

Kunst, economie en overheid

De geschiedenis van een driehoeksverhouding

De kunstenaar die met financiële steun van de overheid zijn onbegrijpelijke gang gaat is vele burgers een doorn in het oog. Zo stelde het Sociaal en Cultureel Planbureau in 1984 vast dat 73% van de bevolking bezuinigingen op de overheidsuitgaven aan de kunsten wenselijk achtte. Alleen defensie kwam uit deze enquête als nog minder populair uit de bus. De overheid lijkt zich wat de kunsten betreft echter weinig aan te trekken van de volkswil: van 1984 tot en met 1986 zijn de kunsten consequent gevrijwaard van bezuinigingen netto. Hoewel defensie nog beter uit de strijd kwam, is dit toch een opmerkelijk gegeven in dit bezuinigingstijdperk. In dit artikel wordt geschetst hoe het overheidsingrijpen in de kunstsector na een aarzelend begin veertig jaar geleden zo zelfbewust is geworden.

DRS. P.W. VAN KLINK*

Van oudsher onderhouden economie en kunst een haat-liefdeverhouding met elkaar. Kunstenaars doen doorgaans weinig moeite hun minachting jegens economen te verhullen die, naar zij beweren, slechts oog hebben voor botte rendementscriteria en volledig voorbijgaan aan de meer verheven, culturele waarden in het leven. Volgens sommige economen lijkt daarentegen het woord van heer Bommel in kunstzinnige kringen tot norm verheven: „Geld speelt geen rol”.

Het is duidelijk dat een dergelijke mentaliteit slecht spooft met het economisch adagium dat schaarse middelen zodanig moeten worden aangewend dat een maximale behoeftenbevrediging ontstaat. Het instrument bij uitstek om dit te bereiken, is het marktmechanisme. Als een 'invisible hand' zou volgens de klassieke economen de markt ervoor zorgen dat er een zo groot mogelijke welvaart ontstaat als ieder individu zijn eigenbelang nastreeft. De aldus ontwikkelde vraag leidt tot het entameren van productieprocessen die exact aansluiten op de behoeften van de consumenten.

In deze gedachtengang dienen de kunsten bestaansrecht te verwerven via dit spel van vraag en aanbod. Eeuwenlang hebben kunstenaars zich geheel volgens dit principe gericht tot bevolkingsgroepen die een kunstzinnige belangstelling koppelden aan een koopkrachtige vraag. Dat daarbij wel eens spanning ontstond tussen het verwachtingspatroon van de opdrachtgever en de schepping van de kunstenaar, zoals in het geval van de Nachtwacht van Rembrandt, is een feit, maar die spanning komt ook in andere sectoren voor.

De tegenwoordig veel gehoorde opvatting dat een marktgerichte opstelling van kunstenaars de ontwikkeling van de kunst zou blokkeren, vindt geen bewijsgrond in het verleden. Kunstenaars hebben door de eeuwen heen blijkbaar altijd ruimte gecreëerd voor innovatieve activiteiten waar geen directe beloning tegenover stond. Wederom een constatering die niet uniek is voor de kunstensector. Iedere goede ondernemer zoekt continu naar een nieuw produkt of een produktverbetering en in alle gevallen geldt dat de kost voor de baat uitgaat. Een minder plezierige kant van dit produktiestelsel is de prijs die kunstenaars nogal eens betaald hebben in hun persoonlijk leven. Daaruit is het romantisch beeld ontstaan van de scheppende kunstenaar in noodzakelijkerwijs armoedige omstandigheden.

Gaandeweg drong in het economische denken het besef door dat het marktmechanisme toch niet zo onfeilbaar was als aanvankelijk werd aangenomen. Zo zal voor collectieve goederen, die niet splitsbaar zijn in individuele eenheden, geen markt tot stand komen. Ten aanzien van individuele goederen kan het marktmechanisme tot een ongewenste of foutieve allocatie leiden. Deze misallocatie treedt op bij de voortbrenging van goederen en diensten die externe effecten met zich meebrengen of een 'merit good'-karakter hebben. Op beide zaken wordt in het volgende nader ingegaan. Om de gebleken tekortkomingen van het marktmechanisme te corrigeren was het optreden van een derde marktpartij noodzakelijk. Pas na de tweede

* Directeur van de Oosterpoort/Stadsschouwburg te Groningen.

De aanbodgedachte, of in termen van De Swaan: de Kunst-kunst is de ondergrondse variant van 'l'art pour l'art'. Het is goed als in deze kelders de deuren worden opengezet. Net als elke andere tak van bedrijvigheid moet de kunst zijn vrijplaatsen kennen, waar mensen in staat worden gesteld nieuwe ideeën en nieuwe produkten te ontwikkelen die voor de toekomst van de bedrijfstak of zelfs van de gehele samenleving van belang kunnen zijn. Philips zonder laboratorium is ook geen lang leven beschoren.

