



Bedrijfseconomische prestaties in de gesubsidieerde podiumkunsten

Door podiumkunstinstanties te rangschikken naar subsidie en eigen inkomsten worden vier typen instanties zichtbaar. Dit zijn de ster, de ondernemer, de verliezer en de verslaafde. Bij de gesubsidieerde podiumkunsten vormt de eigen-inkomstennorm alleen een stimulans voor podiumkunstinstanties die vlak onder of boven de norm opereren. Verder blijkt dat van de aanwezigheid van topondernemers in de raad van toezicht geen enkel economisch effect uitgaat.

ARJAN VAN DEN BORN

Onderzoeker aan de Universiteit Utrecht en zelfstandig adviseur

PIM VAN KLINK

Adviseur in de kunstsector en gasthoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen

ARJEN VAN WITTELOOSTUIJN

Hoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen en aan de Universiteit van Tilburg

Het kabinet-Rutte heeft een schokgolf veroorzaakt in de gesubsidieerde kunstwereld met de aankondiging van de eerste substantiële bezuiniging sinds de Tweede Wereldoorlog. De reactie van de sector is vervuld van emoties, culminerend in acties als “De schreeuw om cultuur” en “Red de beschaving”. De hoop dat hiermee het ergste onheil kan worden afgewend, lijkt echter ijdel. Staatssecretaris Zijlstra toont zich gedecideerd in zijn ambitie de taakstelling van het regeerakkoord te realiseren en hij weet zich gesteund door een minieme meerderheid in het parlement. De *state of shock* waarin de sector zich bevindt, wordt mede veroorzaakt door het gebrek aan kennis van de bedrijfseconomische processen in de kunst. Inzicht

hierin zou immers behulpzaam kunnen zijn bij het verantwoord inrichten van het bezuinigingsproces. Ondanks veertig jaar bemoeienis van economen met kunst is echter zo weinig relevant onderzoeksmateriaal beschikbaar dat Sir Alan Peacock al in 2002 sprak van een *credibility gap*. Hoofdd thema in de kunsteconomische literatuur is de vraag of kunstsubsidie economisch gelegitimeerd kan worden, terwijl nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de vraag hoe de effectiviteit van subsidieverstrekking kan worden verhoogd. Geen wonder dat noch bij de overheid noch bij de instanties een beroep wordt gedaan op specifieke economische expertise, zelfs niet in tijden van bezuiniging.

Uit een internationale vergelijking blijkt dat het Angelsaksische fondsmodel in economisch opzicht superieur is aan het Europese gouvernementele model (Klink en Van Witteloostuijn, 2009). In Engeland wordt gewerkt met een veel lagere kunstsubsidie per hoofd van de bevolking, maar daarmee worden meer producties en voorstellingen gemaakt waar veel meer publiek op afkomt. Belangrijk element van het Engelse beleidssysteem is het complementaire karakter van subsidie; subsidie is een aanvulling op de eigen inkomsten en geen

vervanging ervan, zoals in Duitsland en Nederland. Ook werd geconstateerd dat er wezenlijke verschillen bestaan op het gebied van publieksinkomsten tussen de onderzochte Europese landen: in Duitsland liggen deze gemiddeld op zeventien procent en in Nederland gemiddeld op twintig procent, terwijl in Vlaanderen 36 en in Engeland zelfs 55 procent aan de kassa wordt geïncasseerd. Deze macro-bevindingen geven alle reden om ook onderzoek te doen naar de determinanten van het bedrijfseconomische functioneren van gesubsidieerde podiumkunstinstituten.

Analyses

Het Ministerie van OCW beschikt over een uitgebreid cijferbestand dat is gebaseerd op informatie die alle gesubsidieerde instellingen verplicht zijn jaarlijks in te leveren. Het Nederlandse gouvernementele beleidssysteem wordt gekenmerkt door vierjaarlijkse planperiodes. Het onderzochte tijdvak beslaat drie vierjarenplannen: 1997–2000, 2001–2004 en 2005–2007 (Van den Born *et al.*, 2011).

Omvang en aantallen instellingen

Om een eerste indruk te krijgen van de omvang van de sector en de disciplines daarbinnen is de ontwikkeling van het aantal door het Rijk gesubsidieerde instellingen weergegeven (tabel 1).

