

Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van , nr. ...(8322), houdende vaststelling van de wijze waarop kosten van instellingen worden bepaald die het gevolg zijn van een gehele of gedeeltelijke weigering van subsidie in het kader van de culturele basisinfrastructuur voor de jaren 2013 tot en met 2016 en die voor vergoeding in aanmerking komen (Regeling frictie- en transitiekosten culturele basisinfrastructuur 2009-2012)

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 2 en 4 van de Wet overige OCW-subsidies, artikel 4, van het Besluit op het specifiek cultuurbeleid en artikel 2.16 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid;

Besluit:

Artikel 1. Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *B3-status*: status van een privaatrechtelijk lichaam dat op 31 december 1995, op grond van artikel B 3 van de Algemene burgerlijke pensioenwet, was aangewezen als lichaam waarvan het personeel geheel of ten dele ambtenaar in de zin van de Algemene burgerlijke pensioenwet is;
- b. *bestemmingsfonds OCW*: bestemmingsfonds OCW, bedoeld in artikel 2.16 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid;
- c. *instelling*: privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid dan wel krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon;
- d. *minister*: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- e. *wet*: Wet op het specifiek cultuurbeleid.

Artikel 2. Reikwijdte

1. De minister verstrekt vergoedingen ten behoeve van instellingen aan wie op grond van de artikelen 4a of 4b van de wet voor de jaren 2009 tot en met 2012 subsidie is verleend en waarvan een aanvraag tot subsidieverlening op grond van een van die artikelen voor de periode 2013 tot en met 2016 geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd.
2. De vergoeding wordt verstrekt in de vorm van een eenmalige subsidie in de tegemoetkoming van de kosten die instellingen moeten maken in de overgang naar een situatie waarin zij niet langer of een verminderd aandeel structurele subsidie van de minister ontvangen.
3. Kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking indien de minister of een ander bestuursorgaan al subsidie voor deze kosten heeft verleend of indien een derde zich heeft verbonden een vergoeding voor deze kosten te bieden, met welke subsidie onderscheidenlijk verbintenis die kosten redelijkerwijs kunnen worden opgevangen.
4. Onder gedeeltelijke weigering wordt in deze regeling verstaan een subsidieverlening voor de periode 2013 tot en met 2016 voor een bedrag dat ten minste tien procent lager is dan het bedrag dat door de minister is verleend voor de periode 2009 tot en met 2012.

Artikel 3. Alternatieve aanwending subsidie restant subsidieperiode 2009 – 2012

1. Onder voorwaarde van goedkeuring door de minister kunnen instellingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling nog niet bestede subsidie die aan hen is verleend op grond van artikel 4a of 4b van de wet voor de periode 2009 tot en met 2012 mede aanwenden ter bestrijding van kosten als bedoeld in artikel 2, tweede lid.
2. Bij het besluit tot goedkeuring houdt de minister in ieder geval rekening met:
 - a. het bedrag dat alternatief wordt aangewend;
 - b. het aantal vierjaarlijkse periodes dat de instelling onafgebroken subsidie ontvangt;
 - c. de kosten ten behoeve waarvan de alternatieve aanwending plaats vindt;
 - d. de activiteiten die de instelling in 2012 blijft uitvoeren; en
 - e. het financieel perspectief van de instelling na 2012.

Artikel 4. Categorisering instellingen

1. De vergoeding, bedoeld in artikel 2, eerste lid, vindt plaats aan de hand van de volgende indeling in instellingen:
 - a. categorie 1-instelling: instelling zonder B3-status; en
 - b. categorie 2-instelling: instelling die de B3-status heeft.
2. Een categorie 1-instelling ontvangt een vergoeding overeenkomstig artikel 5.
3. Een categorie 2-instelling ontvangt een vergoeding met toepassing van de artikelen 6 tot en met 8, waarbij de kosten die voor vergoeding in aanmerking komen op basis van de gegevens van de instelling worden berekend.

