

Een schilderij uit de loterij

Over de financiering van cultuur uit de opbrengst van de goededoelenloterijen

In het economisch nog vette jaar 2001 werd in Nederland voor 2,35 miljard euro in kunst en cultuur geïnvesteerd. Daarvan werd 85 procent opgebracht door overheden, twaalf procent door sponsorende bedrijven, twee door particuliere donateurs en één procent door kansspelers¹. Hieronder gaat het over dat laatste procent: de bijdrage aan kunst en cultuur vanuit de Nederlandse kansspelindustrie.

Sinds 1990 groeien de kansspelen substantieel, vooral dankzij de goededoelenloterijen in de particuliere sector. Ook de overheid is gaan werken aan de bekendheid van haar Staatsloterij en misschien meer nog aan haar casino's, **cash cows** van de eerste categorie. Maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar de afdracht aan kunst en cultuur zo'n twintig procent van de totale inkomsten bedraagt, is de toename van de totale omzet vooralsnog niet gepaard gegaan met een substantiële opwaardering van het aandeel voor kunst en cultuur daarin. De Staatsloterij geeft geen structurele bijdrage vanuit de kansspelopbrengst, terwijl de particuliere kansspelindustrie blijft steken op acht procent (28,5 miljoen euro in 2001) van de totale opbrengst (340 miljoen euro). Alleen onderwijs krijgt minder: zes procent. Sport zit met dertien procent hoger, derdewereldhulp en milieubescherming zijn rond de twintig procent geparkeerd en het hoogste percentage van 32 komt terecht bij welzijn en volksgezondheid, de traditionele onderwerpen van de charitas. Doordat de totale omzet van de goededoelenloterijen de laatste jaren steeg, is er toch sprake van enige groei in het budget voor cultuur.

De politieke discussie over die acht procent voor cultuur uit de loterijafdrachten werd stilletjes geopend door voormalig staatssecretaris van Cultuur Van Leeuwen (LPF). In een overdrachtsbrief, geschreven voorjaar 2003 aan zijn opvolger Medy van der Laan (D66), pleitte hij voor meer loterijgeld voor kunst en cultuur. Van der Laan liet de suggestie voor wat zij was, maar werd er op 26 november 2004 door haar partijgenoot Dittrich aan herinnerd tijdens het parlementaire debat over de Cultuurnota 2005-2008. Dittrich stelde bij motie voor de opbrengst van de gezamenlijke loterijen in 2005 te verlagen met 3,8 miljoen euro en dat bedrag toe te voegen aan het budget van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Wat zich vervolgens achter

de schermen tussen de betrokken bewindslieden van OC&W, Justitie en Financiën heeft afgespeeld, blijft gissen. Maar snel werd duidelijk dat de motie door het kabinet werd ontraden. Wel zegde de staatssecretaris de Kamer toe met de loterijen om de tafel te gaan om te bezien hoe het aandeel voor cultuur zou kunnen worden vergroot.

Toch zit er al beweging in de relatie loterij-cultuur. Dwars tegen de recessie in is er een stijging in de loterijafdracht aan cultuur. Die stijging komt vrijwel geheel ten goede aan het ook al ruim gesubsidieerde en maatschappelijke breed gedragen cultureel erfgoed. Want dat mensen een gokje wagen in de loterij betekent nog niet dat de loterijen een gokje wagen in de cultuur. Een theaterfestival met experimenteel toneel of een ensemble dat zich toelegt op piep-knars-boemmuziek vallen niet direct in de prijzen. De voorkeur van het grote kansspelerspeloton gaat eerder uit naar het behouden van oude schilderijen die in de vrije verkoop voor de collectie Nederland verloren dreigen te gaan, of naar het steunen van eerbiedwaardige monumenten die zonder hulp zouden instorten. Waar het bij de Staatsloterij enkel gaat om het prijzengeld, schuilt achter deelname aan goededoelenloterijen een dubbel motief.

Er is een individueel motief, de hoop dat het ongewisse avontuur eindigt met een fors bedrag aan prijzengeld. Maar mocht dat anders uitpakken, dan blijft er nog de troostende gedachte dat het inleggeld aan een goed doel wordt besteed: een sociaal motief. Willen de aanbieders van goededoelenloterijen succes hebben, dan moeten ze op beide motieven inspelen.

