

WEL DE VUIST, NIET HET GEVECHT

Over de rol en de invloed van de cultuursector bij de totstandkoming van het cultuurbeleid

Cor Witbraad

C.J. (Cor) Witbraad

juli 2021

Masterscriptie

Kunst- en Cultuurwetenschappen/Kunstbeleid en Kunstbedrijf

Scriptiebegeleiders: dr. M.A. (Marcel) van den Haak en dr. W.C. (Wilco) Versteeg

Tweede lezer: dr. V. (Vincent) Meelberg

Radboud Universiteit

Inhoud

Voorwoord

1	Inleiding - Heibel rond de cultuurnota, iedere vier jaar weer.	4
1.1	De motivatie.	
1.2	De onderzoeksvraag en deelvragen.	
1.3	De onderzoeksmethode.	
1.4	De cultuurnotaprocedure en de coronacrisis	
1.5	Status quaestionis.	
1.6	Het theoretisch kader.	
1.7	De opbouw van de scriptie	
2	Theorie van de beïnvloedende belangenvertegenwoordiging.	16
3	De cultuurnota als onderdeel van het cultuurbeleid. De <i>stakeholders</i> . Het systeem.	24
4	Werken aan de Cultuurnota 2021-2024. De praktijk.	33
5	De theorie en de praktijk getoetst.	43
6	Coronacrisis: nieuw licht op de zaak.	49
7	Conclusies en aanbevelingen.	58
	Geraadpleegde literatuur	61
	Geraadpleegde websites	62
	Publicaties van de Boekmanstichting	63
	Publicaties van het CBS	63
	Publicaties van Kunsten '92	63
	Publicaties van de minister van OCW	63
	Publicaties van de Raad voor Cultuur	63

Voorwoord

Toen ik mijn onderzoek begon dacht ik dat de cultuursector door de overheid en de overheidsinstanties tekort gedaan werd. Nu ik mijn onderzoek heb afgerond weet ik dat dat inderdaad zo is, maar ook dat de sector zichzelf tekort doet. De bescheidenheid die tekenend is voor veel kunstenaars als het om hun werk gaat (het gaat hen vóór alles om wat zij creëren), typeert min of meer ook de instellingen die hen representeren en namens hen zakelijke zaken regelen. Ze maken zo nodig wel een vuist, maar slaan daar niet mee. Dit is een even charmante als ongewenste constatering. Cultuur is van groot belang en de makers van kunsten zijn dat in dezelfde mate. Daar hoort wegcijferen niet bij en wegcijferende kunstinstellingen al helemaal niet. Niet voor de makers, maar ook niet voor hun publiek, dat - weten we sinds de coronacrisis zeker - met grote graagte van hun werken geniet en voor wie de kunsten sociaal en maatschappelijk van ongekend groot belang zijn. Ik hoop en verwacht dat de bescheidenheid snel plaatsmaakt voor assertiviteit. Wellicht zet deze scriptie daar mede toe aan.

Ik heb het schrijven van deze scriptie als zeer bijzonder ervaren, door het onderwerp dat mij al lange tijd bezig hield, door de verdieping in het systeem van de cultuurnota's en door wat er met de cultuur gebeurde toen corona de kop opstak. Bijzonder was ook de bereidheid van de personen en instellingen om hun kennis over het scriptieonderwerp met mij te delen. Ik noem daarvan met name Marianne Versteegh en Leanne Hoogwaerts van Kunsten '92. In het bijzonder dank ik mijn scriptiebegeleiders Dr. Marcel van den Haak en Dr. Wilco Versteeg en tweede lezer Dr. Vincent Meelberg en met hen mijn docenten van zowel de Open Universiteit als van de Radboud Universiteit, waar ik respectievelijk mijn bachelor en mijn master Kunst- en Cultuurwetenschappen deed.

Cor Witbraad
Zutphen, juli 2021

1 Inleiding

Heibel rond de cultuurnota, iedere vier jaar weer

Mijn verwondering is groot als, net als bij vorige adviezen over cultuurnota's, ook na het gemotiveerde advies van de Raad voor Cultuur aan de minister voor Cultuur over de Basisinfrastructuur (BIS) 2021-2024, onenigheid ontstaat. Ook dit keer kan de cultuursector zich op onderdelen niet vinden in het advies, dat de basis vormt voor het cultuurbeleid van de komende vier jaren. Het lijkt of de minister, de Raad en de sector vooraf niet hebben overlegd. Daar kan ik me echter niets bij voorstellen, al helemaal niet gezien het grote belang dat het kabinet bij beleidsvorming hecht aan de vakkundige visie van professionals.¹

Uiteindelijk is het aan de minister om de uitgangspunten voor het cultuurbeleid vast te stellen, mede op basis van het advies van de Raad voor Cultuur en na overleg met de Tweede Kamer, maar door overleg met de sector hadden onenigheden tijdig boven tafel kunnen komen en glad gestreken kunnen worden. Vanwaar dan onenigheid in zo late fase? Bij mij rijzen tal van vragen, zoals: Werkt de sector wellicht niet optimaal mee? Staan de minister en de Raad voor Cultuur wel open voor de geluiden vanuit de sector? Wordt er welwillend naar elkaar geluisterd? Is de sector duidelijk genoeg over zijn noden? Hoe zit het überhaupt met de sector? Vormen de kunstinstellingen een eenheid of hangen ze als los zand aan elkaar? En hoe solidair zijn ze met elkaar? Bestaat er een overkoepelende organisatie die namens hen spreekt? Kunsten '92 profileert zich als 'dé landelijke belangenvereniging voor kunst, cultuur, erfgoed en de creatieve sector'.² Wat vindt trouwens de sector van deze claim van Kunsten '92? En hoe zien de minister en de Raad dat?

De reacties op het advies zijn trouwens niet overall negatief. Ze zijn met name positief als het gaat om de nieuwelingen die tot de Basisinfrastructuur worden toegelaten. De minister krijgt daarmee de vernieuwing en regionalisering die zij wenst, de sector ziet de voordelen van de verdergaande ontwikkeling van het vak en van de verbreding van de basis. De onenigheid geldt met name de situatie waarbij instellingen die positief zijn beoordeeld, toch voor de BIS worden afgewezen. Een voorbeeld daarvan is het Scapino Ballet: dit ballet scoort, met enige mitsen en maren, positief. Desondanks is er voor Scapino voor 2021-2024 geen plaats binnen de

¹ Brief d.d. 18 oktober 2019 van minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer met daarin beantwoording van vragen over 'De lobby van multinationals die al decennia helpen de politieke agenda te formuleren', www.tweedekamer.nl.

² Website Kunsten '92, www.kunsten92.nl (geraadpleegd 21 oktober 2020).

BIS, omdat dit gezelschap onvoldoende vernieuwend en te publieksgericht zou programmeren én omdat in de categorie Dans binnen de BIS slechts plaats is voor vier gezelschappen en er vijf gegadigden zijn. Scapino moet plaatsmaken voor een jonger gezelschap dat artistiek als (nog) vernieuwender wordt beoordeeld en dat bovendien in het noorden van het land gevestigd is. Dat laatste is van belang in verband met de gewenste landelijke spreiding van het dansaanbod, waarbij de Raad de vestigingsplaats laat prevaleren boven de situatie waarbij een gezelschap met zijn dansvoorstellingen in het hele land te zien is, zoals dat het geval is met het Scapino Ballet, dat daarin zelfs 'uitblinkt', zoals de Raad zelf stelt.³ Het Scapino Ballet wordt uiteindelijk toch door de minister tot de BIS 2021-2024 toegelaten, daartoe aangezet door een motie van de Tweede Kamer.⁴

Eenzelfde situatie doet zich in een latere fase voor bij de cultuurfondsen. Die ondersteunen kunstinstellingen die niet tot de BIS behoren, maar wel degelijk cultureel relevant zijn en daardoor in principe voor subsidie in aanmerking komen. Bij een van deze fondsen, het

Fonds Podiumkunsten, worden 145

Kunsten '92 is opgericht door het kunstenveld als een soort actiebeweging toen in 1992 minister Hedy d'Ancona van Cultuur rond wat toen het Kunstenplan heette met ideeën kwam waarin de culturele sector zich niet kon vinden. Zij was de eerste bovensectorale belangenvereniging van de culturele sector in Nederland. Vanaf haar oprichting heeft zij zich, naar eigen zeggen, 'ontwikkeld tot een niet te missen gesprekspartner van politici, overheden, raden, fondsen en opiniemakers'. Inmiddels telt zij 390 leden 'uit alle disciplines, van de kunsten tot nieuwe media, design, musea en monumenten, en van makers tot organisaties'. Lid kunnen worden instellingen die werkzaam zijn binnen de kunst, cultuur en erfgoed, en de creatieve industrie, inclusief media. Kunsten '92 is dus een vereniging van (overkoepelende) instellingen. Privé personen kunnen geen lid worden, wel Vriend (sinds mei 2020).

Kunsten '92 ontwikkelt zelf plannen voor het culturele veld, maar houdt ook het overheidsbeleid en de -besluitvorming over cultuur nauwlettend in het oog. Zij springt in de bres waar dat nodig is en reikt waar mogelijk, namens de sector, constructieve oplossingen aan. Ze werkt nauw samen met de leden, overkoepelingen en sectorinstituten; haar netwerk is 'wijdvertakt in de sector, maar ook in de bestuurlijke wereld'. Veel aandacht wordt besteed aan de verdere ontwikkeling en de praktische ondersteuning bij de toepassing van de Fair Practice Code voor de versterking van de arbeidsmarktpositie van kunstenaars en werkenden in de culturele en creatieve sector.

Bron: Website Kunsten '92, www.kunsten92.nl.

aanvragen positief beoordeeld, waarvan er uiteindelijk 78 worden afgewezen. Ze scoren onder de zogeheten zaaglijn, de grens tussen wel en niet gesubsidieerden en krijgen om die reden geen subsidie. Hier geen kwestie van beleid of alternatieve keuze, maar een kwestie van onvoldoende geld. De sector levert daar voluit commentaar op. Ook hier rijst de vraag of vooraf met de sector (of namens deze met Kunsten '92) is overlegd.

En dan is er nog de Fair Practice Code (FPC) die de minister verplicht stelt om voor subsidie in aanmerking te komen. Kunsten '92 stelt, als hoeder van de FPC, deze aandacht 'voor de Arbeidsmarktagenda

³ Raad voor Cultuur, BIS Advies 2021-2024, Podiumkunsten Dans, www.raadvoorcultuur.nl (geraadpleegd 10 februari 2021).

⁴ Brief d.d. 15 september 2020 van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, www.rijksoverheid.nl.

voor de culturele en creatieve sector, inclusief de media' op prijs.⁵ Zij voegt daaraan toe hoe belangrijk het is dat alle instellingen - grote en kleine, behoudende en vooruitstrevende, in de stad en in de provincie - in staat zijn te voldoen aan de FPC. Het beleid en de financiering moeten daarop gericht zijn. Later zal blijken dat de minister de financiering ziet als een zaak die de instellingen zelf, binnen de lopende begrotingen, moeten regelen.

1.1 De motivatie

Ik besluit tot onderzoek, niet alleen vanuit verwondering waaruit, volgens Thomas van Aquino, het verlangen naar kennis wordt geboren, maar ook en vooral vanwege het belang van het onderwerp voor de cultuursector en voor zijn publiek.⁶ Een gezond cultuurklimaat is alom van betekenis en een zaak van velen. Het is daarom belangrijk dat bij de totstandkoming van de cultuurnota (waarbinnen de BIS een vooraanstaande plaats inneemt) alle betrokkenen hun partij meeblazen, ieder vanuit zijn eigen belang en deskundigheid. En omdat de cultuurnota's vóór alles de cultuursector raken, ligt het voor de hand dat die op de een of andere manier en vroegtijdig betrokken wordt bij de besluitvorming of ten minste gehoord wordt, al of niet met Kunsten '92 als zijn vertegenwoordiger/spreekbuis. Mijn onderzoek maakt de posities van de betrokkenen duidelijk. Het brengt mogelijke hiaten (of overlappingsen) aan het licht, die vervolgens kunnen worden opgevuld (of afgebouwd). Dit kan bijdragen aan een gezond cultureel klimaat én ongemakkelijke en veelal onnodige discussies voorkomen in de allerlaatste fase van de totstandkoming van de cultuurnota.

Naast deze meer praktische aspecten zal vanuit wetenschappelijk oogpunt gekeken worden naar de relatie tussen de verschillende betrokkenen bij de cultuurnota, te weten de minister van OCW (als regisseur), de Raad voor Cultuur (als adviseur van de minister en de

De Fair Practice Code is een gedragscode die ziet op de arbeidspositie van de personen die werkzaam zijn in de culturele en creatieve sector. De code gaat uit van vijf kernwaarden: solidariteit, diversiteit, vertrouwen, duurzaamheid en transparantie. De code is bedoeld als handreiking voor de sector om tot een gezonde arbeidsmarkt en beroepspraktijk te komen. Nadat van verschillende kanten, zoals van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor Cultuur, gewezen is op de zorgwekkende arbeidspositie van de werkenden in de culturele en creatieve sector, geeft minister van Cultuur Bussemaker aan de Kunsten '92 de opdracht om de code uit te werken. In 2017 ziet de eerste code het licht, maar nieuwe versies volgen snel. De versie waarmee nu wordt gewerkt, dateert van 2019. Minister van OCW Van Engelshoven stelt met ingang van de Cultuurnota 2021-2024 de verplichting in dat kunstinstellingen die voor de BIS en/of subsidie in aanmerking willen komen, de code naleven. Uitgangspunt is dat in 2025 de gehele sector zich aan de code houdt. Bron: fairpracticecode.nl (formele website inzake de Fair Practice Code).

⁵ Brief van 3 mei 2019 van Kunsten '92 aan minister van OCW, Mr.Drs. I.K. van Engelshoven, www.kunsten92.nl, onder nieuwsbrieven.

⁶ Verwondering is het verlangen naar kennis - Thomas van Aquino (1225-1274).

Tweede Kamer, die gevraagd en ongevraagd adviezen geeft) en de cultuursector (met Kunsten '92 als zijn spreekbuis/vertegenwoordiger). Het gaat daarbij zowel om culturele relevantie en het belang van de producenten en de consumenten van cultuur, als om communicatieve, maatschappelijke en economische aspecten.

1.2 De onderzoeksvraag en deelvragen

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke rol/invloed hebben de vertegenwoordigers van de cultuursector (in het bijzonder Kunsten '92) gehad bij de totstandkoming van het landelijke cultuurbeleid (in het bijzonder voor de periode 2021-2024) en hoe wordt die rol door de verschillende betrokkenen gewenst en ervaren?

Verder stel ik de volgende deelvragen:

- *Op welke wijze oefent de cultuursector invloed uit op de totstandkoming van het landelijke cultuurbeleid en op de Cultuurnota, inclusief de BIS (met name die van 2021-2024)?*
- *Daar waar deze beïnvloedende activiteit lobbyen inhoudt, op welke wijze gebeurt dat?*
- *Welke rolverdeling geldt daarbij tussen de kunstinstellingen, hun overkoepelingen en Kunsten '92 als bovensectorale belangenvereniging?*
- *Hoe ziet Kunsten '92 zelf haar positie als 'dè landelijke belangenvereniging voor kunst, cultuur, erfgoed en de creatieve sector' en hoe zien de culturele en creatieve sector, het ministerie van OCW en de Raad voor Cultuur die?*
- *In hoeverre valt er van eventueel uiteenlopende visies over de positie van Kunsten '92 iets af te leiden over de eenheid en de solidariteit binnen de cultuursector?*

1.3 De onderzoeksmethode

Mijn onderzoek is vooral inventariserend, in het bijzonder in de richting van Kunsten '92, de Raad voor Cultuur, de minister/het ministerie van OCW en de cultuurfondsen. In eerste instantie neem ik de vrij beschikbare documentatie van deze instellingen onder de loep. Die van Kunsten '92 om vast te stellen op welke wijze en in welke omvang zij zich manifesteert en die van de andere om vast te stellen hoe zij te werk gaan en vanuit welke motivatie, alsmede om hun notie over de cultuursector en over Kunsten '92 vast te stellen. Ik beperk mij in principe tot de

documenten die betrekking hebben op de procedure rond de cultuurnota voor de periode 2021-2024. Uiteraard ontbreekt daarbij niet het advies van de Raad voor Cultuur aan de minister, dat van doorslaggevend belang is bij de uiteindelijke vaststelling van de Cultuurnota 2021-2024. Het genoemde leesmateriaal wordt in detail bestudeerd.

Om te achterhalen of en zo ja hoe er op het gebied van het lobbyen voor de cultuursector wordt geacteerd - vooral door Kunsten '92, maar niet hiertoe beperkt - verwacht ik dat het lobbyregister van de Tweede Kamer en de agenda's van de minister van OCW en haar ambtenaren (die in principe openbaar zijn) bruikbare informatie bevatten. Belangrijk daarbij is wel de notie dat in de genoemde openbare agenda's om veiligheidsredenen niet alle afspraken zijn opgenomen. Om dit hiaat op te vullen, richt ik me ook op andere bronnen.

De gang van zaken rond de cultuurnota heeft ook geleid tot een behoorlijke hoeveelheid artikelen in dag- en weekbladen en in (vak)tijdschriften, evenals tot reacties vanuit het veld, het onderwijs en de wetenschap. Deze neem ik in hoofdlijnen door.

Op mijn programma staan vier gesprekken met beslissers bij het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur, de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten NAPK en, uiteraard, Kunsten '92. Dit zijn semi-gestructureerde gesprekken met een topiclijst met vaste gespreksonderwerpen, maar ook met ruimte voor eigen inbreng door de gesprekspartners. De onderwerpen zijn in principe steeds gelijk, maar kunnen op detailniveau verschillend worden aangekaart en belicht, gezien de afwijkende (soms zelfs tegenovergestelde) posities die de geïnterviewden in het veld innemen. Ik denk niet zozeer aan vraaggesprekken, als wel aan dialogen, die bedoeld zijn om dat wat ik aan de hand van de geraadpleegde bronnen heb geconstateerd en geconcludeerd te toetsen. Het gaat erbij primair om feitelijkheden (Hoe vaak was u in gesprek over de cultuurnota en met wie? In hoeverre hebben de visies/meningen van anderen een rol gespeeld bij de uiteindelijke denkrichtingen?) en om opinies en waarden (Hoe bruikbaar acht u de informatie die u van anderen heeft gekregen?).

1.4 De cultuurnotaprocedure en de coronacrisis

Tijdens de procedure om tot de Cultuurnota 2021-2024 te komen, wordt ons land geconfronteerd met de coronacrisis. Die zet de wereld op zijn kop en gaat ook aan de culturele sector niet voorbij. Maar hoezeer ook de coronacrisis in de cultuursector ingrijpt, mijn onderzoek lijkt er niet door geraakt te worden. De Cultuurnota 2021-2024 komt volgens de staande procedure tot stand. Dat neemt niet weg dat, naar mate de crisis zich voortzet, er feiten naar voren komen, die

tal van zaken binnen de culturele sector, in een ander licht plaatsen. Uiteindelijk bleek toch ook deze scriptie niet te kunnen ontsnappen aan de pandemie. Zaken die, waren zij eerder duidelijk geworden (als ze dat niet al waren), wel eens een andere Cultuurnota 2021-2024 hadden kunnen opleveren en hadden kunnen leiden tot een andere rolinvulling door Kunsten '92. Zaken ook die voor de toekomst consequenties kunnen hebben voor de totstandkoming van cultuurnota's en voor de positie van Kunsten '92.

Deze constatering hebben mij tot het besluit gebracht om toch aan de coronacrisis aandacht te schenken en dan met name in relatie tot de cultuurnotaprocedure en de rol van Kunsten '92 daarbij. Om verwarring te voorkomen, volgt het corona gerelateerde gedeelte pas aan het eind van deze scriptie, vanaf hoofdstuk 6, ná de rapportage van de bevindingen van het initiële onderzoek over de totstandkoming van de Cultuurnota 2021-2024.

De sector heeft overigens het belang van de coronacrisis onmiddellijk onderkend. Meteen nadat op 12 maart 2020 de eerste lockdown is afgekondigd, neemt Kunsten '92 het initiatief tot de oprichting van de 'Taskforce culturele en creatieve sector', samen met de koepels Creatieve Coalitie, Federatie Creatieve Industrie en Federatie Cultuur.⁷ De Taskforce beschrijft de sectorspecifieke problematiek die het gevolg is van de coronacrisis, inventariseert de financiële schade op de kortere en de langere termijn en ontwikkelt voorstellen voor de ondersteuning van de cultuursector.⁸ Gesprekspartners van de Taskforce zijn de ministers van OCW, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën en woordvoerders in de Tweede Kamer. Kunsten '92 fungeert als voorzitter.