Artikel 5. Vergoeding categorie 1-instellingen

1. De vergoeding aan een categorie 1-instelling bedraagt een aantal maanden doorloop van de subsidie die is verleend voor de periode 2009 tot en met 2012, waarbij een maand doorloop een bedrag vormt dat gelijk is aan 1/12-de deel van het gemiddelde jaarlijkse subsidieaandeel over de periode.
2. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de duur van de subsidierelatie en bedraagt:
 - a. 2 maanden doorloop voor instellingen die in de periode 2009 tot en met 2012 voor het eerst een vierjaarlijkse subsidie op grond van de wet ontvangen;
 - b. 3 maanden doorloop voor instellingen die sinds de periode 2005 tot en met 2008 achtereenvolgend vierjaarlijkse subsidie op grond van de wet ontvangen; en
 - c. 4 maanden doorloop voor instellingen die sinds de periode 2001 tot en met 2004 of eerder achtereenvolgend vierjaarlijkse subsidie op grond van de wet ontvangen.
3. Bij een gedeeltelijke weigering bedraagt de vergoeding een percentage van de doorloop, bedoeld in het eerste lid, dat gelijk is aan het percentage waarvoor de subsidie wordt geweigerd.

Artikel 6. In aanmerking komende kosten categorie 2-instelling

1. Voor de vergoeding van een categorie 2-instelling komen in beginsel uitsluitend de volgende kosten, die door de instelling na 31 december 2012 dienen te worden voldaan, in aanmerking:
 - a. kosten voor de afbouw van structurele verplichtingen die zijn aangegaan ter realisatie van de activiteiten waarvoor aan de instelling voor de jaren 2009 tot en met 2012 subsidie is verstrekt; of
 - b. kosten waar de minister uitdrukkelijk mee heeft ingestemd.
2. Voor wat betreft een bovenwettelijke uitkering waarvoor een categorie 2-instelling zelf risico draagt en die de instelling op grond van enige arbeidsovereenkomst dient uit te keren aan degene die als direct gevolg van een gedeeltelijke of gehele weigering als bedoeld in artikel 2 werkloos is geworden in de zin van de Werkloosheidswet, komt uitsluitend het gedeelte voor vergoeding in aanmerking waar een betrokkene als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk recht op heeft op grond van dat besluit, zoals dat luidt na 31 december 2012.

Artikel 7. Voorwaarden voor vergoeding categorie 2-instelling

De kosten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, komen slechts voor vergoeding in aanmerking voor zover zij:

- a. het directe gevolg zijn van de afbouw van de structurele verplichtingen;
- b. noodzakelijk zijn voor de afbouw van de structurele verplichtingen;
- c. niet redelijkerwijs door de instelling hadden kunnen worden voorkomen; en
- d. niet het gevolg zijn van verplichtingen die zijn aangegaan na 6 december 2010.

Artikel 8. Vergoeding categorie 2-instellingen

1. De minister bepaalt de hoogte van de vergoeding van een categorie 2-instelling.
2. Een instelling overlegt aan de minister alle documenten die noodzakelijk zijn voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding.
3. Bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding spelen de volgende factoren een rol:
 - a. alleen de werkelijk gemaakte kosten komen voor vergoeding in aanmerking;
 - b. de kosten die de instelling redelijkerwijs zelf kan dragen komen voor rekening van de instelling; en
 - c. vergoeding vindt plaats naar rato van het verleende subsidiebedrag in de periode 2009 tot en met 2012 in relatie tot de totale inkomsten van de instelling in die periode.

Artikel 9. Aanwending Bestemmingsfonds OCW

1. Iedere aanwending tot 1 januari 2013 van middelen die zijn gereserveerd in het bestemmingsfonds OCW door een instelling aan wie op grond van de artikelen 4a of 4b van de wet voor de jaren 2009 tot en met 2012 subsidie is verleend, behoeft de voorafgaande toestemming van de minister.
2. Toestemming wordt in beginsel onthouden voor een aanwending van het bestemmingsfonds OCW die niet bijdraagt aan de bestrijding van kosten als bedoeld in artikel 2, tweede lid.
3. Artikel 2.29, tweede lid, van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is niet van toepassing op een instelling die een vergoeding ontvangt op grond van deze regeling. Gelijktijdig aan de beslissing over de vergoeding besluit de minister over de aanwending van de middelen die door de desbetreffende instelling zijn gereserveerd in het bestemmingsfonds OCW. De minister kan bepalen dat de gereserveerde middelen in mindering worden gebracht op de vergoeding, bedoeld in artikel 2, eerste lid, en door de instelling worden bestemd voor het bestrijden van kosten als bedoeld in artikel 2, tweede lid, na 31 december 2012.

Artikel 10. Ontbindende voorwaarde vergoeding

1. Een vergoeding op grond van deze regeling wordt verleend onder de ontbindende voorwaarde van subsidieverstrekking voor 1 januari 2014 door een ander bestuursorgaan.
2. Indien de voorwaarde zich voordoet, kan de minister naar rato een nieuwe vergoeding toekennen voor zover de instelling met de subsidie, bedoeld in het eerste lid, niet alle kosten redelijkerwijs kan opvangen.

