
KWALITEIT

EEN
WEGING VAN HET OORDEEL
VAN DE ADVIESCOMMISSIE
LANGE SPEELFILM
VAN HET NEDERLANDS FONDS
VOOR DE FILM

Afstudeerscriptie voor het doctoraal examen Nederlands Recht
aan de Universiteit van Amsterdam

Amsterdam, November 1999

Karin Wolfs
Leidsegracht 60 F
1016 CP Amsterdam
tel: 020-6222364
e-mail: karin.wolfs@student.uva.nl
Vakgroep: Bestuursrecht
Begeleider: mr A.P. Klap

MET DANK AAN

Hans Beerekamp

Peter van Bueren

Jos van der Burg

Atzo Nicolai

Aernout Nieuwenhuis

Ryclef Rienstra

Eddy Terstall

Carrol Tjon A Fong

Het bestuur, de Adviescommissie Lange Speelfilm en de medewerkers van het Nederlands Fonds
voor de Film

Bart te Plate (vormgeving)

Riet en Wim Wolfs; mijn ouders annex sponsors

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	5
Introductie	5
 HOOFDSTUK 2	 17
1 Doel	17
2 Samenstelling: intern of extern advies	20
3 Verantwoordelijkheid bestuursorgaan	21
4 Ontbreken advies	22
5 Zorgvuldige totstandkoming	24
5.1 Samenstelling adviescommissie	24
5.2 Totstandkoming van het advies	27
5.3 Toetsing van de adviesprocedure door het bestuursorgaan	31
5.4 Motivering	33
5.4.1 Kenbare motivering	34
5.4.2 Deugdelijke motivering	35
5.4.3 Beleid in relatie tot motivering advies	38
5.5 Contra-expertise	40
 HOOFDSTUK 3	 43
1 Inleiding	43
2 Regelingen en werkwijze	43
2.1 Doel	43
2.2 Samenstelling	44
2.3 Aanvraagprocedure	46
2.4 De vergadering	47
3 Enkele aspecten	48
3.1 Instellingsbevoegdheid	48
3.1.1 Fonds voor de Nederlandse film	49
3.1.2 Productiefonds voor Nederlandse films	49
3.1.3 Nederlands Fonds voor de Film	50
3.2 Benoemingsprocedure	51
3.3 Deskundigheid	53
3.4 Belangenconflicten	56
3.4.1 Politiek incorrecte films	56
3.4.2 Fondsadviseur wordt projectadviseur	59
3.4.3 Stafleden	61
3.4.4 Onderhandelen over adviseurs	63
3.5 Criteria	65
3.5.1 Beleid algemeen	66
3.5.2 Toepassing criteria: fondsbeleid	68
3.5.3 De vergadering van de Adviescommissie Lange Speelfilm	70
3.6 Motivering adviezen	73

3.6.1 Kenbaarheid	74
3.6.2 Deugdelijkheid	74
3.6.3 Totstandkomingsgeschiedenis	76
3.7.1 Toetsing door het bestuur	77
3.7.2 De bestuursvergadering	77

HOOFDSTUK 4	79
Conclusie	79

LITERATUURLIJST	81
-----------------	----

BIJLAGEN

- I Structuur van de adviezen
- II De tien adviezen

HOOFDSTUK 1

INTRODUCTIE

'I (literally) spent more time and effort restoring what I'd written than writing it.'

Pauline Kael¹

Wie heeft er nou geen mening over films? Moeilijker echter dan het hebben van een mening is het om die mening op een voor anderen begrijpelijke en overtuigende manier te verwoorden. Toen ik in de redactie van festivaldagkranten van opeenvolgende edities van het International Documentary Festival Amsterdam (IDFA) en het Nederlands Film Festival te Utrecht rolde, merkte ik dat sommige redacteuren naar verloop van tijd 'doorgroeiden' naar de Filmkrant, Skrien, de kunstredactie van de Volkskrant, het Algemeen Dagblad, of het NRC-Handelsblad. Kennelijk had hun expertise en argumentatiekracht zich dusdanig ontwikkeld dat ze voor het grotere werk klaar waren. Of hadden ze gewoon handig gebruik gemaakt van opgedane contacten binnen de wereld van de filmkritiek?

Over de deskundigheid van oordelen valt te discussiëren. Afhankelijk van de meetbaarheid van de factoren die bij de totstandkoming van het oordeel een rol spelen, is de ruimte voor die discussie groter of kleiner. Het oordeel van de medicus die een diagnose stelt over het ziektebeeld van een patiënt, staat in mindere mate ter discussie dan dat van een criticus over een kunstwerk omdat daarin meer ruimte voor subjectieve inbreng (opvattingen) en minder voor objectief aantoonbare, meetbare factoren zou zijn. Want hoe kun je controleren of het artistieke oordeel op *de* juiste wijze tot stand is gekomen?

Niet voor niets ligt het oordeel van de criticus tegenwoordig onder vuur. Want wat legitimeert zijn mening, vraagt het publiek, de lezer, zich af. Wat maakt iemand tot een 'deskundige'? Is dat opleiding? Ervaring? Kennis? Of is het nu eenmaal zo gegroeid? Met de arrogantie van een elitair clubje dat onder verwijzing naar haar verworven positie haar oordeel voldoende onderbouwd acht, neemt het publiek niet langer genoegen. Het wil keer op keer opnieuw overtuigd worden. Daarom moet de recensent beargumenteren, op een consistente, steekhoudende wijze, *waarom* hij het kunstwerk, de film, het boek weerzinwekkend of hemels vond en in het ideale geval komt het publiek ook nog aan de weet *hoe* hij tot dat oordeel is gekomen; wat hij er voor gedaan heeft; welke informatie hij heeft ingewonnen en hoe goed hij naar het object van zijn oordeelsvorming heeft gekeken. Welke criteria hij bij zijn oordeelsvorming heeft gehanteerd. Kortom; welke 'procedure' hij gevolgd heeft om tot een 'zorgvuldig' oordeel te komen. Want bestaat er eigenlijk wel zoiets als een geobjectiveerd oordeel? Of is het beoordelen van kunstuitingen, zoals film, uiteindelijk altijd een kwestie van smaak?²

¹ Pauline Kael, *For Keeps, 30 years at the movies*, New York 1994.

² Zie bijv. *De slappe knieën van de filmcritici*, door Jos van der Burg in De Filmkrant, maart 1999, p.19, waar filmcriticus Hans Beerekamp (NRC-Handelsblad) geïnterviewd wordt over zijn vak. 'Een goede criticus moet van Beerekamp twee dingen doen. "Hij doet aan consumentenvoorlichting - de lezer moet zijn oordeel kunnen gebruiken als ijkpunt - en hij probeert de waarde van films te bepalen in het licht van de filmgeschiedenis.' Jan Blokker, die ooit begon als filmcriticus bij Het Parool, vertelt in *De luiheid woekert voort*, in De Filmkrant van september 1998, p.45 wat naar zijn opvatting de taak van de filmcriticus is: "Ik vond, en vind dat trouwens nog steeds, dat je je als criticus in dienst moet stellen van de bioscoopbezoeker, en je niet als leidsman moet gedragen. De filmjournalistiek onderscheidt zich in

Dezelfde vragen spelen een rol in een eerder stadium van het 'leven' van een film: bij de beoordeling van *plannen* om een film te maken. Hoewel een fiscale maatregel investeren in film aantrekkelijker heeft gemaakt, leunen Nederlandse filmmakers voor de realisering van hun ideeën nog steeds zwaar op subsidiëring door de fondsen, die het beschikbare overheidsgeld mogen verdelen.

'Je bent pas een regisseur', zei de beroemde Nouvelle Vague-regisseur Claude Chabrol in 1976, 'wanneer je het geld vindt om je eerste film te maken.' De realisering van films is nu eenmaal een kostbare aangelegenheid. Dat is nog steeds zo. Een beetje Nederlandse speelfilm kost al gauw zo'n anderhalf à twee miljoen gulden.³

De overheid heeft de plicht op zich genomen om waar nodig voorwaarden te scheppen voor culturele ontplooiing, neergelegd in art. 22 lid 3 Grondwet.⁴

Artikel 22 lid 3 Grondwet

Zij (de overheid, kw) schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

Onder de paraplu van 'maatschappelijke en culturele ontplooiing' gaan vogels van diverse artistieke pluimage schuil, waaronder de produktie van films. De overheid ziet het als haar taak op het terrein van de Nederlandse film voorwaardenscheppend op te treden, aangezien de bijbehorende bedrijfstak zich, door een combinatie van hoge produktiekosten met een chronisch gebrek aan publieksbereik, niet in staat is een voldoende draagvlak te creëren om zichzelf te bedruipen.

Het EG-Verdrag,⁵ dat in z'n algemeenheid steunmaatregelen van de Staten aan bepaalde ondernemingen of produkties verbiedt omdat die de vrije mededinging zouden vervalsen, heeft in het derde lid sub d van artikel 92 EG-Verdrag een uitzondering gemaakt voor culturele activiteiten. Deze uitzondering maakt dat financiële steunverlening van de Nederlandse overheid aan filmprojecten is toegestaan zolang het gemeenschappelijk belang (van de Europese Unie, kw) daardoor niet wordt geschaad.

essentie niet van andere vormen van journalistiek. Haar primaire taak is signaleren en informeren. Het uitgangspunt moet zijn dat ik als potentiële bioscoopbezoeker van niets weet en van de criticus wil horen wat hij ervan vindt. Een consistent oordeel is belangrijk, dat moet een norm zijn waaraan ik mij kan scherpen."

³ Dat is overigens een schijntje in vergelijking tot de budgetten die voor Amerikaanse produkties beschikbaar zijn. Zie Jeroen van Bergeijk in HP/de Tijd 17-06-'94 over het toenmalig budget van het NFF: 'Zestien miljoen per jaar voor de hele Nederlandse filmproduktie. Dat is ongeveer de helft van de reclame-uitgaven voor één gemiddelde Hollywood-produktie, een kwart van het budget voor een film als *Philadelphia* of evenveel als het salaris dat kindsterretje Macaulay Culkin voor *Home Alone II* toucheerde.' Eddy Terstall, een jonge Nederlandse regisseur kenschetste de omstandigheden waaronder Nederlandse filmmakers moeten werken als volgt in een interview in De Filmkrant van oktober 1998, p.7: "Filmmakers moeten gewoon bezig blijven" besluit Terstall zijn betoog. "Ook als ze niet door de mallemol van subsidies heenkomen. Het klinkt misschien tegenstrijdig, want tegelijkertijd vind ik het belachelijk dat er zo weinig geld beschikbaar is, waardoor een totale beroepsgroep moet werken onder omstandigheden die in Bangladesh al twintig jaar geleden zijn afgeschaft."

⁴ 'Het grondrecht van artikel 22 lid 3 heeft primair een ideële achtergrond: een recht op culturele ontplooiing van alle burgers, zonder sociale en financiële belemmeringen. De financiële interventie vloeit voort uit de ideële. Het is gericht op het voorzien in een "rechtstatelijk tekort", op het opheffen van een gebrek aan mogelijkheden om het grondrecht ingelijke mate uit te oefenen.' T. Pronk, *De grondwet als culturele opdrachtgever*, in: E.A. Alkema, E.J. Dommering, e.a., *Hoe vrij is kunst? Onderdrukking, censuur en andere beperkingen van de vrijheid van expressie*, Amsterdam 1992.

⁵ Verdrag van 25 maart 1957, Trb. 1957, 91.

Artikel 92 lid 3 aanhef en sub d EG-Verdrag

Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd: steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Voor onder meer de filmsector is de belofte van art. 22 lid 3 Grondwet uitgewerkt in art. 2 Wet op het Specifieke Cultuurbeleid,⁶ waarin de minister van onderwijs, cultuur en wetenschappen (OC&W) wordt belast met 'het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen'. De minister krijgt opdracht zich daarbij te laten leiden door 'overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid'.

Tegenover de voorwaardenscheppende plicht van de overheid staat echter het recht op vrije meningsuiting van art. 7 lid 3 Grondwet, dat inhoudelijke inmenging van de overheid verbiedt in het werk van de maker. Een verbod dat ook voor het werk van filmmakers geldt.

Om deze belangenstrijd tot zijn recht te laten komen is er in Nederland gekozen voor een fondsenstructuur voor de subsidiëring van films. Uit de Memorie van Toelichting bij de Fondsenwet scheppende kunsten - de voorloper van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid - blijkt dat de motieven voor instelling van fondsen van tweeërlei aard waren:

- 'vooreerst was men van mening, dat in de fondsen de medezeggenschap van kunstenaars en anderen die daarbij betrokken zijn, beter en directer tot zijn recht zou kunnen komen, waarbij overigens erkend werd, dat ook de niet-rechtstreeks betrokkenen aan de werkzaamheden van het fonds zouden moeten kunnen deelnemen;
- voorts achtte men het juist, dat de specifiek uitvoerende taken zouden worden losgemaakt van de beleidsvoorbereidende en beleidsbepalende taken.'⁷

Strikt genomen kunnen speelfilmmakers, uit het oogpunt van totale artistieke onafhankelijkheid, er natuurlijk voor kiezen hun film volledig met private middelen te financieren. In de praktijk is dat gezien de hoge kosten een nauwelijks reële optie. Een enkele keer gebeurt het dat een stel 'jonge honden' ondanks de afwijzende houding van de fondsen besluit de film te maken die ze voor ogen stond.⁸ Maar dan hebben we het

⁶ Art. 2 WSC: 'Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.'

⁷ TK 1979-1980, 15997, Nr 3.

⁸ Bijvoorbeeld 'Zusje' (1995) van Robert-Jan Westdijk, dat zonder subsidie, maar met sponsoring van zo'n vijftig bedrijven en particulieren voor ongeveer f 100.000, - werd gemaakt; vervolgens een Gouden Kalf won en nog een hele rits buitenlandse filmprijzen. 'Hufters en hofdames' (1996) van Eddy Terstall werd in 16 dagen opgenomen in Amsterdam met een jonge, onbetaalde cast voor een totaalbedrag van f 40.000,-. Terstall maakte daarna 'Babylon' en 'De boekverfilming' elk voor f 60.000,-. Will Wissink debuteerde in 1998 met 'Dropouts', gemaakt voor zo'n 200.000,- zonder betaling van cast of crew. *De Filmkrant*: 'Nadat het scenario van Dropouts vorig jaar door het Filmfonds werd afgewezen omdat "de commissie vreemd genoeg vond dat het publiek niet geïnteresseerd zou zijn in het lot van een dakloze," besloot Will Wissink om dan maar zijn eigen spaargeld aan te boren.' Bron: archief *De Filmkrant*.

over *low budget*- of wat zelfs *no budget*-films genoemd worden. Het zijn de uitzonderingen die de regel bevestigen.⁹

In de praktijk zijn filmmakers van de fondsen afhankelijk. Regisseur Eddy Terstall, die de wind nog mee heeft in vergelijking tot veel andere, minder bekende, minder succesvolle jonge regisseurs, werkt na Transit (1992), Walhalla (1995), Hufters en Hofdames (1996), Babylon (1997) en De boekverfilming (1998) nu aan z'n zesde lange speelfilm (Rent-a-friend). Op een bierviltje schetste hij me onlangs hoe het financieringsplaatje van zijn nieuwste film er grofweg uitziet, uitgaande van een budget van zo'n 1,5 miljoen gulden:

f 600.000,- van het Nederlands Fonds voor de Film

f 100.000,- van een omroep

f 200.000,- van het Stimuleringsfonds voor de Nederlandse Culturele Omroepproducties

f 400.000,- van de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep

f 100.000,- aan eigen investering

f 100.000,- als voorschot van de distributeur (distributieggarantie)

Er zijn meerdere fondsen waar filmmakers kunnen aankloppen voor financiële steun voor hun project. Naast de stichting Nederlands Fonds voor de Film (Filmfonds) - dat een bestuursorgaan is in de zin van art. 1:1 lid 1 sub b Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹⁰ - is er de Stichting Coproductiefonds Binnenlandse Omroep (Cobo),¹¹ waarvan het bestuur door- en deels uit het NOS-bestuur wordt benoemd, terwijl het voor de financiële gang van zaken verantwoording schuldig is aan het Commissariaat voor de Media¹², dat op haar beurt goedkeuring van de minister van OC&W behoeft voor haar eigen begroting en jaarrekening.¹³

Een derde potentiële geldverstrekker is het Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo), opgericht in 1988 ter uitvoering van art.170 Mediawet,¹⁴ en net als het Cobo bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het Stifo steunt alleen filmprojecten waarin een omroep, de NOS of een andere landelijke zendgemachtigde is betrokken.

⁹ Meestal wordt voor de financiering van een onafhankelijk project de vorm van de VOF gekozen. Op de aftiteling verschijnt dan nog al eens een enorme lijst van (private) sponsors, familieleden, vrienden, kennissen.

Directeur Rienstra van het NFF over deze noodgrepen in een interview met HP/de Tijd (17-06-'94): 'Normaal gesproken kun je geen speelfilm voor 150.000 gulden maken. Maar als die mensen in staat zijn hun vrienden en vriendinnen te overtuigen de erfenis erin te steken en voor niks te werken, dan zijn wij de laatsten die dat willen tegenhouden. Ik wil ook best een deel van ons budget voor deze manier van films maken reserveren, maar het is alleen geen basis voor een Nederlandse filmproductie. Mensen moeten betaald worden.'

¹⁰ Zie Nicolai/Olivier 1997 over deze zogenaamde 'b-bestuursorganen', p. 59, 60.

¹¹ Zie Cultuurnota 1997-2000, p.83: 'Dit fonds is in het leven geroepen om verschillende soorten coproducties te ondersteunen: voor de film, de podiumkunsten en de samenwerking met België en Duitsland. Het fonds beoordeelt aanvragen van zendgemachtigden aan de hand van formele en financiële criteria. Omdat in de samenwerking tussen film en televisie het CoBo-aandeel als een hefboom werkt voor de financiering van filmprojecten zijn er aan het functioneren van dit fonds ook zwaarwegende beleidsmatige aspecten verbonden. In de vernieuwde overeenkomst tussen het NFF en het CoBo-fonds zijn afspraken vastgelegd over de besteding van de jaarlijkse dotatie van vijf miljoen van het Rijk aan het CoBo-fonds. In lijn met het McKinsey-rapport wordt dit geld ingezet voor een bonusregeling ter verhoging van de omroepinvestering in duurdere Nederlandse speelfilms en documentaires met een groot kijkerspontentieel. Zowel de omroep als de filmsector is hierbij gebaat.'

¹² Art. 12 Statuten Cobo.

¹³ Art. 12 Mediawet.

¹⁴ Zie art. 3 Statuten Stifo.

HOOFDSTUK 2

ADVIES ALGEMEEN

'Though this be madness, yet there is method in it.'

William Shakespeare⁶⁴

1 DOEL

Waarom vraagt een beslissende instantie om advies? Volgens de dogmatiek om drie verschillende redenen: ter legitimatie van besluiten waarbij tegenstrijdige maatschappelijke belangen spelen; ter bescherming van de rechtsbelangen van individuele burgers of ter vaststelling van het aan het besluit ten grondslag liggende feitencomplex.⁶⁵ En dat alles in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van het door het verantwoordelijke bestuur te nemen besluit.⁶⁶ De drie adviesdoelen leveren respectievelijk drie typen adviezen op: 'representatieve', 'semi-rechterlijke' en 'deskundige' adviezen, die elk aan een aantal algemene en - afhankelijk van hun doel en functie - specifieke eisen moeten voldoen.⁶⁷

Welk eisenpakket dat in het bijzonder voor de adviezen van de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film oplevert, zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen. In dit hoofdstuk zullen de algemene eisen die wet, ongeschreven beginselen en jurisprudentie stellen aan deskundige adviezen behandeld worden. Speciale aandacht zal daarbij worden besteed aan de zogenaamde 'kwaliteitsoordelen'; de familie waartoe de adviezen van de Adviescommissie Lange Speelfilm onder meer behoren.

Volgens art. 3:2 Awb dient het bestuursorgaan dat beslist 'de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen' te vergaren. Waar het bestuursorgaan de vereiste kennis omtrent de (interpretatie van de) feiten ontbeert, kan zij daarover advies inwinnen bij een deskundige adviseur.

Bestuursorganen maken vaak gebruik van deskundige adviescolleges. Vooral bij besluiten over subsidie-verlening en uitkeringen, vergunningen, ontheffingen of de verlening van een bepaalde wettelijke status worden zij veelvuldig te hulp geroepen om het oordeel over de voorgelegde gevallen ruggengraat te geven. Het spectrum waarover het deskundigenadvies zich uitstrekt reikt van sterk meetkundige-, dus goed controleerbare en daarom behoorlijk objectieve oordelen tot oordelen waar veel meer ruimte is voor subjectieve inbreng, zoals bij de zogenaamde kwaliteitsoordelen over de artistieke waarde van het werk van een kunstenaar het geval is.⁶⁸ De totstandkoming van het kwaliteitsoordeel is naar zijn aard minder goed te achterhalen en te controleren. Het

⁶⁴ William Shakespeare, Hamlet 2, 2.

⁶⁵ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 20, gevolgd door o.a. Kummeling 1988, p. 31, 32 en ten Berge 1998, p. 104. Zie ook Nicolaï/Olivier 1997, p. 494: 'Een advies wordt - afgezien van gevallen dat de wet dat vereist - gevraagd omdat het bestuursorgaan van oordeel is dat de adviesinstantie in het bijzonder geschikt is (in verband met deskundigheid, onpartijdigheid of representativiteit) om een oordeel te geven over de vraag welke beslissing uit oogpunt van recht of van doelmatigheid passend is.'

⁶⁶ Ten Berge 1998, p. 281: 'Zorgvuldigheid is het kernwoord bij de voorbereiding van een besluit. Daarbij maakt het geen verschil, of het een besluit op aanvraag of een ambtshalve besluit is. De voorbereiding van een besluit wordt beheerst door artikel 3:2 Awb: 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de benodigde kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.'

⁶⁷ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 20 e.v.

⁶⁸ Van der Vlies cs., p. 9: 'Een kwaliteitsoordeel is altijd tot op zekere hoogte subjectief. het advies wordt gevraagd om het oordeel zoveel mogelijk te objectiveren.'

is de zorgvuldigheid van de (vaste) adviesprocedure die de totstandkoming van een traceerbaar, intersubjectief, dus geobjectiveerd waarde-oordeel moet garanderen.

Aan de ene kant van het spectrum staan de deskundige adviezen waarvan de resultaten weinig ter discussie staan omdat ze volgens vaste, vaak wetenschappelijke afspraken tot stand komen. Voorbeelden daarvan zijn de medische adviezen die bij aanvragen voor parkeeronthefingen (invalideparkeerkaarten) of toekenning van (arbeidsongeschiktheids)uitkeringen gevraagd worden. Toch blijkt zelfs een diagnose - een deskundig oordeel waarvan de betrouwbaarheid weinig ter discussie staat - soms grote vraagtekens op te roepen over de mate van subjectieve inbreng van de persoon van de arts in de uitkomst van het onderzoek. Zo is het voorgekomen dat een patiënt in een arbeidsongeschiktheidszaak door een arts met terugwerkende kracht gezond werd verklaard. Ter illustratie:

De appellant, schoonmaker van beroep, was ziek sinds 13 mei '93. Aanvankelijk (op 17 sept '93) was hij door Caisse Nationale de Sécurité Sociale (i.c. de bevoegde instantie) arbeidsongeschikt verklaard wegens rugklachten. Daarna (op 28 okt '93) werd hij door een verzekeringsgeneeskundige met terugwerkende kracht tot 28 mei '93 (!) gezond verklaard. Zijn recht op uitkering vanaf 28 mei, op grond van de Ziektewet, verviel daardoor.⁶⁹

Tot de 'meetbare' deskundigheidsadviezen behoort bijvoorbeeld ook het deskundigenrapport ter vaststelling van eventuele geluidsoverlast dat B&W kunnen vragen in verband met een besluit over het al dan niet verlenen van een vergunning voor een aannemers- of horecabedrijf.⁷⁰ De schadebeoordelingscommissie die op grond van de wet Ruimtelijke Ordening wordt ingeschakeld bij de beoordeling/vaststelling van planschade(vergoeding) is eveneens verwant aan deze categorie.⁷¹ Via doorzichtige, meestal vaste reken- of meetprocedures kan de planschade immers redelijk objectief en controleerbaar worden vastgesteld.

Een andersoortig voorbeeld binnen deze categorie is dat van het advies dat in het kader van een aanvraag voor een ontheffing van een APV-verbod op het houden van bijen werd gevraagd. De deskundige moest de vervuiling van nabijgelegen tuinbouwkassen met bijenpoep vaststellen, zodat B&W een gefundeerde beslissing over de aanvaardbaarheid daarvan kon vellen.⁷²

De 'deskundige' deed dat in dit geval echter niet op basis van wetenschappelijk onderzoek of berekeningen, maar gebruikte interviews met de omwonende tuinders als fundering voor zijn 'meting', wat volgens de bijenhouder sterk afbreuk deed aan een objectieve benadering van het probleem. De bijenhouder stelde daarom dat het rapport van de deskundige adviseur ondeugdelijk was en hij kreeg hierin van de afdeling

⁶⁹ CRvB 27-12-'95, AB '96, 150. Zie ook *Opgepast met oordeel emeritus*, in De Volkskrant van 14-10-'99, waarin de Nederlandse vereniging van anesthesiologen (NVA) haar ongenoegen uit over het automatisch inschakelen van gepensioneerde hoogleraren als deskundige door medische tuchtcolleges: 'Tijdens de presentatie van een onderzoek naar klachten tegen anesthesiologen zei voorzitter I. Groen van de NVA dat zijn organisatie

bezig is regels op te stellen. "Tuchtcolleges moeten zorgvuldig zijn bij het aantrekken van deze deskundigen, veelal hoogleraren die vaak al jaren met emiraat zijn en geen ervaring meer hebben met de huidige praktijk," zei Groen. Hun meningen zijn vaak tegenstrijdig met die van praktiserende anesthesiologen.'

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Afd. Geschillen van Bestuur RvS, 08-03-'91, AB '91, 404.

⁷¹ Zie voor een schadebeoordelingscommissie bijvoorbeeld Afd. Bestuursrechtspraak RvS 05-03-'96, AB '96, 251.

⁷² Afd. Rechtspraak RvS 17-07-'93, AB '94, 432.

rechtspraak van de Raad van State gelijk. De adviseur - een schade-expertisebureau - werd bovendien voor de aan de orde zijnde materie niet als een voldoende ter zake deskundig onderzoeksbureau aangemerkt, zodat het college van B&W zijn oordeel niet op dit advies had mogen baseren.

Binnen deze categorie is het doorgaans niet de 'meting' van de adviseur die ter discussie staat, maar hooguit de normen die erop worden toegepast. Welke geluidsoverlast acht het bestuursorgaan toelaatbaar; welk deel van de planschade moet worden vergoed; welke vervuiling is nog aanvaardbaar? Maar dan zijn we bij de belangenafweging belandt, die voor rekening komt van het beslissend orgaan; De adviseur hoort zich te beperken tot *het in kaart brengen van de feiten en belangen die daaraan ten grondslag moeten liggen*.

Adviezen die iets meer ruimte voor discussie laten, doen zich voor in situaties waarin een oordeel gevraagd wordt over personen of hun functioneren. Welke criteria gelden dan? Hoe controleerbaar zijn de uitkomsten van deze 'metingen'? En hoe 'objectief' is het onderzoek? In deze categorie passen de volgende voorbeelden (ter illustratie), die ik tegenkwam bij bestudering van de jurisprudentie:

De adviescommissie die bij een conflict van het schoolbestuur opdracht krijgt het functioneren van de directie te onderzoeken. De vertrouwens- of selectiecommissie die over benoeming of ontslag adviseert.⁷³ De adviescommissie voor vreemdelingenzaken die oordeelt over iemands vluchtelingenstatus.⁷⁴ Of het advies over iemands geschiktheid voor de uitoefening van een bepaald beroep; vaak wordt dat in verband met een vergunningverlening gevraagd;⁷⁵ bijvoorbeeld ter vergelijking van buitenlandse- met Nederlandse diploma's. Ook het advies over verlening van een vestigingsvergunning aan een huisarts hoort in deze categorie thuis.⁷⁶

Tot slot, en daarmee zijn we aan de andere zijde van het spectrum aangeland, is er een groep die nog een stapje verder gaat dan het oordeel over personen. Het is het advies waar gelegitimeerd op de goede smaak van deskundigen wordt gevaren. Dit advies gaat niet over personen, maar over het artistieke werk dat zij leveren. Kernwoord is hier 'kwaliteit'; een norm die per periode van kleur kan verschieten, omdat ze onder invloed staat van beleid. De opvattingen over kwaliteit zijn beïnvloedbaar; veranderlijk naar gelang de invulling die beleidsmakers er op een bepaald moment aan geven. In het derde hoofdstuk zal ik hier uitgebreider op ingaan.

Voorbeelden:

- De adviescommissie beeldende kunst die adviseert over verlening van subsidie aan beeldende kunstenaars. Beoordeeld moet meestal worden of het werk van de betreffende kunstenaar van 'voldoende artistieke kwaliteit' is.
- Adviezen over instellingssubsidies aan toneelgezelschappen, orkesten en dansgroepen.
- Het advies over de plaatsing van een pand op de monumentenlijst.

⁷³ Zie Commissie van Beroep Algemene Besturenbond Beroepsonderwijs, ander voortgezet onderwijs, vorming en opleiding 10-07-'81, AB '82, 37 (de schooldirecteur); CRvB 14-05-'92, AB '92, 420 (benoeming); CRvB 29-03-'90, AB '90, 523 (ontslag beroepsmilitair).

⁷⁴ Afd. Rechtspraak RvS 13-04-'93, AB '94, 288 (vluchtelingenstatus Roemeniër); CRvB 04-11-'93, AB '94, 37 (status deelnemer aan verzet).

⁷⁵ CBB 11-04-'89, AB '90, 558 (vergunning uitoefening bedrijf).

⁷⁶ Afd. Rechtspraak RvS 13-09-'89, AB '90, 523 (vergunning huisartsenpraktijk).

- De beoordeling door de welstandscommissie van een bouwplan, dat moet voldoen aan 'redelijke eisen van welstand'.

Ook wordt er gebruik gemaakt van adviescommissies voor beslissingen over de aanschaf van kunstwerken door B&W of Provinciale Staten of over subsidieverlening door de provincie aan een stichting voor de aankoop van een kunstwerk. Een deskundige adviescommissie beoordeelt ook in dit geval of het aangekochte werk van 'voldoende artistieke kwaliteit' is.

Het oordeel dat de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film velt over het werk van subsidie-aanvragers, behoort tot deze laatste categorie. De commissie geeft een deskundig advies over de kwaliteit van het voorgelegde filmproject. Daarom zal in het navolgende de nadruk liggen op het deskundig advies waaraan intersubjectieve consensus over de kwaliteit van artistieke werken ten grondslag ligt, zoals dat door welstandcommissie's, kunstcommissies en adviescommissies van verschillende andere cultuurfondsen wordt gegeven.

De criteria die voor het deskundigenadvies gelden hebben een sterk casuïstisch karakter. Er zijn wel een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in acht genomen moeten worden, ten dele gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, maar die moeten per geval op hun merites worden beoordeeld.⁷⁷

Bij het uitzetten van de algemene lijn waaraan een deskundig advies moet voldoen, zal de concrete betekenis van algemene beginselen gemeten worden aan de hand van relevante uitspraken van de administratieve rechter. Bij de bespreking van die jurisprudentie komen zowel adviezen aan de objectieve zijde van het spectrum aan de orde als meer aan de Adviescommissie Lange Speelfilm verwante adviezen, zoals die van welstandscommissies en die in het kader van cultuursubsidiebeschikkingen. De nadruk zal daarbij liggen op uitspraken die kwaliteitsoordelen behandelen, omdat die het meest verwant zijn aan - en dus het meest relevant zijn voor het onderwerp van deze scriptie; de advisering door de Adviescommissie Lange Speelfilm.

2 SAMENSTELLING: INTERN OF EXTERN ADVIES?

Een adviescollege kan naar samenstelling 'intern' of 'extern' van karakter zijn. Van een 'intern' adviescollege is sprake als het is samengesteld uit ambtenaren die in het kader van hun normale werkzaamheden advies uitbrengen aan hun superieuren. 'Extern' is het indien de leden weliswaar benoemd zijn door het orgaan dat zij adviseren, maar geen deel uitmaken van de organisatie waaraan het college verbonden is of niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het orgaan dat zij adviseren.⁷⁸

Het onderscheid intern-extern is van belang voor de eisen die aan de advisering worden gesteld. Aan het externe advies worden in bestuursrechtelijke zin strengere eisen gesteld dan aan het interne advies, dat juridisch gezien veel minder strak genormeerd is.⁷⁹

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld Nicolai/Olivier 1997, p. 404: 'In feite biedt art. 3:2 Awb nauwelijks een richtsnoer waaraan bestuur en burger enige zekerheid omtrent hun positie kunnen ontlenen. In de memorie van toelichting wordt slechts gemeld dat "door het gebruik van de termen 'nodige kennis' en 'de relevante feiten af te wegen belangen' wordt bereikt dat bij elk specifiek besluit bepaald kan worden hoever de kennisvergaringsplicht reikt'.

⁷⁸ Ten Berge 1998, p. 104 en Kummeling 1988, p. 5 e.v.

⁷⁹ Ten Berge 1998, p. 104.

De meeste deskundige adviescolleges (welstandscommissie, kunstcommissies, adviescommissies bij cultuurfondsen) zijn extern. Zo ook de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film. Hoe de Adviescommissie Lange Speelfilm is samengesteld, zal behandeld worden in het volgende hoofdstuk. In het onderhavige hoofdstuk zullen alleen de algemene regels voor deskundige adviescolleges worden geschetst.

Op adviseurs die 'een persoon of college' zijn, 'bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan,' is afd. 3.3 Awb van toepassing.⁸⁰ Twee eisen worden hier dus aan het adviescollege gesteld: het moet (1) extern zijn qua samenstelling en (2) op grond van een wettelijke bepaling een bestuursorgaan adviseren. Dat de Adviescommissie Lange Speelfilm aan beide eisen voldoet, zal ik in het volgende hoofdstuk aantonen. Voor het gemak nemen we dat hier alvast maar aan. Mocht een adviescollege niet aan beide eisen voldoen, dan kunnen de bepalingen van afdeling 3.3 Awb - naast andere relevante bepalingen uit de Awb - toch een belangrijke rol bij de normering van de adviespraktijk spelen, door ze daar analoog op toe te passen.

3 VERANTWOORDELIJKHEID BESTUURSORGAAN

De link tussen het advies en de daarop gebaseerde beslissing wordt gelegd in art. 3:9 Awb, dat het bestuursorgaan een toetsingsplicht oplegt. In het kader van de zorgvuldige totstandkoming van de *beslissing*, behoort de zorgvuldige totstandkoming van het daaraan ten grondslag liggende *advies* te worden getoetst. Deze toetsingsplicht maakt het bestuursorgaan verantwoordelijk voor het gebruikte advies, dat meestal wordt overgenomen voor de motivering van het uiteindelijke besluit.

De toetsing die het bestuursorgaan geacht wordt uit te voeren, is een volledige, inhoudelijke toetsing.⁸¹ Waar het een deskundigenadvies betreft, levert dat een wat paradoxale situatie op.

De reden dat het bestuursorgaan de adviseur inschakelde, ligt immers in het vermogen van de deskundige(n) om feiten en belangen in kaart te brengen waarvoor het bestuursorgaan de deskundigheid mist. Nog voor het bestuursorgaan de eenmaal in kaart gebrachte feiten en belangen afweegt om tot een beslissing te komen, wordt zij niettemin geacht het advies inhoudelijk op zijn merites te beoordelen. Dat levert een wat merkwaardige situatie op: de ondeskundige beslisser moet het deskundige advies inhoudelijk toetsen.⁸²

Een ander aspect waarin de nauwe relatie tussen bestuursorgaan en adviseur tot uitdrukking komt, is het beleid, voorzover de adviseur daarmee bij zijn oordeelsvorming rekening dient te houden. De adviseur voert het beleid, afkomstig van het bestuursorgaan, dan uit. Vaak wordt de adviseur ook geraadpleegd bij de totstandkoming van dat beleid. Op deze materie zal ik later dieper ingaan.

⁸⁰ Art. 3:5 lid 1 Awb.

⁸¹ Zie Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 324: 'ABR 6 juli 1994, AB 690 (Nunspeetse lichtbakken). Hier hadden B. en W. het negatieve advies van de welstandscommissie (commissie die op basis van een gemeentelijke verordening de esthetische aspecten van bouwwerken en dergelijke beoordeelt) slechts marginaal getoetst; de rechter achtte dat in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. Soortgelijk is CRvB 7 april 1994, TAR 123 (la professeuse intérimaire).'

⁸² Zie Nicolaï (Themis), p. 515.

Vanwege de toetsingsplicht moet de totstandkoming van het advies te achterhalen zijn. Daarom is het belangrijk dat de gevolgde adviesprocedure door de adviescommissie wordt vastgelegd. Een vaste procedure maakt de totstandkomingsgeschiedenis van het advies traceerbaar en het resultaat ervan - het advies zelf - voor het bestuursorgaan inhoudelijk toetsbaar; het advies kan pas de beoogde bijdrage aan de totstandkoming van het besluit leveren, als de adviesprocedure is vastgelegd.⁸³ Wat in het voortraject (van de totstandkoming van de beslissing) 'advies' heet, vinden we nadat het besluit gevallen is, veelal terug in de motivering van dat besluit. Ingevolge art. 3:49 Awb mag ter motivering van een besluit immers volstaan worden met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies. Maar ook aan de motivering worden eisen gesteld. Eisen die dus (indirekt) doorwerken in de motivering van het advies. Ook hierover later meer.

De rechter, op zijn beurt, controleert marginaal of het bestuursorgaan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies wel heeft getoetst. Heeft de rechter eenmaal vastgesteld dat dat het geval is, dan gaat hij ervan uit dat het met de inhoudelijkheid van het advies ook in orde is, behoudens aperte incorrectheden.⁸⁴

4 ONTBREKEN ADVIES

Wanneer het advies ontbreekt, valt er niets te controleren. Art. 3:6 lid 2 Awb stelt niettemin dat het ontbreken van een *niet tijdig uitgebracht* advies niet in de weg kan staan aan het nemen van een besluit. De wetgever heeft daarmee kennelijk, met het oog op de in het geding zijnde belangen van onder meer de aanvrager, willen voorkomen dat een te traag opererende adviescommissie het besluitvormingsproces kan traineren.⁸⁵

Anderzijds mag het bestuur een adviescommissie niet zonder meer passeren waar het kwaliteitsoordelen betreft. Er zijn situaties waarin het bestuur de plicht heeft advies in te winnen. Die plicht is het duidelijkst wanneer zij is opgenomen in een wettelijk voorschrift of in een lagere regeling, maar zij kan ook uit het bestaan van een vast adviescollege of een vaste adviespraktijk voortvloeien.⁸⁶ Wordt ondanks een plicht

⁸³ Van der Vlies cs. 1998, p. 9: 'Een kwaliteitsoordeel is altijd tot op zekere hoogte subjectief. Het advies wordt gevraagd om het oordeel zoveel mogelijk te objectiveren. Het kwaliteitsoordeel wordt geobjectiveerd indien een commissie van deskundigen dit oordeel na een zorgvuldige besluitvormingsprocedure geeft. (...) Hoe deskundiger de commissie, hoe nauwkeuriger het verslag en uitgewerkter het advies, des te minder kans op twijfel aan de juistheid van het advies.'

⁸⁴ Van der Vlies cs. 1998, p. 7: 'De rechter toetst het kwaliteitsoordeel door de totstandkoming van het advies waarin het kwaliteitsoordeel is neergelegd, te beoordelen.' p.8: 'Indien de besluitvormingsprocedure uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding geen gebreken kent, worden de inhoudelijke argumenten van de motivering in beginsel door de rechter geaccepteerd, ook al zou wellicht een andere, eventueel uitgebreidere motivering aan het besluit ten grondslag kunnen liggen.' p.16,17: 'De rechter toetst het kwaliteitsoordeel (over het werk van de aanvrager, kw) door de totstandkoming van het advies te toetsen. (...) Indien er een juiste procedure ten aanzien van de totstandkoming van het advies is gevolgd, accepteert de rechter de inhoud, behoudens marginale toetsing.'