Hoe deze gedachte precies vorm moet krijgen is niet op voorhand duidelijk. Evenals in het welzijnswerk, wordt in de kunst de verhouding tussen vraag en aanbod opnieuw gedefinieerd. Na bijna 20 jaar overheersing van de aan-

bodgedachte is er niet een-twee-drie een passende maatschappelijke structuur voor deze nieuwe definitie gecreëerd. Die zal voor deze sectoren nog grotendeels moeten worden ontwikkeld. Zeker is echter dat – net als bij Philips – 'kunsttechnici', de experimenten en de research van Nieuw en Anders ingebed moeten zijn in een structuur c.q. moeten werken vanuit het besef dat hun produkt eindelijk alleen gerechtvaardigd wordt door het genoegen en het enthousiasme dat de luisteraar, de lezer of de kijker eraan beleefd. De Nachtwacht in het donker had immers net zo goed niet geschilderd kunnen zijn.

Hans Onno van den Berg



In de aanbodgedachte krijgt het publiek geen gehoor.

(foto ANP)

wereldoorlog is de overheid, voornamelijk onder invloed van de keynesiaanse theorie, zich gaan kwijten van deze taak.

Economische redenen voor overheidsbemoeienis

Kunst als collectief goed

Algemeen wordt aangenomen dat kunst geen aanspraak kan maken op de status van collectief goed, aangezien de gebruiker zijn voorkeur voor een kunstwerk kenbaar kan maken door het zich aan te schaffen of door het recht te kopen een voorstelling bij te wonen. Mijs insziens kan hiermee deze zaak niet als afgedaan worden beschouwd. In het begrip kunst zitten ook collectieve elementen. Te denken valt aan de slechts collectief te dragen zorg voor het culturele erfgoed. Het behouden, conserveren en eventueel bewerken hiervan gaat de reikwijdte van het individu verre te boven. Slechts de samenleving als geheel kan hier verantwoordelijk voor zijn.

Kunst als individueel goed

In de literatuur worden drie redenen genoemd waarom de overheid het marktmechanisme bij de voortbrenging van individuele goederen moet bijsturen: externe effecten, 'merit good'-aspecten of ontwikkelingseffecten.

Externe effecten zijn de invloeden die in geval van een markttransactie uitgaan op andere dan marktpartijen. In geval van negatieve externe effecten moet de overheid de markt vraag afremmen omdat overallocatie dreigt. Treden positieve externe effecten op, dan dient de overheid de vraag te stimuleren opdat maximaal maatschappelijk nut behaald wordt. Het is de vraag of aannemelijk te maken valt dat bij kunstconsumptie positieve externe effecten

ontstaan. Op gevaar af in een metafysisch moeras terecht te komen durf ik te stellen dat kunst een belangrijke vormgevende kracht in onze samenleving is. Het appelleert aan de creativiteit en zet aan tot stellingname. Het bepaalt mede de kwaliteit van de samenleving in beeldend en inhoudelijk opzicht en in die zin reikt kunst verder dan de groep kunstconsumenten.

Naar het oordeel van de overheid is de consument geneigd het belang van bepaalde goederen en diensten te onderschatten, zodat vraagstimulering geboden is. In brede kring wordt kunst als een 'merit good' beschouwd. Er wordt daarbij bedoeld op de bij veel mensen levende opvatting dat kunst elitair, moeilijk en 'dus niet voor ons soort mensen' zou zijn. De overheid oordeelt dat deze mensen zich daardoor tekort doen en poogt het gebruik van kunst te stimuleren.

Subsidies uit hoofde van ontwikkelingseffecten zijn in principe tijdelijk en worden gegeven met de bedoeling de productie van bepaalde goederen over aanvangsmoeilikheden heen te helpen. Ogenscheinlijk doet deze argumentatie geen opgeld voor de kunstensector aangezien het niet aannemelijk is dat na een bepaalde periode van subsidiëring de kunsten het zonder overheidssteuning kunnen stellen. De Amerikaanse econoom Scitovsky beweert echter dat de samenleving niet moet worden opgevat als een sterfelijk mens die, wanneer hij eenmaal iets geleerd heeft, voor de rest van zijn leven wijzer is. De samenleving is onsterfelijk en verandert haar normen en waarden slechts onder invloed van een continu leerproces. Op deze wijze geïnterpreteerd kan dit argument structurele kunstsubsiëring rechtvaardigen.

In deze paragraaf is het theoretische fundament gelegd voor de driehoeksverhouding die in dit artikel centraal staat. Het economisch begrippenkader is toegepast op de kunst en resultaat daarvan is dat de overheid om verscheidene economische redenen ten gunste van de kunst dient

te interveniëren in het marktmechanisme. Voor de tweede wereldoorlog gebeurde dat bij hoge uitzondering, maar daarna ontstaat een intensieve beïnvloeding. In de volgende paragrafen zal deze invloed worden belicht.

