spelen een centrale rol. Zij concentreren zich meestal vanuit een KK- (romantisch-universele) visie op hun artistieke werk en richten zich op het oordeel daarover van collega's, adviseurs en recensenten.

Van het diversiteitsbeleid is bij de gevestigde instellingen weinig terecht gekomen, omdat ze er op een enkele uitzondering na geen belangstelling voor hadden. De specifieke voorzieningen voor diversiteit maakten het mogelijk dat de instellingen zich met die onderwerpen gelegitimeerd niet bezig hoefden te houden. Daarnaast boden de specifieke voorzieningen initiatieven met een 'multiculturele signatuur' de kans om zich te ontwikkelen. Deze dynamiek in de uitvoering maakte het voor de Phenix Foundation vrijwel onmogelijk om de haar opgelegde doelstelling, om bruggen te slaan tussen de gevestigde instellingen en getalenteerde immigranten kunstenaars, te realiseren en dat is een van de redenen waarom de Phenix Foundation een kort leven beschoren was.

7.4 Observaties over de gehele periode 1980-2004

Met de antwoorden op de onderzoeksvragen 1,2 en 3 zijn antwoorden gegeven over het beleid de periode 1980-1999, de redeneringen bij de totstandkoming van het beleid tussen 1999 en 2001, en de uitvoering van het beleid tussen 2001 en 2004. Over de gehele periode zijn de volgende observaties te maken.

Het verhaal herhaalt zich
De staatssecretaris zet het beleid voor cultuur en immigranten in 1999 expliciet en consequent in met KC (contextuele) redeneringen over kwaliteit, over de eenzijdigheid van deelname aan de cultuursector en met expliciete kritiek op de rol die de gevestigde sector daarin speelt. De redeneringen zijn aanvankelijk, in Ruim Baan, veel eenduidiger dan in de eerdere beleidsstukken. Maar ook deze staatssecretaris realiseert geen maatregelen waarmee de gevestigde cultuurinstellingen direct betrokken worden bij het beleid. Ook hij neemt, net als zijn ambtsvoorgangers specifieke maatregelen, door specifieke instellingen in het leven te roepen en om zijn participatiedoelstellingen te realiseren richt hij een Actieplan Cultuurbereik in.

Dit Actieplan was een algemene maatregel om de participatie te bevorderen, met als speciale doelgroepen 'allochtonen' en 'jongeren'. Dit type van maatregel was nog niet eerder gebruikt voor de uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten. Eerder was wel het programma Cultuur en School (1996) in het leven geroepen om de cultuurdeelname op school te bevorderen, waarin impliciet aangenomen werd dat daarmee ook (jonge) immigranten bereikt zouden worden.

Veranderende termen en ongemak
Opvallend zijn de steeds weer veranderende termen om het beleid aan te duiden. De termen 'migranten' (*Actieplan'82* en *Cultuurnota POR 1997-2001*) , 'etnische minderheden' (*Notitie '87*) en 'minderheden' (*Brief '90*) worden gebruikt.

In *Ruim Baan* worden de termen 'migranten', 'culturele minderheden' en 'allochtonen' naast elkaar gebruikt. De *Cultuurnota CAC* bevat de termen 'minderheden', 'culturele minderheden', 'kunstenaars met een multiculturele achtergrond'.

De terminologie weerspiegelt de diverse manieren waarop vanuit verschillende visies naar het beleidsprobleem gekeken kan worden. Daarnaast is het een uiting van het ongemak dat samenhangt met het benoemen van een groep mensen als doelgroep van een specifiek beleid.

Verruiming van middelen
Tot 1997 was het beschikbare bedrag steeds ongeveer 2 miljoen gulden (zie par. 4.2). De instellingen met een multiculturele signatuur (49), waarvan er 34 door het toedoen van het wegvallen van het oorspronkelijke Actieprogramma Cultuurbereik als reguliere instellingen werden gefinancierd, ontvingen volgens een berekening van het ministerie samen 13,6 miljoen euro, en dat was ongeveer 5% van het budget voor instellingensubsidies. Hierbij moeten we wel constateren dat de doelgroep inmiddels onder de paraplu van diversiteit sterk verruimd was en naast immigranten ook jongeren, vrouwen en mensen van buiten de Randstad omvatte.

Redeneringen
In de nota's tot 1997 komen veel redeneringen met een romantisch-universeel (KK) en contextueel (KC) karakter naast elkaar voor, waarbij het in de teksten meestal onduidelijk blijft voor welke visie gekozen is. Dat leidt tot ambivalentie over wat onder kwaliteit verstaan moet worden, en over wat 'achterstand' betekent.
Daarnaast is het de vraag of de reden voor overheidsinterventie nu is dat 'achterstand' moet worden weggewerkt bij de immigranten of dat de samenleving de kansen en betekenis van de cultuuruitingen van immigranten voor het reguliere cultuurbeleid niet mag laten liggen.

Ook wordt nergens duidelijk omschreven wat er bereikt zou moeten worden om het specifieke beleid als geslaagd te beschouwen en te kunnen beëindigen. Als je niet weet waar je heen moet, is geen enkele koers juist of onjuist. In de beleidsteksten ontbreekt een eenduidig beeld van het gewenste resultaat en daarmee ook van een eenduidige beschrijving van de weg ernaartoe. Dit is het gevolg van de onbesliste competitie tussen actoren met een romantisch-universele (KK-) opvatting en actoren met een contextuele (KC-) opvatting.

Wat de bewindslieden bij herhaling wel doen is met een romantisch-universele redenering de cultuuruitingen voor immigranten benoemen als zich bevindend 'tussen amateur en professioneel' of als 'semiprofessioneel'. De uitingen voldoen immers nog niet aan de kwaliteitseisen van de professionele kunsten. Deze tussenstatus werkt twee kanten op. Het werkt als een middel tot uitsluiting uit de professionele kunsten en daarmee uit de budgetten die daarvoor beschikbaar zijn. Tegelijkertijd schept het de mogelijkheid om speciale budgetten in het leven te roepen of het onder te brengen bij de instellingen voor cultuurparticipatie en amateurkunst.

