

Privatisering vereist 'derde sector'

Het belang van non-profitorganisaties en cultureel ondernemerschap

Rick van der Ploeg De overheid moet zich bezinnen op haar huidige rol in de cultuursector. Privatiseren biedt daarvoor tal van mogelijkheden, al is het absoluut geen wondermiddel om de rijksbegroting voor cultuur te ontlasten. Het prikkelt vooral tot cultureel ondernemerschap.

De term privatisering is lange tijd taboe geweest in de cultuursector. Omdat privatisering vaak wordt opgevat als het verkopen van overheidsinstellingen aan private ondernemingen is de term emotioneel beladen. Maar er bestaan vele vormen van privatisering. De meest bekende in de Nederlandse cultuursector is verzelfstandiging: de Nederlandse rijksmusea zijn omgevormd tot stichtingen die daarmee op grotere afstand van de overheid komen te staan, met als doel meer managementvrijheden en een meer effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Hun inkomsten bestaan echter nog steeds voor het leeuwendeel uit overheidssubsidies. Een andere vorm is het agentschapmodel, waarbij de cultureel manager meer bevoegdheden krijgt binnen de bestaande publieke instelling. Bij 'contracting out' besteedt een publieke instelling bepaalde taken uit aan private ondernemingen, zoals bijvoorbeeld de boekhouding, de catering, de

beveiliging, het schoonmaken en het onderhoud van een gebouw (Boorsma, Van Hemel en Van der Wielen 1998). Er bestaat bovendien een groot verschil in privatisering tussen landen in Centraal- en Oost-Europa enerzijds en die in West-Europa anderzijds. In de voormalige Oostbloklanden vond en vindt privatisering nog steeds vrijwel geheel plaats in de vorm van afstoten en verkopen van overheidsactiviteiten. Toen ik in Praag woonde zag ik met eigen ogen hoe elke burger een aandeel kreeg in een geprivatiseerd bedrijf. Veel van deze aandelen werden doorverkocht en de winsten gingen naar snelle beleggers. Een groot aantal oude bureaucraten gebruikten hun voorkennis en hun netwerken. Zo ontstond een kloof tussen mensen met en mensen zonder geld.

Financieel zie ik niet zo snel een reden om een overheidsbedrijf te verkopen. Dat betekent het afstoten door de overheid van een eigendomsrecht op winst. Tegenover de

eenmalige opbrengst staat immers het verlies aan de stroom van dividenden. Het enige wat telt is of men gestimuleerd wordt om op zijn qui-vive te blijven en doelmatig en efficiënt gaat werken. Het is een fictie te verwachten dat privatisering de rijksbegroting op langere termijn uit de problemen helpt.

Het belang van non-profitorganisaties

Voor privatisering zijn goede randvoorwaarden nodig en moet een aantal valkuilen worden vermeden. Vijf vuistregels zijn daarbij voor de cultuursector cruciaal:

1. creëer geen monopolistische gedochten. Men moet een staatsmonopolie niet vervangen door een private monopolie;
2. investeer in de ontwikkeling van een volwassen markt;
3. maak bij herregulering de sociale en culturele randvoorwaarden niet ondergeschikt aan commerciële doelstellingen;
4. voorkom een verstregeling van persoonlijke en institutionele belangen. Bij commerciële instellingen maakt de top van het commissariaat de dienst uit. Bij culturele instellingen zou dat niet anders moeten zijn. In Nederland heeft men behoefte aan spelregels voor *cultural governance*;
5. voor een geslaagde privatisering in de cultuursector is de aanwezigheid van non-profitorganisaties cruciaal.

