

Impactstudies; recente inzichten

Frank van Puffelen Tot ver in de jaren tachtig werd het economisch rendement van overheidsinvesteringen in kunst 'bewezen' door middel van zogenaamde impactstudies. Subsidies voor kunst zouden de staat geen geld kosten. Integendeel, kunstsubsidies leveren geld op, was de suggestie die van impactstudies uitging. Frank van Puffelen, in 1985 verantwoordelijk voor het rapport *Meer dan een miljard: de economische betekenis van de professionele kunsten in Amsterdam*, onderwerpt de uitgangspunten en de pretenties van de impactstudies aan een kritische beschouwing.

Inleiding

Sinds het onderzoek naar de economische betekenis van de professionele kunsten in Amsterdam uit 1985¹ zijn er in Nederland een aantal soortgelijke onderzoeken gedaan.² Methodologisch hebben die echter niet veel nieuws opgeleverd. Kritische reflectie in Nederland op dit soort onderzoek bleef tot voor kort beperkt tot enkele schaarse opmerkingen en artikelen.³ Een algehele evaluatie van dit soort studies bleef achterwege. Eind 1993 verscheen echter *Economische effecten van cultuur*, een studie van het Instituut voor Onderzoek van de Overheidsuitgaven⁴, waarin aan de hand van voornamelijk buitenlandse literatuur wel uitgebreid op de voors en tegens van impactstudies werd ingegaan. Dit gebeurde naar aanleiding van het voornemen van het ministerie van WVC om eventueel een onderzoek naar de economische betekenis van de kunsten in heel Nederland in te doen stellen. De genoemde studie

is door mij in *Boekmancahier nr. 21* besproken.

Intussen zijn in Engeland⁵, maar met name in Duitsland⁶, studies gedaan naar de economische betekenis van de kunsten waarin wel met een aantal kritiekpunten rekening is gehouden. In dit artikel wordt nagegaan of dit toereikend is en of deze voorbeelden navolging verdienen. Voor een paper voor het achtste internationale congres van de *Association for cultural economics* in Witten (Duitsland) over gebruik en misbruik van impactstudies heb ik recente en minder recente literatuur over doel, opzet en betekenis van impactstudies bestudeerd. Het in Witten gepresenteerde paper vormt de basis van het onderhavige artikel. Het artikel wordt besloten met een evaluatie: voor welke doeleinden zijn studies naar de economische betekenis van de kunsten relevant, hoe moeten zij worden opgezet en wat voor conclusies mogen er wel en - wellicht belangrijker - welke conclusies mogen er niet uit worden getrokken?

Kritiek op de Amsterdamse studie

De Amsterdamse studie uit 1985 die de geschiedenis is ingegaan onder de pakkende maar niet geheel terechte titel *Meer dan een miljard*, volgde in opzet in grote lijnen Amerikaanse voorbeelden. Het ging daarbij in het bijzonder om het onderzoek *The arts as an industry: their economic importance to the New York-New Jersey Metropolitan Region* uit 1983.⁷ De opzet kwam erop neer dat na een definitie van de kunstsector en na afbakening van het gebied waarvoor de economische betekenis werd onderzocht, de produktiewaarde en werkgelegenheid - die als gevolg van het bestaan van de kunstsector in Amsterdam ontstonden - werden berekend. Deze berekening beperkte zich niet uitsluitend tot de kunstsector zelf. Ook werd er gekeken naar de toeleverende bedrijven en anderszins profiterende bedrijven. Bij deze laatste categorie ging het in het bijzonder om de bedrijven die profiteerden van de komst van kunstbezoekers - met name de horeca - en naar de bedrijven die profiteerden van de besteding van lonen en salarissen van hen die in de kunstsector werkten. Omdat de uitgaven van de kunstsector, van zijn werknemers en van kunstbezoekers in het onderzoek als een bestedingsimpuls werden opgevat, werden bovendien de indirecte produktie- en werkgelegenheidseffecten berekend. Optelling van al die produktiewaarden en werkgelegenheidseffecten resulteerde vervolgens in een schatting van de 'economische betekenis van de professionele kunsten' in Amsterdam. De omzetwaarde bedroeg volgens de titel van de populaire samenvatting van het onderzoek *Meer dan een miljard* (het verschil wordt veroorzaakt door dubbelstellingen: in de omzet van de kunstsector zit bijvoorbeeld de waarde van de ingekochte goederen en diensten, die bij de toeleverende bedrijven nogmaals wordt

meegeteld). Dit bedrag is sindsdien een eigen, zij het niet onweersproken leven gaan leiden.

