

Verschil Maken versus Arts Council

Ministerie van OCW
Juni 2006

Inleiding

Als het gaat om mogelijke alternatieven voor het subsidiebeleid in Nederland, richten de ogen zich bij voorkeur op landen waar de politiek op ruime afstand van de kunstsector staat, zoals Engeland en Zweden. In een motie van 28 november 2005 verzochten de leden Nijs en Leerdam, “de voor- en nadelen van het aanpassen van de huidige voorstellen voor de nieuwe cultuurnotasystematiek aan de wijze waarop de «arts councils» in Engeland opereren te onderzoeken”, “constaterende dat de regering terecht een scheiding aanbrengt tussen cultuurbeleid en subsidieverlening; overwegende dat de door de regering gestelde doelstellingen van minder administratieve lasten en een grotere betrokkenheid van de sector bij de subsidieverlening waardering verdienen; overwegende dat het verschuiven van subsidieverdeling naar productiehuzen en fondsen deze doelen niet noodzakelijkerwijs realiseert”.¹

Hieronder volgt een vergelijking tussen beide stelsels. De vergelijking richt zich op de reikwijdte van de Arts Council en de Nederlandse subsidiesystematiek, de ministeriële verantwoordelijkheid in beide stelsels en het verloop van een aanvraagprocedure. Daarnaast maakt dit rapport aan de hand van een verleden jaar gepubliceerde peer review duidelijk hoe politiek en instellingen in Engeland over het functioneren van de Arts Council denken. Tot slot wordt stilgestaan bij recente ontwikkelingen in Engeland en Schotland. Het rapport is door middel van desk research en een werkbezoek aan Londen tot stand gekomen.²

De reikwijdte van de Arts Council en het Nederlandse cultuurbeleid

In Nederland is het cultuurbeleid ondergebracht bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het Nederlandse cultuurbeleid bestrijkt cultuurbeleid voor media, letteren, bibliotheken, cultureel erfgoed en de kunsten.

In Engeland valt het cultuurbeleid onder het Departement for Culture, Media and Sport (DCMS). Het kunstbeleid is grotendeels in handen van Arts Council England (ACE). Niet alle kunstvormen vallen onder de Arts Council. Film is ondergebracht bij de UK Film Council. English Heritage draagt de zorg voor historische gebouwen en monumenten. Ook English Heritage ontvangt een eigen budget van het ministerie. Voor vormgeving is er de Design Council.³ Daarnaast is er een Museums, Libraries and Archives Council. Directe subsidies verstrekt het ministerie alleen aan “national museums and galleries”.

Arts Council England subsidieert de volgende kunstvormen: “combined arts, dance, education and learning, literature, music, research, theatre, touring” en “visual arts”. Arts Council England subsidieert meer dan 1.100 instellingen op reguliere basis. Zij ontvangen subsidie voor een periode van drie jaar. Bij de laatste “three year funding strategy” waren er 121 instellingen waarvan de subsidie werd ingetrokken. Er waren 34 organisaties die voor het eerst subsidie op reguliere basis ontvingen.⁴ Voor Arts Council England werken in totaal ca. 700 mensen. Naast een National Office heeft de Arts Council 9 regiobureaus. ACE wordt aangestuurd vanuit de National Council. De financiering van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 VII, nr. 101.

² Tijdens dit werkbezoek werd gesproken met DCMS, Arts Council England, de Major's Office in Londen, Young Vic, Unicorn Theater en Intelligence on Culture.

³ De Design Council ontvangt zijn financiële middelen nu nog van het Department for Trade and Industry (DTI), in de toekomst van DTI en DCMS. Arts Council England, UK Film Council, English Heritage en de Museums, Libraries and Archives Council ontvangen hun financiële middelen van DCMS.

⁴ ‘Hard choices in a tough climate’- Arts Council announces three years funding strategy, http://www.artscouncil.org.uk/pressnews/press_detail.php?browse=recent&id=415.

kunsten in Schotland, Wales en Noord-Ierland valt onder de verantwoordelijkheid van resp. de Scottish Arts Council, de Arts Council of Wales en de Arts Council of Northern Ireland.

Ministeriële verantwoordelijkheid

In het Nederlandse systeem is de minister wettelijk verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen. De minister brengt vanwege deze verantwoordelijkheid beleidsnota's uit en verleent rechtstreeks meerjarige subsidies aan culturele instellingen, waarbij naast artistieke ook beleidsmatige overwegingen een rol spelen. De Raad voor Cultuur adviseert o.a. over het te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de cultuur en over de verlening van instellingssubsidies. Beslissingen waarbij het voornamelijk of alleen om de artistiek-inhoudelijke beoordeling gaat, zijn ondergebracht bij fondsen. De fondsconstructie is de meest vergaande vorm waarin de overheid de uitvoering van beleid uitbesteedt.

