Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht XC

Preadvies

Kunst, kunstbeleid en administratief recht

door

Mr. F.J.P.M. Hoefnagel en
Mr. drs. Alex Reinders

H.D. Tjeenk Willink
Alphen aan den Rijn

KUNST, KUNSTBELEID EN ADMINISTRATIEF RECHT

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht XC

KUNST, KUNSTBELEID EN ADMINISTRATIEF RECHT

PREADVIES

MR. F. J. P. M. HOEFNAGEL
EN
MR. DRS. ALEX REINDERS

H. D. TJEENK WILLINK ALPHEN AAN DEN RIJN 1983

CIP-GEGEVENS
Hoefnagel, F. J. P. M.
Kunst, kunstbeleid en administratief recht: preadvies / F. J. P. M. Hoefnagel en A. J. G. Reinders. — Alphen aan den Rijn: H. D. Tjeenk Willink. — (Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht; 90)
Met lit. opg.
ISBN 90 6092 118 6
SISO 700.7 UDC 7
Trefw.: kunstbeleid / administratief recht.
Copyright © 1983 F. J. P. M. Hoefnagel, Den Haag; A. J. G. Reinders, Apeldoorn

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van H. D. Tjeenk Willink bv, gevestigd te Alphen aan den Rijn, die daartoe door de auteursrechthebbenden met uitsluiting van ieder ander is gemachtigd.

Verantwoording

'Kunst en politiek. Hoe komt het toch dat je, telkens als iemand probeert tussen deze twee een band te leggen, het idee krijgt dat hij bezig is met naald en draad twee zeepbellen aan elkaar te naaien', aldus Gerrit Komrij's weinig bemoedigende opwekking in de NRC van 24 maart 1982, ongeveer het moment dat wij serieus begonnen te werken aan dit preadvies. De vrije hand die ons daarbij, in de liberale traditie van de VAR, gelaten werd, heeft ons gelegenheid gegeven daarbij onbeteugeld te werk te gaan. Qua omvang loopt dit preadvies in elk geval uit de pas.

Omdat het onderwerp Kunstbeleid en administratief recht in de literatuur slechts sporadisch en fragmentarisch aandacht heeft ondervonden en omdat wij ook de 'kunstwereld' wilden bereiken, zijn misschien de beschouwingen in de ogen van administratief-rechtspecialisten wat breedvoerig en breedsprakig. Naast exploratie en in kaart brengen van het terrein hebben wij er ook naar gestreefd een administratiefrechtelijke verdieping te geven en wegen te wijzen die voor het kunstbeleid dienstig kunnen zijn.

Wij hebben een taakverdeling getroffen waarbij Hoefnagels preoccupatie met de relatie tussen beleid en recht en Reinders' belangstelling voor het bijzondere administratieve recht tot hun recht konden komen. Om een consistente opbouw van het geschrift te bewerkstelligen presenteren wij niet twee los van elkaar staande preadviezen, maar zijn de beide delen op elkaar afgestemd en in elkaar geschoven. Hoewel wij ons in elkaars geschriften kunnen vinden, wordt er mede 'for discussions sake' op gewezen dat Hoefnagel de hoofdstukken 2, 3 en 9 geschreven heeft, terwijl de hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 van de hand van Reinders zijn.

De eerste ondergetekende dankt mevrouw C. Fortuin, bibliothecaris van de HRWB, voor haar ondersteunende activiteiten en drs. Adams, drs. C. Buys, mr. J. S. M. J. Janssen, ir. N. Stegershoek en drs. M. van Wieringen-Wagenaar voor hun kritische lezing van eerste concepten van onderdelen. De tweede ondergetekende hecht eraan dank te zeggen aan zijn Utrechtse collega's mr. J. ten Berge, mr. C. Crasborn en mr. F. Stroink en aan mr. Inge van der Vlies en mr. W. Sloots voor hun kritische opmerkingen bij onderdelen van het manuscript.

1 november 1982

mr. F. Hoefnagel
mr. drs. Alex Reinders

Inhoud

	Verantwoording	5
1	**Inleiding**	11
2	**Kunstbeleid in Nederland; geschiedenis en ideeën *(F.H.)***	
1	Geschiedenis	15
1.1	De periode tot 1940	15
1.2	De periode 1940-1972	22
1.3	De periode 1972 – 1982	25
2	De verschillende ideeën over kunstbeleid	32
2.1	De cultuurfilosofische en -sociologische benadering	32
2.2	De politicologische benadering	33
2.3	De economische benadering	36
2.4	Een rechtspolitieke visie	38
2.5	De ideeën binnen de kunstwereld	39
2.6	De ideeën van de belangrijkste politieke stromingen	42
3	Conclusies	45
3.1	Het beleidsobject: de kunst	45
3.2	De sociaal-culturele omgeving waarin het Nederlandse kunstbeleid gestalte heeft gekregen	46
3.3	De legitimatie, het waarom van het kunstbeleid	46
3.4	Doelstellingen en criteria voor kunstbeleid	47
3.5	De rol van het recht in het kunstbeleid	50
3	**De organisatie van het kunstbeleid in Nederland; feiten en wensen *(F.H.)***	
1	De interne organisatie van het landelijk kunstbeleid	51
2	Landelijke externe overleg- en adviesstructuur	53
2.1	De Raad voor de Kunst	54
2.2	Conclusies	55
3	Functionele decentralisatie	57
3.1	De Fondsenwet scheppende kunsten	57

3.2 Conclusies 58
4 Territoriale decentralisatie 59
4.1 Huidige situaties 59
4.2 Aanbevelingen van het VNG-rapport 61
4.3 Kritiek van de Raad voor de Kunst 62
4.4 Conclusies 63

4 Juridische grondslagen van kunstbeleid *(A.R.)*

1 Inleiding 66
2 Het recht op kunst 67
2.1 Betekenis van de sociale grondrechtsbepaling 68
3 Vrijheid van de kunst 70
3.1 Inleiding 70
3.2 Vrijheid van meningsuiting en kunstuitingen onder de oude Grondwet 71
3.3 Kunstuitingen en art. 1.7 van de nieuwe Grondwet 73
3.4 Lagere overheden en kunstuitingen 75
4 Kunst en grondrechten in internationale verdragen 81
4.1 Vrijheid van expressie en internationale verdragen 81
4.2 Het recht op cultuur in internationale verdragen 82
5 Kunst en grondrechten in een aantal landen 84
5.1 Bondsrepubliek Duitsland (BRD) 85
6 Conclusie 87

5 Wetgeving van belang voor de kunsten *(A.R.)*

1 Inleiding 91
2 De Wet op de Raad voor de Kunst 92
3 Wet behoud cultuurbezit 93
4 Monumentenwet 96
5 Fondsenwet scheppende kunsten 98
6 Kaderwet specifiek welzijn 102
7 Auteurswet 105
8 Omroepwet 106
9 Kunstzinnige vorming en kunstonderwijs 108
10 De Wet op de Filmvertoningen 109
11 Zondagswet 110
12 Fiscale wetgeving 110
13 Conclusie 112

6 **Juridische instrumenten van kunstbeleid *(A.R.)***

1 Positief en negatief beleid 115
2 Instrumenten 116
3 Subsidiëring 117
3.1 Algemeen 117
3.2 De grondslag van de subsidieverlening 119
3.3 Toepassing van subsidiëring op kunstgebied 123
4 Fondsen 131
5 Overheidsinstandhouding en eigen beheersactiviteiten 133
6 Privaatrechtelijk optreden van de overheid 134
7 Fiscale faciliteiten 135
8 Culturele akkoorden 135
9 De uitgaven voor de kunstbevordering 136
10 Conclusie 138

7 **De Beeldende Kunstenaars Regeling *(A.R.)***

1 Waarom speciale aandacht voor de BKR? 141
2 Historie en toepassing van de BKR 142
3 Doelstellingen, structuur en instrumenten van de BKR 143
4 De BKR als rijksbijdrageregeling in pseudo-wettelijke vorm 145
5 De BKR: sociale voorziening en/of vorm van kunstbeleid? 145
6 Jurisprudentie over de toepassing van de BKR 147
6.1 De BKR als vorm van pseudo-wetgeving 148
6.2 Het rechtskarakter van de 'BKR-aankoop' 150
7 De BKR nu en in de toekomst 155
8 Conclusie 159

8 **Kunsten en rechtsbescherming *(A.R.)***

1 Inleiding 160
2 Fondsen en rechtsbescherming 161
3 Rechtsbescherming en subsidiëring van kunst 165
4 Advisering op kunstterrein 166
4.1 Advisering en rechtsbescherming 167
5 Conclusie 170

9 De wenselijke wettelijke regeling van kunstbeleid (en kunst) *(F.H.)*

1	Algemene juridische aspecten	172
1.1	De noodzaak en wenselijkheid van een formeel-wettelijke regeling	172
1.2	De criteria voor goede wetgeving	179
1.3	Wat in de wet zelf te regelen?	180
2	Kunst(beleid) wel of niet onder de Kaderwet specifiek welzijn?	182
2.1	Het standpunt van enige adviescolleges	183
2.2	Vragen van rechtszekerheid	186
2.3	Vragen van rechtsgelijkheid	192
2.4	Vragen van samenhang	192
2.5	Vragen betreffende (de)centralisatie	196
2.6	Vragen van democratische planning	199
3	Wetgeving inzake kunstbeleid (en kunst); een eerste vingeroefening	203
3.1	De beleidsstructuur: de organen	204
3.2	Procedures	206
3.3	Rechtsbescherming	208
3.4	Inhoudelijke regels en beleidslijnen	209
3.5	Overige onderwerpen	210

10 Slotbeschouwingen

1	Kunst, kunstbeleid en recht, 'an unholy alliance'	211
2	Inhoudelijke culturele sturing door de overheid; theorie en praktijk	212
3	De functie van recht en wetgeving	215
	Noten	217

1 Inleiding

Kunst, kunstbeleid en administratief recht zijn drie begrippen die wij in dit preadvies met elkaar willen verbinden. Aan een min of meer exacte begripsbepaling van wat kunst is hebben wij ons niet gewaagd en die menen wij voor het volgende ook niet strikt nodig te hebben; een zekere omlijning kan voldoende zijn.

Onze primaire aandacht gaat uit naar de scheppende en uitvoerende kunsten, de kunstproduktie en de kunstreproduktie. Meer specifiek kan daarbij gedacht worden aan beeldende kunst, letteren, muziek, toneel, film, dans, mime en mengvormen van deze, waarbij duidelijk zal zijn dat niet steeds alle beschrijvingen en analyses gelijkelijk voor al deze kunstvormen gelding hebben. Deze beperking van ons onderwerp tot de kunst(re)produktie zou echter allerlei relaties en randverschijnselen buiten het blikveld houden, die zeker ook beschouwing verdienen. In de eerste plaats de kunstspreiding en -distributie zoals die plaatsvindt via musea, media of accommodaties zoals schouwburgen.

In de tweede plaats verdient ook aandacht de kunstparticipatie, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de kunstzinnige vorming en het overige sociaal-culturele werk. Ook het behoud van kunst uit het verleden verdient aandacht; vergelijkenderwijs zal daarbij gekeken worden naar monumentenbehoud en -bescherming. Meteen wordt hiermee al een begrenzingsprobleem zichtbaar: als de hedendaagse bouwkunst binnen ons onderwerp valt, geldt dat dan automatisch ook voor de bouwkunst uit het verleden, de monumenten? Een scherpe afpaling hebben wij niet nagestreefd; wat vaak tot het bredere begrip 'cultuur' gerekend wordt en niet tot de engere categorie kunst hebben wij niet consequent geëcarteerd.

Ook het begrip kunstbeleid heeft een zekere vaagheid en wordt hier ruim opgevat als het overheidshandelen ten aanzien van de kunst. Men zou daarbij zelfs zover kunnen gaan dat gesteld kan worden dat ook als een overheid principieel de kunsten *niet* wil steunen of stimuleren, er toch nog van kunstbeleid sprake is. Ook wanneer de overheid allerlei beperkingen oplegt aan kunstuitingen, bijvoorbeeld uit overwegingen van openbare orde of goede zeden, zou men dit een vorm van kunstbeleid kunnen noemen, hoewel het in strikte zin 'openbare orde'-beleid of zedelijkheidsbeleid is. Deze problematiek van de *beperkingen* die aan kunstuitingen worden opgelegd komt met name aan de orde in hoofdstuk 4, waarin gesproken wordt over de relatie tot de grondrechten, en in hoofdstuk 5, waarin enige aandacht wordt geschonken aan wetgeving die beperkingen oplegt aan kunstui-

tingen. Voor het overige hebben wij vooral het oog gericht op de bemoeienis van de overheid in bevorderende en beschermende zin.

Het vaak gehoorde (en misverstane) adagium dat op Thorbecke terug te voeren valt dat 'de overheid geen oordelaar zij' over de kunsten, blijkt in Nederland geen opgeld te doen. De overheid 'oordeelt' doorlopend door bepaalde, zich als kunst aandienende activiteiten wel en andere niet te favoriseren. Ook wanneer bepaalde uitingen die zich kunst noemen vanwege hun inhoud beperkt of verboden zouden worden, 'oordeelt' de overheid over kunst.

De beschouwingen zijn vooral geconcentreerd op de rijksoverheid; de bemoeienis van lagere overheden blijft wat onderbelicht. Dat is in feite onterecht omdat op dit niveau vaak de eerste initiatieven genomen worden. Ook als men let op de aan de kunstbevordering gespendeerde bedragen blijkt dat die van de lagere overheden de rijksuitgaven voor de kunst overtreffen. Het kunstbeleid van de lagere overheden met zijn zoveel bredere spreiding en variëteit is evenwel niet goed in een totaal beeld te schetsen.

In beginsel zijn de beschouwingen beperkt tot het Nederlandse kunstbeleid; aan de grondslagen van het kunstrecht in enkele andere landen, met name de Bondsrepubliek Duitsland, wordt vergelijkenderwijs enige aandacht geschonken. Waar meer toegespitste analyses over de verhouding tussen kunstbeleid en administratief recht in Nederland ontbreken, zou het zeker zinvol zijn geweest inspiratie op te doen aan de hand van de situatie in een aantal andere landen. Met name in de Franse administratiefrechtelijke literatuur, ook in de algemene hand- en leerboeken, wordt plaats ingeruimd voor het kunst- en cultuurrecht. Ook Scandinavië, met name Zweden met zijn ver doorgevoerde functionele decentralisatie zou in een aantal opzichten inspirerend kunnen zijn.

Terwijl geen eenduidige definitie valt te geven van wat kunst is, en er evenmin van hedendaagse uitingen of produkten met zekerheid te zeggen valt of zij kunst vertegenwoordigen of niet, wordt van de stimulerende overheid gevergd dat zij wel met stelligheid en overtuiging weet uit te maken wat kunst is en wat niet. Althans, dit geldt onder de presumptie dat de overheid in haar (gepretendeerde) kunstbeleid alleen *kunst* wil bevorderen en stimuleren en geen amusement of kitsch. Dat impliceert dat criteria gelden aan de hand waarvan uitgemaakt kan worden wat kunst is en wat niet; criteria die betrekking hebben op de kwaliteit van het produkt. In ons verdere betoog wordt de gelijkstelling gemaakt dat kunst is: datgene wat door de ondersteunende overheid als kunst wordt aangemerkt. Die 'erkenning' vindt plaats doordat een activiteit (of uiting of produkt) waard wordt bevonden door de overheid gestimuleerd te worden middels geldelijke of andere steun in het kader van haar kunstbeleid. Dit lijkt een wat escapistische benadering doordat zij nalaat aan te geven wat tot kunst gerekend kan worden; of een bepaalde activiteit kunst is wordt daarmee teruggebracht tot een politieke beslissing. Hoe pragmatisch een dergelijke benadering ook moge lijken, toch is zij wel de meest realistische. Films bijvoorbeeld vallen in onze benadering pas in termen van kunst, wanneer de overheid ze als uiting speciaal begunstigt. De mime wordt pas sinds kort gesubsidieerd en dus als kunst bejegend. Datzelfde geldt voor bepaalde

vormen van geïmproviseerde muziek, die pas als kunst erkend worden op het moment dat er in het kader van het kunstbeleid gelden voor worden uitgetrokken. Dat er in de tijd gezien een verschuiving plaatsvindt ten aanzien van wat al of niet kunst mag heten, vloeit logischerwijze uit deze benadering voort. Deze gelijkstelling 'kunst is wat gesubsidieerd (of anderszins ondersteund) wordt', lijkt in ons verband het enige vruchtbare vertrekpunt voor beschouwingen over kunstbeleid. Niet wil daarmee gezegd zijn dat de omkering te maken valt dat wat niet gesubsidieerd wordt dan ook geen kunst is, of dat alles wat gesubsidieerd wordt daarmee terecht en voor de eeuwigheid het aureool van kunst verwerft.

De voorgaande opmerkingen gelden met name de eigentijdse kunst; ten aanzien van produkten uit het verleden bestaat, door de distantie van de tijd en de daarmee gepaard gaande selectie, veeleer een consensus over de vraag of iets kunst is of niet. Omdat bij de eigentijdse kunst die consensus ontbreekt en zich dus niet met een zeker evidentie opdringt wat kunst mag heten, zal een overheid die in haar stimulering toch zo hoog mogelijke kwaliteitsmaatstaven wil aanleggen, haar zekerheid ergens vandaan moeten halen. Naast de eigen (ambtelijke) deskundigheid bedient de overheid zich van kunstadviescolleges die zo zijn samengesteld dat zij op grond van hun artistieke deskundigheid met een redelijke zekerheid over kwaliteit kunnen oordelen. De betekenis van adviescolleges zal als een rode draad in het hierna volgende zichtbaar blijven.

De vraag rijst of de gelijkstelling dat kunst is wat de overheid als kunst bejegent evenzeer geldt als het gaat om *beperkingen* die van overheidswege aan kunstuitingen worden opgelegd. Als in Nederland een stelsel zou bestaan waarbij voor *kunst*uitingen een speciaal regime zou gelden, zou ook in het verband van regulerend optreden van de overheid uitgemaakt moeten worden of een bepaalde uiting al of niet kunst is. Die notie dat kunst vanwege zijn meerwaarde een extra bescherming verdient tegen ingrepen van de overheid is zeker aanwezig en valt ook in strafrechtelijk verband in rechterlijke uitspraken te ontdekken, bijvoorbeeld doordat het kunstzinnige karakter of de kunstzinnige bedoelingen van geschriften, afbeeldingen en dergelijke er het karakter van pornografie aan kunnen ontnemen. In West-Duitsland met zijn speciale 'vrijheid van de kunst' doet zich de kwestie voor dat ten aanzien van uitingen beslist moet worden of zij onder de bijzondere bescherming van de kunstvrijheid vallen, met andere woorden of een bepaalde uiting kunst is of niet. Voor Nederland geldt dat de vrijheid van kunst(uiting) samenhangt en ondergaat in de vrijheid van meningsuiting en op dezelfde voet bescherming ondervindt. In hoofdstuk 4 wordt ten principale op deze problematiek ingegaan.

Omdat het terrein van het kunstbeleid administratiefrechtelijk zo weinig ontgonnen is en ook maar ten dele door het recht geconditioneerd wordt, menen wij er goed aan te doen ons onderwerp in een breed kader te plaatsen. Begonnen wordt daarom met een schets van de geschiedenis van de overheidsbemoeienis en een weergave van de politieke uitgangspunten en doelstellingen. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de benadering van kunst en kunstbeleid vanuit de filosofische, politicologische, sociologische en economische disciplines. Vervol-

gens wordt de organisatorische vormgeving van het kunstbeleid geschetst zoals die op het ogenblik is en de wijzigingen die daarbij wenselijk zijn. In het vierde hoofdstuk wordt de overheidsbemoeienis met de kunst benaderd vanuit een schematisering die aangeduid zal worden als het sociale grondrechtsaspect en het klassieke vrijheidsrechtsaspect. Die tweedeling correspondeert met de stimulerende rol van de overheid enerzijds en de beperkende, regulerende rol anderzijds. Wanneer de wetgeving die de kunsten raakt in hoofdstuk 5 aan de orde komt, blijkt deze overwegend betrekking te hebben op de stimulerende rol van de overheid. Bij de vervulling van die stimulerende rol bedient de overheid zich van een aantal instrumenten, waarvan subsidiëring en gebruik van de fondsconstructie op het ogenblik de voornaamste zijn. De Beeldende Kunstenaarsregeling wordt in hoofdstuk 7 geanalyseerd bij wijze van 'case-study'. In hoofdstuk 8 komen enkele aspecten van de rechtsbescherming van kunstenaar en kunstinstelling ter sprake. In hoofdstuk 9 worden vooral lijnen getrokken naar de toekomst en wordt aangegeven hoe de verdere wettelijke vormgeving en organisatie van kunstbeleid eruit zouden kunnen zien, waarbij met name aangesloten wordt op de huidige, in de kunstwereld en in de politiek daaromtrent gevoerde discussies. De voornaamste conclusies en aanbevelingen zullen verwoord worden in een slotbeschouwing.

2 Kunstbeleid in Nederland; geschiedenis en ideeën

Het kunstbeleid, het overheidshandelen op het terrein van de kunst, kreeg en krijgt in belangrijke mate gestalte buiten de wetgeving om. Het is derhalve zinvol om dit beleid eerst als zodanig onder de loep te nemen en niet meteen alle aandacht te richten op de juridische aspecten. In dit hoofdstuk geschiedt het eerste op twee manieren. Het eerste deel bevat een beschrijving van de historie, het tweede een overzicht van de belangrijkste filosofische, wetenschappelijke en politieke ideeën omtrent goed kunstbeleid. Op het einde worden enkele algemene conclusies getrokken.

Dit hoofdstuk heeft een dienende functie. Het wil een globaal beeld geven van de bredere context. Naar volledigheid is niet gestreefd. De beperking tot Nederlandse geschiedenis en ideeën is niet alleen hierdoor te verklaren. Het geheel eigen karakter van de sociaal-culturele omgeving, waarbinnen het Nederlandse kunstbeleid gestalte heeft gekregen, is mede een belangrijk motief voor deze beperking.

1 Geschiedenis

1.1 De periode tot 1940

Het bekende standaardwerk op dit terrein, de dissertatie van dr. E. Boekman,[1] vangt aan met de constatering dat er duidelijke factoren zijn in de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse staat en maatschappij die verhinderden dat een sterke band tussen overheid en kunst ontstond en uitgroeide tot een hechte traditie, iets vanzelfsprekends. Veel minder dan elders hebben in Nederland adel, kerk of koningschap inrichting en optreden van de overheid bepaald. Met name deze groeperingen hebben in Europa vooral de monumentale kunst gestimuleerd, ten einde hun macht ook op deze manier te demonstreren. Met de historicus J. Huizinga spreekt Boekman verder van ons burgerlijke volkskarakter in elke zin van het woord. Jammer genoeg laat hij het hierbij en werkt hij een en ander niet verder uit. Uit het vervolg van zijn historisch overzicht blijkt wel dat er nog andere factoren in het geding zijn, namelijk het overheersend denken in termen van economisch nut en de geringe belangstelling van onder meer het calvinisme voor kunst.

De Republiek der Verenigde Nederlanden

In deze tijd was van een stelselmatige bemoeienis van de verschillende overheden met kunst geen sprake. Men was meer incidenteel actief, vooral door het verlenen van opdrachten aan beeldhouwers en bouwkundigen. In een wat later stadium kreeg ook de schilderkunst aandacht. Muziek en letteren bleven voornamelijk een zaak van het particulier initiatief. Zo gaven de Staten-Generaal opdracht tot het vervaardigen van grafmonumenten voor Willem van Oranje en de grote zeehelden en belastten de Staten van Holland Pieter Post met de bouw van een nieuwe behuizing op het Binnenhof. Het actiefst waren de stedelijke vroedschappen; hier zij met name gedacht aan het Amsterdams stadhuis van Jacob van Campen. De prinsen-stadhouders bouwden een eigen schilderijencollectie op; vooral Frederik Hendrik verleende veel opdrachten, onder andere aan Rembrandt. Constantijn Huygens was ook op dit terrein zijn adviseur. Voor Frederik Hendrik en zijn opvolgers werkten de beste architecten: Jacob van Campen, Pieter en Maurits Post en Daniël Marot. De belangrijkste hedendaagse koninklijke paleizen zijn het resultaat van hun inspanning. In 1772 werd de schilderijenverzameling van Willem V ondergebracht in een apart, algemeen toegankelijk museum. Haagse instellingen op het terrein van muziek, toneel en tekenkunst werden door hem persoonlijk in stand gehouden of gesubsidieerd.

De periode 1795-1813

Een eerste grondslag voor een stelselmatig kunstbeleid van de overheid is te vinden in het Decreet van 1798, tot vaststelling van de grondbeginselen der te ontwerpen Staatsregeling van de Constituerende Vergadering van de Bataafse Republiek. Instellingen inzake onderwijs, kunst en wetenschap werden als 'grondwaarheden' erkend: de kunsten moesten worden aangemoedigd door de overheid. Concrete maatregelen van de landelijke overheid bleven niet uit: er kwamen onder andere een Nationale Konst Gallery, en een Nationale Bibliotheek.

Deze tendens werd nog versterkt toen in 1806 Lodewijk Napoleon koning van Holland werd. Deskundigen, waaronder Bilderdijk, moesten hem adviseren over de feitelijke toestand der verschillende kunsten en aangeven wat nog gedaan moest en kon worden, mede gezien het Franse voorbeeld. Krachtens decreet dienden er jaarboeken over onder meer kunst te verschijnen. Er kwamen nieuwe musea en aan jonge kunstenaars werden faciliteiten verleend.

Al deze positieve berichten lijken niet in overeenstemming met de aan het begin gemaakte algemene opmerkingen. Een en ander kan wellicht verklaard worden door het feit dat de initiatiefnemers van deze activiteiten zich juist primair op het buitenland richtten en zich daaraan wilden spiegelen: de regenten kregen adelijke trekjes en Willem V wilde zich als vorst gedragen. Voor de hier beschreven periode is de Franse invloed overduidelijk.

Deze stelling vindt zijn bevestiging in het beleid van Koning Willem I. Zijn actieve kunstbeleid hangt nauw samen met het feit dat hij zich wilde en ook staatsrechtelijk kon gedragen als verlicht despoot. Hij bemoeide zich overal mee, vanuit zijn visie op het algemeen belang. Ook deze figuur was vrij onnederlands.[2] Zijn activiteiten betroffen vooral de musea, monumenten en archieven en voorts het kunstenaarsonderwijs en het toneel. Hij bepaalde dat voor sloping van gebouwen in steden en plaatsen toestemming van de burgemeester nodig was. Na 1830 verminderden zijn inspanningen, mede door de oorlog met België. In 1832 werd ook de laatste deskundige ambtenaar, Van Ewijck, ontslagen. Willem II was op het gebied van de bouwkunst veel actiever dan zijn voorganger, doch bij hem was veel meer sprake van persoonlijke liefhebberij dan van gerichte politiek. Willem I deed kunstaankopen voor zijn onderdanen, Willem II kocht voor zichzelf.

Toen de initiërende rol van Willem I en de ambtelijke ondersteuning waren weggevallen, bleef er bij de gehele Nederlandse overheid ten opzichte van kunst slechts onverschilligheid over.[3] De enige lichtpuntjes vormden rijksmaatregelen in het kader van de monumentenzorg en het kunstbehoud. Voor zover gemeentebesturen maatregelen ten gunste van de kunst troffen, gebeurde dit nadat zij hiertoe door derden werden uitgenodigd. Vooral betrof het dan particuliere kunstverzamelingen die bij wijze van legaat tegen een schappelijke prijs werden aangeboden. De gebezigde contramotieven betroffen steeds de openbare zedelijkheid of het gebrek aan economisch nut: geen uitgaven die alleen tot genoegen strekken.

De ideële aspecten; de belangrijke politieke stromingen in dit tijdvak

Zeker voor deze periode, waarin de ideeën van de koning minder richtinggevend waren en de parlementaire democratie meer gestalte kreeg, is het zinvol na te gaan hoe in de verschillende stromingen dit overheidsgedrag ideologisch onderbouwd werd. Wij beperken ons hierbij tot de belangrijkste vertegenwoordigers.

Het liberalisme: Thorbecke. Thorbecke heeft inderdaad gezegd dat kunst geen regeringszaak is, maar Boekman laat terecht uitkomen dat men met dit uit zijn context gelicht citaat het standpunt van de man onvoldoende honoreert. Bij de parlementaire behandeling van de begroting 1863 verduidelijkte Thorbecke zijn opvattingen als volgt.[4]

> 'De Regering heeft zich wel te hoeden voor al hetgeen eigen ijver en inspanning kan verlammen of dooden . . . Ik zal nimmer zuinig zijn daar waar het blijkt, dat men tot ontwikkeling van kunst of wetenschap hulp behoeft; maar aan te nemen, dat men door ruimte van materiële hulp werken van genie bevordert, ik geloof dat de ervaring het tegendeel heeft bewezen. Aan de kunstenaren een materieel voordeel verschaffen, is mijns inziens, geen bescherming. Kunst en wetenschap kunnen van staatswege worden beschermd, maar op geheel andere wijze. Kunst en wetenschap in dienst van het geld te brengen, is niet de bescherming, die kunst en wetenschap verdienen'.

Even later voegde hij hieraan toe:

> 'De roeping der Regering is, meen ik geen maatregelen te nemen, dan die, zo ik het dus mag uitdrukken, produktief in nieuwe levenskracht en buiten het bereik van particulieren of van hun verenigingen zijn'.

Vervolgens ontvouwde hij een concreet programma van actie. Dit betrof het onderwijs, het door de overheid verlenen van reisfaciliteiten aan jeugdig talent, de zorg voor openbaarheid en concentrering van kunstbezit en het aankopen door de overheid van werk van levende meesters.

Enkele duidelijke conclusies zijn hieruit wel te trekken. Thorbecke waardeerde de zelfstandige kunstontwikkeling als een hoog maatschappelijk goed. Thorbecke was niet tegen overheidsmaatregelen ten gunste van de kunst voor die zaken, die duidelijk boven het bereik van de burger en de maatschappelijke instellingen liggen. Men zou ook kunnen zeggen dat hij zich uitsprak voor een soort gelede besluitvormingsstructuur. Hij was tegen het scheppen van afhankelijkheidsrelaties in de verhouding tussen overheid en kunst. Zijn geloof in zelfstandige krachtsontwikkeling door overheidsonthouding komt goed naar voren. Verder was hij voor een kunstbeleid en tegen een protectionistisch kunstenaarsbeleid.

Ook wanneer men zijn standpunt op zijn merites beoordeelt, dan nog blijft er het punt, dat zijn stellingname te gemakkelijk door stromingen, die het belang van kunst en kunstbeleid minder hoog schatten, gebruikt kon worden.

Het calvinisme: Groen van Prinsterer en Kuyper. Deze redenering lijkt bewaarheid wanneer men ziet hoe Groen van Prinsterer in het parlementaire debat van 1862 het standpunt van Thorbecke ten aanzien van overheidsonthouding grotendeels onderschreef. Beide stromingen kwamen op hetzelfde uit, doch de waardering van kunst als persoonlijk en maatschappelijk goed was verschillend. Boekman[5] beschrijft hoe Kuyper in zijn standaardwerk 'Anti-revolutionaire Staatkunde' slechts één bladzijde aan kunst wijdt, waarbij hij zich afzet tegen het zedenloze toneel, het naakt in de musea, de uitstalling in de boekwinkels en de inspiratie van dweepzucht van velen, als de kunst in het spel komt . . . 'en in dit euvel zwiebelt, helaas met toongevende opinie, vaak ook de Overheid mee'.

Het rooms-katholicisme: Alberdingk Thym. De houding van de rooms-katholieke kerk ten opzichte van kunst is steeds een geheel andere geweest. Zij maakte van alle kunstvormen gebruik om de geloofswaarheden voor het volk inzichtelijk te maken en ook wel om haar macht te demonstreren. Zelfs in deze voor de kunst donkere tijden heeft die houding doorgewerkt. Enkele katholieke voormannen, in het bijzonder Thym, trokken ten strijde tegen het onzorgvuldig beheer en vandalisme van zowel overheden als kerkbesturen, waarbij zij vooral oog hadden voor middeleeuwse kunstuitingen. Natuurlijk speelden hier ook godsdienstige en historische motieven mee: het ging om het erfdeel der vaderen. Bij de bevordering door de overheid van eigentijdse kunst waren ook de katholieken terughoudend, doch weer om een geheel eigen reden. Zij voelden zich door de overheid onvoldoende gerepresenteerd en waren bang dat zij ook op dit punt zouden worden gediscrimineerd. In 'De Kunst in Nederland' zei Alberdingk Thym:[6] 'Het is waarschijnlijk dat het gouvernement, indien het zijne aandacht aan de schoone kunst wilde wijden, rigtingen zoude begunstigen, die in onze ogen de zegepraal der waarheid op dit gebied zouden schaden.'

Men zou kunnen zeggen dat Thorbecke tegen protectionisme op zich was en

Thijm tegen een protectionisme, dat de katholieke stroming zou schaden.

De periode 1870-1940

De industriële opbloei in de zeventiger jaren had ook zijn repercussies op cultureel terrein. Dit gold het eerst voor de schilderkunst, later ook voor de letteren. Kringen uit de gegoede burgerij richtten de Vereniging Rembrandt op (die het de overheid gemakkelijker maakte oude kunstwerken aan te kopen), de N.V. Het Concertgebouw en de particuliere Vereniging Het Nederlands Toneel, die subsidies verleende.

De impuls tot een actiever overheidsbeleid kwam van een katholiek edelman, jhr. V. de Stuers, die in 'Holland op zijn Smalst' het falend kunst- en monumentenbeheer in Nederland aan de kaak stelde. Hij werd in 1874 de eerste ambtenaar voor culturele zaken op het departement van Binnenlandse Zaken. Mede door zijn stuwende kracht kregen vooral de monumenten, de musea en de opleiding van beeldende kunstenaars aandacht. Enkele jaren eerder, in 1870, had de Rijksacademie van Beeldende Kunsten al een wettelijk fundament gekregen. In 1873 ontlokte mr. S. van Houten het parlement een principe-uitspraak waarin om een Rijksmuseum werd gevraagd, dat in 1885 geopend werd. Al deze nieuwe activiteiten betroffen vooral het Rijk, veel minder de gemeenten.[7] Op rijksniveau bleven tot 1940 genoemde terreinen voorrang behouden. Kwantitatief stelde in dit hele tijdvak de bemoeienis van het Rijk met kunst nog weinig voor.[8] Van een systematisch gericht beleid was maar ten dele sprake. Wel kan gezegd worden dat de oprichting in 1919 van het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ook het kunstbeleid nieuwe impulsen gaf. De CHU-minister, mr. De Visser, ging voortvarend te werk. Voor de meeste andere kunstsectoren stelde hij externe adviescommissies in. Ook andere orkesten dan het Concertgebouw-orkest kregen rijkssubsidie, evenals de opera. Voor gevierde letterkundigen en het verlenen van opdrachten aan beeldende kunstenaars werden, zij het bescheiden, bedragen uitgetrokken. Door middel van het opbrengen van een memoriepost trachtte De Visser in 1919 een principiële bereidverklaring aan het parlement te ontlokken om ook het toneel te subsidiëren. De post sneuvelde door een amendement van de ARP. Het jaar daarop werd de memoriepost wel aangenomen, doch een motie van de SDAP, krachtens welke aan het gesubsidieerde toneel alleen artistieke voorwaarden mochten worden gesteld, werd verworpen. De post is overigens ook later nooit ingevuld.[9]

De financiële bemoeienis van de gemeenten met kunst kwam rond 1900 op gang. De provinciale activiteiten bleven te verwaarlozen. Uit het financieel overzicht van Boekman blijkt een zeer uitgesproken overheersing van het financiële aandeel van de drie grootste steden.[10] Wanneer andere grote gemeenten iets deden dan betrof dit bijna steeds de musea, de orkesten en de schouwburg als accommodatie.

Vermelding verdient ten slotte dat in de eerste helft van deze eeuw vanuit andere beleidssectoren kaders werden geschapen of maatregelen werden genomen die de kunst ten goede konden komen. De Woningwet 1901 dwong de gemeenten

tot de opstelling van een bouwverordening en een uitbreidingsplan en stimuleerde de instelling van schoonheidscommissies. Ook door middel van kapitaalverschaffing aan woningbouwverenigingen werden gemeenten beter in staat gesteld om een algemeen stadsverfraaiingsbeleid te voeren. Ook hier heeft vooral de gemeente Amsterdam een pioniersrol vervuld.

Het ministerie van Sociale Zaken bevorderde in de jaren dertig de oprichting van een voorzieningenfonds voor behoeftige kunstenaars uit alle sectoren.

De socialistische visie: Boekman. De verbinding van het kunstbeleid met de sociale problematiek gaf de socialistische visie op het gewenste kunstbeleid van de overheid enkele duidelijke kenmerken:

- de overheidstaak betrof niet alleen kunstbehoud, maar ook kunstontwikkeling;
- het voor een ieder toegankelijk maken van kunstobjecten en manifestaties werd benadrukt;
- er was een afkeer van zedelijke normen bij de subsidiëring van kunst.

Typerend voor ons land is wellicht dat degene die zich bij ons hier het duidelijkst heeft uitgesproken, Boekman[11], veel meer nadruk legt op de beleidsmatige uitwerking dan op de ideologische fundering van een socialistische kunstpolitiek. Zijn vertrekpunt is de maatschappelijke consensus over de overheidstaak ten aanzien van kunstbehoud. Vervolgens poneert hij dat de overheid tevens een verantwoordelijkheid heeft voor de kunstontwikkeling. Met Thorbecke onderkent hij de gevaren die hier aanwezig zijn: het extra protegeren door de overheid van een deelbelang, dat van de kunstenaars, en het ontstaan van officiële, door de overheid gesanctioneerde kunst. Ook hij pleit voor een *kunst*beleid, zij het dat dit wel via de kunstenaars gevoerd moet worden. Immers, als de overheid de autonomie van de kunst erkent en op haar eigen esthetische merites beoordeelt, ontstaat er geen officiële kunst. Hij vindt het vanzelfsprekend dat de overheid een kwaliteitsoordeel uitspreekt: zij moet hiervoor uitkomen en fouten durven maken.

Een derde overheidstaak ligt volgens Boekman in het toegankelijk maken van de kunstprodukten voor allen. De overheid kan, evenals bij de kunstontwikkeling, vooraf weinig garanderen; bij het toegankelijk maken kan zij slechts de sociaal bepaalde barrières wegnemen, niet die van individuele aard. Producent en consument van kunst hebben een eigen verantwoordelijkheid. De overheid heeft daarnaast een begrensde taak in de sfeer van conditionering en stimulering. Tot hiertoe is er geen verschil met Thorbecke. Er is wel een essentieel verschil in overheidsactivisme bij de conditionering en stimulering. Thorbecke geloofde in ontwikkeling van eigen kracht door staatsonthouding, Boekman spreekt van het opwekken door de overheid van wat potentieel bestaat aan sociale en culturele krachten en het in onderling verband brengen daarvan. Hoe wezenlijk dit verschil is, komt vooral bij de organisatorische uitwerking naar voren. Thorbecke kon volstaan met een minimaal programma van uitvoering; Boekman eist een veel grootscheepsere landelijke aanpak. Bij de uitwerking neemt hij standpunten in en roert hij problemen aan die hun actualiteitswaarde nog niet verloren hebben. Een

te sterke verzelfstandiging van het kunstbeleid moet vermeden worden: het dient te worden ingepast in het sociale en economische beleid, gezien de relatie tussen kunst en het welvaartspeil en de verdeling ervan. Het meer toegankelijk maken van kunst moet bij uitstek een educatief en pedagogisch karakter hebben. Grote aandacht moet er zijn voor de kunstzinnige vorming binnen en buiten het onderwijs. Op het punt van de decentralisatie gaat Boekman uit van een sturende rol van het Rijk, vooral met het oog op een gelijkwaardig verzorgingsniveau in de stad en op het platteland. In steden die reeds centra van kunstontwikkeling zijn, heeft het Rijk geen bijzondere taak. Voor het overige krijgt vooral de functionele decentralisatie aandacht. Bij de beoordeling van kunst moet de overheid sterk vertrouwen op het oordeel van (commissies van) deskundigen.

De culturele taak der gemeenten: G. A. van Poelje. Het is zeker niet te veel gezegd om te stellen dat Van Poelje ook op dit terrein een zekere pioniersrol heeft vervuld, ook al zijn zijn publikaties over dit onderwerp in aantal gering.[12] Belangrijker is natuurlijk dat men ook nu nog getroffen wordt door zijn zuivere zicht op maatschappelijke ontwikkelingen en zijn oog voor de noodzaak van een andere attitude van de overheid ten aanzien van deze taak.

De onderlinge taakverdeling tussen Rijk en gemeente ziet hij aldus dat, naarmate het Rijk steeds meer van oorsprong gemeentelijke taken tot zich trekt en deze regulariseert, de gemeente nieuwe terreinen gaat exploreren en deze tot voorwerp van haar zorg gaat rekenen. Tot eerstgenoemde soort van taken behoren onder andere het onderwijs en de volkshuisvesting, tot de tweede met name de culturele zorg. Nationale en internationale ontwikkelingen bevestigen dit beeld. Cultuurpolitiek betreft alle handelen van een overheidslichaam dat *doelbewust* is ingesteld op de verbetering van het geestelijke en materiële levenspeil van de *gehele* bevolking. Hiertoe behoort onder meer het overheidsbeleid betreffende onderwijs, wetenschap, kunst en monumenten- en natuurbescherming. Kenmerkend voor dit beleid is dat het nu eens niet primair gaat om de gemeente of het algemeen belang, maar om de burger zelf. De gemeentelijke bemoeienis betreft vooral de ondersteuning, uitbreiding en verdieping van het werk van maatschappelijke groeperingen. Deze taakverschuiving kan leiden tot de noodzaak van een heel nieuwe soort van gemeente. Een gemeente die bij alle onderdelen van culturele zorg betrokken is, ervoor zorgt dat een deel van de kosten door allen worden gedragen en dat er tussen alle culturele werkvormen samenhang bestaat, opdat het cultuurpeil van de plaatselijke gemeenschap als geheel wordt opgestuwd en de arbeidsspecialisatie niet tot onnodige kosten leidt.

De gedachte dat de gemeente niet alleen een subsidiërende, maar ook een algemene coördinerende rol heeft op cultureel en welzijnsterrein, is in het officiële beleidsdenken pas vele tientallen jaren later aanvaard. Men denke aan het VNG-rapport 'Lokaal bestuur en welzijn' van 1975.[13]

1.2 De periode 1940-1972

De Tweede Wereldoorlog

In zijn voorwoord op de studie 'Kunst in crisis en bezetting' van H. Mulder[14] laat prof. dr. H. L. C. Jaffé goed uitkomen hoe essentieel de communicatie tussen kunstproducent en kunstconsument is. De op instigatie van de Duitse bezetters ingestelde Kultuurkamer maakte het de kunstenaars onmogelijk hun werk vrijelijk in de openbaarheid te brengen. Pas toen brak het kunstenaarsverzet in volle omvang los. De bezetters begonnen met de oprichting van een apart departement van volksvoorlichting en kunsten, dat zich onder andere moest bezighouden met de bescherming van de goede zeden en de instandhouding van de volksaard. Vervolgens werden verbods- en censuurmaatregelen uitgevaardigd. In 1942 werd de Kultuurkamer ingesteld, waarvan iedere kunstenaar lid moest zijn. Zij was onderverdeeld in gildes voor iedere vakgroep. De organisatie was strak autoritair. Het geheel stond natuurlijk in het teken van de nazi-ideologie. Als corporatieve organisatie had zij ook publiekrechtelijke, verordenende bevoegdheden. Verbetering van de sociale omstandigheden van de kunstenaar werd als lokmiddel gebruikt. Feitelijk heeft de Kultuurkamer niet gewerkt. Mulder concludeert dat dit falen uiteindelijk meer het gevolg was van de chaos van de bezetter, de collaborateurs en de oorlogsomstandigheden dan van het kunstenaarsverzet.[15]

Een zekere toenadering tussen kunstenaars enerzijds en de overige maatschappij en de politiek anderzijds heeft deze periode wel tot stand gebracht. Na de oorlog herontdekten de Nederlanders hun kunstenaars, omdat die tijdens de bezetting meer op de voorgrond waren getreden. De kunstenaars hadden meer gevoel gekregen voor de maatschappelijke en politieke randvoorwaarden van hun werk. Zij waren tot het duidelijke besef gekomen dat in deze sfeer de ware kunstenaar niet kan werken.

De gedachtenvorming rond een actieve cultuurpolitiek van de overheid met een ruime inbreng van maatschappelijk goed georganiseerde kunstenaars, is in deze periode ontwikkeld.

De periode 1946-1965

Dit idee van een actieve cultuur- en kunstpolitiek is met name door de socialistische bewindsman in het kabinet-Schermerhorn, prof. dr. G. van der Leeuw, overgenomen en uitgewerkt. Zijn ideeën sluiten aan op die van Boekman, doch hebben een duidelijkere wijsgerig-antropologische grondslag. Zij zijn vooral verwoord in zijn boek: Nationale Cultuurtaak.[16] Alleen een wijziging van de geesteshouding in personalistische zin kan in zijn visie de kunst weer haar organische plaats geven en haar weer maken tot levenselement van het gehele volk, zoals in de middeleeuwen. Het is niet primair een zaak van de overheid zulk een nieuwe algemene culturele ideologie te scheppen. Cultuur en kunst zijn wel gemeenschaps- en dus ook staatszaken, maar de staat is een produkt van de cultuur en kan dus nooit kunst scheppen.[17]

De taak van de overheid betreft de distributie van kunst en wetenschap, overal waar deze te wensen overlaat. Kunst is zaak van het gehele volk en de overheid heeft de zorg voor het welzijn van dat volk. Derhalve is kunst regeringszaak bij uitnemendheid. Cultuur- en kunstbeleid staan hier sterk in het teken van de volksopvoeding. De term 'distributie' legt Van der Leeuw ruim uit. Het betreft ordening van de voor handen zijnde krachten en stimulering van wat sluimert. Het gaat om een stimulerend, coördinerend, controlerend en afwegend overheidsbeleid. Instrumenten hiervoor kunnen zijn een planmatige aanpak en een deskundig overheidsapparaat dat beschikt over de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Kunstzinnige vorming en het wegnemen van economische belemmeringen voor actieve en passieve kunstparticipatie zijn nu het hardst nodig. Hij verwerpt het profijtbeginsel en is ook tegen een vergaande territoriale decentralisatie, die een te ongelijk voorzieningenniveau geeft. Hij voelt veel meer voor functionele decentralisatie: bestuursorganen voor de kunst waarin consumenten, producenten de overheid en geestelijke stromingen per vakgebied samenwerken. Alleen de echte budgettaire afweging blijft in zijn visie een zaak van de overheid zelf. Zulke 'bedrijfsschappen' zouden er op de verschillende territoriale niveaus moeten komen. Als minister heeft hij met name dit idee concreet uitgewerkt in een wetsvoorstel op de kunststichtingen. Het Engelse voorbeeld van de Art Council was hierbij richtinggevend. Het wetsontwerp sneuvelde al in de ministerraad, zowel op financiële als op ideologische gronden. Vooral de confessionele bewindslieden achtten de overheidsinvloed te groot. De denkbeelden van Van der Leeuw ondervonden veel weerstand. In het kabinet-Beel dat in 1947 aantrad, werd Van der Leeuw dan ook vervangen door de KVP-er dr. J. J. Gielen. Een van diens eerste maatregelen was het ongedaan maken van de door zijn voorganger tot stand gebrachte organisatorische en personele versterking van het departement van OK en W. Ook door Van der Leeuw aangetrokken externe adviseurs, zoals de dichter M. Nijhoff, werden door Gielen ontslagen. Cammelbeeck[18] stelt terecht dat het vertrek van Van der Leeuw meer een breuk in kwalitatieve dan in kwantitatieve zin betekende. De kunstsubsidiëring nam weer de plaats in van het kunstbeleid.

Hoewel in zeker opzicht de klok duidelijk werd teruggezet, kan toch ook niet gezegd worden dat de tegenstanders van Van der Leeuw in hun denken geheel stilstonden. Typerend is in dit verband de parlementaire discussie over het kunstbeleid in 1950. De KVP-er minister dr. F. J. Th. Rutten kon toen concluderen dat 'in deze Kamer de gemeenschappelijke overtuiging leeft dat de overheid ook op het gebied van de kunst en cultuur een plicht heeft'.[19] Ook kon men elkaar wel vinden in de noodzaak van een zekere sociale, maar vooral geografische cultuurspreiding. Doch met name de confessionele en liberale partijen stelden aan zulk een beleid stringente voorwaarden. Zij waren het erover eens dat primair de particuliere organisaties geroepen zijn de kunst te ondersteunen, daarna de lagere overheden en dan pas het Rijk.

De tweede randvoorwaarde betrof de handhaving van de goede zeden. Alleen binnen deze conditie kan de overheid de verscheidenheid aan richtingen in de kunst-beoefening aanvaarden. Deze randvoorwaarde werd ook in concrete, maar nooit gerealiseerde wetsvoorstellen uitgewerkt. In 1949 dienden de ministers Van

Maarseveen, Rutten en Wijers een wetsontwerp in met voorschriften inzake leesbibliotheken.[20] De gemeenten werden hierin bevoegd verklaard te bepalen dat het verboden is zonder vergunning zulke instellingen in stand te houden. Aan deze vergunning konden voorwaarden worden verbonden met betrekking tot de aanstotelijkheid voor de eerbaarheid. Negen hoogleraren staatsrecht zonden het parlement een adres, waarin zij het wetsontwerp in strijd achtten met artikel 7 Grondwet. In 1956 is het wetsontwerp ingetrokken. In dezelfde lijn lag een evenmin gerealiseerd voorstel van de ministers Witteman en Wijers om de vertoning in besloten kring van niet toegelaten of niet gekeurde films te verbieden.[21]

In kwalitatief, inhoudelijk opzicht veranderde er in de periode tot 1965 eigenlijk weinig. De veranderingen zijn vooral van kwantitatieve aard en ook wel van beleidsorganisatorische aard. Het aandeel van de kunsten in de totale rijksuitgaven steeg van 0,9‰ in 1950 tot 2,1‰ in 1966 en heeft sindsdien weinig wijzigingen ondergaan.[22] Ook de gemeentelijke uitgaven voor kunsten zijn in de loop der jaren niet alleen absoluut maar ook relatief sterk gestegen.[23]

Voor de beleidsorganisatie kan met name de Wet op de Raad voor de Kunst van 1956,[24] waarbij de voorlopige adviesraad in een definitieve werd omgezet, worden genoemd. Als mr. H. Th. J. F. van Maarseveen in 1961 het werk van deze raad evalueert, komt hij tot vrij sombere conclusies.[25] De raad is ongetwijfeld een belangrijke factor in de ministeriële beleidsvoorbereiding, doch heeft te weinig bijgedragen aan de maatschappelijke en bestuurlijke integratie van de kunsten, terwijl juist hier de grootste verwachtingen lagen. Hiervoor is de raad te weinig representatief, heeft hij een te geringe wetenschappelijke ondersteuning, wordt hij te veel betutteld door de minister en is de geheimhouding te groot.

Ook beperking van de taak tot louter advisering achtte hij funest. Bij uitbreiding dacht hij niet primair aan verordenende, maar aan uitvoerende bevoegdheden.

Voor het overige bleven algemene nota's, wetten en beleidsplannen uit, hoewel in het parlement enthousiaste enkelingen als de socialist J. Willems en de KVP-literator B. Verhoeven hiervoor wel pleitten, met name voor wetgeving. Het verst hierin ging de Voorlopige Raad voor de Kunst die een grondwetsartikel voor de kunst voorstelde, dat te vergelijken is met het in artikel 208 voor het onderwijs bepaalde.

De periode 1965 tot 1972

In 1965 werd het departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk opgericht. De beslissing is voorbereid door de commissie-Donner, die de taakverdeling van de welzijnsdepartementen opnieuw moest bezien. Bij de besluitvorming hebben vooral partijpolitieke en organisatorische motieven een rol gespeeld. Het departement van OK. en W werd door formateur Cals te log en onhanteerbaar geacht, terwijl de socialisten niet mochten worden afgescheept met het ministerie van Maatschappelijk Werk, dat niet geheel voor vol werd aangezien.[26]

Veel meer dan zijn voorgangers richtte minister mr. M. Vrolijk zich op de ideeën van zijn partijgenoot Van der Leeuw. Bovendien werden kunst- en cultuurbeleid vanaf nu steeds in het teken gesteld van het welzijnsbeleid. De regeringsverklaring sprak van een actieve cultuurpolitiek in het kader van het welzijnsbeleid. Ook de expansiegedachte kwam nu sterk naar voren.

In de eerste bladzijden van de toelichtingen op de begrotingen voor 1966 en 1967 wordt dit nader uitgewerkt.[27]

> De instelling van het nieuwe departement is een uiting van het groeiend besef dat naast materiële voorzieningen meer voorzieningen voor het culturele en maatschappelijk welzijn nodig zijn. In financiële zin wordt dit nog onvoldoende erkend. Het beleid is gericht op een doelmatig, goed gespreid voorzieningenpatroon, dat rekening houdt met de gedifferentieerde behoeften. Wetenschappelijke beleidsvoorbereiding en planning zijn hierbij belangrijke instrumenten. De overheid moet kunst zien als een essentieel onderdeel van het menselijk bestaan en als een belangrijke bijdrage tot de bevordering van het maatschappelijk en cultureel welzijn. Naast de sociale en geografische spreiding krijgt nu ook de kunstvernieuwing veel aandacht. Het beleid mag niet dirigistisch zijn, maar de subsidievoorwaarden mogen best een zeker richtinggevend karakter hebben.

Zijn opvolgster, de KVP-minister dr. M. Klompé, neemt in de toelichting op de begroting voor 1968 dit standpunt uitdrukkelijk over.[28] De subsidiemogelijkheden voor experimenten worden verruimd. In latere begrotingen komt met name een zeker begrip voor het onbehagen in de kunstwereld over het beleid tot uiting. Dit onbehagen betreft zowel de wijze van beleidsvoering als de beleidsinhoud. De kunstenaars vinden dat zij onvoldoende bij de beleidsvorming betrokken worden. Inhoudelijk is er het verwijt dat het beleid een visie ontbeert. Daarbij wordt vooral gedacht aan de rol van de kunst bij de gewenste fundamentele, vooral culturele verandering van de maatschappij. De kunst als stimulans voor een nieuwe levensbeschouwing die vreemd is aan de huidige technocratie. Uiteindelijk zegt minister Klompé een nota inzake het kunstbeleid toe. Zijzelf brengt de nota niet meer uit.

1.3 De periode 1972-1982

De discussienota Kunstbeleid van minister P. Engels[29]

Deze op sterke aandrang van het parlement in 1972 uitgebrachte nota poogde de grondslagen van het kunstbeleid van het Rijk, en in feite van de minister van CRM, aan te geven. Centraal staat hierin de relatie tussen kunst en samenleving. De hoofdregel voor het beleid is dat kunst slechts de steun van de overheid kan krijgen, indien en voor zover de samenleving daarmee gediend is. Het kunstbeleid staat niet in dienst van de kunst, maar van de samenleving. Kunstbeleid kan niet anders zijn dan onderdeel van het welzijnsbeleid. Het samenlevingsbelang betreft dan de vormgevende, educatieve, recreatieve en sociale functie van kunst. Andere gedaantes van kunst blijven buiten het gezichtsveld van de overheid. Centrale doelstellingen voor het kunstbeleid zijn dan ook de stimulering van de maatschappelijke werking van kunst en de bevordering van de participatie van de

bevolking aan kunst. In haar beleidshouding in deze sector dient de overheid zich dienstverlenend op te stellen tussen zuiver dirigisme en louter volgen in. Gegeven deze overheidsverantwoordelijkheid moet de overheid meer doen dan het corrigeren van het marktmechanisme; de overheid mag best initiatieven nemen en stimuleren. Het beleidsobject betreft primair de functies en activiteiten en niet de instellingen of personen.
Als instrument van kunstbeleid worden genoemd:
- financiering of subsidiëring;
- het treffen van ordenende maatregelen, zij het niet in verbiedende zin;
- het ter beschikking stellen van deskundigheid, onderzoeksresultaten of advisering.

Een wettelijke regeling is met het oog op rechtszekerheid en continuïteit van het beleid gewenst.

De primaire beoordelingsnormen voor de overheid zijn de artistieke kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van kunst. Wat verderop worden ook de wettelijke geoorloofdheid en het niet aantasten van de menselijke waardigheid genoemd. Ten opzichte van de kunstenaars gelden primair algemene overwegingen van sociaal-economisch beleid: er is vrijheid van beroepsuitoefening, doch er zijn duidelijk grenzen aan de door de overheid gegarandeerde beroepsuitoefening, zowel naar vorm en inhoud als naar omvang. Uit oogpunt van kunstbeleid zijn primair de activiteiten van belang: dragen die bij tot het maatschappelijk welzijn? De opdrachtverlening en het scheppen van algemene condities aangaande informatie, research en experimenten zijn hier de meest gewenste beleidsinstrumenten.
Bij de subsidiëring van kunstbedrijven worden de eisen van maatschappelijke relevantie vooral vertaald in termen van beweeglijkheid, diversiteit en spreiding. Bij de behandeling van de participatiedoelstelling krijgt de kunstzinnige vorming veel aandacht, waarbij het Rijk vooral voor centrale niveaubewaking moet zorgen.

De geringe discussie rond deze nota concentreert zich vooral rond de term 'maatschappelijke relevantie'.[30] Het begrip is in de ogen van velen te vaag en daarom gevaarlijk.

De nota Kunst en Kunstbeleid van minister mr. H. Van Doorn

Deze echte beleidsnota is in 1976 het parlement aangeboden.[31] Centraal staan cultuurpolitieke doelstellingen, zoals een eerlijke verdeling van ook immateriële goederen en de totstandkoming van een open en ontspannen samenleving. Kunst wordt omschreven als de activiteit die een dimensie extra kan geven aan de dingen, die de werkelijkheid in een ander perspectief plaatst. Het object is ongrijpbaar en omvat nu meer dan schoonheid, harmonie, het 'hogere', of wat een eenvormige maatschappij of een bepaalde elite kunst acht. Pluriformiteit is immers kenmerkend voor onze cultuur. Het kunstbeleid zelf wordt gerelateerd aan de taakstelling van het departement van CRM. De Regering voelt een dubbele verantwoordelijkheid voor de kunst: als schepper van voorwaarden om kunst mogelijk te maken

en, vooral, de verantwoordelijkheid voor het opnemen van kunst in bredere culturele processen. Hieruit spreekt een grotere aandacht voor kunstontwikkeling dan in de discussienota.

Bij de omschrijving van de doelstellingen van kunstbeleid is uitgegaan van de beleidsanalyse die ten behoeve van het Directoraat-generaal Culturele zaken van CRM door de interministeriële Commissie Beleidsanalyse is uitgevoerd. Behalve de kunsten bevat dit departementsonderdeel de musea, monumenten en archieven.

Deze doelstellingen zijn:

a. het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden,
b. het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties,
c. het bevorderen van de mogelijkheid voor de bevolking om in culturele waarden te participeren.

Ad a. *De ontwikkeling en instandhouding van kunst en cultuur.* Vooral bij de kunstontwikkeling dient de overheid terughoudend te zijn en de autonomie van het proces van kunstschepping zwaar te laten wegen. Doch wanneer de overheid de kunst steunt, zijn er ook andere waarden in het geding. De overheid kan en mag niet iedere kunstzinnige pretentie honoreren. De overheid moet kiezen wat zij wil steunen, in welke volgorde en tot welke prijs.

Ter vermindering van dit spanningsveld worden enkele lijnen uitgezet.

- De overheid moet buiten het creatieve proces en de vormgeving zelf blijven, doch de autonomie vraagt meer relativering in de publieke fase, wanneer het produkt naar buiten wordt gebracht.
- Versterking van het contractuele element in de relatie tussen overheid en kunstenaars en kunstinstellingen; partijen vinden elkaar in vrijheid en gaan verplichtingen aan.
- Het scheppen van algemene condities die de kunstontwikkeling bevorderen.

Bij de door de overheid te hanteren beoordelingsnormen komen ook nu weer de artistieke kwaliteit en de maatschappelijke relevantie om de hoek kijken. Het laatste begrip wordt nu meer gerelativeerd. De overheid moet zich laten leiden door het maatschappelijk belang, zoals zij dat politiek interpreteert. Zij laat zich hierbij leiden door overwegingen van beschikbaarheid, toegankelijkheid, (in)direct bereik, kwaliteit, functionaliteit en diversiteit van kunst. Een vitaal kunstleven is als vrijplaats voor de geest op zich van belang voor een democratische maatschappij.

Deze gehele problematiek speelt weer sterker bij de scheppende dan bij de uitvoerende kunstenaar, omdat bij de laatstgenoemde meer zekerheid vooraf is ten aanzien van het verlangde resultaat. Bij de scheppende kunstenaar kan de overheid slechts uitgaan van een verwachting. Deze kunstenaar is primair zijn eigen opdrachtgever. Ook nu wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds algemeen sociaal beleid voor ook de scheppende kunstenaar, dat geen echt recht op gega-

randeerde beroepsuitoefening impliceert, en anderzijds een kunstbeleid, waarbij het om de kwaliteit van het werk gaat, doch zij worden meer onderling gerelateerd en vinden elkaar in hun begrenzing. Ten aanzien van de scheppende kunstenaar wordt een voorkeur uitgesproken voor een gemengde beroepsuitoefening. Aldus is hij minder kwetsbaar.

Ad b. *De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kunst.* Hierbij gaat het zowel om het actuele bereik als om het moeilijk traceerbare uitstralingseffect van kunst. Niet iedereen hoeft overal van te genieten. Diversiteit in aanbod en publieksbenadering is gewenst. Gegeven het feit dat reeds op andere wijze bevoorrechten het meest van culturele voorzieningen profijt trekken, wil de Regering extra aandacht geven aan de kansarmen. De relatie tussen overheid en kunstinstellingen wordt ook hier primair als een contract beschreven. Bindende overeenstemming moet worden bereikt over zaken als continuïteit, toegankelijkheid, evenredige spreiding, beweeglijkheid en diversiteit.
Bij de vergroting van de fysieke toegankelijkheid zijn er grenzen. Verschillen in verzorgingsniveau tussen regio's zijn niet altijd te vermijden. Sommige kunstvoorzieningen gedijen het best in de grote steden. Het mobiel maken van deze voorzieningen of een evenredige spreiding van regionale voorzieningen kunnen te hoge kosten geven. Bij de mentale toegankelijkheid gaat het om zaken als een op de cliënt gerichte prestatie en programmering. Er wordt geen directe relatie gelegd tussen kunst- en mediabeleid van de overheid. De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor een grote vrijheid en zelfstandigheid van de massamedia, gekoppeld aan een grote invloed van de consument. In die situatie kan de overheid slechts intentieverklaringen uitspreken over de gewenste samenwerking tussen kunst en media.

Ad c. *De participatiedoelstelling.* Bij de uitwerking van dit doel worden vooral fundamentele vragen opgeworpen, stellingen verkondigd en ook wel enkele duidelijke keuzen gedaan. Een echte visie is er niet uit te distilleren. In ieder geval komt goed naar voren dat amateuristische kunstbeoefening en kunstzinnige vorming binnen en buiten het onderwijs in dit verband zeer belangrijk zijn. Doch dan komen de problemen. In de maatschappij zijn de doelstellingen van kunstzinnige vorming verbreed: het gaat ook om persoonlijke ontplooiing, het gebruiken van artistieke middelen in de eigen leefsituatie en de persoonlijke en maatschappelijke bewustwording. Allereerst wordt gesteld dat hier niets op tegen is. De Regering wil de opneming van kunst in bredere culturele processen bevorderen. Doch wat moet het kunstbeleid aan met bijvoorbeeld het politiek vormingstoneel waar de maatschappelijke bewustwording als doel geheel overheerst, doch waarin de juiste kunstvorm nog niet gevonden is? Het kunstbeleid moet de eis van kwaliteit handhaven; het doel moet dan in een breder perspectief, van bijvoorbeeld de permanente educatie, beoordeeld worden. De politiek moet maar een beslissing nemen en prioriteiten stellen. Een andere aangeroerde vraag betreft de relatie tussen elite-, alternatieve, massa- en wancultuur. Gesteld wordt dat de overheid niet alleen oog mag hebben voor de 'hogere' elitecultuur en de vergroting van haar

toegankelijkheid. Onduidelijk blijft, of de overheid ook de kunstuitingen van de massacultuur financieel moet ondersteunen, zoals zij dat doet voor de 'echte' kunst. Wel is zeker dat de overheid niets te verbieden heeft, ook niet de door de commercie verzorgde wancultuur.

Na dit eerste fundamentele deel komt in het tweede gedeelte de bestuurlijke en organisatorische inrichting van het kunstbeleid aan de orde.

Deel II geeft in die zin weinig nieuws dat hier een beleidsstelsel wordt ontvouwd voor kunst, dat geheel in de lijn ligt van reeds in ander verband gemaakte keuzen: het rapport van de Beraadsgroep knelpunten welzijnsbeleid en welzijnswetgeving van 1974,[32] het regeringsstandpunt ter zake, het parlementaire beraad hierover in 1975, en het concept-wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur van hetzelfde jaar. Dit deel is nu minder relevant, nu het parlement bij de behandeling van de nota heeft besloten de definitieve besluitvorming over de bestuurlijke en organisatorische inrichting van het beleid uit te stellen.

Deel III bevat vooral concrete actieprogramma's voor enkele algemene onderwerpen en de verschillende subsectoren. Enkele belangrijke subsectoren, de orkesten, de musea en het toneel, zijn daarnaast in afzonderlijke beleidsnota's behandeld.[33]

De parlementaire behandeling van de nota Kunst en Kunstbeleid

De Kunstnota en de drie deelnota's zijn begin 1977 in een openbare Commissievergadering van de Tweede Kamer behandeld. De plenaire behandeling in juni 1978 betrof slechts de stemming over de ingediende moties. In de Commissievergadering over de algemene nota[34] overheerste bij alle partijen een grote waardering voor het stuk. Men was vooral blij dat nu het geheel in kaart was gebracht, algemene lijnen werden getrokken en het parlement het mogelijk werd gemaakt zich over het kunstbeleid als zodanig uit te spreken. Interessant is dat de VVD in haar pleidooi voor vrijheid in de kunst het meest expliciet de CPN aan haar zijde vond. Het begrip 'maatschappelijke relevantie' kreeg het weer zwaar te verduren. Mw. Kappeyne van de Coppello (VVD) meent dat noch de feitelijke bruikbaarheid van kunst in de samenleving, noch de dienstbaarheid van kunst aan politieke opvattingen of stelsels een beoordelingsnorm mag zijn. L'art pour l'art moet mogelijk zijn. Wolff (CPN) meent dat de waarborging van de vrijheid van kunstenaars een vierde doelstelling in de nota had moeten zijn. Het creëren en zich kenbaar maken aan anderen is op zich een fundamentele vorm van maatschappelijk engagement. Kwaliteit is tot op zekere hoogte best meetbaar, maar dit moet wel door deskundige vakbroeders gebeuren. Ook Coppes (PPR) gaat in die richting: goede kunst bevordert zonder meer een mentaliteitsverschuiving van 'hebben' naar 'zijn' en de cultuurparticipatie.

Minister Van Doorn stelt dat met maatschappelijke relevantie iets vagers is bedoeld dan wat de overheid in het directe belang van de samenleving acht. De overheid moet terughoudend zijn, maar wel selecteren. Ook bij de beoordeling van kwaliteit moet het advies van deskundigen zwaar wegen, doch bij de subsidiëring blijft de minister verantwoordelijk.

Een ander fundamenteel punt betrof de door de PvdA-er Kosto opgeworpen vraag of de nota niet wat te gemakkelijk over het probleem van de commerciële wancultuur heen stapt. Kosto mist een diepgaande beschouwing over de onmogelijkheid van een kunstbeleid in een vercommercialiseerde samenleving, die leeft naar kapitalistische wetten. Op dit punt was de minister terughoudend. De overheid moet zich beperken tot het scheppen van goede condities voor culturele vernieuwing, opdat elementen van wancultuur op een natuurlijke wijze worden teruggedrongen.

Men was het erover eens dat een herschikking van de middelen binnen de kunstsector nodig is, vooral ten gunste van de kunstvernieuwing en de scheppende kunstenaar. Niemand wist evenwel goed hoe je dit probleem moet aanpakken, wanneer de hoogte van de uitgaven als geheel niet noemenswaard kan stijgen.

Minister M. Gardeniers

De afsluiting van het parlementaire debat vond onder het kabinet-Van Agt I plaats. Bij brief van 31 maart 1978[35] deelde minister Gardeniers mede dat zij zich in grote lijnen met de nota Kunst en Kunstbeleid en de nota's inzake orkesten en musea kon verenigen. De nota inzake het toneelbeleid werd in feite ingetrokken. Zij houdt vast aan de maatschappelijke relevantie als beoordelingsnorm. Zij brengt een nuancering aan in die zin, dat deze norm haar invulling moet krijgen daar waar publiek en kunstenaar elkaar ontmoeten. Bij de beleidsvorming vindt dan in de voorzieningenplanning de concretisering van de invulling plaats.

Bij de nodige herschikking van middelen binnen de kunsten zijn het behoud van pluriformiteit in het aanbod en extra aandacht voor scheppende kunst de belangrijkste richtlijnen. De bestuurlijke decentralisatie zal wellicht voor de kunst in minder sterke mate moeten gelden dan voor andere sectoren, doch op dit punt werd vooral nadere studie in het vooruitzicht gesteld.

Het plenaire parlementaire debat over de drie nota's had plaats in juni 1978 en beperkte zich tot een korte standpuntbepaling en stemming over de bij de Commissievergaderingen ingediende moties.[36]

De ten aanzien van de Kunstnota aangenomen moties betroffen:[37]

- de noodzaak van een wettelijke regeling inzake de plicht tot registratie en het verbod op uitvoer van onvervangbare Nederlandse kunstschatten;
- het tegengaan van een onverantwoorde import en doorvoer van kunstschatten uit de derde wereld;
- de noodzaak van een programmatische, fasegewijze invoering van de decentralisatie en ruime inspraakmogelijkheden voor belanghebbenden, in het bijzonder de werkgevers en werknemers, gezien de werkgelegenheidsaspecten;
- het verrichten van een studie naar de harmonisatie van financieringsstromen in het kunstbeleid, met het oog op een samenhangend beleid en de decentralisatie;
- de uitspraak dat veel van het in de nota gestelde niet kan worden uitgevoerd

zolang de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn en de ontwerp-Wet Reorganisatie binnenlands bestuur niet door het parlement zijn behandeld; alleen die beleidsbeslissingen waarover wel consensus is tussen Regering en parlement, kunnen eerder worden uitgevoerd.

Grote nota's heeft minister Gardeniers niet uitgebracht. Haar wetgevingsactiviteiten waren van drieërlei aard. Haar belangrijkste activiteit vormde de behandeling in de Tweede Kamer van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn. De relevantie van (de behandeling van) deze wet valt eigenlijk ook nu nog moeilijk te schatten, omdat toen het beleidsstelsel als zodanig voor met name het CRM-welzijn behandeld werd en de reikwijdte van deze wet nog niet direct aan de orde was. Pas bij de invoering van de Kaderwet zal beslist worden in hoeverre kunst als welzijn in de zin van de Kaderwet moet worden aangemerkt. Op deelterreinen van de kunst heeft zij wetgeving tot stand gebracht of bevorderd. De Fondsenwet scheppende kunsten bereikte op 21 mei 1981 het Staatsblad.[38] In april 1981 werd een ontwerp van Wet tot behoud van cultuurbezit ingediend.[39] Interessant is dat er praktisch geen relatie is tussen deze wet en dit wetsontwerp enerzijds en de Kaderwet anderzijds. Met het oog op een eventuele inpassing van de kunsten in de Kaderwet heeft de minister het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onderzoek laten instellen naar de decentralisatiemogelijkheden op kunstterrein. Zij heeft het rapport in ontvangst genomen maar geen beleidsbeslissingen genomen. Bij de in ontvangstneming van het rapport achtte zij twee aanbevelingen eruit het nader overwegen waard:

- het op *weloverwogen* wijze onder de werkingssfeer van de Kaderwet brengen van de kunst;
- de opneming in de Grondwet van een 'recht op kunst'.[40]

Minister A. van der Louw

De regeringsverklaring van het tweede kabinet-Van Agt bevatte de zinsnede dat de kwaliteit en de pluriformiteit van de Nederlandse cultuur dienen te worden gehandhaafd en versterkt.[41] In het kader van de begrotingsbehandeling werd begin 1982 een aparte commissievergadering gehouden over het kunstbeleid.[42] Op het niveau van de uitgangspunten en doelstellingen was er een vrij grote consensus. Alle sprekers stelden het autonome, ietwat elitaire karakter van kunstontwikkeling voorop; de kwetsbaarheid ervan vraagt een zekere veiligstelling vóóraf. Een tweede doelstelling betreft het bevorderen dat zoveel mogelijk mensen van kunst profiteren. Terwijl onder andere Beinema instandhouding en kwaliteit een belangrijkere doelstelling dan spreiding vond, zag minister Van der Louw beide doelstellingen meer in elkaars verlengde. In zijn visie wordt kunst het beste beschermd als brede bevolkingslagen kunst als een verrijking van hun dagelijks bestaan ervaren.

Het kamerlid Lankhorst stelde dat de problemen veel meer liggen op het niveau van de bestuurlijke uitwerking en praktijk. Op dat niveau lagen ook de grieven van de kunstenaarsorganisaties. In een brief aan het parlement pleitten zij

voor een perspectievennota en een aparte wet voor het kunstbeleid, welke deze sector meer bescherming geeft tegen bezuinigingen, decentralisatie en harmonisatie van het welzijnsbeleid. Alle deelnemers aan het parlementaire beraad waren het erover eens, dat zo'n wet geen buffer 'tout court' tegen bezuinigingen kan zijn, maar dat het er eerder om gaat een zodanig instrumentarium te scheppen dat er minder willekeurig en op ad hoc basis bezuinigd wordt.

Had de minister als oud-burgemeester een groter vertrouwen in decentralisatie dan menig kamerlid, als coördinerend minister voor het welzijnsbeleid zag hij meer mogelijkheden voor inpassing van kunstbeleid in bredere verbanden, voor harmonisatie. Iedere sector vindt zich immers zo exclusief en belangrijk dat hij buiten ieder proces van externe harmonisatie wil worden geplaatst.

De minister en de regeringsfracties vonden elkaar in een voorlopig tweesporenbeleid,[43] waarbij twee alternatieven worden bestudeerd – kunstbeleid in een aparte wet of onder de reikwijdte van de Kaderwet – en de Regering op basis daarvan een eerste beleidsvisie aan het parlement voorlegt. In beide alternatieven dienen zowel de decentralisatie, als de harmonisatie, als de eigen aard van het kunstbeleid aandacht te hebben.

2 De verschillende ideeën over kunstbeleid

Dit stuk geeft een verkenning van de verschillende visies op het gewenste kunst- en cultuurbeleid, zoals deze zijn geformuleerd door cultuurfilosofen, sociologen, politicologen, economen, juristen, de kunstenaars zelf en enige politieke partijen.

2.1 De cultuurfilosofische en -sociologische benadering

Van Peursen

Van Peursen[44] gaat uit van een zeer breed cultuurbegrip: de extra dimensie die elk menselijk handelen heeft. Daarnaast accentueert hij het dynamische karakter van cultuur: het is meer een werkwoord dan een zelfstandig naamwoord. Hij ziet de onderlinge relatie tussen de culturele bovenbouw en de biologische materiële onderbouw zo, dat de waardering en de verwerking van de materiële basisbehoeften óók cultureel bepaald zijn. Veel minder dan voor het dier zijn voor de mens deze basisbehoeften een gegeven. Juist door onbewust deze basisbehoeften op een bepaalde manier te verwerken en te waarderen kan de mens zich hierdoor geobsedeerd, vervreemd voelen. Een goed cultuurbeleid houdt zijns inziens in dat deze basisbehoeften bewust worden gereguleerd en vorm gegeven.

Het in de hand krijgen van alles wat de mens obsedeert en drijft, zodat hij het niet meer als fataliteit ervaart en hij vrijer wordt, is naar zijn mening een kenmerk van een goed cultuurbeleid. In die zin wordt cultuurbeleid ontgrensd. Het is niet meer in zichzelf besloten en het gaat om hele concrete dingen. Andere elementen

van een goed cultuurbeleid acht hij flexibiliteit het permanente leerproces, waarbij eenieder leerling én leermeester is en de pluriformiteit.

Berting

Ook in de macrosociologische beschouwingen van Berting[45] over een wenselijk breed cultuurbeleid krijgt de pluriformiteit grote aandacht. De huidige situatie vraagt om een evenwichtsherstel ten gunste van het unieke, de contrapuntbeweging. Uiteraard kan de samenleving niet iedere contrapuntbeweging tolereren. In navolging van Gouldner schetst hij een ideale situatie, waarin de classistische visie (de mens is afhankelijk van de orde, welke inherent is aan de samenleving) perspectief biedt op de realisatie van de romantische visie (de creatieve mens mag niet belemmerd worden door de geordende maatschappij) en omgekeerd. In de loop der tijden is de overheersing van het denken in termen van eenheid en orde op verschillende wijze naar voren gekomen.

- In de eerste fase maakt de elite onderscheid tussen haar eigen hogere cultuur en de minderwaardige cultuur van het gewone volk.
- In de volgende fase gaat de elite het nodig vinden dat het volk ook deelachtig wordt aan de verworvenheden van de hogere cultuur.
- Vervolgens krijgen vooral in de functionalistische, sociologische theorie afwijkende levensvormen en deelculturen wel aandacht, doch deze worden niet in hun zelfstandigheid erkend maar als een produkt van de overheersende cultuur bestudeerd.
- In termen van beleid krijgt dit ordedenken vooral gestalte doordat de overheid of een elite bepaalde basisbehoeften en modellen construeert en algemeen geldig acht, waar vervolgens de mensen moeten worden ingepast. Op basis hiervan wordt dan een sterk kwantitatief en distributief beleid gevoerd; men denke aan cultuurspreiding. In de nota Kunst en Kunstbeleid ziet Berting duidelijke elementen van deze vorm van beleid. Hij heeft voor deze nota dan ook geen enkel goed woord over.[46]

2.2 De politicologische benadering

Van Riemsdijk

Bij dr. J. van Riemsdijk, oud-secretaris van de Raad voor de Kunst, staat de dubbelzinnigheid van het kunstbeleid centraal.[47] Vanuit de kunst geredeneerd kan gezegd worden dat kunst een goede zaak is en dat er daarom gesubsidieerd moet worden. Kunst is in deze visie een sociale basisfunctie, welke door het beleid gevolgd moet worden. Alleen bij de economische conditionering dient het beleid voorop te gaan.

Aan de andere kant staat de wereld van het bestuur en de politiek, waar de kunst als een van de af te wegen belangen wordt gezien. Hier regeren vooral de machtsvorming, geïnstitutionaliseerde deelbelangen, selectieve keuzes en het toetsen van kunst onder meer aan maatschappelijke relevantie. De beleidsbeslissingen

inzake kunst zijn primair resultaat van een politiek proces en staan in geen relatie met het kunstgebeuren zelf. Een goede wetenschappelijke onderbouwing is slechts in geringe mate mogelijk, omdat de emotionele wils- en machtsaspecten ook in het kunstbeleid overheersen. Een integraal cultuurbeleid wordt bemoeilijkt doordat de machtsvelden zelf per sector versnipperd zijn. Kunstbeleid staat dus tussen kunst en politiek in, doch de politieke machtsfactoren domineren. Deze dubbelzinnigheid is op zijn best bewust te maken maar niet weg te nemen.

Van der Staay

Voor een beschrijving van de Nederlandse cultuurpolitiek beperkt Van der Staay[48] zich tot een viertal sectoren (kunst-, onderwijs- en mediabeleid en commerciële kunstvoortbrenging) waarin de algemene cultuurpolitiek het best tot uiting komt. Hij stelt dat alleen mensen als De Stuers, Boekman en Van der Leeuw getracht hebben via de staat op bezielde wijze de Nederlandse cultuur te beïnvloeden. Hij constateert voor het overige dat de Nederlandse cultuurpolitiek de uitkomst is van wisselende coalities van verschillende deelculturen, waarbij het steeds bon ton is om één deelcultuur, als aanzienlijke minderheid, zo veel mogelijk te ontzien. Consensus wordt dan ook vooral bereikt op het hogere abstracte niveau. Een gerichte dirigistische cultuurpolitiek is hierbij uit den boze. In deze sfeer gedijen noch cultureel nationalisme, als uitgangspunt voor bijvoorbeeld buitenlands beleid, noch een duidelijk uitgewerkte vorm van cultureel idealisme. Wel algemeen aanvaarde en goed uitgewerkte waarden zijn de culturele gelijkberechting, het recht op culturele zelfexpressie en, wat later, het recht op culturele specialisering. Pas in de zestiger jaren krijgt cultuurvernieuwing, naast cultuurbehoud, aandacht in het beleid.

Binnen deze Nederlandse cultuurpolitiek werken krachten, die maar ten dele in elkaars verlengde liggen. Sommige van deze structurele factoren, zoals de democratisering, dragen op zich al tegenstrijdigheden in zich. Een fundamenteel dilemma van een democratische cultuurpolitiek is immers: hoe de massa te emanciperen en toch aan die massa de vrijheid te onthouden om die waarden, waaraan de culturele elite hecht, te negeren?

De andere structurele factoren die Van der Staay noemt zijn: commercialisering, bureaucratisering, professionalisering en verzuiling. Hij vraagt zich af of de huidige cultuurpolitieke discussie niet te sterk wordt verlamd door de professionele en bureaucratische belangen. Beide belangen lopen ten dele gelijk op. Vooral de bureaucratisering heeft de weg vrijgemaakt voor een hechte relatie tussen cultuurpolitiek en de culturele professie. Wil een wenselijke wetgeving op de cultuur een voldoende draagvlak hebben, dan zal deze er niet aan kunnen ontkomen om ook de belangen van de culturele professie te beschermen. Men moet zo'n wet daarom niet zien als een vergaand instrument voor culturele vernieuwing.

Evenals Pen waardeert Van der Staay de door de commercie verzorgde massacultuur zeker niet zonder meer negatief. De overheid richt zich in feite op die kwantitatief marginale zaken, die daarbij tussen wal en schip dreigen te vallen: de

traditionele maar economisch onrendabele kunstbeoefening, het bevorderen van waardevolle gedragsalternatieven van subculturele aard, het onderzoek, het experiment, de cultuurconservering en dergelijke. Met een mandaat van de meerderheid beperkt de overheid zich tot de cultuur voor minderheden.

Knulst

In zijn beschouwingen over de Nederlandse cultuurpolitiek van de laatste honderd jaar bouwt Knulst[49] in sterke mate voort op Van der Staay.

Hij onderkent in het cultuurbeleid een viertal kernthema's:

1. De strijd om de autonomie van culturele activiteiten, in het bijzonder ten opzichte van overheid en kerk. Deze strijd in grotendeels al in 1795 beslecht.
2. De strijd om het ideologisch beheer van culturele instellingen, met name van die instellingen die door de overheid worden bekostigd. Vooral bij het onderwijs en de media heeft deze strijd geresulteerd in een neutraliserende, distributieve pacificatiepolitiek, waarbij de verzuilde organisaties gelijkelijk worden bedeeld. Bij de kunsten en het kunstbeleid is zulk een verzuiling veel minder tot stand gekomen, hoewel dit met name door katholieken en socialisten wel geprobeerd is. De wat geïsoleerde, elitaire en eigenzinnige positie van de kunstsector heeft dat verhinderd.
3. De vrijstelling van culturele instellingen van marktvoorwaarden door middel van subsidiëring.
4. Het streven om de cultuur onder brede lagen van de bevolking te verspreiden.

Vooral in de vijftiger jaren legitimeerde de cultuurspreiding in sterke mate het kunstbeleid. In de zestiger en zeventiger jaren wordt deze doelstelling geïntensiveerd: cultuur- en kunstbeleid dienen zich te richten op de belangen en emancipatie van achtergestelden.

Knulst acht de spreidings- en emancipatiedoelstellingen nogal paternalistisch; ze zijn bovendien in zeer geringe mate realiseerbaar gebleken. De toegenomen welvaart en een betere verdeling daarvan hebben er vooral toe geleid dat eertijds elitaire private, recreatieve voorzieningen (zoals vakantie en sport) gedemocratiseerd werden en gemeengoed zijn geworden. Kunstconsumptie is een van de moeilijkst overdraagbare facetten gebleken van de levensstijl van welgestelden. Knulst vraagt zich af hoe erg dit is. De verschillen in kunstconsumptie krijgen nu veel meer gestalte op basis van een bewuste keuze.

Hij zet vraagtekens bij de realiteitswaarde van de grondslagen van de Nederlandse cultuurpolitiek (de verzuiling, de distributie en de sociale spreiding), doch hij waardeert het effect ervan positiever: de overheid geeft ruimte aan pluriformiteit.

2.3 *De economische benadering*

Pen

Meer dan andere economen plaatst Pen[50] zijn beschouwingen over de economische aspecten van kunstbeleid in een sociologisch en filosofisch perspectief. Hij onderkent en waardeert de navolgende argumenten voor subsidiëring.

a. De redenering volgens welke het marktmechanisme zeker voor de cultuur fundamenteel verwerpelijk is, hetzij omdat de gerichtheid van de producent niet aansluit op de behoeften van de consument, hetzij omdat de cultuur te hoog moet worden geacht voor de handel. Pen verwerpt deze gedachtengang, omdat zij irreëel is en te weinig vertrouwen toont in het gezonde verstand van de consument die dikwijls voor massacultuur kiest.

b. Sommigen achten een subsidiëring in de culturele producentencapaciteit gewenst. Hierbij moet vooral gedacht worden aan producenten die anders buiten de markt dreigen te worden geduwd: zij hebben wel klanten die hun produkt willen, maar hun aantal is te klein. Zulke argumenten acht Pen valide. De redenering kan door economische feiten goed worden onderbouwd. Zo is er het punt dat de produktiviteit in de kunstsector lager ligt dan in de industrie, terwijl de lonen in de kunstsector de industriële produktiviteitsstijging volgen. Dit is zeker voor de kleine kunstbedrijven een handicap. Verder hebben, via het marktmechanisme, de stijging van het nationaal inkomen en de inkomensnivellering aan de massacultuur, de vertrossing, welhaast een monopoliepositie gegeven, waardoor kleine, meer elitaire producenten dreigen te worden platgedrukt. Het is evenwel de vraag of alles wat aan kleins verloren dreigt te gaan door de overheid in stand moet worden gehouden. De overheid zal heel duidelijk moeten kiezen, moeten selecteren op kwaliteit.

c. Ten aanzien van de consumentensubsidie onderkent Pen een groot aantal motieven die hij deels wel, deels niet deugdelijk acht. Zo acht hij het argument dat de mensen kunst zo hard nodig hebben, onjuist. Hetzelfde vindt hij van inkomenspolitieke argumenten omdat de subsidie de laagstbetaalden meestal niet ten goede komt. Wel juist acht hij argumenten van educatieve aard: het opvoeden tot kunstzin, het opwekken van wat potentieel aanwezig is. Men kan bijvoorbeeld denken aan de subsidiëring van een consumentenbond voor de kunsten.

d. Ook de aanwezigheid van externe effecten, het in het geding zijn van de kwaliteit van de samenleving, acht hij een juist argument om te subsidiëren. Wellicht nog sterker dan bij de producentensubsidie heb je bij de consumentensubsidie een duidelijke cultuurfilosofische visie nodig. Onze samenleving is zo pluriform dat de verschillende cultuuruitingen als sterk gelijkwaardig worden erkend en verscheidenheid en verandering als de essentie van onze cultuur worden gezien. In deze situatie wordt van de overheid gevraagd om alles wat groeit en bloeit, of de potentie daartoe in zich heeft, te ondersteunen, omdat het allemaal cultuur is. We zijn hier ver af van de situatie, waarin de cultuur zich beperkte tot bepaalde elitaire kunstuitingen en er over dit eenduidig cultuurbegrip consensus bestond. In die toestand wist de overheid zeer duidelijk wat zij het beste kon

subsidiëren. In die zin zijn de economische knelpunten betreffende kunst sterk sociologisch bepaald. Zolang de spraakmakende gemeente een beperkte groep omvat en de onderliggende subculturen niet naar hun mening wordt gevraagd, is er geen gebrek aan geld.

Een actieve cultuurpolitiek eist een culturele ideologie, doch wij zijn te liberaal om van de overheid te vragen zulk een ideologie op te leggen. In deze paradox zitten we gevangen, dus zal het ook in de kunst- en cultuurpolitiek wel aanmodderen blijven.

Abbing

Met Pen heeft Abbing[51] gemeen dat hij zich niet beperkt tot louter economische beschouwingen over kunstbeleid, doch anders dan Pen doet hij dat door enige vooronderstellingen van met name de economische welvaartstheorie aan een kritische doorlichting te onderwerpen.

Hij onderkent in de economische welvaartstheorie drie motieven voor de overheid om tot subsidie over te gaan.

Allereerst kan tot subsidiëring worden besloten, indien aangetoond is dat we met een collectief goed te maken hebben en dat subsidiëring effectief is. Een collectief goed is dan een goed, waarbij prijsuitsluiting niet goed mogelijk is. Het genot van deze goederen is niet individueel verkoopbaar. De meeste economen vinden dat dit motief voor de kunstsubsidiëring niet opgaat. Prijsuitsluiting is wel mogelijk.