⁸⁵ Nicolai/Olivier 1997, p. 431: 'Is advies gevraagd, dan zal dat in beginsel moeten worden afgewacht, maar het afwachten mag er niet toe leiden dat een beslissingstermijn wordt aangehouden die niet (meer) redelijk kan worden genoemd. Acht het bestuursorgaan met het oog op de in aanmerking te nemen belangen een (langer) afwachten niet meer verantwoord, dan zal het op zijn minst contact met de adviseur moeten opnemen teneinde te onderzoeken of het uitbrengen van het advies alsnog kan worden bespoedigd. De gevolgen van een 'te late' beslissing doordat advies 'te laat' wordt uitgebracht komen in beginsel voor rekening van het bestuursorgaan.'

⁸⁶ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 26: 'Voor de vraag of zo'n consultatie rechtsplichtig is, zou, bij zwijgen van de wet, een aanwijzing gezocht kunnen worden in de omstandigheid dat (a) een vast adviesorgaan bestaat, of (b) het beschikkend orgaan de facto voor bepaalde categorieën van beschikkingen advies pleegt te vragen, dan wel heeft aangekondigd dit te zullen doen.'

daartoe het advies niet ingewonnen, dan ligt het voor de hand dat het besluit vernietigd wordt wegens de onzorgvuldige totstandkoming ervan.

Er lijkt echter een beperkte ontsnappingsmogelijkheid te bestaan: onder druk van bijzondere omstandigheden zou een uitzonderingssituatie denkbaar zijn, die door de rechter als geldig excuus is geaccepteerd, getuige een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.⁸⁷

'Het College (van Beroep voor het Bedrijfsleven, kw) stelt voorop dat het op zichzelf niet uitgesloten moet worden geacht dat zich omstandigheden voordoen waarin, hoewel strikt genomen (...) advies had moeten worden gevraagd, ondanks het achterwege blijven van het inwinnen van een zodanig advies de desbetreffende beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van die vergunning in stand kan worden gelaten.'

In deze casus werd het achterwege laten van het advies niet geaccepteerd, omdat het adviescollege niet in de gelegenheid was gesteld haar visie op nieuwe ontwikkelingen naar voren te brengen. Hoewel het in dit geval geen deskundigenadvies, maar een representatie-advies betrof, mogen we aannemen dat het achterwege laten van het vragen van een deskundig advies ondanks de plicht daartoe, door de rechter evenmin licht zal worden aanvaard. In bovengenoemd arrest stelde de rechter niet voor niets dat 'Bij beantwoording van de vraag of zich zodanige omstandigheden voordoen (...) terughoudendheid' past, 'gelet op het doel van die bepaling' (bedoeld is de adviesplicht, kw).

Is het advies eenmaal uitgebracht, dan moet het zorgvuldig tot stand zijn gekomen, wil het zijn rol mogen spelen bij de totstandkoming van het besluit. In het navolgende zullen de drie onderdelen waar het deskundigenadvies door de rechter op wordt getoetst, een voor een aan de orde komen.

5 ZORGVULDIGE TOTSTANDKOMING

De zorgvuldige totstandkoming van het advies wordt door de rechter getoetst aan de hand van 1. de samenstelling en deskundigheid van de adviescommissie, 2. de procedure waardoor het advies (kwaliteitsoordeel) tot stand komt, 3. de toetsing ervan door het bestuursorgaan en 4. de motivering van het advies, voor zover dat in de motivering van het besluit is overgenomen.

Deze vier punten zullen hierna aan de hand van de relevante jurisprudentie worden behandeld.

Nicolaï/Olivier 1997, p. 407: 'In beginsel zal, als het bestuursorgaan niet in staat is de relevante feiten op een verantwoorde wijze te beoordelen, de bevoegdheid bestaan om een adviseur in te schakelen. Of het bestuursorgaan uit hoofde van het beginsel van zorgvuldig onderzoek rechtens *verplicht* geacht moet worden om (extern) advies te vragen, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Met name is dan van belang, of bij de besluitvorming acht zal moeten worden geslagen op gegevens die slechts door een deskundige (bijvoorbeeld een medicus) gefundeerd kunnen worden beoordeeld. Voorts zal moeten worden gelet op (1) het belang dat de burger heeft bij het inwinnen van het advies, op (2) de praktijk die het bestuursorgaan met betrekking tot het vragen van advies pleegt te volgen, en op (3) het mogelijke tijdsverlies en de kosten die met het inschakelen van een adviseur gemoeid zijn.'

⁸⁷ CvBB 30 maart 1990, AB '90, 363.

5.1. SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE

Om te beginnen moeten de leden van de adviescommissie deskundig zijn. In hoeverre moet het adviesorgaan de **deskundigheid** van haar adviseurs onderzoeken alvorens ze in een adviescommissie te benoemen? De rechter neemt er kennelijk genoeg mee *dat* de samenstelling van de commissie aan de hand van een (zorgvuldige) selectieprocedure geschiedt, maar treedt niet in de beoordeling van de selectieprocedure zelf.

'Verweerder heeft uiteengezet dat de commissies van het onafhankelijke adviesorgaan **na een zware selectieprocedure** worden samengesteld uit vijf deskundigen op de diverse terreinen van de beeldende kunsten, **waarbij als uitgangspunt wordt genomen commissies te formeren die met gezag tot oordelen bevoegd zijn en die in staat zijn over alle aspecten van de beeldende kunsten een oordeel uit te spreken.**

(...)

Gelet op de aard van de te verrichten beoordelingen en in ogenschouw nemende de strikte wijze waarop de adviescommissies worden geformeerd door verweerders en de zorgvuldige procedure die leidt tot het advies van de betrokken commissies, zoals verweerder die uiteen heeft gezet, is de Afdeling verder van oordeel dat het acceptabel is dat door verweerder aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd een advies waarin wordt volstaan met het noemen van de aspecten die hebben geleid tot het negatieve oordeel over de professionaliteit van appellant. In dit verband overweegt de Afdeling tevens dat niet is gebleken dat in dit geval op enigerlei wijze is afgeweken van de beschreven procedure.'⁸⁸

De adviescommissie was gevraagd een kwaliteitsoordeel te vellen over aanvragen voor beroepskostenvergoeding van beeldend kunstenaars. Het Fonds voor de Beeldende Kunsten droeg ter staving van de deskundigheid van haar adviseurs aan dat zij benoemd worden na (1) een zware selectieprocedure; dat zij daartoe (2) met gezag tot oordelen bevoegd moeten zijn en dat (3) hun deskundigheid alle aspecten van de beeldende kunst moet betreffen. De Afdeling Bestuursrechtspraak ging in deze akkoord met de 'strikte wijze waarop de adviescommissies worden geformeerd'.

Volgens Van der Vlies verdient het aanbeveling om de benoemingsprocedure voor deskundige adviseurs te reguleren.⁸⁹ Behalve dat zij dienen te beschikken over deskundigheid op grond van opleiding en ervaring, wijst Kummeling nog op een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak waarin van de adviseurs wordt geëist dat zij in staat zijn een gefundeerd eigen oordeel te vormen.⁹⁰

In een uitspraak uit '91 neemt de Afdeling Rechtspraak genoeg met een 'deskundige' gemeentelijke Monumentencommissie die - hoewel zij een kwaliteitsoordeel velt - niet uit louter deskundigen bestaat. Een of meer leden, die raadslid zijn, mogen verstoken

⁸⁸ ABRS 11 november 1996, Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 16, 17.

⁸⁹ Van der Vlies cs. 1998, p. 12: 'Van de leden wordt verlangd dat zij op het betreffende culturele gebied deskundig zijn. Voor zover dat niet is geregeld, verdient het aanbeveling de deskundigheidseisen in de regeling op te nemen. Indien binnen het veld verschillende specialismen voorkomen, wordt ernaar gestreefd dat in de samenstelling te verdisconteren. Eventueel kan het bestuur bepalen dat de commissie met een specifieke deskundigheid wordt bijgestaan. Deze laatste figuur is aan te treffen bij het Nederlands Fonds voor de Film en het fonds voor de Scheppende Toonkunst. Het verdient aanbeveling de gevraagde deskundigheid in een bijlage toe te lichten.'

⁹⁰ Kummeling 1988, p. 92, ARRvS 21-04-'83, AB '83, 478.

zijn van de benodigde deskundigheid op het gebied van monumentenzorg, mits de deskundigheid door de overige samenstelling van de commissie voldoende gewaarborgd blijft, aldus de Afdeling. De vraag dringt zich nu op waarom die raadsleden-leken dan überhaupt in de adviescommissie worden getolereerd, nu het, getuige de totstandkomingsgeschiedenis van de Monumentenwet, die ook in het arrest aan de orde komt, een deskundige adviescommissie behoort te betreffen. Die vraag wordt door de Afdeling evenwel niet beantwoord.

'Wij zijn van oordeel dat het in het wettelijk stelsel weliswaar (...) mogelijk moet worden geacht dat een of meer **leden van de monumentencommissie** benoemd worden in hun hoedanigheid van raadslid **zonder dat zij beschikken over deskundigheid op het gebied van monumentenzorg, mits de deskundigheid van de commissie door de benoeming van de overige leden genoegzaam wordt gewaarborgd**. Van dit laatste is in casu niet gebleken.

De onderhavige commissie bestaat immers **uitsluitend** uit leden van de raadscommissie Openbare werken, Volkshuisvesting en Milieu. Gevraagd naar hun deskundigheid is namens burgemeester en wethouders aangegeven dat de betrokkenen allen woonachtig zijn in de gemeente en deswege goed op de hoogte van de plaatselijke situatie.

Wij zijn dan ook voorshands van oordeel dat de monumentencommissie van de gemeente Graafstroom niet kan worden aangemerkt als commissie op het gebied van de monumentenzorg als bedoeld in art. 15 eerste lid van de wet.'⁹¹

Op grond van deze uitspraak zou je kunnen verdedigen dat deskundige adviescommissies - in elk geval de adviescommissies op grond van de Monumentenwet - kennelijk niet langer uitsluitend uit deskundigen behoeven te bestaan. In het genoemde geval gaf de Afdeling immers aan genoeg te nemen met een ten dele uit deskundigen bestaande deskundigencommissie, mits de deskundigheid door de benoeming van de overige leden genoegzaam wordt gewaarborgd. In dit geval mochten een of twee leden niet-deskundig zijn. Het arrest vermeldt niet op een totaal van hoeveel commissieleden dat is, maar navraag bij de gemeente Graafstroom leert dat de Monumentencommissie uit zeven leden bestond. Hoe mogen de verhoudingen dan liggen bij grotere of kleinere adviescommissies? De Afdeling begeeft zich hier op glad ijs, zo niet een hellend vlak. Dat lijkt mij geen goede ontwikkeling. Want waar begint of eindigt dan de samenstelling van wat een deskundig adviescollege moet heten? We kunnen door deze uitspraak te maken krijgen met 'deskundige' commissies die - althans ten dele - uit niet-deskundigen kunnen bestaan, wat een contradictio in terminis oplevert. Voor zover ik weet is deze uitspraak gelukkig een unicum gebleven.

Behalve deskundig, moeten de adviseurs **onafhankelijk** en **onpartijdig** zijn. 'Onafhankelijk' wil zeggen dat de deskundige niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, en dat hij dus niet binnen diens invloedsfeer valt. Uit een uitspraak van de Bredase Rechtbank blijkt bovendien dat de adviseurs onafhankelijk *van elkaar* moeten zijn.⁹²

⁹¹ Voorz. Afd. Rechtspraak RvS 27 november 1991, AB '93, 133.

⁹² Rechtbank Breda 9 juli 1996, Stimuleringsfonds voor Architectuur, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 26: 'In dit verband legt met name gewicht in de schaal dat verweerder zich heeft laten adviseren door vier adviseurs die (...) onafhankelijk van elkaar hebben geadviseerd en niet aan verweerder ondergeschikt zijn.'

'Onpartijdig' is de deskundige als hij zich niet door persoonlijke belangen of vooringenomenheid laat leiden. Een deskundige kan onafhankelijk zijn, maar toch partijdig, bijvoorbeeld als hij een kennis een voorkeursbehandeling geeft. Afhankelijke deskundigen - deskundigen in dienst van de organisatie die zij adviseren - komen in deze scriptie verder niet aan bod.

In sommige uitspraken komen de gronden voor aanname van (on)partijdigheid van de adviescommissieleden aan de orde. Daaruit blijkt dat alleen al de *schijn* van partijdigheid vermeden dient te worden.

In de hiernavolgende uitspraak van de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State maakten omwonenden bezwaar tegen een door B&W van Middelharnis verleende hinderwetvergunning aan een aannemersbedrijf. B&W heeft aan haar besluit een deskundig advies ten grondslag gelegd dat afkomstig is van het Koninklijk Ingenieurs- en Architectenbureau Haskoning. Dit bureau had tevoren - dit keer in opdracht van de aanvrager - een akoestisch deskundigenrapport geleverd ten behoeve van de vergunningaanvraag. De Afdeling acht het door B&W gebruikte advies onaanvaardbaar nu de adviseurs de schijn van partijdigheid op zich heeft geladen.

'Wat overigens inhoudelijk ook zij van de juistheid van de aan de verleende vergunning verbonden voorschriften en de weerlegging van de ingebrachte bezwaren, de Afd. is van oordeel dat verweerders door aldus te handelen de **schijn van partijdigheid** hebben doen ontstaan, hetgeen te allen tijde dient te worden vermeden.'⁹³

In een ander geval dat de Afdeling Bestuursrechtspraak werd voorgelegd, is het advies afkomstig van een college dat is samengesteld uit leden die bij het te nemen besluit een persoonlijk belang hebben. Ook in dit geval luidt het oordeel van de Afdeling dat niet gebleken hoeft te zijn dat de belangen daadwerkelijk verstrengeld zijn geraakt, maar dat de *schijn* van vooringenomenheid alleen al vermeden dient te worden. Het advies mag daarom niet als basis voor het besluit worden gebruikt.

'De Afdeling is echter tevens van oordeel dat het onjuist is dat het project door het college is beoordeeld en ten opzichte van de overige ingediende aanvragen is gerangschikt, **terwijl bij drie van die overige aanvragen enkele leden van het college nauw betrokken waren**. Zo kon ten aanzien van deze leden de **schijn van verstrengeling van zakelijke en privé belangen** ontstaan, **hetgeen vermeden had moeten worden**. Dat deze leden zich hebben verschoond bij de beoordeling en rangschikking van de projecten waar zij zelf bij betrokken waren, maakt dit niet anders, zo min als de omstandigheid dat er geen aanwijzingen zijn dat aan de goede trouw van de desbetreffende leden van het college behoefte te worden getwijfeld. Hieruit volgt dat het advies niet op voldoende zorgvuldige wijze is tot stand gekomen zodat het niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen worden gelegd.'⁹⁴

Het verdient aanbeveling dat de samenstelling van het adviescollege in verschillende fasen van hetzelfde geval zoveel mogelijk dezelfde is. Dwingende omstandigheden

⁹³ Afd. Geschillen van Bestuur RvS 8 maart '91, AB '91, 404.

⁹⁴ Afd. Bestuursrechtspraak RvS 16-04-'97, AB '98, 75.

kunnen onder omstandigheden een uitzondering op deze hoofdregel mogelijk maken. Dat heeft de Afdeling Rechtspraak uitgemaakt in een 'zwaarwegend' geval waarin het ging om een afwijzend besluit op een verzoek om herziening van een eerder afwijzend besluit omtrent de vluchtelingenstatus van een Roemeniër.

De subcommissie van de Adviescommissie had tijdens het horen van appellant een andere voorzitter dan bij het vaststellen van het aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende advies.

'De eerstgenoemde voorzitter heeft niet meegewerkt aan de vaststelling - op 17 okt, 1990 - van het advies, terwijl uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 10 mei 1990 blijkt dat de tweede voorzitter niet bij deze zitting aanwezig was.

Naar het oordeel van de Afdeling rechtspraak kan in het onderhavige geval, gelet op de hiervoren uiteengezette omstandigheden, **niet worden aanvaard dat een zo zwaarwegend advies als dat van de Adviescommissie mede wordt vastgesteld door een voorzitter van een subcommissie die niet aanwezig is geweest bij het horen van de vreemdeling. Dwingende omstandigheden die deze gang van zaken onvermijdelijk maakten zijn de Afdeling rechtspraak niet gebleken.'**⁹⁵

Het aantal commissieleden is meestal oneven, maar de rechter eist dat niet.⁹⁶ Kummeling wijst op de problemen die afwezigheid van één of meerdere commissieleden op kan leveren; bijvoorbeeld omdat er een vacature is ontstaan of omdat een van de adviseurs de schijn van belangenverstrengeling wil voorkomen. Bij grotere commissies hoeft afwezigheid van een of enkele leden geen problemen te geven, zolang er een quorum gehandhaafd blijft. Maar 'bij commissies van geringere omvang komt men eerder in de problemen. De afwezigheid van enkele leden kan een grote invloed hebben op de inhoud van het advies.'⁹⁷ Hoe kleiner de adviescommissie, hoe groter het risico dat om die reden de op haar advies genomen beslissing wegens onzorgvuldige totstandkoming van het advies zal worden vernietigd.

5.2 TOTSTANDKOMING VAN HET ADVIES

Van der Vlies spreekt in *De rechter en het artistieke oordeel* over de rechter die 'de samenstelling (hierboven behandeld, *kw*) en besluitvormingsprocedure van de adviescommissie toetst'.⁹⁸ De term 'besluitvormingsprocedure' in relatie tot adviescommissie wekt mijns inziens mogelijk verwarring. Het is immers het bestuursorgaan - en niet de adviescommissie - dat besluit. In de besluitvormingsprocedure die aan het besluit vooraf gaat, speelt de adviescommissie weliswaar een belangrijke rol, maar die beslaat maar een deel van het voortraject. Om de procedure die voorafgaat aan het advies duidelijker te onderscheiden van de procedure die aan het besluit vooraf gaat, stel ik voor te verwijzen naar de totstandkomingsgeschiedenis van het advies met de term 'adviesvormingsprocedure'. De rechter toetst of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

⁹⁵ Afd. Rechtspraak RvS 13-04-'93, AB '94, 288.

⁹⁶ Van der Vlies cs. 1998, p. 12.

⁹⁷ Kummeling 1988, p. 91.

⁹⁸ Van der Vlies cs. 1998, p. 17.

Art. 3:9 Awb

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen **dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze** heeft plaatsgevonden.

De Afdeling Geschillen van bestuur heeft uitgemaakt, dat een advies behalve zorgvuldig tot stand gekomen, ook sluitend moet zijn, juiste feiten moet vermelden, en geen twijfel omtrent de juistheid van de conclusie mag geven. In casu betrof het een afwijzende beslissing van B&W op een verzoek om een invalidenparkeerkaart door een m.s.-patient, dat na een medisch advies van de Gewestelijke Gezondheidsdienst werd afgewezen. Ten onrechte, oordeelde de Afdeling, nu het advies niet consistent was en onvoldoende gegevens bevatte om de afwijzing op te baseren.

'De Afd. is van oordeel dat een medisch advies dat is uitgebracht naar aanleiding van een geneeskundig onderzoek, dat door een gezondheidsdienst of een arts als bedoeld in art. 4 van genoemde beschikking van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is verricht, in het algemeen voldoende grondslag vormt voor een beslissing op een verzoek om een invaliden-parkeerkaart of plaatselijke parkeeronthefing.

Dit geldt echter niet als blijkt **dat het advies tot stand is gekomen zonder dat daaraan een zorgvuldig onderzoek is vooraf gegaan en evenmin als het advies niet sluitend is, kennelijk onjuiste feiten vermeldt of anderszins door de wijze waarop het is opgesteld aanleiding geeft tot twijfel omtrent de juistheid van de conclusie.** In een zodanig geval kan daarop niet zonder meer worden afgegaan en is het aan verweerders om ervoor te zorgen dat alsnog een deugdelijke basis wordt verkregen voor een beslissing op het verzoek.

Het in geding zijnde medisch advies is naar het oordeel van de Afd. **niet consistent en bevat naar haar opvatting onvoldoende gegevens** om hierop de afwijzing van de verzoeken van appellant te baseren.⁹⁹

Bij de totstandkoming van een advies in een ontslagprocedure van een beroepsmilitair schreef de Centrale Raad van Beroep voor dat een zorgvuldig onderzoek de tijdige kennisname door de betrokken militair van de schriftelijk en mondeling tegen hem ingebrachte feiten en omstandigheden onontbeerlijk maakt, en dat de tegenover de commissie afgelegde verklaringen niet alleen schriftelijk moeten worden vastgelegd, maar ook door de gehoorde personen dienen te worden ondertekend, en tenslotte aan de betrokkene ter beschikking moeten worden gesteld zodat hij daartegen tijdig een verweer kan voorbereiden.¹⁰⁰

In een latere uitspraak, die hiermee gelijkenis vertoont, oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat een rapport dat verklaringen van betrokkene bevat die later schriftelijk door hem zijn weersproken, behoedzaam dient te worden gehanteerd. Op zichzelf mogen de weersproken verklaringen dan niet meer als grondslag voor het deskundige oordeel

⁹⁹ Afd. Geschillen van bestuur RvS, 23 oktober 1989, AB '90, 7. Zie ook de annotatie bij dit arrest: dezelfde vereisten worden gehanteerd door de Afd. Rechtspraak. Verg. 16 dec. '83, AB '84, 543; verwijst naar codificatie in Awb - nu art. 3:9 Awb - en Afd. R. RvS 4 febr. '87, AB '88, 112 m. nt. ICvdV.

¹⁰⁰ CRvB 29 maart 1990, AB '90, 374.

worden gebruikt. Er zullen eerst 'aanvullende objectieve gegevens' aan te pas moeten komen.¹⁰¹

Het verdient aanbeveling een procedurereglement op te stellen waarin de voorbereiding van het advies is geregeld. Niet alleen maakt een vaste procedure de kans op fouten kleiner; vooral bij de vorming van een kwaliteitsoordeel kan het een bijdrage vormen aan de objectivering van het advies. In de volgende uitspraak leek de Raad van State het de adviescommissie kwalijk te nemen dat zij geen gebruik had gemaakt van de bij het instellingsbesluit uitdrukkelijk geschapen mogelijkheid tot de opstelling van een procedurereglement.

In casu ging het om de aanvraag van een Duitser om inschrijving als psychotherapeut in Nederland. De minister van WVC besliste daarover, na advies van de voorlopige commissie van advies voor de registratie van psychotherapeuten. Deze commissie had al eerder, op 6 juni 1988 advies uitgebracht in deze zaak. Daarover oordeelde de Afdeling Rechtspraak bij uitspraak van 31 jan. '91, nr. R01.88.3479:

'Uit dit advies valt op geen enkele wijze af te leiden op welke gronden de commissie tot het oordeel is gekomen dat de opleiding en ervaring van appellant niet gelijkwaardig zijn aan de in het Besluit (inzake registratie van psychotherapeuten, kw) neergelegde criteria. (...) De Afdeling merkt in dit verband nog op dat de commissie geen gebruik heeft gemaakt van de in art. 5 lid 3 van het instellingsbesluit gegeven mogelijkheid een procedurereglement op te stellen.

Uit het vorenstaande volgt **dat verweerder er niet mee kon volstaan dit advies aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen.** Het bestreden **besluit** is mitsdien ook in dit **opzicht niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en genomen** en is wat dit onderdeel betreft tevens genomen in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking moet kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde en voor de betrokkene **kenbare motivering.**'

De reparatiemogelijkheden van een onzorgvuldig voorbereid advies worden aangekaart in de annotatie van HH bij AB '90, 374. Het bestuur moet, waar het een deskundig advies betreft, normaliter opnieuw advies vragen aan de adviescommissie.

'Naar mijn oordeel leidt een onzorgvuldig tot stand gekomen advies waarop een besluit gebaseerd is ipso facto tot een besluit dat in strijd is met de zorgvuldigheidseis. Het vereiste "vergewissen" in art. 3.5.5 ontwerp Algemene wet bestuursrecht (het huidige art. 3:49 Awb, kw) duidt daar eveneens op. Een onzorgvuldig voorbereid advies dient niet tot een besluit te komen, zodat het competente ambt ervoor zorg draagt dat het advies alsnog voldoet aan dat vereiste, hetzij door een geheel nieuwe adviseur in te schakelen, hetzij de adviseur het huiswerk te laten overdoen. Doet het verantwoordelijk ambt dit niet, dan neemt het de onzorgvuldigheid voor zijn rekening en zal het besluit op die grond naar mijn mening dienen te sneuvelen.'

¹⁰¹ CRvB 04-11-'93, AB '94, 37.

Dat de rechter deze zienswijze volgt, blijkt uit het vervolg van bovenbesproken zaak. Appellant klaagt daarin namelijk over een tweede afwijzende beschikking, die werd genomen zonder opnieuw advies in te winnen. De Afdeling Bestuursrechtspraak maakte met deze gang van zaken korte metten.

'Verweerder heeft ter voorbereiding van dit besluit **niet (wederom) het advies ingewonnen** van de voorlopige commissie van advies voor de registratie van psychotherapeuten. (...) Nu verweerder zulks achterwege heeft gelaten, is de Afdeling van oordeel **dat het bestreden besluit wederom niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en genomen.**'¹⁰²

Wanneer in verschillende fasen van eenzelfde project om verschillende bijdragen wordt gevraagd, of wanneer eenzelfde kunstenaar op verschillende momenten om eenzelfde soort bijdrage verzoekt, komt het voor dat een adviescommissie de kwaliteit van het werk meerdere malen moet beoordelen. Dat hoeft er niet toe te leiden dat het op verschillende momenten uitgebrachte oordeel ook steeds hetzelfde luidt. In het navolgende geval kreeg het werk van een kunstenaar een negatieve beoordeling, nadat de Provinciale Adviescommissie beeldende kunst er in een eerdere fase een positief advies over had gegeven. De rechter staat dat toe. Bedacht moet worden dat bij een latere beoordeling reeds enige tijd verlopen zal zijn, waardoor ander, (nieuw) werk in de beoordeling betrokken kan zijn. De adviescommissie mag dat nieuwe werk meewegen als zij denkt zich daardoor een beter beeld van het werk te kunnen vormen. Het kan ook zijn dat de eerdere - aan de hand van het toenmalig beoordeelde werk - gewekte verwachtingen niet blijken te zijn uitgekomen.

'In dit licht bezien is het **op zichzelf niet ongerijmd dat dezelfde commissie meer dan twee jaar later, wanneer zij volledig kennis heeft genomen van het fotowerk van appellant** - de dia's waren **inmiddels vergroot en afgedrukt** - tot een **ander, nu negatief oordeel** komt aangaande de artistieke waarde van het werk van appellant. Kennelijk oordeelde de commissie dat de verdere ontwikkeling van het werk van appellant - waaromtrent in het advies van april 1986 verwachtingen waren uitgesproken - onvoldoende was om een nieuwe subsidiëring te rechtvaardigen.

De omstandigheid dat de foto's die een delegatie van de commissie tijdens het eerdergenoemde atelierbezoek aantrof niet meer verkeerden in de staat waarin zij gedurende de expositie in "De Lawei" verkeerden, **brenkt naar het oordeel van de Afd. niet met zich dat de commissie zich op basis daarvan geen goed beeld van de artistieke waarde daarvan kon vormen.** Hierbij heeft de Afd. in aanmerking genomen dat het hier gaat om een commissie van deskundigen, welke bovendien reeds eerder - namelijk in de vorm van dia's - van dit werk kennis had genomen.

De Afd. acht het evenmin bezwaarlijk dat de commissie in haar advies aanvullende betekenis heeft toegekend aan haar beoordeling van een aantal - niet reeds in het advies van 14 juli 1986 betrokken - door appellant vervaardigde aquarellen. Het is **niet onaannemelijk dat** de commissie zich mede op basis van deze aquarellen een **beter beeld** kon vormen van de ontwikkelingen van het werk van appellant sedert haar eerdere advisering.

¹⁰² Afd. Bestuursrechtspraak RvS 18-08-'94, AB'95, 59.

Het vorenstaande in aanmerking genomen acht de Afd. geen grond aanwezig voor de stelling dat verweerders niet in redelijkheid het advies van de Provinciale Adviescommissie beeldende kunst van 18 juli 1988 hebben kunnen volgen en hun afwijzing van de subsidie-aanvraag van appellant voor 1987 hebben kunnen handhaven.¹⁰³

5.3 TOETSING VAN DE ADVIESPROCEDURE DOOR HET BESTUURSORGAAN

Het bestuursorgaan dat het eenmaal uitgebrachte advies wil gebruiken om haar besluit op te baseren, heeft de plicht het te toetsen op de zorgvuldigheid van haar totstandkoming. We lezen dat in het eerder aangehaalde art. 3:9 Awb, waarin de controleplicht van het bestuursorgaan dat zich laat adviseren wettelijk is vastgelegd.

Art. 3:9 Awb

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, **dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat** dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Art. 3:9 Awb in Afd. 3.3: 'Advisering' vormt zo gezien een nader bepaald controlepunt in de zorgvuldige voorbereidingsprocedure van een besluit zoals neergelegd in Afd. 3.2: 'Zorgvuldigheid en belangenafweging.' De rechter toetst op zijn beurt of het bestuursorgaan wel aan de haar in art 3:9 Awb opgedragen toetsingsplicht heeft voldaan.¹⁰⁴ De Centrale Raad van Beroep vertaalt deze plicht als volgt:

'Indien een besluit op een advies berust, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat aan de **conclusie(s) van zijn adviseur(s) niet zodanige gebreken kleven dat het besluit niet, althans niet zonder meer, op dat advies mag worden gebaseerd.**'¹⁰⁵

In een eerder arrest uit 1995 bracht de Centrale Raad van Beroep de link tussen zorgvuldige voorbereiding van een advies en de daarop betrekking hebbende toetsingsplicht van het bestuursorgaan, duidelijk naar voren. Het ging om een beslissing van de Provincie Zuid-Holland, genomen op een (medisch) advies van de GGD over de arbeids(on)geschiktheid van appellant in verband met een recht op uitkering ingevolge de RWW. Appellant was herhaaldelijk gekeurd, hetgeen wisselende uitslagen tot gevolg had, waarop de Provincie uiteindelijk een afwijzende beslissing nam.

De Centrale Raad van Beroep ging in z'n algemeenheid in op de toetsingsplicht van het bestuursorgaan.

¹⁰³ Afd. Rechtspraak RvS 20 februari 1991, AB '91, 554.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld ARRvS 4-1-'94, AB '94, 138 (Welstandsadvies): 'Zoals de Afdeling rechtspraak eerder heeft uitgesproken moet het orgaan, dat op een bouwplan dient te beslissen, zich een **eigen oordeel** vormen omtrent de vraag of het ingediende bouwplan voldoet aan **redelijke eisen van welstand**. **Daarbij kan aan het advies dat de Welstandscommissie ter zake heeft uitgebracht weliswaar een groot gewicht worden gehecht, doch dit advies is niet bindend.** Gezien de bewoordingen van het bestreden besluit hebben verweerders het oordeel van de Welstandscommissie, neergelegd in haar ter zake uitgebrachte advies van 1 mei 1989, bepalend geacht voor de vraag of het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Dat verweerders zich ook een eigen oordeel hebben gevormd omtrent deze vraag **blijkt uit dit besluit niet.**'

¹⁰⁵ CRvB 02-04-'98, AB '98, 316. De CRvB verwijst in dit arrest naar een eerdere uitspraak, CRvB 23-01-'97, waarin zij dezelfde formulering al eerder hanteerde.

'Zoals de raad reeds eerder heeft overwogen in zijn uitspraak van 12 dec. 1994, ABW 1994/84 **eist het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur**, inhoudende dat een besluit met de nodige zorgvuldigheid dient te worden voorbereid en tot stand gebracht, **van het bestuursorgaan** dat met besluitvorming is belast in de eerst plaats, **dat een zorgvuldig onderzoek wordt ingesteld naar de feiten en omstandigheden die voor het nemen van een beslissing de grondslag vormen**. Indien, zoals in het onderhavige geval, voor het vaststellen van die feiten mede gebruik moet worden gemaakt van deskundigheid waarover het bestuursorgaan niet zelf beschikt, kan gebruik worden gemaakt van advisering door daartoe door het bestuursorgaan in te schakelen deskundige adviseurs. **Het ligt dan op de weg van het bestuursorgaan dat van zodanige adviezen gebruik maakt, zich er van te vergewissen dat die adviezen voldoen aan de eisen die uit een oogpunt van zorgvuldigheid aan de besluitvorming zelf moeten worden gesteld**. Om die reden kan van een deugdelijke advisering die het bestuursorgaan de mogelijkheid biedt daarop af te gaan slechts sprake zijn, indien uit die adviezen ten minste blijkt **op basis van welke gegevens** deze zijn tot stand gebracht **en welke procedure** bij het tot stand brengen van die adviezen is gevolgd.'¹⁰⁶

De annotatie bij dit arrest vat de eisen waaraan het advies moet voldoen als volgt samen:

'Van belang is, zoals de raad het omschrijft, dat uit het advies tenminste blijkt (1) op basis van welke gegevens het advies tot stand is gekomen en (2) welke procedure bij het tot stand brengen van het advies is gevolgd. (...) De lijn die de CRvB ten aanzien van de advisering door deskundigen stelt, sluit aan bij de algemene vereisten van de art. 3:9 en 4:19 (nu 3:46, kw) Awb.'

Hieruit blijkt dat de motivering van het advies van belang is om een adequate toetsing door het verantwoordelijke bestuursorgaan mogelijk te maken. Over de eisen die aan de motivering van het advies worden gesteld meer in de volgende paragraaf.

Een andere stelregel die de Raad in laatstgenoemd arrest gaf, is dat bij twijfel omtrent de juistheid van het advies een nader advies dient te worden ingewonnen. Ook een onvolledig, te algemeen gesteld advies kan aanleiding geven tot nader onderzoek, wil de beslissende instantie het advies (alsnog) ten grondslag kunnen leggen aan haar besluit. Zo werd ook beslist in een door de Nationale Ombudsman behandelde zaak, waarin een beslissing van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (RDA) ter discussie stond, genomen na advies van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (BVG).

'Op grond van art. 3:9 Algemene wet bestuursrecht (Awb) **dient de RDA zich ervan te vergewissen dat het advies** dat is ingewonnen krachtens art. 11 lid 2 Delegatiebesluit 1993 **is totstandgekomen na een zorgvuldig onderzoek door de adviserende instantie**. In de **Memorie van Toelichting bij art. 3:9 Awb** wordt vastgesteld dat de regel die is opgenomen

¹⁰⁶ CRvB 07-02-'95, AB '95, 578.

in dat artikel steun vindt in de jurisprudentie. **Vervolgens wordt in deze Memorie een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) aangehaald** waarin het CBB oordeelt **dat de beslissende instantie zelf kennis dient te nemen van de rapportage en de feitelijke bevindingen die aan de adviesinstantie ter beschikking hebben gestaan, ten einde te kunnen nagaan of aan de conclusies van de adviseur naar inhoud en wijze van totstandkoming niet zodanige gebreken kleven, dat de te nemen beslissing niet zonder meer op het advies mag worden gebaseerd.**' (...)

'Op 23 jan. 1996 ontving de RDA van de BVG het advies (...). De conclusie van het advies luidde dat er geen mogelijkheden waren voor verzoekster om te hervatten in passend werk bij de eigen werkgever. **De enige vorm van onderbouwing van deze conclusie was** de verwijzing naar de omstandigheid dat verzoekster aangewezen was op werk zonder overmatige stress, waarbij een dwingend werktempo en werken onder tijdsdruk dienden te worden vermeden.(...) Het **advies was in zodanig algemene bewoordingen gesteld, en bevatte zo weinig concrete, feitelijke informatie ter ondersteuning van de conclusie, dat het onvoldoende grondslag bood voor de beslissing** van de RDA om zonder meer de werkgever in zijn stelling te volgen dat voor verzoekster geen passend werk was. Integendeel, **de RDA had op dit punt aanvullend onderzoek moeten doen** (...).' ¹⁰⁷

5.4 MOTIVERING

Wanneer het advies de zorgvuldigheidstoets heeft doorstaan, mag het door het bestuursorgaan ten grondslag worden gelegd aan haar besluit. Op het moment dat het besluit is genomen, transformeert het 'advies' daarom vaak in 'motivering'. Het bestuursorgaan mag het advies daartoe letterlijk overnemen, bepaalt art. 3:49 Awb.

Art. 3:49 Awb

Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.

In de praktijk gebeurt dat veel. Het advies moet dan wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. (Zie de paragrafen hierboven; onder 'samenstelling adviescommissie' en 'totstandkoming van het advies') Die voorwaarden zijn meestal een uitvloeisel van ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, die soms zijn gecodificeerd in de Awb. Dat geldt ook voor het motiveringsbeginsel, dat gecodificeerd is in de artt. 3:46 - 3:50 Awb. De nadere invulling en ontwikkeling van de motiveringseisen is te vinden in de jurisprudentie. Hieronder zullen de wettelijke en ongeschreven normen, alsmede de jurisprudentie nader worden besproken voor zover zij de motivering van het advies betreffen.

¹⁰⁷ No 09-12-'96, AB '97, 50.

Art. 3:50 Awb eist dat wanneer het bestuursorgaan van het advies besluit af te wijken, het daarvoor de redenen opneemt in de motivering van het besluit.

Art. 3:50 Awb

Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulk met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.

De door wet, beginselen en jurisprudentie gestelde eisen aan de motivering van het besluit werken dus door in de formulering van het advies. Dat de motivering aan de gestelde eisen voldoet, is belangrijk omdat het de toetsing van het advies mogelijk maakt. Zonder degelijke motivering geen controleerbaar kwaliteitsoordeel van een deskundigencollege.¹⁰⁸ Een degelijke motivering draagt bovendien bij aan de legitimiteit en acceptatie van het advies.

Hieronder zal ik nader ingaan op de twee aspecten waarin het motiveringsbeginsel uiteen valt: dat van (1) de kenbare en de (2) deugdelijke/draagkrachtige motivering. Beide aspecten hangen nauw met elkaar samen: een niet-kenbare motivering kan evenmin draagkrachtig zijn. Wanneer een motivering niet draagkrachtig blijkt, komt dat nogal eens doordat het onvolledig, dus (ten dele) niet kenbaar is.

5.4.1 KENBARE MOTIVERING

Art. 3:47 Awb bevat een aantal formele regelingen die betrekking hebben op de kenbaarheid van de motivering. De belangrijkste is dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit, zodat in ieder geval de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de overwegingen die aan het besluit (en ingevolge 3:49 Awb aan het advies) ten grondslag liggen.¹⁰⁹

Art. 3:48 Awb maakt het achterwege laten van een motivering mogelijk, 'indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat'. Indien een belanghebbende naderhand binnen een redelijke termijn om de motivering verzoekt, moet zij alsnog worden verstrekt.

Hoewel de vermelding van de motivering van het advies een duidelijke opgave lijkt, gaat er in de praktijk nogal eens iets mis. De jurisprudentie op dit gebied leert dat de motivering regelmatig te summier of onvolledig is gesteld of in het geheel ontbreekt.

De toetsingsplicht van het bestuursorgaan en de zorgvuldige voorbereiding, hierboven besproken, hangen nauw samen met de acceptatie van de motivering door de rechter.

¹⁰⁸ Zie hierover Rb Breda 31-10-'96, Fonds voor de Scheppende Toonkunst, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 22.

¹⁰⁹ MvT, TK '88-'89, 21221, nr. 3, p. 108, 109: 'Kon het College van Beroep voor het bedrijfsleven in 1963 nog stellen dat er geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bestaat dat wil dat in een besluit, zoals dit aan de belanghebbende wordt meegedeeld, uitgereikt of verzonden, de motivering van het besluit moet zijn vermeld (CBB 4 november 1963, SEW 1964, blz. 358, m.n.), tegenwoordig wordt in rechtspraak en literatuur ten aanzien van beschikkingen wel degelijk uitgegaan van zo'n plicht tot kenbaarmaking van de motivering. Daarbij kan in het midden worden gelaten of deze vermelding deel uitmaakt van de beschikking zelf of op een andere wijze bij de bekendmaking wordt verstrekt, maar van belang is dat de belanghebbende met het oog op zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden kennis kan nemen van de aan de beschikking ten grondslag gelegde motivering. Voor het bestuur zal deze plicht in het algemeen ook geen grote problemen hoeven op te leveren. In de tijd gezien is de motivering voor een beschikking er immers eerder dan de beschikking zelf. het komt er nog slechts op aan de motivering te vermelden.'