In de meeste beleidsstukken staan steeds ook redeneringen die dit beleid lijken te willen vatten onder het participatiebeleid zoals dat van oudsher in het algemene cultuurbeleid bestaat. Dat is niet verbazingwekkend omdat dit, naast de romantisch-universele (KK-) benadering, een bij alle actoren bekende en breed geaccepteerde manier van denken is over cultuur en de besteding van overheidsmiddelen voor cultuur. Deze manier van denken is zinvol voor een deel van het cultuurbeleid voor immigranten. Maar voor de erkenning van het werk van immigrantenkunstenaars is deze benadering niet bevorderlijk en niet toereikend.

Voor de aanhangers van het (dominante) romantisch-universele (KK-)denken bood deze benadering het voordeel dat niet verder hoeft te worden nagedacht over een contextuele opvatting van kwaliteit. Met het plaatsen (of wegzetten) van het beleid voor cultuuruitingen van immigranten, met inbegrip van het werk van immigrantenkunstenaars, als participatie-beleid, bevonden de cultuuruitingen van immigranten zich in een bekend, geaccepteerd en voor de aanhangers van de dominante KK-benadering niet bedreigend kader.

Een ander herkenbaar patroon is dat de probleemformuleringen en doelen in de teksten altijd meer KC-redeneringen bevatten dan in de voorgenomen maatregelen is terug te zien. Die voorgenomen maatregelen zijn steeds zodanig van aard en omvang (specifiek en een gering bedrag) dat de aanhang van de romantisch-universele benadering ze kan tolereren en accepteren.

Maatregelen

Een terugkerend patroon voor de gehele periode is het gebruik maken van specifieke maatregelen. Tot 1997 is er een projectenbudget. Daarnaast zijn specifieke instellingen in het leven geroepen om het beleid uit te voeren : 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.

In 2001 is er een grote toename met 34 regulier gefinancierde instellingen met een 'multiculturele signatuur', zoals OCW dat in een beleidsbrief van 2002 noemt. Deze toename is niet het gevolg van de beleidsvoornemens, maar een belangrijk gevolg van de interventie van de Tweede Kamer om de besteding van financiële middelen aan het Actieprogramma

Cultuurbereik te beperken en de beslissing van de Staatssecretaris die daarop volgde om reeds goedgekeurde aanvragen aan te merken als regulier te financieren instellingen.

In *Ruim Baan* wil de Staatssecretaris de gevestigde instellingen op verschillende manieren een rol laten spelen in het diversiteitsbeleid. Het lukt hem niet om dat te realiseren, zoals blijkt uit het verloop van het beleidsproces dat zich tussen *Ruim Baan* en de *Cultuurnota CAC* afgespeeld heeft.

Specifieke instellingen en een kort leven
In par. 6.1.3 is beschreven waarom de Phenix Foundation een kort leven beschoren is geweest. Oorzaken waren onder meer de veelheid van taken, waaronder de opdracht om te zorgen voor een relatie met de reguliere cultuurinstellingen. Dit was een voor de Phenix Foundation onmogelijke opgave. Ook voor de voorgangers van de Phenix, (STIPT (1981-1986), MMF (1989-1991) en Scarabes (1988-1997) is die opdracht onmogelijk geweest. Gedurende de gehele periode was er immers geen sprake van een verplichting bij de gevestigde instellingen om zich met het beleid voor cultuur en immigranten bezig te houden en ontbrak het veruit de meeste instellingen aan interesse om zich in het onderwerp te verdiepen.

Projectenbudget biedt kansen en isoleert
De uitvoering van het beleid heeft vooral vorm gekregen aan de hand van subsidies die via een specifiek projectenbudget werden verstrekt. Sommige van die instellingen hebben zich verder kunnen ontwikkelen en een enkele instelling heeft het zover weten te schoppen dat ze opgenomen werden in het reguliere beleid.

Het langdurige voortbestaan van dit specifieke beleid (voor projecten en door de overheid in het leven geroepen instellingen) heeft een meervoudige uitwerking gehad. Voor de gevestigde instellingen hebben de specifieke uitvoeringsmaatregelen van het beleid als legitimatie gediend om zich niet met het onderwerp bezig te houden, mede omdat dit ook niet door de overheid gestimuleerd werd. Dit heeft als resultaat gehad dat naast de reguliere gevestigde instellingen, in de loop der jaren een aantal tamelijk krachtige specifieke instellingen ontstaan zijn, die in het totaal van het gesubsidieerde cultuurveld een beperkte, marginale positie innemen, maar desondanks vaak gedurende vele jaren goed draaien. Voor hen heeft de bestaande situatie het voordeel dat ze zich in alle rust verder kunnen ontwikkelen. Zo heeft het specifieke beleid in de vorm van het projectenbudget de cultuuruitingen van immigranten en immigrantenkunstenaars zowel geïsoleerd als kansen geboden.

Actoren en rol
Het beleidsproces waarin de notitie *Ruim Baan* en de *Cultuurnota CAC* tot stand zijn gekomen, zijn uitgebreid geanalyseerd. Ook is nagegaan welke actoren daarbij een rol hebben gespeeld. Zo'n analyse is niet op dezelfde manier uitgevoerd ten aanzien van de periode vóór 1999. Deze heeft zich beperkt tot een beknopte analyse van de beleidsteksten en de uitvoering. Dat neemt niet weg dat bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid van voor 1999 wel actoren betrokken waren en dat we de beleidsteksten en de uitvoering kunnen zien als producten van de interactie tussen de betrokken actoren.

We weten in ieder geval dat er formele actoren bij de beleidsvorming betrokken waren, dat waren vanaf 1987, als het beleid voor cultuur en immigranten ondergebracht wordt bij het cultuurbeleid dezelfde formele actoren als bij *Ruim Baan*. Dat zijn de minister of staatssecretaris, de Raad voor Cultuur (tot 1993 de Raad voor de Kunst) en het Parlement,

hoewel de *Notitie '87* niet aan het parlement is toegezonden. Voor die periode waren tussen 1980 en 1987 de in par. 2.5 genoemde ambtelijke diensten aan zet.

