

## Verslag congres Geld voor Cultuur 12 oktober 2009



### **Thema 2: Fondsvorming**

**Paneldeskundigen: Pierre Drouot, Gitta Luiten, Ann Olaerts, Cas Smithuijsen, Sandra van Thiel en Thijs Adams (moderator)**

#### **Introductie**

Cultuurfondsen in Nederland hebben het wettelijk recht om over subsidies te beschikken. De overheid verstrekt de financiële middelen, en fondsen besluiten over de toekenning van bedragen aan initiatieven. Kunstenaars en culturele organisaties richten zich dus tot de fondsen voor hun subsidieaanvraag in plaats van direct tot de overheid. Terwijl in Vlaanderen de kunsten behoren tot de agentschappen die over sociale aangelegenheden zoals jeugd beslissen, koppelde de Nederlandse overheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw het cultuurbeleid los van de welzijnspolitiek, zo vertelt Sandra van Thiel, onderzoeker van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland. In de jaren negentig werden de fondsen in het leven geroepen die in toenemende mate de taak van subsidieverstrekker overnamen van de overheid. Deze functionele decentralisatie, maakte besluitvorming efficiënter en zorgde ervoor dat het aantal ambtenaren bij de overheid door overplaatsing naar de fondsen strikt genomen kon worden verminderd, in lijn met het toenmalige beleid.

Overdracht van bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen heeft in Nederland geleid tot de ontwikkeling van veertien zelfstandige cultuurfondsen, terwijl er in die tijd in België slechts twee zijn opgericht. In Vlaanderen hebben de fondsen een minder grote invloed en heeft men meer aandacht voor de sociaal-culturele dimensie dan voor het autonome kwaliteitsbegrip dat in Nederland wordt gehanteerd. Het verschil manifesteert zich vervolgens ook in de manier waarop beide overheden haar eindgebruikers definiëren. Het cultuurbeleid in Vlaanderen zou men kunnen omschrijven als inclusief. De politieke besluitvorming richt zich tot specifieke doelgroepen waarin gemeenschappelijke verbindingen centraal staan. Kinderen en jongeren spelen er bijvoorbeeld een belangrijke rol. In Nederland daarentegen stelt men de kunst- en cultuurproducenten voorop, en niet zozeer de consumenten van de met fondsfinanciering gerealiseerde producten. Men benadrukt in mindere mate de gemeenschapszin en identiteitsvorming van bepaalde sociale groepen, al lijkt hierin de laatste jaren een verschuiving in die richting plaats te vinden. Ook de culture vorming van jongeren leek bij de fondsen lange tijd geen prioriteit te hebben.

Inhoudelijk en organisatorisch zijn er grote verschillen in de beleidsculturen van Nederland en Vlaanderen. Fondsvorming stimuleert de taak van de overheid tot

sturing op hoofdlijnen, terwijl de fondsen verantwoordelijk zijn voor de invulling en uitvoering van het beleid. Tegelijkertijd reiken de tentakels van de Vlaamse overheid tot dieper in de kunstsector en is het cultuurbeleid in grotere mate onderhevig aan verschuivingen in de politiek. Met andere woorden: in Vlaanderen heerst tot op de dag van vandaag het primaat van de politiek. In hoeverre is fondsvorming een optie in Vlaanderen?