Een advies dat niet of onvoldoende is getoetst op haar merites en onzorgvuldig tot stand is gekomen, kan dientengevolge evenmin aan de gestelde motiveringseisen voldoen.¹¹⁰

Een niet gemotiveerd advies mag niet worden meegewogen bij het nemen van een besluit.¹¹¹ Art. 3:49 Awb bepaalt immers dat dat alleen mag 'indien het advies zelf de motivering bevat.'

5.4.2 DEUGDELIJKE MOTIVERING

Art. 3:46 Awb

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

'De eis van **deugdelijkheid** van de motivering houdt in (1) dat de door het bestuursorgaan gehanteerde redenering begrijpelijk is, en (2) dat zij getuigt van een juiste uitleg van de wet en een juiste kwalificatie van de feiten.'¹¹²

Nijmeijer vat in een noot bij een arrest van de Afdeling Bestuursrechtspraak over een welstandsadvies de eisen samen waaraan de motivering van het advies moet voldoen. In z'n algemeenheid geldt de gegeven redenering ook voor andere kwaliteitsadviezen.

Het overnemen van een (welstands)advies kan in de regel zonder nadere motivering tenzij 'het (welstands)advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat B&W het niet zonder meer aan hun welstandsoordeel ten grondslag hadden mogen leggen.' In combinatie met 3:49 betekent dat dat 'verwijzing naar het welstandsadvies, ter motivering van het **besluit** ex art. 44 sub d Ww, eerst mogelijk is indien het **advies** een motivering bevat op grond waarvan daadwerkelijk kan worden beoordeeld of het advies naar inhoud en totstandkoming vrij van gebreken is.'

113

Nicolaï en Olivier stellen, onder verwijzing naar de jurisprudentie waarin dat werd uitgemaakt, dat de redenering op grond waarvan het bestuursorgaan tot zijn besluit komt, 'consistent, concludent, en ook overigens begrijpelijk' moet zijn.¹¹⁴ De gevolgde redenering mag niet mank gaan aan innerlijke tegenstrijdigheden en zij moet sporen met argumenten van externe adviseurs, hetzij op een weerlegging daarvan zijn gericht.¹¹⁵

¹¹⁰ Voor Voorbeelden, zie Afd. Bestuursrechtspraak RvS 18-08-'94, AB'95, 59: 'Uit dit advies valt op geen enkele wijze af te leiden op welke gronden de commissie tot het oordeel is gekomen dat de opleiding en ervaring van appellant niet gelijkwaardig zijn aan de in het Besluit (inzake registratie van psychotherapeuten, kw) neergelegde criteria. Uit het vorenstaande volgt dat verweerder er niet mee kon volstaan dit advies aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen. (...) Het bestreden besluit is mitsdien (...) tevens genomen in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking moet kunnen worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde en voor de betrokkene kenbare motivering.' en CRvB 04-11-'93, AB'94, 37: 'Het voorgaande leidt de raad tot het oordeel dat de bestreden beslissing inzake de waardering van de verzetsintentie van klager, gekoppeld aan klagers verzetsactiviteiten in het raam van zijn "wilde" KP-groep, niet alleen onvoldoende draagkrachtig is gemotiveerd maar ook inhoudelijk onjuist is.'

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld CBB 16-04-'98, AB '98, 265; CBB 25-02-'97, AB '97, 455.

¹¹² Nicolaï/Olivier 1997, p. 447.

¹¹³ Zie noot bij AB RvS 13-06-'97, AB '98, 131.

¹¹⁴ Nicolaï/Olivier 1997, p. 447.

¹¹⁵ Nicolaï/Olivier 1997, p. 447.

Voor de motivering van het kwaliteitsoordeel is in de jurisprudentie een norm ontwikkeld die aangeeft wanneer de motivering van het advies rechtens aanvaardbaar is. Hoewel de Afdeling Rechtspraak erkent dat 'een artistiek oordeel zich moeilijk in woorden laat vatten', meent zij dat de beslisser verplicht is 'althans enigermate inzicht te verschaffen in de gedachtengang welke aan zijn besluit ten grondslag ligt.'¹¹⁶ In geding was een op het advies van de Subcommissie voor de Beeldende Kunst gebaseerde afwijzende beschikking van de minister van WVC op een subsidie-aanvraag van een beeldend kunstenaar.

'De Afd. stelt voorop dat verweerder, nu het horen van de subcommissie uitdrukkelijk is voorgeschreven, deze commissie is samengesteld uit deskundigen en hij is gehouden een afschrift van het advies van deze commissie aan de aanvrager te zenden, **bij zijn beslissing in het algemeen kan volstaan met te verwijzen naar het advies van de subcommissie.**

Deze regel lijdt evenwel **uitzondering indien het advies van de subcommissie naar wijze van totstandkoming, inhoud of anderszins zodanige gebreken vertoont dat verweerder hierop niet zonder meer mag afgaan.**

Het onderhavige advies van de subcommissie voor de beeldende kunst bevat niet meer dan de vaststelling dat de aanvraag niet voldoet aan de in art. 3 Regeling vervatte voorwaarde dat de artistieke prestatie van voldoende belang is voor de ontwikkeling van de hedendaagse beeldende kunst. De Afd. acht dit **onvoldoende** om een beschikking als de onderhavige alleen daarop te doen steunen, al erkent zij, mede gelet op de ter zake door verweerder ter zitting gegeven uiteenzetting, **dat een artistiek oordeel als hier in geding zich moeilijk in woorden laat vatten. Dit ontslaat verweerder evenwel niet van de verplichting, althans enigermate inzicht te verschaffen in de gedachtengang welke aan zijn besluit ten grondslag ligt.**

Aangezien, zoals reeds aangegeven, bij het bestreden besluit enkel is volstaan met overneming van vorenbedoeld advies is de Afd., gelet op het vorenstaande, van oordeel dat dit is genomen in strijd met het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur dat een beschikking moet worden gedragen door een deugdelijke en voor de betrokkene kenbare motivering.'¹¹⁷

Van der Vlies geeft in de bijgaande annotatie aan de eis van 'enigermate inzicht te verschaffen in de gedachtengang' te licht te vinden.

'Ook voor adviescommissies op het gebied van de kunst moet naar mijn mening gelden dat hun adviezen op de normale manier zijn gemotiveerd. Er is niet direct in te zien waarom dat niet zou kunnen. **Een adviescommissie kan een beleid vormen ten aanzien van de soorten en diversiteit van stromingen die zij in de te subsidiëren werken gerepresenteerd wil zien, kan haar oordeel over de kwaliteit motiveren, over de oorspronkelijkheid e.d.** (...) Tot op het moment dat is bewezen dat de gegeven motivering niet informatief kan zijn, dient de motiveringsplicht voor dergelijke commissies onverkort te gelden. Ook kunstenaars hebben er recht op te weten waarom hun aanvragen worden

¹¹⁶ ARRvS 04-02-'87, AB '88, 112.

¹¹⁷ Afd Rechtspraak RvS 4 februari 1987, AB '88, 112.

afgewezen. Een ivoren toren is in ieder geval geen plaats voor een adviescommissie.'

In een latere uitspraak herhaalt de Afdeling Rechtspraak bovenstaand uitgangspunt, maar scherpt zij het ook aan. Er moet op het bijzondere geval worden ingegaan. Een te algemeen gestelde motivering volstaat niet.

'De Afdeling rechtspraak stelt voorop dat ook wanneer - zoals in dit geval - de kwaliteitsbeoordeling geschiedt door een deskundige adviescommissie, het bestuursorgaan een eigen verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van de door hem gehanteerde (beleids-)criteria. (...)

Zij brengt met zich dat het bestuursorgaan niet zonder meer kan afgaan op - en in zijn beslissing kan volstaan met een verwijzing naar - het advies van zo een commissie, indien dat advies naar de wijze van totstandkoming of de inhoud gebreken vertoont, bijv. doordat het geheel of op onderdelen niet gedragen kan worden door een motivering.

Zoals de Afdeling rechtspraak voorts reeds verscheidene malen, onder meer in **Haar uitspraak van 4 febr. 1987, inzake nr. R01.85.0185, AB 1988, 112** heeft overwogen, erkent Zij dat een artistiek oordeel zich moeilijk in woorden laat vatten, maar is Zij van oordeel dat dit het betrokken bestuursorgaan niet ontslaat van de verplichting althans enigermate inzicht te verschaffen in de gedachtengang welke aan zijn besluit ten grondslag ligt.

In bovengenoemd nader advies wordt niet duidelijk gemaakt om welke redenen of op welke punten de artistieke kwaliteit van het beeld "De vier kinderen" niet voldoet. Immers, **de overwegingen in het advies die het kwaliteitsoordeel bedoelen te motiveren hebben alle betrekking op bronzen figuratieve beelden, onderscheidenlijk het begrip artistieke kwaliteit, in het algemeen en geven geen inzicht in de toepassing door de commissie van de door haar geformuleerde maatstaven op het onderhavige kunstwerk in het bijzonder.**

Nu verweerders in het bestreden besluit niettemin hebben volstaan met een verwijzing naar dit advies, moet worden geoordeeld dat dit besluit is genomen **in strijd met** het in het algemeen rechtsbewustzijn levend **beginsel** van behoorlijk bestuur, **dat een beschikking moet worden gedragen door een deugdelijke en voor betrokkene kenbare motivering.**¹¹⁸

In de annotatie bij dit arrest wordt aangegeven hoe het bestuursorgaan moet handelen om een gebrek in de motivering van het deskundige advies te herstellen.

'Herstel van een dergelijk gebrek in het advies kan soms plaatsvinden doordat het besluitvormende orgaan de gebreken op eigen kracht herstelt (bijv. belanghebbende hoort omdat dat in de adviesfase was nagelaten), doch in andere gevallen zal de adviseur of adviesinstantie zelf weer aan het werk gezet moeten worden. In deze zaak lijkt het erop dat verweerders genoodzaakt zijn de laatste weg te volgen, omdat ander Gedeputeerde Staten zelf (het beslissend orgaan in deze, kw) zich een oordeel moeten vormen over de artistieke waarde van het

¹¹⁸ Afd. Rechtspraak RvS 6 oktober 1992, AB '93, 91.

kunstwerk "De vier kinderen", zonder dat er voldoende waarborgen voor deskundigheid inzake artistieke waardering bij dat college aanwezig zijn.¹¹⁹

Wanneer het bestuursorgaan *zelf*, nog voordat het een besluit neemt, een *second opinion* vraagt bij een tweede adviseur omdat zij zich in het eerste niet kon vinden, mag zij - als dat tegenstrijdige adviezen oplevert - niet het ene advies boven het andere verkiezen 'zonder aan te geven om welke redenen' zij daar de voorkeur aan gaf.¹²⁰

Wanneer verschillende adviseurs tot tegenstrijdige conclusies zijn gekomen, of als er sprake is van gewijzigde omstandigheden, kan dat het bestuursorgaan eveneens nopen tot het vragen van (nader) advies.¹²¹

5.4.3 BELEID IN RELATIE TOT MOTIVERING ADVIES

Waar keuzes gemaakt moeten worden, ontstaat ruimte voor beleid.¹²² Voor bestuursorganen die subsidie verdelen, ontstaat die ruimte als er een subsidieplafond is: niet aan alle aanvragen kan dan worden voldaan. Waaraan wordt dan prioriteit gegeven? Elk cultuurfonds voert een eigen beleid, dat is goedgekeurd door de minister van OC&W en is vastgelegd in de vierjaarlijkse cultuurnota. Beleid kan zowel betrekking hebben op verdelingsmaatstaven¹²³ als op het door de adviescommissie te vormen kwaliteitsoordeel.

De adviescommissie is gebonden aan de door het bestuursorgaan ontwikkelde beleid. Zij dient dat in haar beraadslagingen mee te nemen. In feite past zij het door het bestuur ontwikkelde beleid toe. De adviescommissie heeft daarbinnen nog de mogelijkheid zelf criteria te ontwikkelen voor de nadere invulling van de door het bestuursorgaan aangegeven hoofdlijnen.¹²⁴ Het zal dan gaan over de invulling van het kwaliteitsbegrip. Het beleid moet bovendien worden bekendgemaakt, zodat voor de aanvragers bij voorbaat duidelijk is waar de commissie op let.¹²⁵ Zoals blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank Breda, kan uit de informatiebrochure die aan potentiële aanvragers wordt verstuurd, blijken wat het beleid is of de criteria zijn die bij de beoordeling van de aanvraag worden gehanteerd. Dit moeten redelijke criteria zijn. Gebruik van zulke

¹¹⁹ Zie voor een onderbouwing van deze zienswijze in de jurisprudentie ook Afd. Rechtspraak RvS 04-05-'92, AB '94, 103, waar het niet vragen van nader advies n.a.v. een onvoldoende gemotiveerd advies in strijd werd geacht met een zorgvuldige voorbereiding.

¹²⁰ Afd. Rechtspraak RvS 10 juni 1989, AB '90, 207.

¹²¹ Nicolai/Olivier 1997, p. 409, onder verwijzing naar AR 31-08-'79, AB 1980, 302 m.n. v.d.V.; AR 25-06-'79, AB '80, 306; CRvB 12-01-'84, AB '85, 202; AR 10-10-87, AB '88, 499 m.n. IC vd V.

¹²² Zie ook Van der Vlies cs. 1998, p. 25: 'Het beleid bevat de criteria waaraan de aanvraag wordt getoetst.'

¹²³ Van der Vlies cs. 1998, p. 26, noemt dit 'budgetpolitiek'.

¹²⁴ Zie Van der Vlies hierover in de annotatie bij ARRvS 4 februari 1987, AB '88, 112: 'Ook voor adviescommissies op het gebied van de kunst moet naar mijn mening gelden dat hun adviezen op de normale manier zijn gemotiveerd. Er is niet direct in te zien waarom dat niet zou kunnen. Een adviescommissie kan een beleid vormen ten aanzien van de soorten en diversiteit van stromingen die zij in de te subsidiëren werken gerepresenteerd wil zien, kan haar oordeel over de kwaliteit motiveren, over de oorspronkelijkheid e.d.'

¹²⁵ Van der Vlies cs. 1998, p. 27: 'Tot slot moet het beleid kenbaar zijn voor de aanvragers, zodat zij daarmee bij het indienen van een aanvraag rekening kunnen houden.'

criteria kan, naast een zorgvuldige vaste procedure, 'een zekere objectivering van de beoordeling van de aanvraag waarborgen.'¹²⁶

De keuzes die op basis van het beleid worden gemaakt voor het al dan niet subsidiëren van concrete projecten, moeten in de motivering van het advies terug te vinden zijn. Niet alleen moet de adviescommissie onderbouwen *dat* de aanvraag al dan niet binnen het beleid past, maar ook *waarom* dat (niet) zo is. Het bestuur dient toe te zien op de juiste toepassing van het beleid.¹²⁷ Om die controle mogelijk te maken, moet de wijze van toepassing van de criteria uit de motivering van het advies blijken. De rechter controleert de toepassing van het beleid slechts marginaal, in de vorm van een redelijkheidstoetsing.¹²⁸ In de inhoudelijkheid van de kwaliteitsbeoordeling treedt hij niet, maar hij beoordeelt het advies pas als voldoende als in concreto wordt onderbouwd hoe het individuele project zich verhoudt tot de algemene beleidsuitgangspunten.¹²⁹

De enkele verwijzing naar beleid is daarvoor niet voldoende, want te algemeen. Er moet op het specifieke project worden ingegaan; op hoe het zich tot het beleid verhoudt. Deze eisen met betrekking tot de toepassing van criteria ter uitvoering van beleid passen bij de algemene eisen die aan de motivering van een kwaliteitsoordeel worden gesteld.¹³⁰

5.5 CONTRA-EXPERTISE

In de bezwaarfase krijgt de belanghebbende de gelegenheid het deskundige kwaliteitsoordeel van de adviescommissie in twijfel te trekken. Het poneren van een onderbouwd bezwaarschrift kan onder omstandigheden voldoende zijn om de eisen aan de motivering van het advies op scherp te stellen. Wanneer de belanghebbende zijn stelling tegen het advies onderbouwt door bijvoorbeeld concrete gevallen te noemen die vergelijkbaar zijn met het zijne, maar waarin anders werd beslist, dwingt hij het bestuursorgaan daarmee zijn conclusie aan te scherpen en indien nodig beter te motiveren. Het bestuursorgaan dient daartoe soms nader advies in te winnen bij zijn adviseur om het bezwaar effectief te kunnen weerleggen.

'Gezien de aard van de bezwaren van appellant tegen het welstandsadvies is de Afdeling rechtspraak van oordeel dat verweerder bij heroverweging daaraan inhoudelijk aandacht had moeten schenken en zo nodig een hernieuwd welstandsadvies ter zake had moeten vragen. Nu verweerder in het geheel niet is ingegaan op voornoemde bezwaren van appellant, is het bestreden besluit op dit punt volstrekt onvoldoende gemotiveerd. Dit klemte te meer nu verweerder ook in het verweerschrift en ter zitting in het geheel niet is ingegaan op de hiervoor

¹²⁶ Rechtbank Breda, 9 juli 1996, Stimuleringsfonds voor Architectuur, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 25, 26.

¹²⁷ Van der Vlies cs. 1998, p. 28: 'Ook beleid inzake de te hanteren artistieke criteria moet goed worden toegepast.'

¹²⁸ Van der Vlies, cs. 1998, p. 29: 'De toetsing van het beleid en de toepassing daarvan, heeft ook wel de vorm van een redelijkheidstoetsing.'

¹²⁹ Zie de uitspraak van de Rechtbank Breda 9 juli 1996, Stimuleringsfonds voor Architectuur, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 28: 'Uit de adviezen blijkt genoegzaam, dat aangesloten is bij de algemene criteria.'

¹³⁰ Zie de bespreking hierboven van Afd. Rechtspraak RvS 6 oktober 1992, AB '93, 91.

weergegeven bezwaren van appellant tegen het welstandsadvies. Voorts is in het bestreden besluit - zo min als in het verweerschrift en ter zitting - het door appellant gedane en uitvoerig toegelichte beroep op het gelijkheidsbeginsel, waartoe hij een aantal zijns inziens vergelijkbare gevallen aanhaalde, waarover burgemeester en wethouders wel gunstig hebben geoordeeld, op volstrekt onvoldoende wijze, immers zonder enige ter zake dienende motivering, afgewezen. Ook op dit punt is het bestreden besluit volstrekt onvoldoende gemotiveerd.¹³¹

Meestal zal de belanghebbende echter behalve een onderbouwd bezwaarschrift, een deskundig tegenadvies moeten overleggen, wil hij het advies van de deskundige commissie inhoudelijk met succes kunnen bestrijden. Wanneer het oordeel van de derde-deskundige een zodanig nieuw licht op de zaak werpt, dat het twijfel oproept omtrent de waarde van het oordeel van de adviescommissie, heeft het bestuursorgaan de plicht de adviescommissie bij haar heroverweging van het besluit (opnieuw) te betrekken.¹³²

Twee vragen dienen zich nu aan: wanneer is er sprake van 'een zodanig nieuw licht' en wanneer wordt een derde-deskundige als 'deskundige' geaccepteerd? Het antwoord op de eerste vraag ligt (helaas) nog in het verschiet, maar voor een antwoord op de tweede vraag vinden we alvast een aanwijzing in een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak waarin appellante bij bezwaarschrift het advies van de provinciale Adviescommissie Beeldende Kunst bestreed met een publicatie van de hand van een deskundige. Deze deskundige moest door de provincie wel als deskundige worden erkend, nu zij - blijkens een eerdere opdracht van diezelfde provincie een tentoonstelling te organiseren van vier beeldende kunstenaars - gezien werd als deskundig op het gebied van beeldende kunst.¹³³

Van der Vlies legt in de annotatie bij dit arrest uit waarom het 'een voor de praktijk van de subsidiëring van kunst heel belangrijke uitspraak' betreft:

'Bestuursinstanties zijn geneigd de adviezen van hun kunstcommissies zoveel mogelijk te volgen. Zoals ik al eerder opmerkte is dat in beginsel terecht (vgl. Afd. rechtspraak 4 febr. 1987, AB 1988, 112; zie ook Handboek Cultuurbeleid, Rechtsbescherming bij subsidiëring, par. 3.3). Er moet echter tegen worden gewaakt dat de betrokken instanties blind varen op het advies van de adviescommissies. In het bovenstaande geval ging dat - ook door een gebrek aan

¹³¹ Afd. Rechtspraak RvS 17 juli '93, AB '94, 166. Zie ook Nicolaï/Olivier 1997, p. 405: 'Voor de vraag of een afwijzing van een aanvraag van zorgvuldig onderzoek getuigt, kan overigens mede bepalend zijn of het bestuur zonder goede redenen een door de verzoeker gedaan 'bewijsaanbod' heeft genegeerd.' en p. 410: 'De te vergen diepgang van het onderzoek zal mede afhangen van (...) of constatering van het bestuursorgaan, uitdrukkelijk en beargumenteerd door de burger worden weersproken.'

¹³² Van der Vlies cs. 1998, p. 32. Zie ook Van der Vlies cs. 1998, p. 9: 'Ook de aanvrager kan het advies van een deskundige inwinnen. De rechter en het bestuur nemen het advies dat ten grondslag ligt aan het besluit als uitgangspunt. Vervolgens wordt bekeken of het advies van de derde-deskundige(n) een aspect belicht dat bij het opstellen van het andere advies niet is meegewogen en wel van belang is. Indien, ondanks het contra-advies, niet aan de waarde van het eerste advies hoeft te worden getwijfeld, wordt dit advies met het kwaliteitsoordeel in beginsel aanvaard. Indien er zwakke plekken in het eerste advies worden aangetoond, moet de deskundigencommissie om nader advies worden gevraagd. Het contra-advies kan in verschillende fasen van de procedure worden aangeboden, zowel in het kader van de bezwaar- als de beroepsprocedure.'

¹³³ Afd. Rechtspraak RvS 14 april 1989, AB '90, 73.

kennis omtrent de aard van de bezwaarschriftprocedure - tamelijk ver. Omdat er bij de oorspronkelijke besluitvorming was geadviseerd, achtte de betrokken bezwaarschriftencommissie het niet nodig bezwaren tegen dat advies in het kader van de bezwaarschriftprocedure mee te wegen. Daarmee zou het advies - nu het op zichzelf zorgvuldig tot stand was gekomen - onaantastbaar worden. Een dergelijke uitkomst spoort niet met het beginsel van wederhoor: bij de oorspronkelijke beslissing krijgt de aanvrager immers evenmin de gelegenheid het te betwisten.

Het geval staat triest genoeg niet op zichzelf. Bij vele bestuursinstanties leeft het idee dat adviezen van hun eigen commissies omtrent de artistieke kwaliteit niet zijn aan te tasten. Oordelen van andere deskundigen dan in de eigen commissie zijn vertegenwoordigd, behoeven volgens hen niet in hun besluitvorming te worden betrokken. Wat dat betreft biedt deze uitspraak van de Afd. Rechtspraak een duidelijk oordeel: **indien een door appellant ingeroepen deskundige een ander oordeel heeft dan de eigen adviescommissie dient het bestuur dat oordeel ook serieus te nemen.** De Afd. rechtspraak wijst daarvoor de juiste procedure: de eigen adviescommissie dient om een oordeel te worden gevraagd over het oordeel van de deskundige die door appellant bij de zaak is betrokken.

De vraag rijst natuurlijk wel wie in de ogen van de Afd. rechtspraak als deskundige zal worden aangemerkt. In boven afgedrukte uitspraak ligt het in ieder geval duidelijk: als het bestuur betrokkene zelf als deskundige heeft erkend door hem/haar eerder als zodanig in te schakelen, dan behoeft daaraan geen twijfel meer te bestaan. Voor het overige ligt het in de rede om ook over de vraag of een door appellant te hulp geroepen persoon als een deskundige moet worden beschouwd, de adviescommissie te raadplegen.¹³⁴

Art. 4 Huishoudelijk Reglement

1. Het adviescollege heeft tot taak (ten eerste, kw) gemaakte adviezen te formuleren en behoeven van het Bestuur over de door het Bestuur voorgedragen aanvrager voor een (andere) bijdrage (ten tweede, kw) aan het Adviescollege het Bestuur te vragen of en op welke wijze het Bestuur de aanvrager zal ondersteunen of specifiek de behoeven van het beleid.

¹³⁴ Noot bij ARRvS 14 april 1989, AB '90, 73.

¹³⁵ Dr. Jhr. Prof. Dr. J. H. J. van der Vliet, *De Positie van de Adviescommissie in het Bestuur*, Utrecht, 1964, p. 39; opgenomen in *Rechtspraak Bestuur* 1974, p. 24.

HOOFDSTUK 3

'Kaum ein Fachmann sei es in so vollkommenen Sinne, daß er dem Verdacht enthoben wäre, nicht nur seinen fachlichen Rat, sondern auch ein Interesse einzubringen.'

Prodromos Dagtoglou¹³⁵

1 INLEIDING

Na de bespreking van de algemene uitgangspunten voor advisering in het vorige hoofdstuk, zal ik in dit hoofdstuk de advisering door de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film aan de orde stellen. Zowel de relevante regelingen in wet, statuten en reglementen, als de werkwijze van de Adviescommissie in de praktijk komen daarbij aan bod. Daarna zal ik een aantal aspecten uitgebreider behandelen. Achtereenvolgens passeren instelling, benoeming, deskundigheid, belangenconflicten, criteria en motivering.

2 REGELINGEN EN WERKWIJZE

2.1 DOEL

Het doel van het adviescollege van het Nederlands Fonds voor de Film volgt uit de taakstelling die, getuige art. 11 van de statuten, tweeledig is. De eerste adviesfunctie betreft de in art. 11 van de statuten algemeen gestelde adviesbevoegdheid: het adviescollege 'adviseert het bestuur'. De tweede bevoegdheid volgt in de redactie van art. 11 statuten onmiddellijk op de eerste: 'Tevens kan het adviescollege het bestuur (...) adviseren op hoofdlijnen of specifieke deelgebieden van het beleid.'

De eerste, algemeen geformuleerde adviestaak betreft dus in elk geval niet (ook) de hoofdlijnen van het beleid. Het ligt voor de hand dat voor de inhoud van deze 'eerste' adviestaak aansluiting moet worden gezocht bij de (andere) beslissingsbevoegdheden van het bestuur, op het gebied van de subsidieverlening. Uit de redactie van art. 4 lid 1 Huishoudelijk Reglement, dat de eerste adviestaak nader specificceert en de tweede nog eens herhaalt, blijkt dat dat de juiste zienswijze is:

Art. 4 Huishoudelijk Reglement

- 1. Het adviescollege heeft tot taak (ten eerste, kw) gemotiveerde adviezen te formuleren ten behoeve van het Bestuur over de door het Bestuur voorgelegde aanvragen voor een financiële bijdrage. Tevens (ten tweede, kw) kan het Adviescollege het Bestuur desgevraagd of uit eigen beweging adviseren over de hoofdlijnen of specifieke deelgebieden van het beleid.

De tweede taak slaat terug op (de voorbereiding van) beleid, dus die taak laten we verder voor wat zij is. In deze scriptie draait het immers om de eerste adviestaak - de advisering t.a.v. subsidie-aanvragen -, die voortvloeit uit de beleidsuitvoerende taak van

¹³⁵ Dr. jur. Prodromos Dagtoglou, *Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter*, Heidelberg 1964, p.59; opgenomen in Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 24.

het fonds(bestuur) zoals die is omschreven in art. 9 lid 1 WSC en uitgewerkt in art. 2 statuten.¹³⁶

Deze adviestaak, die in art. 4 lid 1 Huishoudelijk Reglement is omschreven als het 'formuleren' van 'gemotiveerde adviezen' (...) 'ten behoeve van het bestuur over de door het Bestuur voorgelegde aanvragen voor een financiële bijdrage', heeft als zodanig het door Hoogendijk-Deutsch genoemde 'verschaffen van feitelijke informatie, nodig of gewenst voor uitleg of toepassing van een norm' tot doelstelling. Omdat het verschaffen van die informatie door het adviescollege hier 'waardering of interpretatie van feiten nodig maakt', die daartoe van de informatieverstrekker een specifieke deskundigheid vraagt, hebben we hier te maken met 'deskundigenadvies'.¹³⁷

Dat blijkt ook uit de eisen die bij de samenstelling (hieronder behandeld) van het college aan de (aspirant)leden worden gesteld.

Welke criteria het adviescollege bij de waardering van de haar voorgelegde subsidie-aanvragen hanteert, komt later aan de orde. (onder kopje criteria)

De doelstelling/functie van het adviescollege (deskundigenadvies) is van belang omdat zij doorwerkt in de samenstelling van- en de eisen die aan de werkwijze van het college moeten worden gesteld. Eerst zal de samenstelling van de Adviescommissie Lange Speelfilm aan de orde komen. Daarna zal de werkwijze van deze commissie worden belicht.

2.2 SAMENSTELLING

Het adviescollege van het Nederlands Fonds voor de Film is een extern adviescollege. Het is immers samengesteld uit adviseurs die van buitende fondsorganisatie worden aangetrokken.

Deze constatering brengt met zich mee dat is voldaan aan het tweede vereiste dat art. 3:5 eerste lid Awb stelt aan toepasselijkheid van afd. 3.3 Awb (Advisering) op het adviescollege van het Nederlands Fonds voor de Film. Volgens dat vereiste dient de adviseur in de zin van deze afdeling een persoon of college te zijn dat niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het adviseert.¹³⁸ Of aan het eerste vereiste van art. 3:5 lid 1 Awb is voldaan, zal worden onderzocht in paragraaf 3.1. Dan zal blijken dat ook aan dit vereiste is voldaan. Daarom zal in het navolgende voor het gemak alvast worden aangenomen dat afd. 3.3 Awb van toepassing is.

¹³⁶ Art. 9 lid 1 WSC: 'Onze Minister wordt gemachtigd om namens de Staat tot oprichting of mede-oprichting over te gaan van privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die tot doel hebben het instandhouden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van één of meer cultuuruitingen te bevorderen door daartoe subsidies te verstrekken.'

Art. 2 statuten NFF: '- 1. De Stichting heeft ten doel: a. het in Nederland stimuleren van de filmproductie, daarbij gericht op kwaliteit en diversiteit; b. het bevorderen van een voor de filmkunst ontvankelijk klimaat in Nederland; c. het besturen van de Stichting Holland Film Promotion; d. de uitvoering en nakoming van het bepaalde in de overeenkomsten die de Stichting is aangegaan met de Staat der Nederlanden en de te Amsterdam gevestigde Nederlandse Federatie voor de Cinematografie (NFC) de dato zeven en twintig oktober negentienhonderd vijf en negentig. - 2. De Stichting tracht deze doelen onder meer te bereiken door: a. het stimuleren van de totstandkoming en de verbreiding van filmproducties die van belang zijn voor de Nederlandse filmcultuur, door middel van financiële ondersteuning van filmmakers; b. alle andere wettige activiteiten, die aan deze doelen dienstbaar zijn.'

¹³⁷ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 21.

¹³⁸ Ten Berge 1998, p. 283: 'De regeling in afdeling 3.3 Awb heeft alleen betrekking op **externe** (dus niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame) personen of colleges die bij **of krachtens** wettelijk voorschrift zijn belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten (artikel 3:5).'

Art. 11 lid 1 Statuten

Een adviescollege, waarvan de leden worden benoemd en ontslagen door het bestuur en die samengesteld is uit leden met een brede kennis op het terrein van de film, adviseert het bestuur. Voor specifieke expertise kunnen specialisten op ad hoc basis bij de advisering worden betrokken.

Een ad hoc adviseur wordt bij de advisering betrokken als er behoefte is aan specifieke deskundigheid, 'bijvoorbeeld als er advies verleend moet worden over een jeugdfilm.'¹³⁹ 'Daarnaast kan een beroep worden gedaan op een aantal ad hoc adviseurs met een specifieke deskundigheid, bijvoorbeeld ten aanzien van jeugdfilm.'

Art. 4 lid 2 HHR

Het Adviescollege bestaat uit vaste en alternerend adviseurs.

(...)

De vaste adviseurs zijn stevast bij de vergaderingen waarin een advies wordt geformuleerd aanwezig, aangevuld met een alternerend lid, aan te wijzen door het bestuur. Per vergadering of per reeks van vergaderingen is er een ander alternerend lid aanwezig. Het Fonds beoogt daarmee 'de dynamiek binnen de beoordeling te bevorderen.'¹⁴⁰

Art. 4 lid 3 Huishoudelijk Reglement stelt het bestuur in de gelegenheid adviescommissies te formeren uit het adviescollege, die namens dat college - en in het kader van de normale adviestaken van dat college - advies uitbrengen aan het bestuur. Op grond van art. 4 lid 10 Huishoudelijk Reglement, dat bepaalt dat het bestuur nadere regels kan stellen 'terzake van al hetgeen het Adviescollege en de ad hoc adviseurs nader betreft', heeft het bestuur in april '97 besloten tot instelling van een Adviescommissie Lange Speelfilm.¹⁴¹

'De adviescommissie speelfilm bestaat uit twee vaste en zes roulerende leden. (...) Vorig jaar waren de vaste leden Suzanne van Voorst, voormalig producent en tegenwoordig adviseur bij producent Pieter van Huystee, en Anton Smit, die zich bezighoudt met de oprichting van een speelfilmtak bij IDTV. De roulerende groep bestond uit cameraman Paul van den Bos, filmmaker Ate de Jong, dramaturge Syl van Duyn, scenarist en filmcriticus Stan Lapinski, filmrecensent Antoinette Polak en filmdocent en -criticus Ernie Tee.'¹⁴²

De samenstelling is tegenwoordig nog steeds het zelfde, op alternerend lid Ate de Jong na. Nieuw alternerend lid is Sandra den Hamer, adjunct-directeur van het International Film Festival Rotterdam. Er zijn twee ad hoc-leden voor jeugdfilm: Leontine Petit, een filmproducente die tot voor kort de televisiesectie van het jeugdfilmfestival Cinekid programmeerde, en Loes Wormmeester, hoofd van de afdeling jeugd bij VPRO-televisie.

¹³⁹ Jaarverslag '97, p. 14; zie ook jaarverslag '98, p. 16.

¹⁴⁰ Jaarverslag '98, p. 16.

¹⁴¹ Besluit van 29 april 1997, besluitnr. 97/178a.

¹⁴² *Filmfonds: zonder sympathieke personages geen subsidie*, door Jos van der Burg in De Filmkrant, oktober '99, p. 13.

2.3 AANVRAAGPROCEDURE

Een aanvraag voor scenario-ontwikkeling of realisering in de categorie speelfilm die binnenkomt bij het bestuur wordt allereerst gecontroleerd op formele criteria door stafmedewerkers van het Nederlands Fonds voor de Film.¹⁴³

De artikelen 3 t/m 8 van het Bijdragereglement sommen de formele eisen op waaraan een aanvraag dient te voldoen alvorens zij inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Pas wanneer de aanvraag de formele toetsing heeft doorstaan, wordt zij aan de adviescommissie voorgelegd ter inhoudelijke toetsing.

Voor zover de criteria tot het bestuur gericht zijn, gelden zij bij het uitbrengen van een advies eveneens als richtsnoer voor de Adviescommissie Lange Speelfilm. Die commissie heeft immers tot taak 'gemotiveerde adviezen te formuleren *ten behoeve van het bestuur* over de door het bestuur voorgelegde aanvragen voor een financiële bijdrage.'¹⁴⁴

Navraag bij directeur Rienstra van het Nederlands Fonds voor de Film leert dat het geen gewoonte is om de Adviescommissie Lange Speelfilm per vergadering een adviesopdracht voor te leggen.

Rienstra: 'De concrete vraag luidt impliciet: "U krijgt een project voor u naar aanleiding waarvan gevraagd wordt om voor een miljoen aan de realisering bij te dragen. Vindt u dat dit project voldoende kwaliteit heeft - zowel inhoudelijk als organisatorisch/productioneel - om het vertrouwen van die miljoen te geven?" Dat is de vraag. Die staat niet op papier. Maar voert ze niet impliciet voort uit het bijdrage-reglement en de uitvoeringsvoorwaarden? We hebben wel eens met de commissie gesproken over een aantal verschillende aspecten aan de hand waarvan we vonden dat projecten beoordeeld moesten worden. Dat is eigenlijk een lopend proces dat nooit is afgerond.'¹⁴⁵

In het Huishoudelijk Reglement is het vierde hoofdstuk, dat bestaat uit één artikel (artikel 4) met tien leden, gewijd aan de werkwijze van het adviescollege en de ad hoc adviseurs. Het derde lid van art. 4 HR geeft het bestuur de opdracht bij het besluit tot instelling van een adviescommissie nadere regels te stellen inzake de taak, samenstelling en werkwijze van de desbetreffende adviescommissie.

Art. 1 Besluit tot instelling van een Adviescommissie Lange Speelfilm¹⁴⁶ (hierna 'het Instellingsbesluit') omschrijft de taak van de Adviescommissie - voor zover van belang - als 'gemotiveerde adviezen te formuleren ten behoeve van het Bestuur over de door het Bestuur voorgelegde aanvragen voor een financiële bijdrage in de categorie Lange Speelfilm.' De artikelen 2 en 3 van het besluit behandelen de samenstelling en het quorum van de commissie en de termijn voor het uitbrengen van een advies. Uit artikel 4a, dat bepaalt dat de adviezen worden vastgesteld bij meerderheid van stemmen, blijkt nog eens dat het vellen van een kwaliteitsoordeel geen objectieve aangelegenheid is. Wanneer een lid een afwijkende mening heeft, kan hij die in de adviezen laten

¹⁴³ Jaarverslag '98, p. 16: 'Na formele toetsing door de projectmedewerkers worden de ingediende aanvragen voorgelegd aan het adviescollege.'

¹⁴⁴ Art. 4 lid 1 Huishoudelijk Reglement: 'Het Adviescollege heeft tot taak gemotiveerde adviezen te formuleren ten behoeve van het Bestuur over de door het Bestuur voorgelegde aanvragen voor een financiële bijdrage.'

¹⁴⁵ Interview met Rienstra d.d. 18-10-'99.

¹⁴⁶ Besluit van 29 april 1997, Besluitnr. 97/178a.

opnemen.¹⁴⁷ Art. 4a bepaalt tenslotte dat de vaststelling van de adviezen geschiedt in vergadering of schriftelijk buiten vergadering. In de praktijk gebeurt dat steeds in vergadering.

Het Instellingsbesluit bepaalt dat wanneer een vast commissielid 'verhinderd' is, zijn plaats moet worden opgevuld door een alternerend lid in verband met het vereiste quorum van drie adviseurs dat vereist is om een advies te kunnen uitbrengen.¹⁴⁸

Art. 4 lid 8 Huishoudelijk Reglement stelt dat de vergaderingen van het adviescollege en de adviescommissies niet openbaar zijn. Deze bepaling is in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht. De beslotenheid van de vergadering ligt in de aard van de adviesbevoegdheid. De adviseurs moeten tijdens de vergadering ongehinderd hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Openheid is er op het moment dat het advies is uitgebracht. De bevindingen van de adviescommissie staan daarmee gemotiveerd zwart op wit. Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur kunnen adviezen dan ook in beginsel worden opgevraagd.

2.4 DE VERGADERING

De Adviescommissie Lange Speelfilm komt jaarlijks, gekoppeld aan de vijf inleverdata voor aanvragen, zeker vijf keer bij elkaar. *Rienstra*: 'Meestal vaker, omdat, zoals bijvoorbeeld de afgelopen keer, er zo veel projecten binnen komen, dat er op basis van één inleverdatum drie vergaderingen moeten worden gehouden.'¹⁴⁹ Hoewel er voor aanvragen voor realiseringsbijdragen vijf andere inleverdata gelden dan voor aanvragen voor scenario-ontwikkeling, worden beide categorieën door de adviescommissie op dezelfde bijeenkomst behandeld. De verschillende inleverdata houden slechts verband met de planning van de voorbereiding en de controle van de aanvraag op formele vereisten door stafmedewerkers van het Nederlands Fonds voor de Film.

Per vergadering zijn steeds twee vaste adviseurs en een door het bestuur aangewezen alternerend lid aanwezig.¹⁵⁰ Naast de drie adviseurs wordt de vergadering bijgewoond door de twee stafleden Lange Speelfilm, die de projecten in het voortraject hebben begeleid, en een notulist. Het Huishoudelijk Reglement schept bovendien nog de mogelijkheid voor bestuursleden om de vergadering van de Adviescommissie bij te wonen.¹⁵¹ Maar van die mogelijkheid wordt volgens directeur Ryclef Rienstra nauwelijks gebruik gemaakt.

