

De strijkstok van het subsidiecircus

Het huidige systeem van cultuursubsidies is duur en omslachtig. En elke keer als er op kunst bezuinigd dreigt te worden, moet een uitgebreide cultuurlobby de politiek op andere gedachten brengen. Hoog tijd dus voor een efficiënter subsidiesysteem.

Volgelopen e-mailboxen van Tweede-Kamerleden, kranten die overstelpt worden met ingezonden artikelen over de kunstbegroting, een Raad voor Cultuur die het hoge aantal subsidieaanvragen nauwelijks aankan, bestuursleden van kunstinstellingen die hun netwerk aanspreken om een beoogd subsidiebedrag alsnog veilig te stellen, en jonge, kleine kunstinstellingen die een groot deel van hun mankracht kwijt zijn aan het indienen van een aanvraag.

Het huidige verdelingsstelsel van kunstsubsidies ligt onder vuur. Terecht? Dit artikel gaat niet over de culturele vraag of de Raad voor Cultuur in staat is kwaliteit te beoordelen, over de politieke vraag of dit is wat Thorbecke wilde toen hij stelde dat de overheid geen beoordelaar is van wetenschap en kunst, of over de organisatorische vraag of de huidige systematiek te omslachtig en te bureaucratisch is. In plaats daarvan ga ik in op de economische vraag of de kosten die gemaakt worden om een begroot bedrag van ongeveer 392 miljoen euro aan kunstsubsidies los te krijgen (oftewel een welhaast verwaarloosbare 0,2 procent van alle overheidsuitgaven), niet erg hoog zijn.

Waaruit bestaan die kosten precies? Om te beginnen natuurlijk de regeldruk die de Cultuurnota met zich meebrengt binnen de kunstwereld; oftewel kosten verbonden aan het vooraf opstellen en, bij toekenning, achteraf evalueren van een subsidieaanvraag. Uit een door het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen uitgezet onderzoek blijkt dat daarmee in 2003 in de podiumkunsten vier miljoen euro gemoeid was¹. De onderzoekers tekenen daarbij aan dat 2003 nu net het jaar was waarin kunstinstellingen hun aanvraag voor de volgende subsidieronde af moesten hebben; de kosten zijn in dat jaar dus hoger dan in de andere drie jaar van de beleidscyclus. Uitgaande van de onwaarschijnlijke aanname dat podiumkunstinstellingen in die andere jaren helemaal geen kosten maken die met subsidieverstrekking van doen hebben, komen de kosten per jaar op minimaal één miljoen euro uit. Die schatting is extra conservatief, omdat de onderzoekers alleen hebben gekeken naar podiumkunstinstellingen die al gesubsidieerd worden. Voor de huidige subsidieronde (2005-2009) was de helft van de aanvragen (416 van de 823) bij de Raad voor Cultuur echter afkomstig van nieuwe instellingen, die tot dusverre nog geen subsidie ontvangen.

Ervan uitgaande dat de regeldruk in de podiumkunsten even groot is als in andere kunstsectoren, zouden de regelkosten voor alle kunstinstellingen die onder de

Zijn de kosten voor het
loskrijgen van 392
miljoen euro aan
kunstsubsidies niet erg
hoog?

Cultuurnota vallen, ongeveer drie miljoen euro bedragen (de podiumkunsten nemen ongeveer eenderde van het subsidiebedrag van de Cultuurnota voor hun rekening).

Dit is opnieuw een zeer conservatieve aanname, aangezien ongeveer 75 miljoen euro, oftewel meer dan twintig procent van de totale begroting van de cultuurnota, niet rechtstreeks naar kunstgezelschappen gaat, maar naar sectorale kunstfondsen zoals het Nederlands Fonds voor de Film, de Mondriaan Stichting en het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst (FBKVB). Deze 75 miljoen euro levert extra regeldruk op: de fondsen zelf zijn immers geld kwijt om dit bedrag te verdelen, evenals de kunstinstellingen en kunstenaars die vaak op projectbasis, dus met hoge frequentie, geld bij deze fondsen aanvragen. In het geval van het FBKVB gaat het om duizenden kunstenaars.