Kort na het verschijnen van het eindrapport schreef C. de Kam in *Economisch-Statistische Berichten* een kritisch commentaar dat erop neer kwam dat de kunstsector zich rijk rekende. De economische betekenis van de kunstsector in Amsterdam zou in werkelijkheid niet meer dan 350 miljoen gulden bedragen, namelijk uitsluitend de toegevoegde waarde. Het meerekenen van de produktiewaarde als gevolg van de aanvullende bestedingen van kunstbezoekers en -toeristen was volgens De Kam niet geoorloofd, omdat allerminst vaststond dat uitsluitend de kunst de oorzaak van deze bestedingen zou zijn. Het was immers niet ondenkbaar dat de causale relatie ook omgekeerd kon liggen.

Ook Hans Abbing besteedde aandacht aan de Amsterdamse studie. In zijn boek *Economie van de kunsten* uit 1989 oefende hij kritiek uit op de uitgangspunten van impactstudies omdat men daarin impliciet veronderstelt dat de kunstsector plotseling in zijn totaliteit zou verdwijnen. Volgens Abbing is dit volstrekt irreëel en om die reden kunnen de uitkomsten van impactstudies in principe nooit deugen.

Hoewel met name op de kritiek van De Kam wel een en ander valt af te dingen - zoals ik indertijd samen met Susan Hietbrink in een reactie in *E-SB*⁸ heb gedaan - ben ik de loop der tijd wel sceptischer over de opzet en het nut van impactstudies gaan denken. Mijn voornaamste bezwaar tegen de zogenaamde traditionele impactstudie (studies die uitgaan van bestedingen rond de kunst, die worden opgevat als extra bestedingen in de economie) is dat deze geen antwoord geeft op de effecten van concrete beleidskeuzen, zoals bijvoorbeeld een vermindering of vermeerdering van subsidies. Het blijft een vrij primitief Keynesiaans antwoord op de inderdaad irreële vraag wat er economisch

zou gebeuren als de hele kunstsector van de ene op de andere dag zou verdwijnen. En dat is het spiegelbeeld van de kunstsector als bestedingsimpuls. Mijn al eerder in *Boekmancahier 12* geformuleerde conclusie is dat als impactstudies zouden worden opgezet ter doorrekening van concrete beleidskeuzen, zij er dan geheel anders zouden uitzien.

Daarmee zijn nog niet alle onderdelen van de traditionele impactstudie overbodig. Voor gebruik als achtergrondinformatie is het soms relevant om te weten hoeveel produktiewaarde en werkgelegenheid er in de kunstsector bestaat. Dit gegeven is in de meeste landen niet uit de gebruikelijke statistieken af te leiden en dient dus via onderzoek te worden bepaald. Dan kan men de kunstsector bijvoorbeeld vergelijken met andere bedrijfstakken, waarvan de produktie en werkgelegenheid wel via de gebruikelijke statistieken wordt gemeten. De aldus berekende cijfers zijn aanzienlijk lager dan de uit impactonderzoeken afgeleide en hebben niet de pretentie *de* economische betekenis van de kunst weer te geven, laat staan te 'bewijzen' dat kunstsubsidies op grond van economische motieven gerechtvaardigd zijn. Men dient dit dan ook geen *impactstudie* moeten noemen, maar de vaststelling van de omvang - naar economische criteria - van de bedrijfstak 'kunst'.

Recente literatuur

Bij het schrijven van een paper over impactstudies voor het eerder genoemde congres te Witten, bleek na bestudering van de relevante literatuur dat ik in mijn scepsis niet alleen sta. Een belangrijke publikatie is de in de Verenigde Staten verschenen bundel *The economic impact of arts, a sourcebook* uit 1984.⁹ Een felle aanval op de gebruikelijke impactstudie is in deze bundel te vinden in de bijdrage van Bruce A. Seaman van de Georgia State University. Hij stelt dat de gebruikelijke

impactstudies (waarvan het eerder gememoreerde onderzoek in New York-New Jersey een voorbeeld is) zich richten op de verkeerde doelstellingen, verkeerde opzetten hanteren en aanleiding geven tot verkeerde conclusies. Vanuit wetenschappelijk en beleidsoogpunt zijn deze studies volgens Seaman irrelevant en/of misleidend. 'Voor zover zij door leidende figuren in de kunst en soms door beleidmakers worden geïnterpreteerd als voldoende of noodzakelijk bewijs voor aanvullende financiële overheidssteun, vormen zij een misbruik van economische analyse,' luidt Seamans requisitoir op pagina 45. Hij vervolgt: 'Op de keper beschouwd hebben de (gebruikelijke) impactstudies de aandacht afgeleid van het soort onderzoek dat wel geschikt is om de overheidssteun aan de kunst op een legitieme manier te onderbouwen.'