Opvallend is de grote stijging vanaf 2001. Deze is het gevolg van het beleid van staatssecretaris Van der Ploeg om meer kleine vernieuwende instellingen te subsidiëren ten koste van grote instituten. Deze versnippering wordt vier jaar later, zij het in veel mindere mate, doorgetrokken door staatssecretaris Van der Laan. Geconcludeerd kan worden dat in acht jaar het aantal gesubsidieerde instellingen is verdubbeld, terwijl het totale subsidiebudget nominaal slechts met een kleine dertig procent is toegenomen. Deze ontwikkeling vormt een mogelijke indicatie dat de sector een proces met schaalnadelen heeft ondergaan omdat, ten eerste, gemiddeld per instelling minder subsidie beschikbaar is gekomen, terwijl, ten tweede, wel iedere nieuwe instelling een eigen ondersteunende staforganisatie heeft ingericht.

Prestatie in relatie tot subsidie

De belangrijkste prestatie-indicatoren in relatie tot de subsidie zijn opgesplitst naar discipline (tabel 2). Deze laten zien dat de ensembles in bedrijfseconomisch opzicht superieur zijn aan alle andere disciplines met de laagste kosten per bezoeker en de hoogste eigen inkomsten. Het geheim van dit succes schuilt vermoedelijk in een uiterst flexibel productieproces, met een kleine staf en met musici die per project worden ingehuurd.

In contrast daarmee staan de symfonieorkesten, branchegenoten van de ensembles, met de laagste eigen inkomsten en de op een na hoogste kosten per bezoeker.

Verder valt op dat de lage bezettingsgraad bij het theater eruit springt, met name ten opzichte van de

Tabel 1

Aantallen door het Rijk gesubsidieerde instellingen per discipline.											
Sub-sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dans	15	15	15	15	22	22	22	22	27	27	27
Ensembles	22	22	22	22	47	47	47	47	54	54	54
Jeugdtheater	12	12	12	12	19	19	19	19	22	22	22
Mime	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
Muziek	19	19	19	19	54	54	54	54	44	44	44
Muziektheater	5	5	5	5	10	10	10	10	14	14	14
Orkesten	11	11	11	11	11	11	11	11	10	10	10
Podiumkunsten algemeen	2	2	2	2	3	3	3	3	5	5	5
Poppentheater	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
Theater	45	45	45	45	62	62	62	62	66	66	66
Totaal	132	132	132	132	230	230	230	230	246	246	246

Bron: Van den Born, *et al.*, 2011

dans. Overaanbod en ontoegankelijkheid zijn blijkbaar vooral in deze categorie pregnant.

Tot slot kunnen de cijfers met betrekking tot overhead niet direct worden geïnterpreteerd. Deze getallen zijn gebaseerd op de opgave van de instellingen zelf, die daarbij enige vrijheidsgraden kunnen benutten. Bij de orkesten wordt het lage cijfer sterk bepaald doordat de hoge personeelskosten van orkestmusici die bij de artistieke kosten worden ondergebracht.

Financieel beleid

Het financieel beleid van kunstinstellingen krijgt doorgaans pas aandacht als zich onverwacht grote tekorten voordoen. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat deze niet-winstinstellingen jaarlijks wel in staat zullen zijn om hun uitgaven en inkomsten met elkaar in evenwicht te brengen. Dit verwachtingspatroon gaat gemakshalve voorbij aan de omstandigheid dat juist kunstinstellingen in moeilijke marktomstandigheden opereren. Elke keer weer moet met nieuwe producties op een overvolle en onzekere markt voldoende publiek worden getrokken. Deze grote mate van onzekerheid zou kunnen worden weerspiegeld in de financiële resultaten. Het exploitatieresultaat per discipline gedurende de onderzoeksperiode laat een conjunctuurcyclus zien (tabel 3).

Gemiddeld genomen voeren gesubsidieerde instellingen in de eerste twee jaar van de planperiode een voorzichtig financieel beleid. De buffers die daarmee zijn gevormd, worden in het derde jaar aangesproken. De verklaring hiervoor kan mogelijk worden gevonden in de constatering dat in het derde jaar de artistieke beoordeling door de Raad voor Cultuur plaatsvindt, zodat in dat jaar van de vierjarige cyclus alle registers worden opengetrokken om de kans op (een hogere)

Tabel 2

Prestatie-indicatoren per discipline in 2007.					
Sub-sector	Percentage eigen inkomsten	Kosten per bezoeker in euro	Subsidie per bezoeker in euro	Percentage overhead	Bezoekers per voorstelling
Dans	18	88,98	63,71	23	290
Ensembles	40	45,93	24,08	22	343
Jeugdtheater	19	49,69	34,76	27	120
Mime	17	59,73	41,24	23	85
Muziek	22	64,52	37,99	30	684
Muziektheater:	23	107,45	66,41	21	346
waarvan drie Opera	21	210,26	160,04	19	773
Orkesten	17	149,21	118,02	14	883
Theater	18	80,93	55,13	23	158

Bron: Van den Born, *et al.*, 2011

Tabel 3

Exploitatieresultaat per discipline als percentage van de baten.