In het *Actieplan '82* zijn de minderhedenorganisaties expliciet als belanghebbenden (actoren) genoemd en in de loop van het proces geraadpleegd. Vertegenwoordigers van Minderhedenorganisaties (inspraakorganen) en later het in 1997 opgerichte Landelijk Overleg Minderheden is ook bij de andere behandelde beleidsstukken om instemming gevraagd. Uitzondering daarop is de *Cultuurnota Pantser of Ruggengraat.*

Voor de uitvoering van het beleid geldt ook dat vanaf 1987 dezelfde formele actoren een rol hebben gespeeld als bij het uitvoeren ervan : de uitvoeringsinstellingen, het ministerie en de Raad voor Cultuur.

De geschetste observaties over de teksten en de uitvoering van het beleid, zie ik ook voor de periode 1980 -1999 als de uitkomst van de interactie van in ieder geval de zojuist genoemde actoren, al is niet precies aan te geven hoe dat gebeurd is. Wel blijkt uit het verloop van het beleid en de uitvoering ervan dat de gevestigde instellingen ook in de periode 1980-1999 veel invloed gehad door hun institutionele karakter.

Institutionele kracht van de gevestigde instellingen
De positie van de gevestigde cultuurinstellingen als actoren die meestal de romantisch-universele (KK-)visie aanhangen, is in de gehele periode krachtig geweest. Deze gesubsidieerde instellingen hebben een institutioneel karakter gekregen door de jarenlange subsidiering en het vrijwel automatische, institutionele karakter ervan. De subsidiesystematiek in de cultuursector is na 1988 veranderd van een jaarlijkse in een vierjaarlijkse subsidiering.

De positie van de gevestigde instellingen is daardoor niet wezenlijk veranderd en zeer krachtig gebleven. Deze instellingen laten nog niet zo expliciet van zich horen in de periode voor 1999. Toch zijn zij voortdurend aanwezig al is het maar doordat zij lange tijd geen rol spelen in de uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten, terwijl zij een centrale rol spelen in de gesubsidieerde cultuursector.

De maatregelen van de bewindslieden zijn steeds specifiek, zij vermijden om de gevestigde instellingen aan te spreken op hun rol. Doordat de specifieke instellingen niet of nauwelijks een rol spelen en er toch iets moet gebeuren worden door de overheid specifieke instellingen in het leven geroepen die er onder meer voor moeten zorgen dat er een nadrukkelijker relatie ontstaan tussen de gevestigde cultuursector en de cultuuruitingen van immigranten. Een ander gevolg van de zeer beperkte betrokkenheid van de gevestigde instellingen, is het ontstaan van een aantal krachtige instellingen die met behulp van het projectenbudget ontwikkelen en zich bezig houden met cultuuruitingen van immigranten.

Pas als staatssecretaris Van der Ploeg bij de voorbereidingen voor de *Cultuurnota CAC* (2001-2004) wil dat het beleid voor cultuur en immigranten expliciet onderdeel gaat uitmaken van het algemene cultuurbeleid, roeren de instellingen zich omdat zij direct aangesproken worden. De botsing van de belangen wordt dan expliciet.

7.5 Invloed integratiebeleid: de vierde vraag

De vierde onderzoeksvraag luidde:

4. Op welke wijze heeft het integratiebeleid het beleid voor cultuur en immigranten beïnvloed?

Gehele periode: invloed integratiebeleid en welzijnsbeleid

In par. 2.5 heb ik het verloop van het integratiebeleid in relatie tot het beleid voor cultuur en immigranten in algemene termen geschetst. In par. 4.4 heb ik preciezer aangegeven hoe de ontwikkelingen van het integratiebeleid/minderhedenbeleid zich verhouden tot de behandelde beleidsstukken over cultuur en immigranten. In par. 2.5 en de laatstgenoemde passage is aangegeven dat in 1987 de regie van het beleid zich verplaatste: aanvankelijk was die in handen van een gemengde commissie van ambtenaren van Binnenlandse Zaken, van Welzijn Minderheden en van Cultuur; in 1987 kwam die bij de directie Kunsten van het directoraat-generaal Cultuur van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Daardoor kreeg het beleid nadrukkelijker te maken met het algemene cultuurbeleid. De invloed van het minderhedenbeleid wordt dan minder dan in de jaren daarvoor.

In de eerste nota over cultuur en immigranten, het *Actieplan Cultuuruitingen van Migranten* (1982), zijn de centrale probleemanalyse en doelstelling ontleend aan de *Ontwerp Minderhedennota* (1981). In de daarop volgende beleidsstukken over dit onderwerp, de *Beleidsnotitie Cultuuruitingen van Etnische minderheden* (1987) en de *Brief over het Categoriale Beleid Kunstuitingen van Minderheden* (1990), is de invloed van het cultuurbeleid nadrukkelijk aanwezig. De institutionele link tussen het cultuurbeleid en het minderhedenbeleid blijft na 1987 vooral op initiatief van het minderhedenbeleid bestaan. In de nota's over het integratiebeleid van de jaren negentig, de *Contourennota* (1992) en *Kansen Krijgen Kansen Pakken* (1998)blijft cultuur als aandachtspunt opgenomen, maar de invloed van het minderhedenbeleid op het cultuurbeleid is dan veel geringer als in de periode voor 1987. Gedurende de onderzochte periode is dus het institutionele kader van het beleid voor cultuur en immigranten gewijzigd, een wijziging die gepaard gaat met meer inhoudelijke afstand tussen het laatstgenoemde beleid en het welzijns- en minderhedenbeleid.

Als het gaat om de inhoudelijke oriëntatie van minderheden c.q. integratiebeleid versus cultuurbeleid, zien we dat de verandering van het minderhedenbeleid - dat zich richtte op emancipatie van groepen - naar het integratiebeleid waarin de individuele verantwoordelijkheid van immigranten benadrukt wordt, de twee vormen van beleid dichter bij elkaar brengt. Die individuele benadering sluit beter aan bij het bestaande cultuurbeleid, dan de eerdere collectieve invalshoek van het minderhedenbeleid. Aan de andere kant blijft het zo dat in het integratiebeleid het participatie-aspect een belangrijker rol blijft spelen dan in het cultuurbeleid.

