

De financiering van de culturele sector in Nederland

Berend Jan Langenberg plaatst de Nederlandse overheidssteun in historisch en internationaal perspectief, en toont en passant dat Nederland niet zo'n kunstminnend land is als soms wordt gedacht.

Berend Jan Langenberg

De financiering van de culturele sector in ons land en de rol van de overheid daarbinnen evolueerde ook vóór Rutte 1 (2010-2012). Het idee is postgevat dat het onder Ruttés staatssecretaris voor cultuur, Halbe Zijlstra, allemaal opeens anders werd. In dit artikel zet ik uiteen welke ontwikkeling de financiering van cultuur in Nederland in de loop der tijd heeft doorgemaakt. Vervolgens plaats ik het gevondene in een internationaal perspectief. Ten slotte probeer ik de ontwikkeling in de nabije toekomst in te schatten.

De overheid en cultuur in Nederland

De substantiële rol van de nationale staat (de rijksoverheid) in ons staatkundig bestel is nog helemaal niet zo oud. De

traditie was er één van enkele sterke provincies en steden, die hun macht hadden bevochten op de verspreide adel en bisschoppen. Dit alles werd vanaf de Tachtigjarige Oorlog bij elkaar gehouden door een zeer licht overleg en gezag in Den Haag.¹ Dat de Franse overheersing de centrale touwtjes rond 1800 wat aantrok, waardoor ook na de omverwerping daarvan het overleg onder de paraplu van een koning kon worden gesteld, deed aan die gespreide macht in Nederland ook in de negentiende en begin twintigste eeuw nog weinig af. Dit opgeteld bij een grote terughoudendheid onder de Nederlandse bevolking over de betekenis van kunst, maakte dat stromingen aan het eind van de negentiende eeuw, die vonden dat de Nederlandse kunst opgestuwd moest worden in de vaart der volkeren en dat de nationale staat daarin een centrale rol moest krijgen, het maar moeilijk hadden. De Amsterdamse wethouder Emanuel Boekman beschrijft die tijd in zijn proefschrift als een tijd van 'grote onverschilligheid jegens kunst en kunstbezit' van burgers en overheid in Nederland.²

Een zaak van particulieren

Kunst was in Nederland eigenlijk een zaak van particulieren. Het was, in modern jargon, een zaak 'van de markt', een enkele subsidie, opdracht of prijs van een grote stad of de stadhouder (en later de koning) daargelaten. Nu moet bij die particulieren, meestal beperkt tot de maatschappelijke bovenlaag, niet alleen in termen van individuen worden gedacht. Natuurlijk, de roemruchte zeventiende-eeuwse Nederlandse schilderijen worden gedomineerd door opdrachten van rijke kooplieden uit die tijd. Maar de opdrachten van kerkbesturen, liefdadigheidsinstellingen en andere coalities horen ook bij wat wij hier onder particulieren of de markt verstaan. De roep om een grotere rol van de centrale overheid aan het einde van de negentiende eeuw was dan ook vooral een roep om ondersteuning van die particulieren en hun coalities, die een wezenlijke stap vooruit van de kunst niet voor elkaar leken te krijgen, of op zijn best niet wisten vast te houden.³ Ook Florian Diepenbrock's analyse van de strijd van Nederlandse musici voor hun bestaan tussen 1880 en 1920 laat dat prachtig zien.⁴ Steeds vulden enkele cultuurbewuste vermogende particulieren de tekorten van bijvoorbeeld het Concertgebouworkest een beetje aan, maar echt opschieten om de musici een fatsoenlijk bestaan te garanderen deed het niet. Verzoeken om extra financiële tegemoetkomingen voor de orkestleden ter compensatie voor de snel gestegen prijzen voor consumptiegoederen maatschappijbreed werden door de geldschieters afgewezen. Steevast werd dan de hoop gevestigd op het instappen van de overheid. Ten langen leste zetten enkele grote steden die stap.

Bij het Concertgebouworkest was het de Amsterdamse wethouder Wibaut, die in 1915 als voorwaarde voor de subsidie dan wel eiste dat Het Concertgebouw N.V. de nieuwe *Vereniging Het Concertgebouw-orkest*, waarin de musici van het orkest zich hadden verenigd, als onderhandelingspartner

erkende. En in 1919 dwong dezelfde Wibaut af dat met een subsidieverhoging de salarissen van orkestleden werden verhoogd.⁵ Met andere woorden, de grote steden zorgden er in eerste instantie voor dat de musici een beter bestaan kregen. Maar ook zij legden er de nadruk op dat de centrale overheid eveneens haar steentje moest bijdragen. Op die laatste stap werd in het interbellum steeds sterker aangedrongen, niet alleen door de steden, maar ook door particulieren, door beroepsverenigingen en door politici.⁶ De ironie is dat die steeds breder gedragen roep om een grotere rol van de centrale staat in de hele Nederlandse samenleving pas werd ingewilligd door de Duitse bezetter. Op allerlei gebieden, zoals belastingen, gezondheidszorg en arbeidsmarktbeleid, maar ook op het gebied van kunst. Pas vanaf die tijd kon de rol van de centrale overheid gaan groeien. En die groei is na de Tweede Wereldoorlog doorgezet.

De rol van de centrale overheid

Dat ging wat betreft de kunst niet makkelijk: het vereiste een voortdurend herhaald pleidooi van die enkele cultuurbewuste politici en belangenbehartigers.⁷ De critici waren talrijker. Ondanks zeer veel weerstand is vanaf de wederopbouw getimmerd aan een substantiële rol voor de centrale overheid.⁸ Die ontwikkeling werd na zo'n 30 jaar al weer een halt toegeroepen. De verzorgingsstaat bereikte rond 1975 à 1980 de grenzen van zijn groei.⁹ De groei in de rol van de overheid in totaal en de rijksoverheid in het bijzonder moest worden afgeremd, over de volle breedte. Vanaf dat moment vond ook een ommekeer plaats in het denken over de financiering van cultuur. De markt, de particulier, moest weer meer gaan doen.