Deze non-profitorganisaties, ook wel samengevat onder de noemer van derde sector, staan tussen de overheid en de vrije markt in. De organisaties zijn geprivatiseerd, maar hebben steun van de overheid nodig om niet gedwongen te worden zich volledig aan de commerciële markt over te leveren. Overheidssteun kan gegeven worden in de vorm van tijdelijke subsidie of wetgeving, zoals bepaalde belastingmaatregelen die gunstig zijn voor de cultuursector of

voorkeursbehandelingen zoals gebruikelijk bij de publieke omroep. Ook de aanwezigheid van sponsors is belangrijk voor het welslagen van privatisering. In de Oost-Europese landen ontbraken deze voorwaarden. Daar was geen traditie van non-profitorganisaties en meldden zich na de omwenteling ook geen sponsors om de cultuursector te ondersteunen. En de overheid bemoeide zich na de privatiseringsoperatie nergens meer mee (Boorsma, Van Hemel en Van der Wielen 1998).

In Nederland zijn de non-profitorganisaties zeer actief. Uit een vergelijkend onderzoek met het buitenland, uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), blijkt dat Nederland relatief de grootste non-profitsector ter wereld heeft (Burger 1998). Dit wordt verklaard door de verzuiling en de afwezigheid in Nederland van een sterk gecentraliseerde overheid.¹ In het SCP-onderzoek wordt een aantal veronderstellingen behandeld, zoals de gedachte dat non-profitorganisaties over het algemeen flexibeler en innovatiever zijn dan overheidsorganisaties. Daar staat tegenover dat zij minder aandacht hebben voor de consument en dat hun managers minder competent zijn.

Twaalf procent van de Nederlandse beroepsbevolking is werkzaam in de non-profitsector, met name in de gezondheidszorg, het onderwijs en de sociale dienstverlening. Cultuur neemt verhoudingsgewijs een bescheiden plaats in (voor internationaal vergelijkbare cijfers, zie: Burger en Dekker 1998). Toch ontstaan er op dit moment in deze sector allerlei nieuwe initiatieven. Zonder een kleine steun in de rug van de overheid zouden deze bureautjes en bedrijfjes niet allemaal van de grond kunnen komen. De overheid mag zich dus niet afzijdig houden, maar moet alert blijven om deze ontwikkelingen met wijs beleid te ondersteunen, conform de stelling dat meer

privatisering in de cultuursector niet succesvol kan zijn als de overheid er geen verantwoordelijkheid meer voor neemt. Een oud-burgemeester van New York zei eens in dit verband: 'It's not the responsibility of the government to do things, but to make sure that things get done.' De overheid nieuwe stijl schept voorwaarden, is opdrachtgever, regisseur, sponsor en katalysator.

Herdefiniëring van de overheidstaak

De verantwoordelijkheid van de staat tegenover de non-profitsector enerzijds en de commerciële sector anderzijds moet opnieuw worden gedefinieerd. Smithuijsen wijst er bijvoorbeeld op dat de overheid steeds minder het monopolie heeft op de sociaal-economische verhoudingen. Regeringen, zo stelt hij, moeten juist met beleid, wetgeving en soms met subsidie de private marktkrachten proberen te reguleren en aan te sturen (Smithuijsen 1998). In de praktijk gebeurt dit steeds vaker, maar het is niet eenvoudig. De belangen van de commerciële sector en de non-profitsector liggen soms ver uit elkaar. De één wil vooral rendement halen, de ander streeft een hoogwaardig, meestal immaterieel - cultureel en sociaal - doel na. De overheid moet dan proberen als een eerlijk en betrouwbaar makelaar beide partijen tot elkaar te brengen.

Ik huldig dus een ander standpunt dan de Amerikaanse econoom William Grampp. Grampp kan geen enkele reden bedenken waarom de overheid de kunsten zou moeten ondersteunen. Alle aangevoerde argumenten kwamen er volgens hem alleen maar op neer dat de overheid iets op kosten van de belastingbetalers zou financieren waar ze zelf blijkaar niet om hadden gevraagd, en waar ze blijkaar geen geld voor over hadden (Grampp 1989). Onlangs riep Peter Sellars nog terecht op om vooral niet het voorbeeld van de Verenigde Staten te volgen, waar een culturele woestinië

heerst. In Italië zijn recentelijk de dertien operahuizen bij wet verplicht zich tot een private onderneming om te vormen. Maar er komt, zeker in Italië, meer bij kijken dan een wetwijziging. Vooral het aantrekken van *private partners* is een probleem. In 1997 was alleen de Scala van Milaan tot een stichting omgevormd. Maar de Scala is het paradepaardje van de Italiaanse opera's, daarom lukte het om voldoende private partners te vinden. Dat ligt anders bij de overige opera's. Het is nog maar zeer de vraag of ze tijdig *private partners* kunnen vinden (Bacchella 1998).