Voor de periode 2001-2004 geldt dat Staatssecretaris van der Ploeg in zijn notitie *Ruim Baan* nadrukkelijk stelt dat cultuurbeleid geen integratiebeleid is. De gedachte dat het beleid voor cultuur en immigranten betekenis heeft voor het integratie beleid is kennelijk zo gangbaar dat hij de noodzaak voelt die te ontkrachten.
Interculturaliteit (de invalshoek voor beleid van zijn ambtsvoorganger Nuis) en integratie hebben naar de opvatting van Van der Ploeg als ideaal misschien wederkerigheid voor ogen, maar hij vindt ook dat het in de praktijk gaat om een eenzijdiger proces, waarin een minderheidscultuur in een dominante meerderheidscultuur opgaat. Van der Ploeg verzet zich

tegen het idee dat cultuurbeleid ingezet wordt in een integratiebeleid dat assimilatie voorstaat. De Staatssecretaris ziet cultuur niet als oplosmiddel, maar als een 'ongewapende confrontatie' tussen vele subculturen (par. 5.1.5.) en hij distantieert zich van het integratiebeleid.[28]
Door zich te distantiëren van het integratiebeleid geeft de staatssecretaris te kennen dat zijn voornemens om de cultuursector op te schudden en de cultuurdeelname te bevorderen niet afgedaan kunnen worden als een vorm van integratiebeleid. De veranderingen zijn naar zijn idee binnen het kader van het cultuurbeleid zelf noodzakelijk.

7.6 Incorporatie: de vijfde vraag

De vijfde onderzoeksvraag:

5.a *Op welke manier is het beleid in de teksten van het algemene cultuurbeleid opgenomen? In hoeverre is er daarbij sprake van mainstreaming?*

5.*b* *Hoe verhouden de maatregelen ter uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten zich tot de bestaande uitvoeringsarrangementen van het algemene cultuurbeleid? Is er ten opzichte van die arrangementen sprake van aparte maatregelen, of van vormen van inpassing in bestaande uitvoeringsarrangementen? In hoeverre is er daarbij sprake van mainstreaming?*

Inbedding specifiek beleid in teksten van het algemene cultuurbeleid

Over het beleid voor cultuur en immigranten zijn tot diep in de jaren negentig aparte beleidsstukken gemaakt, naast de teksten over het algemene beleid. Ook over andere beleidsonderwerpen werden en worden wel specifieke teksten gemaakt, maar dit is nooit zo systematisch en langdurig gebeurd als het geval is voor het beleid voor cultuur en immigranten. Voor het cultuurbeleid is de vierjaarlijkse cultuurnota na 1988 het belangrijkste beleidsstuk. Voor die tijd verschenen er ook beleidsstukken over het cultuurbeleid, maar veel incidenteler en niet gebonden aan een cyclus.

Omdat het beleid vanuit het minderhedenbeleid start (par. 2.5; 4.4), is er in de eerste jaren tussen 1982 en 1987 nog geen sprake van opname van het specifieke beleid in het algemene cultuurbeleid. Het beleid zweeft tussen de Directoraten-generaal Welzijn Minderheden en Cultuur van het Ministerie van WVC in, op afstand van de directie Kunsten van dit ministerie. Dat het beleid bestaat weet men daar wel maar het heeft in deze fase geen enkel gevolg voor of invloed op het bestaande cultuurbeleid.

Pas als in 1987 de financiering vanuit het algemene minderhedenbeleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken stopt, gaat op het ministerie de vraag leven waar het beleid gepositioneerd moet worden. Cultuur wil de regie overnemen, want het beleid voor cultuur en immigranten is een vreemde eend in de bijt en door de regie te voeren heeft het directoraat-generaal Cultuur meer invloed op de inhoud. Bovendien is er ook enige druk vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, als coördinator van het minderhedenbeleid, om ook op

[28] Later, in 2002, geeft de staatssecretaris in een brief (OCW 2002:3) aan het belang van beleid voor culturele diversiteit toch in een breder maatschappelijk perspectief te willen zien. Hij geeft aan dat hij na een aantal incidententen: de gebeurtenissen van 11 september 2001, de negatieve uitspraken van de imam El Moumni over homoseksualiteit en de afgelasting van de opera **A**isja en de vrouwen van Medina anders is gaan denken over de rol van cultuurbeleid. Hij ziet het als een belangrijk aspect bij het realiseren van een werkelijk cultureel diverse samenleving (Idem: 21).

het gebied van Cultuur binnen het reguliere beleid aandacht te besteden aan minderheden. Het beleid voor cultuur en immigranten wordt ondergebracht bij de directie Kunsten, bij de afdeling Amateurkunst en Kunstzinnige Vorming die zich met kunst (cultuur)deelname bezighoudt. In de *Notitie'87* wordt de wens om het beleid op te nemen in het algemene cultuurbeleid expliciet geformuleerd.

Daarna begint een lange periode van interne worsteling binnen het kunstbeleid rond de vraag hoe om te gaan met dit beleid en hoe het een plek te geven. Tot 1997 wordt het specifiek beleid niet in het algemene beleid opgenomen, ondanks de herhaalde voornemens om dat wel te doen. Tot die tijd worden over het beleid voor cultuur en immigranten aparte teksten gemaakt. In die teksten komen contextuele (KC-) en romantisch-universele (KK-) redeneringen en participatie-redeneringen naast elkaar voor. De teksten zijn ambivalent en KC-redeneringen worden vaker gebruikt als het gaat om het formuleren van probleemanalyses en doelen dan bij het formuleren van maatregelen. De maatregelen zelf zijn steeds specifiek. Dat betekent dat het beleid voor Cultuur en Immigranten en de uitvoering ervan apart blijft bestaan naast reguliere beleid.