Rienstra: 'Zelden of nooit. Dat is allemaal een kwestie van tijd. Het zijn allemaal vrijetijdsbestuurders die al moeite genoeg hebben hun agenda vrij te houden voor de bestuursvergaderingen. Het is een mogelijkheid, waarvan in het verleden wel gebruik is gemaakt. We stimuleren het ook wel, om de voeling met de commissie te houden.'

¹⁴⁷ Eveneens art. 4a Besluit tot instelling van een Adviescommissie Lange Speelfilm.

¹⁴⁸ Zie art. 2a jo 2b Besluit tot instelling van een Adviescommissie Lange Speelfilm.

¹⁴⁹ Aldus directeur Ryclef Rienstra in een interview op 18 oktober '99.

¹⁵⁰ Art. 2a jo 2c Besluit tot instelling van een Adviescommissie Lange Speelfilm.

¹⁵¹ Art. 4 lid 8 tweede lid HR: 'De leden van het bestuur hebben het recht de vergaderingen van het adviescollege en de adviescommissies bij te wonen en het woord te voeren.'

3 ENKELE ASPECTEN

3.1. INSTELLINGSBEVOEGDHEID

We zullen nu op zoek naar de grondslag waarop de bevoegdheid van het bestuur van het Nederlands Fonds voor de Film om de Adviescommissie Lange Speelfilm in te stellen is gestoeld.

Het antwoord is niet alleen van belang vanwege de vraag naar de instellingsbevoegdheid, maar ook vanwege de toepasselijkheid van afd. 3.3 Awb. Art. 3:5 Awb stelt daarvoor als voorwaarde dat het moet betreffen een 'college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten'. De afdeling stelt strengere eisen aan advisering met een wettelijke basis. In het hiernavolgende zal ik onderzoeken of de instelling van de Adviescommissie Lange Speelfilm is gebaseerd op een wettelijke bepaling.

De Memorie van Toelichting bij de Fondsenwet scheppende kunsten, voorloper van de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid, geeft een eerste aanwijzing over hoe de organisatie van de fondsen - destijds - diende te worden opgezet.

'Het voorstel (voor de *Fondsenwet, kw*) is er een voor een raamwet: fondsen voor de scheppende kunsten zullen krachtens algemene maatregelen van bestuur door de minister kunnen worden ingesteld.'¹⁵²

Maar daarmee is nog niets gezegd over de *interne* organisatie van een fonds.

Onder het kopje *Algemene maatregel van bestuur en statuten* gaat de Memorie van Toelichting bij de Fondsenwet enkele pagina's verder in op de juridische regeling waarin de instellingsbevoegdheid voor een intern orgaan als een adviescollege zou moeten worden opgenomen. Niet een maatregel van bestuur, maar de statuten van het Fonds (stichting) zouden daarvoor de meest geëigende vorm zijn:

'Evenals de wet (*bedoeld is nog steeds de Fondsenwet, kw*) zal ook de algemene maatregel van bestuur slechts globale, zij het meer gerichte regels geven. Het doel zal moeten worden omschreven en geregeld zal moeten worden wie de statuten vaststelt. Daarbij wordt gedacht aan vaststelling door de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (*nu OC&W, kw*), die in het algemeen ook de bestuursleden zal benoemen. De algemene maatregel van bestuur zal voorts bepalen op welke wijze - het doen van uitkeringen - de doeleinden kunnen worden nagestreefd. Maar voor een gedetailleerde regeling voor de uitkeringen, **bijvoorbeeld de wijze waarop een of meer adviescommissies worden ingesteld en de wijze waarop zij werken**, komen weer eerder **de statuten** in aanmerking.'¹⁵³

3.1.1 FONDS VOOR DE NEDERLANDSE FILM

De basis voor de Adviescommissie Lange Speelfilm moet historisch gezien worden gezocht in het Besluit Fonds voor de Nederlandse film (1983).¹⁵⁴ Bij dat besluit werd de

¹⁵² TK '79-'80, 15997, nr 3, p. 6.

¹⁵³ TK '79-'80, 15997, nr 3, p. 9.

¹⁵⁴ Besluit van 11 oktober 1983, houdende machtiging van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur tot oprichting van een stichting Fonds voor de Nederlandse film, Stb. 1983, 558.

minister van CR&M gemachtigd tot oprichting van een Fonds voor de Nederlandse film.¹⁵⁵ Dit oprichtingsbesluit vond gezien de aanhef - 'gelet op de artikelen 2 en 3 Fondsenwet scheppende kunsten (Stb. 1981, nr. 355)' - op haar beurt haar grondslag in de Fondsenwet.¹⁵⁶

Art. 6 Besluit Fonds voor de Nederlandse film bepaalt:

'Het bestuur van de stichting beslist over de verlening van opdrachten en bijdragen na advies van een of meer adviescommissies, waarvan de leden door het bestuur worden benoemd.'

Volgens art. 14 van het Besluit wordt 'hetgeen in dit besluit is bepaald' (...) 'nader geregeld' (...) 'in de statuten van de stichting.'

De statuten van de stichting Fonds voor de Nederlandse film, die bij het Besluit in het Staatsblad werden gepubliceerd, bepalen in art. 5 dat het bestuur zich doet adviseren door één of meer adviescommissies, en dat 'samenstelling, taak, bevoegdheden en werkwijze van deze commissies bij huishoudelijk reglement nader worden geregeld.'¹⁵⁷

3.1.2 PRODUCTIEFONDS VOOR NEDERLANDSE FILMS

De andere voorloper (naast het Fonds voor de Nederlandse Film, hierboven besproken) van wat nu het Nederlands Fonds voor de Film heet - het Produktiefonds voor Nederlandse films, opgericht bij akte van 8 november 1956 - bestond al vóór de Fondsenwet in werking trad, maar kwam wel 'op instigatie van de overheid' tot stand, en was bovendien in hoofdzaak afhankelijk van overheidsbijdragen voor de uitvoering van de in haar statuten opgenomen publieke taken.¹⁵⁸

Het feit dat het fonds 'op instigatie van de overheid' tot stand kwam, betekent niet dat er een ministerieel besluit aan de oprichting ten grondslag lag. De latere akte waarin het voorstel tot fusie met het Fonds voor de Nederlandse Film tot het nieuwe Nederlands Fonds voor de Film is neergelegd, vermeldt 'dat de Nederlandsche Bioscoop-Bond (momenteel: de Nederlandse Federatie voor de Cinematographie (NFC)) de stichting Stichting Produktiefonds voor Nederlandse Films heeft opgericht met instemming van de Staat der Nederlanden.'¹⁵⁹

Dat er een ministerieel oprichtingsbesluit aan het Produktiefonds vooraf is gegaan zou daarnaast onlogisch zijn in verband met art. 12 lid 2 Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC), dat het Produktiefonds door middel van een fictie alsnog een grondslag in de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid verschaft. Dat artikel luidt: 'De Stichting Fonds voor de letteren, opgericht bij akte van 28 juli 1965, en de Stichting Produktiefonds

¹⁵⁵ Art. 1 Besluit Fonds voor de Nederlandse film: 'Onze Minister wordt gemachtigd tot de oprichting van een stichting Fonds voor de Nederlandse film.'

¹⁵⁶ Art. 2 Fondsenwet: 'Wij kunnen bij algemene maatregel van bestuur Onze Minister machtigen tot oprichting of mede-oprichting van een fonds.'

Art. 3 Fondsenwet: 'Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 bevat ten minste een omschrijving van het doel van het fonds 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;

(sub e t/m h zijn in dit kader niet relevant en daarom niet opgenomen).

¹⁵⁷ Stb. '83, 558.

¹⁵⁸ TK '79-'80, 15997, nr. 3, p. 3.

¹⁵⁹ Akte van 11 augustus 1993, gedeponereerd bij de Amsterdamse Kamer van Koophandel en Fabrieken.

voor Nederlandse Films, opgericht bij akte van 8 november 1956, gelden als fondsen, opgericht op grond van de machtiging van artikel 9 van deze wet.’
De toelichting bij art.11 WSC - dat uiteindelijk tot art. 12 vernummerd is - meldt het volgende over de motieven om het Productiefonds alsnog van een wettelijke basis te voorzien:

‘Dit artikel zorgt ervoor dat er tussen de reeds bestaande fondsen en de fondsen op te richten op grond van artikel 9 van dit voorstel geen (juridische) verschillen zullen zijn. Bij de bestaande fondsen kan onderscheid worden gemaakt tussen de fondsen die zijn opgericht voordat de Fondsenwet scheppende kunsten in het leven is geroepen (nl. het fonds voor de letteren en het Productiefonds voor Nederlandse Films; zie het tweede lid) en de fondsen die krachtens die wet zijn opgericht. Onder die laatste categorie vallen: (...), het Fonds voor de Nederlandse film, (...).
Voor die fondsen betekent dat voornamelijk dat zij dienen te voldoen aan de eis tot publikatie van statuten en reglement(en) (...).’¹⁶⁰

Al vond het Productiefonds geen expliciete grondslag in de Fondsenwet; gezien de ruime omschrijving van het begrip ‘fonds’ kan worden aangenomen dat zij niettemin onder het bereik van die wet viel.¹⁶¹ Dat zou een eerste (historische) aanwijzing kunnen zijn voor een wettelijke basis van de Adviescommissie, hetgeen van belang is in verband met de toepasselijkheid van afd. 3.3 Awb: de adviseur moet bij of krachtens wettelijk voorschrift met adviseren zijn belast.¹⁶² Om vast te stellen hoe het tegenwoordig met die wettelijke basis is gesteld, moeten we kijken naar de organisatie van de huidige filmsubsidiegever: het Nederlands Fonds voor de Film, dat is ontstaan uit een fusie van het Fonds voor de Nederlandse Film (zie hierboven) en het Productiefonds voor Nederlandse Films (zojuist behandeld).

3.1.3 NEDERLANDS FONDS VOOR DE FILM

De originele statuten van het Nederlands Fonds voor de Film (NFF) dateren van 27-5-’93. Bij akte van voorstel tot fusie d.d. 11-8-’93 gaven het Fonds voor de Nederlandse Film en het Productiefonds voor Nederlandse Films een verdere aanzet tot oprichting van het huidige Nederlands Fonds voor de Film. De statuten van het Nederlands Fonds voor de Film van mei ’93 geven aan dat ze met een volmacht van de minister ex art. 9 WSC tot stand zijn gekomen. Een apart oprichtingsbesluit was vanwege die algemeen in de wet gegeven machtiging tot oprichting van fondsen door de minister overbodig.

De instellingsbevoegdheid voor een adviescollege bij het Nederlands Fonds voor de Film ligt mijns inziens besloten in de oprichtingsbevoegdheid van art. 9 WSC. In de op dat artikel gebaseerde statuten ‘kent’ het Fonds (art. 4 statuten 27 mei ’93) een aantal organen, waaronder ‘het adviescollege, bedoeld in artikel 8.’¹⁶³ Art. 8 is later vernummerd tot het huidige art. 11 statuten, maar is inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Het geeft een verdere uitwerking van doel en samenstelling van het adviescollege en van

¹⁶⁰ TK ‘91-’92, 20987, nr. 12, p. 12, 13.

¹⁶¹ Art. 1 aanhef en sub b Fondsenwet scheppende kunsten: ‘Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: fonds: privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die ten doel heeft het tot stand komen en het voor gebruik gereed maken van werken van scheppende kunst te bevorderen door daartoe financiële uitkeringen te verstrekken.’

¹⁶² Zie art. 3:5 Awb.

¹⁶³ De huidige statuten zijn gepubliceerd in *Stert.* 1997, 16.

de verhouding tot het bestuur. Het geeft het adviescollege de bevoegdheid het bestuur te adviseren en geeft het bestuur de opdracht de adviezen bij zijn beslissingen te betrekken.

Gezien de opdracht aan het adviescollege in art. 11 lid 1 statuten, die op hun beurt krachtens de volmacht van art. 9 WSC tot stand kwamen, en overigens de ontstaansgeschiedenis van het Nederlands Fonds voor de Film indachtig, kunnen we concluderen dat het adviescollege van het NFF *krachtens* een wettelijk voorschrift - want krachtens art. 9 WSC - is belast met het adviseren van het bestuur.

Overigens is het van belang hier te vermelden dat wanneer de instelling van het adviescollege niet op een wettelijk voorschrift zou berusten, de bepalingen van afd. 3.3. Awb toch van invloed op het functioneren van de commissie zou zijn, door analoge toepassing van die bepalingen.

3.2 BENOEMINGSPROCEDURE

Art. 4 lid 2 HHR

(...)

Het bestuur benoemt de vaste adviseurs en alternerend adviseurs op grond van hun brede kennis op het terrein van de film. Daartoe kan het Bestuur advies inwinnen van organisaties van filmmakers en/of derden.

Opmerkelijk is de laatste zin van art. 4 lid 2 HHR, waarin voor het de bestuur de mogelijkheid wordt geschapen om advies in te winnen bij organisaties van filmmakers en/of derden alvorens tot benoeming van adviseurs in het adviescollege over te gaan.

Hoogendijk-Deutsch zou met deze bepaling niet erg gelukkig zijn geweest, omdat het de indruk wekt twee adviesfuncties door elkaar te halen: het deskundige advies en het representatie-advies. Hoogendijk-Deutsch erkent dat het onderscheid in de praktijk dikwijls niet duidelijk is, maar staat kritisch tegenover deze verwarring van functies.¹⁶⁴

Het inwinnen van advies bij belangenorganisaties voor benoeming wekt immers de suggestie dat men op zoek is naar een zeker draagvlak voor de benoeming zelf. Dat is alleen dan relevant en gerechtvaardigd als het qua samenstelling van het adviescollege om belangenvertegenwoordigers zou gaan; dus om representatieve advisering. Nu het in het geval van het Nederlands Fonds voor de Film om deskundige advisering draait, lijkt de inbreng van vakorganisaties op gespannen voet te staan met de onpartijdige positie die deskundige adviseurs dienen in te nemen. Kummeling lijkt zich daar minder zorgen over te maken: net als Hoogendijk-Deutsch geeft hij aan dat het bij de verschillende soorten advies om ideaaltypen gaat, die in de praktijk vaak een vermenging laten zien, maar hij velt geen oordeel over de wenselijkheid daarvan. Hij acht het mogelijk dat een adviseur - wanneer hij voldoet aan 'zekere eisen van persoonlijke afstandelijkheid' - een onpartijdige houding inneemt ondanks het feit dat hij uit een bepaalde belangengroepering afkomstig is.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 24 over verhouding deskundigheid en representativiteit. 'Dit voorbeeld illustreert trouwens, hoe in feite vaak als vanzelfsprekend de representativiteit en de deskundigheid van een adviseur geacht worden elkaar te dekken. Deze vereenzelviging gaat echter niet altijd op: juist ook 'deskundigen' kunnen als zodanig tot groeperingen behoren die tegengestelde belangen vertegenwoordigen.'

¹⁶⁵ Kummeling 1988, p. 32.

Hoogendijk-Deutsch komt ter illustratie van de vermenging van adviesfuncties met een voorbeeld uit het Duitse recht op de proppen waarbij als criterium voor benoeming van *deskundige* adviseurs is voorgeschreven dat rekening wordt gehouden met 'kringen van vaklieden uit de openbare dienst, docenten aan de hogescholen, private verzamelaars, cultuurhandel en het antiquariaat'.¹⁶⁶

De benoemingsregeling van het Nederlands Fonds voor de Film lijkt vanwege de mogelijkheid advies in te winnen bij vakorganisaties op dit voorbeeld van Hoogendijk-Deutsch. Bij de benoeming van de adviseurs van het Fonds geldt hun achtergrond als criterium weliswaar geen expliciete rol, maar het reglement schept wel de *mogelijkheid* voor het bestuur vakorganisaties of derden te raadplegen. Het gaat hier niet, zoals in het Duitse geval, om een voorschrift dat ten allen tijde gevolgd moet worden, maar verwarring schept het wel, nu niet duidelijk is wat het oogmerk van deze adviesmogelijkheid is.

Deze verwarring van deskundigheid met representatie speelt een rol voor wie kritiek wil leveren op het door het college gegeven advies op een aanvraag. Want met wat voor contra-argumenten moet de belanghebbende daar nu tegen ageren? Hoogendijk-Deutsch noemt als voorbeeld een geval waar het niet duidelijk was of er tegen een advies van een welstandscommissie nu geageerd moest worden door middel van een handtekeningenactie (representativiteit) of door middel van contra-expertise (deskundigheid).¹⁶⁷

Strikt genomen zou het bij de vakorganisaties in te winnen advies enkel de verifiëring van de 'brede kennis op het terrein van de film' van de beoogde adviseurs mogen betreffen, wat overigens een te billijken oogmerk is, maar daarmee is niet uitgesloten dat er andere belangen kunnen doorklinken in het advies. De vakorganisaties zijn immers in de eerste plaats belangenvertegenwoordigers.

Directeur Ryclef Rienstra vertelde in een interview hoe het Nederlands Fonds voor de Film voor de werving van haar adviseurs gebruik maakt van de vakorganisaties.

Rienstra: 'Tot nu toe hebben we adviseurs op verschillende manieren geworven. Ten eerste hebben we intern lijstjes gemaakt. Soms solliciteren mensen wel ongevraagd. Ze zeggen dan: "Nou, als je eens een keertje een adviseur nodig hebt, dan zou ik dat wel interessant vinden." We vragen aan het bestuur om na te denken en meestal vragen we de beroepsverenigingen om suggesties te doen.'

- Waarom is dat?

Rienstra: 'Ja, omdat gewoon je eigen 'scoop' te beperkt is. Maar we werken eraan die procedure beter vast te leggen, omdat we nu zo ontzettend afhankelijk zijn van tips en namen die we krijgen. We hebben het gevoel dat we misschien wat vaker moeten adverteren, maar dan willen we ook vermijden dat we een *mer à boire* aan suggesties krijgen, dus we willen in ieder geval duidelijk vaststellen wat de basisvereisten van een commissielid zijn; welke kwaliteiten een commissielid moet hebben. Daar zit wel een soort basisprofiel in. Door Van der Ploeg zijn we er nog eens op gewezen dat we ook de verplichting hebben richting een allochtone en een jeugdige samenstelling. Waarbij ik overigens moet zeggen dat al onze pogingen om jongere adviseurs in de adviescommissie te krijgen, meestal op niks uitlopen, omdat jonge filmmakers zelf te vaak aanvrager zijn. Ik heb wel eens een paar mensen benaderd die aangaven het niet te willen omdat ze zich nog helemaal

¹⁶⁶ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 24.

¹⁶⁷ Zie Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 52.

niet competent genoeg voelden om te oordelen over het werk van oudere vakbroeders.'

(...)

'Dat vragen om advies van vakorganisaties doen we formeel. We schrijven ze dat we op zoek zijn naar nieuwe adviseurs en vragen of ze nog suggesties hebben. Dat is niet alleen een rituele dans; een aantal keren zijn ze echt met aardige suggesties gekomen.'

- En als jullie een advies willen over een bepaalde adviseur? Naar welke organisaties stap je dan? Of naar welke derden?

Rienstra: 'Dat doen we niet. Het selectieproces doen we in principe zelf.'

- Dus het is alleen in een heel vroeg stadium dat jullie vragen: hebben jullie suggesties? Het peilen van vakorganisaties gebeurt niet naar aanleiding van een bepaalde persoon die het Fonds op het oog heeft?

Rienstra: 'Nou, dat doe ik wel eens informeel. Ik heb wel eens informeel contact met deze of gene, dan zeg ik: god, die en die, heb je daar ervaring mee? Gewoon om me even een beeld te vormen. Maar in principe is het zo dat als wij over kandidaten suggesties hebben gekregen en we op grond van hun beschikbaarheid, en profiel een selectie hebben gemaakt die we met het bestuur bespreken, dat het dan de verantwoordelijkheid van het bestuur en de directie is om de keuze te maken. Dan is er geen ruggespraak meer met het veld. De waarheid gebiedt mij te zeggen dat ik wel eens gemerkt heb dat het veld zijn eigen belang nooit uit het oog verliest bij het noemen van geschikte kandidaten en ik vind dat je dat goed moet kunnen scheiden.'

Dat de achtergrond van 'deskundige' adviseurs voor hun benoeming daadwerkelijk een rol speelt, ligt overigens weinig voor de hand. Bedacht moet worden dat het advies van vakorganisaties of derden, zo het al wordt ingewonnen, een vrijblijvende aangelegenheid is.

Uit de relevante bepalingen in de statuten, het huishoudelijk reglement en de profielschets die het Fonds heeft opgesteld voor de werving en benoeming van adviseurs, blijkt dat enkel de kennis van de adviseurs op het terrein van de film van betekenis is.¹⁶⁸

We moeten daarom aannemen dat het voor een benoeming in te winnen advies enkel gericht is op het verkrijgen van informatie over de 'brede kennis op het terrein van de film' van aspirant-adviseurs.

3.3 DESKUNDIGHEID

De vraag die zich nu aandient, is of er *überhaupt* wel zoiets als een (objectief) deskundig oordeel bestaat. Want wat maakt iemand tot een deskundige?

Hoogendijk-Deutsch kraakt een kritische noot over de praktische onmogelijkheid voor klagers om de deskundigheid van het oordeel van een deskundige adviescommissie (in het voorbeeld van Hoogendijk-Deutsch betreft het het oordeel van een welstandscommissie) aan te vechten.¹⁶⁹

¹⁶⁸ De profielschets is opgenomen in een wervingsadvertentie van het Nederlands Fonds voor de Film, die onder meer is gepubliceerd in De Filmkrant, december '99, p. 5.

¹⁶⁹ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 51, 52: 'Ging het hier (*in het voorgaande, kw*) om de procespositie van de *administratie*, vaker zal het voorkomen dat de *burger* voor de rechter moet ervaren, dat beschikkingen

Want wanneer is iemand in staat een deskundig oordeel te vellen? Daarvoor moeten we ons allereerst afvragen wat het oordeel is waartoe de deskundigen geoutilleerd worden geacht. *Au fond* gaat het bij de beoordeling van de aanvraag om een kansschatting. De adviseurs worden gevraagd in een vroeg stadium de slagingskansen van een project in te schatten. Vragen die de adviseurs zich daarbij onder meer zullen stellen, luidt: heeft dit idee voldoende kans op uitwerking tot een voldoende scenario? (bij scenario-ontwikkeling) Of: heeft dit script voldoende kans op succesvolle verfilming? (bij realisering). Of: is dit project het waard er overheidsgeld aan te spenderen? De adviseurs zoeken dus - op basis van hun deskundigheid - in feite naar aanwijzingen die op hen een risicobeperkende indruk maken.¹⁷⁰ Het adviescollege voert zo bezien bij de formulering van haar advies een risico-analyse uit.

Wagenaar, die onderzoek deed naar het maken van keuzes in onzekere situaties, waarschuwt dat kansen vaak niet als objectieve gegevens beschikbaar zijn, maar geschat worden en dus 'een subjectief beleefde mate van zekerheid of, zo men wil, een mate van geloof' tot uitkomst geven.¹⁷¹ Hij geeft aan dat 'technische berekeningen over risico (...) vaak op niet-expliciet ter discussie gestelde persoonlijke overtuigingen' berusten. Deze waarschuwing geldt in nog sterkere mate voor minder technische gegevens zoals de waarderingsgevoelige feitencomplexen waar de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film haar oordeel over moet geven. Omdat in de weergave van dat 'feitencomplex' al een waardering besloten ligt, nog voordat de adviescommissie er haar oordeel aan heeft gekoppeld, zou je kunnen zeggen dat er op z'n minst sprake is van een dubbele subjectiviteit die in de uiteindelijke adviezen sluipt. De eerste subjectiviteit ligt in de benoeming van wat de 'feiten' zijn; de tweede in de waardering van die feiten aan de hand van kwaliteitscriteria. Het is maar de vraag of je onder deze omstandigheden nog over objectieve deskundigheid kunt spreken.

Uit onderzoek naar de betrouwbaarheid van voorspellingen achteraf, aan de hand van het wel of niet zich voordoen van de voorspelde situatie, is gebleken welke kenmerken bijdragen aan de betrouwbaarheid van de voorspeller.

Wagenaar: 'Een belangrijk aspect (...) is dat de schatters deskundig waren op het gebied waarover hun mening werd gevraagd, en wel op een heel speciale manier: ze konden putten uit een grote hoeveelheid ervaringsgegevens. De kansschatting die deskundigen maken zonder terug te kunnen terugvallen op voorgaande ervaringen zijn veel minder veelbelovend. Ze moeten zich dan immers inleven in min of meer gefantaseerde scenario's waarbij zulke verschijnselen als de (...) effecten van 'availability' (naarmate een situatie gemakkelijker is te verzinnen acht men de kans op het optreden van die situatie groter, kw) en 'representativiteit' (het op een intuïtieve overtuiging gebaseerde geloof dat het toeval strikt eerlijk is; dat bv. na een x-aantal mislukkingen wel een keer succes móet volgen of andersom, kw)

in feite onaantastbaar blijken, door de procesrechtelijke onmogelijkheid, de er aan ten grondslag liggende adviezen te bestrijden. Een recent voorbeeld (let wel: anno 1978, kw) geeft de Afdeling Rechtspraak, die in een geval van beroep tegen weigering van bouwvergunning voor het aanbrengen van dakkapellen overweegt, dat "...nu de bevinding van verweerder ... in overeenstemming is met het advies..." (van de welstandscommissie), de beslissing van verweerder niet met vrucht kan worden bestreden met argumenten die enkel hun grond vinden in andere esthetische opvattingen aan de zijde van appellanten" (5 april 1977, AB, 309).'

¹⁷⁰ In paragraaf 3.5. zullen de positief geformuleerde beoordelingscriteria aan de orde komen.

¹⁷¹ Wagenaar 1993, p. 131.

een rol spelen. Deskundigen die zich begeven buiten het gebied waarin hun deskundigheid berust op ervaringsgegevens zijn naar alle waarschijnlijkheid net zo slecht geïjkt als leken.¹⁷²

Wil het advies dus werkelijk een zinvolle bijdrage leveren aan de zorgvuldige voorbereiding van het te nemen besluit, dan dient het afkomstig te zijn van adviseurs die ten minste over een flinke dosis relevante ervaring beschikken.¹⁷³

Anders vertegenwoordigt het (pseudo)deskundige advies - in de woorden van Kummeling - 'niet meer dan een mening.'¹⁷⁴ Wie zich nader wenst te beraden op het gezag van het advies van het adviescollege bij het filmfonds, zou opnieuw kritisch kunnen kijken naar de criteria die het fondsbestuur bij de benoeming van haar adviseurs hanteert.

Van der Vlies doet twee aanbevelingen die betrekking hebben op de deskundigheidseisen die aan de adviseurs worden gesteld:

'Van de leden (van de adviescommissies, kw) wordt verlangd dat zij op het betreffende culturele gebied deskundig zijn. Voor zover dat niet is geregeld, verdient het aanbeveling de deskundigheidseisen in de regeling op te nemen. (...) Het verdient aanbeveling de gevraagde deskundigheid (bedoeld is specifieke deskundigheid, kw) in een bijlage toe te lichten.'¹⁷⁵

Ten aanzien van de eerste aanbeveling is het helaas onduidelijk op wat voor regeling Van der Vlies doelt. Waarschijnlijk beoogt ze een bijlage bij het huishoudelijk reglement, waarin wordt aangegeven in welke gevallen specifieke deskundigheid dient te worden gevraagd.

Recentelijk heeft het Nederlands Fonds voor de Film, in een poging meer helderheid te verschaffen over de eisen die zij aan deskundige adviseurs stelt, een profielschets opgesteld waarin zij aangeeft wat er van haar adviseurs wordt verwacht. Vervolgens heeft zij in een advertentie geïnteresseerden, die aan het profiel denken te voldoen, opgeroepen zich aan te melden bij het fondsbestuur.

'Van de adviseurs wordt verwacht dat zij:

- inhoudelijk deskundig zijn op het specifieke terrein waarop de commissie adviseert
- geen belangen hebben bij projecten
- in een collegiaal overleg kunnen functioneren
- de beleidsopdracht van het Fonds kunnen onderschrijven.'¹⁷⁶

Het is de eerste eis die in dit kader onze aandacht heeft. In de profielschets wordt zij nog nader toegelicht:

¹⁷² Wagenaar 1993, p. 129, 131, 132.

¹⁷³ Kummeling 1988, p. 92: 'Als het doel van de advisering is het verhogen van de rationaliteit van de besluitvorming, dan dienen de leden de hoedanigheid van deskundige te hebben. Zij dienen bij uitstek gekwalificeerd te zijn op het terrein waarop ze adviseren, een specifieke deskundigheid die op opleiding en ervaring berust.'

¹⁷⁴ Kummeling 1988, p. 95.

¹⁷⁵ Van der Vlies cs. 1998, p. 12.

¹⁷⁶ Zie de advertentie *Het Fonds zoekt adviseurs* in De Filmkrant, december '99, p. 5.

'Zij (de adviseurs, kw) dienen een brede belangstelling te hebben voor het medium film en bekend te zijn met de Nederlandse film.

Ook worden adviseurs geacht op de hoogte te zijn van de filmfinanciering en de productie-omstandigheden - in nationaal en internationaal verband - van de betreffende filmcategorie.

Adviseurs moeten goed in staat zijn om op een analytisch wijze uit het brede scala van projectvoorstellen in hun categorie keuzes te maken en deze helder te motiveren.

Bekendheid met alle verschillende aspecten van de betreffende filmcategorie wordt als vanzelfsprekend beschouwd.'

'Belangstelling hebben voor; op de hoogte zijn van': het zijn nogal zacht geformuleerde eisen.

'Goed in staat zijn om' en 'bekendheid met' lijken al wat meer in de richting van ervaringseisen te gaan. De statuten en het huishoudelijke reglement spreken van 'een brede kennis op het terrein van de film'. De ervaringseis zal daar dan wel in besloten liggen.¹⁷⁷

Ervaring is iets dat door de jaren heen in de praktijk moet worden opgebouwd. Gek genoeg heeft de minister het Fonds opgedragen ook jonge adviseurs te werven. Dat die zich moeilijk laten vinden of aangeven zich - juist wegens gebrek aan ervaring - niet geroepen te voelen om in een adviescommissie te stappen, lijkt mij gezien het voorgaande een logische zaak.¹⁷⁸

3.4 BELANGENCONFLICTEN

3.4.1 POLITIEK INCORRECTE FILMS

Dat de deskundigheid die voor de beoordeling van projecten in huis wordt gehaald, nu eenmaal niet vrij is van waardering, (sterker: juist om waardering vraagt) is een gegeven waarvan de politiek verantwoordelijken zich ten tijde van de vorming van de fondsenwet bewust waren. Het was een van de redenen om beslissingen over kunstsubsidies uit te besteden aan fondsen die reeds op het terrein van de kunsten werkzaam waren of die daartoe nog zouden worden ingesteld.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Fondsenwet blijkt dat de voorbereiders van die wet oog hadden voor de nadelen van het uit handen geven van verantwoordelijkheden aan fondsen, die ten dele als een spiegelbeeld van de voordelen (slagvaardiger optreden, meer betrokkenheid belanghebbenden, ontlasting overheid) werden voorgesteld:

'Al is het wenselijk beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling en beleidsuitvoering niet te doen samenvloeien, geheel te scheiden zijn zij niet. Bij overdracht van beleidsuitvoering geeft de overheid een stuurmechanisme uit handen, waardoor de mogelijkheid kan ontstaan van onvoldoende samenhang in het beleid. De autonomie die binnen bepaalde grenzen aan een fonds moet worden verstrekt - wil het zinvol kunnen werken - belemmert voorts een rechtstreeks toezicht van overheidswege op de handelingen van een fondsbestuur. Het gevaar van een zekere willekeur neemt dan toe.

¹⁷⁷ Art. 11 lid 1 Statuten en art. 4 lid 2 HR.

¹⁷⁸ Zie de ervaringen van Rienstra met de werving van jonge adviseurs, hierboven, in paragraaf 3.2.

Ook maakt de grotere betrokkenheid van belanghebbenden de kans niet denkbeeldig, dat er van personen die zich benadeeld voelen, verwijten zullen komen van persoonlijke belangenbehartiging en vriendjespolitiek. Zulke verwijten zijn door de aard van de beslissingen vaak moeilijk met concrete gegevens te ontzenuwen. Degenen die beslissingen moeten nemen verkeren dikwijls in een delicate positie: zij mogen eventuele vrienden niet onrechtmatig bevoordelen, maar ook niet benadelen.¹⁷⁹

De laatste zin trapt een open deur in, maar vat eveneens de inherente problematiek van de advisering op het gebied van de kunsten op kernachtige wijze samen. Een bekend voorbeeld van iemand die bij de filmfondsen lange tijd stelselmatig de deur werd gewezen, na aanvankelijk als een succesvol filmmaker te zijn beschouwd, is Pim de la Parra. De Surinamer, die in de jaren '60 en '70 maar liefst 15 films op zijn naam bracht en gezien werd als 'onmiskenbaar van grote invloed op de ontwikkeling van de Nederlandse filmcultuur', vond de filmfondsen na zijn maatschappijkritische film *Wan Pipel* (1975) zeker tien jaar lang niet tot subsidiëring van een volgend project bereid.¹⁸⁰ Het produktiefonds wees zijn plan voor een opvolger van *Wan Pipel* af, omdat men niet alweer een 'film over zwartjes' gemaakt wilde hebben.¹⁸¹ Het leidde binnen de filmwereld tot speculaties over aversie van de adviseurs tegen politiek incorrecte films. Of dat met deskundigheid of 'niet meer dan een mening' te maken had, die er in dit geval misschien toe strekte de overheid als geldschietster te vriend te houden, is een speculatie die niet hard te maken is.

Een ander voorbeeld van een project dat in de ogen van de Adviescommissie Lange Speelfilm geen genade kon vinden - naar verluidt door de halsstarrige opstelling van één commissielid (Felsenthal) - is de als klucht vermomde aanklacht *De terugkeer van Potasch en Perlemoer* van regisseur Gerrard Verhage en scenarioschrijver Ger Beukenkamp. Tussen 1995 en eind 1998 probeerden zij subsidie te krijgen van het Nederlands Fonds voor de Film. Na een aanvankelijke bijdrage van het Fonds voor de vervaardiging van een *treatment* kregen zij steeds nul op het rekest. Saillant detail was dat het bij het Stimuleringsfonds al net zo ging.

'In beide adviescommissies had Stefan Felsenthal zitting, het voormalige hoofd Culturele Programma's van de NOS. En Felsenthal had Beukenkamp en Verhage van tevoren bezworen dat dit project alleen over zijn lijk zou doorgaan.

Verhage: 'We hebben hem in de beginfase van ons project een keer gesproken, omdat hij zich heel heftig negatief had uitgelaten over een film op het *Potasch en Perlemoer*-thema. Toen zei hij ons dat hij er geen rationele argumenten voor had, maar dat hij buitengewoon gevoelig was voor de associatie met die traditie en het verwerpelijk vond dat wij er zelfs maar aan wilden refereren. Hij zou alles doen om de film tegen te houden.'¹⁸²

¹⁷⁹ TK '79-'80, 15997, nr. 3, p. 5.

¹⁸⁰ De Filmkrant, nr. 44, maart 1985.

¹⁸¹ De Filmkrant, nr. 44, maart 1985. De Filmkrant omschrijft *Wan Pipel* als 'de enige film uit de Nederlandse geschiedenis die ingaat op een Surinaamse problematiek, en die de mensen toont zoals ze werkelijk zijn, zonder zich te conformeren aan een Hollandse visie.'

¹⁸² *Eerst m'n witz terug*, door Annemieke Hendriks en Peter Vermaas, in De Groene Amsterdammer, 2 september 1998.

Irrationele gevoelens van een adviseur kunnen dus wel degelijk doorsijpelen in het 'deskundige' advies, al zijn daar bijna nooit harde bewijzen voor te leveren. Er zijn immers altijd wel argumenten te vinden om een project af te schieten, als dat is wat men wil. In het geval van Potasch en Perlemoer heeft het er de schijn van dat er politieke en emotionele criteria gebruikt werden bij de vorming van het artistieke kwaliteitsoordeel, wat op z'n minst een vreemde, zo niet een afkeurenswaardige gang van zaken is bij een deskundig advies dat de totstandkoming van een geobjectiveerd oordeel tot doel heeft.

Ook al heeft de adviescommissie formeel geen beslissingsbevoegdheid, zij bevindt zich in een 'delicate positie' die van tijd tot tijd situaties oplevert als hierboven geschetst. Verdedigbaar is zelfs dat de rol van het adviescollege van groter gewicht is dan die van het bestuur. Het bestuur draagt weliswaar de verantwoordelijkheid om het advies op haar merites te toetsen, maar het oordeel wordt in de basis door de adviescommissie gevormd en als zodanig praktisch altijd door het bestuur overgenomen.¹⁸³ De filmwereld is klein. Het is aan het Fonds om mogelijke verdachtmakingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat kan zij bewerkstelligen door hoge eisen te stellen aan de motivering van het advies. Omdat het om een waarde-oordeel gaat, is het moeilijk te traceren wat uit deskundigheid voortkomt en wat uit (andere) belangen. Omdat een verwijt snel is gemaakt - gezien het kleine wereldje - is het mijns inziens van groot belang met een nauwkeurige, begrijpelijke en dientengevolge overtuigende motivering van het advies op de proppen te komen.¹⁸⁴

De vrees van het betrokken bestuursorgaan is echter vaak dat een uitgebreidere motivering de aanvragers bij een afwijzende beschikking meer aanknopingspunten voor bezwaarschriften en discussies zou bieden. Ik vraag mij af wat daar mis mee zou zijn. Het voeren van een discussie, desnoods via de bezwaarschriftprocedure, kan juist een goede zaak zijn, die tot een hoogstaande adviespraktijk bijdraagt.

Er wordt in werkelijkheid overigens vrij weinig gebruik gemaakt van de bezwaarschriftprocedure bij het Nederlands Fonds voor de Film. Zo er al conflicten zijn, worden die door het Fonds in een vroeg stadium zoveel mogelijk informeel opgelost, aan de hand van een gesprek met de klagers. Jammer genoeg wordt de discussie daardoor niet in de openbaarheid gevoerd. Als argument voor een besloten gesprek wordt meestal de bescherming van de zakelijke belangen van de aanvrager genoemd. Ik kan mij echter voorstellen dat de aanvrager in voorkomende gevallen juist gediend is met een openbaar gesprek.

Anderzijds zou het wel eens zo kunnen zijn dat lichtelijk ontevreden aanvragers het risico van een aanvaring met het Fonds niet willen nemen, omdat ze het Fonds ook in de toekomst nog nodig zullen hebben en niet als lastpost te boek willen staan. Bovendien kan een bezwaarprocedure soms kostbaar en tijdrovend zijn.

De legitimatie van het deskundige advies zou mijns inziens, gezien bovenstaande overwegingen, het best gediend zijn met een sterke, overtuigende onderbouwing van een advies zoals die idealiter tot uitdrukking komt in een draagkrachtige motivering. Op de eisen die aan de motivering van het advies kunnen worden gesteld zal ik later, in paragraaf 3.6, uitgebreider ingaan.

¹⁸³ Zie art. 3:49 en 3:50 Awb.

¹⁸⁴ In paragraaf 3.6 zal een analyse van de eisen aan de motivering van de adviezen volgen.

Van der Vlies wijst er nog op dat bij de Mondriaanstichting een jaarlijkse evaluatie van het functioneren van de adviescommissies is voorgeschreven. Zij acht dit een lovenswaardige praktijk, ook al bestaat daar (nog) geen (jurisprudentiële) plicht toe.¹⁸⁵ Dit najaar wil het Nederlands Fonds voor de Film, in navolging van het Stimuleringsfonds dat al eerder met evaluaties experimenteerde, een initiatief starten dat een eerste aanzet zou kunnen zijn tot een evaluatiepraktijk van vergelijkbare strekking.¹⁸⁶

3.4.2 FONDSADVISEUR WORDT PROJECTADVISEUR

In een eerder aangehaald Filmkrant-artikel wordt een voorbeeld aangehaald waarin een altemnerend adviseur nauw betrokken was bij een project dat ter beoordeling aan de Adviescommissie werd voorgelegd. Het project was Somberman's Actie van regisseur Casper Verbrugge. De adviseur wiens rol door de schrijver van het artikel ter discussie werd gesteld, was Stan Lapinski.

