

Eigen inkomsten geen panacee voor bezuinigingen

De bekostiging van de cultuursector is als gevolg van de bezuinigingen aan het veranderen. Het Rijk zet in op meer ondernemerschap en eigen inkomsten, maar is dat genoeg?

De meest recente studies naar economische trends in de cultuursector (Gerdes et al. 2014; Ministerie van OCW 2014) schetsen een positief beeld van de ontwikkelingen in de cultuursector in 2013: een groter aanbod en meer bezoeken en eigen inkomsten. Deze resultaten zijn grotendeels gebaseerd op gegevens van instellingen die zowel in 2009-2012 als in 2013-2016 onder de Basisinfrastructuur (BIS) vallen of structureel gesubsidieerd worden door het Fonds Podiumkunsten (FPK). Dat verklaart mede het positieve beeld: de 'overlevers' ondervinden immers geen concurrentie meer van de afgevallen instellingen.

Wat zich bij culturele instellingen buiten de nieuwe BIS of de reikwijdte van het FPK afspeelt, blijft onderbelicht. Er zijn tekenen dat de effecten van de bezuinigingen hier harder neerslaan. Het is verleidelijk de eigen inkomsten

van de culturele sector te verbinden aan de bezuinigingen op cultuur van de afgelopen jaren. Belangrijk in de discussie is dat de legitimatie van publieke financiering van cultuur is gelegen in de waarde van cultuur voor maatschappelijke doeleinden, en dit staat los van het rendementsdenken in de culturele sector.

Overheidsbeleid en eigen inkomsten

De bekostiging van culturele instellingen valt uiteen in drie hoofdgroepen: subsidies, marktinkomsten en private bijdragen (Langenberg et al. 2013). De laatste twee vormen samen de eigen inkomsten. Bij marktinkomsten gaat het vooral om publieks- en sponsorinkomsten, verhuur en merchandise. Private bijdragen komen van private fondsen en bedrijven, vriendenverenigingen en goededoelenloterijen, en verlangen geen tegenprestatie. In alle sectoren zijn de publieksinkomsten de belangrijkste bron van eigen inkomsten (Ministerie van OCW 2014, 141 e.v.).

Het cultuuraanbod komt al langer in toenemende mate zonder overheidssubsidie tot stand. Sinds 2009 wordt van culturele instellingen verwacht dat zij zich nog meer op ondernemerschap richten. Zij moeten meer eigen inkomsten genereren en de band met het publiek versterken. De normen die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hanteert voor de eigen inkomsten worden de komende jaren opgeschroefd. Ook zijn per 2013 de subsidiebedragen verlaagd en worden instellingen niet langer gecompenseerd voor loonen en prijsstijgingen. Door de subsidieverlagingen neemt het aandeel van de eigen inkomsten in de totale inkomsten toe, ook bij gelijkblijvende eigen inkomsten.

Het is lastig om een goed en volledig beeld van de ontwikkeling van de eigen inkomsten in de tijd te krijgen. In 2011 heeft het kabinet bezuinigingsmaatregelen aangekondigd op cultuursubsidies die moeten leiden tot een structurele bezuiniging van 200 miljoen euro per jaar (Zijlstra 2011). Ook de gemeentelijke uitgaven aan cultuur staan onder druk, tussen 2010 en 2014 namen ze met 6 procent af (Ministerie van OCW 2014). Het zwaartepunt van de bezuiniging, ruim 60 procent, ligt bij een herinrichting van de BIS. Veel instellingen zijn gekort, 137 van de 346 instellingen uit de BIS 2009-2012 krijgen

sinds 1 januari 2013 geen rijkssubsidie meer (Algemene Rekenkamer 2015). Van die 137 zijn er inmiddels 23 gestopt, voornamelijk binnen de podiumkunsten.

De effecten van de bezuinigingen zijn moeilijk vast te stellen (Algemene Rekenkamer 2015), ook is niet duidelijk wat de motor was achter de groei van de eigen inkomsten. Er zijn slechts gegevens beschikbaar over het eerste jaar van de herinrichting van de BIS. Dit geldt voor de effecten op de bekostigingsmix en voor de vraag of de toenemende afhankelijkheid van eigen inkomsten leidt tot een andere cultuurprogrammering bij instellingen (Algemene Rekenkamer 2015). En we weten nog niet hoe 114 nog bestaande maar niet langer door het rijk gesubsidieerde instellingen het wegvallen van de rijks-subsidie hebben opgevangen. Het is evident dat de economische structuur van de sector verandert, en dat de positieve ontwikkelingen bij de culturele instellingen die tot de nieuwe BIS behoren, niet voor de hele sector gelden. De economische waarde van de totale kunst- en cultuursector neemt al jaren af, ook in 2012-2013, net als de werkgelegenheid bij instellingen. Ze werken steeds vaker met inhuur van zzp'ers en/of vrijwilligers. Deze trend van schaalverkleining en flexibilisering zien we al langer in de creatieve industrie (Rutten et al. 2014). Ruim 55 procent van het aantal arbeidsjaren in de kunst en cultuur komt in 2013 voor rekening van een zelfstandige, tegenover 17 procent in de totale economie.