Als staatssecretaris Van der Ploeg het beleid voor Cultuur en Immigranten opneemt in zijn uitgangspuntennotitie voor het algemene cultuurbeleid (*Uitgangspuntennotitie CAC)* gebruikt hij niet alleen KC-redeneringen voor zijn wezensopvattingen, probleemanalyses en doelen. Hij zet die redeneringen ook nog eens om in voorgenomen maatregelen die een gevolg hebben voor de gevestigde instellingen. Dat wordt hem niet in dank afgenomen en hij wordt door de actoren met een KK-visie gedwongen om die voorgenomen maatregelen te wijzigen. Die wijzigingen zijn zodanig dat de gevestigde instellingen ervan verzekerd zijn dat het streven naar diversiteit hen niet raakt en zij daar geen bijdrage aan hoeven te leveren. Vervolgens bewerkstelligt de KK- aanhang dat ook van de middelen die de staatssecretaris wilde besteden aan het verruimen van de participatie alsnog een aanzienlijk aandeel niet gaat naar zijn voorgenomen Actieprogramma Cultuurbeleid, maar aangewend wordt voor doelen die zij prefereren.

De uitgevoerde maatregelen zijn, ondanks de voornemens om ook de uitvoering in de bestaande voorzieningen onder te brengen, een lange periode specifiek. Dat heeft een tweetal effecten.

De gevestigde instellingen krijgen van de overheid geen rol in de uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten. Zij gaan zich daardoor gelegitimeerd niet betrokken voelen bij het beleid voor cultuur en immigranten en zien het niet als hun zaak. Slechts een enkele instelling ziet wel zelf het belang in van de cultuuruitingen van immigranten en kiest ervoor de uitdaging aan te gaan om met immigrantenkunstenaars te werken en meer immigranten als publiek te bereiken.

Het tweede effect is dat er langzamerhand en op bescheiden schaal een aantal specifieke instellingen tot stand gekomen zijn waarin immigrantenkunstenaars een belangrijke rol spelen. Deze situatie is voor de betrokkenen niet onaangenaam en zij hebben weinig belang bij veranderingen waarin zij zich moeten verhouden met of waar moeten maken binnen de grote gevestigde instellingen.

Al met al kan worden gesteld dat het langdurig bestaan van specifieke uitvoeringsarrangementen geleid heeft tot een situatie waarin er nauwelijks sprake is van de nagestreefde inbedding in de reguliere uitvoeringsinstellingen. Wel zijn er naast deze

instellingen, in het totaal van de regulier gesubsidieerde instellingen, een aantal instellingen met multiculturele signatuur bijgekomen.

Het is opmerkelijk dat de wenselijkheid tot opname in algemene beleid al in 1987 als beleidsdoel is geformuleerd, daarna niet van de agenda is verdwenen maar dat in er praktijk toch steeds specifieke teksten zijn gemaakt en specifieke maatregelen zijn genomen.

In een aantal van de algemene beleidsteksten wordt in bescheiden mate ruimte gemaakt voor contextuele (KC-) redeneringen (par. 2.3.1). In enkele passages over de te hanteren meervoudige kwaliteitsopvatting wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van cultuuruitingen van immigranten (Notitie *Cultuurbeleid 1985*; *Plan voor het Kunstbeleid 1988-1992; Investeren in Cultuur 1992)*. Dit kan opgevat worden als een bescheiden vorm van mainstreaming. In de specifieke teksten over cultuur en immigranten komen geregeld contextuele (KC-) redeneringen voor. Als we de specifieke teksten beschouwen als onderdeel van het algemeen cultuurbeleid dan kan dit verschijnsel opgevat worden als een vorm van mainstreaming.

Inbedding van de uitvoering van het specifiek beleid in bestaande voorzieningen

In de periode tussen 1980 en 1997 zijn de uitvoeringsmaatregelen specifiek geweest. Er was een specifiek projectenbudget voor cultuuruitingen van immigranten en er waren specifieke instellingen, deels gefinancierd uit dat budget. Dit heeft als gevolg gehad dat er veel projecten zijn gefinancierd, waaruit initiatieven zijn voortgekomen die zich als organisatie een plek hebben verworven in de cultuurnota subsidiering. Een ander gevolg is geweest dat de gevestigde instellingen zich zo goed als niet met dit beleid hebben bemoeid. De aanwezigheid van deze specifieke organisaties tussen andere in het kader van de cultuurnota gesubsidieerde organisaties kan beschouwd worden als een (bescheiden vorm) van mainstreaming. Mainstreaming in die zin dat deze specifieke organisaties net als de andere (meer gevestigde) instellingen zijn gesubsidieerd in het kader van de cultuurnota.

Het lukt de staatssecretaris niet de bestaande uitvoeringsinstellingen een rol te laten spelen in dit beleid. Van zijn plannen resteert na een ingreep van de Kamer een 2%-bonusregeling voor doelgroepen. Zijn voorgenomen Actieprogramma moet de staatssecretaris onder druk van de Kamer wijzigen (zie par. 4.1.1), maar het onbedoelde gevolg is dat een aantal instellingen met een multiculturele signatuur als reguliere instellingen een subsidie ontvangt. De aanwezigheid van deze instellingen als regulier gesubsidieerde instellingen naast andere regulier gefinancierde instellingen kan gezien worden als een (onbedoelde) vorm van mainstreaming.

De specifieke door de overheid in het leven geroepen instellingen kregen onder meer op verschillende niveaus als opdracht mee om met impulsen van buitenaf te zorgen voor meer diversiteit in de cultuursector. Zij dienden in dat opzicht als actoren die van buitenaf voor de mainstreaming in de gevestigde gesubsidieerde culturele organisaties moesten zorgen.

Een opvallende bevinding van dit onderzoek is dat de wens voor opname in het algemene beleid (par. 4.1.1) bij herhaling uitgesproken is door achtereenvolgende bewindslieden maar dat het handelen van deze bewindspersonen, vooral op het niveau van de uitvoering, daar niet mee in overeenstemming is. Het uitvoeringsbeleid heeft steeds plaatsgevonden aan de hand van specifieke voorzieningen en de gevestigde uitvoeringsorganisaties hebben bij voortduring geen rol gespeeld bij de uitvoering van het beleid voor cultuur en immigranten.