Artikel 11. Overige bepalingen

1. Onverminderd artikel 8, tweede lid, wordt een vergoeding van kosten verleend zonder voorafgaande aanvraag.
2. Bij beschikking kan worden afgeweken van de Regeling OCW-subsidies.
3. Artikel 6.1 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 13. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling frictie- en transitiekosten culturele basisinfrastructuur 2009-2012.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra

Toelichting

I. Algemeen

1. Aanleiding voor deze regeling

Op 10 juni 2011 is de brief *Meer dan Kwaliteit*¹ aan de Tweede Kamer gezonden waarin de uitgangspunten voor het nieuwe cultuurstelsel zijn uitgewerkt. De brief geeft invulling aan de in het regeerakkoord overeengekomen bezuinigingen op het gesubsidieerde cultuurstelsel en bevatte als bijlage een concept-ministeriële regeling voor de subsidieverstrekking in het kader van de basisinfrastructuur 2013 – 2016. Op basis van enkele moties van de Tweede Kamer zijn enige aanpassingen aangebracht in de regeling. Op 31 oktober 2011 is de regeling in de Staatscourant bekendgemaakt (Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016²).

Uitvloeisel van de aangekondigde regeling is dat een aantal culturele instellingen niet langer deel uit zal kunnen maken van de nieuwe culturele basisinfrastructuur, dan wel te maken zal krijgen met een substantiële daling van het subsidiebedrag, voor zover opnieuw subsidie zal worden verleend. Het gaat om instellingen aan wie voor meer dan drie achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten. Kort gezegd brengt dat met zich dat bij een subsidiebeëindiging of –verlaging een termijn moet worden geboden, waarbinnen de instellingen in kwestie in staat zijn om bestaande verplichtingen jegens derden op een redelijke wijze af te bouwen. Als die termijn niet volstaat, kan een zekere doorlooptijd van de subsidie geboden zijn, opdat kosten die onder voorwaarden in aanmerking komen voor compensatie kunnen worden opgevangen. In paragraaf 3 van deze toelichting is uiteengezet welke principes in het algemeen gelden op basis van de wet en de jurisprudentie.

Bij motie is opgeroepen om gelden die in het kader van de bezuinigingen niet als subsidie in het kader van de culturele basisinfrastructuur 2013 – 2016 worden verstrekt, te behouden voor de culturele sector ten behoeve van de vergoeding van frictie- en transitiekosten.³ In dat verband is tevens bij motie verzocht om de Kamer te informeren over de procedure vanaf aanvraag tot verstrekking van de vergoeding, de gehanteerde criteria en de betreffende periode.⁴ Met deze regeling, waarvan de tekst op [PM] is verzonden aan de Tweede Kamer, wordt uitvoering gegeven aan beide moties.

2. Alternatieve aanwending restant periode 2009 - 2012

Deze regeling biedt in de eerste plaats aan alle instellingen die een vierjaarlijkse instellingssubsidie voor de periode 2009 – 2012 hebben ontvangen op grond van artikel 4a of 4b van de Wet op het specifiek cultuurbeleid de mogelijkheid om gedurende het restant van die periode de nog niet bestede middelen mede aan te wenden om te komen tot een afbouw van activiteiten en daarmee samenhangende verplichtingen. In de eerder aangehaalde brief *Meer dan Kwaliteit* is deze mogelijkheid tot alternatieve aanwending reeds aangekondigd. In september 2011 heeft een groot aantal instellingen vervolgens een brief ontvangen met nadere informatie en voorwaarden. Het ging daarbij om de instellingen die op basis van de aan de Tweede Kamer gezonden concept-ministeriële regeling niet meer voor subsidie in aanmerking zouden komen, dan wel in ieder geval met een substantiële subsidiedaling te maken zouden krijgen. Op grond van deze regeling staat de mogelijkheid tot alternatieve aanwending dus ook open voor alle overige instellingen. Het doel van het alternatief aanwenden van reeds verleende subsidie is dat instellingen kunnen komen tot een geleidelijke afbouw van hun gesubsidieerde activiteiten, al dan niet ter voorbereiding op een doorstart. Op die manier kunnen frictiekosten worden voorkomen, of zo veel mogelijk worden beperkt. Voorwaarde voor gebruikmaking van deze mogelijkheid is dat de instelling een goed onderbouwd verander- of afbouwplan indient, waaraan de minister goedkeuring geeft. Vervolgens zal de beschikking waarmee de subsidie voor de periode 2009 – 2012 is verleend, inhoudelijk worden gewijzigd. Op die manier wordt dan vastgelegd welke prestaties niet

¹ *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*, Kamerstukken II 2010/11, 32 820, nr. 1.

