

Theaterbestel gaat op de schop

De veranderingen die in de nota *Verschil Maken* zijn voorgesteld ten aanzien van de Cultuurnotasystematiek, zullen grote wijzigingen teweegbrengen in het theaterlandschap. Na het eendrachtig verlopen Kamerdebat is nog veel onduidelijk en lijken de meeste kunstinstellingen nog amper te beseffen wat hen te wachten staat. Simon van den Berg en Robbert van Heuven doken in de berg beleidsdocumenten in een poging duidelijkheid te scheppen in de chaos en de kansen en de risico's in kaart te brengen die de overgang naar het nieuwe bestel met zich meebrengt.

Het is tamelijk stilletjes verlopen, maar op 16 oktober is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de meest ingrijpende aanpassing van het stelsel voor subsidiëring van de kunsten sinds de invoering van de Cultuurnota in 1988. De veranderingen, door staatssecretaris Medy van der Laan een jaar geleden geformuleerd in de discussienota *Verschil maken* en sinds haar aftreden overgenomen door minister Maria van der Hoeven, zullen het kunstenlandschap sterk gaan wijzigen. Toch is er uit het veld weinig protest vernomen. Jazeker, er wordt driftig gediscussieerd, er worden pamfletten geschreven, commissies van wijze mannen en vrouwen schetsen vergezichten, maar tot nu toe keert niemand zich tegen de concrete plannen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Dat heeft twee belangrijke oorzaken: ten eerste zijn de plannen nog niet concreet en hebben veel kunstenaars nog geen idee wat de veranderingen betekenen voor hun eigen situatie. Maar misschien nog wel belangrijker: theatermakers, festivaldirecteuren, werkplaatsleiders, schouwburgers en koepelinstellingen zijn het erover eens dat er iets moet veranderen in de systematiek van de verdeling van kunstsubsidies. Die overeenstemming bleek bijvoorbeeld tijdens het debat over het veranderende beleid dat Kunsten '92 tijdens TF-1 in De Balie organiseerde. Maar Marianne Versteegh, algemeen secretaris van belangenvereniging Kunsten '92, denkt dat veel mensen huiverig zijn voor de plannen: 'Er is nog zoveel onduidelijk. Tot maart zitten de instellingen nog in onzekerheid, ik sluit niet uit dat er daarna nog wel een paar relletjes volgen. Maar op de oude voet verder gaan is geen optie, daar is iedereen van overtuigd.'

Integrale visie

Maar wat is er dan mis met het huidige subsidiestelsel? Toen in 1988 de Cultuurnota (die toen nog Kunstenplan heette) werd ingevoerd, leken de nieuwe uitgangspunten voor het cultuurbeleid nog zeer solide. Eens in de vier jaar zouden alle kunstinstellingen tegelijkertijd op hun kwaliteit worden beoordeeld door één adviesorgaan: de Raad voor Cultuur. Dat raadsadvies zou op die manier leiden tot één nota die een helder en overzichtelijk beleid zou schetsen voor de gehele cultuursector. De tot dan toe bestaande praktijk, waarin per discipline nota's werden geschreven en grote hoeveelheden adviescommissies werden betrokken, kwam daarmee ten einde. De Tweede Kamer zou naar aanleiding van die nieuwe Cultuurnota kunnen discussiëren over de hoofdlijnen en de kunstenaars zouden vervolgens vier jaar ongestoord aan het werk kunnen. Maar al snel begonnen juist bij die zogenaamde integrale visie de problemen. De Raad voor Cultuur moest zich niet alleen uitspreken over de kwaliteit van de aanvragende instellingen, maar ook over hun functioneren in de samenleving en over financieringsvraagstukken. Bovendien bleven ook lokale overheden geld aan cultuur besteden. En gaat daarbij niet om kleine bedragen: gemeentes en provincies verdelen zo'n 65 procent van het totale cultuurbudget van de Nederlandse overheid.