Trends in de publieksinkomsten: een complexe werkelijkheid

Het grootste deel van de eigen inkomsten bestaat uit publieksinkomsten. De ontwikkeling hiervan wordt bepaald door het aantal bezoeken en de inkomsten per bezoek (recette). Tabel 1 toont de ontwikkeling van de reële publieksinkomsten (dat wil zeggen na correctie voor inflatie) van de instellingen die zowel vóór 2013 als erna structureel door het rijk worden gesubsidieerd.

In het algemeen ontvingen de instellingen in 2013 aanzienlijk meer bezoek dan in de jaren ervoor en namen de reële publieksinkomsten per bezoek toe. Dit leidde tot meer publieksinkomsten en duidt op een verbetering van de verdien capaciteit. Achter deze cijfers gaat →

	Bezoeken		Reële publieksinkomsten per bezoek		Reële publieksinkomsten	
	2009-2012	2012-2013	2009-2012	2012-2013	2009-2012	2012-2013
Rijksgesubsidieerde podiumkunsten						
• totaal	1,1	6,0	-0,7	1,5	0,4	7,6
• dans	4,3	4,6	3,8	-12,4	8,3	-8,4
• muziek	-0,6	19,9	-4,9	30,8	-5,5	56,8
• opera en muziektheater	-5,6	-3,9	-3,9	-14,5	-9,3	-17,8
• theater	3,6	-5,5	7,3	-24,1	11,2	-28,3
Rijksgesubsidieerde musea	3,6	26,7	-1,3	6,2	2,2	34,5

Tabel 1. Gemiddelde jaarlijkse groei van bezoeken, reële publieksinkomsten per bezoek en reële publieksinkomsten, 2009-2012 versus 2012-2013 (in procenten). Bron: Gerdes et al. 2014 (na bewerking)

echter een complexe werkelijkheid schuil. In de verschillende sectoren vinden sterk uiteenlopende ontwikkelingen plaats.

Bij dans zijn de reële publieksinkomsten gedaald, vanwege een daling van de reële publieksinkomsten per bezoek in 2013 bij Het Nationale Ballet. Bij theater, opera en muziektheater treedt eveneens een daling van de reële publieksinkomsten op, doordat het aantal bezoeken en de reële publieksinkomsten per bezoek beide sterk terugvielen. Bij theater is dit vooral een vertekening die is toe te schrijven aan één instelling (De Utrechtse Spelen), terwijl bij opera de publieksinkomsten van de Nationale Reisopera in 2013 halveerden. Muziek kent binnen de podiumkunsten in 2013 de gunstigste ontwikkeling van de reële publieksinkomsten, omdat zowel het aantal bezoeken als de reële publieksinkomsten in dat jaar sterk stegen. Deze trend zien we bij de meeste instellingen. Vooral het Koninklijk Concertgebouworkest en HET Symfonieorkest springen eruit. De rijks-gesubsidieerde musea laten eveneens een sterke stijging van het aantal bezoeken en de reële publieksinkomsten zien, vooral door de heropening van het Rijksmuseum. Blijkbaar leidt de sterke stijging van de reële publieksinkomsten per bezoek (toegangsprijzen) bij de rijks-gesubsidieerde musea en de orkesten niet tot een daling van het aantal bezoeken.

Op basis van de in tabel 1 geschetste ontwikkelingen in 2013 is het lastig structurele trends te onderkennen. Grote stijgingen of dalingen zijn vooral incidenteel. Bovendien nemen we alleen de instellingen in beschouwing die zowel vóór 2013 als erna rijks-subsidie ontvangen. Cijfers van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) laten zien dat bijvoorbeeld de ontwikkeling van het bezoek aan het rijks-gesubsidieerde aanbod van podiumkunsten in 2013 veel minder rooskleurig is als we ons niet beperken tot de 'overlevers': een daling met maar liefst 10,7 procent (Gerdes et al. 2014).