Een tweede grond voor subsidiëring is de aanwezigheid van een boven-individueel maatschappelijk belang; er zijn externe ontwikkelingseffecten in het geding die in het kader van het prijsmechanisme onvoldoende worden meegenomen. Behalve Pen en Stevers zien de meeste economen hier geen goede grond in voor kunstsubsidiëring.

Bij de derde grond zijn er louter individuele belangen in het geding, doch de overheid vindt dat de consument de waarde van het produkt te laag schat. Deze subsidiëring van merit-goods is uiteraard zeer bevoogdend. In de ogen van de meeste economen geldt dit motief bij uitstek voor kunstsubsidiëring. Abbing verzet zich tegen deze manier van denken. Met name keert hij zich tegen de hierbij impliciete veronderstelling dat het prijsmechanisme de consumentensouvereiniteit waarborgt. Hierachter schuilt een economisch mensbeeld, waarin de mens geheel alleen staat en van zijn inbedding in een historisch bepaalde, sociaal-culturele omgeving wordt geabstraheerd. Ten aanzien van de manier waarop we deze sociaal-culturele leefwereld bepalen, dient het primaat van de bestuurlijke democratie en niet van het marktmechanisme te gelden. Vanuit deze visie poneert Abbing de stelling dat kunst zeker ook op basis van de twee eerste motieven kan worden gesubsidieerd. Het verschil tussen beide acht hij overigens gradueel. Bij collectieve goederen is prijsuitsluiting niet mogelijk, bij goederen met positief externe effecten is de graad van uitsluitbaarheid laag.

Zowel de vaststelling van collectieve goederen als de voorspelling en vaststelling van positieve externe effecten zijn meer een zaak van politieke waardering dan

van objectieve wetenschappelijke concludering. Kunst heeft in zijn ogen een zeer lage prijsuitsluitingsgraad. De auteurswetgeving geeft de kunstproducent maar een geringe bescherming. Kunst wordt meer openbaar gemaakt dan verkocht. De uitstralingseffecten van kunst zijn onbeperkt. Men denke aan industriële vormgeving, therapie, de reclame, enzovoort. Evenals bij wetenschappelijke research zijn bij nieuwe kunstvormen de ontwikkelingskosten hoog, doch specifiek voor de kunst is dat deze kosten zeer moeilijk kunnen worden teruggewonnen. Bovendien zijn de te verwachten nuttige maatschappelijke effecten van kunst moeilijk voorspelbaar. Dit hoge risico rechtvaardigt subsidiëring.

Om deze reden acht Abbing de onder andere door de interministeriële Commissie Beleidsanalyse in 1976 uitgesproken voorkeur voor subsidie naar rato van prestaties voor de kunstsector minder geëigend. Bij kunst gaat het nu juist niet om de kwantiteit van het directe produkt, maar om de kwaliteit en het uitstralingseffect. Het produkt is hier vooraf moeilijk voorspelbaar omdat de uniciteit en de oorspronkelijkheid hier van zo groot belang zijn. Bovendien geeft genoemde subsidiemethode de gesubsidieerde onvoldoende eigen bewegingsruimte. Abbing benadrukt het vertrouwenskarakter van de subsidiëring in deze sector. Subsidiëring dient hier meer te zijn dan een zakelijk contract, waarbij er vooraf duidelijkheid is over de te leveren prestatie. Juist omdat de subsidiënt de kunstenaar vertrouwt, geeft hij hem de noodzakelijke speelruimte. Subsidiëring in het exploitatietekort ligt dan voor de hand, waarbij de geleverde prestatie wel periodiek achteraf wordt besproken.

Duidelijk is dat Abbing sterker vanuit het beleid denkt dan vanuit de wetenschap. De wetenschap maakt onderscheid tussen kennis en geloof, maar het overheidsbeleid kan dat niet. Het vertrouwen, het durven risico nemen en het zich richten op een onzekere toekomst, al deze beleidselementen staan bij Abbing centraal.

2.4 Een rechtspolitieke visie

Het boekje 'De cultuurstaat' van Bergamin, Van Maarseveen en Schonk-Swier[52] bevat een mengeling van visionaire en wetenschappelijk-analytische elementen.

De schrijvers willen een nieuw politiek ontwikkelingsmodel construeren ten aanzien van de fenomenen staat en recht, waarin een bepaald cultureel mensbeeld centraal staat. Uitgangspunt is hierbij dat onze samenleving niet ver meer afstaat van een situatie, waarin ieder verzekerd is van de voorziening in elementaire materiële zekerheids- en gelijkheidsbehoeften. Sociaal-economische problemen komen dan ook niet aan de orde. Deze situatiegebondenheid van de optiek wordt erkend. Andere uitgangspunten zijn de heelheid van de mens, zijn uniciteit, zijn geluksstreven, zijn wil tot zelfbepaling, zijn creativiteit, zijn geneigdheid tot solidariteit en zijn afkeer van dwang, machtsuitoefening en formele organisaties. Deze visie dient voor staat, recht en rechtswetenschap beginsel *en* maatstaf te zijn. Dit betekent dat het recht meer mogelijk moet maken dan verbieden. Het moet eerder de ontplooiing bevorderen dan gelijkschakelen. Een samenleving is zo cultureel als haar minst getalenteerden expressievrij zijn.

Historisch heeft de staat zich ontwikkeld tot een instrument voor machtsuitoefening en tot symbolisch oriëntatiepunt bij uitstek. De staat garandeert het wel, de behoeften aan orde, rust, regelmaat, rechtvaardigheid, welvaart en welzijn. De prijs die hiervoor wordt betaald, is echter langzamerhand te hoog. De staat kan de verwachtingen niet meer vervullen.

De schrijvers willen een aanzet geven tot een geheel andere rechtspolitieke conceptie: de cultuurstaat. De staat blijft een afzonderlijke organisatie die bindende beslissingen voorbereidt, vaststelt en uitvoert, doch zij heeft een aanvullende, dienstverlenende secretariaatsfunctie ten opzichte van de samenleving. De staat als restfunctie, als 'slaperdijk', die een geruststellende laatste zekerheid biedt. Dit leidt tot een voorkeur voor aansporende, overtuigende en adviserende wetten en uitspraken van de overheid en voor kleinschalige, gelede rechtsvorming. Een samenvallen van staats-politieke orde en rechtsorde is uit den boze. De staat verliest het monopolie ten aanzien van de rechtsvorming.

Er worden drie nieuwe culturele grondrechten geformuleerd;

- het recht op culturele zelfnormering,
- de expressievrijheid,
- de participatievrijheid: ieder mag zelf weten welke informatie en vorming hij tot zich wil nemen, van wie en waar hij dit wil.

Deze rechten moeten ook gelden tussen de mensen onderling. De te formuleren rechtsbeginselen dienen te liggen in de sfeer van tolerantie, solidariteit en autonomie. Ook bij de culturele grondwetgeving zal geen sprake meer mogen zijn van een staatsmonopolie.

2.5 De ideeën binnen de kunstwereld

Federatie van Kunstenaarsverenigingen

In haar in 1981 aan het parlement voorgelegd Programma voor de kunst[53] stelt de Federatie van Kunstenaarsverenigingen haar in 1972 uitgebrachte visie-nota 'Met verbeelding' enigszins bij. In laatstgemeld stuk moeten kunst en kunstbeleid in die zin maatschappelijk relevant zijn dat zij verwijzen naar een geheel andere samenleving waarin verbeeldingskracht, kritische zin en maatschappelijk inzicht veel meer domineren. Ten onrechte is deze stelling aldus uitgelegd dat gesubsidieerde kunst maatschappelijk relevant moet zijn. In de nieuwe nota wordt scherper onderscheiden tussen kunst en kunstbeleid. Kunst moet autonoom kunnen functioneren en hoeft haar maatschappelijke betekenis niet expliciet te bewijzen. Kunst moet beoordeeld worden op basis van artistieke inhoudelijke criteria, welke door deskundigen en kunstenaars bepaald moeten worden.

Daarnaast staat het kunstbeleid, dat wèl gebonden is aan de regels van politieke besluitvorming. In het kader van politiek beleid moet de politicus de structuren in het kunstbeleid helpen vorm geven en de geldstromen over de verschillende kunstsectoren verdelen. De afweging dient derhalve het geld te betreffen, niet de resultaten van de (her)schepping van kunst, want die lenen zich niet voor politieke afweging. De spanning tussen kunst en kunstbeleid kan enigszins worden

gemitigeerd door het beleid op hoofdlijnen een zaak van de politici te laten zijn en de uitvoering van het beleid over te laten aan de deskundigen en kunstenaars zelf. Dit beleid op hoofdlijnen dient het volgende in te houden: het scheppen van voorwaarden gericht op produktie, de distributie en de afname van kunst en wel zodanig dat veelzijdigheid van aanbod en vraag zijn verzekerd en worden vergroot. De nadruk op de uitvoering van het beleid door de direct betrokkenen leidt tot het voorstel om te komen tot een fondsenstructuur, waarbij de wet een bepaald minimum-percentage van de rijksbegroting hiervoor moet bestemmen.

Kassies

Deze oud-directeur van de Federatie heeft als geen ander in de jaren na de Tweede Wereldoorlog zich in woord en geschrift een vurig pleitbezorger getoond voor een bewuste cultuur- en kunstpolitiek van de overheid.

Zijn verzamelde opstellen 'Op zoek naar cultuur'[54] laten een duidelijke ontwikkelingsgang zien. In zijn beschouwingen in de jaren vijftig en zestig overheersen de mentale strijd tegen de maatschappelijke en politieke afkeer van kunst en de wens kunstbeleid een vaste plaats te geven in de formele structuur van ons staatsbestel. Nu de sociale politiek haar afronding tegemoet gaat, moeten cultuur- en kunstpolitiek onder letterlijk alle omstandigheden voorrang hebben, omdat zij het levensgeluk van deze en volgende generaties bepalen. Hierin ligt ook de rechtsgrond voor de claims op overheidsbeleid. Het kader waarin kunstpolitiek moet worden geplaatst is van cultuurpolitieke aard: zorg gewijd aan menselijke vorming en ontplooiing. Er is een verschil met maatschappelijke zorg; kunst is autonoom en ontleent zijn betekenis niet aan het opheffen van bepaalde tekorten. In plaats van een subsidiebeleid dient kunstbeleid structuurbeleid te zijn: het scheppen van kaders voor kunstschepping, kunstreceptie en vooral communicatie.

In zijn latere beschouwingen komt een zekere scepsis naar voren. De drie ook door hem onderschreven premissen voor een goed kunstbeleid waren: kunst is nodig, kunst is overdraagbaar en de overheid moet de afstand tussen kunst en volk helpen overbruggen. Deze bleken maar ten dele op te gaan. Het kunstbeleid bleef in sociaal opzicht beperkt, het subsidiebeleid leidde tot verstarring en het kunstbeleid bleef bestuurlijk geïsoleerd. Er is veel bereikt, maar men is op duidelijke grenzen gestoten.

Het gevaar is reëel dat de bij het kunstbeleid betrokkenen te veel met hun eigen waarde-oordelen de activiteiten van andere mensen hebben bekeken, zodat ze voorbijgaan aan de zin die de mensen er zelf aan geven. Zaken als massacultuur komen dan in een nieuw licht te staan. Ook ten aanzien van de planning van voorzieningen ziet hij minder mogelijkheden. Vele initiatieven zijn immers van de grond gekomen door initiatieven van enthousiaste enkelingen.

In zijn nota 'Alles moet anders, op weg naar een doelmatig kunst- en kunstenaarsbeleid',[55] beperkt de schrijver D. A. Kooiman zich tot het hoe, de nadere vormgeving van het kunstbeleid. Het feit dat de overheid kunst en kunstbeoefening subsidieert is voor hem een gegeven.

Eenduidige uitgangspunten en een uniformiteit in de benadering van de verschillende kunstvormen zijn nodig. Het aanleggen van normen met betrekking tot de inhoud of kwaliteit van de kunst is geen zaak van de overheid. Het overheidsbeleid houdt op, waar de kunst begint. Iedere overheidsbemoeienis met het immateriële aspect van kunst en kunstbeoefening dient, zo mogelijk, vermeden te worden. Als beleidsobject kan kunst dan ook omschreven worden als iets materieels of iets in ruimte en tijd, waarmee de kunstenaar in contact treedt met zijn publiek.

Een beroepskunstenaar is iemand die zijn kunstzinnige activiteit als dag- of deeltaak uitoefent met de bedoeling om hiermee in zijn levensonderhoud te voorzien, terwijl zijn kunstenaarsschap erkend wordt vanwege zijn lidmaatschap van een beroepsvereniging van kunstenaars. Het beroep behoeft wettelijke erkenning, doch de normering mag geen zaak zijn van de overheid. Het kunstenaarsschap valt niet objectief te normeren en dient in beginsel voor iedereen open te staan. Kunstbeleid dient voorwaardenscheppend te zijn ten aanzien van de kunstbeoefening en drempelverlagend ten opzichte van het publiek. Bevoordeling van de kunstenaars als groep blijve achterwege. Wanneer echter een kunstenaar toegang krijgt tot door de gemeenschap verleende faciliteiten die zijn beroep vereisen, dan is er geen sprake van onrechtvaardige bevoorrechting, want iedereen is in beginsel vrij dit beroep uit te oefenen.

De instelling die over faciliteitenverlening beslist, dient inzage te geven in de rapportage van haar beraadslagingen. Een beroepsprocedure bij een onafhankelijk lichaam dient mogelijk te zijn. Het drempelverlagende kunstbeleid wordt alleen in financiële zin uitgewerkt. Voor de immateriële drempels wordt verwezen naar het onderwijsbeleid.

In het kader van het voorwaardenscheppende kunstbeleid dient de producent direct gesubsidieerd te worden en de consument indirect, bij het drempelverlagende beleid is het in zijn visie juist andersom. Bij de eerste beleidsvorm zorgt de overheid voor een dienstverlenend instituut, dat zo mogelijk voor ieder toegankelijk is die daartoe de gerechtvaardigde wens uit, bij de tweede kan men de gemeenschap zien als de plaatsvervangende afnemer van de kunstenaar. Dit drempelverlagende kunstbeleid dient de eigenheid van de consument–producent-relatie in de kunstsector te erkennen. De producent wil niet alleen winst maken, hij wil ook zijn produkt in contact brengen met het publiek. In de huidige situatie nemen veel kunstenaars genoegen met een uiterst karig loon, ten einde zich niet van het publiek te isoleren. Deze activiteit, prijsverlaging met het oog op drempelverlaging, moet nu de gemeenschap in de door Kooiman gewenste situatie van de kunstenaar overnemen.

Voor de beleidsorganisatie worden een adviserende en uitvoerende instantie

voorgesteld, respectievelijk de Raad en een Fonds voor de kunst. In deze raad zitten belanghebbenden en onafhankelijke leden. Voor de immateriële aspecten van de kunst heeft de raad het recht de overheid bindend te adviseren, voor zover de praktijk dit toelaat. Ook hier dienen regels te komen inzake een open beraadslaging en beroep bij een onafhankelijk lichaam.

2.6 De ideeën van de belangrijkste politieke stromingen

De Partij van de Arbeid en de dialoog met de kunstenaars

In een analyse van de cultuurpolitieke discussie van socialisten in de vijftiger jaren onderscheidt P. Bouns[56] een drietal stromingen.

De eerste stroming vindt een eigen socialistische cultuurpolitiek niet nodig, omdat de bestanddelen van het democratisch-socialisme van katholieke, protestantse en humanistische aard zijn. Het eigene van socialistische politiek moet vooral de economische en sociale sfeer betreffen. Een tweede stroming wil wel een uitgesproken eigen cultuurpolitiek. Een derde, meer pragmatische stroming heeft het uiteindelijk gewonnen. Hier werd cultuurpolitiek verengd tot kunstbeleid, met grote aandacht voor planmatige leiding, het financiële aspect en het ten dienste en in het bereik van eenieder stellen van de cultuurgoederen.

Zeker deze partij heeft geprobeerd een gesprek tussen beide werelden op gang te brengen. In een reactie vanuit de kunstwereld[57] op het verkiezingsprogramma van 1981 komen vooral twee dingen naar voren: een te geringe aandacht voor het kunstenaarsbeleid en een te lage waardering van de kunst op zich. Men vindt dat deze partij er ten onrechte van uitgaat dat kunst steeds ergens voor moet dienen. Ook de voorzitter van de Raad voor de Kunst, L. J. de Ruiter, verwerpt dit nuttigheidssyndroom; kunst kan, maar hoeft niet maatschappelijk relevant te zijn. Welzijns- en cultuurbeleid gaan maar ten dele gelijk op. Kunstschepping is het produkt van vakmanschap en creativiteit. Het is een elitaire bezigheid. De scheppende kunst komt zelden tot stand met het oogmerk dat ze er voor iedereen moet zijn. Het beleid moet erop gericht zijn dat iedereen er toch van profiteert. In de brochure 'Hoezo socialistische kunstpolitiek?'[58] van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen komen gelijksoortige geluiden naar voren.

De politici Den Uyl en Gortzak[59] hebben oog voor de ambiguïteit van een socialistisch kunstbeleid. Volgens Den Uyl voltrekt kunstbeleid zich op het scherp van de snede tussen het respecteren van de eigen wettelijkheid van het proces van artistieke vormgeving en het aanjagen van maatschappelijke vernieuwingsprocessen. Met Gortzak pleit Den Uyl voor een permanente dialoog tussen beide groepen. Zij menen dat die best kribbig mag zijn, omdat politici oplossingen en compromissen moeten zoeken voor het heden. Kunst wijst eerder naar het utopia van de toekomst.

Een interessante bijdrage aan de gedachtenontwikkeling over socialistische cultuurpolitiek heeft verder H. van Hasselt[60] geleverd. Hij meent dat de overheid volledige culturele vrijheid moet verzekeren, maar dat de overheid bij de positieve bevordering van kunst het taboe op de inhoudelijke overheidsinmenging moet

verbreken. De overheid moet vooral culturele activiteiten stimuleren die de emancipatie van verdrukten bevorderen.

In zijn kritiek hierop stelt H. van den Bergh[61] dat een subsidiepolitiek mede gebaseerd moet zijn op door adviserende deskundigen te hanteren artistieke normen. Juist omdat kunstuitingen veelal symbolisch van aard zijn, is het moeilijk ambtelijke richtlijnen uit te vaardigen betreffende de inhoud van kunst.

De confessionele stromingen

Bij de vroegere KVP was het vooral P. Beugels[62] die als relatieve eenling een pleidooi hield voor een meer stelselmatig kunst- en cultuurbeleid. Hij zelf moest constateren dat wat minister Klompé heeft gedaan slechts dunnetjes is gevoed door haar politieke partij. Het partijprogramma voor 1967-1971 bevatte slechts *een* zinsnede over de noodzaak van cultuurspreiding.

Voor de geringe belangstelling voor kunst van de vroegere ARP voert M. Beinema[63] meerdere redenen aan. In een emancipatieperiode hebben andere zaken voorrang. Daarnaast is er het feit dat kunstontwikkeling een vorm van grensverlegging betreft, welk een zeker vooruitganggeloof vooronderstelt waarin de mens geacht wordt op eigen kracht voort te kunnen gaan. Juist hiertegen verzetten zich de grondleggers van de ARP.

Beinema zelf bepleit een op de ethiek afgestemde en door haar begrensde cultuuropdracht. Naast economisch-produktieve en stichtelijke, menslievende activiteiten moeten hierin ook wetenschappelijke en creatieve activiteiten een plaats hebben. De overheid heeft op dit terrein vooral een conditionerende taak. Haar terughoudendheid dient zij te laten varen wanneer de menselijke waardigheid in het gedrang komt. De overheid is ook verantwoordelijk voor de sociale positie van kunstenaars.

Democraten '66

Het rapport 'Kunst en samenleving' van de werkgroep 'Kunst en media' van het wetenschappelijk bureau van D'66[64] beperkt zich voornamelijk tot de uitwerking van een beleid dat gericht is op versterking van de materiële positie van vooral de scheppende kunstenaar. D'66 wil immers die mensen beschermen die kwetsbaar zijn omdat ze niet passen in het maatschappelijk systeem. De overheid moet een voorwaardenscheppend kunstbeleid voeren, de kwaliteit bevorderen, maar deze zelf niet vaststellen. Voor D'66 *is* kunst maatschappelijk relevant. De overheid moet de integratie van de kunst in de samenleving bevorderen, maar van een gedwongen integratie van de kunstenaar mag geen sprake zijn. Keuzevrijheid van producent en consument staan voorop.

Kunstbeleid moet uit de sfeer van de maatschappelijke zorg gehaald worden. Herstel van het oude departement van OK en W is nodig. Alleen voor de niet-professionele kunstbeoefening in de vrije tijd ziet D'66 echte mogelijkheden voor territoriale decentralisatie. Voor het overige heeft men een voorkeur voor functionele decentralisatie: organen, waarin alle betrokken partijen samenwerken en

het beleid uitvoeren. De sociale en fiscale wetgeving dient de eigen positie van de kunstenaar te erkennen, zoals in Frankrijk. De auteursrechtelijke positie van de kunstenaar vraagt versterking, onder meer ten aanzien van leenrecht, herhalingsrecht en volgrecht. Er moet ook een cultureel exportbeleid komen. Het onderwijsbeleid dient meer in het teken te staan van cultuuroverdracht en -verbreiding. Bij het professionele kunstonderwijs moet de kwaliteitsverbetering voorop staan.

Subsidies zijn geen aalmoes, maar beloning door de gemeenschap voor aan haar bewezen diensten, zelfs al zijn de burgers van die gemeenschap zich nog niet altijd van die diensten bewust. Meer wettelijk gegarandeerde aandacht voor de scheppende kunst bij de subsidiëring is nodig. Er moeten ook andere financieringsmogelijkheden komen. Genoemd worden fondsvorming op basis van een nieuwe auteurswetgeving en een actief opdrachtenbeleid van de overheid. Met name dit laatste heeft de voorkeur boven automatische subsidieverstrekking.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Het denken over kunstbeleid zoals dat in het rapport 'Kunstzinnig subsidiëren' van de Teldersstichting naar voren komt,[65] kenmerkt zich door een grote mate van zakelijkheid. Veel meer dan het rapport van D'66 is het vanuit het overheidsbeleid geschreven. Als doelstellingen worden genoemd de conservering, stimulering en het algemeen toegankelijk maken van de cultuur en de kunst. Een mede op planmatig beleid steunende subsidiëring is wenselijk, wanneer de subsidievrager al het redelijke gedaan heeft om zonder subsidie te werken en mits een redelijk sociaal en artistiek rendement te verwachten is. Zekerheid vooraf is niet te garanderen, maar de kans daarop is wel te vergroten. Bij de subsidiëring van experimenten moeten andere eisen worden gesteld aan het sociale rendement dan bij de reeds aanvaarde kunst. De mate van publieke belangstelling mag hier veel minder maatgevend zijn.

De subsidiemogelijkheden voor creatieve kunstenaars moeten worden verruimd. Verder heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de sociaal-culturele infrastructuur: voorzieningen voor opleidingen, communicatie en distributie. Bij de bepaling van het artistieke rendement moet de overheid in belangrijke mate vertrouwen op deskundigen, doch zij behoudt een eigen verantwoordelijkheid. Hoofdregel zij verder dat de overheid ervoor dient te zorgen dat subsidieverlening zo geschiedt dat niemand onevenwichtigheid of willekeur kan worden verweten. Er moet een zeker evenwicht zijn tussen de wederzijds verrichte prestaties.

Er is voorkeur voor territoriale decentralisatie, waarbij het landelijke, regionale of plaatselijke uitstralingseffect de taakverdeling bepaalt. Ook planning, regelmatige herziening en een goede financiële-administratieve en artistieke beoordeling achteraf krijgen veel aandacht.

3 Conclusies

3.1 Het beleidsobject: de kunst

Zoals minister Van Doorn in de Kunstnota terecht stelt, is het beleidsobject, kunst, niet objectief definieerbaar. Dit geldt zeker in een samenleving, waarin de culturele pluriformiteit eerder toe- dan afneemt. Een en ander wordt versterkt door het gegeven, dat deze culturele pluriformiteit een wezenlijk kenmerk is van de democratische rechtsstaat.

Kunst is moeilijk objectiveerbaar en sterk emotioneel en normatief geladen. De overheidsbemoeienis met kunst is dan ook lang afhankelijk geweest van de persoonlijke voorkeuren en hobbies van de verschillende machthebbers.

Ook de plaats van kunst en kunstbeleid is moeilijk precies af te bakenen. Kunst(beleid) is ten dele autonoom, maar heeft verder relaties met praktisch alle aandachtsvelden van de overheid. De grensverleggende kunstvernieuwing heeft relaties met de wetenschap, de amateuristische kunstbeoefening met het sociaal-culturele werk. Verder zij gedacht aan de economie, de ruimtelijke inrichting, educatie, recreatie, de media, sociale zorg, zedelijkheidsbeleid en buitenlands beleid. Uit oogpunt van doeltreffendheid is van belang dat er vooral bij het beleid gericht op kunstvernieuwing geen vooraf duidelijke relatie is tussen de hoge ontwikkelingskosten en het maatschappelijke effect. Bovendien kunnen de kosten moeilijk worden teruggewonnen. De indirecte, symbolische werking van kunst maakt het al of niet gewenste sociale effect zo moeilijk zichtbaar. Het gesprek tussen politicus en kunstenaar wordt bemoeilijkt, doordat de een naar compromissen zoekt en de ander veelal blijft vasthouden aan de utopie.

Kunst en democratische beleidsvorming staan op gespannen voet omdat veel kunstenaars grensverleggend willen zijn ten aanzien van het bestaande algemeen aanvaarde ordenings- en waarderingspatroon, de manier waarop we met onze basisbehoeften omgaan, en omdat een democratisch kunstbeleid zeker ook de stem van de meerderheid tot uiting moet brengen. De meerderheid moet dit kunstbeleid steunen, maar hoeft niet richtinggevend te zijn voor het kunstaanbod. Verder is kunst niet steeds een welzijnsvoorziening. Met name het kunstscheppingsproces hoeft niet gerelateerd te zijn aan duidelijke menselijke noden en verlangens. Een antagonistische eigenzinnigheid is voor een kunstenaar meestal wel, voor een welzijnswerker veelal geen goede zaak.

Een verdelingsbeleid, zoals dat in de sociaal-economische sector gestalte krijgt, is hier veel moeilijker te realiseren. Kunst is veel slechter verdeel- en overdraagbaar dan geld. De receptie van kunst vraagt een bepaalde attitude van de consument. De legitimering van een kunstbeleid van de overheid wordt bovendien bemoeilijkt doordat het algemene belang en persoonlijke en maatschappelijke deelbelangen hier zo sterk door elkaar lopen. Het vervelende van dit alles is nu dat overheidsbeleid in belangrijke mate tegengestelde eisen stelt: scherpe definiëring, objectivering, afbakening, liefst een eenduidige oorzaak–gevolgrelatie, bereidheid tot compromissen, democratische legitimatie, consumentgerichtheid en een goede overdraagbaarheid van het object.

Kunstbeleid is een knecht van twee meesters die het onderling maar weinig eens zijn. Toch hebben kunst en overheidsbeleid elkaar nodig. Met name de Tweede Wereldoorlog heeft duidelijk gemaakt dat er een wederzijdse relatie is tussen kunst en haar maatschappelijk-politieke conditionering. In een dictatuur kan goede kunst niet gedijen. Kunstbeleid lijkt ook op een huwelijk van twee mensen die niet met elkaar overweg kunnen en toch niet zonder elkaar kunnen. Doch men zij niet te pessimistisch. Wat hebben kunst en beleid wel gemeen?

Het vorenstaande heeft duidelijk gemaakt dat voor goed beleid èn kunst, visie op de toekomst, vertrouwen en het durven nemen van risico's belangrijke voorwaarden zijn. Het fiduciaire karakter van het kunstbeleid is erg belangrijk.

3.2 De sociaal-culturele omgeving waarin het Nederlandse kunstbeleid gestalte heeft gekregen

Twee soorten van factoren zijn hier van belang: enerzijds opvattingen omtrent kunst als zodanig, anderzijds opvattingen omtrent de rol van de overheid inzake cultuur.

Bij het eerste zij gedacht aan belemmerende factoren, zoals het overheersend denken in termen van economisch nut en de meer ideologisch-religieus bepaalde onverschilligheid ten opzichte van kunst. Ook de afwezigheid van een sterk stimulerende adel, koningschap of geestelijkheid in het verleden kan hier genoemd worden.

Veel belangrijker is de tweede soort van factoren. Het brede Nederlandse cultuurbeleid, met name het onderwijs- en mediabeleid, heeft zich altijd gekenmerkt door een afkeer van een inhoudelijke sturing door de overheid, een door haar opgelegd cultuurnationalisme en -idealisme. Wel veel nadruk kregen en krijgen de erkenning van de autonomie van de organisatorische verbanden waarin de deelculturen gestalte krijgen: wederzijdse tolerantie, het ontzien van minderheden en vooral de verdelende rechtvaardigheid bij de overheidsfinanciering. De zware cultuurpolitieke strijd heeft zich op deze punten geconcentreerd, met name in het onderwijs- en mediabeleid. Men denke onder andere aan de afkeer van de constructieve onderwijspolitiek van minister Van Kemenade in de zeventiger jaren.

Deze cultuurpolitieke strijd resoneerde wel door in het kunstbeleid, maar de kunstsector was en is niet het echte slagveld. Dit typeert de marginale positie van het kunstbeleid.

3.3 De legitimatie, het waarom van het kunstbeleid

Hier ziet men duidelijk dat kunstbeleid knecht is van twee meesters, waarbij iedere meester zich superieur acht aan de andere, zichzelf als doelstelling, archimedisch punt ziet en de tegenpartij als middel. De kunstsector vindt dat hij zichzelf niet hoeft te legitimeren: kunst moet, kunst is een sociale basisfunctie, een maatschappelijk doel en het kunstbeleid een middel. Aan de andere kant staat minister Engels die stelt dat kunst voor de overheid slechts relevant is voor zover zij past in het op het welzijn gerichte beleid van de overheid.

De kunstsector acht een interne legitimatie van kunstbeleid voldoende, in de sfeer van de politiek en het beleid overheersen de externe legitimatiegronden. Het overheidsbeleid is primair gericht op openbare zedelijkheid, volksopvoeding, sociale gelijkstelling, participatie, emancipatie van vooral achtergestelden, of het welzijn. Opvallend is dat de recreatieve en economische legitimatie van kunst in politiek en beleid wel worden genoemd, maar veel minder zwaar worden aangezet. Overigens zijn er allerlei tussenvormen. Met name de relatering van kunst aan wetenschap, zijnde beide essentiële grensverleggende elementen van onze beschaving, geeft een goede synthese van beide soorten van legitimatie.

Grosso modo kan worden gezegd dat het denken over kunstbeleid in sterke mate een afgeleide is van het denken over de welvaartsstaat, met een sterke nadruk op een gelijke verdeling van individuele en collectieve goederen, en van het denken over de welzijnsstaat met zijn sterke nadruk op ontplooiing, participatie en emancipatie. Eerder is echter al gesteld dat kunst en kunstbeleid in beide concepties niet precies passen.

Ten slotte is het van belang met Knulst nog eens vast te stellen dat, ondanks de afwezigheid van inhoudelijke overheidssturing, vele vormen van kunstbeleid toch sterke paternalistische trekken hebben. Het meest duidelijk komt dat naar voren bij die vormen van kunstbeleid, waarbij de maatstaf van zedelijkheid domineert, doch ook het distributieve en emancipatorische beleid hebben zulke trekjes. Het distributieve beleid wil de hogere cultuur onder het volk verspreiden; ook het emancipatorisch kunst- en welzijnsbeleid heeft iets schoolmeesterachtigs. In het algemeen zou men kunnen zeggen dat, hoe sterker men het kunstbeleid legitimeert op basis van externe motieven, hoe meer het paternalisme overheerst. De beleidshouding van Thorbecke en ten dele die van Boekman, die hierop voortbouwt, zijn in belangrijke mate illustratief. Hun weinig betweterige terughoudendheid kan overigens ook misbruikt worden.

3.4 Doelstellingen van en criteria voor kunstbeleid

In hoeverre bestaat hierover een brede maatschappelijke en politieke consensus? Bij de beantwoording van deze vraag dient een goed onderscheid gemaakt te worden tussen negatieve en positieve sanctionering van kunst door de overheid: gebods- en verbodsbepalingen enerzijds, positieve bevordering door middel van het treffen van voorzieningen en subsidiëring anderzijds.

Grofweg gezegd kan men stellen dat de discussie en onenigheid vooral de doelstellingen en in het bijzonder de maatstaven voor positieve sanctionering betreffen en er een zeer brede consensus bestaat omtrent de negatieve sanctionering door de overheid. Men is het er over eens dat de overheid op dit terrein niets of zeer weinig te ge- of verbieden heeft. Het recht en de vrijheid om kunst te produceren, naar buiten te brengen en te consumeren worden algemeen gezien als essentiële kenmerken van de democratische rechtsstaat. De juridische uitwerking van deze rechten komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Zeker is dat het ook hier niet om absolute grondrechten gaat en dat de Nederlandse overheid soms een afwijkende beleidshouding heeft aangenomen.

Het onderscheid is van het grootste belang om de verschillende gedachten over goed kunstbeleid juist te beoordelen. Wanneer bijvoorbeeld Van Hasselt vindt dat de overheid emancipatorische kunst moet bevorderen, dan impliceert dat niet dat hij meent dat de overige kunst verboden moet worden. Dit onderscheid is in die zin verhelderend dat het verwijt van overheidsdictatuur ten aanzien van de kunst niet meer in oneigenlijke zin kan worden gebruikt.

Er blijft evenwel een probleem liggen dat doet denken aan de negentiende-eeuwse schoolstrijd, namelijk dat van de ongelijke bevoorrechting. In de negentiende eeuw was het geven van bijzonder onderwijs vrij, maar voor het openbaar onderwijs schiep de overheid veel betere condities. De positieve sanctionering kan zo selectief zijn, dat zij neerkomt op negatieve sanctionering doordat zij de niet bevorderde kunst feitelijk onmogelijk maakt. De maatstaf van diversiteit van aanbod bij de positieve sanctionering kan overigens veel 'koude uit de lucht nemen'. In dit verband kan nog een opmerking worden gemaakt over de door Van Maarseveen c.s. geformuleerde culturele grondrechten en beginselen. Zij nemen duidelijk stelling ten aanzien van de negatieve sanctionering, maar geven hoogstens de juridische grondvoorwaarden aan voor een stimulerend kunstbeleid van de overheid en daar houdt het mee op. Zij geven niet de richting aan voor een stimulerend kunstbeleid van de overheid.

Ons verder beperkend tot dit positief stimulerende kunstbeleid kan verder worden gezegd dat ook over de doelstellingen van die kunstbeleid en de gewenste beleidshouding van de overheid wel *in belangrijke mate* consensus bestaat. De consensus omtrent de overheidstaak betreffende het kunstbehoud is het oudste. In de vijftiger jaren kwam daar de overheidstaak inzake de kunstverspreiding bij. De bevordering van kunstontwikkeling en -participatie is als overheidstaak grotendeels een verworvenheid van de zestiger jaren.

Kunstparticipatie als doelstelling mag wellicht wat ideologisch bepaald en omstreden lijken, in feite valt dit reuze mee. Wie heeft er bezwaar tegen dat de gemeente de amateuristische kunstbeoefening en de kunstzinnige vorming bevordert?

Ook over de gewenste beleidshouding bestaat wel eenstemmigheid: het scheppen van gunstige voorwaarden voor kunstproduktie, -consumptie en de communicatie tussen producent en consument. De overheid zorgt dat er meer kan, maar niet dat er meer hoeft of minder mag. Bij kunstbeleid is de overheid niet de enige actor zoals bijvoorbeeld bij het fiscale beleid; (organisaties van) consumenten en producenten zijn dat evenzeer. Het is een samenspel.

Verder is er vooral consensus omtrent de navolgende uitgangspunten en maatstaven voor een stimulerend kunstbeleid.

- De overheidsverantwoordelijkheid is minder kwestieus als het algemeen werkende neutrale condities betreft waar iedereen van kan profiteren en die naar hun aard een geringe inhoudelijke sturing inhouden: men denke aan infrastructurele maatregelen als kunstenaarsopleidingen, kunstzinnige vorming in het onderwijs, accommodaties, documentatiecentra, onderzoeksinstituten en dergelijke.
- De maatstaf van artistieke kwaliteit. Kunstenaars en overheid zijn het niet eens

over de vraag wie de kwaliteit mag vaststellen. Moet het advies van deskundigen alleen zwaar wegen of is het bindend?
- De gewenste diversiteit en pluriformiteit van het culturele aanbod. In bijna alle beleids-, politieke en wetenschappelijke stukken wordt deze eis gesteld.

Beide maatstaven laten overigens nog vele vragen open. Bij de kwaliteitseis is er bijvoorbeeld de vraag van de sociaal-culturele setting, waarbinnen de eis moet worden gehanteerd. Kunstactiviteiten met een lokale reikwijdte of voor minderheden vragen andere kwaliteitseisen dan landelijke kunstuitingen die ook voor 'de export' zijn bestemd. Vraagstukken van decentralisatie en van algemeen of categoraal beleid spelen hier dwars doorheen. In hoeverre moet men zich verder bepalen tot neutrale normen ten aanzien van bijvoorbeeld opleidingseisen.

Nog moeilijker ligt de eis van de diversiteit, met name in relatie tot de eis van een gelijke behandeling door de overheid van de verschillende richtingen. Moet de overheid iedere richting honoreren, zoals ook de onderwijswetgeving iedere levensbeschouwelijke richting in beginsel honoreert? Dit is ondoenlijk, al was het alleen al omdat de overheid dan allerlei populaire kunstuitingen die nu door de commercie worden verzorgd, voor haar rekening zou moeten nemen. In de visie van Pen en Van der Staay moet de overheid juist bewust kiezen voor relatief marginale kunstactiviteiten die op de vrije markt te weinig kansen krijgen. Pen verwijt de opstellers van de discussienota Kunstbeleid dat zij uit alle vaatjes tappen, iedereen gelijk geven en niet gericht kiezen.

Komt de overheid niet in strijd met de gelijkheidsregel door bewust selectief te subsidiëren? Dat is niet het geval, wanneer men stelt dat de overheid wel ongelijkheden mag honoreren, waarvoor zij vooraf bewust in haar algemene beleid en regelgeving kiest. Wanneer de overheid de kwaliteitseis hoog stelt, mag zij de middelmatige kunst discrimineren.

De in het VVD-rapport gestelde eisen van afwezigheid van willekeur en evenwichtigheid tussen prestatie en gunst zullen op zich weinig weerstand wekken, maar zijn toch meer algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan dat zij specifiek voor kunstbeleid zijn. Over de overige in alle documenten genoemde maatstaven voor kunstbevordering bestaat geen consensus. De bezwaren zijn van politieke aard of betreffende de doelmatigheid. Dit betreft met name de maatstaven van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een door de overheid *financieel* te garanderen recht op professionele kunstbeoefening is in bijna alle nota's van de overheid afgewezen. Weinigen buiten de kunstwereld zijn van mening dat de globale overheidstaak om kunst te bevorderen moet uitmonden in voor producent en consument direct opeisbare, materiële rechten.

Betreffende de eis van een op gelijkheid gericht kunstbeleid kan gesteld worden dat iedereen wel vindt dat de gekozen volksvertegenwoordigers de hoofdlijnen van kunstbeleid moeten vaststellen, maar dat het volgens velen de vraag is of het kunstaanbod dat de overheid verzorgt, afgestemd dient te zijn op de overheersende wensen en behoeften. De grootste gemene deler van de verschillende behoeften hoeft juist niet richtinggevend te zijn. De tegenstanders van de eis van maatschappelijke relevantie hebben duidelijk gemaakt dat deze eis te gemakkelijk

misbruikt kan worden, zonder dat er boze opzet in het geding is. Evenmin is men het eens over maatstaven als het niet werken van het marktmechanisme, de afstemming op de behoeften van de bevolking, maatschappelijke vernieuwing, emancipatie van achtergestelden, behoud van werkgelegenheid, de openbare zeden, het wegwerken van inkomensverschillen ook in het kunstbeleid en dergelijke.

Maatstaven voor subsidiëring als de aanwezigheid van een algemeen belang, van een collectief goed, merit-good of externe ontwikkelingseffecten wekken niet veel weerstand op, maar zijn toch te weinig zeggend.

Ten slotte is er onenigheid over het object dat overheidsaandacht verdient. Is naast een kunstbeleid ook een kunstenaarsbeleid gewenst? Moeten activiteiten of instellingen worden gesubsidieerd? Dient de subsidiëring vooral het aanbod of de vraag te betreffen?

Het hier gehanteerde onderscheid tussen doelstellingen, maatstaven en objecten, waarover wel en geen consensus bestaat, is ook van belang voor de wetgeving inzake kunstbeleid. Enkele inhoudelijke hoofdlijnen van kunstbeleid waarover consensus bestaat, zou je wel in de wet zelf kunnen vastleggen. Aanvullende hoofdlijnen die veel meer een partij-politieke keuze inhouden, zouden in een periodiek indicatief of normatief beleidsplan kunnen worden neergelegd. Hierover handelt hoofdstuk 9. Met name de inschatting en waardering van de maatschappelijk gunstige externe ontwikkelingseffecten van bepaalde vormen van kunstbevordering betreffen politieke beleidsvragen, waarover je weinig vooraf in de wet moet vastleggen.

3.5 De rol van het recht in het kunstbeleid

Kunstbeleid is erg moeilijk doordat:
- er zoveel tegenstrijdige belangen en waarden in het geding zijn;
- er veelal sprake is van een paradoxale situatie, die hoogstens verhelderd doch niet eenduidig kan worden opgelost.

Het kan derhalve op vele manieren fout gaan doordat:
- er onevenwichtigheden ontstaan waarbij *een* belang of waarde geheel overheerst; met name is er het gevaar van een onevenwichtige afhankelijkheidsrelatie in de verhouding tussen overheid en kunst;
- de paradoxen onvoldoende worden erkend en verhelderd, waardoor onevenredige schade aan *een* van de belangen of waarden wordt toegebracht.

Kunstbeleid blijft aanmodderen maar je kunt goed en slecht aanmodderen. Wanneer men zich op een minimalistisch standpunt stelt, kan men zeggen dat recht en wetgeving een verhelderende en bijsturende functie kunnen vervullen, waardoor in ieder geval de *ernstige* fouten worden vermeden.

3 De organisatie van het kunstbeleid in Nederland; feiten en wensen

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de huidige, al of niet wettelijke, beleidsstructuur aangegeven en worden de gedane voorstellen voor verandering geschetst. Bovendien worden per afzonderlijk onderdeel de ontwikkelingen in de kunstsector vergeleken met de algemene tendensen in het openbaar bestuur.

1 De interne organisatie van het landelijk kunstbeleid

De directie Kunsten van het departement van CRM heeft als taak: het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid dat gericht is op de bevordering van kunst en kunstenaar en op de integratie van de kunst in de samenleving. Wie mocht denken dat dit departement op dit gehele terrein een monopolie heeft, komt bedrogen uit. De bemoeienissen van andere departementen zijn soms kwalitatief en kwantitatief minstens even belangrijk. De onder het departement van Algemene Zaken vallende Rijksvoorlichtingsdienst geeft jaarlijks enkele miljoenen uit aan films en documentaires met een zeker cultureel karakter.

Het internationale cultuur- en kunstbeleid is, als onderdeel van het gehele internationale beleid, een primaire verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken, doch deze verantwoordelijkheid ligt veel meer op het beleidsvoorbereidende en institutionele dan op het uitvoerende vlak. De uitvoering is vooral een zaak van CRM en de ambassades.[1]

De voor de kunstenaar én kunstinstelling zeer belangrijke Auteurswet valt onder het departement van Justitie. Bijna het gehele kunstvakonderwijs en de kunstzinnige vorming in schoolverband ressorteren onder het departement van Onderwijs en Wetenschappen.

De departementen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, Verkeer en Waterstaat en Onderwijs en Wetenschappen hanteren de 'percentageregelingen', krachtens welke een fractie van de aannemerssom voor het bouwkundig bestek van nieuwe rijks- en schoolgebouwen kan worden besteed aan de inschakeling van beeldende kunstenaars. Bij de uitvoering hiervan adviseert de minister van CRM incidenteel. De integratie van de architectuur en beeldende kunst in de samenleving staat bij deze regelingen voorop.

De uit het oogpunt van kunstenaarsbeleid zeer belangrijke Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) valt onder het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het sociale verzekeringsrecht kent verder geen apart statuut

voor de kunstenaar, maar wel enkele speciaal voor kunstenaars geldende bepalingen. Zo is door de minister van SoZa en W bepaald dat musici en andere uitvoerende kunstenaars meestal voor het sociale verzekeringsrecht als werknemer worden beschouwd, ook al is geen sprake van een echte dienstbetrekking.

Het onder het departement van Financiën vallende fiscale recht bevat weinig of geen specifieke maatregelen ten behoeve van de kunstenaars, maar wel relatief veel cultuurpolitieke maatregelen die zijn gericht op de vergroting van de beschikbaarheid van kunst: de aftrek van giften aan culturele instellingen in het kader van de inkomsten- en vennootschapsbelasting, bepaalde culturele prestaties onder het lage BTW-tarief, en een relatief gunstige behandeling van kunstvoorwerpen bij de vermogens-, schenkings- en successiebelasting. Ook het departement van Economische Zaken heeft indirecte bemoeienis met kunst. Men denke aan de Prijzenwet.

Blijft over het departement van CRM dat bij uitstek kunst, kunstenaars en kunstinstellingen subsidieert. Van de andere onder dit departement vallende beleidssectoren moeten met name het musea- monumenten- media- en sociaalcultureel beleid worden genoemd.

In kwantitatief opzicht zijn vooral de O en W-uitgaven voor kunstvakonderwijs en de SoZa-uitgaven in het kader van de BKR van belang. Afzonderlijk bedragen zij meer dan de helft van het totale kunstbudget van CRM.

Ten aanzien van het kunstbeleid heeft de minister van CRM of een andere bewindsman geen specifieke coördinerende bevoegdheden. Evenmin is er een interdepartementaal forum waarin het kunstbeleid als geheel aan de orde komt. Ten aanzien van specifieke onderwerpen zijn er wel min of meer geïnstitutionaliseerde bilaterale contacten tussen de departementen. In een brief aan het parlement van 1977 heeft minister Van Doorn gesteld dat hij er weinig voor voelt deze situatie te wijzigen.[2]

In het signalement Kunst en Vliegwerk[3] van 1981 heeft de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) geconstateerd dat van een samenhangend kunstbeleid van de Regering als geheel geen sprake is, en dat de nota Kunst en Kunstbeleid in feite een visie van het departement van CRM is. Bovendien, zo stelt de raad, ontbreken de voor samenhang nodige procedures en structuren. Op dit signalement heeft de Regering geen reactie gegeven.

Indirect krijgt de coördinatie van het kunstbeleid wel gestalte en zijn er voorstellen geformuleerd om deze te versterken, namelijk voorzover kunst onderdeel is van het specifieke welzijn, oftewel het hoofdbeleidsgebied van sociaalculturele zaken. De minister van CRM is terzake coördinerend minister, in die zin dat hij de beleids*voorbereiding* organiseert en coördineert. Alle belangrijke plannen en wetsontwerpen, ook op het kunstterrein, passeren de Interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid en de Welzijnsraad, zijnde een van de ministeriële onderraden. Alle bij het kunstbeleid betrokken departementen zijn hierin vertegenwoordigd.

De Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (CHR) heeft voorgesteld de positie van de coördinerend oftewel integrerend minister te versterken.[4] Daarnaast heeft

de minister van CRM, als coördinerend minister, het Sociaal en cultureel planbureau en de Harmonisatieraad in 1980 verzocht de inhoudelijke samenhangen op gemeld hoofdbeleidsgebied nader te onderzoeken, ten einde te komen tot een 'beleidskader' of plan op hoofdlijnen voor dit gehele hoofdbeleidsgebied, waaronder ook de kunstsector valt.[5] Ook een ander door de CHR voorgesteld instituut is hier van belang, namelijk dat van de projectminister. Bij een projectminister gaat het niet om een hoofdbeleidsgebied, maar om de uitvoering van tijd-gebonden regeringsprioriteiten, welke meerdere departementen raken. In sterkere mate dan bij het instituut van de integrerende minister het geval is, is dit voorstel door de Regering overgenomen en uitgewerkt. De projectminister heeft de leiding bij de voorbereiding van het project, hij doet voorstellen aan de ministerraad en verdedigt de voorstellen ook naar buiten.[6]

Op een in 1982 gehouden symposium onder auspiciën van de Nationale Unesco Commissie over kunst en kunstenaarsbeleid[7] betrof één van de belangrijkste conclusies de aanwijzing van de minister van CRM tot projectminister voor de kunstsector. Minister Van der Louw liet ter vergadering weten hier niet voor te voelen. Hij prefereert overleg per geval met de andere departementen.

2 Landelijke externe overleg- en adviesstructuur

In zijn twaalfde rapport inzake de externe adviesorganen[8] onderscheidt de WRR overleg en advies. Advisering betreft dan een vorm van informatie-overdracht die de kwaliteit en aanvaardbaarheid van een door een ander te nemen beslissing beoogt te vergroten. Overleg betreft meer de uitwisseling en confrontatie van standpunten met het oog op te voeren beleid. Men kan stellen dat bij advies het informatie-element, bij overleg het wilselement overheerst.

Met mw. Hoogendijk[9] valt verder onderscheid te maken tussen advisering over beschikkingen en over algemene beleids- en wetgevingsvoorstellen. Het meest kenmerkende verschil betreft haars inziens de rechtsgevolgen. Beleid en wetgeving die op een gebrekkig advies steunen, zullen niet gauw om die reden herzien moeten worden. Bij advisering over beschikkingen kan dat blijkens de jurisprudentie anders liggen. In onderstaande beschouwing beperk ik me tot de algemene advisering. De advisering over beschikkingen komt in hoofdstuk 8 aan de orde.

Een goede beschrijving van de overlegstructuur in de kunstsector is haast ondoenlijk en wordt hier achterwege gelaten. Zeker is dat er op velerlei wijzen min of meer geïnstitutionaliseerd overleg plaatsvindt tussen het departement enerzijds en lagere overheden, organisaties en samenwerkingsverbanden van kunstinstellingen en kunstenaars anderzijds.

De adviesstructuur is veel duidelijker. Naast de Raad voor de Kunst zijn er op het CRM-terrein kleinere externe commissies voor onder andere de kunstaccommodaties, tentoonstellingen in binnen- en buitenland, de toekenning van prijzen, beurzen, stipendia en dergelijke en de percentageregelingen. Buiten het CRM-terrein is de externe commissie die adviseert over de BKR het belangrijkste.

Van verreweg het meest gewicht is natuurlijk de Raad voor de Kunst, een vast college van advies en bijstand ex artikel 87 van de Grondwet.

2.1 De Raad voor de Kunst

In 1947 stelde de minister van OK en W een voorlopige raad voor de kunst in, welke hem, desgevraagd, van advies moest dienen. Erg enthousiast hierover was de kunstenaarswereld niet. De ideeën over de organisatie van de kunstenaarswereld die tijdens en na de oorlog waren ontwikkeld, gingen veel verder. In 1956 werd de voorlopige raad omgezet in een definitieve wettelijk geregelde raad. Belangrijke nieuwe elementen zijn dat de meerderheid van de raad uit kunstenaars bestaat, de minister verplicht wordt aan de raad advies te vragen en de raad ook uit eigener beweging kan adviseren.

De reeds eerder gememoreerde door Van Maarseveen geformuleerde bezwaren tegen de Raad voor de Kunst riepen niet direct weerklank op. Het kunstenaarsprotest, tegen onder andere het functioneren van de raad, van het einde van de zestiger jaren had wel gevolgen. Ook nu betroffen de bezwaren vooral het te geringe contact van de leden met de achterban, de geringe inpassing en uitstraling van advisering en beleid inzake kunst in het gehele overheidsbeleid, de geringe openbaarheid, flexibiliteit en zelfstandigheid bij het functioneren van de raad, alsmede de afwezigheid van een verantwoordingsplicht van de raad jegens de maatschappij.

Minister Klompé stelde de commissie-Koopmans in, die structuur en werkwijze van de raad moest onderzoeken. De voorstellen van de commissie hebben in zeer belangrijke mate hun neerslag gevonden in de Wet op de Raad voor de Kunst van 1977.[10] Deze bevat enige nieuwe elementen. De raad adviseert de ministers die het aangaat over kunst en kunstbeleid (art. 2) en daarbij schenkt hij tevens aandacht aan de plaats van het kunstbeleid binnen het gehele cultuurbeleid (art. 4 lid 1).

Door middel van het aannemen van de motie-Gardeniers[11] heeft het parlement tot uitdrukking willen brengen dat de zuivere belangenbehartiging van kunstenaars buiten het werkterrein van de raad valt en een zaak is van overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers.

Wel heeft de raad een *algemene* schakelfunctie tussen overheid, kunstwereld en maatschappij. Door informatie en voorlichting moet de raad de bevolking betrekken bij de gedachtenvorming over kunstbeleid. Opvattingen hierover van maatschappelijke organisaties en personen dient de raad bij de voorbereiding van zijn advies mede in ogenschouw te nemen (art. 12). Door middel van onder meer voorlichting, documentatie, advies en overleg kan de raad deze organisaties helpen bij het vorm geven van hun opvattingen over kunstbeleid (art. 12 lid 2 Wet juncto art. 5 Uitvoeringsbesluit).

Alleen de minister van CRM is in beginsel verplicht de raad advies te vragen over alle belangrijke maatregelen op het kunstterrein. De overige ministers zijn slechts verplicht de raad mededeling te doen van voor de kunst relevante beleidsvoorstellen (art. 3). De commissie-Koopmans had wel een voor alle ministers geldende verplichting tot adviesaanvrage voorgesteld. Evenmin is een eerste voorstel van de commissie-Koopmans overgenomen om de raad ook direct aan het parlement te laten adviseren. De raad adviseert ook geen lagere overheid, maar

moet wel aandacht besteden aan de relatie tussen het beleid van de landelijke en lagere overheden (art. 4 lid 1).

De raad is niet als representatie-, maar als een deskundigenraad bedoeld. Wel wordt, zoveel mogelijk, 80% van het aantal leden door de Kroon benoemd op basis van niet bindende aanbevelingen van kunstenaars- en andere culturele organisaties. Voor het overige is eenieder in de gelegenheid de minister voorstellen voor benoeming te doen (art. 7).

Bij het doen van een keuze uit de aanbevelingen laat de minister zich adviseren door een keuzecommissie waarin enkele meer generale organisaties zijn vertegenwoordigd, zoals de Federatie van Kunstenaarsverenigingen, de Raad voor Cultureel Werk, de Raad voor de Kunst en organisaties van lagere overheden.

In zijn huishoudelijk reglement bepaalt de raad grotendeels zijn eigen inrichting en werkwijze. Het hoogste gezag binnen de raad berust uiteraard bij de plenaire vergadering. Deze stelt het jaarlijkse programma van werkzaamheden en de generale adviezen vast. Voor de algemene beleidsadviezen in de verschillende subsectoren zijn drie afdelingen ingesteld. Voor advisering over concrete subsidieaanvragen en de meer gedetailleerde besteding van begrotingsposten zijn er de verschillende commissies. De adviezen van de commissie worden door de afdelingsvoorzitter en raadssecretaris getoetst aan de respectievelijk door de afdeling en de raad vastgestelde beleidslijnen, waarbij de secretaris tevens een procedurele bewakingsrol heeft. Een uit de plenaire raad gekozen kernraad fungeert als dagelijks bestuur. Deze coördineert de werkzaamheden van de raad, de afdelingen en de commissies (art. 14 lid 2). Zijn belangrijkste inhoudelijke functie betreft het toetsen van afdelingsbesluiten en het doorgeven hiervan aan de minister in de vorm van adviezen onder toevoeging van het commentaar dat hij hierbij nodig acht. Bij verschil van mening treedt de plenaire raad als arbiter op. Het betreft hier zowel een marginale beleids-, procedurele als rechtsmatigheidstoetsing.

Door zulk een gelaagde besluitvorming, waarbij het hogere orgaan het beleid van het lagere coördineert, is getracht eisen van eenheid, differentiatie en flexibiliteit met elkaar te verzoenen.

De openheid van de raad krijgt gestalte doordat:

- de raad verplicht is om schriftelijk aan de raad ter kennis gebrachte opvattingen van organisaties en personen over het object van advisering als bijlage bij het advies te voegen (art. 20);
- vergaderingen en vergaderstukken openbaar zijn, tenzij iemand daardoor onevenredig in zijn privacy of andere belangen wordt geschaad (art. 16 en 17);
- de belangrijke beleidsadviezen, werk- en programma-overzichten en jaarverslagen worden gepubliceerd (art. 17 en 21).

2.2 Conclusies

Algemene beleids- en wetgevingsadvisering door externe sectorale adviesorganen als de Raad voor de Kunst is de laatste tijd duidelijk aan kritiek onderhevig. Ook hier laten de bestuurlijke en de kunstwereld ten dele verschillende geluiden horen.

In zijn voor de CHR verrichte achtergrondstudie over adviesorganen van 1981 stelt Van Delden[12] dat met name de 'eigen' departementen en de bijbehorende maatschappelijke organisaties door hun vertegenwoordigers een belangrijke rol spelen in het functioneren van deze sectorale adviesorganen. Zijns inziens is er sprake van een verkokerde verstrengeling tussen de vierde en vijfde macht. De niet-georganiseerde burger en de andere minder sterk georganiseerde belangen krijgen in de adviesorganen bijna geen kans. Door hun gerichtheid op de eigen sector bevorderen deze adviesorganen de algemene belangenafweging bepaald niet. Van Delden bepleit een versterking van de integrerende adviesorganen die een hoofdbeleidsgebied, dus meerdere sectoren bestrijken.

In zijn rapport Dwarskijken II onderzoekt de HRWB een viertal belangrijke sectorale adviesorganen, waaronder de Raad voor de Kunst, en komt tot gelijke conclusies.[13]

De oud-secretaris van de Raad, Van Riemsdijk,[14] erkent dat de raad in zijn micro-advisering, over subsidiëring in *een* bepaald geval, veel beter functioneert dan in zijn advisering over de hoofdlijnen van kunst- en cultuurbeleid. Gezien hun positie en gebondenheid zijn de leden van de raad welhaast verplicht te denken en te werken vanuit een aantal micro-belangen. Bovendien kan de raad bij de macro-advisering al te gemakkelijk abstraheren van bestuurlijke en financiële beperkingen van het overheidsbeleid. Ook de wetenschappelijke inbreng in de advisering krijgt aldus te weinig kans.

De producenten, kunstenaarsbelangen, zijn bovendien in de raad beter vertegenwoordigd dan de publieksbelangen. Van Riemsdijk laat overigens ook goed uitkomen dat ook de kunstenaars zelf zich slecht in de raad gepresenteerd weten. De meer organisatorisch betrokkenen, de beroepsvergaderaars, overheersen.

Ter verbetering van de situatie kan op de navolgende mogelijkheden worden gewezen.

Allereerst kan aan het tweeslachtig karakter van de raad wat worden gedaan. Uit de parlementaire geschiedenis, met name de motie-Gardeniers, blijkt dat de raad er niet is voor de zuivere belangenbehartiging van de kunstenaars, welke andere fora vraagt. Niettemin heeft men nagelaten om het overleg en de inspraak van de belangenorganisaties goed wettelijk te regelen, terwijl, ten dele in strijd met de motie, de wet bepaalt dat het overgrote deel van de raadsleden wordt benoemd op basis van aanbevelingen van de belangenorganisaties. In de onderwijssector heeft men wel een stringent onderscheid gemaakt tussen enerzijds overleg met belanghebbenden, in het kader van het CCOO, en anderzijds advisering door de Onderwijsraad die bestaat uit onafhankelijke deskundigen. Nu is de Raad voor de Kunst een beetje vlees noch vis en is niemand tevreden.

Een goede overlegstructuur kan overigens niet het probleem oplossen van de profilering of articulatie van het consumenten- of publieksbelang. Wellicht zou de overheid de oprichting van een goede consumentenbond kunnen stimuleren. Ook zou de overheid verplicht kunnen worden om aan haar plan en beleidsontwikkeling *mede* een behoeftenverkenning ten grondslag te leggen. In het planstelsel van de Kaderwet specifiek welzijn zit zulk een verplichting min of meer besloten. Uit

het betoog van Van Riemsdijk en het rapport van de HRWB blijkt dat een bepaling als art. 4 lid 2 die de raad uitnodigt een bijdrage te leveren aan een algemeen cultuurbeleid, niet erg goed werkt. Wellicht kan dat ook niet van deze raad verwacht worden en is het zinvol over hoofdlijnen van kunstbeleid ook generale adviesorganen te raadplegen, die het overheidsbeleid als geheel of een hoofdbeleidsgebied bestrijken. Met name in de onderwijssector gebeurt dit steeds meer.

3 Functionele decentralisatie

In de CHR-studie over zelfstandige bestuursorganen laten Van den Hoff en De Groot[15] uitkomen dat noch de rechtswetenschap, noch de verschillende politieke ideologieën tot zodanig eenduidige conclusies komen ten aanzien van functionele decentralisatie en deze zelfstandige organen, dat deze conclusies de wildgroei op dit terrein enigszins kunnen beteugelen. Een duidelijk leerstuk heeft zich op dit punt niet ontwikkeld. Genoemde auteurs dragen hiervoor enige bouwstenen aan.

Gesteld kan worden dat er in de kunstsector een groot aantal instellingen is dat *enigermate* als zelfstandig bestuursorgaan of als vorm van functionele decentralisatie kan worden aangemerkt, hetzij doordat het uitvoerende *overheids*diensten of -instellingen betreft die wel of geen specifieke overheidstaken verrichten en beide feitelijk een grote vrijheid hebben, hetzij doordat het privaatrechtelijke instellingen betreft die in belangrijke mate door de overheid in stand *en* in de hand worden gehouden en wel specifieke overheidstaken verrichten. Bij de eerste categorie zij gedacht aan de musea van de overheid en de Rijksdienst voor Monumentenzorg; de musea verrichten geen, de Rijksdienst verricht wel specifieke overheidstaken. Bij de tweede categorie zij gedacht aan het Fonds voor de Letteren, dat subsidies verstrekt. Op een deelterrein, de scheppende kunst, heeft de wetgever inmiddels een kader geschapen voor de verdere beleidsstructurering.

3.1 De Fondsenwet scheppende kunsten

Een duidelijke wettelijke beleidsstructuur begint zich af te tekenen ten aanzien van de fondsen. Met name de kunstenaarswereld is voor fondsen geporteerd, doch ook de commissie-Koopmans[16] en de Raad voor de Kunst hebben zich ten gunste van deze fondsen uitgesproken. Ook het kamerlid Kosto heeft dat recentelijk gedaan.[17] Alle betrokkenen zijn het erover eens dat fondsen geschikt zijn voor specifieke uitvoeringstaken van de overheid en veel minder voor beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling op hoofdlijnen en politieke afweging. De vraag, wanneer bij de uitvoering aan territoriale, dan wel functionele decentralisatie de voorkeur moet worden gegeven, wordt eigenlijk alleen in de nota van minister Van Doorn goed beantwoord:[18] fondsen zijn gewenst als territoriale decentralisatie niet mogelijk is.

De Fondsenwet scheppende kunsten van 1981[19] geeft de Kroon de bevoegd-

heid om de minister van CRM bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te machtigen om op het terrein van de kunstschepping fondsen (mede) op te richten. Deze privaatrechtelijke fondsen hebben de bevordering van kunstschepping door het doen van financiële uitkeringen ten doel (art. 1). De amvb's dienen bepalingen te bevatten omtrent de statuten, het bestuur, de werkwijze, de inspraak van consument en producent, het financieel beheer, de openbaarheid, de opheffing en de wijze waarop bezwaar kan worden gemaakt (art. 3). De bestaande fondsen op het terrein van de film, de letteren en de beeldende kunst zullen in deze raamwet worden ingepast. Op basis van deze wet is reeds een nieuw Fonds voor de scheppende toonkunst ingesteld. Als voordelen van een fonds noemt de toelichting:[20] een meer slagvaardig, minder ambtelijk beleid, meer medebetrokkenheid en verantwoordelijkheid van alle belanghebbenden en ontlasting van de overheid. Als nadelen worden genoemd: een te geïsoleerde beleidsuitvoering en het gevaar van 'vriendjespolitiek' ten gevolge van de grotere betrokkenheid van belanghebbenden. Fondsvorming is dan ook slechts op dat deelterrein gewenst waar het beleid een dusdanige vaste vorm heeft aangenomen dat een afzonderlijk kader voor beleidsuitvoering wenselijk is.

De band tussen beleidsuitvoering en beleidsbepaling kan verder worden versterkt doordat de minister door middel van jaarlijks te stellen subsidievoorwaarden algemene richtlijnen aan het fonds kan geven. In deze opzet is de minister slechts verantwoordelijk voor zijn besluit om het fonds op te richten en te subsidiëren, voor de subsidievoorwaarden en voor het toezicht op de naleving ervan, doch niet voor de besluiten inzake subsidieverlening in een bepaald geval, en het daarin besloten kwaliteitsoordeel. De bij amvb en statuten te stellen regels inzake onder andere het bestuur kunnen het gevaar van 'vriendjespolitiek' reduceren.

Op de oprichting van fondsen heeft het parlement geen invloed, maar uiteraard wel op de jaarlijkse verstrekking van subsidie aan het fonds. De wet heeft niet de strekking om van het gehele terrein van de kunstschepping een exclusieve rijkszaak te maken. Wettelijke maatregelen ter bevordering van de verticale beleidscoördinatie tussen overheden achtte de Regering overigens niet noodzakelijk.

3.2 Conclusies

Gesteld kan worden dat deze wet in belangrijke mate aansluit bij de aanzet tot het leerstuk van de zelfstandige bestuursorganen dat Van den Hoff en De Groot hebben ontwikkeld. Zij geven de navolgende *normatieve* definitie van deze organen:[21] die zelfstandige onderdelen van de openbare dienst die, onder bij of krachtens de wet gegeven randvoorwaarden en functioneringscondities, zijn belast met de voorbereiding of uitvoering van door attributie of delegatie verkregen taken, waaromtrent Kroon en Staten-Generaal bij of krachtens de wet zijn overeengekomen in de politieke controle op een andere wijze te voorzien dan traditioneel gewaarborgd is in de verhouding tussen Kroon en Staten-Generaal. Uit hun werkdefinitie blijkt dat zij hiertoe ook bepaalde privaatrechtelijke instanties rekenen. Ook zij zien het voordeel van ontlasting van de politieke en ambtelijke

top en het gevaar van een te sterke verzelfstandiging van de beleidsuitvoering. Zij zien geen taak voor deze organen bij de politieke afweging en zien evenmin een plaats voor deze organen op terreinen, waar interdepartementale coördinatie en samenhang sterk spelen.

4 Territoriale decentralisatie

Er is geen specifieke wetgeving, die de taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente vastlegt. De drie overheidslagen zijn hierin autonoom. De nota Kunst en Kunstbeleid van 1976 heeft hierin verandering willen brengen en een bestuurlijke structuur voor het kunstbeleid voorgesteld, die er in het kort op neerkomt dat het stelsel van de Knelpuntennota 1974 van de Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving bijna geheel op de kunstsector van toepasssing werd verklaard. Decentralisatie harmonisatie van kunst- en welzijnsbeleid en democratisering stonden hier voorop.

Ten aanzien van de decentralisatie is er maar een verschil tussen de Kunstnota en de Knelpuntennota. In de Kunstnota betrof de decentralisatie *vooral* de komende mini-provincie, als bedoeld in het concept-wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur van 1975 en niet de gemeente, zoals bij de Knelpuntennota. In feite is het bestuurlijke hoofdstuk uit de Kunstnota ontkracht, daar de bezwaren van de kunstwereld tegen decentralisatie en harmonisatie het parlement tot de uitspraak leidden dat de definitieve besluitvorming over de bestuurlijke structuur van het kunstbeleid zou moeten worden uitgesteld tot na de totstandkoming van wetgeving inzake het specifieke welzijn en de reorganisatie van het binnenlands bestuur. de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn en het wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur van 1976 zeggen overigens zeer weinig over het kunstbeleid en ook bij de parlementaire behandeling heeft de kunstsector weinig of geen aandacht gehad. Dit hangt ten dele samen met het feit dat de Kaderwet een abstract bestuurlijk concept betreft, waarin de gedecentraliseerde, democratische en samenhangende planning voorop staat. De reikwijdte van de Kaderwet en de taakverdeling tussen de overheden zal nog in invoeringswetten moet worden bepaald. Veel belangrijker is dan ook nu het in 1981 uitgebrachte rapport van de onderzoeksafdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten Kunstbeleid en decentralisatie, tot welk onderzoek minister Gardeniers in 1979 opdracht heeft gegeven.[22] Dit rapport beschrijft de huidige situatie en bevat voorstellen voor de wettelijke taakverdeling tussen de overheden.

4.1 Huidige situatie

De huidige situatie is blijkens genoemd rapport dan als volgt.

a. Toneel. Rijk, provincie en gemeenten werken op vrijwillige basis samen bij de instandhouding van toneelgezelschappen en maken daarbij gebruik van het stelsel van koppelsubsidie. De afname van toneel is bij uitstek een lokale zaak, waarbij de schouwburgen, als instelling, een grote eigen verantwoordelijkheid hebben. Rijk,

provincie en gemeenten bepalen te zamen de distributie. Het Rijk stelt spreidingseisen, de gemeenten bepalen de totstandkoming van toneelaccommodaties en de provincies trachten in meer algemene, stimulerende en coördinerende zin de spreiding te beïnvloeden. De mimegezelschappen worden grotendeels door het Rijk en enige gemeenten, gesubsidieerd, het poppenspel alleen door enige lagere overheden. Bij het kindertheater zijn alle overheidslagen actief, zonder dat er een duidelijke lijn inzit.

b. *Orkesten.* Bij de dertien symfonie-orkesten neemt het Rijk steeds de helft van de salarislasten van het per orkest bepaalde aantal personeelsleden voor zijn rekening. De provincies en standplaatsgemeenten zijn bijna steeds, de overige gemeenten meestal subsidiënt. Spreidings- en afnameproblemen spelen hier veel minder. De spreiding is sterk provinciaal bepaald. De orkesten bepalen in belangrijke mate zelf het programma. De ensembles voor kamermuziek worden grotendeels door het Rijk financieel in stand gehouden. De provincies bevorderen de spreiding en de gemeenten zorgen voor de afname.

c. *Overige podiumkunsten.* De Nederlandse Operastichting wordt voor 85% door het Rijk gesubsidieerd; daarnaast subsidiëren enige grotere gemeenten de voorstellingen in hun plaats. De vier dansgezelschappen worden òf alleen door het Rijk of door het Rijk en een grotere standplaatsgemeente (Den Haag, Amsterdam) gesubsidieerd. Rijk én lagere overheden subsidiëren jazzensembles. De popmuziek is vooral een (incidentele) gemeentelijke aangelegenheid.

d. *Film en letteren.* De financiële ondersteuning van de filmproduktie is grotendeels een zaak van het Rijk. Als subsidiënt van filmhuizen zijn gemeenten betrokken bij de filmafname. Bij de letteren geschiedt de relatief geringe overheidsfinanciering grotendeels door het Rijk. De uitgave en distributie worden of door de commercie, of door de openbare bibliotheken verzorgd.

e. *Beeldende kunsten.* Bij de beeldende kunsten geeft alleen de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) de verhouding tussen de overheden enigszins structuur. Het Rijk is de belangrijkste financier en stelt de hoofdlijnen van beleid en de algemene regelgeving vast. De (samenwerkende) gemeenten hebben bij de uitvoering, welke op basis van vrijwilligheid geschiedt, een zekere beleidsvrijheid. Voor het overige zijn bij de produktie, spreiding en afname de drie overheidslagen actief. Afgezien van de BKR is er uit oogpunt van taakverdeling tussen de overheden weinig structuur in het beleid voor de scheppende kunst op dit terrein.

f. *Kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening,* vallen onder de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk en zijn derhalve in zeer belangrijke mate gedecentraliseerd. Voor de kunstzinnige vorming geldt overigens een aparte landelijke erkenningenregeling.

Het onderzoek naar de huidige situatie geeft enige verrassende uitkomsten. De

belangrijkste bevinding is wellicht dat de veelgehoorde stelling als zou de in staatsrechtelijke autonomie gegroeide taakverdeling geleid hebben tot een volstrekt willekeurig beeld, maar zeer ten dele opgaat. Er heeft zich in alle vrijheid een duidelijk patroon ontwikkeld, waarbij iedere bestuurslaag zich in sterke mate oriënteert op een van de doelstellingen van kunstbeleid. Het rijk legt vooral de nadruk op kwaliteit, diversiteit, vernieuwing en ontwikkeling van kunst, de provincies op haar beschikbaarheid en toegankelijkheid en alle gemeenten op de afname van de kunst en de bevordering van de participatie van de bevolking. De drie grote steden richten zich evenwel op alle doelstellingen en de grotere regionale centrum- oftewel standplaatsgemeenten op de afname, participatie en distributie. Deze gemeenten houden immers met de provincie regionale kunstbedrijven in stand.

Een andere belangrijke factor betreft uiteraard het ruimtelijk bereik van de drie bestuurslagen. Provincies en gemeenten beperken zich meestal tot de bemoeienis met kunstbedrijven met een regionale reikwijdte.

Het gaat hier om een hoofdoriëntatie, niet om een exclusieve taakverdeling. Zo zijn ook lagere overheden actief op het terrein van de kunstschepping.

De huidige situatie is overigens verre van ideaal. Er zijn onduidelijkheden in de taakverdeling, vooral bij het honoreren van nieuwe initiatieven en bij de aanwezigheid van een groot aantal subsidiënten. Er blijven spanningen tussen de eisen van vernieuwing en spreiding van kunst. Het beleidsstelsel honoreert nog onvoldoende de nieuwe, zwakkere, kunstvormen.

4.2 Aanbevelingen van het VNG-rapport

De opstellers zijn van mening dat de huidige vrijblijvendheid in de taakverdeling tussen de overheidslagen op kunstterrein moet worden vervangen door een wettelijke regeling. Kunst dient ten opzichte van de lagere overheden van de sfeer van de autonomie naar die van het medebewind te worden gebracht. Hierbij denken zij aan of discretionair, of vrij medebewind. De lagere overheden hebben in dit voorstel dan steeds een ruime beleidsmarge, zowel in de situatie waarin de taakvervulling verplicht is (discretionair medebewind), als in de situatie waarin deze verplichting niet bestaat (vrij medebewind). Ten aanzien van de keuze voor beide mogelijkheden kiezen de onderzoekers voor een tussenoplossing; kunst moet stelselmatig voorwerp van aandacht voor lagere overheden zijn.

Bij de voorstellen inzake de taakverdeling tussen de overheden wordt eigenlijk voorgesteld om het in vrijheid gegroeide patroon te stroomlijnen en wettelijk vast te leggen. De voorstellen tot verandering zijn niet fundamenteel. De huidige oriëntatiepunten van de drie overheidslagen en de beschreven differentiatie in de gemeentelijke bemoeienis worden ook voor de toekomst juist geacht. Ook het systeem van koppelsubsidie wordt niet principieel verworpen, in die zin dat steeds *een* overheid moet subsidiëren. De betrokkenheid van meerdere overheidslagen en overheden wordt belangrijk gevonden, daar de verschillende doelstellingen, waarop iedere overheidslaag zich oriënteert, bij de subsidiëring van een kunstbedrijf meestal in het geding zijn. Wel moet het aantal betrokken overheden worden

gereduceerd en worden nieuwe juridische vormen voorgesteld voor de subsidiëring door meerdere overheidslagen. De navolgende mogelijkheden worden genoemd:

- een specifieke uitkering, bijdrage, van het Rijk aan lagere overheden, die als enigen direct subsidiëren;
- een gemeenschappelijke regeling of bestuursovereenkomst tussen Rijk en lagere overheden, op basis waarvan zij gezamenlijk subsidiëren.

De duidelijkste aanbevelingen betreffen de podiumkunsten, waarvoor de navolgende voorstellen worden gedaan.

Iedere gemeente is verantwoordelijk voor de lokale culturele expressie, met name de amateuristische kunstbeoefening. Vooral de gemeenten met een voor podiumkunsten geschikte accommodatie zijn verantwoordelijk voor de afname van podiumkunsten, ook van kunstbedrijven die in de vrije sector werken. Deze gemeenten kunnen deze instellingen wel in de afnamesfeer, bijvoorbeeld door middel van een podiumsubsidie, faciliteiten geven.

Standplaatsgemeenten en vooral de provincies zijn verantwoordelijk voor meer reguliere bodemvoorzieningen met een regionale reikwijdte. De provincies krijgen hiervoor een specifieke bijdrage van het Rijk, dat zelf dus geen directe subsidiënt is. Hierbij wordt met name gedacht aan provinciale orkesten en gezelschappen voor repertoiretoneel, alsmede aan de regionale, educatieve en maatschappelijk activerende gezelschappen.

De kunstbedrijven in de drie grote steden krijgen naast hun standplaatsbinding een landelijke taakstelling. Het Rijk en deze steden zijn verantwoordelijk. Of deze grote gemeente is de enige subsidiënt en het Rijk geeft een specifieke bijdrage, of deze gemeenten en het Rijk zijn gezamenlijke subsidiënt en sluiten met het oog hierop een bestuursovereenkomst of een gemeenschappelijke regeling.

De provincies hebben een generale verantwoordelijkheid voor de diversiteit van het regionale podiumaanbod. Met name wordt hierbij de stimulering van de afname door distributiemaatregelen, zoals circuitvorming, genoemd. Het Rijk heeft een unieke verantwoordelijkheid voor gespecialiseerde kunstbedrijven met een geringe standplaatsbinding, de beleidsontwikkeling voor nieuwe kunstvormen, de beleidsbepaling inzake artistiek onderzoek en ontwikkeling en het informatie- en documentatiebeleid.

Ten aanzien van de scheppende kunst zijn de aanbevelingen veel minder concreet. Het Rijk wordt vooral een algemene voorwaarden scheppende taak toegedacht ten aanzien van de maatschappelijke positie en rol van de scheppende kunstenaar. De bevordering van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de beeldende kunst is vooral een zaak van de provincie.

4.3 Kritiek van de Raad voor de Kunst

In zijn reactie verwerpt de raad dit rapport.[22] De raad herhaalt zijn eerdere stelling dat kunst moeilijk onder het specifieke welzijn kan worden gebracht en derhalve ook niet onder het daaraan gekoppelde streven naar decentralisatie. De explora-

tieve functie van kunst krijgt dan te weinig aandacht. Kunst is niet primair een welzijnsvoorziening, die voldoen moet aan de behoeften van de bevolking.

Verder is het onderzoek te bestuurskundig van aard en wordt hier en daar ook expliciet een niet nader gemotiveerde voorkeur voor decentralisatie door de onderzoekers uitgesproken. Niet de kunsten, maar bestuurlijke axioma's zijn, ten onrechte, uitgangspunt. Het onderzoek is veel meer beschrijvend dan analytisch en bovendien onvolledig.[20] Zo krijgt de scheppende kunst te weinig aandacht. Hier en daar bevat het rapport wel goede elementen. Genoemd wordt de vervanging van koppelsubsidie door de subsidiëring door een beperkte aantal overheden. Het zwaartepunt zal dan wel bij het Rijk, als voornaamste subsidiënt, moeten liggen.

4.4 Conclusies

Duidelijk is dat ook hier het kunstbeleid als knecht van twee meesters naar voren komt. Gaat het primair om bestuurlijke 'axiomas' of om eisen die de kunst aan het beleid stelt? Genoemd advies en rapport laten wellicht toch onvoldoende uitkomen dat aan het decentralisatievraagstuk een nog fundamentelere vraag van rechtspolitieke aard ten grondslag ligt: welke mate van wettelijke rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient de kunstinstellingen, producenten en consumenten te worden geboden? Dit onderwerp zal in hoofdstuk 9 aan de orde komen.

In de ogen van de opstellers van het rapport dient kunst niet meer dan een verplicht aandachtspunt voor de lagere overheden te vormen, zodat de lagere overheden een flinke beleidsruimte overhouden. In de visie van genoemde raad moet kunst veilig gesteld worden. Beide motiveren hun rechtspolitieke keuze onvoldoende.

Voor het overige kan worden gesteld dat de discussie over de bestuurlijke reorganisatie en decentralisatie in de kunstsector in belangrijke mate gelijk opgaat met de algemene discussie, doch hier en daar toch ook duidelijke accentverschillen zijn te zien. Zo zijn de uitgangspunten die de Raad voor het binnenlands bestuur (RBB) in zijn advies inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur van april 1982 hanteert,[23] in belangrijke mate terug te vinden in gemeld VNG-rapport. Te noemen zijn: de handhaving van drie bestuurslagen, het toekennen van een typerende functie aan elk van die lagen, een evenwichtige taakverdeling en een overzichtelijke en duidelijke basisstructuur.

De eigen accenten in de kunstsector betreffen vooral de noodzakelijke differentiatie in soorten van gemeenten en het feit dat de taken niet precies over de verschillende bestuurslagen kunnen worden verdeeld, zodat er ruimte komt voor complementair bestuur.

De noodzaak van differentiatie springt hier in het oog. Het maakt nogal verschil of een gemeente wel of geen accommodatie heeft die geschikt is voor afname van professionele kunst of standplaatsgemeente is van een kunstbedrijf met een regionale of landelijke taakstelling.

In de gehele historie zijn grote steden bij uitstek de centra geweest van een bloeiend kunstleven. Men moet op zijn minst zeggen dat het een essentieel kenmerk kan zijn van hun identiteit.

Overigens laat ook de RBB ruimte open voor een zekere mate van pluriformiteit en differentiatie. Nog sterker in dezé richting gaat het door een ambtelijke werkgroep van Binnenlandse Zaken en de vier grote steden in april 1982 uitgebrachte rapport 'Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt'.[24] Ook daar wordt gepleit voor differentiatie in wetgeving en medebewind, waarbij soorten van gemeenten worden onderscheiden.

Het feit dat de verantwoordelijkheden en taken niet precies over de verschillende bestuurslagen kunnen worden verdeeld, bijvoorbeeld op basis van schaalcriteria, komt op minstens twee punten naar voren. Het Rijk oriënteert zich wel vooral op de ontwikkeling en vernieuwing, de diversiteit en kwaliteit van het aanbod, maar met Van der Staay[25] kan worden gezegd dat met name de grote steden hier minstens een even belangrijke rol hebben vervuld en kunnen en moeten vervullen. Wanneer het Rijk, dat het verst afstaat van het maatschappelijke grondvlak, dit geheel aan zich zou trekken, dan dreigt het gevaar dat ontwikkelingen en vernieuwingen zich los van enige feedback uit de bevolking en zonder samenhang met andere culturele ontwikkelingen voltrekken.

Men zou het ook anders kunnen stellen: kunstontwikkeling en kunstvernieuwing zijn zulk een complexe zaak dat zowel het Rijk als bepaalde grote gemeenten er actief mee bezig moeten zijn, daar de sterke punten van de ene overheidslaag de zwakke punten van de andere opheffen.

Het tweede punt betreft de gewenste financiële bestuurlijke betrokkenheid van Rijk, provincie en gemeente bij eenzelfde subsidie- en beleidsobject, bijvoorbeeld een kunstbedrijf. In het VNG-rapport worden vooral bezwaren geuit tegen het te groot aantal subsidiënten, maar niet tegen de aanwezigheid als zodanig van meerdere subsidiënten. Samenwerking tussen overheden, die ieder eigen oriëntatiepunten hebben, doet recht aan de meervoudigheid in de taakstelling van gesubsidieerde kunstbedrijven. Deze wenselijkheid pleit er niet voor om de kunsten onder de Kaderwet specifiek welzijn te brengen, daar deze wet wel uitgaat van een stringente verdeling van taken. De voorstellen van de door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde Werkgroep complementair bestuur kunnen hier meer soelaas bieden.[26]

Deze werkgroep definieert complementair bestuur als volgt: overleg volgens van tevoren zorgvuldig geregelde procedures tussen overheidsorganen op de verschillende niveaus, op basis van met waarborgen omgeven gelijkwaardigheid en met duidelijke regeling van de rechtsgevolgen. De werkgroep bepleit terughoudendheid bij de inzet van dit middel. De beleidssamenhang dient zo intens te zijn dat herverdeling van taken en zelfstandige beleidsbepaling op een niveau niet mogelijk zijn. De werkgroep acht het wenselijk dat complementair bestuur uitgaat van gelijkwaardigheid tussen de overheidsniveaus, maar erkent dat zulks op zich niet hoeft.

Men kan zich zeer wel afvragen of die gelijkwaardigheid op beleidsinhoudelijke gronden in de kunstsector wel gewenst is. De Raad voor de Kunst en ook J. van Straten[27] verzetten zich hiertegen.

Met name de meest zware vorm van complementair bestuur, de bestuursovereenkomst tussen organen van verschillende openbare lichamen met betrekking tot

de uitoefening van hun bevoegdheden, kan hier een goede toepassing vinden. De lichtere vorm, het geformaliseerde overleg, lijkt hier onvoldoende, vooral omdat hier gewichtige belangen van derden, de gesubsidieerde instellingen, in het geding zijn. De instelling mag verwachten dat het haar betreffende overheidsbeleid als geheel doorzichtig en consistent is en continuïteit vertoont. Dit leidt tot de voorkeur voor een overeenkomst, waarin de subsidiënten de procedurele en inhoudelijke hoofdlijnen van hun beleid vastleggen. Overigens laat ook het VNG-rapport uitkomen dat zulk een overeenkomst eerder centraliserend kan werken. Beter dan bij een bijdrageregeling, waarbij het Rijk geen directe subsidiënt is, kan het Rijk bij zulk een overeenkomst gericht sturen. Men kan verder denken aan de mogelijkheid dat ook de kunstinstelling zelf partij is bij de bestuursovereenkomst. De Werkgroep complementair bestuur sluit deze mogelijkheid niet uit.

Een ambtelijk rapport van het ministerie van CRM en de gemeente Rotterdam van 1981 pleit reeds voor een bestuursovereenkomst tussen het rijk en de gemeente betreffende het beleid inzake het museum Boymans-van Beuningen.[29] Voorgesteld wordt het museum te handhaven als tak van dienst van de gemeente, zodat alleen de gemeente voor het beheer verantwoordelijk is. Krachtens de overeenkomst moet de gemeente een plan en programma maken die als basis dienen voor een specifieke rijksbijdrage aan de gemeente. Deze uitkering dient vooral de functies 'behoud en wetenschap' te betreffen, omdat de rijksverantwoordelijkheid hier het sterkst speelt.

4 Juridische grondslagen van kunstbeleid

1 Inleiding

De houding van de overheid ten opzichte van de kunst kan in een breder staatsrechtelijk verband geplaatst worden wanneer als invalshoek de grondrechten genomen worden. In de nieuwe Grondwet heeft de kunst een plaats gevonden in de nieuwe (sociale grondrechts)bepaling van artikel 1.21 lid 3, waarin sprake is van door de overheid te scheppen voorwaarden voor 'culturele ontplooiing'. Dit wil ik verder aanduiden met het 'recht op kunst' of soms het 'recht op cultuur'. Misschien zijn het niet geheel correcte benamingen. In de eerste plaats al is een recht op cultuur meer omvattend dan recht op kunst. Niettemin worden ze door elkaar gebruikt, omdat voor ons doel een gelijkstelling geoorloofd lijkt. Artikel 1.21 lid 3 omvat ook meer dan het 'recht op kunst'; kortheidshalve gebruik ik echter die compacte en sprekende aanduiding. Tegenover het recht op kunst wordt de 'vrijheid van kunst' gesteld. Daaronder valt in de eerste plaats te verstaan de vrijheid tot het scheppen van kunst. Een dergelijke vrijheid is in Nederland nooit omstreden geweest, zo min als bijvoorbeeld de vrijheid van geweten of de vrijheid een mening te koesteren, vrijheden die zo vanzelfsprekend zijn dat zij geen grondrechtelijke vastlegging behoeven. Onder de benaming 'vrijheid van kunst' wil ik ook vatten de vrijheid om kunst te uiten. Daarbij kan dan gedacht worden aan het opvoeren van toneelstukken, het uitvoeren van muziek, het vertonen van films, het tonen van schilderijen en meer uitingen die met kunst in verband gebracht worden. De vraag naar de vrijheid (of beperkingen daarvan) stelt zich slechts in het verband van de uiting van het geschapene. Men kan zelfs zeggen 'kunst zonder uiting is dood in zichzelf'.[1]

Een 'vrijheid van kunst' is in Nederland niet als zodanig geformuleerd; noch in de Grondwet, noch in de literatuur wordt het begrip gehanteerd. Toch zou ik het als notie voorlopig willen gebruiken om te onderzoeken of er binnen de vrijheid van meningsuiting zoiets als een vrijheid van kunst te onderscheiden of te ontwikkelen valt.

Bij het 'recht op kunst' staat voorop het belang van de burger, de consument, die gebruik gaat maken van voorzieningen en activiteiten die mede dank zij de stimulerende rol van de overheid tot stand worden gebracht. De 'vrijheid van kunst' is in eerste instantie het meest van belang voor de maker, de schepper zelf, de producent, maar in het verlengde daarvan natuurlijk evenzeer voor de burgers en de maatschappij in het algemeen.

