



Kunstsubsidies tussen vraag en aanbod

DRS. H. M. VAN DE KAR

Kunstsubsidies ter discussie

Het kunstbeleid staat in ons land op los zand. Een wettelijk fundament ontbreekt. Een algemeen geaccepteerde en duidelijke hiërarchie van doeleinden eveneens. De politici en de ambtenaren die het kunstbeleid maken hebben daardoor nogal wat speelruimte. Ontbreken tevoren vastgelegde uitgangspunten, dan kunnen doeleinden bij voorbeeld eenvoudig worden aangepast aan gebleken effecten. De toetsing van het beleid wordt dan een zinloze affaire. Omdat de inzet van middelen, voornamelijk in de vorm van subsidies, in wezen vrijblijvend is, bestaat bovendien onzekerheid voor degenen wier dagelijks werk van de kunstsubsidies afhangt.

Deze en andere bezwaren waren voor de regering aanleiding om tien jaar geleden de *Discussienota kunstbeleid* de wereld in te sturen 1). Goed luisteren naar de commentaren en vervolgens de beleidsuitgangspunten vastleggen, dat was de bedoeling. Overigens was er al ruim vóór die tijd, in 1963, van economische zijde een fikse knuppel in het hoenderhok der kunsten gegooid. De aanstichter was W. Drees jr. In een preadvies voor de Vereniging voor Staatshuishoudkunde wijst hij op het dalend bezoek aan podiumkunsten waartegenover een voortdurende stijging van de overheidssubsidies staat. Hij onderkent dat er verschillende redenen kunnen zijn om deze subsidies te verstrekken: „Men kan bij uitvoerende kunsten subsidiëren ter wille van het nageslacht, maar ook ter wille van de kunstenaar of ter wille van het publiek” 2). Dat laatste is volgens hem het belangrijkste officiële motief. Inderdaad mag de cultuurspreiding, als variant van de volksopvoeding, worden

beschouwd als hoeksteen van het kunstbeleid, zoals dat na 1945 werd gevormd 3). Het kunstbeleid is vooral een publieksbeleid geweest waarbinnen de motivering in de loop der jaren overigens een wisselende inhoud heeft gehad. De titel van het essay van W. Knulst, *Vermanen, verheffen en verdelen*, drukt dit goed uit. Wat is er van dat publieksbeleid terechtgekomen? Wordt de bevolking inderdaad gestimuleerd tot kunstgebruik? De teruglopende publieke belangstelling vormde voor Drees een teken aan de wand. Hij draaide er niet omheen: „Voorzover de subsidies dienen voor een behoorlijke salariering van musici, toneelspelers, e.d. is dit prettig. Op zich lijkt dit echter onvoldoende motief tot subsidie, indien er geen vraag meer is naar een produkt kunnen de producenten beter wat anders gaan doen. Het gaat om bewaarde, waardevolle mensen, van wie niet aangenomen mag worden dat zij niets anders kunnen doen” 4).

De opmerkingen van Drees hadden twee gevolgen: a) er ontstond een levendige woordenstrijd over de overheidsbemoeienis met de kunsten 5); en b) de daling van het bezoek zette zich onverdroten voort, tot op de dag van vandaag (met het museumbezoek als uitzondering). De subsidies namen ondanks (of juist als gevolg van) de vraaguitval voortdurend toe. Had Drees nog te maken met toneelbezoekers die via de toegangsprijzen ongeveer de helft van de kosten droegen, in 1975 was die dekking al verminderd tot onder de twintig procent (bij muziek, opera en dans is het subsidiedeel nog groter) 6).

Na de door Drees veroorzaakte woeelingen raakten de kunstsubsidies wat in de vergetelheid. Tot in 1971 het kabinet-Biesheuvel in zijn regeringsverklaring

met de profijtgedachte kwam aanzetten. Minder subsidie en hogere toegangsprijzen. Het liep echter niet zo'n vaart. De minister van CRM (Engels) meende dat er eerst fundamenteel moest worden nagedacht: de *Discussienota kunstbeleid* was het gevolg. Overigens bleek de profijtgedachte allerwegen zoveel weerstand op te roepen dat het begrip na enige tijd volledig uit de regeringsstukken verdween, tot het weer opdook in het kader van de recente Heroverwegingen.

Een belangrijke volgende stap werd gezet in 1976 met de *Nota kunst en kunstbeleid* en de daaraan complementaire nota's over toneel, orkesten en musea 7). Voor het eerst in de geschiedenis van het Nederlandse kunstbeleid kwam de regering met een doorwrochte beschouwing over de plaats van de kunst in het regeringbeleid en over de doeleinden, de instrumenten en de organisatie van het kunstbeleid. Voor het eerst ook werd er een afzonderlijk (d.w.z. los van de behandeling van de CRM-begroting) kamerdebat aan de kunsten gewijd. Echter, de nota's bevatten geen concrete beleidsvoorstellen in de vorm van wetsontwerpen e.d. Discussienota's waren het ook niet, aldus de toenmalige bewindsmans 8). Het was vlees noch vis.

Interessant zijn de in de nota neergelegde doeleinden van kunstsubsidies. De opsomming komt aardig overeen met de door Drees genoemde motieven. De nota onderscheidt:

- het ontwikkelen en in stand houden van kunst;
- het toegankelijk maken van kunst;
- het bevorderen van de participatie.

1) *Discussienota kunstbeleid*, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Den Haag, 1972.

2) W. Drees jr., *De Nederlandse overheidsuitgaven*, preadvies voor de Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Den Haag, 1963, blz. 34.

3) Wim Knulst, *Vermanen, verheffen en verdelen*, in *Tien jaar ontwikkeling van het toneel*, Instituut voor Theateronderzoek, Amsterdam, 1980, blz. 64.

4) W. Drees jr., op. cit., blz. 35.

5) Onder meer in het tijdschrift *Maatstaf*.

6) Gegeven ontleend aan de studie van R. Goudriaan en C. A. de Kam, *The show is over: some distributive and budgetary consequences of increasing admission fees in the performing arts industry*, paper Maastricht, 1982.

7) *Nota kunst en kunstbeleid*, Ministerie van CRM, Den Haag, 1976.

