

INHOUD

Ten geleide		7
Inleiding		9
	<i>Anne-Greet Keizer en Erik Schrijvers</i>	
1	Cultuur herwaarderen	17
	<i>Erik Schrijvers, Anne-Greet Keizer & Godfried Engbersen</i>	
1.1	Zoektocht naar nieuwe legitimatie	17
1.2	Overheid en cultuur: drie perspectieven	22
1.3	Verbeelden	24
1.4	Verspreiden	29
1.5	Verdiene	34
1.6	Cultuur herwaarderen	41
2	Waar creatieve afgestudeerden werken: de mismatch tussen vraag en aanbod	61
	<i>Roberta Comunian</i>	
2.1	Inleiding	61
2.2	Definities en indelingen	63
2.3	Vraag naar en aanbod van creatieve arbeid en de mismatch daartussen	65
2.4	Een lange- en kortetermijnperspectief op de arbeidssituatie van Bohemian afgestudeerden	66
2.5	Het beeld voor diverse creatieve carrières	69
2.6	De waarde van een creatieve opleiding buiten de creatieve industrie	71
2.7	Beleidsuitdagingen en conclusies	74
3	Cultuurpaleis of alternatief podium? Culturele planning gevierendeeld en gewogen	83
	<i>Robert C. Kloosterman</i>	
3.1	Cultuur als strategisch economisch beleid	83
3.2	Korte geschiedenis van de culturele planologie	85
3.3	Culturele voorzieningen: een typologie	88
3.4	Conclusies	95
4	Culturele smaakpatronen: omnivoriteit en ervaringshonger	103
	<i>Koen van Eijck</i>	
4.1	Inleiding	103
4.2	Ontwikkelingen in cultuurparticipatie	103
4.3	Onderzoek naar cultuurconsumptie	106
4.4	Omnivoriteit en ervaringshonger	108

4.5	Naar een verklaring van trends	109
4.6	Subtiële distinctie langs nieuwe scheidslijnen	110
4.7	Onderzoek en beleid	113
5	De waarde van cultuur: perspectieven uit het Verenigd Koninkrijk	121
	<i>Dave O'Brien</i>	
5.1	Inleiding: <i>cultural value</i> en het Britse cultuurbeleid	121
5.2	Publiek management en de context van het Britse cultuurbeleid	122
5.3	Het inpassen van cultuur in kosten-batenanalyses: economische en maatschappelijke impactstudies	123
5.4	Drie interpretaties van waarde: cultureel, intrinsiek en economisch	125
5.5	Huidige benaderingen van <i>cultural value</i>	129
5.6	Conclusie	131
6	De nieuwe financieringskunst: zorgen dat geld meer oplevert voor de kunstensector	137
	<i>Hasan Bakhshi</i>	
6.1	Inleiding en samenvatting	137
6.2	Huidige financieringsmethoden in de kunstensector	139
6.3	Waarom de kunstwereld behoefte heeft aan R&D-financiering	142
6.4	Durfskapitaal en accelerators: hulp bij het omzetten van artistieke ideeën in duurzame ondernemingen	145
6.5	Crowdfunding voor de kunstensector	152
6.6	Conclusies	155
	Gesproken personen	163
	Auteurs	165

TEN GELEIDE

Wat is de waarde van cultuur? Daarover is de afgelopen jaren veel gesproken en gediscussieerd. En er is ook het nodige onderzoek naar gedaan. Het belang van cultuur voor de samenleving was lange tijd onomstreden en ook het cultuurbeleid kon op brede politieke steun rekenen. Dat is inmiddels veranderd en daarmee is ook de toekomst van het cultuurbeleid een belangrijk gespreksonderwerp geworden. De waarde van cultuur wordt daarbij meer en meer gezocht in de bijdrage die culturele instellingen en kunstenaars kunnen leveren aan sociale en economische doeleinden en andere beleidsdomeinen.

Deze WRR-verkenning bepleit een herwaardering van het ‘culturele’ binnen het cultuurbeleid. Deze herwaardering impliceert een herijking van het beleid, waarbij de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar inhoudelijke ontwikkelingen binnen de culturele sector. Aan verschillende nationale en internationale experts is gevraagd om deze ontwikkelingen nader te analyseren. Roberta Comunian (King’s College London) analyseert de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden aan creatieve opleidingen; Robert Kloosterman (Universiteit van Amsterdam) de economische rationale van de planning van culturele voorzieningen; Koen van Eijk (Erasmus Universiteit Rotterdam) veranderingen in culturele smaakpatronen van de bevolking; Dave O’Brien (University of London) de waarde van cultuur; en Hasan Bakhshi (Nesta) de financiering van de culturele sector. In het eerste hoofdstuk, geschreven door WRR-medewerkers Anne-Greet Keizer en Erik Schrijvers en WRR-lid Godfried Engbersen worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

De verkenning is samengesteld door een projectgroep bestaande uit WRR-medewerkers drs. Anne-Greet Keizer en dr. Erik Schrijvers (projectcoördinator), begeleid vanuit de raad door prof.dr.ir. Margot Weijnen (tot 1 september 2014) en prof.dr. Godfried Engbersen (vanaf 1 september 2014). In een eerdere fase heeft ook dr. Petra Jonkers een bijdrage geleverd. Susanna Khouw was voor korte tijd als stagiaire verbonden aan het project.

Ten behoeve van deze WRR-verkenning is in samenwerking met de Akademie van Kunsten een bijeenkomst georganiseerd over de waarde van kunst en cultuur. We willen de Akademie van Kunsten en alle deelnemers bedanken voor hun deelname en inzet. Ook zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd met beleidsmakers, wetenschappers, vertegenwoordigers van culturele instellingen, kunstenaars en andere betrokkenen, waarvoor we zeer erkentelijk zijn. Onderdeel van de werkzaamheden vormden ook twee werkbezoeken aan het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, die mede door hulp van de ambassades bijzonder vruchtbaar waren. Speciale dank gaat tot slot uit naar Inez Boogaarts (Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur), Koen van Eijck (Erasmus Universiteit Rotterdam), Robert Kloosterman

(Universiteit van Amsterdam), Aafke Komter (Erasmus Universiteit Rotterdam), Paul Rutten (Hogeschool Rotterdam), en Cas Smithuijsen (oud-directeur Boekmanstichting) die in de laatste fase van het project commentaar leverden op de publicatie.

Prof.dr. André Knottnerus

Voorzitter WRR

INLEIDING

Anne-Greet Keizer en Erik Schrijvers

BUSINESS AS USUAL?

Het door de Nederlandse overheid gevoerde cultuurbeleid was lange tijd onomstreden. In 2002 schreef het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in een overzicht van het cultuurbeleid in Nederland dat “de subsidiëring van kunst en cultuur en de globale doeleinden die men hierbij voorstaat, doorgaans niet ten principale worden betwist door de hoofdstromingen binnen de Nederlandse politiek” (Ministerie van OCW 2002: 10). In het standaardwerk *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* constateert historicus Roel Pots (2006) dat er in twee eeuwen beleidsontwikkeling op het terrein van cultuur in de moderne Nederlandse democratie een stabiele basis tot stand was gekomen; er gingen aan het begin van de eenentwintigste eeuw nauwelijks nog stemmen op om het bestaande beleidssysteem fundamenteel te veranderen.

De afgelopen jaren is het cultuurbeleid echter in toenemende mate onder vuur komen te liggen. De politieke opvattingen over het cultuurbeleid zijn meer gaan divergeren, met als gevolg dat de overheidsbudgetten voor cultuur schommelingen zijn gaan vertonen (Smithuijsen 2005). Bij burgers staat het cultuurbeleid al jaren in de topdrie van beleidsterreinen waar volgens hen minder geld naartoe kan (SCP 2009; 2013). De economische crisis van 2008 heeft de overheid bovendien gedwongen om haar uitgaven kritisch te bezien. Hoewel het cultuurbeleid bij eerdere bezuinigingen vaak de dans is ontsprongen (Vuyk 2012), heeft de sector ditmaal met flinke bezuinigingen te maken gekregen, die relatief hoger zijn uitgevallen dan voor veel andere sectoren.¹ Een argument dat hiervoor is aangevoerd, is de afname van het maatschappelijke en politieke draagvlak voor de subsidiëring van de culturele sector, de kunsten in het bijzonder (Ministerie van OCW 2011).