Om deze problemen te ondervangen en de Cultuurnotaprocedure soepeler te laten verlopen werden er in de loop der tijd steeds meer elementen aan toegevoegd: vooradviezen, sectoranalyses, een uitgangspuntennota en convenantbesprekingen. Het gevolg is dat de ene Cultuurnotaperiode nauwelijks is begonnen of er moet alweer hard worden gewerkt aan de volgende. 'Een bestel waarin de zon nooit ondergaat,' noemde Van der Laan het. Bovendien leidde de Cultuurnota niet, zoals gehoopt, tot een Kamerdebat over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid: elke vier jaar gaat het uiteindelijk vooral over de instellingen die volgens de kamerleden onterecht minder of geen subsidie kregen. 'Cultuurbeleid is verworden tot subsidiebeleid,' aldus Marianne Versteegh, 'er is geen debat over de bijdrage die de kunst levert aan de samenleving of over de ontwikkelingen in de cultuur.'

Naast de uitdijende procedure groeide het aantal aanvragers enorm. Omdat de Raad koos voor het principe van de verdelende rechtvaardigheid, waarbij veel kleinere instellingen geld kregen maar niemand genoeg, verdubbelde tussen 1992 en 2005 het aantal vierjarig gesubsidieerde instellingen tot 433 in de huidige Cultuurnota 2005-2008. Niet alleen kwamen er veel meer theatergroepen en muziekensembles bij, maar ook alle archieven, fondsen en kunstopleidingen zijn in de Cultuurnota getrokken. En al die verschillende soorten instellingen worden op dezelfde wijze behandeld. Of zoals het in de nota *Verschil maken* staat: 'Ze moeten door één deur, die eens in de vier jaar open gaat'. Het was voor de Raad voor Cultuur een steeds zwaardere taak om elke vier jaar aan al deze instellingen een zorgvuldig en juridisch dichtgetimmerd advies uit te brengen. Aan het formuleren van een integrale visie op het hele culturele veld kwam de Raad nauwelijks nog toe.

Onderscheid maken

In september 2005 presenteerde Van der Laan haar plannen voor het verbeteren van deze 'ontzielde procedure' in een discussienota onder de titel *Verschil Maken*. *Verschil maken* stelt voor de meerjarige gesubsidieerde kunsten een nieuwe hoofdstructuur voor. Er moet een onderscheid komen tussen drie soorten instellingen. Kleinere instellingen die uitsluitend op artistieke gronden beoordeeld moeten worden, en wel door de fondsen in plaats van door de Raad voor Cultuur (categorie C). De overige instellingen behoren tot de zogenoemde basisinfrastructuur en blijven vallen onder het Ministerie. Deze worden verdeeld in instellingen (zoals de rijksmusea en de orkesten) waarvan het bestaansrecht niet ter discussie moet staan (categorie A) en de rest (categorie B).

De meest in het oog springende aanpassing is wel de overheveling van de categorie C-instellingen naar de fondsen. Het ministerie schat in dat het gaat om honderdvijftig tot tweehonderd theater- en dansgroepen en muziekensembles. Dat is een derde tot de helft van het totaal aantal instellingen, die nu ongeveer 10 procent van het Cultuurnotabudget opsouperen. De precieze grenzen tussen de categorieën zijn overigens nog geheel onbekend. Moet 't Barre Land naar het fonds of hoort die groep bij de basisinfrastructuur? Of ligt de grens al bij grotere instellingen zoals De Theatercompagnie of dansgroep Krisztina de Chatêl?

Behalve deze grote herziening stelt de nota ook een aantal andere voorstellen tot verandering voor. Zo wil het ministerie de Cultuurnota zelf splitsen in twee delen: een inhoudelijke nota over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid en een subsidiebesluit over verdeling van het geld. Het doel daarvan is (opnieuw) om de Tweede Kamer minder over individuele subsidies en meer over het beleid als geheel te laten debatteren.

Ondanks de onduidelijkheid van de categoriegrenzen, levert de voorgestelde driedeling een veel overzichtelijker cultuurlandschap op. Door de kunstinstellingen te scheiden in een groep die alleen artistiek wordt beoordeeld en een groep die ook te maken krijgt met functionele eisen, wordt veel van de oneerlijkheid en druk die in de huidige Cultuurnota is geslopen weggenomen.