8) Minister Van Doorn in de inleiding van de *Nota kunst en kunstbeleid*.

De eerste twee doeleinden betreffen het aanbod, de laatste de vraag. Opvallend is dat het conserveren van kunst in één adem wordt genoemd met het bevorderen van voortdurende vernieuwing (d.m.v. experimenten e.d.). Innovatie wordt essentieel beschouwd voor het levend houden van de kunsten. Een zekere latente spanning is tussen beide subdoeleinden aanwezig en zal zich ongetwijfeld manifesteren bij budgettaire krapte. De tweede doelstelling houdt in dat kunst op zoveel mogelijk plaatsen voor in principe alle lagen van de bevolking beschikbaar zou moeten zijn. Geconstateerd kan worden dat het aanbod van kunst inderdaad qua omvang, verscheidenheid en spreiding is toegenomen 9). Voor zover de vergroting van het aanbod tot een vergroting van de vraag heeft moeten leiden is het beleid, als gezegd, mislukt. De spoeling werd alleen maar dunner. Daardoor is een ernstig dilemma ontstaan. Als de vraag uitblijft (en de subsidies niet toenemen) kan de eerste doelstelling, het ontwikkelen van de kunst, in gevaar komen. Dat zelfde gebeurt echter als het kunstaanbod zich, door de nood gedwongen, in hoofdzaak zou conformeren aan de geldende smaak van het publiek. De Kunstnota doet op dit punt geen echte keuze tussen vraag en aanbod. En de discussie rustde na een korte opleving opnieuw rustig voort, op een laag pitje.

Inmiddels is de vlam in de pan geslagen. Een boeiende gedachtenwisseling vond plaats in het tijdschrift *de Revisor*, met als belangrijkste aanleiding de rede van Den Uyl over het kunstbeleid 10). Kunstenaars realiseerden zich dat de tijd van vrijblijvend gekout over het belang van de kunst voorbij was. Politici staken op prikkelende wijze hun nek uit 11). Er hingen veranderingen in de lucht. De kunstbegroting, hoe nietig ook als onderdeel van de gehele rijksbegroting, zou de bezuinigingsdans niet ontspringen. Bovendien was daar de idee om met de *Kaderwet specifiek welzijn* belangrijke delen van het kunstbeleid te decentraliseren. In combinatie met de budgettaire verkrapping werd dat door de kunstwereld als bedreigend ervaren.

Economen over kunst

De huidige problemen hebben ertoe geleid dat er opnieuw fundamenteel wordt nagedacht over de oorzaken van de structureel zwakke plekken in de economische en de sociale positie van kunstenaars, welke plekken vooral bij ongunstig economisch tij bloot komen te liggen. Alsmede over hetgeen de overheid hieraan zou kunnen doen. Van economen wordt verwacht dat zij hierover hun licht doen schijnen. In hoeverre draagt de economische analyse van de kunstsector echter beleidsrijpe vruchten?

Een recent te Maastricht gehouden internationale conferentie over kunst en economie biedt een mogelijkheid de

„state of the art” te leren kennen 12). Het gezichtsveld hoeft daarbij niet beperkt te blijven tot de bijdragen die de Nederlandse situatie betreffen. Soortgelijke problemen doen zich in vele landen voor, ondanks de grote verschillen die er zijn in de intensiteit van de overheidssteun en de bestuurlijke organisatie van het beleid. De probleemvelden kunnen als volgt worden gegroepeerd:

- determinanten van de publieksvraag naar kunst;
- kenmerken van de productie- en kostenstructuur van het aanbod;
- de sociale positie van kunstproducenten;
- de motivering van het overheidsingrijpen;
- de organisatie van de voorbereiding en van de uitvoering van het overheidsbeleid;
- de effectiviteit van beleidsinstrumenten.

Een kanttekening is op zijn plaats. Als er gesproken wordt van „de” vraag naar of „het” aanbod van kunst dan is dat eigenlijk een onvergeeflijke vergroving. Want hoewel een scherpe definitie van wat kunst is (gelukkig) niet kan worden gegeven, mag de heterogeniteit toch wel als een wezenskenmerk van kunstproducten worden beschouwd. De sectorindeling, zoals deze in ons land gebruikelijk is, verandert daar weinig aan. Ook binnen de deelsectoren (toneel, muziek, dans, beeldende kunst, letteren enz.) is de heterogeniteit groot. Dat maakt de economische analyse er niet eenvoudiger op. Blaug heeft eens opgemerkt dat het prachtig is dat de laatste jaren wordt gestudeerd op de prijs- en inkomenselasticiteiten van de vraag naar voorstellingen en concerten, maar dat we eigenlijk meer zouden hebben aan inzicht in „performance elasticity” 13). Daarmee doelt hij vermoedelijk op de kwaliteit (in ruime zin opgevat, dus inclusief repertoirekeuze e.d.) als determinant van de vraag. Op de Maastrichtse conferentie bleek dat er naar hem was geluisterd.

Ten einde greep te krijgen op een verzameling heterogene producten is één of andere indeling niettemin gewenst. Er moet naar gemeenschappelijke kenmerken worden gezocht. In de economische analyse wordt het onderscheidend criterium vaak ontleend aan de wijze waarop de kunstproducten aan de man (kunnen) worden gebracht. Er wordt dan verbijzonderd naar de fysieke verschijningsvorm van het kunstproduct. Is het een in beginsel eenmalige, vluchtige zaak (een voorstelling of concert), dan vinden productie (afgezien van de voorbereiding vóór de première) en consumptie tegelijkertijd plaats. Voorraadvorming van fysieke eindproducten is niet mogelijk (wél in de vorm van „human capital”). Bovendien is het gebruik, binnen de grens van de zaalcapaciteit, niet-rivaliserend zodat verschillende gebruikers een zelfde product op hetzelfde moment kunnen

consumeren. Podiumkunsten kennen daardoor een aantal gemeenschappelijke problemen zoals de invloed van concurrerende massamedia en een relatief achterblijvende produktiviteitsontwikkeling. Is het kunstproduct wel fysiek overdraagbaar dan doemen andere problemen op die voornamelijk te maken hebben met de overdracht van de eigendoms- of gebruiksrechten en met de onzekerheid en ondoorzichtigheid die de afzetmarkten van de scheppende kunstenaars kenmerken.