Ontwikkelingen sinds 1945

Overheid

Na de tweede wereldoorlog raakte een bredere taakopvatting voor de overheid algemeen aanvaard door de praktische ervaringen met een oorlogseconomie en de theoretische beschouwingen van Keynes. Doelinden van overheidshandelen werden het beïnvloeden van de allocatie van productiefactoren en het garanderen en stabiliseren van een redelijke economische groei. Binnen de allocatiefunctie werd op basis van eerdergenoemde argumenten aandacht besteed aan de kunsten op zowel rijksniveau als bij lagere overheden, wier bemoeienis met de kunsten overigens van eerdere datum is.

Het systematisch formuleren van een cultuurbeleid wordt echter de eerste twee decennia na de tweede wereldoorlog niet ter hand genomen. De wederopbouw van Nederland staat centraal en cultuur wordt daar nauwelijks een plaats in toegedicht. Gelden worden beschikbaar gesteld zonder dat er een duidelijk overheidsdoel mee gemeoid is. Er bestaat een sterke behoefte om de verdeling van middelen over te laten aan de kunstenaars zelf die daarmee hun eigen doeleinden kunnen realiseren. Langs deze lijn redenerend kan als globaal beleidsdoel in de jaren vijftig en zestig gezien worden het streven zo veel en zo goed mogelijk kunst te produceren tegen zo laag mogelijke prijzen voor zoveel mogelijk mensen.

De bereidheid geld uit te trekken voor de kunsten is geen exclusieve rijksaangelegenheid. De lagere overheden blijven niet achter en nemen zelfs regelmatig het initiatief. Het gevolg van deze acties is een ingewikkeld systeem van koppelsubsidies voor de podiumkosten. Grofweg komt het systeem neer op een aandeel van 40% voor het rijk en 60% voor de lagere overheden in het exploitatietekort. Binnen zekere grenzen worden de financiële wensen van de producenten gehonoreerd bij de begrotingsopstelling van de afdeling Kunsten op het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW).

De geldstromen richten zich voornamelijk op de grotere instituten die zich hoofdzakelijk in de podiumkunstensector bevinden. De scheppende kunsten komen er in die jaren bekaaid af. Illustratief in dat verband is dat de beeldende kunst niet via het Ministerie van OKW, maar via Sociale Zaken haar belangrijkste geldstroom, te weten de contra-prestatie, later de BKR, verwerft. De houding van het Ministerie zou als 'volgend' omschreven kunnen worden. Dit houdt in dat de kunstproductie autonoom tot stand komt en dat de overheid deze productie klakkeloos en kritiekloos volgt met haar subsidiegelden.

Kunst

Binnen de kunstsector heerst in de jaren vijftig en zestig een opmerkelijke rust. Het is alsof men jarenlang gewacht heeft op overheidssteuning en nu die eindelijk een feit is men uitgebreid de tijd neemt om daarvan te genieten. Uiteraard is dat niet louter een gevolg van de overheidsfinanciering, maar is ook de tijdgeest daar debet aan. Kunst had vooral de functie verstrooiing te brengen voor de brede bevolkingslagen die zich ten behoeve van de wederopbouw van Nederland in het zweet werkten. Opmerkelijke ontwikkelingen horen daar niet bij en zo was het.

Economie

Vanuit de economische hoek zijn enkele pogingen ondernomen om de stijging van de exploitatiekosten bij toneelgezelschappen en orkesten te verklaren. De bekendste theorie is die van de Amerikaanse economen W. Baumol en W. Bowen die stellen dat de podiumkunsten in het nadeel zijn door het onvermogen deel te hebben aan de technologische ontwikkelingen die productieprocessen in

andere sectoren steeds efficiënter en goedkoper maken. Deze sectoren bepalen wel het tempo en de omvang van de welvaarts groei. Als werkgevers in de kunstensector hun medewerkers een welvaartsvast salaris bieden, dan zullen zij de stijging in de salarissen die elders door de voortgang van de techniek verdiend wordt, zien doorwerken in het exploitatietekort. Plat gezegd, als Shakespeare zijn Hamlet vier eeuwen geleden heeft geschreven met zo'n 25 rollen, dan moet Hamlet in de twintigste eeuw nog steeds met dat aantal worden opgevoerd, terwijl in de landbouw en industrie de inbreng van de factor arbeid sterk verminderd is vanwege een geweldige stijging van de arbeidsproductiviteit.

Andere oorzaken voor de stijgende exploitatietekorten zijn de endogene kostenstijgingen, de volumevergroting van de organisaties en de inkomstendaling door de verminderde publieke belangstelling. De Nederlandse econoom Hilferink heeft in een artikel in *Openbare Uitgaven* in 1972 een poging tot kwantificering van deze factoren gedaan. Naar zijn mening is 20% van de totale tekorttoename in de jaren zestig in de toneelsector te verklaren uit de Baumol-Bowenthese, 40% uit volume- en kostenstijging en eveneens 40% uit inkomstenderving.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de naoorlogse periode de overheid schuchtere toenaderingspogingen doet in de richting van de kunsten. Om de prille relatie enige allure te geven, wordt er niet overdreven zuinig gedaan met geld. Financiële wensen van de kant van de kunstenaars worden regelmatig gehonoreerd. Behoeft aan een duidelijk omschreven tegenprestatie is er nog niet. De kunsten zelf doen er alles aan om de pas verworven minnaar niet voor het hoofd te stoten en doen wat van ze gevraagd wordt. De economie ten slotte heeft in het begin nauwelijks belangstelling voor de ontluikende relatie tot de financiële gevolgen in het oog springen. Dan wordt in retrospectief daar met nadruk op gewezen en een poging tot analyse gedaan.