² Stcrt. 2011, nr. 19431.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 155.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 820, nr. 12.

meer van de instelling worden verwacht gedurende die periode, en waarvoor het daarmee samenhangende subsidiedeel alternatief mag worden aangewend.

De mogelijkheid tot alternatieve aanwending is met name relevant voor de instellingen die in september al bij brief zijn geïnformeerd over het voornemen tot subsidiebeëindiging. Hun subsidieperspectieven zijn immers na bekendmaking van de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur bij voorbaat al duidelijk. Dat geldt ook voor de instellingen aan wie toen bij brief een voornemen tot gedeeltelijke subsidieweigering bekend is gemaakt. Laatstbedoelde instellingen kunnen op grond van de regeling weliswaar nog wel in aanmerking komen voor subsidie, maar ingeval van toekenning van subsidie rond Prinsjesdag 2012 zal voor hen onvermijdelijk een op voorhand kenbare, substantiële terugval in subsidiehoogte plaatsvinden. In ieder geval voor dat gedeelte kunnen die instellingen dus al vroegtijdig plannen ontwikkelen en indienen in het kader van een door de minister goed te keuren alternatieve aanwending. Volledige duidelijkheid over het overige gedeelte van de subsidie zullen deze instellingen echter pas rond Prinsjesdag 2012 krijgen. Dat geldt ook voor alle overige instellingen die op grond van de regeling nog wel in aanmerking komen voor subsidie, maar die niet onvermijdelijk met een op voorhand kenbare, substantiële terugval in subsidie zullen worden geconfronteerd. Voor alle instellingen die pas rond Prinsjesdag 2012 volledige duidelijkheid hebben over hun gehele subsidievoortzetting dan wel de mate van subsidievoortzetting, resteren er tegen die tijd nog slechts zo'n drie maanden om een eventueel geweigerde subsidie of een geweigerd subsidiegedeelte op te vangen met alternatieve aanwending in de lopende periode. Ter compensatie zullen de verander- of afbouwplannen die deze instellingen zullen indienen voor die resterende maanden onderworpen zijn aan een vereenvoudigde goedkeuringsprocedure. Omdat een wijziging van de lopende beschikking vereist is, zullen zij dergelijke plannen weliswaar moeten voorleggen, maar de minister zal daaraan in beginsel steeds zonder meer instemming verlenen, mits zo'n plan niet strekt tot ondoelmatige besteding. Als een instelling in deze situatie overigens zekerheidshalve voorafgaand aan Prinsjesdag 2012 een verander- of afbouwplan indient, zou in de beschikking tot gehele of gedeeltelijke subsidiebeëindiging die rond Prinsjesdag 2012 wordt verzonden al kunnen worden overgegaan tot wijziging van de lopende beschikking. Daarmee kan onnodig tijdsverlies worden voorkomen.

3. Te compenseren kosten: algemene principes

Bij de beoordeling of kosten ingeval van subsidiebeëindiging of –verlaging voor compensatie in aanmerking komen is – mede op basis van artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht in het algemeen en van de jurisprudentie – een aantal principes leidend. Het gaat om de navolgende vuistregels.

1. Ten aanzien van het type kosten dat voor compensatie in aanmerking komt:

- Alleen frictiekosten die het gevolg zijn van de afbouw van *structurele* verplichtingen die zijn aangegaan ter realisatie van dezelfde of vergelijkbare activiteiten waarvoor voor een periode van drie jaar of meer achtereenvolgens subsidie is verleend, kunnen voor compensatie in aanmerking komen (structuraliteitsprincipe).
- Alleen frictiekosten die het *directe* gevolg zijn van de afbouw van structurele verplichtingen (dat wil zeggen verplichtingen die zijn aangegaan ter realisatie van dezelfde of vergelijkbare activiteiten waarvoor voor een periode van drie jaar of meer achtereenvolgens subsidie is verleend) kunnen voor compensatie in aanmerking komen (causaliteitsprincipe).
- Alleen frictiekosten als gevolg van de vanwege de verlaging of weigering *noodzakelijke* afbouw van verplichtingen die zijn aangegaan ter realisatie van de activiteiten waarvoor voor een periode van drie jaar of meer achtereenvolgens subsidie is verleend, kunnen voor compensatie in aanmerking komen (noodzakelijkheidsprincipe). Niet noodzakelijke frictiekosten (dat wil zeggen frictiekosten die redelijkerwijs voorkomen hadden kunnen worden) komen daarmee niet in aanmerking voor compensatie. Kosten voor de ontwikkeling of realisatie van een nieuwe beleidslijn of richting als gevolg van de subsidieverlaging of –weigering of kosten voor de instandhouding of voortzetting van een instelling zijn geen frictiekosten in de zin van artikel 4:51 van de Algemene wet