Hierbij denkt Seaman aan onderzoek naar de omvang van positieve externe effecten van kunst, dat wil zeggen: effecten die niet via het marktmechanisme lopen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het effect op het imago van steden en daarmee verbonden geneigdheid van het bedrijfsleven zich in die steden te vestigen en van werknemers om daar te wonen; het kan gaan om de revitalisering van bepaalde stadswijken en de suggestie - onder anderen gedaan door H. Chartrand¹⁰ - dat door de aanwezigheid van kunst de emotionele gezondheid en daarmee de produktiviteit van werkers toeneemt. Dit vraagt volgens Seaman om ingewikkelde en moeilijk uitvoerbare onderzoeken die het in de publiciteit vermoedelijk veel minder goed zullen doen dan de gebruikelijke impactstudies, maar die in elk geval - mits goed uitgevoerd - de toets van de wetenschappelijke kritiek kunnen doorstaan.

Het belangrijkste bezwaar van Seaman tegen de gebruikelijke impactstudie is de primitieve uitwerking van de impactformule: de totale

impact = de som van de additionele bestedingen (in de economie van een stad of regio) vermenigvuldigd met een *multiplier*.

In sommige (maar lang niet alle) onderzoeken ligt het accent, aldus Seaman, op het verantwoord vaststellen van de *multiplier*, *de factor waarmee de additionele bestedingen moeten worden vermenigvuldigd om het uiteindelijk economisch effect daarvan te kunnen berekenen*. Het idee van de multiplier berust op het verschijnsel dat een bestedingsimpuls in een bepaalde economie deze economie - via de herbesteding door de ontvangers van die extra bestedingen - doet groeien. Daarbij treden echter vele 'lekken' op, zoals besparen (dus niet herbesteden) en herbesteding buiten de regio in kwestie. Hierdoor ebt de kracht van de oorspronkelijk bestedingsimpuls langzaam weg, maar ondanks dat blijft de *multiplier* altijd toch groter dan 1.

Seaman stelt nu dat er in de meer serieuze onderzoeken wel pogingen werden ondernomen om de *multiplier* op een correcte manier te berekenen, maar dat dat niet geldt voor de tweede factor, het bepalen van de omvang van de additionele bestedingen. Hier wordt meestal heel weinig aandacht aan besteed. In veel gevallen beschouwt men de totale bestedingen van de kunstsector (en zijn bezoekers) als additioneel, maar vermoedelijk is slechts een klein deel van die bestedingen echt additioneel: meestal gaan bestedingen aan de kunstsector ten koste van andere bestedingen. Een heel elementaire fout is bijvoorbeeld als de onderzoeker niet nagaat of de eventuele toename van overheidssubsidies in de kunst niet wordt gecompenseerd door een afname van overheidsbestedingen in andere sectoren. Maar zelfs als dat niet zo zou zijn, zijn er 'dempende' factoren. Zo kan de vergroting van het financieringstekort (dus: meer lenen) via een stijgende rente zowel de particuliere

investeringen doen dalen als de particuliere consumptie die via krediet wordt gefinancierd. Met andere woorden: ook een extra subsidie die alleen het financieringstekort doet stijgen, vormt zeker niet voor de volle omvang - en misschien wel helemaal niet - een toename van de additionele bestedingen in de regio die men bestudeert.

Ook de bestedingen van kunstbezoekers van buiten de regio zijn niet per definitie additioneel, zelfs al zou dat concrete bezoek zonder de kunstaanleiding niet zijn gebracht. Mogelijk zou op een ander moment voor een andere aanleiding - Seaman noemt een sportwedstrijd - ook een bezoek aan de betrokken regio zijn gebracht, waarbij dan de uitgaven worden gedaan die anders bij het kunstbezoek zouden hebben plaats gevonden.

Bestedingen van inwoners van de regio in verband met kunstbezoek zijn zelden additioneel; meestal komen zij in de plaats van andere bestedingen. Alleen voor zover het kunstbezoek in de regio in de plaats komt van een bezoek elders, zou men dus kunnen spreken van additionele bestedingen. Bestedingen van de kunstsector zelf - gefinancierd door overheidssubsidies, kaartverkoop en sponsoring - zijn op grond van het voorgaande ook niet op voorhand additioneel te noemen, stelt Seaman vast.