(...) Ondanks het negatieve eindoordeel luidde het advies om nog geen beslissing te nemen, maar de makers uit te nodigen voor een gesprek. Het gesprek leidde tot een nieuwe scenarioversie, waarbij Stan Lapinski werd betrokken. Een curieuze keuze, want Lapinski was op dat moment roulerend lid van de commissie. Kunnen we het woord belangenverstrengeling hier nog vermijden: een commissielid dat meewerkt aan een scenario waarover dezelfde commissie moet oordelen? Dat Lapinski de commissievergadering waarin over 'zijn' scenario werd geoordeeld, niet bijwoonde, neemt die indruk niet weg. Laten we het toeval noemen, dat in deze vergadering twee van de drie commissielede positief oordeelden over het scenario ("Het is sterk verbeterd vergeleken bij de vorige versie"), zodat de makers 800.000 gulden realiseringsgeld kregen.¹⁸⁷

In het interview met Rienstra sprak ik met hem over wat het Fonds doet om een dergelijke gang van zaken te voorkomen.

Rienstra: 'Er is een ongeschreven regel dat adviseurs in een bepaalde categorie zelf geen aanvragen mogen indienen in die categorie.'

- *Dat las ik ook in dat verhaal in de Filmkrant over Somberman's actie: daar werd gesuggereerd dat Stan Lapinski betrokken zou zijn geweest bij de beoordeling van dat scenario dat hij zelf bewerkt had. Het leek mij sterk dat hij op dat moment zelf in die commissie zou hebben gezeten.*

Rienstra: 'Nee. Wij hebben er altijd heel erg streng op gelet dat de adviseurs nooit adviseren over projecten waar ze zelf bij betrokken zijn. Dat kan niet. Dat wordt

¹⁸⁵ Van der Vlies, p. 12.

¹⁸⁶ Nieuwsbrief Nederlands Fonds voor de Film, Nr. 3, juli '99: 'Tot nu toe zijn de filmprojecten, die met een bijdrage van het Fonds tot stand zijn gekomen, nooit intern geëvalueerd. Onlangs heeft het Fondsbestuur besloten hier op korte termijn verandering in aan te brengen. Aan de beslissing om voltooide Fondsfilms te evalueren liggen een aantal motieven ten grondslag. Zo hoopt het bestuur vast te kunnen stellen of de verwachtingen van de adviescommissie en het bestuur terug te vinden zijn in de uiteindelijke film.' Het Fonds wil de betrokkenen uitnodigen voor een evaluatiediscussie met de adviescommissie. 'Het fonds is zich er van bewust dat een dergelijke evaluatie naast nuttige ook pijnlijke informatie kan opleveren voor de maker. Het moge duidelijk zijn dat er in een evaluatiesessie geen sprake is van een (subjectief) waardeoordeel.'

¹⁸⁷ *Filmfonds: zonder sympathieke personages geen subsidie*, door Jos van der Burg in de Filmkrant, nr. 204, oktober 1999, p. 13.

smoezelig. Dat weten we. Dus dat hebben wij altijd - en dat hebben de adviseurs ook zelf geprobeerd te voorkomen. Dat is een afspraak die we van te voren met ze maken.'

- *Dat staat ook in het reglement, dat ze dan uit de vergadering moeten.*

Rienstra: 'Dat ze uit de vergadering moeten, ja. Maar meestal is het zo dat we zelf vooraf al hebben gezegd: dan mag je er die hele vergadering niet bij zitten. Want anders krijg je van die verslagen van: "Commissielid X ging even de vergadering uit." Dan vraag je je toch af of hij voor hij uit de vergadering ging en nadat hij terug was wel z'n mond heeft gehouden. En dus proberen we adviseurs die zijn betrokken bij een project, gewoon in het geheel geen deel uit te laten maken van de vergadering waarin dat project beoordeeld wordt. Ik durf te stellen dat we dat in 99% van de gevallen ook hebben volgehouden. Maar of zo iemand nou z'n collega's achter mijn rug om gaat bellen, dat weet ik niet.'

- *Maar het is niet zo dat Lapinski al in een eerder stadium van het project bij een vergadering had gezeten, maar -*

Rienstra: 'Dat gebeurt wel, ja.'

- *Maar op het moment dat hij dan degene wordt die een scenario-versie gaat schrijven, dan -*

Rienstra: 'Dan is-ie out, ja. En als hij weet dat hij voor dat project wordt benaderd, dan houdt hij ook de boot af. Dat moet gemeld worden. We hebben gevallen gehad, in de eerste samenstelling van de Adviescommissie met Rob Houwer en Stefan Felsenthal en Ot Louw, dat Ot Louw, die editor is, vaker dan hem lief was, te lezen kreeg dat de beoogde editor Ot Louw was, terwijl hij daar zelf nog niets van wist. Wanneer hij het soms al wel wist, dan zei hij: "Ik wil geen uitspraken doen over dit project." Dan schakelden we een andere adviseur in. Maar soms bleek dat pas tijdens de vergadering of kregen we dat in een nagekomen stuk. Maar dat proberen we te voorkomen. Daar zijn we heel rigoureuus in.'

- *Maar is dat dan iets dat de adviseur zelf ter plekke moet aangeven of is dat al gescreend in het burele voortraject?*

Rienstra: 'Dat wordt in principe gescreend op het moment dat de aanvraag wordt ingediend. De medewerkers kijken of er commissieleden in het project betrokken zijn. Maar wat wel is voorgekomen, is dat commissieleden zo uitgesproken waren over een bepaald project - positief, maar een heel aantal kritische kanttekeningen hadden - dat de aanvrager zelf contact zocht met zo'n adviseur, en zei: "Kunnen we daar eens over praten?" In het geval van Stan Lapinski is het een of twee keer voorgekomen dat er uit zo'n gesprek een samenwerking voortvloeide. Vanaf dat moment doet hij niet meer mee aan de beoordeling. In elk geval niet van dat project.'

- *Je zou daar ook nog kritische kanttekeningen bij kunnen plaatsen, want kennelijk is het adviseurschap dan ook een indirecte bron van inkomsten. Misschien is het indirect wel een mooi stukje reclame.*

Rienstra: 'Nou, je vraagt in eerste instantie aan die mensen of ze bereid zijn hun expertise ter beschikking te stellen aan het filmfonds. En je neemt ze op basis van de kwaliteitsinschatting die je maakt van hun expertise. Deze wereld is zo klein, dat de kans dat je iemand vindt die expertise heeft op het lezen en beoordelen van scenario's zonder daar ooit iets mee te doen in de praktijk bijna nul is. Want die expertise bouw je op door ermee te werken. Dus het onvermijdelijk.'

- *Of je zou gepensioneerd moeten zijn.*

Rienstra: 'Ja, maar een schrijver is nooit gepensioneerd, dus ik weet niet of dat zo erg is. Kijk, bestuursrechtelijk kun je zeggen; is hier vermenging van belangen? Ik weet het niet, of dat zo is. En zelfs als er sprake is van een vermenging is van belangen, of belangen die in elkaars verlengde gaan liggen, is dat dan zo slecht? Is het slecht als je streven is om de kwaliteit van de Nederlandse scenario's te verbeteren, dat de adviseur die daar een zinnige analyse over geeft, in een later stadium aan zo'n project mee gaat werken? Is dat slecht?

- Ik weet het niet.

Rienstra: 'Nee. Ik vind dus van niet.'

- Kennelijk heb je dan adviseurs in huis, die midden in de wereld staan.

Rienstra: 'Nou ja, dat hoop je natuurlijk. Dat is wat we natuurlijk altijd proberen. En dat is ook de reden dat we graag van anderen suggesties krijgen voor de benoeming van adviseurs, want je kent niet iedereen.'

- Nee, maar je kunt je er wel van bewust zijn dat dat tot de mogelijkheden behoort, en ik kan me voorstellen dat je er dan voor kiest om dat te voorkomen. Je zou je adviseurs bijvoorbeeld kunnen verplichten ervan af te zien in een later stadium enige steun te verlenen aan een project dat ze ter beoordeling voorgelegd hebben gekregen.

Rienstra: 'Ja, maar waarom zou je dat doen? Waarom zou je iemand die een zinnige opinie heeft over een project dat steun krijgt van het fonds, in een later stadium - nadat die beslissing gevallen is, en de aanvrager heeft gezegd: "Ik zou graag eens met die adviseur willen praten," en daar ontstaat een samenwerking uit - vertellen dat hij geen adviseur meer mag zijn. Wij zeggen dan: "Oké, vanaf nu ben je dus in ieder geval geen adviseur meer van dat project." Misschien lig je er wel helemaal uit, want bij Stan Lapinski was dat op een gegeven moment het geval: die ging zo vaak aan professionele scenario's meewerken, dat-ie zelf gezegd heeft dat hij uit de Adviescommissie wilde. Voordat z'n termijn voorbij was, "want ik ga een conflict of interest krijgen," zei hij. Dat heeft een zelfregulerende werking. Dus in die zin zie ik hier geen ongezonde incest.'

Mocht het bestuur het wel nodig achten strengere regels te stellen aan het functioneren van haar adviseurs, dan schept art. 4 lid 10 Huishoudelijk Reglement daartoe de mogelijkheid: 'Het bestuur kan nadere regels stellen terzake van al hetgeen het adviescollege en de ad hoc adviseurs nader betreft.'

3.4.3 STAFLEDEN

Over de rol van de stafleden is in de reglementen of het instellingsbesluit niets vastgelegd, maar dat ze niettemin zorgen voor een eigen inbreng tijdens de vergadering van de Adviescommissie Lange Speelfilm, blijkt uit een recent artikel in de Filmkrant over 'het soms curieuze beulswerk van de adviescommissie van het Nederlands Fonds voor de Film.'¹⁸⁸

'Elke vergadering wordt bijgewoond door de twee vaste leden en een roulerend lid. Ook zijn er altijd drie 'bureauleiden' van het Filmfonds aanwezig, waaronder de twee stafmedewerkers speelfilm Barbara Stroink en Ger Bouma. Waarom deze bureaumedewerkers met de commissie meevergaderen, ja zelfs de vergaderingen voorzitten? Bouma: 'Wij zijn binnen het filmfonds de contactpersonen voor de

¹⁸⁸ Zie de lead bij *Filmfonds: zonder sympathieke personages geen subsidie*, door Jos van der Burg in de Filmkrant, nr. 204, oktober 1999, p. 13.

aanvragers van speelfilmsubsidie. Wij kennen dus de voorgeschiedenis van elk project en die informatie kan nuttig zijn voor de adviescommissie.' Bouma verhult niet dan hun inbreng groter is. 'Wij zitten er niet voor Piet snot bij. Als ik vind dat de commissie een projecten onrechte negatief beoordeelt, breng ik zoveel mogelijk positieve elementen naar voren. De commissie beslist uiteindelijk, maar ik probeer zeker invloed uit te oefenen.'

Statutair zal het wel in orde zijn, maar de vermenging van het interne Filmfonds-circuit met het externe circuit van adviseurs roept bevreemding op. Het past in het algemene Nederlandse beeld dat de bureaucratie een stevige invloed uitoefent op beleidszaken. Bij het Filmfonds heeft dat tot gevolg dat de adviezen van de commissie soms niet worden opgevolgd. Officieel heet het in zo'n geval dat het bestuur zich niet conformeert aan het advies, maar omdat het bestuur ver van de dagelijkse praktijk afstaat, mogen we aannemen dat de twee stafleden speelfilm en Rienstra in zo'n geval hun zin hebben doorgedreven.

Dat gebeurde bijvoorbeeld bij Hany Abu-Assads *Het 14e kippetje*, toen de commissie het na vier scenarioversies welletjes vond en een streep onder het project wilde zetten. Het bestuur besloot dat er nog een nieuwe scenarioversie ingediend mocht worden, op voorwaarde dat Paul Ruven als scenarist zou worden ingeschakeld. De commissie vond het nieuwe scenario 'een leuk script', dat 'amusement en herkenbaar' was, zodat de film uiteindelijk alsnog werd gerealiseerd.'

In het Huishoudelijk Reglement is een bepaling (art. 4 lid 9 HR) opgenomen die een waarborg moet bieden tegen belangenverstrengeling.

Art. 4 lid 9 Huishoudelijk Reglement

Indien in een vergadering van het Adviescollege of een Adviescommissie zaken aan de orde komen waarbij een adviseur of familieleden van deze adviseur tot in de tweede graad, dan wel iemand waarmee deze adviseur een duurzame relatie heeft, een direct financieel belang kan hebben, stelt deze adviseur bij de aanvang van de behandeling van die zaak in de vergadering de voorzitter van dit belang op de hoogte. De betrokken neemt geen deel aan de beraadslagingen en advisering over de betreffende zaak.

3.4.4 ONDERHANDELEN OVER ADVISEURS

In de zomer van '93 ontstond er een conflict tussen de minister en de oprichters van het Nederlands Fonds voor de Film enerzijds en filmmakers anderzijds. Een groot aantal cineasten verenigde zich op instigatie van Johan van der Keuken onder de naam Filmers '93 om zich tegen de nieuwe inrichting van de rechtsopvolger van de beide 'oude' fondsen uit te spreken, onder meer vanwege de vrees 'dat in de adviescommissies van het nieuwe fonds geen filmmakers mogen plaatsnemen.'¹⁸⁹ Bij het Fonds voor de Nederlandse Film en het Produktiefonds was de invloed van de filmmakers veel pregnanter aanwezig. De minister wilde daar bij de oprichting van het nieuwe Nederlands Fonds voor de Film juist paal en perk aan stellen.

De groep vroeg de minister niettemin om meer betrokken te worden 'bij het bestuur, de adviescommissies en de reglementen van het nieuwe fonds.' Niet de minister, maar het voorlopig bestuur van het Fonds i.o. trad vervolgens met de filmmakers in conclaaf. Het heeft er alle schijn van dat art. 4 lid 2 HR het resultaat is van het toen gevoerde overleg.

¹⁸⁹ Amersfoortse Courant, 23-06-'93.

Met een compromis tot gevolg, dat als een overwinning voor de filmmakers kan worden gezien, maar dat de mogelijkheid van partijdige inbreng bij benoemingen schiep; iets dat op z'n minst merkwaardig is in relatie tot wat een deskundig adviseur *pur sang* zou moeten zijn.¹⁹⁰ Kennelijk is 'deskundigheid' in de ogen van het Nederlands Fonds voor de Film geen objectief predikaat, maar een negotiabel gegeven. Er viel immers te onderhandelen over inbreng bij de samenstelling van adviescommissies. De betrokken partijen zijn blijkens de redactie van art. 4 lid 2 HR zo gezien tot de volgende definitie gekomen: 'deskundig adviseur is degene die door het bestuur in die functie is benoemd, met de eventuele instemming van organisaties van filmmakers en/of derden.' Of deze gang van zaken de geloofwaardigheid van de commissieleden en de beoogde zorgvuldigheid van de voorbereiding nu wel op optimale wijze dient, valt echter te betwijfelen.¹⁹¹

Nogal merkwaardig - en misschien wel illustratief voor hoe delicaat het belangenelement onderhuids een rol speelt - is de opvatting hierover van directeur Ryclef Rienstra, zoals hij die desgevraagd eens voor HP/de Tijd uiteen zette. Voor de wenselijkheid van filmmakers in het bestuur enerzijds en filmmakers in een adviescommissie anderzijds, legt hij twee verschillende redeneringen aan, die nogal opportunistisch aandoen en daarom weinig overtuigend klinken.

'Ze (de filmmakers, kw) vroegen zich af, waarom er niet één filmmaker in het bestuur zat.'

Rienstra: "Ik vind dat niet zo'n probleem. Veel filmmakers zijn gepreoccupeerd met hun beroep en missen daardoor weleens de afstandelijke kijk die nodig is wanneer men in een bestuur plaatsneemt. (...) Ze zitten wel in de adviescommissie, dat wilde de minister oorspronkelijk ook niet echt, maar daar hebben we haar van weten te overtuigen." (...) En dan was er nog het feit dat Rob Houwer (een van de belangrijkste producenten in Nederland, kw) in de adviescommissie voor de lange speelfilm plaatsnam. Moet een producent als Matthijs van Heijningen (naast Houwer een andere belangrijke producent in ons land) straks zijn plannen laten goedkeuren door zijn grootste concurrent? "De Nederlandse filmmarkt is niet zodanig dat je kunt spreken van concurrentie en als je een deskundige filmmaker in je commissie wilt hebben, dan zal hij op een zeker moment over collega's moeten oordelen. Alle adviescommissies bestaan uit kunstenaars, de Raad voor de Kunst, het Fonds voor de Beeldende Kunst, noem maar op. Jan Blokker was notabene voorzitter van het Produktiefonds en schreef ondertussen scenario's, die door datzelfde fonds werden gesubsidieerd. Daar heeft nooit iemand over geklaagd. Laten we voorop stellen dat Rob Houwer een buitengewoon intelligente man is die heel goed weet dat hij een van de grotere producenten is en wellicht ooit in een concurrentiepositie zou kunnen komen te verkeren. Maar hij is echt wel zo slim om zich te realiseren dat hij maar één keer de schijn van partijdigheid op zich hoeft te laden en het is: *Exit Rob Houwer.*"

¹⁹⁰ Kummeling 1988, p. 94: 'De eis van onafhankelijkheid kan worden gesteld ten aanzien van alle drie belangrijke typen van advisering, waarbij naar mijn mening nog als bijzonderheid geldt dat onafhankelijkheid eigenlijk inherent is (hoort te zijn) aan advisering door deskundigen. (...) Dat een deskundigencollege per definitie onafhankelijk dient te zijn is ook de opvatting van de Vz. Afd. rechtspraak (Vz. ARRvS 24-08-'79, AB 1980, 8).'

¹⁹¹ Kummeling 1988, p. 94: 'De door dezen (*deskundige adviseurs, kw*) te verschaffen informatie dient objectief en betrouwbaar te zijn, en niet ondergeschikt te zijn gemaakt aan de opvattingen van overheidsinstanties (en burgers).'

Wat ook nog kan, is dat de dubbele adviesfunctie van het adviescollege doorklinkt in art. 4 lid 2 HR en dat deze adviesmogelijkheid is opgenomen met het oog op de tweede taak van het adviescollege: de advisering op het gebied van de beleidsvorming van het fonds. Het is begrijpelijker dat het voor die functie van belang is dat de adviseurs de goedkeuring van de vakorganisaties kunnen wegdragen. Voor de eerste adviesfunctie is die noodzaak mijns inziens minder evident - laat staan wenselijk - zodat het wellicht het overwegen waard is de twee adviestaken en hun benoemingsprocedures in de toekomst strikter te scheiden.

In het interview dat ik op 18 oktober jongstleden had met directeur Rienstra, vroeg ik hem naar de ontstaansgeschiedenis van de mogelijkheid tot het inwinnen van advies bij vakorganisaties. In hoeverre dat te maken had met het initiatief van Filmers '93 en of het is ontstaan als een compromis, kon hij niet duidelijk aangeven.

Rienstra: 'Nou, het is echt niet alleen een compromis. Het antwoord dat het toenmalige bestuur gegeven heeft op de partijen die zich verenigd hadden in Filmers '93 tegen de ondemocratische totstandkoming van het nieuwe fonds, was: "We moeten wel een institutioneel overleg hebben met het veld." Dat heeft eerst geresulteerd in het Filmmakersforum, dat al binnen een half jaar uit elkaar viel. Nu hebben we op basis van ongeschreven regels regulier overleg met de grootste stromingen in de beroepsgroepen. En wanneer we het gevoel hebben dat het bijvoorbeeld nodig is om eens met de jonge film en televisiemakers te gaan praten, dan nemen we zelf het initiatief en beleggen we een avond. Maar de gewoonte om ze te vragen om suggesties te doen voor adviseurs - mja, het vloeit natuurlijk een beetje voort uit het feit dat we gewoon met die groepen te maken hebben.'

Laten we het wat positiever proberen te bekijken. Zelfs wanneer het benoemingsadvies gekleurd zou zijn, wil dat nog niet zeggen dat de adviseur zelf daardoor niet langer in staat zou zijn een onafhankelijke houding aan te nemen en een onpartijdig oordeel over specifieke aanvragen te vormen.

In art. 4 lid 9 HR is een waarborg opgenomen die adviseurs voorschrijft hoe te handelen in geval van een (dreigend) belangenconflict: 'Indien in een vergadering van het adviescollege of een adviescommissie zaken aan de orde komen waarbij een adviseur of familieleden van deze adviseur tot in de tweede graad, dan wel iemand waarmee deze adviseur een duurzaam relatie heeft, een direct financieel belang kan hebben, stelt deze adviseur bij de aanvang van de behandeling van die zaak in de vergadering de voorzitter van dit belang op de hoogte. De betrokken adviseur neemt geen deel aan de beraadslagingen en advisering over de betreffende zaak.'

Kummeling acht het van wezenlijk belang 'dat de deskundige in staat is tot het geven van informatie op een objectieve wijze. Juist door deze wijze van totstandkoming kan het deskundige advies ook een sterk legitimerende werking hebben,' zo betoogt hij.¹⁹² Toch is dan de schijn wellicht gewekt en daar kunnen vraagtekens bij worden gesteld. Die situatie dient nu juist ten allen tijde te worden vermeden.

¹⁹² Kummeling 1988, p. 31.

3.5 CRITERIA

Nu komen we eindelijk toe aan de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Wat zijn de criteria die de Adviescommissie Lange Speelfilm hierbij hanteert? Om te beginnen moeten we te rade gaan bij de criteria die het bijdragereglement de Adviescommissie opdraagt. Daarna zullen we kijken hoe die criteria in de praktijk worden toegepast en nader ingevuld zijn geraakt.

De statuten geven het bestuur de opdracht om 'de werkwijze, de procedures en de criteria die het bestuur bij het beslissen op aanvragen voor financiële bijdragen hanteert' bij reglement nader te regelen.¹⁹³ Art.1 lid 3 van het huishoudelijk reglement, dat de statuten nader uitwerkt, stelt dat het Fonds een reglement heeft 'voor het doen verlenen van financiële bijdragen'. Bedoeld is het Bijdrage-reglement, dat zichzelf in de aanhef als volgt aankondigt: *'Ter uitwerking van het Huishoudelijk reglement van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film, artikel 1 lid 3, geldt het volgende.'*

Voor de criteria die de Adviescommissie Lange Speelfilm bij de inhoudelijke toetsing van de aanvragen hanteert, zijn naast art. 2 ('doel' van het verstrekken van bijdragen) vooral de artt. 9 en 10 ('inhoudelijke toetsing') van het bijdragereglement van belang.

Art. 9 Bijdrage-reglement

- 1. Het Bestuur kan een aanvraag ter advisering voorleggen aan het Adviescollege.

- 2. Het Bestuur kan het Adviescollege vragen prioriteiten te stellen:

- in verband met het beschikbare budget van het Fonds;

- in verband met de gekozen prioriteiten binnen het beleid.

(niet opgenomen is het derde lid, omdat dat een formeel voorschrift bevat; nl. een termijnstelling)

Art. 10 Bijdrage-reglement

- 1. Bij de formulering van het advies inzake een aanvraag baseert het Adviescollege zich op de door de aanvrager verstrekte gegevens, het documentatie- en informatiemateriaal, het door de aanvrager verstrekte beeldmateriaal en eventuele aanvullende informatie.

Het Adviescollege kan de aanvrager verzoeken zijn/haar aanvraag mondeling toe te lichten.

- 2. Het Adviescollege geeft een oordeel over de in artikel 2 bedoelde bijdrage aan de kwaliteit en diversiteit van de filmproductie in Nederland en over de overige in dat artikel vermelde criteria.

¹⁹³ Art. 14 Statuten:

Nadere regelen

- 1. Ter uitvoering van het in deze statuten bepaalde stelt het bestuur één of meer reglementen vast, waarin in elk geval de werkwijze, de procedures en de criteria die het bestuur bij het beslissen op aanvragen voor financiële bijdragen hanteert, worden geregeld, alsmede de voorschriften die aan een toekenning van een financiële bijdrage verbonden worden. De Minister kan met betrekking tot de evengenoemde onderwerpen het bestuur voorschrijven terzake een reglement te wijzigen. Een reglement mag niet met de wet of de statuten in strijd zijn. Het bestuur is te allen tijde bevoegd een reglement te wijzigen of op te heffen, mits daarbij het hierna in dit artikel bepaalde daarbij in acht genomen wordt.

- 2. Een reglement of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van de Minister, alvorens het in werking kan treden.

- 3. Het bestuur plaatst reglementen en wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk na goedkeuring in de *Staatscourant*.

- 3. Indien het Adviescollege de in artikel 2 bedoelde bijdrage aan de kwaliteit en diversiteit, de overige criteria in aanmerking genomen, niet in voldoende mate herkent in de aanvraag, komt het tot een negatief advies over de aanvraag.
- 4. Indien het Adviescollege de in artikel 2 bedoelde bijdrage aan de kwaliteit en diversiteit, de overige criteria in aanmerking genomen, wel in voldoende mate aanwezig acht in de aanvraag, brengt het een positief advies uit.
Dit advies kan vergezeld gaan van een aanbeveling over de hoogte van de toe te kennen financiële bijdrage.

Art. 2 Bijdrage-reglement

- 1. Het Bestuur van het Fonds kan, in overeenstemming met artikel 2 van de statuten en volgens de bepalingen vastgesteld in dit reglement, aan natuurlijke of rechtspersonen een financiële bijdrage verstrekken ten behoeve van een project of activiteit, indien naar het oordeel van het Bestuur dit project of deze activiteit in overeenstemming met artikel 2 van de statuten een bijdrage levert aan:
 - de kwaliteit en de diversiteit van de filmproductie in Nederland;
 - het bevorderen van een voor de filmkunst ontvankelijk klimaat in Nederland;
 op voorwaarde dat het project of de activiteit voldoet aan de in het tweede lid vermelde criteria.
- 2. Het Bestuur van het Fonds kan aanvragers een financiële bijdrage verstrekken wanneer de aanvraag naar het oordeel van het Bestuur voldoet aan de volgende criteria:
 - het project of de activiteit voldoet aan de vereisten van kwaliteit en professionaliteit waarbij de kunstzinnige waarde en de gebruikswaarde centraal staan;
 - met het ondersteunen van het project of de activiteit is een continuïteitsbelang gemoeid;
 - het resultaat van het project of de activiteit dient bij te dragen aan de diversiteit van de filmproductie in Nederland, dan wel aan een voor de filmkunst ontvankelijk klimaat in Nederland.
- 3. Het Bestuur kan nadere criteria en voorwaarden stellen met betrekking tot het verlenen van financiële bijdragen aan verschillende soorten projecten of activiteiten.

Bij de beoordeling van aanvragen door de Adviescommissie Lange Speelfilm staan drie criteria centraal: kwaliteit, diversiteit en continuïteit. Daarmee komen we weinig verder: het zijn 'termen, die op hun beurt weer vragen oproepen.'¹⁹⁴ Termen die pas betekenis krijgen als ze nader worden ingevuld. De invulling is aan het bestuur, dat vervolgens de Adviescommissie kan vragen rekening te houden met in verband met het beschikbare budget (subsidieplafond) en het overige beleid gestelde prioriteiten.¹⁹⁵ Daarover hierna meer, in paragraaf 3.5.2.

3.5.1 BELEID ALGEMEEN

Bij de totstandkoming van de Fondsenwet, de voorloper van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid, is bepaald dat er voor de fondsen ruimte moest zijn om een eigen beleid te voeren. De Memorie van Toelichting bij de Fondsenwet schetst die beleidsruimte als volgt: 'Binnen de gestelde wettelijke regels, de bepalingen van de statuten en de door de

¹⁹⁴ A.J. Nieuwenhuis, *Over de grens van de uitingsvrijheid*, Nijmegen 1997.

¹⁹⁵ Zie art. 9 lid 2 Bijdrage-reglement.

rijksoverheid gestelde subsidievoorwaarden zal een fonds een eigen uitkeringsbeleid kunnen voeren.¹⁹⁶

Later, tijdens de behandeling van de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid in de Tweede Kamer, ging de toenmalige minister van WVC, d'Ancona, in op de verhouding tussen het regeringsbeleid en dat van de afzonderlijke fondsen. Ze merkte op dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het beleid van de fondsen wettelijk is vastgelegd in art. 10 WSC en vervolgde:

'Het fondsbestuur is zelf aan zet als het gaat om individuele beslissingen, maar (...) natuurlijk zal in een reeks van beslissingen van een fondsbestuur een zeker beleid zijn te onderkennen. Als dat beleid, die reeks van beslissingen, die trend die zich voordoet zich in een verkeerde richting ontwikkelt, dan heeft de Kamer de mogelijkheid om (...) aan de bel te trekken en heb ik de mogelijkheid om in te grijpen.'¹⁹⁷

Kamerlid Dijkstal (VVD) bracht in datzelfde debat naar voren dat 'als je een reeks van beslissingen neemt,' (...) 'datgene wat incident lijkt te zijn, trendmatig en in zekere zin beleid' wordt. 'Fondsen mogen dat, mits het stoelt op de beleidsplannen van die fondsen zelf,' concludeerde hij.

Hieruit blijkt dat er in ieder geval twee bronnen voor beleidsnormen zijn. Beleid manifesteert zich om te beginnen in de beleidsnota van het Fonds. Deze vierjaarlijkse nota is een 'beleidsregel' in de zin van art. 1:3, vierde lid Awb, omdat zij bij besluit is vastgesteld. Dat geldt ook voor het jaarlijkse activiteitenplan. Beleidsregels hebben betrekking op het gebruik van bestuursbevoegdheden waarover de autoriteit die de richtlijnen uitvaardigde, een zekere zeggenschap heeft.¹⁹⁸ Gezien art. 9 lid 2 Bijdragereglement, waaruit blijkt dat het bestuur van het Nederlands Fonds voor de Film het Adviescollege kan vragen bepaalde prioriteiten te stellen, kunnen beleidsregels van invloed zijn op de Adviescommissie Lange Speelfilm.

Ten tweede kan beleid ook uit een trendmatige reeks van beslissingen naar voren komen. Dat levert dan een ongeschreven regel van gewoonterecht op, die in verband met het gelijkheidsbeginsel noopt tot gelijke behandeling van gelijke gevallen.

Nicolaï noemt nog een derde beleidsbron, waarvoor bekendmaking als kenmerkende eigenschap geldt. Wanneer het bestuursorgaan haar beslissingscriteria namelijk publiceert, doet het daarmee een 'algemene toezegging dat het bestuursorgaan de bekendgemaakte normen behoudens een rechtsplicht tot afwijking zal naleven.'¹⁹⁹ Een hoop aanwijzingen met doorgaans een onduidelijke juridische vorm en allerlei benamingen, vallen onder deze categorie: 'circulaires, richtlijnen, normen, brochures, aanbevelingen...'²⁰⁰

Van der Vlies onderstreept dat het beleid kenbaar moet zijn voor de aanvragers, zodat zij daarmee rekening kunnen houden bij het indienen van een aanvraag.²⁰¹ In paragraaf 5.4.3 van hoofdstuk 2 is al aangegeven dat het beleid 'onjuist noch onredelijk' mag

¹⁹⁶ TK '79-'80, 15997, nr. 3, p. 5.

¹⁹⁷ TK 20987, 102, 9 september 1992.

¹⁹⁸ Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 267.

¹⁹⁹ Nicolaï/Olivier 1997, p. 216.

²⁰⁰ Van Wijk/Konijnenbelt 1997, p. 267.

²⁰¹ Van der Vlies 1998, p. 27.

zijn.²⁰² Het doel van beleidsvoering is immers met de ontwikkelde criteria 'een zeker objectivering van de beoordeling van aanvragen' te bereiken.²⁰³ Ook adviescommissies zijn daarom gebonden aan de door het bestuur ontwikkelde criteria.

3.5.2 TOEPASSING CRITERIA: FONDSBELEID

De opdrachtbrief die minister d'Ancona bij de oprichting aan het Nederlands Fonds voor de Film meegaf, geeft een eerste aanzet tot wat het interne beleid van het Fonds moest behelzen.

Het Fonds kreeg onder meer de opdracht 'strengere(re) criteria voor de kwaliteitsbeoordeling' te hanteren; te streven naar 'meer continuïteit door o.m. *trackrecords* te hanteren bij de beoordeling van aanvragen; in het beleid de nadruk te leggen op 'de bevordering van internationale coproducties en aansluiting op Europese ontwikkelingen'; 'de ondersteuning van scenario en pre-productie' en de jeugdfilm een hogere prioriteit te geven.²⁰⁴

In de vierjaarlijkse Cultuurnota geeft de minister van OC&W in hoofdlijnen aan waarop het beleid van het Nederlands Fonds voor de Film gericht moet zijn.²⁰⁵ In het beleidsplan van het Fonds zijn die hoofdlijnen vervolgens verder uitgewerkt.²⁰⁶

Alhoewel het beleidsplan aangeeft waar de prioriteiten liggen op het gebied van de speelfilm, wordt daarin niet aangegeven of en zo ja welke consequenties dat heeft voor de beoordeling van aanvragen door de Adviescommissie Lange Speelfilm. Rienstra verklaart dat als volgt:

Rienstra: 'Het beleidsplan is in principe niet iets dat in alle uitvoerigheid naar de commissie gaat. De commissie-leden krijgen allemaal wel het jaarverslag waarin getoond wordt wat we gedaan hebben en wat onze uitgangspunten zijn. Ik geloof niet dat je kunt zeggen dat in onze jaarlijkse activiteitenplannen zulke nauwkeurige formuleringen staan, dat de adviescommissie daar iets aan heeft. Ik denk dat er wat dat betreft veel impliciet gebeurt.' (...) 'Morgen hebben we bijvoorbeeld een overleg met de adviescommissie, over algemene beleidszaken, en daar zitten twee bestuursleden bij. En half september hebben we een overleg gehad tussen alle adviescommissies en het bestuur. Dus die communicatie is er wel.

- En hoe vaak gebeurt dat? Is dat jaarlijks, halfjaarlijks?

Rienstra: 'Nou, dat is in ieder geval jaarlijks, maar nu - in de aanloop tot het nieuwe beleidsplan - hebben we dat iets vaker. We hebben eerst een algemene bijeenkomst gehad, tussen het bestuur en alle adviescommissies, die binnenkort gevolgd wordt door bijeenkomsten per adviescommissie, dus per categorie.'²⁰⁷

Laten we eens bezien in hoeverre de drie criteria die uit het Bijdrage-reglement naar voren kwamen, nader zijn ingevuld.

²⁰² Zie Rb Breda 9 juli 1996, Stimuleringsfonds voor Architectuur, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 26.

²⁰³ Zie Rb Breda 9 juli 1996, Stimuleringsfonds voor Architectuur, opgenomen in Van der Vlies cs. 1998, p. 26.

²⁰⁴ Zie de opdrachtbrief, opgenomen in het Jaarverslag '98 van het Nederlands Fonds voor de Film, p. 20.

²⁰⁵ Zie *Pantser of ruggengraat*, Cultuurnota 1997-2000, Den Haag 1998 (herdruk), p. 59.

²⁰⁶ Zie *Een ruggegraat voor de Nederlandse film*, beleidsplan 1997-2000, stichting Nederlands Fonds voor de Film.

²⁰⁷ Interview met Rienstra d.d. 18-10-'99.

Met het criterium van continuïteit doelt het Fonds op de continuïteit van de *filmproductie*.

In een interview met HP/de Tijd lichtte Rienstra het begrip nader toe:

'We willen nadrukkelijk producenten gaan steunen omdat die voor continuïteit kunnen zorgen. Een producent kan meerdere films tegelijkertijd aanpakken, terwijl een maker vaak jaren met een project bezig is. Een producent met een goede staat van dienst wekt bovendien vertrouwen bij financiers. Dat moet je niet onderschatten.'²⁰⁸

Gezien het publikatiecriterium van Nicolai, dat in de vorige paragraaf naar voren is gebracht, zou je denken dat deze uitspraak van Rienstra het Fonds bindt. Dat is echter niet het geval, nu de publicatie niet van het Fonds zelf, maar van een journalist is uitgegaan. Wel verdedigbaar is dat Rienstra, als zijnde de directeur, bevoegd is namens het Fonds te spreken. Wie een strengere leer aanhangt, zal zeggen dat alleen door het bestuur vastgestelde beleidsregels het Fonds kunnen binden bij de invulling van de criteria. Van meer belang dan het bovenstaande citaat uit een tijdschriftartikel is in elk geval de onderstaande passage uit een door het Fonds uitgebrachte informatiefolder die aan potentiële aanvragers wordt toegestuurd. Onder het kopje 'beoordeling' worden daarin de criteria kwaliteit en diversiteit verder ingevuld:

'Bij de beoordeling van een filmproject zijn de kwaliteiten van het scenario, het talent van de makers en de vertoningsvooruitzichten van het project de belangrijkste beoordelingsaspecten. Het Fonds wil tevens een divers filmaanbod stimuleren en daarom ondersteunt het een zo groot mogelijke verscheidenheid aan filmsoorten- en genres.'²⁰⁹

In het Jaarverslag '97 wordt over het beleid met betrekking tot de lange speelfilm het volgende bekend gemaakt: 'Binnen de lange speelfilm geeft het Fonds aandacht aan de prioriteitsgebieden jeugdfilm en internationale coproducties. In het verslagjaar werd aan 3 jeugdfilms een realiseringsbijdrage toegekend. Er werden 6 realiseringsbijdragen en 5 aanvullende bijdragen verleend aan internationale coproducties.'²¹⁰

Het jaarverslag over 1998 meldt met betrekking tot de toepassing van de criteria:

'Een filmproject wordt beoordeeld aan de hand van drie basiscriteria: kwaliteit, diversiteit en continuïteit. Filmprojecten worden in eerste instantie op **kwaliteit** geselecteerd. Dit wordt beoordeeld aan de hand van het niveau van het scenario of filmplan, het talent en de vakbekwaamheid van de makers en de vertoningsmogelijkheden van het project. Het Fonds wil ook bijdragen aan een **divers** aanbod en ondersteunt daarom een zo groot mogelijke verscheidenheid aan films. Ten slotte streeft het Fonds ernaar de **continuïteit** van filmmakers te bevorderen. In de beoordeling wordt daarom rekening gehouden met de recente trackrecord van de aanvrager, maar in verband met de beperkte middelen kan dit geen beslissende factor zijn.

²⁰⁸ *Actie!*, door Jeroen van Bergeijk in HP/de Tijd 17-06-'94, p. 74.

²⁰⁹ Zie de zilverkleurige informatiefolder van het Nederlands Fonds voor de Film & Holland Film d.d. september 1998.

²¹⁰ Jaarverslag '97, p. 24.

Om aanvragers meer inzicht te verschaffen in de besluitvorming, is in 1998 besloten de volledige adviezen ter beschikking te stellen van de aanvragers. Tot dan toe werd alleen de kern van het advies meegedeeld. Om de totstandkoming van het advies doorzichtiger te maken werd daarnaast de structuur van het advies verbeterd.²¹¹

De Adviescommissie Lange Speelfilm hanteert sindsdien bij de formulering van haar adviezen een A4-tje waarop onder de titel 'Structuur van de adviezen' de opzet van de rapportage wordt aangegeven. Ook wordt een aantal beoordelingspunten opgesomd die aan de orde dienen te komen bij de rapportage van het feitelijk advies.²¹²

- Structuur van het verhaal
- De plot-ontwikkeling
- Visuele vormgeving en stijl
- Personages
- Dialoog
- Thematiek en genre
- Overige overwegingen nl
 - track record van de aanvrager en de maker(s)
 - Vorig werk van de maker(s) indien er viewing plaats vindt
 - publiekspotentie en marktinteresse

Hoewel deze lijst wel een aantal beoordelingspunten geeft die op basis van gewoonte invloed hebben op de totstandkoming van het advies, zijn het geen echte criteria en is de lijst bovendien door het Fonds tot nog toe nergens gepubliceerd.

3.5.3. DE VERGADERING VAN DE ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM

Hoe de criteria kwaliteit, diversiteit en continuïteit in de praktijk door de Adviescommissie Lange Speelfilm worden toegepast, blijkt pas tijdens de vergaderingen waarop de aanvragen worden beoordeeld. Op 29 oktober jongstleden werd ik door het Fonds in de gelegenheid zo'n vergadering bij te wonen. Er werden toen drie aanvragen behandeld: één voor een afwerkingsbijdrage, die gezien de vraagstelling van deze scriptie verder niet van belang is; één voor een ontwikkelingsbijdrage en één voor een realiseringsbijdrage. Aanwezig waren drie adviseurs, twee stafmedewerkers en een notulist. In verband met het besloten karakter van de vergadering en om te voorkomen dat bepaalde uitspraken tot personen herleidbaar zouden kunnen zijn, zal ik naar alle aanwezigen in de mannelijke persoonsvorm verwijzen.