Maar ondanks de goede indruk die *Verschil maken* achterlaat, rijzen er vragen. De meeste daarvan hangen samen met de overgang naar het nieuwe systeem en met de onduidelijke situatie rondom de fondsen. En ook de basisinfrastructuur spreekt niet helemaal voor zichzelf. Het ministerie schat dat de basisinfrastructuur bestaat uit veertig tot vijftig instellingen, ofwel 'een goed gespreid aanbod van toneel (inclusief jeugdtheater) en dans met de functie van een brede publieksvoorziening en een repertoiretaak.' Het lijkt er op dat de basisinfrastructuur, met een vast aantal vastgelegde functies, bijna niet meer bij te stellen is. Er is nog geen woord gesproken over de mogelijkheden om als instelling de basisinfrastructuur in (of uit) te komen. 'Wij hebben gezegd dat als je kiest voor een functiebenadering, je een flexibel systeem moet bouwen,' stelt Marianne Versteegh, 'ik ben er erg huiverig voor dat de overheid zegt dat een bepaald aantal orkesten in de regio wel genoeg is, zonder naar de kwaliteit van het aanbod te kijken.'

Maar hoe zit het met de flexibiliteit binnen het systeem? Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de artistiek leider van een instelling in de basisinfrastructuur vertrekt? Komt er dan een open inschrijving? En zo ja, wordt het dan ook mogelijk voor bijvoorbeeld het Onafhankelijk Toneel of zelfs Bonheur om eens in de vier jaar een subsidieaanvraag te schrijven op de functie van stadsgezelschap van Rotterdam die naar verwachting door het Ro Theater zal worden vervuld? En heeft de gemeente Rotterdam daar dan nog iets over te zeggen? Het is te hopen

dat de Raad voor Cultuur of het ministerie hiervoor in de definitieve plannen een kader schetst.

Administratief moeras

Zoals gezegd roept de situatie rond de fondsen de meeste vragen op. Als op 1 januari 2009 de nieuwe Cultuurnota ingaat, moeten tussen de honderdvijftig en tweehonderd instellingen die eerder subsidie kregen van het rijk op de een of andere manier zijn overgenomen door de fondsen. Maar hoe dat fondsenlandschap er dan uitziet is nu nog geheel onbekend. Duidelijk is dat de drie huidige fondsen voor podiumkunsten (het FAPK voor podiumkunsten en amateurkunst, het FPPM voor distributie en het FST voor muziek) niet alle drie zullen blijven voortbestaan. Een commissie onder leiding van Carel Alons onderzoekt op dit moment hoe de nieuwe fondsenstructuur eruit zou kunnen zien.

De eerste berichten van insiders melden dat er wordt aangestuurd op het vormen van één fonds, dat wellicht op directieniveau wordt gescheiden in de afdelingen theater, dans en muziek. Dit fonds zal incidentele tot vierjarige subsidies kunnen verstrekken, zodat groepen die nu in de Cultuurnota voor vier jaar geld krijgen niet ineens per project subsidie moeten gaan aanvragen. Het fuseren van de drie fondsen is geen sinecure en de tijd dringt: minister Van der Hoeven heeft een deadline gesteld op 1 januari 2008. 'De fondsen moeten dan klaar zijn om ook vierjarige subsidies te kunnen verstrekken en een groter aantal subsidieaanvragen te kunnen behandelen,' stelt de minister. Maar is het wel haalbaar om in een jaar de drie fondsen samen te voegen, nieuwe regelingen te ontwikkelen en medewerkers aan te trekken om de verwachte toevloed aan nieuwe aanvragen te verwerken? Het gevaar dat de aanvragen voor de periode 2009-2012 verzanden in een administratief moeras ligt op de loer. En al is dat apparaat op tijd klaar – en natuurlijk wordt daar achter de schermen al hard aan gewerkt – dan zal dat nieuwe fonds toch nog 'warm moeten draaien'.

Los van dat praktisch-administratieve probleem is het natuurlijk ook de vraag hoe de verschillende fondsen zich tot elkaar zullen verhouden als ze bij elkaar zijn gevoegd. Wat gaat er bijvoorbeeld precies gebeuren met het huidige FPPM? Past dit fonds voor festivals en podia wel binnen een groot aanbodgericht fonds? En wordt in een fonds met een interne scheiding naar discipline wel genoeg

rekening gehouden met de grote hang naar interdisciplinaire kunst in het theaterveld?