De jaren zeventig

De overgang van de jaren zestig naar de jaren zeventig verloopt turbulent. De maatschappij schudt op zijn grondvesten onder druk van inspraak, democratisering en nivellering. In de broze driehoeksrelatie die onderwerp is van dit betoog, heeft de kunst als eerste een steen in de vijver geworpen.

Kunst

Het kunstenaarsaanbod dat zich gedurende lange jaren in dezelfde, geijkte kaders had begeven, ondergaat vrij plotse ingrijpende wijzigingen. Kunstenaars protesteren met ludieke acties tegen de gevestigde kunstinstellingen die verkalkte kunst voortbrengen. De toneelsector kent zijn actie 'tomaat', de muzieksector heeft zijn 'notekrakers' en beeldende kunstenaars bezetten het Rijksmuseum. De reden voor deze acties is de wens kunst een maatschappelijk engagement te geven. Kunst moet als het even kan een pioniersrol spelen in de maastroom van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor dient het uit zijn ivoren toren te komen en één te worden met het volk. In concreto leidde dit tot de opkomst van een bijna on-Nederlandse strijdcultuur die ook weer razendsnel verdween.

Wat bleef was de experimenteerzucht. De verworven vrijheden stimuleerden de creativiteit, die gedurende de vorige decennia gesluimerd had. Bestaande gezelschappen werden ontbonden, nieuwe werkverbanden werden voor kortere of langere tijd aangegaan om te onderzoeken, grenzen te verleggen en om de ontwikkeling van de kunst te dienen. Een reactie van de overheid op deze veranderende productie- en consumptieomstandigheden kan niet uitblijven.

Overheid

In de jaren zeventig trad een verdieping op in het kunstbeleid van de overheid in zowel financieel als beleidsmatig

opzicht. Financieel-economisch werden onder invloed van de kritische opmerkingen van de economen scherpere voorwaarden gesteld bij het geven van subsidies. Zo kon oorspronkelijk een toneelgezelschap een zogeheten wensbegroting indienen. De reactie van subsidiënten hierop was nu dat in de tweede fase het exploitatietekort niet groter mocht zijn dan het tekort over het vorige jaar. Bovendien werd de salarisontwikkeling gekoppeld aan een landelijke toneel-cao, waarbij de inschaling de goedkeuring van het Ministerie behoeft. Een zelfde systematiek werd ingesteld bij de symfonie-orkesten, waarbij de rijksoverheid zich beperkte tot de financiering van de helft van een tevoren bepaald aantal musici. De lagere overheden pasten de rest bij. Prijscompensatie in de salariscomponent werd automatisch beschikbaar gesteld, terwijl voor materiële prijsstijging een vast percentage werd gehanteerd. Het strakkere financiële regime had tot gevolg dat er geen sluipende volumevergroting meer optrad, maar ook geen uitholling door inflatoire processen. De teugels werden aangetrokken in een gelijkblijvend systeem.

Beleidsmatig sloeg bij de rijksoverheid in de jaren zeventig de vlam goed in de pan. Daar waar jarenlang gelden om onduidelijke redenen werden uitgezet, ontstond een serieuze discussie over de legitimering van dat beleid. De *Discussienota Kunst en kunstbeleid*, die in 1972 verscheen, was een eerste poging om doelstellingen van overheidsbeleid voor de kunst te formuleren. Het duurde uiteindelijk tot 1975 dat de definitieve nota *Kunst en Kunstbeleid* verscheen, maar de discussie nam in die periode dan ook veel tijd in beslag. Kort daarop verschenen vervolgnota's op deel terreinen. De nota voor het orkestenbestel en de nota *toneelbeleid* zagen in 1976 het licht en kort daarop kwamen ook op provinciaal en gemeentelijk niveau de eerste kunstnota's los.

Tabel. Ontwikkeling van de rijksuitgaven voor de kunsten vergeleken met de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven en de loonsomontwikkeling van werknemers

	Stijgingspercentage van de totale rijksuitgaven (totaal)	Stijgingspercentage van de rijksuitgaven aan de kunsten	Stijgingspercentage van de loonsomwerknemers
1970	20	16	13
1971	18	20	13
1972	10	11	13
1973	18	16	16
1974	13	23	16
1975	24	19	13
1976	18	10	11
1977	7	9	8
1978	15	7	7,5
1979	16	6	6,5
1980	8	4	6,5

Bron: CPB, *de Nederlandse economie in 1985*.

De doelstellingen van kunstbeleid zoals neergelegd in de nota *Kunst en kunstbeleid*, zijn:

- het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden;
- het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties;
- het ontwikkelen van mogelijkheden voor de bevolking om in culturele waarden te participeren.