Het project waarvoor een project-ontwikkelingsbijdrage werd gevraagd, was al eerder door de Adviescommissie beoordeeld voor een scenario-ontwikkelingsbijdrage, zodat een 'script-dokter' het zou kunnen herschrijven. De aanvraag werd destijds positief beoordeeld. Nadat een van de aanwezige stafmedewerkers meedeelt dat het scenario sinds de vorige aanvraag nogal ingrijpend veranderd is, bekijkt de commissie het bij de aanvraag geleverde *viewing*-materiaal op basis waarvan zij de vakkundigheid van de regisseur beoordeelt. Thuis hebben de adviseurs het scenario al gelezen dat vervolgens - na de *screening* - wordt besproken. De eerste adviseur leest de aantekeningen voor die

²¹¹ Jaarverslag '98, p. 17.

²¹² Zie Bijlage I, waarin dit A4-tje is opgenomen.

Om aanvragers meer inzicht te verschaffen in de besluitvorming, is in 1998 besloten de volledige adviezen ter beschikking te stellen van de aanvragers. Tot dan toe werd alleen de kern van het advies meegedeeld. Om de totstandkoming van het advies doorzichtiger te maken werd daarnaast de structuur van het advies verbeterd.²¹¹

De Adviescommissie Lange Speelfilm hanteert sindsdien bij de formulering van haar adviezen een A4-tje waarop onder de titel 'Structuur van de adviezen' de opzet van de rapportage wordt aangegeven. Ook wordt een aantal beoordelingspunten opgesomd die aan de orde dienen te komen bij de rapportage van het feitelijk advies.²¹²

Structuur van het verhaal

De plot-ontwikkeling

Visuele vormgeving en stijl

Personages

Dialoog

Thematiek en genre

Overige overwegingen nl

track record van de aanvrager en de maker(s)

Vorig werk van de maker(s) indien er viewing plaats vindt

publiekspotentie en marktinteresse

Hoewel deze lijst wel een aantal beoordelingspunten geeft die op basis van gewoonte invloed hebben op de totstandkoming van het advies, zijn het geen echte criteria en is de lijst bovendien door het Fonds tot nog toe nergens gepubliceerd.

3.5.3. DE VERGADERING VAN DE ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM

Hoe de criteria kwaliteit, diversiteit en continuïteit in de praktijk door de Adviescommissie Lange Speelfilm worden toegepast, blijkt pas tijdens de vergaderingen waarop de aanvragen worden beoordeeld. Op 29 oktober jongstleden werd ik door het Fonds in de gelegenheid zo'n vergadering bij te wonen. Er werden toen drie aanvragen behandeld: één voor een afwerkingsbijdrage, die gezien de vraagstelling van deze scriptie verder niet van belang is; één voor een ontwikkelingsbijdrage en één voor een realiseringsbijdrage. Aanwezig waren drie adviseurs, twee stafmedewerkers en een notulist. In verband met het besloten karakter van de vergadering en om te voorkomen dat bepaalde uitspraken tot personen herleidbaar zouden kunnen zijn, zal ik naar alle aanwezigen in de mannelijke persoonsvorm verwijzen.

Het project waarvoor een project-ontwikkelingsbijdrage werd gevraagd, was al eerder door de Adviescommissie beoordeeld voor een scenario-ontwikkelingsbijdrage, zodat een 'script-dokter' het zou kunnen herschrijven. De aanvraag werd destijds positief beoordeeld. Nadat een van de aanwezige stafmedewerkers meedeelt dat het scenario sinds de vorige aanvraag nogal ingrijpend veranderd is, bekijkt de commissie het bij de aanvraag geleverde *viewing*-materiaal op basis waarvan zij de vakkundigheid van de regisseur beoordeelt. Thuis hebben de adviseurs het scenario al gelezen dat vervolgens - na de *screening* - wordt besproken. De eerste adviseur leest de aantekeningen voor die

²¹¹ Jaarverslag '98, p. 17.

²¹² Zie Bijlage I, waarin dit A4-tje is opgenomen.

hij naar aanleiding van zijn lezing van het scenario heeft gemaakt. Hij stelt daarbij de volgende punten aan de orde:

- de geloofwaardigheid van de personages;
- het drama: de spanningsboog en aannemelijkheid van de gebeurtenissen, het plot;
- de toon van het verhaal, humor;
- de regie: hij vraagt zich af hoe aan het verhaal in filmisch opzicht vorm wordt gegeven en of de regisseur, gezien diens ervaring, in staat is dat te verfilmen.

De tweede adviseur gaat eveneens in op het verhaal, op de manier waarop het is verteld, de dialogen en de visuele elementen in het script. Daartoe vergelijkt hij de 'mooie momenten' van het script met die in het boek waarop het script is gebaseerd. Ook de visualiteit en beeldtaal stelt hij aan de orde. Vervolgens maakt hij een vergelijking van het onderhavige scenario met eerder werk van dezelfde aanvrager en met vergelijkbaar werk van derden binnen hetzelfde genre.

Een stafmedewerker inventariseert hoe de adviseurs tot dusver over het project denken. De eerste adviseur zegt er 'negatief' tegenover de staan; de tweede idem dito. De derde adviseur, die het meest van de voorgeschiedenis van het project weet, zegt er veel positiever tegenover te staan, omdat hij het vergelijkt met eerdere versies. De stafmedewerkers, die de projecten begeleiden door de aanvraagprocedure, beamen dit. Daarna bespreekt de derde adviseur nog uitgebreid een aantal aspecten:

- de verteltrand; het gebruik van flashbacks;
- de relatie tussen de (hoofd)personages;
- de toon van het verhaal;
- het publieksbereik;
- de geloofwaardigheid van de gebeurtenissen en de personages;
- het niveau van het script nu in vergelijking tot de eerdere fase;
- de filmische kwaliteiten en de dramatische uitwerking van het scenario.

Tenslotte vergelijkt hij het scenario met andere films met een vergelijkbaar thema.

Een van de stafmedewerkers merkt op dat er genoeg argumenten op tafel zijn gelegd, maar dat de adviseurs het kennelijk nog niet helemaal eens zijn. De Adviescommissie geeft aan overwegend negatief te oordelen over het project, maar realiseert zich dat haar opvatting wat moeilijk te rijmen is met eerdere, meer positieve beoordelingen in eerdere stadia van hetzelfde project. De stafmedewerkers krijgen daarom directe aanwijzingen van de adviseurs over de formulering van het advies. Het onderwerp van het scenario is op zichzelf wel interessant, maar de uitwerking ervan is niet goed genoeg, luidt de conclusie. Hoewel de eerdere adviezen van de commissie wel zijn opgevolgd, is het niet geworden wat het worden moest. Een van de adviseurs stelt dat de wisselende samenstelling van de Adviescommissie in deze problematisch is. Hij denkt dat de aanvraag wel positief beoordeeld zou zijn als de samenstelling dezelfde zou zijn als die bij eerdere aanvragen inzake hetzelfde project. De andere adviseurs zijn het daar niet mee eens, maar **de derde adviseur merkt op dat wanneer de eerste adviseur het project positief had ontvangen, hij daarin wel zou zijn meegegaan.** Een van de stafmedewerkers vraagt of de Adviescommissie het zinvol acht om nog met de makers te gaan praten. In dit geval vindt de commissie het niet nodig een gesprek aan te bieden en stelt zij voor het initiatief daartoe aan de aanvrager te laten.

Het is op z'n zachtst gezegd merkwaardig dat de derde adviseur aangeeft tot een ander oordeel te zijn gekomen, nu de eerste adviseur zich zo stellig negatief opstelde ten opzichte van het project, dan wanneer de eerste adviseur zijn verhaal positief zou zijn begonnen. Kennelijk twijfelde de adviseur die als laatste aan het woord kwam, nog aan zijn eigen oordeel en conformeerde hij zich daarom maar aan de mening van de

adviseurs die eerder aan het woord kwamen. Deze opstelling spoort niet met de onafhankelijk houding die van een adviseur verwacht mag worden. Daar kwam nog bij dat de derde adviseur de enige was die het project in eerdere stadia had gezien. Hij twijfelde over wat hij als referentiekader moest hanteren: de eerdere versies van hetzelfde scenario, dat zo bezien sterk verbeterd was, of andere scenario's binnen hetzelfde genre, waartegen het nogal mager afstak.

Terug naar de vergadering. De volgende aanvraag die behandeld wordt, is er een voor een realiseringsbijdrage. De benadering daarvan is dezelfde als die bij de behandeling van scenario- of project-ontwikkelingsbijdragen. Het scenario is opnieuw de basis waarop het kwaliteitsoordeel wordt gestoeld. Ter inleiding leest een stafmedewerker een bijgaande brief van de regisseur voor, waarin het onderhavige project wordt afgezet tegen eerdere projecten van de maker. Dit project zou iets heel anders moeten worden. Alhoewel het werk van de regisseur bij de adviescommissieleden bekend is, geeft één van de adviseurs aan toch nog vijf minuten van eerder werk van de regisseur te willen zien. Terwijl de band wordt gestart, vraagt een stafmedewerker of de adviseurs de laatste aanvullingen hebben gekregen, waarin melding wordt gemaakt van een verhoging van het totale projectbudget, terwijl de gevraagde bijdrage van het Fonds hetzelfde blijft. Hij vertelt ook iets over de overige financiers van het project: er zijn onderhandelingen gaande met een omroep en co-financiering (dat wil zeggen dat het een internationale produktie wordt) is een reële mogelijkheid. Na de screening krijgt dit keer de derde adviseur als eerste het woord. Hij behandelt de volgende aspecten:

- de kwaliteit van het scenario in vergelijking tot een eerdere versie;
- het publieksbereik;
- dit project in vergelijking tot eerder werk van de regisseur;
- de degelijkheid van het script;
- de geschiktheid van het project als bioscoopfilm.

Dan is de beurt aan de eerste adviseur, die ingaat op:

- de personages; de manier waarop zij geïntroduceerd worden en de betrokkenheid van het toekomstige publiek met die personages;
- het verhaal; in hoeverre dat boeiend is;
- de visualiteit;
- de logica, geloofwaardigheid, begrijpelijkheid van het scenario;
- de dialogen.

Zijn conclusie luidt dat het scenario nog niet goed genoeg is voor realisering en dat er eerst nog een scriptdokter aan te pas moet komen.

De tweede adviseur behandelt de aanpak van het onderwerp van de film en vergelijkt dat met een film waarin een vergelijkbaar thema op een andere manier benaderd werd. Hij gaat in op de spanningsboog, de personages en vergelijkt het scenario met een eerdere versie. Hij concludeert dat het project nog een kans verdient. Daarvoor draagt hij de volgende argumenten aan:

- de maker: vertrouwen in diens kunnen;
- het genre: het is een gedramatiseerde documentaire, en daar worden er te weinig van gemaakt;
- het verteltempo en de filmstijl.

Na enige discussie en herhaling van argumenten over en weer, wordt het 'leesverslag' erbij gepakt. Dat is een beoordeling van het scenario door een derde-deskundige, dat op verzoek van de aanvrager is gemaakt en dat wel door de aanvrager aan de commissie kan worden toegezonden, maar dat formeel niet mag worden meegewogen. De commissieleden nemen er in dit geval echter wel kennis van, maar zeggen het

desgevraagd niet mee te nemen in hun beoordeling. Tenslotte wordt het bedrag dat voor beschrijving van het scenario nodig zou zijn, besproken en vastgesteld.

Nu het 'leesverslag' formeel niet mag worden meegenomen in de beoordeling, doet het nogal vreemd aan dat het niettemin aanwezig is op de vergadering en dat de adviseurs er kennis van nemen. In dit geval gebeurde dat weliswaar nadat het oordeel al min of meer geveld was, en uit een soort nieuwsgierigheid naar het oordeel van de derde-deskundige, maar deze gang van zaken lijkt mij afkeurenswaardig. Niet te controleren is immers of en in welke mate de adviseurs door lezing van een dergelijk rapport beïnvloed raken. Beter is het daarom om elke mogelijkheid daartoe te vermijden en leesverslagen geheel buiten de vergadering te houden. Een leesverslag kan, bij wijze van contra-expertise, wel in een later stadium, bij de besluitvorming door het bestuur, een rol spelen. Zie paragraaf 5.5 van hoofdstuk 2, dat deze materie behandelt.

Wat na de vergadering volgt, is de uitwerking van de adviezen door de medewerkers van het Nederlands Fonds voor de Film. Rienstra legt uit hoe dat in z'n werk gaat.

- Krijgt de Adviescommissie de uitwerking nog te zien voordat-ie de deur uit gaat?

Rienstra: 'Altijd. De stafleden formuleren een motivering aan de hand van de notulen die gemaakt worden van een vergadering. Die notulen worden niet goedgekeurd, dus dat is gewoon - of liever gezgd aan de hand van de aantekeningen - er zitten sowieso altijd twee medewerkers bij de vergadering: er zit een staflid, de adviezenschrijver, die z'n eigen aantekeningen maakt, en er zit een projectmedewerker, die ook aantekeningen maakt. Achteraf vergelijken ze die en het staflid trekt daar de conclusies uit voor het advies. Of liever gezgd; de conclusies worden getrokken in de commissie-vergadering en de medewerker zorgt voor de formulering daarvan.

Vervolgens worden die adviezen uitgeschreven en dan gaan ze weer naar de commissie-leden die hebben geadviseerd. Die krijgen dan nog een paar dagen de tijd om eventueel correcties aan te brengen.

3.6 MOTIVERING ADVIEZEN

Wie weten wil hoe de Adviescommissie Lange Speelfilm nu in een concreet geval tot haar oordeel is gekomen, is daarvoor normaliter aangewezen op de motivering van het advies. In het vorige hoofdstuk heb ik de eisen besproken die wet en jurisprudentie stellen aan de inhoud van het advies. In het kort zal ik de eerder besproken eisen hier nog even schematisch op een rijtje zetten, zodat ze als kapstok kunnen dienen voor de bespreking van de adviezen die de commissie uitbracht over een tiental projecten, hierna.

1. kenbaarheid (art. 3:47 Awb)
2. deugdelijkheid (art. 3:46 Awb)
 - a. De redenering moet consistent, concludent en ook overigens begrijpelijk zijn. De gevolgde redenering mag niet innerlijk tegenstrijdig zijn.
 - b. Voor het kwaliteitsoordeel geldt dat er althans enigermate inzicht moet worden verschaft in de gedachtengang die aan het besluit ten grondslag ligt. Een al te algemene formulering is niet toegestaan; er moet worden ingegaan op het bijzondere geval.

3. totstandkomingsgeschiedenis. In verband met de toetsing door het bestuursorgaan (art. 3:9 Awb) moet uit het advies blijken:

- a. op basis van welke gegevens het advies tot stand is gekomen en
- b. welke procedure bij het totstandbrengen van het advies is gevolgd.

De adviezen waaruit hierna bepaalde passages besproken zullen worden, zijn uitgebracht in de periode tussen 1 april 1996 en 13 april 1999 en opgenomen in bijlage II. Ze zijn geselecteerd omdat ze allemaal betrekking hadden op in meer of mindere mate omstreden projecten. Ik heb ze genummerd op project (1 t/m 10) en waar er meerdere adviezen met betrekking tot één project zijn uitgebracht, heb ik de afzonderlijke adviezen met letters chronologisch gemerkt (A,B,C, enz). In verband met evt. bedrijfsgevoelige informatie zijn bedragen zwart gemaakt en namen geanonimiseerd. De bespreking van de adviezen zal thematisch geschieden aan de hand van het hierboven geschetste schema.

3.6.1 KENBAARHEID

Op dit punt valt niets aan te merken. Alle adviezen zijn gemotiveerd uitgebracht, waarmee aan het vereiste van een kenbare motivering is voldaan.

3.6.2 DEUGDELIJKHEID

Het vereiste dat een kwaliteitsoordeel althans enigermate inzicht moet verschaffen in de gedachtengang die aan het besluit ten grondslag ligt, lijkt voor de onderzochte adviezen geen problemen op te leveren, voorzover het de adviescommissie verplicht om in de motivering in te gaan op het voorgelegde, bijzondere geval. Dat gebeurt steeds redelijk uitgebreid. Er zijn geen voorbeelden waarin volstaan wordt met een te algemene opmerking. Wel roepen de door de commissie gegeven kwalificaties soms vragen op. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld.

Passage uit Adviesnr. 2A

'De commissie is teleurgesteld over dit script. Het verhaal is nogal veranderd ten aanzien van de vorige opzet. Het refereert nauwelijks meer aan het oorspronkelijke uitgangspunt en komt oppervlakkig over. De personages houden de aandacht niet vast en het is een soort soapverhaal over oudere mensen geworden. Het is volgens één van de commissieleden nu een bitterzoete komedie over de dingen des levens, zoals liefde, huwelijkstrouw, kinderwens, het eeuwige verlangen naar erotiek en het recht op sterven. Al deze zaken zijn enigszins gewaagd gezien de leeftijd van de personages. Het onttaardt in melige situaties en platte scènes.'

Deze passage is beschrijvend opgesteld, terwijl zij nogal wat impliciete waardeoordelen bevat. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk gemaakt wat er mis zou zijn met een 'soort soapverhaal over oudere mensen' of met een 'bitterzoete komedie over de dingen des levens.' En er wordt al helemaal niet duidelijk gemaakt waarom al deze zaken 'enigszins gewaagd' zijn 'gezien de leeftijd van de personages.'(!) Deze passages lijken meer te zeggen over een gebrek aan ruimdenkendheid van de commissieleden dan over de kwaliteit van het voorgelegde project.

Passage uit Adviesnr. 5

'Het commissielid voor de jeugdfilm meent dat te merken is dat er hard aan deze nieuwe opzet is gewerkt, maar vindt het resultaat echter maar matig. Het lijkt wel

alsof er een sjabloon over het project is gelegd waardoor het aan allerlei scenario-wetmatigheden voldoet, maar het hart ontbreekt aan het verhaal. Er is te weinig wat je verrast want er ontbreekt een toegevoegde waarde.'

Ook in deze passage is vaagheid troef. Want wat wordt er bedoeld met het 'hart' van een verhaal? En wat brengt het commissielid tot het oordeel dat er 'te weinig is dat je verrast'? De reden die daarvoor wordt aangevoerd is al even vaag als de constatering zelf; 'want een toegevoegde waarde ontbreekt.' Er wordt geen enkel inzicht gegeven in wat verstaan wordt onder 'een toegevoegde waarde' of wat in de ogen van het commissielid dan wel 'verrassend' is. Dat maakt dat deze passage nogal onbegrijpelijk en nauwelijks overtuigend is.

Uit adviesnr. 10A lijkt naar voren te komen dat de Adviescommissie nogal moeite heeft met 'onsympathieke figuren.' De negatieve conclusie van dit advies luidt: 'Hoewel de vertelvorm aardig is geprobeerd vindt de commissie het scenario erg oppervlakkig en vol met onsympathieke figuren. De commissie adviseert de aanvraag af te wijzen.' In het advies zelf zijn de bezwaren die de commissie tegen de onsympathieke personages heeft, wel wat verder uitgewerkt, maar onduidelijk blijft waarom juist dit een onoverkomelijk probleem zou zijn.

Passage uit Adviesnr. 10A

'Reinier is kennelijk de hoofdfiguur, een fantast, agressief, een onsympathieke profiteur van Duco, die zich evenwel ontwikkelt als een overdreven opgewonden en overgelukkige mensenredder die zich het lot van Jeroen aantrekt. Volgens de flash-backs doet hij dit vanwege een traumatische ervaring met een hondje. Wat deze Jeroen tot zelfmoord drijft (blijkbaar de euthanasie van vader) is erg vaag en interesseert de auteurs ook niet erg. Het voortdurende geruzie van voornamelijk de jaloezse Duco, een onaangename nicht, irriteert. Zijn woede is raadselachtig.'

Deze passage geeft de irritatie van de adviseurs weer over het gebrek aan sympathieke hoofdfiguren, maar onderbouwt op geen enkele wijze *waarom* dat een afwijzend oordeel zou rechtvaardigen. Waarom onsympathieke hoofdpersonages bijdragen tot een kwalitatief ondermaatse film, wordt niet beargumenteerd. Nu dat niet is gebeurd, wekt deze passage eerder de indruk dat de adviescommissieleden onvoldoende moeite hebben gedaan om de motieven van de auteurs te achterhalen. Nu lijkt het haast wel of 'het voortdurende geruzie' en 'de zelfmoord' niet begrepen werden omdat de commissieleden bij voorbaat geïrriteerd waren door de onsympathieke personages zodat deze aspecten van het verhaal alleen al daarom als 'vaag' en 'raadselachtig' werden bestempeld. In het eerder genoemde artikel in de Filmkrant werd de preoccupatie van de Adviescommissie met onsympathieke personages ook al gesignaleerd:

Ook houdt de commissie niet van onsympathieke personages. "Alle karakters in het verhaal zijn onsympathiek", kregen de aanvragers van een scenario-subsidie voor *Snoer*, nar het boek van Saskia van Rijnsouw, als afwijzingsargument te horen. Ook Dana Nechustan had in *Total loss* beter aardiger personages kunnen opvoeren: "Hoewel de vertelvorm aardig is geprobeerd, vindt de commissie het scenario erg oppervlakkig en vol met onsympathieke figuren." Ook de aanvragers van scenariosubsidie voor *The bib break* struikelden over onvriendelijkheid: "De

hoofdpersoon is een opportunistische schrijver, die beslist niet sympathiek wordt neergezet, wat identificatie al bemoeilijkt." ²¹³

De Adviescommissie zou zich in dit soort situaties juist tot een meer zorgvuldige formulering en meer draagkrachtige motivering gedrongen moeten voelen. Overigens moet worden opgemerkt dat in het laatste voorbeeld uit het Filmkrant-artikel daartoe een eerste aanzet wordt gegeven, nu daar is gesteld dat een gebrek aan sympathie kennelijk de identificatie bemoeilijkt. Hoewel dat volgens de traditionele drama-wetten misschien als een feit van algemene bekendheid wordt aangenomen, zal de commissie er goed aan doen daar toch aandacht aan te besteden, nu voornamelijk jonge regisseurs nogal eens een poging wagen om met deze tradities te breken. Gezien het beleid van het Fonds, dat gericht is op het ondersteunen van jong talent, lijkt het mij niet wenselijk dat vernieuwingspogingen bij voorbaat naar de prullenbak wordt verwezen.

3.6.3 TOTSTANDKOMINGSGESCHIEDENIS

Hoewel de adviezen in de meeste gevallen wel een voorgeschiedenis geven van het project, bijvoorbeeld door aan te geven wat er naar aanleiding van een eerdere aanvraag is geadviseerd en door bijzonderheden over de begroting te vermelden, wordt er niet duidelijk aangegeven op basis van welke gegevens het advies precies tot stand is gekomen. Uit de adviezen blijkt wel steeds dat het voorgelegde scenario daarvoor als grondslag heeft gediend en soms dat er gekeken is naar eerder werk van de regisseur of het *track-record* van de makers. Het verdient evenwel aanbeveling dat de Adviescommissie op de adviezen zelf stelselmatig vermeld welke gegevens als basis (kunnen) dienen. Ook over de gevolgde procedure blijkt behalve de lezing van het scenario en het soms bekijken van beeldmateriaal of trackrecords, overigens weinig. Hier ligt een mogelijkheid om verdere verbeteringen aan te brengen in de structuur van de adviezen. Het zou voor de aanvragers bovendien verhelderend kunnen zijn wanneer het Fonds de criteria die zij tijdens de vergadering afloopt (aan de hand van het besproken A4-tje) publiceerde.

3.7.1 TOETSING DOOR HET BESTUUR

Op grond van art. 3:9 Awb heeft het bestuur van het Nederlands Fonds voor de Film de plicht de adviezen die door de Adviescommissie Lange Speelfilm zijn uitgebracht ten behoeve van de aanvragen waarop het bestuur moet beslissen te controleren op hun zorgvuldige totstandkoming. Die toetsingsplicht behelst een volledige, inhoudelijke toetsing. Ten Berge heeft daarbij - in navolging van de Centrale Raad van Beroep - de kanttekening geplaatst, dat de ruimte voor toetsing beperkter zal zijn 'naarmate aan het advies een grotere mate van deskundigheidsexpertise ten grondslag ligt'.²¹⁴ Dat heeft consequenties voor de motivering van het besluit van het bestuur wanneer zij afwijkt van het geleverde deskundigheidsadvies. Art. 3:50 Awb eist dat wanneer een bestuursorgaan het advies niet besluit te volgen, zij dat met redenen omkleedt. Hoogendijk-Deutsch bepleit dat afwijking van een deskundigenadvies alleen geoorloofd is nadat het bestuursorgaan daaraan contra-expertise ten grondslag legt.²¹⁵

²¹³ *Filmfonds: zonder sympathiek personages geen subsidie*, door Jos van der Burg, in De Filmkrant, oktober 1999, p. 13.

²¹⁴ Ten Berge 1998, p. 284: 'De CRvB heeft in een uitspraak van 7 april 1994 (TAR 1994, 123) uitgesproken, dat de "ruimte voor een inhoudelijke toets van het advies door een bestuursorgaan beperkter zal zijn naar mate aan het advies een grotere mate van deskundigheidsexpertise ten grondslag ligt".

²¹⁵ Hoogendijk-Deutsch 1978, p. 43.

Rienstra legde in het interview uit hoe hij te werk gaat als hij een inconsistentie aantreft in het advies:

Nadat de adviescommissie in de gelegenheid is gesteld correcties aan te brengen op de uitwerking door de stafleden van het advies, komt het advies op mijn bureau terecht. Voor zover het projecten tot een ton betreft, beslis ik, op basis van een volmacht. Over projecten tot een half miljoen beslis ik samen met een bestuurslid en daarboven gaan ze naar het bestuur. Wat ik meestal doe, is die adviezen nog even doorkijken op consistentie. Als ik het gevoel heb dat er een argument gebruikt is dat volgens mij beter niet gebruikt had kunnen worden, of niet gebruikt mag worden, dan geef ik dat door en dan wordt het advies er - als het niet al te substantieel is - op aangepast. Als het wel substantieel is, gaat die aanpassing nog een keer langs de commissie.²¹⁶

3.7.2 DE BESTUURSVERGADERING

Op vrijdag 5 november jongstleden word ik in de gelegenheid gesteld een bestuursvergadering bij te wonen waarin over aanvragen en de bijbehorende adviezen wordt vergaderd door drie bestuursleden. Behalve de directeur, zijn daarbij ook de twee stafmedewerkers voor de categorie lange speelfilm aanwezig. Er zijn 17 projecten waarover het bestuur moet beslissen. De stukken zijn door de bestuursleden tevoren gelezen, waardoor de beslissingen in een nogal hoog tempo worden genomen. In de meeste gevallen worden de adviezen, nadat de bestuursvoorzitter heeft vastgesteld dat er ook bij de andere bestuursleden geen problemen zijn gesignaleerd met betrekking tot het advies, bij acclamatie gevolgd, zonder dat er verder nog een inhoudelijke gedachtenwisseling aan wordt besteed.

Soms gebeurt dat echter wel, bijvoorbeeld naar aanleiding van een startersproject. De bestuursleden stellen vast dat er in het bestuur eens gesproken zou moeten worden over een beleidslijn ten aanzien van projecten van debutanten en jonge filmmakers. In een enkel geval wordt er nog even vastgesteld dat een advies voldoende overtuigend klinkt.

Eén van de voorgelegde aanvragen ontlokt aan een bestuurslid de vraag 'wat nu te doen als ik iemand goed ken?', waarop de voorzitter hem vraagt of er belangen in het spel zijn. Het bestuurslid geeft aan dat dat niet het geval is, maar dat hij er de voorkeur aan geeft zijn mond te houden over dit project. De voorzitter constateert dat er dan niet over het project kan worden beslist bij een gebrek aan quorum. Het bestuurslid reageert met de opmerking dat het hem bevreemdt dat er bij een vergelijkbare aanvraag, die al eerder in de vergadering aan de orde kwam, anders werd beslist dan bij het onderhavige project. De voorzitter zegt daarop dat elk project op zichzelf beoordeeld dient te worden en besluit het project alsnog aan te houden bij gebrek aan quorum. Er zal een ander bestuurslid in plaats van het aanwezige, maar 'zwijgende' lid worden gevraagd naar zijn mening over de te volgen procedure, waaraan de overige twee leden zich zullen conformeren. Bijkomend probleem is namelijk dat de adviescommissie geen positief of negatief advies heeft gegeven, maar in plaats daarvan aan het bestuur adviseert het project 'aan te houden', hetgeen formeel niet tot de mogelijkheden behoort.

Het 'zwijgende' bestuurslid vraagt of hij er dan misschien toch nog iets over mag zeggen. De voorzitter staat dat echter niet toe. -'Iets vragen dan?' Dat mag wel. Het bestuurslid vraagt of het project, als het niet voldoet voor de gevraagde realiseringsbijdrage, toch nog een bijdrage voor verder ontwikkeling van het scenario

²¹⁶ Interview met directeur Ryclef Rienstra, d.d. 18-10-'99.

zal krijgen, net als het andere vergelijkbare geval, of dat het dan zal worden afgewezen.' De voorzitter spreekt de verwachting uit dat het wel goed zal komen met het project.

Opmerkelijk in deze is dat het bestuurslid dat aangeeft zich te betrokken te voelen bij het project om er een oordeel over te geven, gewoon bij de beraadslaging aanwezig blijft en nadien toch nog informatie vraagt over de afloop van het project. Het zou zuiverder geweest zijn als het betrokken bestuurslid in overeenstemming met art. 4 lid 9 van het huishoudelijk reglement al voor de vergadering aangegeven zou hebben niet aan de beraadslaging hierover te willen deelnemen, of toch op z'n minst de vergaderruimte te verlaten voor de duur van de bespreking van het betreffende project.

Bij een andere aanvraag heeft het bestuur twijfels over of het moet worden gehonoreerd, maar besluit het vanwege het gezag van de adviescommissie het advies te volgen. De directeur merkt op dat het in dit soort gevallen van twijfel wellicht handig zou zijn om een adviescommissielid bij de vergadering aanwezig te hebben om verdere tekst en uitleg te kunnen geven. De voorzitter acht dat niet nodig, nu de beide stafmedewerkers die bij de adviesvergadering aanwezig waren, ook steeds de bestuursvergadering bijwonen en dat zij dus de nodige informatie kunnen leveren. De voorzitter: 'We moeten toetsen en een conclusie trekken. Als we tegen het advies ingaan, dan houden we de aanvraag aan en overleggen we apart met de adviescommissie.'

HOOFDSTUK 4

CONCLUSIE

'What you risk reveals what you value.'

Jeanette Winterson²¹⁷

Deze scriptie begon met de vraagstelling:

Voldoet de advisering door de Adviescommissie Lange Speelfilm van het Nederlands Fonds voor de Film over subsidie-aanvragen voor 'scenario-ontwikkeling' c.q. 'realisering' aan de daaraan gestelde juridische eisen?

Na een analyse van de relevante jurisprudentie over advisering, met name op het gebied van kwaliteitsoordelen, in hoofdstuk 2, besprak ik in hoofdstuk 3 de aan de orde zijnde adviseringspraktijk bij het Nederlands Fonds voor de Film. Aan de hand daarvan zal ik nu een antwoord op de probleemstelling formuleren.

De regelingen die zijn vastgesteld in de statuten en reglementen, zijn - gespiegeld aan de Awb, gewoonterecht en jurisprudentie - in orde. De toepassing van die regels en criteria levert in de praktijk niettemin nogal eens verwarring en mogelijksterwijs onjuistheden op. Wanneer dat de overschrijding van een juridische norm tot gevolg heeft, is in z'n algemeenheid moeilijk aan te geven, want afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Bovendien is de jurisprudentie op dit gebied nog weinig uitgekristalliseerd. Wel kan ik een aantal kritieke punten noemen, vergezeld van enkele aanbevelingen om problemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe het Fonds de eis van 'brede kennis op het terrein van de film', die zij op grond van art. 11 lid 1 Statuten en art. 4 lid 2 HR aan haar adviseurs stelt, in de benoemingsprocedure invulling geeft. Hoewel het Fonds recentelijk een profielschets heeft opgesteld, komt daarin niet duidelijk naar voren welke mate van ervaring zij van de aspirant-adviseurs verlangt.

Wanneer de adviseur eenmaal in functie is, loopt hij het risico in een belangenconflict verstrengeld te raken. In het verleden is het meerdere malen voorgekomen dat een adviseur een project ter beoordeling kreeg voorgelegd, waaraan hij in een later stadium verbonden zou raken of waarvan hij enkele medewerkers aan dat project persoonlijk goed bleek te kennen. Het Fonds zou een gedragscode kunnen opstellen waarin zij voorschrijft wat de adviseur in dergelijke gevallen te doen staat.

Vaak gehoorde kritiek op de adviescommissie luidt dat haar oordeel onvoldoende objectief zou zijn. Het Fonds moet voor haar adviseurs immers putten uit het bescheiden reservoir dat een klein filmwereldje, waar praktisch iedereen elkaar kent, met zich meebrengt. 'Ongetwijfeld is het omwille van het camoufleren of zelfs zo veel mogelijk uitbannen van zoiets subjectiefs als de smaak van de adviseur, dat regelmatig de roep klinkt om de adviseringspraktijk te objectiveren met behulp van formele criteria.'²¹⁸

Het horen van belanghebben in de bezwaarprocedure of in een informeel gesprek is niet openbaar. Het Fonds zou kunnen overwegen deze bijeenkomsten, wanneer de aanvrager dat wenst, wel aan de openbaarheid prijs te geven: dat bevordert de discussie en kan bezwaren en eventueel bestaande vooroordelen wegnemen.

²¹⁷ Jeanette Winterson, *The Passion*, Londen 1987, p. 43.

²¹⁸ Mieke Bernink en Annelotte Verhaagen, 'Professioneel scriptlezen' in Skrien nr. 229, dec '98/jan '99.

Omdat de normen niet duidelijk zijn vastgelegd, is het voor een adviseur niet altijd helder aan welke norm hij de aanvraag dient te toetsen: aan een eerdere versie van hetzelfde scenario of aan vergelijkbare projecten van andere aanvragers binnen hetzelfde genre. Een vaste lijst van criteria die de Adviescommissie Lange Speelfilm tijdens de vergadering houvast moet bieden is wel beschikbaar, maar niet openbaar gemaakt. Het is - in het kader van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - aanbevelenswaardig die lijst te publiceren, zodat aanvragers weten waar ze rekening mee moeten houden. Datzelfde zou voor de beleidslijnen kunnen gelden die door het bestuur worden uitgezet. Nu worden die - behalve middels het jaarverslag en een toevallig gesprek in de wandelgangen - niet stelselmatig aan de adviescommissie doorgegeven. Met het oog op de toetsingsplicht van het bestuur, zou de adviesprocedure in haar geheel meer gestructureerd mogen verlopen, zodat het voortraject beter te traceren en te controleren is. Dat voortraject is nu in de meeste gevallen - maar niet altijd, en niet steeds in dezelfde mate - terug te vinden in de motivering van het advies. Wat de kenbaarheid betreft, valt er op de motivering overigens weinig aan te merken; zij is steeds vrij uitgebreid aanwezig. Wel kunnen er soms vraagtekens worden geplaatst bij de inhoud van de motivering. Er zijn nogal wat impliciete waarde-oordelen in opgenomen, die wel inzicht geven in de voorkeuren van de adviseurs, maar niet in het waarom daarvan. De argumentatie zou aanzienlijk aan draagkracht winnen, wanneer zij beter uitgewerkt zou worden.

De Adviescommissie Lange Speelfilm is gebaat bij een zo duidelijk mogelijk geregelde adviesprocedure en een zo consistent, concludent en begrijpelijk mogelijke onderbouwing van haar adviezen. Want 'hoe deskundiger de commissie, hoe nauwkeuriger het verslag en uitgewerkter het advies, des te minder kans op twijfel aan de juistheid van het advies.'²¹⁹

Door de openbaarheid te zoeken en discussie te riskeren toont de Adviescommissie Lange Speelfilm wat zij waard is.

²¹⁹ Van der Vlies cs. 1998, p. 9.

LITERATUURLIJST

E.A. Alkema, E.J. Dommering, W. Herbers e.a.

Hoe vrij is kunst? Onderdrukking, censuur en andere beperkingen aan de vrijheid van expressie

Amsterdam 1992

J.B.J.M. Ten Berge

Besturen door de Overheid

Zwolle 1998

F.J.P.M. Hoefnagel, A.Reinders

Kunst, kunstbeleid en administratief recht, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht XC, preadvies

Alphen aan de Rijn 1983

S.V. Hoogendijk-Deutsch, R. Samkalden

Advisering in het bestuursrecht, preadviezen voor de algemene vergadering op 30 mei 1978, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXX

Alphen aan de Rijn 1978

H.R.B.M. Kummeling

Advisering in het publiekrecht, een rechtsvergelijkende studie

Den Haag 1988

H.Th.J.F. van Maarseveen e.a.

Rapport van een commissie uit de vereniging voor administratief recht belast met het ontwerpen van een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXII

Groningen 1974

J.M. De Meij

Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht

Groningen 1998

P. Nicolaï, B.K. Olivier, e.a.

Bestuursrecht

Amsterdam 1997

P. Nicolaï

Advisering in het bestuursrecht, in: Rechtsgeleerd Magazijn Themis 1981
p. 511-531

I.C. Van der Vlies, A. Kamperman, I. Sluiter

De rechter en het artistieke oordeel, een onderzoek naar de rechterlijke toetsing van cultuursubsidiebeschikkingen

Zoetermeer 1998

W.A. Wagenaar

Beslissen, in: J. van der Leyden sr., *Psychologische functieleer*,
Theorie/techniek/toepassing
Houten/Diegem 1993

H.D. Van Wijk, W. Konijnenbelt, R.M. van Male

Hoofdstukken van administratief recht
Den Haag 1997

BIJLAGE I

De Adviescommissieleden wordt aan het begin van de vergadering gevraagd om voor alle te behandelen projecten aan te geven of ze wel of niet voor een bijdrage of verdere ontwikkeling in aanmerking kunnen komen of dat er twijfel is. (de 1 en - lijst). Daarna wordt ieder project afzonderlijk besproken.

Voor de schriftelijke rapportage aan het Bestuur dient er in de adviezen een structuur te worden aangebracht.

Hiervoor worden de volgende normen gehanteerd.

De eerste pagina van de rapportage wordt door de aanvrager zelf ingebracht en bevat:
de feitelijke gegevens (aard, naam aanvrager, gevraagde bijdrage etc.)
de logline
de samenvatting van het verhaal
de visie van de maker op de film
de markering en de interesse van de marktpartijen indien aanwezig.

Het volgende deel van de rapportage bevat het feitelijke advies.

Daarin dient aan de orde te komen:

Structuur van het verhaal

De plot-ontwikkeling

Visuele vormgeving en stijl

Personages

Dialog

Thematiek en genre

Overig: overwegingen n.l.

track record van de aanvrager en de maker(s)

Vorig werk van de maker(s) indien er viewing plaats vindt

publiekspotentie en marktinteresse

Bovenstaande aspecten dienen bij de bespreking aan de orde te worden gesteld. De commissieleden wordt gevraagd om bij de beoordeling deze aspecten in te vullen. Het kan voorkomen dat niet alle aspecten te beoordelen zijn.

Daarnaast wordt een samenvatting gegeven van het algemene oordeel van de commissieleden. (daarbij kan ook de vraag aan de orde komen of het project nog verbeterd kan worden) en tenslotte bevatten de adviezen de conclusie die leidt tot het uiteindelijke advies.

Structuur van de adviezen

De Adviescommissieleden wordt aan het begin van de vergadering gevraagd om voor alle te behandelen projecten aan te geven of ze wel of niet voor een bijdrage of verdere ontwikkeling in aanmerking kunnen komen of dat er twijfel is. (de + en - lijst). Daarna wordt ieder project afzonderlijk besproken.

Voor de schriftelijke rapportage aan het Bestuur dient er in de adviezen een structuur te worden aangebracht.

Hiervoor worden de volgende normen gehanteerd.

De eerste pagina van de rapportage wordt door de aanvrager zelf ingebracht en bevat:
de feitelijke gegevens(titel, naam aanvrager, gevraagde bijdrage etc.)

de logline

de samenvatting van het verhaal

de visie van de maker op de film.

de marketing en de interesse van de marktpartijen indien aanwezig.

Het volgende deel van de rapportage bevat het feitelijke advies.