In Engeland stelt het departement de hoofddoelen van het beleid vast.⁵ In het *Funding Agreement* van DCMS en ACE worden de doelen voor ACE geschetst. In het eigen manifest *Ambitions for the Arts 2003-2006* schetst de Arts Council de prioriteiten voor de komende jaren.⁶

Het ministerie verleent geen rechtstreekse subsidies aan kunstenaars of kunstinstellingen, maar laat dit over aan Arts Council England. De Arts Council is een *Non-Departmental Public Body* (NDPB), vergelijkbaar met een Nederlandse ZBO.⁷ De Arts Council werkt op afstand (*"at arm's length"*) van de overheid en krijgt door het ministerie een eigen budget toegewezen. De minister kan zich niet mengen in afzonderlijke subsidiebeslissingen en is daarvoor ook niet verantwoordelijk. Arts Council England rapporteert in jaarverslagen aan het departement.

De voorzitter van Arts Council England wordt benoemd door de minister. Leden van de National Council van ACE worden voorgedragen door de voorzitter. Hun benoeming wordt goedgekeurd door de minister.⁸ Leden van de 9 regionale Arts Councils worden benoemd door de National Council.

Budget

ACE verkrijgt zijn middelen rechtstreeks van de staat, de zgn. *grant-in-aid*, en van de *National Lottery*. Het ministerie heeft ACE voor de komende drie jaren voor elk jaar een budget van £410,4 miljoen (€604 miljoen) toegewezen. De inkomsten uit de National Lottery schommelden de afgelopen jaren rond £160 miljoen (€230 miljoen). De *grant-in-aid* wordt gebruikt voor de meer dan 1.100 organisaties die een driejarige subsidie op reguliere basis ontvangen. Met Lottery-gelden verleent ACE *grants for the arts*, (project)subsidies aan kunstinstellingen en individuele kunstenaars. De beheerslasten van ACE schommelen rond de 8,5%⁹ en zijn daarmee vergelijkbaar met die van de grotere Nederlandse fondsen, bijv. het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst (6%-10,5%) en het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (10-11%).

⁵ Voor de komende jaren zijn dit: children and young People, communities, economy en delivery.

⁶ Arts Council England wil de individuele kunstenaar voorrang geven, organisaties in staat stellen om door te groeien, niet alleen te overleven; culturele diversiteit bevorderen; kansen bieden aan jongeren en voor een zo groot mogelijke groei van de kunsten zorgen. Aanvragen voor subsidies worden o.a. aan de in *Ambitions for the Arts 2003-2006* omschreven uitgangspunten getoetst.

⁷ Er zijn vier soorten NDPB's: uitvoerend, adviserend, tribunaal, en "independent monitoring" ("watchdog"). Arts Council England is een uitvoerende NDPB.

⁸ "Council members are usually appointed for four years, and may be reappointed for a further term of four years (...). Each member is appointed because of their special interest in, or experience of, the arts as practicing artists or arts administrators; as senior academics; or as public or private sector executives." National and regional Arts Councils, <http://www.artscouncil.org.uk/aboutus/councils.php>.

⁹ Dit is berekend op basis van de beantwoording van Kamervragen door bewindslieden in de House of Commons.

Procedure en beoordeling

In Nederland kunnen aanvragen bij het ministerie eens in de 4 jaar worden ingediend. Alleen rechtspersonen kunnen een subsidie bij het ministerie aanvragen. In dit rapport beperkt de vergelijking met de Nederlandse fondsen zich tot het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (FAPK). Bij dit fonds kunnen aanvragen het gehele jaar door worden ingediend. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen een subsidieaanvraag indienen.

Het programma *Grants for the arts* van Arts Council England is een continu programma. Er zijn geen deadlines. Aanvragen kunnen op elk moment worden ingediend. In Engeland kunnen zowel individuen als organisaties een subsidie aanvragen. ACE toetst elke aanvraag aan de hand van artistieke kwaliteit, aanpak, haalbaarheid, publieksbelang en bijdrage aan *Ambitions for the arts*.

Instellingen die op reguliere basis subsidie ontvangen, worden jaarlijks gemonitord door middel van gesprekken met de Arts Council. Elke drie jaar wordt de gehele groep RFO's (Regularly Funded Organisations) beoordeeld. Op basis van dit "national assessment" worden driejarige subsidies toegekend die de Arts Council in een persbericht bekend maakt.

In Nederland kan een subsidieaanvrager op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken en beroep instellen tegen een subsidiebesluit van de minister of een fondsbestuurder. Daarbij kunnen alle denkbare gronden worden aangevoerd, dus zowel gebreken in de procedure als gebreken in het oordeel over bijvoorbeeld de kwaliteit.

In het Engelse systeem ontbreekt bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoals wij die kennen. Men kent wel een klachtenprocedure.

Het functioneren van Arts Council England

In december van 2005 verscheen een peer review van Arts Council England. De beoordeling vond vanaf april 2005 plaats na een reorganisatie van ACE, waarbij een grotere rol werd weggelegd voor de regionale Arts Councils. De peer review spreekt van "a succesfull basis" . "(...) Arts Council England has continued to perform well in its traditional strengths".¹⁰ Ook is er lof voor de vlotte wijze waarop de interne reorganisatie werd doorgevoerd.