Forse stijging Behalve kosten aan de kant van aanvragers, zijn er kosten aan de kant van de beoordelaars. Deze worden in de eerste plaats gemaakt door de Raad voor Cultuur zelf, die dit jaar een budget van 3,5 miljoen euro ter beschikking heeft. Daarvan wordt een groot gedeelte, maar niet het volledige bedrag, aan de Cultuurnota besteed.

Ter indicatie: de Onderwijsraad, die het ministerie adviseert over onderwijsbeleid, heeft een iets kleiner budget dan de Raad voor Cultuur, maar moet daarmee wel advies uitbrengen over meer dan twintig miljard euro aan beleid (oftewel meer dan vijftig keer het budget van de cultuurnota); de derde adviesraad van het ministerie van OC&W, de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), heeft een budget van 1,6 miljoen euro en brengt daarmee advies uit over een wetenschapsbudget van bijna een miljard euro. Dat is natuurlijk appels met peren vergelijken, omdat de vierjarige beoordelingscyclus uniek is voor de kunstsector, en omdat de taken en functies van de drie adviesraden van het ministerie sterk uiteenlopen, maar voor de kosten van de huidige subsidiesystematiek voor de kunstsector zet de vergelijking aan het denken.

Die kosten bedragen dus minimaal zes en een half miljoen euro (drieënhal plus drie), oftewel een alleszins redelijke anderhalf procent van het subsidiebudget. Daar zitten de kosten van het ministeriële apparaat dat zich met de verdeling van subsidies bezighoudt, nog niet bij.

Deze kosten lijken steeds hoger te worden. Zo was het aantal aanvragen dat Nederlandse kunstinstellingen onder minister Hedy d'Ancona in 1992 indienden bij de toenmalige Raad voor de Kunst 316. Voor de huidige ronde (2005-2009) ontving de Raad voor Cultuur zoals gezegd 823 aanvragen; bijna een verdrievoudiging van het aantal aanvragen.

Ervan uitgaande dat de Raad de forse stijging van het aantal gezelschappen niet heeft weten te compenseren door een even grote daling van de beoordelingskosten per gezelschap, zijn deze beoordelingskosten dus gestegen. Dit geldt eens te meer voor relatief kleine subsidiebedragen. In de huidige Cultuurnota worden bijvoorbeeld bedragen van slechts vijfduizend euro toegekend. De beoordelingskosten voor zulke

kleine bedragen mogen lager zijn dan voor hoge bedragen, per euro zullen ze toenemen naarmate de toegekende subsidiebedragen kleiner zijn.

Vandaar dat de middelen die de Raad ter beschikking staan, recentelijk moesten worden verhoogd. Vandaar ook dat de vorige staatssecretaris van Cultuur, Cees van Leeuwen, voorstelde om een groot aantal kunstinstituten niet meer door de Raad voor Cultuur te laten beoordelen, maar door de sectorale cultuurfondsen. Ook de huidige staatssecretaris, Medy van der Laan, overweegt dat. Zoals de Raad terecht antwoordde op de plannen van Van Leeuwen, betekent dit echter geen 'vermindering', maar een 'verplaatsing' van werklast². Aangezien de fondsen veelal op projectmatige en incidentele basis subsidie verstrekken, is het zelfs aannemelijk dat de beoordelingskosten die gemoeid zijn met iedere euro subsidie, verder oplopen door deze verandering (volgens de plannen van Van Leeuwen zouden echter ook de cultuurfondsen in staat gesteld moeten worden meerjarige subsidies te verstrekken).

Uitgebreid lobbycircuit De kosten van de huidige subsidiesystematiek gaan evenwel verder dan het geld dat met het opstellen, beoordelen en evalueren van subsidieaanvragen gemoeid is. Om een subsidie in de wacht te slepen, is het indienen van een aanvraag in veel gevallen immers niet voldoende. Terwijl 200.000 Nederlandse werknemers zich in oktober 2004 op het Amsterdamse Museumplein verzamelden om voor betere arbeidsvoorwaarden te demonstreren, probeerde de kunstsector uit alle macht de publieke opinie via de media te beïnvloeden, en de politiek door middel van een uitgebreid lobbycircuit tot een andere mening en beleid te bewegen.