Het is de taak van de overheid deze doelstellingen, die in de wandeling aangeduid worden met 'behoud en vernieuwing', 'spreiding' en 'participatie' zo efficiënt en doelmatig mogelijk te bereiken. Hiermee lijkt de basis gelegd voor rationeel en effectief overheidshandelen. De praktijk is echter ingewikkelder. De doelstellingen zijn niet eenvoudig te vertalen in praktisch beleid. Het operationaliseren vereist interpretaties die zeer subjectief kunnen zijn. A fortiori geldt dat veel begrippen die in de doelstellingen voorkomen, verduidelijking behoeven. Bovendien zijn de doelen zo abstract geformuleerd dat toetsing onmogelijk is.

Deze schimmigheid geeft beleidsmakers en belangengroepen veel ruimte om hun eigen interpretatie van de doelstellingen tot beleidslijn te bombarderen. Dat leidde tot de volgende drie dominante beleidsthema's:

- kunst moet er zijn;
- kunst moet vernieuwend zijn;
- kunst moet mensen activeren en bewust maken.

Het eerste beleidsthema komt er plat gezegd op neer dat de overheid de zorg en verantwoordelijkheid heeft voor een minimaal niveau van kunstaanbod. Als het aan het marktmechanisme wordt overgelaten, zal het voorzieningsniveau een maatschappelijk ongewenst laag peil bereiken. De opvatting dat de overheid moet zorgen voor een redelijke mate van kunstproductie staat bekend als de zogenaamde 'aanbodfilosofie'.

Het begrip aanbodfilosofie refereert aan de economische ideeën over kunst als collectief goed. De uiterste consequentie van deze beleidslijn is dat kunstsubsidieëring een wettelijke grondslag krijgt en dat vastgelegd wordt dat jaarlijks een bepaald percentage van het nationale inkomen aan kunst moet worden besteed. Het is begrijpelijk dat de kunstwereld nogal heeft aangedrongen op een dergelijke wetgeving maar een politieke meerderheid lijkt vooralsnog te ontbreken.

Het is interessant na te gaan hoe het keuzeprocess van de rijksoverheid ten aanzien van de kunsten zich in de jaren zeventig ontwikkelde (zie de tabel).

Als we er vanuit gaan dat het belangrijkste kostenbestanddeel van kunstproductie de factor arbeid is en dat de loonontwikkeling in de kunstsector gelijke tred houdt met de loonontwikkeling in de samenleving als geheel, dan leert een vergelijking tussen de tweede en derde kolom van de tabel dat de stijging van het kunstenbudget vrijwel geheel geabsorbeerd wordt door de loonkostenstijging. Slechts de jaren 1971, 1974 en 1975 geven een substantieel hogere stijging te zien. De conclusie kan zijn dat de rijksuitgaven aan de kunsten incidenteel een reële stijging ondergaan in de jaren zeventig, maar dat de kunsten door de bank genomen op een stabiel volumeniveau opereren.

Vergelijking van de eerste twee kolommen laat zien dat binnen de overheidssector de kunsten gemiddeld achtergebleven zijn bij de totale groei. Een uitstapje naar de theorie van het consumentengedrag werpt een aardig licht op de prioriteitsstelling binnen de overheidshuishouding. In de consumptietheorie bestaat een categorisering van goederen door de inkomensstijging van de consument te relateren aan de uitgavenstijging voor een bepaald artikel. Stijgen de uitgaven meer dan proportioneel ten opzichte van de inkomensstijging dan is er sprake van een luxe goed, minder dan evenredig dan heet het artikel noodzakelijk te zijn, terwijl bij een absolute daling het artikel als inferieur wordt bestempeld. Als we deze theorie op de overheidshuishouding toepassen, dan blijkt het artikel kunst in het afwegingsproces van de besluitvormers binnen de overheidssector te behoren tot de categorie noodzakelijke goederen. We zullen in de jaren tachtig zien dat het overheidshandelen in dit opzicht consistent is.

Het tweede beleidsthema in de jaren zeventig luidt dat kunst vernieuwend moet zijn. Cruciaal in de gedachten omtrent overheidsbemoedigen met kunst is namelijk altijd geweest dat gekende en geaccepteerde kunst in staat moet worden geacht een redelijke marktpositie te verwerven. De kunstconsument zal zijn geld immers eerder besteden aan producten waarvan hij op basis van informatie en ervaringen mag verwachten dat zij bijdragen aan zijn welvaartsgevoelens dan aan producten die hem geheel onbekend zijn. Daardoor verkeert het experimentele kunstproduct in een relatieve achterstandspositie, die door middel van financiële ondersteuning van overheidszijde gecompenseerd moet worden. Deze redenering stoelt op de reeds behandelde ontwikkelingsaspecten van kunstproductie. Bovendien schuilen collectivistische elementen in dit thema waar de collectiviteit van de samenleving niet alleen verantwoordelijk kan worden gehouden voor het behoud van het culturele erfgoed maar ook voor de ontwikkeling ervan. Los van de economische legitime-

ring was dat thema in feite gezichtsbepalend voor het kunstbeleid in dat decennium. Een belangrijke rol in dat proces was weggelegd voor de Raad voor de Kunst, het adviesorgaan van de minister.