Privatisering in de cultuursector zal lang niet altijd tot het beoogde resultaat leiden. Dat resultaat kan soms zelfs beter op een heel andere manier worden bereikt. Op een pas gehouden congres van de Nederlandse Vereniging van Archeologen verhaalde Willem Willems, voorzitter van de European Association of Archaeologists, van de Franse minister van Cultuur, mevrouw Trautman, die ontevreden was over de manier waarop het Franse bestel zich had ontwikkeld na de implementatie van het Verdrag van Malta. Dit is een internationaal verdrag ter bescherming van het archeologisch bodemarchief. Op advies van het Franse ministerie van Economische Zaken had mevrouw Trautman besloten dat de archeologie maar geprivatiseerd moest worden. Het resultaat was dat de Franse collega's van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek prompt in staking zijn gegaan. De hoogste verantwoordelijke ambtenaar is daarop eind 1998 enige dagen in Nederland geweest om te horen hoe wij hier met de materie omgaan. Niet via privatisering van een hele overheidsdienst, wel door de introductie van meer marktwerking. De te verwachten sterke groei van het archeologische werk zullen wij te lijf gaan met openbare aanbestedingen, waarbij individuele culturele

ondernemingen zich in de markt kunnen prijzen. Tegelijkertijd zetten we een systeem op dat de kwaliteit van de opgravingen waarborgt (zie ook Van Wijngaarden 1999).

Cultureel ondernemerschap in de monumentenzorg

Privatisering kan mijns inziens niet los worden gezien van cultureel ondernemerschap. Cultureel ondernemerschap kan geprikkeld worden door privatisering. Een aardig voorbeeld vormt de sector monumentenzorg. Het is allang niet meer vanzelfsprekend dat de overheid alle kosten van instandhouding van een monument op zich neemt. In plaats daarvan zoekt zij met zoveel mogelijk partijen of er een rendabel economisch bedrijf van gemaakt kan worden. Soms komt men er dan niet uit, zoals in het geval van de kerk van Veere. De medewerkers van de Rijksgebouwendienst en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zijn gestopt met onderhandelen over een herbesteding. De gemeente heeft zich daarbij neergelegd: de kerk houdt de functie van monument en kan als zodanig worden bezichtigd. Over rijksgebouwen kan men zo'n besluit iets gemakkelijker nemen dan over gebouwen in particulier bezit. En dat zijn in Nederland verreweg de meeste gebouwen die op de monumentenlijst staan.

Sanatorium Zonnestraal is een sprekend voorbeeld van een beschermd monument waarvoor moeilijk een nieuwe bestemming gevonden kan worden.² Het gebouw zal zelfs worden voorgedragen voor de Werelderfgoedlijst van Unesco. Maar het staat gedeeltelijk al veertig jaar leeg en moet dringend worden gerestaureerd. Het was oorspronkelijk een herstellingsoord voor diamantbewerkers met tuberculose. Het Ziekenhuis Hilversum, de eigenaar van het complex, wil het sanatorium een nieuwe bestemming geven als centrum voor

preventieve en paramedische zorg. Zonnestraal zou de extra zorg moeten bieden die een ziekenhuis zelf niet kan leveren. Het zou als een soort verzorgingshotel moeten gaan functioneren: een gat in de markt. Problematisch is dat het gebouw gerestaureerd en gemoderniseerd moet worden. De huidige deuren van vijfenzeventig centimeter breed zijn niet geschikt voor rolstoelbewoners. Maar daarmee komt wel het bijzondere karakter waaraan Zonnestraal zijn monumentale waarde onder meer ontleent, in gevaar. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de eigenaar van Zonnestraal zijn tot elkaar in een spagaat veroordeeld. De eigenaar moet risicovol kapitaal kunnen aantrekken, hij wil ruimte en rendement hebben. Het Ziekenhuis Hilversum is bereid de monumentale waarde van het gebouw te respecteren, maar niet op eigen kosten. De overheid heeft in de afgelopen jaren 8,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de restauratie. Met dit bedrag kan natuurlijk mooi onderhandeld worden om de partijen bij elkaar te brengen. En daar is men nog steeds mee bezig.