Moeizame voorgeschiedenis Hoewel kansspelen in Nederland steeds algemener worden geaccepteerd, zijn ze niet geheel onomstreden (Kingma 2002). Er zijn nog opinies dat gokken kan leiden tot verslaving, met alle criminele consequenties van dien. Dat dwingt de overheid tot interventie. In 1964 werd de wet op de kansspelen ingevoerd – de zogenoemde behendigheidsspelen werden vrijgelaten. Sinds dat jaar markeert een vergunningensysteem de grenzen van een gedoogzone: op beperkte schaal mag worden gegokt, maar de gelden die dat mogelijkwerijns genereert, dienen een mooie bestemming te krijgen. De vergunningen waarin de wet voorziet, regelen onder meer het percentage van de omzet dat minimaal aan goede doelen moet worden afgedragen. Het vergunningensysteem wordt bewaakt door een door de rijksoverheid ingestelde Commissie Toezicht op de Kansspelen.

In 1994 zette de regering de Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) aan het werk, mede met het doel de loterijenmarkt van illegaal (vaak buitenlands) aanbod en criminaliteit te zuiveren. Daarvoor werd een onderscheid gelanceerd tussen 'riskante' en 'niet-riskante' kansspelen. Alleen de laatste categorie werd in de gedoogzone toegelaten (MDW-rapport, 2000). Maar volgens de bestuurskundige Arjan van 't Veer is het kansspelbeleid ook na deze schifting nog niet geheel op orde. Het beleid kenmerkt zich volgens hem door tweeslachtigheid: het gokken is weliswaar aan banden gelegd, maar de fondsenwerving die op dat gokken is gebaseerd gaat in het beleid een steeds centralere plaats innemen. (Van 't Veer, 1998)

Dat mensen een gokje wagen in de loterij betekent nog niet dat de loterijen een gokje wagen in de cultuur

In 2001 kocht maar liefst 73 procent van de Nederlandse huishoudens een lot voor een goed doel

De nadruk die de overheid op het belang van fondsenwerving legt, is in zekere zin een weerspiegeling van de veranderende opvattingen over het kansspel onder het legioen van kansspelers: in 2001 kocht maar liefst 73 procent van de Nederlandse huishoudens een lot voor een goed doel (Schuyt, 2003). Toch besteedt de Nederlander nog een relatief laag percentage van zijn inkomen aan loten. De goklust is in Scandinavië en in mediterrane landen als Spanje, Italië en Griekenland veel hoger. Daar ligt de omzet van de loterijen per hoofd van de bevolking rond de 200 euro, terwijl die in Nederland op 54 euro blijft steken (gegevens van 2002, gepubliceerd door Motivaction, 2003).

De groeikans zit hem dus in de toename van de besteding van dat volksdeel dat al gewend is een gokje te wagen. Op basis van de mogelijkheid de frequentie van de deelname op te voeren, wordt verwacht dat de kansspelmarkt nog aanzienlijk verruimd kan worden zonder dat dit over de grenzen van de gedoogzone gaat. Met de toenemende maatschappelijke acceptatie van het verschijnsel kansspel neemt ook de variëteit in de bestemming van zijn opbrengsten en het optreden van specialisaties in dat bestemmingspatroon toe. Daarin ligt de kans voor kunst besloten.

Problematisch dualisme Sporen van tweeslachtigheid in het kansspelbeleid zijn terug te vinden in de bestuurlijke structuur ervan. Op het eerste gezicht is er sprake van een evenwichtig duaal bestel waarin particulier initiatief en overheid vreedzaam coëxisteren. Een dergelijk dualisme is er in beginsel ook in het omroepbestel: publieke omroep naast commerciële zendgemachtigden. Of in het theaterbestel: commercieel theater naast gesubsidieerd toneel. Maar de recente discussies over de publieke omroep laten zien dat het duale bestel in theorie beter functioneert dan in de praktijk. Er is echter een essentieel verschil tussen de dualiteit van het omroep- en theaterbestel enerzijds en dat van de kansspelen anderzijds. In het laatste geval is de overheid zelf financieel sterk afhankelijk van het systeem, en dat maakt haar positie hybride. Eigenbelang en financiële afhankelijkheid staan de overheidsrol van onbevooroordeeld kansspelregulator in de weg.