bestuursrecht, en behoeven op die titel dan ook geen compensatie.

- Friciekosten die de subsidieontvanger redelijkerwijs had kunnen *voorkomen*, komen niet voor vergoeding in aanmerking (preventieprincipe).
- Friciekosten die ontstaan door de afbouw van verplichtingen die zijn aangegaan *na* het moment dat de subsidieontvanger redelijkerwijs had kunnen verwachten dat de subsidie voor het komende tijdvak zou worden verlaagd of beëindigd, komen niet voor compensatie in aanmerking (anticipatieprincipe).
- Friciekosten die ontstaan door de afbouw van verplichtingen die de instelling is aangegaan *op verzoek van de subsidieverlener* komen in beginsel in aanmerking voor compensatie (invloedsprincipe).

2. Ten aanzien van de hoogte van de compensatie:

- Alleen *werkelijk te maken* friciekosten kunnen voor compensatie in aanmerking komen (realisatieprincipe).
- Friciekosten komen alleen voor compensatie in aanmerking *voor wat betreft het gedeelte dat een subsidieontvanger redelijkerwijs niet zelf kan dragen* (draagkrachtprincipe). Het eigen vermogen en bijzondere bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen zijn mede bestemd om friciekosten op te vangen.
- De subsidieverlener is slechts gehouden tot compensatie van friciekosten *naar rato* van het aandeel van de in het voorliggende tijdvak door hem verleende subsidie in relatie tot de totale inkomsten van de subsidieontvanger (proportionaliteitsprincipe).

3. Ten aanzien van de duur van de compensatietermijn:

- De afbouw van verplichtingen dient *zo snel mogelijk* plaats te vinden, tenzij een tragere afbouw redelijkerwijs tot lagere friciekosten leidt (snelheidsprincipe).

4. Uitwerking principes in deze regeling voor vergoeding kosten na 2012

4.1. Algemeen

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft ook in eerdere subsidieperioden frictiebeleid gevoerd. Deze regeling kent daarmee duidelijke overeenkomsten en raakvlakken, bijvoorbeeld in het hanteren van een regime van twee, drie of vier maanden doorloop van subsidie, en een maatwerkregime voor instellingen met een zogenoemde B3-status. Omdat er echter ook verschillen met het verleden zijn, wordt benadrukt dat thans uitsluitend de uitgangspunten in deze regeling van toepassing zijn. Bovendien zal het gevoerde beleid ter afwikkeling van de huidige subsidieperiode niet automatisch van toepassing zijn in de komende subsidieperiode. De instellingen die een vierjaarlijkse instellingssubsidie zullen ontvangen in het kader van de culturele basisinfrastructuur 2013 – 2016 zullen met het aangaan van verplichtingen over die periode heen dus niet mogen anticiperen op een zelfde vergoedingsbeleid. Sowieso geldt dat instellingen zich er - nog meer dan voorheen - van moeten vergewissen dat een subsidie in het kader van de culturele basisinfrastructuur altijd slechts voor een periode van vier jaar wordt verstrekt, en dat uit de enkele verlening ervan geen garantie biedt voor een hernieuwde verlening in de daaropvolgende periode. Iedere vier jaar zal een op zichzelf staande aanvraag moeten worden ingediend, die steeds zal worden getoetst aan de dan geldende criteria.