Daarin dient aan de orde te komen:

Structuur van het verhaal

De plot-ontwikkeling

Visuele vormgeving en stijl

Personages

Dialoog

Thematiek en genre

Overige overwegingen nl

track record van de aanvrager en de maker(s)

Vorig werk van de maker(s) indien er viewing plaats vindt
publiekspotentie en marktinteresse

Bovenstaande aspecten dienen bij de bespreking aan de orde te worden gesteld. De commissieleden wordt gevraagd om bij de beoordeling deze aspecten in te vullen. Het kan voorkomen dat niet alle aspecten te beoordelen zijn.

Daarnaast wordt een samenvatting gegeven van het algemene oordeel van de commissieleden, (daarbij kan ook de vraag aan de orde komen of het project nog verbeterd kan worden) en tenslotte bevatten de adviezen de conclusie die leidt tot het uiteindelijke advies.

BIJLAGE II

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM MAI 1996

COMMISSIELEDEN

PONDSVERTEGENWOORDIGING

STEFAN FELSETHAL, SYAN LAPINSKI, OT LOUW

BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF BIENSTRA

PROJECTNUMMER

PROJECTTITEL

VERTONINGSDOOR

AANVRAGER

PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ

SCENARIOSCHRIJVER

REGISSEUR

TOTALE KOSTEN

GEVRAAGDE BIJDRAGE

TEN BEHOEVE VAN

f 40.000,-

SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES

NEGATIEF

TOELICHTING

Voor de verandering van een treatment van het verhaal [redacted] terug uit "Dachau" (voorheen [redacted]) werd door het bestuur een bijdrage van f. 15.000,- toegekend [redacted].

De commissie constateert dat het treatment niet duidelijk maakt wat voor film hier van verwacht kan worden. Enig uitsicht op de vorm en de stijl van de film die de makers voor ogen staat wordt niet gegeven. Daarbij vraagt de commissie zich af of dit verhaal dat in 1945 in Amsterdam en later in 1970 in Israël speelt wel financieel realiseerbaar zal zijn. Misschien is het mogelijk dit te realiseren als een soort "Kammerspiel" maar duidelijkheid hoe de aanvragers dit zien ontbreekt. De raamver telling van het verhaal, waarbij Potasch in Israël in 1970 het hele verhaal op een terrasje aan zijn kleindochter vertelt, vindt één van de commissieleden teleurstellend en onnodig. De voorbeeld dialogen zijn wel goed, maar er kan nog veel weggestrept worden in dit verhaal.

De commissie adviseert om de aanvraag in deze vorm niet verder te steunen.

De makers kunnen hier wel mee terugkomen, maar dan moeten ze zelf een andere richting aan het verhaal geven en duidelijk maken hoe ze dit verhaal denken te verfilmen.

Amsterdam, 13 mei 1996

BS/GBM/WI

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM D.D. 1 APRIL 1996

COMMISSIELEDEN : STEFAN FELSENTAL, STAN LAPINSKI, OT LOUW
FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
SCENARIOSCHRIJVER : [REDACTED]
BEOOGD REGISSEUR : [REDACTED]
TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 40.000,--
TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

Voor de vervaardiging van een treatment van het verhaal [REDACTED] terug uit Dacchau" (voorheen [REDACTED]) werd door het Bestuur een bijdrage van f 15.000,- toegekend [REDACTED].

De commissie constateert dat het treatment niet duidelijk maakt wat voor film hier van verwacht kan worden. Enig uitzicht op de vorm en de stijl van de film die de makers voor ogen staat wordt niet gegeven. Daarbij vraagt de commissie zich af of dit verhaal dat in 1945 in Amsterdam en later in 1970 in Israël speelt wel financieel realiseerbaar zal zijn. Misschien is het mogelijk dit te realiseren als een soort "Kammerspiel" maar duidelijkheid hoe de aanvragers dit zien ontbreekt. De raamvertelling van het verhaal, waarbij Potasch in Israël in 1970 het hele verhaal op een terrasje aan zijn kleindochter vertelt, vindt één van de commissieleden teleurstellend en onnodig. De voorbeeld dialogen zijn wel goed, maar er kan nog veel weggestreept worden in dit verhaal.

De commissie adviseert om de aanvraag in deze vorm niet verder te steunen.

De makers kunnen hier wel mee terugkomen, maar dan moeten ze zelf een andere richting aan het verhaal geven en duidelijk maken hoe ze dit verhaal denken te verfilmen.

Amsterdam, 15 mei 1996
BS/GB/MWi

Amsterdam, 29 juli 1996
BS/GB/MWi

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM D.D. 21 JUNI 1996

COMMISSIELEDEN : OT LOUW, STAN LAPINSKI,
EMILE FALLAUX (SCHRIFTELIJK)

FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 SCENARIOSCHRIJVER : [REDACTED]
 TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 40.000,--
 TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

De eerste versie van het treatment [REDACTED] werd met een bijdrage van het Fonds geschreven. De commissie oordeelde daarop dat het treatment niet duidelijk maakte wat de aanvragers gaan doen met het verhaal en adviseerde geen middelen beschikbaar te stellen voor het vervaardigen van een scenario, maar aan de aanvragers over te laten om zelf duidelijk te maken hoe ze het verhaal willen verfilmen. [REDACTED]. Een toelichting is nu ingeleverd.

De commissieleden constateren dat in deze versie nog niet veel veranderd is. Er wordt door de toelichting wel meer inzicht gegeven, maar de commissie betwijfelt of deze opzet tot een interessante film zal leiden. Met name vraagt de commissie zich af of de humor zoals die de makers voor ogen staat op deze wijze wel past in de film. Het onderwerp is interessant. De terugkeer van joden en andere ex-gevangenen uit de Duitse kampen naar Nederland vormde een schrijnend en vaak schandelijk hoofdstuk in de naoorlogse geschiedenis. Goed gedaan, kan dat een film opleveren met actuele relevantie. Dat drama moet echter wel gehandhaafd blijven en niet stranden in het portretteren van "couleur locale", van het smuiige joodse leven in Mokum met te veel nadruk op naturalisme en details. Eén van de commissieleden merkt op dat met moderne technieken het wel mogelijk moet zijn om een dergelijke film te maken, maar dit commissielid heeft toch enige twijfels over de praktische haalbaarheid van het project.

De commissie adviseert de aanvraag opnieuw af te wijzen. Als de makers hier mee door willen gaan moeten ze zelf het treatment veranderen. Het basisidee blijft goed, maar het is er nog niet uitgekomen.

Amsterdam, 29 juli 1996
 BS/GB/lvV

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM D.D. 2 SEPTEMBER EN 4 OKTOBER 1996

COMMISSIELEDEN : STEFAN FELSENTAL, STAN LAPINSKI, OT LOUW
 FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, BARBARA STROINK

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 SCENARIOSCHRIJVER : [REDACTED]
 TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 45.000,--
 TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : POSITIEF VOOR f 35.000,--

TOELICHTING:

Voor het schrijven van een treatment van dit verhaal werd een bijdrage van f 10.000,-- toegekend. Vervolgens hebben de aanvragers tot twee maal toe een bijdrage gevraagd voor het verder uitwerken van het verhaal. De commissie vond beide ingediende opzetten niet goed en de aanvragen werden afgewezen. [REDACTED]. Wel bleef de mening bestaan dat het onderwerp, de terugkeer van Joodse Nederlanders na de oorlog naar Amsterdam en de houding van mede-landgenoten etc. een goed onderwerp is. De aanvragers blijven van mening dat dit onderwerp in een komedie neergezet kan worden, waartoe het verhaal van [REDACTED] zich leent. De opzet van het verhaal is inmiddels gewijzigd en zal worden verteld door de oude Irma (de dochter van Potasch) die haar kleindochter in 1997 de geschiedenis vertelt. Op deze manier willen de makers door het verhaal heen springen. De bedoeling is de film op te nemen in het buitenland, waarbij gedacht wordt aan Polen.

De commissie was bij de vorige behandeling (d.d. 30 augustus jl.) enigszins verdeeld over de nieuwe vorm van deze aanvraag. Twee commissieleden waren van mening dat er een behoorlijk antwoord was gegeven op de eerder geuite bezwaren van de commissie. Door het verhaal te vertellen vanuit een rondwandeling door Amsterdam anno 1996/7 is het mogelijk wat meer afstand van de figuren te krijgen. Ook over de technische problemen is goed nagedacht en dat zou haalbaar kunnen zijn. Het bezwaar dat dit opgehangen wordt aan de twee komische karakters die destijds op het toneel veel succes hebben geoogst en enigszins "lolbelaste" figuren zijn, leeft wel bij de commissie. Met name het derde commissielid heeft bezwaar tegen het gebruik van deze figuren als drager van de film en het gebruik van dit milieu van de textielhandel. Er bestaan grote twijfels of dat zal lukken.

Naar aanleiding van deze verdeeldheid werd besloten dat er nog een gesprek met de aanvragers gevoerd zou worden en dat de aanvraag in de eerstvolgende commissievergadering nogmaals besproken zou worden.

Blad 2

bij advies [REDACTED]

FILM 27 MAART 1996

COMMISSIELEDEN

SUZANNE VAN VOORST, ATE DE JONG, STAN LAPINSKI

RODUS-VERTEGENWOORDIGING

BARBARA STROINK, GER BOUTMA, PYCLAY RIENSTRA

De aanvragers delen op de bezwaren van de commissie mee, dat zij zich wel bewust zijn dat de figuren Potasch en Perlemoer bepaalde associaties zouden kunnen wekken, maar zij zijn van mening dat deze figuren nauwelijks meer bekend zijn bij het publiek. Overigens hangen zij niet zo zeer aan deze figuren, omdat door het steeds verder werken aan het verhaal zij steeds meer van het theatrale element zijn afgeraakt en de figuren steeds realistischer karakters van vlees en bloed zijn geworden. Of ook de textielhandel zou moeten verdwijnen, omdat dat een te clichématige indruk wekt, betwijfelen zij echter, omdat zij van mening zijn dat elk milieu interessant kan zijn en zich kan ontworstelen aan het cliché.

De commissie heeft naar aanleiding van dit gesprek de aanvraag in de bijeenkomst van 4 oktober opnieuw besproken. Geconcludeerd wordt dat het moeilijk zal zijn om de zeer bittere kant van dit verhaal in een komedie neer te zetten. De aanvragers lijken zich daar wel van bewust en hebben nu een vorm gevonden waarin dat zou kunnen lukken.

De commissie adviseert daarom de aanvraag te steunen en een bijdrage toe te kennen van f 35.000,--.

Daarbij merkt de commissie wel op dat de bestaande twijfels niet geheel zijn weggenomen en dat de makers er rekening mee dienen te houden dat de commissie in een volgend stadium scherp zal toetsten of de genoemde bezwaren ook opgelost zijn.

Amsterdam, 11 oktober 1996

BS/MWl

Acteurs

De acteurs Frits Sijthoff van Aschot, Huub Stapel en Paul de Leeuw hebben hun medewerking reeds toegezegd.

Genre

De makers zeggen in hun toelichting dat het verhaal juist nu weer zeer actueel is. Het scenario leunt op humor, komedie, stijl en toon en is daardoor niet echt in een genre in te delen. De bedoeling is de vertelling en commentaar voor te leggen, zonder te leunen op het zinnak van een film en de verbeelding van de makers en de vertelling van de makers. Er wordt vertrouwen gezraagd in de acteurs, het tempo en de makers! Het wordt een naar het proteste volgende komedie, waarin op volsteek oprechte momenten het melodrama kan ontstaan.

Projectopzet

Het budget van de film bedraagt naar 4 miljoen gulden. De NCRV heeft een bijdrage toegezegd van f 600.000,- en daaraan gekoppeld een bijdrage van COBO en OUBO-entree van f 1.150.000,-.

1D

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 27 MAART 1998

COMMISSIELEDEN : SUZANNE VAN VOORST, ATE DE JONG, STAN LAPINSKI
FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 95 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
REGISSEUR : [REDACTED]
TOTALE PRODUKTIEKOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 900.000,--
TEN BEHOEVE VAN : REALISERING

ADVIES : BESLISSING BESTUUR

TOELICHTING:

Dit project heeft een lange voorgeschiedenis. In November 1995 werd een bijdrage toegekend voor het schrijven van een treatment. Verzoeken voor een scenario ontwikkelingsbijdrage werden vervolgens afgewezen. Het scenario werd vervolgens drastisch veranderd en opnieuw ingediend voor een realiseringsbijdrage, die in juni 1997 werd afgewezen.

Er is inmiddels een nieuwe versie van het scenario geschreven waarvoor nu een bijdrage van f 1.000.000,--- wordt gevraagd.

Voor een korte inhoud wordt verwezen naar vorige adviezen.

De film gaat over de terugkeer van een aantal joodse mensen die de oorlog overleefd hebben en hun pogingen om hun leven in Amsterdam anno 1945 weer op te bouwen en hun eigen huizen weer te betrekken. De film speelt zich af over de periode van 1945 tot 1997. Het verhaal is gebaseerd op een toneelstuk dat voor het laatst in 1991 met veel succes werd opgevoerd.

Acteurs

De acteurs Gijs Scholten van Aschat, Huub Stapel en Paul de Leeuw hebben hun medewerking reeds toegezegd.

Genre

De makers zeggen in hun toelichting dat het verhaal juist nu weer zeer actueel is. Het scenario leunt op humor, komedie, stijl en toon en is daardoor niet echt in een genre in te delen. De bedoeling is de vertelling zo commentaarloos mogelijk aan het publiek voor te leggen, zonder te leunen op het gemak van een traan en de verontwaardiging aan de ene zijde en de verleiding van neerbuigende ironie en gewetenloze humor aan de andere zijde. De personages zelf zijn de baas in de vertelling. Er wordt vertrouwen gevraagd in de acteurs, het tempo en de makers! Het wordt een naar het groteske neigende komedie, waarin op volstrekt oprechte momenten het melodrama kan toeslaan.

Projectopzet

Het budget van de film bedraagt ruim 4 miljoen gulden. De NCRV heeft een bijdrage toegezegd van f 600.000,--- en daaraan gekoppeld een bijdrage van COBO en COBO-extra van f 1.150.000,--

Amsterdam, 5 april 1998

1D

Blad 2

bij advies [REDACTED]

Bij het Stimuleringsfonds is een bijdrage aangevraagd van f 990.000,--, maar daar is tot op heden geen positieve reactie op ontvangen. De overige financiering komt uit achtergestelde honoraria (f 125.000,--) en een eigen inbreng van Added Films van f 400.000,-

Advies

De commissie bekijkt voorafgaand aan de bespreking een scène schets gemaakt met de drie genoemde acteurs.

De commissie is verdeeld over deze aanvraag.

- Eén commissielid vindt dit een warme menselijke film over een relevant onderwerp. Het is een goed afgewogen en zorgvuldig script met mooie rollen. De humor heeft een prettige toon en wordt nergens ondramatisch. Het probleem dat er misschien zo niet met de joodse problematiek mag worden omgesprongen voelt dit commissielid niet. Het is een film over mensen die proberen een nieuw leven op te bouwen. De rol van Koos, die gespeeld zou moeten worden door Paul de Leeuw maakt het geheel tastbaar, daar kan volkstoneel in geproefd worden, maar dat is niet irritant.
- Het tweede commissielid steunt dit project niet. Het concept is fout. Joden die terugkeren is geen drama. Daar is geen publieksinteresse voor te verwachten. Het verhaal is meer zielig dan drama. Dit commissielid vindt de intenties van de makers bedenkelijk en heeft ernstige twijfels hierover. Daarbij is dit commissielid van mening dat dit geen briljant script is. Ook bestaan er enige twijfels of Verhage dit aan kan. Naar aanleiding van het getoonde scènefragment verwacht dit commissielid dat twee acteurs goed zullen zijn en de derde niet echt geschikt is voor zijn rol.
- Het derde commissielid was eerder bij de beoordeling van het project betrokken en zegt nooit zo negatief over het project geweest te zijn. Pech is geen drama, maar het overleven is dat wel. Dit wordt misschien geen zwaar drama, maar dat is geen bezwaar. Het is een dun verhaaltje over mensen die in zo'n situatie terugkomen, waarbij echter de achtergrond van het kamp zal meespelen. Het gaat dan over het gevoel dat opgeroepen kan worden. Er is een melancholische toon die ook humoristisch zal kunnen zijn. De makers willen de sfeer van Amsterdam direct na de oorlog oproepen. Als dat geloofwaardig gedaan wordt is het interessant. Het verhaal is misschien iets te lief, maar daar zijn de makers zich zelf ook al van bewust. Gerrard Verhage heeft in het verleden aangetoond dat hij acteurs kan regisseren. Dit is wel een ander genre dan hij tot nu toe maakte, maar dit commissielid is eigenlijk niet tegen deze aanvraag.

Conclusie

Twee commissieleden zijn niet tegen het project. Het derde commissielid blijft emotioneel tegen het project en wil dit niet steunen.

Het bestuur wordt in overweging gegeven het project zelf ook te beoordelen.

Van bestuurslid Wim Koole, (tevens bestuurslid van het Stimuleringsfonds) is inmiddels vernomen dat na lange discussies het Stimuleringsfonds uiteindelijk besloten heeft het project niet te steunen. De producent heeft hierop al wel meegedeeld dat de NCRV daar nog over in beroep wil gaan.

Amsterdam, 6 april 1998

2A

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 19 SEPTEMBER 1997

COMMISSIELEDEN : STEFAN FELSENTAL, ANTOINETTE POLAK EN OT LOUW
FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
REGISSEUR : [REDACTED]
TOTALE PRODUKTIEKOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 1.000.000,--
TEN BEHOEVE VAN : REALISERING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

Dit scenario werd geschreven met een bijdrage van het Fonds [REDACTED]. Uiteindelijk kwam [REDACTED] hier echter niet uit en werden scenarioschrijvers [REDACTED] en [REDACTED] ook bij het project betrokken.

In de nieuwe versie is met name het einde veranderd. Zwaantje en Piet gaan tenslotte samen op een cruise om de as van hun overleden vriend op zee uit te strooien. Daarvoor zijn er allerlei verwickelingen geweest in de chique woongemeenschap voor ouderen, waar de vermogende bewoners zich vermaken met zaken die vroeger niet mochten en tussen Piet en Zwaantje en de plotseling opgedoken vriend Gijsbert, die nu ook een Indisch verleden heeft en zich bij de acties in 1948 aan zijn verantwoordelijkheden onttrokken heeft.

De commissie is teleurgesteld over dit script. Het verhaal is nogal veranderd ten aanzien van de vorige opzet. Het refereert nauwelijks meer aan het oorspronkelijke uitgangspunt en komt oppervlakkig over. De personages houden de aandacht niet vast en het is een soort soapverhaal over oudere mensen geworden. Het is volgens één van de commissieleden nu een bitterzoete komedie over de dingen des levens, zoals liefde, huwelijkstrouw, kinderwens, het eeuwige verlangen naar erotiek en het recht op sterven. Al deze zaken zijn enigszins gewaagd gezien de leeftijd van de personages. Het ontaardt in melige situaties en platte scènes. De dialogen zijn wel aardig, maar het is de vraag of dat voldoende is om het hedendaagse bioscooppubliek te interesseren. Over het algemeen worden dit soort films over mensen op leeftijd niet uitgebracht in de bioscoop en zijn meer geschikt voor TV en video-exploitatie.

De commissie adviseert de aanvraag af te wijzen.

Amsterdam, 23 september 1997

BS/Mwi

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 12 JANUARI 1999

COMMISSIELEDEN	: SUZAN VAN VOORST, ANTON SMIT, ERNIE TEE
FONDSVERTEGENWOORDIGING	: BARBARA STROINK, GER BOUMA
PROJECTNUMMER	: [REDACTED]
PROJECTTITEL	: [REDACTED]
VERTONINGSDUUR	: 110 MIN.
AANVRAGER	: [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ	: [REDACTED]
REGISSEUR	: [REDACTED]
TOTALE PRODUKTIEKOSTEN	: [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE	: f 1.000.000,-
TEN BEHOEVE VAN	: REALISERING

ADVIES	: AANHouden TOT GESPREK
--------	-------------------------

Dit project werd eerder ingediend onder verschillende titels. In eerste instantie werd een scenario-ontwikkelingsbijdrage van Fl. 35.000,- toegekend [REDACTED], maar aanvragen voor een realiseringsbijdrage werden tweemaal afgewezen [REDACTED]. Wel werd na de laatste afwijzing in januari 1998 door commissielid Suzanne van Voorst een gesprek gevoerd met [REDACTED] en [REDACTED]. Ook de voorzitter van het Fonds was aanwezig. Na dit gesprek werd besloten om een herschrijfbijdrage van Fl. 15.000,- toe te kennen. In een toelichting op de nu ingediende re-write zegt [REDACTED] dat het de bedoeling is om met acteurs Rijk de Gooyer en John Kraaykamp lang van te voren te gaan repeteren voor een verdere verbetering van timing en een aanscherping van de dialogen.

Het budget van de film bedraagt 3,2 miljoen gulden. Voor dekking wordt gedacht aan de gebruikelijke bijdragen van Fonds, omroep, COBO en COBO extra, Stimuleringsfonds, Canal+, eigen investering, derden financiering en distributie. Toezeggingen zijn er nog niet gedaan.

Logline:

Twee gezworen vrienden van vroeger zien elkaar voor het eerst na vijftig jaar terug. Deze hernieuwde kennismaking verloopt niet zonder slag of stoot. Oude vetes moeten worden uitgevochten. Nieuwe conflicten kondigen zich aan. Maar hun vriendschap is niet kapot te krijgen.

Synopsis:

Hiervoor wordt verwezen naar de door de producent ingediende samenvatting die als bijlage bij dit script is gevoegd.

Advies:

De commissie heeft een aantal bezwaren tegen dit script. Daar tegenover staat echter de manier van werken van [REDACTED]. Geconstateerd kan worden dat bij haar films tussen het script en de definitieve film nogal een verschil zit, in die zin dat de films "meer" zijn geworden dan het script zelf. Bovendien is dit een film die [REDACTED] nu graag zou willen maken, zoals ze in het gesprek in januari uiteenzette. De commissie is van mening dat [REDACTED] weer een kans moet krijgen om een film te maken, vooral omdat zij in het verleden heeft bewezen dat ze films kan maken waar een publiek voor bestaat.

Het script over de vriendschap tussen de twee mannen is verbeterd ten opzichte van het vorige script.

Blad 2

bij [REDACTED]
[REDACTED]

Het is een nogal bizar verhaal over twee oude mannen dat wel een soort dwarsheid en "rarigheid" heeft, maar waarbij ook het gevaar bestaat dat het uiteindelijk oubollig zal overkomen. Daartegenover staat dat dit wel een onderwerp is dat [REDACTED] aankan, met een soort baldadige humor waarbij de engel een leuke vondst is. De beide mannen komen echter in het script niet altijd goed over. Ze wekken geen warmte op wat bij een komedie wel noodzaak is. Het rare geregeld van Pieter in Rotterdam is bijvoorbeeld een beetje vreemd. De oude vriendschap is ook onduidelijk omdat ze eigenlijk al meteen ruzie krijgen bij het graf. Deze hechte vriendschap moet maar aangenomen worden. Er worden bovendien erg veel personages opgevoerd om de hoofdpersonen heen. De mannen, de vrouw Zwaantje en de Engel zijn eigenlijk al voldoende. Er is bijna een soort overkill aan personages waardoor de hoofdfiguren versluierd raken. Het verhaal is niet geheel fragmentarisch, maar de elementaire zaken worden wel snel verwerkt. In die zin heeft het verhaal dan ook weinig dramatische opbouw en is het nogal slordig verteld. De warmte van de personages en het goed invullen van het script zal uit de acteurs moeten komen. Dit is echter iets wat [REDACTED] kan en wat ze in haar toelichting ook al aangegeven heeft te willen gaan doen.

Conclusie:

De commissie komt na beschouwing van al deze elementen tot de conclusie dat ondanks het niet zo goede script, aan [REDACTED] de kans gegeven zou moeten worden om deze film te maken. Mede gezien haar manier van werken en al haar vorige films kan verwacht worden dat dit zal lukken. Alvorens hierover een definitief advies uit te brengen zou de commissie echter het scenario nog een laatste keer met [REDACTED] willen bespreken om genoemde punten nog eens onder de aandacht te brengen en te bekijken of zij zich hierin kan vinden. Afsproken wordt dit gesprek met de voltallige commissie op dinsdag 26 januari te voeren.

Amsterdam, 21 januari 1999

BS/MvD

VERVOLGADVIES BIJ [REDACTED] [REDACTED]

TOELICHTING:

De commissie zet uiteen wat de bezwaren tegen het script zijn. Met name de vriendschap tussen de beide mannen zou duidelijker neergezet moeten worden. Het is een tragikomedie, maar dat komt er niet helemaal uit. Er moet een balans gemaakt worden in het scenario tussen de vriendschap, Zwaantje en het probleem van de euthanasie. [REDACTED] zet daarop uiteen dat er in het begin veel personages aan bod komen omdat er veel dingen aangetoond moeten worden. In de film zal dat echter niet zo nadrukkelijk worden gemaakt. De karakters lijken negatief in het script maar met de acteurs zal dat niet zo overkomen. Deze acteurs kunnen in hun spel iets neerzetten. Bovendien zal er lang gerepeteerd worden en is het de bedoeling na de repetities nog een definitief shooting script te maken. De opmerking van de commissie dat vooral het eerste deel van het script strakker neergezet kan worden en dat de vriendschap duidelijker moet zijn is wel begrijpelijk en daar kan ook wat aan gedaan worden. Zij zal hier zeker nog verder aan werken. Na afloop van het gesprek concludeert de commissie dat dit gesprek het vertrouwen heeft gegeven dat het script verbeterd zal worden. Ook kunnen een aantal van de bezwaren weggenomen worden door de opmerkingen over werkwijze van en met de acteurs. Bovendien ligt er, zoals in de vorige bijeenkomst al geconstateerd is, bij de films van [REDACTED] altijd een verschil tussen script en definitieve film.

Blad 3

bij (vervolg) advies [REDACTED] 13 MEI 1998

COMMISSIELEDEN

AD HOC COMMISSIELEDEN

AD HOC COMMISSIELEDEN

CONCLUSIE:

De commissie is van mening dat zij nu aan de slag moet kunnen gaan en dat het geen zin heeft om eerst nog een nieuwe versie van het script te laten maken. [REDACTED] is een goede filmmaakster, ze heeft een groot aantal succesvolle films op haar naam staan en dit kan opnieuw een goede film opleveren. De commissie adviseert om de gevraagde bijdrage van Fl. 1.000.000,- toe te kennen.

Amsterdam, 28 januari 1999

BS/CS

TOTALE PRODUCTIEKOSTEN

GEVraagde BIJDRAGE

TEN BEHOEVE VAN

REALISERING

ADVIES

NEGATIEF

TOSUCHTING

Voor dit project werd in 1995 een bijdrage van f. 10.000,- toegekend voor de vervanging van een treatment. Vervolgens werd de aanvraag voor een scenariosubsidie eind 1995 afgewezen. Met steun van het Stimuleringsfonds is inmiddels een scenario geschreven door Hans Heesters m. de bedoelde regisseur. Voor de realisering van de scenario wordt een bijdrage van f. 800.000,- gevraagd.

Logline

Pipet, een tienerig zakenkind, heeft een droom: ze wil een kasteel. Om haar droom te verwesenlijken verhuurt ze zich aan ouders zonder kind. Als haar plan mislukt komt ze er achter dat ze al dichtbij bij haar doel was dan ze dacht.

Korte inhoud

Voor de korte inhoud wordt verwezen naar het voorgaande advies.

De regisseur zegt in de toelichting op het project dat het niet de bedoeling is om de realiteit na te bootsen. In al zijn werk probeert hij verhalen te vertellen waarin geretoreerd wordt aan de werkelijkheid, maar overgroot en gekleurd. Hij is op zoek naar de waarachtigheid van het absurde en wil daarbij gebruik maken van de herkenbaarheid van clichés in de karakterisering en de vormgeving. In deze film wil hij samenwerken met [REDACTED] en zal zijn vaste cameraman [REDACTED] de cameravoering verzorgen.

Projectopzet

De bedoeling is het budget te dekken met een Fondsbijdrage, bijdrage ontwerp, Cobo en Cobo-Extra, alsmede een distributieggarantie. De NCRV is in principe bereid in het project te participeren en hiervoor de Cobo-bijdrage aan te vragen.

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 13 MEI 1998

COMMISSIELEDEN : ATE DE JONG, PAUL VAN DEN BOS, ERNIE TEE
 AD HOC COMMISSIELEDEN JEUGD : LOES WORMMEESTER, AART STAARTJES (SCHRIFTELIJK)
 FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 REGISSEUR : [REDACTED]
 TOTALE PRODUKTIEKOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 800.000,--
 TEN BEHOEVE VAN : REALISERING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

Voor dit project werd in 1995 een bijdrage van f 10.000,-- toegekend voor de vervaardiging van een treatment. Vervolgens werd de aanvraag voor een scenariosubsidie eind 1995 afgewezen [REDACTED]. Met steun van het Stimuleringsfonds is inmiddels een scenario geschreven door Hans Heesen i.s.m. de beoogde regisseur [REDACTED]. Voor de realisering van dit scenario wordt een bijdrage van f 800.000,-- gevraagd.

Logline

Pipet, een tienjarig zakenkind, heeft een droom: ze wil een kasteel. Om haar droom te verwezenlijken verhuurt ze zich aan ouders zonder kind. Als haar plan mislukt komt ze er achter dat ze al dichterbij haar doel was dan ze dacht.

Korte inhoud

Voor de korte inhoud wordt verwezen naar het voorgaande advies [REDACTED].

De regisseur zegt in de toelichting op het project dat het niet de bedoeling is om de realiteit na te bootsen. In al zijn werk probeert hij verhalen te vertellen waarin gerefereerd wordt aan de werkelijkheid, maar uitvergroot en geïsoleerd. Hij is op zoek naar de waarachtigheid van het absurde en wil daarbij gebruik maken van de herkenbaarheid van clichés in de karakterisering en de vormgeving. In deze film wil hij samenwerken met [REDACTED] en zal zijn vaste cameraman [REDACTED] de cameravoering verzorgen.

Projectopzet

De bedoeling is het budget te dekken met een Fondsbijdrage, bijdrage omroep, Cobo en Cobo-Extra, alsmede een distributieggarantie. De NCRV is in principe bereid in het project te participeren en hiervoor de Cobobijdrage aan te vragen.

Blad 2

bij advies [REDACTED] DE SPELFILM 8 SEPTEMBER 1998

COMMISSIELEDEN

SYL VAN DUYN, ANTON SMIT, ERNIE TEE, LOES

WORMMEESTER (SCHRIFTELING), SUZANNE VAN VOORST

FONDSVERTEGENWOORDIGING

BARBARA STROINK, GER BOUTMA, RYCLER RIENSTRA

Advies

De commissie bekijkt voorafgaand aan de bespreking de dansfilm van [REDACTED]

[REDACTED] die deel uitmaakt van [REDACTED].

De commissie is van mening dat het een nogal dun verhaal is dat waarschijnlijk geen bioscoopfilm van 90 minuten zal opleveren. Het kabbelt voort, maar een dramatische lijn ontbreekt. Het blijft daarbij te veel als los zand aan elkaar hangen. Het is een aaneenschakeling van absurdistische gebeurtenissen, waarbij de conflicten en tegenstrijdigheden niet duidelijk worden en daardoor niet boeien. De vraag is wat Pipet eigenlijk wil. De dialogen zijn niet erg visueel en betwijfeld kan worden of kinderen geïnteresseerd zullen zijn in al het gepraat over huur, geld verdienen, voorgedij, kinderbescherming etc. De hoofdpersoon Pipet komt over als een ongeloofwaardig meisje tussen karikaturen. De commissie verwacht niet dat kinderen zich hierin zullen kunnen vinden.

Op grond van al deze bezwaren adviseert de commissie de aanvraag niet te steunen.

In april 1995 werd een bijdrage van f 10.000,- toegekend voor het schrijven van een treatment voor de aanpak gebaseerd op het gelijknamige boek van Ted van Lieshout.

Amsterdam, 18 mei 1998 vervolgens afgewezen, maar de makers verzochten op eigen kosten BS/GB/MWI. Een aanvraag voor een realisatiebijdrage werd in mei 1998 afgewezen. Op verzoek van [REDACTED] vond hierop een gesprek plaats met twee leden van de Adviescommissie. Naar aanleiding van dit gesprek wordt nu een bijdrage gevraagd om het scenario aan te passen en te bewerken.

Logline:

Pipet een liegend zekerkind, heeft een droom: ze wil een kasteel. Om haar droom te verwezenlijken verhuurt ze zich aan ouders zonder kind. Als haar plan mislukt komt ze er achter dat ze al dichtbij bij haar doel was dan ze dacht.

Korte inhoud:

Voor de korte inhoud wordt verwezen naar het advies van april 1995 [REDACTED]

Aanpak:

De commissie heeft waardering voor het talent van [REDACTED] en de ervaring die zij heeft met verhalen voor kinderen. Desondanks zijn de commissieleden toch van mening dat deze aanpak enigszins teleurstellend is. Het is niet concreet genoeg wat hier wordt voorgesteld om te veranderen. Het verhaal blijft nog steeds te veel aan de oppervlakte. Er is geen goede oplossing gevonden om de spanningsboog in het verhaal te behouden. Het is een enigszins "rare" bocht die gemaakt wordt door het perspectief van het verhaal zodanig te veranderen dat nu de twee mannen als hoofdpersoon functioneren en het is erg onzeker of dat een goede oplossing biedt. Misschien zou het beter zijn om van de man-vrouw-kind relatie een probleem te maken of van het feit dat Pipet echt ouders wil hebben.

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 8 SEPTEMBER 1998

COMMISSIELEDEN	: SYL VAN DUYN, ANTON SMIT, ERNIE TEE, LOES WORMMEESTER (SCHRIFTELIJK), SUZANNE VAN VOORST
FONDSVERTEGENWOORDIGING	: BARBARA STROINK, GER BOUMA, RYCLEF RIENSTRA
PROJECTNUMMER	: [REDACTED]
PROJECTTITEL	: [REDACTED]
VERTONINGSDUUR	: 90 MIN.
AANVRAGER	: [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ	: [REDACTED]
SCENARIO-SCHRIJVER	: [REDACTED]
TOTALE KOSTEN	: [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE	: f 44.000,--
TEN BEHOEVE VAN	: SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING

In april 1995 werd een bijdrage van f 10.000,-- toegekend voor het schrijven van een treatment voor dit scenario gebaseerd op het gelijknamige boek van Ted van Lieshout. Vervolgaanvragen werden vervolgens afgewezen, maar de makers vervaardigden op eigen kosten een scenario. Een aanvraag voor een realiseringsbijdrage werd in mei 1998 afgewezen. Op verzoek van [REDACTED] vond hierna een gesprek plaats met twee leden van de Adviescommissie. Naar aanleiding van dit gesprek wordt nu een bijdrage gevraagd om het scenario aan te passen en te bewerken.

Logline:

Pipet een tienjarig zakenkind, heeft een droom: ze wil een kasteel. Om haar droom te verwezenlijken verhuurt ze zich aan ouders zonder kind. Als haar plan mislukt komt ze er achter dat ze al dichterbij haar doel was dan ze dacht.

Korte inhoud:

Voor de korte inhoud wordt verwezen naar het advies van april 1995 [REDACTED]

Advies:

De commissie heeft waardering voor het talent van [REDACTED] en de ervaring die zij heeft met verhalen voor kinderen. Desondanks zijn de commissieleden toch van mening dat deze aanvraag enigszins teleurstellend is. Het is niet concreet genoeg wat hier wordt voorgesteld om te veranderen. Het verhaal blijft nog steeds te veel aan de oppervlakte. Er is geen goede oplossing gevonden om de spanningsboog in het verhaal te behouden. Het is een enigszins "rare" bocht die gemaakt wordt door het perspectief van het verhaal zodanig te veranderen dat nu de twee mannen als hoofdpersoon functioneren en het is erg onzeker of dat een goede oplossing biedt. Misschien zou het beter zijn om van de nieuwe ouder-kind relatie een probleem te maken of van het feit dat Pipet echt ouders wil hebben.

Blad 2
bij advies

SPREKELIJM 30 JUNI 1998

COMMISSIELEDEN
FONDSVERTEGENWOORDIGING

SUZANNE VAN VOORST, ANTON SMIT, SYL VAN DUYN
GER BOUMA, BARBARA STROINK

Op grond van de genoemde bezwaren steunt de commissie deze aanvraag niet. Er zou een heel nieuw goed doortimmerd voorstel moeten komen om van dit boek een scenario te maken. Met de in deze brief aangegeven veranderingen zal dat niet lukken. Duidelijke en nadere invulling van het verhaal en het aanbrengen van geheel nieuwe, los van het boek staande structuur is van belang om hier verder mee te gaan.

De commissie adviseert de aanvraag af te wijzen.

TEN BEHOEVE VAN
DISTRIBUTIE

REALISERING

ADVIES

NEGATIEF

TOELICHTING

Na het verlenen van een bijdrage voor het ontwikkelen van een treatment voor dit project heeft de adviescommissie op 17 april 1998 over een bijdrage voor verdere scenario-onwikkeling negatief geadviseerd. Middels een bijgevoegde brief gaat de commissie puntsgewijs in op de bezwaren van de commissie. De ontwikkeling van het scenario is landelijk doorgegaan onder auspiciën van het Ringer Instituut.

Om een indruk te geven van de wijze waarop de scenario-wil verlaten, is door de aanvrager een 'trailer' op video bijgevoegd. Hierin zijn een aantal scènes in beeld gebracht, deels gespeeld door acteurs die al definitief voor de film zijn gekozen, met als belangrijkste de keuze voor Brigitte Schuurman als hoofdrolspeelster.

Logline

Een geprojecte film over de kennismaking van een restierang Indisch meisje met culturele en seksuele grenzen, tussen twee culturen, ten tijde van de seksuele revolutie in Nederland.

Zie voor de korte inhoud het advies dat is bijgevoegd.

Productieopzet

De producent wil het project opzetten als een internationale co-productie. Hem is gebleken dat er belangstelling voor het project bestaat van een Italiaanse co-productent en van een Duitse distributeur voor een pre-sale.

Totale kosten voor de film belopen f 3.635.000,- waarvan f 2,2 miljoen vanuit Nederlandse financiering moet worden:

Nederlands Fonds voor de Film	f 500.000,-
Ontwerp	f 200.000,-
Carlo Bondi en Coho Extra	f 1.150.000,-
Stimuleringsfonds	f 250.000,-

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 30 JUNI 1998

COMMISSIELEDEN	: SUZANNE VAN VOORST, ANTON SMIT, SYL VAN DUYN
FONDSVERTEGENWOORDIGING	: GER BOUMA, BARBARA STROINK
PROJECTNUMMER	: [REDACTED]
PROJECTTITEL	: [REDACTED]
VERTONINGSDUUR	: 100 MIN.
AANVRAGER	: [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ	: [REDACTED]
REGISSEUR	: [REDACTED]
TOTALE PRODUKTIEKOSTEN	: [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE	: f 600.000,00
TEN BEHOEVE VAN	: REALISERING
DISTRIBUTIE	: [REDACTED]

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

Na het verlenen van een bijdrage voor het ontwikkelen van een treatment voor dit project heeft de adviescommissie op 17 april 1998 over een bijdrage voor verdere scenario-ontwikkeling negatief geadviseerd. Middels een bijgevoegde brief gaat [REDACTED], de scenarist, puntsgewijs in op de bezwaren van de commissie. De ontwikkeling van het scenario is inmiddels doorgegaan onder auspiciën van het Binger Instituut.

Om een indruk te geven van de wijze waarop [REDACTED] haar scenario wil verfilmen, is door de aanvrager een 'teaser' op video bijgevoegd. Hierin zijn een aantal scènes in beeld gebracht, deels gespeeld door acteurs die al definitief voor de film zijn gekozen, met als belangrijkste de keuze voor Brigitte Schuurman als hoofdrolspeelster.

Logline

Een gepeperde film over de kennismaking van een zestienjarig Indisch meisje met culinaire en seksuele geneugten, tussen twee culturen, ten tijde van de seksuele revolutie in Nederland.

Zie voor de korte inhoud het advies [REDACTED], dat is bijgevoegd.

Productionele opzet

De producent wil het project opzetten als een internationale co-productie. Hem is gebleken dat er belangstelling voor het project bestaat van een Italiaanse co-producent en van een Duitse distributeur voor een pre-sale.