Net als in andere beslissingsjaren stonden de opiniepagina's dit jaar in de maanden tussen het uitkomen van de adviezen van de Raad voor Cultuur en de uiteindelijke goedkeuring van de kunstbegroting door de Tweede Kamer vol met ingezonden artikelen over het wel, maar vooral het wee van negentien miljoen euro bezuiniging op het kunstbudget. Toen bleek dat die bezuiniging tot negen miljoen euro zou worden teruggebracht, lobbyden instellingen verder voor het ongedaan maken van kortingen op specifieke sectoren of individuele instellingen.

Opvallend is niet alleen de kwantitatieve dimensie van deze opinielawine (zeker gelet op het minimale beslag dat de Cultuurnota legt op de totale overheidsuitgaven, komen andere beleidsterreinen van de overheid er heel wat kariger vanaf), maar ook de identiteit van de schrijvers ervan. De stukken waren niet alleen geschreven door directe belanghebbenden (lobbyclubs zoals Kunsten '92), of door academische experts, maar ook door prominente Nederlanders die normaliter weinig twijfel hebben over de markt als ordeningsprincipe. Ditmaal schreef een aantal prominenten uit het Nederlandse bedrijfsleven en voormalige politici bijvoorbeeld een brief aan premier Balkenende, die 'uitlekte' aan **de Volkskrant**. In die brief deden zij een oproep om de voorgenomen korting op het cultuurbudget ongedaan te maken³. Aanleiding: de ondertekenaars waren 'buitengewoon ongerust over de schade die toegebracht gaat worden aan de kwaliteit van het vaderlandse kunstleven'. Wat de brief niet vermeldde,

was dat de ondertekenaars op dat moment of in het recente verleden bestuurslid of zelfs bestuursvoorzitter waren van onder andere het Rijksmuseum, Het Nationale Ballet, het Stedelijk Museum, het Nederlands Fonds voor de Film en het museum Naturalis.

In een andere brief, eveneens afgedrukt in **de Volkskrant**, riepen prominente Nederlanders uit de kunstwereld en de politiek de gemeente Amsterdam op de subsidie aan het Multatuli Museum niet te schrappen, zoals de gemeente wel voornemens was. Onder de ondertekenaars bevonden zich ook (voormalig) VVD-politici Frits Bolkestein en Henk Vonhoff, en DNB-president Nout Wellink, die evenmin bekendstaat als iemand die vindt dat de overheid scheutig moet zijn met subsidies. De brief maakte, zoals gewoonlijk in de kunstwereld, heel goed duidelijk wat er belangrijk is aan het museum, maar niet waarom subsidie daarvoor onontbeerlijk is. Moesten wij in Nederland niet naar de Verenigde Staten kijken, waar particulier initiatief zo goed uitwerkt in de kunstwereld?

Ieder voor zich Behalve het bewerken van de publieke opinie proberen tientallen kunstinstellingen voor iedere subsidiecyclus op voor de buitenwacht minder zichtbare manier hun toekomst veilig te stellen: zij lobbyen of hun leven ervan afhangt. Het lobbycircuit van de kunstwereld is ‘nog sterker dan in de landbouwsector’, merkte voormalig staatssecretaris Rick van der Ploeg ooit op⁴. Maar in tegenstelling tot in de landbouwsector (of tot vakbondsacties in verband met arbeidsvoorwaarden) is die lobby niet of nauwelijks gecoördineerd. Vakbonden bestaan wel, maar spelen een ondergeschikte rol; iedere instelling probeert voor zichzelf op te komen, met als doel: de minister op andere gedachten brengen als het advies van de Raad voor Cultuur een kunstinstelling niet zint. En als dat niet lukt: Tweede-Kamerleden bewerken om door middel van een amendement op de kunstbegroting een bezuiniging op het budget van een instelling ongedaan te maken.