1.5 Status quaestionis

Over het cultuurstelsel en de cultuurnota als zodanig en over de rollen van de verschillende partijen (zoals de steden en provincies) schrijft de Raad voor Cultuur belangwekkende nota's, evenals de minister van OCW. Voorbeelden daarvan zijn *Cultuur voor stad, land en regio* en *Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur* van de Raad en *Cultuur in een open samenleving*, van de minister.⁹ De meest recente rapporten van de Raad voor Cultuur dateren respectievelijk van 16 november 2020 en van juni 2021 en dragen de titels *Onderweg naar overmorgen. Naar een*

⁷ Website Kunsten '92 onder 'Taskforce culturele en creatieve sector', www.kunsten92.nl (geraadpleegd 8 mei 2021).

⁸ Ibidem.

⁹ *Cultuur voor stad, land en regio*, verkenning door Raad voor Cultuur d.d. 29 november 2017, www.raadvoorcultuur.nl.; *Cultuur in een open samenleving*, rapport minister Van Engelshoven van OCW d.d. 12 maart 2018, www.rijksoverheid.nl.; *Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur*, advies Raad voor Cultuur d.d. 12 april 2019, www.rijksoverheid.nl.

wendbare en weerbare culturele en creatieve sector en *Sterker uit corona*.¹⁰ De Raad beschrijft daarin, uitgaande van de actuele ontwikkelingen, inclusief die rond de coronacrisis, voor welke transitieopgaven de sector staat en hoe de minister de sector daarbij kan helpen.

In 2015 was de toenmalige lobbypraktijk bij de Tweede Kamer aanleiding voor de PvdA-kamerleden Lea Bouwmeester en Astrid Oosenbrug tot hun nota *Lobby in Daglicht*.¹¹ Zij doen daarin met name voorstellen om het belobbyen van ministers en hun ministeries transparant te maken. De nota heeft geresulteerd in regelgeving omtrent het lobbyen, zoals de instelling van het lobbyregister van de Tweede Kamer en de openbaarmaking van de agenda's van de ministers. Het register bevat de namen van de lobbyisten die in 'Den Haag' actief zijn en gezien hun functie toegang hebben tot de semiopenbare ruimten van het Tweede Kamergebouw. De Eerste Kamer kent een dergelijk register niet.

Over lobbygedrag als zodanig van de cultuursector, inclusief Kunsten '92, zijn mij geen eerdere onderzoeken bekend. Er is wel onderzoek gedaan naar welke instellingen lobbyen. Dat onderzoek vond plaats in 2017 en werd gehouden door de Universiteit van Amsterdam (UvA), onder supervisie van politicoloog Joost Berkhout, in samenwerking met Nieuwsuur en Vrij Nederland. Het onderzoek gold de belangrijkste lobbyclubs van ons land. 'Welke organisaties hebben de beste toegang tot de politiek? Wie staan er aan het roer?'¹² De UvA tekent voor de resultaten van het gehouden onderzoek; voor de publicatie van de resultaten is gekozen voor Vrij Nederland. (In hoofdstuk 2 ga ik nader in op de resultaten van dit onderzoek.)

Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat heeft zich in 2019, mede namens het kabinet, tegenover de Tweede Kamer duidelijk uitgesproken over het lobbyen. Hij beschouwt het als waardevol en definieert het als 'de dialoog tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties en bedrijven'.¹³

Sinds 20 juni 2002 kent ons land een vereniging van lobbyisten, de al genoemde Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA). De vereniging heeft als een van haar doelen 'de bekendheid van het Public Affairs vak (te) verhogen onder een breder publiek en streeft ernaar

¹⁰ *Onderweg naar overmorgen. Naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector*; rapport van de Raad voor Cultuur d.d. 16 november 2020, www.rijksoverheid.nl; *Sterker uit corona*, rapport van de Raad voor Cultuur van juni 2021, www.raadvoorcultuur.nl.

¹¹ Lea Bouwmeester en Astrid Oosenbrug, initiatiefnota *Lobby in daglicht: luisteren en laten zien*, www.tweedekamer.nl, vergaderjaar 2015-2016, 34 376, nr. 2.

¹² Thijs Broer en Chris Ostendorf, *De Haagse lobbyclubs; schaduwmacht*, in: *Vrij Nederland* van 21 december 2017.

¹³ Brief d.d. 18 oktober 2019 van de minister Wiebes over 'De lobby van multinationals (...)'.
10

de reputatie van de beroepsgroep in de samenleving te verbeteren.¹⁴ Mede in dat kader heeft zij in 2013 een bijzonder hoogleraar aangesteld.

De Nederlandse kunstsector ook aangeduid als het culturele veld, telt ± 89 duizend instellingen, waarbinnen ± 102 duizend personen werkzaam zijn.¹⁵ Jaar in jaar uit zijn die vóór alles druk met het realiseren van hun voorstellingen, muziekkuitvoeringen, tentoonstellingen en wat dies meer zij. In 2019 (het meest recente jaar waarover het CBS cijfermateriaal heeft gerapporteerd), kwamen zodoende in de 596 theaterzalen die ons land rijk is, 54.116 voorstellingen tot stand, waarvan 19.878 muziek-, 11.278 theater-, 8.584 cabaret-, 2.482 dans- en 6.414 muziektheatervoorstellingen.¹⁶ De theaterzalen hebben in totaal 265.957 zitplaatsen. Er werden alles bij elkaar 19.418.000 entreekaarten verkocht. De 616 musea organiseerden 2.377 tentoonstellingen, die 33.895.000 maal werden bezocht.¹⁷ Van de musea zijn de meeste kunst- en historische museum, 118 respectievelijk 395.

De kunstinstellingen zijn over het algemeen zelfstandige organisaties (stichtingen of verenigingen) die vaak op deelgebieden samenwerken met andere instellingen in de plaats of regio waar ze gevestigd zijn. In Zutphen bijvoorbeeld - de stad waar ik woon - vormen de schouwburg, de musea, het filmhuis, de bibliotheek en het archief zo'n samenwerkingsverband, dat bekend is als ZUDOCKU, Zutphens Directie Overleg Cultuur en Kunst.

Daarnaast zijn de kunstinstellingen vaak lid van de overkoepelende organisaties (soms van meerdere) die de belangen behartigen van het segment (of de segmenten) waarbinnen zij opereren. Schouwburgen, bijvoorbeeld, zijn lid van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD), musea van de Museumvereniging, symfonieorkesten van de Vereniging van Nederlandse Orkesten (VVNO).¹⁸ Producenten van podiumkunsten zijn in de regel, ongeacht het genre waartoe ze behoren, lid van de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK) die als werkgeversorganisatie functioneert en vooral actief is op het gebied van arbeidszaken (zoals cao's) en de positionering van de sector.¹⁹

Als belangenvereniging voor de gehele sector geldt Kunsten '92, de bovensectorale organisatie die opkomt voor kunst, cultuur, erfgoed en de creatieve sector. Het gaat bij Kunsten

¹⁴ Website BVPA, www.bvpa.nl, geraadpleegd 18 september 2020.

¹⁵ *Feiten en cijfers over de cultuur, sport en recreatie*, rapportage d.d. 24 april 2020. www.cbs.nl (geraadpleegd 27 april 2021).

¹⁶ *Professionele podiumkunsten capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio*. www.cbs.nl (geraadpleegd 26 april 2021).

¹⁷ *Musea; collectie, bezoeken, tarieven, tentoonstellingen, werkgelegenheid*. www.cbs.nl (geraadpleegd 26 april 2021).

¹⁸ www.vscd.nl; www.museumvereniging.nl; www.vvno.nl (alle geraadpleegd 26 april 2021).

¹⁹ www.napk.nl (geraadpleegd 26 april 2021).

'92 om de meer algemene onderwerpen die de sector in zijn totaliteit raken. Een voorbeeld van zo'n onderwerp is de Fair Practice Code. Bij Kunsten '92 zijn kunstinstellingen aangesloten, maar ook overkoepelende organisaties.

1.6 Het theoretisch kader

Met mijn scriptie volg ik de socioloog Howard S. Becker (geb. 1928) in zijn visie dat mensen (en organisaties) bij bijna alles wat ze ondernemen, andere mensen en instellingen nodig hebben.²⁰ Hij noemt dat 'collective action'.²¹ Becker maakt duidelijk dat dat ook in de kunstensector het geval is. Als voorbeeld bij uitstek van deze wederzijdse afhankelijkheid geldt die van de cultuursector en de overheden. De cultuursector is afhankelijk van de landelijke en regionale overheden met hun cultuurnota respectievelijk de subsidieregelingen (overigens naast andere subsidiënten), terwijl de overheden op hun beurt belang hebben bij de cultuursector gezien zijn maatschappelijke nut.

Aan de overheid als financier van de cultuur om het culturele belang maakt Becker overigens nauwelijks woorden vuil. Dat er subsidies worden verstrekt zonder dat de overheid daarvoor een specifieke tegenprestatie verlangt, vermeldt hij bijna terloops.²² Het mecenaat en de verschillende vormen van 'terugbetalen' krijgen meer aandacht. Feitelijk stelt Becker dat de mecenas altijd een tegenprestatie wenst. Hij ziet het mecenaat als een zaak van financieel krachtige personen of organisaties (waartoe hij ook de overheid rekent) en van kunstenaars, waarbij de eerste de tweede van financiën voorziet en de tweede de eerste in ruil daarvoor het een en ander terug levert.²³

De socioloog Pierre Bourdieu is net als Howard Becker van mening dat ook kunstenaars andere mensen en instellingen nodig hebben, ook financieel, om hun doelen te bereiken.²⁴ Dat geldt, volgens Bourdieu in zijn *De regels van de kunst* - dat overigens vooral aan het literaire veld gewijd is - voor alle kunstenaars, zelfs voor de zogeheten autonome of zuivere kunstenaars, ondanks het schijnbaar anti-economische universum dat deze vormen (en waardoor ze zouden kunnen werken zonder van buitenaf te worden beïnvloed of gestuurd). Ook zij kunnen dus niet zonder opdrachtgevers, critici, musea, galleries en andere actoren.

²⁰ Howard S. Becker, *Art Worlds* (Berkeley/Los Angeles/Londen 2008).

²¹ Ibidem, XI.

²² Ibidem, 181.

²³ Ibidem, 99-107.

²⁴ P. Bourdieu, *De regels van de kunst: wording en structuur van het literaire veld* (Amsterdam 1994) 67 e.v.

Over het mecenaat geeft Bourdieu niet echt hoog op. Hij spreekt van 'structurele onderschikking', noemt mecenasen 'cultuurarme parvenu's' en spreekt van 'industriëlen die dankzij technische innovaties en staatssubsidies winsten zonder weerga opstrijken, soms ook doodeenvoudige speculanten'.²⁵ De subsidiërende overheden duidt Bourdieu aan met 'staatsmecenaat', dat hij typeert als 'de meest neutrale en eclecticische'.²⁶ Hij doelt daarmee in mijn ogen op het verschil tussen de private mecenasen en de overheid op het punt van de beïnvloeding. Mecenasen willen nogal eens dirigerend optreden en daarmee het eindproduct direct beïnvloeden, terwijl bij de overheden in die zin van beïnvloeding geen sprake is. Overheden verstrekken (de landelijke in Nederland met advies van de Raad voor Cultuur) al of niet subsidie en doen dat op basis van wat de aanvrager produceert of denkt te gaan produceren. Dat wil niet zeggen dat de overheden in het geheel geen invloed hebben. Alleen al door het simpele feit dat zij subsidiëren (of juist niet) wordt rekening met ze gehouden. Kunstenaars en kunstinstellingen passen zich daarbij aan.

Omdat de onderzoeksvraag mede de vraag inhoudt of de cultuursector ook ongevraagd zijn visie over de cultuurnota onder de aandacht van de minister, de Raad voor Cultuur en de Tweede Kamer brengt, ofwel, gesimplificeerd, de vraag of de cultuursector lobbyt en of dat succesvol gebeurt, verdiep ik mij eerst in het fenomeen lobbyen. Ik doe dat in eerste instantie aan de hand van *Why Do Organized Interests Lobby?* van David Lowery (die ervan uitgaat dat instellingen primair voor hun eigen belang lobbyen, maar daarbij aantekent dat veel lobbyactiviteiten zonder resultaat blijven), *De lobby aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging* van Caelesta Braun en Bert Fraussen (die een evaluatiekader hebben ontwikkeld gericht op drie belangrijke potentiële neveneffecten van het lobbyen die tot een ongelijk - en daardoor ongewenst - speelveld tussen verschillende lobbygroepen kunnen leiden), *Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union* van Heike Klüver, Caelesta Braun en Jan Beyers (die aandacht vragen voor de veelomvattendheid van het lobbyen en voor het verschil tussen individueel en groepsgewijs lobbyen) en *Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory* van Bruce K. Berger (over de mogelijkheden om

²⁵ P. Bourdieu, *De regels van de kunst*, 68 en 69.

²⁶ Ibidem, 172.

een onderwerp überhaupt op de agenda te krijgen).²⁷ (Zie voor de nadere inhoudelijke behandeling hoofdstuk 2)

Om een gedegen indruk te vormen over het cultuurbeleid in ons land ga ik te rade bij Edwin van Meerkerk en Quirijn Lennert van den Hoogen. Samen met zo'n twintig collegae nemen die in hun *Cultural Policy in the Polder. 25 Years Dutch Cultural Policy Act* het cultuurbeleid van de afgelopen 25 jaar en de actuele gang van zaken om vierjaarlijks tot de cultuurnota te komen onder de loep. Uiteraard gaan zij daarbij in op de achterliggende principes. Daarnaast geven zij hun visies en doen zij voorstellen voor een toekomstig beleid. Zij kijken 25 jaar achteruit en eenzelfde periode vooruit.

Zoals hun beroepsvereniging BVPA mij op mijn vraag daarover liet weten, geldt voor lobbyisten het *Handboek public affairs: een open boek over belangenbehartiging en lobbyen* van Frans A. van Drimmelen als dé bron over hun vak, zowel praktisch als theoretisch. Van Drimmelen was een van de oprichters en lange tijd voorzitter van de Beroepsvereniging voor Public Affairs BVPA en is directeur/oprichter van public affairs adviesbureau Dröge & van Drimmelen. Ik zie het handboek vooral als bron van wat lobbyisten bij hun opleiding krijgen voorgeschoteld. Kennis daarover kan helpen bij het duiden van (bepaalde van) hun activiteiten.

1.7 De opbouw van de scriptie

Na de inleiding volgt (in hoofdstuk 2) de (wetenschappelijke) theorie van het lobbyen. Hoe functioneert het, hoe wordt erover gedacht, hoe kan lobbyen het democratisch proces ondersteunen of juist ondermijnen, welke ruimte krijgt het en/of creëert het voor zichzelf. Na deze lobbytheorie verschaft hoofdstuk 3 een beschrijvend overzicht van de *stakeholders* bij de cultuurnota met aansluitend een uitleg van het systeem dat in ons land gehanteerd wordt om te komen tot een afgewogen (financiële) ondersteuning van de cultuursector, de vierjaarlijkse dans rond de cultuurnota, inclusief subsidies. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de ontstaans- en ontwikkelingsgeschiedenis van het systeem, inclusief de daarbij gevoerde discussies. Waar relevant worden vergelijkingen gemaakt met systemen in het buitenland. Ook de functie van de Raad voor Cultuur en zijn relatie met de minister van OCW en de Tweede Kamer wordt

²⁷ David Lowery, *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*, in: *Polity*, 39/1 (januari 2007), 29-54; Caelesta Braun. en Bert Fraussen, *De lobby aan banden. Over het ongelijk speelveld van belangenvertegenwoordiging*, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, aflevering 4, 2018; Heike Klüver, Caelesta Braun en Jan Beyers, *Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, volume 22, 2015; Bruce K. Berger, *Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory*, in: *Journal of public relations research*, 13 (2), 2001, 91-126.

uiteengezet en in historisch perspectief geplaatst.

Na de theorie gaat hoofdstuk 4 in op de praktijk en beschrijft de totstandkoming van de Cultuurnota 2021-2024, met de minister en het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur, de Tweede Kamer en de cultuursector/Kunsten '92 in de hoofdrollen. De theorie van de vorige hoofdstukken wordt vanaf dit hoofdstuk gelinkt aan de praktijk. Hieruit komen onder andere de rol, de positie en de werkwijze van Kunsten '92 naar voren. Hoe en waarover communiceert zij, lobbyt zij, voert zij actie? Acteert zij individueel of vanuit het collectief van culturele branchen en beroepsorganisaties? Handelt zij proactief of reactief? Welke is de positie van de kunstinstellingen? Acteren zij binnen het collectief waarvan Kunsten '92 de vertegenwoordiger/spreekbuis is en/of (ook) individueel?

Als afronding van de eerste vier hoofdstukken en op basis van wat daarin naar voren is gekomen, volgt in hoofdstuk 5 een samenvatting met de belangrijkste bevindingen, getoetst aan de visies van deskundigen en betrokkenen.

Hoofdstuk 6 kijkt op andere wijze naar de totstandkoming van het cultuurbeleid, namelijk vanuit de ervaringen met de coronacrisis. Met name de nieuwe inzichten op het punt van het maatschappelijke en sociale belang van cultuur - mede ingegeven door de houding van het publiek tijdens de coronacrisis en door de grote betrokkenheid en inzet van de kunstenaars bij hun vak - zorgen voor een ander blik op het cultuurbeleid en de cultuurnotaprocedure. Ook de posities van de betrokken partijen komen erdoor in een ander licht te staan.

Hoofdstuk 7, ten slotte, bevat conclusies en aanbevelingen.

2 Theorie van de beïnvloedende belangenvertegenwoordiging

Deze scriptie bekijkt of een specifiek onderdeel van de maatschappij (de cultuursector) invloed heeft op maatregelen die over zijn eigen werkerterrein (het culturele veld) worden genomen door het hoogste gezag van de maatschappij (de overheid). Dat leidt al snel tot de vervolgvraag (ervan uitgaande dat de cultuursector inderdaad enige invloed heeft) hoe de beïnvloeding door de cultuursector plaatsvindt die uiteindelijk leidt tot de praktijk van de belangenbehartiging en het lobbyen, die vakmatig worden beoefend onder de titel public affairs. Volgens de professionals in dit vak gaat het primair om de belangenbehartiging en zij zien lobbyen als een onderdeel daarvan, 'een publicaffairsactiviteit'.²⁸ In dit hoofdstuk worden belangenbehartiging en lobbyen nader bezien (waarbij het gebruik van de term lobbyen zal overheersen). Wat houdt lobbyen in? Wie lobbyen er zoal als het om cultuur gaat? Wie worden belobbyd? Waar is het goed voor? Kent het ook slechte kanten?

Met lobbyen wordt de activiteit bedoeld waarbij bedrijven en instellingen, individueel of collectief, invloed proberen uit te oefenen op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke menings- en besluitvorming die raakt aan hun belangen.²⁹ Het gaat dus om beïnvloeding van de publieke sector ('de politiek') door de private en de non-profit sector (bedrijven en instellingen zoals onder andere die in cultuur). Naast de professionele lobbyisten, hebben tegenwoordig ook de burgers lobbykracht, waarbij zij ruim gebruik maken van de sociale media. Politici tonen zich hiervoor zeker gevoelig.

Volgens Frans van Drimmelen is public affairs 'een heel jonge term voor het vak van belangenbehartiging'.³⁰ Lobbyen ziet hij 'net zoals het inzetten van (sociale) media of het schrijven van brieven' als een middel in de public relations.³¹ Ik onderscheid twee manieren van lobbyen. De eerste is vooral informerend en voorlichtend, wordt ingezet voor de algemene belangenbehartiging (van een instelling of een sector) en richt zich op de lange(re) termijn. De

²⁸ Frans van Drimmelen, *Handboek Public Affairs* (Amsterdam 2014), 12

²⁹ Deze beschrijving is door mij opgesteld, na kennisneming van meerdere documenten over belangenbehartiging/lobbyen. De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) hanteert de volgende definitie: Het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming en op veranderingen in de maatschappij en publieke opinie die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie (www.bvpa.nl, geraadpleegd 24 januari 2021).

³⁰ Frans van Drimmelen, *Handboek Public Affairs*, 12.

³¹ Ibidem.

tweede behartigt een specifiek belang (eveneens van een instelling of sector) dat op enig moment onder druk staat en richt zich op de korte termijn.

Lobbyen voor de lange(re) termijn is een kwestie van communiceren, met het doel dat degene die wordt belobbyd op de hoogte is van alle aspecten van de zaak waarvoor de lobbyist staat. Het gaat hier om profilering en informatieverstrekking in algemene zin, in de hoop dat als ooit besluitvorming aan de orde is, daarbij de aangeleverde kennis wordt meegewogen en dat het uiteindelijke besluit juist dat is, dat (de organisatie van) de lobbyist voorstaat. Lobbyen voor de korte termijn is gericht op één actualiteit waarover besluitvorming aanstaand is, die de lobbyist in zijn voordeel wil laten uitvallen. In plaats van te spreken over belangenbehartiging en over lobbyen als onderdeel daarvan, spreek ik in deze scriptie van korte en lange(re) termijn lobbyen. Beide moeten voldoen aan de voorwaarden van integriteit en transparantie.³²

In de praktijk gaat het lobbyen op de lange(re) termijn nogal eens verder dan voorlichtende communicatie. Wat te denken van lobbyisten die meeschrijven aan Kamervragen, moties en amendementen, ja zelfs aan wetgeving. Dat roept vragen op. Veel kritische aandacht krijgt ook het gegeven dat meer dan de helft van de lobbyisten ex-politicus is. Die kennen veel van de zittende politici, hun oud-collega's, en weten uit ervaring hoe de hazen lopen op het Binnenhof. De afstand die er zou moeten zijn tussen de lobbyisten en de politici bestaat in die gevallen niet of onvoldoende en dat leidt tot kritische reacties.³³ Echt negatief wordt over het algemeen geoordeeld over de situatie waarbij ex-politici al snel na hun vertrek uit 'Den Haag' lobbyist worden op het terrein waarin zij als politicus gespecialiseerd waren.