Sterker nog: in Nederland stelt de overheid de regels voor de particuliere loterijen op zodanige wijze dat de Staatsloterij haar voordeelpositie ten opzichte van de goededoelenloterijen behoudt. Zij bereikt dat doordat zij zelf niet aan goede doelen afdraagt. In 2001 werd achttien procent van de omzet overgemaakt aan de minister van Financiën, ongeveer twintig procent aangewend voor apparaat- en transactiekosten en de overige zestig procent als prijzengeld aan de gelukkige winnaars uitgekeerd. Dat laatste maakt de Staatsloterij extra aantrekkelijk voor gokkers die hun kansen op een prijs berekenen². Om een veilige afstand ten opzichte van de particuliere kansspelen te bewaren, verordonneert de overheid namelijk dat de goededoelenloterijen vijftig procent (tot voor kort was dat zelfs zestig procent) van hun inkomsten aan goede doelen moeten uitgeven. Na aftrek van de apparaatkosten blijft een magere dertig procent voor prijzengeld over. Uiteraard is deze scheve situatie al enige tijd onderwerp van overleg.

Voorstellen om de ongelijke positie ongedaan te maken en de concurrentie tussen de Staatsloterij en de goededoelenloterijen eerlijker te maken, zijn vooralsnog niet gehonoreerd, en dat raakt ook de positie van kunst en cultuur. Want, zoals gezegd, de goededoelenloterijen zullen zich in de toekomst alleen naast de Staatsloterij kunnen handhaven indien ze meer accent zullen leggen op de schrijvende noden in de samen-



Kunstwerken Inge Casemir

leving die zij willen lenigen. Als de rationeel calculerende consument zich niet al in steeds groteren getale laat leiden door het individuele motief van de grootste winkans, zal er een compenserend emotioneel argument moeten zijn om te spelen met minder winkans. Er moet dan een zwaarwegend sociaal motief zijn, maar in hoeverre leveren de kunst en cultuur dat motief?

Geld voor cultuur als goed doel Hierboven stelde ik dat de verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor kansspelen de weg opent naar meer specialisaties in het uitkeringspatroon³. De komst van een op cultuur gespecialiseerde loterij binnen het totaal aan kansspelorganisaties lijkt dat beeld te bevestigen. Tien jaar geleden werden kunst en cultuur nog vanuit verschillende loterijen gesteund – terloops als het ware. In 2004 werd besloten de BankGiro Loterij te bestempelen als cultuurloterij par excellence en daar alle cultuurbeneficiënten te concentreren. In deze specialisatie op cultuur voert het behoud van het nationaal cultureel erfgoed de boventoon. Dat uitgangspunt staat in wisselwerking met het uitkeringspatroon. In 1998 begonnen de goeddoelenloterijen meerjarige subsidies te verlenen. In dat jaar was daarmee een bedrag van 3,5 miljoen euro gemoeid. Het werd verdeeld over vier musea: het Rijksmuseum, het Van Gogh Museum, het Mauritshuis en het Kröller-Müller Museum. In 1999 kwam daar het museum Hermitage aan de Amstel bij, in 2000 volgden het Concertgebouw (als monument), het Joods Historisch Museum, het Cobramuseum en twee monumentenverenigingen: de Hollandsche Molen en Hendrick de Keyser. In 2001, het bedrag was al opgelopen tot 28,5 miljoen euro, werd het Scheepvaartmuseum Amsterdam toegelaten. In 2003 klonk het geldbedrag dat aan erfgoed werd besteed al boven de veertig miljoen euro, en voegde de Museumkaart zich in de rij van beneficiënten.

Op het niveau van kleine en middelgrote initiatieven is er minder sprake van specialisatie. Vanuit verschillende loterijen wordt de stichting Doen gefinancierd teneinde projecten te steunen die beogen mensen te confronteren met de wereld om hen heen via kunst- en/of culturele uitingen. In de opdracht culturele initiatieven organisatorisch te **empoweren** kan de stichting worden gezien als een kleine Ford Foundation.