Subsidiemotieven

De eerste economische studies van de kunstsector verschenen in de tweede helft van de jaren zestig 14). Ze gaan vooral over het voor (of tegen) van overheidssteun aan de kunsten. Daarbij staken de wetenschappers hun persoonlijke opvattingen meestal niet onder stoelen of banken. Spreiding, conservering, vernieuwing werden met de hulp van de welvaartstheorie vertaald in termen van externe effecten, niet-rivaliserend gebruik, merit goods e.d. Feitelijk onderzoek van de knelpunten die zich bij vraag en aanbod van kunstproducten voordoen, vond nog nauwelijks plaats. Dat zelfde geldt voor de positieve analyse van de beleidseffecten en van het gedrag van de overheid als subsidiegever.

Er zijn natuurlijk uitzonderingen. Een beschrijvende studie van de overheidsbemoeyenis met de kunsten, werd in ons land bij voorbeeld reeds voor de oorlog gepubliceerd 15). In de normatieve periode treffen we enige economisch-historische studies aan met als thema: onder welke omstandigheden heeft het toneel het zonder financiële steun kunnen red-

9) Vergelijk het artikel van H. O. van den Berg in dit nummer.

10) Gebundeld door de Boekmanstichting onder de titel *Kunst en het geld*, Amsterdam, 1982.

11) Bij voorbeeld A. Kosto, Over kunstbeleid en hoe het anders kan, in *Socialisme en Democratie*, september 1981.

12) Het is de „Second international conference on cultural economics and planning”, met als onderwerp „Arts and economics”, gehouden van 26-28 mei 1982. De eerste internationale conferentie vond plaats te Edinburgh in 1979. De inleidingen van dat congres zijn in 1980 gepubliceerd (zie noot 13). Publicatie van de Maastrichtse papers moet nog plaatsvinden. Er wordt in dit artikel naar verwezen met de vermelding „paper Maastricht, 1982”.

13) M. Blaug, A postscript to the Edinburgh conference on cultural economics, in W. S. Hendon, J. L. Shanahan en A. J. MacDonald (red.), *Economic policy for the arts*, Cambridge (Mass.), 1980, blz. 362.

14) Een bloemlezing is samengesteld door M. Blaug, *The economics of the arts*, Londen, 1976.

15) E. Boekman, *Overheid en kunst in Nederland*, dissertatie Amsterdam, 1939, heruitgave, Nijmegen, 1976.

den. Baumol beschreef het theater in de Griekse oudheid en, samen met Mary Oates, het Londense theater ten tijde van de Renaissance 16). Allebei bloeiperioden van het toneel en schrille contrasten met het sukkelende theater van deze tijd. In het klassieke Athene werden gigantische toeschouwersaantallen bereikt uit een relatief kleine bevolking, en in Londen was het theater lange tijd een daverend commercieel succes. Verder leggen Baumol en Bowen in 1966 de basis voor een reeks publikaties over de relatief achterblijvende produktiviteitsontwikkeling bij de podiumkunsten 17). Daardoor zou bij een onveranderd aanbod het exploitatietekort („earnings gap”) voortdurend blijven toenemen, waardoor de overheid steeds meer zou moeten bijdragen. Twee jaar later publiceert T. G. Moore een eerste uitputtende studie van vraag en aanbod in de toneelsector 18). Ten slotte gaat ook Netzer in zijn boek een stap verder dan alleen motievenonderzoek. Hij probeert, overigens met weinig succes, op grond van statistische gegevens een indruk te krijgen van de effecten van kunstsubsidies 19). Maar we zitten dan al ver in de jaren zeventig, waarin het, thans veelgebruikte, handboek van Throsby en Withers overigens nog steeds voor meer dan een derde is gewijd aan de argumenten voor overheidssteun 20).

In de tweede helft van de jaren zeventig is er niettemin sprake van een duidelijke accentverlegging in het economisch onderzoek van de kunstsector. Dat bleek op de eerste internationale conferentie over economie en kunst, in 1979, waar Blaug constateerde: „I believe that we have thrashed the normative horse to death (. . .) it is time to turn to the problem of monitoring the achievements or failures of governments in pursuing certain avowed policies in the arts” 21). In Maastricht zet deze lijn zich voort. Nog maar enkele van de zesenvijftig inleiders bewandelen het normatieve pad. Bij voorbeeld Scitovsky, die het spoor volgt van zijn *The joyless economy*. Hij vindt dat de overheid de zwakke concurrentiepositie van de kunsten ten opzichte van makkelijk toegankelijke vormen van amusement en opwinding (zoals sport en — zelfs — misdaad) moet versterken 22). Ook Pen verschoot zich niet in waarde-vrijheid. Hij legt in dit nummer uit waarom. In Maastricht wees hij indringend op de gevaren die decentralisatie zou inhouden voor het continueren van het kunstaanbod. Hij pleitte echter niet zozeer als economist maar als „very cultural person” 23). Dat economen het zorgvuldig uit elkaar houden van meningen en feiten wel eens uit het oog verliezen blijkt uit de bijdrage van Rowse, waarin het oneigenlijk gebruik van economische argumenten bij de politieke besluitvorming (in Australië) aan de kaak wordt gesteld 24).

De positieve-motievenanalyse omvat allereerst de beschrijving van hetgeen de

overheid in werkelijkheid doet. Historische of internationale vergelijkingen van de kunstsector zijn in dit opzicht vaak boeiend. In Maastricht bevatte de bijdrage van Montias rijk materiaal 25). Hij vergeleek de mate van subsidiëring van podiumkunsten nu en in het verleden in een aantal westerse landen. De maatschappelijke opvattingen over de betekenis van kunst blijken in de VS en West-Europa duidelijk te verschillen. „The idea fostered by European elites that theatre and music should be part of a good citizen's *Bildung* never took root in America”. Kunst wordt daar gerekend tot de lange rij amusementsprodukten waarvoor de gebruiker in principe heeft te betalen. Het aandeel van de eigen inkomsten uit entreegelden e.d. ligt in de VS dan ook beduidend hoger dan in West-Europa. Naast de verhoudingsgewijs bescheiden directe overheidssteun kent men in de VS steun in de vorm van een belastinguitgave: aftrek van giften aan kunstinstellingen. Dat betekent wel dat de voorkeur van de gevers en niet,

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam**

zoals bij subsidies, de voorkeur van de overheid de allocatie der gelden bepaalt. Hetgeen in overeenstemming is met het in de VS geldende „arm's length principle”, dat ook wordt toegepast door bij de directe subsidiëring onafhankelijke Arts Councils in te schakelen 26).