Voortdurend worden onderzoekers bij impactstudies geplaagd door de bijna niet te beantwoorden vraag welk deel van de bestedingen rond de kunst nu werkelijk additioneel is en welk deel alleen leidt tot verschuivingen van de ene categorie naar de andere. Volgens Seaman is geen enkele hem bekende impactstudie erin geslaagd dit probleem bevredigend op te lossen, voor zover men al pogingen in die richting heeft gedaan. En de suggestie dat impactstudies in staat zijn voor de betrokken regio de *groei* van produktie

en werkgelegenheid als gevolg van het bestaan van de kunstsector te berekenen, is volgens hem dus nergens op gebaseerd.

Maar zelfs als een impactstudie erin zou slagen via de werkelijke additionele bestedingen de groei van werkgelegenheid en produktie in een regio vast te stellen, heeft men nog steeds geen goed argument dat er 'dus' overheidsgeld naar de kunst moet. Men zou dan moeten aantonen dat extra overheidsgeld in andere maatschappelijke sectoren geen grotere impacts zou genereren.

Als uitsmijter komt Seaman met de vraag of men via de bestedingen dankzij kunst wel de belangrijkste economische effecten heeft opgespoord. De eenzijdige nadruk op de bestedingseffecten in de meeste impactstudies, is volgens Seaman een misplaatste toepassing van de Keynesiaanse denkwijze, die ontworpen is voor het omhoog krikken van de economie uit een zware crisis. In de thans meer gangbare theorie van de aanbodeconomie wordt de verklaring voor blijvende economische groei veel meer gezocht in factoren als specialisatie en arbeidsverdeling, de hoeveelheid en kwaliteit van het 'fysieke kapitaal', technologische vernieuwing en onderwijs en opleiding. Als men zou kunnen aantonen dat de kunsten binnen deze welvaartsbepalende factoren een aantoonbare rol spelen, heeft men een beter argument voor overheidssteun in handen dan het argument van de bestedingseffecten. Hiermee pleit Seaman dus nadrukkelijk voor een geheel ander type impactstudies.

Ironisch genoeg doet David Cwi, die in zekere zin de vader was van het type impactstudies waar Seaman zich tegen afzet, in het vierde hoofdstuk van dezelfde bundel dat ook. Hij stelt dat impactstudies tot ver in de jaren zeventig antwoord trachtten te geven op serieuze beleidsvragen, maar dat in de periode die daar

op volgde, onderzoeken werden gedaan die weinig of geen beleidsrelevantie hadden. De reden hiervoor, suggereert Cwi, is dat opdrachtgevers vooral geïnteresseerd waren in argumenten voor meer steun aan de kunst, waarmee politici - en de pers - overtuigd konden worden. Vandaar ook dat meestal de totale (of een groot deel van de) kunstsector werd onderzocht op impacts en niet de samenstellende delen, wat vanuit een bepaalde beleidsoptiek relevanter geweest zou zijn. Men zocht dus eigenlijk uitsluitend naar argumenten die imponeerden. Het ging in de praktijk niet om echte beleidsonderbouwing, bijvoorbeeld om inzicht in de effecten van extra steun voor bestaande activiteiten.

Cwi stelt verder vast dat de tientallen Amerikaanse impactstudies die hij heeft bestudeerd, in de praktijk nooit zijn gebruikt voor het funderen of uitvoeren van het beleid van de opdrachtgevers. In de jaren zeventig blijken minstens achtentwintig steden en zeventien staten in de Verenigde Staten impactstudies te hebben laten uitvoeren, die in opzet sprekend op elkaar leken en van weinig reflectie op de betekenis van dit soort studies getuigen. Het lijkt er op dat er in die jaren bij de impactstudies sprake was van een soort papegaaiencircuit. Als men in die tijd bij voorbeeld te rade was gegaan bij het gezaghebbende werk van Baumol en Bowen *Performing arts: the economic dilemma* uit 1966 - toen werden er nog geen impactstudies gedaan - was men wellicht een betere weg ingeslagen. Baumol en Bowen probeerden indertijd namelijk vanuit de welvaartstheorie aan te tonen dat kunst een positief effect heeft dat niet via het marktmechanisme kan worden gerealiseerd. Zij beschouwden overheidssteun als een soort (maatschappelijke) kosten die gerechtvaardigd werden door de (maatschappelijke) baten die daar tegenover stonden. Hierbij dachten zij bijvoorbeeld aan

