

Beeldende kunstbeleid en het ontstaan van topkunst

Scheppende kunsten hebben meer dan 65 jaar structurele subsidiëring genoten. In het totaal heeft de overheid daarmee 5,5 miljard euro uitgegeven. Het merendeel daarvan kwam toe aan beeldende kunst. De afgelopen decennia zijn de uitgaven aanzienlijk gestegen, terwijl het aantal topkunstenaars voornamelijk afnam.

ERNST BOS
Onderzoeker aan
de Wageningen
Universiteit

ARIS GAAFF
Onderzoeker aan
de Wageningen
Universiteit

Na de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse overheid de kunstsector met substantiële bedragen gaan ondersteunen. Gezien de huidige bezuinigingen op kunstbeleid, zoals het beëindigen van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK), is er aanleiding te onderzoeken wat kunstsubsidie heeft gekost en wat het heeft opgeleverd.

Diverse studies hebben aandacht besteed aan de subsidiëring van kunst en aan de gevolgen van bezuinigingen. Daarbij werd ingegaan op onderwerpen als de organisatie en financiering van subsidies voor kunstinstellingen (Van Klink, 2011). Tevens is aandacht besteed aan het effect van bezuinigen op podiumkunsten, en is de vraag gesteld in hoeverre vervangende financiering als sponsoring en kostenbesparing de gevolgen van de bezuinigingen op zouden kunnen vangen (Ponds *et al.*, 2011). Deze studies richten zich voornamelijk op podiumkunsten, waarbij het effect van subsidiëring wordt gemeten op basis van aantallen bezoekers of aantallen podia.

Binnen de economische evaluatiestudies is beeldende kunst onderbelicht gebleven. De subsidiëring hiervan had als belangrijk doel de kwaliteit van hedendaagse beeldende kunst te ontwikkelen en te stimuleren, en de internationale positie

van Nederlandse kunstenaars te versterken (Ministerie van OCW, 2002). Daarbij streefde de overheid naar een divers kunstenaarsaanbod van een zo hoog mogelijke artistieke kwaliteit (Van Klink, 2005). De veronderstelling dat de maatschappelijke waardering zich bij grensverleggende kunstenaars vertraagd zou ontwikkelen, zou kunnen duiden op marktfalen, en is een belangrijk argument voor subsidiëring. De overheid zou de kunstenaar middels subsidies helpen de tijdsperiode van een vertraagde marktvraag te overbruggen. Dit wordt ook wel het ontwikkelingseffect van subsidiëring genoemd (Van Klink, 2005).

UITGAVEN SUBSIDIERING SINDS 1946

Overheidsuitgaven voor het ontwikkelen en stimuleren van beeldende kunst bestaan uit: uitgaven aan scheppende kunst, de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) en de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK), die in 2005 is overgegaan in de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK). De WIK werd in 1999 van kracht (Ijzens *et al.*, 2009). De BKR, waarvan de Contraprestatie een voorloper was, liep van 1956 tot 1987 (Ministerie van OCW, 2002). Figuur 1 geeft de uitgaven aan deze drie posten weer sinds 1946, alsmede het totaal hiervan, in euro's van 2011.

Onder scheppende kunst wordt een scala aan posten gerekend, zoals aankopen van kunst (niet voor musea), prijzen, kunstuitleen of toelagen voor kunstenaars. Het gaat hierbij om middelen die verband houden met kunstbeoefening en kunstbevordering, met uitzondering van studiebeurzen en kunstacademies (CBS). Tevens vallen hier apparaatskosten onder, zoals de tijd die ambtenaren bezig zijn met het beoordelen van subsidieaanvragen. De uitgaven aan scheppende kunst betreffen de totale netto-uitgaven (uitgaven minus de inkomsten) van Rijk, provincies en gemeenten. De inkomsten zijn over het algemeen marginaal, en betreffen onder meer de verkoop van aangekocht werk. Het overgrote deel van de netto-uitgaven kwam voor rekening van het Rijk.

Voor een beperkt aantal jaren heeft noch het CBS noch

het ministerie data over uitgaven aan scheppende kunst beschikbaar en is uitgegaan van eigen schattingen, gebaseerd op de omliggende jaren waarvoor wel gegevens voorhanden waren. Op basis van CBS-data (voor de BKR tot en met 1983) en op basis van Kuyvenhoven (2007) zijn voor tussenliggende jaren de data middels interpolatie geschat.