Ook niet gespecialiseerd is het grotendeels door de goeddoelenloterijen gefinancierde Prins Bernhard Cultuurfonds⁴. Dit fonds kon zich, in de tijd dat de opbrengsten uit het loterijstelsel min of meer centraal werden geïnd en 'stil' werden verdeeld, als een algemene mecenas voor de kunsten gedragen. Nu het fonds wordt geconfronteerd met concurrentie op de markt van donaties en subsidies, vooral in de sector erfgoed, is de vraag wat het op termijn zal doen: generalist blijven of toegeven aan de dwang tot specialisatie? De dwang tot specialisatie wordt aangejaagd door de onomkeerbare wederzijdse verafhankelijkheid van begunstigde culturele instellingen en de gerelateerde goeddoelenloterijen. Zij zijn in een wederzijdse **quid-pro-quo**-relatie aan elkaar gesmeed. Specialisten behalen hun voordeel met een welomschreven, goed zichtbaar te maken cultureel onderwerp of voorwerp. Daarmee blijkt meer collectieve emotie te mobiliseren dan met een betoog over de waarde van cultuur in het algemeen.

Voor hun marktpositionering zijn loterijen op hun beurt aangewezen op de beneficiënt omdat alleen die bij machte is een concreet en aansprekend goed doel over het voetlicht te brengen. Daarom worden vertegenwoordigers uit de kunstwereld ingeschakeld om de fondsenwerving via de loterijen op te voeren. In het team van ‘goededoelenambassadeurs’ zitten inmiddels – naast bekende Nederlanders op het terrein van de sport, de media en de politiek – ook vertegenwoordigers van de kunst en cultuur. In een tijd waarin de media een steeds grotere rol spelen, verschijnen zij op de televisie om met de juiste emoties de nood in de cultuur toe te lichten. Maar afgezien van een beperkt aantal geslaagde voorbeelden valt het in het algemeen niet mee de nood in de cultuur aan te tonen en het publiek te overtuigen van het belang van zijn geldelijke bijdrage.

Dilemma's en suggesties Bestuursrechtdeskundige Inge van der Vlies overziet in het **Juristenblad** het duale stelsel van de kansspelindustrie, treft daar een wanorde aan en suggereert alles in een staatsonderneming onder te brengen. Een staatsloterij die aan goede doelen uitkeert. Zou dat voordelig zijn voor de kunsten? We kunnen vaststellen dat de meeste landen in Europa staatsloterijen hebben van waaruit aan de kunst en cultuur wordt bijgedragen. De recente gebeurtenissen in het Verenigd Koninkrijk, waar politieke beloften ten aanzien van opdrachten aan cultuur vanuit de staatsloterij niet zijn nagekomen en het bewuste aandeel zelfs is teruggelopen van twintig naar zeventien procent, zijn echter niet bemoedigend⁵. Bovendien dreigt bij een combinatie van loterijgeld en subsidies in de staatsadministratie het effect van substitutie: de ene geldstroom verdringt de andere. Daarnaast wordt overheidssubsidie ook allang niet meer verleend op basis van het **do-ut-des**-beginsel⁶. Dat is ook bij het overheidsmecenaat grotendeels vervangen door de **quid-pro-quo**-formule. In een tijd van moeizame subsidierelaties lijkt het beter juist de particuliere financiering van cultuur te versterken, en de goeddoelenloterijen zijn daar een onderdeel van.

Het is ook een tijd van sociale draagvlakken. Iedereen die geld uit collectieve middelen wil, moet daarvoor een urgentie aantonen, een maatschappelijke behoefte. Hoe knellend de band ook mag zijn tussen beneficiënt en loterij, de relatie tussen die twee biedt toch een perspectief op een versterking van de positie van kunst en cultuur binnen de goeddoelenloterij. Een beneficiënt die pal staat voor zijn culturele opdracht zal het niet moeilijk vallen zijn missie publiekelijk uit te dragen. Hoe gemotiveerder zijn pleidooi zal zijn, des te groter de kans dat hij via de loterijen een geldstroom weet op te wekken. Daarbij zal men moeten toegeven dat erfgoedachtige cultuur in het voordeel is, maar het moet zeker niet worden uitgesloten dat er op het terrein van de podiumkunst culturele ambassadeurs zijn die de prestaties van museumdirecteuren kunnen evenaren.