De landenvergelijking van Montias biedt ten slotte een ondersteuning voor de stelling dat er spanning bestaat tussen conserveren en vernieuwen: landen met relatief veel kunstschaten en monumenten hebben naar verhouding weinig over voor de levende kunsten.

Hoe staat het met de economische verklaring van het overheidsgedrag? Als overheids subsidie wordt opgevat als de publieke vraag naar kunstprodukten dan staan in beginsel twee wegen open om de vraag in kaart te brengen: analyse van „revealed preferences” of van „stated preferences”. Throsby en Withers kiezen voor interviews en passen de methode van Bohm toe waarin de vraag naar collectieve goederen wordt uitgedrukt in een bepaalde bandbreedte (om minder kwetsbaar te zijn voor het overen onderbieden dat bij collectieve bestorting mag worden verwacht) 27). Uit het onderzoek blijkt dat de belastingbetaler wel degelijk bereid is in de buidel te tasten voor (de beschikbaarheid van) kunst, ook al is hij zelf geen regelmatig consument van kunstprodukten. En die bereidheid is zelfs aanmerkelijk groter dan het feitelijke niveau van de kunstsubsidies (in Australië). Pommerehne en Schneider gaan op zoek naar geopenbaarde voorkeuren 28). Het empirisch materiaal heeft betrekking op

Zwitserland, waar de directe democratie (referendum) een koppeling van budgettaire beslissingen en kiezerskenmerken relatief eenvoudig maakt. Onderzocht wordt een volksraadpleging over een voorstel tot verhoging van het subsidie aan een schouwburg. Het voorstel werd verworpen. Met behulp van een model van het kiezersgedrag, waarin ondermeer de toegangsprijs en het individuele aandeel in de subsidiekosten determinanten zijn, wordt de „vraag” bepaald en kan worden nagegaan hoeveel lager de voorgestelde verhoging had moeten zijn om een meerderheid te verwerven.

De particuliere vraag naar kunst

In analytisch opzicht is het maar een kleine stap van de publieke vraag naar de publieke vraag (naar toegangsbewijzen, of kunstvoorwerpen). Smaak, inkomen en relatieve prijs zijn de geijkte determinanten. Daarnaast wordt ook wel betekenis toegekend aan het (ouderlijk) milieu, het opleidingsniveau, de passieve of actieve bemoeienissen met kunst tijdens de kinderjaren e.d. De grens met de sociologie is snel overschreden. Pen wijst daarop in zijn bijdrage aan dit nummer.

Goudriaan en De Kam hebben een vraagfunctie opgesteld voor het bezoek aan podiumkunsten in ons land 29).

16) W. J. Baumol, Economics of athenian drama, *Quarterly Journal of Economics*, 1971; W. J. Baumol en M. I. Oates, On the economics of the theatre in renaissance London, *Swedish Journal of Economics*, 1972.

17) W. J. Baumol en W. G. Bowen, *Performing arts, the economic dilemma*, New York, 1967.

18) T. G. Moore, *The economics of the American theatre*, Durham NC, 1968.

19) D. Netzer, *The subsidized muse; public support for the arts in the United States*, Cambridge (Mass.), 1978.

20) C. D. Throsby en G. A. Withers, *The economics of the performing arts*, Londen, 1979.

21) M. Blaug, op. cit.

22) T. Scitovsky, *Subsidies for the arts: the economic argument*, paper Maastricht, 1982.

23) J. Pen, *A very cultured economist's idea about the locus of decisionmaking*, paper Maastricht, 1982.

24) T. Rowse, *Equivocal economics: an analysis of the political utility of economist's interventions into Australian debate on government fundin for the arts*, paper Maastricht, 1982.

25) J. M. Montias, *Public support for the performing arts in Western Europe and the United States: history and analysis*, paper Maastricht, 1982.

26) Een beschrijving van de rol van de Arts Councils geeft D. Cwi, *Arts Councils as public agencies*, paper Maastricht, 1982.

27) C. D. Throsby en G. A. Withers, *Demand for the arts as a public good: theoretical aspects and empirical findings*, paper Maastricht, 1982.

28) W. W. Pommerehne en F. Schneider, *Private demand for public subsidies to the arts: a study in voting and expenditure theory*, paper Maastricht, 1982.

29) R. Goudriaan en C. A. de Kam, op. cit.

Voor het schatten van de inkomenselasticiteit houden ze behalve met het beschikbaar inkomen per hoofd, ook rekening met leeftijd en aantal schooljaren. Bij de prijselasticiteit spelen de gemiddelde toegangsprijs, de prijs van substituten, het inkomen en gewoontevorming een rol. De gevonden inkomenselasticiteiten zijn vrijwel allemaal beduidend lager dan één. Dat zou een indicatie vormen voor het bezoekersgedrag op de langere termijn. Voor de korte periode speelt de prijselasticiteit een rol. De hiervoor gevonden waarden zijn laag (rond 0,5).