Het fenomeen lobbyen is overgewaaid uit de Anglo-Amerikaanse landen, waar politici en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen met elkaar in gesprek gingen in de lobby, de ruimte vóór de besloten vergaderruimten. Inmiddels is het (politieke) lobbyen wijdverspreid en wordt het breed beschouwd als een aanvaardbare manier van doen. Maar tegenstanders zijn er wel degelijk ook, die vinden dat het lobbyen in strijd is met het democratische systeem. Zoals hiervóór al is beschreven hebben de PvdA-kamerleden Lea Bouwmeester en Astrid Oosenbrug in 2015 de toenmalige praktijk bij de Tweede Kamer aan de orde gesteld, wat geleid heeft tot de regels voor het belobbyen van bewindslieden.³⁴

³² Frans van Drimmelen, *Handboek Public Affairs*, 12.

³³ Annie Sachtlevan, *Schaduwnacht: wie zijn de machtige lobbyisten in Den Haag?*, verslag d.d. 20 december 2017 van het onderzoek naar de staat van de Nederlandse democratie, gehouden door UvA (Dr. Joost Berkhout) in samenwerking met *Nieuwsuur* en *Vrij Nederland*.

³⁴ Lea Bouwmeester en Astrid Oosenbrug, initiatiefnota *Lobby in daglicht*.

In 2019 maakt minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat duidelijk dat het kabinet het lobbyen, ofwel 'de dialoog tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties en bedrijven' als waardevol beschouwt.³⁵ Hij vult aan: 'Het kabinet hecht aan een persoonlijk, open en vertrouwelijk contact met al deze partijen om beleidsopties te verkennen en de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. (...) Voor de kwaliteit van ons werk is het van groot belang om signalen van de buitenwereld te ontvangen en mee te wegen in beleidsvorming.' Wiebes komt met deze verklaring als reactie op een vraag van Kamerlid Sandra Beckerman (SP) over 'de lobby van multinationals die al jaren helpen de politieke agenda te formuleren'.³⁶ Deze vraag wordt haar ingegeven door de onderzoeksjournalisten van Platform Authentieke Journalistiek en Follow the Money die aan het onderwerp het artikel *ABDUP: al bijna 75 jaar de onzichtbare lobby van Nederlandse multinationals* wijden.³⁷ Het artikel beschrijft hoe ABDUP, de lobbyclub van AkzoNobel, Shell, DSM, Unilever en Philips, de politieke besluitvorming beïnvloedt en is daar kritisch over.³⁸

Ook de wetenschappers die zich in het fenomeen lobbyen verdiepen, zijn veelal kritisch. Niet dat zij het geen nut toekennen, integendeel, maar zij zien toch ook de nadelen, bijna zonder uitzondering. David Lowery bijvoorbeeld beoordeelt lobbyen als essentieel en positief, maar ook als corrumperend en antidemocratisch.³⁹ Caelesta Braun en Bert Fraussen typeren het als cruciaal voor democratische systemen, maar zien ook hoe het vaak indruist tegen de principes van een representatieve democratie.⁴⁰

Lobbyland heeft blijkbaar twee gezichten en dat roept om verfijningen of alternatieven om de nadelen zo goed als mogelijk ongedaan te maken. Van doorslaggevend belang daarbij is dat het lobbyen niet leidt tot 'beleidsuitkomsten die (...) ingaan tegen de principes van een representatieve democratie'.⁴¹ In dat kader hebben Braun en Fraussen, beiden werkzaam bij de Universiteit Leiden, een evaluatiekader ontwikkeld dat ertoe leidt dat de verschillende

³⁵ Brief d.d. 18 oktober 2019 van minister Wiebes 'De lobby van multinationals (...).

³⁶ Kamervraag, gesteld door lid Beckerman (SP) over 'De lobby van multinationals die al jaren helpen de politieke agenda te formuleren', ingezonden 4 september 2019, kenmerk 2019Z16375, www.tweedekamer.nl.

³⁷ Bas van Beek, Alexander Beunder en Merel de Buck (Platform Authentieke Journalistiek), *ABDUP: al bijna 75 jaar de onzichtbare lobby van Nederlandse multinationals* in: Follow the Money editie 27 juli 2019.

³⁸ Shell heette in eerste instantie Bataafse Petroleum Maatschappij, vandaar de B in ABDUP.

³⁹ David Lowery, *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*, in: *Polity*, 39/1 (januari 2007), 29-54.

⁴⁰ Caelesta Braun en Bert Fraussen, *De lobby aan banden? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging*, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, aflevering 4, 2018, bladzijde 1 van deze niet-genummerde publicatie.

⁴¹ Caelesta Braun en Bert Fraussen, *De lobby aan banden?*, bladzijde 15 van deze niet-genummerde publicatie

lobbygroepen in principe in dezelfde mate toegang hebben tot de politieke beslissers. Braun en Fraussen spreken van een ongelijk speelveld, dat zij willen voorkomen via een systeem waarbij een drietal omstandigheden nadrukkelijk worden vermeden. Daarbij gaat het om:

- a voorkomen van een ongelijk speelveld, zodat iedere *stakeholder* zijn partij kan meeblazen en zich gezien en gehoord weet;
- b voorkomen van ontoegankelijke en ondoorzichtige besluitvorming, zodat het proces van besluitvorming door alle *stakeholders* overzien en begrepen kan worden en eveneens duidelijk is welke van de *stakeholders* welke duit in welk zakje gedaan heeft;
- c voorkomen van beleidsuitkomsten die belangenverstrengeling impliceren, zodat belangen niet eenzijdig gewogen worden (Braun en Fraussen wijzen hier met name op de positie van de lobbyisten/ex-politici, zoals ex-kamerleden, -ministers en -staatssecretarissen, die zij 'draaideuren' noemen en waarin zij zelfs het risico van corruptie zien).⁴²

Het doel is duidelijk dat het lobbyen kan worden gecontinueerd en het democratisch principe geen geweld wordt aangedaan.

In de praktijk van de cultuursector worden deze ongewenste omstandigheden voorkomen doordat Kunsten '92 optreedt namens en in het belang van de gehele cultuursector, waardoor in principe alle *stakeholder* gehoord worden. Via nieuwsbrieven en andere informatielijnen worden de *stakeholders* op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het veld. In de gevallen dat naast Kunsten '92 ook de kunstinstellingen en/of hun overkoepelingen lobbyen, zorgt Kunsten '92 voor een adequate afstemming. In beide situaties is het de politiek duidelijk of sprake is van gemobiliseerde of van individuele belangenbehartiging.

Braun en Fraussen hebben vanuit hun alternatieve kader de maatregelen gewogen die genomen zijn naar aanleiding van *Lobby in Daglicht*, de hiervoor besproken initiatiefnota van PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug. Zij komen tot de conclusie dat die maar deels gelukt zijn. Zo worden niet alle ministeriële afspraken in het openbare register vermeld, net zomin als er altijd een ongelijk speelveld wordt voorkomen. Ook hebben niet alle bedrijven en instellingen op gelijke wijze toegang tot de 'politiek'. Wat het laatste betreft wordt (wederom) expliciet naar de lobbyende ex-politici gewezen voor wie die toegang tamelijk eenvoudig is. Ook Greco (Group of States against Corruption/Groupe d'États contre la corruption), een instelling van de Raad van Europa, is kritisch over de wijze waarop 'Den Haag' omgaat met het integriteitsvraagstuk. Greco vindt de regels over lobbyen beperkt en onduidelijk en is van

⁴² Caelesta Braun en Bert Fraussen, *De lobby aan banden?*, bladzijde 1 van deze niet-genummerde publicatie.

mening dat in het algemeen meer gedaan moet worden aan de bewustwording van de noodzaak tot integer handelen. Dat geldt zowel de overheid als de politiek. Ook ten aanzien van bewindslieden die vanuit de politiek overstappen naar een (lobby)functie in de privé sector met relaties met hun vroegere beleidsterrein, vindt Greco de regels onvoldoende.⁴³

David Lowery ziet lobbyen vooral als een activiteit met het eigen belang van de lobbyist als eerste doel. Toch maakt hij zich over de negatieve kanten daarvan niet druk. Er wordt in zijn ogen met terughoudendheid gelobbyd en degenen die belobbyd worden, zijn in het algemeen kritisch. Lobbyen loont niet altijd. De resultaten zijn zelfs vaak zo pover dat Lowery zich afvraagt waarom er überhaupt gelobbyd wordt. Zijn conclusie is dat het bij lobbyen niet altijd om direct financieel gewin gaat, maar bijvoorbeeld om naamsbekendheid of om de reputatie van alert en actief te zijn. Ook de contacten die ermee worden gelegd, worden gezien als winst.

Lowery wijst er nog op dat lobbyen voor instellingen wel degelijk ook geldt als een vorm van (in mijn woorden) voorlichtend communiceren, met uitsluitend als doel dat de beslissers op de hoogte zijn van alle aspecten van het onderwerp waarover zij moeten besluiten. Ook dat is een vorm van beïnvloeden, maar dan zonder financieel 'winstbejag'.

Het maakt echt een verschil van dag en nacht of een onderwerp al of niet voorkomt op een (politieke) agenda of bijvoorbeeld als item bij een mediaprogramma. In die zin vertegenwoordigt een agenda een metafoor voor (politieke) aandacht. Bruce K. Berger onderzoekt, vanuit de zogeheten agendasetting theorie (waarbij het trouwens primair gaat om de media die de bevolking sturen), de mogelijkheden om een onderwerp op de agenda te krijgen.⁴⁴ Ook dat is een vorm van lobbyen die met regelmaat wordt gepraktiseerd. Berger maakt duidelijk hoe niet iedereen even eenvoudig de agendering van een onderwerp realiseert en doet oplossingen aan de hand.

Heike Klüver, Caelesta Braun en Jan Beyers gaan in op het lobbyproces als zodanig, dat van geval tot geval verschilt en zelfs binnen een en hetzelfde proces op onderdelen afwijkend kan zijn. Lobbyen is geen eenheidsworst. Het is an sich veelomvattend en er moet rekening worden gehouden met de veelzijdigheid van datgene waarvoor gelobbyd wordt. Vaak zijn er meerdere organisaties en instellingen bij betrokken, ieder met haar eigen rol, maar vaak ook mobiliseren instellingen hun belangen. Bij de cultuursector in ons land komen beide situaties

⁴³ *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, compliance report Netherlands van Greco goedgekeurd in Straatsburg op 25 maart 2021 en gepubliceerd 6 juli 2021, www.coe.int (geraadpleegd 7 juli 2021).

⁴⁴ Bruce K. Berger, *Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory*, in: *Journal of public relations research*, 13 (2), 2001, 91-126.

voor met daarnaast combinaties van de twee. Naast Kunsten '92 die actief is namens de gezamenlijkheid (althans volgens het door mij gekozen uitgangspunt), laten ook individuele kunstinstellingen en hun overkoepelingen van zich horen als een onderwerp hen direct raakt. Afstemming en een goed doordachte lobbystrategie zijn bij dit alles essentieel. Voor de belobbyden is van belang te weten of zij met één of met meer individuele partijen te maken hebben of met een combinatie van partijen, zoals Kunsten '92.

Wat betreft de toegankelijkheid en inzichtelijkheid wijzen Fraussen en Braun erop dat in Nederland de institutionalisering groot is: met andere woorden, dat veel instellingen niet individueel optreden, maar gezamenlijk, verenigd in representatieve overkoepelingen. In de praktijk weegt wat die overkoepelingen te berde brengen binnen de besluitvorming vaak zwaarder dan wat organisaties individueel naar voren brengen. Volgens Fraussen en Braun kan de aandacht voor deze mobilisatieaspecten niet groot genoeg zijn.⁴⁵ Vragen over wie deel uitmaken van de overkoepelingen, en wie niet, zijn relevant.

Het korte en het lange(re) termijn lobbyen worden beide in het kunstenveld gehanteerd, zowel door de individuele kunstinstellingen en hun overkoepelingen als door Kunsten '92. Het lange(re) termijn lobbyen ofwel het informerend en voorlichtend communiceren gebeurt door de jaren heen door alle kunstinstellingen, ongeacht of ze subsidiegerechtigd zijn of niet, met het doel dat de ontvangers (in het bijzonder de minister, het ministerie, de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen) op de hoogte zijn. Opdat ze 'het' weten! Het korte termijn lobbyen vindt met name plaats door kunstinstellingen die hun BIS-status en/of hun subsidie dreigen te verliezen of die status dan wel subsidie dreigen niet te krijgen. Dit doet zich over het algemeen alleen voor in de tijd dat de cultuurnota wordt vormgegeven en meestal, hoewel niet uitsluitend, voor gevallen waarin de Raad voor Cultuur negatief heeft geadviseerd. Ook Kunsten '92 is in die fase actief als korte termijn lobbyist voor ongewenste ontwikkelingen die de hele sector aangaan. Deze korte termijn lobby is met name gericht op de Tweede Kamer met het doel (en in de hoop) dat deze de minister, als zij daarmee in gesprek is over de finale versie van de cultuurnota, nog op andere gedachten kan brengen. Kunsten '92 noemt zich overigens eerder een belangenvereniging dan een lobby organisatie.

⁴⁵ Caelesta Braun en Bert Fraussen, *De lobby aan banden?*, bladzijde 6 van deze niet-genummerde publicatie.

De vereniging van lobbyisten, de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) met zo'n zeshonderd leden (die zich in de praktijk veelal Public Affairs manager of adviseur noemen in plaats van lobbyist), heeft als een van haar doelen 'de bekendheid van het Public Affairs vak (te) verhogen onder een breder publiek en streeft ernaar de reputatie van de beroepsgroep in de samenleving te verbeteren.'⁴⁶ Mede in dat kader heeft zij in 2013 een bijzonder hoogleraar aangesteld. Prof. Dr. Arco Timmermans - formeel hoogleraar Public Affairs, die al snel de bijnaam 'lobbyprofessor' kreeg - doet onderzoek naar wat hij noemt 'het spel van lobbyen': 'hoe proberen partijen (zoals bedrijven, Ngo's of groepen burgers) politici en hun beleid te beïnvloeden?'⁴⁷ Dat levert het beeld op 'van de vertegenwoordiging van allerlei belangen, hoe daar draagvlak voor wordt vergroot of hoe sommige belangen oververtegenwoordigd blijven.'⁴⁸ Timmermans zegt over zijn functie in een interview met *de Volkskrant*: 'Ik ben geen excuusprofessor die het lobbyvak sympathiek moet laten overkomen.'⁴⁹

Een onderzoek van de ledenlijst van de BVPA leert dat deze onder haar leden geen (vertegenwoordigers van) instellingen kent van de cultuursector.⁵⁰ Dat is opmerkelijk, wat evenzeer geldt voor het feit dat in het lobbyistenregister van de Tweede Kamer net iets meer dan honderd lobbyisten zijn opgenomen, terwijl het ledenbestand van de BVPA - ervan uitgaande dat dit een afspiegeling is van de beroepsgroep - rond de zeshonderd leden kent. Het meest opmerkelijk is dat ook in het lobbyistenregister van de Tweede Kamer geen (vertegenwoordigers van) instellingen van de cultuursector voorkomen.⁵¹ Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de overkoepelingen en Kunsten '92 als gesprekspartners namens de cultuursector een positie innemen waardoor zij buiten de voordelen kunnen die de lobbyistenpas de geregistreerde Haagse lobbyisten biedt, zoals toegang tot de 'semiopenbare ruimten in het Tweede Kamergebouw, zoals de publieke tribunes van vergaderzalen, de centrale hal en de koffiëcorner', waar zij politici kunnen zien en spreken.⁵²

⁴⁶ Website BVPA..

⁴⁷ *Politiek: lobbyen, beïnvloeding en beleidsverandering*, in: Wetenschapsdossier: Bestuur en samenleving van de Universiteit Leiden. Naam interviewer niet genoemd (Leiden, g.j.).

⁴⁸ *Politiek: lobbyen, beïnvloeding en beleidsverandering*.

⁴⁹ Jeroen Visser, *Lobbyprofessor: Rijke lobby krijgt niet altijd haar zin*, in: *de Volkskrant* van 26 augustus 2013.

⁵⁰ BVPA-ledenlijst, www.bvpa.nl (geraadpleegd 20 september 2020).

⁵¹ Lobbyistenregister van de Tweede Kamer, www.tweedekamer.nl (geraadpleegd 20 september 2020).

⁵² Website Tweede Kamer, www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/lobbyisten (geraadpleegd 20 september 2020).

In 2017 is door de Universiteit van Amsterdam, onder supervisie van politicoloog Joost Berkhout, in samenwerking met *Nieuwsuur* en *Vrij Nederland*, een onderzoek gehouden naar 'de belangrijkste tweehonderd lobbyclubs van ons land. Welke organisaties hebben de beste toegang tot de politiek? Wie staan er aan het roer?'⁵³ De onderzoekers melden dat van de tweehonderd belangrijkste lobbyorganisaties van ons land de eerste twintig 'samen bijna meer toegang hebben tot de politiek dan alle 180 andere clubs op de lijst bij elkaar.'⁵⁴ De eerste van deze twintig is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die gevolgd wordt door een verscheidenheid aan organisaties, van banken tot onderwijs, van vakbonden tot werkgevers, van verzekeraars tot beschermers van natuur en milieu. Nader onderzoek heeft mij geleerd dat de cultuursector geen deel uitmaakt van de tweehonderd belangrijkste lobbyisten. In het totaaloverzicht van alle lobbyclubs met Haagse contacten komt de cultuursector pas voor vanaf plaats 264 en daarbij gaat het met name om de cultuurfondsen, zowel de particuliere als die van het rijk. Ook het kenniscentrum voor de ondernemers in de cultuur, Cultuur+Ondernemen, komt in het overzicht voor, in tegenstelling tot de overkoepelingen zoals Kunsten '92. Blijkbaar hebben deze andere ingangen tot de besluitvormers; mijn onderzoek zal het duidelijk maken.

⁵³ Thijs Broer en Chris Ostendorf, *De Haagse lobbyclubs*.

⁵⁴ Ibidem.

3 De cultuurnota als onderdeel van het cultuurbeleid

De stakeholders* *Het systeem

Bij de vaststelling - vierjaarlijks - van de cultuurnota, inclusief de besluitvorming over de instellingen die tot de BIS worden toegelaten (dat zijn kunstinstanties die gezien hun functie binnen het culturele veld als onmisbaar beschouwd worden) en over de subsidies aan BIS- en andere instellingen, zijn meerdere partijen betrokken. Dit hoofdstuk benoemt en beschrijft deze instellingen.

De minister en het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

De minister van OCW stelt ten aanzien van het cultuurbeleid, namens de regering, de zakelijke en financiële grenzen vast en besluit uiteindelijk over de cultuurnota, na advies van de Raad voor Cultuur en na overleg met de Tweede Kamer en met de betrokken partijen. Dit houdt onder andere de vaststelling in van de BIS en de subsidietoekenning aan de BIS-instellingen en de cultuurfondsen. De cultuurnota geldt voor vier jaren.

De Raad voor Cultuur

Op 22 september 1862 spreekt staatsman J.R. Thorbecke in de Tweede Kamer de volgende woorden: ‘De kunst is geene regeringszaak, in zooverre de Regering geen oordeel, noch enig gezag heeft op het gebied der kunst.’⁵⁵ Hij kleurt daarmee de houding van de Nederlandse overheid tegenover de kunsten en slaat piketpaaltjes die tot de dag van vandaag gerespecteerd worden. Nadat de minister van OCW namens de regering in grote lijnen de zakelijke en financiële grenzen heeft vastgesteld, laat hij de details en het artistieke oordeel over aan de Raad voor Cultuur, het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media.⁵⁶ De Raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en subsidieaanvragen. In veel gevallen brengt de Raad zijn adviezen uit op verzoek van de minister van OCW, zoals met de BIS en al het overige dat daarbij hoort, waaronder subsidies.

⁵⁵ Arno Rutte, *Kunst en cultuur zijn er voor alle Nederlanders*, in: Boekman 113 (Amsterdam, winter 2017-2018), 21; Remieg Aerts, *Thorbecke wil het* (Amsterdam 2018), 602.

⁵⁶ *Wet op het specifiek cultuurbeleid* (geldend van 1 juli 2016), artikel 2a, www.overheid.nl (geraadpleegd op 16 januari 2021).