Sub-sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Gem.
Dans	5,6	-12,2	1,1	0,7	4,9	3,2	-2,0	-0,5	4,1	3,9	4,1	1,2
Ensembles	2,7	3,0	2,5	-2,6	4,6	5,4	4,0	-1,4	2,5	2,3	-2,0	1,9
Jeugdtheater	4,8	0,5	-0,6	-0,5	9,0	2,8	-2,0	-8,8	3,1	2,6	-3,8	0,6
Mime	-8,1	7,1	-5,5	3,1	4,6	8,5	-12,7	3,0	4,2	-1,3	-1,6	0,1
Muziek					6,3	-5,2	-0,5	1,2	1,7	0,6	-3,7	0,1
Muziektheater	-3,6	7,9	-0,6	1,6	8,8	5,1	-1,4	2,5	5,3	2,6	-2,7	2,3
Orkesten	-1,2		-0,9	-1,6	0,9	3,2	1,5	-0,6	0,8	-0,3	-0,7	0,1
Theater	4,5	4,7	-1,3	-0,4	4,7	3,2	-0,7	-4,0	5,0	2,6	-0,6	1,6
Gemiddeld	0,7	1,8	-0,8	0,0	5,5	3,3	-1,7	-1,1	3,3	1,6	-1,4	1,0

Bron: Van den Born, et al., 2011

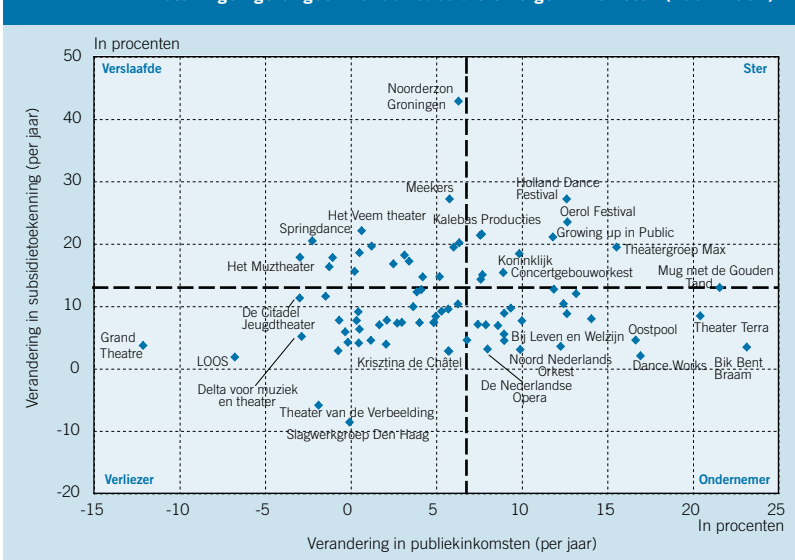
subsidie te maximaliseren. Over de gehele subsidieperiode weten alle sectoren een miniem overschot te realiseren. De afwijkingen van het gemiddelde zijn relatief gering; ongeveer vijf procent van de instellingen heeft in enig jaar een tekort van tien procent of meer, terwijl circa vijf procent van de instellingen in enig jaar een overschot van twaalf procent of meer noteert. In het verlengde hiervan blijkt dat de variabiliteit in eigen inkomsten van jaar op jaar gering is, met name bij theater, dans en orkesten. Deze financiële gegevens wijzen erop dat de bedrijfsvoering van veel instellingen stabiel is. Marktfluctuaties lijken zich niet voor te doen of worden adequaat geneutraliseerd, en grote ondernemersrisico's lijken niet te worden aangegaan.

Subsidietoekenning in relatie tot zakelijke prestaties

In het beleid van de rijksoverheid wordt vanaf 1990 groot belang toegekend aan het vergroten van de publieke belangstelling en de eigen inkomsten. Binnen de onderzoeksperiode vallen twee momenten waarop de subsidietoekenning is herijkt; allereerst van 2000, het tijdperk-Nuis, op 2001, het tijdperk-Van der Ploeg en vervolgens in 2005 met de overgang naar Van der Laan. De vraag is in hoeverre positieve prestaties op het gebied van eigen inkomsten een opwaarts effect op de kans op (een grotere) subsidietoekenning hebben gehad. Bij de eerste transitie blijkt hoegenaamd geen positieve correlatie te bestaan, terwijl bij de tweede een marginaal positieve invloed merkbaar was. De twee factoren die een veel grotere invloed op subsidietoewijzing hebben gehad, zijn het artistieke rapportcijfer van de Raad voor Cultuur en de omvang van de organisatie. Het

Figuur 1

Instellingen gerangschikt naar subsidie en eigen inkomsten (1997-2007).