het prestigie dat een samenleving ontleent aan een bloeiend kunstleven, aan de sociale integratie van het individu in subculturen, de veranderingen van waardesystemen en het bieden van nieuwe rolopvattingen. Als impactstudies dit type maatschappelijke baten hadden onderzocht, aldus Cwi, had dit wellicht een werkelijk relevante argumentatie voor overheidssteun voor de kunsten opgeleverd. De praktijk leerde anders; de (Amerikaanse) kunststraden - die als lobby's voor de kunst optraden en sterk hebben bijgedragen aan de populariteit van impactstudies - wilden vooral de publieke opinie en de politici met makkelijk in het gehoor liggende argumenten rijp maken voor meer overheidssteun. Deze 'gemakkelijke' argumenten werden met name gezocht in de voorspelde imponerende hoeveelheid produktie en werkgelegenheid die door de kunstsector tot stand zou komen. Men zou dan verwachten, aldus Cwi, dat deze onderzoeken zouden aantonen welke onderdelen van de kunst de grootste produktie en werkgelegenheid zouden genereren om vervolgens aan te geven waar de extra overheidssteun dan heen zou moeten, maar dit is nooit gedaan.

Na een analyse van de populariteit van de impactstudies in de jaren zeventig, onderwerpt Cwi zestien onderzoeken uit het midden van de jaren tachtig aan een kritische beschouwing. Zijn eerste opzienbarende conclusie is dat geen van de studies een goed 'waarom' van het onderzoek formuleerde. Kennelijk waren de opdrachtgevers al a priori zo overtuigd van het nut van een impactstudie, dat geen nadere specificatie werd gegeven van de doeleinden die men wilde bereiken. Nergens werden concrete beleidsafwegingen als doel van het onderzoek genoemd. In het algemeen kwam men niet verder dan het benadrukken van de behoefte aan kwantitatieve economische informatie als basis voor een verantwoord beleid.

Een andere omissie in de onderzoeken was,

volgens Cwi, het ontbreken van detaillering naar de verschillende onderdelen van de kunstsector, een noodzakelijke voorwaarde voor concreet beleid. De onderzoekers presenteerden voornamelijk cijfers over de *totale* impacts van de *totale* kunstsector. Cwi heeft ook nog kritiek op de onzorgvuldige wijze van datavergaring, maar dat is in dit verband van minder belang. Zijn slotconclusie luidt dat de zestien onderzoeken zonder uitzondering niet meer zijn dan een soort public-relationsactiviteit zonder enige beleidsrelevantie.

Vroegere literatuur

Het mag verbazing wekken dat na vijftien jaar impactstudies nog steeds door eerbiedwaardige instellingen - veel Amerikaanse staten doen in omvang en inwonertal niet onder voor soevereine Europese staten - onderzoek wordt gedaan waartegen zulke fundamentele bezwaren bestaan als Cwi en Seaman formuleren. Is er dan nooit een waarschuwend vinger opgestoken? Is er dan nooit gewaarschuwd voor het gebrek aan beleidsrelevantie en kans op misbruik van de gemiddelde impactstudie? In mijn paper voor het *Cultural Economics*-congres te Witten heb ik daarom ook nog gekeken naar literatuur uit de begintijd van de impactstudie, met name naar twee studies van de Amerikaanse *National Endowment for the Arts* uit 1977 en 1981.¹¹

In 1977 rapporteerden Cwi (inderdaad dezelfde!) en Lyall over een proefonderzoek in Baltimore, dat tot doel had helderheid te verschaffen over de meting van economische impacts van cultuur. Het proefonderzoek mondde uit in zes vervolgstudies in andere Amerikaanse steden, die de in het Baltimore-onderzoek ontwikkelde methodiek overnamen. Interessant is *waarom* die andere steden, waarvan het rapport uit 1981 melding maakt, aan het onderzoek meededen. Argumenten voor

het bepleiten van overheidssteun aan de kunstsector was de belangrijkste motivering van de deelnemende organisaties (voornamelijk kunststraden). Men wilde de besluitvorming van de overheid en particuliere geldgevers beïnvloeden door te bewijzen dat er economische baten stonden tegenover de financiële steun aan de kunst. Dit had Cwi ook al in 1977 geconstateerd: 'In de concurrentie om overheidsgeld is concrete informatie over economische effecten wat de wetgevers willen horen.'

