

Cultuur, lobby en Europa

Bart Hofstede en Roel van de Ven De plaats van cultuur en media binnen het Europese project vraagt om een stevige lobby. Europa heeft namelijk een groeiende invloed op de Nederlandse cultuur.¹

In de kern gaat Europa over de markt. Dat was zo bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en dat is zo gebleven, ook al is cultuur via het Verdrag van Maastricht aan het EG-Verdrag toegevoegd.² Het Verdrag stelt dat Europa wat cultuur betreft een secundaire rol speelt, en dat Europa de lidstaten mag aanvullen, zonder zelf regelgeving uit te vaardigen. EU-cultuursubsidie gaat meestal naar projecten die samenwerking tussen lidstaten aanmoedigen, vaak met het verheven oogmerk der interculturele dialoog. Ook voor de vormgeving van de publieke omroep geldt het principe van de subsidiariteit.³

Cultuur is dus nog 'van' de lidstaten en daarin ligt dan ook de verklaring dat het cultuurbudget van de EU klein is, zeker in vergelijking tot Europese budgetten voor innovatie, regionale ontwikkeling of landbouw, en ook in vergelijking tot nationale budgetten. Europa beschikt jaarlijks over slechts 57 miljoen euro

voor kunst- en erfgoedprojecten in alle 27 lidstaten en spendeert nog eens ruim 107 miljoen euro aan film via het MEDIA-programma. Nederland alleen spendeert aan cultuur en media zo'n 1,6 miljard euro per jaar.

Vandaar dat Europees lobbyen om geld voor Nederlandse projecten binnen te halen slechts in bijzondere gevallen zinvol is. Dat neemt niet weg dat Nederland, zoals iedere lidstaat, beschikt over een Cultureel Contactpunt, dat belangstellende culturele instellingen helpt om Europees cultuurgeld binnen te halen.⁴ Maar culturele instellingen kunnen ook bij niet-culturele fondsen terecht. De meest tot de verbeelding sprekende zijn de omvangrijke structuurfondsen: we spreken hier over een slordige 308 miljard euro (2007-2013).⁵ Iedere lidstaat kan aanspraak maken op een deel van dit geld, op voorwaarde dat men zelf meefinanciert. Ook cultuurgerelateerde projecten kunnen van de structuurfondsen profiteren,

bijvoorbeeld voor de herontwikkeling van industriële monumenten tot bedrijfsverzamelgebouwen in de creatieve sector. Het Nederlandse Kunstenaars&Co ontvangt geld uit het Equalproject van een Europees Structuurfonds voor het project KunstWerk(t), samen met vier Europese partners. Hierin vergroten kunstenaars de kansen op werk van migranten, verstandelijk gehandicapten, gedetineerden en kansarme jongeren.

Kansrijke lobby

Voor een kansrijke lobby voor Europees geld kan moet je rekening houden met de volgende vragen:

Ten eerste: hoe worden projecten beoordeeld? Te vaak nog bestaat het misverstand dat de Europese Commissie zelf beslist wie subsidie krijgt. Dat is in de regel niet het geval. Meestal doen jury's de beoordeling, op basis van beoordelingsformulieren. Het kan dus geen kwaad om het project naar de woordkeus in deze formulieren toe te schrijven. Instellingen die hier goed in zijn, scoren keer op keer goed. Jury's direct proberen te beïnvloeden, is in de praktijk lastig omdat men niet weet wie geselecteerd worden en de leden ervan constant wisselen.

Ten tweede: op welk basisbesluit berust de subsidiëtoe-

Culturele instellingen kunnen ook bij niet-culturele fondsen terecht

kenning? Een basisbesluit wordt in Europa genomen door de Raad van de Europese Unie (dus: de lidstaten)⁶ en het Europese Parlement, op voorstel van de Europese Commissie. Voor een Europees cultureel netwerk is het dus bijvoorbeeld zaak dat 'netwerken' als mogelijke begunstigden in een basisbesluit worden genoemd. Een hierop gerichte lobby richting genoemde Europese instellingen kan zeer effectief zijn.

Op de derde plaats: heeft de Europese Commissie invloed op de gunning van een opdracht? Soms wel, bijvoorbeeld bij contractonderzoek. Wie de beleidskoers zo kan beïnvloeden dat de opdracht op het terrein van het eigen specialisme ligt, vergroot zijn kansen.