De uitgaven aan de (W)WIK komen uit de verantwoording van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij zijn alleen de beeldend kunstenaars betrokken, gemiddeld zo'n 45 procent van de (W)WIK-populatie. De (W)WIK is met in totaal 247 miljoen euro over de betreffende periode de kleinste uitgavenpost. Het feit dat het de kleinste uitgavenpost is, komt niet alleen omdat de looptijd relatief kort was, maar ook omdat uitgaven aan scheppende kunst elk jaar een veelvoud waren van de uitgaven aan de (W)WIK. De BKR neemt een middenpositie in met in totaal 992 miljoen euro over de gehele periode van de regeling. De BKR-uitgaven bereikten hun hoogtepunt in 1982 met 89 miljoen euro. De uitgaven voor scheppende kunst zijn met totaal 4251 miljoen euro over de gehele periode verreweg de grootste post. In het totaal heeft de overheid over de periode 1946–2009 daarmee bijna 5,5 miljard euro uitgegeven aan deze drie posten. Dit heeft een Nederlander gemiddeld 6,37 euro per jaar gekost. De totale subsidie-uitgaven kennen veelal een toenemend verloop, maar opmerkelijk is de toename in de 21e eeuw toen de uitgaven aan scheppende kunst met bijna 200 procent zijn gestegen. De stijging komt vooral doordat de uitgaven van het Rijk hierin zijn toegenomen en in wat mindere mate ook die van de gemeenten, met name de grote steden. Deze rijksuitgaven aan scheppende kunst stegen aanzienlijk sneller dan de totale uitgaven van de gehele rijksoverheid.

Naast beeldende kunst bestaat scheppende kunst ook uit andere kunstvormen waarbij een duurzaam product wordt geschapen, zoals film en letteren (CBS). De uitsplitsing van de uitgaven voor scheppende kunst is echter slechts voor een beperkt aantal jaren gegeven. Zo lag in de jaren zestig het aandeel beeldende kunst in de uitgaven aan scheppende kunst

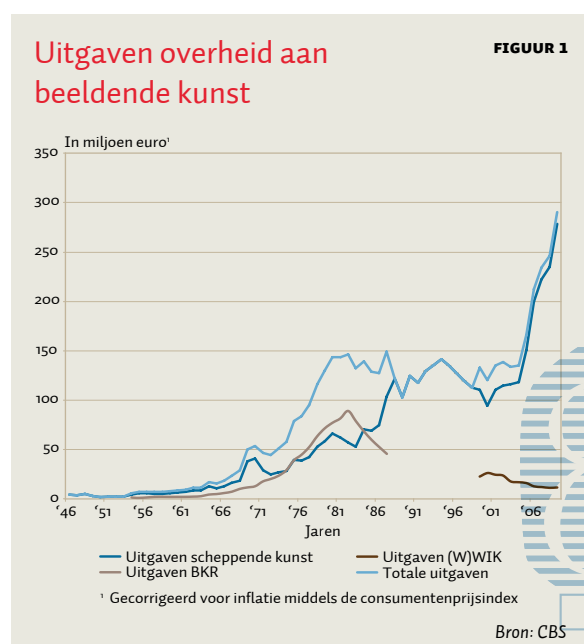
tussen de 53 en 62 procent. De jaren 1975–1984 is een voorbeeld van een periode waarvoor de uitsplitsing van uitgaven aan scheppende kunst niet is gegeven. Echter, toen waren de uitgaven voor de BKR hoger dan voor scheppende kunst en dus kwamen de totale uitgaven per definitie merendeels toe aan beeldende kunst. Ook in het laatste jaar 2009 gold dat de meerderheid van de uitgaven voor rekening van de beeldende kunst komt (Research voor Beleid, 2011). Het is daarmee aannemelijk dat de totale uitgaven voor het merendeel beeldende kunst betrof.

BEKEND GEWORDEN BEELDENE KUNSTENAARS

Subsidiëring had als belangrijk doel het stimuleren van artistiek hoogwaardige beeldende kunst die internationaal zou kunnen meetellen. Als indicator voor het effect dat beeldende kunstbeleid heeft gehad, is de ontwikkeling van het aantal topkunstenaars genomen. Voor een inventarisatie van het aantal uiteindelijk bekend geworden en gewaardeerde beeldende kunstenaars is ten eerste de Galerie der Onsterfelijken gebruikt welke bestaat uit de meest gewaardeerde overleden Nederlandse beeldende kunstenaars. Deze galerie is samengesteld op basis van een aantal verkiezingsronden waarin circa honderd kunstkeners zijn betrokken en waarbij ook het publiek heeft mogen meestemmen. Deze lijst is aangevuld met Nederlanders die behoren tot de internationaal belangrijkste kunstenaars van de twintigste eeuw (Barnes *et al.*, 1996), en vervolgens met de Nederlanders die behoren tot de internationaal topverkopende hedendaagse kunstenaars (Bos, 2009b). Ten slotte zijn kunstenaars toegevoegd die voorkomen in de Galerie van Hedendaagse Kunstenaars van 2011 en tevens nationale of internationale kunst-awards hebben ontvangen (Elsevier, 2011).