Niet alleen de benamingen vrijheid van kunst en recht op kunst, maar ook de onderliggende noties, correleren sterk met de, inmiddels wat ouderwetse, onderscheiding tussen klassieke grondrechten en sociale grondrechten. De relatie tussen beide typen grondrechten is een innige. Het inzicht is gegroeid dat de sociale grondrechten van niet minder betekenis zijn dan de klassieke vrijheids- en gelijkheidsrechten. De idealen van vrijheid en gelijkheid zoals die zijn belichaamd in de klassieke grondrechten hebben een aanvulling nodig om ten volle materiële betekenis te krijgen.[2]

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt het recht op kunst bezien, voor zover dat betrekking heeft op pogingen een dergelijke bepaling in de Grondwet opgenomen te krijgen. Daartoe zal het recht op kunst binnen de sociale grondrechten bezien worden. Aangezien het klassieke grondrecht van de vrijheid van kunst gekoppeld is aan en voor wat betreft de Nederlandse Grondwet gesubsumeerd wordt onder de vrijheid van meningsuiting, wordt afzonderlijk ingegaan op de relatie tussen kunst en vrijheid van meningsuiting. Waar in grondrechtelijk verband naast de Grondwet ook internationale verdragen van betekenis zijn, worden de relevante verdragen behandeld met hun betekenis voor de Nederlandse rechtsorde. Zinvol lijkt het ook om een beschouwing te wijden aan grondwetsbepalingen omtrent kunst in verschillende andere landen. Onvermijdelijk wordt daarbij nogal eclectisch te werk gegaan; de moeite waard is daarbij speciaal het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland.

2 Het recht op kunst

In de Staatsregeling van het Bataafse Volk van 1798 kwam al een sociale grondrechtsbepaling 'avant la lettre' voor. De artikelen 51 en 60 strekten ertoe dat de kunstenaars zouden worden aangemoedigd en de verlichting en de beschaving zoveel mogelijk zouden worden bevorderd. Ook de Staatsregeling van 1801 bevatte de programmatische bepaling dat de overheid de nodige inspanningen zou verrichten ter bevordering van kunsten en wetenschappen, dit 'ter verlichting van de geest'.

In het in 1954 gepubliceerde eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, de commissie-Van Schaik, figureerden de sociale grondrechten in een hoofdstuk 'Van het maatschappelijk welzijn'. Een minderheid van de commissie stelde de volgende grondwetsbepaling voor: 'De bevordering van de wetenschap en van de kunst is een voorwerp van aanhoudende zorg der Regering.' De motivering was: 'Geen beschaafde staat kan zich onttrekken aan de bevordering van wetenschap en kunst; zij zijn voor het algemeen welzijn van even essentiële betekenis als stoffelijke welvaart'.[3] Tot de gewenste Grondwetsherziening heeft het rapport van de commissie-Van Schaik niet geleid.

In 1965 kwam de Proeve voor een nieuwe Grondwet tot stand. De sociale grondrechten kwamen er niet in voor, afgezien van de minieme bepaling van artikel 69: 'de wet stelt regels omtrent de maatschappelijke rechten van de inge-

zetenen.' In het verband van ons onderwerp is met name een van de reacties interessant, de reactie van de Raad voor de Kunst. Deze reactie bestond daaruit dat de Raad herinnerde aan een advies uit 1962 waarin gesuggereerd was 'in de Grondwet enig beginsel te introduceren met betrekking tot het beleid ten aanzien van de kunsten'. Het advies uit 1962, herhaald in 1968, was vergezeld van een ontwerp van wet met toelichting. De voorgestelde Grondwetsbepaling luidde: 'De bevordering van de kunst is een voorwerp van aanhoudende zorg der Regering'.[4]

Het volgende moment in de ontwikkeling wordt gevormd door de voorstellen tot Grondwetsherziening van de staatscommissie-Cals-Donner, die haar tweede rapport (onder andere over de klassieke grondrechten) uitbracht in 1969 en haar eindrapport in 1971. Haar voorstellen omvatten een eerste hoofdstuk waarin de klassieke grondrechten waren opgenomen en een zesde hoofdstuk waarin de sociale grondrechten hun plaats kregen. In artikel 82 waren verschillende sociale grondrechten samengebracht in de formule: 'De overheid zorgt voor de leefbaarheid van het land en treft maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Zij schept voorwaarden voor vrijetijdsbesteding en culturele ontplooiing'.

In het zittingsjaar 1974-1975 diende de Regering haar wetsvoorstellen in voor de verschillende hoofdstukken van de nieuwe Grondwet. Gescheiden van elkaar betrof het bepalingen inzake klassieke grondrechten (13872) en bepalingen inzake sociale grondrechten (13873). Later zijn deze bepalingen samengevoegd. Op 12 november 1981 aanvaardde de Tweede Kamer deze ontwerpen in tweede lezing en op 11 mei 1982 werden zij door de Eerste Kamer aanvaard. De verwachting is dat de afkondiging van de nieuwe Grondwet in 1983 plaatsvindt.

Naast andere sociale grondrechten is de culturele ontplooiing nu vastgelegd in artikel 1.21.: '1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid. 2. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid. 3. Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.'

Onder het element culturele ontplooiing hierin moet verstaan worden de persoonlijke ontplooiing van de mens die gerealiseerd kan worden door het ontwikkelen en instandhouden van culturele waarden en door mogelijkheden te bevorderen dat hij kennis kan nemen vàn en participeren in cultuuruitingen.[5]

De bespreking van deze bepaling tijdens behandeling in de Tweede Kamer had hoegenaamd niets om het lijf, hetgeen nog sterker geldt voor de behandeling in de Eerste Kamer; daar is er letterlijk met geen woord over gerept. Zoveel is zeker dat van alle grondrechtsbepalingen het recht op culturele ontplooiing ruimschoots de minste aandacht heeft gekregen.

2.1 Betekenis van de sociale grondrechtsbepaling

Is het grondrecht op culturele ontplooiing een lege dop?[6] Is het niet de geringste van alle grondrechtsbepalingen zoals men zou kunnen afleiden uit de minimale aandacht die deze bepaling bij de grondwetsherziening ten deel is gevallen? De

geringe belangstelling die dit grondrecht heeft weten te wekken lijkt in de eerste plaats terug te voeren op onwennigheid. De sociale grondrechten, althans individueel genomen, hebben weinig wetenschappelijke interesse vermogen op te roepen. Wel gold een algemeen gevoelen dat de sociale grondrechten een plaats verdienden in de Grondwet.

Sociale grondrechten bevestigen wat allang zorgplicht van de overheid is. Maar zij geven aan die plicht ook een meer uitdrukkelijk accent en vormen een stimulans voor meer overheidsactiviteit.[7] Sociale grondrechten geven de burgers weliswaar geen directe rechtsaanspraak, maar toch houden zij voor de burgers belangrijke rechtswaarborgen in. Simons zegt dat het belang er ook in is gelegen 'dat de formulering van een plicht voor de overheid ook een uitgangspunt vormt voor de gedachtenwisseling tussen vertegenwoordigende lichamen en de besturende overheden omtrent hun uitvoering van de grondwetsartikelen. En zij geeft zo'n uitgangspunt ook aan groeperingen en individuen in de maatschappij die bij regering of parlement aandringen op de totstandbrenging van de voor de realisering van een sociaal recht nodige voorzieningen'.[8]

Voor het recht op culturele ontplooiing geldt even zo goed als voor andere sociale grondrechten dat het een grondwettelijke bevestiging biedt voor wat al in de bestuurspraktijk geldt. Maar de bijzondere waarde wordt onderstreept door de opneming tot grondrecht. Ook van belang is dat de sociale grondrechten een toekomstgerichtheid uitdrukken; zij geven een programma aan. Burkens heeft hieromtrent gezegd: 'Een grondwetsartikel kan fungeren als motor om een creatief denkproces naar verwezenlijkingsmogelijkheden in gang te houden, en als standaard waaraan resultaten op weg naar deze verwezenlijking kunnen worden afgemeten'.[9]

Er bestaat dan weliswaar geen hiërarchie binnen de sociale grondrechtsbepalingen, maar toch klinken formuleringen als die van artikel 1.18 'bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der regering' of van artikel 1.19 'de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der regering' fermer dan de bepaling ten aanzien van de culturele ontplooiing. Dit door het gebruik van de wat geladen en zwaarwegende formule van 'voorwerp van zorg der regering'. Naar de intentie, naar de mate van aanspraakverschaffing en naar de op de overheid gelegde zorgplicht verschilt de waarde van een op dergelijke wijze geformuleerd grondrecht echter niet van 'het scheppen van voorwaarden' zoals gebruikt in artikel 1.21 lid 3.

Donner stelt dat door weglating van de lidwoorden ('zorg' en niet 'de zorg', 'voorwaarden' en niet 'de voorwaarden'; 'ontplooiing' en niet 'de ontplooiing') tot uitdrukking wordt gebracht 'dat de overheidsbemoeiing noch exclusief, noch alomvattend of dominerend behoeft of behoort te zijn'.[10]

Van der Linden stelt in zijn commentaar op artikel 1.21 lid 3 dat het probleem erin zit dat de overheid *adequate* keuzemogelijkheden moet scheppen, blijkens de memorie van toelichting, en volgens hem kan de conclusie niet anders zijn dan dat het woordje 'adequate' deze bepaling tot een welvaartsuiting maakt. Hij verbindt daaraan dan de vraag wat het belang van dit grondwetsartikel zal zijn in een tijd van bezuiniging. Zijn conclusie is – en hij baseert zich daarbij op het feit dat tal van

gemeenten, noodgedwongen door bezuinigingen, met de uitvoering van de Beeldende Kunstenaars Regeling stoppen – dat artikel 1.21 lid 3 een lege dop blijkt te zijn.[11] Van der Linden miskent aldus redenerende het wezen van het grondrecht door het zo concreet op te hangen aan één, moeizaam functionerende, regeling van kunstbeleid. Bij elk sociaal grondrecht valt wel een regeling of beleidsuiting te vinden waarvan gezegd kan worden dat die op gespannen voet staat met het in het grondrecht tot uitdrukking gebrachte recht. Overigens valt zijn zorg te begrijpen dat sociale grondrechten gemakkelijk terecht kunnen komen in een etherische sfeer van louter symboliek. Inderdaad bieden zij geen afdoende rechten en zijn overheidsbesluiten niet concreet toetsbaar aan het sociale grondrecht. De waarde van de opneming van het grondrecht van de culturele ontplooiing ligt erin dat grondwettelijk bevestigd wordt dat stimulering plaatsvindt en voorwaarden worden geschapen en dat financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De grondwetsbepaling geeft niet aan hoeveel en in welke modaliteit. Het is de uitvoeringswetgeving die de harde aanspraken moet verschaffen. Ook zonder dat de grondwetsbepaling de totstandkoming van organieke wetgeving vergt, heeft het betekenis wanneer een bepaalde waarde tot grondrecht is verklaard en als zodanig opgenomen is. 'Men kan niet zomaar wat fraais in de Grondwet neerschrijven en dan er maar het beste van hopen' zegt Burkens terecht,[12] omdat dan het gevaar dreigt dat de hele Grondwet in haar normatieve karakter devalueert. Van het recht op culturele ontplooiing, dat niet zomaar uit de lucht is komen vallen blijkens de hiervoor gegevens historische schets, kan toch niet beweerd worden dat het uitsluitend morele of politieke betekenis heeft, in juridisch opzicht vrijblijvend is of alleen maar programmatische of initiërende betekenis heeft, zijnde de toetsstenen die Burkens aanlegt voor de vraag wat in de Grondwet verdient te worden opgenomen.[13] De Raad voor de Kunst meende in haar eerder genoemde advies, dat middels een bepaling die overheidszorg uitdrukt, 'een staatsrechtelijk rustpunt' geschapen zou worden. Naar mijn mening is door de opneming van het grondrecht van de culturele ontplooiing vooral een administratiefrechtelijk vertrekpunt gecreëerd.

3 Vrijheid van de kunst

3.1 Inleiding

In het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland is de vrijheid van kunst expliciet opgenomen in artikel 5 derde lid: 'Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei'. De opneming in artikel 5, het artikel dat de vrijheid van meningsuiting garandeert, geeft de nauwe relatie daarmee aan.

Die natuurlijke relatie met de vrijheid van meningsuiting bestaat in het Nederlandse recht evenzeer, in die zin dat de vrijheid van kunstuiting in een aantal opzichten geacht kan worden onder te gaan in de meeromvattende vrijheid van meningsuiting. Onderzocht zal eerst worden in hoeverre kunstuitingen beschermd worden door de oude Grondwet. Vervolgens wordt de betekenis van artikel 1.7

derde lid van de nieuwe Grondwet belicht. Vooreerst wordt nog geabstraheerd van de bescherming die uitgaat van internationale verdragen.

Bij de behandeling van het sociale grondrecht van het 'recht op kunst' is geschetst hoe de gedachtenontwikkeling is geweest, zoals deze tot uiting kwam in pleidooien voor opneming van een dergelijke bepaling in de Grondwet. In het verband van de vrijheid van kunst zijn dergelijke pogingen er niet geweest. In de literatuur wordt slechts zeer sporadisch gerept van een eigen, van de vrijheid van meningsuiting te onderscheiden vrijheid van kunst. Waar er al, zijdelings, sprake van is wordt een aparte benadering afgewezen.

3.2 Vrijheid van meningsuiting en kunstuitingen onder de oude Grondwet

De drukpersvrijheid van artikel 7 GW is dank zij de rechterlijke uitleg van deze bepaling uitgegroeid tot de vrijheid van meningsuiting. Wanneer in een paar hoofdlijnen de jurisprudentie wordt geschetst dan valt te zeggen dat deze na 1950 vooral betrekking heeft op het verspreidingsrecht. Begin zestiger jaren werden de bekende vestigingsarresten uitgesproken. Wegens strijd met artikel 7 werden onverbindend verklaard de Vestigingsbeschikking Boekverkopersbedrijf, het Vestigingsbesluit Leesbibliotheekbedrijf en het Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven. Op grond van deze jurisprudentie kan men zonder meer aannemen dat ook het uitgeverijwezen niet aan een vergunningenstelsel mag worden onderworpen. De jurisprudentie over zelfstandige verspreidingsmethoden ('zelfstandig verspreidingsmiddel') leverde op dat het lopen als sandwichman een zelfstandige verspreidingsmethode vertegenwoordigde. Een optocht echter, vergelijk het Vietnamdemonstratie-arrest, verschilde te zeer met de wijze van openbaren als bedoeld in artikel 7 om daarmee op één lijn te worden gesteld. Evenzo gold dat voor het gooien van sinaasappels (arrest Boycot Outspan Actie). In de belangrijke uitspraak Nederland Ontwapent 1967 werd een aanmerkelijke uitbreiding gegeven aan de door artikel 7 geboden bescherming. Middelen van bekendmaking die in het maatschappelijk verkeer dezelfde functie vervullen als het openbaren van gedrukte stukken vallen onder de bescherming van artikel 7. Boon noemt dit de 'functionele' interpretatie van de drukpersvrijheid.[14] De Meij vat de ruime interpretatie van de drukpersvrijheid in het arrest Nederland Ontwapent samen met: 'Hieruit blijkt duidelijk dat niet de gebruikte vermenigvuldigingstechniek telt, maar het resultaat: de tekst of afbeelding.'[15]

Betrokken op kunstuitingen valt uit deze jurisprudentie de conclusie te trekken dat bijvoorbeeld grammofoonplaten, geluidsbanden en sommige voortbrengselen van beeldende kunst op deze wijze onder de bescherming van artikel 7 vallen. Boon stelt dat de consequentie van deze ruime uitleg van het begrip drukpers is dat bijvoorbeeld kunstexposities niet middels een vergunningensysteem mogen worden gereguleerd. Hetzelfde geldt voor tentoonstellingen van foto's, posters en dergelijke.

Maar een aantal kunstuitingen kunnen hoe dan ook niet gebracht en zelfs niet gewrongen worden onder de grondwettelijke bescherming, zelfs niet met een uitrekking van de 'functionele interpretatie'. Om een aantal concrete voorbeelden

te noemen: films verschillen als zelfstandig verspreidingsmiddel te zeer om onder artikel 7 te kunnen vallen. Ook geldt dat voor toneelvoorstellingen. Ook andere theatervoorstellingen, zoals opera, dans, mime en dergelijke vallen niet te brengen onder de grondwettelijke bescherming van de drukpersvrijheid.

Wanneer gezien wordt naar de jurisprudentie blijken zich geen gevallen te hebben voorgedaan waarin kunstenaars of kunstinstellingen zich met een beroep op artikel 7 GW verzetten tegen hen opgelegde verboden of beperkingen. Betekent dat nu ook dat de vraag of kunstuitingen onder de bescherming van de drukpersvrijheid vallen een zinloze is? Ik meen van niet. Er kon geen jurisprudentie ontstaan, doordat geen procedures werden aangespannen, omdat deze bij voorbaat kansloos leken. De beperkingen waren er wèl; niet zozeer in de sfeer van de muziekuitvoeringen door de grote orkesten of toneeluitvoeringen van de grote gezelschappen, maar wel in de sfeer van de kleine beperkingen op het lokale vlak. Denk aan de kunstfluiter Cochius, actief in de Utrechtse binnenstad, wiens fluit bijna wekelijks door de politie in beslag werd genomen. Een ander voorbeeld uit het verleden levert de Amsterdamse graficus Aad Veldhoen die ventend met zijn rotaprints justitieel werd onderschept. Maar ook is de kwestie van belang voor gitaarspelende jongelui in de Kalverstraat, voor happenings met een kunstkarakter of voor opvoeringen van straattheater. De beperkingen worden veelal gesteld door lagere regelgevers, met name gemeentelijke overheden, die in de algemene politieverordening soms vergaand, soms geheel en al allerlei uitingen waaraan een zeker kunstkarakter niet ontzegd kan worden, onmogelijk maken.

Van der Hoeven heeft in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging 1951 de vraag gesteld of de vrijheid van kunst op zichzelf zodanige bijzondere aspecten vertoont dat het maken van een onderscheid met de vrijheid van meningsuiting gerechtvaardigd is. 'Er bestaat,' stelt hij, 'geen verschil tussen de subjectieve vrijheid van de kunstenaar om creatief werkzaam te zijn en de onaantastbare kern van het vrijheidsrecht.' De vragen rijzen pas bij de communicatie. 'Zijn de beperkingen die aan het openbaar maken kunnen worden gesteld, voor "kunst" en voor andere uitingen verschillend? Met andere woorden: kan de toelaatbaarheid van een bepaalde publikatie al dan niet afhankelijk zijn van de vraag of men het geopenbaarde al dan niet als "kunst" beschouwt? Wie deze vraag bevestigend zou willen beantwoorden, zal dan tevens een criterium moeten bieden voor het onderscheid tussen "kunst" en andere uitingen. Het komt ons voor dat zulk een onderscheid, althans in het huidige cultuurpatroon, niet mogelijk is en daarmee is naar onze mening tevens de erkenning van een bijzondere "vrijheid van kunst" als onderscheiden van andere typen geestelijke vrijheid een lege garantie geworden.'[16]

Voor Nederland valt onder de oude Grondwet niet zoiets als een afzonderlijke 'vrijheid van kunst' te ontdekken. Ik ga er daarbij vanuit dat alles wat pretendeert kunst(uiting) te zijn, bij voorbaat en per definitie geldt als een uiting van gedachten en gevoelens. Bepaalde uitingen die een kunstkarakter hebben worden grondwettelijk beschermd en andere niet. Maar dat dan niet vanwege het al of niet aanwezige kunstkarakter van deze of gene uiting, maar vanwege het feit dat die uiting

in de buurt komt van het gedrukte stuk, of het onder het begrip 'zelfstandig verspreidingsmiddel' te persen valt. Daardoor wordt literatuur, kunst bevattende of niet, wèl beschermd en straattheater, kunst of niet, niet.

Als men een aparte 'vrijheid van kunst' zou willen onderkennen of tot stand brengen, dan zal een scherpe scheidslijn getrokken moeten kunnen worden en criteria moeten worden aangegeven aan de hand waarvan uit te maken valt of een bepaalde uiting kunst vertegenwoordigt. Met Van der Hoeven lijkt mij dat onmogelijk. Bovendien lijkt het onwenselijk de weg te gaan van een speciale 'vrijheid van kunst', niet alleen vanwege de grote praktische problemen die dat zou oproepen, maar vooral omdat de garantie voor de uitingsvrijheid zoals die in de nieuwe Grondwet geboden wordt zo ruim is en zo veelomvattend, dat daardoor aan kunstenaar en kunstinstelling een zodanige uitingsvrijheid geboden wordt dat niet gegrepen hoeft te worden naar een oplossing als de Duitse.

3.3 Kunstuitingen en artikel 1.7 van de nieuwe Grondwet

In de nieuwe Grondwet is de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd in artikel 1.7. Het eerste lid is een ongewijzigde overneming van het oude artikel 7. Het tweede lid heeft betrekking op de omroep. Het derde lid brengt de noviteit, waardoor nu ten volle van vrijheid van meningsuiting kan worden gesproken. Het is een uitbreiding in de breedte die heeft plaatsgevonden doordat ook andere 'zelfstandige middelen' van bekendmaking zijn opgenomen. Het derde lid luidt: 'Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.' Daardoor is nu zonder lacunes de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd.[17] Door het nieuwe derde lid hebben uitingsmiddelen waarvan het twijfelachtig was of zij onder de drukpersvrijheid of onder de omroep vielen, een eigen plaats gekregen.[18] In de memorie van toelichting (MvT) wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het derde lid de formulering van het uitingsrecht in algemene zin bevat 'zonder enumeratie van uitingsvormen'.[19] 'Niet alleen de drukpers, de radio en de televisie, maar ook de film, het toneel, de expositie, het concert, het ballet behoren ertoe. En ook de cabaretier en de chansonnier openbaren gedachten of gevoelens.'[20]

Wat deze met name genoemde kunstuitingen betreft staat daarmede vast dat zij onder de bescherming van de uitingsvrijheid vallen. Maar ook andere niet bij name genoemde kunstuitingen vallen eronder. Dit per definitie omdat de gelijkstelling te maken valt dat kunstuitingen steeds geacht kunnen worden gedachten of gevoelens te openbaren.

Het knelpunt voor deze 'andere' uitingsvormen van het derde lid ligt echter in de toevoeging dat deze slechts beschermd zijn 'wegens de inhoud daarvan'. Deze nadrukkelijke toevoeging, niet voorkomend in het eerste lid, 'laat evenwel, door haar beperking tot de *inhoud* van de gedachten of gevoelens, vele onmisbare

overheidsbevoegdheden onverlet. Ook de rechtsfiguur van de vergunning blijft tot de mogelijkheden behoren, al zal aan de inhoud van de uitingen geen grond mogen worden ontleend een vergunning te weigeren of aan bepaalde voorwaarden te binden', zoals de MvT het uitdrukt.[21] In haar advies heeft de Raad van State vraagtekens gezet bij dit onderscheid tussen inhoud en vorm van de uiting. De Raad van State merkt op dat aan het woord 'gevoelens' een ruime betekenis kan worden toegekend waardoor ook andere uitingen dan verbale, bijvoorbeeld muziek, daaronder vallen. 'Het zich in onze tijd voordoende verschijnsel om niet slechts opinies, maar ook gemoedsbewegingen (emoties) te uiten door middel van symbolische handelingen, maakt het openbaren van gedachten of gevoelens tot iets dat zich in velerlei vormen van gedraging voordoet.' (. . .) Zo vormt bij muzikale uitingen de geluidssterkte een essentieel onderdeel van de inhoud van de uiting – men denke aan popmuziek – terwijl hetzelfde geldt voor geluidswagens, megafoons en dergelijke als middel tot het openbaren van gedachten en gevoelens.'[22]

In haar reactie op het advies merkt de Regering op dat door redelijke uitleg van wat onder inhoud moet worden verstaan grenzen kunnen worden gesteld. Mocht de geluidssterkte in een bepaald geval als bestanddeel van de inhoud van de geopenbaarde gedachten of gevoelens worden beschouwd, dan zou volgens de Regering via de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' (te denken valt aan de strafrechtelijke bepaling van het verbod van burengerucht) beperkingen aan de inhoud kunnen worden gesteld. Ten aanzien van het derde lid merkt de Regering verder op dat dit geen belemmeringen bevat voor niet de inhoud betreffende voorschriften, ook van lagere wetgevers omtrent bijvoorbeeld plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking, waarbij dan overigens wel geldt dat deze beperkingen niet zo ver mogen strekken dat voor het openbaringsmiddelen 'redelijkerwijze geen gebruik van enige betekenis wordt gelaten'.[23]

Het komt er dus op neer dat ook voor de middelen van bekendmaking van het derde lid een scheiding wordt gemaakt tussen het 'kernrecht' en het verspreidingsrecht, waarbij het eerste onaantastbaar is en het tweede aan beperkingen onderhevig kan worden gesteld. Door de formuleringen die van regeringswege worden gebruikt, lijkt het duidelijk de bedoeling de verspreidingsjurisprudentie zoals die geldt voor drukwerken te transponeren naar de andere middelen van openbaarmaking.

Te concluderen valt dus dat onder de nieuwe Grondwet alle kunstuitingen, van expositie tot cabaret, bescherming vinden. Vergeleken bij de oude Grondwet wordt dus de anomalie opgeheven dat bepaalde uitingen dank zij de jurisprudentie bescherming vonden en andere niet. Ook geldt dat dan voor minder gepractiseerde of ingeburgerde vormen van expressie; te denken valt aan uitingen als happenings, body-art, enzovoort.

De geboden bescherming geldt de *inhoud,* waardoor preventieve censuur dus verboden is. Wat de vorm aangaat mogen wel beperkingen gesteld worden. De gereleveerde discussie tussen Regering en Raad van State over de verwevenheid tussen inhoud en vorm geeft aan dat daar nog allerlei klemmen en voetangels

liggen. In de praktijk zal dat vooral spelen wanneer zich naar aanleiding van vertoningen ordeverstoringen voordoen. Volgens de Raad van State zal er veelvuldig een verband bestaan tussen de inhoud van de vertoning en het ontstaan van ongeregeldheden. 'De – bijna altijd plaatselijke – autoriteiten kunnen dan voor zeer moeilijke beslissingen komen te staan, waarbij het vrijwel uitgesloten is dat daarin niet mede een beoordeling van de inhoud der vertoning moet worden betrokken.'[24] In het volgende wordt hierop teruggekomen.

De tweede volzin van het derde lid bepaalt dat de wet het geven van vertoningen toegankelijk voor personen die jonger zijn dan zestien jaar kan regelen, ter bescherming van de goede zeden. Dit toezicht kan dus ook de inhoud betreffen. Opneming van deze bepaling in artikel 1.7 heeft de Wet op de Filmvertoningen (Stb. 1977, 170) van ongrondwettigheid gered. Het betekent daarmee wel dat ook voor andere vertoningen dan filmvoorstellingen bij wet een preventieve keuring kan worden ingevoerd voor jeugdigen. Overigens wordt in de MvT opgemerkt dat het niet in de bedoeling ligt om naast de jeugdfilmkeuring allerlei andere keuringen in te voeren.[25] De Wet op de Filmvertoningen vestigt een keuringsstelsel voor jeugdigen; een verplichte keuring voor volwassenen wordt voortaan door de bepaling van het derde lid onmogelijk, iets dat volgens de MvT 'ligt in de lijn van de ontwikkeling welke in Nederland met betrekking tot de opvattingen omtrent de filmkeuring gaande is'. Nadrukkelijk wijst de Regering er in de MvT op dat het derde lid geen belemmering vormt om een vertoning te verbieden ter bestrijding van wanordelijkheden; dit geldt voor filmvertoningen evenzeer als voor ander vertoningen.[26]

3.4 Lagere overheden en kunstuitingen

3.4.1 Openbare orde en lagere overheden

De waarde van de formulering als grondrecht van een uitingsvorm is er in de eerste plaats in gelegen dat daarmee wordt vastgelegd dat die uitingsvorm bescherming geniet en gevrijwaard is van aantasting door de overheid. In de tweede plaats dat zo er beperkingen gelden, aangegeven wordt waaruit deze bestaan. In de derde plaats kan men zeggen dat door de formulering als grondrecht een rechterlijke instantie (of de Kroon als toezichthoudend orgaan) kan toetsen of de overheid zich in haar besluiten, regelgeving of beschikkingen gedraagt conform de in het grondrecht geformuleerde norm.

Grondrechten worden in Nederland zelden bedreigd of veronachtzaamd door regelgevers op het centrale niveau: Kroon of Minister. De spaarzame voorbeelden betroffen de eerdergenoemde vestigingsregelingen. Lettend op de grondrechtenjurisprudentie – met name op artikel 7 – zijn het de lokale overheden die in hun regelingen grondrechten in de knel doen komen. Soms komen als gevolg van een zekere 'keuromanie' bepalingen in verordeningen voor die op gespannen voet staan met bepaalde grondrechten. Hoe meer er, met name in algemene politieverordeningen, geregeld wordt, hoe eerder de kans bestaat dat met een beroep op

de heilige formule van de openbare orde grondrechten in de verdrukking komen. Daarnaast komen in lokale verordeningen nogal eens wat Peters noemt 'neutrale' bepalingen voor die vaak – zonder dat men zich daarvan bewust is – in hun beperkingen ook de grondrechten raken. De bepaling richt zich dan niet rechtstreeks op een grondrecht, maar heeft als neveneffect dat grondrechten beperkt worden. Over de openbare orde merkt hij in dat verband op: 'Deze openbare orde wordt dan verstaan als openbare *rust* hetgeen een vereenzelviging impliceert met de ideeën van het establishment'.[27] Een zelfde vrees brengt Van der Vlies tot uitdrukking waarbij zij met name wijst op de geringe motivering die gegeven wordt bij beperkingen. Zij stelt voor, analoog aan de leer van de onsplitsbare wilsverklaring, dat een bepaling uit een gemeentelijke verordening buiten toepassing gelaten zou moeten worden, indien alleen al de *mogelijkheid* bestaat dat de bepaling wordt toegepast in gevallen waarin geen gemeentelijk belang gediend wordt.[28]

Het begrip openbare orde is naar zijn aard vaag en alleen in concreto valt (en dan nog arbitrair) aan te geven waaruit die openbare orde bestaat. Al te gauw worden met een beroep daarop allerlei gedragingen aan beperkingen en verboden onderhevig gesteld. Vooral geldt dat de minder gangbare uitingen, het niet-orthodoxe en het tegendraadse in eerste instantie vaak tegemoet getreden worden met verbod of regulering. Typerend is de ontwikkeling die demonstraties hebben doorgemaakt. De eerste reactie in de zestiger jaren was vooral verbiedend; via een vergunningstelsel werd beland bij een meldingsplicht. En in 1982 is de demonstratie, zonder dat iemand daartegen protesteert, verheven tot het grondrecht dat in artikel 1.9 beschermd wordt en komt er een Wet op de betogingen.

Al te makkelijk worden soms barrières opgeworpen voor betrekkelijk onschuldige activiteiten die het zo gauw afleggen tegen het zware begrip openbare orde. Men moet zich dan realiseren dat onder openbare orde ook lang niet altijd hoogwaardige belangen schuilgaan. Meestal bestaat die invulling van het openbaar belang uit de verkeersveiligheid (zie de verspreidingsjurisprudentie); en die verkeersveiligheid bestaat dan weer de facto uit doorstroming van het verkeer, in de zin van gemotoriseerd verkeer. 'De straat is bij uitstek terrein van gemeenschapsleven' zo zegt De Goede in zijn monografie over 'De straat'.[29] Het begrip 'verkeer' moet volgens hem geplaatst worden in de ruime maatschappelijke context van het feit 'dat de straat in belangrijke mate ook ontmoetingsplaats is van mensen en ideeën en voorts dient tot verpozing'.[30]

Kunstuitingen vinden plaats in de beslotenheid van gebouwen dan wel op straat. Mijn indruk is dat met name wat zich op straat afspeelt nogal eens aan onnodige beperkingen onderhevig wordt gesteld en gereguleerd wordt op een wijze waarbij strikt genomen, naar het woord van de jurisprudentie, aan het verspreidingsmiddel nog wel betekenis toekomt, maar daar is dan ook alles mee gezegd. Van ruimhartigheid in het toelaten, laat staan stimulering van allerlei uitingen op straat is zelden sprake. De fleurigheid en afwisseling zouden daar zeer mee gediend zijn.

3.4.2 Artikel 1.7 van de nieuwe Grondwet en verordeningen van lagere overheden

Bepaalde kunstuitingen vielen reeds onder de bescherming van de oude Grondwet; andere zouden er met duwen en trekken wellicht onder gebracht kunnen worden en de rest ondervond geen grondwettelijke bescherming door de drukpersbepaling en de daarop gestoelde jurisprudentie. Er is overigens nauwelijks jurisprudentie geweest die de grenzen exploreerde.

Onder de werking van de nieuwe Grondwet worden kunstuitingen wel beschermd. Dat zal ertoe moeten leiden dat allerlei lagere verordeningen zo nodig in overeenstemming moeten worden gebracht met de nieuwe grondrechtsbepalingen. In het verband van de 'andere openbaringsmiddelen', waaronder de kunstuitingen vallen, zal een legislatief onderzoek moeten plaatsvinden van met name Algemene politieverordeningen (APV). Zonder dat dat gestaafd kan worden door uitgebreid empirisch onderzoek durf ik de stelling te verkondigen, dat in tal van politieverordeningen bepalingen voorkomen die op gespannen voet staan met artikel 1.7 derde lid. Een 'opschoning' van de APV's naar aanleiding van de nieuwe Grondwet vindt zeker nog niet over de hele linie plaats en het zou een goede zaak zijn wanneer de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten – in het algemeen toch snel geneigd met modelverordeningen te hulp te komen – in deze, zeker voor kleine gemeenten ingewikkelde materie een handreiking zou doen.

Welke wijzigingen zouden geboden zijn in gemeentelijke verordeningen en welke zijn de grenzen die in acht genomen moeten worden? Preventieve censuur is hoe dan ook uitgesloten. De nieuwe grondwetsbepaling beschermt de uitingen als zodanig, anders uitgedrukt: het beschermt de toneelvoorstelling, de cabaretvoorstelling, de tentoonstelling, de straattheatervoorstelling zelf. Dat is wat men zou kunnen noemen het kernrecht; dit kernrecht mag op generlei wijze beperkt worden. Uit den boze zijn dus bepalingen in APV's die ongeclausuleerd het muziek maken of het opvoeren van een toneelstuk op straat verbieden.

De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' maakt het wel mogelijk dat er een 'achteraf' ingrijpen mogelijk is wanneer de betreffende uiting in strijd is met de *formele* wet. Te denken valt dan aan de bepalingen omtrent burengerucht in het Wetboek van Strafrecht, aan belediging of schennis van de openbare eerbaarheid. 'Wet' in dit verband is dus wet in formele zin en door de gebezigde formulering is delegatie aan lagere wetgevers niet toegestaan. Alleen de parlementaire wetgever kan in dit verband nieuwe delicten scheppen.

Wèl mogelijk zijn niet de inhoud betreffende voorschriften. Aangezien het dezelfde formule is als uit de verspreidingsjurisprudentie van artikel 7, valt bij die vormbeperkingen te denken aan plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking. Tijd en plaats zijn in dit verband het minst problematisch; dat bepaalde uitingen niet gewenst zijn op een verkeersknooppunt in het centrum van de stad tijdens het spitsuur laat zich denken. Moeilijker is het gesteld met het aspect: wijze van openbaarmaking. In het verband van kunstuitingen kan dan gedacht worden aan zaken als het geluidsniveau. De 'vorm'beperkingen die geoorloofd zijn zullen vooral betrekking hebben op tijd en plaats en dat dan ook weer op een zodanige

manier dat het middel zelfstandige betekenis blijft behouden (dus niet straattheater alleen mogelijk maken op een industrieterrein, en dan ook nog in de ochtenduren). Hoe ver de beperking mag strekken wordt overgelaten aan het inzicht van de gemeentelijke wetgever, die dit zal neerleggen in de APV. Omdat het een reguleren betreft en niet een algemeen verbod, zal dit de vorm kunnen aannemen van een vergunningstelsel. Zoals eerder al is gesteld, meen ik dat deze uitingen ruimhartig tegemoet getreden moeten worden.

Voor de 'andere openbaringsmiddelen' van het derde lid is aansluiting gezocht bij de vrijheid van meningsuiting en daar staat het ook duidelijk mee op een lijn. Gevolg is wel – Van der Burg wijst daarop – dat er een verschil is tussen de vrijheid van artikel 1.7 derde lid en het *recht* op betoging van artikel 1.9. Betogingen genieten nu een sterkere bescherming dan de andere openbaringsvormen.[31] Ik zie daar een argument in om de beperkingen die gesteld worden aan de andere openbaringsmiddelen zo terughoudend mogelijk te doen zijn. Daarenboven is het nog zo dat waar het recht op betoging soms beperkt moet worden in verband met de kwestie van de 'hostile audience', een dergelijke vijandigheid zich niet zo makkelijk laat denken bij de andere openbaringsmiddelen, met name niet bij de kunstuitingen.

3.4.3 Het toezicht door de burgemeester

In de vorige paragraaf zijn de grenzen van de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad in het verband van kunstuitingen verkend. Twee relevante, specifieke bepalingen uit de Gemeentewet zijn daarnaast nog van belang. In de eerste plaats artikel 221, inhoudende: 'De politie over de schouwburgen, herbergen, tapperijen en alle voor het publiek openstaande gebouwen en samenkomsten, benevens over openbare vermakelijkheden, behoort aan den burgemeester.' Deze bepaling heeft betekenis in het verband van de uitvoering van de eerder genoemde raadsverordeningen. In de tweede plaats dient enige aandacht geschonken te worden aan artikel 219 Gemeentewet, de bepaling die het de burgemeester mogelijk maakt bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde.

Tot 1977 kende artikel 221 een tweede lid inhoudende: 'Hij waakt tegen het doen van met de openbare orde of zedelijkheid strijdige vertooningen'. Dit tweede lid is geschrapt bij Wet van 5 januari 1977 (Stb. 170). Deze wet, een initiatiefontwerp Voogd-Visser, omvatte tweeërlei: de totstandkoming van de Wet op de Filmvertoningen en schrapping van artikel 221 tweede lid.

De Wet op de Filmvertoningen 1977 is de opvolger van de Bioscoopwet 1926. In de Bioscoopwet, die een keuringsstelsel voor volwassenen kende, was in artikel 19 de burgemeester bevoegd verklaard de openbare vertoning van een toegelaten film te verbieden, indien stoornis van de openbare orde te duchten was. De totstandkoming van de Wet op de Filmvertoningen die enkel een keuringstelsel heeft voor films toegankelijk voor jeugdigen tot 16 jaar, zou zonder schrapping van artikel 221 tweede lid keuring door de burgemeester mogelijk maken. Door het aangenomen initiatiefontwerp is niet alleen aan het filmcensorschap van de burgemeester een einde gekomen, maar evenzeer aan zijn rol als toneelcensor.

In de toelichting bij hun initiatiefontwerp concludeerden Voogd en Visser dat artikel 221 tweede lid 'wat betreft de zedelijkheid onhoudbaar is geworden en wat betreft de openbare orde onnodig, naast hetgeen artikel 219 Gemeentewet reeds inhoudt'.[32] Via de veiligheidsklep van artikel 219 kan in geval van stoornis van de openbare orde op grond van de bevelsbevoegdheid van de burgemeester afdoende opgetreden worden. Ook in het initiatiefontwerp werd schrapping van artikel 221 tweede lid nadrukkelijk gekoppeld aan behoud van artikel 219. Op grond van artikel 219 kan ook een voorafgaand verbod uitgesproken worden wanneer de vrees bestaat voor ordeverstoringen. Een waardeoordeel over de inhoud mag daarbij echter geen rol spelen.[33] Waar artikel 219 spreekt van ernstige vrees voor ordeverstoringen snijdt het woordje 'ernstige' eens temeer de pas af voor het optreden van al te angstige (of hun eigen zedelijke oordelen volgende) burgemeesters.

Artikel 220 Gemeentewet blijft onbesproken; het geval laat zich niet makkelijk voorstellen dat als gevolg van kunstuitingen zoveel beroering gewekt zou worden dat het zware middel van de noodverordeningen van stal gehaald moet worden (hoewel natuurlijk het klassieke voorbeeld van La Muette de Portici laat zien tot welke grote gevolgen voorstellingen kunnen leiden).

Artikel 219 geeft de burgemeester een bevelsbevoegdheid voor buitengewone omstandigheden; artikel 221 daarentegen regelt een gewone bevoegdheid van de burgemeester. De literatuur is weinig spraakzaam over dit artikel van de Gemeentewet, hoewel het toch een aanmerkelijke praktische relevantie heeft. De beschouwingen concentreren zich vooral op de vragen of de burgemeester exclusief bevoegd is of het college van burgemeester en wethouders en of de gemeenteraad verordeningen mag maken omtrent de in artikel 221 genoemde onderwerpen.

Het woord 'politie' in artikel 221 – de bepaling stamt uit 1851 – doelt op een tweeledige activiteit, namelijk handhaving van de openbare orde in de genoemde gelegenheden en handhaving van de daaromtrent gemaakte plaatselijke verordeningen. Het eerste element krijgt zijn beslag door feitelijk optreden van de politie ter verzekering van de openbare orde. Deze taak valt binnen het kader van de algemene politiebevoegdheden van de burgemeester, zoals ook tot uitdrukking gebracht is in artikel 35 van de Politiewet.

De uitvoering van verordeningen betreffende de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 221 komt uitsluitend aan de burgemeester toe. Dit in afwijking van artikel 209 onder a. Gemeentewet, waar de uitvoering van raadsverordeningen aan het college van B en W wordt opgedragen. Dit is constante jurisprudentie van de Hoge Raad, ook inmiddels bevestigd door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.[34] Dat betekent ook dat het verlenen van vergunningen of ontheffing en een uitsluitende bevoegdheid is van de burgemeester. De verhouding tussen de raadsverordening ex artikel 168 en de uitvoeringsbevoegdheid van de burgemeester is dus dat de raad regelt en de burgemeester op het stuk van de onderwerpen van artikel 221 beschikkingen treft. De burgemeester is dienaangaande niet bevoegd tot nadere regelgeving. Wanneer in de verordening daartoe aan de bur-

gemeester de bevoegdheid wordt verleend, kan hij aan de vergunning voorschriften verbinden in het belang van de openbare orde.

Wat is nu de betekenis van de bepaling van artikel 221 specifiek denkend aan kunstuitingen. Niet alleen schouwburguitvoeringen, maar door de ruime formulering over 'alle voor het publiek openstaande gebouwen en samenkomsten' en bovendien dan nog over 'openbare vermakelijkheden' zullen praktisch alle kunstuitingen (uitvoeringen, tentoonstellingen, filmvoorstellingen e.d.) onder de werking van artikel 221 vallen.

In concreto betekent dat dat de gemeenteraad in haar regeling ten aanzien van deze uitingen de uitvoering in handen moet leggen van de burgemeester. Echter nooit mag dit leiden tot een inhoudelijke toetsing van de kant van de burgemeester. Hij mag zich alleen laten leiden door overwegingen van openbare orde en veiligheid. Als de burgemeester in zijn beschikking in het concrete geval treedt buiten deze overwegingen, maakt hij zich aan détournement de pouvoir schuldig. Tegen alle (rechts)handelingen van de burgemeester in het verband van de uitvoering van raadsverordeningen, zomede bij de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde, staat een rechtsgang open: of bij de burgerlijke rechter ex artikel 1401 BW of ingevolge de wet-AROB.

Naast de uitvoering van de raadsverordeningen op het gebied van de onderwerpen genoemd in artikel 221, heeft de burgemeester ter zake een eigen bevoegdheid die echter, zoals gezegd, niet van regelende aard is. Het betreft dan de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en zo nodig het herstel daarvan. Dit omvat preventief en repressief optreden, bestaande bijvoorbeeld uit bewaking, surveillance, verkeersgeleiding en afzetting van plaatsen.[35] Hoewel de term 'openbare orde' betrekkelijk onbepaald is, zijn er toch wel grenzen voor aan te geven, namelijk algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur.

Een illustratie van de in het voorgaande behandelde problematiek biedt de recente uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 23 juni 1981 (Gemeentestem 1981, nr. 6699). De popgroep Normaal werd een vergunning geweigerd. De Afdeling vernietigde het besluit van de burgemeester wegens strijd met grond c. van artikel 8 wet-AROB. De Afdeling overwoog daarbij 'dat het niet volstrekt uitgesloten was dat destijds gevaar bestond voor wanordelijkheden', maar 'dat dit gevaar slechts in zeer beperkte mate aanwezig was en van een meer dan normaal risico bij het optreden van deze popgroep in vergelijking met het optreden van andere groepen niet kan worden gesproken'. De conclusie van de Afdeling was: 'Onder deze omstandigheden heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte doorslaggevende betekenis toegekend aan het belang dat voor hem gelegen is in het voorkomen van een situatie, waarin zich wanordelijkheden kunnen voordoen, boven de belangen van appellant'.[36]

4 Kunst en grondrechten in internationale verdragen

Zowel de 'vrijheid van kunst' als het 'recht op kunst' zijn aan te treffen in internationale verdragen. Wat de vrijheid van meningsuiting betreft wordt er hier al op gewezen dat in internationale verdragen veelal sprake is van 'freedom of expression', in de geautoriseerde Nederlandse vertalingen steeds vrijheid van meningsuiting, maar men zou er ook een bredere betekenis aan kunnen toekennen. (Zie verder 4.6)

4.1 Vrijheid van expressie en internationale verdragen

In de Universele verklaring van de rechten van de mens van 1948 wordt in artikel 19 de vrijheid van mening en meningsuiting gewaarborgd. 'Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.' De betekenis van de verklaring is dat zij een internationale 'bill of rights' behelst, die in het Nederlandse rechtssysteem geen rechtswerking heeft. Die rechtswerking komt wel toe aan het Verdrag van Rome van 1950, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De verdragsbepalingen voegen wat betreft de grondrechtenbescherming toe en bieden minimale waarborgen, waarbij niet afgedaan wordt aan verderstrekkende nationale wetgeving. Artikel 10 van het Verdrag van Rome in de Nederlandse vertaling luidt: '1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet, dat Staten radio-omroep, bioscoop- of televisieondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.' Het tweede lid bevat dan de beperkingsgronden, 'welke bij de wet worden voorzien' die nodig zijn in een democratische samenleving met het oog op de bescherming van een aantal met name genoemde belangen.

In enkele opzichten gaat artikel 10 van het Verdrag verder dan artikel 7 van de Grondwet; in de eerste plaats al doordat artikel 10 niet beperkt is tot de drukpers, maar alle media omvat. Vergeleken met de nieuwe grondwetsbepaling ter zake is door het derde lid van artikel 1.7, de bescherming in de breedte tot alle media, de situatie gelijk gemaakt aan die van het Verdrag. Artikel 10 tweede lid maakt echter weer vele beperkingen mogelijk op de in het eerste lid geboden waarborgen, met name omdat in de beperkingen bij wet voorzien 'wet' wordt uitgelegd als 'algemeen verbindend voorschrift', waardoor ook verordeningen van lagere wetgevers beperkingen kunnen aanleggen die zelfs het 'kernrecht' kunnen betreffen. De voorwaarden, beperkingen, formaliteiten, enzovoort waarvan sprake is in het tweede lid moeten dan wel nodig zijn in het belang van nader aangeduide rechtsgoederen. Van praktisch belang, met name denkend aan kunstuitingen, zijn de beperkingen opgelegd ter bescherming van de openbare orde. Blijkens het Huifkararrest[37] neemt de Hoge Raad eerder aan dat de openbare orde in het geding is dan de Afdeling rechtspraak dat lijkt te doen blijkens de uitspraak Leerdamse antenne-

mast.[38] De Afdeling geeft hierin een betrekkelijk restrictieve uitleg van wat kan gelden als nodig in het belang van de openbare orde in een democratische samenleving. Te wijzen valt ook nog op de schorsingsuitspraak van 8 juli 1981[39] waarin een Rotterdamse verordening op inrichtingen van vermakelijkheden waar pornografische filmvertoningen plaatsvinden niet in strijd werd geoordeeld met artikel 10. De beperkingen werden geacht door het tweede lid toegelaten te zijn, daar zij strekten ter bescherming van de goede zeden en van de rechten van derden, buurtbewoners en winkeliers.

Naast het Verdrag van Rome is sinds 1979 voor Nederland ook van belang het VN-verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Dit in 1978 door Nederland goedgekeurde en op 11 maart 1979 in werking getreden verdrag bevat evenals het verdrag van Rome self-executing bepalingen en heeft voor Nederland rechtstreekse werking. Artikel 19, tweede lid bepaalt: 'Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, *in de vorm van kunst,* of met behulp van andere media naar zijn keuze.' In het derde lid worden weer de beperkingsmogelijkheden aangegeven, bij de wet voorzien en nodig onder andere in het belang van de rechten of goede naam van anderen of ter bescherming van de openbare orde of de goede zeden. De bepaling is vooral interessant omdat kunstuitingen expliciet genoemd worden. Hirsch Ballin wijst erop dat als het de beperkingsgronden betreft er praktisch weinig verschil zal bestaan tussen dit Verdrag en het Verdrag van Rome.[40] Een vergunningstelsel voor omroep en bioscoopwezen wordt in overeenstemming met artikel 19 geacht. Omtrent artikel 19 bestaat al enige jurisprudentie: de Roermondse COC-demonstratie.[41]

Dat de AROB-rechter nogal geneigd is betekenis toe te kennen aan dit verdrag blijkt ook uit een andere beschikking van de Voorzitter in het geval van de discriminatoire weigering tot inschrijving van een woningzoekende vrouw.[42]

Dit verdrag, met zijn ieder verbindende bepalingen maakt onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde. Van belang voor ons onderwerp is het Verdrag vooral omdat kunstuitingen er expliciet in genoemd worden; in dat opzicht gaat het verdrag dus verder dan de bepalingen van het Verdrag van Rome en ook zou men kunnen zeggen dan de nieuwe grondwetsbepaling van artikel 1.7 derde lid. Anderzijds moet bedacht worden dat de beperkingsclausules van het Verdrag ruim zijn en dat beperkingen mogen worden gesteld 'bij de wet', hetgeen ook includeert verordeningen van lagere wetgevers.

4.2 Het recht op cultuur in internationale verdragen

In artikel 22 van de Universele verklaring is een wat vage basisbepaling neergelegd waarop een aantal sociale grondrechten gestoeld is: maatschappelijke zekerheid en de economische, sociale en culturele rechten, 'die onmisbaar zijn voor de waardigheid van de mens en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid'.

Artikel 27 biedt een meer toegespitst geformuleerd recht:

'1. Een ieder heeft het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap, om te genieten van kunst en om deel te hebben aan wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan.
2. Een ieder heeft recht op de bescherming van de geestelijke en materiële belangen, voortspruitend uit een wetenschappelijk, letterkundig of artistiek werk dat hij heeft voortgebracht.'

In de gebruikte formule is niet het recht op cultuur neergelegd, maar het recht van een ieder vrij te participeren in het culturele leven van de gemeenschap. Waar in de nieuwe Grondwet de norm zich vooral richt naar de overheid, wordt in de verklaring vooral uitgegaan van het recht op 'cultuurconsumptie'.

In VN-verband is in de tweede plaats van belang het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit verdrag is evenals het eerder behandelde verdrag inzake de burgerrechten in 1966 gesloten en is voor Nederland bij dezelfde rijkswet goedgekeurd, bekrachtigd en in werking getreden.

Artikel 15, dat te zien valt als de uitwerking van artikel 27 van de Verklaring, bepaalt:

1. 'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder:
   a. deel te nemen aan het culturele leven;
   b. de voordelen te genieten van de wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan;
   c. de voordelen te genieten van de bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit door hem verricht werk of uit een literair of artistiek werk waarvan hij de schepper is.
2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen om tot de volledige verwezenlijking van dit recht te komen houden mede in die, welke noodzakelijk zijn voor het behoud, de ontwikkeling en de verbreiding van wetenschap en cultuur.
3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk.
4. De Staten die partij zijn bij dit verdrag erkennen de voordelen die de stimulering en ontwikkeling van internationele contacten en van samenwerking op wetenschappelijk en cultureel gebied met zich brengen.'

Het tweede lid legt op de staten de verplichting het recht op cultuur te implementeren.[43] Het derde lid brengt met name de vrijheid van kunst(beoefening) tot uitdrukking.

Dit Verdrag bevat geen 'een ieder verbindende bepalingen'. De materiële rechten die het verdrag biedt kunnen dus niet geldend gemaakt worden binnen de nationale rechtsorde.

Wat de waarborging betreft van de bij het verdrag erkende rechten geldt, dat dit primair berust bij de Staten die bij het verdrag partij zijn. Er bestaat een bescheiden controlesysteem dat niet meer inhoudt dan de verplichting voor de aangesloten staten om van tijd tot tijd rapporten in te dienen over de maatregelen die zij hebben genomen en de vorderingen die zij hebben gemaakt bij de totstandkoming van de in het Verdrag erkende rechten.

Het lijkt de moeite waard vergelijkenderwijs enige opmerkingen te wijden aan de wijze waarop in andere landen kunstuitingen in de Grondwet tegemoet getreden worden (het klassieke grondrechtsaspect) en hoe het sociale grondrechtsaspect regeling heeft ondervonden. De pretentie van een dergelijk overzicht is uiteraard heel gering; de waarde ervan ligt hooguit in het illustratieve.

De Italiaanse Grondwet van 1947 bepaalt in artikel 33, eerste lid dat kunst (en wetenschap) vrij zijn. In artikel 9 eerste lid wordt bepaald dat de republiek de ontwikkeling van de cultuur bevordert en in het tweede lid wordt bepaald: 'Zij beschermt het landschap, zoals ook het historische en artistieke erfgoed van de natie.' Daarnaast valt nog te wijzen op de bepaling over de vrijheid van meningsuiting van artikel 21, waarvan het eerste lid bepaalt: 'Ieder heeft het recht zijn gedachten vrij in woord, geschrift en door ieder ander openbaringsmiddel te uiten.' Naast de beperkingen gelegen in het strafrecht ligt nog een beperking opgesloten in het zesde lid, waar een verbod geformuleerd wordt voor voorstellingen in strijd met de goede zeden. De theatercensuur is na een lange periode van rechtsonzekerheid door een wet uit 1962 goeddeels afgeschaft; voor films geldt dat een 'verklaring van geen bezwaar' vereist is, die evenwel slechts onthouden kan worden wegens strijd met de goede zeden.[44]

Het Verenigd Koninkrijk kent geen geschreven grondwet. De belangrijkste rechtsbronnen zijn formele wetgeving (Acts of Parliament) en de rechtspraak. Prakke drukt de betekenis van de grondrechten als volgt uit: 'Civil liberties zijn wat men aan vrijheid overhoudt als men er eerst heeft afgetrokken wat verboden is en wat men zich aan beperkingen moet laten welgevallen.'[45] De 'freedom of expression' wordt wat betreft kunstuitingen in het algemeen beperkt door de strafrechtelijke verboden van 'obscenity' en 'defamation'. Tot 1968 gold theatercensuur; de Theatres Act van 1968 maakte daaraan een einde. De afschaffing van de theatercensuur is volledig; Kroon noch lagere overheden hebben nog bevoegdheden ter zake.[46]

Wat films betreft bestaat er een filmkeuring op vrijwillige en onofficiële basis, The British Board of Film Censors. De Cinematograph Act van 1952 heeft de keuringsbevoegdheden van deze Board uitgebreid en ook een wettelijke basis geschapen voor de filmkeuring voor jeugdigen.[47]

Voor Frankrijk geeft Duverger aan de hand van tal van voorbeelden uit het verleden aan hoe het theater een rol heeft gespeeld in de strijd om de vrijheidsrechten. In 1906 werd de theatercensuur de jure afgeschaft door de censorpost in de begroting af te stemmen; in 1945 vond ook de facto afschaffing plaats. Echter, deze liberale regeling geldt niet voor het 'théatre de curiosité', waaronder vallen cabaret en allerlei openluchtvoorstellingen, waarvoor toestemming verkregen moet zijn van de plaatselijke autoriteiten.

Filmcensuur bestaat in Frankrijk op een wettelijke basis sinds 1916. De keuring wordt uitgevoerd op last van het departement van Informatie door een commissie. Middels een quotastelsel wordt de Franse film beschermd tegen bui-

tenlandse invoer; zover gaande zelfs dat bioscopen verplicht kunnen worden een bepaald quantum Franse films te draaien.[48]

Wat de positieve zorg voor de kunsten betreft hebben tal van grondwetten bepalingen. In de nieuwe constitutie van Griekenland van 1975 wordt de bescherming van het culturele erfgoed als plicht en zorg van de staat geformuleerd in artikel 24 de leden 1 en 6. Een wet moet aangeven hoe de staat deze verplichting uitvoert. De bepaling in de Grondwet is een nieuwe.[49]

Bulgarije kent een soortgelijke bepaling in artikel 31 van de Grondwet, hetgeen onder andere geleid heeft tot de Wet op de Historische Monumenten en Musea van 1969.[50] Szabo laat zien dat het 'recht op cultuur' in de constituties van alle Oostbloklanden is opgenomen.[51]

Ten slotte valt nog te wijzen op artikel 139 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen waarin bepaald wordt: 'De verspreiding van verlichting en beschaving en de aanmoediging van kunsten en wetenschappen wordt door de Regering aanhoudend behartigd.'

5.1 Bondsrepubliek Duitsland (BRD)

Het onderwerp kunst en overheid vindt in de BRD, vergeleken met andere landen vrij veel belangstelling vanuit de juridisch-wetenschappelijke hoek. In de bekende handboeken over Verwaltungsrecht vinden de administratiefrechtelijke aspecten van het kunstbeleid veelal een plaats. Het 'kunstrecht' vindt dan meestal behandeling samen met Bildung en Wissenschaft.[52] Wat in vergelijking met de Nederlandse administratiefrechtelijke handboeken opvalt is dat nogal wat aandacht geschonken wordt aan de deelsectoren binnen de kunsten: theater, film, muziek en musea. Waarschijnlijk is die belangstelling voor een deel te verklaren door het feit dat de vrijheid van kunst grondwettelijke erkenning heeft gevonden. Artikel 5 lid 3 van het Grundgesetz bepaalt: 'Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei'. Ook in de grondwetten van de Länder is een dergelijke bepaling meestal aan te treffen. De bepaling werd in het Grundgesetz van 1949 zonder veel omhaal of discussie opgenomen. De bepaling in deze vorm is terug te voeren op artikel 142 van de Weimarer Rechtsverfassung waarin de kunstvrijheid voor het eerst gepositiveerd werd.[53]

Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van kunst naderen elkaar zeer; in het Grundgesetz zijn beide in hetzelfde artikel 5 neergelegd. Toch is er dat verschilpunt dat op de kunstvrijheid niet de algemene beperkingen van artikel 5 lid 2 van toepassing zijn ('die Schranken der allgemeinen Gesetze') en evenmin de zogenaamde 'Treuklausel' van artikel 5 lid 3, tweede zin. De vrijheid van kunst is slechts door de Grondwet zelf begrensd. De enige beperkingen die gelden zijn de zogenaamde 'immanenten Schranken' van de grondrechten, waartoe onder andere de grondrechten van anderen behoren, hetgeen bijvoorbeeld impliceert dat belediging, smaad en dergelijke verboden zijn.[54]

Ondanks de relaties en overlappingen die er bestaan tussen de vrijheid van meningsuiting en de kunstvrijheid heeft de grondwetgever de laatste niet als

onderdeel van de eerste willen zien; lid 3 valt dan ook niet te beschouwen als een lex specialis van de vrijheid van meningsuiting. Ook Oppermann benadrukt dat sinds de Grondwet van 1949 de kunstvrijheid als 'eigenständiges' grondrecht is erkend.[55]

Naar in de Duitse rechtspraak en wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen heeft de kunstvrijheidsgarantie van artikel 5 lid 3 een dubbele inhoud. In de uitspraak 'Mehrwertsteuer auf Schallplatten' onderscheidde het Bundesverfassungsgericht een 'individuelles Abwehrrecht' en een 'objektive Wertentscheidung', omdat artikel 5 lid 3 inhoudt: 'ein Freiheitsrecht für alle Kunstschaffenden und alle an der Darbietung und Verbreitung von Kunstwerken Beteiligten, das sie vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in den künstlerischen Bereich schützt. Die Verfassungsnorm hat aber nicht nur diese negative Bedeutung. Als objective Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstleben zu erhalten und zu fördern.'[56]

Deze tweede component van de kunstvrijheid, de bevordering van de kunst via 'Leistungsverwaltung', vormt, zoals Von Munch het noemt, een cultuurstatelijke opgave. Artikel 5 lid 3 houdt evenwel daarmee niet in dat de staat daarbij verplicht is een bepaalde *vorm* te hanteren (zoals subsidiëring, premies, prijzen, belastingvrijstelling), noch dat de individuele kunstenaar daaraan aanspraken in het concrete geval zou kunnen ontlenen. 'Im Bereich der Kunstförderung hat der Staat (. . .) eine weite Gestaltungsfreiheit; diese geht allerdings nicht so weit, das der Staat bestimmte Kunstrichtungen aus Geschmacksgründen von der Förderung ausschliessen darf.'[57]

Ook Oppermann wijst op deze dubbele inhoud van artikel 5 lid 3 die in het verlengde ligt van de op grond van artikel 1 lid 3 benadrukte plicht tot 'Aktualisiering' van de grondrechten. Naast het subjectieve recht op scheppen en openbaren van de kunstuiting bestaat de institutionele garantie, inhoudende de bevordering van de totstandkoming van kunst.[58]

Ook Ropertz geeft deze ruime betekenis aan artikel 5 lid 3; dat deze bepaling niet alleen staat voor een afweerrecht, maar ook een institutionele garantie biedt tot een actief optreden van overheidswege.

In verschillende grondwetten van de Länder is deze beschermings- en bevorderingsplicht van de overheid naast de vrijheidsgarantie voor de kunst tot uitdrukking gebracht.[59]

Als gevolg van het feit dat de vrijheid van de kunst in het Duitse Grundgesetz expliciet is neergelegd, doemen natuurlijk de interpretatievragen op: wat tot kunst te rekenen en wat niet. Aan het Bundesverfassungsgericht en de Bundesverwaltungsgerichte zijn vele casus voorgelegd. Oppermanns conclusie is dat de kunstvrijheid 'zu gestehlichen Bedeutung ist erhoben' en zich nadrukkelijk tot een zelfstandig grondrecht heeft ontwikkeld dat niet ondergaat in de vrijheid van meningsuiting. De jurisprudentie ter zake heeft volgens hem na aanvankelijke zwenkingen steeds meer vastigheid gevonden.[60]

Oppermann wijst erop dat een ontwikkeling heeft plaatsgevonden doordat niet meer zoals in het begin van de jurisprudentie over artikel 5 lid 3 GG de gemiddelde burger de norm aangeeft (waardoor b.v. avantgardistische richtingen buiten de bescherming van de kunstvrijheid dreigden te vallen), maar dat daarvoor in de plaats is getreden een ideaaltypische beoordelaar. 'Anstelle des alten reichsgerichtlichen Masstabes des unliterarischen Normalmenschen trat nummehr der künstlerisch aufgeschlossene, um Verständnis bemühte, wenn auch nicht literarisch vorgebildete Bürger, der zur Gewährung eines breiten Toleranzspielraumes bereit ist.'[61]

Crijns vermeldt het geval van een demonstratieve optocht in verkiezingsverband die gepaard ging met de uitvoering in theatrale vorm van het gedicht 'Der anachronistische Zug oder Freiheit und Demokratie' van Berthold Brecht. Het Verwaltungsgerichtshof dat over de gerechtvaardigdheid van opgelegde voorwaarden te oordelen kreeg had de keuze het geschil te benaderen onder het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting, van de verenigingsvrijheid (waaronder ook demonstraties vallen) of de vrijheid van kunst.[62]

Een specifieke bepaling omtrent het recht op cultuur ontbreekt in het Duitse Grundgesetz; wel zijn in enkele Länderverfassungen bepalingen van deze strekking opgenomen die een recht aan de burgers toekennen op 'kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten'.[63]

Op een andere bepaling betrekking hebbend op de kunsten valt nog te wijzen in het verband van het Duitse Grundgesetz. Artikel 74 lid 5 GG beschermt bepaalde cultuurgoederen tegen uitvoer. Nadere uitwerking heeft dit gevonden in een wet van 1955.

6 Conclusie

Uitgegaan is in het voorgaande van een wat schematische en gekunstelde tweedeling tussen de 'vrijheid van kunst' en het 'recht op kunst'. Het accent is daarbij vooral gevallen op het vrijheidsaspect. In de volgende hoofdstukken zal de invulling van het recht op kunst, zoals dat vorm heeft gekregen in wetgeving en beleid, aan de orde komen.

Onder de oude Grondwet kan de bescherming van kunstuitingen tegen ingrepen van overheidswege niet anders dan als minimaal gekwalificeerd worden; alleen die uitingen die direct in het verlengde van de drukpers lagen ondervonden een bevredigende bescherming. Door de werking van het Verdrag van Rome is het beeld er wat rooskleuriger gaan uitzien in de zin dat de uitingsvrijheid in brede zin bescherming ondervond; anderzijds kent het Verdrag ook weer zoveel beperkingen dat de geboden uitbreiding voor de kunst geen hout snijdt. Het VN-verdrag over de politieke en burgerrechten noemt kunstuitingen met name; jammer genoeg voor de jurisprudentiële duidelijkheid is nog geen geval van een verboden kunstuiting met beroep op dit Verdrag aan een rechterlijke instantie voorgelegd.

De nieuwe Grondwet brengt een duidelijke verbetering doordat nu alle mid-

delen ter openbaring van gedachten en gevoelens bescherming ondervinden. Kunstuitingen ondervinden in het nieuwe artikel 1.7 derde lid echter geen gekwalificeerde bejegening; zij worden tegemoet getreden op dezelfde voet als andere uitingen (verbaal, spandoek enz.). Dat is een onmiskenbare uitbreiding en niet juist lijkt mij, hetgeen Brenninkmeier opmerkt dat alles bij het oude blijft en er niets nieuws onder de zon is.[64] Dank zij de nieuwe bepaling is ook opgeheven de anomalie die gold tussen verschillende vormen van kunstuiting: het gedrukte gedicht ondervond bescherming, het voorgedragen gedicht niet; geschreven kritische teksten wel, door een cabaretier verbaal tot uiting gebrachte teksten niet.

De huidige regeling in de nieuwe Grondwet kan bevredigend heten; tenzij men de gedachte zou aanhangen dat ook het connexe recht van het verspreiden in de grondwetsbepaling opgenomen had dienen te zijn.[65] Wanneer men die gedachte aanhangt, geldt dat voor kunstuitingen eigenlijk nog klemmender; meer nog dan andere uitingen zijn deze op communicatie gericht.

Omdat de verspreiding, in kunstverband het openbaren, onder de rechtsmacht komt van lagere regelgevers kan met gebruik van de magische formule van de openbare orde afbreuk gedaan worden aan de kunstuitingsvrijheid. 'Gemeentelijke bemoeizucht en onverdraagzaamheid' en 'tirannie op het plaatselijke vlak' zoals Van Maarseveen het wat zwaar noemt,[66] kunnen door vergaande beperkingen ten aanzien van de verspreiding die vrijheid uithollen en illusoir maken.

Is nu de nieuwe regeling in de Grondwet die niet specifiek op kunstuitingen is toegesneden uit een oogpunt van het bieden van een wenselijke vrijheid van de kunst, de mindere van een specifieke, alleen de kunst betreffende vrijheidsgaranderende bepaling? Ik meen dat als het het kernrecht betreft het nu gevestigde systeem van de nieuwe Grondwet te prefereren valt. In de eerste plaats omdat in het nieuwe stelsel alle uitingen van gedachten of gevoelens onder de vrijheid vallen. Kunstuitingen zijn per definitie uitingen van gedachten en gevoelens en vallen dus steeds en zonder uitzondering onder de werking van de vrijheid. Het grote argument voor het nieuwe stelsel lijkt erin gelegen dat alle grensproblemen van het al of niet kunstuiting zijn hiermee geëcarteerd zijn. Eerder is al gereleveerd dat Van der Hoeven om deze reden een aparte kunstvrijheid afwees. Mij lijkt evenzeer dat terechtgekomen wordt in dubieuze vraagstellingen wanneer uitgemaakt zou moeten worden of iets al of niet kunst is. Helemaal ondenkbaar is het weliswaar niet dat een rechter daaromtrent een oordeel kan geven, getuige de strafrechtspraak, die – voor de vraag of een geschrift aanstotelijk is voor de eerbaarheid – laat meewegen of het geschrift literaire, c.q. artistieke waarde heeft. Wanneer de rechter de kunstzinnige waarde van een geschrift erkent, pleegt hij haar niet onder de werking van de strafwet te laten vallen.

Ook de Duitse ervaringen leren hoe moeilijk het voor rechterlijke instanties is om de vraag of iets al of niet kunst is te beantwoorden; een onontloopbare vraag bij een aparte vrijheid van de kunst.

Van Maarseveen heeft met grote kracht van argumenten een pleidooi gehouden voor de verankering van de vrijheid van zelfexpressie. Hij toont aan hoe met

name in de internationale verdragen over de mensenrechten de 'freedom of expression' in de plaats is getreden van de 'freedom of speech' en van 'opinion', waardoor de vrijheid van meningsuiting een van de specificaties is geworden van de expressievrijheid. Met name artikel 19 eerste lid van het Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten brengt de expressievrijheid in volle omvang en in zijn algemeenheid tot uitdrukking. Van Maarseveen wijst erop dat de term 'freedom of expression' in de Nederlandse vertaling van de verdragsbepalingen steeds verengd is tot vrijheid van meningsuiting. Hij meent dat wanneer uitgegaan zou worden van de in verdragen gegarandeerde conceptie van de vrijheid van zelfexpressie dit veel vruchtbaarder is dan uit te gaan van het vertrekpunt van de vrijheid van meningsuiting.

Ik meen dat Van Maarseveens benadering de juiste weg wijst. Uitgaande van het Verdrag van Rome en de voor Nederland eveneens van kracht zijnde VN-verdragen en lettend op de nieuwe vormgeving van artikel 1.7 valt in Nederland te spreken van een (wat het kernrecht betreft) onbegrensde vrijheid van expressie. Ik zou dan wel, in tegenstelling tot Van Maarseveen, willen spreken van de vrijheid van expressie en niet van zelfexpressie, maar dan met die beperking dat alleen de specifiek op communicatie gerichte handelingen onder deze expressievrijheid vallen, waarbij dan bovendien geldt dat die handelingen als zodanig voor het publiek herkenbaar moeten zijn. Voorts geldt dat de op communicatie gerichte handelingen openbaar moeten zijn, zich richten op een publiek.[67] Gebruik maken van de conceptie van de expressievrijheid heeft bovendien het voordeel dat het niet zo individueel beperkt is; de notie omvat dan ook uitingen van georganiseerde groepen (b.v. theatergroepen).

Van Maarseveen stelt dat hij de vrijheid van zelfexpressie niet primair ziet op de politieke sfeer; anders dan de vrijheid van meningsuiting. 'De creatieve, zich individueel en authentiek uitende mens staat erbij op de voorgrond, niet de mens als politiek wezen. Daarom ligt deze vrijheid meer in de culturele sfeer en is er veeleer een "cultural right" aan de orde. Culturele vrijheid, vrijheid tot cultuurdeviatie met name, is een kernpunt.'[68]

Ik zou de hele vrijheid van expressie, in de zin zoals hiervoor omschreven, vooral willen zien als een uiting van de geestesvrijheid en minder willen plaatsen in de sfeer van de politieke vrijheden. Voor een beperkt opgevatte vrijheid van meningsuiting geldt dat zij veelal op het oog heeft en te herleiden valt tot de politieke sfeer en de vrijheid politieke overtuigingen te uiten. De expressievrijheid in ruime zin ligt dicht in de buurt van de vrijheid van geloof en overtuiging, in wat te noemen valt de sfeer van de mensenrechten, terwijl de vrijheid van meningsuiting sec zich meer bevindt in de sfeer van de burgerrechten.[69]

Het belang van een gegarandeerde vrijheid van de kunst manifesteert zich niet zozeer in een risicoloze toneelvoorstelling of in een tentoonstelling van zondagsschilders. Daaraan worden gemeenlijk geen belemmeringen in de weg gelegd. De problemen ontstonden in het verleden – en dat zal ook voor de toekomst gelden – wanneer er controversiële uitingen in het geding waren: politiek straattheater, body-art, happenings, performances, gewaagde toneeluitvoeringen, popconcerten, muziek maken op straat. Van Maarseveen stelt dat de meeste weerstand

bestaat tegen wat hij noemt cultuurdeviante uitingen. Daar wordt maximale juridische oppressie tegen uitgeoefend. Wat cultuurconform is, wordt weinig belemmeringen in de weg gelegd.

Zoals bij de vrijheid van meningsuiting het belang er vooral in ligt dat de kritische uitingen beschermd worden, het polariserende en tegenspraak oproepende (de gewone uitingen behoeven geen bescherming want zij roepen geen weerstanden op of misprijzen) geldt als het gaat om de vrijheid van kunst dat het de tegendraadse uitingen zijn die de bescherming van node hebben. Het kritische of het nieuwe, in de zin van het nog niet vertoonde en daarom bedreigende en de aangename rust verstorende.

Ook in Duitsland blijken de problemen in het verband van de vrijheid van kunst vooral te ontstaan als het de geëngageerde, meest politiek gekleurde uitingen betreft of de uitingen waar men nog niet goed raad mee weet doordat onduidelijk is wat de waarde ervan is, of het wel kunst te noemen is.

5 Wetgeving van belang voor de kunsten

1 Inleiding

De wijze waarop de overheid de kunsten tegemoet treedt, heeft slechts in zeer geringe mate geleid tot formele wetgeving. Eigenlijk zijn er maar drie wetten die specifiek op de kunsten betrekking hebben: de Wet op de Raad voor de Kunst, daterend van 1977, de Wet Fonds voor de scheppende kunsten 1981 en de Wet behoud cultuurbezit (nu nog in de totstandkomingsfase, maar verwacht mag worden dat zij in 1983 tot stand komt).[1]

In deze wetten komt de rol van de overheid als *beschermer en bevorderaar* van de kunsten tot uitdrukking:

- in de Wet op de Raad voor de Kunst door een gegarandeerde en gekwalificeerde adviespositie te geven aan de Raad voor de Kunst;
- in de Wet behoud cultuurbezit door via een stelsel van verboden, gekoppeld aan een actieve aankooprol te voorkomen dat (roerende) kunstvoorwerpen die uit het verleden stammen door export uit ons land verdwijnen;
- in de Wet Fonds voor de scheppende kunsten wordt via een fondsstructuur de totstandkoming van eigentijdse kunst bevorderd door hieraan financiële middelen toe te delen.

Naast deze stimulerende en voorwaardenscheppende rol van de overheid middels specifieke kunstwetgeving is er een hoeveelheid wetgeving waarin de kunsten meer zijdelings geraakt worden. Als zodanig kan gelden de Kaderwet specifiek welzijn die beoogt voor het hele terrein van het specifieke welzijn regels te geven en voorzieningen van specifiek welzijn in stand te houden of te financieren, waarbij een planmatige afweging in acht wordt genomen. Deze voorzieningenwet is voor de kunsten van groot belang, als de kunstactiviteiten geheel of ten dele onder de werking van deze wet zouden worden gebracht. Daarnaast komt een aantal wetten aan de orde die strikt genomen niet op de kunsten betrekking hebben. Zij liggen op het bredere gebied van de cultuur, dan wel raken zij de kunsten in een afgeleide zin. Het lijkt de moeite waard er enige aandacht aan te spenderen omdat zij interessant vergelijkingsmateriaal bieden en reliëf geven aan het overheidsbeleid.

2 De Wet op de Raad voor de Kunst

De Wet op de Raad voor de Kunst van 18 mei 1977 (Stb. 364) is te kwalificeren als organisatiewetgeving. Deze wet is de opvolgster van de Wet op de Raad voor de Kunst van 1955. Haar totstandkoming werd voorbereid door de commissie-Koopmans.

De Raad voor de Kunst is een vast college van advies en bijstand, ingesteld op grond van artikel 87 (oud) van de Grondwet. De taak van de Raad is aan de minister van CRM en aan de overige ministers desgevraagd of uit eigen beweging advies te geven met betrekking tot de kunsten en het kunstbeleid (art. 2). De minister van CRM vraagt het advies van de Raad voor alle belangrijke maatregelen op het gebied van de kunsten die hij voornemens is te treffen of te bevorderen (art. 3). In artikel 4 wordt nog een uitbreiding aan de taak van de Raad gegeven; in de eerste plaats dient de Raad aandacht te schenken aan de verhouding van het landelijk beleid tot het beleid op regionaal en lokaal niveau en in de tweede plaats dient aandacht geschonken te worden aan de plaats van het kunstbeleid binnen het gehele cultuurbeleid.

Vergeleken met de taak van zijn voorganger is de adviestaak van de Raad uitgebreid doordat zij nu ook betrekking heeft op maatregelen die de kunsten raken, maar die liggen op het terrein van andere departementen dan dat van CRM. Voorbeelden van die raakpunten met andere departementen zijn kunstopdrachten, kunstzinnige vorming binnen schoolverband en de sociale positie van de kunstenaar. Er bestaat echter geen verplichting tot het vragen van advies door de andere ministers.[2]

De verdere bepalingen van de wet behelzen met name organisatorische en procedurele regels, die onder andere betrekking hebben op de door de Raad in te stellen afdelingen en commissies. In principe geldt openbaarheid voor de vergaderingen van de Raad (art. 16).

Interessant te vermelden is een punt dat door de commissie-Koopmans was voorgesteld en dat uiteindelijk niet in artikel 20 is terechtgekomen, namelijk om aan degenen die menen dat een advies onzorgvuldig tot stand is gekomen, een klachtrecht toe te kennen. De minister motiveerde het niet overnemen van dit voorstel door erop te wijzen dat een dergelijk recht ook zonder een expliciete bepaling bestaat, op grond van het algemene petitierecht van artikel 8 van de Grondwet. Gezien het feit dat met name aan de adviezen van de Raad in concrete aangelegenheden, bij subsidieverzoeken dus, door de minister zwaarwegende betekenis wordt toegekend, kan een dergelijk klachtrecht van belang zijn. De totstandkoming van de wet-AROB en de inmiddels gevormde jurisprudentie over adviescommissies heeft de scherpe kanten van het ontbreken van een klachtrecht wat weggenomen omdat in de beslissing van de minister het advies als het ware ondergaat, en een onzorgvuldig tot stand gekomen advies dat gevolgd wordt geredresseerd kan worden. (Zie verder hoofdstuk Rechtsbescherming.) Overigens ware het ook in de huidige situatie denkbaar dat gelijktijdig met de advisering aan de Minister mededeling van het advies aan de belanghebbende zou worden gedaan.

De adviestaak van de Raad valt te onderscheiden in algemene advisering: adviezen die betrekking hebben op een omvangrijk beleidsgebied of het werkgebied van verschillende departementen en adviezen inzake concrete, individuele aangelegenheden, vooral subsidieverzoeken. Waar in artikel 3 sprake is van een verplichting tot adviesaanvrage voor alle *belangrijke maatregelen* valt daaruit te concluderen dat adviesaanvragen door de minister in de individuele subsidiegevallen onverplicht gebeurt. Toch is dit de hoofdmoot van de werkzaamheid van de Raad; van de gemiddeld ruim 500 adviezen bestond ongeveer 85% uit adviezen inzake subsidieverlening.[3]

De beleidsadviezen van de Raad worden als ze betrekking hebben op wetgeving door de departementen meegenomen in de gewone procedures en bijvoorbeeld ter kennis gebracht van het parlement. In andere gevallen worden ze welwillend in ontvangst genomen en hoort men er verder niets meer van. Soms formuleert de minister zijn standpunt ten aanzien van het advies.

Wat de concrete adviezen betreft, de adviezen ten aanzien van beschikkingen,[4] geldt dat deze een aanmerkelijk gewicht in de schaal leggen bij de departementale besluitvorming. Ter motivering van de genomen beschikking wordt veelvuldig gewezen op, ook inhoudelijk, het advies van de Raad. Dit type adviezen heeft vooral het karakter van het 'deskundigenadvies',[5] ook al omdat deskundigen van buiten de Raad, veelal zitting hebbend in de commissies, hun artistieke oordeel geven. Toch zitten in dit type advisering ook elementen van het 'representatieadvies', tot uitdrukking komend in de samenstelling van Raad en commissies, die bemand zijn vanuit voordrachten van kunstenaars en culturele organisaties.

Als voor de minister geen plicht aangenomen kan worden tot het doen van adviesaanvrage in het geval van concrete subsidieverzoeken, dan betekent dit dat als hij het wèl doet, dit afhankelijk is van zijn behoefte en zijn initiatief. Aan ongevraagde adviezen van de Raad kan de minister vrijelijk voorbijgaan. Hoewel de taakopdracht van de Raad ruim te noemen is door de algemene formulering van haar taakstelling, blijkt in de praktijk dat zij zich voornamelijk concentreert op de eigentijdse kunst in de zin van scheppende en uitvoerende kunsten.

3 Wet behoud cultuurbezit

Na lang wachten en herhaalde aandrang van verschillende zijden is op 24 april 1981 bij de Tweede Kamer het ontwerp van wet tot behoud van cultuurbezit ingediend (zitting 1980-1981, 16749). Nu op 25 mei 1982 het eindverslag verschenen is en gezien de urgentie die geboden is om snel tot een wet te komen, mag worden aangenomen dat dit wetsontwerp eerlang tot wet verheven zal worden.[6]

De considerans drukt als doelstelling uit 'dat het wenselijk is het behoud van het Nederlandse cultuurbezit te bevorderen door het vaststellen van bepalingen die de mogelijkheid openen te voorkomen dat voorwerpen van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis teloorgaan voor het Nederlandse cultuurbezit'. Zoals in de Monumentenwet het 'beschermde monument' centraal

staat, zo is het in deze wet het beschermde voorwerp: 'een roerende zaak van cultuurhistorische betekenis die zelfstandig of als onderdeel van een verzameling voor het Nederlandse cultuurbezit behoort te worden behouden en daartoe is geplaatst op de ingevolge deze wet te houden lijst' (art. 1).

Gekozen is voor de regeling waaronder slechts die voorwerpen vallen die zijn opgenomen in de lijst van beschermde voorwerpen. De aanwijzing als beschermd voorwerp vindt plaats door de minister van CRM door plaatsing op de lijst, gehoord de commissie voor de Musea, bedoeld in artikel 5 van de Monumentenwet. Plaatsing van een voorwerp op de lijst wordt onverwijld aan eigenaar en houder medegedeeld. Artikel 7 is de kernbepaling waarin het verbod is neergelegd het beschermde voorwerp ter veiling te brengen of anderszins te vervreemden, verhuren, enzovoort alvorens de daartoe strekkende ontwerpovereenkomst is gemeld aan de inspecteur (het hoofd van de dienst verspreide rijkscollecties van het ministerie van CRM). Het derde lid bepaalt dat het brengen van het voorwerp buiten Nederland slechts mogelijk is met toestemming van de minister. Essentieel is dat de minister bezwaar kan maken tegen vervreemding. Het bezwaar kan echter slechts gegrond zijn op de overweging dat het teloorgaan van het voorwerp voor het in Nederland aanwezige cultuurbezit te duchten is (vierde lid).

Artikel 10 bepaalt dat de kennisgeving van bezwaar van de minister gedurende acht maanden geldt als een aanbod tot aankoop door de Staat van het voorwerp. In principe geldt als aankoopbedrag het bedrag van de aangemelde ontwerp-koopovereenkomst.

In de memorie van toelichting wordt op indringende wijze het belang van het behoud van het culturele erfgoed uiteengezet en wordt het 'een opdracht' genoemd 'van een nationale samenleving te zorgen voor het behoud van belangrijke waarden die haar uit het verleden zijn overgeleverd' en 'een van de taken waartoe de opdracht tot cultuuroverdracht aan ons nageslacht ons verplicht'.[8] De behoefte aan beschermende maatregelen wordt in de MvT op vier gronden gemotiveerd. In de eerste plaats doordat veel kunstvoorwerpen uit Nederland zijn verdwenen; een lange lijst (bijlage II bij het wetsontwerp) illustreert dit. In de tweede plaats wordt gewezen op het aflopen van het Deviezenbesluit 1945 en de daarop gebaseerde Deviezenbeschikking uitvoer kunstschatten 1977 in verband met de inwerkingtreding van de Wet inzake de financiële betrekkingen met het buitenland. Ook internationale ontwikkelingen nopen tot totstandkoming van een wet. Zo werd in 1970 een Unesco-conventie aanvaard inzake de in- en doorvoer van cultuurvoortbrengselen. De aangesloten landen verplichten zich onder andere maatregelen te nemen ter bescherming van het eigen cultuurbezit. De voor toetreding van Nederland noodzakelijke voorbereidingswet wordt, naar in de MvT wordt medegedeeld, voorbereid. In de vierde plaats wordt ter staving van de behoefte gewezen op de soms vergaande beperkende wetgeving die in het buitenland tot stand is gebracht ter bescherming van het eigen cultuurbezit.

Het is overigens moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat met name het vervallen van het Deviezenbesluit per 1 mei 1981 er pas echt de stoot toe heeft gegeven haast te maken met de totstandkoming van de wet, na jarenlang (eigenlijk sinds 1956) door commissies op het meest optimale systeem te hebben laten studeren.

Dat gekozen is voor een regeling, waaronder slechts die kunstvoorwerpen vallen die opgenomen zijn op een lijst, wordt gemotiveerd met het argument dat op die wijze geen onzekerheid kan bestaan of een kunstvoorwerp onder de werking van de wet valt, waardoor de rechtszekerheid gediend wordt. Door de meldingsplicht voor verplaatsingen van het voorwerp blijft de overheid op de hoogte van wat er met een beschermd voorwerp gebeurt.

Het meest ingrijpend is natuurlijk dat de beschikkingsvrijheid van eigenaren zeer beperkt wordt door het verbod van vervreemden, met name naar het buitenland. (In het geval het voorwerp in Nederland blijft zal de minister waarschijnlijk geen bezwaar maken.) Wat eufemistisch wordt in dit verband in de MvT gesproken van een 'zekere beperking van de vrijheid van handelen' die de eigenaar wordt opgelegd en wordt de eigenaar als doekje voor het bloeden voorgehouden dat 'de officiële erkenning van het culturele belang van hun bezit een zekere voldoening zal geven'.[9] Van cruciale betekenis is uiteraard de wijze waarop de lijst zal worden samengesteld. De samenstelling vindt plaats door de minister van CRM op advies van de Rijkscommissie voor de musea. Deze zal zich daarbij laten leiden door criteria als waarde voor het erfgoed, faam, Nederlandse oorsprong, artistieke kwaliteit, zeldzaamheid en dergelijke. Anders uitgedrukt: onvervangbaarheid en onmisbaarheid, hoe vage begrippen dit ook zijn. Overheidsbezit zal volgens de MvT in beginsel niet op de lijst geplaatst worden, aangezien bij de overheid en de daaronder ressorterende musea erop vertrouwd mag worden dat zij niet lichtvaardig (en zeker niet ongemerkt) met het aan hun zorgen toevertrouwde cultuurbezit zullen omspringen.[10]

De lijst is niet een pasklaar of onveranderlijk iets; kunstvoorwerpen kunnen van de lijst geschrapt worden, maar er ook op geplaatst worden wanneer een kunstvoorwerp zich in de openbaarheid (b.v. als gevolg van een veiling) aandient.[11]

Het ministeriële bezwaar tegen verkoop werkt aldus uit dat het geldt als aanbod van de Staat tot aankoop tegen hetzelfde betalingsbedrag en onder dezelfde betalingsbedingen als in de aangemelde koopovereenkomst. Dat betekent dat de eigenaar ook kan afzien van de voorgenomen transactie. Wat de financiële aspecten betreft is duidelijk dat een dreigende verdwijning alleen kan worden tegengegaan wanneer de Staat daarvoor de nodige middelen beschikbaar heeft. Daartoe staat op de begroting van CRM een memoriepost 'Spoedaankopen van uitzonderlijke museumobjecten'. Omtrent beroep wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat niet in een bijzondere beroepsprocedure is voorzien en dat degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen een voorziening kan vragen op grond van de wet-AROB. Naar mijn idee zou dat in elk geval al gelden voor de twee grote ingrepen vanwege de minister: het plaatsen op de lijst en het maken van bezwaar.

De wet is duidelijk toegesneden op kunstvoorwerpen uit het verleden. In artikel 4 is daarom de regeling getroffen dat plaatsing op de lijst slechts met instemming van de eigenaar kan wanneer het kunstvoorwerp eigendom is van de

vervaardiger of van de erfgenaam van de vervaardiger tot dertig jaar na het overlijden van de vervaardiger.[12]

In zijn totaliteit brengt de wet aanmerkelijke beperkingen aan in het eigendomsrecht en de contractvrijheid. Ik meen dat dit acceptabel is, daar het algemeen belang zo duidelijk voorop staat. Bovendien vindt er een reële schadevergoeding plaats bij daadwerkelijke aankoop, waardoor de figuur te plaatsen valt onder de rechtmatige overheidsdaad. De financiële middelen stellen grenzen aan het aantal aanbiedingen tot koop. Onder andere om reservevorming mogelijk te maken en wellicht ook om te komen tot een actief aankoopbeleid in plaats van het passieve stelsel dat nu in de wet opgesloten ligt, zou het overweging verdiend hebben hiervoor een bij wet in te stellen fonds te gebruiken.