Het is nog te vroeg om de gevolgen van de bezuinigingen te overzien (vgl. Ministerie van OCW 2014). In de aanloop naar de volgende subsidieperiode (van 2017 tot 2020) gaat de discussie desondanks vooral over de vraag of en hoe de gevolgen van de bezuinigingen gerepareerd kunnen worden. Deze reactie is tekenend voor de relatief beperkte tijdshorizon van het debat over het cultuurbeleid. Dit richt zich vanwege de vierjaarlijkse cultuurplansystematiek telkens in hoofdzaak op de invulling van de volgende planperiode. Een goed voorbeeld is de discussie over cultuur en talentontwikkeling, waarop de afgelopen jaren flink bezuinigd is. Van vele kanten is bepleit om deze bezuinigingen ongedaan te maken, wat intussen ook al deels is gebeurd. Maar er is ruimte en reden voor een meer fundamentele analyse van de toekomst van het cultuurbeleid in Nederland.²

EEN ANDER LANDSCHAP

Voor een nadere bezinning op de toekomst van het cultuurbeleid zijn behalve de bezuinigingen ook enkele meer inhoudelijke argumenten te geven. Het culturele veld is flink aan het veranderen, mede als gevolg van bredere maatschappelijke ontwikkelingen (Van Venrooij en Deinema 2013; Throsby 2010; McGuigan 2006). Het culturele aanbod is breder en pluriformer geworden en in het verlengde daarvan is ook het beroepsprofiel van kunstenaars veranderd (Van Winkel et al. 2012). Beide ontwikkelingen hangen samen met de wijziging in culturele smaakpatronen (Van Eijck 2013). Ook het denken over cultuur heeft zich ontwikkeld. Het huidige cultuurbeleid heeft zijn oorsprong in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog, toen steun voor cultuur een vanzelfsprekend karakter had. Van een ‘bemoeigoed’ (Schuyt en Taveerne 2000) is cultuur intussen een omstreden goed geworden, waarvan telkens het ‘nut’ voor de bredere samenleving verhelderd moet worden (Throsby 2010). Tot slot zijn ook beleidswijzigingen van invloed: ondernemerschap, draagvlak in de samenleving en de verbinding met andere beleidssectoren zijn belangrijke uitgangspunten van het cultuurbeleid geworden en dragen bij aan een transformatie van het financiële landschap van de culturele sector.

Deze verkenning analyseert de veranderingen in het culturele veld en de implicaties daarvan voor het cultuurbeleid. Het culturele veld definiëren we in navolging van Becker (1982) als het samenspel van actoren, praktijken en instituties die betrokken zijn bij de productie, distributie en consumptie van cultuur.³ Het culturele veld omvat veel meer dan alleen de gesubsidieerde culturele sector. In deze bundel zal het accent op de gesubsidieerde sector liggen, alhoewel het onderscheid tussen de gesubsidieerde en de meer commerciële delen van het culturele veld steeds meer fluide wordt. De gesubsidieerde culturele sector is enorm divers, met voorzieningen als musea, bibliotheken en festivals; artistieke genres als opera, design en mime; programma’s voor cultuuronderwijs en de creatieve industrie; en vele door de overheid ondersteunde instellingen en organisaties die de sector van kennis, adviezen, diensten en subsidie voorzien. Het is niet de ambitie van deze verkenning om deze variëteit uitputtend te beschrijven en analyseren. In plaats daarvan bieden we een meer algemene analyse, toegespitst op de doelen van het cultuurbeleid. Ook het cultuurbeleid zullen we echter niet in volle omvang behandelen: we richten ons primair op het nationale cultuurbeleid, en laten media en cultuuronderwijs grotendeels buiten beschouwing.⁴

Cultuur is een notoir lastig te definiëren begrip. Kroeber en Kluckhohn (1952) inventariseerden aan het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw al meer dan 150 definities van cultuur. Hoewel zij vervolgens zelf een nieuw cultuurbegrip introduceerden⁵, circuleren er nog altijd zeer uiteenlopende omschrijvingen van wat cultuur is (Spencer-Oatey 2012; Hellemans 2014). Volgens Raymond Williams (1976) hangt dit samen met de diepgewortelde betekenissen die het cultuurbegrip

heeft gekregen binnen zeer uiteenlopende intellectuele disciplines en denkwerelden. Becker (1982) definieert cultuur simpelweg als datgene wat binnen het culturele veld als cultuur wordt beschouwd.