4.2. Indeling in twee categorieën van instellingen

Deze regeling onderscheidt categorie 1-instellingen van categorie 2-instellingen. Het verschil tussen deze categorieën zit in het al dan niet bezitten van een B3-status. Instellingen met een B3-status zijn instellingen die op basis van een ministeriële beschikking zijn aangemerkt als overheidswerkgever. Deze instellingen zijn als werkgevers eigenrisicodrager in het kader van uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet (WW). Dat houdt in dat zij over de salarissen van

werknemers geen WW-premie betalen. Indien een werknemer van een B3-instelling werkloos in de zin van de WW wordt, betaalt het UWV de WW-uitkering, maar verhaalt deze vervolgens op de B3-instelling. Indien de cao die van toepassing is op de arbeidsbetrekking tussen B3-instelling en werknemer daarnaast voorziet in bovenwettelijke aanvullingen in het geval van werkloosheid, kan voor dat gedeelte in het geheel geen beroep worden gedaan op het UWV. Deze arbeidsvoorwaardelijke aspecten maken dat bij het frictiekostenbeleid dat is neergelegd in deze regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen B3-instellingen en overige instellingen.

4.3. Vaste vergoeding categorie 1-instelling

Aan instellingen die geen B3-status hebben, wordt een vaste vergoeding toegekend. De omvang van de vergoeding in aantal maanden doorloop van subsidie komt overeen met frictiekostenbeleid uit het verleden.

Instellingen waarvoor nu reeds duidelijk is dat de subsidie geheel of gedeeltelijk geweigerd zal worden, hebben daarover in september en oktober 2011 een brief ontvangen waarin het voornemen daartoe bekend is gemaakt. Zij hebben de gelegenheid gekregen om de mogelijke consequenties daarvan in termen van frictiekosten kenbaar te maken aan het ministerie. In de brieven is medegedeeld dat die instellingen na publicatie van de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013-2016 een formele aankondiging zullen ontvangen over de beëindiging dan wel de gedeeltelijke weigering van subsidie. Met die brieven wordt toepassing gegeven aan artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht. De formele aankondigingen hebben het karakter van een besluit in de zin van die wet.

De betreffende instellingen wordt aldus in ieder geval nog ruim een jaar de tijd geboden om zich op de nieuwe situatie zonder of met minder OCW-subsidie in te stellen. Daarbij wordt opgemerkt dat al deze instellingen bij brief van 31 mei 2011 reeds is aangeraden om uiterst terughouden te zijn met het aangaan van nieuwe verplichtingen (de instellingen die nog tot 1 januari 2013 een aangewezen status hebben, hebben bij brief van 6 april al een dergelijk advies ontvangen). Daarna is een duidelijk toekomstperspectief gegeven in de vorm van de uitgewerkte beleidsvoornemens in de brief *Meer dan kwaliteit* van 10 juni 2011.

In de zogenoemde artikel 4:51-besluiten die de instellingen zullen ontvangen, zal met toepassing van deze regeling worden voorzien in de toekenning van het op hen van toepassing zijnde aantal maanden subsidiedoorloop naar rato van het subsidieaandeel van OCW. De vergoeding wordt in beginsel verstrekt ter besteding na 2012. Gelet op de mate van voorzienbaarheid van de subsidiebeëindiging dan wel –verlaging, de termijn die nog rest tot het einde van de huidige periode waarbinnen benodigde maatregelen kunnen worden genomen, en de mogelijkheid om een deel van de nog niet bestede middelen onder voorwaarden alternatief aan te wenden, wordt de verstrekking van de betreffende maanden subsidie geacht redelijk te zijn voor de dekking van de mogelijke kosten van deze instellingen.

Het subsidiedoorlooppregime van deze regeling wordt ook redelijk geacht voor instellingen voor wie pas rond Prinsjesdag 2012 duidelijk wordt dat aan geen of minder subsidie zal worden verleend voor een nieuw tijdvak. Weliswaar rest dergelijke instellingen een kortere termijn tot het eind van de huidige periode dan de vorenbedoelde instellingen ter beschikking zullen hebben, maar dezelfde situatie deed zich voor bij de overgang van de periode 2005 – 2008 naar 2009 – 2012 voor *alle* instellingen die destijds werden geconfronteerd met subsidiebeëindiging – of verlaging. Ook toen is een termijn van iets meer dan drie maanden, gecompenseerd met twee, drie of vier maanden doorloop, redelijk bevonden. Doordat de huidige instellingen ook nog de mogelijkheid hebben om in de resterende periode tussen Prinsjesdag 2012 en 1 januari 2013 nog niet bestede subsidie alternatief aan te wenden, is thans zelfs sprake van een ruimer compensatieregime (in paragraaf 2 van deze toelichting is reeds opgemerkt dat in die situatie bovendien in beginsel automatisch toestemming zal worden verleend voor die alternatieve aanwending).