Voor economen was en is de 'collectieve uitgavenquote' – het percentage collectieve uitgaven (totaal van uitgaven

door de publieke sector) van het bruto binnenlandse product – het criterium voor een aanvaardbare omvang van de overheid. Nu verandert wat aanvaardbaar is met de tijd, maar aan het begin van de jaren tachtig had de quote in Nederland – na een gestage groei vanaf zo'n 10% aan het begin van de eeuw – een all-time high van ruim 60% gehaald. Een dergelijk percentage ondermijnde de solidariteit en bedreigde de economische groei.¹⁰ Het ministerie van Cultuur begon vanaf het midden van de jaren zeventig de wens van het ministerie van Financiën tot rationalisering van het cultuurbeleid (lees: het beheersbaar maken van de overheidsuitgaven op dat gebied) te pareren met een opvallend aantal beleidsnota's, waarin het gedachtegoed van economen een rol kreeg.¹¹

De overheid moet minder

Aan het begin van de tachtiger jaren werden de waarschuwingen tegen de omvang van de overheid uiteindelijk in de hele westerse wereld gehoord. De VS kregen Reagan, het Verenigd Koninkrijk Thatcher en Nederland Lubbers. De ingreep in de lonen van ambtenaren en de vele 'trendvolgers' in 1983 en de ingrepen in verscheidene zorg- en sociale-zekerheidsconstructies worden vanaf die tijd piketpalen in de politieke geschiedenis (Ziektewet, WAO, Bijstand, Werkloosheidswet, ontslagrecht, AOW, etc.).¹²

De overheidsbemoediging met kunst deinde op diezelfde golven mee. In de VS werd de National Endowment for the Arts (NEA) rigoureuus gekort. De Reagan Administration vond dat de kunstondersteuning weer terug moest naar het particulier initiatief, het Verenigd Koninkrijk dunde zijn Arts Council uit, zette in op verbetering van de marketing van de kunstinstellingen en wees voor sponsoring naar het bedrijfsleven. In Nederland leek het in de culturele sector aanvankelijk nog mee te vallen, maar dat was slechts schijn. Ook hier was het denken over de financiering van cultuur aan het veranderen. Het

begon alleen wat milder, met bijvoorbeeld organisatorische ingrepen, waarvan 'efficiency-effecten' werden verwacht.

De loonontwikkeling werd aan banden gelegd, de rijksmusea werden verzelfstandigd en de middelen voor bibliotheken werden verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Ook moesten gesubsidieerde cultuurinstellingen meer uit de markt gaan halen. Marketing en sponsoring werden voor het eerst sterk vanuit het ministerie gepromoot.¹³ En minister d'Ancona (1988-1993) lanceerde – toen de effecten wat uitbleven – een minimum-eigen-inkomstenquote van 15% voor podiumkunstinstanties, die het regelrechte gevolg was van een door de Tweede Kamer opgezette Herooverweging Podiumkunsten.¹⁴ Wanneer er kritisch werd gesproken over te hoge overheidsuitgaven voor cultuur, kon dat aanvankelijk gepareerd worden door te wijzen op arbeidsvoorwaarden in de culturele sector, die nog verre van normaal waren. Ze bewezen eerder dat bepaalde delen van de gesubsidieerde cultuur er nog wat bij moesten krijgen, dan dat er van af gehaald kon worden.¹⁵

De economische voorspoed in de Westerse wereld in de tweede helft van de jaren negentig hield de collectieve uitgavenquote in Nederland een tijdje aardig in bedwang. Die was door verschillende ingrepen rond 1990 naar beneden gedrukt, tot onder de 50%. De uitgaven voor cultuur ontsprongen voorlopig nog de dans. De enorme extra overheidsbijdragen aan noodlijdende banken en de daling van het bbp na 2008, wat we samengevat nu de financiële crisis noemen, noopten echter tot hernieuwde rigoureuze ingrepen in de lopende overheidsuitgaven. Misschien wel omdat de uitgaven voor cultuur tot dan toe enigszins buiten schot waren gebleven, maar in ieder geval gevoed door een soort 'middle class rancune' tegen de progressieve intellectuele elite, bleken de politieke geesten deze keer rijp voor een zelfs meer dan evenredige aanslag op de

cultuuruitgaven. Rutte 1 greep voor 400 miljoen euro uit de rijksuitgaven voor cultuur en veroorzaakt op termijn indirect waarschijnlijk een daling van de cultuuruitgaven van de lagere overheden van nog eens 600 miljoen euro extra, waardoor de totale overheidsuitgaven voor cultuur zo'n 25% naar beneden gaan (van een geschatte vier miljard naar drie miljard euro).¹⁶

Vertaald in termen van werkgelegenheid betekent dit het volgende: arbeidskosten behelzen in de culturele sector gemiddeld 60% van de totale productiekosten (bij bibliotheken iets minder, bij podiumkunsten iets meer). Een omzetsdaling van één miljard euro leidt dus tot een vermindering van 600 miljoen euro voor arbeidsplaatsen. Een arbeidsplaats van een modale werknemer kost een werkgever anno 2013 zo'n 40.000 euro per jaar. Een verlaging van de te besteden arbeidskosten met 600 miljoen per jaar betekent dus (600 miljoen euro gedeeld door 40.000 euro) 15.000 arbeidsplaatsen minder. Gezien het grote aandeel zzp'ers en deeltijdcontracten in de culturele sector betekent dat waarschijnlijk dat de culturele sector zo'n 30.000 werkzame personen gaat verliezen op een totale werkgelegenheid van 243.000.¹⁷