Bron: Van den Born, et al., 2011

fenomeen van *too big to fail* doet zich blijkbaar ook voor in de gesubsidieerde podiumkunsten. Instellingen worden niet of nauwelijks beloond in de vorm van subsidieverhoging indien zij conform overheidswens meer eigen inkomsten verwerven. In dit kader is ook de door de overheid ingestelde norm om 17,5 procent van de totale baten aan eigen inkomsten te behalen, op effectiviteit beoordeeld. Het blijkt dat instellingen die zich dichtbij deze norm bevinden, hieraan een sterke prikkel ontlenden. Dat effect ebt echter snel weg naarmate de instelling zich verder van de norm verwijderd weet. Bij vijf procentpunten boven de norm treedt zelfs een tegengesteld effect op. Het instrument van een eigen-inkomstennorm kan dus effectief werken mits het gericht en ambitieus wordt ingezet. Een algemene en lage normering zoals momenteel wordt gehanteerd, kan per saldo zelfs een negatief effect sorteren. Ten slotte is er een positief verband tussen overhead en subsidietoekenning. Hierbij kwam een wederzijdse beïnvloeding aan het licht: een hoge overhead is positief geassocieerd met een hoge subsidie, terwijl meer subsidie samengaat met meer overhead. De sterkste relatie is die van overhead naar subsidie. Een mogelijke interpretatie is dat het lonend is voor instellingen om te investeren in stafmedewerkers om meer subsidie te verkrijgen, waarmee vervolgens de investering kan worden terugverdiend. Deze bevinding is een voorbeeld van de Wet van Lingle, die stelt dat – vrij vertaald – kunstsubsidieering allerlei neveneffecten teweeg kan brengen die niet beoogd zijn door de subsidiegever (Lingle, 1992).

Inkomstenverwerving als criterium

Het verwerven van voldoende inkomsten is noodzakelijk voor het continueren van de kunstzinnige activiteiten. Subsidie en publieksinkomsten zijn de belangrijkste inkomstenbronnen. Het databestand van het ministerie maakt het mogelijk om alle gesubsidieerde instellingen te beoordelen op dit kenmerkende aspect van het culturele ondernemerschap. Vier categorieën dienen zich daarbij aan: Categorie 1: Sterren. Dit zijn de instellingen die over de onderzochte periode een meer dan gemiddelde stijging van subsidie en publieksinkomsten hebben gerealiseerd. Categorie 2: Ondernemers. Dit zijn de instellingen die een minder dan gemiddelde stijging van subsidie hebben gecompenseerd met een meer dan gemiddelde stijging van de publieksinkomsten. Categorie 3: Verslaafden. Dit zijn de instellingen die hun subsidie meer dan gemiddeld hebben zien stijgen, maar hun publieksinkomsten minder dan gemiddeld hebben weten op te schroeven. Categorie 4: Verliezers. Dit zijn de instellingen waarvoor zowel subsidies als publieksinkomsten minder dan gemiddeld zijn gestegen. Alle instellingen die in de periode 1997–2007 rijkssubsidie hebben ontvangen, kunnen volgens deze systematiek worden ingedeeld in een categoriserende matrix (figuur 1). Hierin staat een aantal

instellingen met name genoemd om duidelijk te maken dat in alle categorieën vertegenwoordigers van alle disciplines voorkomen. Ook de omvang van de instelling is niet bepalend voor de locatie in de matrix. Voor een volledig overzicht van alle instellingen wordt verwezen naar Van den Born *et al.* (2011).

Instellingen die behoren tot de categorie van sterren en ondernemers, hebben bewezen dat zij met de ter beschikking gestelde subsidie meer dan gemiddelde marktprestaties kunnen leveren.

Op basis daarvan zou een preferentiepositie bij bezuinigingen kunnen worden bepleit. Voor verslaafden en verliezers geldt een omgekeerde redenering. Voor deze instellingen zou de positie in deze matrix een aanleiding voor zelfreflectie kunnen vormen op basis waarvan een strategische heroriëntatie kan worden overwogen.