In de rapportage over de uitkomsten van de zes stedenstudies uit 1981 stonden echter toch wel enkele opmerkingen - zij het niet prominent gebracht - die tot nadenken hadden moeten stemmen. Zoals bij voorbeeld de opmerking ten aanzien van afgeleide economische effecten, dat niet bewezen is dat deze niet zouden optreden bij afwezigheid van een of meer van de onderzochte kunstinstellingen. Wie dit goed tot zich laat doordringen, kan daaruit alleen maar concluderen dat daarmee in wezen de grond onder de impactstudies is verdwenen. Daarnaast wordt min of meer achteloos de opmerking gemaakt dat met de berekende impacts van de kunst niet bewezen is dat overheidsgeld geïnvesteerd in andere sectoren wellicht een nog grotere impact kan hebben.

De auteurs waren dus al in 1981 van mening dat de bewijskracht van impactstudies niet erg overtuigend was. Het zal dan ook niet verbazen om op bladzijde 27 van het rapport te lezen dat het geen aanbeveling verdient 'om impactgegevens als belangrijke argumenten voor overheidsbeleid ten aanzien van kunst en cultuur te gebruiken, als er geen redenen zijn om de kunst om zichzelf wille te ondersteunen'.

Het rapport van de *National Endowment* uit 1981 bevat voor de zorgvuldige lezer dus wel degelijk een aantal waarschuwingen. Ze worden echter zo terloops geponeerd dat latere

onderzoekers deze niet hebben opgepakt en tot ver in de jaren tachtig klakkeloos het zelfde recept van de impactstudies hebben gevolgd. De enige reden die ik hiervoor kan bedenken is dat opdrachtgevers - geïnspireerd door voorbeelden elders - steeds opnieuw op quasi overtuigende impactcijfers uit waren. De aangezochte onderzoekers waren vermoedelijk nieuw op het terrein van de impactstudies en om die reden onbekend met de tekortkomingen.

Het Britse voorbeeld

Het is relevant om na te gaan in hoeverre recente onderzoeken wel rekening hebben gehouden met de genoemde kritiek. In 1988 publiceerde het Britse Policy Studies Institute (SI) een serie rapporten over impactonderzoek, verricht door John Myerscough in drie Engelse steden. Hoewel het onderzoeksconcept nog steeds dat van de traditionele bestedingseffecten was, bevatten deze onderzoeken een aantal substantiële verbeteringen. In de eerste plaats wordt de impact niet alleen voor de hele kunstsector berekend, maar ook voor de samenstellende delen, zodat beleidmakers een wat betere indruk kunnen krijgen wat er zou gebeuren als deze sectoren uitdijen of inkrimpen. In de tweede plaats wordt ook nagegaan in hoeverre de aanwezigheid van de kunstsector de besluitvorming over vestiging van bedrijven en de keuze van een woonplaats beïnvloedt. Dit is een waardevolle aanvulling op de doorsnee-impactstudie die dit aspect in de regel niet mee laat wegen. Een derde verbetering betreft het berekenen van de effectiviteit van overheidssubsidies voor kunst in termen van gecreëerde werkgelegenheid. Hierbij wordt ook gekeken wat hetzelfde bedrag aan subsidie elders aan werkgelegenheid zou hebben opgeleverd. Een vierde verbetering is een aanvullende enquête onder inwoners van de verschillende steden over het belang dat zij aan

culturele instellingen toekennen en hun bereidheid daarvoor meer belasting te betalen. Hoewel dit via heel eenvoudige enquêtevragen - mijns inziens te eenvoudig - is gedaan, geeft het onderwerp aan dat Myerscough inziet dat hoge impactcijfers niet per definitie bewijzen dat er meer geld naar de kunst moet.

Ondanks deze aanzienlijke correcties blijft per saldo het voornaamste bezwaar tegen impactstudies - de overdreven hoogte van de berekende produktiewaarde en werkgelegenheid - onverminderd bestaan, maar door de aanvullende verbeteringen is de relevantie voor het beleid toegenomen.