De redenatie is daarmee echter nog niet rond. Bovenstaande berekening is *ceteris paribus* ('waarbij andere omstandigheden gelijk blijven'). Het kabinet én de culturele sector hopen echter op wijziging van het donatiegedrag van particulieren en bedrijfsleven. Verder wordt er verwacht dat de drang tot werken van kunstenaars er toe zal leiden dat de kunstproductie zich meer gaat richten naar de markt. Die beide veranderingen kunnen de daling van de werkgelegenheid afzwakken. Op middellange termijn (5 à 10 jaar) is het een maximaal rooskleurige schatting als die twee reacties de verwachte vermindering van de werkgelegenheid met de helft terug brengen. Maar dan spreken we nog steeds van 15.000 personen (= 7.500 volledige arbeidsplaatsen ofwel fte's), die hun werk (fulltime, parttime of in opdracht) in de culturele sector gaan verliezen.

Hoewel het terugdringen van de collectieve uitgavenquote de belangrijkste reden was voor bezuinigingen, voerde een ander argument in de kamerbrieven van Rutte 1 over de cultuuruitgaven de boventoon. Steevast wordt daarin gesproken over 'de cultuur teruggeven aan de burgers', alsof de cultuur niet altijd al van de burgers geweest is. De overheidsbijdragen zijn nooit meer dan een 'zetje in de rug' geweest om de cultuur op gang te krijgen en te houden, waarbij hoogstens sinds 1980 ter discussie kwam of dat zetje langzamerhand hier en daar niet wat minder kon. Nieuw kan je de vraag in 2010 om meer bijdragen van particulieren in ieder geval niet noemen. De negatieve bejegening, die met de koers van Rutte 1 gepaard ging en – nog opvallender – onder de bevolking weinig weerwoord kreeg, was eigenlijk het meest opvallende. Het bevestigde eerder onderzoek dat liet zien dat cultuur steevast tot de terreinen behoort waar de Nederlandse bevolking liever minder geld aan uitgegeven ziet door de overheid.¹⁸

De overheid heeft een minderheidsaandeel

Bij al die ontwikkelingen in het overheidsaandeel in de financiering van cultuur wordt vaak vergeten dat dat aandeel – ondanks de groei daarvan – in de totale financiering toch een minderheidsaandeel is gebleven. Lange tijd heeft de culturele sector geleden onder slechte statistische gegevens over niet-gesubsidieerde activiteiten, waardoor het gesubsidieerde deel van de sector veel aandacht kreeg. Het best valt het minderheidsaandeel van de overheid te illustreren met de onlangs voor het eerst geschatte totale bijdrage van de culturele sector aan het bbp. De statistische tellingen lopen tussen 2011 en 2012 nog uiteen van dertien miljard tot achttien miljard euro.¹⁹ In beide gevallen vormen de vier miljard euro uitgaven die de gezamenlijke overheden daaraan tot voor kort bijdroegen (anderhalf miljard euro van

het rijk en tweeënhalve miljard van de lagere overheden) een minderheid.²⁰ Het overheidsaandeel in de totale culturele sector was altijd een minderheid en is dat gebleven.

Internationale vergelijking

Het zo geschetste beeld van de financiering van cultuur in Nederland roept de vraag op hoe dat zich verhoudt tot het buitenland. Internationale vergelijking is lastig: decennialang hebben wetenschappers zich er het hoofd over gebroken, en dat gaat nog wel een tijdje door.²¹ Dat heeft verschillende redenen. Allereerst rekenen verschillende landen afwijkende terreinen tot onderwerp van cultuurbeleid van de overheid.²² Schuster bedacht daartoe in de tachtiger jaren de zogenaamde *US-equivalents*: vergelijk alleen die terreinen van de culturele sector waar de overheden in de VS zich mee bemoeien.²³ Maar toen rond de eeuwwisseling het gezochte inzicht minder afhankelijk gesteld werd van de bemoeienis van de overheid en er meer werd gefocust op de culturele sector zelf, bleek die in verschillende landen op verschillende manieren afgebakend te worden.²⁴ Alleen onder invloed van de Europese integratie of van op wereldniveau werkende organisaties als de OECD (Organisation for Economic Co-ordination and Development), IMF (International Monetary Fund), Wereldbank en de ILO (International Labour Organisation) van de Verenigde Naties komen de definities van 'culturele sector' nu steeds dichter bij elkaar. Dat is voor de vergelijking tussen de culturele sectoren van de verschillende landen enorm belangrijk: de aanpassing die de VN en de EU bijvoorbeeld in 2008 hebben doorgevoerd in de bedrijfsindeling 'offers prospects for further improvement'.²⁵

Eén van die vooruitzichten is dat het nu mogelijk wordt de data (bijvoorbeeld de financiering) van de culturele sectoren tussen verschillende landen te vergelijken. Het zal duidelijk zijn dat nationaal en internationaal de statistische

bureaus knopen moeten doorhakken. Dat is een taai proces, maar het begint vruchten af te werpen.²⁶ In de laatste versie van *Cultural Statistics* rekent Eurostat echter toch nog minder categorieën onder de culturele sector en de culturele beroepen dan de literatuur tegenwoordig is gaan doen.²⁷

In Nederland heeft het CBS die stap onlangs wel gezet. In een zogenaamd 'Speerpunt creatieve industrie' is Nederlands wetenschappelijk onderzoek van de laatste 10 à 15 jaar naast elkaar gezet, waarin verschillende samenstellingen van de creatieve industrie en de creatieve beroepen opgeld deden. Deze zijn naast elkaar gezet en afgewogen en dat heeft uiteindelijk geleid tot overeenstemming over een definitie waar het CBS vooralsnog mee gaat werken.²⁸