Op basis van de daarmee verkregen lijst is vervolgens het aantal opkomende topkunstenaars per jaar bepaald door van hen uitsluitend die periode van hun loopbaan te betrekken waarin ze bezig waren op te komen en door te breken (figuur 2). We rekenen daartoe de levensjaren van 25 tot 40 jaar. Met andere woorden, voor elk jaar tellen we het aantal topkunstenaars dat toen tussen de 25 en 40 jaar oud was. Het is deze fase waarbij kunstsubsidie de zich nog ontwikkelende kunstenaar van steun kan voorzien. Waarschijnlijk zullen veel kunstenaars voor hun vijftiende al met hun vak zijn begonnen, maar er zijn ook laatbloeiers geweest, zoals Herman Brood. Een succesvol kunstenaar heeft rond het veertigste levensjaar zijn of haar karakteristieke stijl ontwikkeld waarmee hij of zij heeft kunnen doorbreken (Galenson, 2005). Rond 1930 is het aantal opkomende kunstenaars op zijn hoogtepunt, met namen als Escher, Charly Toorop, Carel Willink en Kees Verwey. Vervolgens zet zich in de crisisjaren een sterk dalend verloop in, met als dieptepunt de jaren van de Tweede Wereldoorlog, waarna weer een sterke toename optreedt. In de jaren vijftig is het aantal opkomende kunstenaars weer op het niveau van begin jaren dertig, met namen als Jan Wolkers, Karel Appel, Lucebert en Anton Heyboer. Vanaf de jaren zestig neemt het aantal opkomende kunstenaars trendmatig af.

Figuur 2 is mede gebaseerd op het aantal Nederlanders dat voorkomt in de huidige lijst van internationaal topverkopende hedendaagse kunstenaars. Nederland staat hierin op de negentiende plaats staat (Bos, 2009b). De constatering dat Nederland de laatste jaren weinig grote kunstenaars heeft



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

voortgebracht, blijkt ook uit het feit dat de rol van Nederlandse kunstenaars op internationale Biënnales de laatste twee decennia marginaal is (Hest, 2009). Het feit dat Elsevier voor zijn top 100 van Nederlandse kunstenaars het criterium 'internationale ranking' heeft laten vallen omdat hier al jaren geen Nederlanders in voorkomen, bevestigt eveneens de dalende trend van figuur 2.

MEER SUBSIDIE MAAR MINDER TOPKUNSTENAARS

Het aantal opkomende kunstenaars vanaf de jaren zestig nam voornamelijk af, terwijl de subsidie-uitgaven veelal toenamen (figuren 1 en 2). Het is opvallend dat juist na vijftien jaar subsidiebeleid (de ontwikkeltijd) zo'n scherpe daling van het aantal opkomende topkunstenaars werd ingezet. Ook is het opmerkelijk dat de periode 1960–1983 een sterke afname van het aantal opkomende topkunstenaars laat zien, terwijl het aantal kunstenaars in de BKR toen steeg van 200 naar 3300 (CBS).

Om een uitspraak te kunnen doen over het effect van subsidiëring op grote kunst, dient tevens in ogenschouw te worden genomen welke andere ontwikkelingen mogelijk van invloed zouden kunnen zijn geweest op kunst. Zo is economische groei een factor van belang voor een bloeiende kunstsector (Bos 2009a, 2009b). De economische groei was in de jaren zestig echter op zijn naoorlogse hoogtepunt, direct gevolgd door de waarde in de jaren vijftig. De economische situatie was daarmee juist gunstig en dus kan hieruit de daling niet worden verklaard. Naast economische groei zou een afnemende vraag naar kunst een verklaring kunnen zijn. Maar ook dit is niet het geval, want het rendement van kunst is juist toegenomen (Bos en Gaaff, 2011).