Bekostigingsmix: relatieve belang van eigen inkomsten neemt licht toe

Tabel 2 geeft aan welk deel eigen inkomsten uitmaken van de totale bekostiging. Vergeleken met 2012 wint het aandeel van de marktinkomsten en de private bijdragen aan belang in 2013. Dat is een logisch gevolg van de sterke daling van de overheids-subsidies. Private bijdragen winnen aan betekenis, maar zijn nog van ondergeschikt belang. De rijks-gesubsidieerde musea en de FPK-instellingen zijn het minst afhankelijk van overheids-subsidies, hoewel ook zij voor het leeuwendeel van hun inkomsten van de overheid afhankelijk zijn (en blijven).

	Subsidies		Marktinkomsten		Private bijdragen	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
BIS-instellingen voor podiumkunsten	78	76	20	22	1	3
FPK-instellingen voor podiumkunsten	64	62	33	34	4	4
Rijksgesubsidieerde musea	62	58	29	30	9	12

Tabel 2. *Bekostigingsmix, 2012 versus 2013* (in aandeelpercentages). Bron: Gerdes et al. 2014 (na bewerking)

Conclusies

De financiering van de cultuursector is als gevolg van de bezuinigingen aan het veranderen. Ook zet het rijk in op meer ondernemerschap en meer eigen inkomsten in de cultuursector. De effecten van de bezuinigingen, vooral buiten de BIS- en FPK-instellingen, zijn echter nog onduidelijk (Algemene Rekenkamer 2015). Dat zelfs het vlaggenschip van de Nederlandse podiumkunsten met veel eigen inkomsten – het Koninklijk Concertgebouworkest – kampt met een tekort op de bedrijfsvoering (Lent 2014) zegt genoeg.

Op termijn leidt een verhoging van de eigen inkomsten tot een teruglopend belang van subsidie, maar dan moet het economische tij wel meezitten. Maar gezien de absolute getallen duurt die omslag lang: nog steeds zijn de meeste sectoren voor tussen de 60 en 75 procent afhankelijk van overheids subsidies. Als culturele instellingen hun toegangsprijzen ongelimiteerd verhogen, dreigt vraaguitval. Elke procent prijsverhoging leidt tot een bezoekdaling van 0,3 à 0,6 procent (Blankers et al. 2012). Crowdfunding wordt genoemd als oplossing voor overheidsbezuinigingen, maar de huidige omvang daarvan is nog beperkt: in 2014 5,4 miljoen euro voor de totale creatieve sector (Douw et al. 2015).

De mate waarin cultuur in staat is om in eigen inkomsten te voorzien is geen kwestie van uitruil

met bezuinigingen. De legitimiteit voor cultuurbeleid ligt in de waarde van cultuur die voortkomt uit de bijdrage die culturele instellingen en kunstenaars kunnen leveren aan sociale en economische doeleinden en andere beleidsdomeinen (Schrijvers et al. 2015). De economische bijdrage van de cultuursector is belangrijk en valt samen met de maatschappelijke doelen die wij met cultuur willen bereiken, de publieksfunctie en de conserveringsfunctie van culturele instellingen. •

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2015) *Bezuinigingen op cultuur: realisatie en effect*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Blankers, I. (et al.) (2012) *Effecten van de economische crisis in de cultuursector*. Den Haag: APE.
- Dijsselbloem, J. (2014) *Miljoenennota 2015: nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Tweede Kamer 34.000, nr. 1. (www.officielebekendmakingen.nl)
- Douw, S. en G. Koren (2015) *Crowdfunding in Nederland 2014*. Amsterdam: Douw&Koren.
- Gerdes, E. (et al.) (2014) *Economische ontwikkelingen in de cultuursector 2009-2013*. Rotterdam/Den Haag: Rebel/APE.
- Langenberg, B.J., C. Schrijvershof en R. Goudriaan (2013) 'Productie en bekostiging van de cultuursector'. In: *Boekman*, jrg. 25, nr. 97, 113-116.
- Lent, D. van (2014) 'Rode cijfers in de cultuursector'. In: *NRC Handelsblad*, 20 november.
- Ministerie van OCW (2014) *Cultuur in Beeld 2014*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Rutten, P. en O. Koops (2014) *Monitor Creatieve Industrie 2014*. Immovator Hilversum.
- Schrijvers, E., A.-G. Keizer en G. Engbersen (2015) *Cultuur herwaarderen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zijlstra, H. (2011) *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van OCW. Tweede Kamer 32.820, nr. 1. (www.officielebekendmakingen.nl)