De maat

Onder het voorbehoud dat uit de verschillende nationale rekeningen dus nog geen zuivere vergelijking valt af te leiden, kunnen we toch proberen een beeld te vormen. De werkgelegenheid in de sector loopt in de 27 EU-landen uiteen van 0,8% (Roemenië) tot 2,3% (Zweden) van de totale werkgelegenheid (werkzame personen) in 2009. Het gemiddelde voor de hele EU is 1,7%, Nederland zit op 2,0%. De grote landen, Verenigd Koninkrijk (2,1%), Duitsland (2,2%) en Frankrijk (1,7%) ontlopen elkaar daarbij niet geweldig. Het voorzichtige onderscheid lijkt dat de werkgelegenheidspercentages in de Zuid-Europese landen lager liggen dan in het noorden.²⁹ De werkgelegenheid in de creatieve industrie in de VS is met 2,2% van de totale werkgelegenheid in 2009 van een vergelijkbare orde als die van de grote en noordelijke Europese landen.³⁰

De financiering

De financiering in de verschillende landen is een andere zaak. Vergelijkbare gegevens over omzet of toegevoegde waarde zijn er nog niet. Maar over het aandeel van de overheidsbijdragen in de financiering van cultuur is iets meer bekend. Het voorbeeld dat hierboven al werd benadrukt geldt hier a fortiori. Vergelijking van de totale overheidsuitgaven aan cultuur is vrijwel zinloos.³¹ Schusters *US-equivalents* bieden dan uitkomst. De cijfers zijn intussen al weer een kleine dertig jaar oud, maar ik geef ze hier toch weer omdat ze een indruk geven van de verhoudingen, die weinig veranderd zijn.³² In 1985 kwam Schuster tot de volgende vergelijking van overheidsuitgaven voor kunst per inwoner. VK, Duitsland, Zweden, Nederland en Canada in de orde van \$27 tot \$35; Italië \$14; en de VS \$3, maar \$13 als de misgelopen belastingen door belastingaf trek van particuliere giften aan culturele doelen worden meegerekend.³³

We zien hier ogenblikkelijk waarom politici, die de overheidsuitgaven voor cultuur omlaag willen brengen, graag naar de VS wijzen, want daar is de overheid een stuk goedkoper af. Overigens verwijzen ze dan vaak naar die \$3 per inwoner en vergeten de misgelopen belastingen. Maar wat nog belangrijker is: ze verzwijgen meestal ook dat de opvattingen over de rol van de overheid in de VS een heel andere is dan in Europa (en zelfs Canada).

US-equivalent-gegevens van recenter datum zijn niet gemaakt. Recente gegevens over de totale overheidsuitgaven voor cultuur per inwoner, die eigenlijk dus niet goed vergelijkbaar zijn, zijn te vinden op de website Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe.³⁴ Voor wat die gegevens waard zijn blijkt daaruit – net als uit de werkgelegenheidsgegevens – dat de overheden van de noordelijke landen in Europa veel meer per inwoner aan cultuur uitgeven dan de zuidelijke (vaak vijf à tien keer zo veel).

Achter die weinig veranderde verhoudingen tussen landen zit een onderscheid in twee types organisatie van overheidsbemoedening: het ‘ministry of culture’ model en het ‘arts council’ model, zoals Schuster die noemde.³⁵ In Nederland hebben we het over het gouvernementele model versus het fondsenmodel.³⁶ De overheden in de VS, in Canada en in het VK hanteren het laatste model. De overheden delegeren daar de uitgaven voor kunst in één bedrag aan een fonds, dat verder zelf verantwoordelijk is voor de verdeling onder de verschillende kunstinstellingen. De landen van het Europese continent hanteren in beginsel het gouvernementele model, waarbij de overheid de uitgaven voor kunst zelf aan de instellingen toebedeelt. Nederland is stap voor stap aan het verschuiven van het gouvernementele model richting het fondsenmodel.

Orkesten als voorbeeld

Omdat het zicht op de verschillen in de financiering van cultuur beperkt is, analyseer ik bij wijze van voorbeeld de financiering van symfonieorkesten. Dit is een vorm van culturele bedrijvigheid die er in de vele landen min of meer hetzelfde uit ziet en daardoor goed vergelijkbaar is. Bovendien zijn hier wel recente cijfers van.³⁷

In zijn studie over de economische kanten van het reilen en zeilen van symfonieorkesten in de Verenigde Staten besteedt econoom Robert Flanagan een hoofdstuk aan de vergelijking met andere landen, en geeft een mooi beeld van de verschillen (tabel 1).³⁸ We vergelijken de verhoudingen met de verhoudingen binnen orkestfinanciering die Schuster in 1985 presenteerde.³⁹

Bij de publieksinkomsten steekt het VK er bovenuit: het enige land waar die inkomsten de meerderheid van alle inkomsten uitmaken. Bij alle andere landen vormen de

Tabel 1

Inkomsten in procenten van symfonieorkesten met tussen vierkante haken equivalenten uit 1985

Bronnen: Robert J. Flanagan, *The Perilous Life of Symphony Orchestras. Artistic Triumphs and Economic Challenges*, New Haven & Londen: Yale University Press, 2012, p. 147; J. Mark Davidson Schuster, *Supporting the arts. An international comparative study*, Cambridge, MA: MIT Press, 1985, p. 65.