Hilarisch zijn de verhalen van parlementariërs met kunst in hun portefeuille, die de vloer van hun werkkamer door een permanent ratelend faxapparaat bedekt zien worden door bedelfaxen; die hun e-mailprogramma’s vast zien lopen vanwege de berichten uit de kunstwereld; die geen idee hebben hoe ze een letterlijk metershoge stapel post uit de kunstwereld moeten verwerken; en die zelfs in het parlamentsgebouw belaagd worden door (representanten van) kunstinstellingen die zich in hun bestaan bedreigd voelen.

Staatssecretarissen en Kamerleden zijn in uiteenlopende mate gevoelig voor dit lobbywerk; bij Aad Nuis en Hedy d’Ancona zou het meer effect hebben gehad dan bij Rick van der Ploeg of Medy van der Laan. Sommige Kamerleden, zoals momenteel Femke Halsema van GroenLinks, willen lobbyisten de pas afsnijden door bij het vrijkomen van extra middelen eerst advies in te winnen bij de Raad voor Cultuur. Anderen, zoals John Leerdam van de PvdA (tot voor zijn kamerlidmaatschap zelf werkzaam in de kunstwereld), blijken gevoeliger voor lobbyisten of zoeken hen zelfs op.

Het lobbycircuit van de kunstwereld is ‘nog sterker dan in de landbouwsector’

Lobbywerk legt een fors beslag op de tijd van zowel de politiek als de kunstsector

Het resultaat in het geval van Leerdam: een lobbylijst van 39 instellingen (onder andere het Rijtuigmuseum in Leek en het Friese regionale toneelgezelschap Tryater), waarvoor Leerdam zich bij de begrotingsbehandeling inspant.

De kosten van dergelijk lobbywerk zijn, evenals de andere subsidiekosten, moeilijk te schatten. In ieder geval leggen zij een fors beslag op de tijd van zowel de politiek als de kunstsector. Theatergezelschap Orkater, dat bij de vorige ronde op meer budget hoopte, wist dat via de Tweede Kamer te bereiken. Dat kostte de vrijwel continue inzet van de twee directeuren, bijgestaan door (pr-)adviseurs. 'Dat heeft een ton gekost. Daar maakt Orkater een mooie kleine zaalvoorstelling van', zei directeur Marc van Warmerdam na afloop⁵.

Vanuit economisch perspectief bestaan er bovendien kosten in de vorm van welvaartsverlies voorzover schaarse middelen niet weloverwogen, maar op grond van ad-hocargumenten en de kracht van particuliere netwerken tussen kunst en politiek worden besteed. En ten slotte vormt het (succes van het) lobbycircuit een prikkel voor kunstinstellingen om bestuursleden aan te trekken die niet zozeer bekwaam zijn in besturen, maar vooral een goed netwerk hebben in Den Haag. Onderzoek van **NRC Handelsblad** wees bijvoorbeeld uit dat een zesde van de bestuursfuncties in de kunstwereld door politici wordt vervuld⁶.

De Raad voor Cultuur zou zich per sector moeten afvragen aan hoeveel kunstinstellingen in Nederland behoefte is

Onbedoeld neveneffect De vraag of lobbyen onvermijdelijk is binnen het huidige politieke systeem, laat ik graag aan anderen over. Het probleem van het huidige lobbycircuit dat ik hier aan wil stippen, is dat dit circuit een buitenproportioneel groot beslag legt op de tijd, het geld en de energie van artiesten, beleidsmakers en politici.

Aan die hoge kosten valt zeker iets te doen. Om te beginnen zou de Raad voor Cultuur zich, meer dan nu het geval is, per sector moeten afvragen aan hoeveel kunstinstellingen in Nederland behoefte is. Die vraag valt natuurlijk niet met een exact getal te beantwoorden, maar duidelijk is dat bij een stagnerende vraag naar culturele goederen, het aanbod te sterk is gestegen. Dat betekent dat een almaar groeiende groep instellingen en kunstenaars die van een veel langzamer groeiende subsidiepot en een nog langzamer groeiende markt moeten zien rond te komen. Onbedoeld neveneffect is dat de kosten van het verdelen van de subsidie toenemen, en de prikkels om aan het lobbycircuit mee te doen worden versterkt.