Het Duitse voorbeeld

In 1988 en 1991 publiceerde het Duitse *IFO-Institut für Wirtschaftsforschung* twee onderzoeken over de economische betekenis van de kunst in de voormalige Bondsrepubliek. Het onderzoek uit 1988 gaat over de betekenis in een bepaald jaar, namelijk 1984, terwijl het in 1991 gepubliceerde onderzoek de ontwikkelingen in de jaren 1985 tot 1988 beslaat. De onderzoeken stonden onder leiding van Marlies Hummel die geprezen moet worden voor het feit dat zij wel kritisch over de betekenis van impactstudies heeft nagedacht. Zij beperkt zich namelijk tot de vaststelling van de produktiewaarde en werkgelegenheid van de kunstsector - inclusief toeleveranciers en intermediairs tussen kunst en publiek - zonder het accent te leggen op de *multipliers*. Zij stelt dus eigenlijk vast hoe groot de kunstsector is zonder de pretentie daarmee de groei van de economie dankzij kunst te hebben vastgesteld. De enige overdrijving die haar zou kunnen worden aangewreven, is dat zij ook de toegevoegde waarde van de *vorgelagerte* en *nachgelagerte* sectoren meetelt. Overigens valt hier ook wel weer wat voor te zeggen. Deze toeleveranciers en intermediairs danken immers een deel van hun produktiewaarde aan het bestaan van de kunstsector.

De *multiplier* wordt in het onderzoek van Hummel wel gebruikt, maar alleen bij de doorrekening van een veronderstelde verhoging van de overheidssubsidies voor theater met 100 miljoen mark. Hierbij is het gebruik van *multipliers* mijns inziens gerechtvaardigd. Het gaat hier immers in eerste instantie om een echte additionele besteding. Hummel erkent dat extra subsidie voor de kunst ergens vandaan moet komen - of door verminderde uitgaven elders, of door een hoger financieringsstekort. Dat leidt tot een dempend effect, dat zij berekent met een econometrisch model van de Duitse economie. Het enige dat haar kan worden verweten is dat zij de overheidssubsidies voor een klein deel van de door haar afgebakende kunstsector vergelijkt met de totale inkomsten van de overheid uit de hele kunstsector (loon- en inkomstenbelasting, BTW, sociale premies). Daaruit volgt de bijna onvermijdelijke - en foute - conclusie dat de afdrachten van de kunstsector *aan* de staat hoger zijn dan de subsidies *van* de staat. Weliswaar neemt Hummel wat gas terug door te stellen dat men eerst het 'saldo' van andere uitgaven van de staat zou moeten bekijken voor men het positieve saldo als een argument voor hogere uitgaven van de staat aan de kunst wil gebruiken. Maar daarmee is de fout niet hersteld. De misvatting in de vergelijking is dat er nog veel meer overheidsgeld naar de kunstsector gaat dan uitsluitend kunstsubsidies; mensen in de kunst worden opgeleid, worden beschermd door politie en brandweer, maken gebruik van talloze door de overheid betaalde voorzieningen et cetera. De vergelijking is dus zeer onvolledig en daarom fout.

Omdat ik aan de in 1993 verschenen studie *Economische effecten van cultuur* van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een aparte bespreking heb gewijd (zie:

Frank van Puffelen

was in 1994 als part-time medewerker verbonden aan de Boekmanstichting

Boekmancahier 21), zal ik er hier niet diep op ingaan. Het rapport gaat niet alleen over impactstudies, maar ook over de externe effecten van culturele voorzieningen - effecten die niet door de markt kunnen worden gehonoreerd en derhalve aanleiding kunnen zijn voor overheidsingrijpen - en de wijze waarop deze eventueel zouden kunnen worden gemeten. Daarmee is de waarde van het rapport aanzienlijk groter dan als men zich uitsluitend tot een kritische bespreking van de traditionele impactstudie had beperkt. Dit laatste aspect is overigens wel ruimschoots aanwezig en daarmee is het rapport een *must* voor mogelijke opdrachtgevers van een impactstudie en de onderzoekers. Deze moeten de beschouwingen dan echter wel kritisch lezen. Na lezing van de originele teksten van Seaman en Cwi (waar in het IOO-rapport wordt verwezen) ben ik namelijk wat minder positief over dit rapport dan bij de bespreking. Wat als vernietigende kritiek door de genoemde auteurs is bedoeld, noemt het IOO 'kritische kanttekeningen'. En uitkomsten van impactstudies die duidelijk verkeerd zijn, noemt het IOO uitkomsten die gevoelig zijn voor gemaakte veronderstellingen.