LAND	Publieksinkomsten	Overheidsbijdragen	Private donaties	Overige
Australië (2003)	28	61	9	2
Canada (2005-6)	33 [45]	41 [40]	26 [15]	1
Finland (2006)	12	87	0	1
Frankrijk (1986-7)	28 [20]	72 [78]	0 [2]	0
Nederland (2006-7)	21 [22]	75 [78]	4 [0]	0
VK (1998-9)	58 [54]	33 [40]	33 [6]	0
VS (2005-6)	37 [78]	5 [4]	45 [18]	13

publieksinkomsten een minderheid. De grootste verschuiving ten opzichte van dertig jaar geleden zit bij de VS: die pasten toen in het beeld van het VK, maar de inkomsten van de entreeheffingen zijn inmiddels naar een bijna Europees niveau gezakt.

Wat betreft overheidsbijdragen staan de VS altijd eenzaam onderaan, staan het VK en Canada in een tussenpositie en vertoont continentaal Europa (en Australië) een grote onderlinge gelijkens met een duidelijk meerderheidsaandeel. Dat is een beeld dat in dertig jaar, in weerwil van allerlei maatschappelijke omwentelingen, niet is veranderd. De private donaties doen eigenlijk alleen in de VS en Canada substantieel mee. In het VK, Australië en in hele kleine mate in Nederland bestaat het, maar vormt het een klein aandeel. In dit inkomensbestanddeel zit eigenlijk de enige verandering in de laatste dertig jaar en dan ook nog alleen in de VS. Zeker als men zich realiseert dat de 13% overige inkomsten in de VS slaan op rendementen uit belegde vermogens. Want die vermogens zijn vaak door private bijdragen in het verleden tot stand gebracht.

In de VS heeft zich een enorme verschuiving naar private donaties afgespeeld. De meeste verschillen tussen de landen behouden decennia lang hetzelfde beeld. Maar in één land heeft zich een significante wijziging in de verhoudingen voorgedaan: in de VS, waar de orkesten heel zwaar op private donaties zijn gaan steunen. Als we inzoomen op Nederland, dan zien we bij deze orkesten een kleine verschuiving van overheidsbijdragen naar private donaties. Die laatste waren dertig jaar geleden verwaarloosbaar en beginnen in 2006-7 zichtbaar te worden, ook al is het nog maar met een bescheiden percentage.

De nabije toekomst

De uitdagende vraag is in welke richting het model van de financiering van cultuur in ons land zich ontwikkelt. Allereerst hebben we gezien dat het overheidsaandeel ondanks de groei een minderheidsaandeel is gebleven. Voorts hebben we gezien dat de overheid al sinds het begin van de jaren 1980 pogingen in het werk heeft gesteld haar

eigen aandeel in de financiering van de cultuur weer omlaag te brengen door stijgende eigen inkomsten van de gesubsidieerde bedrijven in de sector te stimuleren. We zagen dat de overheden van andere landen dat ook hebben gedaan. Dat streven is dan ook terug te voeren tot het inzicht in al die landen dat aan de groei van het overheidsaandeel in de maatschappij in het algemeen een grens zit, en dat die grens rond 1980 in de westerse wereld was bereikt.

Het voorbeeld van de gesubsidieerde orkesten laat zien dat dat beleid – zij het met mate – succesvol was. Tot de ingrepen van Rutte 1 leek er in de culturele sector in Nederland sprake van een geleidelijke verschuiving richting de Britse versie van het fondsenmodel. De jarenlange nadruk op een ondernemender beheer wierp langzamerhand vruchten af. Prestigieuze gesubsidieerde instellingen zoals symfonieorkesten en grote musea begonnen stap voor stap succesvol te worden met het aanboren van andere inkomstenbronnen dan die van de overheid. En de functionele decentralisatie van het rijks-overheidsbeleid naar de fondsen institutionaliseerde het voortzetten van de kleinschalig gesubsidieerde cultuur, waar Nederland juist de laatste decennia bekend en geroemd om was geworden. De gemeenten lieten zich inspireren door dit brede cultuurbeleid van het Rijk.

De ingreep van Rutte 1 ingaande 1 januari 2013 kan nu twee kanten op gaan. Het kan een slinger geven aan de reeds ingezette beweging naar een Brits model. Maar de shocktherapie kan die beweging ook juist hebben verstoord. De prestigieuze gesubsidieerde instellingen als het Concertgebouworkest, het Rijksmuseum of De Nederlandse Opera hebben – op slechts kleine kleerscheuren na – de slag overleefd, hebben het predicaat ‘Basis Infra Structuur’ gekregen en kunnen doorgaan steeds meer particuliere donaties aan te boren. Maar de kleinschaliger gesubsidieerde cultuurinstellingen, waar het hardst in is gesneden, zijn deels weggevaagd. Voor zover ze

nog op enige overheidssteun kunnen rekenen is hen de weg naar vervangende financiering vrijwel onmogelijk gemaakt, juist door de toon en de stemmingmakerij waarmee de uitgavenvermindering gepaard ging. Indien dat laatste effect gaat overheersen, zou de politieke leiding het bereiken van het langetermijndoel voor de gesubsidieerde sector, minder afhankelijkheid van overheidsbijdragen, juist hebben verstoord.

De lakmoesproef zal het uiteindelijke verlies van werkgelegenheid in de sector zijn, waarover ik aan het begin van dit artikel mijn schattingen gaf. Zal over tien jaar de werkgelegenheid bij diezelfde wijze van spreken met 15.000 of 7.500 arbeidsplaatsen gedaald zijn? Een vermindering met niet meer dan 7.500 arbeidsplaatsen zal in mijn schatting betekenen dat de sector zich nog enigermate veelbelovend heeft opgericht, zoals de Raad voor Cultuur – meer op basis van wishful thinking dan van feiten – al vóór de feitelijke *cut back* meende waar te nemen.⁴⁰ Die constatering was nog veel te vroeg. De effecten van de uitgavenvermindering zijn anno 2013 nog lang niet uitgekristalliseerd. Wanneer de daling boven die geschatte 7.500 arbeidsplaatsen uitkomt heeft de ingreep averechts gewerkt. Dan hebben de door Rutte 1 verwachte compenserende krachten (meer private donaties en meer marktgerichte kunst) maar weinig gewerkt of zijn zelfs helemaal uitgebleven. Dan zijn de overheidsuitgaven voor cultuur wel gedaald, maar dan is het kind met het badwater weggegooid. Dan is er geen cultuur teruggegeven aan de bevolking, maar dan is er cultuur verdonkeremaand.