En ten slotte: is het mogelijk aan te haken bij een aanvraag uit een andere lidstaat? Dit kan bijzonder handig zijn. Je hoeft niet zoveel te investeren als de hoofdaanvrager, loopt minder risico, werkt aan een Europees netwerk (wat nooit kwaad kan) en bij een succesvolle aanvraag val je zomaar in de prijzen.

Invloed op recht en beleid

Het is welhaast een mantra: Europa gaat niet over de cultuur, maar over de economie. Alleen via deze omweg zou Europa invloed op de cultuur hebben. Zo heeft Europa ons een vrij verkeer van goederen, personen en diensten gebracht. De daarmee samenhangende mobiliteit is zonder twijfel positief voor de kunsten, het erfgoed en de media. Dat besef dringt pas goed door voor wie wil samenwerken met landen die geen deel uitmaken van de Unie. Obstakels als gevolg van bijvoorbeeld visa of douaneheffingen blijken dat ineens een groot probleem te zijn.

Maar toch... dat Europa niet over cultuur gaat klinkt plausibel, maar wie deze zinsnede wat langer op zich in laat werken, beseft dat het uitgangspunt van de culturele apartheid in toenemende mate onder druk is komen te staan. Naarmate meer cultuur via de markt tot de

burger komt en de ontstatelijking (of privatisering) van cultuur en media voortschrijdt, neemt de regulerende invloed van de Europese Unie toe. Bovendien worden culturele goederen en diensten in feite net als alle andere producten op markten verhandeld. Alleen, de markten voor kunsten, media en erfgoed hebben andere eigenschappen dan die voor pak 'm beet mobiele telefoons, notariële diensten of boter. Doordat theatervoorstellingen, websites, dichtbundels, dvd's, modeontwerpen of televisieprogramma's bijzondere economische eigenschappen hebben, beïnvloedt de Europese regelgeving direct en indirect in toenemende mate de ontwikkelingsmogelijkheden van cultuursectoren.

Een paar voorbeelden.

Staatssteun verstoort de markt, zo luidt een dominant principe binnen de Unie, en dient daarom beperkt te worden. De Commissie heeft op dit punt eigen bevoegdheden. Marktregulering wordt door de Unie aan banden gelegd, omdat concurrentievervalsing anders schering en inslag zou worden. Neem de filmsector: de Commissie wil in beginsel slechts 50 procent steun toestaan.⁷ Alleen als het om *difficult and low budget films* gaat (deze woordkeus verzinnen wij niet) is méér subsidie toegestaan. Gelukkig heeft iedere film in het Nederlands op dit moment beperkte commerciële waarde. Daarom is zelfs *Minoes* een moeilijke film. Maar hoe lang nog? Ondertussen moeten alle culturele steunmaatregelen 'aangemeld' worden voor goedkeuring door de staatssteuncontrole, ook de Vaste Boekenprijs.

De EU wil de markt voor loterijen liberaliseren. Door de komst van nieuwe commerciële loterijen op de Nederlandse markt die geen filantropische doelen hebben, maar gewoon hun aandeelhouderswaarde willen maximaliseren, zou het marktaandeel van de Bankgiroloterij kunnen afnemen, inclusief diens bijdrage aan stichting Doen en andere culturele doelen.

De commerciële en publieke omroep worden

gereguleerd door de Nederlandse Mediawet, en die wordt ingeperkt door staatssteun- en mededingingsregels. Er gaan stemmen op om toetsen in te voeren die bepalen of de publieke omroep bepaalde activiteiten mag verrichten, als commerciële media dat ook kunnen. Vooral de zogenoemde *market impact*-toets kan grote gevolgen hebben voor de brede taakopvatting die de publieke omroep in veel landen heeft, en diens bereik bij grote delen van de bevolking.

Na klachten van commerciële media zijn de Nederlandse en Deense publieke omroepen fors beboet, omdat ze delen van hun subsidie opspaarde ('fondsvorming'). Wie zegt dat niet ook andere gesubsidieerde instellingen met een publiek karakter door de Europese Commissie aangepakt worden? Is het ondenkbaar dat het Johann Strauss Orkest van André Rieu een klacht bij de Commissie indient wegens de subsidies aan het Limburgs Symfonie Orkest?