### **Fondsen en overheid**

In het huidige Nederlandse cultuurbeleid beslist de overheid steeds minder over individuele toekenningen. Besluitvorming is niet meer de taak van ambtenaren en vindt nu plaats aan de hand van professionele criteria, bij fondsen. Die staan dicht bij de markt en kunnen inspelen op veranderingen in het veld. Gita Luiten, directeur van de Mondriaanstichting, voegt daaraan toe dat het werken binnen een fonds een totaal andere expertise vereist dan die van de ambtenaar. Cas Smithuijsen werpt bijvoorbeeld op dat men zich moet losmaken van de bureaucratische bestuurscultuur en zich moet ontwikkelen naar een meer professionele bedrijfscultuur. Fondsvorming heeft als voordeel dat de ministeries worden ontlast. Kamernota's behoeven minder detaillering en de noodzaak van lobbyen wordt geminimaliseerd. Aangezien de uitvoering van het beleid uit het politieke hart wordt geplaatst, voeren bedrijfsmatige aspecten de boventoon, wordt het geld beter besteedt en stijgt de kwaliteit van de dienstverlening. De vastomlijnde besluitprocedures sluiten daarbij favoritisme in beginsel uit.

De afstand tussen beleid en uitvoering wringt echter op enkele punten volgens Van Thiel. Ten eerste is beleidsvorming een cyclisch proces, dat wil zeggen dat bij onveranderd beleid dezelfde bestuurlijke handelingen steeds terugkeren. Bij veranderingen in beleid die door fondsen moeten worden uitgevoerd is het raadzaam nieuwe bestuurlijke instrumenten te ontwikkelen, zoals een nulmeting voor de beleidsverandering en uitvoeringstoetsen voor cultuurfondsen. Verder zorgt de scheiding tussen de opdrachtgever en de uitvoerder van beleid voor een achterstand in informatievoorziening bij het departement. Deze zou kunnen worden overbrugd door het instellen van formeel overleg en informatietoezending. Daarnaast vereist fondsvorming een bijkomende competentie bij het departement: het sturen op afstand naast het ontwikkelen van beleidspunten. Vaak verwijt men de overheid een gebrek aan goed opdrachtgeverschap, omdat de politiek de neiging heeft zich met aangelegenheden te blijven bemoeien. Men moet leren los te laten om zo een nieuwe volwassen, zakelijke relatie met elkaar op te bouwen. Bovendien lijken fondsen te lijden aan een democratisch tekort. Besluitvorming is een taak van experts in commissies die in tegenstelling tot politici niet door de bevolking gekozen zijn. Ondanks het feit dat zij worden gecontroleerd door de Raden van Toezicht, controleert de minister niet elk besluit. Pierre Drouot, directeur van het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF) legt uit dat de aanwezigheid van een regeringscommissaris het democratisch gebrek in zijn organisatie opvangt, omdat hij op die manier direct rapporteert aan het ministerie.

### **Fondsen en veld**

Ann Olaerts, directeur van het Vlaams Theater Instituut, werpt de vraag op in hoeverre fondsen een oplossing kunnen bieden voor de groeiende internationalisering van kunstprojecten, de commercialisering van de kunsten die per sector een ander

tempo heeft, de individualisering van kunstopvattingen en de versmelting van disciplines binnen de kunsten. Het VAF in Vlaanderen hanteert het begrip 'single screen' en sluit zodoende multimediale projecten uit. Echter, binnen de gestelde grenzen aanvaardt men een breed scala aan audiovisuele projecten, zoals film binnen een theaterstuk. Daarnaast vult het Filmlab de lacune voor overige vormen en experimenten. Nieuwe ontwikkelingen, zoals die van de e-reader, maken het steeds moeilijker om een eenduidige definitie van een literair project te hanteren. Het Vlaams Fonds voor de Letteren gaat daarom simpelweg uit van een welomschreven product dat naar het publiek gaat. Daarnaast ondersteunt het de letteren als onderdeel van andere projecten. Fondsen zoals de Nederlandse Mondriaanstichting spelen een belangrijke rol in internationalisering. Ze faciliteren projecten over de grens en kunnen betrekkingen realiseren die de statische ministeries niet tot stand kunnen brengen.