Mede op advies van de Raad was op het ministerie het streven erop gericht de flexibiliteit van het uitgavenpatroon te vergroten, opdat beter ingespeeld kon worden op nieuwe ontwikkelingen. De pure beschikbaarheid van middelen voor kunstontwikkeling vormt een stimulans voor kunstenaars om in die richting actief te zijn. Voeg daarbij het gegeven dat de concrete aanwending van die middelen geschiedt op advies van de Raad voor de Kunst waarin de kunstenaars zelf de doorslaggevende stem hebben, dan kan een situatie ontstaan waarin een betrekkelijk kleine groep niet alleen de norm bepaalt, maar daar ook nog zelf de vruchten van plukt. Die norm hield steeds meer in dat kunstvernieuwing een absolute voorwaarde was om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Vakmanschap en aantrekkelijkheid voor het publiek worden nauwelijks meer in de beoordeling betrokken en vormen eind jaren zeventig bijna een verdacht verschijnsel. De apotheose van deze stroming vond nog maar onlangs plaats in de Amsterdamse Stadsschouwburg, waar twee avonden een stuk van Wim T. Schippers gespeeld werd door louter honden.

Het resultaat van een en ander is geweest dat de kunsten zich vervreemden van brede lagen van de samenleving. De publieke belangstelling loopt in bepaalde sectoren enorm terug, waardoor het beroep op en de afhankelijkheid van de overheid steeds groter wordt. Tekenend voor die periode is dat bij de gezelschappen in het gesubsidieerde circuit geen enkele actie wordt ondernomen om meer publiek en daarmee meer inkomsten te verwerven. Paradoxaal genoeg is het de overheid die dit gedrag sanctioneert en zelfs stimuleert. Artistiek-inhoudelijk staat er een premie op kunstvernieuwendes activiteiten, terwijl het publieksbereik op geen enkele manier in de overwegingen – laat staan in de subsidievoorwaarden – wordt betrokken.

Financieel-economisch bedient de overheid zich nog altijd van het systeem van exploitatiekortfinanciering, dat in economische kringen verfoeid wordt vanwege het ontbreken van prikkels tot efficiencyvergroting. De gezelschappen zullen in hun ingediende begroting immers de kosten zo hoog mogelijk en de inkomsten zo laag mogelijk ramen. Gedurende de uitvoering van de begroting is er geen enkele stimulans om de kosten laag te houden of de inkomsten te verhogen, omdat eventuele meevallers teruggevorderd zullen worden door de subsidiënt, die bovendien de nieuwe ingediende begroting kritischer zal bekijken. Het gevolg is dat kunstmanagers al hun energie steken in de dialoog met de subsidiërende overheid en de markt waarop zij in feite actief behoren te zijn volledig uit het oog verliezen.

Het derde beleidsthema, de participatiedoelstelling, heeft geleid tot de bloei van de kunstzinnige vorming en de amateuristische kunstbeoefening vanuit de gedachte dat actieve betrokkenheid van mensen uiteindelijk leidt tot een diepere kunstbeleving. Vanuit die optiek zijn op rijksniveau enkele tientallen miljoenen gulden beschikbaar gesteld ten tijde van het kabinet-Den Uyl. Daarnaast worden met name binnen de toneelsector speciale producties gemaakt om doelgroepen inzicht in hun eigen omstandigheden te geven. Het vormingstoneel is hier de exponent van. Door het gebrek aan aanhoudend succes bij de beoogde doelgroep zijn deze ontwikkelingen vrijwel vanzelf afgestorven. Slechts de vormingstheatergroep Proloog moest door een stopzetting van subsidie uit zijn noodlijdend bestaan worden verlost.

Samenvatting

De economie beperkte zich in deze periode tot het met belangstelling volgen van de ontwikkelingen. Als er al een econoom was die zich daadwerkelijk wilde mengen in het spel tussen kunst en overheid, dan was dat vaak in de rol van pleitbezorger voor overheidssubsidiëring van kunst. Elementen van die economische gedachten zijn aan de or-

de gekomen in de vorige paragraaf.

In de jaren zeventig komt de relatie tussen kunst en overheid plotsklaps onder grote druk te staan. Op de golven van de maatschappelijke ontwikkeling eist de kunst het recht op een zelf te bepalen ontwikkeling op. De overheid, inmiddels geheel en al overtuigd van het belang van de relatie, past haar beleid aan deze wens aan. Dit proces leidt evenwel tot een toenemende verstarring en een dreigend isolement van de kunst, waardoor het maatschappelijk draagvlak aan de kunstsubsidie dreigt te ontvallen.