Het idee leeft binnen de EU om in de gehele unie één btw-tarief in te voeren, om een fiscaal *level playing field* in heel Europa te realiseren. Mocht dit ooit uitgevoerd worden, dan heeft dat onvermijdelijk gevolgen voor de prijzen van boeken, theater- en bioscoopkaartjes.

De EU wil het collectief beheer van muziek-auteursrechten liberaliseren. Dat betekent dat de nationale monopolies van verenigingen van muzikanten (collectieve beheersorganisaties) worden afgebroken; in Nederland zou dat Buma/Stemra treffen.⁸ Het voert te ver om deze ingewikkelde materie hier uitvoerig te bespreken, maar feit is dat het Europees Parlement bijna unaniem grote zorg voor de gevolgen voor culturele diversiteit in de muziek heeft uitgesproken, lees: zorg dat deze maatregel de sterke Amerikaanse muziekindustrie op ongekende schaal vrij spel geeft op de gefragmenteerde Europese markten. De 10 miljoen euro die Buma Cultuur jaarlijks in het North Sea Jazz-festival en andere muziek-evenementen steekt, staan daardoor op de tocht.

Groeiende invloed

Als deze vereenvoudigde weergave iets laat zien, dan is het dat er heel wat te lobbyen valt, ook als er geen subsidies op het spel staan. Cultuur is de uitzondering en de bewijslast om die uitzondering te rechtvaardigen groeit. Hij ligt keer op keer bij ons, bij de lidstaten. We zitten met de situatie dat Europa in feite geen proactief cultuurbeleid voert, maar wel groeiende invloed heeft op de Nederlandse cultuur en media. En dat Europese integratie juridisch dwingend is geworden.⁹ De vraag is, wat moet onze inzet zijn? Moet die defensief zijn, of werpt een positieve benadering meer vruchten af? Wat is nodig?

Op de eerste plaats zijn kennis, timing en duiding van het effect van Europese voorstellen op kunsten, erfgoed en media (de creatieve bedrijfstakken) van groot belang. Hiervoor is een goed netwerk in Brussel nodig. De cultuursector onderschat nog de impact van Europees Arbeidsbeleid (oordoppen voor orkesten), Europees milieubeleid (historische landschappen) en Europese mededingingsbeleid, ook in financiële zin. Vast staat dat effectieve invloed alleen kan worden uitgeoefend door er vroeg bij te zijn, dus voordat voorstellen van de Europese Commissie gelanceerd worden.

Europa is een liberaal project met als doel de markteconomie te bevorderen

Ten tweede eendracht: een sterke cultuursector moet eensgezind optrekken. De komst van de Cultuurformatie is in dit verband goed nieuws. Een succesvolle lobby beschikt over geloofwaardige gesprekspartners met een brede achterban. Het is cruciaal dat gesubsidieerde instellingen zich niet isoleren van al die andere organisaties en bedrijven die ook tot de creatieve industrie gerekend worden, denk aan de muziekindustrie.

Voorts is goede samenwerking met de overheid van belang, met name de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Cultuur. Bovendien is parlementaire druk zinvol, ook in het Europees Parlement, denk aan de succesvolle motie-Dittrich die pleitte voor waakzaamheid ten aanzien van de liberalisering van muziekauteursrechten.

En tot slot gaat het bovenal om visie, en dan bij voorkeur een kosmopolitische, niet verkokerde. Het idee-fixe dat het zo'n vaart niet zal lopen met de invloed van de markt op de cultuur is weinig productief. In feite is het Europese project allang geen experiment in grensoverschrijdende samenwerking meer. Het heeft de gestalte gekregen van een uitgesproken liberaal project met als doel de markteconomie te bevorderen en de rol van de staat in te perken. Dit plaatst de cultuur- en mediasectoren voor een aantal historisch nieuwe dilemma's. Dáár zou een Europese cultuurlobby zich op moeten richten.