Deze uitkomsten bevestigen eens te meer hoe ijdel de aanvankelijke verwachtingen zijn geweest dat bij toename van de welvaart en het opleidingsniveau de kunst haar elitaire karakter zou verliezen. Als mogelijke verklaring voor het achterblijven van de participatie wordt wel gewezen op het tijdsintensieve karakter van deze vorm van consumptie. Hoewel de vrije tijd absoluut is toegenomen, is hij relatief schaarser geworden door de toevloed van de mogelijkheden om die tijd aangenaam te besteden (30). In Maastricht besteedde Broekman aandacht aan de invloed van de tijdsfactor (31). De podiumkunsten zijn duidelijk aan de verliezende hand in de concurrentieslag om de vrije tijd. Natuurlijk kan men proberen zo goed mogelijk tegen de stroom op te roeien. Van Puffelen heeft zijn hoop gevestigd op een beter gebruik van marketinginstrumenten door de kunstenaars (32). Dat is ook de invalshoek van Bamossy die er achter probeert te komen wat de kenmerken zijn van de houders van seizoenkaarten (33). Vooral de ervaringen die men als kind heeft opgedaan met de podiumkunsten blijken bepalend te zijn voor het bezoekgedrag. Voor beeldende kunsten kon deze relatie niet worden gelegd. Verder blijkt uit zijn onderzoek dat, hoe langer men in een bepaalde plaats woont, hoe meer men geneigd zal zijn een abonnement te nemen.

Kwaliteit en consumentengedrag

In de vraagstudies wordt over het algemeen niet gedifferentieerd naar het gebodene. Het gaat om het bezoek aan „de” podia of „het” toneel. Er wordt vrij zelden ingegaan op de heterogeniteit van het aanbod, op de invloed van kwaliteitsverschillen. De kennis van de kwaliteit is overigens niet alleen van belang voor een betere verklaring van de publieksvraag. De (artistieke) kwaliteit is in de praktijk ook een belangrijk criterium bij de toedeling van subsidies. Kan de kwaliteit van kunst op een aanvaardbare wijze worden geobjectiveerd? In een aantal Maastrichtse papers wordt een poging gedaan.

Burkom probeert de heterogeniteit te benaderen aan de hand van de toneelkritieken in de pers (34). Is er een verband

te leggen tussen het oordeel van de recensent en het bezoekersaantal? Hij constateert dat er invloed is, en wel vooral bij cabareet en avant-garde toneel. Komedies zijn vrij ongevoelig. Verder is opvallend dat voorstellingen in kleinere plaatsen eerder vatbaar zijn voor de kritiek. Enige zwakke punten van het onderzoek zijn het ontbreken van een controlegroep (bij voorbeeld dezelfde voorstelling in een andere stad, met een tegengestelde recensie), het veronachtzamen van de tijdsfactor (een slechte kritiek zou het bezoek aanvankelijk kunnen remmen, maar na verloop van tijd kan het stuk toch aanslaan) en het niet corrigeren voor de invloed van abonneementhouders.

Throsby waagt zich eveneens aan het kwaliteitsvraagstuk (35). Ook bij hem spelen de recensentenoordelen een rol. En verder onder meer het repertoire, de uitvoeringstechniek, de encenering, de kostuums, de kenmerken van de schouwburg, de amusementswaarde, de emotionele en intellectuele prikkeling. We herkennen hier objectieve, objectieerbare en louter subjectieve kwaliteitskenmerken.

In een model relateert hij het bezoek aan deze kenmerken, aan de toegangsprijs, en aan de zaalcapaciteit. De niet-objectief in te delen produktkenmerken specificeert hij door de oordelen van recensenten over deze aspecten kardinaal in te schalen. Hij onderzoekt de voorstellingen in drie theaters in Sydney. Voor één theater heeft het type voorstelling geen invloed, bij de andere wel. Veel invloed heeft de mate van bekendheid van de toneelschrijver. In overeenstemming met de verwachting blijkt het klassieke repertoire het beter te doen als publiekstrekker dan avant-garde. Ook andere kwaliteitskenmerken hebben invloed. Behalve een vraagfunctie schat Throsby ook individuele nutsfuncties met uit enquêtes verkregen data. Daarbij blijkt de kwaliteit méér invloed te hebben dan de toegangsprijs. Het zou dus verstandig kunnen zijn om subsidies te gebruiken voor kwaliteitsverbetering in plaats van voor prijsverlaging.

Kan de vraag naar schilderijen worden gerelateerd aan kwaliteitskenmerken? De gerealiseerde verkoopprijs zal dan moeten worden verklaard uit vraag- en aanbodfactoren, waaronder kwaliteitsindicatoren. In hun tweede congresbijdrage doen Pommerehne en Schneider een poging (36). Zij presenteren een eenvoudig model waarin het aanbod van schilderijen geacht wordt af te hangen van de marginale produktiekosten en van de verwachte opbrengst bij verkoop. De vraag wordt afhankelijk gesteld van het inkomen, de prijs, het rendement van alternatieve beleggingen, en de esthetische waardering voor het werk van de schilder. Om niet in een tautologie verzeild te raken slaat deze esthetische waardering op het hele oeuvre van de kunstenaar, en niet op een afzonderlijk werk. De produktie van een

kunstenaar wordt dus als het ware homogeen verondersteld, één van de onvermijdelijke kunstgrepen in een dergelijke modelmatige aanpak. De onderzoekers maken gebruik van een bestaande top-100 indeling van beeldende kunstenaars. Ze schatten eerst een vergelijking waarin de esthetische waardering, dat is de positie in de top-100, afhangt van het aantal tentoonstellingen van de kunstenaar, van door hem verkregen onderscheidingen, van het tijdsverloop sedert zijn eerste expositie, van de door hem toegepaste technieken, en van de hoogte van verkoopprijzen van zijn vroegere werk. Vervolgens schatten zij een prijsfunctie waarbij behalve de esthetische waarde en de eerder genoemde variabelen ook zijn opgenomen: de mate van geldontwaarding (kunst als waardevaste belegging?), de bekendheid van de galerie die de kunstenaar „brengt”, en het al dan niet overleden zijn van de kunstenaar. De meeste invloed moet worden toegeschreven aan het inkomen per hoofd, gevolgd door de esthetische waardering. De voor 1979 met het model voorspelde esthetische waardering (rangorde) en prijs (van een representatief werk) blijken zeer goed overeen te stemmen met de gerealiseerde waarden. Hierbij moet worden bedacht dat de huidige prijs door het model in belangrijke mate wordt verklaard uit vroegere prijzen. Een andere congresbijdrage heeft eveneens de prijsvorming van schilderijen tot onderwerp. Frangen probeert 13.750 op veilingen gerealiseerde prijzen te relateren aan produktkenmerken als de grootte van het schilderij, de techniek, het onderwerp, het produktiejaar enz. (37). Dat levert weliswaar interessante getallen op (een groot doek is gemiddeld duurder, een pastel levert zeven keer zoveel op als een tekening, een religieuze voorstelling ligt het best in de markt, een landschap het slechtst), maar nog geen goede verklaring van de prijsvorming.