De Raad bestaat uit acht leden, afkomstig uit de cultuursector, de media en de wetenschap.⁵⁷ De leden zijn generalisten die het culturele veld goed kennen en daarnaast expertise hebben in andere, relevante disciplines (zoals bijvoorbeeld ondernemerschap, financiën, juridische zaken). Zij worden voor vier jaar benoemd, op voorstel van een onafhankelijke benoemingscommissie.

De Raad werkt tijdens de voorbereiding van zijn adviezen met tijdelijke commissies die op maat worden samengesteld. Verder is aan de Raad een kring van adviseurs verbonden, waarop een beroep wordt gedaan voor specifieke adviestrajecten en voor de beoordeling en monitoring van BIS-instellingen.

De meeste landen van de Europese Unie die cultuursubsidies verstrekken, kennen een soortgelijke instelling als de Raad voor Cultuur, passend binnen de subsidiesystemen die zij hanteren. In grote lijn worden - los van praktische zaken als uitgifte van vouchers voor bijvoorbeeld leerlingen van het middelbaar onderwijs of voor huishoudens met lage inkomens - drie systemen gehanteerd. Oud-staatssecretaris voor Cultuur Rick van der Ploeg gaat in zijn *The Making of Cultural Policy: A European Perspective* op deze systemen in, die op het volgende neerkomen:⁵⁸

Bij het eerste systeem maakt de overheid zelf uit wie wel en wie niet gesubsidieerd wordt. Bij het tweede geeft de overheid de subsidietaak in handen van een speciale commissie of raad. De overheid stelt geld beschikbaar aan de commissie of raad, die dat vervolgens toewijst aan kunstinstellingen. De commissie of raad voert deze taak zelfstandig uit en op eigen gezag. Het spreekt vanzelf dat de commissie of raad deskundigheid in huis heeft op alle onderdelen van de cultuur. Bij het derde systeem bepaalt de overheid de hoofdlijnen van het subsidiebeleid, maar onthoudt zich daarbij van een artistiek inhoudelijk oordeel. Daarvoor laat zij zich adviseren door een commissie of raad, die tevens advies uitbrengt over de subsidietoewijzingen. Uiteraard kent ook in dit geval de commissie of raad het culturele veld in extenso, evenals (ook al dankzij de ingediende subsidieverzoeken) de culturele noden. Het is uiteindelijk de overheid die besluit over de subsidietoekenning. Het door de commissie of raad gegeven advies weegt hierbij zwaar, maar er kan van worden afgeweken.

⁵⁷ www.raadvoorcultuur.nl (geraadpleegd 23 april 2021).

⁵⁸ Frederick van der Ploeg, *The Making of Cultural Policy: A European Perspective*, CESifo Working Paper no. 1524, Category 1: Public Finance, 2005, 29 e.v..

Voor Nederland geldt het derde systeem met de Raad voor Cultuur als adviseur in een hoofdrol, naast de minister van OCW. Als het om de cultuurnota gaat, geeft de minister in de zogeheten uitgangspuntenbrief de hoofdlijnen aan (inclusief prioriteiten, criteria en budgetten), de Raad adviseert op artistiek vlak en ten aanzien van de subsidies, waarna de minister de cultuurnota vaststelt, overigens niet dan na overleg met de Tweede Kamer. In de cultuurnota wordt opgenomen welke kunstinstellingen tot de BIS worden toegelaten en welke subsidies worden toegewezen aan de BIS-instellingen en aan de cultuurfondsen voor het overige.

De cultuurfondsen

Voor de kunstinstellingen die binnen de BIS niet direct gesubsidieerd worden door het rijk, bestaat de mogelijkheid dat zij subsidie ontvangen via de cultuurfondsen, die daarvoor in het kader van de cultuurnota door het rijk gefinancierd worden. Het kunnen meerjarige productiesubsidies zijn, maar ook subsidies voor bijvoorbeeld projecten, beurzen en kunstenaarsinitiatieven. Samen dekken de cultuurfondsen alle culturele disciplines en zorgen zij, volgens de website van het ministerie van OCW, 'voor doorstroming, vernieuwing, talentontwikkeling en zoeken actief naar verbinding met publiek, makers, kunstenaars en regio'.⁵⁹ De zes fondsen representeren de volgende categorieën:

- **Fonds Podiumkunsten**⁶⁰

Ondersteunt professionele podiumkunst, zoals dans, theater, festivals, muziek, muziektheater.

- **Stimuleringsfonds Creatieve Industrie**⁶¹

Heeft tot doel de creatieve sector te verrijken en door samenwerking te streven naar een op cultuur en kennis gedreven creatieve economie. Het fonds stimuleert de productie en presentatie van vormgeving, architectuur en digitale cultuur uit Nederland in binnen- en buitenland.

⁵⁹ Het culturele subsidiestelsel, www.cultuursubsidie.nl (geraadpleegd 7 januari 2021). De minister oordeelt op gelijke wijze over de fondsen en in dezelfde bewoording in haar brief van 15 september 2020 aan de Tweede Kamer over de 'besluitvorming culturele basisinfrastructuur 2021-2024', www.tweedekamer.nl.

⁶⁰ Fonds Podiumkunsten, www.fondspodiumkunsten.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

⁶¹ Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, www.stimuleringsfonds.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

- Mondriaanfonds⁶²

Stimuleert beeldende kunst en erfgoed uit Nederland. Het maakt plannen, projecten en programma's mogelijk van kunstenaars, tentoonstellingsmakers en critici, musea en andere kunst- en erfgoedinstellingen, uitgevers en opdrachtgevers.

- Nederlands Filmfonds⁶³

Heeft als missie het stimuleren van een divers en kwalitatief hoogstaand filmaanbod en het bevorderen van een voor de filmkunst ontvankelijk (productie)klimaat in Nederland. Het Fonds richt zich op de professionele, onafhankelijke filmsector.

- Nederlands Letterenfonds⁶⁴

Ondersteunt schrijvers en vertalers en verzorgt promotie van Nederlandse literatuur. Verstrekt beurzen en subsidies aan schrijvers, vertalers, uitgevers en festivals en ondersteunt de productie en verspreiding van Nederlands- en Friestalige literatuur in binnen- en buitenland.

- Fonds voor cultuurparticipatie⁶⁵

Heeft als missie cultuur toegankelijk te maken voor iedereen.

De Tweede Kamer

Binnen de Nederlandse democratie heeft de Tweede Kamer onder andere tot taak om het werk van de regering te controleren. Dat geldt dus ook voor het cultuurbeleid, dat namens de regering door de minister van OCW wordt ontwikkeld en uitgevoerd. De minister en de Tweede Kamer hebben regelmatig overleg om af te stemmen over lopende zaken en over nieuw beleid. Dat gebeurt uiteraard ook bij de totstandkoming van de cultuurnota en de vaststelling van de BIS-instellingen en de toekenning van de cultuursubsidies.

De gemeenten en de provincies

Naast het rijk ondersteunen ook de provincies en de gemeenten kunstinstellingen. Zij kennen ieder hun eigen toekenningsnormen, die op specifieke punten kunnen afwijken van die van het rijk. Daarmee wordt gereageerd op de realiteit die zegt dat het belang van een kunstinstelling

⁶² Mondriaanfonds, www.mondriaanfonds.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

⁶³ Het Nederlands Filmfonds, www.filmfonds.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

⁶⁴ Nederlands letterenfonds, www.letterenfonds.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

⁶⁵ Fonds voor Cultuurparticipatie, www.cultuurparticipatie.nl (geraadpleegd 8 januari 2021).

vanuit landelijk perspectief toch vaak anders wordt beoordeeld dan vanuit de provincies en gemeenten het geval is.

De cultuursector en Kunsten '92

De cultuursector kent een grote hoeveelheid kunstinstellingen die alle vanuit hun eigen specialisme het publiek bedienen. Gezamenlijk beslaan zij het gehele culturele veld en verzorgen ze een scala aan producties, van alle soorten en genres, voor groot en klein, klein- en grootschalig.

Veel kunstinstellingen kennen overkoepelingen, met uiteenlopende functies. Binnen en via de overkoepeling wordt bijvoorbeeld kennis en kunde gedeeld, wordt samengewerkt op terreinen van collectief belang, wordt promotie voor 'het vak' verzorgd, worden onderlinge afspraken gemaakt over arbeidsaangelegenheden en dergelijke.

Over Kunsten '92 is in deze scriptie al het nodige geschreven. Ik ga er voorshands van uit dat Kunsten '92 geldt als de vertegenwoordiger van de cultuursector. In de praktijk van de belangenbehartiging van het culturele veld is Kunsten '92 opvallend aanwezig. Meestal in reguliere overlegsituaties als professionele belangenbehartiger, zo nodig als lobbyist. In hoeverre zij dat inderdaad namens de cultuursector doet en hoe daarover gedacht wordt door de sector, de minister/het ministerie van OCW en andere cultureel betrokkenen, is een van de onderwerpen waarnaar in het kader van deze scriptie onderzoek wordt gedaan.

Onder het motto 'samen staan we sterker' werkt Kunsten '92 frequent samen met de Boekmanstichting, de Akademie van Kunsten, Federatie Cultuur, Federatie Creatieve Industrie, Kunstenbond, Paradiso, European Cultural Foundation, Amsterdams directie-overleg Culturele Instellingen (ACI), LKCA (cultuureducatie en amateurkunst), DutchCulture, Cultuur+Ondernemen, VSCD (schouwburgen en concertzalen), NAPK (podiumkunsten), Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Platform Acct, De Creatieve Coalitie. Kunsten '92 onderhoudt ook goede contacten met de Alliantie van Evenementenbouwers.

Al deze partijen spelen een rol bij de totstandkoming van een cultuurnota. Die maakt onderdeel uit van het Nederlandse cultuurbeleid, dat bestaat sinds de Tweede Wereldoorlog. Daarvóór kent ons land geen centraal cultuurbeleid.⁶⁶ Cultuur is dan een zaak van de gemeentes, in die zin dat

⁶⁶ Edwin van Meerkerk en Quirijn Lennert van den. Hoogen, *Cultural Policy in the Polder: 25 Years Dutch Cultural Policy Act* (Amsterdam 2018), 11 e.v

die zorgen voor de infrastructuur. Er worden geen subsidies verstrekt; kunstinstellingen worden geacht zelfvoorzienend te zijn. Een ministerie voor Cultuur bestaat niet en als er toch landelijk iets aan cultuur gedaan wordt, dan gebeurt dat vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Pas tijdens de Duitse bezetting (1940-1945) ontstaat een vorm van cultuurbeleid. Daar valt veel negatiefs over te melden, maar voor wie niet, zoals de Joodse kunstenaars, door de Duitsers uit het culturele systeem worden verbannen en voor wie bereid zijn zich bij de Kultuurkamer aan te melden (en dat zijn er velen, de meerderheid), zijn er voordelen te behalen. Zo komen er betere salarisregelingen en arbeidsvoorwaarden. Er worden door de bezetter veel kunstwerken aangekocht, als ze althans aan de gestelde voorwaarden voldoen.

Na de oorlog klinkt al snel vanuit de hoek van de kunstenaars de roep om een landelijk cultuurbeleid, die krachtig wordt ondersteund door de Federatie van Kunstenaars met Jan Kassies (1920-1995) aan het hoofd. Na de nodige strijd (vooral de christendemocratische partijen zagen in de kunst een bedreiging voor kerk en gezin) gaat de overheid vanaf de jaren 1950 rechtstreeks een rol bij het cultuurbeleid spelen en ondersteunt zij de cultuursector financieel, passend bij de toen heersende visie op de verzorgingsstaat. De noodzaak was klip en klaar: 'Waar particulieren tekortschieten of het culturele aanbod te gering is, dient de overheid (financieel) bij te springen.'⁶⁷ Daarbij speelt blijkbaar de vrees mee dat de 'hoge cultuur' het niet zou redden tegenover de opkomende jongerencultuur met zijn bioscopen en rock en roll.⁶⁸

Het cultuurbeleid wordt in eerste instantie uitgevoerd op basis van de in 1950 verschenen 'kunstnota' over 'bewaren, verzorgen en uitbreiden van het Nederlandse kunstbezit en sociale en geografische cultuurspreiding', met taken voor het rijk, de provincies en de gemeenten.⁶⁹ Pas in 1993 komt de eerste cultuurwet tot stand, de *Wet op het specifiek cultuurbeleid*, die nog steeds van kracht is, uiteraard na de nodige aanpassingen, waarvan de laatste dateren van 1 juli 2016. Het beleid verschaft de kunstinstellingen de nodige rust en zekerheid, doordat zijn voorzieningen meerjarig (momenteel vierjarig) zijn en stelt ze bovendien in staat naar eigen zin en voorkeur te programmeren. Inhoudelijke beïnvloeding is er formeel niet, hoewel het feit dat na afloop van een lopende termijn er een volgende subsidieronde (inclusief beoordeling door de Raad voor Cultuur) volgt, wellicht toch beïnvloedend werkt.

Inmiddels is de aanvankelijk voorzichtige bemoeienis van de overheid uitgegroeid tot het nu vigerende landelijke systeem, met een keur aan kunstinstellingen in de BIS, die rijkssubsidie

⁶⁷ *Cultuurbeleid van rijk en regio: een geschiedenis in vogelvlucht*, een publicatie van de Raad voor Cultuur (Den Haag 2017).

⁶⁸ Van Meerkerk en Van den. Hoogen, *Cultural Policy in the Polder*; 15.

⁶⁹ *Cultuurbeleid van rijk en regio*.

ontvangen en andere, die niet tot de BIS worden gerekend, maar wel subsidie krijgen via de zes cultuurfondsen. Edwin van Meerkerk en Quirijn Lennert van den Hoogen typeren de manier waarop de cultuurnota's tot stand komen als een systeem, met - zoals dat eigen is aan systemen - zijn eigen logica, maar ook met de eigenschap dat het zichzelf ontwikkelt vanuit zijn eigen behoefte. Dat leidt vaak tot een toename van voorschriften en eisen, bijvoorbeeld vanuit de behoefte om controle te houden en misbruik te voorkomen. Systemen worden daardoor steeds administratiever en bureaucratischer van aard.⁷⁰

Het vergt iedere vier jaar veel inzet en tijd, van alle partijen, om te komen tot een cultuurnota met alles wat daarbij hoort. Over die termijn bestaan verschillende meningen. Alom bestaat overeenstemming over het feit dat zo'n meerjarige termijn de kunstinstellingen een vorm van rust en zekerheid brengt ten aanzien van hun bedrijfsvoering en hun artistieke programmering. Dat neemt niet weg dat voor instellingen die bedrijfsmatig werken - en dat wordt van de kunstinstellingen verwacht - een termijn van vier jaren niet goed werkzaam is, al helemaal niet gezien het gegeven dat al op de helft de voorbereidingen voor de volgende termijn moeten starten.

De BIS komt, als onderdeel van de cultuurnota, in eerste instantie tot stand door een samenspel van de minister/het ministerie van OCW en de Raad voor Cultuur. Het begint ermee dat de Raad zijn visiedocument uitbrengt, over hoe de cultuur ervoor staat en welke ontwikkelingen te verwachten zijn. Een stand van zaken, dus, maar vooral een richtingduider. Dit document wordt breed verspreid, zodat er ruim op kan worden gereageerd en dat gebeurt ook. De dag-, week-, maand- en vakbladen laten zich niet onbetuigd en dat geldt zeker ook voor het culturele veld, inclusief de overkoepelingen en vooral Kunsten '92.

Vervolgens komt de minister met de zogeheten uitgangspuntenbrief, die rekening houdt met de visie van de Raad en met de daarop ontvangen reacties, alsmede met de politieke wensen voor zover die al bekend zijn. Ook deze brief mag zich op ruime hoeveelheden reacties vanuit het veld verheugen. In de brief geeft de minister aan welke richting hij/zij voor ogen heeft en welk budget beschikbaar is. Daarnaast geeft hij/zij aan welke typen instellingen samen de BIS gaan vormen en ook nog per type het aantal instellingen dat wordt toegelaten met de daarbij behorende budgetten. Ook de eisen die aan de BIS- en subsidieverzoeken worden gesteld, zijn in de brief opgenomen.

⁷⁰ Van Meerkerk en Van den. Hoogen, *Cultural Policy in the Polder*, 11 en 12.

Met de uitgangspuntenbrief geeft de minister feitelijk het startsein voor de fase, waarin kunstinstellingen hun verzoeken kunnen doen om te worden toegelaten tot de BIS en om toekenning van subsidie. Voor de kunstinstellingen betekent dat een tijd van intensief werken aan de BIS- en subsidieaanvragen en voor de Raad voor Cultuur en zijn commissies en gespecialiseerde adviseurs, een tijd van minstens zo intensief werken om uitgaande van de door de minister gestelde voorwaarden en aan de hand van de vele documenten en de ingediende aanvragen, te komen tot de BIS- en subsidie-advisering.

De volgende fase, misschien wel de meest cruciale in het proces, is die volgend op het door de Raad voor Cultuur aan de minister uitgebrachte advies. De Raad adviseert welke kunstinstellingen een plaats in de BIS zouden moeten houden of krijgen en welke niet. Ieder advies wordt uitgebreid toegelicht; iedere aanvrager wordt uitgebreid geïnformeerd. Naast de instellingen met een positief dan wel een negatief advies, zijn er instellingen die van de Raad een 'nee, tenzij-advies' krijgen of een 'ja, mits-advies'. Een 'nee, tenzij-advies' betekent dat de Raad voor Cultuur fundamentele kritiek heeft op de ingediende aanvraag. Een 'ja, mits-advies' houdt in dat de Raad een of meer voorbehouden heeft gemaakt ten aanzien van de subsidieverlening. De betrokken instellingen worden in de gelegenheid gesteld om een aangepast plan in te dienen.

In principe neemt de minister het advies van de Raad voor Cultuur over, zowel wat betreft de positieve als de negatieve en de 'ja, tenzij'- en de 'ja, mits'-adviezen. Alvorens echter definitief te besluiten, vindt nog overleg plaats met de Tweede Kamer. Mocht die met aanpassingen op de proppen komen, dan kunnen die nog worden meegenomen - en waar dat (financieel) mogelijk is, gebeurt dat ook -, hoewel de minister Kamerwensen ook naast zich neer kan leggen. In dat laatste geval kan de Tweede Kamer nog via moties proberen de gewenste aanpassingen erdoor te krijgen. Ook moties kan de minister overigens negeren.

Bij dit overleg tussen de minister en de Tweede Kamer zijn de kunstinstellingen en Kunsten '92 geen partij. Dat wil zeggen dat ze er niet direct aan deelnemen, maar indirect wel, via de leden van de Tweede Kamer, beter gezegd via de cultuurwoordvoerders van de verschillende fracties. Zij voorzien die, gevraagd en ongevraagd, van de nodige informatie. Ofwel, ze lobbyen (voor de korte termijn). Overigens kan in deze fase ook de minister nog belobbyd worden. Na het overleg met de Tweede Kamer verschijnt de cultuurnota.

Tegelijk met de besluiten over de BIS en de daarbij behorende subsidies, beslist de minister over de bedragen die de cultuurfondsen toekomen voor toekenning aan kunstinstellingen die niet tot de BIS behoren, maar wel voor subsidie in aanmerking komen. Deze kunstinstellingen dienen hun subsidieverzoeken in bij het fonds waaronder zij ressorteren,

dat vervolgens bepaalt of zij al of niet aan de voorwaarden voldoen. De fondsen kennen verschillende soorten subsidies, vier-, twee- en eenjarige en projectsubsidies. Mede op grond van de artistieke waarde wordt een rangvolgorde bepaald. Een positieve beoordeling is nog geen garantie dat de subsidie ook wordt toegekend. Dat is afhankelijk van het bedrag dat een fonds kan uitgeven, waarbij het principe 'op=op' geldt. De kunstinstellingen die onder de zogeheten zaaglijn uitkomen, krijgen geen subsidie, ondanks een positieve beoordeling.

Feitelijk buiten de orde van deze scriptie, maar voor de volledigheid zij nog vermeld dat kunstinstellingen, los van de subsidies van het rijk, de cultuurfondsen, de provincies en de gemeenten, voor financiering ook terecht kunnen bij private instellingen, waarvan de fondsen het VSB Fonds, het Prins Bernhard Cultuurfonds en de Vereniging Rembrandt de belangrijkste zijn. Van toenemend belang daarbij zijn schenkingen die door privépersonen bij leven of bij testament aan deze fondsen worden gedaan en waarvoor zogeheten Fondsen op Naam worden opgericht. Een Fonds op Naam, waarvan de naam en de doelstelling door de schenker bepaald worden, wordt financieel, administratief en bestuurlijk beheerd door het hoofdfonds, dat ook de administratiekosten voor zijn rekening neemt. Hiernaast zijn er dan nog de kleinere fondsen en de individuele gevers, mecenasen, 'vrienden', bedrijven en sponsors.