Bouwstenen

Dat brengt ons bij een paar bouwstenen voor de visie die Europa volgens ons zou moeten ontwikkelen over de plaats van cultuur in de Europese integratie. Vijf elementen zouden daar deel van uit moeten maken:

Publiek domein. De Europese Unie zou over een sterker besef van het publieke domein moeten beschikken: de ruimte die van iedereen is, het denkbeeldige plein voor ontmoeting en debat,

voor feest en rouw. De plek waar wij gezamenlijk stedelingen kunnen zijn, landgenoten of Europeanen. Het publieke domein is niet het eigendom van een enkeling en het is geen markt, dat is immers een andere plek: die waar schaarse goederen verdeeld worden. Culturele instellingen, media, ontwerpers, cineasten, kunstenaars en andere cultuurproducenten spelen een grote rol bij de vormgeving van het publieke domein.

Mobiliteit. Trans-Europese mobiliteit in de culturele sector kan niet genoeg aangemoedigd worden. Dit soort mobiliteit is goed voor kunstenaars en andere cultuurproducenten, voor het culturele klimaat in de lidstaten en voor de waardering voor de EU.

Subsidiariteit. De sluitsteen van geslaagde samenwerking is nog steeds subsidiariteit: ruimte voor lidstaten om hun eigen cultuur- en mediabeleid te voeren. Deze ruimte mag niet via de achterdeur van de markt beperkt worden. Sterke lobby's van bedrijven die voor een gemeenschappelijke markt op cultureel gebied pleiten, hebben meestal tot doel deze te openen voor Hollywoodfilms, soaps en Anglo-Amerikaanse popsterren. Voor de meeste Europese cultuurproducenten is de gemeenschappelijke markt een fictie.

Erken de eigenheid van cultuur en media. Europa zou een gearticuleerde, door onderzoek gestaafde notie moeten hebben van de eigenheid van de culturele, symbolische kennis-economie en de rol van cultuur en media als motor voor innovatie.

Niet-technologische innovatie. De EU heeft een subsidiekader voor innovatie en ontwikkeling, dat de lidstaten in staat stelt hun wetenschappen en technologiebeleid te voeren. Er is grote behoefte aan niet-technologisch innovatiebeleid dat niet meteen op grond van het staatssteunargument wordt tegengewerkt. Dat is vaak geroepen, wordt door sommige lidstaten al in praktijk gebracht, maar pas als dit in Europees verband mogelijk wordt, krijgen alle

lidstaten de prikkel om hier ook echt werk van te maken.

Literatuur

Canoy, M., R. Nahuis en D. Waagmeester (2006) 'De creativiteit van de markt: verkenning van de rol van de overheid bij creatieve industrieën'. In: *Creatief vermogen*, 189-228.

Swaan, A. de (2003) 'Europees beleid zonder Europese politiek. Morele, culturele en sociale zaken in de Europese Unie'. In: *De Gids*, nr. 5, mei, 313-328.

Noten

- 1 Dit stuk is op persoonlijke titel geschreven. Het is gebaseerd op een voordracht van Bart Hofstede, uitgesproken tijdens de Europa-dag van de Sica op 6 december 2007.
- 2 Dit verdrag zegt dat Europa bijdraagt aan de ontplooiing der culturen in de lidstaten. Zie Verdrag van Maastricht (art. 128) en Verdrag van Amsterdam (art. 151).
- 3 Het principe dat hogere overheden niet iets moeten doen wat door lagere kan worden afgehandeld. Zie Protocol bij het Verdrag van Amsterdam.
- 4 Het Nederlandse Cultureel Contactpunt is ondergebracht bij de Stichting voor Internationale Culturele Activiteiten, Sica, en wordt zowel door OCW als door de Europese Commissie gefinancierd (www.sica.nl).
- 5 De bekendste zijn het European Regional Development Fund (ERDF), gericht op achterblijvende regio's en groepen mensen, en het European Social Fund (ESF), dat werkgelegenheid bevordert.
- 6 Of: Raad van Ministers. Ingewijden hebben het over 'de Raad'.
- 7 Als er bovendien sprake is van 'een onconventionele, grensverleggende en experimentele speelfilm met een naar verwachting lage acceptatiegraad van de markt', dat zijn steunregels soepeler (Europese Commissie, Steunmaatregel N 291/2007).
- 8 De EU verzet zich met name tegen de wederkerigheidscontracten tussen nationale collectieve beheersorganisaties.
- 9 Bram de Swaan zou zeggen: 'een blind proces' (zie Swaan 2003).

Bart Hofstede

is beleidsadviseur bij het ministerie van OCW, op het gebied van cultuur- en mediabeleid

Roel van de Ven

is lid van de ambassaderaad bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie