

Roelof Balk

Rond- draaiend geld voor kunst en cultuur

Revolverende fondsen

De kunst- en cultuursector heeft subsidies nodig om activiteiten te bekostigen die de markt niet kan opbrengen. Maar subsidies zijn beperkt beschikbaar. De Raad voor Cultuur wijst in het advies *Financiering van cultuur* (Raad voor Cultuur 2019) op de aanvullende mogelijkheden die een revolverend fonds kan bieden. Hoe werkt het? Is er binnen de sector al ervaring mee? Wat zijn de perspectieven?

Een revolverend fonds is een pot met geld die niet als subsidie of gift wordt verstrekt, maar tijdelijk beschikbaar wordt gesteld als lening of participatie, vaak tegen gunstiger condities dan wanneer marktpartijen tijdelijk geld verstrekken. Dus met een lagere rente, omvangrijker, bij grote risico's, en ook bij beperktere rendementsverwachtingen. Publieke revolverende fondsen zijn populair, bij rijksoverheid en provincies. Volgens de Algemene Rekenkamer kent de rijksoverheid dertig fondsen, waar 3,6 miljard euro in om gaat (Algemene Rekenkamer 2019). De overheid zet revolverende financieringsinstrumenten in om bepaalde investeringen te bevorderen die normaal in de markt zouden blijven liggen. Dat is vanuit publiek belang interessant als het investeringen betreft die een maatschappelijk doel dienen, bijvoorbeeld in duurzame technieken, energietransitie, start-ups of innovatie.

Het is een financieringsbron die aanvullend is op gewone subsidies en marktfinanciering. Het geld wordt tijdelijk beschikbaar gesteld: na een bepaalde periode komt het terug in de vorm van aflossingen. Dit behoud van vermogen is temeer een voordeel als een overheid opeens over veel kasgeld beschikt, en dat niet in één keer wil uitgeven, maar wel tijdelijk wil investeren voor publieke doelen. Zoals een aantal jaren geleden toen provincies hun (aandeel in) energiebedrijven verkochten. Deze plotselinge overmaat aan publieke kasmiddelen heeft voor een sterke groei van publieke revolverende fondsen gezorgd.

Een tweede voordeel is dat een revolverende bijdrage een wezenlijk andere prikkel geeft aan de ontvanger. Het geld moet immers worden terugbetaald. Daar moet de aanvrager vooraf dus over nadenken. Hij moet zijn terugverdien-capaciteit aannemelijk maken aan de verstrekker van de financiering, die zich daarover een oordeel vormt. De mindset van de aanvrager is dus niet alleen gericht op het domweg realiseren van zijn plan, maar ook op de haalbaarheid en het terugverdienvermogen van de investering. Dat vereist ondernemerschap. Bij een maatschappelijke investering die gefinancierd wordt met een lening, is een prikkel ingebakken die automatisch selecteert op waardetoevoeging, publieksbereik en impact. Aspecten waar we in de culturele sector naarstig naar op zoek zijn.

Verdienvermogen in cultuur

Hoe kunnen we dat bijzondere mechanisme laten werken in de kunst- en cultuursector, waar een voortdurend tekort aan middelen is? Zijn daar investeringen denkbaar die in de markt niet financieerbaar zijn, maar zich met gunstige voorwaarden toch laten terugverdienen? Kan een revolverend fonds de impact van culturele investeringen vergroten?

Wie denkt vanuit het klassieke subsidie-systeem, waar een subsidie de dekking vormt voor exploitatietekorten, zal zeggen: nee, dat is onmogelijk. Er moet nu al geld bij, hoe kun je dan verwachten dat de kunstenaar of culturele organisatie zoveel verdient dat hij een lening kan terugbetalen?

Maar wie even doordenkt komt tot andere conclusies. Vooral als we ons realiseren dat een revolverende bijdrage niet in de plaats komt van subsidies of markt, maar daar een aanvulling op is. Stel een cultureel programma is qua kostenbaten financieel sluitend met 40 procent publieksinkomsten, 20 procent sponsoring, en 40 procent subsidies. Het aandeel publieksinkomsten betreft bijvoorbeeld een publieksbereik van 5000 bezoekers. Met een extra marketinginspanning en een langjariger programmering kan dat publiek misschien wel verdubbelen. Maar dat vereist een financiële inspanning vooraf, want de kost gaat hier voor de baat uit. Banken zullen zo'n investering niet gauw voorfinancieren: te weinig rendementsperspectief voor een marktconforme rentemarge, vaak te kleinschalig, en een moeilijk in te schatten risico. Bovendien beschikken culturele organisaties dikwijls niet over voldoende eigen vermogen om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen. Voor banken zijn er aantrekkelijkere, meer commerciële alternatieven te vinden in andere sectoren met sterkere balansposities. Het maatschappelijk belang van zo'n culturele investering telt niet mee in de afweging van financiers. Bijgevolg wordt zo'n culturele investering, ook al kan hij break-even draaien of met een licht positief resultaat, niet gefinancierd worden vanuit de markt.