Personalia

Berend Jan Langenberg (1947) is onderzoeker en adviseur arbeidsmarkt in de culturele sector. Tot voor kort was hij universitair docent economische aspecten van kunst en cultuur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is afgestudeerd als econoom aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1999 op een studie naar het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de culturele sector. *Reacties: bjlangerberg@upcmail.nl*

Noten

1. Een mooie recente beschrijving is te vinden in Ben Knapen, *De man en zijn staat. Johan van Oldenbarnevelt 1547-1619*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2005.
2. Emanuel Boekman, *Overheid en kunst in Nederland*, Amsterdam: Menno Herzberger, 1939. Herdruk: Amsterdam: Van Gennep, 1989, pp. 15-35. Geraadpleegd via: http://www.dbnl.org/tekst/boek020over01_01/boek020over01_01_0003.php op 2 maart 2013.
3. De bekendste publicatie uit die tijd is Victor de Stuers, 'Holland op zijn smalst' in: *De Gids*, jrg. 37, november 1873, pp. 320-403. Geraadpleegd via: http://www.dbnl.org/tekst/_gid001187301_01/_gid001187301_01_0060.php op 2 maart 2013. Vergelijk: Ton Bevers, *Georganiseerde cultuur. De rol van de overheid en markt in de kunstwereld*, Bussum: Coutinho, 1993; Erik Hitters, *Patronen van patronage. Mecenaat, protectoraat en markt in de kunstwereld*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 1996.
4. Florian Diepenbrock, *Eensgezinde tweedracht. Organisatievorming van Nederlandse musici in de Tweede Gouden*

Eeuw, 1880-1920, Amsterdam: Aksant, 2007, p. 272.

5. Idem, p. 315. Tijdens de economische groei en het weldarender worden van de bevolking aan het begin van de twintigste eeuw bleven de salarissen van uitvoerende kunstenaars achter. Directies van bijvoorbeeld orkesten slaagden er niet in de publieksinkomsten dermate te laten stijgen, dat de salarissen van de musici konden meegroeien met de welvaart. Als directies incidenteel subsidies van de overheid (de gemeente) kregen, werd dat graag aan honoraria van dirigenten en gastsolisten besteed. Gemeente Amsterdam (Wibaut) doorzag dat mechanisme op een gegeven moment en wilde dat de bijdragen van de overheid juist aan musici ten goede kwamen.

6. Berend Jan Langenberg, *Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de culturele sector. Het ontstaan van een institutie*, Amsterdam: Boekmanstudies, 1999, pp. 61-62.

7. Genoemd kunnen worden: Gerard van der Leeuw, minister van Onderwijs; Johan Hendrik Mulder, algemeen-secretaris van het Prins Bernhard Fonds; Willem Sandberg; Jaap Bot, vice-voorzitter van de Federatie van

Kunstenaarsverenigingen; Jan Kassies, directeur van diezelfde Federatie; Marius Flothuis uit de orkestwereld.

8. Fenna van den Burg en Jan Kassies, *Kunstenaars van Nederland! Om eenheid en zeggenschap. Het ontstaan van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen en de Raad voor de Kunst 1942-1950*, Amsterdam: Boekmanstichting/Van Gennep, 1987.

9. Hans Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn: Ambo, 1981.

10. De stagnering van de economie aan het eind van de zeventiger jaren werd economisch getypeerd als stagflatie: stagnering gepaard met hoge inflatie. De oorzaak werd gezocht in de te grote druk van de overheid (met belastingen en sociale premies) op de economische bedrijvigheid. De uitweg werd gezocht in lastenverlaging en loonmatiging. Voor de overheidsuitgaven voor cultuur zijn twee waarschuwingen van Willem Drees jr. noemenswaardig. In 1963 stelde hij het niveau van subsidiëring van kunst ter discussie in een prestigieus 'Preadvies' voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, de nog steeds bestaande beroepsvereniging van economen in ons land (Prof. dr. W. Drees, jr., 'Preadvies' in:

Prof. dr. W. Drees, jr., Prof. dr. C. Goedhart en drs. L.J.G. Mast (red.), *De Nederlandse overheidsuitgaven: een analyse van de omvang en structuur van de overheidsuitgaven gezien uit het oogpunt van de primaire doelstellingen van het sociale en economische beleid*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1963). In 1970 richtte hij uit onvrede met de koers van de PvdA de politieke partij DS '70 op, met als één van de speerpunten het strenger toepassen van het profijtbeginsel: burgers moeten naar gelang hun profijt meer gaan betalen voor goederen en diensten die 'te veel' worden gesubsidieerd. De kunsten werden daarbij naast vele andere zogenaamde 'quasi-collectieve goederen' – goederen en diensten die technisch wel individueel splitsbaar zijn en dus theoretisch via de markt verdeeld zouden kunnen worden, maar waarmee de overheid zich toch bemoeit, omdat de uitkomsten van het marktmechanisme haar niet zint – als voorbeeld genoemd. Een mening die aanvankelijk voornamelijk door sommige economen werd gedeeld, maar allens ook breder gedragen werd. Zo breed, dat een veel gelezen redacteur van het Cultureel Supplement van het net gevormde NRC Handelsblad er zich door in het nauw gedreven voelde en opriep economen die zich minder tegen de overheidssubsidiëring van kunst verzetten aan het werk te zetten in de kunst. Want economen werkten daar tot dan toe vrijwel niet. Zie: K.L. Poll, *De bekleemde elite. Essay over het relativiteitsbeginsel in de cultuur*, Amsterdam: Meulenhoff, 1972, p. 60.