In de vele officiële documenten en andere geschriften over het BIS- en subsidiesysteem worden meestal het rijk, de cultuurfondsen, de provincies, de gemeenten, de private fondsen en de mecenasen/sponsors in deze volgorde genoemd. Dat lijkt te duiden op een hiërarchie en kunstinstellingen willen zich daar in de praktijk nog wel eens naar gedragen. Alsof de rijksgesubsidieerden hoger in de pikorde staan dan de fondsengesubsidieerden en zo verder. In werkelijkheid bestaat die hiërarchie niet. Natuurlijk, de BIS zegt iets over het belang van 'er zijn' van een kunstinstelling, maar los daarvan wordt het artistieke belang van een gesubsidieerde instelling niet bepaald door de instantie die financiert.

4 Werken aan de Cultuurnota 2021-2024

De praktijk

Onder het bewind vanaf 2012 van minister van Cultuur Jet Bussemaker (PvdA) bekommt de cultuursector enigszins van wat hem qua financiering en qua bejegening overkomen is toen staatssecretaris Halbe Zijlstra (VVD) de cultuurscepter zwaaide. Niet dat Bussemaker de bezuiniging van € 200 miljoen die onder Zijlstra was doorgevoerd, terugdraait, maar zij neemt wel tussentijds op onderdelen corrigerende maatregelen. Van grote betekenis voor de sector is dat hij weer wordt gehoord en met respect wordt behandeld. Het nieuwe door Bussemaker in de Cultuurnota 2017-2020 vorm te geven beleid wordt met vertrouwen tegemoet gezien. Zoals bij iedere cultuurnota zal ook deze op tal van aspecten aanpassingen voorstaan, maar daar ziet de sector niet tegenop. Integendeel. De aanpak van Zijlstra is de sector weliswaar een doorn in het oog geweest, maar heeft ook ogen geopend. Aanpassingen zijn onvermijdelijk.

Ook de Raad voor Cultuur ziet de noodzaak tot aanpassingen. Als de Raad in 2016 met zijn advies (aan Bussemaker) komt voor de Cultuurnota 2017-2020 geeft hij aan dat het systeem om tot de cultuurnota te komen aan herijking toe is.⁷¹ Door bezuinigingen en politieke ingrepen heeft de BIS een willekeurig karakter gekregen en ook het onderscheid tussen BIS- en overige gesubsidieerden is niet meer helder. Daarnaast komt het voor dat vergelijkbare kunstinstellingen verschillend worden gesubsidieerd, de ene door het rijk en de andere door een gemeente, om het maar niet te hebben over de disciplines (zoals debatpodia, e-instellingen, festivals) die überhaupt niet aan bod komen. De Raad voorziet dat het uitwerken van deze herijkingsgedachten - waarbij onder andere voor de overkoepelingen een aanmerkelijke rol is weggelegd - behoorlijk wat tijd en inspanning zal vergen en stelt zich voor dat een mogelijk nieuwe opzet niet eerder dan per de cultuurnota voor 2021-2024 in werking kan treden.

Kunsten '92 sluit zich bij deze gedachten aan, maar laat ook weten dat die concentratie op de toekomst van het systeem niet ten koste mag gaan van de aandacht voor de lopende cultuurnota. En wat die toekomst betreft, roept Kunsten '92 op tot een debat 'over de waarde van kunst, cultuur en erfgoed in Nederland, over de positie van cultuureducatie en over wat de

⁷¹ Raad voor Cultuur, *Advies Culturele Basisinfrastructuur 2017-2020* (Den Haag 2016/2017), www.bis2017-2020.cultuur.nl (geraadpleegd 17 februari 2021).

cultuursector in de komende vier jaar minimaal nodig heeft om ook in de toekomst een rol van betekenis te kunnen spelen'.⁷²

In 2017 komt de Raad voor Cultuur op dit onderwerp terug met zijn verkennende nota *Cultuur voor stad, land en regio*.⁷³ Het lijkt er niet op dat de sector bij de totstandkoming daarvan betrokken geweest is, behalve dan wellicht tijdens regulier overleg. 'Trends en ontwikkelingen in en rond het culturele leven stellen nieuwe eisen aan het cultuurbestel. Het is in meerdere opzichten niet meer bij de tijd', zegt de Raad die het onderwerp vervolgens verder uitwerkt, met name op het punt van de stedelijke regio's. Regio's hebben veelal hun eigen culturele identiteit en behoeften, die door de meer nationale gerichtheid van de BIS en de cultuurfondsen niet altijd aan bod komen. Dat is wederzijds niet goed, niet voor de nationale cultuur en niet voor de regio's en de Raad geeft daarom in overweging om het cultuurbestel uit te breiden met de Regionale Culturele Infrastructuur (RIS), naast de BIS en de fondsen.

Het startschot voor de procedure om te komen tot de Cultuurnota 2021-2024 wordt in 2018 door minister Van Engelshoven van OCW gegeven met de visiebrief *Cultuur in een open samenleving*, de uitwerking van de voornemens op het gebied van cultuur die in het regeerakkoord zijn opgenomen, aangevuld met de visies van de minister.⁷⁴ Zoals minister Bussemaker in haar visiebrief naast artistieke kwaliteit, het maatschappelijk belang als beoordelingscriterium introduceerde, zo mikt minister Van Engelshoven op vernieuwing en eerlijke beloning.⁷⁵

Minister Van Engelshoven stelt zich voor om met ingang van de periode 2021-2024 binnen de BIS ruimte te creëren voor nieuwe makers en genres, zoals urban arts, hiphop, streetdance en popmuziek. Zij spreekt van verbreding en vernieuwing en wil die realiseren via een nieuwe functie ontwikkelingsinstellingen. Het idee daarachter is dat het totaal van de BIS-instellingen dan een betere afspiegeling is van het culturele veld.

Kunsten '92 is ingenomen met de voorgestelde ontwikkeling: 'Een groot absorptievermogen van talent en een brede diversiteit zijn voorwaarde voor een sterke top', schrijft zij.⁷⁶ Dat wil niet zeggen dat zij verder geen kritische aanmerkingen maakt. Zo laat zij

⁷² Kunsten '92, Nieuwsbrief nr. 11 d.d. 19 mei 2016 (www.kunsten92.nl).

⁷³ Raad voor Cultuur, *Cultuur voor stad, land en regio*.

⁷⁴ *Cultuur in een open samenleving*.

⁷⁵ Peter Bots, *Pleidooi voor de herijking van het koningscriterium* in: Boekman 126, voorjaar 2021.

⁷⁶ Brief van 3 mei 2019 van Kunsten '92 aan minister van OCW.

weten dat vooral voorkomen moet worden dat er een 'in beton gegoten systeem wordt neergezet'; flexibiliteit in het bestel moet eerder toenemen dan afnemen, 'opdat ontwikkeling en doorstroming van nieuw talent mogelijk blijft'.⁷⁷ De visiebrief geeft verder, vindt Kunsten '92, onvoldoende zicht op de gevolgen, 'ook in financiële zin' en zij stelt dan ook een volledige doorrekening voor.⁷⁸

Zij wijst er ook op dat binnen de sector bepaalde instellingen (zoals de productiehuizen en producerende podia, gezelschappen en festivals) én de cultuurfondsen al actief zijn als het gaat om verbreding en vernieuwing van aanbod. Het zou jammer zijn als de kennis en kunde die hierover is opgebouwd, verder ongebruikt blijft, alleen maar omdat deze ontwikkeling binnen de BIS is voorzien met nieuwe instellingen, terwijl de bestaande kennis zich bevindt bij instellingen die door het Fonds Podiumkunsten bediend worden.

De beurt is vervolgens aan de Raad voor Cultuur die in zijn vooradvies *Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur* constateert 'dat de Nederlandse cultuursector op een hoog niveau produceert en presenteert, dat er een enorme potentie is om de gesubsidieerde cultuursector te verrijken' en dat er 'veel moois (gebeurt) op de podia en festivals, in de filmtheaters, de musea en op andere presentatieplekken'.⁷⁹ De Raad is echter nog steeds van mening dat het landelijke cultuurbestel aan herziening toe is. Hij doet daarom in dit advies de nodige voorstellen die tot de gewenste verbetering moeten leiden. Primair daarbij is een uitbreiding van disciplines en genres, met speciale aandacht voor festivals, presentatie- en ontwikkelingsinstellingen voor beeldende kunst, ontwerp en cross-over. Over de RIS spreekt de Raad niet meer, wat niet wegneemt dat de samenwerking van de verschillende overheden aandacht krijgt. De nieuwe visie luidt dat ook de nieuwe disciplines en genres, inclusief de regionale, goed moeten worden ingebed binnen de BIS, dan wel bij de cultuurfondsen aan hun trekken moeten komen. Voor iedere gesubsidieerde instelling geldt als voorwaarde dat de Fair Practice Code gerespecteerd wordt. Wie de FPC niet hanteert, komt per definitie niet in aanmerking voor subsidie, zowel bij het rijk en de cultuurfondsen, als bij de gemeenten en provincies. Kunsten '92 stelt deze aandacht 'voor de Arbeidsmarktagenda voor de culturele en creatieve sector, inclusief de media' op prijs.⁸⁰ Zij voegt daaraan toe hoe belangrijk het is dat alle instellingen - grote en kleine, behoudende en

⁷⁷ Brief van 3 mei 2019 van Kunsten '92 aan minister van OCW.

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ Raad voor Cultuur, *Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur*.

⁸⁰ Brief van 3 mei 2019 van Kunsten '92 aan minister van OCW.

voorstrevende, in de stad en in de provincie - in staat zijn te voldoen aan de FPC en het beleid en de financiering moeten daarop gericht zijn.

Voor de BIS doet de Raad, heel inzichtelijk, een voorstel voor een nieuwe indeling met de verschillende categorieën en daarbinnen de aantallen instellingen (bijvoorbeeld: 'Concertante podiumkunsten (muziek), maximaal 8 muzikensembles, waarvan maximaal 4 symfonieorkesten').

Op de voorstellen van de Raad voor Cultuur, in het bijzonder op *Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur* reageren, naast Kunsten '92, tientallen instellingen.⁸¹ De reactie van Kunsten '92 is de meest gedetailleerde. In haar brief (van maar liefst zes A-4'tjes) noemt zij de voorstellen van de Raad ambitieus, maar zij plaatst ook de nodige kanttekeningen, waarvan zij in haar nieuwsbrief van 3 mei 2019 de hoofdlijnen als volgt samenvat: 'Kunsten '92 pleit voor landelijke regie en afstemming, een gefaseerde aanpak, een gedegen en totale doorrekening van het advies van de Raad, aandacht voor artistieke creatie, internationale focus en samen investeren in fair practice. Matching vanuit gemeenten en provincies is een belangrijke voorwaarde. Kunsten '92 acht de samenhang tussen kunst, erfgoed en creatieve industrie - inclusief media - van cruciaal belang voor een bloeiend cultuur klimaat.'⁸²

Alles bij elkaar, met wat de Raad de minister in de hiervoor beschreven voorstellen heeft voorgelegd en de reacties daarop van de instellingen en Kunsten '92, tezamen met wat het regeerakkoord over cultuur zegt en met haar eigen visie en die van haar ambtenaren over het toekomstige stelsel, beschikt de minister over voldoende input voor de uitgangspuntenbrief.

Die brief verschijnt op 11 juni 2019 en leidt niet tot enthousiast applaus van de cultuursector.⁸³ De reguliere communicatie van het lange termijn lobbyen door Kunsten '92 heeft niet optimaal gewerkt. Dat kan gebeuren (David Lowery stelt zelfs dat povere lobbyresultaten juist vaak voorkomen⁸⁴), maar de kous is er niet mee af. In tegendeel. Er is nieuwe actie noodzakelijk. Het is tijd voor het korte termijn lobbyen.

De sector kan over zijn bezwaren niet direct met de minister 'in gesprek', omdat binnen de procedure van de cultuurnota het nu de beurt is aan de Tweede Kamer. Er wordt daarom

⁸¹ De Raad voor Cultuur ontving reacties van: de zes rijkscultuurfondsen, Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers, DutchCulture, Interprovinciaal Overleg, Museumvereniging, diverse sectorondersteunende instellingen, Platform Fotografie Nederland, Raad van Twaalf, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, We the North, zakelijk leiders van 39 kunstinstellingen, Landelijk Platform Kenniscentra Cultuureducatie, Regiegroep Arbeidsmarktagenda, Creatieve Coalities.

⁸² Nieuwsbrief Kunsten '92 van 3 mei 2019, www.kunsten92.nl.

⁸³ Uitgangspuntenbrief d.d. 11 juni 2019 van de minister van OCW, www.rijksoverheid.nl.

⁸⁴ David Lowery, *Why Do Organized Interests Lobby?*, 36; zie tevens pagina 20 van deze scriptie.

contact gezocht met de cultuurwoordvoerders van de Kamer.⁸⁵ Die organiseren vervolgens op 20 juni 2019 een hoorzitting. Verschillende instellingen, waaronder Kunsten '92, laten hun licht schijnen over de uitgangspuntenbrief en geven hun visie.⁸⁶ Geheel in overeenstemming met de geldende rolverdeling doen de kunstinstellingen dat in principe vanuit hun eigen belangen, terwijl Kunsten '92 voor de totaliteit opkomt. Om te beginnen constateert zij dat, nu de plannen tot 2024 op tafel liggen, 'de kaders voor het cultuurbeleid knellen, in inhoudelijke, maar vooral in financiële zin. De door minister én sector gewenste ontwikkeling kan in het huidige financiële kader niet worden gerealiseerd.'⁸⁷ Vervolgens gaat zij in op 'o.a. de Fair Practice Code, verdienmodellen, cultuureducatie en participatie, podiumkunsten, ontwikkelinstellingen, de benodigde extra investeringen en samenhang in het cultuurbeleid'. Van al deze onderwerpen krijgen de Fair Practice Code (FPC) en het Fonds Podiumkunsten de meeste aandacht.

Wat betreft de FPC maakt Kunsten '92 bezwaar tegen het feit dat die financieel voornamelijk op het bordje van de instellingen wordt gelegd. Zij zegt niet te begrijpen dat het kabinet toen bij de Voorjaarsnota 2019 nogal wat extra middelen te verdelen waren, niet ook de cultuursector daarvan heeft kunnen profiteren om de arbeidsvoorwaarden te kunnen verbeteren.⁸⁸ Het gaat bij de FPC om structureel minimaal € 25 miljoen, exclusief indexatie. Al eerder heeft Kunsten '92 het standpunt ingenomen dat de sector zelf garant wil staan voor *fair pay, fair chain en fair share*, maar dat de overheden en fondsen bij de subsidietoekenning rekening moeten houden met de kostenverhogingen.⁸⁹ Zij verzoekt de minister alsnog het benodigde bedrag te fourneren.⁹⁰

Voor de podiumkunsten geldt dat zij gekort worden met € 8,6 miljoen, het bedrag dat zij sinds 2016 extra ontvingen en dat nu dus in mindering wordt gebracht. Dit bedrag hevelt de minister over naar de BIS, waarmee zij de rekening van de BIS-uitbreiding feitelijk bij de instellingen legt die door het Fonds Podiumkunsten gesubsidieerd worden. De gevolgen voor

⁸⁵ Reacties op de Uitgangspuntenbrief kwamen van: artistiek leiders van 22 kunstinstellingen, Beeldende Kunst Nederland, BrabantStad, De Kunst van Brabant, Participatie Federatie, Flevoland, Jeugdproducenten, NMO Koornetwerk, Stedelijke Cultuurregio Zuid, Raad voor Cultuur, Verenigde podiumkunstenfestivals, Voor de Kunst, Vereniging van Nederlandse Orkesten en Kunsten '92, www.kunsten92.nl, Nieuwsbrief 23a.

⁸⁶ Aan de hoorzitting namen deel: Cultuur+Ondernemen, Cultuurconnectie/Federatie Cultuur, Fonds Cultuurparticipatie, Interprovinciaal Overleg, Koninklijke Bibliotheek, KIEN, Kunsten '92, Kunstenbond, Mondriaanfonds, Metropool Regio Amsterdam, Museumvereniging, NAPK, NL Dansdagen, Popcoalitie, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, VNG, Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties, Vereniging van Nederlandse Poppodia en Festivals en Vlakke Vloeren Platform, www.tweedekamer.nl.

⁸⁷ Nieuwsbrief Kunsten '92 van 24 juni 2019, www.kunsten92.nl.

⁸⁸ Brief van 3 mei 2019 van Kunsten '92 aan minister van OCW.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

deze instellingen (denk aan muziek, theater, muziektheater, dans en festivals) zullen groot zijn. Een schatting komt erop uit dat zo'n 55 instellingen niet meer gefinancierd kunnen worden. De sector vreest het ergste en met hem de gemeenten. Zij voorzien uitgedeelde programmering en verarming van de culturele infrastructuur.

Ten overvloede laten zowel de instellingen die aan de hoorzitting deelnamen, maar ook andere ook nog eens in lange brieven aan de Tweede Kamer weten hoe zij denken over de plannen van de minister.⁹¹ Kunsten '92 is daar een van, naast onder anderen de Verenigde Podiumkunstenfestivals, NAPK en Platform Jeugdpodiumkunsten.⁹² Kunsten '92 wijst - nog eens - op de nadelige gevolgen van de overheveling van Podiumkunst-gelden naar de BIS en verzoekt de Kamer te bewerkstelligen dat de minister de BIS-verhoging niet ten laste brengt van het Fonds Podiumkunsten. Verder vraagt zij - wederom - aandacht voor de bestaande instellingen die nu al aan verbreding en vernieuwing werken.

Over het resultaat van het debat van de Tweede Kamer met minister Van Engelshoven op 27 juni 2019 is Kunsten '92 teleurgesteld. 'Knelpunten niet opgelost in Kamerdebat', schrijft zij.⁹³ Het brengt niet de gewenste zekerheid over de inrichting van het bestel 'met name waar het gaat over verbreding en vernieuwing en de samenhang van beleid tussen fondsen en BIS'.⁹⁴ Ook de stemmingen over de ingediende moties vallen tegen. Een belangrijk aantal daarvan wordt aangenomen, maar de motie met het verzoek om af te zien van de bezuiniging bij het Fonds Podiumkunsten wordt verworpen en de motie van Tweede Kamerlid Lodewijk Asscher (PvdA) over de FPC gaat niet verder dan een verzoek om de daadwerkelijke kosten daarvan voor de gehele culturele sector vast te stellen. Voorshands betaalt de minister er geen cent aan mee.

Voor de kunstinstellingen breekt een tijd aan van wachten, hoewel zij wel al hun aanvragen kunnen voorbereiden. Die kunnen worden ingediend nadat de minister in het najaar van 2019 de subsidieregelingen heeft vastgesteld. Volgens plan komt de Raad voor Cultuur in mei 2020 met zijn advies aan de minister, die vervolgens de Cultuurnota 2021-2024 zal vaststellen en - op Prinsjesdag - zal publiceren. De kans dat tussen het advies van de Raad en het moment waarop de nota wordt vastgesteld nog het nodige te beraadslagen valt, is groot. Op

⁹¹ Reacties kwamen van: Artistieke leiders, Beeldende Kunstenaars Nederland, BrabantStad, De Kunst van Brabant, Participatie Federatie, Flevoland, Jeugdproducenten, KNMO Koor netwerk, Stedelijke Cultuurregio Zuid, Raad voor Cultuur, Kunsten '92, Verenigde Podiumkunstenfestivals, Voordekunst en VvNO.

⁹² Brief van 24 juni 2019 van Kunsten '92 aan de cultuurwoordvoerders in de Tweede Kamer, www.kunsten92.nl, onder nieuwbrieven.

⁹³ Nieuwsbrief Kunsten '92 van 2 juli 2019 (www.kunsten92.nl).

⁹⁴ Nieuwsbrief Kunsten '92 van 5 juli 2019 (www.kunsten92.nl).

zichzelf is dat verbazingwekkend na al het overleg over het bestel en het feitelijke reilen en zeilen daarbinnen (ook in de toekomst) dat naar aanleiding van uitgebrachte rapporten en adviezen, maar ook regulier al heeft plaatsgevonden tussen de minister/het ministerie en de Raad enerzijds en de kunstinstellingen, hun overkoepelingen en Kunsten '92 anderzijds.

De cultuursector gaat niet op de handen zitten. Daar is de situatie te onzeker voor. Voorafgaand aan het Begrotingsdebat Cultuur 2020 dat op 18 november 2019 gepland is en waarbij opnieuw de Cultuurnota 2021-2024 aan de orde komt, organiseren NAPK, Kunsten '92 en de Theaterkrant een mediaoffensief waarbij zij hun leden, lezers, vrienden, kunstinstellingen, kortom eenieder die de cultuur een warm hart toedraagt, vragen om de leden van de Tweede Kamer te wijzen op de kaalslag die wordt voorzien bij het Fonds Podiumkunsten. NAPK ondersteunt de actie met de flyer *Wat is er straks nog te zien?* Cultuurliefhebbers wordt bovendien gevraagd om op 18 november 2019 vanaf de publieke tribune van de Tweede Kamer het Begrotingsdebat Cultuur bij te wonen. Een volle tribune maakt indruk, vast en zeker.