De vraag is nu wat de redenen zijn voor de gevolgde uitvoeringssystematiek. Dat vraagt om een nadere beschouwing van het krachtenspel tussen de actoren en van de factoren die bijdragen aan de hegemonie van de KK-denkwereld.

7.7 Nadere beschouwingen

Over de vergeefse poging tot het opschudden van het bestel 1999-2001, de botsende denkwerelden, een verstoord evenwicht, een toevallig succes en de hegemonie van de KK-denkwereld.

In de voorgaande delen heb ik steeds vragen beantwoord en in 7.4 is een overzicht gemaakt van de gehele periode. Tijdens het verloop van het onderzoek zijn echter ook een aantal inzichten naar voren gekomen die ik bij het formuleren van de vragen nog niet kon overzien.

Het gaat om inzichten in de meer permanente wereld achter de beleidsbeslissingen en uitvoering. Het door mij gehanteerde model maakt het echter goed mogelijk om aan de hand van opvattingen van verschillende denkwerelden te kijken naar het functioneren van deze wereld.

Deze inzichten helpen te begrijpen waarom staatssecretaris Van der Ploeg er met zijn plannen in 2000 vrijwel alleen voor stond in de Kamer. Meer algemeen leveren ze een bijdrage aan een beter begrip van het verloop van het beleid en met name van de uitkomsten zoals die te zien zijn bij de beantwoording van vraag 4 naar de incorporatie van het beleid in het algemene cultuurbeleid en vooral van de vraag waarom de bewindslieden schrijven het beleid in het algemene beleid te willen opnemen maar er desondanks steeds specifieke teksten worden gemaakt en de uitvoering niet in handen is van de bestaande algemene uitvoeringsorganisaties.

7.7.1 De vergeefse poging tot het opschudden van het bestel 1999-2001

Staatssecretaris Van der Ploeg wilde iets veranderen in het cultuurbeleid: meer mensen laten deelnemen aan de gesubsidieerde cultuur. Hij wilde dat realiseren door het wijzigen van het beleid van zijn voorgangers en van de rol van de gesubsidieerde cultuursector. Dit betekende dat hij ook de houding en de rol van de gevestigde uitvoeringsorganisaties wilde veranderen.

Deze beleidsvoornemens nam hij op in de uitgangspuntennotitie voor het cultuurbeleid, bovendien gaf hij expliciet aan bij de uitvoering ook de gevestigde instellingen te willen betrekken. Daarmee gaf hij ook uitvoering aan het al sinds 1987 terugkerende (beleids)voornemen om het beleid voor cultuur en immigranten op te nemen in het algemene cultuurbeleid en de uitvoering ervan onder te brengen bij de bestaande voorzieningen.

Eenmaal in de Tweede Kamer bleek de staatssecretaris, afgezien van de steun van zijn eigen partij, hierin alleen te staan. Voor zijn betogen met KC-redeneringen bestond nog wel enige steun, maar de consequenties die hij daaraan voor de uitvoering verbond wekten heftige weerstand in alle politieke geledingen.

Het verzet en de acties van de gevestigde instellingen tegen de 3%-doelgroepenmaatregel leidde ertoe dat de instellingen in feite geen rol of taak krijgen in het diversiteitsbeleid. De gevestigde instellingen, met hun KK- opvattingen, zijn succesvol in het handhaven van hun positie vanwege hun positie en de brede draagvak, ook in de Kamer. De staatssecretaris is genoodzaakt te kiezen voor andere uitvoeringsmaatregelen: specifieke instellingen en een

participatieplan. Het door hem voorgestelde participatieplan moet hij onder druk van deze invloedrijke aanhangers van de KK-benadering bijstellen.

Deze gang van zaken wekt zo op het oog enige verbazing omdat de staatssecretaris niets anders doet dan een poging een lang bestaande wens van de overheid te realiseren. Maar het is tegelijkertijd juist niet verbazingwekkend omdat dezelfde overheid jarenlang zonder veel vragen te stellen de grote cultuurinstellingen met een KK-visie heeft gesubsidieerd. Als gevolg daarvan zijn die subsidies en instellingen tot instituties geworden. In de verhouding tussen de overheid en de instellingen zijn de marges van de overheid om aan het subsidie voorwaarden te mogen en te kunnen verbinden erg beperkt geworden. Overheid en veld zijn het er over eens dat de overheid zich niet met de artistieke inhoud mag bemoeien. Maar de vraag of een voorwaarde om de bezoekersaantallen te vergroten of meer aan educatief werk (voor scholen) te doen nu ook een inbreuk betekent op de artistieke vrijheid van de instellingen is in de loop der tijd een discussiepunt geworden, dat meestal in het voordeel van de instellingen is uitgepakt. Om hun redeneringen kracht bij te zetten wordt het adagium van Thorbecke van stal gehaald (par. 2.4.5). De instellingen kregen voor hun KK-positie ook de steun van de Tweede Kamer, die bevreesd is voor de inhoudelijke inmenging van de overheid.

Door het steeds weer bevestigen van deze verhoudingen is in de loop der jaren een praktijk ontstaan waarbij de overheid doelstellingen van participatie en innovatie buiten de gevestigde instellingen is gaan realiseren.
Dus in zekere zin kreeg de staatssecretaris een koekje van eigen deeg: de door dezelfde overheid jarenlang gehanteerde traditie van geïnstitutionaliseerde subsidie, non-interventie en het regelen van participatie- en innovatiedoelen via speciale programma's en instellingen zijn, ook door hun brede draagvlak, krachtiger gebleken dan de wens van de staatsecretaris om iets te veranderen.