11. Hans van Dulken, *Sanering van de subsidiëring*, Amsterdam: Boekmanstudies, 2002, pp. 19, 24, 28-30, 138, 151.

12. 'Trendvolgers' zijn werknemers in de gesubsidieerde en gepremieerde sector (gezondheidszorg, jeugdzorg, maatschappelijk werk etc., maar ook het gesubsidieerde deel van de culturele sector, tegenwoordig in totaal zo'n 500.000 personen), die de

arbeidsvoorwaardenontwikkeling (de 'trend') van ambtenaren globaal volgen.

13. De eerste Nederlandse publicatie over marketing in de culturele sector is geschreven in opdracht van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk: Frank van Puffelen, *Marketing in de culturele sector. Onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden en organisatie van marketing in de culturele sector*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1982. Daarna werd het tien jaar lang bijna een soort modeverschijnsel.

14. Berend Jan Langenberg, 'Podiumkunsten in de tang', in: *Economisch-Statistische Berichten*, 6 mei 1992, pp. 448-450.

15. Berend Jan Langenberg, 'Twee sporen. Recente ontwikkelingen in arbeidsrelaties in de culturele sector', in: *Boekmanchier* 47, maart 2001, pp. 67-76, met name pp. 70-71.

16. Bastiaan Vinkenburg, 'Pamflet tegen de kaalslag', *NRC Handelsblad, Cultureel Supplement*, 23 december 2010, p. 3.

17. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur in Beeld 2011*, Den Haag, 2011, p. 16. OCW hanteert daar de factor 0,7 arbeidsplaats per werkzame persoon, hetgeen al minder is dan het algemene gemiddelde van 0,76. Met dit cijfer zou de berekening uitkomen op een verlies van circa 21.400 werkzame personen. Ieder onderzoek naar een subsector (beeldende kunst, toneel, film, muziek, etc.) toont echter een grote hoeveelheid contracten per persoon aan. Op basis daarvan hanteert ik een factor 0,5 arbeidsplaats per werkzame persoon in de culturele sector. In al het systematische onderzoek naar de arbeidsmarkt in de culturele sector, internationaal vanaf circa 1985, treedt dit verschijnsel, vaak 'multiple jobholding' genoemd, als één van de typische kenmerken op de voorgrond. Het vroege standaardartikel waar dit aan de orde komt is: David Throsby, 'The

production and consumption of the arts: a view of cultural economics', in: *Journal of Economic Literature*, Vol XXXII, March 1993, pp. 1-29. Wat Nederland betreft vond Mirjam Bijkerk bijvoorbeeld dat 78% van de orkestmusici in ons land betaalde nevenwerkzaamheden heeft (...En wat doe jij in je vrije tijd?: *multiple jobholding bij orkestmusici*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2003); Margriet Schuring vond dat 84% van de Nederlandse deejays een of meer bijbanen had (*Multiple Jobholding Deejays*, ongepubliceerde masterthese Erasmus Universiteit, 2007). Dit soort percentages staat tegenover een gemiddelde van 6,1% van alle werkzame personen met een bijbaan in Nederland (Eurostat, *Cultural Statistics. 2007 edition*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities/Eurostat Pocketbooks, 2007, pp. 64-65). Zie verder: Merijn Rengers, *Kunstwerk [v/m]; Loopbanen van vrouwen en mannen in de beeldende kunst, muziek en podiumkunsten*, Amsterdam: Theater Instituut Nederland, 2001; Teunis IJdens, Harold van der Werff, M. van der Eerden, *Zijn wij in beeld? De beroepspraktijk en sociaal-economische positie van film- en televisieregisseurs in Nederland*, Tilburg: IVA, 2003; Harmen Binnema, Martine Bos, Dieter Verhulst, *Schrijfinkomsten van auteurs; de positie van schrijvers en vertalers*, Amsterdam: Veldkamp, 2008; Teunis IJdens, Saskia van der Fuhr, Joris de Rooij, *Pop, wat levert het op? Onderzoek naar inkomsten van popmusici in Nederland*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies, 2009; Saskia van der Fuhr, Berend Jan Langenberg, Maarten Sentjens, Teunis IJdens, *Spelen voor de kost, werk en inkomsten van acteurs in Nederland*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies, 2010; <http://www.iva.nl>.

18. Andries van den Broek, 'Draagvlak voor cultuur onder de bevolking', in: Teunis IJdens e.a. (red.), *Jaarboek Actieve Cultuurparticipatie 2011*, Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie, 2011, pp. 47-66. Geraadpleegd

via: http://www.cultuurparticipatie.nl/reports/jaarboek_2011_2_9_wersie.pdf op 2 maart 2013.

19. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur in beeld 2011*, Den Haag, 2011, p. 49; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur in Beeld 2012*, Den Haag, 2012, p. 51.

20. Dit werd en wordt in verschillende studies over deelsectoren van de culturele sector steeds bevestigd. Natuurlijk liggen die verhoudingen per deelsector wel verschillend. Zo becijferde men onlangs dat de toegevoegde waarde van de filmsector op jaarbasis €845 miljoen is met een jaarlijkse overheidsbijdrage aan die filmsector van niet meer dan €40 miljoen (Ward Rougour, 'Bedrijvigheid in de Nederlandse filmsector', *Economisch-Statistische Berichten*, 11 januari 2013, p. 17). Terwijl openstaande onderzoeken naar de inkomsten van beeldende kunstenaars lieten zien dat deze in de orde van 60% op de particuliere markt verdienen en 40% betaald krijgen door de overheid (M. Rengers, M. Van der Eerden, Tijdens, *Literatuuronderzoek beeldende kunst en vormgeving*, Rotterdam/Amsterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003, p. 80).