Voor de Van Nellefabriek in Rotterdam, een ander paradepaardje van het Nieuwe Bouwen, is, met medewerking van de eigenaar Sara Lee/DE, na drie jaar zoeken en onderhandelen wel een nieuwe bestemming gevonden.³ Slopen was uitgesloten, maar wat doe je met een complex dat geheel is ingericht op de verwerking van koffie en thee? Er zijn welbewust zoveel mogelijk partijen bij de herbesteding betrokken: de gemeente Rotterdam - niet alleen de wethouder van cultuur, ook die van ruimtelijke ordening en van economische zaken en werkgelegenheid -, makelaars en andere externe adviseurs. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg leverde een *Cultuurhistorische verkenning* van het Van Nellecomplex. Daarin werd inzicht gegeven in de ruimtelijke en cultuurhistorische waarden en werden de

uitgangspunten geformuleerd voor toekomstige ontwikkeling (Prins 1998). Uiteindelijk is een koper gevonden: de bouwondernemer c.q. projectontwikkelaar Koninklijke Volker Wessels Stevin, die het gebouw voor twintig miljoen gulden kocht. Dit bedrijf zal het Van Nellegebouw voor enige tientallen miljoenen gulden verbouwen tot een centrum voor bedrijven uit de grafische sector, design, media, communicatie, bouwkunde, kunst, cultuur en educatie. De gemeente Rotterdam draagt 1,7 miljoen gulden bij om de lokatie beter bereikbaar te maken voor het openbaar vervoer.

Een ander succesnummer is de Witte Dame in Eindhoven. Dit voormalige Philipsgebouw is omgevormd tot een centrum voor nieuwe media en technologie. In het oude hoofdkantoor in Amsterdam is een winkelcentrum, het Magna Plaza, ingericht. Een mooi voorbeeld is ook het Woudagemaal in Lemmer. Het is in december 1998 op de Werelderfgoedlijst geplaatst. Het functioneert nog steeds en heeft zijn waarde kunnen bewijzen bij de recente wateroverlast toen het oude gemaal, dankzij de inzet van vrijwilligers, dag en nacht de polder leegpompte.

Veel moet anders

Een herdefiniëring van de staat tegenover de non-profitorganisaties en de commerciële sector, zoals ook Smithuijsen voorstaat, vergt de moed om in te grijpen in het huidige cultuurbeleid. Zo is het bestaande subsidiestelsel naar mijn mening nog te veel op het aanbod gericht. Daarnaast wil ik de manier van subsidiëren die bij de verschillende fondsen in zwang is, ter discussie stellen. De subsidies moeten dynamischer worden ingezet om het culturele ondernemerschap van de kunstenaar bevorderen. Dat kan via basisstipendia en projectsubsidies, zoals bijvoorbeeld door het

Fonds voor de Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst worden verleend. Ook de WIK, aangevuld met flankerend beleid, is gericht op cultureel ondernemerschap en moet de kunstenaar in staat stellen na een periode van hooguit vier jaar op eigen benen te staan.