Op een in het administratiefrecht nogal curieuze figuur dient nog gewezen te worden; deze heeft betrekking op de positie van de Rijkscommissie voor de musea. Artikel 11 bepaalt dat indien bezwaar is gemaakt tegen verkoop, overdracht aan de Staat kan geschieden, mits de commissie in haar advies dat voorafgaat aan het bezwaar *eenstemmig* verkoop tegen hetzelfde bedrag als in de aangemelde koopovereenkomst heeft voorgesteld. Is de commissie niet unaniem dan treedt de minister in onderhandeling met als sluitstuk dat de rechter (de arrondissementsrechtbank in Den Haag) het laatste woord zal hebben. In de toelichting wordt nergens aangegeven wat de achtergrond is van deze 'eis' van unanimiteit die in het algemeen in het administratiefrecht niet aangetroffen kan worden.

4 Monumentenwet

Hoewel de monumentenzorg niet tot het kunstbeleid in engere zin valt te rekenen, is het toch een loot van dezelfde stam als het behoud van roerend cultuurbezit. Ook qua gehanteerde rechtsfiguren heeft de Monumentenwet ten voorbeeld gestrekt voor de Wet behoud cultuurbezit. Zorg voor het behoud van de produkten van kerkelijke en wereldlijke bouwkunst uit het verleden is er steeds wel in meerdere of mindere mate geweest. De eerste impulsen voor een actief overheidsbeleid ter zake kwamen op in de tweede helft van de vorige eeuw, waarbij met name op de stuwende rol van Victor de Stuers te wijzen valt.[13]

Tot wetgeving kwam het echter pas in 1950 met de Tijdelijke Wet Monumentenzorg 1950, in 1961 opgevolgd door de Monumentenwet (Stb. 200). In de definitie van de Monumentenwet zijn monumenten 'alle vóór ten minste vijftig jaar vervaardigde zaken, welke van algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun volkskundige waarde'. De grens is op vijftig jaar gesteld, niet omdat meer recent vervaardigde gebouwen geen monument zouden kunnen zijn, maar volgens de MvT omdat de vraag of door mensenhand vervaardigde zaken van zodanig blijvend belang zijn, dat zij van overheidswege dienen te worden beschermd, bezwaarlijk kan worden beantwoord door tijdgenoten.[14]

Onder monumenten vallen naast onroerende ook roerende zaken, die aan de gestelde criteria voldoen. *Beschermde* monumenten evenwel kunnen slechts zijn

onroerende monumenten; de regeling van de bescherming van *roerende* monumenten krijgt pas zijn beslag met de Wet behoud cultuurbezit. De aanwijzing tot beschermd monument geschiedt door de minister van CRM, gehoord de Monumentenraad, door plaatsing op de monumentenlijst. De voornaamste rechtsgevolgen van de aanwijzing als beschermd monument zijn:

a. het verbod om een beschermd monument te beschadigen of te vernielen,
b. het verbod om zonder vergunning of in strijd met een vergunningsvoorwaarde het monument te wijzigen of op zodanige wijze te herstellen of te gebruiken dat het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

Aan belanghebbenden kan een financiële tegemoetkoming worden gegeven in de vorm van een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding indien een vergunning wordt geweigerd of hieraan voorwaarden zijn verbonden, waardoor de betrokkene schade lijdt, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven (art. 15 vierde lid).

Het stelsel van de monumentenzorg kan getypeerd worden als een stelsel dat een beschermend regime biedt middels verbodsbepalingen die zijn gekoppeld aan de mogelijkheid van vergunning. Het sequeel van dit verbodsstelsel ligt naast de genoemde mogelijkheid van schadevergoeding in het bestaan van restauratiesubsidies. Daaromtrent is in de Monumentenwet geheel en al niets te vinden. Deze subsidies vinden hun basis in begrotingsposten en in een ministeriële beschikking van 1936, regelende de 'Voorwaarden, waarop rijkssubsidies worden verleend voor de instandhouding van monumenten van geschiedenis en kunst'. Daarnaast bestaat er een aanmerkelijke subsidie-activiteit van gemeenten en provincies.[15] Naast hun subsidie-activiteiten ontplooien gemeenten en provincies van oudsher ook beschermende activiteiten middels monumentenverordeningen.[16] Artikel 32 van de huidige Monumentenwet biedt een aanvullingsbevoegdheid tot het maken van verordeningen ter zake.

Wegens het ontbreken van een wettelijke regeling is voor 1950 noodgedwongen een aantal malen gebruik gemaakt van het Koninklijk vernietigingsrecht om sloop van monumenten te voorkomen. Op die wijze werden onder andere gered het Gotische Huis te Kampen, de toren van Cuyk, de Kamperbinnenpoort in Amersfoort, de Commiezenhuisjes in Haarlem en de Campveerse toren in Veere. Crince le Roy geeft een onthutsende staalkaart van wat dank zij het vernietigingsrecht gespaard is gebleven.[17] Na de totstandkoming van de Monumentenwet behoefde nog maar sporadisch gebruik te worden gemaakt van dit 'ultimum remedium'. Ook voor roerende monumenten heeft het Koninklijk vernietigingsrecht zijn nuttige rol gehad. Schoolvoorbeelden hiervan zijn de vernietiging van het raadsbesluit van Veere waarbij een door Maximiliaan van Bourgondië geschonken drinkbeker verkocht zou worden.[18] In 1897 werd wegens strijd met het algemeen belang het besluit van de gemeenteraad van Franeker tot verkoop van een zilveren drinkbeker, die in 1607 aan de gemeente was geschonken, vernietigd.[19]

Voor onroerende zowel als roerende culturele goederen is ook van betekenis het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict. Dit Verdrag is voor Nederland in werking getreden bij wet van 16 juli

1958 (Stb. 356). Culturele goederen worden daarin gedefinieerd als roerende of onroerende goederen, welke van groot belang zijn voor het culturele erfdeel van ieder volk. De verdragsluitende partijen verbinden zich ertoe reeds in vredestijd maatregelen te nemen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict. In Nederland heeft de Monumentenraad daarvoor een afzonderlijke afdeling, de Rijkscommissie voor de bescherming van monumenten tegen rampen en oorlogsgevaren, ingesteld. Door het verdrag verbinden partijen zich culturele goederen te eerbiedigen in geval van een gewapend conflict; daarnaast wordt bijzondere bescherming verleend aan een aantal schuilplaatsen van culturele roerende goederen, aan het vervoer ervan en aan monumentencentra. De aanduiding van deze culturele goederen vindt plaats middels het bekende witblauwe schildje.

5 Fondsenwet scheppende kunsten

Terwijl de rol van de overheid ten opzichte van roerende en onroerende monumenten vooral een beschermende is, treedt zij ten aanzien van de creatie van eigentijdse kunst vooral op als *bevorderaar* door financiële stimulansen te geven en voorwaardenscheppend op te treden. Slechts een zeer beperkt deel van de overheidsactiviteit op dit gebied heeft een wettelijke basis gevonden. De Fondsenwet scheppende kunsten kwam tot stand op 21 mei 1981 (Stb. 355). Het ontwerp werd ingediend op 14 januari 1980 (zitting 1979-1980, 15997). Hoewel de wet slechts bestaat uit vijf artikelen, kan zij voor de praktijk van de stimulering van de scheppende kunsten grote betekenis krijgen, hetgeen afhankelijk zal zijn enerzijds van de feitelijke toepassing die aan de wet gegeven gaat worden middels uitvoerings-amvb's en anderzijds van de omvang van de financiële middelen waarover de fondsen de beschikking gaan krijgen. Uit een oogpunt van administratief recht is de wet belangwekkend omdat de wet beoogt de beleidsuitvoering te lichten uit de algemene overheidstaak en over te dragen aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Administratiefrechtelijk is de wet daarnaast nog interessant vanwege de implicaties van de privaatrechtelijke vormgeving voor de rechtsbescherming van aanvragers. De fondsenstructuur biedt ook de mogelijkheid de overheid in kunstverband te verlossen uit de paradoxale situatie dat zij enerzijds niet wil zijn inhoudelijke oordelaar over kunst en anderzijds toch de afweging niet kan ontgaan, als zij gesteld wordt voor de vraag welke activiteiten wel en welke niet moeten worden ondersteund, c.q. gesubsidieerd.

De Fondsenwet is evenals de hierna te behandelen Kaderwet specifiek welzijn een voorzieningenwet, een wet die een structuur biedt voor de verdeling van financiële middelen over een aantal daarvoor in aanmerking komende activiteiten. Zij mist evenwel, in tegenstelling tot de Kaderwet, de plan- en programmastructuur. De wet is te kwalificeren als een raamwet; zij geeft geen inhoudelijke de burgers rakende bepalingen. Zij machtigt de minister van CRM bij algemene maatregel van bestuur privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten of mede op te richten. De considerans drukt de doelstelling als volgt uit: 'dat het ter bevordering van een op de ontwikkeling en de vernieuwing van de kunsten gericht beleid

wenselijk is regels te geven krachtens welke Wij, mede gelet op artikel 48 van de Comptabiliteitswet 1976, Onze Minister van CRM kunnen machtigen tot de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen die ten doel hebben het tot stand komen en het voor gebruik gereed maken van scheppende kunsten te bevorderen door daartoe financiële uitkeringen te verstrekken.' Kennelijk was het aanvankelijk de bedoeling in de lijn van het verleden het Fonds voor de scheppende kunsten op te richten via een notariële akte, een voornemen dat doorkruist werd door de totstandkoming van de Comptabiliteitswet.[20] Uit de tijd van voor de Comptabiliteitswet 1976 stammen drie kunstfondsen: het Fonds voor de Letteren, het Produktiefonds voor Nederlandse films en het Materiaalfonds voor beeldende kunstenaars.

De wet kent eigenlijk maar twee substantiële artikelen. Artikel 2 bepaalt dat de minister van CRM bij amvb gemachtigd kan worden tot oprichting of medeoprichting van een fonds. Artikel 3 bepaalt dat een dergelijke amvb ten minste een omschrijving van het doel van het fonds bevat en voorts bepalingen omtrent:

a. de statuten en de bevoegdheid tot vaststelling en wijziging daarvan;
b. de samenstelling en de bevoegdheden van het bestuur;
c. de werkwijze;
d. de wijze waarop vervaardigers en gebruikers van werken van scheppende kunst bij het beleid worden betrokken;
e. het financiële beheer;
f. de verslaglegging en de openbaarheid;
g. de opheffing;
h. de wijze waarop bij het bestuur bezwaar kan worden gemaakt tegen beslissingen van een fonds.

Dit laatste punt, onder h is bij Nota van wijziging in de wet terechtgekomen.

Het principe bij fondsen is dat zij een jaarlijkse subsidie vanwege de rijksoverheid ontvangen op grond van een daartoe strekkende begrotingspost. Met inachtneming van de gestelde subsidievoorwaarden doet het bestuur van het fonds uitkeringen (in de vorm van stipendia, werkbeurzen, enz.) aan kunstenaars.

Als voordelen van de fondsconstructie worden in de MvT genoemd:

- dat een slagvaardiger beleid kan plaatsvinden en sneller beslissingen kunnen worden genomen;
- dat producenten (de kunstenaars) en consumenten beter bij het werk kunnen worden betrokken;
- dat de overheid ontlast wordt van beslissingen waarvoor zij eigenlijk niet geoutilleerd is.

Wat het derde genoemde voordeel betreft, het meest houtsnijdende in kunstverband, valt in de MvT een zinsnede te lezen die de 'heersende leer' weergeeft ten aanzien van de inhoudelijke overheidsbemoeienis met de kunst. Gesteld wordt dat het oude adagium dat 'de overheid geen oordelaar is van kunst', althans niet behoort te zijn, in zijn algemeenheid nog steeds voor onze samenleving geldt, 'maar de overheid ontkomt niet, althans niet geheel, aan zo'n beoordeling. Zij

schakelt daarvoor weliswaar adviseurs in en zal zeker op artistiek gebied hun advies in het algemeen volgen, maar zij houdt de eindverantwoordelijkheid, ook voor louter artistieke beslissingen, en zij kan die niet op haar adviseurs afschuiven'.[21]

Ook in de MvA wordt deze stellingname tot uitdrukking gebracht als gesteld wordt dat de overheid ook nu al 'een grote terughoudendheid' betracht door het inschakelen van adviseurs. Beslissingen worden in de huidige situatie door de minister genomen 'meestal overeenkomstig de adviezen'.[22] Wanneer gebruik gemaakt wordt van de fondsconstructie is de verantwoordelijkheid van de overheid veel minder direct. 'Dan immers gaat de betrokkenheid van de overheid niet verder dan dat zij door het verstrekken van gelden en het stellen van bepaalde voorwaarden een zekere verantwoordelijkheid heeft voor het totale handelen van een fonds, maar niet voor elk van zijn afzonderlijke beslissingen.'[23] In deze constructie draagt een fondsbestuur dus vanuit zijn autonome positie verantwoordelijkheid voor de individuele beslissingen. De verantwoordelijkheid van de minister is dan, zo kan men zeggen, beperkt tot de daad van instelling van het fonds, de totaliteit van de ter beschikking gestelde middelen en tot wat hij jaarlijks bij het ter beschikking stellen van de middelen verordonneert omtrent de 'grote' beleidslijnen die het fonds in acht moet nemen. Dat laatste zal hij dan vastleggen in een ministeriële beschikking, behelzende de subsidievoorwaarden.[24] De ministeriële verantwoordelijkheid naar het parlement toe is dan ook beperkt tot deze drie aspecten en geldt niet meer de individuele subsidiebeslissingen.[24a] Als nadeel wordt in de MvT gesignaleerd (naast de nadelen die als spiegelbeeld van de voordelen kunnen worden gezien) dat de grotere betrokkenheid van belanghebbenden niet denkbeeldig maakt dat er verwijten komen van persoonlijke belangenbehartiging en vriendjespolitiek.[25]

Bij de juridische vormgeving van een fonds kan de publiekrechtelijke dan wel de privaatrechtelijke weg begaan worden. In de Fondsenwet is gekozen voor privaatrechtelijke vormgeving. In de MvT wordt deze keuze op een negatief aandoende wijze gemotiveerd. De keuze van de publiekrechtelijke status zou bij betrokkenen de indruk kunnen wekken, zo wordt gesteld, dat er weliswaar sprake is van een formele overdracht van bevoegdheden, maar dat de feitelijke zeggenschap bij de overheid blijft. Een ander argument dat aangevoerd wordt is dat de privaatrechtelijke status bij de bestaande fondsen goed voldaan heeft. Ten slotte wordt erop gewezen dat voor de privaatrechtelijke status de voorschriften pasklaar in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek liggen, de bepalingen omtrent de stichting, en dat voor publiekrechtelijke fondsen deze zouden moeten worden ontworpen. Stuk voor stuk weinig overtuigende argumenten. Wat het eerste betreft, een dergelijke indruk is makkelijk weg te nemen. Bovendien kan ook bij het publiekrechtelijke fonds de feitelijke en juridische zeggenschap bij het fondsbestuur gelegd worden. Dat de bestaande privaatrechtelijke constructie goed voldaan heeft, valt te betwijfelen. In elk geval is bij een privaatrechtelijke vormgeving veel kwestieuser of de wet-AROB op beslissingen van een fondsbestuur van toepassing is. Bij een publiekrechtelijk fonds is het zeer veel waarschijnlijker – en in de rede liggend – dat bij de vorm-

geving ervan nagestreefd wordt dat een fondsbestuur administratief orgaan in de zin van de wet-AROB zal zijn. Wat het derde argument betreft, het ontwerpen van een publiekrechtelijke opzet, dat kan toch niet op onoverkomelijke moeilijkheden stuiten. In haar advies wijst de Raad van State als richtinggevend voorbeeld op het Bezitsvormingsfonds eigen woningen. De Raad van State was overigens nogal categorisch in haar afwijzing van de privaatrechtelijke opzet en zij noemt een fonds met een publiekrechtelijk karakter, geregeld bij amvb en nader geregeld bij ministeriële beschikking de meest aangewezen organisatievorm.[26]

De gekozen vorm van de raamwet maakt het mogelijk bij amvb fondsen tot stand te brengen voor elke sector waar deze behoefte bestaat. Dit dan wel binnen de beperking dat het scheppende kunsten moet betreffen. Er zijn, zo kan men zeggen, vijf onderling samenhangende juridische aangrijpingspunten, via welke de minister het fonds kan beïnvloeden: de materiële inhoud van de amvb van artikel 3, de statuten van de stichting, het benoemings- en ontslagrecht van fondsbestuurders, de hoogte van de jaarlijkse subsidiebeschikking via welke het fonds zijn middelen verkrijgt en de (jaarlijks op te leggen) subsidievoorwaarden, waarbij de laatste twee ook ineengeschoven kunnen zijn. In de amvb worden de basisregels gegeven omtrent onder meer samenstelling en bevoegdheden van het bestuur, de werkwijze, de wijze waarop vervaardigers en gebruikers bij het beleid worden betrokken (een bepaling die een rechtstreeks uitvloeisel is van de aanbevelingen van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen),[27] financieel beheer en verslaglegging. In de subsidievoorwaarden kunnen deze aangelegenheden nog nader uitgewerkt worden. De statuten worden door de minister vastgesteld en kunnen ook slechts met zijn instemming worden gewijzigd. De bestuursleden worden benoemd en ontslagen door de minister, waarbij gedacht moet worden aan een voordrachtrecht voor de meerderheid van de leden door de Raad voor de Kunst en kunstenaarsorganisaties. De jaarlijkse subsidiebeschikking geeft in de eerste plaats het bedrag aan dat aan het fonds wordt toegekend, de beslissing op het door het fondsbestuur ingediende subsidieverzoek. In die subsidiebeschikking zitten opgesloten de voorschriften aan die beschikking verbonden, of, zoals de MvT het noemt, de subsidievoorwaarden. De subsidievoorwaarden zullen dan vooral betrekking hebben op de verhouding tussen het fonds en de rijksoverheid.

Een fonds zal ervoor moeten zorgen dat het bij zijn jaarlijkse toekenningen blijft binnen de haar voor dat jaar gestelde grenzen. Het Rijk zal daarbij niet aansprakelijk zijn voor de nakoming van door een fonds aangegane of aan een fonds opgelegde verplichtingen.

Na wat er in het voorgaande al in evaluerende zin over de Fondsenwet gezegd is, volgen hier nog een paar afsluitende opmerkingen. In het algemeen is gebruik van de fondsconstructie in kunstverband aantrekkelijk. De voordelen van functionele decentralisatie komen hier ten volle tot haar recht. Het vaker geschetste dilemma waarin de overheid verkeert wanneer zij moet kiezen tussen verschillende zich aandienende kunstactiviteiten en toch geen inhoudelijke beoordelaar wil zijn, wordt op die manier opgelost. De adviesstructuur waarbij de overheid de facto

steeds de adviezen volgt – en eigenlijk ook niet anders kan dan volgen – wordt vervangen door een structuur waarbij een fondsbestuur (wellicht feitelijk bemand door dezelfde personen als degenen die anders zitting hebben in de adviescommissies) binnen vooraf bekende financiële grenzen de prioriteiten stelt en het beleid uitvoert.

Wat de juridische status betreft opteer ik voor de publiekrechtelijke vorm die een rechtspersoon sui generis tot stand brengt. Met behoud van de voordelen van de fondsconstructie kan de publiekrechtelijke vorm beter inspraak en medezeggenschap regelen, kan de autonomie van een fonds even zo gewaarborgd worden, kan rechtspersoonlijkheid aan een fonds verleend worden en bovenal kan de rechtsbescherming veel beter gewaarborgd zijn dan in de nu met minimale waarborgen omgeven bepaling van artikel 3h. Bovendien geldt dat in de gekozen opzet de correctiemiddelen die de minister ter beschikking staan weinig adequaat zijn; eigenlijk alleen maar paardemiddelen zoals minder middelen toedelen aan het fonds, ontslag van bestuurderen en liquidatie van het fonds.

De ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee correlerend de rol van het parlement in het geval van de fondsconstructie gaat er vergeleken bij de situatie zonder fonds niet op achteruit. De minister schenkt aandacht aan de grote lijnen van het beleid; de parlementaire bemoeienis kan geldend gemaakt worden bij de begrotingsbehandeling en parlementaire pressie (en vragen) over de subsidiëring van individuele kunstenaarsprojecten kan achterwege blijven.

Aangenomen moet worden dat wanneer de fondsstructuur geldt, de rol van de Raad voor de Kunst voor de gebieden die door fondsen bestreken worden, als het de 'kleine adviezen' betreft, navenant zal verminderen. Wat de bestaande drie fondsen betreft, deze krijgen nog geen wettelijke status. Wel wordt in de MvT opgemerkt dat het in de bedoeling ligt structuur en werkwijze van deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de wet.[28] Bij het wetsontwerp was gevoegd een ontwerp-amvb voor een Fonds voor de scheppende toonkunst; inmiddels is dit tot stand gekomen, evenals een Fonds voor de kamermuziek en een Fonds voor de korte artistieke film.

6 Kaderwet specifiek welzijn

Terwijl de Fondsenwet scheppende kunsten betrekking heeft op *een* beleidssector, de scheppende kunsten, en daardoor ook in zekere zin door zijn 'afscherming' bescherming biedt aan deze sector, geldt voor de Kaderwet specifiek welzijn dat deze regels geeft voor een brede scala van met elkaar concurrerende welzijnsactiviteiten.

Beide wetten zijn vergelijkbaar in die zin dat beide betrekking hebben op het toedelen van financiële middelen aan activiteiten. De afweging is echter een andere. Bij de fondsstructuur concurreren kunstactiviteiten met elkaar waarbij de grens is gesteld door het beschikbare budget. De Kaderwet laat die afweging plaatsvinden via een plan- en programmastructuur met participatie van instellingen en burgers. Wanneer een voorziening wordt opgenomen in het programma van

gemeente, provincie of rijk ontstaat daarmee een recht op bekostiging van die voorziening of wordt deze door de betreffende overheidslaag zelf in stand gehouden. Een wezenlijk verschilpunt tussen de fondsenstructuur en het stelsel van de Kaderwet is ook dat het fonds een privaatrechtelijke organisatie is, die zijn middelen verkrijgt uit de begroting van CRM. In de Kaderwet is een taakverdeling voorzien tussen de drie overheidslagen waarbij deze elk voor de financiering van de in hun programma opgenomen voorzieningen zorg dragen. De Kaderwet is gestoeld op de gedachte van territoriale decentralisatie; de Fondsenwet op functionele decentralisatie op privaatrechtelijke leest geschoeid. De Kaderwet specifiek welzijn zou voor de kunsten de belangrijkste wet kunnen worden, wanneer namelijk de kunstenvoorzieningen gereguleerd zouden gaan worden door de Kaderwet. Tot voor kort zag het daar geheel naar uit; tijdens de parlementaire behandeling van de Kaderwet zijn door bewindslieden en kamerfracties stellige intenties daartoe geuit. Recent is evenwel een tegenbeweging op gang gekomen die mogelijkerwijs de zaak in een andere richting stuwt. Op deze plaats zal summiere aandacht geschonken worden aan de betekenis van de Kaderwet voor de kunsten; de beschouwingen ten principale komen aan de orde in het door Hoefnagel geschreven deel.

De Kaderwet specifiek welzijn, voluit geheten 'Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn' werd op 18 mei 1977 bij de Tweede Kamer ingediend (zitting 76-77, 14493). Op 13 mei 1981 is het wetsontwerp door de Tweede Kamer aanvaard. Op 7 september 1982 is zij door de Eerste Kamer aanvaard. Toch zal de wet nog een poos – waarschijnlijk tot 1985 – blijven sluimeren, want de inwerkingtreding geschiedt bij de Invoeringswet. Tegen die tijd zullen, zoals bij de Eerste Kamerbehandeling gebleken is, nog ingrijpende veranderingen via de Invoeringswet aangebracht worden. De Invoeringswet, gebaseerd op artikel 80 van de Kaderwet, is niet alleen belangrijk vanwege haar wijzigingen en omdat zij de Kaderwet in werking doet treden, maar evenzeer omdat zij de werkingssfeer van de Kaderwet gaat bepalen. In principe gelden als terreinen van 'Kaderwet-welzijn' onder andere sport, recreatie, kunst, cultuur, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke dienstverlening en voorts ook terreinen die niet door CRM behartigd worden zoals vormingswerk, schoolbegeleidingsdiensten en de Beeldende Kunstenaars Regeling.

Wanneer iets gezegd moet worden over de werkingssfeer en reikwijdte van de Kaderwet kan dat het best gebeuren aan de hand van artikel 1, eigenlijk wel het belangrijkste artikel van de Kaderwet omdat hierin het fundament ligt waarop het hele beleidstelsel gebouwd is. Artikel 1 tweede lid is de basisbepaling in verband met de eerste doelstelling van de Kaderwet, het wettelijk regelen van het tot dusver ongeregelde. Dit artikellid bepaalt dat de Kaderwet van toepassing is op de niet bij of krachtens een andere wet geregelde terreinen van specifiek welzijn, voor zover deze zijn aangewezen bij of krachtens de Invoeringswet. Dit betreft dus de werkingssfeer van de Kaderwet. De vraag nu is of het terrein van de kunsten, voor verreweg het grootste deel immers niet wettelijk geregeld, bij de Invoeringswet onder de werkingssfeer van de Kaderwet gebracht gaat worden.

Wat betreft de tweede doelstelling van de Kaderwet, de harmonisatiedoelstelling (het aanbrengen van samenhang tussen Kaderwetvoorzieningen onderling en voorzieningen die in andere wetten geregeld zijn) zijn van belang de leden 3, 4, 5 van artikel 1. Lid 3 bepaalt dat op bij of krachtens een andere wet geregelde terreinen van specifiek welzijn nader te bepalen artikelen van de Kaderwet van toepassing zijn, indien en voor zover dat bij of krachtens een zodanige andere wet is bepaald. Te denken valt daarbij aan de regels voor de democratische beleidsvoorbereiding middels het 'orgaan' en een globale planning door de lagere overheden. Lid 5 bepaalt dat op het gehele terrein van het specifieke welzijn van toepassing zijn de bepalingen inzake de registratie van voorzieningen en de adviestaak van de Raad voor het specifieke welzijn voor het gehele terrein van het specifieke welzijn.

Deze drie gradaties van bereik gelden dus ook het terrein van de kunsten. Wat de werkingssfeer betreft is al gezegd dat daaromtrent nog onzekerheid bestaat. Wanneer er een afzonderlijke Wet op de kunsten zou komen, zou via het derde lid van artikel 1 een verbinding gelegd kunnen worden tussen een dergelijke wet en de Kaderwet. Wat de derde gradatie van bereik betreft, geldt dat het kunstenterrein, als onderdeel van het specifieke welzijn, onderworpen zal zijn aan de bepalingen omtrent de registratie en de advisering door de Raad.

Wat de derde doelstelling van de Kaderwet betreft, de 'democratie door decentralisatie' doelstelling, valt in de eerste plaats te wijzen op artikel 1 het zesde lid. Daarin is vastgelegd dat bij de aanwijzing van voorzieningen als voorzieningen van 'Kaderwet-welzijn' bepaald wordt – door de wetgever – of deze terreinen behoren tot de bemoeiing van de gemeente, de provincie of het rijk.

De decentralisatie krijgt dan gestalte doordat het de gemeenteraden (cq. provinciale staten) zijn, die door middel van plannen en programma's hun prioriteiten bepalen. Voorop staat daarbij dan het adagium dat wie het beleid bepaalt, betaalt. De middelen daarvoor zullen de lagere overheden dan verkrijgen doordat de rijksgelden die gemoeid waren met de rijkssubsidiëring en de rijksbijdrageverlening aan de lagere overheden zullen toevloeien, die zij dan zelf 'in vrijheid' kunnen spenderen aan welzijnsactiviteiten op de wijze die hen goeddunkt. Daarnaast bestaat het rijksplan en -programma.

Het democratische element komt daarin tot uitdrukking dat in de sfeer van de beleidsvoorbereiding alle betrokkenen, burgers en instellingen kunnen meespreken over de totstandkoming van plan en programma. Geformaliseerd is dit in het 'orgaan' van artikel 6 en in de planprocedureverordening.

De Kaderwet bedient zich van vijf hoofdinstrumenten: regelgeving, planning, programmering, uitvoerende subsidiebeschikking en overheidsinstandhouding. De regelgeving betreft velerlei kwaliteitseisen die zijn neergelegd in tot stand te brengen amvb's en in de lokaal te bepalen kwaliteitsverordening.

Het vierjarenplan bevat de hoofdlijnen van het beleid, de behoefte aan voorzieningen en het beslag dat het plan legt op de middelen. Het plan is mede de basis voor het programma, op grond waarvan de opgenomen voorzieningen een recht op bekostiging wordt verleend. Bij de uitvoerende subsidiebeschikking wordt de omvang van de overheidsvergoeding bepaald. Wanneer voorzieningen niet uitge-

voerd worden door particuliere instellingen kan het instrument gebezigd worden van de overheidsinstandhouding, het verrichten van de taak in eigen beheer. Ook de voorzieningen die door de overheid zelve in stand gehouden worden vinden hun basis in het programma. Waar in de wet gesproken wordt van voorziening worden daaronder verstaan activiteiten, gebouwen of personen die door de overheid worden gesubsidieerd of waarvoor overheidsinstandhouding geldt. In het verband van de wet wordt een individuele kunstenaar ook gezien als een voorziening.

Keren wij na deze excursie die in het kort het stelsel van de Kaderwet beoogde te schetsen terug naar de betekenis van de Kaderwet voor de kunsten. Velerlei voorzieningen die nu nog ongeregeld zijn in de zin dat zij een wettelijke basis ontberen, zouden via de Invoeringswet onder de werkingssfeer van de Kaderwet gebracht kunnen worden. Te denken valt aan musea in de zin van privaatrechtelijke instellingen, dan wel door de overheid in stand gehouden, aan culturele accommodaties zoals schouwburgen en concertzalen, evenzeer vaak in overheidsbeheer dan wel privaatrechtelijk georganiseerd. Ook de toepassing van de Beeldende Kunstenaars Regeling, uitgevoerd door de gemeenten die daarvoor grotendeels vergoed worden door het departement van Sociale Zaken, zou onder de werking van de Kaderwet gebracht kunnen worden. Zo ook arthoteken, muziekscholen, centra voor creatieve vorming en incidentele culturele activiteiten. Daarnaast ook het hele gebied van toneel, muziek, mime en letteren dat gesubsideerd wordt door de verschillende overheidslagen.

Voorzieningen worden zoals gezegd toebedeeld aan één van de overheidslagen. Koppelsubsidies zullen daarmee uit den boze zijn. Voorzieningen die het lokale en regionale niveau overstijgen worden opgenomen in het rijksprogramma; ook zou dat gelden voor allerlei experimentele voorzieningen en, zoals al eerder gereleveerd, fondsen die tot stand zijn gekomen op grond van de Fondsenwet scheppende kunsten. Wanneer de kunsten, of delen van het kunstbeleid, niet onder de werking van de Kaderwet zouden worden gebracht, zouden de andere gradaties van bereik toepassing kunnen vinden. In elk geval geldt dat voor de registratie en de adviestaak van de Raad voor het specifieke welzijn. Maar ook is denkbaar dat bij andere wet geregelde terreinen van specifiek welzijn, bijvoorbeeld een tot stand te komen Wet op de kunsten, partieel binnen het bereik van de Kaderwet komen. Datzelfde geldt voor de Fondsenwet scheppende kunsten die nu nog geheel en al losstaat van de Kaderwet.

7 Auteurswet

De Auteurswet versterkt de positie van de scheppende kunstenaar door hem een exclusief recht tot openbaring en verveelvoudiging van zijn werk toe te kennen. Het woord 'auteur' heeft in dit verband een ruime betekenis en geldt iedere 'maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst', op welke wijze of in welke vorm het ook tot uitdrukking zij gebracht' (art. 1). De bescherming geldt alleen de maker, niet de uitvoerder. Het auteursrecht is een subjectief burgerlijk recht; tegen

inbreuken dient geageerd te worden via de burgerlijke rechter of de strafrechter. Toch liggen er ook enkele administratiefrechtelijke elementen in opgesloten.

De Auteurswet 1912 (Stb. 308) is een uitvloeisel van de Nederlandse toetreding in 1911 tot de Berner conventie van 1881. Sinds de wetswijziging van 11 februari 1931 (Stb. 45), betrekking hebbend op het muziekauteursrecht, deed het bestuursrechtelijk element zijn intrede, toen voor het als bedrijf bemiddeling verlenen inzake muziekauteursrecht toestemming van de minister van Justitie werd vereist. Deze heeft bij amvb nadere voorschriften gegeven, onder andere betreffende het houden van toezicht. Dit exclusieve bemiddelingsrecht werd in 1933 verleend aan het Bureau voor muziekauteursrecht (BUMA). Op dezelfde wijze als de BUMA functioneert sinds 1977 het Bureau beeldrecht dat opkomt voor de auteursrechten van beeldende kunstenaars. Het auteursrecht omvat twee componenten. In de eerste plaats is er het genoemde recht tot openbaarmaking en verveelvoudiging. Daarnaast legt de wet een persoonlijkheidsrecht vast, het zogenaamde 'droit moral' dat uitdrukt dat de maker het onvervreemdbare recht heeft op de geestelijke eigendom van zijn werk waardoor hij zijn werk kan beschermen tegen verminking of andere aantastingen.

Ook in het internationale recht heeft het auteursrecht regeling gevonden. In de sfeer van de grondrechten is eerder al gereleveerd hoe in de Universele verklaring van de rechten van de mens en als uitwerking daarvan in het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten een expliciete bepaling aan het auteursrecht is gewijd.

In het verlengde van de Berner conventie liggen verschillende verdragen waarbij Nederland partij is. Zo is Nederland sinds 1967 aangesloten bij de Universele auteursrecht conventie, waardoor auteurs uit andere verdragslanden dezelfde bescherming krijgen als binnenlandse auteurs. In 1961 kwam tot stand de 'International Convention for the protection of performers, producers of Phonograms and Broadcasting Organisations'. Dit Verdrag betreft de zogenaamde 'droits voisins', de aan het auteursrecht naburige rechten. Een wetsontwerp is in voorbereiding om bepaalde rechten toe te kennen aan uitvoerende kunstenaars. Uitvoerende kunstenaars – te denken valt aan musici, dansers en anderen die een werk van letterkunde of kunst opvoeren, zingen, voordragen of op andere wijze uitvoeren – zouden dan bescherming ondervinden voor hun artistieke prestaties, een aangelegenheid die tot dusverre onbevredigend geregeld is.[29]

8 Omroepwet

In de nieuwe Grondwet is in het artikel over de uitingsvrijheid ook de omroep beschermd: 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending'. Het in de Omroepwet gevestigde vergunningstelsel is in de eerste plaats gemotiveerd met het schaarsteargument, maar daarnaast heeft, vooral in de fase van de totstandkoming van de Omroepwet, ook het culturele argument een rol gespeeld. Onder het culturele argument valt dan in dit verband te verstaan dat de overheid, via het vergun-

ningstelsel, een cultureel beleid moet voeren tot ondersteuning van het culturele niveau van het volk.[30] Tijdens de parlementaire totstandkoming is er nogal op getamboereerd dat de zendtijd op een cultureel verantwoorde wijze zou worden gebruikt. Niet van de lucht waren regeringsuitspraken dat, wilde ernst gemaakt worden met een cultuurbeleid, dit vergde dat in de toelatingseisen tot de ether waarborgen zouden liggen waardoor voldaan zou worden aan het culturele criterium.[31]

Zijn neerslag heeft het culturele argument in twee modaliteiten gevonden; in de eisen die gesteld worden voor de toelating van gegadigden en in de eis van het zogenaamde 'volledige programma'. Op grond van artikel 13 lid 2 sub 4 geldt dat aspirant-omroeporganisaties representatief moeten zijn voor bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stromingen in het volk en op zodanige wijze gericht zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften, 'dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn'. Daarnaast kan de minister op grond van artikel 19 zendtijd toewijzen aan andere, kleine instellingen die in bepaalde, onder andere culturele behoeften voorzien, waarin niet voldoende voorzien wordt door de programma's van de grote zendgemachtigden.

De andere vorm waarin cultuurbeleid zijn beslag heeft gekregen is gelegen in de eisen waaraan programma's moeten voldoen, neergelegd in artikel 35 tweede lid: 'Iedere omroeporganisatie is verplicht haar zendtijd te gebruiken voor uitzending van een volledig programma, dat in redelijke onderlinge verhouding ten minste omvat onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard.' De MvA motiveerde dit heel ferm: 'Wanneer de wet op dit punt geen bepaling zou bevatten, zouden nieuwe omroeporganisaties hierin geheel vrij worden gelaten. Zij zouden kunnen streven naar een goedkope populariteit door in hoofdzaak amusementsprogramma's uit te zenden die voor het grote publiek aantrekkelijk zijn. Een dergelijke tendens zou zich onvermijdelijk door de gehele omroep voortplanten en die zou het niveau der programma's scherp omlaag brengen.'[32] In de praktijk wordt aan dit beginsel naar mijn gevoelen niet meer dan lippendienst bewezen; heel duidelijk heeft bij de toelating de overhand het getalscriterium.[33] Dommering meent dat voor een cultuurbeleid en een daarop steunend vergunningenstelsel voor de omroep weinig argumenten zijn aan te voeren. Hij acht het culturele argument zelfs onverenigbaar met de vrije meningsuiting. Zijns inziens is een cultuurbeleid bij andere media en uitingsvormen ook nimmer een argument geweest voor een vergunningstelsel onder voorwaarden.[34] De huiver die Dommering heeft voor overheidsbemoeienis valt na te voelen. Anderzijds, met een beroep op de wetsgeschiedenis kan gesteld worden dat een scherpere inhoudelijke toetsing gerechtvaardigd is, waar het de toelating van omroeporganisaties betreft. Op het moment lijkt aan het culturele argument geheel en al géén toepassing te worden gegeven.

Preventief toezicht op radio- en televisieuitzendingen is sinds de wetswijziging van 1978, waarbij geschrapt werd het tweede lid van artikel 10, inhoudende de bepaling dat de uitzendingen niets mochten bevatten dat gevaar opleverde voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden, uit den boze. Slecht

gelden de algemene strafrechtelijke en privaatrechtelijke beperkingen. Op grond van artikel 12 tweede lid is wat betreft vertoning van films via de televisie de regeling getroffen dat met jeugdigen rekening wordt gehouden middels het vertoningsuur en door aankondiging vooraf van de leeftijdsgrens.

9 Kunstzinnige vorming en kunstonderwijs

De kunstzinnige vorming van jeugdigen en volwassenen wordt op tal van wijzen gestimuleerd. Dit gebeurt vanuit het departement van Onderwijs en Wetenschappen als het gaat om de ondersteuning van de kunstzinnige vorming in centra voor creatieve vorming, de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en musea en legio activiteiten meer. Het gehele kunstvakonderwijs ressorteert eveneens onder dit departement en is gestoeld op de Wet op het voortgezet onderwijs.[35] Daarnaast valt er nog op te wijzen dat creatieve vorming en bijvoorbeeld muziekonderwijs zijn opgenomen in het lesprogramma voor diverse schooltypen. Het zou te ver voeren in te gaan op de vele en velerlei activiteiten die de overheid op basis van wetgeving, stimulerende subsidieregelingen of begrotingsposten ten toon spreidt. Slechts op één recent ingediend wetsontwerp wordt hier gewezen. Bij ontwerp van 9 juni 1980 is bij de Tweede Kamer ingediend een voorstel tot intrekking van de Wet van 26 mei 1870 tot regeling van het onderwijs van rijkswege in de beeldende kunsten – 'de Wet op de Rijksacademie' – en machtiging tot het oprichten van een rechtspersoon welke ten doel heeft nieuwe vormen van kunstbeoefening te stimuleren (zitting 1979-1980, 16241). De Rijksacademie valt onder verantwoordelijkheid van de minister van CRM, in tegenstelling tot alle andere kunstvakonderwijs. Het wetsontwerp beoogt de Rijksacademie om te bouwen tot een kunstcentrum, 'een werkcentrum voor specifiek op vernieuwing en ontwikkeling van kunst gerichte activiteiten'. In de MvT wordt opgemerkt dat het werkcentrum zijn bekostigingsgrondslag zal vinden in de jaarlijkse begrotingswet (ten laste van het departement van CRM) en te zijner tijd, als de Kaderwet specifiek welzijn van kracht wordt, een voorziening zal zijn die behoort tot het rijksplan. Het werkcentrum zou als beheersvorm de stichtingsvorm verkrijgen. Niet alleen verdwijnt met de totstandkoming van de wet de Rijksacademie met zijn roemruchte historie, nog aan een ander eerbiedwaardig fenomeen zal een einde komen. Artikel 6 maakt een einde aan de wedstrijden om de zogenaamde Prix de Rome, waarvan volgens de MvT 'niet ontkend kan worden dat hij bij de tijd is achtergeraakt'. Dat de oprichting van het werkcentrum gebaseerd wordt op een speciale wet heeft ook weer te maken met de daartoe strekkende eis van artikel 40 van de Comptabiliteitswet. Artikel 8 machtigt de minister tot oprichting van de rechtspersoon.

Onduidelijk is op het ogenblik of de opheffing van de Rijksacademie en de oprichting van het Werkcentrum doorgang zullen vinden. Het parlementaire overleg is nog niet afgerond, maar lijkt te gaan in de richting van intrekking van het wetsontwerp.

10 De Wet op de filmvertoningen

Over deze wet is al iets gezegd in het verband van het burgemeesterlijk toezicht op vertoningen (par. 4.3.4.3). Het initiatiefontwerp dat leidde tot de Wet op de filmvertoningen 1977 (Stb. 170) beoogde drieërlei: afschaffing van de filmkeuring voor volwassenen, invoering van een nieuw systeem van keuring voor jeugdigen en intrekking van de bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 221 tweede lid van de Gemeentewet. Afschaffing van de filmkeuring voor volwassenen, zoals gebaseerd op de Bioscoopwet 1926, steunde volgens de voorstellers op een eenvoudige gedachte, namelijk dat de film diende te worden beschouwd 'als een in alle opzichten volwassen medium, dat, afgezien van een keuring voor jeugdigen, verder geen andere behandeling vraagt dan andere instrumenten waarmede gedachten worden overgebracht zoals het boek, het toneel, de krant, de radio en de televisie. In een maatschappij waar iedere burger voor vol dient te worden aangezien, is filmkeuring voor volwassenen een anachronisme. Het maakt onmondig, werkt infantiliserend en bevoogdend'.[36]

De nieuwe wet vestigt een stelsel van preventieve keuring van films die toegankelijk zijn voor jeugdigen. Bij de keuring wordt door een college, de Nederlandse Filmkeuring, onderzocht of de film 'schadelijk is te achten' voor personen beneden de leeftijd van twaalf respectievelijk zestien jaar. De keuring voor jeugdigen werd gemotiveerd met het argument van de extra kwetsbaarheid van het kind. Overigens worden niet alle films gekeurd; films die niet zijn voorgelegd aan de Nederlandse filmkeuring mogen slechts in het openbaar vertoond worden in voorstellingen die alleen toegankelijk zijn voor personen van zestien jaar en ouder. In het Besluit op de filmvertoningen van 30 juni 1977 (Stb. 385) zijn een aantal uitvoeringsregelen vervat, onder andere over de werkwijze en wijze van benoeming van de leden van de Nederlandse Filmkeuring. De algemene vergadering van de Nederlandse Filmkeuring, zijnde alle leden van de filmkeuring, formuleert meest jaarlijks haar 'beleidslijnen' waarin onder andere uitgesproken is dat zij zoveel mogelijk wil 'trachten te vermijden een censuurorganisatie te zijn in traditionele zin, maar zich wil manifesteren als een orgaan dat behoort tot de voorzieningen op het gebied van welzijnszorg'.[37]

De Nederlandse Filmkeuring is een orgaan van de centrale overheid en als zodanig staat tegen haar beslissingen omtrent keuring en herkeuring beroep open ingevolge de wet-AROB. Uitspraken zijn in dat verband bij mijn weten nog niet gevallen.

Artikel 4 van de wet bepaalt dat gemeenten en provincies geen aanvullingsbevoegdheid hebben en in hun verordeningen geen regeling mogen treffen omtrent het vertonen van films in het openbaar, noch bepalingen kunnen treffen omtrent enige keuring of nakeuring. Aan de praktijken van nakeuring die ten tijde van de Bioscoopwet in een aantal gemeenten golden is daarmee een einde gekomen.

In de nieuwe Grondwet zijn filmvertoningen beschermd via artikel 7 derde lid. Evenwel is daarin ook bepaald dat de wet het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jongen dan zestien jaar kan regelen ter bescherming van de goede zeden. Door deze bepaling is de Wet op de filmvertoningen behoed voor strijd met de Grondwet.

11 Zondagswet

De Zondagswet is ook een van de zeer weinige administratiefrechtelijke wetten die bepaalde uitingen, dus ook kunstuitingen, aan banden legt voor zover die uitingen plaatsvinden op zon- en feestdagen. De Zondagswet van 15 oktober 1953 (Stb. 490) bepaalt in artikel 4 eerste lid dat het verboden is op zondag voor 13 uur openbare vermakelijkheden te houden. De gemeenteraad kan bij verordening dit verbod uitbreiden tot de tijd na 13 uur, waarbij de burgemeester bevoegd is ontheffing te verlenen.[38] Het vierde lid van artikel 4 bepaalt dat ten aanzien van openbare vermakelijkheden, waarvan redelijkerwijs geen verstoring van de openbare rust te duchten valt, in een algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven dat zij niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de Zondagswet worden beschouwd. Deze amvb van 27 november 1953, Stb. 526, bepaalt vervolgens in artikel 1 dat niet als openbare vermakelijkheden worden beschouwd 'toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, concerten en andere openbare bijeenkomsten, welke in besloten ruimten worden gehouden en de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek ten doel hebben'. Het voor kunstuitingen geldende regime is daarmee duidelijk. De genoemde uitingen zijn toelaatbaar voor zover ze zich in besloten ruimten afspelen; niet toegelaten zijn ze als zij plaatsvinden op de openbare straat. Vermeldenswaard is nog dat al spoedig na de totstandkoming van de Zondagswet bleek dat, onvermoed, allerlei traditionele volksuitingen en gebruiken daardoor gefnuikt werden. In 1955 kwam een wetswijziging tot stand waardoor het verbod niet van toepassing zou zijn op allerlei door de colleges van gedeputeerde staten per gemeente aan te geven traditionele uitingen. Dat levert een vermakelijke staalkaart van autochtone evenementen.

12 Fiscale wetgeving

Het is treffend te zien op hoeveel plaatsen in de fiscale wetgeving een bijzondere positie wordt geschapen voor de kunsten of eraan verwante culturele activiteiten. In alle grote belastingwetten zijn begunstigende regelingen aan te treffen. Bovendien gaan dergelijke begunstigende regelingen betrekkelijk ver terug in de historie; ze golden al toen het actieve stimuleringsbeleid via subsidies nog in een prille staat van ontwikkeling verkeerde.[39]

Gelet op de doelstellingen en achtergrond van de voor de kunsten relevante bepalingen in de fiscale wetgeving zijn drie hoofdvormen te onderscheiden. In de eerste plaats bepalingen die het bezit van kunst beogen te stimuleren. De bevordering van privé-bezit van kunst kan dan gezien worden als een vorm van realisatie van de doelstelling van de spreiding van kunstbezit. Bevordering van openbaar kunstbezit valt te zien als een uiting van de doelstelling van het behoud van cultuurbezit, de conservering door musea.

In de tweede plaats valt de figuur aan te treffen dat fiscale tegemoetkomingen gegeven worden, in de vorm van vrijstellingen of een verlaagd tarief, als particu-

liere personen of ondernemingen financiële steun verlenen aan instellingen van algemeen belang die culturele activiteiten ontplooien.

Een derde vorm van stimulering is erin gelegen dat bepaalde kunstprodukten, kunstuitingen of -manifestaties een lager tarief of vrijstelling ten deel valt. Voor kunstenaars als persoon wordt in de fiscale wetgeving geen bijzondere plaats ingeruimd; voor hen, in loondienst werkzaam af als zelfstandig ondernemer, geldt het gewone fiscale regime.

In de Successiewet 1956 zijn twee begunstigende regelingen aan te treffen. In de eerste plaats de generieke bepaling die een verlaagd tarief van 10% vestigt indien geërfd of verkregen wordt door een rechtspersoon die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend een algemeen belang beoogt te dienen. Bovendien geldt een vrijstelling van *f* 10 000, bij schenking *f* 5 000 (art. 32 lid 1 sub 3). Aan de verkrijging mag evenwel geen opdracht zijn verbonden die het karakter van algemeen belang aantast. Artikel 33 stelt van successie- en schenkingsrecht vrij wat verkregen wordt door de staat, provincies of gemeenten. Praktische betekenis heeft dit laatste vooral voor verkrijgingen door bijvoorbeeld overheidsmusea. In de tweede plaats is van belang artikel 67 waarin bepaald wordt dat door of namens de minister van Financiën gehele of gedeeltelijke vrijstelling kan worden verleend van successie- en schenkingsrechten die verschuldigd zijn wegens de verkrijging van voorwerpen van kunst (en wetenschap) door verenigingen of stichtingen, welke de in haar bezit zijnde voorwerpen in de regel kosteloos of tegen een matige toegangsprijs ter bezichtiging voor het publiek openstellen. Deze bepaling is dus vooral van betekenis voor niet-overheidsmusea.

De Wet op de vermogensbelasting 1964 kent de bepaling van artikel 8 tweede lid sub a, waardoor niet tot de bezittingen die aan vermogensbelasting zijn onderworpen gerekend worden, voorwerpen van kunst en wetenschap.

De Wet op de inkomstenbelasting kent de generieke bepaling van de giftenaftrek van artikel 47 waarbij giften aan binnen het Rijk gevestigde kerkelijke, charitatieve, wetenschappelijke en culturele organisaties en andere het algemeen nut beogende instellingen tot een maximum van 10% van het onzuivere inkomen voor aftrek in aanmerking komen bij in artikel 16 de belastingplichtige. De Wet op de vennootschapsbelasting kent in artikel 16 een parallelle bepaling voor ondernemingen, met de beperking dat de aftrek ten hoogste 6% van de winst bedraagt.

De Wet op de omzetbelasting 1964 levert voor prestaties op het gebied van de kunsten een ingewikkeld beeld op. Een aantal culturele prestaties is op basis van de bij artikel 9 tweede lid behorende bijlage, samen met allerlei produkten die eerste levensbehoeften vertegenwoordigen, onderworpen aan het verlaagde tarief van 4%. Het betreft dan onder andere beeldhouwwerken en andere voorwerpen van plastische kunst 'door kunstenaars ontworpen en niet als massaprodukt aan te merken', door kunstenaars vervaardigde schilderijen, tekeningen, etsen en gravures. Hetzelfde geldt voor boeken, tijdschriften en andere periodieken. Tot het moment van de afschaffing van de vermakelijkheidsbelasting in 1979 viel ook onder het verlaagde tarief het verlenen van toegang tot muziekuitvoeringen en toneelvoorstellingen. Sindsdien zijn deze evenementen onderworpen aan het alge-

mene tarief. Vrijstelling, met als achterliggend motief administratieve overwegingen, hebben verkregen diensten van componisten, schrijvers, journalisten en persfotografen. Vrijstelling om overwegingen van culturele aard hebben verkregen niet-winstbeogende leveringen van films en voor musea bestemde voorwerpen.

13 Conclusie

De in het voorgaande behandelde wetgeving kan in drie categorieën onderscheiden worden: beschermende wetgeving, bevorderende wetgeving en reguleerende wetgeving. De beschermende en de bevorderende wetgeving vallen te zien als de uitdrukking en wettelijke neerlegging van het sociale grondrecht van het 'recht op cultuur'. Tot de beschermende wetgeving behoren de Monumentenwet en de Wet behoud cultuurbezit. Voor het behoud van culturele goederen uit het verleden bestaat daarmee een sluitend systeem dat met gebruikmaking van de gewone administratiefrechtelijke figuren van verboden met daaraan gekoppelde ontheffingsmogelijkheden en een stelsel van verplichtingen bescherming biedt voor roerende en onroerende cultuurgoederen. Het financiële sequeel van de bescherming ligt wat betreft de monumentenzorg in restauratiesubsidies, waarvoor nog steeds een wettelijke grondslag ontbreekt. Bij roerende cultuurgoederen wordt bij vervreemding naar het buitenland gebruik gemaakt van de figuur van aankoop door de staat. Op het gebied van de monumentenzorg dient met name ook gewezen te worden op de actieve rol van lagere overheden die eveneens zijn beslag krijgt in verordeningen en subsidiëring. De zorg voor en bescherming van cultuurgoederen uit het verleden heeft ook erkenning gevonden in internationale verdragen. Als men rekent dat de eerste wettelijke regeling van de monumentenzorg pas uit 1950 dateert, is dat eigenlijk verwonderlijk kort. Nog verwonderlijker is dat de bescherming van roerende culturele goederen pas op dit moment regeling gaat vinden en het zo lang met lapmiddelen heeft moeten doen.

Tot de beschermende wetgeving valt ook de Auteurswet te rekenen; de geboden bescherming dient primair de belangen van de maker.

Tot de wetgeving die bevordering van de kunsten beoogt behoren de Wet op de Raad voor de Kunst, de Fondsenwet scheppende kunsten, de Kaderwet specifiek welzijn, de wetgeving ten aanzien van de kunstzinnige vorming en het kunstonderwijs en de fiscale wetgeving. Deze wetten richten zich alle op de bevordering van de eigentijdse kunst (de fiscale wetgeving heeft ook betekenis voor oude kunst). Afgezien van de onderwijswetgeving en de fiscale wetgeving betreft het allemaal wetgeving van zeer jonge datum. Opvallend is hoe los van elkaar de Kaderwet, de Fondsenwet en de Wet op de Raad voor de Kunst van elkaar staan. Terwijl ze toch zijn tot stand gekomen in dezelfde periode is er nergens iets van een onderlinge afstemming op elkaar te bespeuren. Een verbinding die zich goed laat voorstellen is dat het budget van de verschillende fondsen op grond van de Fondsenwet ook figureert op het informatieve deel van het rijksplan van de Kaderwet. Eerder is er al op gewezen dat naarmate de figuur van de fondsen op

meer en op bredere terreinen toepassing vindt, de rol van de Raad voor de Kunst navenant wordt uitgehold.
Bij de Kaderwet is de hamvraag of de kunsten onder haar werkingssfeer gaan vallen. Als de kunsten buiten de Kaderwet zouden blijven, zou deze weer eens te meer van een aantal intenties en pretenties ontdaan worden. Als ervoor geopteerd wordt de kunsten onder de werking van de kaderwet te brengen betekent dat dat kunstbeoefening vooral gezien wordt als een *welzijns*activiteit en minder als een eigenstandige categorie. Kunst beschouwen als een welzijnsactiviteit, met alle daaruit voortvloeiende associaties van sturing, voorschriften en inspraakprocedures, kan gemakkelijk op gespannen voet komen te staan met de vrijheid van kunst. In dat opzicht biedt een speciale Wet op de kunsten stellig meer waarborgen voor een op de eigenheid van kunst en kunstbeoefening afgestemde regeling. Het vaak in kunstkringen gehoorde argument dat een dergelijke speciale wet vooral ook bescherming zou kunnen bieden tegen financiële ingrepen en bezuinigingen, lijkt mij minder valide, omdat een dergelijke wet geen rechten zal bieden en waarschijnlijk vooral ook betrekking zal hebben op procedures. De enige bescherming in dat verband is erin gelegen dat een *speciale* wet meer erkenning voor de eigenstandigheid van de kunst zal bieden dan een breed bedoelde en generale regeling zoals die van de Kaderwet.

In de genoemde wetten die de kunst bevorderen liggen geen voorschriften die de inhoud van de kunst of kunstbeoefening raken; zij bieden een beleidsstelsel volgens hetwelk afweging plaatsvindt. Ook voor de Wet op de Raad voor de Kunst geldt dat deze geen inhoudelijke normen geeft voor een kunstbeleid; zij vestigt alleen een adviesstructuur.

In de Omroepwet kan men ook lichte trekken onderkennen waarin de culturele doelstelling zichtbaar wordt. De bepalingen die beogen de zendtijd op cultureel verantwoorde wijze te gebruiken, bijvoorbeeld door de eis van het evenwichtige programma, liggen, zo kan men stellen, in het verlengde van het 'recht op cultuur', het meeromvattende begrip waarin het 'recht op kunst' ondergaat. De hoofddoelstelling van de Omroepwet is echter nadrukkelijk de vrijheid van meningsuiting via de ether te reguleren. Steeds heeft als uitvloeisel daarvan bij de overheid grote huiver bestaan vage criteria als cultuur nadere invulling te geven uit beduchtheid voor inhoudelijke overheidsbemoeienis. Naast de Omroepwet valt als regulerende wetten te noemen de Wet op de Filmvertoningen en de Zondagswet. Beide wetten zijn van betekenis voor de 'vrijheid van kunst', in die zin dat zij er beperkingen aan stellen. De Wet op de Filmvertoningen biedt een aanzienlijk permissiever regime dan haar voorgangster, de Bioscoopwet. Een beperking met het oog op de bescherming van jeugdigen wordt blijkbaar alom acceptabel gevonden en is grondwettelijk ook expliciet mogelijk gemaakt. De beperkingen die de Zondagswet vestigt voor allerlei uitingen en dus ook kunstuitingen, zijn van dien aard dat er niet van gezegd kan worden dat de uitingsvrijheid op een ontoelaatbare wijze in het gedrang komt. Ook zonder grondwettelijke basis voor de beperkingen van de Zondagswet kan gezegd worden dat waar deze slechts gelden voor de zondagochtend aan de middelen van openbaarmaking voldoende betekenis overgelaten wordt.

Van de bevorderende zowel als van de regulerende wetgeving kan in zijn algemeenheid gezegd worden dat deze nauwelijks bevoogdend van aard is, doordat niet direct getreden wordt in de inhoud van de kunst.

6 Juridische instrumenten van kunstbeleid

1 Positief en negatief beleid

Beleid is het met behulp van bepaalde instrumenten nastreven van vooraf bepaalde doelstellingen. De hoofdinstrumenten waarvan de overheid zich daarbij bedient zijn wetgeving, planning en financiering. Wetgeving is daarbij enerzijds te zien als beleidsgrondslag en anderzijds als instrument, in die zin dat de materiële inhoud van de wetgeving (meer algemeen regelgeving) bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doeleinden.[1]
Op kunstenterrein gelden als hoofddoelstellingen:
- het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden;
- het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties;
- het bevorderen van de mogelijkheden voor de bevolking om in culturele waarden te participeren.[2]

Deze drie hoofddoelstellingen kunnen gelden als de uitwerking op het gebied van de kunst van de sociale grondrechtsbepaling van artikel 1.21, derde lid van de nieuwe Grondwet. Bij deze doelstellingen staat de kunstbevordering en -bescherming voorop. Het beleid uit zich dan in financiële steun, via incentives en het creëren van structuren, die te zamen getypeerd kunnen worden als voorwaardenscheppend beleid, gemakshalve te noemen 'positief beleid'. Het begrip Leistungsverwaltung typeert de werkzaamheid het beste. Wanneer in tegenstelling daarmee het begrip 'negatief beleid' gebruikt wordt, dan ziet dat op afwering en beperking van overheidswege, op regulerend optreden van de overheid. Deze problematiek is in hoofdstuk 3 gekoppeld aan het klassieke grondrecht van de vrijheid van kunst. Wat in beginsel op die grond is toegestaan wordt aan beperkingen onderhevig gesteld met het oog op de openbare orde en rust en ter bescherming van de goede zeden. De beperkingen die dan gelden zijn gestoeld op wettelijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, de openbare orde bepalingen in de Gemeentewet en op bijzondere wetgeving zoals de Zondagswet en de Wet op de Filmvertoningen. Op dit type overheidsoptreden is de term Eingriffsverwaltung van toepassing. De juridische figuren volgens welke de regulering verloopt zijn algemene verbodsbepalingen, ontheffing of vrijstelling en vergunningverlening met de daaraan verbonden voorschriften.

Soms zijn 'positief' en 'negatief' beleid rechtstreeks met elkaar verbonden. Bij de bescherming van kunst uit het verleden op grond van de Wet behoud cultuur-

bezit wordt gebruik gemaakt van verbodsbepalingen als het de uitvoer betreft (en de zwakkere figuur van de meldingsplicht bij verplaatsingen) en anderzijds de positief werkende figuur van het aanbod tot koop. In de Monumentenwet zijn de verbòdsbepalingen neergelegd en via 'buitenwettelijke' subsidies wordt een stimulerend beleid gevoerd. Bij de Eingriffsverwaltung geldt onverkort het beginsel van de 'heerschappij van de wet': ieder overheidsvoorschrift dat de burgers verplichtingen oplegt, moet berusten op een algemene rechtsregel die zijn basis vindt in een formele wet. Bij de Leistungsverwaltung geldt niet het beginsel van de heerschappij van de wet. In zoverre is sprake van een inbreuk op de klassieke rechtsstaatidee. Wel geldt dat wanneer dit beleid gepaard gaat met het ter beschikking stellen van gelden van overheidswege – wat praktisch bijna steeds het geval is – deze bestedingen hun grondslag moeten vinden in een goedgekeurde begrotingspost. Echter, een begrotingswet is geen wet in materiële zin, die naar buiten werkt en de burgers bindt. De uitbreiding van de positieve overheidstaak die zo typerend is voor de sociale welvaartsstaat vindt vooral plaats door subsidiëring. Ten dele binnen de klassieke rechtsstaatidee wanneer die subsidiëring, zoals bij het onderwijs, steunt op de wet; meestal ontbreekt deze wettelijke grondslag evenwel en is sprake van een buitenwettelijke beslissingsvrijheid van het bestuur. Met het beginsel van de klassieke rechtsstaat staat dergelijk positief overheidstreden niet op gespannen voet.[3]

2 Instrumenten

In navolging van De Haan c.s. kunnen drie (hoofd)instrumenten worden onderscheiden: wetgeving in materiële zin of, meer algemene uitgedrukt, regelgeving, planning en financiering. Soms wordt slechts een van de instrumenten ingezet, bijvoorbeeld regelgeving, als er sprake is van een louter ordenend optreden. Alle drie de instrumenten worden gehanteerd in de Kaderwet specifiek welzijn. Het instrument planning kan gebaseerd zijn op een wet, dan wel buitenwettelijk toepassing vinden. Voor het instrument financiering geldt dat eveneens. Op het tweeledige karakter van wetgeving is al gewezen; enerzijds is het beleidsgrondslag, daarnaast in zijn functioneren ook instrument.[4]

Op kunstgebied heeft het instrument financiering de overhand, maar is dan slechts in geringe mate op wetgeving gestoeld. Dat betekent niet dat de financiering 'ongeregeld' plaatsvindt. In de eerste plaats geldt dat er een begrotingspost moet zijn waarbij de gelden gevoteerd zijn. De begrotingspost legt doel en richting van de aanwending der middelen vast. Bovendien zijn de algemene regels van comptabiliteitsrecht van toepassing. In de tweede plaats geldt dat bij ontbreken van een formele wettelijke grondslag de financiering vaak buitenwettelijk geregeld is, doordat het bestuur in pseudo-wettelijke vorm heeft aangegeven op welke wijze het instrument financiering gebruikt zal worden. Zijn de normen niet door pseudowetgeving aangegeven en vindt het bestuursoptreden plaats via 'ongereglementeerde' beschikkingen, dan geldt dat het bestuursoptreden zich ook moet afspelen binnen de normen van ongeschreven recht, de algemene beginselen van behoorlijk

bestuur. Financiering en regelgeving zijn met elkaar verstrengeld, doordat de financiering vergezeld gaat van typisch administratiefrechtelijke regels die aangeven hoe de geldmiddelen verdeeld worden over meerdere gegadigden, welke kwaliteitseisen van toepassing zijn bij de uitvoering van de activiteit en op welke wijze toezicht en controle wordt uitgeoefend op de besteding der gelden. De materieel geldende voorschriften zijn gelegen in pseudo-wetgeving en worden in het concrete geval geïncorporeerd in de beschikking dan wel – wanneer pseudo-wetgeving ontbreekt – neergelegd in voorschriften die zijn verbonden aan de beschikking, waardoor te spreken valt van 'Gesetzgebung für den Einzelfall'.

De aandacht wordt in het volgende gericht op het instrument financiering; de wetgeving met zijn instrumentele betekenis is in hoofdstuk 5 aan de orde geweest. Het instrument planning vindt op kunstgebied pas mondjesmaat toepassing; buiten de Kaderwet kan eigenlijk alleen maar gewezen worden op de Rijksbijdrageregeling sociaal culturele activiteiten die betekenis heeft voor bepaalde vormen van amateurische kunstbeoefening en creatieve vorming. Financiering is te zien als het hoofdinstrument, waarvan subsidiëring een species is. Tot de financiering wordt ook gerekend de overheidsinstandhouding van allerlei voorzieningen, omdat daarin ook het financiële aspect vooropstaat. Onder de grote noemer financiering kan ook gevat worden optreden van de overheid dat zijn beslag krijgt in privaatrechtelijke overeenkomsten. Als een bijzondere vorm van financiering, door zijn implicaties verschillend van andere vormen, kan gelden de gebruikmaking van intermediaire fondsen.

3 Subsidiëring

3.1 Algemeen

Bijna dertig jaar geleden merkte W. G. Vegting in zijn handboek over het administratieve recht ten aanzien van de subsidieverlening op: 'De zich tot welvaartsstaat ontwikkelende moderne staat stempelt hoe langer hoe meer belangen tot gemeenschapsbelangen, treedt met zijn zorg op steeds grotere gebieden van het maatschappelijk leven. Voor de verzorging van deze nieuwe gemeenschapsbelangen ontwikkelt de overheid ook nieuwe vormen van werkzaamheid', waarmee hij vooral doelde op het bestuursinstrument van de subsidiëring. 'Van een vroeger slechts in zeldzame gevallen gebezigd middel, is zij in de moderne tijd ontwikkeld tot een zelfstandig instrument ter verzorging van gemeenschapsbelangen.'[5]

Het destijds moderne verschijnsel is sindsdien op grote schaal in het maatschappelijke leven doorgedrongen op de wijze die Brasz ooit typeerde als 'het subsidie kruipt waar de wet niet gaan kan'.[6] Het verschijnsel van de op alle maatschappelijke terreinen doorgedrongen subsidiëring is niet exclusief Nederlands. Wel lijkt het in Nederland een hoge mate van perfectie, ingewikkeldheid en veelomvattendheid te kennen die elders niet in die mate aan te treffen valt.

Op kunstgebied ontbreekt overigens de verzuilde situatie die voor welzijnsinstellingen zo tekenend is. Op kunstgebied geldt dat subsidiëring aan de overheid de

uitweg biedt uit de paradoxale situatie niet te willen zijn 'oordelaar van kunsten' en toch 'gedwongen' te zijn kunstbeleid te voeren. Zonder een directe staatsactiviteit te hoeven ontplooien kan de overheid met handhaving van een maximale geestelijke vrijheid steun verlenen, op een wijze die zij – blijkens de terminologie in nota's en dergelijke – het liefst als 'voorwaardenscheppend' wil karakteriseren. Subsidiëring is bij uitstek een instrument om de wederpartij te bieden 'inhoudelijke vrijheid in administratieve gebondenheid'.

Van der Burg heeft de verhouding tussen overheid en gesubsidieerde er een genoemd van leenheer en leenman, waarbij de overheid haar zuurverzamelde belastinggelden uit handen geeft omdat zij vertrouwt op de 'public spirit' van de gesubsidieerde.[7] Ook op de subsidiëring in kunstverband is dit beeld van toepassing. De tegenhanger van de vroegere vorst-mecenas is in onze tijd de overheid die kunstenaars niet meer opneemt in de hofhouding, maar ze subsidieert. De vroegere mecenas stelde zijn eisen wat naam en faam van de kunstenaar betreft en de kwaliteit van het kunstwerk. De eigentijdse vorm is dat een conglomeraat van structuren en procedures geldt, zoals dat tekenend is voor een bureaucratische overheidsorganisatie. Een punt van verschil met de vroegere kunstbevordering is evenwel de grote rol die is ingeruimd voor geïnstitutionaliseerde adviescolleges.

In 'Subsidiëring van instellingen' heb ik een definitie ontwikkeld van het begrip subsidiëring, die ook voor het kunstterrein handzaam lijkt en met behulp waarvan enkele karakteristieken geïllustreerd kunnen worden. De elementen van het gehanteerde subsidiebegrip zijn de volgende: Subsidie is een geldelijke of op geld waardeerbare uitkering vanwege de overheid aan particuliere instellingen of personen ten behoeve van bepaalde activiteiten, die de overheid in het algemeen belang oordeelt, maar die zij om verschillende redenen niet zelf ter hand neemt.[8] Het element geldelijk spreekt voor zich. 'Op geld waardeerbaar' brengt ook versluierde subsidies onder het begrip. Het element uitkering sluit bijvoorbeeld buiten aankopen en andere vormen van privaatrechtelijk optreden van de overheid. 'Vanwege de overheid' sluit buiten de subsudiëring door particuliere fondsen (b.v. Prins Bernhardfonds) die op cultureel terrein een niet onaanzienlijke betekenis hebben, maar hier verder buiten beschouwing blijven. Bij 'particuliere instellingen' kan in kunstverband gedacht worden aan grote of kleinere kunstorganisaties, variërend van symfonie-orkesten tot creativiteitscentra. Subsidiëring van personen vindt plaats middels prijzen, stipendia en werkbeurzen. Het element 'ten behoeve van bepaalde activiteiten' drukt uit dat er een prestatie moet zijn vanwege de gesubsidieerde: uitvoeringen, voorstellingen, een compositie, een letterkundig werk. 'In het algemeen belang oordeelt' wil uitdrukken dat de overheid een bijzondere waarde toekent aan de betreffende activiteit. Dit impliceert niet dat de subsidiërende overheid geheel en al moet staan achter de uitgevoerde activiteit. Het is 'geen regeringszaak' hóe er toneel gespeeld wordt, maar dát er toneel gespeeld wordt. Zo ver kan dat strekken dat de overheid subsidieert wat zich tegen haar richt, haar kritiseert of feilen in het overheidshandelen bloot legt. Op deze problematiek wordt in de slotbeschouwing nader ingegaan. Het element 'niet zelf ter hand neemt' onderscheidt subsidiëring van andere vormen van kunstbevordering, zoals de instandhouding van musea door de overheid zelve.

De aandacht vanuit de administratiefrechtelijke wetenschap heeft zich pas betrekkelijk recent gericht op het zo belangrijke fenomeen van de subsidiëring. De oorzaak van die verlate belangstelling is ongetwijfeld gelegen in de veelvormigheid van het subsidieverschijnsel, de vele en snelle veranderingen binnen dat terrein en de betrekkelijk geringe belangstelling die tot voor kort in de juridische wetenschap bestond voor 'het beleid'. Zoals het administratieve recht in het algemeen al enigszins ongeordend, ongebreideld en pragmatisch groeit, zoveel te meer geldt dat voor het 'subsidierecht' dat welig kan tieren in de vrije ruimte die gelaten wordt omdat de legaliteitseis niet geldt.

Het beginpunt van de administratiefrechtelijke belangstelling voor het fenomeen subsudie kan gelegd worden bij de ook heden ten dage nog zeer belangwekkende preadviezen voor de VAR van Van Haersolte, Brasz en Steenbeek.[9] Daarnaast zijn van groot belang de uit 1977 daterende preadviezen voor de NJV van Van der Burg en Van Kreveld.[10]

Ook in de bekende handboeken krijgt de subsidiëring tegenwoordig zijn verdiende aandacht. Vooral de totstandkoming van de wet-AROB, waardoor subsidiebeschikkingen appellabel werden, heeft een belangrijke impuls gegeven aan de administratiefrechtelijke belangstelling voor de subsidie en de rechtsontwikkeling dienaangaande. Specifiek op de kunsten toegesneden beschouwingen over subsidiëring ontbreken. Om een verbinding te leggen tussen kunst en subsidiëring zal daarom in het volgende ook regelmatig moeten worden stilgestaan bij algemene facetten die vastzitten aan subsidiëring.

3.2 De grondslag van de subsidieverlening

Alvorens in te gaan op de toepassing van het subsidie-instrument op het gebied van de kunsten is het nodig iets te zeggen over de grondslag van de subsidieverlening in meer algemene zin.[11]

Omdat met subsidiëring steeds begrotingsgelden gemoeid zijn, dient in de eerste plaats een goedgekeurde begrotingspost te bestaan waaruit de middelen gefourneerd worden. Aangezien hier echter nauwelijks een norm voor de besteding uit te destilleren valt en een begrotingswet ook geen werking naar buiten heeft, is de subsidiëring vaak op andere wijze gereguleerd. Wat betreft de rijkssubsidiëring geldt dat zij in de eerste plaats gebaseerd kan zijn op een formele wet. De onderwijssubsidiëring is daarvan het duidelijkste voorbeeld. In beginsel vestigt de wet een recht op subsidie; de beschikking waarbij de subsidie wordt toegekend is min of meer gebonden. In de wet is een beroepsregeling opgenomen. De aanmerkelijke rechtszekerheid die voor de gesubsidieerde geldt heeft voor de subsidiënt tot gevolg dat er een zekere starheid in het beleid gaat optreden; met name kan dit bezwaren opleveren op die terreinen waar ontwikkelingen vrij snel plaatsvinden en een slagvaardig beleid gewenst is. Wat de financieringsmethodiek betreft kan men dit aanmerken als 'open-eindfinanciering'. Wanneer voldaan is aan de voorwaarden dient krachtens de wettelijke regeling financiering plaats te vinden. Naast het karakter van machtiging heeft de begrotingspost het karakter van een raming van de te verwachten aanspraken. Mochten de uitgetrokken middelen ontoereikend zijn, dan moet er een suppletoire aanvulling komen.

Het andere 'uiterste' wordt gevormd door de subsidieverlening bij individuele ongereglementeerde beschikking. De basis voor het bestuurshandelen is dan gelegen in de toegestane begrotingspost en (zoals veelal gezegd wordt) het KB van 28 juli 1950 (Stb. K. 320), waarin bepaald is dat de ministers binnen het raam van de desbetreffende begroting bevoegd zijn subsidies, bijdragen en andere geldelijke uitkeringen te doen. Het is de geijkte vorm voor subsidiëring van activiteiten die niet op één noemer te brengen zijn. De voorwaarden die de subsidiënt stelt verschillen van geval tot geval. Soms zijn zij zeer beperkt, soms ingrijpend en gedetailleerd. Het bestuur heeft een grote discretionaire bevoegdheid in het al of niet toekennen, het opleggen van voorschriften, het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag en het onderwerpen aan controle. Uit het oogpunt van de subsidiënt leidt dit tot grote flexibiliteit en aanpassing aan veranderde financiële mogelijkheden. Voor de gesubsidieerde bestaat weinig rechtszekerheid.

Deze en de hierna te noemen subsidiëring op basis van pseudo-wetgeving kan gelden als 'plafondfinanciering' of budgetfinanciering. De post waaruit de middelen komen is in principe gelimiteerd (in principe, omdat er natuurlijk altijd een suppletoire verhoging kan plaatsvinden, maar dan 'onverplicht'). Een aanvrager kan in deze situatie voldoen aan de gestelde voorwaarden en niettemin geen subsidie ontvangen omdat de begrotingspost is uitgeput. Hier geldt in zekere zin het beginsel van wie het eerst komt, het eerst maalt (afgezien dan van de grenzen die door de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden gesteld).

Van de subsidiëring op grond van *pseudo-wetgeving* kan gezegd worden dat het overgrote deel van de subsidiëring op welzijnsterrein op deze basis geschiedt, en evenzeer dat binnen het verschijnsel pseudo-wetgeving subsidiëring de hoofdmoot vormt. Door pseudowetgeving bindt het bestuur haar eigen handelen aan aan zichzelf gestelde regels. Kenmerkend voor pseudo-wetgeving is dat de regels die bestuursorganen stellen met de bedoeling aan burgers of lagere overheden een bepaalde gedragslijn op te leggen, geen basis hebben in regelgevende bevoegdheid ten aanzien van dat onderwerp. Materieel beschouwd, en ook door de Afdeling rechtspraak zo opgevat, kan pseudo-wetgeving gelden als 'een algemene bekendmaking van beleid'. Typerend voor pseudo-wetgeving en het verschil vormend met (gedelegeerde) wetgeving is dat de gebondenheid van het bestuursorgaan jegens de burger niet zo ver strekt dat geen afwijking van de regels mogelijk is. In bijzondere gevallen bestaat niet alleen de bevoegdheid, maar ook de verplichting van de pseudo-wettelijke regel af te wijken. Van Kreveld betitelt dit sprekend als 'inherente afwijkingsclausule'.[12] Omdat pseudo-wetgeving zelfbinding van de administratie is waar het haar bestuurlijk handelen betreft, geldt als grondslag wanneer het om subsidiëring gaat ook weer de begrotingswet en het eerder genoemde KB van 1950.

De vierde te onderscheiden categorie naar juridische grondslag, subsidiëring op basis van een op een regeling berustend plan, c.q. programma, waarbij opneming op dat programma een recht geeft op subsidiëring van activiteiten, wordt in dit verband niet behandeld. Alleen wordt erop gewezen dat deze figuur zijn grondslag kan vinden of in de wet, zoals bij de Kaderwet specifiek welzijn het geval

is, of in pseudo-wetgeving, zoals bij een aantal rijksbijdrageregelingen het geval is, of in een zelfstandige algemene maatregel van bestuur, zoals de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk.

Wat betreft de subsidiëring door gemeenten en provincies kan gezegd worden dat de vier genoemde vormen daar ook te onderkennen zijn. Een paar kanttekeningen zijn daarbij echter op zijn plaats.

De bevoegdheid tot subsidieverlening komt op gemeentelijk niveau toe aan de raad op grond van het budgetrecht (art. 238 e.v. Gemeentewet) in combinatie met de algemene bestuurs- en verordeningsbevoegdheid op grond van art. 167 Gemeentewet. De gemeenteraad kan op grond daarvan 'ongereglementeerd' subsidies toekennen dan wel dit reguleren via subsidieverordeningen. Subsidieverordeningen zijn dan te zien als de pendant van de wet op rijksniveau.

Door sommigen wordt pseudo-wetgeving beschouwd als een symptoom van rechtsbederf. Het is immers 'regelgeving' op grond van een niet bestaande bevoegdheid en daarmee een inbreuk op de klassieke rechtsstaatgedachte. Daar staat dan weer tegenover dat blijkbaar langs de klassieke weg van wetgeving en gedelegeerde wetgeving onvoldoende mogelijkheden bestaan slagvaardig en adequaat te besturen en noodzakelijkerwijs gegrepen moet worden naar het 'pseudo-legale aanvullingsrantsoen' zoals Van der Burg het genoemd heeft.[13] Omdat pseudo-wetgeving regulering van de bestuursbevoegdheid is, kanalisering van het freies Ermessen van de administratie, schept dit voor de burgers voorspelbaarheid en zekerheid in het bestuursgebeuren. 'Het is een positief rechtsgoed wanneer men kan rekenen op een vaste gedragslijn, ook al geldt deze maar tot nader order' aldus Van der Hoeven.[14] Ook Van Kreveld benadrukt de positieve kanten van pseudo-wetgeving. Hij meent dat niet alleen de bevoegdheid maar zelfs de verplichting tot pseudo-wetgeving bestaat, voortvloeiend uit de beginselen van behoorlijk bestuur, omdat daaraan de opvatting ten grondslag ligt dat bestuursinstanties bij de uitoefening van de hun toekomende beslissingsvrijheden een vaste lijn moeten volgen en consistent moeten handelen.[15]

Uit staatsrechtelijk oogpunt is en blijft pseudo-wetgeving echter een onding. Dit klemt temeer omdat de pseudo-wettelijke regels soms zeer ver strekken, zien op grote belangen en betrekking hebben op grote bedragen. Pseudo-wetgeving is zeker onwenselijk wanneer het gaat om fundamentele rechtswaarden of om grote materiële of immateriële belangen. Anderzijds kan pseudo-wetgeving zijn nut hebben wanneer nieuwe taken aangevat worden of nieuwe initiatieven worden ontwikkeld. Pseudo-wetgeving kan zeer effectief zijn als al doende de juiste normstelling gevonden moet worden. Ook voor een overgangsperiode kan pseudo-wetgeving zijn nut hebben. De tijdelijkheid zou evenwel voorop moeten staan, wat gezien de lange levensduur van allerlei rijkssubsidieregelingen stellig niet over de gehele linie het geval is.

Van pseudo-wetgeving kan op gemeentelijk niveau alleen sprake zijn, als B en W regels bekend hebben gemaakt, die niet te herleiden zijn op een door de raad gedelegeerde bevoegdheid, dan wel als sprake is van nota's van B en W of raad.

In de praktijk van de gemeentelijke subsidieverlening is het fenomeen koppelsubsidies van betekenis. Van koppelsubsidies valt te spreken als verschillende overheden gezamenlijk subsidiëren waarbij de financiële medewerking van de ene overheidsinstantie afhankelijk wordt gesteld van medewerking van een andere. In rijkssubsidieregelingen wordt het dan vaak aldus geformuleerd dat slechts subsidie verleend wordt indien ook de gemeente een bepaald gedeelte van de subsidie voor haar rekening neemt. Door middel van de in de regeling gestelde voorwaarden verzekert het Rijk zich daarbij soms van een overmatig grote invloed.

Koppelsubsidies komen ook in een andere vorm voor, namelijk wanneer in een individueel geval subsidiënten een verdeelsleutel zijn overeengekomen waarbij de medewerking onderling van elkaar afhankelijk is gesteld. Een voorbeeld hiervan levert de subsidiëring van orkesten en toneelgezelschappen door gemeenten en provincies en Rijk, meestal vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling of in een beleidsovereenkomst tussen de betrokken subsidiënten.

3.2.1 Grondslag van subsidiëring in een algemene wet?

Vijfentwintig jaar geleden schreef Böhtlingk: 'het droevig verschijnsel van "bestuur door middel van subsidiëring", reeds zo gewoon geworden, dat men nauwelijks nog beseft hoe abnormaal het eigenlijk is. Het droevige zal hier ook goeddeels onvermijdelijk zijn, maar het is niet onredelijk te verlangen, dat subsidiebeleid bij de wet geregeld wordt.'[16] Wat Böhtlingk een redelijk verlangen noemde, is bij lange na nog geen werkelijkheid. Voor het kunstterrein geldt dat de subsidiëring nog nagenoeg geheel plaatsvindt op grond van pseudo-wetgeving en ongereglementeerde beschikkingen. De begrotingswet ondervangt deze leemte in de rechtsstaatidee niet. Artikel 19 eerste lid van de Comptabiliteitswet bepaalt dat over de gelden, bij een begrotingswet toegestaan, wordt beschikt door de beherende minister. Deze basis moet echter als te pover gelden om de bevoegdheid tot subsidiëren op te grondvesten. Daarom wordt in de literatuur daarnaast als aanvullende basis algemeen verwezen naar het eerder genoemde KB van 1950, maar niettemin blijft het mager.[17] Van der Burg heeft er in zijn preadvies voor de NJV voor gepleit in de Comptabiliteitswet de beginselen vast te leggen, die bij subsidieverlening algemeen in acht genomen moeten worden, bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel en het niet prohibitief mogen zijn van retributies. In aansluiting daarop zou volgens hem in de Comptabiliteitswet bepaald moeten worden dat subsidies slechts bij of krachtens algemene maatregel van bestuur verleend kunnen worden.[18] De Haan c.s. noemen het een waardevolle suggestie, voor zover geen andere wetgeving van toepassing is, de grondslag te zoeken in bij amvb te stellen voorwaarden, 'maar', zeggen zij terecht, 'het houdt al de erkenning van de behoefte aan nadere subsidiewetgeving in.'[19]

Ook de nieuwe Grondwet biedt in dit verband geen soulaas, als er in artikel 5.2.7 vierde lid bepaald wordt dat de wet regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het rijk. Waar wel baat van verwacht kan worden is artikel 5.2.8 waarin is neergelegd dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt. Subsidiëring is een zo belangrijk verschijnsel in onze hedendaagse rechtsorde en

zo'n belangrijk instrument voor het bestuur dat deze algemene bepalingen van bestuursrecht de aangewezen plaats zijn om hieromtrent beginselen te formuleren.

Al met al blijft het punt staan dat tot op heden – en dat geldt ook voor de nabije toekomst – het 'subsidierecht' nog nauwelijks geformaliseerd is in wetgeving. Voor de bevordering van de eigentijdse kunst geldt dat geheel en al. Op zichzelf is dat al een argument voor een spoedige totstandkoming van de Kaderwet specifiek welzijn en de onderbrenging van de kunsten daarin. Wanneer er binnen afzienbare tijd een afzonderlijke Wet op de kunsten tot stand zou komen, geldt dat overigens in gelijke mate. Echter, ook waneer de kunsten in beginsel onder de Kaderwet zouden vallen of een speciale Kunstwet tot stand zou komen, dan nog valt de vraag te stellen of deze alle subsidie-activiteit op kunstengebied zou moeten omvatten. Naar zijn aard is subsidiëring een veelvormig instrument dat gehanteerd wordt op een terrein dat zich kenmerkt door grote diversiteit. Voor de kunsten geldt dat wellicht a fortiori, omdat kenmerk van kunst is: onvoorspelbaarheid, vernieuwing en experiment. Een overheid die een beleid wil voeren dat met deze eigenheid rekening houdt en dit ook wil honoreren, zou door de gebondenheid van de wet beperkt kunnen worden in de vereiste flexibiliteit. Er zal onvermijdelijk ruimte overblijven en ook moèten overblijven, voor incidentele ongereglementeerde subsidie-activiteit, dan wel om via pseudo-wettelijke regeling al doende een normstelling te ontwikkelen.

3.3 Toepassing van subsidiëring op kunstgebied

3.3.1 Op wet gebaseerde subsidiëring

Het enige voorbeeld van een op de wet gebaseerde subsidie is te vinden in de Wet op de Rijksacademie van 1870. In artikel 12 is bepaald dat een examen plaatvindt waarbij degene met het beste resultaat een prijs in de vorm van een geldssom verkrijgt, de Prix-de-Rome, bedoeld voor verdere studie in Italië. Het in de begroting van CRM hiervoor gevoteerde bedrag ligt de laatste jaren in de orde van grootte van *f* 25 000.

Sinds artikel 40 van de Comptabiliteitswet de eis stelt dat voor oprichting of mede-oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarbij een geldelijk belang is gemoeid van meer dan *f* 100 000, machtiging bij of krachtens de wet vereist is, zou men de op deze grondslag tot stand gekomen rechtspersonen ook kunnen zien als te zijn gesubsidieerd op wettelijke grondslag. Die wettelijke grondslag is in dit geval echter een algemene, gelegen in het comptabiliteitsrecht, en geeft als zodanig geen inhoudelijke normen maar slechts een machtiging.

3.3.2 Pseudo-wetgeving en subsidiëring van de kunsten

Terwijl in het algemeen op het terrein van het specifieke welzijn de pseudo-wetgevingsvorm de overheersende is, wordt zij op kunstterrein minder vaak gebezigd. Zij valt aan te treffen bij de amateuristische kunstbeoefening en de

creatieve vorming en bij bepaalde vormen van kunstspreiding; niet op het gebied van de scheppende kunsten, behalve dan de BKR. (Zie hoofdstuk 7.)

Dat pseudo-wetgeving betrekkelijk weinig wordt toegepast is wat verwonderlijk te noemen. Er is in een groot aantal opzichten gelijkenis met de rest van het welzijnsterrein, tenminste waar het de consumptiekant betreft, niet de produktiekant. Er bestaan een aantal activiteiten die onder één noemer te vangen zijn en zich om die reden lenen voor onderbrenging in een regeling. Evenzeer is sprake van een consistentie in het beleid, ook in de tijd gezien, hetgeen formalisering in een regeling zou vergemakkelijken. Bij die activiteiten die georganiseerd zijn in instellingsvorm en waarbij een grote spreiding over het hele land bestaat, bijvoorbeeld de amateuristische kunstbeoefening, ziet men dan ook wel pseudo-wetgeving. Voor zover het de professionele uitvoerende kunstbeoefening betreft is de verklaring voor de afwezigheid van pseudo-wetgeving te vinden in het feit dat het aantal instellingen in dit verband relatief gering is, hetgeen al niet noopt tot totstandkoming van regelingen. Een andere verklaring is dat bij allerlei projectmatige of incidentele activiteiten zo'n grote betekenis toekomt aan advisering. Advisering in het concrete geval en vastlegging van subsidiestructuur in regelgeving verdraagt zich slecht met elkaar. Daarin lijkt ook de verklaring te vinden dat voor de scheppende kunsten, die zich vooral kenmerken door individuele werkzaamheid, gelet op de hier ook betekenis hebbende advisering, regelgeving goeddeels afwezig is.