Ter voorbereiding van het overleg dat op 18 november 2019 zal plaatsvinden tussen de minister van OCW en de Tweede Kamer, verstrekt Kunsten '92 de week daarvoor nog behoorlijk wat relevante informatie.⁹⁵ Zij maakt duidelijk hoe groot de betekenis van de culturele en creatieve sector voor ons land is. De toegevoegde waarde aan het bbp bedraagt in 2019 € 25,5 miljard ofwel 3,7%, wat iets kleiner is dan de toerismesector, maar tweemaal groter dan de landbouw. Met zijn 320 duizend banen is de sector goed voor 4,5% van de totale werkgelegenheid. In deze cijfers zijn de aanpalende sectoren niet meegenomen.

Kunsten '92 verstrekt daarnaast nog een overzicht van de punten in de plannen van de minister die schuren. Uiteraard wordt nogmaals de onttrekking van € 8,6 miljoen aan het Fonds Podiumkunsten gememoreerd; Kunsten '92 stelt concreet: als die onttrekking doorgaat, zal dat met name het segment van de podiumkunstensector raken dat 'een divers en groot publiek van alle generaties, verspreid over het hele land (4 miljoen bezoekers) [bereikt] en bij uitstek [staat] voor de vernieuwing van het cultuurbereik die de minister zo bepleit voor haar beleid voor 2021 - 2024'.⁹⁶ Dat mag niet gebeuren, vindt Kunsten '92 en velen met haar, vandaar de oproep om af te zien van de voorgenomen ingreep.

⁹⁵ Brief d.d. 11 november 2019 van Kunsten '92 aan de cultuurwoordvoerders van de Tweede Kamer, www.kunsten92.nl, onder nieuwbrieven.

⁹⁶ Brief d.d. 11 november 2019 van Kunsten '92 aan de cultuurwoordvoerders van de Tweede Kamer.

Kortom, de voorlichtingsmachine werkt volop. Kunsten '92 als lobbyist. Partijen moeten de feiten kennen.

Na dit alles begint de aanvraagprocedure voor de BIS en de daarbij behorende subsidies. De instellingen hebben de maanden december en januari de tijd om hun aanvraag te schrijven en in te dienen. Dat laatste gebeurt bij de minister die de aanvragen voor advies voorlegt aan de Raad voor Cultuur.

Ondertussen zijn door minister Van Engelshoven van OCW in het kader van de motie Asscher, stappen gezet om duidelijkheid te krijgen over de gevolgen van de toepassing van de FPC.⁹⁷ Voor de rijksgesubsidieerde instellingen komen de meerkosten neer op 20,1 miljoen euro. De minister constateert dat de gevolgen per onderdeel van de sector verschillend zijn. De meeste grote en middelgrote instellingen kunnen de meerkosten binnen hun bedrijfsvoering opvangen. De andere, waarvoor dat niet geldt, zullen, als hun inkomsten niet groeien, moeten sturen op de kosten. De minister ondersteunt het streven naar *fair pay* door middel van 'sectorbrede maatregelen', zoals de verplichte stapsgewijze invoering door de BIS instellingen van FPC in de periode 2021-2024. Maar verder laat zij de verantwoordelijkheid bij de kunstinstellingen. 'Als er geen extra financiële middelen gevonden worden, zullen instellingen een manier moeten vinden om te bepalen in hoeverre vermindering van het aanbod passend voor hen is om de meerkosten van *fair pay* op te vangen', schrijft de minister aan de Tweede Kamer.⁹⁸

4 juni 2020 is het zo ver. De Raad voor Cultuur brengt zijn advies aan de minister uit en maakt het onmiddellijk ook openbaar. Het voor de BIS beschikbare budget is verhoogd van € 164 tot € 196 miljoen. Er zijn 220 aanvragen ingediend, waarvan er 107 positief zijn beoordeeld; 55 daarvan zijn van instellingen die nog niet in de BIS zaten. Van de positief beoordeelden zijn er 43 met de 'ja, mits'-aantekening, wat inhoudt dat de aanvragen onvoldoende zijn en nog moeten worden verbeterd en/of aangevuld. Van de negatief beoordeelden zijn er 8 met de aantekening 'nee, tenzij', wat inhoudt dat zij een nieuw plan moeten schrijven.

Het advies van de Raad voor Cultuur geeft ook duidelijkheid over de bedragen die voor de cultuurfondsen beschikbaar zijn. Het Fonds Podiumkunsten wordt inderdaad gekort met de alom besproken € 8,6 miljoen. Daar is op gerekend, hoewel de sector nog enige hoop had dat de

⁹⁷ Brief d.d. 19 februari 2020 van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, bijlage bij de Nieuwsbrief van Kunsten '92 van 19 februari 2020, www.kunsten92.nl, onder nieuwbrieven.

⁹⁸ Brief d.d. 19 februari 2020 van de minister van OCW aan de Tweede Kamer.

minister op het kortingsbesluit zou terugkomen. Dat blijkt ijdele hoop. Het Fonds Podiumkunsten weet nog niet hoe de verdeling van het mindere geld uitvalt. Dat wordt begin augustus 2020 duidelijk.

Naast de teleurstelling is er ook hoop. De minister is immers niet verplicht om het advies van de Raad voor Cultuur één op één over te nemen. Meestal gebeurt dat wel, maar uitzonderingen worden wel degelijk gemaakt, vaak na overleg met en - wat de BIS betreft in opdracht van - de Tweede Kamer. Precies dat gebeurt ook bij het cultuurplan voor 2021-2024. Er worden extra bedragen toebedeeld en een aantal instellingen die buiten de BIS waren gevallen, worden alsnog binnenboord gehouden. Voor het Fonds Podiumkunsten komt echter geen aanpassing, dat moet het vooralsnog doen met het gekorte bedrag.

Begin augustus 2020 maakt het Fonds Podiumkunsten bekend welke instellingen in de periode van 2021 tot en met 2024 gesubsidieerd worden. En welke dus niet. Het blijkt dat van de 202 door muziek-, theater- en dansgezelschappen ingediende aanvragen er 149 positief zijn beoordeeld. Daarvan krijgen er 78 subsidie. 71 dus niet, eenvoudig bij gebrek aan voldoende euro's. Ze komen uit onder de zogeheten zaaglijn. De instellingen in kwestie staan versteld, de rest van de culturele sector evenzeer. En ze vinden velen aan hun zijde. Gedeputeerden van de niet-Randstedelijke provincies bijvoorbeeld, slaan alarm. Ze voorzien 'omvangrijke witte vlekken in Nederland' en vrezen voor 'Het bestaansrecht van toonaangevende publieksfavorieten'⁹⁹ Ook de dag- en weekbladen laten zich niet onbetuigd. Kan het culturele veld dit aan? Wat blijft er op den duur van over? En hoe zit het met die gewenste vernieuwing en verbreding? Verschraling lijkt eerder aan de orde. Kaalslag word gevreesd.

De sector recht de rug en komt opnieuw in actie. Heeft de minister tijdens het Kamerdebat op 29 juni 2020 niet gezegd dat als zich door de bezuiniging problemen voordoen, zij zich weer over deze zaak zal buigen? En problemen zullen zich voordoen, daarover bestaat voor de sector geen twijfel. Vandaar actie. Kunsten '92, NAPK, Platform Aanvang! en de Creatieve Coalitie slaan de handen ineen en initiëren gesprekken met politici om hen bewust te maken van de nood van de (podium)kunsten en organiseren een week voor Prinsjesdag een politiek debat onder de noemer *Nederland maakt podiumkunsten, podiumkunsten maken Nederland*. Naast deze collectieve initiatieven, ondernemen verschillende instellingen individuele acties, van het verzamelen - en

⁹⁹ Open brief in *de Volkskrant* van 20 augustus 2020 van negen gedeputeerden van de provincies Flevoland, Zeeland, Overijssel, Limburg, Drenthe, Gelderland, Brabant, Friesland en Groningen.

openbaar maken - van persoonlijke verhalen van mensen die door de krapte bij het Fonds Podiumkunsten geraakt worden, tot een demonstratie op het Malieveld, waarbij de noodklok geluid wordt.

Uiteindelijk komt het goed. Op Prinsjesdag 2020, bij de presentatie van de Miljoenennota, wordt bekend gemaakt dat het Fonds Podiumkunsten de periode tot en met 2024 extra budget krijgt om de instellingen die positief zijn beoordeeld, maar onder de zaaglijn uitkomen, toch te honoreren. 'De omstreden bezuiniging bij het Fonds Podiumkunsten is hiermee ongedaan gemaakt', schrijft Kunsten '92.¹⁰⁰ Er klinkt opluchting in door. Het resultaat wordt gezien als een 'mooi resultaat' van de 'gezamenlijke lobby van de culturele sector'. Voor de provincies Flevoland, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland en Limburg wordt nog eens jaarlijks € 2 miljoen vrijgemaakt als extra impuls voor de culturele infrastructuur.

In totaal kent het ministerie van OCW voor de periode 2021-2024 € 413 miljoen per jaar toe voor 113 BIS-instellingen en de 6 cultuurfondsen.

¹⁰⁰ Nieuwsbrief Kunsten '92 van 15 september 2020, www.kunsten92.nl.

5 De theorie en de praktijk getoetst

De hoofdstukken hiervóór zijn gebaseerd op geschreven bronnen. De bevindingen die ik aan de hand daarvan heb gedaan, heb ik getoetst bij direct betrokkenen en ervaringsdeskundigen. Daarbij zijn zowel de onderzoeksvraag en de deelvragen als de onderwerpen die al werkend aan deze scriptie naar voren zijn gekomen, aan de orde geweest.

Ik sprak met het ministerie van OCW (Camiel Vingerhoets, coördinerend beleidsmedewerker), de Raad voor Cultuur (Pieter Bots, senior beleidsadviseur), Kunsten '92 (Marianne Versteegh, algemeen secretaris) en de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten NAPK (Iris Daalder, senior beleidsmedewerker). Graag had ik ook gesproken met een vertegenwoordiger van de Akademie van Kunsten, die, als onderdeel van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 'de interactie tussen de kunsten onderling, de kunst en de maatschappij en tussen wetenschap en kunst' als een van haar hoofddoelen formuleert.¹⁰¹ Helaas is dan ondanks meerdere pogingen daartoe niet gelukt. Dat is niet anders, maar spijtig is het wel.

Van de geïnterviewden hebben er twee verzocht hen niet letterlijk te citeren en ik heb besloten daar ook voor de andere van af te zien.

Na het aantreden in 2012 van minister Bussemaker wordt duidelijk afstand genomen van de manier waarop haar voorganger Zijlstra opereerde. De cultuursector ziet de toekomst met meer vertrouwen tegemoet. Ook de Raad voor Cultuur ziet duidelijk het verschil en grijpt de gelegenheid aan om te wijzen op een aantal feilen van het systeem en doet voorstellen om die aan te pakken. Hij spreekt van herijking, die naar verwachting per de Cultuurnota 2021-2024 een feit kan zijn. Kunsten '92 sluit zich hier bij aan. Interessant is dat de laatste vooral wijst op de noodzaak van een goede gedachtenwisseling over de waarde van kunst en cultuur. De Raad voor Cultuur en Kunsten '92 zien kansen om de boel op orde te krijgen. Van de aangegeven grote herijking zal het uiteindelijk niet komen.

Hoewel een aanpassing op onderdelen zeker gewenst is, laten de partijen zich in algemene zin positief uit over het systeem dat leidt tot de cultuurnota met zijn BIS en zijn subsidies. De manier waarop de minister van OCW en de Raad voor Cultuur zich opstellen en inzetten wordt

¹⁰¹ De Akademie van Kunsten heeft tot doel de stem te vertolken van de kunsten in de Nederlandse samenleving (inclusief de politiek) en de interactie tussen de kunsten onderling, de kunst en de maatschappij en tussen wetenschap en kunst te bevorderen, www.akademievankunsten.nl (geraadpleegd 5 mei 2021).

door de sector gewaardeerd en de werkwijze van de sector spreekt de minister en de Raad aan. De voorlichting door het ministerie over de aanvraagprocedures is begrijpelijk en op verzoeken om nadere informatie wordt adequaat gereageerd. Dat neemt niet weg dat het verzorgen van een aanvraag veel tijd en inspanning kost. De inzet die iedere vier jaar nodig is, is aanmerkelijk, ook al omdat iedere cyclus een of meer aandachtspunten extra vereist. Systemen zoals dat van de cultuurnota's hebben de neiging om zichzelf centraal te stellen, vaak met een toename van voorschriften en een verdergaande bureaucrativering.¹⁰² De sector staat niet afkerig tegen een verlenging van de termijn naar bijvoorbeeld zes jaren. Het tegendeel is waar, ook al omdat dat beter past bij de gewenste bedrijfsmatige werkwijze.

Door de totstandkoming van de Cultuurnota 2021-2024 te volgen, is de positie van Kunsten '92 binnen het culturele veld duidelijk geworden. Zij is actief, komt op voor de belangen van de sector, coördineert zaken, is alert op ontwikkelingen die zich voordoen en reageert daarop. Een kwestie van lange termijn lobbyen, hoewel Kunsten '92 zich in algemene zin niet zozeer ziet als lobbyist, maar als belangenbehartiger. Haar positie als 'dé landelijke belangenvereniging voor kunst, cultuur, erfgoed en de creatieve sector' maakt zij waar en wordt door alle betrokkenen bij de overheid en binnen de cultuursector erkend.

Zij acteert voornamelijk re-actief, op zaken die al lopen of die door anderen worden aangezwengeld en toont daarin creativiteit met eigen visies en standpunten; pro-actief acteren komt minder voor. Zij richt zich op zaken die de hele sector aangaan. Specifieke zaken die betrekking hebben op een segment van de sector laat zij aan dat segment zelf over, dat zij daarbij overigens, tenzij dat niet gewenst wordt, de helpende hand biedt. Kunsten '92 onderhoudt een veelheid aan contacten, met haar leden, met niet-leden van binnen de sector en daarbuiten en in het bijzonder met het ministerie van OCW, de Raad voor Cultuur en de Tweede Kamer. Zij monopoliseert die contacten niet; het staat iedere kunstinstelling vrij om ook zelf met deze instanties (en verder met wie dan ook) te communiceren, ook als het om meer algemene zaken gaat die in principe voor Kunsten '92 zijn weggelegd. Dat dit staat of valt met een goede afstemming, spreekt voor zichzelf.

Naast deze brede belangenbehartiging (ofwel het lange(re) termijn lobbyen) - feitelijk haar *core business* - draait Kunsten '92 haar hand niet om voor de korte termijn lobby. Dat is met name in de periode na de advisering over de cultuurnota door de Raad, als de Tweede Kamer daarover in gesprek gaat met de minister. In deze fase is het zaak om bepaalde niet gehonoreerde

¹⁰² Van Meerkerk en Van den. Hoogen, *Cultural Policy in the Polder*, 11 en 12.

of anders gehonoreerde wensen alsnog gehonoreerd te krijgen zoals door de sector bedoeld. Dit korte termijn lobbyen is vaak een kwestie van actie door Kunsten '92 en individuele kunstinstellingen en hun overkoepelingen samen. Een voorbeeld daarvan is de actie naar aanleiding van de uitgangspuntenbrief van minister van Engelshoven (zie pagina 36 van deze scriptie).

Het feit dat zowel Kunsten '92 als de individuele kunstinstellingen over beleidsbepalende onderwerpen communiceren, sluit enerzijds aan bij de stelling van Heike Klüver, Caelesta Braun en Jan Beyers dat lobbyen veelomvattend is en een kwestie van maatwerk, dat de lobbyist dus deskundig moet zijn over het onderwerp waarvoor hij optreedt. De deskundigheid is bij uitstek een zaak van de kunstinstellingen en in die zin past hun bemoeienis bij het lobbyen, naast die van Kunsten '92 als generalist.¹⁰³ Anderzijds onderkennen de genoemde wetenschappers en waarderen zij ook, de neiging van instellingen om hun belangen te mobiliseren wat dus gebeurt als Kunsten '92 als enige, namens de cultuursector, optreedt. Individueel lobbyen door de kunstinstellingen, maar ook groepsgewijze door Kunsten '92 zijn dus mogelijk. Met noodzakelijk, in alle gevallen, een onderlinge afstemming.

Over het feit dat de kunstinstellingen én hun overkoepelingen én Kunsten '92 over eenzelfde onderwerp en tegelijkertijd lobbyen, worden overigens van overheidszijde opmerkingen gemaakt. De overheid is er geen voorstander van en vindt dat het de positie van de sector als geheel niet ten goede komt. En als het dan toch gebeurt, dan moeten partijen, zegt de overheid, volkomen duidelijk zijn dat sprake is van meerzijdige lobby.

Ook de veronderstelling dat de partijen die betrokken zijn bij het cultuurbeleid regelmatig met elkaar overleggen, blijkt te kloppen. Kunsten '92 is daar een van. Tijdens de overleggen worden in principe door alle betrokkenen voorstellen tot beleid gedaan en bediscussieerd. Dat laatste geldt ook voor de beleidsvoornemens van het ministerie. Het gebeurt regelmatig dat voorstellen vanuit de sector of commentaar op beleidsvoornemens terzijde gelegd worden, maar zeker ook dat beleidsvoornemens door de discussie erover worden aangepast; er wordt dan gesproken van 'de scherpe kantjes eraf halen'. Nadrukkelijk geldt dat het overleg niet bedoeld is als gelegenheid tot polderen. Dat is zeker in het licht van de visie die het kabinet er over dit onderwerp op nahoudt bijzonder (zie de pagina's 4, 10 en 18 van deze scriptie).

¹⁰³ Klüver, Heike, Caelesta Braun, Jan Beyers, *Legislative lobbying (...)*; zie tevens pagina 20 van deze scriptie.

De Raad voor Cultuur wijst in zijn adviezen met regelmaat op essentiële zaken die nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid noodzakelijk maken. Als hij echter in opdracht van de minister adviseert over de BIS en de subsidies, is hij gehouden aan de uitgangspunten die de minister stelt. Voor de BIS 2021-2024 houdt dat in dat hij uitgaat van de uitbreiding van de BIS met regionale spreiding en nieuwe sectoren én een daartoe aangepast budget voor de BIS instellingen en een navenante verlaging van de gelden voor het Fonds Podiumkunsten. Deze overheveling van gelden valt Kunsten '92 nogal rauw op het dak en zij weet er geen verklaring voor.

Kunsten '92 - en daarmee feitelijk de cultuursector - werkt ook nauw samen met overkoepelingen en bovensectorale instellingen van andere sectoren. Als duidelijk wordt dat de coronacrisis behoorlijk wat impact zal hebben, neemt zij het initiatief tot samenwerking met de Creatieve Coalitie wat leidt tot oprichting van de Taskforce Culturele en Creatieve Coalitie. Dit initiatief om corona gezamenlijk het hoofd te bieden, wordt door alle betrokkenen gewaardeerd en geprezen.

De cultuursector beleeft zijn bestaan in cycli van steeds vier jaren. Gedurende iedere cyclus worden de remuneraties van de dan lopende cultuurnota genuttigd. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de eerstvolgende cyclus met weer een nieuwe cultuurnota. Dat komt neer op vier jaren lang nieuwe ideeën, wensen en plannen uitwerken en die breed verspreiden. Over de betrokkenen bij het cultuurbeleid, over de pers en verder over wie het maar horen wil. Dit lange(re) termijn lobbyen, is een zaak van de kunstinstanties en hun overkoepelingen, ieder voor hun eigen plannen en segmenten en van Kunsten '92 voor meer algemene ontwikkelingen. Zo heeft Kunsten '92 zich in de loop van de tijd ingezet voor kunst- en cultuurprogramma's in het publieke bestel (met ook aandacht voor nieuwsoortige uitingen en voor talentontwikkeling), voor de Fair Practice Code (waarvan Kunsten '92 ook nu nog de trekker is), voor de Code Diversiteit & Inclusie (voor een inclusieve cultuursector en gelijke kansen voor iedereen) en voor het Aankoopfonds (waarmee de kunstcollecties op peil kunnen worden gehouden).¹⁰⁴

Tijdens de tweede helft van iedere cyclus wordt de cultuurnota voor de volgende vier jaren vormgegeven. Dat is een proces op zichzelf, waarbij bepaald wordt welke van de instellingen ook in de nieuwe cyclus binnen de BIS opereren, welke buiten de BIS vallen en/of hun subsidie kwijtraken en welke instellingen als nieuw worden toegelaten. Dat resulteert

¹⁰⁴ Twaalfhoven, Anita en Marianne Versteegh, 'Wapenfeiten van een kwart eeuw lobbywerk' in *De kunst van het beïnvloeden*, een bundel artikelen, uitgegeven ter gelegenheid van het 25 jarig bestaan van Kunsten '92 (Amsterdam 2017).

uiteindelijk in de cultuurnota, die tot stand komt door een samenspel van de minister van OCW, daarbij geadviseerd door de Raad voor Cultuur, en de Tweede Kamer. Ook de kunstinstellingen spelen bij dit wordingsproces van de cultuurnota hun rol, al was het alleen al door zich te melden voor opname in de BIS en/of voor subsidie. Een centrale rol is weggelegd voor Kunsten '92. Zij volgt het proces op de voet en treedt op als elementen dreigen te sneuvelen die door de sector of door haarzelf als essentieel worden beoordeeld. Dan onderneemt zij actie, samen of ten minste in overleg met de meest betrokken kunstinstellingen en hun overkoepelingen. Afhankelijk van de fase waarin het proces verkeert, wordt de minister/het ministerie of de Tweede Kamer benaderd. In het laatste geval lopen de contacten via de cultuurwoordvoerders van de Kamerfracties, die op verschillende momenten met de minister in overleg gaan. Kunsten '92 voorziet de woordvoerders van zo uitgebreid mogelijke informatie. Zij schrijft in deze fase veel brieven en rapporten, maar ook publieksacties, folderacties, protestbijeenkomsten, symposia, enzovoort (typisch uitingen die passen bij korte termijn lobbyen), kunnen in dit stadium aan de orde zijn.