Op grond van de kritiek van Abbing, Seaman, Cwi en Hummel (een kritiek die ik in grote lijnen deel) trek ik het wetenschappelijke en beleidsmatige nut van de traditionele impactstudie sterk in twijfel. Er valt eigenlijk niets mee te bewijzen en zeker niet de rechtvaardiging van subsidies. Of kunstsubsidies intact moeten worden gelaten, verminderd of vermeerderd valt via de traditionele impactstudie niet aan te tonen. Wel kan het, als achtergrondinformatie bij beleidsbeslissingen, nuttig zijn iets te weten over de omvang van de kunstsector, met name in termen van werkgelegenheid. Aangezien dit gegeven in de beschikbare statistieken niet aanwezig is - of alleen voor enkele deelsectoren

- kan een studie in dergelijke gevallen zinvol zijn. Zinvol is ook onderzoek naar het kunsttoerisme, met name naar de bestedingen van toeristen die geheel of voornamelijk voor de kunst komen. Dit is relevant omdat hier sprake is van een duidelijke causale relatie: zonder kunst zouden deze bestedingen aanmerkelijk lager zijn. Een dergelijk onderzoek zou echter niet alleen met cijfers over deze bestedingen moeten komen, maar ook met inzichten hoe dit kunsttoerisme kan worden bevorderd.

Ik onderschrijf de opvattingen van Seaman en Cwi dat impactstudies beter naar andere impacts kunnen kijken dan naar die van de bestedingen. Bijvoorbeeld naar de invloed op vestigingsplaatskeuze van bedrijven en personen, naar de invloed op de revitalisering van binnensteden en de uitstraling op aanverwante, commercieel-artistieke terreinen als reclame, vormgeving, radio en televisie. Ook de externe effecten, die het rapport van het Instituut voor Overheidsuitgaven noemt, zijn zeker een poging tot kwantificering - hoe moeilijk ook - waard.

Noten

1. Hietbrink, S., F. van Puffelen en J.A.M. Wesseling. *De economische betekenis van de professionele kunsten in Amsterdam*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 1985 (SEO-rapport; nr. 185).
2. Julien, R.L.C.I. *Beeld en werkelijkheid: de economische betekenis van kunst en cultuur voor Groningen*. Groningen: Provinciaal Adviesorgaan voor Welzijnsaangelegenheden, 1989 (Publikatie: nr. 9); *De economische betekenis van de professionele kunsten in Zuid-Holland: een eerste aanzet tot kwantificering van de bijdrage aan het regionaal produkt*. Utrecht: Economisch Technologisch Adviesbureau Strankinga, 1986.
3. Kam, C.A. de. 'Een klein kunstje'. In: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 71, 1986, nr. 3540; Abbing, H.R. *Een economie van de kunsten: beschouwingen over kunst en kunstbeleid*. Groningen: Historische Uitgeverij, 1989, p. 218; Puffelen, F. van. 'De betekenis van impactstudies'. In: *Boekmancahier*, jrg. 4, 1992, nr. 12, juni, pp. 181-191.

4. Poppelaars, J.A.A., en C. Sips. *Economische effecten van cultuur*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Den Haag: oktober 1993 (Onderzoeksreeks: nr. 53).
5. Myerscough, J., A. Bruce et al. *Economic importance of the arts in Glasgow, Ipswich, Merseyside and in Great Britain*. Londen: Policy Studies Institute, 1988 (PSI Research Report; no 672) (vier afzonderlijke rapporten).
6. Hummel, M., und M. Berger. *Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur*. Berlin/München: Duncker und Humblot, 1988 (Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung; nr. 122).
7. *The arts as an industry: their economic importance to the New York-New Jersey Metropolitan region*. New York/New Jersey: The Port Authority Cultural Assistance Center, 1983.
8. Hietbrink, S., en F. van Puffelen. 'Discussie: "Een klein kunstje" (repliek)'. In: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 71, 1986, nr. 3544, 19 februari, p. 208.
9. *Economic impact of the arts: a sourcebook*. Denver/Washington DC: National Conference of State Legislatures, 1987.
10. Chartrand, H. *An economic impact assessment of the Canadian fine arts: an area research monograph presented at the third international conference on cultural economics*. Ottawa: the Canada Council, 1984.
11. Cwi, D., and S. Moore. *Economic impacts of arts and cultural institutions: a model for assessment and a case study in Baltimore*. Washington: National Endowment for the Arts, 1977; *Economic impact of arts and cultural institutions: case studies in Columbus, Minneapolis, St. Paul, St. Louis, Salt Lake City, San Antonio and Springfield*. Washington DC: Publishing Centre for Cultural Resources/National Endowment for the Arts, 1981 (Research Division Report; no. 15).

Bibliografische gegevens

Puffelen, F. van (1994) 'Impactstudies: recente inzichten'. In: *Boekmancahier*, jrg. 6, nr. 22, 453-461.