Op de begroting is extra geld vrijgemaakt voor de filmsector. Als er één sector van de cultuur is die zindert van ondernemerszin, is het wel de film. Maar in Nederland is film vooral een medium voor jonge makers om een artistiek ei in te kunnen leggen, zoals Jean van der Velde, maker van *All Stars*, zich liet ontvallen (Hogervorst 1998, 26). Bovendien is het uitbrengen van een film een kunst die wij in Nederland nog niet zo goed verstaan. Het extra geld wordt onder meer ingezet om het budget voor het schrijven van scenario's te verhogen en steun te geven aan kleine producenten en filmmakers. In de loop van 1999 zullen dertien gedramatiseerde televisiefilms op bioscoop lengte worden geproduceerd door de filmsector in samenwerking met de publieke omroep: Telefilm en Telescoopprojecten. Een andere stimulans is het aandeel van mijn departement in het zogenaamde Fine bv-project. Dit project is in samenwerking met de ministeries van Economische Zaken en Financiën opgezet om de filmsector te versterken. Een belangrijk onderdeel van dit project is het aantrekken van risicodragend kapitaal uit de markt, waarmee Nederlandse films gefinancierd kunnen worden (over het recente filmbeleid, zie: Hoogendoorn 1999).

Zo spoedig mogelijk zal de verplichting van de publieke omroepen om vijftwintig procent van hun programma's door onafhankelijke producenten te laten maken, gerealiseerd worden. Ook daarmee wordt de aanbodkant van de cultuursector versterkt. In het Verenigd Koninkrijk geldt een soortgelijke verplichting zowel voor de publieke omroep als voor de commerciële omroep. Daar heeft het geleid tot

een nieuwe sector van programmamakers. De regionale televisie tot slot ondersteun ik met een *matching fund*: bij elke gulden provinciale opslag leg ik een gulden erbij, tot een bepaald maximum.

Ik hoop langs deze weg de kunstenaars minder afhankelijk te maken van subsidies en hen aan te sporen hun artistieke ambities te verbinden met de mogelijkheden die de markt biedt. Het is zoals zo vaak in het leven vooral een kwestie van maatvoering. Overdaad schaaft, zowel bij subsidies als bij privatisering.

Bewerkte versie van de toespraak die Rick van der Ploeg hield op 17 december 1998 in de Voordrachtzaal van de Boekmanstichting, bij de uitreiking van het boek *Privatization and culture*.

Literatuur

- Bacchella, U. (1998) 'The shotgun wedding of opera and industry: opera houses in Italy.' In: Boorsma, Van Hemel en Van der Wielen, 120-130.
- Boorsma, P., A. van Hemel en N. van der Wielen (red.) (1998) *Privatization and culture: experiences in the arts, heritage and cultural industries in Europe*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers (Circle publications: no. 10).
- Grampp, W.D. (1989) *Pricing the priceless: art, artists, and economics*. New York: Basic.
- Hogervorst, A. (1998) 'Filmpubliek niet onder de indruk van Oscars voor Nederlandse speelfilm'. In: *De Cultuurbarbaar*, jrg. 8, nr. 5, december, 25-26.
- Hoogendoorn, F. (1999) 'Nederlandse producenten verdienen beter'. In: *Boekmancahier*, jrg. 11, nr. 39, maart, pp.???
- Prins, L. (red.) (1998) *Van Nelle-complex Rotterdam*; 2 dln. Zeist: Rijksdienst voor de Monumentenzorg.
- Smithuijsen, C. (1998) 'De-monopolizing culture: privatization and culture in 23 European countries'. In: Boorsma, Van Hemel en Van der Wielen, 82-91.
- Wijngaarden, G.J. van (1999) 'Wettelijk beroepsregister in de archeologie geen garantie voor kwaliteit'. In: *Boekmancahier*, jrg. 11, nr. 39, maart, pp.??

Rick van der Ploeg

was in 1999 staatssecretaris van Cultuur

Noten

1. Zestig procent van de non-profitorganisaties wordt bekostigd door de overheid, de rest wordt gefinancierd uit betalingen en twee procent uit giften.
2. Architecten: J. Duiker en B. Bijvoet, 1926-1928.
3. Architecten: J.A. Brinkman en L.C. van der Vlugt, 1926-1930.

Bibliografische gegevens

Ploeg, R. van der (1999) 'Privatisering vereist "derde sector": het belang van non-profitorganisaties en cultureel ondernemerschap'. In: *Boekmancahier*, jrg. 11, nr. 39, 38-44.