Hier is sprake van marktfalen, waarbij de kunst- en cultuursector nauwelijks toegang heeft tot financiering¹. Maar als de overheid bereid is die investeringsimpuls te geven en tijdelijk vermogen beschikbaar te stellen tegen een lage rente of met acceptatie van een hoger risico, dan kan

het marktfalen worden ondervangen. Zo kunnen ook projecten die subsidie nodig hebben met een publiek gefinancierde investering vooraf, hun publieksbereik én impact vergroten.

Andere voorbeelden van financieerbare cultuurinvesteringen die de financiële markt laat liggen, zijn investeringen in fysieke ruimtes (theaters, studio's, broedplaatsen), apparatuur (camera's, beamers, geluidsinstallaties) en festivals of evenementen, die in principe wel break-even kunnen draaien, maar onvoldoende (markt-)rendement opleveren, te kleinschalig zijn of



KUNSTEN SECTOR TERUGHOUDEND TEGENOVER CULTUURLeningen

Auke Herrema.
© Fonds Cultuur+
Financiering

een moeilijk in te schatten risico omvatten. Met een lage rente of langere aflostermijnen dan commerciële partijen kunnen dit soort culturele investeringen zich doorontwikkelen en terugverdienen. Revolverend of ronddraaiend subsidiegeld², dat na terugkeer in het fonds voor een andere investering in kunst en cultuur kan worden ingezet: opeens komt de euro die je meermalen kunt uitgeven binnen bereik!

Fonds Cultuur+Financiering als pionier

Dit financieringsconcept, het geloof in ondernemerschap én enkele jaren goede ervaringen met kleinschalige microkredieten voor kunstenaars waren voor kenniscentrum Cultuur+Ondernemen (C+O)³ aanleiding om met cultuurleningen te experimenteren. Met een bescheiden eigen vermogen ondergebracht in een steunstichting zocht C+O samenwerking met overheden die brood zagen in dit idee⁴. Zij verschaften funding en een bijdrage in de uitvoeringskosten om regionale cultuurleningen onder de aan- →

dacht te brengen bij kunstenaars en culturele organisaties. Na de eerste resultaten werd ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap enthousiast en leverde het een bijdrage van 3,3 miljoen euro aan funding en uitvoeringskosten voor Talentleningen voor cultuur. C+O richtte vervolgens het Fonds Cultuur+Financiering in, dat nu systematisch cultuurleningen verstrekt voor kunst, cultuur en de creatieve sector⁵.

De resultaten sinds de introductie van de regionale cultuurlening zijn hoopgevend. De ‘financieringsproductie’ aan nieuwe cultuurleningen is inmiddels opgelopen tot jaarlijks 930 duizend euro en het aantal verstrekte cultuurleningen bedraagt nu ruim vijftig per jaar. Vanaf 2013 zijn zo’n 300 cultuurleningen verstrekt voor circa 4 miljoen euro. De cultuurleningen worden goed terugbetaald: de default blijft ruim onder de (ambitieuze) norm van 5 procent, zowel in aantallen leningen als in euro’s gerekend. Dat betekent dat meer dan 95 procent van de cultuurleningen (inclusief een rente van 3 procent) wordt terugbetaald.

De grote uitdaging is om de funding niet uitsluitend in overheidsgeld te zoeken

Interessant is bovendien dat het gebruik van de cultuurleningen gespreid is over de verschillende disciplines: van podiumkunsten tot de creatieve industrie, van beeldende kunst tot literatuur. Ook de bestedingsdoelen zijn divers: van apparatuur tot werkplaats en van productiekosten tot marketing en communicatie. Investerings met terugverdienvermogen zijn blijkbaar breed in de kunst- en cultuursector te vinden. Deze bewijsvoering uit de gevarieerde dagelijkse praktijk smaakt naar meer. Het bracht de Raad voor Cultuur tot de conclusie dat een opschaling en volwassenwording van cultuurleningen en vergelijkbare financieringsinstrumenten mogelijk is en de steun van de minister verdient (Raad voor Cultuur 2019, 24-27). Die heeft deze aanbeveling omarmd met positieve intenties en een toezeg-

ging voor een additionele financiële bijdrage aan het fondsvermogen. Zij bepleit het opstarten van een Revolverend Productiefonds, dat start in de podiumkunsten en geleidelijk uitgebreid wordt naar andere disciplines (Engelshoven 2019, 8-9).

Toekomstperspectief: opschaling en verbreding

Waar ligt het perspectief voor de toekomst? Allereerst in het verbreden van de toepassing van cultuurleningen binnen de culturele sector, met name bij culturele organisaties. De minister zoekt de doorgroei van het revolverend instrumentarium eerst bij de podiumkunsten: die zijn vanwege de relatief beperkte leenbedragen (maximaal 40 duizend euro) nog onderbelicht. En daar is duidelijk potentie en behoefte aan voorinvesteringen voor bijvoorbeeld risicodragende producties. Er zijn niet alleen grotere bedragen nodig, maar ook andere arrangementen dan (alleen maar) cultuurleningen⁶. Het verder uitdiepen van de financieringsbehoefte bij deze groep, maar ook bij andere disciplines in de culturele sector, en het ontwikkelen van daarop toegesneden financieringsinstrumentarium is nu aan de orde.