De jaren tachtig

Economie

Evenals in de jaren zeventig is ook nu een veel bredere maatschappelijke ontwikkeling bepalend voor de omslag in de verhoudingen in de kunstsector. Nu evenwel vindt het veranderingsproces zijn oorsprong in de slechte economische situatie. De plotseling sterk stijgende werkloosheidscijfers en het aanhoudend uitblijven van economische groei nopen tot een fundamentele heroriëntatie op de rol van de overheid. In de economie worden oude theorieën van klassieke signatuur weer uit de kast gehaald omdat de langbeproeft keynesiaanse receptuur uitgewerkt lijkt te zijn. Een kleinere overheid is het devies, maar wel één die beter en slagvaardiger werkt. Enerzijds moet de omvang van de overheid teruggebracht worden door bezuinigingen, anderzijds dient de effectiviteit van het overheidsinstrumentarium doorgelicht en zo mogelijk verbeterd te worden.

Vanaf 1982 wordt met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers een rigoureuze bezuinigingsbeleid gevoerd dat erop gericht is het financieringsstekort te verkleinen. Tevens wordt een begin gemaakt met reorganisatie van het overheidsapparaat en effectiviteitsanalyse van de verschillende subsidiestromen.

Kunstbeleid van de overheid

De bezuinigingsstorm voelen de kunsten voor het eerst tijdens de voorbereiding van de begroting 1983 onder het kortstondig ministerschap van Van der Louw. Besloten wordt tot een bezuiniging van f. 8,4 mln. door middel van stopzetting van de subsidie aan vier toneelgezelschappen en een afslanking van het orkestenbestel. Tegelijkertijd stelt het kabinet-Van Agt substantiële bedragen beschikbaar voor werkloosheidsbestrijding. Op basis van het ambtelijk rapport *Kunsten en werkgelegenheid* wordt aan het kunstbudget een bedrag van ongeveer twee miljoen toegevoegd om de werkloosheid te bestrijden. Een memorabel feit, omdat voor de eerste maal op basis van expliciet economische argumentatie overheidsgelden aan de kunst worden toegewezen. Per saldo gaan de kunsten er echter op achteruit.

Het onheil is evenwel van korte duur, want met het aantreden van het kabinet-Lubbers valt de cultuurportefeuille toe aan minister Brinkman, die bij de begrotingsopstelling voor de jaren 1984 t/m 1987 consequent de kunsten vrijwaart van bezuinigingen. Dat is een opvallende keuze in een tijd van bezuinigingen. Bovendien is deze beleidslijn consistent met de keuzes die de overheid in de jaren zeventig ten aanzien van de kunsten heeft gemaakt. Over twee decennia blijkt de kunst in het prioriteitschema van de overheid tot de noodzakelijke goederen te behoren. Deze keuze is des te opvallender tegen de achtergrond van de voorkeuren van de bevolking voor bezuinigingen bij de overheid, zoals door het SCP onderzocht. Defensie scoorde bij dat onderzoek in 1984 het hoogste met 75% maar de cultuur was een goede tweede met 73%. Een mooier voorbeeld van de toepassing van de 'merit good'-gedachte is nauwelijks denkbaar.

Op het tweede aandachtsgebied, dat van reorganisatie en effectiviteitsanalyse, is in de kunstsector wel het nodige gebeurd. Binnen de Directie Kunsten op het Ministerie van WVC is in het verleden de beleidsinhoudelijke factor dominant geweest. In 1983 wordt in het kader van de

versterking van de financieel-economische functie een afdeling binnen de Directie Kunsten gevormd die op beleidsontwikkeldend en -bepalend niveau de inbreng van de financieel-economische component moet garanderen. Vanuit deze hoek wordt onder andere het subsidiesysteem van bijdragen in exploitatietekorten ter discussie gesteld. Proefnemingen met budgettering bij enkele grote gezelschappen leiden tot de conclusie dat deze vorm van subsidiëring de voorkeur verdient boven tekortdekking.

Bij budgettering ontstaat een heldere contractsituatie tussen subsidiënt en gesubsidieerde, waarin competenties en verantwoordelijkheden gescheiden zijn. De subsidiënt is verplicht zijn beleidswensen aan de gesubsidieerde duidelijk te maken. De gesubsidieerde instelling wordt gestimuleerd in het efficiënt omgaan met haar middelen en in pogingen om langs andere wegen inkomsten te verkrijgen. Budgettering gekoppeld aan een overgangstermijn van bij voorbeeld vier jaar stelt de instelling in staat een volwaardige bedrijfseconomische planning te maken.

Uiteraard is de introductie van een dergelijk financieringssysteem wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor efficiënt en effectief omgaan met geld binnen kunstinstellingen. Daarvoor is een tamelijk zakelijke mentaliteit bij de leiding van die instellingen nodig, die vooralsnog niet overal aanwezig lijkt te zijn. De overheid kan een gewenst gedrag bij kunstmanagers evenwel induceren door voorwaarden in die richting te stellen.