4.4. Maatwerkvergoeding categorie 2-instelling

Gezien de bijzondere aspecten van B3-instellingen en hun specifieke arbeidsvoorwaardelijke kosten kan ten aanzien van hen niet worden volstaan met een standaard doorlooppregime, maar dient in

voorkomende gevallen een vergoeding plaats te vinden op basis van een daadwerkelijke kostenberekening.

De kosten die voor vergoeding in aanmerking komen zijn kosten voor de afbouw van structurele verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van de activiteiten waarvoor voor de periode 2009-2012 subsidie is verleend en kosten waarmee de minister uitdrukkelijk heeft ingestemd. Voor de bepaling welke concrete kosten voor vergoeding in aanmerking komen geldt een aantal, in deze regeling vervatte, algemene criteria. De in paragraaf 2 uiteengezette principes zijn daarbij onverminderd en integraal van toepassing. In de eerste plaats dienen kosten het directe gevolg te zijn van de afbouw van structurele verplichtingen en voor deze afbouw noodzakelijk te zijn. Het moet gaan om kosten die niet redelijkerwijs door de instelling hadden kunnen worden voorkomen. Kosten die samenhangen met de afbouw van verplichtingen die zijn aangegaan na 6 december 2010 komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding worden algemene regels in toerekening toegepast. Hierbij is van belang wat de daadwerkelijke kosten van de instelling zijn en welke van deze kosten de instelling redelijkerwijs zelf kan dragen.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

In de tekst van deze regeling wordt een aantal keer verwezen naar het bedrag van de subsidie die is verleend voor de periode 2009 tot en met 2012. Die terminologie noopt niet tot het opnemen van een specifieke definitiebepaling. Wel wordt voor de volledigheid opgemerkt dat het daarbij gaat om het bedrag zoals zich dat heeft gevormd vanaf het moment van verlening, met inbegrip van latere, bij wijzigingsbeschikking doorgevoerde, aanpassingen van dit bedrag. Het gaat dus om het in juridische zin verleende subsidiebedrag.

Artikel 2

Indien er ten tijde van het formele besluit van de minister omtrent subsidiebeëindiging of –verlaging door de instelling al aanspraak bestaat op subsidie van een ander bestuursorgaan of op financiële afspraken met een derde, met welke subsidie onderscheidenlijk afspraken frictiekosten redelijkerwijs kunnen worden opgevangen, dan bestaat reeds dekking voor die kosten en is er bijgevolg geen reden voor compensatie. Het voorschrift in het derde lid strekt hiertoe. Voor de volledigheid wordt tevens gewezen op de in artikel 10 neergelegde voorwaardelijkheid van door de minister te verlenen vergoedingen.

Artikel 3

De mogelijkheid tot alternatieve aanwending van nog resterende middelen is reeds toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. Bij de beoordeling van verander- of afbouwplannen die door instellingen worden ingediend ten behoeven van alternatieve aanwending zal worden bezien of de instelling nog een basis aan activiteiten zal uitvoeren. Ongewenst is de situatie waarin een instelling haar gesubsidieerde activiteiten vrij snel en met weinig juridisch verplichte kosten kan beëindigen, en aldus een transitietraject in kan zetten dat te zeer afsteekt tegen de mogelijkheden die andere instellingen hebben. Met name tussen producerende en niet-producerende instellingen zouden substantiële verschillen kunnen ontstaan als het totaal aan nog niet bestede middelen vrijelijk inzetbaar zouden zijn in het kader van een alternatieve aanwending. Daarom zal in beginsel geen goedkeuring worden gegeven aan een alternatieve aanwending die het bedrag te boven gaat dat de instelling na 2012 bij subsidieweigering of –verlaging voor de volgende periode mee kan krijgen. Op deze wijze wordt een matigend effect bereikt. Anders dan de overige voorschriften in deze regeling heeft hetgeen is opgenomen in artikel 3 het karakter van een beleidsregel. Dit is mede tot uitdrukking gebracht in de aanhef van deze regeling, door daarin te verwijzen naar artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4

Voor een toelichting op de indeling in categorieën van instellingen wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5

De voorschriften in dit artikel laten zich het best toelichten aan de hand van enkele concrete rekenvoorbeelden.