Deze krachtige autonome positie van dit geïnstitutionaliseerde veld met een breed gesteunde KK-opvatting wordt nog versterkt door de werking (par. 7.1) van het langdurige specifiek beleid. In dit sterk geïnstitutionaliseerde veld zijn de nieuwkomers allang blij met enige aandacht en mogelijkheden. Voor het overige lijken zij zich te hebben neergelegd bij een positie buiten de gesubsidieerde sector. Daardoor lijkt bijna iedereen tevreden over de werking van het specifieke beleid. Dat bevestigt de bestaande positie van de gevestigde instellingen nog eens en maakt veranderen moeilijk.

Het gaat hier om een samenspel van factoren, een mechanisme, dat door alle betrokkenen in de lucht wordt gehouden. De overheid zelf speelt daarin een belangrijke rol, door het institutionele karakter van de subsidiering. Dit mechanisme heeft ervoor gezorgd dat voor de cultuuruitingen van immigranten niet of nauwelijks ruimte is gemaakt. Dit geldt niet alleen voor deze cultuuruitingen; ook andere nieuwe impulsen die zich aan de randen van de cultuursector afspelen krijgen met deze gesloten houding te maken. Het is de vraag of dat een voor de overheid wenselijke situatie is.

7.7.2 Botsende denkwerelden, een verstoord evenwicht en een 'toevallig' succes

Door de opkomst van de KC- redeneringen zijn de bestaande verhoudingen tussen de KK- en de P-denkwerelden en hun aanhangers in de gesubsidieerde cultuursector veranderd. Dit oude evenwicht tussen de KK- en de P-denkwerelden kenmerkte zich door een wederzijdse acceptatie van de denkwerelden en hun uiteenlopende wezensopvattingen, redenen voor interventies, doelstellingen en maatregelen en de bijpassende financiële middelen. De

financiële middelen voor de participatiemaatregelen bedroegen nooit veel meer dan 15% - 20% van de beschikbare middelen (zie par. 2.3.3).

Aanvankelijk merkte de gesubsidieerde cultuursector niet veel van de cultuuruitingen van immigranten en het beleid dat daarvoor werd ontwikkeld. Maar als na 1987 de regie van dit beleid in handen komt van het directoraat-generaal Cultuur en het voornemen uitgesproken wordt dat het beleid deel uit moet gaan uitmaken van het algemene cultuurbeleid, waarbij contextuele redeneringen worden gebruikt, moeten de aanhangers van de KK- en P-denkwerelden zich tot de cultuuruitingen van immigranten en de opkomende KC-denktrant gaan verhouden.

De opkomst van de cultuuruitingen van immigranten en van het KC-denken heeft ertoe geleid dat de KK-aanhang zich genoodzaakt zag om deze uitingen buiten de deur te houden. Zij waren naar hun aard wezensvreemd. Dat betekende dat zij niet of moeilijk in termen van de dominante KK-opvatting over kwaliteit te duiden waren. De verruiming of nuancering van het bestaande kwaliteitsbegrip in termen van de KC-benadering werd ervaren als een bedreiging voor de bestaande positie van de instellingen met een KK-opvatting.

Dat betekende dat als er iets geregeld moest worden voor de cultuuruitingen van immigranten, deze wat de KK- aanhang betrof een aparte plek toegewezen moesten krijgen, en dat er met deze cultuuruitingen niet te veel middelen gemoeid zouden moeten zijn. Het voordeel daarvan was dat de KK-opvattingen over kwaliteit en de beschikbare subsidies voor professionele kunst niet onder druk zouden komen te staan door de KC-benadering.

Een voor de hand liggende optie voor de KK-aanhang en de beleidsmakers was om de cultuuruitingen van immigranten te duiden in termen van het bekende en bestaande evenwicht tussen de KK- en de P-denkwerelden. Dat betekende concreet dat ze naar het domein van de participatie verwezen moesten worden en ten laste zouden komen van de middelen en de voorzieningen die voor participatie (amateurkunst en kunstzinnige vorming en bezoek aan professionele kunsten) beschikbaar waren.

Tegen deze benadering bestond bezwaar bij immigrantenkunstenaars, waarvan sommigen de aanduiding als amateur beledigend vonden (De Vries 2001). Ook bij de gesubsidieerde voorzieningen in de vorm van projectenbudgetten voor kunstzinnige vorming en amateurkunst vonden de adviseurs dat immigrantenkunstenaars niet per definitie als amateurs beschouwd konden worden. Vervolgens zijn de uitingen aangeduid als een aparte categorie ‘tussen amateurkunst en professionele kunsten in’ of als ‘semiprofessioneel’. Dit was de opmaat om speciale voorzieningen in het leven te roepen voor cultuuruitingen van immigranten.

Dit bood de actoren die de KK-handelingstheorie aanhangen het voordeel dat immigranten kunstenaars geen beroep zouden doen op de middelen voor professionele kunsten. Voor de immigranten kunstenaars waren de speciale voorzieningen aantrekkelijk omdat zij dan in alle rust konden werken. Ook werden zij bij de beoordeling van hun werk niet lastig gevallen door de heersende KK-opvattingen over kwaliteit, waardoor hun werk vanuit hun respectievelijke contexten en combinaties van diverse contexten ontwikkeld kon worden.

Een en ander neemt niet weg dat ook met de speciale arrangementen door de jaren heen ruimte is gemaakt voor de KC- redeneringen en opvattingen in de beleidsteksten. Voor de cultuuruitingen van immigranten betekende dit aandacht en erkenning op het niveau van de

beleidsteksten en als gevolg daarvan op uitvoeringsniveau specifieke voorzieningen. Door het langdurig voortbestaan van deze specifieke aanpak heeft een bescheiden aantal instellingen met een multiculturele signatuur zich uiteindelijk weten te consolideren.

Hoewel diverse bewindslieden zich hebben voorgenomen het beleid voor cultuur en immigranten een plek te geven in het reguliere beleid en de reguliere voorzieningen is hieraan geen handen en voeten gegeven. De modus vivendi van de aparte voorzieningen strekte alle betrokkenen tot voldoende tevredenheid.