Ook kan een vergelijking worden gemaakt met andere landen. Zo zien we bij onze zuiderburen, een regio die sociaal-economisch redelijk overeenkomt met Nederland, een vergelijkbare afname van het aantal opkomende kunstenaars. De subsidiëring van beeldende kunst is in Vlaanderen echter veel later op gang gekomen en was ook nog eens marginaal vergeleken met Nederland (Vermeulen *et al.*, 2007; Michel

et al., 2011). Met andere woorden, in een vergelijkbaar land dat geen grootschalige subsidiëring kende heeft een vergelijkbare daling in het aantal grote kunstenaars plaatsgevonden. Hoewel een verdere internationale vergelijking lastig is vanwege mogelijke verschillen in definities van de beschikbare gegevens, is duidelijk dat de Verenigde Staten (VS) tot de landen behoren met de laagste uitgaven aan kunstsubsidie per eenheid bbp, terwijl Nederland tot de top van de subsidieverstrekkers behoort (Throsby, 1994). De VS hebben echter per hoofd van de bevolking momenteel meer hedendaagse topkunstenaars dan Nederland (Bos, 2009b).

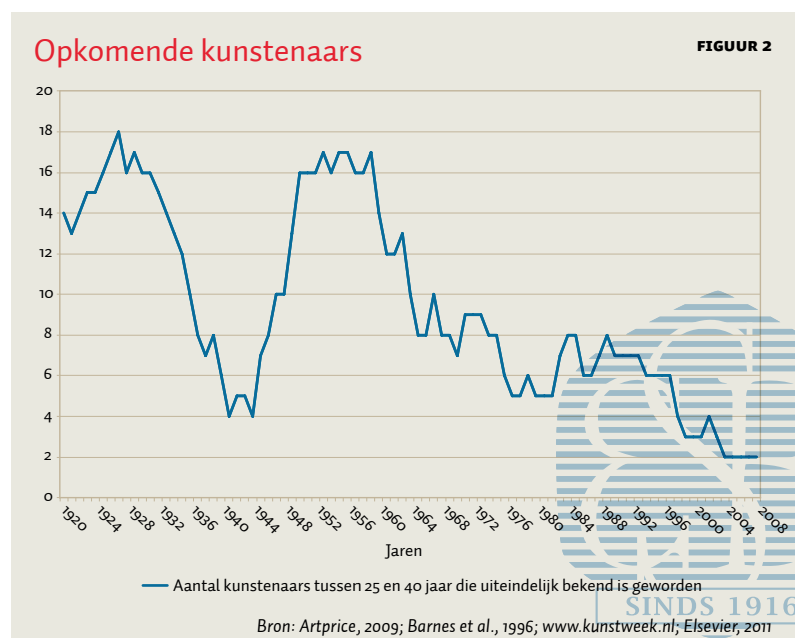
Uit bovenstaande volgt dat een positief effect van het Nederlandse kunstbeleid op de voortbrenging van grootse beeldende kunst geen steun vindt in de beschikbare gegevens over subsidies en aantallen kunstenaars.

SUBSIDIËREN OF DE MARKT

Als mogelijke reden voor het uitblijven van grootse kunst wordt aangevoerd dat subsidiëring niet voorziet in de selectie van kunst die vooruitloopt op de vraag. Het argument daarbij is dat subsidieverstrekking is gekoppeld aan de staat van dienst van de kunstenaar, waardoor waarlijk innovatieve kunstenaars niet in aanmerking komen (Singer, 1983; Van de Kar, 1982). In feite verlangt de stimulering van innovatieve kunst een beoordelend vermogen van de subsidieverstrekker dat even visionair is als dat van de innovatieve kunstenaar zelf. Het argument is valide voor een regeling als de (W)WIK, waar voor subsidieverlening inderdaad een staat van dienst wordt verlangd zoals opleiding, deelname aan exposities. Voor een regeling als de BKR echter waren de criteria juist soepel, en is het genoemde argument moeilijk te handhaven.

Het is de vraag of er wel sprake was van marktfalen dat overheidsingrijpen nodig maakte. Uit Bos en Gaaff (2011) blijkt immers dat investeren in hedendaagse kunst wel degelijk rendabel kan zijn. Als het voor investeerders loont om een aantal jaren in de ontwikkeling van kunstenaars te investeren dan zouden zij dit wel hebben gedaan. De constatering van Galenson (2005) dat markten tegenwoordig steeds beter in staat zijn de grote kunstenaars van de huidige tijd te identificeren, wijst er ook op dat er steeds minder reden is om vanuit het ontwikkelargument te subsidiëren.