Luiten legt uit dat een dynamische aanpak de oplossing is om ontwikkelingen in het veld bij te houden. In plaats van een strikte definiëring van de beeldende kunst, hecht de Mondriaanstichting belang aan de meerwaarde van een project, ongeacht de discipline. De vraag rijst of het veld geen misbruik zal maken van die openheid en in hoeverre het concurrentiestrijd tussen de fondsen oproept. 'Fundshopping' is echter slechts in beperkte mate mogelijk in het brede fondsenveld in Nederland. De richtlijnen binnen fondsen zijn op een dergelijke manier gedefinieerd dat het voor de aanvrager niet mogelijk is zich tot een ander fonds te wenden zonder zijn of haar project fundamenteel te wijzigen. Enige vorm van opportunisme kan direct worden voorzien door de commissies.

## **Conclusie**

Door fondsvorming, waar dan ook toegepast, wordt de bestuurscultuur gedepolitiseerd. Het zwaartepunt van beleidsvoering ligt vervolgens niet meer uitsluitend bij de overheid. Terwijl beleidsvorming een taak blijft van het Rijk, zijn de fondsen de uitvoerende instanties. Zijn slaan ervaring en kennis op die moet worden teruggekoppeld naar de overheid. De lobbygevoeligheid binnen bestuursorganen vermindert en de professionalisering stijgt. Al lijkt de nieuw gecreëerde afstand een open deur te zijn voor bezuinigingen, de praktijk wijst uit dat er tot op heden zelden wordt gesneden in de budgetten van fondsen omdat zij efficiënte verdelers zijn. Mogelijk gevaarlijke ontwikkelingen binnen fondsvorming zijn overidentificatie met het veld wanneer de sector en de subsidieverstrekker elkaar te veel als partners gaan zien. Daarbij is het democratisch tekort in de besluitvorming ook een probleem.

Fondsvorming is enkel een mogelijkheid wanneer het in technisch opzicht past binnen een bepaalde beleidstraditie. De Vlaamse en Nederlandse beleidsculturen lijken te veel uiteen te lopen voor eenzelfde aanpak. In Vlaanderen zou fondsvorming de planlast en het decreet gehalte kunnen verminderen. Fondsen zouden internationalisering, experimenten en innovatie in grotere mate kunnen stimuleren. Daarnaast kunnen ze een structurele verbetering betekenen voor wat betreft de verstrekking van projectmatige subsidies, waar nu geen eenduidig loket voor is. De introductie van fondsen wordt gecompliceerd door de ministeriële kabinetten die verschillende relaties met elkaar hebben. De budgettering van fondsen zou een interne concurrentiestrijd binnen departementen teweeg kunnen brengen, waarbij uiteindelijk een fonds als winnaar of verliezer uit de bus komt. Nederland kan echter ook van Vlaanderen leren. In Nederland mondt de discussie over de kunsten vaak uit in een

technische aangelegenheid waarin geld centraal staat. Vlaanderen schenkt juist aandacht aan niet-financiële waarden. Ten slotte: mochten Vlaanderen en Nederland in de toekomst op het terrein van fondsen willen samenwerken, dan vereist dit een zekere symmetrie in beide beleidssystemen.

## **Discussie**

Door fondsvorming heeft Nederland ruimte voor artistieke kwaliteit en bestuurlijke efficiëntie gecreëerd. Daarentegen lijkt Nederland daardoor de essentiële publieke aandacht voor kunst te hebben verloren. In dit tijdperk van depolitisering worden bestuurlijke taken in toenemende mate uitbesteed aan fondsen en commissies. Als gevolg lijkt het debat over cultuur de politieke arena te hebben verlaten. Echter, de discussie over het maatschappelijke belang van door fondsen ondernomen projecten in de Tweede Kamer zou het publieke besef van de maatschappelijke relevantie van cultuur kunnen opwaarderen. Terugkeer van de kunsten in het politieke hart, zoals dat op gemeentelijk niveau nog wel vaak het geval is, zou de kunst opnieuw een wezenlijk onderdeel van onze samenleving maken. Het is de vraag of fondsen programma's kunnen opzetten die een dergelijke impact zouden hebben.

**Verslaglegging door: Niels Engel**