21. J. Mark Davidson Schuster, *Supporting the arts. An international comparative study*, Cambridge, MA: MIT Press, 1985; idem, *Informing cultural policy – Data, statistics and meaning*, gepresenteerd tijdens symposium: *Statistics in the Wake of Challenges Posed by Cultural Diversity in a Globalization Context. International Symposium on Cultural Statistics*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2002. Geraadpleegd via: <http://www.culturalpolicies.net/web/files/74/en/Schuster.pdf> op 2 maart 2013.

22. In Frankrijk was men bijvoorbeeld al veel eerder gewend de nieuwe media mee te tellen, terwijl andere landen daar nog niet aan toe waren.

23. Schuster (1985), op. cit. (noot 21), p. 8, nader toegelicht in Appendix A.

24. Cultuur is als sector niet al decennia in de nationale rekeningen opgenomen, zoals bijvoorbeeld landbouw of visserij. Leken aanvankelijk internationale afspraken uit de culturele sector zelf voort te moeten komen, de laatste tien à vijftien jaar worden de kaarten daarvoor steeds meer gezet op de harmonisering van reeds bestaande officiële indelingen van sectoren van bedrijvigheid in het algemeen, die toch al aan de gang zijn. We hebben het daarbij over transnationale indelingen van sectoren van bedrijvigheid, die door internationaal overleg een steeds sterkere verwantschap vertonen (in Nederland: de Standaard Bedrijfsindeling, bijgehouden door het CBS). Dat wil zeggen dat de landen wel min of meer vergelijkbare sectorindelingen gebruiken, maar dat die indelingen nog niet één op één dezelfde zijn.

25. Anne Creigh-Tyte, 'Measuring creativity: a case study in the UK's designer fashion sector', in: *Cultural Trends*, Vol 14 (2), no. 54, June 2005, pp. 157-183.

26. Valérie Deroin, 'Approche statistique européenne de la culture. Synthèse des travaux européens ESSnet-Culture, 2009-11', in: *Culture études*, 2011-8, pp. 1-28, geraadpleegd via: <http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/ESSnetSummaryDEPS-2011-FR.pdf> op 2 maart 2013. Een lovenswaardige poging van Eurostat (het statistisch bureau van de Europese Unie) om enkele primaire gegevens van de culturele sector in de lidstaten naast elkaar te zetten is: Eurostat, *Cultural Statistics. 2007 edition*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities/Eurostat Pocketbooks, 2007. In de tweede publicatie erkennen de samenstellers dat ze stappen verder zijn met verbeterde indelingen, maar dat daardoor ook de twee publicaties niet op alle punten vergelijkbaar zijn. Als voorbeeld noemen

ze de cijfers over de werkgelegenheid; idem, *Cultural Statistics, 2011 edition*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities/Eurostat Pocketbooks, 2001, pp. 5, 63. Zie ook: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

27. Eurostat (2011), op. cit. (noot 26).

28. Nicole Braams, *Onderzoeksrapportage creatieve industrie*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011.

29. Eurostat (2011), op. cit. (noot 26), p.67.

30. Roland J. Kushner, Randy Cohen, *National Arts Index*, Washington: Americans for the Arts, 2012, p. 44. Zie ook: <http://www.artsindexusa.org/wp-content/themes/AFTA%20for%20WP/doc/2012-NAI-Full-Report.pdf>.

31. Het belangrijkste voorbehoud is opnieuw dat naast het ontbreken van uniformiteit in de definitie van cultuur, de overheden van de verschillende landen zich met verschillende terreinen binnen die cultuur bezighouden.

32. Dit wordt bevestigd door de tabel in de volgende paragraaf.

33. Fiscale regelingen van dit soort zijn niet doorgerekend in de cijfers van de andere landen. Daar zullen ze echter niet significant zijn, gelet op het kleine aandeel particuliere giften zoals dat blijkt uit de tabel in de volgende paragraaf. Een uitzondering is Canada, waar zowel overheid als particulieren een grote bijdrage leveren. Wellicht dat de overheid daar dus relatief nog meer steunt.

34. <http://www.culturalpolicies.net/web/statistics-funding.php> (geraadpleegd op 28 februari 2013).

35. Schuster, op. cit. (noot 21), p. 14.

36. Pim van Klink, Arjan van den Born, Arjen van Witteloostuijn, *Subsidi-*

ering van podiumkunsten. Slavernij of verslaving?, Brussel/Antwerpen: Uitgeverij Politeia, University Press Antwerp, 2011, pp. 48-49.

37. Hoewel met het voorbeeld van de orkesten meer dimensie wordt gegeven aan verhoudingen binnen de financiering van de cultuur en eventuele verschuivingen daarin over de tijd, moet meteen benadrukt worden dat het maar een voorbeeld is van één onderdeel van cultuur en lang niet representatief is voor de hele sector. Een werkelijk goed beeld van de financiering van de sector is er nog niet.

38. Robert J. Flanagan, *The perilous life of symphony orchestras. Artistic triumphs and economic challenges*, New Haven/Londen: Yale University Press, 2012, pp. 144 en verder.

39. Schuster, op. cit. (noot 21), p. 65.

40. Raad voor Cultuur, *Slagen in Cultuur. Advies over de toekenning van de vierjaarlijkse cultuursubsidies in de culturele basisinfrastructuur 2013-2016*, Den Haag, 2012, p.8. Geraadpleegd via <http://www.cultuur.nl/Upload/Docs/subsidieperiode%202013-2016/Slagen%20in%20Cultuur.pdf> op 2 maart 2013.