En verder is het veld natuurlijk enorm benieuwd naar de verschillende subsidieregelingen die het nieuwe fonds gaat aanbieden. Volgens de nota *Verschil Maken* komt er in het nieuwe stelsel 'meer differentiatie in subsidies van de fondsen'. Betekent dit dat er naast de ad-hocsubsidies en de nieuwe vierjarige regeling ook tussenvormen komen? En zo ja, als een gezelschap voor vier jaar aanvraagt, mag het fonds het dan ook voor één jaar toekennen? En hoe flexibel worden die regelingen? Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe fondsenstructuur is 'vereenvoudiging van de aanvraagprocedure, de werkwijze en de regelingen van de fondsen'. Betekent dit dat de reisverplichting, de 15-procentregeling en andere eisen worden afgeschaft of in elk geval onderhandelbaar worden? Als dat wordt waargemaakt zou de overgang van Cultuurnota naar fonds zeker voor de kleinere instellingen een enorme verlichting van de administratieve lasten betekenen. Maar het is nog maar de vraag of de verwachte aantallen aanvragers, de gewenste diversiteit van regelingen, met verschillende aanvraagrondes per jaar (nog een wens van de minister) en de daarmee samenhangende grootte van het fonds enerzijds en de wens tot vereenvoudiging en minder bureaucratie anderzijds niet met elkaar in tegenspraak zijn. Bovendien vrezen velen binnen de theatersector en binnen de politiek dat zo'n groot fonds een onbestuurbare moloch wordt, een 'buitenministerie', waarop democratische controle ontbreekt.

Polderen

De belangrijkste vraag voor de fondsen ligt op het punt van de samenwerkende overheden. Veel gezelschappen ontvangen nu subsidie van gemeente, provincie en rijk. Afspraken tussen de verschillende overheden over de culturele sector zijn vastgelegd in convenanten. Nu het rijk een deel van zijn subsidies overhevelt naar de fondsen is de vraag wat er met die convenanten gebeurt. Blijven die gehandhaafd en neemt het nieuwe fonds de rol van het rijk eenvoudigweg over, of liggen daar juridische obstakels? (Balie-directeur Ellen Walraven waarschuwt daarvoor.) Of is het juist de bedoeling dat het nieuwe fonds de gehele begroting van de door hem gesubsidieerde instellingen op zich neemt, zonder bijdragen

van andere overheden? Kortom: wat worden de nieuwe verhoudingen tussen de verschillende subsidiegevers?

Tijdens het debat over de veranderende cultuursystematiek in de Balie waarschuwde Melle Daamen, directeur van de Stadsschouwburg Amsterdam, al voor te hoge verwachtingen van een eventuele stelselherziening: 'Elk land krijgt het subsidiestelsel dat het verdient. Cultuurpolitiek in Nederland blijft een kwestie van polderen.' Daarin heeft hij natuurlijk gelijk. We moeten niet verwachten dat er door de nieuwe systematiek ineens een levendig cultuurdebat zal ontstaan in de politieke arena. Of dat de versnippering van geld ineens verleden tijd zal zijn. Of dat de bureaucratie als sneeuw voor de zon verdwijnt. Toch lijkt het nieuwe systeem beter aan te sluiten bij de onder het oude systeem uit elkaar gegroeide praktijk, ook al zorgen de vele onbeantwoorde vragen voor uitstel van het definitieve oordeel door de theatermakers.

Ten slotte hebben de randvoorwaarden altijd hun invloed op de artistieke werkelijkheid van de kunstenaar. Die artistieke gevolgen zijn natuurlijk het moeilijkst te voorspellen, maar het lijkt erop dat het nieuwe stelsel voorzichtig een antwoord formuleert op de in het afgelopen decennium sterk uit elkaar gegroeide werelden van het theater in de grote zaal, waar makers langzaam maar zeker wegen zoeken naar een nieuw toneel voor een groot publiek, en de kleine zaal, waar artistieke vernieuwing een moeizame relatie onderhoudt met functionele en maatschappelijke eisen van subsidiegevers. Dat krachtenspel kan nu verder worden uitgespeeld en dat wekt alvast nieuwsgierigheid.

Simon van den Berg en Robbert van Heuven, 2006