Er is sprake van kritiek als het gaat om de verhouding met het departement en het gebrek aan transparantie binnen de eigen organisatie. De peer review pleit voor een herziening van de relatie tussen de Arts Council en het ministerie die meer duidelijkheid schept over hun beider rollen.¹¹ Het rapport spreekt van "high levels of suspicion on both sides, which results in regular breakdowns in communication".¹² Daarnaast zou de Arts Council het belang van de kunsten naar buiten toe duidelijker moeten uitdragen en zichtbaarder moeten zijn voor de sector.

Recente ontwikkelingen

¹⁰ Arts Council England. Report of the peer review. October 2005, p. viii.

¹¹ "We are not convinced (...) that the relationship between DCMS and Arts Council England is presently underpinned by sufficient commonality on respective roles, by the necessary mutual respect to enable these potential benefits to be realised." Id., p. v.

¹² Id., p. 16.

In Engeland is er kritiek op het functioneren van Arts Council England. In navolging van de peer review wees de Engelse staatssecretaris David Lammy eind januari op de hoge kosten die ACE voor zijn eigen organisatie maakt. "On structure, it's got to slim down, and reinvest savings in the artists, actors and musicians it's supposed to represent".¹³ "We must reform the Arts Council", zei Lammy. "The record sums of public investment we have made in the arts have not led to a higher profile for the arts in the public's mind". ACE zou meer dan een "passive cash machine" moeten zijn. Deze waarschuwing aan het adres van ACE volgt op berichten in de Engelse media waarin gegevens over de uitbreiding van de staf en de topsalarissen van het bestuur werden gepubliceerd.¹⁴ "This was the strongest public criticism of the council by a minister for years", schreef The Guardian.¹⁵ Instellingen verwijten ACE aan de leiband van de regering te lopen. Door de politieke agenda van New-Labour zou de waarde van de kunsten zelf te ver op de achtergrond zijn geraakt.¹⁶ "The result is an arts policy that is more about therapy and 'well-being', than artistic quality. In all these areas, the woolly language of arts policy tends to hide the fact that many of these (sometimes expensive) projects are not proven to work".¹⁷ Recente ontwikkelingen in Schotland en Wales lijken erop te wijzen dat de politiek vraagtekens plaatst bij het ondersteunen van diverse categorieën instellingen door één grote organisatie buiten de overheid. In januari werd bekend dat de Schotse regering de belangrijke nationale kunstgezelschappen voortaan direct vanuit het ministerie financiert. Relevant personeel van de Scottish Arts Council wordt hiervoor overgeplaatst naar de overheid. In Wales heeft de regering aan het begin van dit jaar geprobeerd bevoegdheden van de Arts Council over te dragen aan de regering. Bij de stemming in het parlement kwam het voorstel twee stemmen te kort.¹⁸ Deze ontwikkelingen worden in Engeland met belangstelling gevolgd.

Samenvatting

Het kunstbeleid is in Engeland grotendeels buiten de overheid geplaatst. NDPB's – vergelijkbaar met de Nederlandse ZBO's – zijn verantwoordelijk voor de subsidieverlening. De ministeriële verantwoordelijkheid reikt in Engeland minder ver dan in Nederland. Arts Council England heeft niet alle instellingen in de culturele sector onder zijn hoede. Positie en werkwijze van ACE zijn beter vergelijkbaar met de Nederlandse fondsen dan met het gecombineerde optreden van de Raad voor Cultuur en de minister. De beheerslasten van de Engelse Arts Council zijn vergelijkbaar met die van de grotere Nederlandse fondsen.

De kritiek van een in 2005 gepubliceerde peer review richtte zich voornamelijk op de samenwerking met het ministerie en het vermogen van ACE naar buiten toe het belang van de kunsten te verdedigen.

In Schotland heeft de regering in januari 2006 besloten nationale instellingen niet langer door de Schotse Arts Council, maar direct vanuit het ministerie te subsidiëren.

¹³ David Lammy, Speech to the Association of British Orchestras annual conference, 30 januari 2006.

¹⁴ Jeremy Austin, ACE salaries rocket as arts funding stays frozen, The Stage, 9 februari 2005.

¹⁵ Alice O' Keefe, Minister warns Arts Council to shape up, The Observer, 12 februari 2006

¹⁶ Rupert Christiansen, There may just be time to save the Crafts Council from disaster, Daily Telegraph, 1 februari 2006.

¹⁷ Vgl. Munira Mirza, For art's sake?, The Guardian, 10 februari 2006.

¹⁸ Vgl. "Last month, the Welsh Assembly was narrowly thwarted in an attempt to take over direct funding of national arts companies; the Scots are thinking along the same lines. Nobody likes Arts Councils any more and few see them as politically independent, democratically accountable or even good for the arts." Norman Lebrecht, Time to break the stranglehold of state funding, La Scena Musicale, 9 maart 2006.