Hieruit volgt dat het cultuurbegrip niet stabiel en eenduidig is, zoals ook blijkt uit de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid. De overheid begon in de tweede helft van de twintigste eeuw structureel de kunsten te subsidiëren. Voor erfgoed bestond ook daarvoor al aandacht. Tot de kunsten rekende men voornamelijk artistieke disciplines als toneel, opera, dans, literatuur, klassieke muziek, beeldende kunst, vormgeving en architectuur. Deze 'hoge' kunsten werden daarmee onderscheiden van populaire ('lage') cultuur. Gaandeweg is de overheid ook vele andere uitingsvormen gaan steunen, zoals bijvoorbeeld popmuziek, film en immaterieel erfgoed, en is de aanduiding 'kunstenbeleid' verruimd tot het bredere 'cultuurbeleid'. In deze bundel hanteren we een breed cultuurbegrip, dat we waar nodig specificeren.

Waar richten we ons op in deze verkenning? Becker verlegt in zijn werk de aandacht van de vraag wat kunst is naar de instituties en praktijken die de kunstwereld draaiende houden. Het zijn deze instituties en praktijken die in deze verkenning centraal staan. Daarbij gaat het allereerst om de productie, distributie en consumptie van cultuur. Deze drie dimensies van het culturele veld zijn buitengewoon tastbaar: het gaat in essentie om kunstenaars (inclusief hun opleiding en werk op de arbeidsmarkt), intermediairs (culturele voorzieningen als musea, bioscopen, archieven, podia en andere kanalen waarlangs cultuur bewaard, onderzocht en getoond kan worden) en het publiek (en de middelen die het nodig heeft om van cultuur te kunnen genieten zoals cultureel kapitaal en voldoende geld). De hoofdstukken 2, 3 en 4 verkennen elk een van deze dimensies en zoomen in op de arbeidsmarkt voor afgestudeerde kunstenaars, de planning van culturele voorzieningen, en culturele smaakpatronen. De hoofdstukken 5 en 6 behandelen respectievelijk de waardering van cultuur en de financiering van cultuur. Beide thema's zijn de laatste jaren prominent onderwerp van discussie geweest. Voorstanders van een 'rijk' cultuurbeleid benadrukken de 'waarde' van cultuur voor de samenleving, terwijl tegenstanders betogen dat daar niet automatisch steun van de overheid op hoeft te volgen. Daarnaast hebben de recente bezuinigingen niet alleen de aandacht gevestigd op de omvang van cultuursubsidies, maar ook op alternatieve bronnen van financiering en steun voor de gesubsidieerde culturele sector.

OPZET EN INHOUD VAN DE PUBLICATIE

Deze bundel bevat een vijftal bijdragen van binnen- en buitenlandse experts, voorafgegaan door een eerste hoofdstuk van WRR-medewerkers Erik Schrijvers, Anne-Greet Keizer en WRR-raadslid Godfried Engbersen. Zij pleiten voor een herwaardering van het 'culturele' binnen het cultuurbeleid. Hiermee bedoelen zij dat de gesubsidieerde culturele sector niet ten dienste zou moeten staan van andere

beleidsterreinen maar zelfstandig aandacht dient te krijgen. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst is er weinig hard bewijs dat cultuur aan deze beleidsterreinen een bijdrage kan leveren. Ten tweede wordt de cultuursector met ontwikkelingen geconfronteerd die om aandacht vragen, zoals veranderende smaakpatronen en financieringsvormen. Schrijvers, Keizer en Engbersen besluiten hun hoofdstuk daarom met een aantal suggesties die behulpzaam kunnen zijn bij de herijking van het cultuurbeleid. Deze suggesties, die zij deels baseren op de bevindingen van de auteurs van de overige vijf hoofdstukken en op actuele ontwikkelingen en initiatieven binnen de culturele sector, liggen op het vlak van de opleidingen, de subsidiëtoekenning, research en development ten behoeve van publieksontwikkeling, en het financiële instrumentarium van de culturele sector.