Als spin in het culturele web, zet Kunsten '92 zich ook in voor de informatie aan haar leden. Alle ontwikkelingen die zich voordoen, iedere stap die wordt gezet, zowel in het proces om tot de cultuurnota te komen als overigens, legt zij vast en meldt zij overzichtelijk en begrijpelijk in de Nieuwsbrieven aan haar leden. Opdat iedereen van de laatste stand op de hoogte is.

Het culturele veld laat dus door de tijd heen van zich horen, met Kunsten '92 in een centrale rol. Over de cultuur van het moment en van de toekomst en over de routes die begaan moeten worden.

Hoewel de geluiden vanuit het veld zonder twijfel door het ministerie gehoord worden, blijkt dat niet altijd uit de beleidsvoornemens. Veelal getuigen die van aandacht voor de noden van de sector, regelmatig ook worden ze genegeerd. De ontwikkelingen met de FPC zijn van het laatste een sprekend voorbeeld. Ook de handelwijze rond het Fonds Podiumkunsten kan als voorbeeld dienen. In beide gevallen staat Kunsten '92 perplex, in beide gevallen vindt alsnog een korte termijn lobby plaats, die positief uitwerkt voor het Fonds Podiumkunsten, maar voor de FPC zonder succes zal blijken, althans voorlopig.

Een verklaring van deze gang van zaken kan Kunsten '92 niet geven. Aan de contacten tussen Kunsten '92 en het ministerie ligt het niet, is de indruk; die zijn goed. Dat geldt ook, laat Marianne Versteegh, de algemeen secretaris van Kunsten '92 mij weten, voor haar directe

contacten met de minister.¹⁰⁵ De Raad voor Cultuur wenst zich over de gang van zaken niet uit te laten (hoewel er wel iets te horen valt over de discrepantie tussen de toename van de podiumkunsten en het beschikbare aantal podia). Het ministerie verklaart wat er gebeurd is vanuit 'het politieke belang', waarbij regionaal uitbreiden van de BIS wél past en een toename van het budget niet. Dat politieke belang gaat voor, blijkbaar, maar of dat de manier van handelen rechtvaardigt, is de vraag. Hoe dan ook, de betrokkenen hebben ermee te dealen.

Voor de Raad voor Cultuur is overigens in de besluitvormende fase, nadat hij zijn advies heeft uitgebracht, inhoudelijk geen rol weggelegd. Zijn rol bij de totstandkoming van de cultuurnota's eindigt met het advies, tenzij de minister nog specifieke vragen voorlegt.

Ons land hanteert als het om cultuursubsidiëring gaat het systeem waarbij de minister van OCW de hoofdlijnen van het subsidiebeleid vaststelt en zich wat betreft het artistieke oordeel laat adviseren door de Raad voor de Kunst. Dit sluit aan bij de visie die staatsman J.R. Thorbecke hierover in 1862 te berde bracht (zie pagina 24 van deze scriptie). De minister van OCW (en haar ambtenaren) staat om te beginnen voor de taak om te bepalen hoe de BIS eruit moet zien, welke kunstinstellingen samen de basis vormen voor een goed en gewenst cultureel veld. Dat vergt een manier van denken die functiegericht is, gestuurd door duidelijke regels en voorwaarden, en moet resulteren in een culturele basis waarbinnen alle kunstrichtingen die voor ons land als essentieel beschouwd worden, een plaats hebben. Het artistieke aspect speelt daar uiteraard ook een rol, maar het oordeel daarover is niet aan de minister, maar aan de Raad voor Cultuur. Voor de kunstinstellingen die niet tot de BIS behoren, doet de minister niet meer dan het daarvoor totaal beschikbare subsidiebedrag vaststellen. De feitelijke toekenning van deze subsidies gebeurt door de zes cultuurfondsen die zich juist wel laten leiden door artistieke functies en niveaus. Ook hierbij speelt de Raad voor Cultuur zijn rol.

De expliciet voorgelegde vraag of de minister met de soort van richtlijnen die zij geeft, voldoende afstand houdt van het artistieke beleid, zoals dat moet volgens de Thorbecke-doctrine, wordt door alle geïnterviewden positief beantwoord.

¹⁰⁵ Marianne Versteegh en ik spraken elkaar onder andere over dit onderwerp op 16 december 2020.

6 Coronacrisis: nieuw licht op de zaak

Begin 2020 wordt de wereld geconfronteerd met Covid 19, een coronavirus dat de wereld in een pandemie stort. Het virus leidt tot de coronacrisis die ook ons land niet onberoerd laat. De Nederlandse overheid treft maatregelen. Cafés, bars, restaurants, winkels, warenhuizen, scholen moeten de deuren sluiten en ook de theaters, concertzalen, poppodia en musea gaan op slot. Festivals - grote en kleine - worden afgeblazen.

Op het eerste gezicht heeft de crisis vooral negatieve gevolgen voor de culturele sector, maar positieve gevolgen zijn er bij nader inzien ook. De crisis zet aan tot grondig nadenken over het artistieke functioneren van het moment en van de toekomst. Ook het economische functioneren van instellingen, al of niet met BIS erkenning en met subsidies, ontkomt niet aan een bespiegeling. Het algemene oordeel over het systeem als zodanig (zoals weergegeven in de hoofdstuk 4) blijft positief, maar door de coronacrisis wordt ook duidelijk dat het niet alom botertje tot de boom is. De roep om aanpassingen is behoorlijk. De roep om meer financiële ondersteuning net zo. Dat is overigens niet nieuw, maar de manier waarop en de onderbouwing waarmee het gebeurt is dat wel.

Financieel wordt de culturele sector - als onderdeel van de bedrijfstak 'cultuur, recreatie en overige diensten' - van alle sectoren het hardst door de coronacrisis geraakt. Volgens de Raad voor Cultuur (die op zijn beurt bouwt op cijfers van het CBS) krimpt deze bedrijfstak in het eerste kwartaal van 2021 met 36,5%, tegen een krimp van 0,5% van het bruto binnenlands product.¹⁰⁶ Het onderwerp krijgt veel aandacht. In dag- en weekbladen, op radio en televisie, in vakbladen. De Boekmanstichting bijvoorbeeld wijdt de editie 126 van haar blad *Boekman* geheel aan het onderwerp en laat ook betrokkenen aan het woord in haar speciale uitgave *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund*.¹⁰⁷ Kunsten '92 komt met de publicatie *Cultuur & corona. Een jaar later*.¹⁰⁸ De disproportionele krimp van de culturele sector blijkt echter niet alleen het gevolg van de coronacrisis en zijn lockdowns, maar heeft ook te maken met het zwakke financiële fundament van de sector. De sector heeft geen vlees op de botten. De oorzaak daarvan is terug te voeren op de kredietcrisis van rond 2008 en de bezuinigingen onder staatssecretaris Zijlstra van

¹⁰⁶ *Sterker uit Corona*; www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/20/economie-krimpt-met-0-5-procent-in-eerste-kwartaal-2021.

¹⁰⁷ *Boekman*, Boekmanstichting (Amsterdam 2021); *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund. Effecten van de coronacrisis in de culturele sector*, Boekmanstichting (Amsterdam 2021).

¹⁰⁸ *Cultuur & corona. Een jaar later*, Kunsten '92 (Amsterdam 2021).

rond 2012. Beide is de sector nog steeds niet te boven. De subsidiebedragen die de overheid nadien verstrekt heeft, zijn daarvoor onvoldoende geweest en ook de beperkende voorwaarden waaronder subsidies verstrekt worden, werken niet mee. Met name de voorwaarde die verbiedt dat reserves worden aangehouden, drukt zwaar.

De overheid komt met een algemeen corona steun- en herstelpakket met financiële regelingen, een sociaal pakket en investeringsmaatregelen, maar die blijken voor een groot deel van de culturele sector niet goed toepasbaar. Dat maakt op de sector toegesneden steunmaatregelen noodzakelijk; die komen er, zij het in een laat stadium en ze zijn in eerste instantie, volgens ingewijden, onvoldoende. Uiteindelijk - later dan bij andere sectoren - wijst het kabinet de culturele en creatieve sector gefaseerd een aanvullend steunpakket toe van € 482 miljoen. Daarbij doet zich wel de situatie voor dat de steun vooral terecht komt bij al structureel gesubsidieerde instellingen, die deze van alle instellingen het minst nodig hebben. Instellingen met incidentele subsidie of geen subsidie - zoals poppodia, instellingen met veel eigen inkomsten (meestal door kaartverkoop) en vrije producenten van podiumkunsten - krijgen navenant minder of geen ondersteuning, terwijl juist zij hard door de crisis worden geraakt. Ondersteuning of niet, deze categorie eindigt hoe dan ook in het rood.¹⁰⁹

Binnen de culturele sector zijn het de kunstenaars en de zzp'ers (technici, public affairs medewerkers en ander ondersteunend personeel) die het meest geraakt worden of zoals Julian Bushoff (PvdA) het uitdrukte tijdens Het Landelijk Cultuurdebat op 8 februari 2021 (waarover hierna meer, zie pagina 55): 'achter de rijkdom van onze kunst en cultuur schuilt de armoede van de maker'. Voor de makers geldt: geen werk, geen loon en dat terwijl juist zij het minst profijt trekken van de steunmaatregelen. Als er al sprake is van steunmaatregelen voor deze groep, dan kennen die nogal wat voorwaarden, waardoor de kans om voor ondersteuning in aanmerking te komen, klein is. Voor deze groep geldt bijvoorbeeld een partnertoets en een verbod op bijverdiensten. Ook makers van werken die nog niet in het openbaar zijn gebracht, kunnen ondersteuning wel vergeten en zijn hun investeringen kwijt. De idee dat instellingen die ondersteuning ontvangen de voor en bij hen werkende zelfstandigen daarvan laten meeprofiteren (het zogeheten 'trickle down effect'), blijkt niet realistisch. De instellingen vinden vaak hun eigen voortbestaan belangrijker dan de sociale nood van de kunstenaars en zzp'ers en ze laten ze niet meedelen. Integendeel zelfs, volgens de Boekmanstichting heeft de cultuursector juist op de

¹⁰⁹ *Sterker uit Corona*, 7.

zzp'ers bezuinigd, 55% tegen 3% op personeel in loondienst.¹¹⁰ Met de bedragen die bezoekers aan instellingen schenken door al betaalde entreegelden niet terug te claimen als voorstellingen geannuleerd worden, gaat het niet anders. Ook hiervan profiteren de gedupeerde kunstenaars en zzp'ers over het algemeen niet mee. Waarmee nogmaals duidelijk wordt dat in de culturele sector niet perse sprake is van solidariteit. Dat was ook al in het begin van de coronacrisis naar voren gekomen, toen er binnen de sector voorstellen klonken om af te zien van de FPC; de sector heeft het al moeilijk genoeg, viel te horen. Opvallend is dat gemeenten een min of meer gelijk gedrag vertonen; bedragen die zij van het rijk ontvangen om de sector te ondersteunen, komen daar veelal niet terecht, maar worden ten gunste van de gemeentelijke reserves geboekt.

Er zijn ook positieve voorbeelden als het om solidariteit gaat. De Raad voor Cultuur noemt er in zijn *Sterker uit corona* twee, die ik met graagte overneem.¹¹¹ De eerste is het door dertien particuliere cultuurfondsen - de grote en kleinere - opgerichte Kickstart Cultuurfonds, speciaal bedoeld voor niet-gesubsidieerde instellingen met coronanood.¹¹² De tweede is het initiatief van acht Groningse rijksgesubsidieerde instellingen die een deel van de hun toegekende ondersteuning afstaan ten gunste van niet-gesubsidieerde kunstenaars en zzp'ers uit hun provincie, die daarmee nieuwe producties kunnen ontwikkelen.

Als instellingen voor zichzelf geen financiële nadelen ondervinden, zijn zij overigens minder terughoudend in hun solidariteit jegens een collega in nood. Toen bijvoorbeeld het Scapino Ballet buiten de BIS dreigde te vallen (zie pagina 4 van deze scriptie) en dat aanvocht, schaarden meerdere collega instellingen zich achter haar.

Als het gaat om het belang van de cultuur zijn het publiek en de kunstenaars de kampioenen van de coronacrisis. Het publiek laat zonder mankeren merken hoe het gebukt gaat onder het gemis aan culturele bezigheden. Het kan geen evenementen meer bijwonen én geen eigen culturele activiteiten meer ontplooiën. Geen theaterbezoek meer, geen koor- of toneelrepetities meer. Dat geldt voor jong en oud, voor maxi en mini evenementen, voor populair en klassiek. De culturele beperktheid raakt het publiek in zijn wezen. De Raad voor Cultuur reageert daarop en constateert in zijn rapport *Onderweg naar overmorgen* (met als ondertitel *Naar een wendbare en weerbare*

¹¹⁰ *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund*, 6.

¹¹¹ *Sterker uit Corona*, 11.

¹¹² Kickstart Cultuurfonds is een initiatief van de BankGiro Loterij, VSBfonds, Prins Bernhard Cultuurfonds en de VandenEnde Foundation en werkt samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en private cultuurfondsen Stichting Droom en Daad, Fonds 21, Ammodo, Zadelhoff Fonds/Zadelhoff Cultuur Fonds/Fonds Neven en Nichten van Zadelhoff, Stichting Elise Mathilde Fonds, Elisabeth Strouven Fonds, Stichting Zabawas en Gravin van Bylandt Stichting, website Prins Bernhard Cultuurfonds, onder Kickstart Cultuurfonds (www.cultuurfonds.nl).

culturele en creatieve sector) dat het wegvallen van cultureel aanbod door corona, negatieve effecten heeft 'op de sociale cohesie in gemeenten, op de mentale volksgezondheid, de leefbaarheid van de steden, de kwaliteit van de fysieke omgeving en het vestigingsklimaat'.¹¹³ Bovendien ziet hij door de culturele leegte een versterking van gevoelens van isolatie, somberheid en verveling en hoort zorgelijke geluiden over groeiende depressiviteit en eenzaamheid. Alles bij elkaar behoorlijk wat om mee om te gaan. In *Sterker uit corona* zegt de Raad daar verder over: 'Cultuur kan bijdragen aan verbinding, innovatie en duiding in een maatschappij die zichzelf deels opnieuw moet uitvinden'.¹¹⁴ Nooit eerder is zo duidelijk geworden hoe groot de waarde van cultuur is voor de samenleving, een wat late, maar als zodanig positieve constatering.

De kunstenaars tonen vol professionaliteit, creativiteit, dynamiek en flexibiliteit hoe zeer zij in staat zijn de culturele wensen van het publiek, voor nu en in de toekomst, te vervullen en hoe zeer zij ook in gezamenlijkheid in staat zijn richting te geven aan de verdergaande culturele ontwikkeling, nationaal en internationaal. Ze komen in een mum van tijd met alternatieven voor het oude normaal, met nieuwsoortige uitvoeringen en presenteerwijzen. Typerend zijn de voorstellingen die via livestream bij het publiek worden thuisbezorgd. Dat levert weliswaar financieel onvoldoende op, maar de band met het publiek blijft erdoor gehandhaafd, wordt er wellicht zelfs door verstevigd. Dat de inkomsten de kosten niet dekken, wordt op de koop toegenomen. Het enthousiasme bij uitvoerders en publiek maakt veel goed.

Deze wederzijdse afhankelijkheid van het publiek en de kunstenaars raakt aan de stellingen van de sociologen Howard S. Becker en Pierre Bourdieu dat mensen (en instellingen) bij bijna alles wat ze ondernemen, andere mensen en instellingen nodig hebben (zie pagina's 12 en 13 van deze scriptie). Er is naast die van publiek en kunstenaars ook sprake van afhankelijkheid bij de overheid en de cultuursector en vice versa.

De kunsten zijn kortom van essentieel belang voor het welbevinden van de Nederlander en omdat het welbevinden van de bevolking op zijn beurt essentieel is voor de praktijk van de overheid, stelt het deze voor een nieuwe uitdaging. De culturele behoefte van de bevolking vraagt (nog) meer inzet van de overheid, feitelijk ter bevordering van de gezondheid. De financiële en operationele kant ervan heeft zij in eigen hand, wat niet geldt voor de artistieke kant. Hier blijkt haar afhankelijkheid van de culturele en creatieve sector.

¹¹³ *Onderweg naar overmorgen*.

¹¹⁴ *Sterker uit Corona*, 4.

Daartegenover staat de afhankelijkheid van de cultuursector van de overheid. Die is niet nieuw; de overheden vervullen al lange tijd zorgtaken voor de sector, waarbij de regio's primair staan voor de infrastructuur (hoewel zij ook als subsidiënt fungeren) en de landelijke overheid voor de subsidiëring. In die situatie brengen de ervaringen tijdens de coronacrisis verandering in die zin dat de overheid door de veranderde positie van het publiek ten opzichte van de cultuur, meer afhankelijk is geworden van de cultuursector.

Op deze ontwikkelingen wordt van allerlei kanten gereageerd. De pers besteedt er aandacht aan, de vakbladen gaan er diep op in, de Raad voor Cultuur pakt het op en schrijft zijn nota *Sterker uit Corona* en Kunsten '92 bouwt erop door en publiceert *Cultuur & corona. Een jaar later*, de laatste twee met aandacht voor de financiële positie en het maatschappelijk belang. Op voorstel van de Raad vinden zogeheten fieldlabs plaats, waarbinnen 'nieuwe, duurzame perspectieven worden ontworpen, getest en opgeschaald voor een wendbare en weerbare culturele sector op de lange termijn'.¹¹⁵ Daarnaast wordt voorgesteld om een taskforce op te richten die onderzoekt hoe 'succesvolle samenwerkingen in en met de sector in stedelijke cultuurregio's zichtbaar te maken, zodat ze in andere regio's of op landelijke schaal verder kunnen worden uitgerold en versterkt'.¹¹⁶ De Raad bepleit verder een structurele verhoging van het rijksbudget voor cultuur, erfgoed, media en bibliotheken met € 477 miljoen en eenmalig een bedrag van € 83 miljoen om achterstanden in te halen.

Het verbaast wel dat het belang dat het publiek hecht aan cultuur en de kracht van de sector tot dusver niet bekend waren of althans niet eerder met meer overtuigend doorzettingsvermogen zijn ingezet door Kunsten '92 en de Raad voor Cultuur. Dat zou strategie kunnen zijn (voorzitter Jan Zoet van Kunsten '92 zei onlangs in een interview met *de Volkskrant* dat het benadrukken van het cultureel belang 'bij sommige mensen juist averechts werkt'), maar de vraag is of die strategie de juiste is.¹¹⁷ Hoe dan ook, het is een goede zaak om dit aspect te overdenken, voor het huidige, maar vooral voor het toekomstige functioneren.

Blijkbaar is er zoiets nodig als de coronacrisis om het belang van de cultuur en de kracht van het kunstenveld in breder kring tussen de oren te krijgen. In normale tijden consumeert het publiek eenvoudig het culturele aanbod en doen de kunstenaars gewoon hun werk. De officials

¹¹⁵ *Onderweg naar overmorgen*, 17.

¹¹⁶ *Ibidem*, 23.

¹¹⁷ *Genoemd worden was al heel wat* in: *de Volkskrant* van 26 juni 2021 (interviews met Frank Oostdam (ANVR), Gerard Dielessen (NOC*NSF) en Jan Zoet (Kunsten '92)).

en professionele instellingen die voor de culturele sector opkomen, nemen de culturele stand van zaken zoals die is, werken aan aanpassingen op onderdelen en zorgen voor continuïteit. De overheid, tot slot, dicht aan de cultuur al met al te weinig belang toe en biedt daardoor met de bestaande subsidiesystemen financiële ondersteuning die in veel gevallen niet toereikend is. In algemene zin niet, maar zeker niet om de achterstand in te halen die veroorzaakt zijn door de kredietcrisis van 2008 en de kaalslag van 2012 onder cultuurstaatssecretaris Zijlstra. Typerend voor het denken over cultuur door de overheid is dat aan het begin van de crisis bedrijven zoals de KLM, met miljarden euro's ondersteund worden en dat de culturele sector het in dezelfde fase van de crisis moet doen met 300 miljoen euro, ook nog in een veel later stadium en, naar de minister van OCW zich tijdens een televisie uitzending laat ontvallen, pas na indringend onderhandelen binnen het kabinet.