Er zijn effectiviteitsanalyses uitgevoerd die tot ingrijpende reorganisatie van het orkesten- en toneelbestel hebben geleid. De discussie over het orkestenbestel dateert al uit de jaren zeventig maar heeft toen niet tot besluitvorming geleid. In 1983 wordt besloten tot afslanking van het orkestenbestel en herbesteding van vrijkomende middelen in andere muzieksectoren. In de toneelsector vindt niet zo zeer een herallocatie van middelen plaats, maar een herijking van doelstellingen, activiteiten en middelen. Ook in andere kunstdisciplines is het nodige aan de gang. De beeldende-kunstafdeling van het Ministerie van WVC wordt aanzienlijk versterkt door overheveling van f. 60 mln. uit de ter ziele gaande BKR. Binnen het nieuwe beeldende-kunstbeleid wordt een reële plaats ingeruimd voor marktverruimende maatregelen, zoals aankoopsubsidies voor consumenten en presentatiemogelijkheden voor producenten. De filmsector krijgt van minister Brinkman extra middelen omdat de film een kunstvorm is met een groot publieksbereik.

Uit deze beleidsontwikkelingen blijkt dat er een *hernieuwde belangstelling voor de vraag naar kunst is*. Tevens is in de cultuurnotitie die Minister Brinkman in 1985 naar de Tweede Kamer stuurde, duidelijk aangegeven dat de ambachtelijkheid in de kunstproductie een belangrijker plaats in de beleidsafwegingen krijgt ten koste van het experiment. De toekomst aan de topkunst, lijkt het credo.

Kunst

In de kunstensector is aanvankelijk bezorgd en verontwaardigd gereageerd op de economische en bestuurlijke koerswijzigingen, maar inmiddels valt op hoe snel instellingen en kunstenaars zich aanpassen aan de nieuwe beleidsopvattingen. Kunstinstellingen generen zich niet meer om een zo groot mogelijk publiek te bereiken, beeldende kunstenaars proberen op vele manieren hun producten aan de man te brengen en kunstmanagementopleidingen floreert. Kortom, er waait een andere wind in kunsteland. De windrichting wordt vooral bepaald door factoren die de vraag naar kunst betreffen en in dat opzicht is er een accentverschuiving merkbaar van het pure aanboddenken uit de jaren zeventig naar een meer door vraagaspecten bepaald kunstaanbod in het huidige decennium; een verschuiving van 'l'art pour l'art, naar 'l'art pour le public'.

Epiloog

Als we met een economische bril op naar de circa veertigjarige relatie tussen overheid en kunst kijken, dan vallen een aantal zaken op. Allereerst kan geen van beide partijen aanspraak maken op een permanent dominante positie. De kunsten zijn bepaald niet zo autonoom als sommige

kunstenaars graag geloven. Een zekere beïnvloeding door de overheid is onbetwistbaar aanwezig, niet zo zeer in het concrete productieproces van een kunstwerk, als wel in de bepaling van het kader waarbinnen het kunstwerk tot stand komt.

De overheid op haar beurt laat zich op het concrete beleidsniveau voor een belangrijk deel leiden door de ontwikkelingen binnen de kunstensector. Als tweede punt kan worden opgemerkt dat het overheidsbeleid jegens de kunsten meer inhoud heeft gekregen. Van de schuchtere overheid die royaal met de geldbuidel rinkelt, maar niet zo goed weet wat zij voor haar geld wil hebben, is niet zo veel meer over. De overheid is zich bewust geworden van haar machtspositie als belangrijkste financier van kunst en van haar verantwoordelijkheid voor de instandhouding van bepaalde essentiële waarden.

Als derde moet de wenselijkheid van een evenwichtige verhouding tussen het behoud van kunst, de produktie van publiekskunst en de ontwikkelingsfunctie van kunst genoemd worden. De jaren vijftig en zestig hebben aangevoeld dat nadruk op het behoud van kunst een doodlopende weg is. De jaren zeventig hebben geleerd dat een te zwaar accent op de ontwikkelingsfunctie leidt tot een maatschappelijk isolement van kunst, omdat grote groepen van de bevolking er geen enkel begrip voor kunnen opbrengen. De nu in gang gezette ontwikkeling naar het herwinnen van de gunst van het publiek is van levensbelang voor de positie van de kunsten in de samenleving. Het is aan de kunstenaars om die ontwikkeling kracht bij te zetten en het is aan de overheid om de juiste randvoorwaarden te scheppen. De les uit de vorige decennia is dat de overige doelstellingen, behoud en ontwikkeling, niet vergeten mogen worden.

Tot slot een opmerking over de economisch-theoretische fundering van het kunstbeleid van de overheid. De genoemde argumenten voor overheids-subsidiëring zijn louter kwalitatief van aard. Dat betekent dat de interpretatie en weging door subjectieve factoren bepaald wordt. Om die reden is het een voortdurende taak en verantwoordelijkheid van kunstenaars en kunstmanagers om de politiek te overtuigen van de juistheid van kunstsubsiëring, als middel voor het maximaliseren van de maatschappelijke baten van kunst.

Pim van Klink