Ten slotte kunnen culturele instellingen altijd zelf nog attente prijsjes uitloven. Zelf ben ik gevallen voor de oude stoelen uit de grote zaal van het Concertgebouw. Een rijtje van vier staat in mijn werkkamer en met plezier betaal ik nog steeds de loterij die het muziekmonument steunt en mij de stoelen thuisbezorgde. Geen hoofdprijs, maar wel een mate van voldoening die veel cultuurliefhebbers tevredenstelt. Met in het achterhoofd stiekem altijd nog die kans op de geldelijke hoofdprijs kunnen lotenkopers verleid worden met een reeks van troostprijzen: kaartjes voor tentoonstellingen,

Het valt niet mee de nood in de cultuur aan te tonen en het publiek te overtuigen van het belang van zijn geldelijke bijdrage

theaterbonnen, rondleidingen, cd's, affiches of lezingen. Dat zijn dan tegelijk kleine injecties in cultuurparticipatie. Want de uitspraak dat cultuur sowieso niet hoog scoort bij de deelnemers aan kansspelen is onverdraaglijk. (Motivaction, 2003) Aan de slag met het bedenken van aansprekende, sublieme doelen in de kunst en cultuur en met het aangeven van de wijze waarop individuele mensen en groepen door cultuurdeelname gelukkiger worden. En houd daarbij dit voor ogen: echte kunstliefenden zijn zonder een prijs uit de loterij altijd nog blij met een blik op een schilderij.

De uitspraak dat cultuur

sowieso niet hoog scoort

bij de deelnemers aan

kansspelen, is

onverdraaglijk

Cas Smithuijsen is directeur van de Boekmanstichting.

Deze bijdrage is een geactualiseerde bewerking van de paragraaf 'Lottery practices: The Netherlands', verschenen in Bodo et al. (2004), *Gambling on Culture*, 110-115.

Literatuur

Advies van de Commissie Model Verdeelsysteem

Kansspelopbrengsten aan de minister van Justitie, april 2004.

Blok, A.M., J. Leyer en L. Hijdra (2003)

Behoefteteonderzoek goededoelenloterijen voor het ministerie van Justitie. Amsterdam: Motivaction.

Consumentengids, jaargang 51, januari 2003.

Bodo, Carla, Christopher Gordon en

Dorota Ilczuk (eds.) (2004) **Gambling on Culture. State lotteries as a source of funding for Culture – the Arts and Heritage.** Amsterdam: Boekmanstudies.

Boekman, Emanuel (1939) **Overheid en kunst in Nederland.** Amsterdam: Hertzberger & Co.

Handboek Fondsenwerving, aanvulling juni 2001.

Dodd et al. (eds.) (2002) **Gambling on culture: lotteries as a source of funding for Culture – the Arts and Heritage** (conferentiereader).

Kingma, Sytze (2002) **Het Gokcomplex.**

Verzelfstandiging van vermaak. Rozenberg Publishers.

Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Eindrapport van de

MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag, 2000.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(2002) **Cultuurbeleid in Nederland.** Den Haag: SDU.

Schuyt, Th.N.M. (red.) (2003) **Geven in**

Nederland 2003. Giften, Legaten, Sponsoring en Vrijwilligerswerk. Houten/Mechelen: Bohn Stafleu Van Loghum.

Statistische Jaarboeken van het Centraal Bureau Statistiek.

Veer, Arjan van 't (1998) **Spelregels.** Deventer: Gouda Quint.

Vlies, Inge van der (2003) 'Kansspelen en de markt'. In: **Nederlands Juristenblad** nummer 29, 1489.

1 Ministerie van OCW (2002:88), aangevuld met CBS-gegevens; Schuyt (2003:131-133), Dodd et al. (2002: 40).

2 De Consumentenbond heeft de kansen op de hoogste prijs berekend. Bij de Staatsloterij is die inderdaad gemiddeld beduidend hoger, namelijk tussen één op drieënhalf miljoen en één op tien miljoen, dan bij de goededoelenloterijen: tussen de één op drie miljoen en één op honderd miljoen. Bij de

SponsorBingoLoterij zou de kans zijn: één op 345 miljard. Vgl. Consumentengids januari 2003 nummer 16.

3 Een adviescommissie beval de kansspelvergunninghouders recent aan om de statuten te flexibiliseren, om aldus meer ruimte te geven aan nieuwe goede doelen. Vgl. Advies Commissie Model Verdeelsysteem Kansspelopbrengsten, april 2004.

4 De Europese Culturele Stichting, eveneens vanuit de goededoelenloterijen gefinancierd, blijft hier buiten beschouwing.

5 Informatie op verzoek aangevraagd door Christopher Gordon, Winchester (Groot-Brittannië).

6 In goed Nederlands: ik geef opdat jij geeft. Het motto van Boekmans kunstbeleid (Boekman 1939).