Totale kosten voor de film belopen f 3.625.000,--, waarvan f 2,2 miljoen vanuit Nederland gefinancierd moet worden:

Nederlands Fonds voor de Film	f 600.000,--
Omroep	f 200.000,--
CoBO Fonds en Cobo-Extra	f 1.150.000,--
Stimuleringsfonds	f 250.000,--

./.

Amsterdam, 17 juni 1998

GESACMD

54
Blad 2

bij advies

Verder:

Italiaanse co-producent	f	500.000,--
Pre sale Duitsland	f	350.000,--
Eurimages	f	300.000,--
Distributie en participaties	f	275.000,--

Tot op heden liggen er nog geen toezeggingen van genoemde financiers.

Advies

De commissie vindt dat deze scenario-versie een verbetering is ten opzichte van de vorige. Het is strakker geschreven en geeft op zich een mooie poëtische impressie over het bestaan van een zestienjarig Indisch meisje in de eind jaren zestig in Nederland. Het grote bezwaar dat je alles wel leest maar niet terugziet in het script, is nu grotendeels verdwenen. De relatie tussen eten en erotiek is leuk bedacht, maar komt nu en dan wat geforceerd over. Het eerste gedeelte van het scenario is vooral een milieuschets, het Indische milieu ten opzichte van het Nederlandse milieu en een beschrijving van de problematiek van adolescenten. Later gaat Milly naar Italië en krijgt het verhaal opeens een ander tempo; daar neemt Milly immers haar leven in eigen hand.

Ondanks deze positieve opmerkingen van de commissie, zijn er ook bezwaren die nogal fundamenteel van aard zijn. Het script is weliswaar poëtisch van toon maar mist een dramatische lijn. De relatie tussen Theo en Milly kent daarvoor te weinig plot-ontwikkeling en er zou wellicht meer ondersteuning nodig zijn van een subplot en zijlijnen om het boeiend te houden.

Verder vindt de commissie het opvallend dat Milly niet tot een bepaalde groep behoort op school, zonder dat duidelijk wordt waarom dat is. Vriendinnen van haar ontbreken geheel en dat moet effect hebben op een jong meisje, maar in het script wordt daar niets mee gedaan. Tevens zit er een basispremissie in het script, die de commissie wankel vindt: Milly zou anders dan andere meisjes van haar leeftijd zijn, omdat ze seksueel afwijkend gedrag vertoont door nog maagd te zijn. In 1968, de periode waarin dit verhaal zich afspeelt, was dat echter nog volledig normaal. De geschiedenis van dit 16-jarige meisje, het zogenaamde 'coming-of-age' verhaal, verliest daarmee aan geloofwaardigheid volgens de commissie.

Een andere opmerking betreft het aantal scènes: meer dan 200 worden er in het script genoemd en dat betekent dat een zeer hoog tempo nodig is, terwijl dit type film gebaat zou zijn met een rustiger tempo. Verder blijft de commissie van mening dat het Indische milieu niet meer dan 'couleur locale' is en tamelijk clichématig wordt beschreven (evenals het Nederlandse).

De teaser die de commissie heeft bekeken laat zien dat er casting problemen zullen komen met de invulling van acteurs voor de Indische mensen. Het meisje dat Milly zou moeten spelen, overtuigt de commissie geenszins. Ondanks de verbeteringen van het script en de verduidelijking die dat heeft gegeven, heeft de commissie overwegende bezwaren tegen het scenario. Hoewel de schriftelijke reactie die [REDACTED] heeft bijgevoegd vanuit haar gezichtspunt vanzelfsprekend is, wordt het verhaal niet goed verteld; het weerleggen van argumenten geeft immers nog geen goed script.

De commissie adviseert de aanvraag af te wijzen.

Amsterdam, 17 juli 1998

GB/SdG/MD

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM D.D. 16 JANUARI 1997

COMMISSIELEDEN : STEFAN FELSENTAL, ATE DE JONG, ANTOINETTE POLAK
AD HOC COMMISSIELID (JEUGD) : LOES WORMMEESTER
FONDSVERTEGENWOORDIGING : GER BOUMA, BARBARA STROINK, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
SCENARIOSCHRIJVER : [REDACTED]
TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 45.000,--
TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

Onder de titel [REDACTED] werd dit lange jeugdfilmproject eerder behandeld [REDACTED]. Een aanvraag voor een scenariobijdrage werd destijds afgewezen, maar [REDACTED] was met dit project geselecteerd voor de scenariocursus van het Maurits Binger Instituut. Daar heeft ze met Martin Daniel en David Howard als begeleiders gewerkt aan een nieuw synopsis en een step-outline van de eerste akte. De aanvragers beschouwen het ingediende project als een work-in-progress. De tweede en derde akte zullen ook op deze manier ontwikkeld worden. Co-scenarist voor het script zal worden Simon van der Borgh. Twee uitgewerkte scènes zijn reeds als proef opgenomen, o.l.v. Margartha von Trotta en Istvan Szabo.

Het nieuwe synopsis gaat meer over de verhouding tussen een vader en een zoon. De zoon heet nu Freddy, in verband met de Engelse taal die op het M.B.I. gehanteerd wordt. Ook is afstand genomen van het gegeven dat voetbal het hart van het verhaal moet zijn.

"Fast" Freddy is een 10-jarige jongen, die een veelbelovend voetbalspelertje is. Hij heeft ambitie om geselecteerd te worden voor de Rotterdam Football Club (RFC) want zijn droom is om voetballer te worden. Zijn vader is een detective die zich bezig houdt met de illegale import van exotische dieren. Lieden die weinig goeds in de zin hebben en die bij RFC de selectie bepalen zien Freddy liever niet geselecteerd worden, anders komt die vader te dicht bij hen in de buurt. Als op een dag prachtige kameleons gestolen worden is Freddy's vader er achteraan, helemaal de beslissende training voor de selectie vergetend van zijn zoon. Als Freddy dan ook niet toegelaten wordt, organiseert deze zelf met zijn klasvriendjes een wedstrijd tegen de wel geselecteerden van RFC; vader blijft echter de grote afwezige. De twee verhaallijnen, Freddy die met zijn Dreamteam de strijd aangaat om de wedstrijd te winnen en zijn vader, die zorgt dat er het recht zijn beloop krijgt bepalen het verloop van het filmverhaal.

Het commissielid voor de jeugdfilm meent dat te merken is dat er hard aan deze nieuwe opzet is gewerkt, maar vindt het resultaat echter maar matig. Het lijkt wel alsof er een sjabloon over het project is gelegd waardoor het aan allerlei scenario-wetmatigheden voldoet, maar het hart ontbreekt aan het verhaal. Er is te weinig wat je verrast want er ontbreekt een toegevoegde waarde.

Blad 2

bij advies

COMMISSIELEDEN

FONDS-DATECENWOORDING

ANTON SMIT, SYL VAN DUYN, ERNIE TEE

BARBARA STROINK

PROJECTNUMMER

Ook merkt dit commissielid op dat de dialogen in de step-outline slecht geschreven zijn. Het commissielid dat ook bij de vorige aanvraag betrokken was meent dat de aanpak onder invloed van de begeleiders heeft geleid tot een soort reageerbuis-scenario. Er zijn weliswaar veel nieuwe elementen aangebracht in het verhaal maar overtuigen doet het nog steeds niet. Eventueel zou dit lid bereid zijn om een scenariobijdrage voor een eerste versie te verlenen, aangezien er wel van enige vooruitgang sprake is. Een ander commissielid merkt hetzelfde op als de vorige leden: het script is gewijzigd volgens de geldende scenariostructuren, is verbeterd, maar het blijft een verkeerd concept. Als er een bijdrage wordt verleend kunnen er alleen maar verkeerde verwachtingen gewekt worden want in essentie is het geen geschikt project. Het laatste commissielid vindt dat het synopsis niet tot leven komt. Het is clichématig en voorspelbaar geworden.

Concluderend meent de commissie dat er weliswaar sprake is van enige verbetering maar dat het synopsis nog teveel geconstrueerd is volgens de gangbare scenariowetten en daardoor niet tot leven komt.

Geadviseerd wordt de aanvraag af te wijzen.

Amsterdam, 28 januari 1997

GB/BS/MWi

Korte inhoud:

Hierin wordt verwezen naar de door de producent ingediende samenvatting die als bijlage bij dit advies is gevoegd.

Advies:

De commissie is van mening dat dit project de potentie heeft voor een interessant drama, dat gaat over onderwerpen die nu aan de orde zijn. Rahma maakt met veel vallen en opstaan een heel besluitvormingsproces mee, waardoor zij een handelend personage is. Onduidelijk daarbij is nog wel wat precies de moeder/achtergrond is. De dochter zit in een soort "slipstream" van haar moeder. Ook haar point of view is daardoor interessant, maar dat moet nog wel uitgewerkt worden. Een ander bezwaar op het verhaal is dat erg veel situaties zich binnen afspelen, waarbij wij veel dialoog wordt gebruikt. Dat kan het verhaal minder dramatisch maken. De regisseur heeft een interessante documentaire gemaakt en de commissie wil haar nu graag een kans geven een speelfilmscenario uit te werken. Dit zal echter een ingewikkeld verhaal worden en op dit gebied heeft zij nog niet veel ervaring. De commissie zou daarom in overweging willen geven om in dit stadium iemand bij het project te betrekken die het schrijven kan begeleiden.

Conclusie:

De commissie is van mening dat dit een interessant en dramatisch gegeven is. Er zijn nog wel bezwaren maar de commissie wil de schrijfster in de gelegenheid stellen een treatment te maken en adviseert hiervoor de gevraagde bijdrage van fl. 15.000,- toe te kennen.

Amsterdam, 3 maart 1997

BSA/S

6
1

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 10 FEBRUARI 1999

COMMISSIELEDEN	: ANTON SMIT, SYL VAN DUYN, ERNIE TEE
FONDSVERTEGENWOORDIGING	: BARBARA STROINK
PROJECTNUMMER	: [REDACTED]
PROJECTTITEL	: [REDACTED]
VERTONINGSDUUR	: 90 MIN.
AANVRAGER	: [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ	: [REDACTED]
SCENARIO-SCHRIJVER	: [REDACTED]
TOTALE KOSTEN	: [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE	: f 15.000,-
TEN BEHOEVE VAN	: SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES	: POSITIEF
--------	------------

TOELICHTING

De producent en de schrijfster/regisseuse hebben zich met dit project ingeschreven bij het Maurits Binger Instituut. Ze hebben nu een sequence-breakdown. Vanaf nu willen ze werken aan de vervaardiging van een uitgebreid treatment omdat ze daar nog niet aan toe gekomen zijn.

Logline:

Om een zoon te baren, is zij bereid alles te doen. Om een zoon te hebben is zij bereid alles op te geven. Een niet alledaagse driehoeksverhouding die zich afspeelt in Nederland, tussen een Marokkaanse vrouw, haar man en een jongere tweede vrouw die hij trouwt en in hun huis brengt.

Korte inhoud:

Hiervoor wordt verwezen naar de door de producent ingediende samenvatting die als bijlage bij dit advies is gevoegd.

Advies:

De commissie is van mening dat dit project de potentie heeft voor een interessant drama, dat gaat over onderwerpen die nu aan de orde zijn. Halima maakt met veel vallen en opstaan een heel bewustwordingsproces mee, waardoor zij een handelend personage is. Onduidelijk daarbij is nog wel wat precies de moeder/dochter relatie is. De dochter zit in een soort "slip-stream" van haar moeder. Ook haar point of view is daardoor interessant, maar dat moet nog wel uitgewerkt worden. Een ander bezwaar op het verhaal is dat erg veel situaties zich binnen afspelen, waarbij vrij veel dialoog wordt gebruikt. Dat kan het verhaal minder dramatisch maken. De regisseuse heeft een interessante documentaire gemaakt en de commissie wil haar nu graag een kans geven een speelfilmscenario uit te werken. Dit zal echter een ingewikkeld verhaal worden en op dit gebied heeft zij nog niet veel ervaring. De commissie zou daarom in overweging willen geven om in dit stadium iemand bij het project te betrekken die het schrijven kan begeleiden.

Conclusie:

De commissie is van mening dat dit een interessant en dramatisch gegeven is. Er zijn nog wel bezwaren maar de commissie wil de schrijfster in de gelegenheid stellen een treatment te maken en adviseert hiervoor de gevraagde bijdrage van Fl. 15.000,- toe te kennen.

Amsterdam, 2 maart 1999

BS/CS

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 16 MAART 1999

COMMISSIELEDEN : ANTON SMIT, SUZAN VAN VOORST, PAUL VAN DEN BOS
 FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK, GER BOUMA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : 100 MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 SCENARIO-SCHRIJVER : [REDACTED]
 BEOOGD REGISSEUR : [REDACTED]
 TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 20.400,-
 TEN BEHOEVE VAN : PROJECTONTWIKKELING

ADVIES : AANHouden VOOR GESPREK; NA GESPREK POSITIEF
 VOOR F 20.000,-

TOELICHTING:

Dit scenario werd ontwikkeld met steun van EMDA (Media II) en een bescheiden bijdrage van het Hubert Bals Fonds voor het Cubaanse deel. Op de laatste Cinemart in Rotterdam bestond veel belangstelling van belangrijke internationale financiers voor het project, mede vanwege de internationale bekendheid van de Cubaanse regisseur. De projectontwikkeling wordt nu aangevraagd ter dekking van reiskosten, vertalingkosten, budgetontwikkeling en casting. Bij British Screen en Scottish Screen wordt tevens een bijdrage gevraagd ter dekking van een deel van deze kosten. Het totale budget voor scenario en project ontwikkeling bedraagt f182.262,-. Het Engelstalige scenario is geschreven door [REDACTED] en zal geregisseerd worden door de [REDACTED] regisseur [REDACTED]. Het scenario werd mede ontwikkeld via het Binger Instituut.

Logline:

[REDACTED] is gebaseerd op het waargebeurde verhaal van Felix Carvajal, een Cubaanse postbode die besloot mee te doen aan de marathon tijdens de Olympische Spelen van 1904 in Sant Louis in de Verenigde Staten. Hij had geen geld en werd niet gesteund door een Olympisch team, maar Felix zette zijn ambitie door en slaagde er uiteindelijk in naar New Orleans te varen. Daar verloor hij als zijn geld en zag zich gedwongen de 600 mijl naar Sant Louis te voet af te leggen. [REDACTED] gaat over een door schuldgevoelens geplaagd man: zijn queeste om Sant Louis te bereiken en de marathon te lopen verbreedt zich van de mythische strijd tussen mens en natuur naar de persoonlijke strijd van een man met zijn eigen grenzen en zijn eigen verleden: een innerlijke reiniging die tot zijn bevrijding leidt.

Korte Inhoud:

Hiervoor wordt verwezen naar de door de producent ingediende korte samenvatting die als bijlage bij dit advies is gevoegd.

Advies:

De commissie is enigszins verdeeld over dit project. De regisseur heeft veel succes gehad met zijn laatste film, maar het fragment uit zijn film "Hello Hemingway", dat de commissie heeft bekeken geeft weinig indruk over zijn werk.

/..

Blad 2

bij advies [REDACTED]

Het is een interessant project, dat een kleine sympathieke film zal kunnen opleveren. De queeste van de man spreekt wel aan, maar een bezwaar is dat de tocht wel erg lang duurt. De film zal in deze opzet zeker meer dan 90 minuten gaan duren. Gedurende de hele tocht gebeuren er allemaal kleine incidenten en verder blijft hij maar lopen. Dat neemt de spanning uiteindelijk weg. De psychologische onderbouwing, waarom de man dit allemaal doorstaat, is te klein. Hij houdt van rennen, hij heeft een obsessie met de buidel van zijn overleden vriend, maar juist die obsessie is nogal mager. De scène waarin hij naar de vader van zijn oude vriend gaat is erg belangrijk, maar dat is niet erg bevredigend neergezet. De vraag is of zijn achtergrond en zijn motivatie wel voldoende geloofwaardig zijn. Vooral in het begin ontbreken sleutelscènes die zijn handelingen en daden zouden kunnen verduidelijken. Eén van de commissieleden vraagt zich bovendien af of dit op de werkelijkheid gebaseerde verhaal wel voldoende dramatisch is voor een speelfilm. Eigenlijk gebeurt er weinig behalve dat de man blijft rennen en allerlei passanten tegenkomt. Die incidenten zijn niet dwingend genoeg om de spanning vast te houden. Er zou een tweede laag of verhaallijn aangebracht moeten worden. Tenslotte merkt de commissie dat het hier, ondanks de verwachting dat dit een "kleine" film zou kunnen worden, wel om een productioneel grote film zal gaan en dat het geschatte budget aan de lage kant zou kunnen zijn.

Conclusie:

De commissie vindt dit een sympathiek project dat een aardige maar kleine film kan opleveren. Er zijn een aantal bezwaren tegen het script met name betreffende de magere achtergrond van de hoofdpersonage. De vraag is ook of er voldoende drama in het verhaal zit om de spanning vast te houden. De commissie besluit om een gesprek met de aanvragers te voeren om deze bezwaren te bespreken en hen in de gelegenheid te stellen hierop een nadere toelichting te geven.

Amsterdam, 25 maart 1999

BS/CS

VERVOLGADVIES BIJ [REDACTED]

TOELICHTING:

Bij het gesprek dat werd gehouden op 30 maart, waren de adviesleden Suzanne van Voorst en Paul van den Bos, namens het Fonds Barbara Stroink en namens de aanvragers [REDACTED] en [REDACTED] aanwezig. De commissie zet de in het advies genoemde bezwaren uiteen. De aanvragers antwoorden dat wat de productionele opzet betreft zij zich bewust zijn dat het budget nog anders kan uitvallen. Er is inmiddels een Engelse line-producer aangetrokken die bezig is met het opstellen van een begroting. Het project is ontstaan na een verblijf in Cuba waar de producent kennis heeft gemaakt met het werk van de regisseur [REDACTED]. Gezamenlijk met de regisseur is toen besloten een film over de Cubaanse nationale held te maken. Het project zal gedeeltelijk in Cuba worden opgenomen, verder wordt gedacht aan Amerika, Canada, of Mexico. Bij de verdere ontwikkeling is het overigens wel de bedoeling om een Nederlandse cameraman te betrekken. Tot nu toe is het scenario ontwikkeld met een bijdrage verkregen via Media II en is de projectontwikkeling met een vrij grote eigen investering gedaan.

Blad 3 bij

Advies

ADVIES: NEGATIEF

COMMISSIELEDEN

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

ADVISEUR

Wat betreft de inhoudelijke bezwaren zetten de aanvragers uiteen dat het uitgangspunt van de film is overlegd met de regisseur. Het gaat over één man, die groot respect moet oproepen en die continu aan het vechten is om te overwinnen. De nogal fundamentele kritiek van de commissie dat de man meer achtergrond zou moeten hebben zien zij wel en zij willen daar ook verder aan werken. Ze verwachten dat dat in een volgende fase opgelost kan worden.

Conclusie

De commissie is van mening dat dit een zeer sympathiek project is. Er is goed over nagedacht en het kan een interessante film worden. Naar aanleiding van het gesprek verwacht de commissie dat de aanvragers zich de kritiek ter harte zullen nemen en het scenario verder zullen bewerken. Het is in dit stadium van belang het script te herschrijven en de projectontwikkeling voort te zetten. De commissie adviseert daarom een bijdrage toe te kennen van in totaal Fl. 20.000,- voor herschrijving en projectontwikkeling.

Amsterdam, 31 maart 1999

BS/CS

De auteur van het ingediende project heeft het afgelopen jaar onder begeleiding van het Singer Instituut een scenario-variant van [naam] geschreven, maar wat nadien niet tevreden met het resultaat. Nieuwe inzichten gaf het scenario hem wel en daarom heeft hij een nieuw synopsis geschreven wat hij met een bijdrage van het Fonds verder wil uitwerken.

Logline

Een relatiekomedie over de biologische klok van een 37-jarige man, die absoluut voor zijn 40ste vader wil worden. Hij is moe van alle vrouwen die bij hem weglopen, desperaat omdat daardoor zijn grootste wens, een eigen kind, niet verwerealiseerd kan worden. Hij besluit om het liefst in eigen hand te nemen en zijn volgende relatie te misleiden over zijn kinderwens en recht op zijn doel af te gaan.

Korte inhoud:

Zie de korte samenvatting zoals die door de aanvrager is ingediend.

Advies:

De commissie kon niet enthousiast worden over dit idee voor een moderne relatiekomedie. De commissie vindt dat er te weinig dramatische ontwikkelingen plaatsvinden die de verwachtingen op een leuke komedie of satirisch bedoelde film rechtvaardigen. Het blijft allemaal steken in een wat sliep verhaal zonder hoogte- en dieptepunten. Wel zitten er veel scènes in en is er sprake van veel korte lijntjes, maar de hoofdlijn komt er niet echt uit. Met name de vrouwenrollen komen niet tot leven en blijven erg clichématig. De mannenrollen hebben wel iets meer lagen en lijken daarom interessanter te kunnen worden. Het eerder door de aanvrager gemaakte werk, wat de commissie heeft gezien, ondersteunt de aanvraag ook niet, omdat het geen goede indruk geeft over zijn spel- en acteerregie. Daarbij is acht nemend dat er al zo lang aan dit plan gewerkt wordt lijkt de ontwikkeling van dit basis-idee naar een bioscoopfilm er niet in te zitten.

De commissie doet deze aanvraag af te wijzen.

Amsterdam, 30 april 1999

CB/CS

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 13 APRIL 1999

COMMISSIELEDEN : SANDRA DEN HAMER, SUZANNE VAN VOORST, ERNIE TEE
FONDSVERTEGENWOORDIGING : GER BOUMA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
SCENARIO-SCHRIJVER : [REDACTED]
BEOOGD REGISSEUR : [REDACTED]
TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 30.000,-
TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING

De auteur van het ingediende project heeft het afgelopen jaar onder begeleiding van het Binger Instituut een scenario-versie van [REDACTED] geschreven, maar was nadien niet tevreden met het resultaat. Nieuwe inzichten gaf het scenario hem wel en daarom heeft hij een nieuw synopsis geschreven wat hij met een bijdrage van het Fonds verder wil uitwerken.

Logline:

Een relatiekomedie over de biologische klok van een 37-jarige man, die absoluut voor zijn 40ste vader wil worden. Hij is moe van alle vrouwen die bij hem wegllopen, desperaat omdat daardoor zijn grootste wens, een eigen kind, niet verwezenlijkt kan worden. Hij besluit om het heft in eigen hand te nemen en zijn volgende relatie te misleiden over zijn kinderwens en recht op zijn doel af te gaan.

Korte inhoud:

Zie de korte samenvatting zoals die door de aanvrager is ingediend.

Advies:

De commissie kon niet enthousiast worden over dit idee voor een moderne relatiekomedie. De commissie vindt dat er te weinig dramatische ontwikkelingen plaatsvinden die de verwachtingen op een leuke komedie of satirisch bedoelde film rechtvaardigen. Het blijft allemaal steken in een wat slap verhaal zonder hoogte- en dieptepunten. Wel zitten er veel scènes in en is er sprake van veel korte lijntjes, maar de hoofdlijn komt er niet echt uit. Met name de vrouwenrollen komen niet tot leven en blijven erg clichématig. De mannen-rollen hebben wel iets meer lagen en lijken daarom interessanter te kunnen worden. Het eerder door de aanvrager gemaakte werk, wat de commissie heeft gezien, ondersteunt de aanvraag ook niet, omdat het geen goede indruk geeft over zijn spel- en acteursregie. Daarbij in acht nemend dat er al zo lang aan dit plan gewerkt wordt lijkt de ontwikkeling van dit basis-idee naar een bioscoopfilm er niet in te zitten.

De commissie adviseert deze aanvraag af te wijzen.

Amsterdam, 20 april 1999

GB/CS

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 13 APRIL 1999

COMMISSIELEDEN : SANDRA DEN HAMER, SUZANNE VAN VOORST, ERNIE TEE
 FONDSVERTEGENWOORDIGING : BARBARA STROINK

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 SCENARIO-SCHRIJVER : [REDACTED]
 TOTALE KOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 31.000,--
 TEN BEHOEVE VAN : SCENARIO-ONTWIKKELING

ADVIES : POSITIEF VOOR f 25.000,--

TOELICHTING

Een aanvraag voor een bijdrage voor scenario-ontwikkeling van dit project werd in maart 1997 afgewezen [REDACTED]. Inmiddels heeft de schrijfster haar idee voor een lange speelfilm verder ontwikkeld via het Binger Instituut. Na de Bingerperiode is een nieuwe versie vervaardigd die een nominatie kreeg voor een gedeelde prijs van het Filmfonds Rotterdam.

Voor verdere bewerking van deze versie wordt nu een bijdrage gevraagd.

Logline:

De geschiedenis van een hardwerkende vrouw wier onschuldige Wild West fantasieën een vlucht nemen in romantiek en cinema.

Synopsis:

Hiervoor wordt verwezen naar de door de producent ingediende synopsis.

Advies:

De commissie is van mening dat dit een intrigerend en sympathiek verhaal is. Het betreft een bizarre setting en het verhaal heeft iets eigens en origineels. Het script is echter nog niet goed.

Ondanks de inventiviteit van het idee en de aardige dingen die goed visueel zijn verwerkt in het script blijft het geheel toch steken in een idee. Daar moet het nog bovengaan komen. De personages moeten beter doordacht worden. Ze blijven nu nogal cliché, met name de moeder, Hendrik en Jean. De hoofdpersoon komt over als een eigentijdse vrouw, maar de conflictueuze relatie tussen de moeder en de dochter kan nog beter neergezet worden. Er is geen enkele ontwikkeling in deze relatie. De dialogen zijn bovendien nogal stijf. In de toelichting wordt door de schrijfster opgemerkt dat er veel zijlijnen en achtergronden van het verhaal zijn, die weggelaten zijn, maar toch een goede invloed op het geheel zouden kunnen hebben.

/..

Blad 2

bij advies [REDACTED]

De commissie merkt hierover op dat het ook van belang is dat er meer coherentie in het verhaal komt. Het zou naar de mening van de commissie zinvol kunnen zijn om, naast de begeleiding van het Binger Instituut ook een coscenarist erbij te betrekken. In dit stadium is het ook van belang dat er een regisseur aangetrokken wordt.

Conclusie:

De commissie vindt deze versie van dit op zich originele verhaal nog niet goed. De commissie adviseert een bijdrage van f 25.000,- toe te kennen voor aanpassing van het Script. De commissie adviseert de aanvragers zich in dit stadium te bezinnen over een regisseur en tevens bij de herschrijving een coscenarist te betrekken.

Amsterdam, 29 april 1999

BS/MvD

In een verder stadium is een aanvraag voor scenario-ontwikkeling van dit project door het bestuur afgewezen. Het project is op het Maurits Binger Instituut wel verder ontwikkeld door schrijver Marco van Geffen, daarbij begeleid door Martin Daniel, terwijl ook Paul Surven heeft mee geschreven. De film zal de eerste speelfilm moeten worden van regisseur [REDACTED]. Belangstelling voor het project, dat op ruim 2 miljoen gulden geschatteerd is, bestaat er vanuit de VPRO en distributeur Warner Bros. Tevens is er contact met een Duitse co-productent, omdat een deel van de film zich in Hamburg afspeelt.

[REDACTED] is gebaseerd op het gelijknamige toneelstuk van Karst Woudstra en gaat over drie jongens die aan het begin van de film verongelukkig op Oudejaarsnacht in hun auto. In de "split second" voor hun dood kijken de drie terug op hun levens en de absurde onaanvaardigheden waarbinnen ze elkaar ontmoet hebben, in een poging om die laatste dag te reconstrueren. De drie hebben elk een totaal verschillende achtergrond en ieder van hen verzet zich tegen die achtergrond in een poging zich los te maken van zijn ouders en om uiteindelijk een eigen identiteit te vinden. Hun levens kruisen elkaar op het moment dat Keimier achter een ziekenhuis Jeroen ontdekt, die daar buiten bewaart zijn op de grond ligt. De derde jongen, Duco, is als aankomend dokter werkzaam in het ziekenhuis en voegt zich bij hen. Tegen Duco's wil in besluit Keimier om Jeroen mee naar huis te nemen. Het is dit oerwoud dat de gebeurtenissen ontketent die leiden tot het auto-ongeluk. Jeroen's aanwezigheid drijft een wig tussen de andere twee. Hij confronteert hen met de verwachtingen en verlangens die zij angstig verborgen proberen te houden en brengt die op de drempel van het nieuwe jaar tot een climax, terwijl het oude jaar wegtrekt. Het verhaal wordt de kijker verteld in vier door elkaar verweven verhaallijnen.

Advies:

De commissie is niet enthousiast geworden in lezing van het scenario. Op zijn best kan gezegd worden dat het een scenario is dat aanvankelijk aardig is door de gekozen backward-scenario-structuur, maar dat al spoedig ontspoort omdat er schots en scheef door de tijd wordt gesprongen zonder dat het waarom daarvan duidelijk wordt. Zonder de tijdsindicatie die in het scenario erbij geschreven staat, zal dit zeer moeilijk te volgen zijn. Het verhaal wordt nooit echt interessant omdat er te veel details overblijven. Raadsels die evenwel niet losgeraken maar eerder intreren vanwege verwardheid over achtergronden van personages, hun motieven, de flash backs.

10A

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 19 SEPTEMBER 1997

COMMISSIELEDEN : STEFAN FELSENTAL, ANTOINETTE POLAK EN OT LOUW
 FONDSVERTEGENWOORDIGING : GER BOUMA, BARBARA STROINK, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
 PROJECTTITEL : [REDACTED]
 VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
 AANVRAGER : [REDACTED]
 PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
 REGISSEUR : [REDACTED]
 TOTALE PRODUKTIEKOSTEN : [REDACTED]
 GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 700.000,--
 TEN BEHOEVE VAN : REALISERING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

In een eerder stadium is een aanvraag voor scenario-ontwikkeling van dit project door het bestuur afgewezen. Het project is op het Maurits Binger Instituut wel verder ontwikkeld door schrijver Marco van Geffen, daarbij begeleid door Martin Daniel, terwijl ook Paul Ruven heeft meegeschreven. De film zal de eerste speelfilm moeten worden van regisseur [REDACTED]. Belangstelling voor het project, dat op ruim 2 miljoen gulden gebudgetteerd is, bestaat er vanuit de VPRO en distributeur Warner Bros. Tevens is er contact met een Duitse co-producent, omdat een deel van de film zich in Hamburg afspeelt.

[REDACTED] is gebaseerd op het gelijknamige toneelstuk van Karst Woudstra en gaat over drie jongens die aan het begin van de film verongelukken op Oudejaarsnacht in hun auto. In de "split second" voor hun dood kijken de drie terug op hun levens en de absurde omstandigheden waaronder ze elkaar ontmoet hebben, in een poging om die laatste dag te reconstrueren. De drie hebben elk een totaal verschillende achtergrond en ieder van hen verzet zich tegen die achtergrond in een poging zich los te maken van zijn ouders en om (eindelijk) een eigen identiteit te vinden. Hun levens kruisen elkaar op het moment dat Reinier achter een ziekenhuis Jeroen ontdekt, die daar buiten bewustzijn op de grond ligt. De derde jongen, Duco, is als aankomend dokter werkzaam in het ziekenhuis en voegt zich bij hen. Tegen Duco's wil in besluit Reinier om Jeroen mee naar huis te nemen. Het is dit voorval dat de gebeurtenissen ontketent die leiden tot het auto-ongeluk. Jeroen's aanwezigheid drijft een wig tussen de andere twee. Hij confronteert hen met de verwachtingen en verlangens die zij angstig verborgen proberen te houden en brengt die op de drempel van het nieuwe jaar tot een climax, terwijl het oude jaar wegtikt. Het verhaal wordt de kijker verteld in vier door elkaar verweven verhaallijnen.

Advies

De commissie is niet enthousiast geworden na lezing van dit scenario. Op zijn best kan gezegd worden dat het een scenario is dat aanvankelijk aardig is door de gekozen backward-scenario-structuur, maar dat al spoedig ontspoord omdat er schots en scheef door de tijd wordt gesprongen zonder dat het waarom daarvan duidelijk wordt. Zonder de tijdsindicatie die in het scenario erbij geschreven staat, zal dit zeer moeizaam te volgen zijn. Het verhaal wordt nooit echt interessant omdat er te veel raadsels overblijven. Raadsels die evenwel niet intrigeren maar eerder irriteren vanwege onduidelijkheid over achtergronden van personages, hun motieven, de flash backs.

Blad 2

bij advies

GE SPREKEL FILM 27 MAART 1998

COMMISSIELEDEN

FONDS VERKEERD WOORDING

SUZANNE VAN VOORST, ATE DE JONG, STAN LAPINSKI
CEK BOUMA, BARBARA STROINK, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNAMME

Reinier is kennelijk de hoofdfiguur, een fantast, agressief, een onsympathieke profiteur van Duco, die zich evenwel ontwikkelt als een overdreven opgewonden en overgelukkige mensenredder die zich het lot van Jeroen aantrekt. Volgens de flash-backs doet hij dit vanwege een traumatische ervaring met een hondje. Wat deze Jeroen tot zelfmoord drijft (blijkbaar de euthanasie van vader) is erg vaag en interesseert de auteurs ook niet erg. Het voortdurende geruzie van voornamelijk de jaloezse Duco, een onaangename nicht, irriteert. Zijn woede is raadselachtig.

De quasi boeiende scène waar de film zich voor een groot deel in afspeelt, het Duitse milieu van penose, travestieten, leerscene en drugshandel dient voornamelijk om geforceerde suspense te leveren maar raakt niet echt. Het doet eerder gekunsteld aan en wekt ergernis op omdat seks en geweld als het ware programmatisch worden ingevuld.

Hoewel de vertelvorm aardig is geprobeerd vindt de commissie het scenario erg oppervlakkig en vol met onsympathieke figuren. De commissie adviseert de aanvraag af te wijzen.

De commissie kreeg de 4e herziene versie te beoordelen die tot stand is gekomen met een Amsterdam, 23 september 1997

GB/Mwi

De film is gebaseerd op het gelijknamige toneelstuk van Karst Woudstra, het verhaal van drie jonge vrienden in een persoonlijke crisis, een verhaal dat fataal afloopt. De film begint met die fatale afloop, het de drie verongelukken in een auto. Vlak voordat ze sterven kijken ze terug op hun leven en zien zichzelf in een 'split second' dat ze "te laat" zijn. Ze hebben de verkeerde keuzes gemaakt, hebben geleefd naar de normen van anderen en zijn onbewust al op jonge leeftijd de weg ingeslagen.

Voor regisseur [naam] was dit haar eerste lange speelfilm betekenen; hetzelfde geldt voor het productie-team [naam] startte met een Oscar-nominatie voor haar eindexamenfilm "Dijns" en heeft o.a. een aantal afleveringen van de televisie-serie "Het Labyrint" geregisseerd.

Zie voor de korte inhoud advies [naam]

Financiering

De film is gebudgetteerd op een bedrag van 2,1 miljoen gulden waar het Fonds 1/3 aan zou moeten bijdragen. Zoals reeds eerder gezegd is de VPKO van plan de film te co-produceren, wat betekent dat zij f 150.000,- willen bijdragen en een aanvraag zullen doen bij het Cabo Fonds voor totaal f 200.000,-. Bij het Rotterdamse Filmfonds wordt een bedrag van f 150.000,- aangevraagd. De producent heeft Le.m. de scènes in Hamburg in Ma ja. De film een Duitse co-producent gevonden die nog wel dragen voor o.a. een aanvraag bij het Filmfonds Hamburg voor totaal f 315.000,-. De producent Lenning Film draagt f 50.000,- bij. Tenslotte is Warner als distributeur bereid de film uit te brengen en levert een bijdrage aan de productiekosten te leveren van f 35.000,-.

Advies

Gefrade is, volgens de commissie, om dit verhaal over drie jongemannen die in een crisis verkeren via een ingewikkelde constructie te vertellen.

ADVIESCOMMISSIE LANGE SPEELFILM 27 MAART 1998

COMMISSIELEDEN : SUZANNE VAN VOORST, ATE DE JONG, STAN LAPINSKI
FONDSVERTEGENWOORDIGING : GER BOUMA, BARBARA STROINK, RYCLEF RIENSTRA

PROJECTNUMMER : [REDACTED]
PROJECTTITEL : [REDACTED]
VERTONINGSDUUR : 90 MIN.
AANVRAGER : [REDACTED]
PRODUKTIEMAATSCHAPPIJ : [REDACTED]
REGISSEUR : [REDACTED]
TOTALE PRODUKTIEKOSTEN : [REDACTED]
GEVRAAGDE BIJDRAGE : f 700.000,--
TEN BEHOEVE VAN : REALISERING

ADVIES : NEGATIEF

TOELICHTING:

De commissie kreeg de 6^e herziene versie te beoordelen die tot stand is gekomen met een scenario-ontwikkelingsbijdrage van het Fonds. [REDACTED]
Het scenario is gebaseerd op het gelijknamige toneelstuk van Karst Woudstra: het verhaal van drie jonge mensen in een persoonlijke crisis, een verhaal dat fataal afloopt. De film begint met die fatale afloop, hoe de drie verongelukken in een auto. Vlak voordat ze sterven kijken ze terug op hun leven en realiseren zich in een 'split second' dat ze "te laat" zijn. Ze hebben de verkeerde keuzes gemaakt, hebben geleefd naar de normen van anderen en zijn onbewust al op jonge leeftijd de weg kwijtgeraakt.

Voor regisseur [REDACTED] zou dit haar eerste lange speelfilm betekenen; hetzelfde geldt voor het producententeam. [REDACTED] startte met een Oscar-nominatie voor haar eindexamenfilm "Djinn" en heeft o.a. een aantal afleveringen van de televisie-serie "Het Labyrint" geregisseerd.

Zie voor de korte inhoud advies [REDACTED]

Financiering

De film blijft gebudgetteerd op een bedrag van 2,1 miljoen gulden waar het Fonds 1/3 aan zou moeten bijdragen. Zoals reeds eerder gemeld is de VPRO van plan de film te co-producen, wat betekent dat zij f 150.000,- willen bijdragen en een aanvraag zullen doen bij het Cobo Fonds voor totaal f 700.000,-. Bij het Rotterdamse Filmfonds wordt een bedrag van f 150.000,- aangevraagd. De producent heeft i.v.m. de scènes in Hamburg in MaJa. De Film een Duitse co-producent gevonden die zorg wil dragen voor o.a. een aanvraag bij het Filmfonds Hamburg voor totaal f 315.000,-. De producent Lemming Film draagt f 50.000,- bij. Tenslotte is Warner als distributeur bereid de film uit te brengen en tevens een bijdrage aan de productiekosten te leveren van f 35.000,-.

Advies

Getracht is, volgens de commissie, om dit verhaal over drie jongemannen die in een crisis verkeren, via een ingenieuze constructie te vertellen.

Blad 2

bij advies [REDACTED]
[REDACTED]

Deze vertelwijze zit wel knap in elkaar omdat het hele verhaal een grote flash-back is met daarin weer andere flash-backs. Dat vormt ook de voornaamste charme van het gegeven. Problematisch daarbij is echter dat de kijker menigmaal niet zal weten waar hij zit in het verhaal; als lezer van het script krijg je aanwijzingen over tijd en plaats, maar niet aannemelijk is dat die aanwijzingen ook in beeld te zien zijn.

De commissie vindt dat deze puzzelstructuur echter eerder in functie staat van de machtsstrijd tussen de drie jongens dan dat deze ten goede komt aan de ontwikkeling van de karakters. De structuur maakt dat de film niet tot leven komt, omdat deze niet verbonden is met de drie personages. Ze spelen een spel, een machtsstrijd, die weinig tot de verbeelding spreekt omdat niet duidelijk is waar het verhaal nu eigenlijk over gaat. Daarbij komt nog dat ze alle drie min of meer negatieve, onsympathieke karakters, vertegenwoordigen over de achtergronden waarvan je wel wordt ingelicht maar waar je geen gevoel mee krijgt. De een is een fantast met demonische eigenschappen, de ander is het cliché-jongetje van rijke ouders met zijn daarbij behorende problemen en de derde jongen, degene die zelfmoord wil plegen, is een vervelende intrigant. Drie nihilisten zijn de hoofdrolspelers waarvan er niet een sympathiek wil worden in een te dun drama.

Er is lang aan dit scenario gewerkt en er is door het Fonds enige malen een bijdrage gegeven voor de ontwikkeling van het scenario, maar uiteindelijk is het scenario niet sterk genoeg gebleken naar de mening van de commissie en adviseert derhalve om de realiseringsbijdrage niet te verlenen.

Amsterdam, 3 april 1998
GB/MWi