In de sfeer van de kunstspreiding valt wèl een pseudo-wettelijke regeling te noemen, die weliswaar ingetrokken is, maar vanwege zijn wederwaardigheden toch verdient genoemd te worden: de Aankoopsubsidieregeling kunstwerken. De regeling stimuleerde de aankoop van beeldende kunstwerken door particulieren, door binnen bepaalde grenzen een reductie op de koopprijs van 20% (via CRM met de galeriehouder te verrekenen) toe te kennen. Deze vorm van consumentensubsidie werd afgeschaft nadat uit onderzoekingen van de Boekmanstichting was gebleken dat zij niet aan haar doel, verspreiding van kunstwerken onder brede lagen van de bevolking, beantwoordde. In 1978 volgde intrekking van de regeling.[20] De met de regeling gemoeide gelden werden vervolgens gebruikt voor de bevordering van een andere vorm van verspreiding van beeldende kunst via de Tijdelijke rijksregeling kunstuitleen (Stcrt. 28 dec. 1979, nr. 251). Ingevolge deze rijksbijdrageregeling in pseudo-wettelijke vorm kunnen gemeenten en provincies een rijksbijdrage verkrijgen wanneer zij in overeenstemming met de bepalingen van de regeling een kunstuitleencentrum subsidiëren dan wel zelf in stand houden.[21]

Ook in deze regeling vindt de adviesfiguur weer toepassing. Artikel 7 bepaalt dat de door het kunstuitleencentrum ter beschikking van de gebruikers te stellen kunstwerken moeten voldoen aan de artistieke normen van een door het kunstuitleencentrum ingestelde selectiecommissie die bij de beoordeling van deze werken van beeldende kunst in haar overwegingen tevens het doel waarvoor deze werken moeten dienen, betrekt.[22]

Met de totstandkoming van de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk zijn een aantal (pseudo-wettelijke) subsidieregelingen ingetrokken en deze rijks-

bijdrageregeling is daarvoor in de plaats getreden. Het betreft onder andere de Richtlijnen voor de subsidiëring van audiovisuele en dramatische afdelingen, de Richtlijnen voor de subsidiëring van muziekscholen van rijkswege en de Rijksregeling subsidiëring amateuristische kunstbeoefening 1964. In dat verband is ook een pseudo-wettelijke regeling interessant die niet direct de subsidiëring betrof, maar die gebruik maakte van de erkenningsfiguur. Deze Rijksregeling erkenningen centra voor kunstzinnige vorming 1979[23] werd nodig geoordeeld onder andere wegens 'de bescherming van de consument' en met het oog op het verkrijgen van bevoegdheden en toelating tot hogere vormen van onderwijs, reden waarom regels werden gesteld 'omtrent de deugdelijkheid van de kunstzinnige vorming'. Deze regels bevatten kwaliteitseisen ten aanzien van docenten in de vorm van benoembaarheidseisen, eisen ten aanzien van de accommodaties en ten aanzien van de leerplannen.

Wat interessant is in de voornoemde regelingen is hoe de overheid haar rol als oordelaar van de kunsten opvat. Bij de ASK werd de selectie van kunstwerken en in het verlengde daarvan de subsidiëring geheel overgelaten aan het vrije-marktmechanisme. Het was de galeriehouder die door zijn beslissing werk van een kunstenaar te willen verkopen fungeerde als de zeef die kwaliteit scheidde van niet-kwaliteit, als de deskundige. Wat de kunstuitleen betreft is een selectiecommissie tussengeschakeld, die bepaalde summier geformuleerde criteria in het oog dient te houden. Bij de kunstzinnige vorming zijn vanwege de raakpunten met het onderwijs van overheidswege ver doorgevoerde kwaliteitseisen gesteld, die ook door gebruik van formuleringen als 'deugdelijkheidseisen' sterke associaties oproepen met de onderwijsbekostiging.

Als laatste vorm van pseudo-wetgeving, in de praktijk van de kunstsubsidiëring niet de onbelangrijkste, zijn te noemen de beleidsnota's. Voor zover daarin het geldende of toekomstige beleid op een concrete en toetsbare wijze wordt neergelegd, zijn zij gelijk te stellen met pseudo-wetgeving in regelvorm doordat zij op dezelfde wijze 'bekendmaking van beleid' bieden. In het verlengde van de nota Kunst en kunstbeleid, die een meer globaal karakter had, zijn een aantal deelnota's gepubliceerd waarvan gezegd kan worden dat zij bekendmaking van beleid, in de zin zoals de Afdeling rechtspraak dat verstaat, behelzen. De belangrijkste zijn de nota 'Naar een nieuw museumbeleid' (8 dec. 1976, 14290), de nota Orkestenbestel (13 dec. 1976, 14290) en de nota Toneelbeleid (17 dec. 1976, 14305).

3.3.3 Subsidiëring op basis van een ongereglementeerde beschikking

Wanneer de subsidieverlening plaatsvindt op basis van individuele ongereglementeerde beschikkingen, impliceert dit niet dat deze subsidies zonder enig daaraan ten grondslag liggend beleid of zonder consistentie worden verleend. Alleen is het beleid niet direct en klaar kenbaar uit openbaar gemaakte (of geworden) beleidsstukken. Van der Vlies, die subsidiëring op basis van ongeschreven beleid als een afzonderlijke categorie aanmerkt, liggend tussen pseudo-wetgeving en incidentele beleidsbeslissingen, zegt terecht dat de grenslijn een vloeiende is.[24] Ook bij individuele ongereglementeerde beschikkingen komt het eraan ten grondslag liggende

beleid ter toetsing bij de Afdeling rechtspraak, wanneer deze onderzoekt of geen strijd bestaat met het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Deze vorm vindt logischerwijs toepassing bij zich incidenteel of plotseling aandienende activiteiten, manifestaties en experimenten. Zo ook in de gevallen dat er geen direct vergelijkbare activiteiten naast staan, bijvoorbeeld het Holland festival, de Stichting Donemus of het voorgenomen Werkcentrum voor vernieuwing van de kunsten. Eveneens de subsidiëring van de fondsen vindt op deze wijze plaats.

Ook toelagen aan kunstenaars kunnen hiertoe gerekend worden in hun verschillende verschijningsvormen. Stipendia en werkbeurzen worden toegekend om een kunstenaar in staat te stellen zich tijdelijk vrij te maken van andere beslommeringen en zich aan scheppend werk te wijden. Eregelden en andere persoonlijke toelagen worden van rijkswege toegekend aan kunstenaars van naam en faam.

Een bijzondere categorie vormen de prijzen. Hoewel uit administratiefrechtelijk oogpunt en gemeten naar hun kwantitatieve betekenis misschien niet bijster interessant, zijn ze toch enige nadere beschouwing waard. De eerste staatsprijs werd toegekend in 1947, de P.C. Hooftprijs voor literatuur. Daarna volgden staatsprijzen voor andere kunstgebieden. Voor alle geldt dat zij een wisselend bestaan leiden, soms niet worden toegekend wegens gebrek aan overeenstemming bij de adviserende jury's, soms stilzwijgend verdwijnen omdat ze als archaïsch ervaren worden, en soms niet geaccepteerd worden door de laureaat. De instelling van staatsprijzen geschiedt bij ministeriële beschikking. Als argumenten voor hun totstandkoming kunnen gelden:

- het ondersteuningsmotief (wanneer gelet wordt op de hoogte van de bedragen kan hier maar nauwelijks betekenis aan worden toegekend);
- het erkenningsmotief (waarbij de overheid in de persoon van de kunstenaar ook het belang van de kunst tot uitdrukking brengt);
- het stimuleringsmotief, in de zin van het geven van stimulansen aan de kunstbeoefening door bepaalde kunstenaars;
- het motief van de stimulerende werking op het publiek.[25]

Terecht zeggen Oosterbaan en Martinus dat deze motieven en argumenten zijn te kwalificeren 'als pogingen tot rechtvaardiging van een instituut dat tegen een strikt rationele beleidsanalyse waarschijnlijk niet bestand is.'[26] Inderdaad liggen prijzen wat in de sfeer van de folklore; ondanks de wat archaïsche associaties die het oproept is het echter geen waardeloos instituut. De betekenis ervan voor de kunstenaar lijkt niet weg te cijferen, met name ook door effecten van publieke erkenning en de gevolgen die dit kan hebben voor zijn afzet op de vrije markt. Meer dan andere vormen van subsidies liggen staatsprijzen in de gunstensfeer; niet goed laat zich het geval denken van een kunstenaar die middels een AROB-producedure in het bezit zou willen komen van een hem in zijn ogen toekomende prijs.

Door staatsprijzen toe te kennen treedt de overheid in versterkte mate op als oordelaar van kunsten door het epitheton 'door de overheid goedgekeurd' of 'hofleverancier' te verstrekken. Dat betekent dat het proces met tal van waarbor-

gen omgeven wordt. In de eerste plaats wordt over de *instelling* van een staatsprijs geadviseerd door de Raad voor de Kunst; over de samenstelling van de als adviesinstantie optredende jury evenzeer. Over de toekenning van de prijs adviseert een door de minister benoemde jury. De minister beslist over de toekenning van de prijs, waarbij hij, hoewel ongebruikelijk, de vrijheid heeft het advies niet op te volgen en toekenning van de prijs achterwege te laten.[27]

Vermelding verdient nog dat prijzen, die gelden als uiting van waardering vanwege de overheid, in fiscale zin niet als inkomen gelden.

Het fenomeen is dus toch wel de moeite waard, omdat het in een notedop illustreert hoe de overheid kunst subsidieert: liefst op een koopje en toch met een maximaal effect naar buiten, daarin terughoudend te werk gaand door inschakeling van door haar benoemde adviesinstanties bij wie de inhoudelijke beoordeling ligt, terwijl de beslissing in handen blijft van de minister.

3.3.4 Lagere overheden en de subsidiëring van de kunsten

De bemoeienis van lagere overheden met de kunst is even divers als die van het rijk. Aan de lagere overheden komt echter toch vaak een volgende rol toe. Heel duidelijk spreekt dat bij de verschillende rijkssubsidieregelingen die lagere overheden de facto ertoe dwingen mee te subsidiëren waardoor de koppelsubsidies ontstaan. Ook bij de koppelsubsidies die niet gegenereerd worden door regelingen, maar stoelen op onderlinge afspraken, heeft het rijk het voortouw. Dat geldt op muziekgebied, waar het rijk het personeelsbestand van de grote professionele orkesten subsidieert en een aantal gemeenten en provincies bijdragen in de rest van het exploitatietekort. Voor de Nederlandse Operastichting is de situatie dat in gemeenten waar deze optreedt 15% van de kosten van de voorstelling door de betreffende gemeente gedragen worden. Bij de grote professionele toneelgezelschappen is de verdeelsleutel 40% voor het rijk en 60% gemeentelijke en provinciale subsidies. Voor de muziekscholen geldt dat het rijk een subsidie per lesuur verstrekt; het overgrote deel van de kosten wordt echter door de gemeenten gedragen.[28]

Het is een weefsel van afspraken en verbintenissen, te typeren als beleidsovereenkomsten. Het geheel is nogal ondoorzichtig door zijn historische gegroeidheid. Regelmatig zijn er ook opschudding veroorzakende beleidsvoornemens, komend uit de koker van het rijk, om een andere verdeelsleutel ingang te doen vinden.

Zoals op rijksniveau de subsidiëring doortrokken is van adviesstructuren, zo geldt dat ook op lokaal en regionaal niveau. Alle provincies kennen provinciale culturele raden. Op gemeentelijke niveau is de adviestaak veelal geïnstitutionaliseerd in commissies ex artikel 61 van de Gemeentewet. Soms komen aan deze commissies verderstrekkende bevoegdheden dan advies toe en is hun door de raad bestuurlijke bevoegdheid overgedragen. Binnen een bepaald toegekend budget kennen zij dan als orgaan van de gemeente subsidies toe.

3.3.5 Subsidiëring en voorschriften

Het instrument subsidie is voor de overheid daarom zo effectief, omdat er voorschriften aan de subsidiëring worden verbonden die de activiteiten van de gesubsidieerde sturen in een door de overheid gewenste richting. De randvoorwaarden die daarbij echter in acht genomen dienen te worden liggen in kunstverband enger dan voor andere gesubsidieerde activiteiten. Enerzijds valt dat terug te voeren op de terughoudende rol van de overheid die al meermalen gesignaleerd is; anderzijds is dat een gevolg van de omstandigheid dat bij kunstuitingen de expressievrijheid in het geding is, zoals deze grondwettelijk en door internationale verdragen beschermd wordt. Tussen het door de overheid nagestreefde 'recht op cultuur' van de burgers en de 'vrijheid van kunst' van de makers, kan zo een spanningsverhouding ontstaan. Lettend op de feitelijkheid blijkt dat de voorschrifen in het verband van de kunstsubsidiëring inderdaad van grote terughoudendheid blijk geven. Drieërlei type voorschriften is te onderkennen. In de eerste plaats bestaan voorschriften die vooral het karakter hebben van voorwaarden vooraf; verplichtingen waaraan voldaan moet zijn wil de aanvrager voor subsidie in aanmerking komen. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de wijze van aanvraag, inzending van gegevens, maar ook op duurkenmerken als rechtspersoonlijkheid en een omschreven doelstelling. Voor de kunstsubsidiëring is hierbij de situatie niet anders dan bij andere gesubsidieerde activiteiten. Dat geldt ook voor de tweede categorie voorschriften, die betrekking hebben op de verslaglegging van de activiteiten van de gesubsidieerde, het uit te oefenen toezicht, de mogelijkheden tot controle en, bij overtreding van deze voorschriften, de toepassing van administratieve sancties. Voor deze administratief-technische voorschriften geldt ook dat zij voor de kunsten op gelijke voet gelden als andere gesubsidieerde activiteiten. In de derde plaats gelden wat men zou kunnen noemen inhoudelijke voorschriften, bijvoorbeeld geformuleerd in de vorm van kwaliteitseisen die gelden voor het personeel, de output, de programmering, enzovoort. Administratiefrechtelijk is dit de meest belangwekkende categorie, omdat hier de kwestie speelt hoe ver zij mogen strekken.

Voor het overgrote deel van het kunstterrein berust de subsidiëring niet op een formele wet en komt aan de administratie een grote beleidsmarge toe. De heersende leer (vooral ontwikkeld ten aanzien van vergunningen) is dat aan beschikkingen waarvan het al of niet verlenen ter vrije beslissing aan het bestuur is, voorschriften mogen worden verbonden. Deze gedachtengang berust op het adagium 'wie het meerdere mag (weigeren), mag ook het mindere (het opleggen van voorschriften)'. De vrijheid tot het opleggen van voorschriften is evenwel gelimiteerd; de voorschriften mogen niet in strijd zijn met het geschreven en ongeschreven recht. Donner wijst erop dat zo goed als het bestuur de plicht heeft zorgvuldig na te gaan of een weigering geboden is, zo goed heeft het bestuur zorgvuldig te onderzoeken of de voorwaarde werkelijk nodig is in het belang waarvoor de subsidie wordt toegekend.[29] Dergelijke beperkingen vloeien voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij ook gedacht kan worden aan criteria dat voorschriften niet mogen worden opgelegd terwille van een ander doel dan

waarop het belang is gericht, dat niet teveel aan het discretionaire oordeel van een overheidsorgaan wordt overgelaten en dat de voorwaarde niet verder mag strekken dan voor het doel noodzakelijk is.[30]

Wanneer gezien wordt naar de feitelijk op kunstterrein geldende voorschriften, dan valt te constateren dat bij de amateuristische kunstbeoefening en de creatieve vorming wel allerlei voorschriften van het derde type gelden, 'deugdelijkheidseisen' die een gevolg zijn van de noodzaak tot consumentenbescherming of vanwege de relatie met het educatieve. Voor wat betreft de professionele kunstbeoefening geldt voor de scheppende kunsten dat deze goeddeels afwezig zijn en zich overigens ook niet goed laten denken in deze context. Voor de uitvoerende kunsten geldt dat de voorschriften zeer miniem zijn. Bij de symfonie-orkesten bijvoorbeeld hebben zij vooral betrekking op het niveau van de honorering, om te voorkomen dat meesubsidiërende gemeenten 'eigenmachtig' het salarisniveau van de orkestleden van 'hun' orkest zouden verhogen.[31] Voor incidentele projecten en manifestaties in de muzieksector worden soms wel inhoudelijke eisen gesteld; zo bijvoorbeeld de voorwaarde dat de programma's een minimum aantal Nederlandse composities bevatten.

Wat betreft het toneel bestaan voorschriften ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid. De gepubliceerde Algemene subsidievoorwaarden voor het seizoen 1976-1977 (Tweede Kamer 14305, p. 1-2) tonen dat de voorschriften bijna alle betrekking hebben op het financieel-administratieve, behalve de punten 'dat uw gezelschap in dit seizoen aandacht schenkt aan Nederlandse toneelstukken en dat u er ernstig naar streeft er twee op het repertoire te nemen' en dat het gezelschap ten minste het totale aantal geraamde voorstellingen zal geven 'waarvan een voor mij aanvaardbaar aantal buiten uw standplaats'.

In tegenstelling tot andere gesubsidieerde activiteiten blijkt op kunstterrein een zo goed als geheel ontbreken van inhoudelijke voorschriften. Dat betekent niet dat door de subsidiërende overheid geen kwaliteitsnormen zouden worden aangelegd. Wat echter bij andere gesubsidieerde activiteiten plaatsvindt via voorschriften, heeft zich op kunstterrein verplaatst naar een ander stadium. De kwaliteitseisen worden aangelegd bij de beslissing omtrent al of niet subsidiëren. De kwaliteitseisen worden niet als voorschriften opgelegd, maar spelen hun rol in de afweging, in de 'vooraf'-sfeer. In de afweging wordt daarbij, zoals meermalen benadrukt is, een cruciale plaats toegekend aan de adviesinstanties. In zekere zin nemen deze adviesinstanties plaats op de stoel van het bestuur, doordat zij zich niet alleen beperken tot kwalitatieve normen, maar ook treden in vragen rond de specifieke plaats van bepaalde kunstuitingen binnen het kunstaanbod en het publieksbereik.

De nota Kunst en Kunstbeleid noemt het stellen van subsidievoorwaarden overigens uitdrukkelijk als een mogelijkheid om te bevorderen dat kunstinstellingen en kunstbedrijven aandacht schenken aan ontwikkeling en vernieuwing van de kunstbeoefening.[32]

Van Kreveld differentieert in zijn beantwoording van de vraag naar de geoorloofdheid van voorschriften naar verstatelijkt en geprivatiseerd particulier initia-

tief. Het verstatelijkt particulier initiatief vervult in zijn conceptie een overheidstaak; het levert basisvoorzieningen die uniform en voor ieder gelijkelijk beschikbaar moeten zijn wegens hun sociale grondrechtkarakter en het gelijkheidsbeginsel. Wat betreft het geprivatiseerd particulier initiatief acht hij de rol van de overheid een meer secundaire en zouden voorschriften navenant beperkt kunnen blijven. Zonder dat hij zich daarover expliciet uitspreekt meen ik dat Van Kreveld – ondanks het feit dat het soms grotere gevestigde verbanden betreft – gezien hun kenmerken, kunstinstellingen zou rekenen tot het geprivatiseerd particulier initiatief.[33]

Van der Burg werpt in het verband van subsidievoorwaarden en grondrechten de vraag op of bij de subsidiëring van toneel voorwaarden kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van de op te voeren stukken, een concretisering van de algemene kwestie of de overheid aan voordelen die zij toekent voorwaarden mag verbinden die de uitoefening van de grondrechten beperken. 'Betekent het stellen van zodanige voorwaarden dat de overheid de grondrechten niet in acht neemt of kan de overheid zeggen: graag of niet, wie de beperkingen van de grondrechten niet wil, krijgt ook de voordelen niet.'[34] Zijn conclusie is dat het onjuist zou zijn aan te nemen dat de grondrechten geheel zouden moeten wijken voor het adagium 'wie het meerdere mag, mag ook het mindere'. De overheid oefent bevoegdheden uit en subsidieert ter behartiging van openbare belangen in het algemeen belang. 'Tot het algemeen belang moet ook gerekend worden het respect voor de grondrechten. Daaruit volgt dat subsidievoorwaarden toch steeds de grondrechten zoveel mogelijk moeten respecteren, dat voorwaarden die raken aan de uitoefening van grondrechten alleen dan aanvaardbaar zijn, als duidelijk vaststaat dat zij nodig zijn ter behartiging van het belang dat de subsidiëring beoogt te dienen. De eerbied die de overheid aan de grondrechten verschuldigd is, brengt dan mee dat aan de grondrechten een "preferred position" toekomt en dat de "bewijslast" voor de noodzaak van de grondrechtsbeperkende voorwaarden op de subsidiërende overheid rust.'[35]

Tot zover wil ik geheel instemmen met deze gedachtengang. Echter, zijn, concrete, oorspronkelijke vraag naar de gerechtvaardigdheid van voorwaarden die betrekking hebben op het repertoire van toneelgezelschappen beantwoordt hij vervolgens bevestigend, *omdat* het een publieksvoorziening betreft waarbij de voorwaarden 'uiteraard niet zo ver gaan dat de subsidiënt zelf de stukken kiest', waarop hij, een vergelijking trekkend met financiële steun voor de pers, opmerkt dat daarbij geen voorwaarden mogen worden gesteld betreffende de inhoud. 'Het schrijven zelf verdient een sterkere grondrechtsbescherming dan opvoering van geschreven stukken.' Het argument dat iets een publieksvoorziening is, lijkt ontoereikend om grondrechtenbeperking op te baseren. Ook gedrukte stukken zijn naar hun aard een publieksvoorziening. Zijn tweede opmerking, dat het schrijven zelf een groter grondrechtsbescherming verdient dan opvoering van een stuk, lijkt mij alleen op te gaan onder de vigeur van de oude Grondwet. In het nieuwe grondwetsartikel zijn

alle uitingswijzen op een lijn gesteld en genieten zij alle gelijke bescherming wat de inhoud aangaat.

Anderzijds – ik geef het meteen toe – zweemt het naar een Duits aandoende 'Konsekwenz' alle subsidievoorwaarden met bijvoorbeeld betrekking tot repertoirekeuze in de ban te doen. Verplichtingen zoals eerder gememoreerd om enkele Nederlandse stukken op het repertoire te nemen, kunnen ermee gemotiveerd worden dat daarmee een ander belang in kunstverband gediend wordt waaraan evenzeer betekenis toekomt en dat ook door subsidiëring steun ondervindt: het ontwikkelen van de Nederlands toneelschrijverij. Voorwaarden die beogen zekere verschillen in bijvoorbeeld repertoirekeuze, doelgroep en specialisatie te bewerkstelligen lijken acceptabel en in het verlengde te liggen van de doelstelling van toneelsubsidiëring. Doel van de subsidiëring is geen eenheidsworst, maar toneel dat voorziet in de behoeften van van elkaar verschillende publieksgroepen. Een dergelijke benadering ligt in het verlengde van het sociale grondrecht van artikel 1.21 derde lid, voorwaarden te scheppen voor de culturele ontplooiing van de burgers. Ook de toneelspreiding, het binden aan bepaalde standplaatsen of verplichtingen om een bepaalde regio te bedienen, lijkt mij vanuit die optiek acceptabel. Als voorbeeld is hier het toneel gekozen; voor andere kunstvormen geldt mutatis mutandis hetzelfde.[36]

Hoe ver de beperking van een grondrecht, met name de uitingsvrijheid, mag strekken valt niet in een algemene formule uit te drukken. Belangrijk is evenwel de genoemde 'omkering van de bewijslast', waardoor de rechter, in casu de Afdeling rechtspraak, kan toetsen of een opgelegde voorwaarde zich verdraagt met de uitingsvrijheid zoals die door de Grondwet en internationale verdragen worden beschermd.

4 Fondsen

De fondsenfiguur verschilt wezenlijk van de subsidie doordat een fonds een intermediair is die staat tussen subsidiënt en subsidievragers, waarbij de individuele subsidiebeslissingen genomen worden door het fondsbestuur. In dat opzicht is de figuur vergelijkbaar met bijdrageverlening waarbij het de lagere overheden zijn die een bijdrage van rijkswege ontvangen om deze vervolgens door te spelen naar gesubsidieerden. Ook is er die gelijkenis dat de intermediair, hoewel gebonden aan voorschriften van hogerhand, bij de prioriteitenstelling in beginsel autonoom is.

Uit de tijd van voor artikel 40 Comptabiliteitswet stammen drie kunstfondsen: het Fonds voor de Letteren, het Materiaalfonds voor beeldende kunstenaars en het Produktiefonds voor Nederlandse films, die gevoed worden uit middelen uit de CRM-begroting. Alle drie hebben de stichtingsvorm. Daarnaast bestaat het Voorzieningsfonds voor kunstenaars dat een andere strekking heeft dan de genoemde fondsen. Zijn doelstelling is een sociale en het fonds ressorteert dan ook onder het departement van Sociale Zaken. Het werd in 1935 opgericht door samenwerking van verschillende overheden en kunstenaarsverenigingen. Het fonds doet uitke-

ringen aan kunstenaars die in behoeftige omstandigheden verkeren. Aangesloten kunstenaars dragen een bepaald bedrag per jaar bij, terwijl suppletie plaatsvindt door het Rijk en door de gemeenten.[37]

De bestaande en de op grondslag van de Fondsenwet op te richten fondsen zijn te onderscheiden van de begrotingsfondsen op grond van artikel 87 Comptabiliteitswet die alle een publiekrechtelijke status hebben en waarvan begroting en rekening worden vastgesteld volgens dezelfde regels als voor de rijksbegroting gelden. Fondsen verkeren in de 'periferie van de centrale overheid'.[38] Zij zijn te beschouwen als een vorm van functionele decentralisatie waarbij aan een eigen 'huishouding' ruimte tot autonoom bestuur en regeling gelaten is. Weliswaar georganiseerd in privaatrechtelijke vorm, maar toch belast met publiekrechtelijke taken, namelijk het toedelen van subsidies en dergelijke. Ze hebben in zekere zin een achterban, de kunstenaars en ook de gebruikers vinden vertegenwoordiging in het bestuur.

Het door Scheltema ontwikkelde leerstuk van de zelfstandige bestuursorganen is ook van toepassing op de fondsen.[39] Scheltema omschrijft zelfstandige bestuursorganen zo ruim dat daaronder ook privaatrechtelijke rechtspersonen vallen. Als voordelen van zelfstandige bestuursorganen ziet Scheltema dat er een grotere spreiding van het staatsapparaat optreedt, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid reëler kan functioneren, er betere mogelijkheden ontstaan om burgers in het bestuur te laten participeren en er een grotere toegankelijkheid en overzichtelijkheid van het bestuur optreedt. De wegvallende politieke controle zou dan gecompenseerd kunnen worden door de controlemogelijkheden van rechter, ombudsman en participatie van de burgers.

Aan fondsen van het type zoals die op kunstgebied voorkomen, is een zeker corporatisme eigen, omdat zij in betrekkelijke autonomie beslissingen nemen ten aanzien van beroepsgenoten. In de praktijk van de kunstfondsen wordt dit ondervangen door het benoemingsrecht van de minister, de vertegenwoordiging van gebruikers in het bestuur en de grenzen getrokken in statuten en subsidievoorwaarden. Vervuld moet dan wel zijn dat er een goede rechterlijke controle bestaat (zie de eis van Scheltema) op het functioneren van fondsen. Wanneer de fondsen een onmiskenbaar publiekrechtelijke status zouden hebben in de vorm van een rechtspersoon sui generis zouden de corporatistische trekken minder zwaar wegen en zou ook de rechtsbescherming, dan geboden door de AROB-rechter, afdoende verzekerd zijn.[40]

In het algemeen meen ik dat toepassing van de fondsenfiguur op kunstgebied aantrekkelijke kanten heeft. In de eerste plaats omdat het de oplossing biedt uit het meermalen geschetste dilemma voor de overheid van gewenste inhoudelijke distantie en onontloopbare verantwoordelijkheid voor keuze en afweging. De verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming met een verantwoordingsplicht naar de vertegenwoordigende colleges blijft intact; de beleidsuitvoering wordt overgedragen aan een institutie die daarvoor beter is geëquipeerd. In de tweede plaats omdat geformaliseerd wordt, wat nu in de praktijk ook al het geval is, dat de minister zich zo goed als volledig laat leiden door adviescolleges. Adviescolleges echter zijn in het algemeen minder doordrongen van de beperktheid van de middelen – dat is

hun zorg en verantwoordelijkheid ook niet – dan een met een bepaald budget werkend fondsbestuur.

De fondsen zoals die nu bestaan of tot stand zullen worden gebracht gelden de *scheppende* kunsten. Een dergelijke beperking is op zichzelf niet nodig. De argumenten die voor fondsen pleiten zijn voor het merendeel ook transponeerbaar naar de sector van de uitvoerende kunsten. Voor de grote uitvoerende instituties, zoals toneelgezelschappen en orkesten, lijkt dit echter vooral op praktische bezwaren te stuiten; voor meer incidentele manifestaties en projecten lijkt de fondsvorm goed denkbaar. Buitenlandse pendanten van de fondsen, niet beperkt tot de scheppende kunsten, zijn de Engelse National Arts Council en de Amerikaanse National Endowment for the Arts.[41]

5 Overheidsinstandhouding en eigen beheersactiviteiten

Was in het voorgaande sprake van de 'état stimulateur', daarnaast is er de rol van de overheid waarbij zij zelf voorzieningen in stand houdt, zelf beheert en bekostigt zonder inschakeling van particulieren of particuliere instellingen. Deze rol van 'état entrepreneur' doet zich alleen voor in de sfeer van de *distributie* van kunstprodukten. Te noemen vallen: musea, schouwburgen, concertzalen, artotheken en reizende tentoonstellingen. Dat voor een aantal activiteiten in de distributieve sfeer de organisatievorm geldt van eigen beheer door de overheid en niet behartiging door het particulier initiatief is het gevolg van een historisch gegroeide situatie. Op kunstgebied heeft hieromtrent geen richtingenstrijd gewoed, zoals wel bij de Kaderwet specifiek welzijn over de 'primaatkwestie'.[42] Op kunstgebied heeft niet de verzuiling geheerst die zo tekenend is voor andere terreinen van specifiek welzijn.

Bij de overheidsinstandhouding op rijksniveau zal meestal sprake zijn van organisatie in de vorm van 'instellingen', door de overheid ingestelde organisatie die al of niet privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezitten. De instellingen zelf verrichten geen publiekrechtelijke rechtshandelingen, hebben niet het karakter van ambt.[43] Hun werkzaamheid draagt geen bestuurlijk karakter. Dit laat evenwel onverlet dat de minister er in beginsel politiek verantwoordelijk voor is. Zij berusten veelal op een KB waarin dan een regeling getroffen is ten aanzien van de bevoegdheden die de minister jegens de instelling kan uitoefenen. De rijksmusea kunnen als voorbeeld gelden van dit type instellingen.

Op lokaal en provinciaal niveau kan de vormgeving binnen overheidsverband weer een andere zijn. Schouwburgen bijvoorbeeld kunnen zijn georganiseerd in de vorm van een tak van dienst in de zin van artikel 252 Gemeentewet, dan wel rechtstreeks ressorteren onder de secretarie. Daarnaast valt ook de vorm aan te treffen dat voor accommodaties als de bovengenoemde de beheersvorm wordt gebezigd van de artikel 61-commissie.

Hoewel het publiekrechtelijk optreden van de overheid in het verband van stimulering, conservering en distributie van kunst verreweg de overhand heeft, dient niet miskend te worden dat ook het privaatrechtelijk handelen betekenis heeft. Meestal vindt dit plaats via de privaatrechtelijke overeenkomst zonder meer.

Eerder is al gewezen op de in de Wet behoud cultuurbezit gebezigde figuur van het aanbod tot koop, dat bij niet inwilliging een publiekrechtelijk sequeel kan krijgen in een soort 'dwangovereenkomst'. Ook de aankopen van kunstwerken in het kader van de BKR kunnen hier genoemd worden, een tussenfiguur tussen subsidie en overeenkomst. Kwantitatief van niet onaanzienlijke betekenis zijn de zogenaamde 'percentageregelingen', die middels aankopen en opdrachten tot verfraaiing van door het rijk bekostigde gebouwen leiden. Sinds september 1951 is bij regeringsbesluit bepaald dat 1½% van de bouwsom van rijksgebouwen kan worden besteed aan de 'decoratieve aankleding' van rijksgebouwen, waarbij onder 'decoratieve aankleding' wordt verstaan het aanbrengen van vaste kunstwerken van monumentaal karakter, zoals glas-in-lood-ramen, mozaïeken, wandschilderingen, muurplastieken, enzovoort. In 1955 is besloten dat een dergelijke regeling ook zou gelden bij de bouw van rijksscholen en bijzondere scholen waarvan de bekostiging geheel of gedeeltelijk voor rijksrekening komt. Als percentage geldt daarbij 1%.

Met de regeling wordt beoogd in gebouwen met een publieke functie, werken van beeldende kunst als een onmisbaar element op te nemen en zo het publiek op ongezochte wijze met kunst in aanraking te brengen. Een andere doelstelling is dat aldus de mogelijkheid wordt vergroot tot het verlenen van opdrachten aan beeldende kunstenaars.[44] De hantering van de figuur van de percentageregelingen werkt uit via opdrachten aan kunstenaars of via aankopen; evengoed zou men haar dus kunnen rekenen tot de overheidsinstandhouding in de zin zoals verstaan in de vorige paragraaf omdat het betreft het met rijksmiddelen beheren van accommodaties. De uitvoering van de regeling vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Rijksbouwmeester in overleg met de betreffende overheidsinstantie. Bij de keuze van decoratie en uitvoerende kunstenaars, laat de Rijksbouwmeester zich bijstaan door een commissie. De financiële middelen gemoeid met de uitvoering van de regelingen zijn gelegen in de begroting van het departement van Volkshuisvesting en van Onderwijs en Wetenschappen, waar het scholen betreft. Ook vele gemeenten en de provincies kennen overeenkomstige percentageregelingen.[45]

Reeds De Stuers wees in zijn 'Hollands op zijn smalst' op de mogelijkheden van deze figuur: 'Wanneer wij een ton besteden tot stichting van een ministerie of van een museum of van een stadhuis, dan mogen wij gerust twee of drie percent vragen voor het intellectuele genot van het oog'.[46]

7 Fiscale faciliteiten

Het 'recht op cultuur' van de burgers begunstigt de fiscale wetgever onder andere doordat voor culturele manifestaties een lager tarief van de omzetbelasting geldt. Door het verlaagde tarief tracht de wetgever de consumptie in een bepaalde richting te sturen, iets wat in het algemeen niet voor deze belasting geldt, waar deze slechts *feitelijke* eerste levensbehoeften aan een lager tarief onderwerpt. Het consumptiepatroon wordt beïnvloed omdat kunstuitingen door de wetgever als een 'merit-good' worden bejegend waarvan het gebruik gestimuleerd dient te worden. Van de andere fiscale faciliteiten, met name de giftenaftrek van de inkomsten- en vennootschapsbelasting kan gezegd worden dat de wetgever stimuleert dat particulieren en bedrijven culturele en andere het algemeen belang dienende instellingen steunen. De financiële steunverlening van de overheid kan daardoor navenant geringer zijn. De belastingvrijstelling werkt zo ontlasting van de overheid in de hand. Om een opmerking van Donner uit zijn verband te rukken: 'Men opent op die manier tal van bronnen van volkskracht'.[47]

Deze figuur illustreert ook hoe belastingfaciliteiten een alternatief vormen voor bijvoorbeeld subsidiëring. Subsidiëring gaat gepaard met 'out-of-pocket-expenses', terwijl fiscale tegemoetkomingen meer verborgen bijdragen vertegenwoordigen. Dat heeft zijn nadelen uit een oogpunt van integrale afweging tussen uitgavencategorieën, die hierdoor in het gedrang kan komen. Voor de kunsten is deze figuur aantrekkelijk omdat deze in het algemeen in de afweging zwak staande sector welwillend bejegend wordt door fiscale bepalingen. Stimulering door fiscale tegemoetkomingen heeft wel als bezwaar dat geen inzicht bestaat in de omvang ervan, gelijk te stellen aan de gederfde inkomsten voor de overheid. Empirische gegevens erover bestaan niet; waarschijnlijk is de omvang niet onaanzienlijk vanwege de vrijstellingen in de sfeer van schenkings- en successierecht en door de generiek werkende bepalingen van de giftenaftrek.

Hoewel de geldende regelingen niet als krenterig kunnen gelden – de maxima zijn bijvoorbeeld niet zuinig gesteld – is met enige inventiviteit het stelsel van fiscale tegemoetkomingen nog uit te breiden. Zo kan in Italië belastingschuld vereffend worden door waardevolle kunstwerken uit particuliere collecties over te dragen aan musea.[48] Uit Frankrijk is bekend hoe de verschuldigde successierechten over de nalatenschap van Picasso met kunstwerken betaald zijn. In België geldt een aftrekmogelijkheid bij de aankoop van kunstwerken.

8 Culturele akkoorden

Naast multilaterale verdragen vindt de bevordering van kunsten en wetenschappen plaats op basis van bilaterale akkoorden zoals Nederland die met een groot aantal landen gesloten heeft. In wezenlijke trekken stemmen zij alle overeen; veelal behelzen zij de uitwisseling van docenten, studenten en kunstenaars en de bevordering van de kennis van de wederzijdse cultuur door het organiseren van tentoonstellingen, concerten, theateruitwisseling en stimulering van de kennisneming van literaire uitingen.

Als exemplarisch kan gelden de recent met Japan gesloten overeenkomst (Tweede Kamer, zitting 79-80, 16313). In artikel 1 is geregeld de uitwisseling van personen die zich bezighouden met culturele, onderwijs en onderzoeksactiviteiten. In artikel 2 is een regeling getroffen voor de totstandkoming van een cultureel instituut. Artikel 3 regelt de wederzijdse beschikbaarstelling van beurzen. Daarnaast worden mogelijkheden aangegeven voor de bevordering van het kennisnemen van elkaars cultuur bijvoorbeeld via de vertaling van literair werk, tournees, enzovoort. De ermee gemoeide uitgaven paraisseren op de begrotingen van CRM en Buitenlandse Zaken.

9 De uitgaven voor de kunstbevordering

Om een verantwoord beeld te geven van de uitgaven die door de drie overheidslagen gespendeerd worden aan de kunstbevordering zou uitgegaan moeten worden van cijfers die op dezelfde categorieën en meetjaren betrekking hebben. Goede geaggregeerde gegevens ontbreken, waardoor de volgende tabellen en verhoudingsgetallen met enige reserve dienen te worden beschouwd.[49]

Tabel 1 geeft de ontwikkeling van de rijksuitgaven voor kunsten gerelateerd aan het totaal van de rijksuitgaven.[50]

Tabel 1

jaar	1870	1910	1920	1931	1939	1950	1960	1966	1970	1975
aandeel-percentage	0,01	0,04	0,03	0,06	0,05	0,09	0,15	0,21	0,21	0,22

De tabel spreekt voor zich. Na een gestaag oplopende ontwikkeling over 100 jaar springt het aandeelpercentage omhoog vanaf 1966 (in 1965 kwam het huidige departement van CRM tot stand). Na 1975 schommelt het percentage constant rond 0,2%.

Hoe de ontwikkeling is geweest van de absolute getallen, onderscheidend naar uitgaven voor scheppende kunsten en BKR-uitgaven, toont tabel 2.[51]

Tabel 2

Jaar	*Totale rijksuitgaven voor kunsten*	*Rijksuitgaven voor scheppende kunsten*	*Rijksuitgaven in het kader van de BKR*
1950	3,2 mln	0,5 mln	–
1960	14,5	2,2	0,6
1966	38,6	6,9	1,2
1970	61,4	8,8	4,4
1975	150,8	20,2	23,8

Een overzicht naar de uitgaven van rijk, provincies en gemeenten valt in tabel 3 te zien voor het jaar 1975.[52]

Tabel 3

Sector	*Gemeente*	*Provincie*	*Rijk*
Muziekscholen	91 mln	6 mln	10 mln
Amateuristische kunst	18	2	11
Professionele kunst			
Muziek	40	10	47
Zang en dans	8	1	24
Toneel en mime	15	4	23
Letteren	–	–	5
Beeldende kunsten (incl. BKR)	6	1	35
Film	–	–	8
Culturele accommodaties	111	–	–
Culturele manifestatie	9	–	1
Totaal	300 mln	26 mln	166 mln

Door de hoge uitgaven voor met name muziekscholen en de culturele accommodaties zijn de gemeentelijke uitgaven beduidend hoger dan die van het rijk. Wat betreft de scheppende kunsten geldt dat deze vooral binnen de rijkszorg vallen. Het beeld zoals dat geldt voor 1980 voor de taakverdeling tussen de overheidslagen is weergegeven in tabel 4.[53]

Tabel 4

	Rijk	*Provincie*	*Gemeente*
Uitvoerende kunsten	198 mln	44 mln	491 mln
Scheppende kunsten	40 mln	1	9
BKR	± 80		± 10

Wanneer enkele van de hiervoor behandelde instrumenten beschouwd worden dan blijkt uit de begroting van CRM voor het jaar 1981-1982 dat de budgetten van de verschillende fondsen enkele miljoenen guldens bedragen, eregelden, prijzen en persoonlijke toelagen liggen in dezelfde orde van grootte. Op de begroting van Buitenlandse Zaken is bijna 3 miljoen uitgetrokken voor kosten in verband met culturele akkoorden. Voor kunstopdrachten voor rijksgebouwen is op de begroting van Volkshuisvesting 3,5 miljoen uitgetrokken. De rijksuitgaven in het kader van de BKR werden voor het begrotingsjaar 1981-1982 geraamd op circa 87 miljoen. De begroting voor de afdeling kunsten van het departement van CRM beliep in dat begrotingsjaar 224 miljoen; ter vergelijking: voor musea, monumenten en archieven was begroot 243 miljoen.[54]

10 Conclusie

De bevordering van de eigentijdse kunst vindt vooral plaats via subsidiëring in verschillende modaliteiten. Het beginpunt van de subsidiëring van kunstgezelschappen ligt rond de twintiger jaren. Orkesten bijvoorbeeld waren oorspronkelijk grotendeels particuliere instituties die door liefhebbende burgers in het leven werden geroepen en in stand werden gehouden. Toen de tekorten ondraaglijk werden, kwam de behoefte aan aanvullende overheidssteun op. In eerste instantie waren het vooral de lokale overheden die bijsprongen. Het Concertgebouworkest ontving zijn eerste subsidie in 1911 van de gemeente Amsterdam en in 1918 werd voor het eerst geld ervoor op de rijksbegroting uitgetrokken. Toen in 1920 op de rijksbegroting voor het eerst een memoriepost werd opgevoerd voor de dramatische kunst leidde dat tot een gedachtenwisseling in het parlement waarbij de gemoederen hoog opliepen. Het principiële punt in de discussie was of bij de subsidiëring van toneelgezelschappen uitsluitend gelet zou mogen worden op de artistieke waarde en kwaliteit van de toneelstukken, dan wel ook op hun richting en strekking.[55] Tot een daadwerkelijke subsidiëring van toneelgezelschappen kwam het pas na de Tweede Wereldoorlog.

Gaandeweg is in de decennia daaropvolgend de subsidiëring van kunst een normaal verschijnsel geworden. De stimulering van scheppende kunst via prijzen, stipendia, werkbeurzen en dergelijke is gemeengoed geworden, waarbij met name de beeldende kunst in een bijzondere positie verkeerde door de (voorlopers van de) Beeldende Kunstenaars Regeling. De subsidiëring van de uitvoerende kunsten met activiteiten die wat meer op een noemer te brengen zijn, leenden zich enkele gevallen voor subsidiëring op basis van pseudo-wetgeving, gepaard gaande met, betrekkelijk ingetogen, inhoudelijke voorschriften.

De overheidszorg voor het behoud van oude kunst heeft een langere historie dan de stimulering van de eigentijdse kunst. Illustratief daarvoor is de monumentenzorg door Rijk en lagere overheden en de overheidsinstandhouding en subsidiëring van musea. De bescherming van roerende culturele goederen tegen export naar het buitenland heeft, vergeleken bij de aandacht die oude kunst in het algemeen krijgt, pas heel recent werkelijke erkenning gekregen dank zij de Wet behoud cultuurbezit. (In zoverre loopt deze vorm van bescherming uit de pas en heeft hij wel erg lang op zich laten wachten.) Over de bescherming en het behoud van oude kunst heeft niet de principiële strijd gewoed zoals die bij de bevordering van eigentijdse kunst te constateren viel. Toen eenmaal voor het belang hiervan de ogen geopend waren, is de financiële steun ervoor onomstreden gebleven.

Het verschil in overheidsbemoeienis ten aanzien van oude en eigentijdse kunst heeft naast praktische ook principiële gronden. Bij de kunst van vroeger tijden heeft de overheid met objecten te maken, bij de eigentijdse kunst met levende kunstenaars die objecten van kunstwaarde scheppen. Bij objecten uit vroeger tijd hoeft de overheid niet zozeer op te treden als beoordelaar van kunsten; er bestaat een zeker vaststaand oordeel over de waarde ervan. Bij eigentijdse kunst wordt de overheid, zoals in de Inleiding ook al geconstateerd werd, doorlopend tot oordelen geroepen. Bij het maken van die keuzen in het verband van de bevordering van

eigentijdse kunst bedient de overheid zich van adviescolleges, door wier adviezen zij zich in hoge mate laat leiden, althans voor zover het de esthetische waardering van de te begunstigen prestatie betreft. Op deze vraag in hoeverre en binnen welke beperkingen een beslissende instantie zich iets gelegen moet laten liggen aan adviezen, wordt hierna ingegaan (hoofdstuk 8, par. 4).

Twee andere aspecten zijn daarnaast evenwel nog van belang: de bredere verantwoordelijkheid van de beslissende instantie die ook andere belangen in het oog dient te houden en de budgettaire verantwoordelijkheid van de beslissende instantie. Wat het laatste punt betreft; adviescolleges hebben een andere verantwoordelijkheid dan de beslisinstantie. Zij kunnen zich beperken tot de artistieke oordeelsvorming, hoewel men mag verwachten dat zij niet blind zijn voor de budgettaire werkelijkheid. Wat het eerste aspect aangaat, los van de artistieke waardering kunnen er overwegingen zijn die ertoe nopen een (positief) advies niet te volgen. De grond daarvoor kan gelegen zijn in de omstandigheid dat de beslissende instantie het betreffende produkt of uiting in strijd acht met de openbare orde of de goede zeden. Ik ontken niet dat zich gevallen kunnen voordoen waarin de beslissende instantie tot een dergelijke negatieve beslissing kan komen. Men realisere zich wel dat de overheid dan optreedt als oordelaar van de kunst in optima forma en het gevaar van zedemeesterlijk optreden dan sterk aanwezig is.

De waarde van de vrijheid van kunst heeft niet alleen betekenis onder de invalshoek van de bescherming tegen overheidsoptreden, maar heeft evenzeer gelding binnen een subsidierelatie tussen overheid en kunstenaar (c.q. kunstinstelling). Waar kunst wat haar middelenverkrijging betreft, zozeer afhankelijk is van de subsidiërende overheid, zou deze vrijheid illusoir gemaakt kunnen worden als de overheid haar ideëen over de inhoud van kunst zou kunnen opleggen onder het motto 'graag of niet'. Ik meen dat in het verlengde hiervan zelfs een positieve norm zou moeten gelden voor het kunstbeleid van de overheid. Niet alleen dient de overheid door onthouding de geestelijke pluriformiteit te respecteren, maar zij dient juist haar 'tegenkracht' te stimuleren.

De functie van eigentijdse kunst is ook mensen te stoten uit automatismen en zekerheden, de ogen te openen voor nieuwe belevingen of een spiegel voor te houden. Kunst is naar zijn aard kritisch, ook tegenover de overheid. Door van de overheid te vergen dat zij haar eigen tegenmachten stimuleert, wordt van de overheid een houding verondersteld die sommigen wellicht zullen betitelen als masochisme. Ik meen dat daarin de uiteindelijke zingeving ligt van actieve steun van de overheid voor de kunsten, dat op die wijze bijgedragen wordt aan de geestelijke pluriformiteit en daarmee de spankracht en beschaving van onze maatschappij. De overheid die in haar behartiging van overwegend materiële belangen van de burgers naar zijn aard wat 'kortzichtig' is, heeft de correctie nodig van 'bijziende' kunstenaars.

De voorgaande, wat weids geformuleerde stellingname heeft praktische consequenties. Stimulering van de eigentijdse kunst mag zich niet uitsluitend of overwegend richten op kunst die goed in de markt ligt, algemeen bijval ondervindt en over de kwaliteit waarvan consensus bestaat. In dat opzicht kan men de alom en

over de gehele linie geaccepteerde steun aan de gevestigde orkesten, toneelgezelschappen en dergelijke (wat gechargeerd uitgedrukt) vergelijken met de eveneens onomstreden financiële steun ter bescherming en behoud van de kunst uit het verleden. Omstreden daarentegen is vaak de waarde van en de noodzaak tot stimulering van allerlei uitingen van scheppende kunst of uitvoerende kunst, als deze nieuwe en onbekende wegen inslaat.[56]

Omdat de waarde van allerlei uitingen van scheppende kunst in het heden moeilijk bepaald kan worden, past een overheidshouding die het 'zwakke' extra bescherming biedt en er ruimhartig tegenover staat. Alleen op die wijze kan de zwakte van nieuwe kunstuitingen of kunstvormen gecompenseerd worden en bijdragen aan de vereiste pluriformiteit.[57]

Na deze wat persoonlijke ontboezemingen terug naar het administratieve recht voor enkele concluderende opmerkingen. Toepassing van de fondsenconstructie biedt zekere voordelen boven het gebruik van het subsidie-instrument, omdat het gevaar van inhoudelijke bemoeienis van de overheid met concrete projecten geringer is. De zelfstandigheid van een fonds biedt meer mogelijkheden tot een wat 'gedurfder' subsidiebeleid in de zin zoals hiervoor geschetst. De minister kan niet voor elke aanvechtbare of wat ongelukkig uitgevallen beslissing van een fondsbestuur teruggefloten worden. Wanneer de waarde van bepaalde kunstactiviteiten niet op voorhand vaststaat, ligt een oordeelsvorming door 'deskundigen' of anderszins betrokkenen in de rede. De bezwaren van een erin gelegen corporatisme laten zich ondervangen. Door de fondsconstructie wordt in zekere zin geformaliseerd wat nu ook reeds geldt, namelijk dat de beslissende instantie zeer vaart op het kompas van de adviescolleges. Een fondsbestuur wordt echter per definitie geconfronteerd met de budgettaire grenzen, hetgeen zelfs de artistieke oordeelsvorming – toch altijd ook een 'relatieve' bezigheid – ten goede zou kunnen komen. Op het belang van een goed geregelde rechtsbescherming in dat verband is in het voorgaande meermalen gewezen.

Met name voor de scheppende kunst is gebruik van de fondsfiguur geïndiceerd. Toch laat het zich, binnen bepaalde randvoorwaarden, ook denken bij de uitvoerende kunsten, met name als het kunstactiviteiten betreft die niet al te grootschalig zijn in de zin dat het niet te veel instellingen of kunstenaars betreft en wanneer de uitvoeringsstructuur beperkt kan blijven (hetgeen ook wat afhankelijk zal zijn van de gemoeide financiële middelen).

7 De Beeldende Kunstenaars Regeling

1 Waarom speciale aandacht voor de BKR?

De BKR verdient om verschillende redenen bijzondere aandacht in het verband van de vraagstelling naar de verhouding tussen kunstbeleid en administratief recht. Het belang ligt enerzijds in het beleidsmatige; de BKR ondervindt levendige belangstelling vanuit de politiek waarbij een kernvraag is of de BKR in zijn huidige vorm gehandhaafd moet blijven. Uit administratiefrechtelijk oogpunt is de BKR belangwekkend omdat eraan te illustreren valt voor welke vragen van vormgeving de overheid komt te staan wanneer zij een kunstbeleid wil voeren. Daarnaast komen in de BKR een aantal draden te zamen die in het voorgaande uitgesponnen zijn. Deze kunnen nu met elkaar verweven worden, zoals de implicaties van de BKR als vorm van pseudo-wetgeving, de BKR als een bijdrageregeling met een gedecentraliseerde uitvoeringsstructuur, de betekenis van adviescommissies in kunstverband en de vraag of de 'BKR-aankoop' gezien moet worden als een beschikking dan wel als een privaatrechtelijke rechtshandeling. Ten slotte kan aan de hand van de BKR de vraag gesteld worden of, en zo ja hoe, wettelijke regeling van (een sector van) kunstbeleid gerealiseerd kan worden.

Van de regelingen op kunstterrein is de BKR ongetwijfeld de meest bekende, misschien ook de meest bekritiseerde. Ook als gelet wordt op haar directe voorlopers is zij als regeling een van de oudste. Wanneer de BKR in geschriften ter sprake komt, ziet men steeds wel de constatering dat zij uniek is in de wereld, waarbij die opmerking dan steeds in prijzende zin gemaakt wordt. De financiële middelen die zijn gemoeid met de uitvoering van de BKR zijn aanmerkelijk: in 1982 te taxeren op bijna 120 miljoen.[1] In het totaal van de uitgaven ter stimulering van de kunst worden de BKR-uitgaven soms niet meegerekend, zijnde uitgaven voor een sociale voorziening, drukkend op de begroting van het departement van Sociale Zaken. Vanwege dit sociale voorzieningskarakter rekent het departement van CRM de BKR niet tot kunstbeleid, maar doet haar af als kunstenaarsbeleid en daarmee een bij uitsluiting sociale voorziening. Waar de BKR als beleidsmaatregel al lang functioneert ten behoeve van *een* categorie kunstenaars, de beeldende kunstenaars, kan de vraag gesteld worden of dit geen onacceptabele ongelijkheid betekent ten aanzien van andere scheppende kunstenaars.

In het parlement is de BKR meermalen ter discussie geweest. Plannen tot wijziging ervan zijn evenwel steeds afgestuit; met als laatste belangrijke besluit de motie-Rienks, waarin tot uitdrukking werd gebracht dat geen wijzigingen in de

BKR zouden mogen worden gebracht, alvorens een onderzoek van het IVA over het functioneren van de BKR zou zijn afgerond.[2] Dit onderzoek heeft inmiddels geleid tot een interim-rapportage.[3] Het eindrapport is voorzien in het voorjaar van 1983.

Een aangelegenheid die de BKR ook gedurig in de publiciteit plaatst, is de bewaring en opslag van de via de BKR verworven kunstwerken; in totaal op het ogenblik ongeveer 400 000.

Een laatste reden om de BKR zo uitvoerig aan de orde te stellen is dat met de invoering van de Kaderwet specifiek welzijn, dan wel de totstandkoming van een Wet op de kunsten, klaarheid zal moeten bestaan en besluitvorming zal moeten plaatsvinden over de vraag of en hoe het beleid ten aanzien van beeldende kunstenaars in deze wetgeving opgenomen zal worden.

2 Historie en toepassing van de BKR

Het beginpunt van de huidige BKR valt te leggen in 1949. Voordien zijn er evenwel ook al initiatieven geweest waarmee steun werd verleend aan kunstenaars. Zo werd in 1935 op initiatief van de minister van Sociale Zaken en een aantal gemeenten in samenwerking met kunstenaarsorganisaties het nog steeds bestaande Voorzieningsfonds voor kunstenaars opgericht dat tijdelijke uitkeringen doet aan in financiële moeilijkheden verkerende kunstenaars die lid zijn van een kunstenaarsorganisatie. De voeding van dit fonds vindt plaats middels bijdragen van het departement van Sociale Zaken, bijdragen van gemeenten en contributies van de kunstenaars. Na de Tweede Wereldoorlog troffen daarnaast enkele grote gemeenten reeds voorzieningen voor beeldende kunstenaars die in financiële nood verkeerden, waarbij een koppeling werd gelegd tussen de uitkering en de aankoop van kunstwerken of de verlening van sociale kunstopdrachten.

In 1949 werd hierin eenheid gebracht door de totstandkoming van een besluit van de minister van Sociale Zaken, de Regeling sociale bijstand aan beeldende kunstenaars. Essentieel was de koppeling tussen bijstand en vervaardigde kunstwerken, de contra-prestatie. In 1956 werd de regeling herzien en kreeg de naam Regeling sociale opdrachten beeldende kunstenaars, waarbij meer dan tot dan de (sociale) opdrachtverlening vooropstond. Als hoofddoel gold het handhaven van de maatschappelijke zelfstandigheid, onder gelijktijdige handhaving van de vakbekwaamheid. In 1969 werd de regeling gewijzigd in de Regeling complementaire arbeidsvoorziening beeldende kunstenaars, waarbij met name het complementaire karakter ten aanzien van andere arbeidsmogelijkheden benadrukt werd. Begrippen als beeldend kunstenaar en kunstwerk werden meer geëxpliciteerd en verbonden met eisen van professionaliteit, zoals tot uiting komt in de genoten opleiding. In 1971 kwam, rechtstreeks in het verlengde van de voorgaande regelingen, de Beeldende Kunstenaars Regeling tot stand, zoals die nu geldt. (Besluit van de minister van Sociale Zaken van 13 december 1971, Stcrt. 250.)[4] Sindsdien zijn een aantal wijzigingen aangebracht, waarvan de belangrijkste is de wijziging van 28 sept. 1979 waarbij expliciet in de regeling vermeld werd dat

verkoop van verworven kunstwerken niet mogelijk was; dit om de mogelijkheden van inkomstenverwerving op de vrije markt niet te schaden. Daarnaast werd door invoeging van artikel 39 lid 5 de mogelijkheid geopend dat verworven kunstwerken gebruikt zouden kunnen worden voor uitleen via artotheken. Het aantal kunstenaars dat BKR-gerechtigd is, is opgelopen van 142 in 1952[5] tot 2930 in 1980.[6] De gerealiseerde uitgaven bedroegen in 1980 110 miljoen, waarvan 95% voor rekening komt van het departement van Sociale Zaken en 5% voor rekening van gemeenten die de BKR uitvoeren. Het aantal via de BKR verworven kunstwerken bedraagt ongeveer 200 000 in beheer bij de Dienst verspreide rijkscollecties,[7] terwijl een ongeveer even groot aantal bij provincies en gemeenten berust.[8]

3 Doelstellingen, structuur en instrumenten van de BKR

De doelstellingen van de BKR zijn uitgedrukt in artikel 2 waarin gesteld wordt dat de regeling beoogt dat ten behoeve van een beeldende kunstenaar op zijn aanvraag voorzieningen tot stand komen, waardoor hij in staat wordt gesteld door middel van arbeid in zijn bestaan te voorzien. 'Deze voorzieningen dienen zijn artistiek scheppend vermogen en vaktechnische bekwaamheid zoveel mogelijk in stand te houden en te ontwikkelen, en daardoor zo mogelijk de zelfstandige inkomstenverwerving door het verrichten van artistieke arbeid te bevorderen.'

Twee doelstellingen zijn uit deze bepaling te destilleren: de zelfstandige inkomstenverwerving door de beeldende kunstenaar en de instandhouding en ontwikkeling van het artistiek scheppende vermogen en de vaktechnische bekwaamheid.

Niet zozeer als doelstelling, meer als randvoorwaarde is aan te merken dat geen nadelige beïnvloeding plaatsvindt van de vrije markt. De prijs bij opdrachten en aankopen moet aansluiten bij de prijs op de vrije markt en evenzeer mag bij de verdeling, het beheer en de verspreiding van via de BKR verworven kunstwerken de vrije markt niet nadelig beïnvloed worden.

Beeldend kunstenaar in de zin van de regeling is 'degene die als beroep de beeldende kunst beoefent en hiervoor voldoende artistiek scheppend vermogen en vaktechnische bekwaamheid bezit'. Ook bij de definiëring van het begrip kunstwerken komen deze termen terug.

Een centraal begrip in de BKR is de 'voorziening'. Hieronder kan verstaan worden de activiteit waarmee de kunstenaar in het kader van de regeling inkomsten kan verwerven, met andere woorden de contra-prestatie. De contra-prestaties ingevolge de BKR zijn drieërlei: kunstopdrachten, opdrachten tot het verrichten van bepaalde diensten op het gebied van de beeldende kunst en aankoop van reeds vervaardigde kunstwerken. De tweede figuur leidt een sluimerend bestaan; gedacht kan daarbij worden aan inschakeling bij creativiteitsbevorderende activiteiten in buurthuizen, centra voor kunstzinnige vorming en musea. Naast praktische toepassingsmoeilijkheden heeft een dergelijke inschakeling blijkbaar een zodanige geur van 'arbeidsplicht' dat deze figuur nauwelijks wordt toegepast.

De figuur van de kunstopdrachten is vanaf het begin van de regeling bedoeld

als de primaire en ook in verschillende circulaires is benadrukt dat gebruikmaking van deze figuur voorop diende te staan. De praktijk is evenwel dat 95% van de voorzieningen bestaat uit aankoop van reeds vervaardigde kunstwerken.[9] Aan de voorziening is gekoppeld het begrip 'voorzieningsperiode'. Voor de opdracht of aankoop geldt een bepaalde prijs, waarmee tevens een periode wordt vastgesteld binnen welke niet opnieuw werk wordt aangekocht of een opdracht verstrekt. De termijn wordt berekend door de 'prijs' te delen door de 'weeksom' (een normbedrag gekoppeld aan de lonen in het kader van de Wet sociale werkvoorziening). Om tot de regeling te worden toegelaten dient de kunstenaar over onvoldoende bestaansmiddelen te beschikken, niet jonger dan 25 en niet ouder dan 65 jaar te zijn, Nederlander te zijn, 'duidelijk te zijn ingesteld op het als beroep beoefenen van de beeldende kunst, mede gezien zijn opleiding en aanwijsbare professionele activiteiten' en 'het mogelijke te hebben gedaan tot het verkrijgen van inkomsten uit arbeid in zijn beroep en uit andere arbeid waarbij zijn professionele bekwaamheden van waarde zijn' (art. 3). Hierin komt het karakter van complementaire arbeidsvoorziening tot uitdrukking.

De uitvoering van de BKR vindt plaats door de gemeentebesturen, in casu B en W.; soms vindt uitvoering regionaal plaats of via een gemeenschappelijke regeling. Het gemeentebestuur laat zich bij de uitvoering van de BKR adviseren door een lokale adviescommissie, de commissie complementaire arbeidsvoorziening beeldende kunstenaars. Hierin hebben zitting vertegenwoordigers van het gemeentebestuur, beeldende kunstenaars en andere deskundigen op het gebied van de beeldende kunst, en de rijksconsulent (de rijksconsulent voor complementaire sociale voorzieningen ingevolge de WSW) (art. 5). De commissie oordeelt, schriftelijk gemotiveerd, over de artistieke en vaktechnische kwaliteiten van de aanvrager zoals deze uit de getoonde kunstwerken blijkt, c.q. adviseert over opdrachtverlening.

Beperken wij ons tot de aankoop van reeds vervaardigde kunstwerken, dan is de constructie aldus dat de commissie beoordeelt of aan een kunstenaar toestemming gegeven kan worden tot het inzenden van recent vervaardigde kunstwerken (art. 23). Indien het gemeentebestuur besluit geen kunstwerken aan te kopen, *kan* (curs. A.R.) het de kunstenaar in de gelegenheid stellen andere werken in te zenden (art. 24). Ook kan een gemeentebestuur een kunstenaar wiens werk enkele achtereenvolgende malen is afgewezen uitsluiten van voorzieningen (art. 15).

Van belang is de in de regeling geopende mogelijkheid van revisie, inhoudende een beroepsmogelijkheid op de minister van Sociale Zaken, die zich daarbij laat adviseren door de centrale commissie complementaire arbeidsvoorziening beeldende kunstenaars. In tweeërlei opzicht is deze beroepsmogelijkheid evenwel een beperkte. In de eerste plaats is dit 'pseudo-wettelijk beroep' niet een 'met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang'; in de tweede plaats is de beroepsmogelijkheid beperkt tot bepaalde beslissingen: namelijk tegen beslissingen van het gemeentebestuur inhoudende dat geen voorziening wordt getroffen dan wel als het gemeentebestuur afwijkt van het advies van de lokale commissie wat betreft prijzen, tegemoetkomingen en aankoopsommen (art. 37 eerste lid). De beslissing van de minister op het revisieverzoek is bindend (art. 37 negende lid).[10] Praktische

betekenis heeft zo'n beslissing evenwel niet, omdat de enige sanctie erop is dat de gemeente geen rijksbijdrage verkrijgt. Dat is echter een loze sanctie omdat een onwillig gemeentebestuur, door de beslissing niet aan te kopen, impliciet al besliste de rijksbijdrage aan zich voorbij te laten gaan.

4 De BKR als rijksbijdrageregeling in pseudo-wettelijke vorm

De BKR is een besluit van de minister van Sociale Zaken, niet gebaseerd op een wet en geen amvb zijnde en kan daarmee gelden als pur sang pseudo-wetgeving. Uit zichzelf schept de regeling dus geen rechtsaanspraken, noch kan zij rechtsplichten opleggen.

Hoewel de regeling zelf in haar kernbepaling artikel 38 spreekt van rijks*subsidie* die door gemeenten verkregen kan worden, is een juistere benaming rijks*bijdrage*. Artikel 38 bepaalt dat het gemeentebestuur 'dat deze regeling uitvoert overeenkomstig haar bepalingen en met inachtneming van de door of vanwege de minister ter zake gegeven richtlijnen' een rijksbijdrage ontvangt van 95% van de in BKR-verband gemaakte kosten van opdrachten, honoraria voor diensten of aankopen.[11] De resterende 5% dient uit eigen gemeentelijke middelen gefourneerd te worden.[12]

De BKR is geen algemeen verbindend voorschrift en kan dus aan de gemeenten geen verplichting tot uitvoering opleggen. Daarom bedient de BKR zich van de voorwaardenconstructie: àls de gemeente opdrachten verstrekt of kunstwerken aankoopt en daarvoor een rijksbijdrage wil verwerven, dient zij conform de regeling te handelen. Als pseudo-wetgeving richt de regeling zich tot gemeentebesturen, niet tot de beeldende kunstenaars. Wanneer een gemeente dus te kennen heeft gegeven de BKR in algemene zin niet te willen uitvoeren dan past dat geheel in haar beleidsvrijheid ter zake en staat daartegen geen enkel rechtsmiddel open.

5 De BKR: sociale voorziening en/of vorm van kunstbeleid?

De BKR valt te benaderen als een sociale voorziening, zijnde een complementaire arbeidsvoorziening. Niet alleen de doelstellingen van de BKR en haar voorgeschiedenis wijzen in die richting, ook is op een aantal punten en normbedragen aansluiting gezocht bij de Algemene bijstandswet en de Wet sociale werkvoorziening. Illustratief zijn in dat verband artikel 2 'door middel van arbeid in zijn bestaan voorzien', artikel 3 'over onvoldoende middelen van bestaan beschikt' en de bepalingen die het karakter van complementaire voorziening onderstrepen (art. 3 eerste lid onder e en f, art. 28 lid 9). De vraag of een kunstenaar over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, wordt gerelateerd aan de normen van de Algemene bijstandswet, blijkens de toelichting op artikel 3 eerste lid onder a.[13] Wat de bepaling van de weeknorm betreft, wordt aansluiting gezocht bij de normen van de Wet sociale werkvoorziening.

De overeenkomsten tussen BKR en ABW die in het oog springen zijn:

- beide regelingen zijn *aanvullend* van aard; een uitkering wordt slechts verstrekt indien de eigen middelen ontoereikend zijn;
- beide regelingen zijn bedoeld om *tijdelijk* een uitkering te verstrekken, waarbij de verplichting geldt al het mogelijke te doen om weer zelf in de middelen van bestaan te voorzien;
- beide regelingen bieden slechts die middelen die een sociaal *minimum*bestaan garanderen;
- beide regelingen worden uitgevoerd door de *gemeentebesturen.*[14]

Evenzeer valt echter te wijzen op een aantal cruciale verschilpunten. In de eerste plaats de 'contra-prestatie' die van de kunstenaar gevraagd wordt in de vorm van opdracht, vervaardigde kunstwerken of het verrichten van diensten.[15] De Algemene bijstandswet legt als medebewindswet op gemeenten de *verplichting* op deze wet uit te voeren. De BKR kan als pseudo-wettelijke regeling een dergelijke verplichting niet opleggen; een aantal gemeenten, naar schatting 15%, voert de regeling niet meer uit.[16] Wanneer een gemeentebestuur de BKR wél uitvoert heeft zij binnen de grenzen van de regeling een zekere discretionaire bevoegdheid. Deze discretionaire bevoegdheid is groter dan bij de uitvoering van de ABW waarin vooral geobjectiveerde vereisten voor bijstandsverlening liggen opgesloten. Bij de uitvoering van de BKR volgen gemeentebesturen weliswaar bijna steeds het advies van de lokale commissie, maar in beginsel geldt, binnen de marges van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, beleidsvrijheid. Foyer drukt het aldus uit, dat de BKR meer dan de ABW mogelijkheid tot differentiatie kent. 'De artistieke waardering van het gepresteerde – door een onafhankelijke commissie te beoordelen – bepaalt mede de hoogte van de uitkering.'[17] Het IVA-rapport wijst erop dat de BKR, dank zij de autonomie van de gemeenten ter zake van de toepassing van de BKR, voldoet aan de voorwaarden voor een *geslaagd decentralisatiebeleid.* 'Dat hiermee niet de *rechtsgelijkheid* van individuele kunstenaars is gediend, is bekend: geslaagde decentralisatie houdt het gevaar in van rechtsongelijkheid, althans tot een ongelijke toepassing van openbare voorzieningen. Hiermee kan een extra spanning tussen de BKR en het sociale zekerheidsbeleid worden opgeroepen.'[18]

Mijn slotsom ten aanzien van de BKR *als sociale voorziening* kan kort zijn. Ik meen dat de BKR gekwalificeerd kan worden als een categoriale sociale voorziening, maar gemeten naar de maatstaven die aan een sociale voorziening mogen worden gesteld, een heel erg povere, met ontbrekende garanties voor de beeldende kunstenaar en ongelijk, zo niet willekeurig, wat de uitvoering betreft. Dit alles is des te schriller omdat de rechtsbescherming ook zeer aan de minieme kant is. Als *categoriale* voorziening heeft het dan bovendien nog de grote zwakte dat een niet te motiveren ongelijkheid bestaat met andere categorieën van scheppende kunstenaars. Op zijn best is de BKR te beschouwen als een subsidiaire sociale voorziening.

Omdát de BKR *kunstenaars*beleid biedt – en als zodanig ook de enige vorm van

kunstenaarsbeleid is, biedt zij ook *kunst*beleid. De BKR is gericht op en ontleent haar zin aan de creatie van kunst; gecreëerde kunst die vervolgens (in principe) beschikbaar is voor het publiek. De BKR past binnen de drie vaker genoemde doelstellingen van kunstbeleid, zoals neergelegd is in de nota Kunst en Kunstbeleid. Ook het IVA-rapport wijst op de verwantschap in doelen en instrumenten tussen BKR en de rest van het kunstbeleid. In het kunstbeleid wordt evenwel meer belang gehecht aan de participatie van het publiek op de verschillende niveaus van het beleid en het artistieke gebeuren, terwijl bij de BKR geen gewag gemaakt wordt van participatie van het publiek.[19] Ook in de eerder genoemde artikelen 2 en 3 van de BKR komt het karakter van kunstbeleid duidelijk naar voren als er sprake is van de instandhouding en ontwikkeling van het artistiek scheppende vermogen. Ook de adviestaak van de lokale en centrale commissie is gestoeld en gericht op artistieke kwaliteitsbeoordeling. Tot uiting komt dat in de samenstelling van de commissie: in meerderheid kunstenaars en op kunstterrein deskundigen. Ook de bepalingen ten aanzien van het atelierbezoek en de begeleiding wijzen in de richting van een artistieke beoordeling. Het duidelijkst kan de eis van de beoordeling op artistieke kwaliteit echter gegrondvest worden op de relatie die bestaat tussen de artikelen 1 en 2. De beeldend kunstenaar die in aanmerking kan komen voor een voorziening moet beeldend kunstenaar zijn in de zin van 'voldoende artistiek scheppend vermogen bezitten', en een aangeboden werkstuk moet ook aan een vergelijkbare kwalificatie voldoen. Het element 'voldoende' brengt hoe dan ook toetsing van de kwaliteit met zich, waarbij – het zij meteen toegegeven – voldoende kwaliteit minder zal zijn dan hoge kwaliteit.[20] De BKR valt dus evenzeer te zien als een regeling waarin kunstbeleid is neergelegd, naast de trekken van sociale voorziening die aan haar eigen zijn. Het zijn deze karaktertrekken van sociale voorziening die haar doen verschillen van wat verder in het kunstbeleid gebruikelijk is; deze zijn daar zelfs geheel afwezig.

Een volgende kwestie is dan of de BKR-figuren van de opdrachtverlening en aankoop meer overeenstemming vertonen met de publiekrechtelijke subsidieverlening middels beschikkingen, dan wel geplaatst moeten worden binnen de categorie van het privaatrechtelijk handelen van de overheid. Op deze plaats wordt deze vraag alleen maar gesignaleerd. Aan de hand van de in de volgende paragraaf te behandelen jurisprudentie zal er ten principale op worden ingegaan.

6 Jurisprudentie over de toepassing van de BKR

De BKR geeft aanleiding tot een niet onaanzienlijke hoeveelheid rechterlijke uitspraken. Dat zou erop kunnen wijzen dat in de regeling blijkbaar zoveel onduidelijkheden liggen opgesloten dat dit noopt dan wel noodt tot het voorleggen van geschillen aan een rechterlijke instantie.[21]

De onduidelijkheden die aanleiding geven tot zoveel BKR-jurisprudentie van de burgerlijke en de AROB-rechter zijn terug te voeren op twee aangelegenheden. In de eerste plaats vloeien zij voort uit het pseudo-wettelijke karakter van de BKR. In de tweede plaats zijn zij gecentreerd rond de kwestie of de BKR-voorzieningen

gezien moeten worden als rechtshandelingen naar burgerlijk recht, dan wel als beschikkingen. Beantwoording van die vraag is dan bepalend voor de kwestie welke rechterlijke instantie competent is, de burgerlijke of de AROB-rechter.

6.1 De BKR als vorm van pseudo-wetgeving

In algemene zin is reeds over pseudo-wetgeving en de implicaties daarvan gesproken (par. 6.3). Achtereenvolgens wordt nu de jurisprudentie van burgerlijke en administratieve rechter over dit aspect van de BKR aan de orde gesteld.

In twee uitspraken in kort geding van de President van de Arrondissementsrechtbank Groningen (6 juni-24 juni 1974, AB 1975, nr. 20 en 21) werd overwogen 'dat wegens het ontbreken van enige wettelijke regeling de gemeente niet verplicht was tot naleving van de bepalingen van de BKR, echter dat nu de gemeente Middelstum in haar contactblad haar ingezetenen zelf wijst op de Regeling, Wij kunnen aannemen dat, niettegenstaande het ontbreken van een rechtsplicht tot toepassing, gedaagde niettemin de Regeling wenst toe te passen, hetgeen dan ook voor haar de verplichting meebrengt de Regeling volgens haar inhoud en strekking toe te passen.' Hoewel daarbij aan de gemeentebesturen 'enige' beleidsvrijheid is gelaten, was de President in casu van oordeel dat de gemeente onredelijk handelde en mitsdien in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De President van de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage (31 jan. 1977, Gemeentestem 6451, p. 187) ging in een andere richting en overwoog dat gemeenten op grond van artikel 151 Gemeentewet alleen verplicht kunnen worden aan de uitvoering van wetten, amvb's en van provinciale reglementen en verordeningen mee te werken. De BKR berust niet op een dergelijk wettelijk voorschrift. Voorts werd overwogen dat de gemeente niet aan de BKR gebonden kon worden geacht, nu een deel van de kosten voor haar rekening komt, omdat zulks in strijd zou zijn met het bepaalde in artikel 240 aanhef en sub x, inhoudende dat een gemeente tegen haar wil niet kan worden verplicht tot het doen van uitgaven die niet op een wet in formele zin berusten. In het geschil dat resulteerde in het arrest van de Hoge Raad van 29 juni 1979 (AB 1979, nr. 488 met uitgebreide noot van Stellinga en NJ 1981, nr. 562 met uitgebreide noot Scheltema) komen nog andere gedachtengangen tot uitdrukking. De President in kort geding wees de vordering toe, overwegende onder andere dat de gemeente aan de eenmaal begonnen toepassing van de BKR op een kunstenaar alleen een einde kan maken, indien de kunstenaar niet meer voldoet aan de in de BKR gestelde eisen. De redengeving van de gemeente dat de kunstenaar onvoldoende scheppend vermogen bezat om hem nog langer als beeldend kunstenaar in de zin van artikel 1 van de BKR aan te merken, kon volgens de President niet in redelijkheid bereikt worden, waarna geconcludeerd werd tot onrechtmatigheid. Het Hof te Leeuwarden vernietigde het vonnis, overwegende onder andere dat de gemeente in beginsel de vrijheid heeft de relatie met de kunstenaar te beëindigen indien naar haar oordeel het belang van de kunstenaar niet opweegt tegen het belang van de gemeente. Het feit dat de gemeente de BKR blijft toepassen op een andere kunstenaar staat op zichzelf aan haar beleidsvrijheid niet in de weg. De conclusie van het Hof was dat de gemeente niet

onredelijk of onzorgvuldig had gehandeld. In cassatie overwoog de Hoge Raad: 'De BKR houdt geen naar buiten werkende en voor de bij die regeling betrokkenen bindende voorschriften in. Zij behoort derhalve niet tot hetgeen in artikel 99 Wet-RO onder het begrip 'recht' moet worden verstaan, zodat de vraag hoe zij moet worden uitgelegd niet voor toetsing in cassatie vatbaar is.'[22]

Hoe de AROB-rechter tegenover de BKR staat wordt duidelijk uit de volgende drie uitspraken. In de beschikking van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van 11 mei 1978 (AB 1978, nr. 360, tB/S, jur. V, p. 267 'Groen schilderij') wordt overwogen: 'De Beeldende Kunstenaars Regeling heeft de strekking aan gemeentebesturen, die handelen overeenkomstig haar bepalingen, onder meer een uitkering te doen toekomen, die hen in staat moet stellen daaruit een deel van de aankoopkosten van een kunstwerk te voldoen. De Beeldende Kunstenaars Regeling steunt echter niet op enige wettelijke regeling, en naar geldend recht kan een overheidsorgaan geen bevoegdheden tot het opleggen van verplichtingen of het toekennen van rechtsaanspraken ontlenen aan door dat orgaan zelf gestelde regelen zonder grondslag in Grondwet of wet.' Deze beschikking van de Voorzitter werd later door de Afdeling bevestigd. (Uitspraak van 17 dec. 1979, AB 1980, nr. 560 tB/S, jur. V, p. 269.) Dezelfde formule is aan te treffen in de in de volgende paragraaf te behandelen uitspraken van de Afdeling van 8 mei 1980, (tB/S, jur. V, nr. 180 'Korting WAO-uitkering') en van 13 juli 1981 (AB, 1982, nr. 147).

Vermeldenswaard is nog de uitspraak van de Voorzitter van 11 september 1979 (tB/S V, nr. 39) waarin het besluit van de gemeenteraad van Sas van Gent om geen toepassing meer te geven gekwalificeerd wordt als een besluit van algemene strekking.

De conclusie die getrokken kan worden uit de voormelde uitspraken is dat – hoe weinig schokkend dat ook moge klinken – de BKR consequent wordt opgevat als pseudo-wetgeving en gemeenten dus nimmer verplicht kunnen worden om de BKR uit te voeren; dat wil zeggen in *generale* zin uit te voeren. Voert een gemeente de BKR wél uit (en of zij dat nu bekend gemaakt heeft via een informatieblad of dat het anderszins bekend is geworden, is daarbij irrelevant) dan is dat handelen (of nalaten) toetsbaar door rechterlijke instanties. Wanneer een gemeente in generale zin de BKR uitvoert, impliceert dit niet dat zij de BKR op elke kunstenaar die een aanvrage daartoe doet, *moet* toepassen. Dat vloeit niet voort uit het pseudo-wetgevingskarakter, maar uit de omstandigheid dat de gemeente bij de uitvoering van de BKR beleidsvrijheid heeft. Dat betekent in principe dat zij bepaalde kunstenaars voor een BKR-voorziening in aanmerking kan laten komen en andere niet. Evenzeer houdt dat in dat een bepaalde kunstenaar gedurende een bepaalde periode voor een BKR-voorziening in aanmerking kan komen en vervolgens besloten wordt voor hem geen BKR-voorziening meer te treffen. Ook kan een gemeentebestuur in generale zin beslissen voortaan niet meer de BKR uit te voeren.

Wat de toetsing door de burgerlijke rechter betreft geldt dat deze met gemeentelijk handelen geconfronteerd wordt in het kader van een door de kunstenaar

gestelde onrechtmatige daad. De burgerlijke rechter beoordeelt of het betrokken besluit al dan niet in strijd is met de redelijkheid of de zorgvuldigheid, aldus een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bewerkstelligend. De gemeentelijke beleidsvrijheid dient hij daarbij te sauveren. Wanneer een gemeentebestuur in generale zin besluit de BKR niet uit te voeren, heeft de rechter hiervoor halt te houden. Datzelfde geldt wanneer besloten wordt de BKR in generale zin niet *meer* uit te voeren. Wanneer het gemeentebestuur besluit geen BKR-voorziening te treffen voor een bepaalde kunstenaar of deze te beëindigen, dan kan een dergelijk besluit getoetst worden in het kader van een onrechtmatige daadsactie. De burgerlijke rechter toetst aan de a.b.b.b. binnen het willekeurcriterium: kon het gemeentebestuur in redelijkheid tot zijn beslissing komen. De terughoudendheid van de burgerlijke rechter die daarvan het gevolg is, lijkt mij ook een reden dat de burgerlijke rechter geneigd is bestuurshandelingen in het kader van de BKR door te schuiven naar de administratieve rechter, zodat de AROB-rechter met zijn grotere vrijheid en onbevangenheid tegenover bestuurshandelen over het concrete bestuursoptreden kan oordelen. Het probleem is evenwel dat de AROB-rechter in alle BKR-uitspraken de BKR-voorzieningen kwalificeert als rechtshandelingen naar burgerlijk recht. In al de bovengenoemde uitspraken komt de formule voor dat in de bestreden besluiten 'niet anders te zien is dan de weigering van een rechtshandeling naar burgerlijk recht, te weten het aangaan van een overeenkomst van koop en verkoop'. Ik meen dat de Afdeling deze formule welhaast gebruikt als een bezweringsformule en al te zeer gefixeerd is op de uiterlijke privaatrechtelijke vorm.

6.2 Het rechtskarakter van de 'BKR-aankoop'

Het antwoord op de vraag naar het rechtskarakter van de 'BKR-aankoop' (mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de BKR-opdracht) is beslissend voor de vraag welke rechter bevoegd is kennis te nemen van geschillen voortvloeiend uit het al of niet treffen van BKR-voorzieningen. De kwestie is echter ook van verderstrekkende betekenis, in die zin dat aan de hand ervan de grondslag van subsidieverlening aan de orde kan komen. Aldus wordt een uitbouwing gegeven aan wat daaromtrent hiervoor gezegd is (par. 6.3). De kwestie kan het duidelijkst gesteld worden door twee uitspraken tegenover elkaar te zetten: de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 8 mei 1980 (tB/S, jur. V., nr. 580 Korting WAO-uitkering, met uitgebreide noot Crasborn) en de uitspraak van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 12 september 1979 (tB/S, jur. VII, nr. 5, met noot Steenbeek, Kortgene). Ten slotte wordt besproken de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 1981 (AB 1982, nr. 147, met noot Borman), die interessant is in de eerste plaats omdat hij gevallen is na de uitspraak van het Hof, maar ook omdat de Afdeling in een aantal overwegingen ten overvloede impliciet reageert op de opstelling van de burgerlijke rechter.

In de uitspraak 'Korting WAO-uitkering' ontstond het geschil doordat B en W van Amsterdam een korting toepasten op de weeksom ingevolge de BKR, wegens het feit dat de kunstenaar ook een WAO-uitkering verkreeg. Volgens de Afdeling ging

het om een geschil 'betreffende de betaling van een schuld die verweerders op grond van de met appellant gesloten overeenkomst van koop en verkoop van een aantal door appellant vervaardigde kunstwerken jegens appellant hebben'. Het bestreden besluit betrof daarmee volgens de Afdeling een rechtshandeling naar burgerlijk recht. De Afdeling deelde niet de opvatting van de verweerder dat het verzoek was gedaan in het kader van de BKR, 'een regeling die een publiekrechtelijk karakter draagt', reden waarom verweerder meende dat een voorziening ingevolge de wet-AROB openstond. De Afdeling daarentegen meende: 'De Beeldende Kunstenaars Regeling heeft de strekking aan gemeentebesturen die handelen overeenkomstig haar bepalingen onder meer een uitkering te doen toekomen, die hen in staat moet stellen daaruit een deel van de aankoopkosten van een kunstwerk te voldoen. De BKR, die niet steunt op enig wettelijk voorschrift, verplicht de gemeentebesturen echter niet tot aankoop van aangeboden schilderijen over te gaan. Komt de koop tot stand, dan geschiedt dit onder de voorwaarden zoals in de Beeldende Kunstenaars Regeling aangegeven; in het concrete geval gaan deze voorwaarden derhalve deel uitmaken van de gesloten overeenkomst.'

Aan de uitspraak van het Haagse Hof lag het geschil ten grondslag dat de gemeente Kortgene de BKR niet meer wenste toe te passen op een kunstenaar. De kunstenaar spande een kort geding aan waarin de President tot de slotsom kwam dat sprake was van een beschikking in de zin van artikel 2 van de wet-AROB en verklaarde de vordering niet-ontvankelijk. Het Hof kwam tot een soortgelijke conclusie, overwegende: 'Dat de feitelijke toepassing van de BKR door de gemeente niet uitsluitend was het regelmatig verrichten van rechtshandelingen naar burgerlijk recht – sluiten van koopovereenkomsten door haar met appellant, welke betrekking hadden op door deze vervaardigde kunstwerken – doch meer inhield, namelijk het treffen van bepaalde sociale voorzieningen met betrekking tot appellant, zoals het hem aanspraak geven op kinderbijslag na aankoop van een of meer kunstwerken, welke kinderbijslag blijkens artikel 25 van de BKR niet viel onder de door de gemeente betaalde of te betalen prijs voor dat kunstwerk of die kunstwerken.' Het besluit van de gemeente om de BKR niet meer op de kunstenaar toe te passen is naar het oordeel van het Hof een schriftelijk besluit van een administratief orgaan gericht op enig rechtsgevolg. Hiermee was dus, vandaar ook de uitgebreide weergave, het negatieve competentieconflict geboren, waardoor de kunstenaar tussen wal en schip viel.[24]

Steenbeek spreekt in zijn noot bij het arrest van het Hof van een 'pêle-mêle van privaatrecht, publiekrecht en pseudo-wetgeving' waarin de rechtszoekende en de rechters hun weg moeten vinden aan de hand van criteria die moeten bepalen of er sprake is van een beschikking of niet. Voor hem ligt het zwaartepunt bij de publiekrechtelijke aspecten. 'Het al dan niet aankopen van een kunstwerk mag dan juridisch een privaatrechtelijk verschijnsel zijn, dat neemt niet weg dat zulk een rechtshandelen geheel in het kader is geplaatst van een "regeling" om beeldende kunstenaars een pakket sociale voorzieningen te bieden. De toegang om daarover te twisten moet naar de administratieve rechter openstaan. Het Hof wijst daartoe de mijns inziens juiste weg.'

Crasborns gedachtengang, zoals tot uitdrukking komend in zijn noot bij de

Afdelingsuitspraak, komt in het volgende zo uitgebreid aan de orde omdat ik meen dat zijn benadering het meest overtuigend is en ook de weg wijst voor een fundamentele benadering van het subsidievraagstuk in meer algemene zin. Hij behandelt beide uitspraken in het kader van de algemene vraag wanneer een subsidiebeslissing wel en wanneer niet een beschikking is en speciaal waarom. Zijn slotconclusie is dat de BKR-aankoop ook als een beschikking is aan te merken en dat het dus op de weg van de Afdeling ligt – en niet van de burgerlijke rechter – om haar standpunt te herzien. Hij stelt dat het Hof niet ontkent dat sprake is van een rechtshandeling naar burgerlijk recht, maar een nevenargument heeft waarom er toch sprake is van een beschikking; een argument dat hij ondanks de bevredigende uitkomst, een beschikking, als argument niet overtuigend acht, namelijk het argument van de kinderbijslag. Volgens hem is de kinderbijslag te zeer een bijkomend gevolg van de 'aankoop'. 'De BKR is dus zo te lezen dat bij aankoop in voorkomende gevallen boven de afgesproken koopsom een bedrag moet worden betaald dat *even groot* is als een bijslag conform de Kinderbijslagwet kleine zelfstandigen; ook over dit bedrag draagt het Rijk dan 75% bij. Als de aankoop geen beschikking is, wordt hij het ook niet door deze extra voorziening.' De Afdeling vat volgens hem de BKR op als een standaardcontract, welks voorwaarden partijen al dan niet in hun overeenkomst kunnen opnemen, maar die opgenomen *moeten* worden, wil de gemeente de rijksbijdrage verkrijgen. 'Op basis van het uitgangspunt dat de aankoop een rechtshandeling naar burgerlijk recht is, komt men via de weg die het Hof wijst inderdaad niet op een beschikking.'

Crasborn verbindt aan deze BKR-uitspraak de algemene vraag of de Afdeling terecht subsidiebeslissingen in het algemeen als een beschikking aanmerkt. Dat is een hamvraag die qua betekenis ver uitgaat boven de onderhavige BKR-problematiek. Voor het kwalificeren van subsidiebeslissingen als beschikkingen voert de Afdeling eigenlijk alleen maar het wetshistorische argument aan dat bij het befaamde amendement Scholten-Kappeyne van de Coppello artikel 5 sub k uit het wetsontwerp AROB is geschrapt, waarin immers sprake was van 'subsidies, garanties enz. of *hoe ook genaamd*'. Daaruit zou dan de bedoeling van de wetgever blijken om subsidiebeslissingen als beschikkingen onder de wet-AROB te laten vallen.[25] In zijn noot toont Crasborn overtuigend aan dat een subsidiebeslissing naar haar aard een beslissing is met openbaar gezag, een beslissing op basis van publieke bevoegdheid. Een subsidie moet gezien worden als een rechtsbesluit waarbij een rechtsregime wordt vastgesteld. Dat het niet een beschikkingsdaad is over het vermogen van een openbaar lichaam, bijvoorbeeld een schenking vloeit voort uit het feit dat het gaat om de besteding van openbare, dus door belastingheffing verkregen, middelen. Aan subsidieverlening ligt een *publieke* bevoegdheid ten grondslag, waarbij irrelevant is of sprake is van een verbindend voorschrift dan wel van pseudo-wetgeving. Zijn slotsom is dat het beschikken over openbare middelen alleen een rechtshandeling naar burgerlijk recht is, als er voor het openbare lichaam een oorzaak is voor het aangaan van de verbintenis.