Als staatssecretaris Van der Ploeg in 2001 probeert met KC-redeneringen en maatregelen het domein van de te subsidiëren cultuur uit te breiden en de gevestigde gesubsidieerde culturele instellingen bij het diversiteitsbeleid te betrekken stelt hij de suprematie van de KK-denkwereld en -aanhang wezenlijk ter discussie. Het lukt hem niet zijn ideeën uit te voeren omdat de aanhangers van de KK-denkwereld zijn plannen blokkeert.

De KK-denkwereld domineert, nu resteert nog de vraag waarom de KK-denkwereld zo dominant is.

7.7.3 De hegemonie van het KK-denken

Uitingsvormen hegemonie
De hegemonie van het KK-denken is tot uiting gekomen in de beschrijving van het verloop van het beleidsproces tussen *Ruim Baan* en de *Cultuurnota 2001-2004*, en uit de eerder geschetste keuze voor de uitvoeringsmaatregelen van die nota alsmede de uitvoeringsmaatregelen van eerdere nota's voor cultuur en immigranten. De hegemonie toont zich voorts in hetgeen in het beleid onbesproken blijft en in de ontwikkeling van de cultuuruitingen van immigranten buiten de context van het cultuurbeleid.

Niet besproken
Naast de aangegeven factoren blijkt de kracht van de KK-visie ook uit datgene waarover niet of nauwelijks gesproken is in de ruim twintig jaar van dit beleid. Het debat over de rol en de positionering van de grotere cultuurinstellingen heeft zich beperkt tot hun rol in het gesubsidieerde bestel. De fundamentele vragen wat ze nu eigenlijk doen, voor wie ze dit doen en hoe ze zich daarbij verhouden tot het aanbod in de vrije markt, zijn nauwelijks aan de orde geweest. De positie en de plaats van de grote gesubsidieerde instellingen is zo vanzelfsprekend en onbetwist dat het stellen van deze vragen niet tot de normale routine behoort.

Ook de vragen naar wat al dan niet tot het domein van te subsidiëren cultuur behoort, hoe die subsidies in te richten en wie dient te oordelen over het beschikbaar stellen daarvan, waren geen onderwerp van bezinning. Totdat het denken over en maken van ruimte voor cultuuruitingen van immigranten en nieuwe mengvormen een onderwerp werd in het cultuurbeleid. Deze dominante positie van het KK-denken leidde er ook toe dat door beleidsmakers nauwelijks aandacht besteed is aan de relatie van de overheidsinterventie in de cultuursector tot de vele uitingen en disciplines die als 'populaire cultuur' gezien worden.

Staatssecretaris Van der Ploeg stelt dit als eerste fundamenteel aan de orde. Ook de hiërarchie tussen cultuuruitingen is in de context van het beleid pas expliciet benoemd door staatssecretaris Van der Ploeg. Dit onderwerp nodigt uit tot nadere beschouwingen, maar in deze context beperk ik me tot de genoemde constatering.

Naar de marges
Door de dominantie van de KK-visie is de gesubsidieerde cultuur zich in de onderzochte periode vooral blijven richten op de uitingen die passen bij de romantisch-universele opvatting van de KK-denkwereld. Behoudens de aangegeven arrangementen voor de cultuuruitingen van immigranten en nieuwe culturele mengvormen in de marge van het cultuurbeleid. De genoemde cultuuruitingen hebben zich in een grote variëteit buiten het cultuurbeleid verder ontwikkeld, meestal op marginale locaties in de grote steden en veelal zonder hulp van de overheid (Trienekens 2004: 184). Als de overheid er al bij betrokken was, dan was de titel daarvoor vaak de bijdrage aan doelen zoals sociale cohesie en persoonlijke ontwikkeling.

Deze ontwikkeling heeft als een extra legitimatie gewerkt voor de afstand van de KK-denkwereld tot deze nieuwe uitingen, alsook tot hun niet-westerse referentiekader.

Hegemonie van de KK-denkwereld: elkaar versterkende factoren: instituties, emotie en distinctie
De belangrijkste protagonisten in het cultuurbeleid van de KK-denkwereld zijn de gevestigde cultuurinstellingen, die het hart van de cultuursector vormen en een comfortabele, vooraanstaande positie hebben in het gesubsidieerde bestel. Zij willen die positie niet verliezen. Deze instellingen hebben een krachtige, geïnstitutionaliseerde positie, omdat zij al lange tijd bijna automatisch subsidies toegekend krijgen. Die positie wordt nog versterkt door de subsidiesystematiek, waarin deze instellingen een prominente rol spelen (par. 7.5.1).

Daarbij komt dat, zoals ook in par. 3.1 is aangegeven, het horen bij een bepaalde stroming of opvatting functioneert als een *badge of membership*, dat tegemoet komt aan een diepgevoelde behoefte van mensen om ergens bij te horen. In het geval van de KK-aanhangers gaat het om de behoefte van mensen om bij de KK- denkwereld te horen. Centrale thema's van die denkwereld zijn de opvattingen over de vraag welke typen van uitingen tot de gesubsidieerde kunsten behoren en de opvattingen over de inhoud van kwaliteit.

Dat is niet het hele verhaal. Het horen bij de groep mensen die deze opvatting hanteren, heeft ook een sociaal effect, het biedt het voordeel van de sociale distinctie. Het sociale effect dat het aanhangen van de KK-visie heeft, is dat men bij een elite hoort. Het aanhangen van deze visie kan dus ook ingegeven zijn door de wens om bij die elite horen. Deze elite beweegt zich door het hele politieke spectrum: zoals de Kamerbehandeling van *Ruim Baan* en de *Uitgangspuntennotitie CAC* toont, zijn KK-redeneringen door de vertegenwoordigers van alle politieke partijen gebruikt.

De rol van de linkse politici was opmerkelijk. Zij hanteerden vaak ook KC-redeneringen en spraken zich uit voor ruimte voor diversiteit in het cultuurbeleid. Echter bij het kiezen van de uitvoeringsmaatregelen hebben ook zij, met uitzondering van de PvdA, de maatregelen, die ervoor moeten zorgen dat de gevestigde instellingen een rol gaan spelen bij het diversiteitsbeleid, niet gesteund.