De vraag is onder welke condities grootse kunst dan wél ontstaat. Grote kunst bloeit in regio's die mondiale centra van economische groei zijn (Bos, 2009a; Bos, 2009b). In de zeventiende eeuw was Nederland zo'n regio, eind negentiende eeuw vooral Parijs en in de loop van de twintigste eeuw verschoof het naar New York. Deze locaties voorzien niet alleen in een gunstige afzetmarkt voor kunst, de hoge concentraties kunstenaars zorgen ook voor aantrekkingskracht, competitie en inspiratie waardoor talent gestimuleerd wordt om zich verder te ontwikkelen. Kunstenaars die in dergelijke mondiale hotspots de boventoon voeren vinden de schijnwerpers van de wereld op zich gericht. In regio's die geen mondiale hotspots zijn, voorziet subsidiëring niet in een dergelijke selectie van talent, dwingt het geen competitie tussen kunstenaars af en geeft het geen prikkel tot innovatie. Uitsluitend de beschikbaarheid van een basisinkomen lijkt dus niet doorslaggevend te zijn voor het ontstaan van hoogwaardige kunst.



DISCUSSIE

Bij het trekken van conclusies over de relatie tussen subsidies en de voortbrenging van grootse kunst dient opgemerkt te worden dat niet alle uitgaven volledig of direct aan de stimulering van hoogwaardige beeldende kunst kunnen worden toegeschreven. Zo betreft het merendeel van de gepresenteerde uitgaven subsidies aan scheppende kunst, die uit meer bestaat dan alleen beeldende kunst. Hier staat tegenover dat uitgaven aan studiebeurzen en kunstacademies niet in figuur 1 zijn opgenomen, terwijl deze wel invloed kunnen hebben gehad op het niveau van beeldende kunst. Tevens zullen de werkelijke BKR-uitgaven hoger zijn geweest, omdat de vergoeding van materiaalkosten slechts deels in de data is opgenomen. Ook zijn, in tegenstelling tot de scheppende kunsten en de (W)WIK, de CBS-data voor de BKR exclusief apparaatskosten.

Een sterke afname van het aantal topkunstenaars zou niet automatisch hoeven te betekenen dat er ook geen brede laag onder die top zou kunnen zitten die dankzij subsidies zichzelf uiteindelijk wél kan bedruipen. Uit Cultuurbeleid in Nederland (2002) volgt echter dat ook na jaren van BKR-beleid het grootste deel van de BKR-ontvangers financieel afhankelijk was van de regeling. En ook recentelijk kon het merendeel van de kunstenaars niet rondkomen van hun beroepspraktijk (Sprenkels, 2008).

Figuur 2 is zodanig samengesteld uit beschikbare inventarisaties van kunstenaars, dat de daarmee verkregen lijst zo goed mogelijk aansluit op de doelstelling van beeldendekunstbeleid. Hierbij is ingegaan op de criteria voor het selecteren van beschikbare inventarisaties en niet op de inhoud van de lijst van kunstenaars. Maar omdat een deel van de gebruikte inventarisaties is gebaseerd op de subjectieve inbreng van de samenstellers ervan, is de inhoud van de lijst per definitie niet onbetwistbaar. Zo is het opmerkelijk dat Sam Drukker, Ans Markus en Henk Helmantel ontbreken in de lijst. Verder wordt met deze lijst geen uitspraak gedaan over de diversiteit van het kunstenaarsaanbod.

De constatering dat subsidies geen aantoonbaar effect hebben gehad op grootse beeldende kunst, wil niet gelijk zeggen dat het geen enkel welvaartseffect heeft bewerkstelligd. Immers, omdat kunstbeoefening nut genereert voor de aanbieder (Throsby, 1994), impliceert overheidsingrijpen dat dit mogelijk maakt welvaartvermeerdering voor het individu die verder gaat dan inkomenssteun. Het effect van subsidiëring blijft echter beperkt tot deze private baten zonder dat daar een duidelijke spill-over naar de rest van de maatschappij tegenover staat.

Ten slotte kan er vanwege het ontwikkelargument geen oordeel gevormd worden over het effect van kunstsubsidie op recentelijk gemaakte kunst. Hier staat tegenover het eerder genoemde argument dat markten tegenwoordig steeds beter in staat zijn de grootste kunstenaars van de huidige tijd te identificeren (Galenson, 2005). Figuur 2 is mede gebaseerd op het aantal Nederlanders dat voorkomt in de lijst van internationaal topverkopende hedendaagse kunstenaars. Met andere woorden, de huidige marktwaardering zit in de lijst. Ook zijn bekende, hedendaagse kunstenaars die tevens kunst-awards hebben gekregen, opgenomen in de lijst. Ook voor recente jaren mogen dus conclusies over het succes van subsidiëring gebaseerd worden op figuur 2.