Terug naar de 'BKR-aankoop'. Uit het voorgaande vloeit voort dat de burgerlijke rechter de koopovereenkomst *zelf* als zodanig moet respecteren, 'maar deze vorm

kan niet verhullen dat tegenover de besteding nauwelijks een contra-prestatie voor de gemeente aanwezig is. In zo'n geval kan niet gezegd worden dat de beslissing tot aankoop zich oplost in de overeenkomst en dus een rechtshandeling naar burgerlijk recht is'.[26]

Met Crasborn meen ik dat voor de BKR toch wel vaststaat dat de aankoop van een kunstwerk in overwegende mate als motief inkomensoverdracht heeft, in de vorm van een sociale voorziening. Zijns inziens zou de Afdeling een beschikking moeten onderkennen. 'Nu de Afdeling dat niet doet, is de toestand evident onbevredigend. Stel dat de burgerlijke rechter zich op hetzelfde standpunt plaatst en hier slechts een gewone koop ziet. Hij zal een vordering van de gemeente dan wel ontvangen, maar (. . .) zal hij niet anders kunnen doen dan de weigering om te kopen zonder meer respecteren. Gezien de ratio van dit soort gemeentelijk handelen behoort de Afdeling hier een beschikking aan te nemen; afwezigheid van een administratief-rechtelijke voorziening is thans onaanvaardbaar te achten.'

Hierop aansluitend valt nog te wijzen op een Afdelingsuitspraak waarin het geschil ging om een suppletie die de gemeente Amsterdam had toegekend op de werkloosheidsuitkeringen van ontslagen werknemers van een gesubsidieerde instelling.[27] De gemeente stelde dat zij daarbij niet specifiek was opgetreden als overheid, maar door toezeggingen ter zake te doen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichtte. 'Onder de gegeven omstandigheden' concludeerde de Afdeling ertoe dat het besluit 'moet worden aangemerkt als te zijn genomen *in het kader van het gemeentelijke subsidiebeleid* op het terrein van het welzijnswerk', waarna weer verwezen werd naar de wetsgeschiedenis waaruit duidelijk zou moeten blijken dat de wetgever besluiten inzake het verstrekken van subsidies heeft willen begrijpen onder de beschikkingen, waartegen AROB-beroep open staat. Door het gebruik van de gecursiveerde woorden lijkt de Afdeling in de richting te gaan van de door Crasborn bepleite benadering. In andere uitspraken valt dit echter niet terug te vinden.

Ook Borman wijst er in zijn preadvies voor de NJV 1981 op dat de afgrenzing van de beschikking naar de rechtshandeling naar burgerlijk recht problematisch is. Hij constateert dat ondanks het ontbreken van een duidelijke bestuursrechtelijk titel de Afdeling in het algemeen toeschietelijk is wanneer zich een subsidiekwestie voordoet en terughoudend is wanneer een overeenkomst in het spel is. Wanneer deze beide samengaan, zoals in BKR-verband, wint volgens Borman de afkerigheid van de Afdeling om zich met contractuele zaken in te laten het van haar geneigdheid subsidiezaken aan zich te trekken. Hij noemt dit opmerkelijk omdat in BKR-verband de overeenkomst 'een ondergeschikte, zo niet bijkomstige rol speelt'.[28] 'Het feit dat de subsidiëring van de beeldende kunstenaar – want op die bestuursrechtelijke figuur komt de constructie toch neer – na voltooiing van de besluitvorming het uiterlijk van een koopovereenkomst krijgt is voldoende om de Afdeling te doen afdeinzen. De Afdeling neemt hier bepaald de vorm voor de materie. Wat is het civiele gehalte van de transactie? Ik zou hier van een louter mechanisch gebruik van de overeenkomst willen spreken.'[29]

Aan de voorgaande argumentaties van Crasborn, Steenbeek en Borman valt

weinig meer toe te voegen na wat in een voorgaande paragraaf gezegd is over de BKR, die als zodanig ook kunst- en subsidiebeleid biedt. Besluiten omtrent BKR-voorzieningen zouden door de Afdeling bejegend moeten worden als beschikkingen.[30]

Na de beide uitspraken van Hof en Afdeling die zodanig divergeerden dat gesproken kon worden van een negatief competentieconflict, is er een uitspraak gevallen waarin de Afdeling reageerde op de opstelling van de burgerlijke rechter, in casu het Hof. In de uitspraak van 13 juli 1981 (AB 1982, nr. 147 met noot Borman) overwoog de Afdeling, na de bekende passage over het 'standaardcontract': 'Gegeven het feit dat het overheidshandelen te dezen, overeenkomstig hetgeen dienaangaande in de regeling zelf is bepaald, niet dan in de vorm van het sluiten van zodanige overeenkomst geschiedt, kan voorts worden daargelaten de vraag of in die regeling wellicht wel voor het overige het publiekrechtelijke karakter overweegt. Overigens is het bij de tegenwoordige stand van de sociale wetgeving hier te lande noch met de aan de gemeentebesturen gelaten vrijheid, de regeling in hun gemeente al dan niet toe te passen, noch met de reeds vermelde omstandigheid, dat de regeling op geen enkel wettelijk voorschrift steunt, te rijmen dat in de eerste plaats het bieden van een pakket van sociale voorzieningen zou zijn beoogd.'

Doordat de kinderbijslagkwestie 'vieux jeu' was (de AKW-regeling vanaf 1 jan. 1980 trad in de plaats van artikel 30 BKR) lag de kwestie er nu in reincultuur. Borman zegt in zijn noot dat nu het Hof het kinderbijslagargument (dat de crux was in 's-Hofs gedachtengang) kwijt is en omdat er geen andere voorbeelden van sociale voorzieningen in de BKR zijn die met de transactie samenhangen, de leer van het Hof daarmee als een incident moet worden beschouwd. 'De discussie tussen administratieve rechter en gewone rechter is weer open. Als het Hof geen andere, niet onder woorden gebrachte argumenten heeft gehad is het negatieve bevoegdheidsconflict zelfs ten einde.' Het kinderbijslagargument sec was, zoals ik eerder stelde, inderdaad niet overtuigend; de Afdeling hoefde er bovendien na de wetswijziging niet meer op in te gaan.

Maar nu wat de argumenten van de Afdeling betreft. Het eerste argument van de Afdeling vat ik zo op, alsof de Afdeling zegt: gelukkig of niet, de regeling dwingt mij ertoe een koopovereenkomst aan te nemen. Die constructie staat er zo nadrukkelijk en onontloopbaar, dat kan worden daargelaten de vraag of in de regeling voor het overige het publiekrechtelijke karakter overheerst. Zoals ik in het voorgaande, in het verlengde van Crasborn en Borman, betoogd heb, meen ik dat de Afdeling door de vorm had moeten heenbreken en de koopovereenkomst niet zozeer hoefde te isoleren. Wat het tweede argument aangaat, daaruit valt te proeven dat de Afdeling van mening is dat, als de BKR gezien zou worden als een sociale voorziening, dat dan als zodanig wel een kreupele zou zijn. Dat is dan toch meer een beleidsmatige constatering; ook een inhoudelijk ontoereikende sociale voorziening kan nog altijd voor degenen die er wel van profiteren een sociale voorziening genoemd worden. Afgezien daarvan echter ben ik van mening dat het argument langs de quintessens heen gaat, namelijk: biedt de regeling ook kunstbe-

leid, meer specifiek, subsidiebeleid voor kunstenaars. Heel goed zou de regeling toch ook zo te benaderen zijn dat het treffen van voorzieningen opgevat wordt als subsidiëring onder voorwaarden, waarbij dan bijvoorbeeld de parallellie tussen een stipendium of werkbeurs en de opdrachtverlening van de BKR zich opdringt. Als de Afdeling volhardt in haar stellingname is het ongelukkige resultaat dat de burgerlijke rechter – die daar kennelijk niet happig op is – zal moeten oordelen over besluiten die naar hun aard en ratio typische bestuursbesluiten zijn, die dan ook bij de administratieve rechter ter toetsing behoren te komen. Gezien haar vaste jurisprudentie en ook gelet op de overwegingen van de laatstgenoemde uitspraak lijkt de Afdeling niet geneigd om 'om te gaan'. Het verlossende woord kan nu alleen nog van de (pseudo)wetgever komen, die – zo zou men kunnen zeggen – door zijn onduidelijke regeling de AROB-rechter in de positie heeft gebracht dat deze zich in allerlei rare bochten moet wringen.

7 De BKR nu en in de toekomst

Als sociale voorziening laat de BKR zeer te wensen over. Naar zijn aard en inhoud biedt zij echter ook kunstbeleid. Wanneer deze dubbele doelstelling niet aangenomen wordt, is ook niet verdedigbaar dat zij slechts exclusief geldt voor één bepaalde categorie kunstenaars, hoewel het natuurlijk blijft wringen uit een oogpunt van kunstbeleid dat er een regeling geldt voor één beperkte categorie kunstenaars waardoor de facto een bevoorrechte positie voor beeldende kunstenaars boven andere scheppende kunstenaars gecreëerd wordt. Het departement van CRM heeft in consequent beleid steeds de sociale voorzieningskant van de regeling benadrukt en haar nimmer willen rekenen tot het kunstbeleid. In zekere zin is deze soms bijna wat vijandige houding wel begrijpelijk. Beeldende kunstenaars worden door deze regeling van het departement van Sociale Zaken in een relatief geprivilegieerde positie geplaatst. De met de uitvoering van de BKR gemoeide gelden zouden in een andere structuur ook denkbaar zijn op de CRM-begroting. Bovendien overtreffen de BKR-uitgaven verre de CRM-uitgaven voor de andere scheppende kunsten, waarbij daarbovenop nog als gevolg van de 'open-einde' financiering de groei ervan veel sneller verlopen is. Wat de verwerving van BKR-kunstwerken betreft, heeft het departement van CRM formeel geen enkele zeggenschap over hoeveelheid en kwaliteit. Wel wordt men 'opgezadeld' met de conservering en het beheer ervan.[31]

Illustratief voor de houding van het departement van CRM lijkt de passage in het rapport Heroverweging collectieve uitgaven, kennelijk geïnspireerd vanuit CRM: 'Het kunstbeleid wordt echter op verschillende manieren door het bestaan van de BKR doorkruist. Bij de keuze van de kunst (en daarmee de kunstenaars) waar het kunstbeleid van CRM zich op richt, worden uitsluitend artistieke criteria gehanteerd. De advieslichamen die de keuze bepalen zijn samengesteld uit kunstenaars en andere deskundigen op het terrein van de beeldende kunsten. De selectie geschiedt uitsluitend op basis van kwaliteit, in tegenstelling tot de selectie die plaatsvindt bij de BKR-commissies, waarbij men krachtens de aard van de

regeling de sociaal-economische positie van de kunstenaar als belangrijk criterium hanteert. Vanuit het oogpunt van kunstbeleid is het om twee redenen niet wenselijk dat via de BKR verworven kunstwerken zonder meer op aan het kunstbeleid gelieerde terreinen worden ingevoerd. De eerste reden ligt in het bovenstaande besloten: talloze via de BKR in overheidsbezit geraakte kunstwerken zouden de toets van de binnen het kunstbeleid van de rijksoverheid gehanteerde kwaliteitsnormen niet doorstaan. De tweede reden is de nadelige invloed, die een dergelijke handelwijze heeft op de vrije markt.'[32] Het departement van CRM trekt in dit verband wel erg apodictisch het alleenvertoningsrecht op kwaliteit naar zich toe. Het komt voort uit de tweeslachtigheid van de BKR met de daaruit voortvloeiende organisatorische 'verkokering'. De gedachtenvorming zou in die richting moeten gaan dat de BKR in een andere structuur en vormgeving en gestoeld op andere beginselen inhoudelijk en organisatorisch tot de verantwoordelijkheid van de minister van CRM zou moeten behoren. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat onder het huidige economische gesternte een dergelijke overgang, die ook andere scheppende kunstenaars niet onberoerd zou kunnen laten, niet gemakkelijk te realiseren zal zijn, zelfs niet wanneer het beginsel van de 'budgettaire neutraliteit' veilig zou zijn gesteld.[33]

Hoe dan ook en onontloopbaar zal een nieuw beleid ten aanzien van de BKR ontwikkeld moeten worden.[34] Uit theoretisch oogpunt lijkt dat aan de volgende varianten gedacht zou kunnen worden. Voor- en nadelen worden tentatief en wat geschematiseerd weergegeven, vooral acht slaand op de administratiefrechtelijke aspecten.

Het *eerste* alternatief is *handhaving van de huidige situatie met (marginale) aanpassingen.*

Voordeel daarvan is dat een regeling blijft gelden die eraan bijdraagt dat noodlijdende kunstenaars door hun arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien en niet noodgedwongen een beroep hoeven te doen op de Algemene bijstandswet. De huidige mengeling van sociale voorziening en maatregel van kunstbeleid leidt er toe dat in elk geval de beeldende kunst een aanmerkelijke steun van overheidswege ondervindt op een zodanige schaal dat bij afwezigheid van de BKR waarschijnlijk minder middelen aan de beeldende kunst(enaars) ten goede zouden komen.

Als nadeel geldt in de eerste plaats dat de pseudo-wetgevingsvorm al te lang gegolden heeft en het experimentele stadium al lang te boven is. Een uitvloeisel van het pseudo-wettelijke karakter is de ongelijkheid in toepassing van de BKR, waardoor het karakter van sociale voorziening op ontoelaatbare wijze in de verdrukking komt. Daarenboven geldt dat de BKR beeldende kunstenaars op een ongemotiveerde wijze bevoorrecht boven andere scheppende kunstenaars, niet alleen vanwege het aanwezige sociale voorzieningsaspect, maar evenzeer acht slaand op de ter beschikking gestelde financiële middelen. Ook de toedeling van deze regeling aan het departement van Sociale Zaken, los van het door CRM gevoerde kunstbeleid, leidt tot ongewenste effecten. De voortgaande volumegroei, gevolg van de open-einde-financiering, maakt het uitgavenverloop onbeheersbaar.

De tweeslachtigheid van de BKR maakt dat de kwaliteitscriteria van de BKR als vorm van kunstbeleid in het gedrang komen. Wat de rechtsbescherming van de kunstenaar betreft, deze zal, zo lang de Afdeling rechtspraak BKR-voorzieningen blijft zien als rechtshandelingen naar burgerlijk recht, uit 'armoede' geboden moeten worden door de burgerlijke rechter.

Een *tweede* alternatief is de BKR, met behoud van zijn essentialia, *om te bouwen tot een wettelijke regeling* of een zelfstandige amvb. De beleidsmatige voor- en nadelen zijn goeddeels gelijk met die van de vorige variant. De nadelen van een ongelijke toepassing tussen gemeenten zouden vervallen, wanneer de uitvoering in medebewind verplicht zou worden. Onmiskenbaar pluspunt zou dan zijn dat de pseudowetgeving vervangen zou zijn door 'echte' wetgeving. Materieel zou het verschil niet zo groot zijn als de wettelijke regeling zich ook zou bedienen van overeenkomstachtige figuren, waartoe voor de gemeente geen verplichting bestaat haar aan te gaan. De volumegroei zou op eenzelfde wijze als in de huidige situatie doorgang kunnen vinden.

Een *derde* alternatief zou kunnen zijn de BKR te brengen onder *de werkingssfeer of onder het bereik van de Kaderwet specifiek welzijn.* Brengen onder de werkingssfeer zou tot gevolg hebben dat een beeldend kunstenaar als voorziening van Kaderwetwelzijn zou gelden. Veel minder vergaand zou zijn als de BKR onder het bereik van de Kaderwet zou vallen, waardoor de Kaderwet partieel, bijvoorbeeld voor zover het het plan betreft, van toepassing zou zijn. Wanneer de BKR onder de werkingssfeer van de Kaderwet zou vallen, zou dat bepaald moeten worden bij de Invoeringswet. In deze constructie zou een beeldend kunstenaar in het programma als voorziening afgewogen moeten worden tegenover andere voorzieningen van specifiek welzijn. Niet goed denkbaar en waarschijnlijk ook ondoenlijk lijkt hoe de afweging tussen een individuele kunstenaar en welzijnsvoorzieningen op lokaal niveau verantwoord zou moeten plaatsvinden. Wee de kunstenaar die moet concurreren tegen een buurthuis of een peuterspeelzaal. Eveneens fenomenen als de kwaliteitsverordening laten zich niet verbinden met een individuele kunstenaar. De rechtsbescherming voor de beeldende kunstenaar in het geval hij niet wordt opgenomen in een programma, zou geboden worden door de AROB-rechter, waarbij diens toetsing van concrete beslissingen in dit verband zich moeilijk laat voorstellen. Binnen het budgetmechanisme van een programma valt aan te nemen dat de volumegroei beperkt zou worden. Wat zich in dit alternatief met grote evidentie opdringt is dat het sociale voorzieningskarakter geheel en al zou verdwijnen. De BKR onder de werkingssfeer van de Kaderwet brengen lijkt mij als mogelijkheid niet goed voorstelbaar; wel zou gedacht kunnen worden aan het brengen onder het bereik van de Kaderwet. (Zie verder hoofdstuk 9 preadvies Hoefnagel)

Een *vierde* alternatief is de scheppende beeldende kunst onder te brengen in een *fondsenstructuur.*[35] Een voordeel van deze variant is dat aansluiting gezocht kan worden bij de Fondsenwet scheppende kunsten, waarmee inmiddels, weliswaar op

kleine schaal, enige ervaring is opgedaan. In elk geval zou op deze wijze een gelijkheid van bejegening bewerkstelligd kunnen worden tussen de diverse vormen van scheppende kunst. De overgang van een stelsel van territoriaal gedecentraliseerde beleidsuitvoering naar een structuur van functionele decentralisatie zou in principe zonder al te grote schokken kunnen verlopen, zeker wanneer acht geslagen wordt op de huidige financieringswijze van de BKR die immers al een 95%-aandeel van het Rijk inhoudt. De vormgeving van de uitvoeringsstructuur zou, uitgaand van het tegenwoordige aantal BKR-kunstenaars en de totaliteit van de gemoeide gelden, dan wel problematisch zijn. Gedacht zou dan kunnen worden aan een centrale uitvoering door het fonds, op basis van bijvoorbeeld regionale adviesfuncties.[36]

Voor een fondsconstructie is wezenlijk de werking van het budgetmechanisme; het volume kan daardoor in de hand worden gehouden. De afweging tussen (voorzieningen voor) beeldende kunstenaars verloopt louter volgens artistieke criteria met inschakeling van adviescommissies voor de beslissingen in concreto. De overheid concretiseert haar prioriteitsstelling tussen de verschillende vormen van scheppende kunst door haar toedeling van middelen aan de verschillende fondsen. In dit alternatief is afwezig – het zou er ook wezensvreemd aan zijn – het element van sociale voorziening. Een fondsenconstructie 'heeft als vertrekpunt de omvang van een fonds en niet de behoefte aan of noodzaak van een voorziening voor een individuele kunstenaar'.[37] Ten aanzien van de rechtsbescherming van de individuele kunstenaar geldt, dat tegen beslissingen van een fondsbestuur hoogstwaarschijnlijk AROB-beroep zou openstaan. (Zie verder hoofdstuk 8 par. 2.)

Het *vijfde* alternatief zou eruit kunnen bestaan de scheppende beeldende kunst onder de werking te brengen van een nog te ontwerpen speciale *Wet op de kunsten.* Voor zover daar al iets over te zeggen valt – immers, over wat de inhoud van een dergelijke wet zou moeten zijn bestaat nog nauwelijks een begin van gedachtenvorming – zou als voordeel kunnen gelden dat het gehele terrein van de scheppende en uitvoerende kunsten onder een régime gebracht zou worden, hetgeen uit een oogpunt van verantwoorde afweging binnen het totale kunstbeleid voordelen met zich brengt. Wanneer de conceptie van een dergelijke wet nadere uitwerking krijgt, zou voor de financiering ongetwijfeld gedacht moeten worden aan budgetfinanciering. Omdat de optie van een speciale Kunstenwet nog zo open is, kan in principe alles wat als wenselijk gezien wordt in zo'n wet gestopt worden: evenwichtige afwegingsprocedures, fraaie adviesstructuren, goede rechtsbescherming, kortom alles wat tot een schitterend kunstbeleid zou kunnen bijdragen. Zoveel is in elk geval nu al te zeggen: de totstandkoming van een dergelijke wet kan nog lang op zich laten wachten.

8 Conclusie

De BKR is onafwendbaar aan verandering toe en kan in de huidige vorm niet meer gehandhaafd blijven; ook op het politieke vlak heerst die overtuiging. Het pro-

bleem is daar evenwel dat van een aantal ontwikkelingen die in de tijd gelijk lopen niet gezegd kan worden waar zij op uitlopen en waar zij zich in elkaar kunnen voegen. Te denken valt daarbij aan de onzekerheden over de Kaderwet specifiek welzijn, de totstandkoming van een eventuele Wet op de kunsten, de noodzaak tot beperking van de volumegroei van de BKR en de ongewisheden van kunstbevordering door fondsen, dit alles onder een economisch gesternte waarin de kwetsbare kunstensector zich relatief makkelijk leent voor schrappen in de daartoe voorziene uitgaven.

De keuze die gemaakt moet worden heeft als centrale vraag of de BKR als sociale voorziening intact moet blijven. Ik meen van niet, tenzij de regeling uitgebreid zou worden naar alle scheppende kunstenaars. Zo daartoe besloten zou worden is uit administratiefrechtelijk oogpunt nodig dat het de vorm zou krijgen van een wet of amvb. Daarmee gepaard zouden dan inhoudelijke veranderingen moeten gaan, die zo groot zouden zijn dat er nauwelijks nog gelijkenis met de huidige BKR zou bestaan, in de eerste plaats al het opheffen van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Dan nog blijft het grote probleem bestaan dat uitgemaakt dient te worden wie kunstenaar is in de zin van de regeling.

Twee andere wegen lijken eerder en beter begaanbaar, namelijk òf kiezen voor onderbrenging van het scheppende beeldende-kunstbeleid (samen met andere vormen van scheppende kunst) in de Kaderwet, dan wel de scheppende beeldende kunst laten vallen onder de Fondsenwet scheppende kunsten. Wanneer gedacht wordt aan de Kaderwet zou dat een partiële toepassing van de Kaderwet moeten zijn; brengen 'onder het bereik' en niet onder de werkingssfeer. Wat de kwalificatie van de BKR-voorzieningen door de Afdeling rechtspraak als rechtshandelingen naar burgerlijk recht betreft, meen ik dat dit uit administratiefrechtelijk oogpunt onjuist en ongewenst is, omdat daarmee een miskenning plaatsvindt van het *subsidiebeleid* dat de BKR biedt.

8 Kunsten en rechtsbescherming

1 Inleiding

De rechtsbescherming tegen de overheid wordt wanneer de kunsten in het geding zijn voor het merendeel geboden door de administratieve rechter, met name de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Dat geldt vooral als het de 'positieve' rol van de overheid betreft, de bevordering van de kunsten. Wat betreft het 'negatief optreden' van de overheid, het beperken van kunstactiviteiten in hun uitingen, is het eveneens vaak de AROB-rechter die bescherming kan bieden; soms is het de strafrechter in het geval dat beweerd wordt dat een regeling in strijd is met een hogere regeling. Dat laatste speelt met name als regelingen treden op het terrein van de grondwettelijk gegarandeerde uitingsvrijheid. Ook de burgerlijke rechter kan op kunstterrein soms tot beoordeling van het overheidsoptreden geroepen worden; de Wet behoud cultuurbezit biedt daarvan een voorbeeld en evenzeer de BKR. De fiscale rechter kan geadieerd worden in het geval fiscale faciliteiten niet worden toegekend.

Drie aspecten van de rechtsbescherming worden hier aan de orde gesteld. De rechtsbescherming in het geval de overheid zich bedient van fondsconstructies is interessant omdat de administratiefrechtelijke status van fondsen nog wat in de mist verkeert. Evenzeer lijkt het de moeite waard te onderzoeken of de rechtsbescherming zoals die geboden wordt aan gesubsidieerde *kunst*instellingen – omdat het om kunst gaat – een andere is en tot andere uitkomsten leidt dan bij andere gesubsidieerde instellingen. Dat onderzoek zal dan plaatsvinden aan de hand van de AROB-jurisprudentie die er is, niet aan de hand van wat zich hypothetisch aan geschillen denken laat. Een derde vraag die gesteld wordt is of aan de kunsten en de wijze waarop zij door de overheid bevorderd worden een bijzondere plaats toekomt in administratiefrechtelijk verband vanwege de gekwalificeerde rol van adviescolleges in de besluitvormingsprocedures. Er heeft zich een betrekkelijk vaste leer ontwikkeld over de wijze waarop het bestuur zich iets gelegen moet laten liggen aan adviezen bij voorgenomen beschikkingen. Onderzocht zal worden of de jurisprudentie over de rol van adviescolleges in kunstverband afwijkt van die over de rol van adviescolleges in het algemeen.

In hoofdstuk 5, paragraaf 5, is de vraag opgeworpen of de stelligheid waarmee in de toelichting bij de ontwerp-Fondsenwet scheppende kunsten beweerd werd dat tegen beslissingen van een fondsbestuur AROB-beroep openstond wel terecht was.

De argumentatie in de MvT was zeer pover. Wat apodictisch en zonder nadere motivering werd gesteld dat een fonds dat met door de rijksoverheid beschikbaar gestelde taken gaat verrichten die als overheidstaken beschouwd kunnen worden om die reden een administratief orgaan in de zin van artikel 1 van de wet-AROB is.[1] De toevoeging in de MvT dat het vanzelf sprak dat de uiteindelijke beslissing daarover bij de Afdeling ligt, was een uitdrukkelijke wens van de Raad van State in haar, toen nog niet gepubliceerde, advies over het wetsontwerp. Voor zoveel pertinentie van regeringswege bestond toen zeker nog geen grond. Immers, welke Afdelingsuitspraken waren er tot dan geweest?

In de eerste plaats de uitspraak van de Afdeling van 19 september 1977 (tB/S, jur.1, p.6) waarin impliciet geconcludeerd werd dat het bestuur van de Stichting ontwikkelings- en saneringsfonds voor de landbouw een administratief orgaan was in de zin van artikel 1 wet-AROB. In de uitspraak van de Afdeling van 7 april 1978 (tB/S, jur.1, p. 19, AB 1978, nr. 474, met noot Borman) daarentegen werd het Fonds voor de Letteren niet aangemerkt als een administratief orgaan 'aangezien geen algemeen verbindend voorschrift is aan te wijzen waaraan hij hetzij rechtstreeks, hetzij indirect enig openbaar gezag kan ontlenen'.

Deze beide uitspraken divergeerden duidelijk omdat voor het Landbouwfonds evenmin een algemeen verbindend voorschrift is aan te wijzen waarop de beschikkingsbevoegdheid zou berusten.

In de daarop volgende uitspraak van 13 juni 1978 (tB/S, jur.1, p. 26) wederom betreffende het Ontwikkelings- en Saneringsfonds werd het wazige plaatje meer ingekleurd 'Aangezien het hier de uitvoering betreft van een taak, welke de overheid zich heeft aangetrokken en de uitvoering van die taak met overheidsgelden wordt bekostigd' was volgens de Afdeling sprake van een administratief orgaan.

Ten Berge/Stroink achtten de redenering van de Afdeling in de beide Landbouwfondsuitspraken niet overtuigend; Borman meende in zijn uitgebreide noot evenzeer dat het Fonds voor de Letteren terecht niet als administratief orgaan was beschouwd. Daartoe genoopt door kritische vragen van verschillende fracties lijkt de motivering van het karakter van fondsen, zoals gegeven in de memorie van antwoord, een stuk sterker. Opgemerkt wordt dat bij vergelijking van het Fonds voor de Letteren en de nieuwe fondsen niet uit het oog mag worden verloren dat de nieuwe fondsen opgericht worden op basis van een wet. 'Men kan dus zeggen dat de fondsen hieraan – indirect – openbaar gezag ontlenen.'[2] In de nota naar aanleiding van het eindverslag beroept de minister zich op inmiddels *vaste* jurisprudentie van de Afdeling en op de opvatting van Borman. 'Mede in aanmerking nemende dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de wet-AROB een ruime werking zou hebben, ben ik nog steeds van mening dat een fonds voor de

scheppende kunsten dat wordt opgericht door de overheid, dat door de overheid kan worden opgeheven en dat zich gedurende zijn bestaan moet gedragen overeenkomstig door de overheid te geven voorschriften, als een administratief orgaan kan worden aangemerkt. Een uitdrukkelijke bepaling dienaangaande in het wetsontwerp acht ik overbodig en – vanuit legislatief oogpunt bezien – zelfs onjuist.'[3]

De vaste commissie voor CRM had inmiddels wel bereikt dat minister Gardeniers het advies van de Raad van State, dat zij aanvankelijk weigerde te publiceren, toch bekend maakte. Naast de eerdergenoemde opmerking van de Raad van State dat de Afdeling zelf haar competentie bepaalt, maakt de Raad nog een andere cruciale aantekening: 'In dit verband merkt de Raad voorts op dat er met name indien de privaatrechtelijke vorm gehandhaafd wordt, rekening mee moet worden gehouden dat de fondsen bij de uitvoering van hun taak gebruik kunnen maken van de mogelijkheid rechtshandelingen naar burgerlijk recht te verrichten. In de onderhavige passage in de memorie van toelichting ware dan ook te verwijzen naar artikel 2, tweede lid onder b van de wet-AROB.'[4] Deze laatste opmerking is kennelijk niet ter harte genomen, want in de MvT is zij niet terug te vinden. Ik versta deze opmerking zo, dat een voorbehoud geldt ten aanzien van het al of niet met openbaar gezag bekleed zijn van het fonds, maar dat bovendien, wanneer dat openbaar gezag al wordt aangenomen, een privaatrechtelijk fonds zich licht zou kunnen bedienen van privaatrechtelijke figuren, waardoor dan haar handelingen om *die* reden niet aan de AROB-rechter zouden kunnen worden voorgelegd. Met andere woorden, wanneer een dergelijk fonds zich zou gaan bedienen van bijvoorbeeld BKR-achtige vormen, zou vanwege het burgerrechtelijk karakter van dat handelen de AROB-weg afgesloten zijn. Mijns inziens valt daaraan echter de opmerking te verbinden dat bij een publiekrechtelijk vormgeving van het fonds dat ook zou kunnen. Of wringt de zaak hier doordat de Raad van State bij een publiekrechtelijk fonds eerder de vorm terzijde zou willen stellen terwille van de inhoud?

Zijn nu alle problemen uit de wereld en kan met zekerheid aangenomen worden dat de Afdeling fondsen op grond van de Fondsenwet als administratieve organen gaat zien? Daartoe dienen de vermelde uitspraken en het standpunt in de toelichting nog wat nader beschouwd te worden. Voorop staat dat de formule 'met openbaar gezag bekleed' een weinig operationeel criterium biedt.[5] Duk vergelijkt rechterlijke instanties die dergelijke formules moeten invullen met het muildier uit Mignon dat 'im Nebel seinen Weg' zocht. Hij stelt de terechte vraag hoe, als openbaar gezag alleen kan bestaan ingeval van bij of krachtens de wet toegekende bijzondere bevoegdheid, dat dan verenigbaar is met het bestaan van 'vrije' subsidies die de wetgever toch blijkens de wetsgeschiedenis nadrukkelijk onder de werking van de wet-AROB heeft willen brengen. Naar aanleiding van de Fonds voor de Letterenuitspraak wijst Duk erop dat de Afdeling zich onthield van de 'toch wel voor de hand liggende vraag' in hoeverre het bestuur van het fonds onafhankelijk is van de minister, welke invloed de minister heeft op de samenstelling ervan, of de subsidievoorwaarden volkomen vrijheid geven ten aanzien van de toekenning van stipendia enzovoort. 'Als dit alles er niet toe zou doen, zou

het intermediair van een (eventueel door de minister zelf opgerichte) stichting wel een simpel en handig middel zijn om weigeringen en intrekkingen van subsidies geheel te onttrekken aan de mogelijkheid van beoordeling door de administratieve rechter.'[6] Het zijn dergelijke toetsvragen die gesteld moeten worden alvorens in concreto uitgemaakt kan worden of een fonds kan gelden als een administratief orgaan.

Borman meent in zijn noot dat openbaar gezag niet aan een algemeen verbindend voorschrift hoeft te zijn ontleend. Hij legt de Fonds voor de Letterenuitspraak zo uit alsof de Afdeling bedoelde 'zoekend naar de aanwezigheid van openbaar gezag trof ik noch in een wettelijk voorschrift, noch in de wijze van financiering of de activiteiten van de Stichting voldoende aanknopingspunten aan om tot dat openbaar gezag te concluderen'. Deze benadering van de uitspraak verdient volgens hem de voorkeur en ik zou hem daarin willen volgen. Ook al omdat dit in overeenstemming is met de bestuurspraktijk waarbij overheidsstichtingen worden opgericht zonder basis in een algemeen verbindend voorschrift en subsidies worden verleend zonder een andere grondslag dan de begrotingswet. 'De combinatie van beide kan leiden tot figuren waarbij een stichting met behulp van overheidsgeld uitkeringen doet of daarmee vergelijkbare handelingen verricht die de overheid hetzij gaarne ziet geschieden, hetzij verplicht is te bevorderen, hetzij zelf ter hand behoort te nemen, alles omdat ze het openbaar belang dienen; en dit zonder dat de distributie van de gelden op een algemeen verbindend voorschrift valt terug te voeren. Dan *kan* (curs. A.R.) er materieel sprake zijn van overheidsoptreden. Aan de Afdeling de taak de aangetroffen stichting en haar financierende bezigheden te determineren.'

De werkelijkheid determinerend kon de Afdeling in casu tot de conclusie komen dat het Fonds voor de Letteren openbaar gezag ontbeert, om een samenstel van redenen:

- de geldmiddelen verkrijgt het fonds niet exclusief van rijkswege, maar ook van particulieren en instellingen;
- bij de benoeming van bestuursleden is de minister gebonden aan voordrachten van verschillende organisaties;
- de besluitvorming binnen het stichtingsbestuur is zo dat de minister daarop, ook achteraf, geen invloed heeft.

De minister heeft weliswaar een aantal machtsmiddelen (goedkeuring rekening en verantwoording, goedkeuring reglementen, wijziging van de statuten), maar die zijn onvoldoende om een zekere bevelsbevoegdheid aannemelijk te maken.

Met Bormans slotsom valt in te stemmen, dat, als het Fonds voor de Letteren gesteld wordt tegenover het Ontwikkelings- en saneringsfonds voor de landbouw, het zeer veel meer publiekrechtelijke karakter van de laatste stichting in het oog springt en dat de Afdeling het Fonds voor de Letteren juist getaxeerd heeft.[7]

Echter, hoe zit dat als de grondslag van een fonds gelegen is in een wettelijk voorschrift? Kan dan categorisch gezegd worden – zoals de regering deed – dat om die reden een fonds 'indirect' openbaar gezag verkrijgt? Ik meen dat die gelijkstelling niet gemaakt kan worden en dat ook dan gedifferentieerd moet worden en

de werkelijkheid moet worden ontsluierd. Als de wet, en in het verlengde daarvan een amvb, geen of zeer minimale bepalingen zou bevatten over de verhouding minister-fondsbestuur en de minister geen algemene of concrete correctiemiddelen zou bezitten, met andere woorden niets van een hiërarchische verhouding aanwezig zou zijn, dan kan niet gesproken worden van een administratief orgaan. Het is wat onwaarschijnlijk in het geval van een fonds dat gebaseerd is op een wettelijk voorschrift dat de verhouding met de minister niet afdoende zal zijn geregeld, maar ondenkbaar is het niet.[8]

Betreffende de fondsen op grond van de Fondsenwet scheppende kunsten nu valt te zeggen dat inderdaad aangenomen mag worden dat de Afdeling rechtspraak fonds besturen als administratieve organen zal zien, mede gelet op de bij het ontwerp behorende ontwerp-amvb, het Besluit voor de scheppende toonkunst. Dit valt te concluderen omdat:

- in de amvb-bepalingen worden gegeven omtrent de bevoegdheden en de werkwijze van het bestuur en het financiële beheer;
- de minister alle bestuursleden benoemt en ontslaat;
- de minister de statuten van de stichting vaststelt en kan wijzigen;
- de minister in de jaarlijkse subsidievoorwaarden regelen neerlegt voor de verzekering van een goed beheer en de controle daarop.

Dit samenstel van regelen omtrent de verhouding maakt dat aannemelijk is dat openbaar gezag bestaat, een conclusie waartoe de regering al eerder geraakte, maar dit op grond van een mijns inziens verkeerde, althans ontoereikende argumentatie.

Nog een opmerking dient in dit verband gemaakt te worden. Beslissingen over artikel 1 wet-AROB gaan ook over artikel 2. Niet echter mag de gelijkstelling gemaakt worden dat alle handelen van het fonds noodzakelijkerwijs publiekrechtelijk van aard is. Artikel 1 onder b van het ontwerp wijst wel in die richting, als er gesproken wordt van het bevorderen van de totstandkoming van werken van scheppende kunst 'door daartoe financiële uitkeringen te verstrekken'. In herinnering wordt echter gebracht het voorbehoud dat de Raad van State in haar advies formuleerde, kennelijk voor het geval het fonds zich zou bedienen van BKR-achtige constructies.

Nog een paar andere aspecten van de Fondsenwet verdienen nadere aandacht. Wat moet er gebeuren als een fonds door de AROB-rechter gelast wordt een bepaalde uitkering aan iemand te verstrekken? In de memorie van toelichting wordt gezegd dat het Rijk niet aansprakelijk zal zijn voor de nakoming van door een fonds aangegane of aan een fonds opgelegde verplichtingen. Een fonds zal voor zulke verplichtingen geen recht hebben op extra subsidie van het rijk, hetgeen ook in de subsidievoorwaarden zal worden neergelegd.[9] De oplossing voor dergelijke eventualiteiten zal erin gelegen zijn om niet alle middelen aan het begin van het 'subsidiejaar' een bestemming te geven, zodat er ruimte bestaat om 'AROB-tegenvallers' te kunnen opvangen, dan wel deze ten laste te laten komen van een volgend jaar.

Een andere vraag is of het (privaatrechtelijke) fonds, bekleed met openbaar gezag, zelf AROB-beroep kan instellen tegen de subsidiebeschikking van de minister waarbij haar jaarlijkse budget wordt bepaald? Ik meen dat in zo'n geval sprake is van een 'orthodoxe' subsidiebeschikking waartegen AROB-beroep openstaat en dat het fonds door het bekleed zijn met openbaar gezag niet beschouwd kan worden als een publiekrechtelijk lichaam, dat op grond van artikel 5 aanhef en onder j tegen een niet verleende 'bijdrage' niet zou kunnen opkomen.[10]

Een laatste kwestie betreft de *procedure* van rechtsbescherming. Ervan uitgaande dat een fondsbestuur als administratief orgaan beschouwd wordt, valt de vraag te stellen of de bepaling van artikel 3 onder h van de Fondsenwet – de amvb bevat een bepaling omtrent de wijze waarop bij het bestuur bezwaar kan worden gemaakt tegen beslissingen van een fonds – wel zo gelukkig is. De bepaling is bij nota van wijziging, zonder enige motivering opgenomen om de Tweede Kamer gerust te stellen over het beroepsrecht. Als het fondsbestuur een administratief orgaan is, dan geldt toch de algemene bepaling van artikel 11 lid 2 wet-AROB dat bij amvb andere administratieve organen van de centrale overheid kunnen worden aangewezen die bevoegd zijn een beroepsschrift als bezwaarschrift aan te merken en als zodanig te behandelen. Het lijkt logischer en gemakkelijker het fondsbestuur op grond van de bezwaarschriftenprocedure van de wet-AROB te laten optreden in plaats van een apart bezwarenregime te laten gelden. Het is toch voor de hand liggender de pasklare AROB-bezwaarschriftenprocedure te hanteren dan een speciale bezwarenprocedure te vestigen op grond van artikel 3h. Bovendien zal de speciaal te vestigen bezwarenprocedure toch niet mogen afwijken van die van de wet-AROB.[11]

De opneming van een bepaling als die van artikel 3h lijkt mij zin te hebben voor het geval het fonds *niet* als administratief orgaan in de zin van de wet-AROB zou zijn te beschouwen. Of ging de regering – ondanks alle stelligheid – toch maar veiligheidshalve voor twee ankers liggen?

Wat de 'oudere' fondsen betreft, daarvan zal na het voorgaande duidelijk zijn, dat deze zo snel mogelijk met de Fondsenwet in overeenstemming moeten worden gebracht om ook bij deze een behoorlijke rechtsbescherming te waarborgen.

3 Rechtsbescherming en subsidiëring van kunst

De rechtsbescherming zoals die geboden wordt aan kunstinstellingen of kunstenaars wanneer hun subsidiëring in het geding is, is naar zijn aard gelijk aan die van andere welzijnsinstellingen. Sinds de inwerkingtreding van de wet-AROB zijn inmiddels, zo valt te schatten, verschillende honderden subsidiegeschillen (in de non-profit, zowel als in de profit sector) aan de AROB-rechter voorgelegd. Uit die veelheid van uitspraken vallen zekere normen te destilleren, zoals die door de AROB-rechter in concreto aangelegd worden voor subsidiebeslissingen. De concretisering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die gelden voor overheidsorganen verschilt naargelang het gaat om al of niet vrije subsidieverlening, om de beëindiging van een langdurige subsidierelatie, of het terugkomen op een concrete toezegging.[12]

De normen waaraan de Afdeling subsidiebesluiten toetst zijn de wet (in de zin van algemeen verbindend voorschrift) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar evenzeer zijn het de abbb-normen die zich richten tot het bestuur; haar gehele handelen wordt erdoor gereguleerd.[13] Subsidiebeleid onderscheidt zich in dat opzicht in niets van ander bestuursoptreden. Voor kunstbeleid dat vorm krijgt via subsidiëring geldt evenzeer dat dit getoetst kan worden aan en plaats moet vinden binnen wet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Terwijl er talloze 'algemene' subsidie-uitspraken van de AROB-rechter zijn, ligt het aantal waarbij kunstinstellingen of kunstenaars partij waren hooguit in de sfeer van enkele tientallen. Als deze uitspraken geanalyseerd worden, blijkt dat in alle uitspraken algemene subsidieperikelen de aanleiding tot het geschil vormden. In geen enkele uitspraak komt een echte afwijking naar voren, veroorzaakt door bijzondere factoren omdat *kunst* in het geding is.[14] De eerder opgeworpen vragen hoe ver inhoudelijke voorschriften mogen strekken, bijvoorbeeld gerelateerd aan de grondrechten, blijken in de jurisprudentie nog niet aan de orde te zijn geweest. Het onderstreept eens te meer hoe terughoudend de overheid de inhoudelijkheid van de kunst tegemoet treedt. Zo 'touchy' acht zij dit blijkbaar dat zij niet alleen nauwelijks inhoudelijke eisen stelt, maar ook in de keuzesfeer, de afweging tussen zich aandienende kunstactiviteiten, zich bedient van de intermediair van adviescolleges. De vraag die daarmee opkomt is of deze voor de kunstbevordering zo typerende wijze van besluitvorming in het verband van de AROB-jurisprudentie tot bijzondere uitkomsten aanleiding heeft gegeven.

4 Advisering op kunstterrein

De rol van adviescolleges komt hier aan de orde onder de invalshoek van de rechtsbescherming, hetgeen impliceert dat het dan gaat om de advisering ten aanzien van voorgenomen *beschikkingen.*

Men kan de algemene advisering (zie Hoefnagel par. 3.3) en de advisering ten aanzien van beschikkingen evenwel ook benaderen vanuit een meer instrumentele optiek waarbij het advies dan niet alleen gezien wordt als een van de fasen in een besluitvormingsproces, maar evenzeer als een middel om de uitkomst van dat proces acceptatie te laten vinden. De Haan c.s. wijzen erop dat inschakelen van adviesorganen ook gezien kan worden als een procedurele waarborg in het bestuursoptreden.[15] Ten Berge geeft in zijn Decentraliseren met commissies een aantal functies aan die commissies kunnen vervullen. Men kan deze functies ook transponeren op adviescolleges, bijvoorbeeld als het betreft de devolutieve functie, de legitimatiefunctie, de ijskastfunctie en de inkapselingsfunctie.[16] Voor een fundamentele beschouwing over de plaats van adviescolleges in het administratieve recht wordt verwezen naar S. V. Hoogendijk-Deutsch, Advisering in het bestuursrecht, VAR 1979.

Wat Donner in een meer algemene zin over adviescolleges zegt, gaat zeker ook op voor de kunsten: met name bij werkzaamheden van een 'ongewoon of delicaat

karakter, streeft de overheid ernaar zich de verantwoordelijkheden draaglijker te maken door inschakeling van adviescommissies en andere colleges'.[17]

In navolging van Hoogendijk zijn drie ideaaltypische functies van advisering (voor beschikkingen) te onderscheiden: het deskundigenadvies, het semi-rechterlijke advies en het representatie-advies, waarbij zij aantekent dat in de praktijk deze categorieën dooreen lopen. Representativiteiten en deskundigheid van een adviseur worden soms geacht elkaar te dekken.[18] Zo valt van de Raad voor de Kunst en de daaronder ressorterende adviescommissies te zeggen dat het een mengvorm is van deskundigenadvies en representatie-advies; hetzelfde geldt voor de lokale BKR-commissies. Bij de centrale BKR-commissie kunnen ook elementen van het semi-rechterlijke advies onderkend worden.

Wat opvalt op kunstterrein is dat, als het de bevordering van eigentijdse kunst betreft, eer en meer gebruik gemaakt wordt van adviescommissies dan als het (het behoud van) oude kunst betreft. Dat ligt ook in de rede. Bij eigentijdse kunstuitingen is er vaak geen duidelijk consensus over de kwaliteit. Toch geroepen tot 'oordelen' grijpt de overheid naar het middel van de adviescommissie. Omdat deskundigheid ook een beetje een caoutchoucbegrip is in verband met eigentijdse kunst, treedt daar makkelijk de vermenging van deskundigheid en representatie (in de zin van aangewezen door en zitting hebbend namens beroepsorganisaties) op. Bij oude kunst is meer uitgekristalliseerd wat de waarde ervan is; adviescommissies worden dan vooral ingeschakeld met als oogmerk de deskundigheidsinbreng. Voorbeelden daarvan zijn de Adviescommissie in de Wet behoud cultuurbezit en de Monumentenraad op grond van de Monumentenwet. Adviescommissies op het gebied van de oude kunst hebben ook wat meer een 'defensieve' rol: voorkomen van afbraak, voorkomen van export. Adviescommissies op het gebied van de eigentijdse kunst staan voor de vraag op basis van kwaliteit een afweging te maken tussen concurrerende activiteiten, waarbij nog een extra complicatie gevormd wordt door het feit dat het aantal en het middelenbeslag van de zich aandienende activiteiten meestal zeer veel groter is dan het beschikbare budget. Dit laatste leidt dan tot de vraag of het niet wenselijk is adviescolleges bij voorbaat inzicht te geven in de omvang van het budget dat beschikbaar is voor haar adviesgebied. Zolang dat namelijk niet gebeurt kan er frank en vrij, uitsluitend lettend op kwaliteit geadviseerd worden, maar is de verbinding met de beslissing (die mede bepaald wordt door het budget) verbroken.[19] Wanneer er een duidelijke discrepantie is tussen het beschikbare budget en (het financiële beslag van) de adviezen, leidt dat er automatisch toe dat de beslissingsvrijheid en de verantwoordelijkheid van de beslissende instantie navenant groter wordt.

4.1 Advisering en rechtsbescherming

Wat de advisering voor concrete beschikkingen betreft is er niets bepaald in de Wet op de Raad voor de Kunst, ervan uitgaande dat dit in het algemeen niet te vatten is onder de 'belangrijke maatregelen' van artikel 3. Dat de minister van CRM ten aanzien van concrete subsidie-aanvragen advies vraagt aan de Raad is vaste praktijk. Als zich het geval zou voordoen dat beroep wordt ingesteld tegen

een beschikking van de minister, op de grond dat hij geen advies heeft gevraagd, zal de Afdeling moeten uitmaken of het een belangrijke maatregel in de zin van artikel 3 betreft, dan wel of de zorgvuldigheid in het gedrang is gekomen doordat in vergelijkbare gevallen wel steeds advies wordt gevraagd.[20] Wanneer de jurisprudentie ten aanzien van de betekenis van adviescolleges in het besluitvormingsproces in een paar hoofdlijnen wordt uitgedrukt, dan valt te zeggen dat als normen gelden:

- aan het advies worden dezelfde eisen gesteld als aan de beschikking, betreffende zorgvuldige voorbereiding en goede motivering;
- adviezen mogen niet klakkeloos worden overgenomen, maar dienen gezien de zelfstandige verantwoordelijkheid van het beschikkende orgaan op consistentie onderzocht te worden;
- het advies moet (marginaal) op deugdelijkheid worden getoetst; leemten in de zorgvuldigheid moeten door het beschikkende orgaan worden opgespoord en zelfstandig worden aangevuld.[21]

Wat de betekenis is van adviezen voor de rechtskracht van de beschikking komt in de jurisprudentie vooral tot uitdrukking in gevallen waarin wat arbitraire waarden spelen, zoals 'voldoende artistiek niveau' in het kader van de BKR, of een bouwwerk 'architectonisch en esthetisch verantwoord' is (in het geval van welstandscommissies) en of iets 'medisch geboden' is.

Op kunstgebied wordt de problematiek zuiver geïllustreerd in de uitspraak Funhouse van de Afdeling rechtspraak van 4 november 1980 (tB/S, jur. 111, nr. 220). De theatergroep Funhouse zag zijn verzoek om subsidie voor het seizoen 1980-1981 door de minister van CRM afgewezen. In zijn beschikking stelde de minister dat hij zich gebaseerd had op het advies van de Raad voor de Kunst, met name op de 'overwegingen die de raad heeft gewijd aan de artistieke verrichtingen van uw gezelschap, met welke overwegingen ik mij kan verenigen. Naar mijn mening zijn de voorstellingen van uw gezelschap gericht op een vorm van amusement, die niet past binnen het kunstbeleid van de rijksoverheid.' De appellante stelde dat het advies niet berustte op een deugdelijke, voor haar begrijpelijke, motivering, maar louter steunde op enige niet nader geadstrueerde waardeoordelen. De verweerder stelde dat het bestreden besluit niet alleen steunde op het advies van de Raad voor de Kunst, maar evenzeer op eigen oordeelsvorming. Wel erkende verweerder dat dit advies zwaar had gewogen. De Afdeling overwoog in de eerste plaats dat in 1978 wel een positief advies was uitgebracht. Daarna volgt de principiële overweging: 'De Afdeling acht het op zichzelf alleszins aanvaardbaar dat verweerder bij zijn oordeelvorming over de vraag of een aanvrager voor subsidie in aanmerking komt, een groot gewicht toekent aan het advies ter zake van de Raad voor de Kunst.' De scherpe breuk met het verleden kon daardoor niet worden tot stand gebracht 'dan onder uitdrukkelijke en gemotiveerde vermelding van de opzichten waarin appellante het in haar gestelde vertrouwen zou hebben beschaamd en van de punten waarop haar artistieke niveau ten opzichte van 1978 aanmerkelijk zou zijn gedaald'. Door de minister had zelfstandig onderzoek moeten zijn gedaan of

dat niveauverlies inderdaad was opgetreden. De Afdeling maakt korte metten met het verweer dat zo'n onderzoek moeilijk uitvoerbaar was, omdat het begrip mimekunst naar zeggen van de minister niet of nauwelijks te definiëren is. Omdat op de begroting van CRM voor de mimekunst een bedrag is gereserveerd gaat de Afdeling ervan uit dat verweerder 'aan dit begrip een bepaalde, te verwoorden, inhoud heeft gegeven'. De conclusie van de Afdeling was dat de minister door zijn besluit te nemen 'zonder te onderzoeken of het karakter en het niveau van de prestaties van appellante in ongunstige zin waren veranderd' in strijd had gehandeld met het beginsel van de zorgvuldigheid.

Het verwijt van onzorgvuldigheid richt zich, zo kan men zeggen, tot de minister die uit eigen verantwoordelijkheid naar de redengeving van de Raad had moeten kijken en bij zo sterke discrepantie het advies des te kritischer had moeten bekijken. Impliciet echter geldt ook verwijtbaarheid naar de Raad die zijn advies evenzeer onzorgvuldig heeft voorbereid, door zo'n tournure te maken zonder afdoende motivering. Terecht doet de Afdeling nogal bits over het verweer dat een eigen onderzoek van de minister moeilijk uitvoerbaar zou zijn; de minister had dan maar een hernieuwd advies moeten vragen of anderszins de blijkbaar ontbrekende deskundigheid moeten zien te compenseren.[22]

De beschikking werd echter ook nog op een andere grond in strijd met de a.b.b.b. geoordeeld. Een onderliggende reden voor de afwijzing van de subsidieaanvraag blijkt erin gelezen te hebben dat op de mimekunst bezuinigd moest worden. Het is in strijd met het motiveringsbeginsel onder verwijzing naar bezuinigingen de geringe kwaliteit als redengeving op te voeren. De Afdeling houdt aldus scherp uit elkaar het artistieke niveau van de voorstellingen en de eventuele noodzaak tot bezuinigingen. Of, zoals Ten Berge-Stroink het in hun noot uitdrukten: 'Men kan niet het ene met het andere bewijzen'.

Belangrijk voor de rechtsbescherming op kunstgebied lijkt mij dat de Afdeling, zij het wat impliciet, uitspreekt dat aan (mime)kunst een bepaalde te verwoorden inhoud moet kunnen worden gegeven. Duidelijk moet kunnen worden gemaakt dat iets kunst is, althans daarvoor te houden valt, op grond van criteria waardoor aannemelijk gemaakt kan worden, dat de betreffende activiteit te onderscheiden valt van bijvoorbeeld amusement. Een beslissende instantie, maar eveneens geldt dat voor het adviescollege, zal er niet mee kunnen volstaan het 'machtswoord' uit te spreken dat iets al of niet kunst is (in de zin van zoals door de betreffende begrotingspost beoogd), maar zal dat – in letterlijke zin – kenbaar moeten kunnen maken, bijvoorbeeld door de onderscheidende criteria te verwoorden en aan te tonen dat volgens deze criteria te werk is gegaan. Dat betekent overigens niet dat alle oordeelsvorming in kunstverband ten volle in objectieve criteria en woorden moet worden uitgedrukt. Een zekere subjectiviteit blijft aan kunstbeoordeling eigen, maar dat binnen – misschien beter bovenop – de deskundigheid.

Deze onvermijdelijke subjectiviteit brengt ons bij de kwestie, wie maakt uit wie de deskundigen zijn die de adviescolleges gaan bemannen. De aanwijzing van de deskundigen kan bepalend zijn voor wat er aan adviezen uitkomt, hetgeen zo ver kan gaan dat een variatie ontstaat op het 'who pays the piper calls the tune', namelijk wie de deskundigen aanwijst, bepaalt daarmee welke kunstuitingen in de

adviezen bevorderd zullen worden. Een uiting van deze problematiek is te vinden in de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 18 oktober 1978 (tB/S, jur. V11, nr. 57). Twee kunstenaars waren door de minister van CRM ontslagen als lid van de 'Adviescommissie voor de beeldende vormgeving in relatie tot de architectuur en ruimtelijke ordening'. De Voorzitter kwam tot de conclusie dat niet was gebleken van een reden van ontslag gelegen in het functioneren van de betreffende leden in de commissie. Wrijvingen met de ambtelijke leden van het coördinatieoverleg, een andere institutie, was de werkelijke reden van het ontslag. Het ontslagbesluit werd geschorst wegens onzorgvuldige voorbereiding. Maar stel nu het geval dat wèl gedragingen van een lid binnen een commissie, bijvoorbeeld een al te grote vasthoudendheid of rigiditeit, tot moeizame besluitvorming of slecht functioneren van een commissie aanleiding geven. Nemen wij daarenboven nog aan dat die vasthoudendheid veroorzaakt wordt door uitgesproken voorkeuren in het esthetische vlak; niet licht zal dan tot ontslag mogen worden besloten. Dat geldt al niet als iemand zitting heeft op deskundigheidstitel en nog minder als er sprake is van representatie. Besluiten tot ontslag kunnen voor de AROB-rechter worden aangevochten; uitgesloten daarentegen zijn op grond van artikel 5 aanhef en sub k wet-AROB besluiten tot benoeming, aanstelling dan wel het weigeren ervan. Men zou kunnen zeggen dat daardoor in het verband van adviescommissies de overmachtige positie van de minister bij de benoeming wat in toom gehouden wordt doordat ontslag valt onder het bereik van de AROB-rechter. Echter, evenzeer kan beweerd worden dat de minister bij benoemingen misschien een extra voorzichtigheid aan de dag legt door in commissies niet te benoemen lieden met meer uitgesproken opinies en hij wat meer in de buurt zal blijven van het veilige midden, omdat hij van tegendraadse commissieleden niet makkelijk afkomt.

5 Conclusie

Omdat de bevordering van de eigentijdse kunst in de toekomst waarschijnlijk in toenemende mate behartigd zal worden door gebruikmaking van de fondsenfiguur, is het van eminent belang dat de rechtsbescherming van kunstenaars-aanvragers terdege geregeld is. Ondanks de twijfels die daarover in de totstandkomingsfase van de Fondsenwet scheppende kunsten gekoesterd konden worden, valt nu op goede gronden aan te nemen dat de Afdeling rechtspraak fondsbesturen zal beschouwen als administratieve organen. Mocht onverhoopt blijken dat de Afdeling toch een andere opvatting is toegedaan, dan valt daarmee de bodem uit de wet. Een andere tot op heden onopgeloste aangelegenheid is dat de 'oude' fondsen uit rechtsbeschermingsoogpunt schriel afsteken tegen de nieuwe fondsen. De andere vorm van stimulering van hedendaagse kunst, via subsidiëring, heeft als rechtsbeschermingscomplement de wet-AROB. Afgaande op de betrekkelijk weinige geschillen die aan de Afdeling rechtspraak ter toetsing zijn voorgelegd, valt niet te concluderen tot een bijzondere positie van kunstinstelling of kunstenaar. Ook in de toekomst laat zich niet makkelijk voorstellen dat aan de kunst een gekwalificeerde positie toekomt; ook niet als, wat onder het huidige economische

gesternte te vrezen valt, allerlei bezuinigingen de kunst gaan treffen. De waarborgen voor de kunst zullen elders gevonden moeten worden.

Meermalen is in het voorgaande tot uitdrukking gekomen dat in kunstverband een bijzondere rol is weggelegd voor adviescolleges. Adviescolleges in kunstverband worden wat hun functioneren en de eisen te stellen aan hun adviezen door de Afdeling op dezelfde voet tegemoet getreden als adviescolleges op andere terreinen. Datzelfde kan gezegd worden van de op basis van advisering genomen beschikkingen; ondanks de grote betekenis die op grond van de deskundigheid van de adviescolleges aan adviezen mag worden toegekend, blijft de eigen verantwoordelijkheid van het beschikkende orgaan onverkort bestaan.

9 De wenselijke wettelijke regeling van kunstbeleid (en kunst)

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer ter zake van de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn[1] stelt de Regering dat kunst wel tot het specifiek welzijn moet worden gerekend, maar dat het een geheel andere vraag is of het kunstbeleid geheel of ten dele onder deze wet moet worden gebracht. Gememoreerd wordt dat minister Van der Louw in januari 1982 aan het parlement beloofd heeft, dat hij binnen een jaar met een notitie zal komen over de vraag, aan welke eisen wetgeving inzake de kunst zal moeten voldoen. Daarin zal uit de doeken worden gedaan welke voor- en nadelen een aparte kunstwet enerzijds en de Kaderwet anderzijds bieden. Op basis van de in deze analyse vervatte notitie zal parlementair beraad plaatsvinden en zullen eerste voorlopige keuzen worden gemaakt.

1 Algemene juridische aspecten

1.1 De noodzaak en wenselijkheid van een formeel-wettelijke regeling

De politieke en maatschappelijke discussie gaat vooral over de vraag, *wèlke* wettelijke regeling voor de kunst en het kunstbeleid het meest gewenst is. Alleen al om deze 'hoe-vraag' beter te beantwoorden lijkt het zinvol hier eerst de daaraan voorafgaande 'òf-vraag' en 'waarom-vraag' te stellen.

Van der Burg[2] heeft laten uitkomen dat voor subsidiëring als zodanig in zekere zin deze vraag al lang in positieve zin is beantwoord, omdat op rijksniveau iedere subsidie zijn grondslag heeft in de Begrotingswet en in de Comptabiliteitswet. Hij erkent echter dat deze grondslag wel erg mager is, omdat deze wetten niets zeggen over de essentiële subsidievoorwaarden. Van Reijen[3] wijst erop dat de gemeente haar bevoegdheid tot subsidieverlening ontleent aan de artikelen 167 en 170 Gemeentewet.

Wanneer men de vraag aldus herdefinieert dat het erom gaat of *de hoofdlijnen* van kunstbeleid wetgeving behoeven, dan is deze relativering verdisconteerd.

Een tweede beperking moet in die zin worden aangebracht, dat de vraag alleen nog relevant is voor het subsidie- en het voorzieningenbeleid van de overheid, alsmede voor delen van de organisatie van het beleid.

De stelregel dat de bevoegdheid tot straffen op specifieke wetsbepalingen moet berusten, is in ons rechtsbestel hecht verankerd.[4] Algemeen wordt aangenomen dat naar Nederlands recht de burger niet buiten de wet om kan worden verplicht

en gebonden. Zulks houdt in dat de materie die nu geregeld is in de Monumentenwet, de Auteurswet, de Wet op de Filmvertoningen en de Zondagswet, alsmede de materie die geregeld zal worden in de komende Wet behoud cultuurbezit, buiten onze vraagstelling vallen. Het gaat hier immers om gebods- en verbodsbepalingen, waaraan strafrechtelijke sancties zijn verbonden. Iets dergelijks geldt voor delen van de beleidsorganisatie. Zowel de huidige als de herziene Grondwet dwingen tot een wettelijke regeling van een extern permanent adviescollege als de Raad voor de Kunst. Met name wordt hier gesproken van zowel het subsidiebeleid, als het voorzieningenbeleid en delen van de organisatie van het beleid. Het gaat immers ook om de instandhouding van voorzieningen door de overheid zelf. Niet ieder onderdeel van de organisatie van het beleid hoeft verder de subsidiëring te betreffen. De beleidsorganisatie kan ook een meer generale functie hebben.

Wanneer men nu de 'waarom-vraag' tracht te beantwoorden, dan kan het volgende worden gezegd. Allereerst is duidelijk dat noch de huidige, noch de herziene Grondwet, noch het internationale recht dwingen tot een wettelijke regeling van het gehele kunstbeleid. De huidige Grondwet bepaalt niets over kunst en cultuur. Artikel 1.21 lid 3 van de herziene Grondwet verplicht de overheid tot het scheppen van voorwaarden voor culturele ontplooiing. Alleen ten aanzien van enkele sociale en culturele grondrechten wordt hierin bepaald dat er een wettelijke grondslag nodig is voor de aanspraken van de burger op de overheid ter zake. Voor de overige sociale en culturele grondrechten wordt het blijkens de memorie van toelichting[5] aan de overheid overgelaten of zij de opdracht tot handelen wil effectueren door middel van bestuurlijke maatregelen of regelgeving of een combinatie. Indirect is wel de nieuwe bepaling in artikel 7.2 lid 2 van groot belang die de bevoegdheid om lagere overheden tot medebewind te roepen aan het vereiste van een wettelijke grondslag bindt.

In hoofdstuk 4 is uiteengezet, dat de door Nederland bekrachtigde internationale verdragen geen nieuwe dimensie aan het op dit terrein in de nieuwe Grondwet gestelde geven. Een verplichting tot een wettelijke regeling kan evenmin worden afgeleid uit de wet-AROB en de daarbij behorende jurisprudentie. Ter Spill en Tak concluderen uit de jurisprudentie, dat in het algemeen de buitenwettelijke subsidiëringsbevoegdheid op grondslag van een niet-inhoudelijke wetsbasis wordt geaccepteerd.[6] Ook Hirsch Ballin[7] stelt onomwonden dat er naar geldend Nederlands recht zonder wettelijke grondslag administratiefrechterlijke rechtsbetrekkingen kunnen ontstaan, mits deze geen zelfstandige verplichtingen inhouden. Subsidievoorwaarden ziet hij dan als accessoire verplichtingen.

Vóór een wettelijke regeling van het thans ongeregelde kunstbeleid pleit het feit dat de tot voor kort heersende leer, inhoudende dat de wetmatigheidseis alleen maar geldt voor het belastende bestuur, waarin ge- en verboden wordt, weinig aanhangers meer vindt. In de moderne verzorgingsstaat is de burger steeds meer afhankelijk van het begunstigend bestuur van de overheid, van de door deze gesubsidieerde of getroffen voorzieningen, en heeft hij weinig alternatieven. Bovendien wordt bij de tot voor kort overheersende leer onvoldoende recht gedaan aan het feit dat met name de subsidievoorwaarden voor de burger en de maat-

schappelijke instelling in flinke mate vrijheidsbeperkend kunnen zijn. De burger die een beroep doet op buitenwettelijke subsidieregelingen heeft een positie die doet denken aan die van het individu ten opzichte van de met absolute macht beklede vorst in de periode vóór de rechtsstaat.[8]

Bij de formulering van nieuwe criteria voor de beantwoording van de vraag wanneer nu wel of geen specifieke wettelijke grondslag aan het overheidshandelen moet worden gegeven, gaan met name J. M. Polak, M. Scheltema en De Haan, Drupsteen en Fernhout het verst. Polak[9] acht het een algemeen beginsel van behoorlijke wetgeving dat regelgeving afkomstig moet zijn van Koning en Staten-Generaal en dat uitzonderingen slechts toelaatbaar zijn, als duidelijk is dat de directe medewerking van het parlement onnodig of onmogelijk is. Zo verzet hij zich tegen zelfstandige amvb's, die méér dan een interne werking binnen de bestuursorganisatie beogen. Hij noemt in dit verband de Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten. Deze zelfstandige amvb heeft een externe werking, met name in de bestuurlijke en financiële relatie tussen Rijk en lagere overheden. De vergadering van de NJV was het met hem eens. Scheltema[10] gaat verder door voor alle zeer ingrijpende besluiten, ook voor die welke het karakter van regelgeving missen, zoals plannen en beslissingen op nota's, de wijze van totstandkoming zoals die geldt voor de formele wet, te bepleiten. Binnen deze norm dient de wetgever wel terughoudendheid te betrachten. Hij kreeg de vergadering van de NJV *niet* mee.[11]

Min of meer in dezelfde richting gaan De Haan, Fernhout en Drupsteen,[12] die een wettelijke grondslag voorstaan voor het overheidsbeleid en -bestuur over de gehele linie, zowel voor de regelgeving als de planning en de financiering. Evenals bij Scheltema liggen de motieven vooral in de sfeer van de democratie, de rechtszekerheid, de doelmatigheid en de samenhang, oftewel de coördinatie. In het bijzonder dient volgens De Haan[13] de wetmatigheidseis te gelden voor de hoofdcategorieën van het huidige buitenwettelijke bestuur: de naar buiten gerichte planning, de pseudo-wetgeving en het gebruik van privaatrechtelijke middelen voor publiekrechtelijke doeleinden.

De meeste andere auteurs nemen ten aanzien van de eis van wetmatigheid een tussenpositie in. Ter Spill en Tak[14] halen H. Jellinek aan die de eis van wetmatigheid van bestuur relateert aan de vraag of er sprake is van 'fundamental normative domains'. Zelf stellen zij dat voldaan moet zijn aan het democratisch én het rechtspostulaat wil de eis van wetmatigheid van bestuur gelding verkrijgen. Is het onderwerp zo belangrijk dat een expliciete uitdrukking van de volkswil gewenst is en heeft het produkt, uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtvaardigheid, voldoende rechtsgehalte om als recht ervaren te worden? Op basis van deze uitgangspunten concluderen zij dat de formele wetgever zelf regelgevend moet optreden ten aanzien van de subsidiëringsbevoegdheid, het subsidie-onderwerp en de hoofdlijnen en begrenzingen van de subsidievoorwaarden. Zij laten duidelijk uitkomen dat met wettelijke bepalingen inzake bevoegdheden, structuur en te volgen procedures bij subsidiëring niet kan worden volstaan. Dan is het geen *echte* wettelijke regeling.[15] Er moet ook iets inhoudelijk over de *richting* worden geregeld.

Ook Van den Burg[16] is er voor om, met name in de Comptabiliteitswet, enige inhoudelijke rechtsbeginselen, bijvoorbeeld op het punt van de rechtsgelijkheid, op te nemen, die bij de subsidiëring in acht moeten worden genomen. Elders noemt hij de bevoegdheid tot subsidiëring en de begrenzingen bij de te stellen subsidievoorwaarden als wenselijke onderwerpen voor een regeling in de wet zelf. Hierbij zij ook gedacht aan aparte subsidiewetten als de Kaderwet specifiek welzijn. Zijn mede-preadviseur Van Kreveld[17] bepleit een wettelijke grondslag voor ingrijpende subsidievoorwaarden, met name als ze de uitoefening van grondrechten raken. Donner[18] is voorstander van een sterkere codificatie van de regels voor het bestuursgedrag, onder meer op het terrein van de subsidiëring, dan thans het geval is. In zijn normatieve visie zijn recht en politiek als een Siamese tweeling aan elkaar verbonden; zij hebben elkaar nodig. Feitelijk is dit verband echter losser geworden en komt van de conditionering van de politiek door het recht steeds minder terecht. Gegeven het zware appel dat de laatste decennia op de politiek is en wordt gedaan voor de oplossing van maatschappelijke problemen, is de politiek als het ware 'op hol geslagen' en soms verworden tot een 'expansionistische Fall-gerechtigkeit' waar weinig systeem inzit. De overheid is te veel vastgeraakt in het struikgewas van de maatschappelijke verhoudingen en de individuele gevallen. Een codificatie van het bestuursgedrag kan ertoe leiden, dat de verhoudingen weer wat worden rechtgetrokken.

Echt terughoudend is vooral Hirsch Ballin,[19] die wil vasthouden aan het traditionele legaliteitsbeginsel. De eis van een algemene wettelijke grondslag voor onder andere het gehele subsidiebeleid verwerpt hij, gezien het gevaar van te veel wetgeving, de gedifferentieerde wettelijke bepalingen inzake de rechten van de mens en gezien de genuanceerde rechtspraak ter zake van het door regels van pseudo-wetgeving opgewekte vertrouwen.

Verder dient in dit verband het in 1982 uitgebrachte Interim-rapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken te worden genoemd.[20] Als argument voor een directe regeling bij wet in formele zin, noemt de Commissie de democratische grondslag van de regeling, de zware procedure die meer garanties geeft voor kwaliteit en de rechtszekerheid. Als argumenten contra worden flexibiliteit, slagvaardigheid en, soms, de doelmatige taakverdeling vermeld. Zonder zich reeds in dit eerste rapport uit te spreken over de vraag wat in de wet zelf, bij amvb of in pseudo-wetgeving geregeld kan of moet worden, stelt de Commissie dat de idee der heerschappij der wet nog steeds een goed uitgangspunt kan zijn bij de centrale regelgeving.

Argumenten *contra* wetgeving, welke primair haar maatschappelijke doeltreffendheid betreffen, worden vooral, doch niet alleen, door sociologen en bestuurskundigen gehanteerd. Schuyt en Ringeling[21] wijzen erop dat wetgeving steeds meer een modificerend, instrumenteel karakter heeft gekregen, een middel tot politieke sturing door de overheid van maatschappelijke processen, en nu veel minder het karakter van codificatie heeft, van vastlegging van wat reeds aan normen gegroeid is. Tegelijkertijd is de effectiviteit van dit instrument aan steeds grotere twijfel

onderhevig geworden. De jurist Van Maarseveen[22] stelt dat de wetgever een te onstuitbare produktiemachine is geworden en dat beter valt te werken met enkele slechte, dan met te veel goede wetten. Van der Velden[23] meent dat de afwezigheid van een goede wetgevingstheorie, wetgevingsmethodologie en wetgevingsleer en een te instrumentele visie op wetgeving tot legisferitis hebben geleid.

De latere beschouwingen van Schuyt[24] zijn vooral gericht op de vraag, wanneer wetgeving wel doeltreffend kan zijn en speciaal het individuele welzijn kan bevorderen. Hij wijst erop dat juristen en wettenmakers bij uitstek een vorm van *digitale* communicatie hanteren, waarbij het gaat om eenduidige, scherp omlijnde boodschappen, welke niet mis te verstaan zijn. Het veelvormige en veelzinnige maatschappelijke leven classificeren, categoriseren en generaliseren, daar gaat het hen om. Zeker bij individueel welzijn domineert evenwel een *analoge* vorm van communicatie: de boodschap is veelvormig, bergt meerdere betekenissen in zich en is daardoor vrij subjectief bepaald. Schuyt stelt dat wetgeving geen individueel welzijn, als gevoelstoestand van heelheid en zinbeleving, kan bewerkstelligen, maar dat overheidsbeleid en wetgeving wel op digitaal afgevuurde signalen goed kunnen reageren en scherp te omlijnen, algemeen onaanvaardbaar geachte situaties wel effectief te lijf kunnen gaan.

Als we nu vervolgens bekijken, waarom in de wereld van het kunstbeleid en de kunst zelf naar een wettelijke regeling wordt gestreefd, dan zien we dat daar toch wel andere motieven overheersen. Twee stromingen zijn daarbij te onderkennen. De eerste is terug te vinden in de discussienota Kunstbeleid van minister Engels[25] en ook in het recente advies van de kunstwereld aan het parlement: De toekomst van kunst en cultuur.[26] Alle nadruk ligt hier op de rechtszekerheid voor instellingen en kunstenaars.

De tweede stroming is vooral in de nota van minister Van Doorn en de Kaderwet specifiek welzijn[27] terug te vinden. Hierin staat de gedachte centraal dat het zinvol is om voor het gehele specifieke welzijn, waaronder de kunst, een wettelijk beleidsstelsel te scheppen, dat voldoet aan eisen van samenhang, flexibiliteit, democratie, bereikbaarheid en rechtszekerheid. Decentralisatie wordt hiertoe een belangrijk middel geacht.

1.1.1 Slotoverwegingen en eerste conclusies

Ten einde niet in herhalingen te vervallen, is het wellicht zinvol om eerst de mogelijke bezwaren tegen een verdere wettelijke regeling van kunstbeleid en kunst en daarna de alternatieven voor wetgeving nader onder de loep te nemen.

Bezwaren

Het gevaar van te veel wetgeving wordt ten onrechte altijd voorgehouden aan hen, die de eis van een wettelijke grondslag voor het overheidsbeleid zo uitgebreid mogelijk willen hanteren. Dit zijn immers twee afzonderlijke zaken. Alle voorstanders[28] van een sterkere wettelijke onderbouwing van het beleid wijzen op de noodzaak van terughoudendheid van de wetgever, die zichzelf moet beperken tot

de essentialia. Versterking van de samenhang in de wetgeving lijkt, te zamen met de ontwikkeling van een algemeen beleid ten aanzien van wetgeving, het meest probate middel om overmaat tegen te gaan. Het feit dat de herziene Grondwet voor sommige sociale en culturele voorzieningen wel en voor andere geen wettelijke regeling voorschrijft, betekent alleen dat de overheid bij laatstgenoemde voorzieningen kan kiezen. Welnu, voor het thans nog niet geregelde gedeelte van het specifieke welzijn, waaronder de kunstsector, is er sinds jaren een brede consensus tussen Regering, parlement en de betreffende maatschappelijke sectoren dat er *een* wettelijke regeling moet komen.

De stelling, dat wetgeving het beleid onnodig onflexibel maakt en verstarrend werkt, gaat zeker voor het kunstbeleid niet zonder meer op. De parlementaire debatten over het kunstbeleid in 1977 en 1982[29] hebben duidelijk gemaakt, dat er een vrij grote consensus is op het niveau van de doelstellingen, doch dat Regering en parlement zich onmachtig voelen om de gewenste beleidswijzigingen te effectueren omdat het wettelijke instrumentarium ontbreekt. Men denkt aan meer aandacht voor kunstvernieuwing.

Bezwaren betreffende het instrumentele vermogen van wetgeving kunnen vooral worden gereduceerd als men met Schuyt het aspiratieniveau bij wetgeving verlaagt. Wetgeving kan geen goede kunst waarborgen, maar wel apert slecht kunstbeleid verhinderen. In dit verband kan vooral gewezen worden op de rol die wetgeving kan spelen bij de versterking van het democratische gehalte van het kunstbeleid. Van Riemsdijk en Van der Staay hebben, zoals eerder is betoogd,[30] erop gewezen dat feitelijk de ambtenaren en de producenten, de maatschappelijke organisaties op kunstterrein en de kunstenaars, de belangrijkste actores zijn bij het kunstbeleid. Het parlement en vooral de consument staan enigszins buiten spel. Men kan stellen dat bij pseudo-wetgeving de belangrijkste spelers ook de belangrijkste regelstellers zijn. Op het gehele welzijnsterrein worden de belangrijkste, bij wijze van pseudo-wetgeving gegeven subsidieregels in of na overleg met de maatschappelijke organisaties en andere producenten vastgesteld. Scheltema[31] wijst erop dat het gewenst is dat in een rechtsstaat degenen die het beleid bepalen, niet zelf het juridische kader van hun werk mogen vaststellen. De spelers mogen geen regelstellers voor eigen spel worden. De rechtsvorming dient zo min mogelijk samen te vallen met één of meer van de partijen in de rechtsbetrekking. De juridische conditionering van het beleid dient op een hoger niveau, dat van de formele wetgeving, gestalte te krijgen, zo zou men hieruit kunnen concluderen.

Bovendien dient bedacht te worden dat de bezwaren betreffende de instrumentele effectiviteit tegen wetgeving vooral opgaan voor het terrein waarop de overheid ge- en verbiedend handelt, doch veel minder wanneer de overheid subsidieert of zelf voorzieningen treft. Waar de overheid ge- of verbiedend handelt, valt de vraag van de wenselijkheid van overheidsingrijpen met die van een wettelijke regeling samen. Bij subsidiëring is dat anders, omdat de overheid ook kan subsidiëren zonder wettelijke grondslag. De vraag is hier niet zozeer of wétgeving maatschappelijk effectief is, maar of subsidiëring dat is. Deze subsidievraag vraagt andere, meer politieke criteria voor overheidsingrijpen dan wetgeving.

In dit verband is het van het grootste belang erop te wijzen dat wetgeving

inzake subsidiëring niet zozeer het gedrag van de burger of maatschappelijke instellingen, alswel van de overheid zelf regelt. De gesubsidieerde instelling en burger hebben er eerder voor- dan nadeel bij, dat hun tegenspeler, de subsidiërende overheid, wat meer aan regels wordt gebonden, zodat de overheid via het middel van de zilveren koorden zich niet alles meer kan permitteren.

Verder springt in het oog dat de kunstwereld en de bestuurlijke wereld in hun motieven voor wetgeving zich vooral in die zin onderscheiden, dat eerstgenoemde vooral één soort argument – veiligstelling van rechten en belangen – hanteert, terwijl de bestuurlijke wereld een scala van motieven opvoert. Dit vormt voldoende aanleiding om in een van de volgende paragrafen dieper op het punt van de wettelijke rechtszekerheid en belangenbescherming in te gaan.

Alternatieven

Ten aanzien van alternatieven voor formele wetgeving kan gezegd worden dat hier geen sprake is van echte alternatieven. Bij kunstbeleid kunnen decentralisatie, delegatie, rechtspraak, pseudo-wetgeving en planning pas een goede rol vervullen *binnen* een wettelijk kader.

Na al hetgeen in hoofdstuk 3 hierover is gezegd moet duidelijk zijn, dat decentralisatie 'tout court' geen reële optie is. Ook delegatie van wetgeving alléén kan geen oplossing bieden. Rechtspraak alleen kan evenmin een echt alternatief worden genoemd. Nu de subsidiëring ook onder de wet-AROB valt, is de rechtsbescherming op kunstterrein versterkt. Doch andere belangrijke onderdelen van het gewenste kunstbeleid – meer democratische, doorzichtige en doelmatige structuren – kunnen in het kader van rechtspraak moeilijk systematisch geëffectueerd worden. Bovendien heeft de rechter nu geen goede handvaten en zal hij te gemakkelijk gedwongen zijn om zich over politieke vraagstukken uit te spreken. Van Kreveld[32] stelt dat de beginselen van behoorlijk bestuur weinig houvast bieden voor de vaststelling van de materiële rechtsgrond van subsidievoorwaarden.

Voordat het alternatief van de pseudo-wetgeving ter sprake komt, is het zinvol deze te definiëren. Met de Commissie wetgevingsvraagstukken[33] versta ik hier dan onder: bekendmakingen van voorgenomen beleid, welke niet de status hebben van algemeen extern verbindende voorschriften. Evenals ten aanzien van de rechtspraak kan ten gunste van pseudo-wetgeving alleen worden gezegd dat er *uit oogpunt van rechtsbescherming* weinig nadelen zijn. Op basis van de jurisprudentie is de overheid er wel in enige mate aan gebonden; kenmerkend blijft evenwel dat de overheid hier wel een afwijkingsbevoegdheid houdt.[34] Doch de nadelen van pseudo-wetgeving bij subsidiëring zijn zo evident, dat niemand op welzijnsterrein met pseudo-wetgeving wil volstaan. De nadelen betreffen vooral de verkokering, de onmogelijkheid om een meer samenhangend en afwegend beleid op meerdere terreinen te voeren, het verhulde centralisme via de zilveren koorden, de ondoorzichtigheid, enzovoort.

Een geheel andere vraag is of men hetgeen men nu pseudo-wetgeving noemt – bekendgemaakt voorgenomen beleid – niet meer een rol moet laten spelen *binnen het kader* van de wetgeving. Op die manier krijgt men het gewenste gedifferen-

tieerde wettelijke instrumentarium. Het gat tussen het algemeen verbindende voorschrift dat veelal te generaal moet zijn en de te specifieke beschikking wordt op die manier gevuld. Vooral de combinatie van algemeenheid en flexibiliteit is het sterke van deze tussenfiguur. Met name Donner en Scheltema[35] pleiten ervoor om wetgeving niet te beperken tot het geven van algemeen verbindende regels, maar de voorgenomen beleidslijnen ook meer onderwerp te maken van wetgeving. Ook het pleidooi van De Haan voor een wettelijke regeling van onder andere de indicatieve planning gaat in die richting.
Ook plannen zonder wettelijke grondslag, waarin de overheid aangeeft wat haar beleidslijnen zullen zijn, vormen geen echt alternatief. De Kunstnota maakt duidelijk dat er problemen zijn ten aanzien van de juridische status en het beroep dat men erop kan doen. Bovendien ontstaan er moeilijkheden bij de uitwerking van het in de nota's gestelde en de inbedding in het besluitvormingsproces van alledag. Bij planning die in het kader van wetgeving plaatsvindt, speelt dat probleem veel minder, omdat je dan ook de uitwerking van het plan kunt regelen.

De slotconclusie kan derhalve luiden, dat het zinvol is om vooral enige hoofdlijnen van kunst*beleid* in een formele wet neer te leggen.

Kunst komt slechts voor een wettelijke regeling in aanmerking, voor zover dit met het oog op goede wetgeving voor het kunst*beleid* noodzakelijk is.

1.2 De criteria voor goede wetgeving

Nadat de waarom-vraag is beantwoord, komt aan de orde aan welke normen een verdere wettelijke regeling van kunst en vooral kunstbeleid minimaal moet voldoen. Een algemeen aanvaarde en uitgekristalliseerde wetgevingskunde of een overheidsbeleid op dit punt zijn er nog niet. Met name uit de literatuur kunnen evenwel enkele voor ons interessante algemene normen worden gedistilleerd.
a. De eerste norm is van principieel-ethische aard. Is aan de wet een zorgvuldige, heldere, evenwichtige *afweging* van alle relevante waarden en belangen voorafgegaan? Met name wordt dan gewezen op zaken als gelijkheid, vrijheid, de relatie tussen de huidige en de gewenste situatie, het voorkomen van onverdiende gunsten en de relatie met onze democratische rechtsorde. Vooral S. O. van Poelje, B. de Gaay Fortman en Schuyt[36] leggen hier de nadruk op.
b. De tweede norm, die steeds terugkomt, betreft de *duidelijkheid;* de rechtszekerheid en de hanteerbaarheid van wetgeving eisen dit. De duidelijkheid dient de doelstelling, de conceptie, de systematiek, de terminologie en ook de vindbaarheid van de wetgeving te betreffen. Met name Kortmann en Polak[37] spreken zich in deze zin uit.
c. De eis van *samenhang,* zowel intern als extern, zowel op beleids- als wetgevingsniveau. Bij de externe samenhang zij gedacht aan de relatie met voorgenomen en aanvaard beleid en wetgeving op andere, aanpalende terreinen. Bij de interne samenhang zij gedacht aan onder meer de logische opbouw. In het bijzonder De Haan/Fernhout, B. de Gaay Fortman en Scheltema[38] brengen dit criterium naar voren.

d. De eis dat men als wetgever enig zicht heeft op de *maatschappelijke effectiviteit.* De wetgever moet zich vooraf hebben gerealiseerd of er een redelijke kans is, dat de gewenste maatschappelijke situatie door middel van wetgeving realiteit zal worden. Op deze eis gaan vooral Schuyt en Scheltema in.[39]
e. Ten slotte komt steeds weer de norm van *spaarzaamheid* bij wet- en regelgeving terug. Bijna alle auteurs stellen deze eis.

De meeste van deze vijf eisen lijken mij ook voor wetgeving inzake de kunst bruikbaar. Reeds eerder is gesteld dat inzake de maatschappelijke effectiviteit het aspiratieniveau niet te hoog mag worden gesteld. De eis van duidelijkheid impliceert, dat men zich primair moet richten op het kunstbeleid en niet op de kunst zelf. Kunst kan niet duidelijk in de zin van eenduidig zijn.

De eis van spaarzaamheid is vooral van belang, omdat er al zoveel in onder andere organieke wetgeving geregeld is over algemene aspecten van overheidsbeleid, die ook de kunstsector betreffen.

De eis van samenhang betreft vooral de relatie tussen kunst-, cultuur- en welzijnsbeleid en zal hieronder apart worden behandeld.

1.3 Wat in de wet zelf te regelen?

In de juridische literatuur bestaat een zekere consensus ten aanzien van de navolgende onderwerpen.
a. De *beleidsstructuur* op hoofdlijnen. De regeling van de belangrijkste organen, die in het beleid een rol spelen: hun taak, werkterrein, samenstelling, werkwijze en onderlinge verhouding. Koopmans[40] spreekt over het institutionele raamwerk voor het beleid; Scheltema[41] over de organisatie en onderlinge verhouding van bestuursorganen; De Haan[42] over bestuurlijke waarborgen en goed afgebakende bestuurstaken.
b. De hoofdlijnen van de *wijze van beleidsvoering,* de *procedure,* inclusief de controle; in deze zin Scheltema en De Haan.[43] Ook Oosting[44] vindt dat de wetgever vooral procedurevoorschriften voor het bestuur moet opstellen. De Haan is het meest specifiek en noemt drie beleidsinstrumenten die als zodanig, als instrument, door de formele wetgever moeten worden geregeld: de naar buiten gerichte planning, de pseudo-wetgeving en het gebruik van privaatrechtelijke middelen voor publiekrechtelijke doeleinden. Scheltema noemt in dit verband met name de tijdig door het bestuur te geven informatie over het beleid en de beleidswijzigingen.
c. Ook de *rechts- en belangenbescherming* is een onderwerp, dat steeds wordt genoemd.
d. Verder zal eenieder het erover eens zijn, dat iedere wet onder meer een considerans moet bevatten en regels moet geven inzake definities, reikwijdte, sancties, inwerkingtreding en overgangsrecht. Dit soort onderwerpen is helemaal niet kwestieus.
e. De problemen komen vooral ten aanzien van de vraag, of en in hoeverre de wet zelf iets over de inhoudelijke richting moet vastleggen. Men is het er wel algemeen over eens dat deze eis in ieder geval geldt wanneer de beperking van

politieke grondrechten, bijvoorbeeld bij de subsidievoorwaarden, in het geding is. Doch voor het overige lopen de wegen uiteen. Binnen deze beperking vindt Koopmans[45] dat de wetgever hier terughoudend moet zijn, zeker bij wetgeving die de sociale grondrechten concretiseert. Deze wettelijke grondrechten zullen hun wettelijke vorm vooral moeten vinden in richtlijnen voor sociaal beleid. Als men echter alle desiderata vastlegt, legt men niets vast, zo stelt hij. Op meer bestuurskundige gronden bepleit Oosting[46] dat de wetgever zich vooral moet beperken tot procedurele en organisatorische zaken. Een cliëntgericht en actief gedragspatroon van de overheid maakt het moeilijk om de inhoud van de bestuursbeslissing vooraf wettelijk vast te leggen. De Haan, Drupsteen en Fernhout[47] hebben een zekere voorkeur voor de constructie, waarbij de formele wet het besluitvormingskader regelt en het daarin als rechtsfiguur geregelde plan periodiek de hoofdlijnen van de beleidsinhoud vastlegt. Weer wat verder gaan Ter Spill, Tak en ook Ruiter.[48] Zij vinden dat de wet zelf ook de inhoudelijke richting van het beleid op hoofdlijnen moet aangeven. Vooral Ruiter stelt dat in de wet zelf minstens een aanzet voor materiële normering moet worden geboden. In zekere zin het verst gaat Scheltema.[49] Hij vindt dat bij alle belangrijke besluiten, ook die, welke het karakter van regelgeving missen, zoals plannen en beslissingen op nota's, de wijze van totstandkoming van de formele wet moet worden gevolgd. Deze plannen in wetvorm zijn uiteraard niet de planningswetten, waar De Haan het primair over heeft; deze geven regels ten aanzien van de planprocedure.