Vervolgens is de grote uitdaging om de funding niet uitsluitend in overheidsgeld te zoeken. Het is interessant om ook private bronnen voor kapitaal te betrekken en zo de koek te vergroten. Bij private bronnen moet een onderscheid gemaakt worden tussen natuurlijke personen (particulieren) en rechtspersonen (fondsen, financiële intermediairs, banken). Belangrijk voor het aantrekken van private financiering is risicospreiding over verschillende projecten en meerdere disciplines en schaalgrootte. Een krachtig fonds dat op nationaal niveau opereert biedt die schaalgrootte, en kan als buffer fungeren voor risico’s, zonder dat individuele culturele organisaties zelf een omvangrijk eigen vermogen hoeven op te bouwen⁷.

Do's-and-don'ts voor de overheid

De ontwikkeling van revolverende financiering in de cultuursector vraagt om een heel andere rol van de overheid. Zij heeft hier een systeem- en geen projectverantwoordelijkheid. Revolverende financiering zal nooit in de plaats komen van een subsidie. Dat is ook niet de bedoeling, het dient een ander doel. Dus moeten de middelen

ook op een andere wijze beschikbaar gesteld worden dan subsidies, en op basis van andere criteria. Bij subsidies gaat het puur om artistieke waarde of kwaliteit, die het onderscheid maakt of een individuele aanvraag wordt gehonoreerd. Bij cultuurleningen en andere revolverende faciliteiten niet. Daar wordt artistieke vrijheid gecombineerd met een zakelijke afweging, gericht op het vaststellen of het terugverdienvermogen voldoende is. De overheid moet wél de doelgroep duidelijk bepalen die van faciliteiten van het revolverend fonds gebruik kan maken, in heldere definities. Zij geeft richting en stelt randvoorwaarden vast voor fatsoenlijke procedures, heldere criteria, passend bezwaar en beroep, en een goede verantwoording over de inzet van een revolverend fonds. Maar binnen die kaders moet de overheid geen invloed willen uitoefenen op de afzonderlijke projectaanvragen en toekenningen⁸ en vooral niet zelf het verdienvermogen gaan inschatten en ‘bankje spelen’. Voor een verbreding van het revolverend financieren in de culturele sector moet een adequaat generiek kader worden ingericht voor toezicht en verantwoording. En adequate verantwoording naar gebruik, financiële resultaten en culturele impact.

Vliegwiel in beweging

Met de resultaten van de afgelopen jaren en de toegezegde bijdragen van de minister is het vliegwiel van revolverend financieren in de kunst- en cultuursector in beweging gebracht. Als we deze manier van financieren de ruimte geven en gaandeweg weten te ontwikkelen, versterkt dat de sector substantieel. Kunstenaars en culturele organisaties worden in staat gesteld te investeren in hun ontwikkeling, publieksbereik en verdienvermogen. Zij worden bijgevolg minder afhankelijk van de tekortfinanciering van de overheid. ●

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2019) *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- De Voldere, I. (et al.) (2013) *Survey on access to finance for cultural and creative sectors: evaluate the financial gap of different cultural and creative sectors to support the impact assessment of the creative Europe programme*. Brussel: European Union.
- Engelshoven, I.K. van (2019) *Uitgangspunten cultuurbeleid 2021-2024*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Könings, M. en R. Balk (2011) *Van subsidie naar durfkapitaal: trendrapport economie & innovatie*. Amersfoort: Lysias Advies.
- Raad voor Cultuur (2019) *Financiering van cultuur*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Noten

- Oorzaken en omvang van het gebrek aan toegang tot financiering zijn voor de creatieve sector in de EU onder meer in beeld gebracht in De Voldere (et al.) 2013.
- Het idee van een revolverend fonds werd al in 1985 ingezet door minister Brinkman. Hij zette naast subsidies voor monumenten laagrentende leningen in, gefinancierd met overheidsgeld: de Restauratiehypotheek.
- Zie <https://www.cultuur-ondernemen.nl/over-ons>.
- Pioniers in 2013 waren de gemeente Amsterdam (AFK), provincie en gemeente Utrecht en provincie Noord-Brabant (KunstLoc Brabant).
- Voorloper daarvan was het Borgstellingsfonds voor de kunst- en cultuursector.
- Bijvoorbeeld de garantieregeling die FPK en provincie Fryslân in 2018 hebben ingericht om inkomsten uit kaartverkoop te garanderen: www.fryslan.nl/subsidies/subsidies-regelingen_3217/item/podiumkunsten-en-muziekcomposities-gesloten_8467.html.
- Het tekort aan eigen vermogen in de sector wordt vaak gezien als een belemmering voor de ontwikkeling. Met een collectief vermogen in een fonds dat risico's spreidt, is daarin op slimme wijze te voorzien.
- Dit verschil in overheidsbenadering wordt helder uiteengezet en toegelicht in Könings (et al.) 2011.



Roelof Balk is directeur-bestuurder bij Fonds Cultuur+ Financiering en specialist in publiek-private financiering