Hoofdstuk 2 gaat over de creatieve beroepen, die volgens sommige wetenschappers en beleidsmakers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de kenniseconomie van de eenentwintigste eeuw.⁶ Roberta Comunian constateert in haar bijdrage echter dat afgestudeerden aan creatieve opleidingen slechts beperkt instromen in creatieve beroepen, gemiddeld lagere inkomens hebben dan andere hogeropgeleiden met soortgelijke beroepen, en vaker flexibele aanstellingen hebben en werkloos zijn. Hoewel Comunian in haar bijdrage uitsluitend Britse data gebruikt, vertonen de uitkomsten van haar onderzoek grote overeenkomsten met de Nederlandse situatie, zoals hierna in hoofdstuk 1 zal blijken.

Hoofdstuk 3 gaat over de planning van culturele voorzieningen als musea, festivals, podia en theaters. Auteur Robert Kloosterman signaleert dat dit soort voorzieningen de afgelopen decennia steeds vaker ook als instrument voor economische ontwikkeling is ingezet. Zij worden geacht bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, om bedrijven, hogeropgeleide werknemers en investeringen aan te trekken en zo de stedelijke en regionale economie te stimuleren. Niet alle voorzieningen zijn hiervoor even geschikt, zo betoogt Kloosterman. Belangrijke variabelen zijn de schaal waarop voorzieningen opereren en het publieksbereik. Wanneer overheden culturele voorzieningen overwegend op economische gronden ondersteunen en stimuleren, zullen op termijn vooral de kleinere op een breed publiek gerichte culturele voorzieningen het financieel moeilijk krijgen en of verdwijnen.

Koen van Eijck analyseert in hoofdstuk 4 de smaakpatronen van het (potentiële) publiek. Mensen zijn volgens hem een breder spectrum aan cultuurvormen gaan consumeren, waarbij onderscheidingen tussen 'hogere' en 'lagere' cultuur vervagen. Vooral jongeren consumeren cultuur ook nog eens in een hoger tempo. Kort gezegd: de cultuurdeelname is breder maar ook vluchtiger geworden. Van Eijck betoogt bovendien dat het steeds belangrijker is dat cultureel aanbod aansluit op de persoonlijke leefstijl en belevingswereld van bezoekers, wat betekent dat het nodig

is dat aanbieders vaker de gebaande paden verlaten. De veranderingen in het culturele smaakpatroon stellen culturele instellingen voor een aanzienlijke opgave, waar ook de overheid een bijdrage aan kan leveren.

Binnen het culturele veld speelt ook verantwoording van beleid een steeds prominentere rol. Dave O'Brien bespreekt in hoofdstuk 5 verschillende pogingen in het Verenigd Koninkrijk om de economische en sociale impact van culturele voorzieningen – en breder – de waarde van cultuur in kaart te brengen. De nadruk ligt hierbij op meetbare effecten. Hoewel de culturele sector hiertegen in het geweer kwam, slaagde zij er niet in om een overtuigend alternatief te ontwikkelen om de 'eigen' waarde van cultuur te omschrijven. De lange reeks van meer en minder geslaagde pogingen om het belang van cultuur te definiëren, doet O'Brien concluderen dat een bevredigend antwoord op de vraag wat de waarde van cultuur is, vooralsnog niet is gevonden. De kans is volgens hem klein dat hierin op korte termijn verandering zal komen.

Cultuurbudgetten zijn de afgelopen jaren onder druk komen staan, waardoor de noodzaak om te zorgen voor alternatieve financiële bronnen is vergroot. Hasan Bakhshi constateert in hoofdstuk 6 dat in het Verenigd Koninkrijk – evenals in Nederland – de balans tussen overheidssubsidie, eigen inkomsten en giften slechts langzaam verandert. Het belang van zijn bijdrage ligt in de constatering dat de financiering van de culturele sector nog onontgonnen terrein kent. Bakhshi verkent in zijn bijdrage drie voorstellen die zich richten op research en development in de culturele sector, het aantrekken van durfkapitaal en het matchen van crowdfunding met publiek geld. Door een deel van de cultuursubsidies voor de stimulering van dit soort instrumenten in te zetten, kan volgens Bakhshi hetzelfde overheidsgeld meer opleveren.