30) Vergelijk de uiteenzetting van H. O. van den Berg in dit nummer.

31) F. Broekman, *Time, economics and cultural policy*, paper Maastricht, 1982.

32) F. van Puffelen, *Marketing and arts, necessity and implementation*, paper Maastricht, 1982.

33) G. Bamossy, *Socializing experiences or predictors of performing arts patronage behavior*, paper Maastricht, 1982.

34) B. Burkom, *The economic impact of theatre criticism: an analysis of the relationship between newspaper reviews and audience attendance*, paper Maastricht, 1982.

35) C. D. Throsby, *Perceptions of quality in the performing arts and their relationship with the demand and supply of performing arts services*, paper Maastricht, 1982.

36) W. W. Pommerehne en F. Schneider, *Esthetic and economic evaluation of work of contemporary fine arts: an exploratory study*, paper Maastricht, 1982.

37) U. Frangen, *Quantification of determinants of painting prices*, paper Maastricht, 1982.

De analyse van de relatie tussen de smaak van het publiek enerzijds, en de bezoekersaantallen of verkoopprijzen anderzijds is natuurlijk boeiend uit wetenschappelijk oogpunt. De vraag is of de kunstenaars er een boodschap aan hebben. Zij zullen tot op zekere, wellicht belangrijke, hoogte publieksonafhankelijk (willen) werken. Ook al heeft dat een relatief laag inkomen als consequentie. Dat roept de vraag op in hoeverre de kunstmarkt consumentensovereiniteit kent of zou moeten kennen. Gold probeert de eerste vraag empirisch te beantwoorden voor de podiumsector, maar komt er niet goed uit (38). Wel blijkt uit de studie het al eerder genoemde dilemma waarvoor de podiumkunsten staan: een steeds groter publiek opzoeken om de stijgende kosten te kunnen goedmaken en dus een ijzeren repertoire brengen zonder te vernieuwen (en daarmee ook het publiek minder kansen te geven zijn smaak te ontwikkelen), of teloor gaan. Gold ziet wel iets in een verdere differentiatie van het aanbod gepaard aan een betere marketing. Aan het probleem van de dan dunner wordende spoeling gaat zij echter voorbij.

Het aanbod van kunst

De door Baumol en Bowen geopende weg naar de aanbodkant van de podiumkunsten lijkt inmiddels wat platgetreden te zijn, want in Maastricht kwam de „earnings gap” nauwelijks ter sprake. Wel wees Schwarz nog eens op het gevaar dat de pogingen tot kostenvermindering (door een kleinere rolbezetting bij voorbeeld) ten koste zullen gaan van het geleverde produkt (en dat lokt weer negatieve publieksreacties op, zodat op den duur niets overblijft). „Of course, if we leave the vegetables out of the soup, we have „economized”. Only now we have hot water and not soup” (39). Een gedachte om vast te houden, als we zien hoe er in ons land op musea wordt bezuinigd (door ze een dag per week te sluiten). Een gesloten museum mag goedkoop zijn, maar is het nog wel een museum? Het sluiten van schouwburgen hoeft echter niet het einde te zijn van het toneel. Zo stelt Girard met klem de (retorische) vraag of het niet wat vreemd is dat we (de beleidsmakers) ons blijven concentreren op de vertrouwde wijze van distributie van podiumkunsten terwijl inmiddels via nieuwe distributiekanaalen een massale culturele consumptie tot ontwikkeling is gekomen. Als het publiek kiest voor andere media, waarom doen de kunstproducenten of de overheid dat dan niet? (40).

De sociale positie van kunstenaars

Studies waarin de sociale positie van kunstenaars integraal wordt behandeld, stonden in Maastricht niet op het pro-

gramma. Wel hielden twee Nederlandse bijdragen zich bezig met respectievelijk de inkomenspositie van beeldende kunstenaars en van letterkundigen. De eerste studie vloeit voort uit de op dit moment bestaande onvrede met het functioneren van de Beeldende-Kunstenaars Regeling (BKR). Er zijn over de inkomenspositie van beeldende kunstenaars veel opinies, maar weinig feiten. Die feiten worden nu in het kader van een meeromvattend BKR-onderzoek (in opdracht van CRM) verzameld door het IVA. De onderzoekers presenteerden de eerste, met moeite, bijeengebrachte gegevens over de totale werkgelegenheid in de sector der beeldende kunsten en over het inkomen dat deze kunstenaars uit vrije verkoop en uit (bij-)baantjes weten te verwerven (41).

Vormt de BKR bij de beeldende kunst een heet hangijzer, bij de schrijvers is dat het ontbreken van een leenrecht. Den Hertog en De Rooi geven een korte schets van de leenrechtssystemen zoals die in de Scandinavische landen worden toegepast (42). Het leenrecht wordt daar over het algemeen niet als een zuiver verlengstuk van het auteursrecht gezien. Vervolgens bezien ze deze systemen tegen de achtergrond van de in ons land heersende opvattingen over de beloningsstructuur in de letteren. De claims van onze letterkundigen blijken eveneens niet zozeer in de richting te gaan van uitsluitend een individueel toegerekende compensatie voor het verlies van royalties als gevolg van uitleningen (die toenemen, terwijl de boekenverkoop daalt). Men denkt aan een bestemmingsretributie ten behoeve van een fonds dat ook een herverdelende functie zou moeten hebben.