Invloed van bestuursleden

Bij wijze van sluitstuk is aanvullende informatie over de samenstelling van de besturen van de gesubsidieerde podiumkunstinstanties toegevoegd aan het databestand van het Ministerie. De besturen van de gesubsidieerde podiumkunstinstanties blijken grotendeels te worden gerekruteerd uit kringen van oud-politici en ondernemers. Bij grote gerenommeerde instellingen zijn dat landelijk bekende oud-politici en ondernemers, terwijl bij regionale instellingen meer uit de nabije omgeving wordt geput. Daarnaast worden ook deskundigen uit de sector voor bestuurlijke functies aangetrokken. De motivatie hierachter kan zijn dat oud-politici een belangrijke rol kunnen spelen in het subsidiespel en dat ondernemers een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de inkomsten uit de private sector. Sectordeskundigen kunnen zijn aangetrokken om de beoordeling van de Raad voor Cultuur gunstig te beïnvloeden. Uit de analyses blijkt ten eerste dat podiumkunstinstanties met vooraanstaande oud-politici in het bestuur meer subsidie en minder eigen inkomsten binnenhalen. Ook daalt met elke extra oud-politicus in het bestuur het eigen-inkomstenpercentage met drie procentpunten.

Ten derde blijkt dat topondernemers in het bestuur niet gepaard gaat met een verhoging van de publieks- of sponsorinkomsten. En ten slotte laat de analyse zien dat er géén correlatie bestaat tussen bestuursleden met een achtergrond bij de Raad voor Cultuur en subsidieverstrekking.

Conclusie

Uit de sectoranalyses over een periode van elf jaar komt naar voren dat zich over de hele linie een sterk inflatoir effect heeft voorgedaan. Het aantal gesubsidieerde instellingen is in acht jaar verdubbeld,

Uit de analyse blijkt ten eerste dat podiumkunstinstanties met vooraanstaande oud-politici in het bestuur meer subsidie en minder eigen inkomsten binnenhalen

stimulans uit voor instellingen die zich vlak boven of onder die norm bevinden. Beleidsmatige uitspraken van bewindspersonen en het feitelijke subsidiebeleid zijn niet met elkaar in overeenstemming. Het is in dat licht niet verwonderlijk dat instellingen zich vooral inspannen om meer subsidie te verkrijgen. Investerings in ondersteunende stafactiviteiten gaan gepaard met meer subsidie. Een ander effectief instrument voor subsidieverwerving lijkt het aantrekken van bekende oud-politici in het bestuur te zijn. Daarentegen worden ondernemers in het bestuur niet geassocieerd met hogere publieks- of sponsorinkomsten. Een rankschikking van alle instellingen naar verkrijging van subsidie- en publieksinkomsten toont ten slotte aan dat geen duidelijke relatie te vinden is tussen sectorkenmerken enerzijds en het verkrijgen van inkomsten anderzijds. Daarmee wordt het belang van bestuur en management binnen een instelling in relatie tot de zakelijke prestaties onderstreept.

terwijl het beschikbare subsidiebudget met nauwelijks dertig procent is toegenomen. Deze verdunning in de subsidiering kan op sectorniveau hebben geleid tot een per saldo grotere inzet van subsidiemiddelen voor ondersteunende stafactiviteiten. Dat zou betekenen dat de sector van de gesubsidieerde podiumkunsten in de onderzochte periode een negatief schaaffect heeft ondergaan. Een nadere analyse van de zakelijke prestaties per discipline leert dat vrijwel alle genres rond de twintig procent aan publieksinkomsten verwerven. Alleen de ensembles onderscheiden zich in positieve zin met veertig procent publieksinkomsten en lage productiekosten. Het ondernemerschap van de ensembles verdient vanuit deze optiek navolging.

Verder blijkt dat instellingen die zakelijk goed presteren daarvoor niet worden beloond door de subsidiërende overheid. Van de eigen-inkomstennorm gaat alleen een positieve

LITERATUUR

Born, A. van den, P. van Klink en A. van Witteloostuijn (2011) *Subsidiering van podiumkunsten: beschaving of verslaving?* Brussel: Politeia.

Klink, P. van en A. van Witteloostuijn (2009) *Kunsteconomie en kunstbeleid*. ESB, 94(4554), 102–105.

Lingle, C. (1992) *Public choice and public funding of the arts*. In: Towse, R. en A. Khakee (red.) *Cultural economics*. Heidelberg: Springer Verlag, 21–30.

Peacock, A. (2002) *The credibility of cultural economists' advice to governments*. Edinburgh: The David Hume Institute.