CONCLUSIE

Ondanks de grote toename van subsidie-uitgaven in de beeldende kunsten is het aantal opkomende topkunstenaars afgenomen. Inzicht in de uitgaven aan beeldendekunstbeleid en het effect ervan biedt een meer feitelijke basis voor heroverwegingen omtrent beeldendekunstbeleid.

LITERATUUR

- Artprice (2009) *Contemporary Art Market 2007/2008. The Artprice Annual Report*. Parijs: Artprice.
- Barnes, R. et al. (1996) *The 20th Century Art Book*. Londen: Phaidon Press.
- Bateman, I.J., G.M. Mace, C. Fezzi, G. Atkinson en K. Turner (2010) Economic analysis for ecosystem service assessments. *Environ Resource Economics* 48(2), 177–218.
- Bos, E.J. (2009a) Kunst en economie door de eeuwen heen. *ESB*, 94(4554), 106–107.
- Bos, E.J. (2009b) Beeldende kunst migreert met economische groei. *ESB*, 94(4571), 653–654.
- Bos, E.J. en A. Gaaff (2011) Het rendement van kunst. *ESB*, 96(4602), 42–44.
- Elsevier (2011) Top-100 van Nederlandse kunstenaars. *Elsevier*, 14 mei, 78–88.
- Galenson, D.W. (2005) Who are the greatest living artists? The view from the auction market. *NBER Working Paper*, 11644.
- Hest, F. (2009) De Biënnale als graadmeter: Nederlandse kunstenaars op internationale podia. *Boekman*, 21(80), 38–45.
- Ijdens, T., W. de Nooy en A. Vloet (2007) *Het landelijk subsidiestelsel voor beeldende kunst 1984–2005: bereik, structuur en doorstroming*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Ijdens, T., D. de Laat-van Amelsfoort en M. Quanjel (2009) *Evaluatie van de Wet werk en inkomen kunstenaars (Wwik)*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Kar, H.M. van de (1982) Kunstsubsidies tussen vraag en aanbod. *ESB*, 1 september, 948–953.
- Klink, P. van (2005) *Kunsteconomie in nieuw perspectief*. Groningen: K's Concern.
- Klink, P. van (2011) Rijk maakte kunst verslaafd aan subsidie. *NRC Handelsblad*, 1 september.
- Kuiper, C., M. van der Aalst en T. Ijdens (2002) *De evaluatie van de wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK)*. Rotterdam: Research voor Beleid en het Erasmus Centrum voor Kunst- en Cultuurwetenschappen.
- Kuyvenhoven, F. (2007) *De Staat koopt kunst: De geschiedenis van de collectie zoste-eeuwse kunst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voorgangers (1932–1992)*. Proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Michel, R., H. Feys en L. Peeters (2011) *Frisse lucht, lange adem: historiek, cijfers en scenario's v/h beeldende kunstveld in Vlaanderen*. Gent: BAM, Instituut voor beeldende, audiovisuele en mediakunst.
- Ministerie van OCW (2002) *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- PBL (2005) *Natuurbalans 2005*. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ponds, R., G. Marlet en J. Poort (2011) *Kassa of kaalslag? De maatschappelijke gevolgen van bezuinigingen op kunst en cultuur. Deel 1: de podiumkunsten*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- Research voor Beleid (2011) *In beeld, nulmeting sectormonitor beeldende kunst*. Rapport B3794, Zoetermeer.
- Singer, L.P. (1983) Are public subventions for visual arts activist or anticreative? A neo-classical analysis. In: Shanahan, J.L., W.S. Hendon, I.T.H. Hillhorst en J. van Sprenkels (2008) *Cultureel ondernemerschap onder beeldend kunstenaars*. Master Thesis. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Straalen: *Market for the arts*. Akron, Ohio: University of Akron.
- Throsby, D. (1994) The production and consumption of the arts: A view of cultural economics. *Journal of Economic Literature*, XXXII, 1–29.
- Vermeulen J., N. Groen en C. Smithuijsen (2007) *Cultuurbeleid in belendende landen*. Amsterdam: Boekmanstichting.