Effectiviteit

De mogelijkheid van conflicten tussen de doeleinden van het kunstbeleid blijkt uit verscheidene congresbijdragen. Singer vraagt zich bij voorbeeld af wat het effect is van inkomenssteun op de kwaliteit van het werk van beeldende kunstenaars (43). Omdat niet alle kunstenaars in aanmerking kunnen komen voor een ondersteunend inkomen uit de overheidskas zal moeten worden geselecteerd. De staat van dienst van een kunstenaar speelt daarbij vermoedelijk een belangrijke rol. Singer meent dat de kunstenaars die het bij het publiek goed doen óók de meeste kans maken op subsidie. En zij hebben die steun eigenlijk het minst nodig. De vernieuwende kunstenaars zullen achter het net vissen. Hij onderbouwt deze stelling met een „human capital”-model, waarin de kunstenaar de toekomstige opbrengsten van vernieuwend werk afweegt tegen de wat zekerder opbrengst van smaakconform werk. Juist de innovatiemarkt wordt gekenmerkt door grote onzekerheid: zal het aanslaan? Bovendien zou de concurrentie daar heviger zijn door de lage toe-

treddingsdrempel. Het model laat zien dat subsidie de kunstenaar in de richting van niet-vernieuwend werk zal duwen. Singer draagt enig empirisch materiaal aan ter staving van deze conclusie.

Een tegengesteld effect zouden we bij de podiumkosten aantreffen, als we Montias mogen geloven (44). Zijn model beschrijft het gedrag van een naar kostendekking strevende toneelaanbieder, die de optimale verhouding zoekt tussen populair repertoire en elitestukken. Bij afwezigheid van een subsidiemogelijkheid zal de aanbieder de eventuele batige saldi op het populaire aanbod gebruiken om iets van het door hem zelf gewenste elite-aanbod te kunnen realiseren. Subsidies zullen de toegangsprijzen (van beide types) verlagen. De prijselasticiteit van de vraag naar populaire stukken zal echter hoger zijn dan van de elite-categorie. Voor wat betreft het populaire aanbod ziet de producent zijn concurrentiepositie tegenover het commerciële aanbod (de vrije produkties) verbeteren. De subsidies zullen het elite-aanbod doen toenemen, de producent heeft meer mogelijkheden dan voorheen om zijn eigen voorkeuren te honoreren. Montias ziet deze theoretische conclusie ondersteund door de Nederlandse ervaringen van de laatste twintig jaar. Wij moeten echter bedenken dat er een actie „Tomaat” nodig was om het toneelaanbod minder publieksgericht en meer vernieuwend te doen zijn.

Jenkins en Austin-Smith onderzochten het gedrag van de verstrekkers van toneelsubsidies met behulp van een „grants function” (45). Hun benadering vertoont trekken van de theorie van de optimale belastingheffing: de verdeling van subsidies moet simultaan voldoen aan allocatieve en aan rechtvaardigheidscriteria. Ten aanzien van dit laatste gaan zij uit van een streven naar horizontale gelijkheid: toneelproducenten die onder gelijke omstandigheden werken, moeten een gelijke steun ontvangen.

38) S. S. Gold, *Consumer sovereignty and the performing arts*, paper Maastricht, 1982.
39) S. Schwarz, *A new look at the earnings gap in the arts*, paper Maastricht, 1982.

40) A. Girard, *Cultural industries: Why? What? How?* paper Maastricht, 1982. Vergelijk ook W. P. Knulst, *Mediabeleid en cultuurbeleid. Een studie over de samenhang tussen twee beleidsterreinen*, Voorstudie WRR, uitgevoerd door het CPB, Den Haag, 1982.
41) G. Muskens e.a. (IVA, Tilburg), *Income effects and fine art markets*, paper Maastricht, 1982.

42) W. J. den Hertog en C. de Rooi, *Public lending rights: an instrument for cultural policy?*, paper Maastricht, 1982.

43) L. Singer, *Are public subventions to visual arts creatives or anticreatives: a neo-classical analysis*, paper Maastricht, 1982.

44) J. M. Montias, op. cit.

45) D. Austen-Smith en S. P. Jenkins, *Grant giving to provincial repertory theatres by the Arts Council of Great Britain: a preliminary analysis*, paper Maastricht, 1982.

Het probleem is empirisch de kenmerken vast te stellen om dit beginsel toe te passen. Een van de restricties van het model is het erkennen van een bepaalde mate van beleidsvrijheid van de ontvanger van het subsidie. Het model bevindt zich nog in de opbouwfase. Beleidsrelevante conclusies zijn er nog niet uit te trekken.

Dat geldt wel voor de studie van Goudriaan en De Kam, die méér hebben gedaan dan het schatten van elasticiteiten. Ze hebben het kunstbeleid getoetst op zowel de participatiedoelstelling als op het verdelingseffect van de subsidies. Zij bevestigen dat het gebruik van podiumkunsten beperkt is gebleven tot een kleine, vaste klantenkring die bestaat uit hoger opgeleiden met relatief hoge inkomens. Verhoging van de toegangsprijzen brengt beide doelstellingen nauwelijks in gevaar, maar zal overigens een gering budgettair effect hebben.

Beslissingen over subsidies

De analyse van de besluitvorming over kunstsubsidies richt zich veelal op de volgende twee kwesties:

- welke criteria moeten (op grond van de beleidsdoelstellingen) bij de toedeling van subsidies worden gehanteerd; en
- wie stelt de doeleinden en criteria vast en wie past ze toe? Doet de overheid alles zelf of schakelt ze een „quango” in met een eigen budget? 46). En als de overheid het zelf doet, moet dat dan de centrale overheid zijn of de lokale overheid?

De eerste kwestie is al ter sprake gekomen bij de papers die de kwaliteit van de kunst als onderwerp hadden. De artistieke kwaliteit zal als verdeelcriterium belangrijker worden naarmate het publieksbeleid naar de achtergrond wordt geschoven en dus het publieksoordeel minder richtinggevend behoeft te zijn. Ten aanzien van het subsidiebeleid is eveneens het probleem gesignaleerd dat subsidiënten de neiging zullen hebben op zeker te spelen. Daardoor zullen de gevestigde instellingen en kunstenaars telkens aan het langste eind trekken. Dit verschijnsel wordt onder meer door Field aangetroffen bij de Arts Council in het VK 47). Voor experimenten is daar minder dan 1% van het kunstbudget uitgetrokken 48).