Beziet men nu, wat de kunstwereld[50] in de wet geregeld wil zien, dan blijkt dat men ook daar aan de structuren en procedures van het beleid denkt, doch vooral eist, dat de kunstwetgeving primair *garandeert:*

- dat de kunstenaar in alle vrijheid zijn beroep kan uitoefenen en de overheid hiervoor een minimale hoeveelheid financiële middelen fourneert;
- dat er voldoende instrumenten, zoals organisaties en accommodaties, zijn voor de uitvoering van kunst;
- dat een ieder door de overheid in staat wordt gesteld om aan kunstzinnige vorming te doen en kennis te maken met kunstprodukten; een wettelijk verplichte subsidiëring van de vraag is hierbij een belangrijk middel;
- dat de overheid voldoende voorwaarden schept voor de ontmoeting tussen kunstenaar en publiek.

Het zwaartepunt in de beleidsvorming moet bij het Rijk liggen. Lagere overheden kunnen aanvullend beleid voeren. Er moet samenhang zijn tussen kunstwetgeving en wetgeving inzake het onderwijs, de musea, de bibliotheken, de omroep en het auteursrecht.

1.3.1 Conclusies

De echte kernvraag is wellicht, in hoeverre formele wetgeving inzake kunstbeleid zelf inhoudelijk beleid moet bevatten. Twee punten zijn hierbij van belang.

Allereerst hangt de beantwoording van de vraag sterk af van de mate, waarin

de wetgever het belang van de kunst en de kunstenaar wil beschermen. Met name bij de kunstwereld staat dat politieke punt centraal.

Daarnaast is er de vraag of geen onderscheid gemaakt moet worden tussen bepaalde doelstellingen, uitgangspunten en normen voor kunstbeleid, waarover de maatschappelijke en politieke consensus zeer groot is en waarschijnlijk groot zal blijven, en inhoudelijke keuzes, waarvoor dit niet geldt.

De eerste beleidsinhoudelijke noties zouden als algemeen aanvaarde verworvenheden in wetgeving kunnen worden neergelegd en op die manier worden gedepolitiseerd, de tweede soort van opties zou periodiek in het kader van plannen en nota's moeten worden gemaakt, waarbij juist wel sprake is van politisering. Mede gezien het in het einde van hoofdstuk 2 gestelde, kan men zich voorstellen dat de normen van bevordering van kwaliteit en diversiteit *wel,* doch normen als maatschappelijke relevantie *niet* voor wettelijke vastlegging in aanmerking komen.

Nu tenslotte aan de orde komt wat voor *soort* wet deze kunstwet moet zijn, kan het navolgende worden gesteld.

Deze kunstwet richt zich enerzijds op de overheid, doordat het ook een organisatie- en procedurewet is, anderzijds op de burger, nu het ook gaat over het treffen van voorzieningen door de overheid voor de burger en het vestigen van aanspraken op subsidie. De nadruk ligt op positieve sanctionering: de burger wordt het recht verleend om de overheid te verplichten om in bepaalde situaties iets te doen. Slechts in tweede instantie 'moet' de burger iets, bijvoorbeeld in het kader van subsidievoorwaarden. Wat hier voor de burger is gesteld, geldt natuurlijk ook voor de instelling. Overigens kan dit in de toekomst veranderen. Zo kan men denken aan regels in de kunstwet, waarbij particuliere instanties die als sponsor van kunstuitingen optreden, verplicht worden de vrijheid van de kunstenaar te respecteren en het hen verboden wordt om bij het verlenen van toegang tot kunstmanifestaties op een bepaalde manier te selecteren.

Of de wet vooral een garanderende dan wel een instrumentele wet zal worden, zal primair afhangen van de politieke keuze, in hoeverre men bepaalde groeps- of algemene belangen door middel van wetgeving direct wil veiligstellen. Deze keuze is ook richtinggevend voor de beantwoording van de vraag of primair de wet zelf inhoudelijk beleid moet geven dan wel het inhoudelijk beleid in het kader van wettelijke plannen gestalte moet krijgen. Hetzelfde kan worden gezegd ten aanzien van de bepaling van het overheersend codificerend, dan wel overheersend modificerend karakter van de wet.

2 Kunst(beleid) wel of niet onder de Kaderwet specifiek welzijn?

De algemeen-juridische beschouwingen over de noodzaak en wenselijkheid van wetgeving inzake kunst en kunstbeleid staan wat ver af van het huidige maatschappelijke en politieke beraad over dit onderwerp, dat zich toespitst op de hierboven geformuleerde vraag. Voor deze, ook politieke, vraag kunnen boven-

staande beschouwingen alleen geen oplossing bieden. Bij deze keuzevraag lijkt een vijftal meer fundamentele weegpunten in het geding:

- in hoeverre en hoe intens moet de rechtszekerheid van de hier in het geding zijnde maatschappelijke en groepsbelangen door de wetgever worden gegarandeerd?;
- eenzelfde vraag kan gesteld worden ten aanzien van de rechtsgelijkheid;
- vragen van interne en externe samenhang van kunstbeleid en -wetgeving;
- de keuze tussen centralisatie, functionele en territoriale decentralisatie;
- de (on)mogelijkheid van een democratische en systematische beleidsvoering (planning) op kunstterrein.

Alvorens deze vragen te behandelen lijkt het zinvol de visies van enige belangrijke adviescolleges op de Kaderwet specifiek welzijn te beschrijven. De hoofdlijnen van de Kaderwet zelf zijn reeds in hoofdstuk 5 aangeduid. Hiernaar kan kortheidshalve verwezen worden.

2.1 Het standpunt van enige adviescolleges

2.1.1 De visie van de Raad voor de Kunst

In zijn reactie op de wetsvoorbereidende Knelpuntennota van 1974 stelt de Raad[51] dat hij de nota op het punt van de probleemsignalering meer waardeert dan ten aanzien van de probleemoplossing. Ook bij het kunstbeleid zijn er problemen van rechtsonzekerheid, bereikbaarheid van de voorzieningen, democratisering, samenhang en flexibiliteit. Wel is het zo dat in de nota beleidsstructurele aspecten overmatige aandacht krijgen. De inhoud van het huidige voorzieningenpakket en zijn bijdrage aan het welzijn zijn in de nota onvoldoende onderzocht. Grotere problemen heeft de Raad met de indeling van het welzijnsbeleid 'nieuwe stijl' in zorg, educatie en recreatie. Kunst wordt hieronder begrepen, doch de onderzoeksfunctie van kunst kan niet bij een van deze drie kernfuncties van welzijn worden ondergebracht. Het advies heeft geen merkbare invloed gehad.

Na deze wat 'inleidende beschietingen' trekt de Raad in zijn adviezen van 1979 en 1981[52] op het wetsontwerp zelf veel feller van leer. Ook nu staan weer de eigenheid van kunst en bezwaren tegen harmonisatie en decentralisatie van welzijns- en kunstbeleid, door middel van deze Kaderwet, centraal. Onderscheid wordt gemaakt tussen de exploratieve en de maatschappelijke, dienende functie van kunst. Zeker voor de eerste functie is dit wetsontwerp ongeschikt. De hier gegeven regeling van de stelselmatige en democratische beleidsvoering is er immers primair op gericht de op het laagste niveau gepeilde behoeften van de bevolking om te zetten in een concreet voorzieningenpakket. Dit plaatst kunst bij voorbaat in een nadelige positie. In wezen levert kunst nooit louter consumabele eindprodukten af, maar alleen halffabrikaten in verschillende fasen van voltooiing. Bij kunst geldt: het aanbod gaat aan de vraag vooraf. Bovendien verhindert ook het indirecte bereik van kunst een goede afweging op het niveau van de burgers. Een samenhangend kunstbeleid pleit ertegen, dat beide functies van

kunst in afzonderlijke wetten worden geregeld. Bovendien kan de samenhang tussen de maatschappelijke, dienende functie van kunst en andere sectoren in het wetsontwerp dat er nu ligt, ook niet goed tot haar recht komen, omdat voor de kunst zeer relevante sectoren als onderwijs- en mediabeleid buiten het bereik van deze Kaderwet zullen vallen. De Raad ziet wel iets in een Wet algemene bepalingen welzijn die planningsregels geeft voor het gehele specifieke welzijn, derhalve ook de kunst, het onderwijs en de media; deze wet moet dan naast een aparte sectorwet voor de kunst komen. De bezwaren van de Raad tegen het decentrale stelsel van de Kaderwet liggen in het verlengde van deze redenering.
De Raad schetst een alternatief, waarin:

- het Rijk verantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van kunstbeleid, het scheppen van structurele voorwaarden voor kunstproduktie, de kwaliteit van het aanbod, en de rechtspositie van de kunstenaar;
- de centrumgemeenten en de provincies de verantwoordelijkheid moet worden gegeven voor een goed regionaal gespreid aanbod;
- de gemeenten met name verantwoordelijk zijn voor de accommodaties voor de afname van kunst.

Binnen dit kader moet ruimte zijn voor samenwerking tussen vooral het Rijk en de grotere centrumgemeenten, zij het dat deze samenwerking niet door middel van de huidige koppelsubsidies gestalte moet krijgen.

Bovendien wordt erop gewezen dat de Kaderwet alles verwacht van de nieuwe beleidsstructuren, waarvan zeker is dat zij erg duur zijn en onzeker is of zij het democratische gehalte en de samenhang van het welzijnsbeleid vergroten.

De Federatie van Kunstenaarsverenigingen en de Kunstenaarsorganisatie van de FNV[53] hebben zich steeds in gelijke zin uitgelaten. De Federatie heeft als alternatief de functionele decentralisatie, de fondsvorming bepleit. De FNV-bond was van het begin af aan voor een aparte kunstwet.

2.1.2 Het standpunt van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid en de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

De visies van beide colleges (HRWB en CHR) zijn in grote lijnen hetzelfde, zij het dat zij, uiteraard, verschillende vertrekpunten hebben.
De HRWB[54] stelt dat de harmonisatie van welzijnswetgeving die in de Kaderwet haar voorlopig eindpunt heeft gevonden, slechts een onderdeel is van een bredere beweging die is gericht op versterking van de samenhang van welzijnsbeleid. Daarbij gaat het er vooral om het overheidsbeleid ten aanzien van het geheel der welzijnsvoorzieningen weer in een zinvolle context te plaatsen. De raad meent dat gewerkt moet worden aan een breed beleids- of referentiekader, dat voor het gehele welzijnsbeleid doelstellingen, uitgangspunten en normen vastlegt, op basis waarvan het belang van de ene voorziening kan worden afgewogen tegenover de ander. Niet alleen de economische recessie, ook het toenemende ongeloof in de stelling: 'meer voorzieningen, meer welzijn', dwingt hiertoe. Voor de beantwoording van deze algemene zins-, afwegings- en effectiviteitsvragen dienen de bestuurlijk-juridische instrumenten te worden geschapen.

Vervolgens onderscheidt de HRWB deze sterk beleidsmatig gerichte coördinatie/harmonisatie van wetgeving, in navolging van de CHR,[55] van de meer juridisch-technisch gerichte wetgevingsharmonisatie, die eerder het werkterrein is van de Commissie voor wetgevingsvraagstukken en de Interdepartementale commissie harmonisatie wetgeving. Bij de eerste is de wetgeving vooral instrumenteel ten opzichte van de verticale en horizontale beleidscoördinatie. Bij de tweede gaat het vooral om het wegwerken van onnodige verschillen in opbouw, systematiek, begrippenapparaat, rechtsbescherming, inspraak en decentralisatie.

In hun waardering van de Kaderwet komen CHR en HRWB[56] op hetzelfde uit. De Kaderwet effectueert een op zich belangrijke vorm van deelharmonisatie en coördinatie: het geeft een wettelijk beleidsstelsel voor het gehele nog niet wettelijk geregelde gedeelte van het specifieke welzijn, met name de CRM-sectoren. Het is vooral een multisectorwet. Vooral de sterke nadruk op de decentralisatie en het geïntroduceerde stelsel van democratische en gesystematiseerde beleidsvoering maken de Kaderwet ongeschikt om als facetcoördinatie- of facetplanwet voor het gehele welzijnsbeleid te dienen, hetgeen oorspronkelijk wel de bedoeling was. Bij deze facetcoördinatie staat de ordening, belangenafweging van het gehele overheidshandelen vanuit een gezichtspunt, in casu het welzijn, centraal en minder de concrete zorg voor de aanwezigheid van voorzieningen in een of meer sectoren. Er zijn echter wel enige aanzetten tot zulk een algemene coördinatie voor het gehele welzijnsbeleid in de Kaderwet te vinden, doch deze zijn te mager.

De HRWB en de CHR zoeken de oplossing vooral in een versterking van het algemene deel van de Kaderwet specifiek welzijn. Dit deel moet bevorderen dat er gezamenlijke grondslagen voor een gedifferentieerd welzijnsbeleid komen. Deze reeds veel eerder geuite wens van de HRWB heeft geresulteerd in een in 1981 aangenomen parlementaire motie-Beinema-Cornelissen met dezelfde strekking.[57] Ten einde een duidelijk beeld van dit voorstel te geven het volgende. Allereerst zij bedacht dat deze keuze voor een Wet algemene bepalingen welzijn niet betekent dat volgens beide colleges een Wet algemene bepalingen administratief recht óf afzonderlijke sectorwetten op welzijnsterrein, bijvoorbeeld een aparte kunstwet, dus overbodig zijn. De hier voorgestane wet moet zich beperken tot datgene wat wel als specifiek voor het gehele welzijnsterrein geldt, maar niet voor het gehele terrein van het administratieve recht. De CHR stelt dat de algemene bepalingen voor welzijn de facetplanning moeten regelen, zodat er een toetsingskader komt voor, in afzonderlijke wetten geregelde, sectorplannen voor concrete voorzieningen. Verder zijn beide colleges het erover eens, dat deze optie niet de enige weg is om de beleidsmatige coördinatie en harmonisatie van wetgeving gestalte te geven.

Overigens is er enig verschil tussen de CHR en de HRWB betreffende de inhoud en opzet voor zo'n Wet algemene bepalingen welzijn. Bij de CHR is het vooral een facetcoördinatiewet waarin de wijze van besluitvorming op hoofdlijnen wordt geregeld. In de betreffende achtergrondstudie is dit nader uitgewerkt.[58] In de visie van de HRWB zouden de algemene bepalingen voor welzijn ook produkten van deelcodificatie kunnen bevatten: het in deze wet regelen van die onderwerpen, die voor de welzijnssectoren gemeenschappelijk geregeld kunnen worden.[59]

2.1.3 De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De WRR[60] zet vraagtekens bij de uitgangspunten van samenhang, harmonisatie, decentralisatie en democratisering, zoals deze in de Kaderwet vorm hebben gekregen. De samenhang binnen het welzijnsbeleid moet inderdaad verbeterd worden, maar samenhang mag geen dogma worden. Met name is het weinig zinvol de samenhang te bevorderen door alles in een plan te stoppen, zoals oorspronkelijk bij de Kaderwet de bedoeling was. De overheid moet duidelijke inhoudelijke, individuele en vooral maatschappelijke doelstellingen formuleren, die in het kader van het welzijnsbeleid verwezenlijkt moeten worden. Op basis daarvan kan vastgesteld worden welke voorzieningen met elkaar samenhang dienen te vertonen. Bovendien kan dan ook de samenhang tussen welzijns- en overig beleid beter tot haar recht komen. Nu is de reikwijdte van de Kaderwet te veel procedureel bepaald: datgene wat elders niet wettelijk geregeld is. Kaderwet-welzijn betreft dan allerlei voorzieningen, vooral CRM-voorzieningen die inhoudelijk in het geheel niet samenhangen.

De voorkeur voor decentralisatie in het wetsontwerp plaatst het welzijn te sterk in het teken van het individuele welzijn. De wet gaat uit van de visie dat welzijnsbeleid dicht bij de burger gestalte moet krijgen, opdat het aansluit op de noden en behoeften van de burger. In het kader van welzijnsbeleid dienen evenwel ook maatschappelijke doelen te worden gesteld en tegenover die van individuele aard te worden afgewogen. De WRR acht het primair een zaak van de centrale overheid om vast te stellen welke maatschappelijke doelen in concreto gediend moeten worden. Op dit punt mag het Rijk globale inhoudelijke richtlijnen stellen.

Ook heeft de raad twijfels ten aanzien van de in de Kaderwet beoogde democratisering. Uit lopende experimenten, waarin het stelsel van de Kaderwet wordt uitgeprobeerd, blijkt dat bij de decentrale planning vooral plaatselijke ambtenaren en instellingen een dominante rol spelen.

2.2 Vragen van rechtszekerheid

Pen[61] formuleert de centrale keuzevraag aldus: Moet de regeling van een welzijnsvoorziening de vorm aannemen van een 'entitlement-program', dat de burger een wettelijke rechtsaanspraak geeft en, derhalve, de overheid het budgetrecht geheel of ten dele ontneemt? De andere optie is dat de overheid voldoende discretionaire bevoegdheden voor zichzelf reserveert en dus ook de mogelijkheid houdt binnen een vooraf te bepalen begroting te blijven. Kortom, prevaleren de rechten van de mens of de rechten van de budgetmaker? In het welzijnsbeleid heeft de onderhavige problematiek zich toegespitst op de vraag welke welzijnsvoorzieningen wel, en welke niet als basisvoorziening zijn aan te merken.

2.2.1 *De basisvoorzieningen*

In de Knelpuntennota[62] worden basisvoorzieningen aldus omschreven: voorzieningen waarvan op basis van grondrechten en via democratische besluitvorming vaststaat dat zij voor ieder mens, waar dan ook, beschikbaar en bereikbaar moeten zijn. Het is de plicht van de centrale overheid daarvoor te zorgen. Het stelsel van *gedecentraliseerde* democratische planning voor het gehele welzijnsterrein zou voor deze basisvoorzieningen maar gedeeltelijk moeten gelden. Juist op het punt van de basisvoorzieningen heeft het parlementaire debat over deze nota wel tot conclusies geleid, doch deze conclusies hebben maar zeer ten dele hun neerslag gevonden in de Kaderwet zelf. De aangenomen motie-Hermes[63] stelde dat de komende Kaderwet uitgangspunten voor harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving moet geven, alsmede een procedure voor de aanwijzing van basisvoorzieningen door de formele wetgever. Deze aanwijzing mag niet gedelegeerd worden.

Hoewel de Regering met deze motie kon instemmen, heeft zij deze slechts ten dele uitgevoerd en heeft zij voor een andere constructie gekozen. De ontwerp-Kaderwet zegt niets over de in de motie gevraagde uitgangspunten en procedures. Het ingediende ontwerp bepaalde inzake de basisvoorzieningen heel weinig. In het kader van het uitbrengen van de memorie van antwoord en in de daarbij behorende nota van wijzigingen is daar enige verandering in gekomen in die zin, dat basisvoorzieningen 'onder het bereik van de Kaderwet' zouden kunnen komen. In tegenstelling tot wat voor 'gewone' Kaderwet-voorzieningen geldt, zou ook *de kwantiteit* van basisvoorzieningen door aparte wetgeving en centrale financiering veilig gesteld moeten worden en niet alleen de kwaliteit. Binnen de door deze centrale regelgeving en financiering gestelde grenzen zou daarnaast ook het planstelsel van de Kaderwet voor deze basisvoorzieningen kunnen gelden. Bovendien werden de basisvoorzieningen nu al enigermate aangeduid: een aantal voorzieningen op het terrein van het onderwijs, de gezondheidszorg en in de justitiële sfeer zijn zeker basisvoorzieningen. Bij het uitbrengen van de memorie van antwoord[64] is op termijn de gezondheidszorg wel onder het bereik van de Kaderwet gebracht, doch voor het onderwijs en bepaalde justitiële voorzieningen zijn door de regering slechts nadere studies in het vooruitzicht gesteld. Deze hebben nog niet tot concrete wetsvoorstellen geleid.

Ten aanzien van de vraag of kunst als basisvoorziening moet worden aangemerkt, kan in ieder geval worden gezegd dat de Grondwet noch het internationale recht dusdanige bepalingen bevatten dat zij de gewone formele wetgever ertoe dwingen om kunst als basisvoorziening aan te wijzen. De wetgever kan, maar hoeft dit niet te doen. Duidelijk is verder dat de kunstwereld erop aandringt dat de wetgever van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruik maakt. Buiten het terrein waarop Grondwet of internationaal recht dwingend zijn, is er totnogtoe slechts een echte basisvoorziening tot stand gekomen, te weten de openbare bibliotheek. Een aparte wet van 1975 stelt de aanwezigheid van deze welzijnsvoorziening uitdrukkelijk veilig.

Men kan zich overigens afvragen of het officiële leerstuk der basisvoorzienin-

gen wel een goed aanknopingspunt vormt om vragen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid op kunst- en welzijnsterrein op te lossen. Allereerst kan worden gesteld dat het al of niet basisvoorziening zijn een veel te grof onderscheid is.

Ter zake van de formulering van de 'hardheid' van wettelijke aanspraken is er een groot aantal gradaties te onderscheiden. Dit grijze tussengebied komt in het leerstuk van de basisvoorziening onvoldoende tot zijn recht. Een voorbeeld is het volgende. De Lager-onderwijswet 1920 geeft de meest harde aanspraken: wanneer de aanvrager aannemelijk kan maken dat de te stichten school door een bepaald aantal leerlingen zal worden bezocht, dan heeft hij het recht op overheidsbekostiging tot het tijdstip waarop het leerlingenaantal beneden een bepaalde wettelijke minimumnorm is gebleven. Wettelijke automatismen vervangen het beleid. Bij de Wet voortgezet onderwijs liggen de wettelijke normen voor de aanspraak op de bekostiging veel hoger en geeft het planstelsel de minister meer mogelijkheden voor een samenhangend, afwegend sectorbeleid. Bij de beëindiging van de bekostiging gelden weer wettelijke automatismen. Bij de Wet op het openbare bibliotheekwerk is de rechtszekerheid weer minder doordat plan- en spreidingsnormen ontbreken. Wel heeft de bibliotheek de zekerheid dat zij een in beginsel niet in de tijd beperkt recht op bekostiging heeft, vanaf het tijdstip waarop zij op het rijksplan staat. Dit recht als zodanig kunnen de lagere overheden niet aantasten.

De Kaderwet geeft de lichtste vorm van wettelijke rechtszekerheid. Zij is niet meer van materiële, maar van procedurele aard. De wet geeft alleen maar aan, *hoe* de overheid moet handelen, niet *wat* zij moet doen. De meeste instellingen zijn afhankelijk van gemeente of provincie en hebben slechts een opeisbaar recht op subsidie voor de periode van een jaar.

2.2.2 Bestuurlijke en financiële aspecten

Verder is het van groot gewicht te constateren dat de rechtszekerheid niet alleen afhangt van de hardheid van de formulering van de juridische aanspraak. De al of niet wettelijk geregelde besluitvormings- en financiële structuren zijn minstens even belangrijk. De kunstwereld heeft duidelijk meer vertrouwen in CRM dan in lagere overheden. Bij een functionele decentralisatie en een fondsenstructuur heeft de kunstwereld in ieder geval zeggenschap over de verdeling van de gelden en waarschijnlijk ook enige invloed op de hoogte van het subsidiebedrag voor kunst. De aanwezigheid van meerdere subsidiënten vermindert zonder meer de rechtszekerheid.

Een sector kan zich beveiligen tegen 'indringers van buiten' door voor de betreffende werksoort een eigen stelsel van besluitvorming, advies en overleg te ontwerpen, waardoor afweging van het in deze sector behartigde belang tegenover andere belangen minder goed mogelijk is. Het is vooral deze 'verkokering', waartegen onder andere de VNG in haar nota Lokaal bestuur en welzijn[65] en ook later de Commissie hoofdstructuur rijksdienst ten strijde trekken.

Minstens even belangrijk is verder de wijze waarop de taakopdracht aan de lagere overheden door de wetgever is geformuleerd. Worden de lagere overheden

verplicht bepaalde voorzieningen in stand te houden, hoeven ze slechts op een bepaald terrein actief te zijn, of worden zij slechts verplicht om in hun afweging bepaalde aspecten mede in beschouwing te nemen?

Het belang van de financieringsregeling voor de rechtszekerheid is evident. Het eindrapport van de Interdepartementale werkgroep knelpunten financieringsstelsels[66] maakt duidelijk dat de positie van de gesubsidieerde instelling veel sterker is bij de financiering in het kader van het stelsel van de sociale verzekeringen, dan bij collectieve financiering via de overheidsbegroting. De kostenomvang is in het eerste geval mede afhankelijk van het beroep dat de verzekerden op de regeling doen en de besluitvormingsstructuur bemoeilijkt een bredere afweging, die buiten de eigen sector treedt. Bij de via de begroting gefinancierde voorzieningen maakt het verschil of er sprake is van open-einde- of van plafondfinanciering. Alleen in het laatste geval is de subsidie-omvang als geheel vooraf gefixeerd.

In de financiële relatie tussen Rijk en gemeente is de bestemmingsbreedte van de geldstroom van het Rijk naar de gemeente van groot belang. Hoe specifieker de uitkering, des te groter de kans dat de lagere overheden het geld voor bepaalde voorzieningen moeten bestemmen.

2.2.3 Wat veilig te stellen?

Een vraag van nog groter belang is wat en wiens rechten in het kader van de wettelijke regeling moeten worden veilig gesteld. Moeten direct opeisbare rechten van de burger als consument worden geformuleerd, moeten in de wet ook de rechten van de instellingen of de individuele beroepsbeoefenaar worden geregeld, die dan als subsidiegerechtigden worden aangemerkt, of dient de wet slechts te garanderen dat bepaalde activiteiten plaatsvinden, dat een bepaalde culturele infrastructuur gestalte krijgt? Gaat het om de rechten van de consument, de producent of om geen van beiden? Bij de gezondheidszorg overheerst min of meer de eerste constructie, bij het onderwijs duidelijk de tweede, terwijl in de Knelpuntennota sterk voor het laatste model wordt gekozen.

De definitie van basisvoorzieningen in deze nota laat wel uitkomen dat de grondrechten van de burger duidelijk het uitgangspunt zijn, maar dat de aanwijzing tot basisvoorziening niet betekent dat dus opeisbare rechten van personen of instellingen moeten worden geformuleerd. Basisvoorzieningen moeten, aldus de nota, vooral als functies, activiteiten worden veiliggesteld. Ook de tijdelijkheid van de aanwijzing tot basisvoorziening krijgt hier grote aandacht. De VNG spreekt dan ook liever van basis*functies.*[67] De lagere overheden moeten dan vaststellen welke instellingen deze basisfuncties moeten realiseren.

In feite raken we hier aan een van de kernpunten van het welzijns-, cultuur- en kunstbeleid. Als op deze terreinen in de wet zelf opeisbare rechten van de producent (instelling en beroepsbeoefenaar) worden geformuleerd, dan dreigt het gevaar dat het middel tot doel verheven wordt. Het werk van de producent is in het kader van bevordering van welzijn, cultuur en kunst door de overheid een middel. In theorie is iedereen het daarover eens. De producent heeft ook een zelfstandig

belang bij veiligstelling en uitbreiding van de voorzieningen door de overheid. Men denke aan inkomensverwerving en werkgelegenheid. Dit belang loopt maar zeer ten dele gelijk op met het algemeen maatschappelijke en het consumentenbelang. Wanneer de wet de producent direct opeisbare rechten verleent, dan geeft dat de producent een zelfstandige positie tegenover overheid en consument. Tegenover de overheid hoeft hij de maatschappelijke waarde van zijn activiteiten niet meer aan te tonen; doordat het marktmechanisme niet meer geldt, hoeft hij zich evenmin ten opzichte van de consument waar te maken. Behalve in financiële zin worden de producenten dan een zichzelf verzorgende gemeenschap: baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap. Overigens moet gezegd worden dat in de huidige, wettelijke situatie dit gevaar in andere welzijnssectoren, zoals het onderwijs en de volksgezondheid, reëler is dan in de kunstsector. Op zich is het ook niet onbegrijpelijk dat de kunstwereld zich hieraan spiegelt. Bovendien is zulk een constructie niet per se verkeerd. Wanneer de overheid een expansief beleid wil voeren en het voorzieningenpatroon wil uitbreiden, dan is dat de methode. De nadelen in de sfeer van geringe kostenbeheersing, inflexibiliteit, doel-middelenverschuiving en een te geringe invloed van de bevolking als consument zijn echter ook evident. Met name met het oog op het laatste pleit De Swaan[68] voor consumentensubsidies, ook in de kunstsector. Doch ook tegen de verlening van rechten aan de consument zijn uit oogpunt van algemeen welzijns- en cultuurbeleid bezwaren te formuleren. Het toekennen van wettelijke financiële rechten aan de consument bergt eveneens gevaren in zich van onvoldoende kostenbeheersing, inflexibiliteit en vooral van ongewenste uitbreiding naar andere sectoren en groepen. Met name de precedentwerking en eisen van rechtsgelijkheid versterken zo'n ontwikkeling. Ook hier geldt dat de overheid zo'n besluit kan nemen, maar terughoudendheid wel gewenst is.

Er speelt nog een ander zeer belangrijk punt door dit alles heen. Bij welzijns-, cultuur- en kunstbeleid lopen het algemeen belang en individuele belangen maar ten dele gelijk op. Met name de WRR heeft erop gewezen dat in het denken over goed welzijnsbeleid tot nu toe vooral individuele doelen, vooral die van de consument, overheersen: zijn behoeften zijn bepalend. Vandaar de grote nadruk op de decentralisatie in de Knelpuntennota en de Kaderwet. De gemeente wordt geacht de behoeften van de mensen het beste te kennen. Sommige behoeften zijn evenwel zo fundamenteel dat hierin centraal vastgestelde basisvoorzieningen moeten voorzien. De WRR geeft zelf een voorbeeld van een bovenindividueel maatschappelijk doel dat het kunstbeleid kan realiseren. Bij de overheidszorg voor de aanwezigheid van mogelijkheden voor kunstontwikkeling en kunstvernieuwing gaat het primair om een maatschappelijk doel, zonder dat direct concrete behoeften van de consument in het geding zijn. De WRR[69] stelt dat de vaststelling van de maatschappelijke doelen die bij de welzijnsbevordering in het geding zijn bij uitstek een zaak is van de centrale overheid.

Als gezegd wordt dat de ideëen van radicale decentralisatie en basisvoorzieningen te sterk de individuele behoeften als uitgangspunt hebben, dan geldt dat wellicht ook voor het vastleggen van het beleid in termen van opeisbare rechten van consument en producent. Zoiets lijkt alleen dan zinvol, als individuele en

maatschappelijke belangen zeer duidelijk wel gelijk oplopen, zoals bij primair onderwijs, bijstandsverlening, enzovoort. Voor het overige kan de rechtszekerheid beter worden bevorderd door de overheid wettelijk te verplichten bepaalde taken uit te voeren. Het grote voordeel van deze derde weg is vooral dat toch rechtszekerheid wordt geboden, zonder dat kunstbeleid niet meer dreigt te worden dan het veilig stellen van deelbelangen.

2.2.4 Noodzaak van bredere afweging

Het meest belangrijke aspect van de rechtszekerheid betreft wellicht de eis dat de bepaling van de gewenste mate van rechtszekerheid om een prioriteitenstelling en belangenafweging vraagt op een hoger niveau dan het kunst- (of ander sectoraal) beleid alleen.

Zeker op het welzijns- en cultuurterrein geldt op dit punt: iedere sector heeft gelijk en dus geen enkele. Iedere sector wil zijn voorzieningen als basisvoorziening zien aangemerkt en heeft hiervoor op zich goede motieven. Juist op dit punt dringt zich de noodzaak op van een samenhangend welzijns- en cultuurbeleid en van een wettelijk beleidsstelsel van de overheid dat hiertoe dwingt. De vraag welke soort van voorzieningen de grootste rechtszekerheid moet worden geboden, kan slechts ten dele op basis van de bestaande of herziene Grondwet worden vastgesteld. Voor het overige zullen de claims van de verschillende sectoren onderling moeten worden afgewogen. Zij vragen allemaal hetzelfde – financiële veiligstelling – en hun motieven liggen allemaal in de sfeer van de bevordering van het maatschappelijk en cultureel welzijn. Deze situatie vraagt om een beleidsstelsel waarin verzekerd is dat de overheid regelmatig uitspraken doet over het belang dat zij hecht aan de verschillende soorten van voorzieningen, in onderling verband beschouwd, en waarin zij op basis daarvan de gewenste mate van rechtszekerheid voor iedere soort voorziening bepaalt. Het gaat derhalve om facetplanning of facetcoördinatie, waarin de overheid uit oogpunt van algemene overwegingen van maatschappelijk en cultureel welzijn haar verschillende verzorgende taken onderling waardeert. *Het is in feite dit wettelijke stelsel voor facetbeleid waarom vanuit het parlement en door generale adviesorganen ook steeds is gevraagd, maar dat de Kaderwet specifiek welzijn juist niet bevat.*

2.2.5 Conclusies

Het vraagstuk van de rechtszekerheid is bij uitstek een politieke zaak, zeker op terreinen, waarover de Grondwet vaag is, zoals met de kunstsector het geval is. Ook voor de kunstwereld is het het punt bij uitstek. Het leerstuk van de basisvoorzieningen is voor de beantwoording van de vragen van rechtszekerheid onvoldoende geschikt. Evenmin wordt de vraag alleen beantwoord door te stellen dat het erom gaat of voor de consument of producent wel of geen opeisbare subjectieve rechten moeten worden geconstrueerd. Men kan de rechtszekerheid ook vergroten door het aanbrengen van een bepaalde besluitvormings- en financiële structuur en vooral doordat de wetgever de hogere en lagere overheid bepaalde taken oplegt teneinde bepaalde functies of activiteiten veilig te stellen.

Zowel de verlening van opeisbare, subjectieve rechten aan de consument als aan de producent hebben grote nadelen. Het kan alleen als de overheid nadrukkelijk een expansief beleid wil voeren en individueel en maatschappelijk belang duidelijk samenvallen. Het belangrijkste punt is wellicht dat de vraag nooit voor de kunstsector alleen kan worden beantwoord, daar er juist hier concurrerende claims in het geding zijn, die niet allen kunnen worden gehonoreerd. Een wettelijk systeem voor facetplanning lijkt hiervoor noodzakelijk.

2.3 Vragen van rechtsgelijkheid

Wanneer de grote vragen van rechtszekerheid – voor wie, voor wat en op welke wijze – zijn beantwoord, dan hoeven vele vragen betreffende rechtsgelijkheid ook niet meer te worden gesteld. In het algemeen geldt dat hoe sterker de rechtszekerheid is veilig gesteld, hoe groter de rechtsgelijkheid is.

Een aspect van rechtsgelijkheid vraagt evenwel nadere aandacht, namelijk de eis dat de overheid regelmatig en tijdig inhoudelijke hoofdlijnen van beleid bekendmaakt. In eerdere hoofdstukken is duidelijk gemaakt, dat het feit, dat kunstbeoefening door de overheid vrijgelaten moet worden, zeker niet betekent dat de overheid iedere kunstbeoefening financieel moet mogelijk maken. Ja, men kan het zelfs sterker zeggen: de overheid subsidieert bij uitstek kunstuitingen van en voor minderheden.

Dit lijkt in strijd met de eis van rechtsgelijkheid, doch dit is het zeker niet, mits de overheid van tevoren duidelijk maakt welke (on)gelijkheid zij wel en welke zij niet wil honoreren, welke verschillen zij wel en welke zij niet onrechtvaardig acht. Hoe men het ook wendt of keert, op deze manier stuurt de overheid in inhoudelijke zin het voorzieningenpatroon, door bepaalde kunstvormen meer te bevoordelen dan andere. Terzijde kan worden opgemerkt dat de slogan 'de overheid bemoeit zich niet met de inhoud van de kunst' wellicht meer geldt voor het micro- dan voor het macro-niveau. De slogan betreft meer de beoordeling van een afzonderlijk kunstwerk dan de generale conditionering.

2.3.1 Conclusies

Met name eisen van rechtsgelijkheid vergen derhalve dat wetgeving inzake kunstbeleid de overheid verplicht tot het tijdig en regelmatig uitzetten en bekendmaken van hoofdlijnen van inhoudelijk beleid.

2.4 Vragen van samenhang

De eis van samenhang, oftewel coördinatie of harmonisatie, wordt veelvuldig gesteld, maar zegt op zich nog weinig. Samenhang tussen wat en welk principe dient richtinggevend te zijn?

Het lijkt zinvol een drietal niveaus van samenhang te onderscheiden.

Het eerste betreft samenhang ten aanzien van de grote inhoudelijke beleids-

vragen: de doelstellingen, uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid. Hieronder valt onder andere de hierboven behandelde facetplanning.

De tweede vorm van samenhang is van meer technische aard en betreft de structuren, procedures en de instrumenten van beleid. Vermijding van al te grote complexiteit, bevordering van doorzichtigheid en andere doelmatigheidsoverwegingen overheersen hier als motief. Concreet gesteld: in de ontwerp-welzijnswetgeving op cultureel en welzijnsterrein wemelt het nu van allerlei soorten van plannen. Sommige planvormen hebben dezelfde naam, maar betekenen toch iets anders, terwijl ook het omgekeerde voorkomt. Standaardisering, een gemeenschappelijke typologie inzake planning en gemeenschappelijke criteria voor de inzet van de verschillende planvormen zijn best nuttig.

De derde vorm van samenhang betreft de uitvoering zelf, de voorzieningen en minder de overheid. De voorzieningen kunnen samenhangen omdat ze dezelfde doelstelling of doelgroep hebben, omdat hun werkterreinen elkaar overlappen of omdat ze op elkaar aansluiten. Men denke aan de samenhang tussen maatschappelijke en gezondheidszorg, binnen- en buitenschoolse educatie, en dergelijke. Ook hier overheersen in sterke mate doelmatigheidsoverwegingen, maar zeker niet alleen. De ene samenhang kan men belangrijker vinden dan de andere. Bij het onderwijs wordt de levensbeschouwelijke samenhang belangrijker gevonden dan de territoriale.

Vervolgens kan apart onderscheid gemaakt worden tussen de interne samenhang – binnen de kunstsector – en de externe – de plaats van kunst en kunstbeleid in het grote geheel.

2.4.1 Interne samenhang

Dat de interne samenhang ten aanzien van de grote inhoudelijke beleidsvragen gewenst is, is evident. De nota Kunst en Kunstbeleid van 1976 is uitgebracht na jarenlange aandrang van het parlement en de kunstwereld. Iedereen acht het zinvol dat ook op kunstterrein enkele algemene doelstellingen, uitgangspunten en hoofdlijnen van beleid worden geformuleerd. Dat ook op het instrumentele niveau de samenhang binnen het kunstbeleid moet worden vergroot, wordt eveneens algemeen als wenselijkheid ervaren. Ook hier geldt de regel dat vooral de op historische omstandigheden en toeval berustende verscheidenheid kan verdwijnen. Waarom wordt bijvoorbeeld de subsidiëring van de kunstzinnige vorming wel in een amvb geregeld, terwijl bij de orkesten en het toneel met ministeriële richtlijnen wordt volstaan? Eén algemene adviesraad voor het kunstterrein wordt als nuttig ervaren. Hetzelfde geldt voor een algemene wet inzake de fondsen.

De interne samenhang op het niveau van de voorzieningen van het uitvoerende werk, is een moeilijkere zaak. Duidelijk is wel dat in de kunstsector niet alle voorzieningen en vormen van uitvoerend of scheppend werk in even sterke mate met elkaar samenhangen. Ten dele gaat het hier om autonome ontwikkelingen binnen de kunst, ten dele om een beleidskeuze door de overheid zelf. Zo wil de overheid de samenhang tussen professionele en amateuristische kunstbeoefening vergroten.

Gezegd kan dus worden dat de eis van samenhang meer geldt voor het eerste en tweede dan voor het derde niveau. Een samenhangend kunst*beleid* is belangrijker dan een samenhangende kunst. De overheid moet met een duidelijke, eenduidige visie het kunstterrein betreden.

Houdt zulks in dat er ook *een* wet inzake de kunsten moet komen, die alles op dit terrein regelt? Wellicht kan het niet en is het ook niet nodig. Deze eis kan alleen maar worden gesteld als kunst als enig archimedisch punt wordt gekozen waar alles om draait. Het probleem is dat veel kunstbeleid wordt geregeld door wetgeving van algemene strekking die mede, maar niet alleen, de kunstsector betreft. De op kunst betrekking hebbende regels kunnen er moeilijk zomaar uitgelicht worden om ze in de kunstwet in te passen. Wanneer bijvoorbeeld het kunstvakonderwijs uit de komende Wet op het hoger beroepsonderwijs gelicht wordt, wordt de samenhang binnen het onderwijs flink verstoord. Als er een aparte wet op kunst(beleid) moet komen, dan lijkt dat toch vooral een wet te moeten zijn die aanvullend is op wat reeds elders geregeld is. Het is op zich begrijpelijk dat de kunstwereld wel eerder een wet zal willen die het gehele kunstbeleid regelt, al was het alleen al om symbolische redenen. Zal er ten dele niet aan te ontkomen zijn dat kunstbeleid in meerdere wetten wat versnipperd geregeld wordt, het zal toch nodig zijn om regelmatig het kunstbeleid als geheel aan de orde te stellen. Een wettelijke verplichting tot het periodiek uitbrengen van een plan op hoofdlijnen voor de gehele kunstsector door de regering, lijkt hier een oplossing te kunnen bieden. Met name zou zo'n plan ook de gehele, voor de kunst relevante wetgeving moeten bestrijken en zou hierin moeten worden aangegeven welke wijzigingen uit oogpunt van goed kunstbeleid gewenst zijn.

2.4.2 Externe samenhang

Wanneer nu vervolgens de externe samenhang aan de orde komt, dan kan gezegd worden dat het eerstgenoemde niveau van samenhang – ten aanzien van de grote inhoudelijke beleidslijnen – ook hier van groot belang is. De paragraaf over de rechtszekerheid heeft duidelijk gemaakt dat het belang van de ondersteuning van kunst door de overheid moet worden afgewogen tegenover andere vormen van overheidszorg, ten einde vooral de gewenste mate van financiële rechtszekerheid voor de kunstsector te bepalen.

Nu is de vraag aan de orde binnen welk kader dit moet gebeuren. Natuurlijk moet dat primair binnen het kader van het gehele overheidsbeleid, maar daarbinnen is kunst zo'n klein onderdeel dat het als het ware in het niet valt. Bovendien is er het gegeven dat het belang van de kunst moeilijk kan worden afgewogen tegenover vele andere door de overheid te behartigen belangen, omdat de motieven voor de noodzaak ervan in hoge mate onvergelijkbaar zijn.

Mede gezien het in eerdere paragrafen gestelde, kan gezegd worden dat kunst niet zozeer moet worden afgewogen in het kader van het gehele overheidsbeleid, maar in het kader van een hoofdbeleidsgebied. We zijn hier weer bij de reeds eerder beschreven facetplanning of facetcoördinatie en bij de vraag of kunst al of niet onder het specifieke welzijn moet worden gerekend.

Men kan over deze zaak moeilijk doen, men kan het zich ook gemakkelijk maken. De laatste weg wordt hier gekozen. De CHR spreekt niet over specifiek welzijn, maar over het hoofdbeleidsgebied van sociaal-culturele zaken. In eerdere stukken van het departement van CRM, onder andere in het memorandum van minister Klompé uit 1970,[70] werd gesproken over sociaal en cultureel welzijn. Iedereen is het erover eens dat kunstbeleid onderdeel is van het culturele beleid. Voor de kunstsector is de ellende pas begonnen, toen in de Knelpuntennota en de Kaderwet slechts werd gesproken over 'specifiek welzijn', onderverdeeld in drie kernfuncties: zorg, educatie en recreatie. Kunst wordt dan over de twee laatste functies verdeeld. Kunst en cultuur worden dan nog steeds onder welzijn gerekend, maar *komen niet meer als zodanig in beeld.* Met name de ontkenning van kunstbehoud en kunstontwikkeling als zelfstandige kernfunctie maakte de kunstwereld terecht schichtig voor bredere afwegingen binnen het welzijn. Alleen de dienstverlenende rol van kunst, in het kader van educatie en recreatie, komt zodoende goed aan bod. Veel problemen zijn opgelost als niet meer van specifiek welzijn, maar van het sociaal-culturele terrein wordt gesproken en kunstbehoud en kunstontwikkeling of cultuurbehoud en cultuurontwikkeling als aparte kernfunctie worden erkend binnen dit bredere terrein. Spreiding, afname en participatie van cultuur en kunst kunnen ten dele wel onder de kernfunctie educatie en recreatie begrepen worden.

Een andere mogelijkheid is, dat er aparte facetplannen komen voor alle vormen van zorg, van bevordering van maatschappelijk welzijn enerzijds en voor cultuur, educatie en recreatie gezamenlijk, bevordering van cultureel welzijn anderzijds. Er zijn evidente verschillen. Bij zorgactiviteiten gaat het toch vooral om het lenigen van noden en het wegnemen van tekorten. Bij de andere activiteiten verkeert de cliënt niet zonder meer in een achterstandssituatie, maar gaat het meer om verdere ontplooiing. Tegen deze deling pleit de noodzaak het aantal vormen van facetplanning niet te groot te maken.

Voor de externe samenhang op het instrumentele niveau, de structuren, de procedures en dergelijke, is vooral de relatie tussen de eventuele Kunstwet en de Kaderwet specifiek welzijn van belang. Doch niet alleen dat, ook de organieke wetgeving kan in dit verband genoemd worden. Gegeven het eerder genoemde criterium van spaarzaamheid bij de wetgeving lijkt het zinvol dat bij wetgeving inzake de kunst zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van het instrumentarium van onder andere de Kaderwet. Het nadeel van de Kaderwet kan hierbij omslaan in een voordeel. De Kaderwet is een vrij inhoudsloze wet en materieel nog op geen enkel terrein goed toegesneden. Het lijkt zinvol na te gaan of de Kaderwet niet zodanig kan worden aangekleed en opgetuigd, dat het instrumentarium ook voor de kunstsector bruikbaar is.

Ten slotte is er nog de externe samenhang op het niveau van het uitvoerende werk, de voorzieningen. Kunst hangt met vele andere werksoorten samen, maar de samenhang speelt het sterkste ten aanzien van de educatieve binnen- en buitenschoolse werkvormen, de media, de stads- en dorpsinrichting en de sociale voorzieningen. Opvallend is dat de samenhang met werkvormen buiten het specifieke welzijn soms belangrijker is dan met die, welke wel tot het specifieke welzijn moeten worden gerekend. De samenhang met de stadsinrichting is belangrijker

dan die met de gezinszorg. Hoe de samenhang moet worden verwezenlijkt, kan nu niet meteen worden gezegd. Zeker is wel dat dit niet zal gebeuren door de kunst *geheel* onder de werkingssfeer van de Kaderwet te brengen en hiermede te volstaan. De ironie van de geschiedenis wil dat het harmonisatiestreven op welzijnsterrein bij het doortrekken van de nu uitgezette lijnen ertoe kan leiden dat de Kaderwet voornamelijk de functie heeft van een onderdak voor allerlei CRM-voorzieningen die geen eigen wettelijke regeling hebben, maar die inhoudelijk niet of weinig samenhangen. Reële samenhangen tussen de kunst, het onderwijs en de media honoreert de Kaderwet nu niet. Hoe dit probleem op te lossen? Zo te zien zijn er twee wegen.

1. Het Kaderwet-welzijn zou veel meer moeten worden opgedeeld rond een drie- of viertal kernfuncties.
2. Er zouden veel betere verbindingen moeten worden gelegd tussen de verschillende sectorwetten binnen en buiten het welzijn, in die zin, dat bijvoorbeeld bij het onderwijs- en mediabeleid mede rekening wordt gehouden met de eisen van kunstbeleid. Een goed voorbeeld geeft de ontwerp-Wet op het hoger beroepsonderwijs.[71] De minister van O en W bepaalt hier de maatschappelijke behoeften aan kunstvakonderwijs na overleg met de minister van CRM.

2.4.3 Conclusies

Door onderscheid te maken in zes vormen van samenhang lijkt in bovenstaand betoog het harmonisatiestreven op welzijnsterrein, voor zover het de kunst betreft, nog ingewikkelder dan het al is. Het is de vraag of dat niet slechts schijn is. Door het probleem uiteen te halen en door te differentiëren stijgt de discussie uit boven de wat zinloze vraag of kunst wel of geen welzijn is, zijn concrete keuzes bij de wetgeving mogelijk en kan er een duidelijk evenwicht komen tussen eisen van interne en externe samenhang bij kunstbeleid.

2.5 Vragen betreffende (de)centralisatie

Men kan onderscheid maken tussen de rechtspolitieke vragen en de meer bestuurlijk-technische en feitelijke gegevenheden die in het geding zijn. Laatstgenoemde zaken kwamen vooral in hoofdstuk drie aan de orde. Aldaar werd vastgesteld dat:

- het Rijk vooral de nadruk legt op kwaliteit, vernieuwing en ontwikkeling, de provincie op beschikbaarheid en toegankelijkheid en de meeste gemeenten op afname en participatie;
- een zekere wettelijke stroomlijning van de huidige taakverdeling gewenst is, daar de huidige situatie te veel onduidelijkheden geeft;
- differentiatie per soort van gemeente voor de hand ligt;
- bestuurlijke samenhang tussen Rijk, provincie en gemeenten ten aanzien van een beleidsobject hier wellicht meer dan elders nodig is;
- ten aanzien van kunstontwikkeling en kunstvernieuwing het Rijk wel een primaire, maar geen exclusieve taak heeft.

De overblijvende rechtspolitieke vragen die daar niet of te oppervlakkig aan de orde zijn gekomen, zijn:
- de keuzecriteria voor centralisatie, territoriale of functionele decentralisatie;
- moet bij decentralisatie de taakvervulling voor de lagere overheden verplicht zijn?
- afgezien van deze verplichting: welke beleidsmarge moet de lagere overheid, waaronder verder ook het zelfstandige bestuursorgaan wordt begrepen, hierbij worden gelaten? Dit heeft uiteraard weer gevolgen voor de financiële relatie tussen Rijk en lagere overheid.

De relatie tussen deze vraagstukken en die betreffende rechtszekerheid springt in het oog. Naarmate voor de producent of de consument opeisbare rechten worden gecreëerd, liggen *of* exclusieve rijksverantwoordelijkheid, *of* een zeer gebonden functionele of territoriale decentralisatie voor de hand. Men denke aan de sociale verzekering, de bijstandsverlening en het onderwijs. Doch ook anderszins is er een sterke band tussen (de)centralisatie en rechtszekerheid. Ook afgezien van het scheppen van formele subjectieve rechten heeft zeker de kunstwereld uit oogpunt van rechtszekerheid meer vertrouwen in het beleid van het Rijk dan van de lagere overheden. Het waarom is ook duidelijk: de rijksorganisatie is meer onderverdeeld in (departements)onderdelen, die zich voornamelijk richten op een maatschappelijke sector.

Het pleidooi van de kunstwereld voor meer functionele decentralisatie betreft eveneens de feitelijke, niet-juridische vergroting van de rechtszekerheid. Nu de (de)centralisatie- en rechtszekerheidsproblematiek in zo belangrijke mate in elkaar overlopen, kan wellicht voor de (de)centralisatie hetzelfde worden gesteld als eerder is gezegd over de rechtszekerheid: het is vooral een zaak van afweging en onderlinge vaststelling van het belang van de verschillende vormen van overheidszorg binnen en buiten het kunstbeleid. De externe afweging zou vooral in het facetplan, de interne afweging vooral in het sectorplan op hoofdlijnen van kunstbeleid moeten geschieden.

2.5.1 Beleidsvragen

De navolgende keuzes moeten dan door de centrale overheid worden gemaakt.
a. Hecht de centrale overheid weinig waarde aan (onderdelen van) kunst, dan ligt het voor de hand, dat zij dit aan de lagere overheden overlaat, die ter zake geen of slechts een globale verplichting krijgen. Of de wetgever verplicht hen tot niets, of hij bepaalt slechts dat lagere overheden hier actief *kunnen* zijn.
b. Vindt de centrale overheid dat goed kunstbeleid vooral inhoudt dat ingespeeld wordt op de wensen van brede publieksgroepen – de consument –, dan ligt het voor de hand dat zij met name de provincies en gemeenten globale inhoudelijke taken oplegt en ter zake van de uitvoering deze overheden primair procedurele verplichtingen geeft: zij moeten het voorzieningenpatroon vooral baseren op een peiling en weging van de behoeften van de bevolking. Het is met name tegen deze keuze dat

de Raad voor de Kunst fulmineert. De Kaderwet is ook het meest op deze keuze toegesneden.

c. Wil de overheid de hierboven onder b vermelde beleidslijn versterken, dan kan zij dat het beste doen door de consument bepaalde wettelijke rechten in het vooruitzicht te stellen. Zij kan hierbij de lagere overheden, in casu gemeenten en provincies, inschakelen, doch die zijn dan meer 'doorgeefluik'. Er is dan duidelijk sprake van mechanisch medebewind.

d. en *e.* Op dezelfde twee manieren kan de overheid ook de belangen van de producent centraal stellen. Het kunstbeleid is dan volgend ten aanzien van de wensen en verlangens van de producent. Wanneer de overheid hiervoor een lichte voorkeur heeft, dan ligt het in de rede dat zij kiest voor functionele decentralisatie, fondsen of andere zelfstandige bestuursorganen, die voornamelijk worden beheerd door kunstenaarsvakorganisaties en kunstinstellingen. Die mogen dan jaarlijks een bepaald bedrag onder kunstenaars en kunstinstellingen verdelen. Als de overheid deze beleidslijn zwaar laat wegen, dan is het scheppen van direct opeisbare financiële rechten voor de kunstenaar en instelling door de wetgever het meest probate middel. Functionele en territoriale decentralisatie zijn hier wel mogelijk, maar veel beleidsruimte is deze organen dan niet gegeven. Er is sprake van mechanisch medebewind. Zulk een situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen, wanneer de BKR van een ministeriële regeling in een formele wet zou worden omgezet.

f. Ten slotte kan de overheid doelstellingen van meer algemene maatschappelijke strekking nastreven, zonder dat de financiële faciliteiten aan bepaalde bevolkingsgroepen *direct* ten goede komen. Denk aan een goede culturele infrastructuur, aan algemene condities voor produktie, distributie en afname van en participatie aan kunst. Rijksverantwoordelijkheid en/of een sterk gebonden territoriale of functionele decentralisatie liggen dan voor de hand. De mate van centralisatie en gebondenheid van lagere organen hangt dan af van de zwaarte die de overheid aan deze doelen wil geven. Het creëren van opeisbare rechten en een grote mate van vrijheid voor lagere organen lijken bij zulk een keuze minder waarschijnlijk.

2.5.2 Conclusies

De antwoorden op (de)centralisatievragen worden in belangrijke mate bepaald door bestuurs-technische eisen en feitelijke eisen die het beleidsobject, de kunst, zelf stelt. De politieke beleidsvragen die dan overblijven, kunnen slechts worden beantwoord op basis van een regelmatige belangenafweging binnen het kunstbeleid en in een ruimer verband. Een facetplan voor het gehele welzijns- of cultuurterrein en een apart plan op hoofdlijnen voor de sector kunst zelf kunnen hier belangrijke instrumenten zijn.

2.6 *Vragen van democratische planning*

2.6.1 *Planvormen en planmethodes*

Voor een goede beantwoording van de vraag van de (on)mogelijkheid van democratische planning op kunstterrein is het uiteraard eerst zaak het begrip planning nader te definiëren. Met De Haan en Fernhout[72] definieer ik dan planning als systematische en gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleidsbeslissingen op basis van een programma van doeleinden en middelen. Wellicht zou men ook evaluatie van beleid in de definitie apart kunnen vermelden, doch nodig is het niet. Een goede beleidsvoorbereiding zal toch ook evaluatie van het gevoerde beleid moeten impliceren. Hoe belangrijk evaluatie hier is, heeft vooral Knulst duidelijk gemaakt. Met name de doelstelling van spreiding is maar zeer ten dele gerealiseerd, zonder dat het beleid hieruit consequenties heeft getrokken.

De toevoeging *democratische* planning betekent hier twee dingen: de beleidsvaststelling geschiedt door de democratisch gekozen politieke organen van de overheid en in het kader van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering wordt een ieder die ook maar enigszins als belanghebbende kan worden aangemerkt in de gelegenheid gesteld zijn belangen naar voren te brengen. Zowel de participatie- als de representatieve democratie zijn dus hieronder begrepen, zij het dat de nadruk duidelijk op de laatste ligt. Een praktisch voordeel van deze omschrijving is dat deze planningsconceptie ook terug te vinden is in de Kaderwet. Verder lijkt het zinvol onderscheid te maken naar aard, rechtswerking en methode van planning.

Uitgaande van de meestal gehanteerde driedeling in integratie, facet- en sectorplanning kan men zeggen dat voor de kunst vooral de twee laatstgenoemde *soorten* van planning relevant zijn. Bij facetplanning gaat het dan, zoals gezegd, om onderlinge ordening van het belang van de verschillende vormen van overheidszorg vanuit *een* gezichtspunt en bij sectorplanning om de zorg voor de voorzieningen zelf op een bepaald terrein. De Kaderwet bevat lichte aanzetten tot facetplanning, zoals het voortgangsverslag in artikel 5, maar betreft toch voornamelijk de planning in vele, nog nader te bepalen, maar niet elders geregelde sectoren (multi-sectorplanning).

Met De Haan en Fernhout[73] kan men de planning naar *rechtswerking* als volgt onderscheiden.

Informatieve planning: het plan geeft informatie over maatschappelijke ontwikkelingen en beïnvloedingsmogelijkheden door de overheid.

Bij *indicatieve planning* formuleert de overheid beleidsvoornemens die gevolgd kunnen, maar niet behoeven te worden door rechtshandelingen en feitelijke handelingen van de overheid. De plannen van de Kaderwet, van de Wet voorzieningen gezondheidszorg en het ontwikkelingsplan in komende wetgeving inzake het voortgezet onderwijs zijn duidelijk ook vormen van indicatieve planning.

Normatieve planning bestaat uit voor de overheid en burger bindende rechts-

normen. De hierboven genoemde indicatieve plannen kunnen wellicht ten dele ook als normatieve plannen worden aangemerkt. De daarin uitgezette hoofdlijnen van beleid binden in ieder geval in belangrijke mate de overheid, maar niet de burger. Laatstgenoemde kan er geen rechten aan ontlenen. De plannen leggen de burger ook geen verplichtingen op, zoals bij het ruimtelijke bestemmingsplan.

Bij *operationele plannen* gaat het om een zeer concrete planning van voorzieningen. De door de overheid te treffen of te subsidiëren voorzieningen worden in het plan met name genoemd. Het programma van de Kaderwet en de wettelijk geregelde, landelijke scholen- en bibliotheekplannen kunnen hiertoe worden geregekend.

Er zijn veel onderscheidingen in planning*smethoden* te maken.

Met het oog op het democratische gehalte van de planning is vooral het onderscheid tussen autonome bestuursplanning en coöperatieve planning van belang. In het eerste geval is alleen de overheid verantwoordelijk voor het plan; burgers en instellingen zullen meestal wel mogelijkheden voor inspraak hebben, doch zeker geen medezeggenschapsrecht. Bij coöperatieve planning kunnen burgers en instellingen medebeslissende actores zijn. De Haan en Fernhout[74] stellen dat de eerste methode meer geëigend is voor de ordenende facetplanning en de tweede meer voor de verzorgende sectorale voorzieningenplanning. De koppeling die De Haan c.s. leggen is overigens in de Kaderwet *niet* terug te vinden. Ook al gaat het vooral om multi-sectorplanning, de autonome bestuursplanning overheerst. De maatschappelijke instellingen hebben alleen inspraak. Alleen het beleid inzake het hoger onderwijs kent wel buitenwettelijke vormen van coöperatieve planning: de planovereenkomsten tussen de overheid en de onderwijsinstelling.

2.6.2 Bruikbaarheid voor het kunstterrein

Als nu wordt bekeken, welke vormen van planning op het kunstterrein wenselijk of bruikbaar zijn, dan kan in ieder geval worden gezegd dat informatieve facet- en sectorplanning door de overheid zeer gewenst zijn. In feite gaat het hier om de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, waarop van het begin af aan onder andere door Boekman en Van der Leeuw is aangedrongen. Van de overheid mag minstens verwacht worden, dat zij het terrein verkent, nieuwe ontwikkelingen en behoeften op de voet volgt. Op die manier is zij er zich ook beter van bewust in welke paradoxale situatie zij terecht kan komen als zij gaat stimuleren en conditioneren.

Voor het bredere terrein is het Sociaal en cultureel planbureau actief. Voor de kunstsector zelf verrichten het departement en onder andere de Boekmanstichting onderzoek. Probleem is nu vooral dat een vervolg uitblijft op deze informatieve plannen. De noodzaak van enige vorm van indicatieve planning op facet- en sectorniveau volgt eigenlijk ook uit al hetgeen hierboven gezegd is over rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, (de)centralisatie en samenhang.

Problematisch wordt het al bij de normatieve en operationele planning. Men kan zeggen dat de hierboven omschreven sector- en facetplannen moeten uitmon-

den in concrete programma's ten aanzien van wetgeving en in algemene beleidslijnen voor de uitvoering van wetgeving. Aan dit programma moet de overheid dan ook gehouden kunnen worden, waarbij de burger dan ook moet weten dat hij niet *meer* van de overheid kan verwachten. Alleen in die zin lijkt een licht normatieve binding van plannen gewenst.

Ten aanzien van de operationele planning kan men hier nog meer twijfels hebben. De feitelijke uitvoering van het kunstbeleid geschiedt met behulp van een zeer gedifferentieerd instrumentarium (zie h.6. par. 3). Het is de vraag of ook in de uitvoeringssfeer alles samenhangend gepland moet worden. De vraag is vooral daarom relevant omdat de Kaderwet, in de figuur van het voorzieningenprogramma, een uitgebreid stelsel van operationele planning heeft opgenomen.

Er zijn duidelijke bezwaren aan te voeren tegen onderbrenging van de gehele kunstsector onder het programmastelsel van de Kaderwet. Allereerst is het stelsel in sterke mate toegesneden op het treffen van voorzieningen door de overheid zelf en op het subsidiëren van instellingen en maatschappelijke groeperingen. Het geven van opdrachten of het doen van uitkeringen aan kunstenaars afzonderlijk kunnen daar moeilijk onder begrepen worden. Het lijkt wat raar om allerlei kunstenaars naast instellingen als subsidiegerechtigden in het programma op te nemen. Dit bezwaar is echter van uitvoerings-technische aard. De toelichting op artikel 1 Kaderwet[75] geeft aan dat onder voorzieningen ook gebouwen en *personen* kunnen worden begrepen die worden gesubsidieerd. Het stuk zelf wijst op eventuele problemen.

Er zijn grotere bezwaren. Zo geeft het stelsel van programmering de instelling slechts rechtszekerheid voor de periode van een jaar. Deze situatie lijkt zeker ongeschikt voor grotere kunstbedrijven die zelf voor meerdere jaren moeten plannen. Het probleem wordt nog verergerd als er meerdere subsidiënten zijn. Het programmastelsel van de Kaderwet is wellicht nog het meest geschikt voor de subsidiëring van projecten van de wat kleinere instellingen. Nog belangrijker is wellicht het volgende: de Kaderwet gaat ervan uit dat het programma een bundeling van eenzijdige subsidiebeschikkingen of besluiten tot het treffen van voorzieningen bevat. In hoofdstuk 2 is gesteld dat in de relatie tussen overheid enerzijds en kunstinstelling en kunstenaar anderzijds de *gelijkwaardigheid* van beide partners zo belangrijk is. Op basis van een geheel eigen verantwoordelijkheid en eigen doelstellingen vinden beide partners elkaar in alle vrijheid en gaan wederzijds verplichtingen aan. Het pleidooi van De Haan c.s. voor versterking van het coöperatieve element bij de concrete vormgeving van de zorg in een sector sluit hierop aan. Ook de kunstwereld vindt het samenspel tussen overheid, instellingen en kunstenaar vooral in de beleidsuitvoeringsfase belangrijk. Al deze redeneringen komen hierop neer dat de overheid bij de prioriteitenstelling op hoofdlijnen ten aanzien van de besteding van haar gelden autonoom dient te handelen, maar dat er bij de besluitvorming omtrent de wijze waarop het geld, binnen het eenmaal vastgestelde kader, het best kan worden besteed, eerder sprake dient te zijn van gelijkwaardig samenspel met het maatschappelijke veld. Kortom, de uitvoering kan wellicht dikwijls beter geschieden in het kader van afzonderlijke contracten tussen een of meer overheidsorganen enerzijds en instellingen en personen ander-

zijds, dan in het kader van een bundel van eenzijdige subsidiebeschikkingen, wat een programma toch in belangrijke mate is. Bezwaren uit oogpunt van politieke democratie zijn er tegen de laatstgenoemde keuze niet, omdat de democratisch gekozen organen, zoals een gemeenteraad, in het indicatieve plan op hoofdlijnen het kader bepalen waarbinnen, voor zover het de overheid betreft, deze overeenkomsten gesloten moeten worden.

2.6.3 Het democratisch karakter

Ten slotte kan nog een opmerking over het democratische karakter van de planning worden gemaakt. De Raad voor de Kunst heeft met name bezwaren tegen het gedecentraliseerde planstelsel van de Kaderwet, omdat dat er al te zeer vanuit gaat dat kunstbeleid volgend moet zijn ten aanzien van de door de gemeente bij de burger gevonden behoeften.

Hiertegen kan worden ingebracht dat in het stelsel van de Kaderwet lagere noch hogere overheid verplicht zijn om zonder meer de behoeften van de meerderheid van de bevolking te volgen. Zij behouden een eigen verantwoordelijkheid. Bovendien wordt in de toelichting wel een voorkeur voor planning op het laagste niveau uitgesproken, maar de Kaderwet zelf laat deze vraag open. In ieder geval kan worden gezegd dat het een goede zaak is dat, bij gebruikmaking van het stelsel van de Kaderwet, *ook* de behoeften en verlangens van de burger als consument worden gewogen. Wel kan men redelijke motieven aandragen voor de stelling dat het element van de participatiedemocratie in de planning iets minder van belang is voor vooral kunstontwikkeling en -vernieuwing, waarnaar nog geen directe vraag is, doch waarvoor de overheid om redenen van algemeen belang wel ruimte wil scheppen. De financiële ruimte hiervoor kan dan vooraf door de wetgever veilig gesteld worden. Een andere mogelijkheid is dat met name het Rijk hiervoor van de wetgever uitdrukkelijk een taak krijgt.

2.6.4 Conclusies

Sommige kunstactiviteiten zijn niet te plannen, dat is juist. Geen enkele vorm van creativiteit is als zodanig te plannen door de overheid. Hetzelfde kan gezegd worden van de vraagzijde. Normatieve opvattingen, zoals smaak, zijn moeilijk voorspelbaar en mogen niet beheersbaar zijn. Doch dit alles is niet in het geding. Het gaat hier om de planning van het *overheidshandelen* ten aanzien van de kunst, het kunstbeleid. En dan kan worden gezegd dat het beleid in die zin om planning vraagt, dat de overheid duidelijk weet waar ze het over heeft en duidelijk bepaalt wat zij bij de ondersteuning wel en niet belangrijk vindt en zich hieraan houdt. Zeker informatieve en indicatieve planning op sector- en facetniveau zijn hier nodig. Men kan zich zeer wel voorstellen dat de wetgever de overheid hiertoe dwingt. Dit geldt zeker voor de indicatieve planning, omdat de overheid hier soms maar al te graag algemene verhalen houdt, iedereen gelijk geeft en geen echte *inhoudelijke keuzes* doet. Men denke aan de kritiek van Pen op de kunstnota's.

Ook het andere gevaar, dat het beleid zich alleen richt op structuren en

procedures, wordt aldus vermeden. Men denke aan de kritiek van de Raad voor de Kunst op de Knelpuntennota.

In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij grote kunstinstellingen, lijkt ook operationele planning nodig; het gelijkwaardige samenspel tussen overheid en instelling moet hierbij voorop staan.

De mogelijkheid van *democratische* planning vraagt wellicht een verschillend antwoord voor kunst waarvoor reeds wel en waarvoor nog geen duidelijke vraag is.

3 Wetgeving inzake kunstbeleid (en kunst); een eerste vingeroefening

Deze paragraaf heeft geen grotere pretentie dan om hetgeen hierboven gesteld is wat meer handen en voeten te geven. Het is 'de proef op de som'. De waarde van wat abstracte beschouwingen blijkt pas wanneer men ze gaat uitwerken. Zeker in de beginfase van ieder groot project, dat de opzet van een wettelijke regeling is, is een zekere 'Spielerei' wel op haar plaats. Men oefent wat voor zichzelf, om te kijken of men het probleem voldoende in zijn vingers heeft. Kortom: de pretenties van het onderstaande zijn laag. Verder is van belang dat de Kaderwet inmiddels het Staatsblad heeft bereikt doch de regering op aandrang van de vrijwel gehele Eerste Kamer in augustus 1982 heeft toegezegd bij de Invoeringswet de procedure van de beleidsvoorbereiding in de Kaderwet ingrijpend te vereenvoudigen en de Kaderwet nog eens te bekijken op financiële en personele aspecten.[76] De Kaderwet die dan zal worden ingevoerd, zal er dus weer anders uit zien dan de nu in het Staatsblad gepubliceerde. Na al hetgeen hierboven gezegd is over onder andere rechtszekerheid, meen ik tevens te mogen uitgaan van de wenselijkheid van een *aparte* wet inzake primair het kunstbeleid en secundair de kunst.

Als de kunst geheel onder de Kaderwet zou worden gebracht en als kaderwetwelzijn zou worden aangemerkt, zou impliciet een politieke keuze zijn gemaakt, inhoudende dat voor kunst de lichtste vorm van wettelijke rechtszekerheid moet gelden, namelijk die van procedurele aard. Indien een andere weg wordt gekozen, waarbij de aparte kunstwet zo veel mogelijk gebruik maakt van en verwijst naar de Kaderwet en andere wetgeving van meer algemene aard, dan blijven de hier niet te beantwoorden, meer politieke vragen van bijvoorbeeld rechtszekerheid meer open. Artikel 1 lid 3 van de Kaderwet maakt zulk een gedifferentieerde aanpak mogelijk, waarbij de kunstsector *ten dele* onder het bereik van de Kaderwet wordt gebracht. Als in de considerans het 'waarom' van wetgeving inzake kunst(beleid) moet worden aangegeven, dan is het na het bovenstaande duidelijk dat de motieven vooral zullen liggen in de sfeer van versterking van de rechtszekerheid, van het democratische gehalte, de effectiviteit en de samenhang van het kunstbeleid.

Meer problemen komen er bij de bepaling van de reikwijdte van de wet. Op basis van het in de paragraaf over samenhang gestelde, kan het navolgende worden gezegd. In het kader van enig facetbeleid moet de zorg voor kunst allereerst worden afgewogen in een breder verband. Dit moet je uiteraard niet in de Kunstwet regelen. Het probleem is verder dat kunstbeleid veelal gestalte krijgt in

het kader van ander beleid, zonder dat dit beleid echt als specifiek kunstbeleid valt aan te merken. Men denke aan media- en onderwijsbeleid.

Laatstgemeld probleem valt op tweeërleiwijze op te lossen. Enerzijds door het leggen van koppelingen tussen sectorwetten voor onder meer kunst, media en onderwijs, ten einde te bereiken dat de sectoren met elkaar rekening houden; anderzijds door de Kunstwet zelf te beperken tot de meest harde kern, het meest – nog niet geregelde – kunst-specifieke. Echter, het in deze wet te regelen landelijke plan op hoofdlijnen van kunstbeleid moet dan mede betrekking hebben op aanpalende terreinen, óók bij de hieruit voortvloeiende opstelling van concrete wetgevings- en uitvoeringsmaatregelen. Zulks zou in ieder geval moeten betekenen, dat het plan niet alleen voor de verantwoordelijkheid van de minister van CRM komt.

3.1 De beleidsstructuur: de organen

Van de te regelen onderwerpen lijkt allereerst de beleidsstructuur, het institutionele raamwerk, in aanmerking te komen. Voor het *landelijk* niveau kan hierbij aan het volgende worden gedacht.

1. De regeling van de coördinatie van het kunstbeleid, zowel op ambtelijk als bewindsliedenniveau. In de toekomst kan dit punt misschien geregeld worden in een door de CHR voorzichtig voorgestelde Organisatiewet Rijksdienst,[77] doch voor de korte termijn zou de Kunstwet hiervoor zelf regels kunnen geven.

2. De externe overleg- en adviesstructuur. De Wet op de Raad voor de Kunst zou een onderdeel van de Kunstwet kunnen worden. Deze Raad is veel meer een sectorraad: de in de Kaderwet geregelde Raad voor het specifiek welzijn is meer een facetraad. Beide raden hebben derhalve bestaansrecht. Een zekere wettelijke regeling van het overleg wordt met name ook door de WRR[78] voorgestaan. Het overleg tussen overheden dient uiteraard primair in de organieke wetgeving te worden geregeld. De Kaderwet regelt het landelijke arbeidsvoorwaardenoverleg. Men zou zich kunnen voorstellen dat daarnaast de Kunstwet regels geeft voor het overleg tussen de overheid en organisaties van producenten en consumenten over het kunstbeleid als zodanig. De wetgever zou zich overigens hier ook kunnen beperken tot het stellen van enige minimumnormen: wanneer is overleg met wie een echte vereiste? De wetgever zou kunnen afzien van het instellen van nieuwe overlegorganen. Veel belangrijker is wellicht nog, dat in het kader van het plan op hoofdlijnen van kunstbeleid de overleg- en adviesstructuur regelmatig wordt geëvalueerd en zo nodig herzien.

3. Soortgelijke beschouwingen kunnen worden gegeven ten aanzien van de functioneel gedecentraliseerde organen, met name de Fondsen. Opneming van de Fondsenwet in de Kunstwet geeft vooral optische samenhang. Veel belangrijker zijn de vraagstukken van democratie en samenhang die hier in het geding zijn. De vraag wanneer beleid moet worden gevoerd in het kader van functioneel gedecentraliseerde organen zal primair moeten worden beantwoord in het kader van het sectorplan op hoofdlijnen van kunstbeleid, waarin de keuzes voor centralisatie, functionele of territoriale decentralisatie als geheel aan de orde komen. Hetzelfde

kan worden gezegd van de door de centrale overheid te stellen condities, waarbinnen dit functioneel gedecentraliseerde beleid gestalte moet krijgen. De uitvoering en de herziening van de Fondsenwet moeten derhalve zoveel mogelijk op het sectorplan berusten. Daarbij gaat het om de oprichting van nieuwe fondsen, hun taak, samenstelling, werkterrein en werkwijze, alsook om de inhoudelijke richtlijnen die de minister bij wijze van subsidievoorwaarden kan geven. Vooral de zo belangrijke samenhang tussen kunstontwikkeling en -produktie enerzijds en kunstverspreiding, -participatie, -afname anderzijds vraagt om zulk een constructie. In de huidige situatie zijn vooral het Rijk en functioneel gedecentraliseerde organen voor het eerste, en Rijk, provincies en gemeenten primair voor het tweede verantwoordelijk. Als men deze situatie voor de toekomst wil behouden, dan moet het sectorplan op hoofdlijnen de verbindende schakel zijn.

De Kaderwet voorziet alleen in territoriale decentralisatie niet in functionele. Dit betekent dat kunstproduktie en -ontwikkeling in veel mindere mate onder de Kaderwet zullen vallen dan kunstverspreiding, -participatie en -afname. Bij de hierboven geschetste constructie hoeft dat geen bezwaar te zijn.

4. De verdeling van taken tussen Rijk, provincies en gemeenten komt voor regeling in de Kunstwet in aanmerking, maar hierbij zal zeker gemakkelijker gebruik gemaakt kunnen worden van het stelsel van de Kaderwet. Krachtens artikel 1 lid 3 juncto lid 6 van de Kaderwet kan de Kunstwet bepalen in hoeverre kunst onder het bereik van de Kaderwet komt en wat ter zake de verantwoordelijkheden en taken zijn van Rijk, provincies en gemeenten. Met name hier komen de vragen van rechtszekerheid en veiligstelling van algemene maatschappelijke en deelbelangen aan de orde, zoals deze in de (de)centralisatieparagraaf van dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Hoe gebonden moet het medebewind van lagere overheden zijn en waar heeft het Rijk een exclusieve verantwoordelijkheid? Het is onnodig te zeggen dat ook deze beslissingen op het plan op hoofdlijnen van kunstbeleid moeten rusten. De financiële structurering van de relatie tussen Rijk en lagere overheden zal ten aanzien van deze beleidsbeslissingen volgend moeten zijn. Deze financiële regeling kan in het kader van de Financiële Verhoudingswet 1960 haar beslag krijgen. Waar het evenwel om zeer specifieke verplichtingen van lagere overheden en dus ook om zeer specifieke rijksuitkeringen gaat, ligt het voor de hand dat de sectorwet zelf ook de financiële relatie tussen hogere en lagere overheid regelt, zoals dat onder andere bij de Wet op het basisonderwijs het geval is. De Kaderwet biedt hiervoor geen onderdak. Zij zegt niets over de financiële relatie tussen overheden. Gezien het in de decentralisatieparagraaf van hoofdstuk 3 gestelde, zal zeker op twee manieren bij de toedeling van verantwoordelijkheden en taken met de eigenheid van de kunstsector rekening moeten worden gehouden. Ten eerste zal differentiatie naar soorten van provincies en vooral gemeenten nodig zijn. Ten tweede zal het takenpakket niet helemaal kunnen worden opgesplitst over de drie overheidslagen. Ten aanzien van één beleidsobject zullen meerdere overheidslagen bemoeienis moeten kunnen hebben, zoals in het kader van een bestuursovereenkomst. De Kaderwet voorziet wel in het eerste, maar niet in het tweede. Een wettelijke regeling van de bestuursovereenkomsten, in een uit te breiden Wet gemeenschappelijke regelingen, kan in de verre toekomst hier een

oplossing bieden. Doch dan zou daarnaast ook bij of krachtens de betreffende sectorwet aangegeven moeten worden, welke overheden waarover een overeenkomst moeten of kunnen sluiten.

Ten aanzien van de wettelijke structurering van het beleid op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn er vooral problemen bij de inspraak, het overleg en het advies, mede gezien in relatie tot het zogenaamde 'orgaan' van de Kaderwet. Dit orgaan adviseert de lagere overheden over hoofdlijnen van welzijnsbeleid (art. 6 lid 2); het is zeker geen onafhankelijk adviesorgaan van deskundigen, zoals de landelijke Raad voor het specifiek welzijn. Het wordt mede samengesteld op basis van aanbevelingen van plaatselijke c.q. regionale instellingen (art. 7 lid 1). De kans is derhalve groot dat in het kader van het orgaan ook overleg wordt gevoerd met belanghebbenden. Daarnaast dient het orgaan een rol te spelen bij de inspraak (art. 10).

Men kan zeer grote vragen stellen bij de effectiviteit van zulk een orgaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de versterking van het democratische gehalte van het beleid. De door de WRR aangehaalde studies betreffende lopende ontwikkelingsexperimenten waarin het stelsel wordt uitgeprobeerd, beloven weinig goeds. Wat hiervan zij, de bestaande culturele raden op plaatselijk en regionaal niveau, die naast adviserende en overlegtaken veelal ook uitvoerende en beheersfuncties vervullen, lijken, naast zulk een orgaan, zeker bestaansrecht te hebben. Wellicht is het nog het meest zinvol in een sectorwet voorlopig niets te regelen over de beleidsstructurering, de organen, op lokaal en regionaal, provinciaal niveau. Men zou kunnen volstaan met de verplichting aan lagere overheden om in bepaalde gevallen zeker advies aan deskundigen te vragen en overleg met belanghebbenden te voeren.

3.2 Procedures

Een tweede geheel van onderwerpen dat voor wettelijke regeling in aanmerking komt, zijn de procedures, de instrumenten, met behulp waarvan het overheidsbeleid gestalte krijgt. Uit het vorenstaande is duidelijk geworden dat het ook uit oogpunt van goed kunstbeleid gewenst is dat het belang van de overheidszorg voor kunst regelmatig in ruimer verband wordt afgewogen tegenover andere vormen van overheidszorg op welzijns- en/of cultureel gebied. Het te versterken algemene deel van de Kaderwet, de algemene bepalingen welzijn, zou hiervoor de juiste plaats *kunnen* zijn. Nu de wettelijke uitwerking van dit idee aan de orde komt, is het zinvol te kijken of in de loop van de parlementaire behandeling van de Kaderwet concrete voorstellen in die richting zijn gedaan. Het meest duidelijke aanknopingspunt in dit verband vormt het verworpen amendement van de Kamerleden Meyer en Van Kemenade inzake de artikelen 4 en 5 van de Kaderwet.[79] Voor het landelijke niveau wordt hierin onderscheid gemaakt tussen (multisectorale) voorzieningenplannen en plannen voor een breder terrein, waarin voorafgaande beleidsvragen inzake onder meer rechtszekerheid, samenhang en decentralisatie worden beantwoord. Laatstgemeld 'facetplan' moet aangeven wel-

ke voorzieningen geheel of gedeeltelijk onder de Kaderwet zullen vallen, waar wel en niet gedecentraliseerd moet worden, welke samenhang wel en niet in de gehele welzijnswetgeving moet worden bevorderd en welke veranderingen of aanvullingen op dit bredere terrein in het voorzieningenpatroon als geheel gewenst zijn. Het plan mondt uit in een programma van bestuurlijke en wettelijke maatregelen. Enigszins in de lijn van Scheltema stellen de opstellers van het amendement dat dit plan de status van een formele wet moet krijgen, als een deel van het parlement dit wil.

Daarnaast is er het sectorplan voor de hoofdlijnen van kunstbeleid dat vooral een indicatief (en wellicht ook ten dele een normatief) karakter heeft. Dit sectorale plan zal uiteraard moeten berusten op het facetplan en zal in belangrijke mate dezelfde soort beslissingen moeten bevatten als in het facetplan voor een breder terrein zijn gemaakt.

De nota van minister Van Doorn van 1976 is in sterke mate als zulk een indicatief sectorplan op hoofdlijnen aan te merken. Op minstens vier punten lijkt verbetering gewenst. De nota mag zich niet beperken tot het CRM-deel van het kunstbeleid, zoals in de ogen van onder andere de HRWB in de nota van 1976 is gebeurd. Beslispunten en toelichting lopen verder door elkaar heen. Het is een buitenwettelijk plan dat in de lucht is blijven hangen. De evaluatie van het gevoerde beleid komt in deze nota nog te weinig uit de verf.

Met deze aantekeningen, zou het stramien van de nota van 1976 wel kunnen worden gevolgd. Deel I hiervan bevat beschouwingen omtrent de plaats van het kunstbeleid in het grotere geheel, uitgangspunten, doelstellingen en beleidsnormen. Bovendien worden enige prioriteiten gesteld. In deel II wordt het gehele juridisch-bestuurlijke instrumentarium, met name de structuren en procedures, doorgelicht, wat resulteert in een programma van wetgevings- en bestuurlijke maatregelen. In deel III worden voor enkele algemene onderwerpen en de verschillende subsectoren concrete programma's van actie opgesteld.

De regeling van de vierjarenplanning van de Kaderwet zou in beginsel aan dit soort plannen onderdak kunnen verlenen, doch er blijven nog wel enige 'horden te nemen'. De Kaderwet-regeling, inhoudende dat het plan de grote beleidslijnen moet bevatten, het beslag op onder andere financiële middelen en de samenhang met aanpalende terreinen moet aangeven, vormt geen probleem. Moeilijker wordt het met de eis van de Kaderwet dat het plan moet aangeven hoe het voorzieningenpatroon weer in overeenstemming wordt gebracht met de gevonden behoeften. Hier komt weer het punt naar voren dat vooral kunstontwikkeling niet zonder meer in een evidente behoefte hoeft te voorzien. Bovendien komt hier ook weer de rechtszekerheid om de hoek kijken.

Een oplossing kan langs twee wegen worden gezocht.

1. Het sectorplan moet mede berusten op het facetplan. Wanneer in het facetplan bepaalde kunstvoorzieningen als zeer noodzakelijk zijn aangemerkt, dan zal het sectorplan moeten aangeven hoe deze voorzieningen gerealiseerd zullen dienen te worden. Bovendien is het zeer wel mogelijk dat de Kunstwet bepaalt dat het sectorplan voor de kunst minstens aandacht besteedt aan bepaalde voorzieningen,

of, nog sterker, aangeeft hoe bepaalde voorzieningen of rechten dienen te worden gerealiseerd.
2. Voor andere, minder belangrijk geachte kunstvoorzieningen zouden alleen de regels van de Kaderwet gelden. Het stelsel van de Kaderwet waarbij het politieke orgaan dat het plan vaststelt, de in het kader van de inspraak-procedure gevonden wensen en behoeften weegt, moet voor deze, niet vooraf veilig gestelde, voorzieningen voldoende zijn.

Er is wellicht nog een andere voorwaarde waaraan eerst voldaan zal moeten worden om het Kaderwet-stelsel van vierjarenplanning ook op de kunstsector van toepassing te verklaren. In het plan zal de kunstsector als zodanig herkenbaar moeten zijn. Het Kaderwet-plan zal zeker een afzonderlijk deelplan voor de kunst moeten bevatten. De eerder geschetste relatieve autonomie van kunstbeleid en kunst vraagt daarom. Het aanmerken van kunst- of cultuurbehoud en -ontwikkeling als aparte kernfunctie binnen het specifieke welzijn, naast educatie, zorg en recreatie, kan hier een oplossing zijn.

Ook ten aanzien van de eis van een apart deelplan voor de kunstsector zou je naar soort van gemeenten moeten differentiëren. Een apart kunstplan in kleinere gemeenten lijkt wat te veel van het goede. Verder ligt het voor de hand de optuiging van het deelplan voor de kunst in het vierjarenplan in de Kaderwet door de aparte kunstwet in sterkere mate voor het landelijke dan voor de lagere niveaus te laten gelden. Het landelijke sectorplan voor de kunst moet bij uitstek het knooppunt worden waar alle beleidslijnen samenkomen en dat de samenhang in het kunstbeleid moet vormgeven.

Zoals in de eerdere paragraaf over de democratische planning al is betoogd, is het zeer de vraag of de Kaderwet-regels inzake de planmatige *uitvoering* van het vierjarenplan, de regels inzake het programma, ook moeten gelden voor de *gehele* kunstsector. Het programma is een bundel van eenzijdige beschikkingen, terwijl nevenschikking in de relatie overheid, instelling en kunstenaar, meer op zijn plaats lijkt. De eenjarige rechtszekerheid die het programma biedt, is voor grote instellingen te kort. Nadat de externe samenhang in het facetplan en de interne in het sectorplan op hoofdlijnen zijn gehonoreerd, is het wellicht overdreven om ook de uitvoering van het beleid in een groot programma te stoppen. Zoals gezegd lijken onder andere afzonderlijke privaatrechtelijke contracten tussen overheid enerzijds en instelling en kunstenaar anderzijds dikwijls een meer probaat middel. Je kunt dan veel meer per beleidsobject differentiëren.

3.3 Rechtsbescherming

Ten aanzien van het derde complex van onderwerpen dat voor een formeelwettelijke regeling in aanmerking komt, moge hier verwezen worden naar het in hoofdstuk 8 gestelde. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de Kunstwet ter zake aparte regels moet geven, daar de situatie hier niet wezenlijk anders is dan op andere subsidieterreinen. De Kunstwet zou kunnen verwijzen naar de Kaderwet, die ten dele zelf weer verwijst naar de wet-AROB.

3.4 Inhoudelijke regels en beleidslijnen

Het vierde complex van onderwerpen die regeling behoeven, betreft de inhoudelijke regelgeving, de wettelijke algemeen verbindende regels en de algemene beleidslijnen. Twee onderdelen ervan lijken, gezien wat eerder gesteld is, voor regeling in een aparte Kunstwet zelf in aanmerking te komen: regels die de grenzen van de subsidievoorwaarden aangeven met het oog op de bescherming van de grondwettelijke vrijheidsrechten en regels van goed kunstbeleid waaromtrent de consensus zo groot is, dat zij voor wettelijke codificatie in aanmerking komen, bijvoorbeeld eisen van kwaliteit en diversiteit. Ten aanzien van de eerste soort regels zij vooral gedacht aan de erkenning van de professionele eigen verantwoordelijkheid van de individuele scheppende kunstenaar. Men zou zich kunnen voorstellen dat zijn beroep wettelijk wordt erkend en beschermd en het directe scheppingsproces zelf buiten de overheidsbemoeienis wordt gesteld, net zoals de vrijheid van richting van een bijzondere school. Tevens zou in dit verband bekeken kunnen worden of naar beleidsobject niet gedifferentieerd moet worden. Zo zou men, ten dele met Van Kreveld,[80] kunnen stellen dat instellingen met een algemene publieksfunctie in ieder geval *in mindere mate* drager zijn van politieke vrijheidsrechten dan individuele personen. Of hier rigoreuze scheidingen zijn te maken is een vraag die hier geen beantwoording behoeft. Wel kan in zijn algemeenheid worden gezegd dat ingrijpende overheidsregels ten aanzien van bijvoorbeeld artotheken of schouwburgen, met een zeer duidelijke publieksfunctie, meer voor de hand liggen dan bij een scheppende kunstenaar.