Een drempelbedrag voor subsidies, zoals dat momenteel door sommigen wordt voorgesteld, zou een bijdrage kunnen leveren aan het terugbrengen van het aantal aanvragen dat de Raad te verwerken krijgt. Ook zouden de subsidiekosten verlaagd kunnen worden door de 'kroonjuwelen' van het systeem, dat wil zeggen de kleine groep instellingen wier waarde voor het bestel niet ter discussie staat, aan een andere systematiek met een langere cyclus te onderwerpen.

Bovendien is het belangrijk onder ogen te zien dat lobbycircuits even groot zijn als de ontvankelijkheid en de gevoeligheid van de te 'belobbyen' partij. Wat kunst aangaat, is die ontvankelijkheid momenteel veel te groot. Politici en prominente

Nederlanders springen maar al te graag in de bres voor de kunst in zijn geheel, of voor bepaalde instellingen in het bijzonder. Daarom verdient het aanbeveling meevallers, extra gelden en teruggedraaide bezuinigingen niet door middel van ad-hocinterventies van individuele Kamerleden of de staatssecretaris, maar na inwinning van advies bij de Raad voor Cultuur te besteden. Ondertussen dienen de politiek, de media, en andere betrokkenen bij het lobbycircuit van de kunstwereld terughoudendheid te betrachten, hoe prettig het ook mag zijn zich voor de kunsten in te spannen⁷. Want wat nu nodig is, is niet meer subsidie voor de kunst, maar minder geld voor het verdelen daarvan.

Olav Velthuis is journalist voor de Volkskrant

- 1 Regeldruk voor OCW-instellingen, onderzoek uitgevoerd door Ecorys-NEI in opdracht van het ministerie van OC&W, Rotterdam 2004, p. 47. Uit het onderzoek blijkt tevens dat de Cultuurnota van alle overheidsregelingen de meeste irritatie oplevert onder podiumkunstinstitellingen.
- 2 Raad voor Cultuur (2003) 'Brief aan de staatssecretaris', 14 maart.
- 3 de Volkskrant, 16 september 2004. De ondertekenaars waren L.C. Brinkman, H.F. Dijkstal, R.W.J. Groenink, J.M. Hessels, W. Kok, H.A.F.M.O. van Mierlo, S.J. Noorda, A.H.G. Rinnooy Kan, J. de Ruiters en H.H.F. Wijffels.
- 4 Mayke Calis en Jhim Lamoree, 'Ik vind dat verwijt een mooi compliment', Het Parool, 26 april 2002. Volgens Hans Abbing gaat een duidelijk georganiseerde lobbypraktijk tegen de mores van de kunstwereld in. Een lobby vergelijkbaar met die van boeren of automobilisten zou contraproductief werken. Zoals uit mijn betoog blijkt, is de kunstlobby ook weer niet zo onzichtbaar. Ik ben het evenwel met Abbing eens dat de overheid onder permanente druk staat van de kunstwereld; die druk komt voort uit een gedeelde habitus (kort samengevat: kunst is autonoom, heilig en kwetsbaar) van kunstwereld, culturele beleidsmakers en de
- politiek. Als beleidsmakers zich al te hard zouden maken voor verlaging van subsidies, zouden zij dus gevoelig reputatieverlies lijden. Zie Hans Abbing (2002) *Why are artists poor?* Amsterdam University Press, p. 228-229.
- 5 Raoul du Pré en Bob Witman (2000) 'Staan we op het lijstje?', de Volkskrant, 16 november.
- 6 Karel Berkhout (2004) 'Ons kent ons in de besturen van culturele organisaties', NRC Handelsblad, 21 mei.
- 7 Zie Abbing, op. cit., p. 229.