De tweede kwestie is in ons land uiterst actueel. Nederland staat met Frankrijk aan de top wat betreft de mate van centralisatie van het kunstbeleid 49). Bovendien komt bij ons het „arm's length principle” in mindere mate tot uitdrukking omdat de subsidies niet, zoals in bij voorbeeld de Angelsaksische landen, via tussenschakels als de Arts Councils, worden verstrekt. Onze Raad voor de Kunst brengt slechts niet-bindende adviezen uit. Overigens is de uitbreiding

van het aantal fondsen in de kunstensector wel op te vatten als een poging om de afstand tot de besluitvorming over de overheidsbegroting wat te vergroten. Deze ontwikkeling staat echter haaks op de decentralisatieplannen. Edwards presenteerde in Maastricht enkele decentralisatievarianten voor ons land, waarbij hij zelf een voorkeur uitsprak voor een forse accentverlegging van de rijksoverheid naar de provincie en de grote steden 50). Als het inderdaad zo is dat het rijk vooral let op kwaliteit en vernieuwing, de provincies de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van kunst voorop stellen, en dat de gemeenten vooral geïnteresseerd zijn in de participatie van de bevolking, dan houdt vergaande decentralisatie zonder meer een gevaar in voor het bestaande kunstaanbod. Het mislukte publieksbeleid wijst daarop. Immers, als de veronderstellingen van de decentralisatietheorie kloppen en bij beslissingen op het laagste niveau de preferenties van de bevolking inderdaad beter doorklinken dan op centraal niveau, dan zijn dat de preferenties van dezelfde mensen die ondanks verlaagde toegangsprijzen, klassikaal concertbezoek enz. wegblijven als betalende kunstbezoekers. Vandaar Pens verzet tegen decentralisatie van het kunstbeleid.

Tot slot

Onder de vlag van cultuurspreiding is in ons land met succes het aanbod van kunst bevorderd. Variëteit en vernieuwing kwamen redelijk aan bod. De smaak van het publiek heeft terrein prijsgegeven ten gunste van de voorkeuren van de kunstenaar. Het publiek liet het steeds meer afweten. Een kleine elite is de vaste afnemer. De instrumenten van het kunstbeleid hebben daar weinig aan kunnen veranderen. Leefstijl is niet eenvoudig overdraagbaar 51). Decentralisatie vormt een nieuwe stap, en volgens sommigen een stap terug. Dat geldt ook voor de bezuinigingen. Zal de keuze weer zijn als vroeger: tegemoet komen aan de geldende publiekssmaak of verdwijnen?

De toegenomen vrees in de kunstwereld heeft ertoe geleid dat de gedachte aan een Wet op de kunst nieuw leven is ingeblazen. Het is op dit moment niet zonder meer duidelijk wat zo'n wet precies zou moeten regelen. De minister van CRM heeft hierover advies gevraagd. In ieder geval brengt de huidige situatie met zich mee dat het onontkoombaar is dat prioriteiten worden gesteld, dat gewichten worden toegekend aan de doeleinden van het kunstbeleid. Dat zou in die Kunstenwet kunnen geschieden. Méér voor de hand ligt dat die wet de procedures regelt die tot een duidelijke prioriteitstelling zullen leiden. Daarnaast is het denkbaar dat in die wet een institutionele structuur wordt vastgelegd die de beschikbaarheid van kunst op enigerlei

wijze garandeert. Het door elkaar gebruiken van strijdige doeleinden zou zich vooral nu immers kunnen gaan wreken. Als er moet worden gekort, welke functies van de kunst wil men dan ontzien (en welke niet)? Een mogelijk en wellicht voor de hand liggend scenario zou kunnen zijn het verlies te nemen ten aanzien van de participatiedoelstelling en de aandacht op rijksniveau te concentreren op de vernieuwing en de instandhouding van kunst. In plaats van te „vermanen”, te „verheffen” of te „verdelen” zou het kunstbeleid gericht kunnen gaan worden op het „behouden”.

Dat economen bij deze heroverwegingen een bijdrage kunnen leveren, is in Maastricht gebleken. Er is onderzoek gaande dat aanknopingspunten biedt voor de problemen waarmee de kunstsector op dit moment kampt. Economen kunnen de ondoorzichtigheid van de beeldende-kunstmarkt analyseren, ze kunnen de productiefunctie van het podiumaanbod verder ontwikkelen, ze kunnen de kwaliteit proberen te objectiveren en gebruiken als factor in de verklaring van het producenten- en consumentgedrag, ze kunnen uitrekenen wat het effect is van prijsmaatregelen voor het bezoek, voor het overheidsbudget en voor de inkomens van kunstenaars. Vooral het onderzoek van de publieke vraag en van de beslissingsprocessen bij de subsidiënten bevat wenkende perspectieven. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de constatering van Throsby en Withers dat de burgers best geld over hebben voor de beschikbaarheid van kunst, ook al zijn ze zelf geen directe consument (wel geld, maar geen tijd?). Deze bereidheid is in Nederland echter nooit een officieel beleidsuitgangspunt geweest. Het ging altijd om het opvoeden van het publiek en om het laag houden van toegangsprijzen uit verdelingsoogpunt. Knulst heeft erop gewezen dat de mecenasrol van de overheid geen traditie kent in ons land, ze wordt niet als vanzelfsprekend ervaren 52). Misschien dat economen ook als *economen* daar toch iets aan kunnen doen.

H. M. van de Kar

46) Een „quango” is een begrip uit het openbare financiën-jargon. De afkorting staat voor quasi-autonomous non-governmental organization.

47) A. Field, *Experiment and public accountability*, paper Maastricht, 1982.

48) In ons land houdt dit ook niet over. Volgens H. O. van den Berg was in 1980 minder dan 2,5% van de overheidssubsidies bestemd voor innovatie, H. O. v.d. Berg, *Cultural affluence, its effects on cultural planning and research*, paper Maastricht, 1982.

49) M. V. Felton, *A comparative analysis of public aid to musical creation*, paper Maastricht, 1982.

50) A. R. Edwards, *Decentralization of art policy in the Netherlands*, paper Maastricht, 1982.

51) W. Knulst, 1980, op. cit., blz. 67.

52) Idem, blz. 65.