Technisch lijkt het overigens een moeilijke zaak goede begrenzingen in de wet neer te leggen. De wetgever kan beter van regeling afzien als vage bewoordingen meer vragen zullen oproepen dan beantwoorden.

Ook bij andere onderwerpen lijkt een al te sterk gedetailleerde wetgeving ongewenst. Eisen van spaarzaamheid, duidelijkheid en effectiviteit gelden ook hier. Omwille van de duidelijkheid lijkt het wel zinvol dat de wetgever vaststelt dat de overheid zich in haar subsidiebeleid mede moet laten leiden door bijvoorbeeld eisen van kwaliteit en diversiteit in het kunstaanbod. Deskundige adviseurs moeten dan deze eisen van geval tot geval nader vorm geven.

De Kaderwet maakt het in de hoofdstukken V, VI, VIII en XII mogelijk dat lagere overheden, de minister, de Kroon of, als een deel van de Kamer dat wil, soms de formele wetgever regels stellen omtrent een zeer groot aantal onderwerpen, zoals de aard, deugdelijkheid en toegankelijkheid van voorzieningen, de accommodatie, de waarborgen voor gebruikers, het doelmatig en doeltreffend handelen, de samenwerking, het democratisch functioneren, de taken, functies, formaties en rechtspositie van personeel, de verschillende kostensoorten en de eigen bijdragen. Alleen de interne democratisering moet steeds door de Kroon worden geregeld. In overige gevallen ligt het primaat bij de lagere overheden, maar kan de Kroon ingrijpen.

In zijn algemeenheid kan slechts worden gezegd dat alleen sommige beleidsobjecten in de kunstsector goed voor gedecentraliseerde regelgeving in aanmerking komen. In andere gevallen lijken centrale of helemaal geen nadere regels op

hun plaats. Het lijkt in ieder geval onverstandig om het geheel van regelbevoegdheden van de Kaderwet zonder meer op de kunstsector 'los te laten'. De Kunstwet zal zeer duidelijk moeten maken wat wel en door wie nader geregeld moet of kan worden en de daadwerkelijke invulling ervan zal mede gebaseerd moeten zijn op het sectorplan op hoofdlijnen, dat tevens een programma van nadere regelgeving moet bevatten.

De andere soort van regels, de algemene beleidslijnen die in het sectorplan op hoofdlijnen moeten staan, doen in zekere zin veel sympathieker aan. De overheid bindt hier primair zichzelf, de regels kunnen flexibeler worden gehanteerd – het 'heilige moeten' speelt hier minder – en zij spelen een grote rol in het kader van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Burgers en instellingen weten op die manier beter wat ze aan de overheid hebben. Het plan geeft immers aan welke kunstactiviteit en welke publieksgroep door de overheid vooral belangrijk gevonden worden en of de overheid bijvoorbeeld de voorkeur geeft aan emancipatorische of maatschappelijk relevante kunst of aan kunst die arbeidsintensief is en de werkgelegenheid bevordert.

3.5 Overige onderwerpen

Men kan zich voorstellen, dat de Kunstwet verder bepaalde deelregelingen bevat, zoals de percentageregelingen en – eventueel – de BKR.

Ten slotte kan worden gewezen op een groot aantal minder belangrijke bepalingen van de Kaderwet, waarnaar de Kunstwet gemakkelijk kan verwijzen omdat hier het sector-eigene haast niet speelt.

Te wijzen valt op artikel 2 inzake de samenwerking van lagere overheden, artikel 4, de totstandkoming van amvb's, en de hoofdstukken X t/m XIII inzake de statistiek, samenwerking van gemeenten, de rechtspositie en het toezicht.

10 Slotbeschouwingen

1 Kunst, kunstbeleid en recht, 'an unholy alliance'

Veel minder dan bij de behandeling van klassieke administratiefrechtelijke vraagstukken, konden wij verwijzen naar algemeen bekende gegevenheden en leerstukken. We waren wel verplicht eerst de verschillende relevante deelterreinen uitgebreid in kaart te brengen, waarna we vervolgens zelf kleine aanzetten tot theorievorming moesten ontwikkelen. Over administratief recht en over kunst afzonderlijk is veel geschreven, doch weinig over hun relatie. Bij de relatering van beide terreinen moesten we grotendeels op eigen kracht vertrouwen. Er is bovendien een 'Dritte im Bund', het kunst*beleid,* dat ook zijn eigen(aardige) 'wetmatigheid' heeft.

Het gaat derhalve om drie complexen van handelingen en ideeën – het recht, het beleid en de kunst – waarbij niet op voorhand duidelijk is wat ze met elkaar aan moeten. Dat de werelden van de kunst enerzijds en van het beleid en het recht anderzijds essentieel verschillen, is een van de eerste conclusies die kan worden getrokken. Het belangrijkste verschil is wellicht de wijze waarop in beide werelden wordt gecommuniceerd. De berichtgeving van de overheid dient zoveel mogelijk eenduidig te zijn. Het 'Kijk maar, er staat niet wat er staat' is bij een amvb geen, bij een gedicht veelal wel een verdienste. Iedere burger wordt wel geacht voor informatie van de overheid ontvankelijk te zijn, doch niet iedere burger hoeft en kan gevoelig zijn voor iedere kunstzinnige expressie. Het intersubjectieve element is bij deze communicatie veel groter. Het feit dat er verschillende niveaus van communicatie in het geding zijn en ook moeten zijn, is wellicht een van de meest specifieke kenmerken van het onderhavige terrein.

Doch ook het recht en het kunstbeleid zijn ten dele aparte werelden. Het kunstbeleid heeft zich in belangrijke mate buiten twee essentiële rechtsbronnen om ontwikkeld. Wetgeving noch jurisprudentie hebben het beleid een hechte structuur en precieze richtingaanduidingen gegeven. Het recht conditioneert hier maar zeer ten dele het politieke beleid.

Een andere complicatie vloeit voort uit het feit dat dit kunstbeleid helemaal niet zo systematisch en consistent is als het woord 'beleid' suggereert. Het kunstbeleid is hier en daar een warwinkel en zeker ook een vat vol tegenstrijdigheden. Dat is niet denigrerend bedoeld, daar deze situatie ten dele met 'die Natur der Sache' gegeven is.

De afwezigheid van helderheid, consistentie en systematiek van het beleid

komt op verschillende manieren naar voren. Het kunstsubsidiebeleid wordt dikwijls gelegitimeerd op basis van de concepties van de welvaarts- en welzijnsstaat, concepties die de eigenheid van de kunst onvoldoende honoreren. Kunst is moeilijk distribueerbaar en bevordert niet zonder meer het welzijn. Ook de democratische kant van het kunstbeleid heeft iets paradoxaals.

Uit hoofdstuk 2 komt *een* duidelijke, te versterken functie van het recht voor het kunstbeleid naar voren: die van verheldering en vergroting van doorzichtigheid. Hierbij moet met name worden gedacht aan het scheppen van duidelijke structuren, procedures en spelregels en inhoudelijke oriëntatiepunten. Ondanks alle te honoreren verschillen tussen beide werelden heeft men dan ten minste de spelregels, waarop men gemeenschappelijk kan terugvallen en wordt samenspel mogelijk. Paradoxale situaties worden dan niet opgelost, maar wel verhelderd; het samenspel blijft 'aanmodderen', maar onnodige fouten worden vermeden.

Hoofdstuk 3 over de beleidsstructuur illustreert deze stelling op verschillende manieren. Het beleid vraagt om categorisering, maar kunst leent zich daar niet steeds toe. Als men deze tegenstrijdigheid niet onderkent en de zaak op zijn beloop laat, dan is er het grote gevaar dat veel (semi)kunstbeleid van de andere departementen dan CRM buiten beeld blijft. Bij de advies- en overlegstructuur heeft men onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de beleidsinbreng van belanghebbenden en de inbreng van deskundigen, met alle onduidelijkheden vandien. Bij de Fondsenwet is er in ieder geval wel een goed onderscheid tussen algemeen politiek conditionerend beleid en de mede door de belanghebbenden nader te realiseren beleidseffectuering. Hier geeft de wet wel relatief duidelijke spelregels die de eigenheid van beide werelden honoreren. Het stuk over territoriale decentralisatie laat duidelijk de noodzaak van ingrijpen door de formele wetgever zien. Ten dele zijn hier nu alle vrijheid op natuurlijke wijze goede spelregels tot stand gekomen, maar sommige kunstuitingen ondervinden nu onevenredig veel nadeel van de huidige taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten.

Het betoog betreffende de sociale-grondrechtsaspecten van de aanspraak van de burger op kunstuitingen ligt in het verlengde van het bovenstaande. Hetgeen de herziene Grondwet en het internationale recht over de positieve taak van de overheid bepalen, geeft nuttige, *licht inhoudelijke* oriëntatiepunten voor het kunstbeleid, waaraan alle beleidsactores kunnen refereren. Zeker op terreinen waarop de overheid behoedzaam te werk moet gaan, kunnen in Grondwet of verdrag neergelegde globale beginselen, ook als symbool, zeer functioneel zijn, daar ze fragiele communicatielijnen open houden die anders te gemakkelijk kunnen worden verbroken. De overheid kan nu niet meer volstaan met een botte weigering om iets te doen. Symbolische wetgeving is hier ook effectief.

2 Inhoudelijke culturele sturing door de overheid; theorie en praktijk

Problemen van een samenhangend kunst- en cultuurbeleid komen naar voren bij lezing van de beschouwingen over het in de herziene Grondwet neergelegde recht op expressievrijheid in zeer ruime zin. Beide pijlers van het brede kunstbeleid – de

algemene afwezigheid van negatieve sanctionering en de selectieve positieve sanctionering – komen in duidelijk verschillende kaders binnen de overheid tot stand: het Grondwetsbeleid enerzijds en vooral het CRM-beleid anderzijds. Het is onzinnig te stellen dat het CRM-beleid geen oog heeft voor de noodzaak essentiële vrijheden te ontzien. Een *systematische relatering* van beide pijlers blijft wel achterwege. Het punt komt zeer duidelijk naar voren bij de wettelijke vormgeving van het positieve kunstsubsidiebeleid. Hoewel zeker in het begin de Kaderwet als onderdak voor het kunstbeleid was bedoeld, is in de gehele discussie in en buiten het parlement haast niet gerept over de vraag of de zeer ruime bevoegdheden die de Kaderwet vooral de gemeenten geeft om duizend-en-een-zaken nader te regelen met het oog op de bescherming van grondwettelijke vrijheidsrechten niet moeten worden ingeperkt. De discussie richtte zich bijna alleen op de vraag of gemeenten de zorg voor kunst in breder verband mogen afwegen. Deze bestuurlijke vraag is natuurlijk van een andere orde en met het oog op de handhaving van de democratische rechtsstaat van minder principieel belang dan de eerste.

De kernvraag, die bij de relatie tussen de positieve en negatieve pijler in het geding is, betreft het feit dat de inhoudelijke culturele overheidssturing, oftewel het eenzijdig richting geven aan culturele activiteiten van burgers en maatschappelijke instellingen, welke sturing in het positieve kunstbeleid besloten ligt, een inbreuk kan vormen op de culturele expressievrijheid van de burger. Bij dit fundamentele probleem van cultuurbeleid en -recht kunnen wij slechts enige kanttekeningen plaatsen.

1. Het normatieve probleem wordt ten dele gemitigeerd doordat er ook een instrumenteel aspect aan zit. Op macro-niveau, de algemene faciliteitenverlening, de uitwendige conditionering van het kunstproces zoals het ter beschikking stellen van culturele accommodaties, kan de overheid goed sturen. Op het meer fijnzinnige micro-niveau, de daadwerkelijke ontmoeting tussen kunstenaar en publiek, is de overheid veelal, *maar niet altijd,* onmachtig om te sturen. Het probleem betreft vooral het macro-niveau: de brede culturele processen.

2. Er ligt een geweldig taboe op het idee van inhoudelijke culturele sturing door de overheid, terwijl de overheid dit toch veelvuldig doet en zulks meestal ook algemeen geaccepteerd wordt, zolang je het maar niet als culturele sturing benoemt.

Een goed voorbeeld geeft de Wet op het basisonderwijs: artikel 9 en 10 geven vrij nauwkeurig aan waarop het gehele voor ieder verplichte basisonderwijs zich moet richten en wat het moet bevatten. Dit is natuurlijk culturele sturing. Toch hebben weinigen tegen deze vergaande vrijheidsbeperking bezwaar, omdat andere doelstellingen van overheidsbeleid als bevordering van sociale gelijkheid, stabiliteit en integratie dit vragen.

3. Ook in andere opzichten zijn er weinig problemen en liggen positief en negatief kunstbeleid in elkaars verlengde.

– Voor zover de overheid consument noch producent direct subsidieert, doch een culturele infrastructuur in stand houdt, distributiekanalen en ontmoetingsplaatsen schept, *vergroot* zij primair het geheel van expressie- en communicatievrijheden. Het element van inhoudelijke sturing is dan natuurlijk niet *geheel*

afwezig. Ook het wegennet van Rijkswaterstaat bepaalt indirect het verkeersgedrag van de burger.

– Ook wanneer de overheid direct de consument of producent subsidieert, ten einde de *diversiteit* van het kunstleven te bevorderen, ligt het positieve kunstbeleid veelal in het verlengde van het negatieve. De overheid discrimineert dan die kunstuitingen positief, die op de vrije markt niet of moeilijk aan bod komen. Wanneer dit overheidsbeleid te expansief wordt en ook de goed werkende markt bederft, komen er problemen en keert het overheidsbeleid zich tegen zichzelf, doordat de overheid zelf de diversiteit vermindert.

4. Echt problematisch wordt het als de overheid in haar positieve kunstbeleid om redenen van kwaliteit gaat selecteren. De kwaliteitseis is duidelijk de 'missing link' in het gehele kunstbeleid en -recht en wordt ook nooit goed uitgewerkt. De verwijzing naar de deskundigen is een te voor de hand liggende stoplap. Voor buitenstaanders zijn de door professionele deskundigen gehanteerde kwaliteitsnormen onvoldoende zichtbaar.

Zo veel is zeker: de kwaliteitseis, die iedereen nodig vindt, kan niet uit het vrijheidsbeginsel worden verklaard. Ten dele ligt de grondslag in het prozaïsche gegeven van de schaarse overheidsmiddelen, ten dele zijn er andere overheidsdoelstellingen dan vrijheidsbevordering in het geding, zoals sociale integratie en stabiliteit en de maatschappelijke ontwikkeling; de overheid is ook bewaker en bevorderaar van het 'beste' van de samenleving.

Hoofdstuk 5 en 6 laten zien dat niet alleen de overheid, maar ook de wetgever beter raad weet met bescherming en behoud van oude kunst, dan met haar ontwikkeling, vernieuwing, spreiding en de participatie. Op de vier laatstgenoemde terreinen is de wetgeving veel meer verbrokkeld en minder samenhangend en bovendien sterk procedureel gericht. Ook een sterk op de cultuurontwikkeling gerichte wet als de Omroepwet geeft weinig of geen inhoudelijke kwaliteitsnormen. Op zich is dat niet verwonderlijk. De inhoudelijke selectie op kwaliteit is bij kunst- en cultuurbehoud veel minder kwestieus, dan bij nieuwe kunstontwikkelingen of vernieuwende kunst.

Hierop spitst zich met name de vraag van de inhoudelijke sturing door de overheid toe. Hoofdstuk 6 laat zien dat ook ten aanzien van deze vraag de bestuurspraktijk weer verder is dan de theorie en zich weet te behelpen. Vele instrumenten hebben vooral ten doel het spanningsveld tussen kunst en kunstbeleid tot redelijke proporties terug te brengen: de gebruikmaking van intermediaire structuren als fondsen en adviescolleges, de privaatrechtelijke contracten en prijzen. Ook het feit dat de kunstenaar voor ondersteuning bij meerdere overheidslagen kan aankloppen, bijvoorbeeld het Rijk èn de grote steden, creëert in ieder geval een zekere marktsituatie binnen de overheid en beschermt aldus de vrijheid van de kunstenaar daar hij kan kiezen.

Al deze verlegenheidsconstructies zijn in de praktijk geboren en geen resultante van een duidelijke inhoudelijke visie, bijvoorbeeld van de cultuurstaat.

Ook hier blijkt de praktijk dikwijls intelligenter te zijn dan de theorie en hoeft

de doener niet steeds last te hebben van het feit dat de denker er 'niet uitkomt'.

3 De functie van recht en wetgeving

Hoofdstuk 9, dat de contouren van een wenselijke wettelijke regeling voor het positieve kunstondersteunende beleid schetst, maakt enige zaken duidelijk.

Ten aanzien van de positieve pijler van het kunstbeleid kunnen belangrijke rechtsbronnen als wetgeving en jurisprudentie niet dezelfde maximale dominante rol vervullen als bij het negatieve kunstbeleid; een relatief duidelijk, waterdicht systeem garandeert op dit laatste terrein daadwerkelijk de essentiële vrijheden. Wetgeving noch jurisprudentie kunnen evenwel een goed kunstbeleid, en zeker geen goede kunst, garanderen. Men zou kunnen zeggen dat het recht hier in die zin een wel zeer essentiële, maar toch ook minimale functie heeft omdat het bevordert dat het kunstbeleid enerzijds niet te chaotisch en anderzijds niet te ordelijk verloopt. Enerzijds zijn enige goede juridische spelregels nodig, anderzijds zijn bij het kunstbeleid zoveel verschillende waarden, belangen, opvattingen en dergelijke in het geding dat het kunstbeleid ook iets moet hebben van een markt, waarin de verschillende waarden, belangen en opvattingen elkaar conditioneren en in evenwicht houden. Daarom worden in hoofdstuk 9 bij de bespreking van de afzonderlijke eisen voor goede kunstwetgeving deze eisen steeds gemitigeerd met het oog op de andere normen die in het geding zijn. Monomanie, eenzijdigheden en fixaties worden aldus voorkomen. De wetgeving moet beleid bevorderen dat niet alleen, maar *ook* rechtszekerheid biedt, dat centrale *en* decentrale elementen heeft en dat *ook* democratisch, samenhangend en effectief is. Meer dan 'een zekere chaos' lijkt hier het woord *'variëteit'* op zijn plaats: een variëteit van beleidsinstrumenten moet leiden tot een variëteiten van kunstvoorzieningen en kunstuitingen.

Wanneer we ten slotte de algemene functie van het recht ten aanzien van kunst en kunstbeleid willen schetsen dan dringt zich de vergelijking met de economie op. Ook de econoom kan als deskundige inzake de rationele besluitvorming over schaarse middelen relevante uitspraken doen over kunst en kunstbeleid, door feitelijke wetmatigheden te verhelderen en aan te geven welke fouten zeker wel kunnen worden vermeden. Evenmin als de jurist kan hij als een deus-ex-machina optreden, omdat vele essentiële aspecten buiten zijn gezichtskring vallen. Ook de jurist kan niet meer dan aangeven hoe bepaalde rechtswaarden en eisen van goed bestuur in het kunstbeleid beter tot hun recht kunnen komen.

De afwezigheid van een bovenaards wezen dat op het einde knopen doorhakt, is wellicht illustratief voor het gehele verhaal. Het is geen klassiek drama en ook overigens geen kunstwerk. Wat hier geboden wordt is en blijft toch vooral gortdroge stof voor juristen en bureaucraten of, zoals dat tegenwoordig heet, voor 'beleidmakers'.

Het is de vraag, of dit zo erg is.

Een goed jurist en zeker een goed bureaucraat dienen hun grenzen te kennen, niet alles te willen begrijpen en niet met alle spelletjes mee te willen doen. Beiden kunnen hoogstens de rol van de goede toneelmeester vervullen, die weet dat de mensen echt niet om hem komen, maar die wel zorgt dat die onderdelen volgens plan verlopen, die volgens plan *moeten* verlopen.

Met de emotie, de ontroering en het spektakel zelf, datgene waar het werkelijk om gaat, kan hij zich maar beter niet bemoeien. De toneelmeester is nu eenmaal geen kunstenaar.

Noten

Hoofdstuk 2

1. E. Boekman, *Overheid en kunst in Nederland,* herdruk, verzorgd door H. J. Michaël, Erven J. Bijleveld, Utrecht, 1975. Deze herdruk bevat tevens een overzicht van H. J. Michaël van het kunstbeleid van de Nederlandse overheid over de periode van het eind van de zestiende tot het midden van de negentiende eeuw. Zie in het bijzonder, E. Boekman, p. 8.
2. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht,* tiende druk bewerkt door A. M. Donner, W. E. J. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1979, p. 108.
3. E. Boekman, p. 15 e.v.
4. Handelingen Tweede Kamer, 20 november 1862, p. 200, E. Boekman, p. 42.
5. E. Boekman, p. 55. A. Kuiper, *Anti-revolutionaire Staatkunde, II,* p. 443.
6. J. A. Alberdingk Thijm, *De kunst in Nederland,* Nijmegen, 1855, p. 26. E. Boekman, p. 61.
7. E. Boekman, p. 75
8. E. Boekman, p. 167.
9. E. Boekman, p. 124 e.v.
10. E. Boekman, p. 170.
11. E. Boekman, p. 183 e.v.
12. Zie in het bijzonder: *De culturele taak der gemeenten,* Samsom, Alphen aan den Rijn, 1936.
13. *Lokaal bestuur en welzijn,* Blauwe Reeks nr. 57, Uitgeverij VNG, Den Haag, 1975.
14. H. Mulder, *Kunst in crisis en bezetting, een onderzoek naar de houding van Nederlandse kunstenaars in de periode 1930-1945,* Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1978.
15. Mulder, p. 204.
16. G. van der Leeuw, *Nationale Cultuurtaak,* Daamen, Den Haag, 1947.
17. Van der Leeuw, p. 10 en 11.
18. G. J. P. Cammelbeeck, 15 jaar kunstbeleid, verwachtingen toen en nu, *De Nieuwe Stem,* jrg. 1962, nr. 3/4, p. 147 e.v.
19. J. Smiers, *Cultuur in Nederland, 1945-1955, meningen en beleid,* Socialistische Uitgeverij, Nijmegen, 1977, p. 166 e.v.
20. Tweede Kamer 1948-1949, nr. 1107.
21. Tweede Kamer 1947-1948, nr. 831.
22. Bron: nota *Kunst en Kunstbeleid,* Tweede Kamer 1975-1976, nr. 13 981, p. 31.
23. Zie o.a.: Het rapport Gemeentelijke uitgaven voor culturele doeleinden; Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1975.
24. Staatsblad 1956, nr. 173.
25. *De Raad voor de Kunst,* Tijdschrift voor Overheidsadministratie, 17e jaargang 1961, nr. 811.
26. *Werkstuk cultuur en subsidiebeleid van de overheid 1945-1975,* Werkgroep relatie kunst-maatschappij in Nederland na 1945, Kunsthistorisch Instituut Rijksuniversi-

teit, Utrecht, 1978, p. 15.
27. Tweede Kamer 1965-1966, nr. 8300, hfdst. XVI, p. 1 e.v.
Tweede Kamer 1966-1967, nr. 8800, zelfde plaats.
28. Tweede Kamer 1967-1968, nr. 9300, zelfde plaats.
29. Staatsuitgeverij, Den Haag, 1972.
30. Zie bijlage 1 van de nota *Kunst en Kunstbeleid,* Tweede Kamer 1975-1976, nr. 13 981, 2, p. 105 e.v.
31. Zelfde stuk.
32. Tweede Kamer 1973-1974, nr. 12 968, 1, 2 en 3.
33. Tweede Kamer 1967-1977, nrs. 14 296, 14 290 en 14 305.
34. Vergadering Vaste Commissie voor CRM 7 februari, 1977; Handelingen Tweede Kamer 1976-1977, OCV 10.
35. Tweede Kamer 1977-1978, nr. 13 981, 16.
36. Handelingen Tweede Kamer 6 juni 1978, p. 2631 e.v.
37. Tweede Kamer 1976-1977, nr. 13 981, nrs. 5, 6, 8, 9, 11 en 19.
38. Staatsblad 1981, nr. 355.
39. Tweede Kamer 1980-1981, nr. 16 749.
40. Staatscourant 4 juni, 1981, nr. 104.
41. Staatscourant 16 november, 1981, nr. 220.
42. Handelingen Tweede kamer 1981-1982, 7e uitgebreide commissievergadering, 18 januari 1982, over het onderdeel kunst van de CRM-begroting 1982.
43. Motie-Beinema c.s., Tweede Kamer 1981-1982, 17 100-XVI, nr. 28.
44. C. A. van Peursen, *Theoretische achtergronden van het cultuurbegrip,* Inleiding gehouden op een colloquium, dat in december 1974 te Lunteren plaatsvond onder auspiciën van de Nationale Unesco Commissie Nederland.
Het verslag van het colloquium is verschenen als publikatie van de Nationale Unesco Commissie Nederland en door de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage in 1976 uitgegeven.
Voor de inleiding van Van Peursen zie p. 7 e.v.
45. J. Berting, *Culturele verscheidenheid en cultuurpolitiek,* ook deze inleiding is gehouden op het onder 44 vermelde colloquium en in het daar genoemd verslag opgenomen, p. 24 e.v.
46. J. Berting, Naar een sociologie van het kunstbeleid, een analyse van de nota Kunst en Kunstbeleid, *Beleid en Maatschappij,* jaargang 1977, p. 248 e.v.
47. J. van Riemsdijk, *Beknelde kunst, een bijdrage aan de diskussies over het kultuurbeleid,* Van Loghum Slaterus, Deventer, Raad voor de Kunst, Den Haag, 1974.
J. van Riemsdijk, *Knelpunten in cultuurbeleid,* ook deze inleiding is gehouden op het onder 44 vermelde colloquium en opgenomen in het daar genoemde verslag, p. 38 e.v.
48. A. van der Staay, Twee opstellen over cultuurpolitiek: *De nederlandse cultuurpolitiek, een benadering* en *Kansen voor een stedelijke politiek,* Publikatie nr. 4 van het Instituut voor Theateronderzoek, Amsterdam, december 1980.
49. W. Knulst, *Vermanen, verheffen en verdelen,* opgenomen in *Tien jaar ontwikkeling van het toneel, 1970-1980,* feiten en cijfers, cultuurpolitieke achtergronden, verslag van een studiogesprek; herdruk publikatie nr. 3 van het Instituut voor Theateronderzoek, Amsterdam, maart, 1981. Voor de inleiding van Knulst zie p. 53 e.v.
50. J. Pen, *De cultuur, het geld en de mensen,* Johan Huizinga-lezing 1974, De Harmonie, Amsterdam, maart 1975.
50. J. Pen, *Cultuurbeleid in economisch perspectief,* ook deze inleiding is gehouden op het onder 44 vermelde colloquium en opgenomen in het daar vermelde verslag. Voor de inleiding van Pen zie p. 66 e.v.
51. J. R. Abbing, *Economie en cultuur, de subsidieproblematiek in de economische theorie, alsmede aanzetten tot een economie van de kunsten,* ministerie CRM, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1978.
52. R. J. Bergamin, H. Th. J. F. van Maarseveen en H. Schonk-Swier, *De cultuurstaat,*

Kluwer, Deventer, 1976.
53. *Programma voor de kunst,* Voorstellen voor kunstbeleid van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen, Amsterdam, 1981.
54. J. Kassies, *Op zoek naar cultuur, verzamelde opstellen,* Sunschrift 155, Socialistische Uitgeverij, Nijmegen, 1980.
55. D. A. Kooiman, *Alles moet anders, op weg naar een rechtvaardig en doelmatig kunst- en kunstenaarsbeleid,* De Harmonie, Amsterdam, april 1981.
56. P. Bouns, *Tijdschrift voor Socialisme en Democratie* (S+D), jaargang 1980, nr. 7/8, p. 328 e.v.
57. Zelfde nummer *S+D,* p. 338 e.v.
58. *Hoezo socialistische kultuurpolitiek?* Reacties vanuit de Federatie van Kunstenaarsverenigingen op een discussie over socialistische kultuurpolitiek; brochure Federatie van Kunstenaarsverenigingen, Amsterdam, oktober 1979.
59. Zelfde nummer *S+D,* p. 319 e.v.
60. H. van Hasselt, *S+D,* jaargang 1974, nr. 8/9, p. 409 e.v.
61. H. van den Bergh, *S+D,* jaargang 1974, nr. 11, p. 494 e.v.
62. P. Beugels, Waar is ons plan voor een systematisch cultuurbeleid, *Politiek, wetenschappelijk tijdschrift K.V.P.,* Themanummer over cultuurbeleid, jaargang 1971, p. 4 e.v.
63. M. Beinema, Cultuurgebruik van de gegeven ruimte, opgenomen in de bundel: *Honderd jaar A.R.P.,* Kok, Kampen, 1981.
64. *Kunst in de samenleving,* Werkgroep Kunsten en media van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, Den Haag, 1977.
65. *Kunst zinnig subsidiëren,* geschrift nr. 23 van de Prof. mr. B. M. Teldersstichting, M. Nijhoff, Den Haag, 1974.

Hoofdstuk 3

1. Nota *Internationale culturele betrekkingen,* Tweede Kamer 1978-1979, 14206, nr. 2, p. 15 en nr. 6 p. 5.
2. Tweede Kamer 1976-1977, 13981, nr. 14.
3. *Kunst en Vliegwerk,* signalement van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Den Haag, 1981.
4. *Eindadvies van de CHR,* ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 1981, p. 9 e.v.
5. Zie de nota *Inhoudelijke samenhangen in het welzijnsbeleid* – een onderzoeksvoorstel van HRWB en SCP; Staatsuitgeverij, Den Haag, maart 1981.
6. *Richtlijnen bij de uitwerking van het projectministerschap,* vastgesteld bij besluit van de ministerraad van 9 oktober 1981.
7. Zie het verslag in het *Financieel Dagblad* van 14 mei 1982.
8. *Externe adviesorganen van de centrale overheid;* advies nr. 12 van de WRR; Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977, 23 en 26.
9. S. V. Hoogendijk-Deutsch *Advisering in het bestuursrecht,* preadvies VAR 1978, geschriften VAR LXXX, H. D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn, 1978, p. 15 e.v.
10. *Staatsblad* 1977, nr. 364.
11. Tweede Kamer 1976-1977, 13035, nr. 10.
12. A. Th. van Delden, *Adviesorganen,* achtergrondstudie nr. 4 uitgebracht aan de CHR, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981, p. 1 e.v.
13. *Dwarskijken II,* vergelijkende beschouwingen over enkele thema's van welzijnsbeleid, Rapport HRWB, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981, p. 55.
14. Raad voor de Kunst – portret van een advieslichaam, *Beleid en Maatschappij,* jrg. 1976, nr. 10, p. 255 e.v.
15. Van den Hoff en R. de Groot, *Decentralisatie: zelfstandige bestuursorganen,* achtergrondstudie nr. 5, deel 2 uitgebracht aan de CHR, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981, p. 35.

16. *Interim-rapport van de Commissie-Koopmans tot herziening van de Wet op de Raad voor de Kunst,* Staatsuitgeverij, Den Haag, 1971, p. 29.
17. Handelingen Tweede Kamer 1981-1982, 7e uitgebreide commissievergadering, 18 januari 1982, over het onderdeel Kunst van de CRM-begroting 1982.
    Zie ook Cultureel supplement, NRC-Handelsblad 22-1-1982, p. 1.
18. Tweede Kamer 1975-1976, 13891, nr. 2, p. 65.
19. Staatsblad 1981, nr. 355.
20. Tweede Kamer 1979-1980, 15997, nr. 2.
21. Aangehaald werk, p. 2.
22. *Kunstbeleid en decentralisatie,* Eindverslag, Afdeling SGBO, VNG, Uitgeverij VNG, Den Haag, 1981.
23. *Advies van april 1982.*
    Uitgave van de Raad voor binnenlands Bestuur, Den Haag, 1982.
24. Een *Schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyd,* een advies over de bestuurlijk-organisatorische aspecten van de grote stedenproblematiek, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982.
25. Zie de in hoofdstuk 2 onder noot 48 genoemde bundel en het daarin opgenomen artikel *Kansen voor een stedelijke cultuurpolitiek.*
26. *Complementair bestuur verkend,* Interim-rapport van de gelijknamige Werkgroep, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977. Eindrapport van de Werkgroep, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980. Zie voor de definitie van het complementair bestuur het Interim-rapport, p. 18. Voor de bestuursovereenkomst zie het Interim-rapport, p. 54. e.v. en het Eindrapport, p. 150 e.v. Over de deelname van particuliere instellingen aan bestuursovereenkomsten zie het Interim-rapport, p. 64 en het Eindrapport, p. 172.
27. J. van Straten, *Decentralisatie kunst- en museumbeleid,* Boekmanstichting, Amsterdam, 1981, p. 72.
28. *De betrokkenheid van CRM bij Boymans van Beuningen,* een ambtelijk rapport van CRM en de gemeente Rotterdam, Rotterdam/Rijswijk, december 1981.

Hoofdstuk 4

1. Hans-Rolf Ropertz, *Freiheit der Kunst,* Berlijn, 1966, p. 3.
2. Nota *inzake het grondwetsherzieningsbeleid,* zitting 1973-1974, 12944, nr. 2, p. 1.
3. De minderheid bestond uit de leden Witteman, Van der Goes van Naters, Hooykaas en Revers. In de toelichting op hun voorstel wijzen zij erop dat hen niets verder ligt 'dan te pleiten voor een van overheidswege voorgeschreven of gerichte wetenschap of kunst. Zo ergens vrijheid moet zijn, is het wel op het gebied der cultuur. Vandaar dan ook, dat in de ontworpen bepaling geen organieke wet wordt voorgeschreven. Echter is het duidelijk dat op andere wijze, namelijk door morele en financiële steun de overheid veel kan, en moet doen voor de cultuur'. Eindrapport Bijlage XV, p. 131.
4. De motivering van de Raad was 'dat een poging moet worden ondernomen om het kunstbeleid in de Grondwet te doen verankeren. Te zeer gaat nog invloed uit van de opvatting, dat de bemoeienissen, die de overheid zich ten aanzien van de kunsten getroost, bemoeiingen ten overvloede zijn, bemoeienissen die ook bij de huidige maatschappelijke verhoudingen geen wezenlijk onderdeel zijn van de overheidstaak, maar die de overheid zich alleen mag veroorloven voor zover daar ruimte toe is, als een sluitpost derhalve van haar activiteiten. Te zeer ook wordt nog gewicht gehecht aan een mening als zou aan het kunstbeleid geen zelfstandige betekenis toekomen, omdat het zijn uitgangspunt en rechtvaardiging alleen en uitsluitend vindt in de sociale zorg met betrekking tot de beoefenaars van de kunsten. Indien een grondwettelijk fundament kan worden geschapen, zou tegemoet gekomen worden aan het verlangen de zorg voor de kunst een staatsrechtelijk rustpunt te verschaffen. Een dergelijk rustpunt

zou niet alleen een buitengewoon grote morele steun betekenen voor de kunstenaars, maar daardoor zou ook de betekenis van de kunst voor het maatschappelijk leven in de constitutie een erkenning vinden die een belangrijke invloed ten goede zou kunnen gaan ontwikkelen.' (*Adviezen van politieke en maatschappelijke organisaties,* deel 3, p. 41 e.v.)

5. Wat er verder in de regeringsstukken hierover gezegd wordt is ook al heel summier en maakt een wat ongeïnspireerde indruk. Zo zijn in de MvT wat obligate opmerkingen aan te treffen van het type 'ook de zorg voor de culturele ontplooiing is een overheidstaak van betekenis geworden' (p. 14) en 'Beslissingen omtrent de vraag aan welke cultuuruitingen het individu wil deelnemen kunnen eerst op bevredigende wijze worden genomen indien adequate keuzemogelijkheden bestaan. De overheid dient de voorwaarden daarvoor te scheppen' (p. 15). Specifiek ten aanzien van de kunst wordt deze ene opmerking gemaakt: 'Ook de bevordering van de kunst maakt een belangrijk onderdeel uit van deze tak van overheidszorg.'
6. A. P. M. van der Linden, Maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrije-tijdsbesteding, in: *Grondrechten, Jeukensbundel,* Nijmegen, 1982, p. 432.
7. Zie D. Simons, in: *Beeld van een goede vriendschap,* 1980, p. 259.
8. D. Simons, in: *De mens in het recht,* 1975, p. 177.
9. M. C. Burkens, Werkgelegenheid en Grondwet, preadvies *Vereniging voor Arbeidsrecht,* p. 19.
10. A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht,* 1977, p. 512.
11. Van der Linden, *a.w.,* p. 438.
12. M. C. Burkens, *a.w.,* p. 25.
13. M. C. Burkens, *a.w.,* p. 25.
14. P. J. Boon, *Zonder voorafgaand overleg,* Nijmegen, 1980, p. 20.
15. J. M. de Meij, *Overheid en uitingsvrijheid,* Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982, p. 16.
16. J. van der Hoeven, *preadvies NJV 1951,* p. 113.
17. Voor een meer kritische evaluatie, zie A. F. M. Brenninkmeijer, in: *Jeukensbundel,* p. 190.
18. De Meij, *a.w.,* p. 51.
19. MvT, 16905, p. 34.
20. MvT, p. 35.
21. MvT, p. 36.
22. Advies Raad van State, nr. 4, p. 66.
23. Nader rapport, p. 91.
24. Advies Raad van State, p. 68.
25. MvT, p. 36.
26. MvT, p. 36.
27. J. Peters, Lokaal bestuur en grondrechten, in: *N.J.C.M.-bulletin* 1980, p. 37.
28. I. C. van der Vlies, *Vrijheid van meningsuiting en het belang van de openbare orde,* T.v.O., 1982, p. 455.
29. B. de Goede, *De Straat...,* Den Haag, 1977, p. 67.
30. De Goede, *a.w.,* p. 86.
31. F. van der Burg, in: *Jeukensbundel,* p. 212.
32. Zitting 1970-1971, 11021, p. 5. Zie ook R. Crince le Roy, *De burgemeester en de handhaving van de openbare orde,* Den Haag, 1963.
33. MvT op art. 1.7, p. 93.
34. Zie o.a. Beschikking Vz. Afd. R. RvS van 13 december 1979, tB/S, *jur.* VII, nr. 89.
35. Zie J. C. Schroot, M. van Vliet, N. Wijma, *Begrip van de Nederlandse gemeente,* deel III, par. 8.3 en 8.4., Alphen aan den Rijn, 1979.
36. Brederveld noemt het in zijn noot een opmerkelijke beslissing en oefent er forse kritiek op uit. Ik meen dat zijn verwijt niet opgaat dat de Voorzitter op een ontoelaatbare wijze op de stoel van de burgemeester is gaan zitten.
37. HR, 18 januari 1972, *NJ* 1972, 193.

38. Afd. R. RvS, 10 oktober 1978, tB/S, *jur.* III, p. 500, met noot Burkens.
39. Vz. Afd. R. RvS van 8 juli 1982, tB/S, *jur.* VII, p. 582 met noot De Meij.
40. E. M. M. Hirsch Ballin, in: *Ars Aequi,* 1982, p. 239.
41. Uitspraak Vz. Afd. R. RvS van 11 april 1979, tB/S, *jur.* III, 122.
    In het geval van de aan het COC verleende vergunning tot het houden van een demonstratieoptocht in Roermond oordeelde de Voorzitter dat weigering 'niet in overeenstemming zou zijn met de in Nederland geldende vrijheid van meningsuiting, gelijk onder meer neergelegd in art. 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten'. Ik meen dat dit een belangwekkende uitspraak is. De Meij wijst er in zijn noot op dat het opvallend is dat de Voorzitter zich baseerde op het Verdrag en niet op art. 10 van het Verdrag van Rome, hetgeen ook mogelijk zou zijn geweest. 'Wellicht ligt aan de verwijzing naar dit VN-verdrag het psychologische motief ten grondslag dat de voorzitter de onjuistheid van het gevraagde verbod wil aantonen door te onderstrepen dat de onderliggende vrijheid zelfs op wereldniveau is aanvaard.'
42. Uitspraak Vz. Md. R. RvS van 19 oktober 1978, tB/S III, p. 513, met noot Burkens. De AROB-rechter is nogal geneigd betekenis toe te kennen aan het Verdrag; geconcludeerd werd dat sprake was van discriminatoire weigering wegens strijd met art. 26 van het Verdrag, zelfs voordat het Verdrag geratificeerd was.
43. Imre Szabo, *Cultural rights,* Leiden, 1974, p. 47.
44. Bettermann, Neumann, Nipperdeij, *Die Grundrechte,* deel 1, Berlijn, 1967, p. 767-768.
45. L. Prakke, in: *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen,* Deventer, 1981, p. 590.
46. Harry Street, *Freedom, the Individual and the Law,* Middlesex, 1973, p. 62.
47. Street, *a.w.,* p. 62.
48. M. Duverger en L. Sfaz, in: *zie het onder 44, aangehaalde geschrift,* p. 598.
    Zie ook Jack Lang, *L'état et le théatre,* Parijs, 1968.
49. *German Commission for Unesco, Protection and Cultural Animation of Monuments, Sites and Historie Towns,* Bonn, 1980, p. 199.
50. *German Commission for Unesco,* p. 243.
51. Szabo, p. 81-86.
52. Thomas Opperman, *Kulturverwaltungsrecht,* Tübingen, 1969.
    K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der BRD,* Heidelberg, 1980.
53. Ropertz merkt op dat in andere westerse landen de bijzondere bescherming van de vrijheid van de kunst afwezig is omdat in die landen de traditie van de Franse Déclaration veel meer voortleeft. 'Meinungsfreiheit bedeutet allgemeine Geistesfreiheit und dementsprechend auch die Freiheit der Kunst', p. 28.
54. I. von Münch, *Grundbegriffe des Staatsrechts I, Kunstfreiheit.* Stuttgart, 1979, par. 6.2.5.6.
55. Oppermann, p. 438.
56. Aangehaald bij Von Münch, par. 6.2.5.6.
57. Von Münch, par. 6.2.5.6.
58. De Meij wijst erop hoe in de BRD een toegenomen belangstelling valt te constateren voor deze zogenaamde institutionele aspecten van de grondrechten. Deze institutionele benadering houdt in dat niet alleen voor de overheid extra plichten tot onthouding gelden voor instituten die bij de uitoefening van grondrechten een belangrijke rol spelen (zoals perswezen en omroep), maar ook de plicht om via positieve maatregelen te bereiken dat deze instituten overeenkomstig hun doelstelling kunnen functioneren. Zie: De Meij, *Uitingsvrijheid,* p. 98.
59. Vermeld bij Oppermann, p. 433-444.
60. Oppermann, p. 438.
61. Oppermann, p. 439.
62. De kwestie waar het om draaide was of de betreffende uiting nu viel onder de verenigingsvrijheid, op grond waarvan voorwaarden en beperkingen konden worden

gesteld, dan wel onder de vrijheid van de kunst waarvoor dat niet geldt. Crijns vermeldt dat op grond van de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht ook kunstuitingen die geëngageerd zijn onder de bescherming van art. 5, lid 3 vallen. Het Hof stelde echter dat deze uitbreiding van het kunstbegrip niet meer geldt, indien in de kunstuiting de vertolking van een bepaalde politieke overtuiging zo overheersend wordt, dat de kunstzinnige aspecten volledig ondergeschikt worden. Volgens het Hof was in casu beïnvloeding van de verkiezingscampagne het hoofddoel en de kunst was eraan ondergeschikt gemaakt. Crijns wijst erop dat de uitspraak kritiek heeft ondervonden. De vrijheid van kunst had de vrijheid van vereniging in casu kunnen aanvullen. F. Crijns, *Buitenlandse Kroniek Bestuurswetenschappen,* 1982, p. 55.

63. Opperman, p. 20.
64. Brenninkmeijer, *a.w.,* p. 190.
65. De Meij bepleit dit t.a.v. de meningsuitingen van het eerste lid en meent dat de gekozen oplossingen om de verspreidingsvrijheid maar aan de jurisprudentie over te laten dit recht tot een tweederangsvrijheid maakt, waarvoor het verbod van preventieve beperkingen niet onoverkomelijk geldt. De Meij, *Uitingsvrijheid,* p. 30.
66. H. van Maarseveen, *Vrijheid van zelfexpressie,* NJB, 1980, p. 624.
67. De Meij, *Uitingsvrijheid,* p. 52.
68. Van Maarseveen, p. 623.
69. Zie ook Brenninkmeijer, p. 168, die de vrijheid van meningsuiting ook meer benadert in termen van maatschappelijke en culturele ontwikkeling in vrijheid, en deze minder gelieerd ziet aan politieke doelstellingen.

Hoofdstuk 5

1. Als vierde wet in deze serie zou nog genoemd kunnen worden het wetsontwerp tot intrekking van de Wet op de Rijksacademie, gepaard gaande met de machtiging een nieuwe rechtspersoon tot stand te brengen ter stimulering van nieuwe vormen van kunstbeoefening, zie par. 9.
2. MvT, p. 6, zitting 1973-1974, 13035.
3. *Dwarskijken II,* Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1982, p. 162.
4. Zie S. V. Hoogendijk-Deutsch, *Advisering in het bestuursrecht,* VAR, 1978, p. 15.
5. Hoogendijk, p. 21.
6. Ten tijde van dit preadvies is het ontwerp nog niet bij de Eerste Kamer ingediend.
7. Ook verzamelingen kunnen ingevolge art. 2, lid 1 op de lijst worden opgenomen.
8. MvT, p. 2.
9. MvT, p. 8.
10. In de MvT, wordt dit geïllustreerd door erop te wijzen dat na 1945 slechts één aan het Rijk toebehorend cultuurvoortbrengsel is vervreemd, namelijk een schilderij van Meindert Hobbema dat aan Canada werd geschonken. Die schenking werd zo belangrijk geacht dat zij bij wet is geregeld. MvT, p. 10.
11. Uit de wet of de MvT, valt niet op te maken of alreeds samenstelling van de lijst in de maak is om op die manier eventualiteiten voor te blijven.
12. De MvT, zegt daaromtrent: 'Nog afgezien van de vraag of een dergelijk "jong" voorwerp al een stempel drukt op het Nederlandse cultuurbezit, moet de band tussen de vervaardigen en zijn schepping zwaarder wegen dan de band van het voorwerp met Nederland. De vervaardiger zelf behoort daarom niet te worden beperkt in zijn beschikkingsvrijheid.' (MvT, p. 12).
13. Victor de Stuers, *Holland op zijn smalst,* heruitgave, 1975, Bussum.
14. Zitting 1955-1956, 4115, MvT, p. 8.
15. Wèl op een wet gebaseerd is de regeling van art. 10, tweede lid van de Financiële Verhoudingswet 1960, het Besluit Verfijning algemene uitkering monumenten. Op grond hiervan ontvangen gemeenten bij restauratie van monumenten een verhoging

van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, praktisch neerkomend op 30% van de subsidiabele kosten. Nagenoeg alle gemeenten geven dit ontvangen bedrag door aan de subsidievrager. Uit de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 12 mei 1981, tB/S 111, p. 1417 blijkt dat daartoe geen strikte verplichting geldt voor gemeenten, maar dat zij een zekere bestedingsvrijheid hebben. Zie ook *AB* 1982, nr. 30, en *AB* 1982, nr. 315. De subsidiëring van monumenten vindt plaats op basis van koppelsubsidiëring, waarbij het rijksaandeel 30% bedraagt, zo ook het gemeentelijke aandeel, terwijl de provincie 10% voor haar rekening neemt. Het Rijk heeft nadrukkelijk het voortouw, lagere overheden voeren een volgend beleid. Het betreft een overheidsactiviteit die zich mijns inziens heel wel zou lenen voor decentralisatie.

16. Zie R. Crince le Roy, Recht op schoonheid, p. 71, in: *De mens in het recht,* Den Haag, 1975.
    Crince le Roy vermeldt een aantal keuren uit de zeventiende eeuw (Schoonhoven, Alkmaar, Utrecht) die beogen handelingen te voorkomen die 'ontciering' of 'discieraat' van het stadsbeeld tot gevolg zouden hebben.
17. Crince le Roy, p. 76-78.
18. KB van 9 september 1881, *Stb.* 154.
19. KB van 24 februari 1897, *Stb.* 68.
20. In de MvT, p. 6, wordt in alle eerlijkheid erkend dat 'helaas niet terstond onderkend' was dat voor de oprichting van een fonds machtiging bij of krachtens de wet vereist was. Zou, wanneer de eis van art. 40 Comptabiliteitswet wel tijdig onderkend was, er niet meer ontvankelijkheid hebben bestaan voor de publiekrechtelijke vormgeving?
21. MvT, p. 5.
22. MvA, p. 2.
23. MvT, p. 5.
24. De facto is dus dezelfde constructie die gebezigd is in het 'programsubsidiemodel', zoals overeengekomen tussen de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Nationale commissie ontwikkelingsstrategie en bewustwording. Zie H. J. de Kluiver, Nederlands Komitee, buitenlandse zaak?, *Ars Aequi,* 1981, p. 350.

24a. F. Stroink, *Het leerstuk der deconcentratie,* Den Haag, 1978, p. 137 e.v.

25. Vergelijk de verwijten van Vleesch Dubois over het stipendiabeleid van het Fonds voor de Letteren, in: *Overheid, auteur en subsidie,* Muiderberg, 1982.
26. Advies Raad van State, p.l. De Raad van State geeft nadrukkelijk in overweging de publiekrechtelijke organisatievorm te kiezen. 'Indien dit niet mogelijk of minder aangewezen moet worden geacht, ware zulks in de memorie van toelichting uiteen te zetten.' Deze suggestie is niet overgenomen; zonder nadere argumentatie is de regering aan haar oorspronkelijk idee blijven vasthouden.
27. Rapport van de commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, Staatsuitgeverij, 1977, p. 96.
28. MvA p. 3. Tot op heden is dit nog niet gebeurd.
29. Zie over de plannen daartoe, *Politiek Overzicht,* april 1982, p. 237.
30. Zie E. Dommering, Het verplichte vrije omroepbestel van Nederland, *NJB,* 1982, p. 155.
    J. de Meij, *Overheid en uitingsvrijheid,* p. 55.
31. B.v. MvA, Nota Omroepbestel, p. 3, Handelingen Tweede Kamer, 1977-1978, p. 14.
32. MvA, p. 10.
33. Zie b.v. omtrent de toelating van Veronica het KB van 26 augustus 1975, BAB-beroep, *AB* 1977, 29, waarin een materiële toetsing aan inhoudelijke eisen werd afgewezen. Tot de voldoening daaraan werd geconcludeerd uit de getalsmatige aanhang. Zie De Meij, p. 56.
34. Dommering, p. 156.
35. In het in mei 1981 ingediende ontwerp van wet op het Hoger Beroepsonderwijs (Tweede Kamer zitting 1980-1981, 16803) zit een novum dat voor de kunst(oplei-

dingen) van belang is. Het nieuwe fenomeen van de 'capaciteitsgegevens', van betekenis voor de bekortingsplannen, kent waarde toe aan de maatschappelijke behoeften aan afgestudeerden in bepaalde richtingen. F. Hoefnagel en A. de Kroon, Onderwijswetgeving in beweging, *Bestuurswetenschappen,* 1982, p. 299-300.

36. MvT, wetsontwerp 11021, p. 3.
37. Beleidslijnen 1980, Aanvulling 2, Schuurman en Jordens, nr. 102.
38. Bij het verlenen van ontheffingen is de burgemeester gebonden aan ter zake door de gemeenteraad gestelde regels. In die zin is de bepaling dus vergelijkbaar met de bevoegdheid van de burgemeester ex art. 221, eerste lid van de Gemeentewet; zie eerder par. 3.4.3.
39. Uit de vermelding in *Nederlands Bestuursrecht* 1932, p. 123, blijkt bijvoorbeeld dat de Successiewet 1859 al een voor de kunsten begunstigende bepaling kende. Zo ook art. 6 van de Wet op de Vermogensbelasting 1892.

Hoofdstuk 6

1. Zie P. de Haan, Th. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat,* hoofdstuk 3, Deventer, 1978.
2. Nota *Kunst en Kunstbeleid,* p. 3.
3. F. van der Burg, *preadvies NJV,* 1977, p. 27.
   Oostenbrink verwerpt de opvatting dat de wetmatigheidseis niet zou gelden bij de Leistungsverwaltung, omdat hier ook sprake is van directe ingrepen van de overheid, ingrepen waarop de burger aangewezen is; J. Oostenbrink, *Kanttekeningen bij de wetmatigheid van bestuur,* 1978, p. 19-20. Zie ook F. W. ter Spill en A. Q. C. Tak, *Onwetmatig bestuur,* VAR, 1981, p. 45 e.v.
4. Zie P. de Haan en R. Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering,* Deventer, 1981.
5. W. G. Vegting, *Administratief recht,* Alphen aan den Rijn, 1954, p. 384.
6. H. A. Brasz, *De overheidssubsidie,* preadvies, VAR, 1961, p. 43.
7. F. H. van der Burg, *preadvies NJV,* 1977, deel 1, p. 17.
8. A. Reinders, *Subsidiëring van instellingen,* p. 17 e.v., Deventer/Zwolle, 1981.
9. R. A. Baron van Haersolte, H. A. Brasz en J. G. Steenbeek, *De overheidssubsidie,* VAR 1961.
10. F. H. van der Burg en J. H. van Kreveld, *NJV,* 1977.
11. Voor meer uitgebreide beschouwingen, zie Reinders, *a.w.* en I. van der Vlies, Subsidiëring, in: *Praktijkboek Administratief recht,* Zwolle, 1981.
12. J. H. van Kreveld, Normstelling door Pseudowetgeving, *Bestuurswetenschappen,* 1980, p. 215.
13. F. van der Burg, in: *Toezeggingen in het administratief recht.*
14. J. van der Hoeven, *preadvies over pseudo-wetgeving,* Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1966.
15. Van Kreveld, in: *Bestuurswetenschappen,* 1980, p. 220.
16. F. R. Böthlingk, *De rechtsstaat Nederland,* Academische redevoering, 1958, p. 10.
17. In hoofdstuk 7 par. 6.2 wordt teruggekomen op de juridische grondslag. Crasborn zet in zijn noot bij de uitspraak van de Afd. R. RvS van 8 mei 1980, tB/S, *jur.* V, nr. 180 uiteen dat eigenlijk art. 86 tweede lid van de Grondwet de grondslag is, en dat niet gegrepen hoeft te worden naar het KB, dat bovendien als zelfstandige amvb geen bevoegdheid kan scheppen. Het belang van het voorschrift ligt er volgens hem in dat de minister van Financiën op grond ervan voorschriften aan de ministers kan geven over de uitoefening van hun subsidiebevoegdheid.
18. Van der Burg, *preadvies NJV,* p. 57.
19. De Haan, Drupsteen, Fernhout, p. 215.
20. Wijziging van de regeling in de zin dat zij geen toepassing meer vond bij aankoop van kunstwerken met een waarde boven *f* 1200 leidde tot een AROB-procedure die

wegens de algemene strekking van de wijziging leidde tot niet-ontvankelijkheid. Zie tB/S V, p. 287. De ASK was naar mijn idee een regeling die goed functioneerde; alleen niet overeenkomstig haar doelstelling. Het ware simpelweg mogelijk geweest de regeling te handhaven en alleen haar pretentieuze doelstelling te wijzigen. Voor kunstenaars en galeriehouders werkte deze regeling zeer effectief.

21. Hoe kwetsbaar de kunstuitleen is en hoe gemakkelijk regelingen van pseudo-wetgeving gewijzigd kunnen worden, blijkt uit het feit dat medio 1982 de regeling is ingetrokken.
22. In de toelichting op dit artikel wordt gesteld dat op deze wijze voldaan wordt aan voor de 'betrokken deskundigen aanvaardbare eisen van artistieke en technische kwaliteit'. Ook wordt gesteld dat voor de kunstuitleen werken kunnen worden gebruikt, die in eerste instantie via de BKR verworven zijn. De selectiecommissie beoordeelt dan ook deze kunstwerken op hun bruikbaarheid voor de kunstuitleen.
23. Opgenomen in: *Handleiding financiering welzijnsvoorzieningen,* rubriek 5.7a.
24. Van der Vlies, *a.w.,* p. 28.
25. Zie A. M. Bevers en W. Oosterbaan Martinius, *Staatsprijzen in Nederland,* uitgave CRM 1981, p. 15-17.
26. Bevers en Oosterbaan Martinius, p. 17.
27. Een befaamd voorbeeld dat veel commotie wekte was de weigering van een reisbeurs aan G. K. van het Reve. Zie Handelingen II 1950-1951, p. 1692.
28. Gegevens ontleend aan *Kunstbeleid en decentralisatie,* VNG, 's-Gravenhage, 1981.
29. *Nederlands Bestuursrecht,* p. 258.
30. *Rapport Algemene Bepalingen van administratief recht,* p. 93. Mijns inziens terecht gaat het rapport ABAR nog een stap verder door aan te bevelen voor 'vrije beschikkingen' de bevoegdheid uitdrukkelijk in de wet vast te leggen en te limiteren, met waarborgen te omgeven en de sancties op niet naleving vast te leggen p. 94.
31. Uitspraak van de Afd. R. RvS van 13 juni 1978, tB/S, *jur.* V, p. 294.
32. Nota *Kunst en Kunstbeleid,* p. 78.
33. Van Kreveld, *preadvies NJV,* p. 92 e.v.
34. Van der Burg, *preadvies NJV,* p. 35.
35. Van der Burg, *a.w.,* p. 37.
36. De Meij gaat op de parallelle problematiek in van inhoudelijke voorschriften bij steun aan de pers, in: *Overheid en uitingsvrijheid,* p. 109-111.
37. Zie voor de werking, middelen en uitkeringen van het fonds, R. Gerritse, *Geld(t) voor kunstenaars,* Staatsuitgeverij, 1978, p. 17 e.v.
38. Naar de titel van een rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van J. ten Berge, F. Stroink, H. Munneke. Verschijnt najaar 1982.
39. Zie M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen,* Groningen, 1974.
40. In art. 234 wordt een norm geformuleerd die ook te transponeren valt naar fondsen, namelijk dat publiekrechtelijke vormgeving geboden is, tenzij de privaatrechtelijke vorm bijzonderlijk geïndiceerd is.
41. John Harris, Government patronage of the arts in Great Britain, Chicago, 1970.
    Ralph Purcell, Government and Art; a study of American experience, 1956.
    P. J. Eygelshoven, De effectiviteit van kunstsubsidies in Groot-Brittannië, in: *Openbare Uitgaven,* 1974, p. 149.
42. Voor niet ingewijden: hiermee is bedoeld de kwestie of bij de uitvoering van welzijnsvoorzieningen voorrang zou moeten bestaan voor het particuliere initiatief, dan wel voor de overheid. Uiteindelijk heeft deze de gemoederen hoog doen oplaaiende aangelegenheid zijn beslag gekregen in de wollige formule van art. 23, eerste lid, waarin bepaald is dat wanneer geen instelling in aanmerking komt voor de uitvoering van een voorziening, daarvoor een gemeentelijke instantie wordt aangewezen.
43. F. Stroink, *Het leerstuk der deconcentratie,* Den Haag, 1978, p. 36.
44. Ontleend aan de toelichting op de regeling, zie *TvO,* 1961, p. 86-88.
45. Zie *Handboek Beeldende Kunst,* Staatsuitgeverij, p. 77 e.v.
46. V. de Stuers, *Holland op zijn smalst,* heruitgave, Bussum, 1975, p. 117.

47. *Nederlands Bestuursrecht,* p. 138.
48. De betreffende wet is op 10 augustus in werking getreden, zie de *Volkskrant* 11-8-1982.
49. Het zou zeer de moeite waard zijn wanneer een goed overzicht van de kunstuitgaven van de drie overheidsniveaus beschikbaar zou zijn, waarbij ook de ontwikkeling getoond zou worden en gegevens gerelateerd zouden worden aan andere grootheden. Met name de benadering die Brasz toepaste in zijn preadvies voor de VAR, 1961, waarin centraal stonden de begrippen subsidie-frequentie en subsidie-intensiteit, zouden hierbij richtinggevend kunnen zijn.
50. Voor de periode 1870-1939 heb ik mij voor de berekeningen gebaseerd op Boekman, waarbij zijn cijfers die mede betrekking hebben op musea en monumentenzorg (p. 164-165) zijn herberekend en verwerkt in de verhoudingsgetallen, die hij op p. 167 geeft. Voor de periode 1950-1975 is gebruik gemaakt van tabel 2, nota *Kunst en Kunstbeleid,* p. 31. Bij de rijksuitgaven voor de kunst zijn daarbij de BKR-uitgaven niet meegeteld.
51. Ontleend aan nota *Kunst en Kunstbeleid,* p. 32.
52. Ontleend aan nota *Kunst en Kunstbeleid,* p. 30.
53. Ontleend aan CBS-statistiek, Inkomsten en uitgaven van de overheid voor cultuur en recreatie 1981, tabel 2.7. en voor cijfers over BKR, begroting Sociale Zaken.
54. Hoewel altijd wat tendentieus ogend, kan ik het toch niet nalaten enige cijfers te geven over wat de totale overheidsuitgaven, omgerekend per hoofd van de bevolking zijn. Volgens de CBS-statistiek 1980, p. 26, betrekking hebbend op het jaar 1977, bedroeg dit voor de uitvoerende kunsten *f* 41,04 en voor de scheppende kunsten *f* 2,53. Ter vergelijking zijn interessant de subsidiebedragen per bezoeker die voor het seizoen 1976-1977 bedroegen: voor toneel *f* 51,55, concerten *f* 75,50, opera *f* 110,10 en ballet *f* 53,50. Ontleend aan F. de Kam, Kunst in Nederland: ondersubsidiëring of overproduktie?, in: *Hollands Maandblad*, 1981, p. 23.
55. Zie voor een weergave van de debatten, E. Boekman, p. 124-129.
56. Het beleid in Nederland heeft vooral aandacht voor de uitvoerende kunsten ten detrimente van de scheppende kunst. Niet alleen komt dat tot uitdrukking in de aan de verschillende vormen gespendeerde subsidiebijdragen, maar ook in het verschil in beloningsvoet van uitvoerende of scheppende kunstenaars. Voor (bepaalde categorieën van) uitvoerende kunstenaars gelden welhaast ambtelijke rechtsposities, die wat schril afsteken tegen de materiële positie van het merendeel van de scheppende kunstenaars.
57. Een dergelijk overheidsbeleid is principieel iets anders dan marginale verschijnselen als de wat obligate 'experimentenpotten', die soms het geweten vermogen te sussen. Doorman, oud-voorzitter van de Raad voor de Kunst, drukt het aldus uit: 'Als de overheid het avant-gardisme subsidieert, dan vraagt zij de gemeenschap het brengen van financiële offers voor iets dat primair als onaangenaam en onnodig ervaren wordt' (p. 80) en 'het subsidiëren van experimenten als randverschijnsel van de "officiële" cultuur is een principiële fout. Want de avant-garde is geen randverschijnsel maar de kern van onze intellectuele en culturele overlevingskansen. Het subsidiebeleid moet verlegd worden van de conserverende en in stand houdende subsidie, wat ik zou willen noemen de restauratiesubsidie, naar de stimulerende en actief begeleidende financiering'. S. J. Doorman, in: *Kiezen zonder keuze,* Utrecht, 1971, p. 82.

Hoofdstuk 7

1. Heroverweging collectieve uitgaven, Deelrapport 15, *Opzet en structuur van de Beeldende Kunstenaarsregeling,* Tweede Kamer zitting 1980-1981, 16625, nr. 20, p. 6.
2. Motie-Rienks, aangenomen 1981, Handelingen II. Ook in de UCV, onderdeel kunsten van 18 januari 1982, hebben de minister van CRM en de min. van Sociale Zaken

dit nogmaals herbevestigd. Handelingen II, UCV 7, p. 34.

3. IVA, Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Katholieke Hogeschool van Tilburg, *BKR-onderzoek. Interimverslag beleidsanalyse.* Deel 1, rapport, deel 2 bijlagen, Tilburg, februari 1982.
4. Zie voor de ontwikkelingen rond contra-prestatieregelingen en BKR, R. Pots, *BKR, kunst- of sociaal beleid,* Den Haag, 1981 en O. Valkman, *De BKR en de crisis van de verzorgingsstaat,* uitg. Boekmanstichting, 1982.
5. Valkman, p. 31.
6. Deelrapport 15, *Heroverweging collectieve uitgaven,* p. 5.
7. Pots, p. 81.
8. Deelrapport 15, p. 5.
9. Zie R. Gerritse, *Geld(t) voor Kunstenaars,* Staatsuitgeverij, 1978, p. 25. Gezocht wordt momenteel naar uitbreiding van het opdrachtenbeleid, waarbij veel wordt verwacht van het zogenaamde Praktijkonderzoek beeldende kunst, waarin CRM en gemeenten samenwerken. Zie ook R. Gerritse, De Beeldende Kunstenaars Regeling: Kosten en Baten en het redelijk alternatief, *Economisch-Statistische Berichten,* 1978, p. 425.
10. Hoe onbevredigend deze beroepsmogelijkheid is, ook waar het betreft de prijsstelling, zie W. Sloots, Rechtsonzekerheid krachtens de BKR, *Sociaal Bestek,* 1978, p. 313.
11. In werkelijkheid is het systeem wat ingewikkelder door enkele complicerende vergoedingsnormen. Zie daarvoor art. 38.
12. Tot 1 januari 1982 gold als verdeelsleutel dat 75% voor rekening kwam van Sociale Zaken, 20% werd gefinancierd uit de zogenaamde sociale-zorgfactoruitkering uit het Gemeentefonds en 5% rechtstreeks voor rekening van de gemeente kwam. Plannen tot wijziging van de verdeelsleutel werden afgehouden door de eerder genoemde motie-Rienks.
13. Voor de gehuwde kunstenaar/kunstenares die geen kostwinner is, leidt dit tot pijnlijke en naar mijn mening niet te motiveren ongelijkheden.
14. Zie P. Foyer, De BKR bekeken vanuit het sociale verzekeringsrecht en het bestuursrecht, *Sociaal Bestek,* 1981, p. 222 e.v.
15. Foyer wijst erop dat uit dat gezichtspunt de BKR gelijkenis vertoont met de WSW, waar gehandicapte werknemers een contra-prestatie leveren in de vorm van arbeid.
16. Ontleend aan: W. Sloots, Haalt de BKR 1984?, *Sociaal Bestek,* 1982, p. 287.
17. Foyer, p. 223.
18. *IVA-rapport,* deel 1, p. 40.
19. *IVA-rapport,* deel 1, p. 4.
20. Zie ook W. Sloots: 'Het bij uitsluiting de regeling tot een sociale regeling bestempelen is een miskenning van haar karakter; het strekt ons cultuurministerie dan ook geenszins tot eer dat het onder aanhaling van juist dàt argument zijn eigen activiteiten pousseert.' In: *Sociaal Bestek,* 1982, p. 285.
21. Dat de omvang van de beslissingen die in revisie worden voorgelegd voor verbetering vatbaar is, wordt mijns inziens aangetoond door de voorbeelden van de lacunes – alle liggend aan de kant van de kunstenaar – die Sloots daarvan geeft. Zie W. Sloots, *Sociaal Bestek,* 1978, p. 314.
22. Bij de weergave van het geheel is afgezien van de complicerende factor dat de gemeente Meeden de BKR uitvoerde in het verband van een gemeenschappelijke regeling. De divergentie tussen de opinies van de verschillende rechterlijke colleges en de Advocaat-Generaal blijkt, als daarmee rekening wordt gehouden, nog sterker naar voren te komen.
23. Het kwalificeren van de BKR-aankoop als een rechtshandeling naar burgerlijk recht is vaste jurisprudentie van de Voorzitter en Afdeling, sinds de uitspraak 'Groen Schilderij' 11 mei 1978, tB/S v., p. 267, *AB* 1978, nr. 360. Zie ook A. G. C. Tak, *Onwetmatig bestuur,* preadvies VAR, 1981, p. 74.
24. Zie ook W. Sloots. Kunstig of gekunsteld, *Openbaar Bestuur,* 1980, p. 299.
25. Zie hieromtrent F. H. van der Burg, AROB-rechtspraak ter zake van overheidssteun

in: *AROB-aspecten,* Zwolle, 1978, p. 103.

26. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 1977, tB/S, *jur.* V, p. 73, waarin niet ontkend werd dat er een overeenkomst van borgtocht was aangegaan, maar de beslissing daartoe door de Afdeling een beschikking geoordeeld werd.
27. Afd. Rechtspraak, suppletie medewerkers Z.O.L., tB/S, *jur.* V, no. 110, met noot Reinders. Zoals uit het voorgaande blijkt kom ik daarmee enigszins terug op wat ik in die noot stelde. Ik ben nu eerder geneigd beschikkingskarakter aan te nemen.
28. J. Borman, *Administratieve rechter en rechtshandeling naar burgerlijk recht,* preadvies NJV, 1981, p. 64.
29. Borman, p. 67. Borman wijst ook op de tegenstellingen tussen de moeite die de Afdeling in het algemeen doet om een basis voor ontvankelijkheid te vinden en gevallen als het onderhavige. Hij acht het alleen verklaarbaar wanneer men ervan uitgaat dat de Afdeling zich wel vast moet hebben voorgenomen zich niet op terreinen te begeven waar overeenkomsten enige rol spelen, p. 69.
30. Terzijde dient nog gewezen te worden op een Afdelingsuitspraak die misschien op het eerste oog verbazingwekkend is, omdat daarin wèl ontvankelijkheid werd aangenomen. In de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 1978, *AB* 1979, nr. 286 was niet de problematiek van al of niet aankopen aan de orde. De appellant ageerde tegen een revisiebeslissing van de minister van Sociale Zaken inhoudende dat de gemeente Amsterdam geen toestemming verkreeg tot het treffen van een BKR-voorziening omdat de kunstenaar niet zou voldoen aan de voorwaarde van art. 3 eerste lid, onder a.; over onvoldoende bestaansmiddelen voorzien. Omdat de minister op grond van de enkele mededeling van de kunstenaar dat hij met een vriend een economische eenheid vormde en geen nader onderzoek instelde naar de financiële omstandigheden van de relatie besliste dat hij niet voor een BKR-voorziening in aanmerking kwam, vernietigde de Afdeling dit besluit wegens strijd met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Ik meen dat deze uitspraak een 'misslag' is geweest; hij past geenszins in de consequente lijn van de AROB-rechter.
31. Eigenlijk alleen in de nota Kunst en Kunstbeleid zijn ook positieve uitingen te vinden. Daarin wordt begrip getoond voor de positie van beeldende kunstenaars die in het bijzonder te lijden hebben van de grote afstand tussen vraag en aanbod. Ook wordt uitgesproken dat het een opgave voor de ministers van Sociale Zaken en CRM gezamenlijk is 'om het beleid t.a.v. de beeldende kunst en van de beeldende kunstenaar in zo'n samenhang te brengen, dat beider beleid gelijk komt te lopen bij het nastreven van dezelfde doelstelling', p. 38.
32. Deelrapport 15, *Opzet en structuur van de BKR,* p. 11. Wat ironisch is het om in de volgende zin te moeten lezen dat 'de normale weg waarlangs kunstenaars hun inkomen zouden moeten verwerven is de vrije markt'. Wanneer dit als axioma geponeerde uitgangspunt van de 'normale weg' over de volle breedte gehanteerd zou worden zou daarmee de bodem vallen uit een deel van de subsidieactiviteiten van CRM, met name op het culturele vlak.
33. In het heroverwegingsrapport worden een aantal bezuinigende beleidsvarianten ontwikkeld en getoetst, enerzijds aan het sociale zekerheidsbeleid: verzwaring van de toelatingseisen, beperking van de duur van de voorzieningsperiode en beperking van de totale duur van de voorzieningen. Anderzijds vanuit het kunstbeleid: toepassing van de regeling beperken tot de beginperiode en tijdelijk gebruik maken van de regeling. Daarnaast wordt het beleidsalternatief overwogen van de toepassing van het budgetmechanisme in de BKR.
34. Met name ook gezien de parlementaire besluitvorming daarover en de ministeriële toezeggingen zal daaromtrent begin 1983 duidelijkheid moeten bestaan.
35. Voorstander van deze gedachte voor alle vormen van scheppende kunst betoonden zich Dirk Ayelt Kooiman in: *'Alles moet anders'* De Harmonie, 1981 en K. L. Poll, *De Scheiding van Kunst en Staat,* NRC, 3 september 1982.
36. In het *IVA-rapport* (p. 4) wordt terecht de vinger gelegd op het feit dat de precisie

waarmee het Rijk de uitvoering regelt wanneer de gemeenten uitvoerders zijn, groot is, terwijl deze gering is wanneer de uitvoering wordt opgedragen aan Fondsen.

37. *IVA-rapport,* deel 1, p. 5.

Hoofdstuk 8

1. MvT, p. 10.
2. MvA, p. 7.
3. Nota n.a.v. het Eindverslag, p. 3.
4. Advies Raad van State, p. 2.
5. Zie onder andere W. Duk, in: W. Duk, R. Loeb, P. Nicolaï, *Bestuursrecht,* Amsterdam, 1981, p. 6 e.v. en R. Loeb, *De wet-AROB toegepast,* Nijmegen, 1981, p. 3 e.v.
6. Duk, *a.w.,* p. 6.
7. Een latere uitspraak van de Afdeling, die overeenkomt met de uitspraken over het Landbouwfonds, betrof de NCO, de Nationale Commissie ontwikkelingsstrategie en bewustwording. Uitspraak van 19 maart 1981, tB/S, *jur.* 1, nr. 19; *AB,* 1982, nr. 411 met een zeer instructieve noot van H. J. de Ru.
8. Vergelijk wat De Ru in dat verband opmerkt over staatsbedrijven, in: *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen,* Nijmegen, 1981, p. 239.
9. MvT, p. 9.
10. In het verband met art. 5 j. van wet-AROB moet bij publiekrechtelijke lichamen gedacht worden aan lagere corporaties. Overigens is van betekenis de ingediende wetswijziging met betrekking tot art. 5 j. van de wet-AROB, waardoor 'bijdragen' die verstrekt worden met het oogmerk als subsidie te worden doorgegeven, niet meer van AROB-beroep uitgezonderd zullen zijn.
11. Zie Voorzitter Afdeling rechtspraak RvS van 31 maart 1982, *AB,* 1982, nr. 422.
12. Zie voor een uitwerking, A. Reinders, *Subsidiëring van instellingen,* p. 231-234.
13. Vergelijk Van Wijk-Konijnenbelt, p. 98.
14. Van de uitspraken waarbij kunstenaars of kunstinstellingen partij waren, vallen als voornaamste te noemen:

- Rotterdams Philharmonisch Orkest, Afd. R. RvS van 13 juni 1978, tB/S, *jur.* V, p. 294 en KB van 18 april 1978, *AB,* 1978, nr. 335.
- Operagezelschap Forum, Afd. R. RvS van 7 oktober 1977, tB/S, *jur.* 111, p. 151.
- Het Vrije Circuit, Afd. R. RvS van 20 november 1978, tB/S, *jur.* IV, p. 79.
- Gemeente Beverwijk vs. Noord-Hollands Philharmonisch Orkest, Afd. R. RvS van 6 februari 1981, *AB,* 1982, nr. 205.
- Toneelgroep Proloog vs CRM, Wnd. Voorzitter Afd. R. RvS van 16 oktober 1981, tB/S, *jur.* XI, nr. 50; *AB* 1982, nr. 137.
- Toneelgroep Splien, Voorzitter Afd. R. RvS van 31 maart, 1982, *AB,* 1982, nr. 422.
- Toneelgroep Globe, Afd. R. RvS van 21 oktober 1980, no. A-1.1179(1979), niet gepubliceerd.
- Filmer, V., Afd. R. RvS van 12 januari 1977, *Handleiding Financiering Welzijnsvoorzieningen,* Jurisprudentie, rubr. Beschikking, p. 15.

15. De Haan, Fernhout, Drupsteen, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat,* Deventer, 1978, p. 341 e.v.
16. J. B. J. M. ten Berge, *Decentraliseren met commissies,* 's-Gravenhage, 1977, p. 92.
17. A. M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht,* p. 135.
18. S. V. Hoogendijk-Deutsch, *Advisering in het bestuursrecht,* preadvies VAR, 1978, p. 20 e.v.
19. Vergelijk de problemen en het dilemma waar de Raad voor de Kunst momenteel in verkeert; optredende bezuinigingen hebben verschillende commissies van de Raad al doen overwegen of men nog wel medeverantwoordelijkheid wil dragen.

20. Een advies kan nimmer gezien worden als een zelfstandige beschikking. Wanneer op grond van een advies van de Raad voor de Kunst verplichtingen zijn aangegaan, komt het risico geheel voor rekening van de aanvrager. Beschikking van de Voorzitter van de Afd. R. RvS van 27 mei 1980, *Handleiding Financiering Welzijnsvoorzieningen,* rubriek Subsidies, p. 39.
21. Zie onder andere P. Nicolaï, *Advisering in het bestuursrecht,* in: R. M. Themis, 1981, p. 529, Hoogendijk-Deutsch, p. 43 en diverse annotaties van Ten Berge en Stroink.
22. In de uitspraak van de Afdeling R. RvS van 27 maart 1979, *AB,* 1979, nr. 367, met noot Hoogendijk-Deutsch betrof het ook een geschil waarin de problematiek speelde van een afgewezen subsidieverzoek, in casu een financiële tegemoetkoming in de studiekosten van een operazanger. De minister van CRM volgde het afwijzende advies van de Adviescommissie studiebeurzen buitenland. De commissie die al eerder een advies over de zangtechnische kwaliteiten had uitgebracht, oordeelde het niet nodig de zanger twee jaar later weer een auditie te laten doen. De minister conformeerde zich aan het deskundigenoordeel. De Afdeling rechtspraak was van mening dat een hernieuwde beoordeling op zijn plaats was geweest, vanwege de ruime periode die verstreken was. De Afdeling kwalificeerde het achterwege laten van een auditie – essentieel voor de nieuwe beoordeling – als onzorgvuldig en in het verlengde daarvan trof dit lot ook de beslissing van de minister, die zich uitsluitend door het oordeel van de commissie had laten leiden.

Hoofdstuk 9

1. Eerste Kamer 1981-1982, 14493 nr. 42 c, p. 13 e.v.
2. *Verslag Algemene Vergadering, VAR 1981,* Geschriften VAR LXXXVII, H. D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1981, p. 28.
3. Zelfde geschrift, p. 46.
4. Zie o.a. *Nederlands Bestuursrecht I,* Algemeen deel, 4e herziene druk, bewerkt door A. M. Donner; Samsom, Alphen a/d Rijn, 1974, p. 79. Ook hier reeds plaatst Donner vraagtekens bij de huidige relevantie van deze stelregel.
5. Tweede Kamer 1975-1976, 13873, nr. 3, p. 6-7.
6. F. W. Ter Spill en A. Q. C. Tak, *Onwetmatig bestuur,* preadvies VAR, 1981, Geschriften VAR LXXXVI, H. D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1981, p. 72 en 75.
7. E. M. H. Hirsch Ballin, *Vertrouwen in het Recht,* inaugurele rede 1982, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1982, p. 10 en 11.
8. Vóór een herziening van deze leer spreken zich o.a. uit:
   Donner, o.a. op de VAR-vergadering van 1981, zie het onder 2. aangehaalde geschrift, p. 20.
   Ter Spill en Tak in het VAR-preadvies voor 1981, zie het onder 6. aangehaalde geschrift, p. 46.
   J. J. Oostenbrink, *Kanttekeningen bij de wetmatigheid van het bestuur,* inaugurele rede, V. U. Amsterdam, 1978.
   Van der Burg, *preadvies NJV* 1977, Handelingen 1977, deel 1, tweede stuk, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, p. 28.
   Van der Burg en vele andere auteurs halen Böthlingk aan, die reeds in 1958 pleitte voor een verruiming van het materiële wetsbegrip tot alle algemene regels.
9. Preadvies *NVJ* 1979, Handelingen 1979 *NVJ,* deel 1, tweede stuk, p. 53 e.v.
10. Handelingen 1979 *NJV,* deel 1 tweede stuk, p. 95 e.v.
11. Handelingen 1979 *NJV,* deel 2, p. 91.
12. De Haan, Drupsteen, Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat,* Kluwer, Deventer, 1978, p. 150 e.v.
13. Zie onder andere het onder 2. vermelde geschrift, p. 42 e.v.
14. Zie het onder 6. vermelde geschrift, p. 48 e.v. en p. 72
15. Zelfde geschrift, p. 30 e.v.

16. Zie het onder 8. vermelde geschrift, p. 28 en 57.
17. Handelingen 1979 *NVJ*, deel 2, p. 59.
18. *Problemen van Wetgeving*, onder redactie van W. F. de Gaay Fortman, Kluwer, Deventer, 1982; Inleiding van A. M. Donner, p. 13 e.v.
19. Zie het onder 7 aangehaalde geschrift, p. 38.
20. *Interim-rapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982. De Commissie is begin 1981 door M. P. van Agt ingesteld en moet vooral mogelijkheden onderzoeken naar verbetering in het gebruik van onderscheiden vormen van regelgeving bij de centrale overheid.
21. Themanummer *Beleid en Maatschappij:* grenzen van wetgeving, juli/augustus 1979, jrg. IV, nrs. 7-8: G. J. M. Schuyt, *Problemen van wetgeving*, p. 186 e.v.; A. B. Ringeling, *Beleid en Wetgeving*, p. 216 e.v.
    Zie in dit verband ook de inleiding van Ringeling, Van Geest en De Leede in de Opstellenbundel *Regel en Praktijk*, aangeboden aan S. F. L. baron van Wijnbergen, Tjeenk Willink, Zwolle, 1979, p. 1 e.v.
22. *NJB*, 2 juni 1979, p. 436.
23. Themanummer wetgevingsleer, *Bestuurswetenschappen*, juli/augustus, 1980, jrg. 34, nr. 4: W. G. van der Velden, *Een middel tegen legisferitis: de ontwikkeling van de wetgevingstheorie*, p. 234.
24. G. J. M. Schuyt, *Ongeregeldheden*, inaugurele rede 1982, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1982, p. 32 e.v.
25. *Discussienota Kunstbeleid*, ministerie CRM, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1972, p. 54.
26. De toekomst van kunst en cultuur, advies aan het parlement van o.a. de Kunstenbond FNV, de Federatie van Kunstenaarsverenigingen, en de Raad voor de Kunst, januari 1982, zie vooral p. 8.
27. Nota *Kunst en Kunstbeleid*, Tweede Kamer 13981, nr. 2, p. 45 e.v.; toelichting op de ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Tweede Kamer 14493, nr. 3, p. 2 e.v.
28. Zie Scheltema, *Preadvies NJV*, 1979, noot 11, p. 84 e.v.; De Haan en Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering*, Kluwer, Deventer, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981, p. 28. Donner spreekt in de in noot 18. vermelde bundel ook over een zekere codificatie van de regels voor bestuursgedrag.
29. Zie o.a. Handelingen Tweede Kamer, 7e uitgebreide Commissievergadering, 18 januari 1982, onderdeel kunst van hoofdstuk XVI van de rijksbegroting 1982, p. 16 en 20.
30. Zie hoofdstuk 3, p. 51 e.v.
31. Scheltema in de onder 18 vermelde bundel; *Bestuursrecht: is het bestuur wetgever in eigen zaak?*, p. 131 e.v.
32. Handelingen 1977 *NJV*, deel 1, tweede stuk, p. 144.
33. Interimrapport, p. 11.
34. Zie o.a. Van Kreveld, *Normstelling door pseudo-wetgeving*, in het onder 23. vermelde themanummer, p. 213 e.v.
35. Zie de onder 2. vermelde publikatie, p. 20 e.v.
    Zie de onder 18. en 31. vermelde publikatie, p. 139.
36. S. O. van Poelje, in het onder 23. vermelde themanummer, *Wetgevingsleer: reglementering tot normering*, p. 178 e.v.
    B. de Gaay Fortman, *Parlement en Wetgeving*, in de onder 18 vermelde publikatie, p. 43 e.v.; zie in het bijzonder p. 60. Zie Schuyt, themanummer *Beleid en Maatschappij: grenzen van wetgeving*, p. 60.
37. C. A. J. M. Kortmann, *Behoorlijke wetgeving*, in de onder 21. vermelde Opstellenbundel Regel en Praktijk, p. 63 e.v.
    Bijdrage J. M. Polak, Hanteerbare wetgeving voor de Opstellenbundel *De hanteerbaarheid van het recht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1981, p. 67.
38. Zie de Haan/Fernhout in de onder 28. vermelde publikatie, p. 3 e.v.
    Zie de onder 36. vermelde bijdrage van B. de Gaay Fortman, p. 60.

Zie Scheltema, Handelingen 1979 *NJV*, deel 1, tweede stuk, p. 75 e.v.
39. Zie Schuyt in het onder 21. vermelde themanummer, p. 193 e.v.
Scheltema, zelfde plaats als onder 38., p. 79 e.v.
40. T. Koopmans, De rol van de wetgever, bijdrage Opstellenbundel *Honderd Jaar Rechtsleven*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1970, p. 221 e.v. Zie vooral p. 233 e.v.
41. Scheltema, zelfde plaats als onder 38., p. 111.
42. De Haan, Algemene Vergadering VAR, noot 21, p. 42.
43. De Haan zelfde plaats.
44. Oosting, *Beginselen van Bestuur*, inaugurele rede 1980, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980, p. 31.
45. Koopmans, *a.w.*, p. 234.
46. Oosting, *a.w.*, 18 en 31.
47. Zie het onder 12 aangehaalde werk, p. 176.
48. Ter Spill en Tak, in het onder 6. aangehaalde werk, p. 72.
D. W. P. Ruiter, *Kloven in het bestuursrecht*, inaugurele rede 1978, T. H. Twente, p. 17 e.v.
49. *Preadvies NJV* 1979, p. 93 e.v.
50. Gezamenlijk bulletin van de Beroepsvereniging Beeldende Kunstenaars, Federatie van Kunstenaarsverenigingen en Kunstenbond FNV, juli 1982.
51. Advies van 9 december 1975.
52. Adviezen van 5 maart 1979 en 17 februari 1981.
53. Brief van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen aan de minister van CRM van december 1977. Brief van de Kunstenaarsorganisatie NVV aan de minister van CRM van januari 1978.
54. Zie de raadsadviezen nr. 18. *Een Stoet van beelden . . . Vier jaar Harmonisatieraad Welzijnsbeleid* en nr. 24, *Harmonisatie welzijnswetgeving*, een Interim-advies; beide publikaties zijn in 1981 uitgekomen bij de Staatsuitgeverij, Den Haag. Het eerste advies behandelt de beleidsinhoudelijke, het tweede de wetgevingsaspecten.
55. Rapport nr. 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, Staatsuitgeverij, Den Haag, december 1980, p. 176.
56. HRWB, advies nr. 24, p. 23 e.v. CHR, rapport nr. 3, p. 183 en p. 189.
57. Tweede Kamer 1980-1981, 14493, nr. 53.
58. F. J. P. M. Hoefnagel, *Wetgeving, planning en financiering: welzijnsbeleid*, achtergrondstudie nr. 8, deel 5, uitgebracht aan de CHR; Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981; zie in het bijzonder p. 107 e.v.
59. Advies nr. 24, p. 57 e.v.
60. Herwaardering van welzijnsbeleid, WRR-rapport nr. 22, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982; zie in het bijzonder p. 257 e.v.
61. J. Pen, De rechten van de mens en de rechten van de budgetmaker, *Openbare Uitgaven*, jrg. 1982, nr. 2, p. 99.
62. Tweede Kamer 1973-1974, 12968, nr. 2, p. 48.
63. Tweede Kamer 1974-1975, 12968, nr. 7.
64. Tweede Kamer 1978-1979, 14493, nr. 12 en 13. Zie vooral de eerste drie hoofdstukken van MvA.
65. Lokaal bestuur en welzijn, Blauwe Reeks nr. 57, Uitgeverij VNG, Den Haag, 1975.
66. Het betere zij niet de vijand van het goede; knelpunten in de financieringsproblematiek van specifieke welzijnsvoorzieningen; Staatsuitgeverij, Den Haag, maart, 1981.
67. *Rapport Lokaal bestuur en welzijn*, p. 125 e.v.
68. NRC-Handelsblad 13-5-1982, p. 7.
69. *WRR-rapport*, p. 267 e.v.
70. Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn, uitgebracht door de minister van CRM, dr. M. Klompé, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1970.

71. Tweede Kamer 1980-1981, nr. 16803.
72. De Haan en Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering,* Kluwer, Staatsuitgeverij, 1981, p. 57.
73. Zelfde geschrift p. 61.
74. Idem, p. 60.
75. Tweede Kamer 1978-1979, 14493, nr. 13, p. 13.
76. Kaderwet specifiek welzijn, Staatsblad, 1982, nr. 593. Zie voor de behandeling in de Eerste Kamer, Handelingen Eerste Kamer 31 augustus en 1 en 7 september 1982, p. 553 e.v.
    Zie in het bijzonder de aangenomen motie 14493, 42 f.
77. Zie het onder 55. aangeduide CHR-rapport, Bijlage 2, p. 242 e.v.
78. Externe adviesorganen van de centrale overheid, advies nr. 12 van de WRR, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977, p. 107.
79. Tweede Kamer 1980-1981, 14493, nr. 35.
80. Zie hierover Van Kreveld, *preadvies NJV,* 1977, p. 130 e.v. en de bijdrage van De Haan in de onder 21. aangeduide bundel. Over de vervlechting van publiek- en privaatrecht, p. 58.
    Van Kreveld maakt onderscheid tussen wel en niet verstatelijkt particulier initiatief, waarbij in zijn visie de verstatelijkte particuliere instellingen geen drager zijn van grondrechten tegenover de overheid. Met name het verstatelijkt particulier initiatief heeft een algemene publieksfunctie.
    De Haan verwerpt dit onderscheid.