Opvallend is ook dat in de beginfase van de coronacrisis de openbare roep en actie om extra steun voor de cultuursector krachtig klinkt van buiten de sector, bijvoorbeeld van televisiepresentator Cornald Maas.¹¹⁸ De sector pakt dit weliswaar met beide handen op en weet er goed mee om te gaan, maar het initiatief ligt elders. Dat leidt tot vragen. Als zelfs in crisistijd prikkels van buiten nodig zijn, hoe werkt dat dan in normale tijden? Hoe stellen de sector en Kunsten '92 zich dan op, hoe assertief en daadkrachtig? Welke tegenkracht wordt er dan geboden?

Een feit is dat het in de basis gewaardeerde systeem waarmee de sector in normale tijden door de overheid financieel wordt ondersteund - dat van de vierjaarlijkse cultuurnota met de BIS en de subsidies door het rijk en de cultuurfondsen - in principe een zaak is van de minister van OCW en de Tweede Kamer, met de Raad voor Cultuur als hun beider adviseur. Kunsten '92 speelt daarbij formeel geen rol. Voor haar staat in principe slechts het korte termijn lobbyen open als mogelijkheid tot interventie. In de praktijk echter overleggen het ministerie en de Raad tijdens het proces om tot een cultuurnota te komen met regelmaat ook met Kunsten '92, die via deze route invloed heeft op het cultuurbeleid. Feitelijk is dit een vorm van lange(re) termijn lobbyen, die echter ook vragen oproept omtrent de waarde ervan, vragen ingegeven door de eerder (op pagina 45 van deze scriptie) vermelde visie van een van de geïnterviewden dat het reguliere overleg niet bedoeld is om te polderen ofwel om te komen tot compromissen. Waar is het overleg, wat de overheid betreft, dan wél voor bedoeld? Om te horen, maar niet om te luisteren? Om te praten, maar niet om te vertellen? Om te lobbyen, maar niet om belobbyd te

¹¹⁸ Cornald Maas, *Kabinet, red ook de kunsten* in *NRC.nl* van 13 april 2020.

worden? En wat stelt Kunsten '92 daar tegenover? Verdient een dergelijk standpunt van de overheid niet een reactie, zo nodig in een andere vorm dan de gebruikelijke gedegen brieven en rapporten. Een schreeuw van de daken leidt mogelijk tot een meer formele status van Kunsten '92 bij de totstandkoming het cultuurbeleid. Het gaat om de kunst, die volgens beeldend kunstenaar Tinkebell niet alleen belangrijk is, maar het allerbelangrijkst. Omdat alles begint bij kunst.¹¹⁹

Er zijn ook praktische afspraken noodzakelijk. Besluiten van de minister over de cultuurnota kunnen diep ingrijpen in de culturele sector. Dat geldt zowel voor nieuw voorgenomen beleid als voor bestaand beleid dat niet wordt gecontinueerd. Waar van kunstinstellingen wordt verwacht dat zij (ook) bedrijfsmatig opereren, mag van de overheid verwacht worden dat zij in die trant meedenkt. Ingrepen zoals die zich voordeden bij de podiumkunsten passen daar feitelijk niet bij. Er moeten regels komen die dit soort diep ingrijpende besluitvorming voorkomen en voor het geval die onvermijdelijk is, zijn overgangsmaatregelen op hun plaats.

Ook de Tweede Kamer laat van zich horen. Dat gebeurt bijvoorbeeld tijdens Het Landelijk Cultuurdebat dat op 8 februari 2021 plaatsvindt en waaraan de cultuurwoordvoerders van verschillende fracties deelnemen.¹²⁰ Over het systeem van de cultuurnota bestaat consensus. De BIS is goed, maar om erin te komen, valt niet mee. Men spreekt van invecchten, zelfs van een ratrace en dat iedere vier jaar weer; over een oprekken naar zes jaar valt met de Kamer te spreken. Het systeem moet bovendien minder gericht zijn op instellingen en meer ook op makers, zzp'ers en freelancers. Verder moet de afstemming tussen rijk, provincie, gemeentes en fondsen beter. De Tweede Kamer zou meer met de cultuursector moeten overleggen. Het systeem blijkt niet stabiel en is in de praktijk te veeleisend voor de instellingen. Het kent veel controle aspecten, die geen blijk geven van vertrouwen (om maar niet te spreken van wantrouwen).

Als de politici het over één ding eens zijn, dan is het wel over het feit dat de overheid moet zorgen voor een gezonde cultuursector. Er moet structureel worden geïnvesteerd én er moeten andere mogelijkheden worden geschapen, zoals een uitbreiding van de Geefwet naar zelfstandigen. Het zou goed zijn als de overheid ruimhartiger achter de cultuursector gaat staan,

¹¹⁹ Tinkebell: *'Wij, de kunstsector, hebben een bijzondere slechte lobby'*, interview door Jan Pieter Ekker in *het Parool* van 5 mei 2020.

¹²⁰ Aan dit debat, georganiseerd door diverse instellingen, waaronder Kunsten '92, deden mee: Eva Akerboom (Partij voor de Dieren), Selina Belhaj (D66), Niels van den Berge (GroenLinks), Julian Bushoff (PvdA), Peter Kwint (SP), Wytse Postma (CDA) en Zohair El Yassini (VVD). Gespreksleider was: Ruben Maes, www.kunsten92.nl.

zodat zij niet steeds maar weer voor zichzelf hoeft op te komen. Gezien het brede belang van de cultuur, bijvoorbeeld ook voor de volksgezondheid, is dit een zaak van meerdere ministeries. Interdepartementale samenwerking (genoemd worden Cultuur, Volksgezondheid, Onderwijs en Economie) is vereist, met het ministerie van OCW aan het stuur.

Het idee om de cultuurnotaperiode op te trekken van vier tot zes jaar klinkt de cultuursector als muziek in de oren. De sector is ingenomen met het huidige systeem dat erin voorziet dat BIS- en andere meerjarig gesubsidieerde kunstinstellingen gedurende vier jaar ongestoord en onder financiële zekerheid kunnen werken aan de uitvoeringen, evenementen en projecten waaraan zij zich in hun BIS-/subsidieaanvraag gecommitteerd hebben. Maar eens in de vier jaar moeten zij er toch aan geloven. Dan moeten zij hun plannen presenteren voor weer vier jaar culturele activiteiten om ook dan weer BIS- en/of subsidiefähig te worden bevonden. De ontwikkeling van die plannen en de vertaling ervan in meerjarennota's die ook nog eens moeten voldoen aan specifieke eisen die de minister nieuw stelt, vergen nogal wat inspanning van de instellingen. Een cultuurnotaperiode van zes jaar zou de sector lucht geven en is bovendien passender voor instellingen die als bedrijf moeten functioneren. Een normaal bedrijf zou zelfs van een zesjarige termijn nog gruwen, de kunstinstellingen zien het als een verbetering.

De kritische geluiden van hierboven nemen niet weg dat de verhoudingen tussen de minister/het ministerie, de Raad voor Cultuur, de Tweede Kamer en Kunsten '92 goed zijn. Tijdens meerdere interviews werd daar hoog van opgegeven. Dat klinkt goed, maar is dat niet per definitie. Waar de belangen van de overheid enerzijds en de sector anderzijds niet altijd gelijk zijn, zelfs met elkaar in strijd kunnen zijn, is het zaak dat tussen de partijen enige distantie gehandhaafd blijft. Dat draagt bij aan zuivere communicatie en geeft partijen de vrijheid dat zij in geval van meningsverschillen ieder hun eigen plan trekken en voor hun eigen belangen opkomen, zonder dat de goede relatie daarmee geweld wordt aangedaan. Het principe van macht en tegenmacht geldt ook hier en waar Kunsten '92 hier de onderliggende partij is, moet zij niet alleen - zoals dat volgens mij nu het geval is - een vuist kunnen maken, maar daar ook mee kunnen slaan, het gevecht kunnen aangaan.

Over de cultuursector valt veel te zeggen, maar niet dat hij overzichtelijk is. Naast de kunstenaars en de kunstinstellingen zijn er aardig wat overkoepelingen, waarvan kunstinstellingen van meerdere lid kunnen zijn. Daarnaast functioneert Kunsten '92 als

sectororganisatie die de gehele culturele en creatieve sector representeert; bij Kunsten '92 zijn zowel kunstinstellingen als overkoepelingen aangesloten.

Op zichzelf is met deze veelkoppigheid niets mis, ware het niet dat het in de praktijk vaak ten koste gaat van de duidelijkheid over wie waarvoor staat en wie bij welke onderwerp namens wie optreedt. De onduidelijkheid die dit schept, bijvoorbeeld bij het ministerie of bij de Raad, komt niet alleen onprofessioneel over, maar doet ook de positie van de sector geen goed. Het ligt dan ook voor de hand om de contacten te stroomlijnen.

7 Conclusies en aanbevelingen

De sector speelt duidelijk een rol bij de totstandkoming van de cultuurnota's. De sector denkt mee, doet (tegen)voorstellen en wordt gehoord, wat overigens niet betekent dat zijn visies altijd worden overgenomen en in het beleid zijn terug te vinden. Daar is op zich niets mis mee, behalve in die gevallen waar de sector door de uiteindelijke besluitvorming door de minister in problemen raakt. Waar van kunstinstellingen wordt verwacht dat zij (ook) bedrijfsmatig opereren, mag van de overheid verwacht worden dat zij in die trant meedenkt. Mijn aanbeveling is dat regels worden vastgesteld die dit soort besluiten aan banden leggen en die voor de gevallen waar ingrijpende maatregelen onvermijdelijk zijn, voorzien in overgangsmaatregelen.

Bij de communicatie over de cultuurnota's tussen de minister/het ministerie, de Raad voor Cultuur en de Tweede Kamer is voor Kunsten '92 een hoofdrol weggelegd als de vertegenwoordiger van de sector. Zowel de instanties als de sector erkennen deze positie van Kunsten '92. Dat wil niet zeggen dat zij als enige over het cultuurbeleid met de overheid communiceert. Ook de overkoepelingen en in uitzonderingsgevallen zelfs de individuele kunstinstellingen hebben met deze instanties contact. Dat komt de duidelijkheid niet altijd ten goede en werkt soms voor de sector ongunstig uit. Mijn voorstel is om de contacten te stroomlijnen, waardoor duidelijkheid ontstaat over wie namens de sector voor welke onderwerpen optreedt. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. Gekozen kan worden voor een systeem waarbij Kunsten '92 altijd de meer principiële zaken voor haar rekening neemt en de kunstinstellingen of hun overkoepelingen de praktische, maar het kan evengoed dat Kunsten '92 weg blijft van de onderwerpen die een specifiek onderdeel van de sector aangaan en zich beperkt tot de meer algemene zaken. Wellicht het beste alternatief is dat Kunsten '92 in de fase van het lange(re) termijn lobbyen de honneurs waarneemt, ongeacht het onderwerp, en dat de kunstinstellingen en de overkoepelingen in actie komen, naast Kunsten '92 en door deze gecoördineerd, als korte termijn lobbyen noodzakelijk blijkt. De laatste optie sluit min of meer aan bij wat nu al gebruikelijk is.

De nieuwe culturele werkelijkheid die een feit is sinds het publiek zich tijdens de coronacrisis zo duidelijk heeft uitgelaten over het belang van kunst en cultuur en die, zoals dat eveneens tijdens de coronacrisis is bewezen, praktisch in goede en vertrouwde handen is van de kunstenaars en de

kunstinstellingen, rechtvaardigt een herijking van onderdelen van het systeem van de cultuurnota. Over zo'n herijking is al in 2016 door de Raad voor Cultuur en Kunsten '92 gesproken en geschreven (zie pagina 33 van deze scriptie) en de tijd is er nu rijp voor. De financiële achterstanden van de sector moeten op korte termijn worden gerepareerd en voorkomen moet worden dat de sector in de toekomst wederom achterop raakt. Uiteraard moet de sociale en maatschappelijke positie van de kunstenaars en zzp'ers met het bewezen belang in overeenstemming worden gebracht. De FPC moet per onmiddellijk zonder uitzondering worden gerespecteerd, ook door kunstinstellingen die buiten de BIS of zelfs zonder subsidie opereren en ook door de media.

Kunsten '92 moet optreden vanuit de kracht van de nieuwe werkelijkheid met de kunstinstellingen en hun overkoepelingen in haar kielzog. De sector moet zijn nieuwe positie opeisen. Met respect, uiteraard, maar met meer kracht dan zoals in de (qua wensen zeer duidelijke) brief aan de Tweede Kamer, waarin de Taskforce culturele en creatieve sector 'een dringend beroep (doet) op de Kamerleden om het kabinet te verzoeken'.¹²¹ Dat geldt ook voor de manier waarop men overigens met elkaar omgaat. Het overleg met de minister/het ministerie, de Raad voor Cultuur en de Tweede Kamer mag collegiaal van aard zijn, maar enige distantie is zeker gewenst, opdat de relaties zuiver blijven en er in voorkomend geval zonder beperkingen kritisch (of meer dan dat) kan worden geacteerd om optimale resultaten te bereiken. Formele afspraken hierover lijken mij niet nodig, integendeel, die kunnen zelfs remmend werken. Het uitspreken van het wederzijdse begrip over elkaars positie kan afdoende zijn.

De aanvraagprocedure voor de BIS en de subsidies vergt nogal wat tijd en inzet van de kunstinstellingen. De roep om een vereenvoudiging van de procedure en om minder bureaucratie wordt alom gehoord, zoals er ook geluiden klinken om de cultuurnotaperiode met twee jaar te verlengen, van vier naar zes jaren. Of dat haalbaar is, mede gezien de zittingsperiode van normaliter vier jaren van de verantwoordelijke ministers/staatssecretarissen, is de vraag. Desondanks ligt het in de rede dat een onderzoek naar alternatieven wordt gehouden.

Niet alleen tijdens de aanvraagprocedure, maar ook in de loop van de vierjarige cultuurnotaperiode hebben de kunstinstellingen te maken met de overheden. Die willen weten hoe de instellingen zich ontwikkelen, hoe zij hun plannen realiseren en hoe zij omgaan met de

¹²¹ Brief d.d. 13 juli 2021 van de Taskforce culturele en creatieve sector aan de leden van de Tweede Kamer, bijlage bij de Nieuwsbrief van Kunsten '92 van 14 juli 2021, www.kunsten92.nl.

geldende regels. Volgens de instellingen getuigen met name de controlerende activiteiten - die Van Meerkerk en Van den Hoogen mede beschouwen als een gevolg van het bureaucratische karakter van systeem van de cultuurnota - van weinig vertrouwen in de sector.¹²² Ook al omdat de bewuste controles praktisch bedoeld zijn en niet zijn ingegeven door wantrouwen, is het op zijn plaats om te zoeken naar een alternatieve aanpak, die de overheden duidelijkheid verschaft over het bedrijfsmatig reilen en zeilen en het artistieke functioneren van de instellingen, zonder dat deze zich erdoor gegriefd voelen. Het ligt hoe dan ook in de lijn om de sector wat meer de vrije hand te geven. Zoals Nicolas Mansfield, ex-directeur van de Reisopera, het uitdrukte: 'je moet kunst en cultuur ook de kans geven om kunst en cultuur te zijn'.¹²³

¹²² Van Meerkerk en Van den. Hoogen, *Cultural Policy in the Polder*, 11 en 12.

¹²³ *Nieuwe discipline*, interview door Nell Westerlaken met Nicolas Mansfield in *de Volkskrant* van 28 december 2020.

Geraadpleegde literatuur

Aerts, Remieg, *Thorbecke wil het* (Amsterdam 2018).

Becker, Howard S., *Art Worlds* (Berkeley/Los Angeles/Londen 2008).

Berger, Bruce K., *Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory*, in: *Journal of public relations research*, 13 (2), 2001, 91-126.

Bots, Peter, *Pleidooi voor de herijking van het koningscriterium* in: *Boekman 126* (Amsterdam, voorjaar 2021).

Bourdieu, Pierre, *De regels van de kunst: wording en structuur van het literaire veld* (Amsterdam 1994); vertaling door Rokus Hofstede van Bourdieu, Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire* (Parijs 1992).

Bouwmeester, Lea en Astrid Oosenbrug, initiatiefnota *Lobby in daglicht: luisteren en laten zien*, www.tweedekamer.nl, vergaderjaar 2015-2016, 34 376, nr. 2.

Braber, Helleke van den, *Geven om te krijgen: literair mecenaat in Nederland tussen 1900 en 1940* (z.p. 2002).

Braun, Caelesta en Bert Fraussen, *De lobby aan banden? Over het ongelijk speelveld van belangenvertegenwoordiging*, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, aflevering 4, 2018.

Drimmelen, Frans van, *Handboek public affairs: een open boek over belangenbehartiging en lobbyen* (Amsterdam 2014).

Dijksterhuis, Edo e.a. eds., *De kunst van het beïnvloeden. 25 Jaar Kunsten 92* (Amsterdam 2017).

Dijksterhuis, Edo e.a. eds., *Cultuur en corona. Een jaar later* (Amsterdam 2021).

Klüver, Heike, Caelesta Braun, Jan Beyers, *Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, volume 22 - 2015.

Lowery, David., *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*, in *Polity*, 39/1 (januari 2007), 29-54.

Meerkerk, Edwin van en Quirijn Lennert van de Hoogen, *Cultural Policy in the Polder. 25 Years Dutch Cultural Policy Act* (Amsterdam 2018).

Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund. Effecten van de coronacrisis in de culturele sector, uitgave van Boekmanstichting, SiRM (Strategies in Regulated Markets) en Significant Ape (Amsterdam 2021).

Ordine, Nuccio, *Het nut van het nutteloze: een manifest over kennis, kunst en cultuur* (Utrecht 2015).

Ploeg, Frederick van der, *The Making of Cultural Policy: A European Perspective*, CESifo Working Paper no. 1524, Category 1: Public Finance, 2005.

Pots, Roel, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid en cultuur in Nederland* (Zeist 2010).

Rutte, Arno, *Kunst en cultuur zijn er voor iedereen* in: Boekman 113 (Amsterdam, winter 2017-2018).

Ticheler, Rozemarije, *De geefrelatie tussen beeldend kunstenaar en mecenas* (Nijmegen, 2015).

Twaalfhoven, Anita en Marianne Versteegh, 'Wapenfeiten van een kwart eeuw lobbywerk' in *De kunst van het beïnvloeden*, een bundel artikelen, uitgegeven ter gelegenheid van het 25 jarig bestaan van Kunsten '92 (Amsterdam 2017).

Wet op het specifiek cultuurbeleid (geldend van 1 juli 2016).

Geraadpleegde websites

Akademie van Kunsten (www.akademievoorkunsten.nl).

Beroepsvereniging voor Public Affairs BVPA (www.bvpa.nl).

Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl).

Culturele subsidiestelsel (www.cultuursubsidie.nl).

Fonds Podiumkunsten (www.fondspodiumkunsten.nl).

Fonds voor Cultuurparticipatie (www.cultuurparticipatie.nl).

GRECO (www.coe.int).

Kunsten '92 (www.kunsten92.nl).

Ministerie voor OCW (www.rijksoverheid.nl en www.ministerieocw.nl).

Mondriaanfonds (www.mondriaanfonds.nl).

Museumvereniging (www.museumvereniging.nl).

Nederlands Filmfonds (www.filmfonds.nl).

Nederlands letterenfonds (www.letterenfonds.nl).

Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten NAPK (www.napk.nl).

Raad voor Cultuur (www.raadvoorcultuur.nl).

Stimuleringsfonds Creatieve Industrie (www.stimuleringsfonds.nl).

Tweede Kamer (www.tweedekamer.nl).

Vereniging van Nederlandse Orkesten VVNO (www.vvno.nl).

Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties VSCD (www.vscd.nl)

Publicaties van de Boekmanstichting

Boekman (verschillende exemplaren)

Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund. Effecten van de coronacrisis in de culturele sector, (2021).

Publicaties van het CBS

Feiten en cijfers over de cultuur, sport en recreatie (2020)

Musea; collectie, bezoeken, tarieven, tentoonstellingen, werkgelegenheid (2021)

Professionele podiumkunsten; capaciteit, voorstellingen, bezoekers, regio (2021)

Publicaties van Kunsten '92

De kunst van het beïnvloeden (2017)

Cultuur & corona. Een jaar later (2021)

Publicaties van de minister van OCW

Cultuur in een open samenleving (2018)

Publicaties van de Raad voor Cultuur

Advies Culturele Basisinfrastructuur 2017-2020 (2016/2017)

Cultuurbeleid van rijk en regio: een geschiedenis in vogelvlucht (2017).

Cultuur voor stad, land en regio (2017)

Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur (2019)

Advies Culturele Basisinfrastructuur 2021-2024 (2020)

Onderweg naar overmorgen. Naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector (2020)

Sterker uit corona (2021)