Instelling X, een categorie 1-instelling, ontvangt sinds de subsidieperiode 2005 – 2008 een vierjaarlijkse instellingssubsidie op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

Voor de periode 2009 – 2012 heeft instelling X in totaal € 4 miljoen subsidie verleend gekregen, welk bedrag als volgt was opgebouwd:

- voor het aandeel 2009: € 1,5 miljoen;
- voor het aandeel 2010: € 1,1 miljoen;
- voor het aandeel 2011: € 0,5 miljoen; en
- voor het aandeel 2012: € 0,9 miljoen.

Hoogte van de vergoeding:

a) De subsidie van instelling X wordt na 2012 beëindigd

Op grond van de regeling krijgt instelling X een vergoeding ter hoogte van drie maanden subsidie (twee maanden voor de subsidieperiode 2009 – 2012 en één maand voor de subsidieperiode 2005 – 2008).

Een maand doorloop van de subsidie wordt berekend als 1/12-de deel van het gemiddelde jaarlijkse subsidieaandeel over de periode. In het geval van instelling X is het gemiddelde jaarlijkse subsidieaandeel $(1,5 + 1,1 + 0,5 + 0,9/4 =)$ € 1 miljoen.

Een vergoeding ter hoogte van 3 maanden doorloop is dan 3/12-de deel van € 1 miljoen = € 250.000.

b) De subsidie van instelling X wordt na 2012 verlaagd met 50%

Op grond van de regeling wordt bij een verlaging van de subsidie de vergoeding naar rato van de verlaging berekend.

Bij een verlaging van de subsidie met 50% wordt de vergoeding voor instelling X (50% van € 250.000=) € 125.000

Artikelen 6 tot en met 7

Voor wat betreft het zesde lid van artikel 6 wordt opgemerkt dat het bij de bepaling of kosten voor vergoeding in aanmerking komen van belang of de B3-instelling daadwerkelijk nog eigenrisicodragend is voor de WW-uitkeringen en voor het bovenwettelijk deel daarvan. Als een B3-instelling namelijk op enig moment met het UWV of een andere uitvoeringsinstantie is gekomen tot een afkoop van die risico's, hoeft het de kosten daarvan niet langer zelf te dekken, en komen deze bijgevolg ook niet in aanmerking voor vergoeding op grond van deze regeling. Als dergelijke afkoop heeft plaatsgevonden voor alle werknemers van de instelling, en de instelling de facto niet verschilt van een categorie 1-instelling, ligt het bovendien in de rede om een doorlooptegime toe te passen analoog aan artikel 5.

Met artikel 7, onderdeel d, is geregeld dat kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen als die het gevolg zijn van verplichtingen die zijn aangegaan na 6 december 2010. Dit houdt verband met de uitgangspuntenbrief die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op die datum naar de Tweede Kamer heeft gezonden.⁵ Gelet op de inhoud van die brief was het voor iedere instelling voorzienbaar dat scherpe keuzes zouden worden gemaakt in de toekenning van subsidies voor het opvolgende tijdvak. Wat dat betreft wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt over het preventieprincipe en het anticipatieprincipe. Voor een toelichting op de rest van de artikelen 6 tot en met 7 vervatte

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr 75.

voorschriften wordt ook overigens verwezen naar die paragraaf, alsmede naar paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 9

In artikel 2.16 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is, kort gezegd, voorgeschreven dat subsidie die na uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten resteert, wordt gereserveerd in een bestemmingsfonds OCW. Bij een positief exploitatieresultaat doteren vierjaarlijks gesubsidieerde instellingen ingevolge die bepaling een deel van dat resultaat in het in de jaarrekening opgenomen bestemmingsfonds OCW. Voor de toekenning geldt het aandeel OCW-subsidie in de totale omzet als uitgangspunt. De eerder aan de instellingen bij zogenoemde decembercirculaire kenbaar gemaakte beleidslijn is dat onttrekkingen ten laste van het bestemmingsfonds OCW op enig moment alleen kunnen plaatsvinden bij een negatief exploitatiesaldo. Ten aanzien hiervan is met deze regeling een (nader) voorschrift vastgesteld: onttrekking mag alleen als de minister daar vooraf toestemming voor heeft gegeven. In het tweede lid is bepaald dat dergelijke toestemming in beginsel zal worden onthouden als de aanwending van gereserveerde middelen niet bijdraagt aan de bestrijding van de te vergoeden kosten die de betreffende instelling heeft in het kader van de overgang naar een situatie waarin die instelling niet langer of een verminderd aandeel structurele subsidie van de minister zal ontvangen. Zie in verband hetgeen in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt over het draagkrachtprincipe. Aangezien het op dit moment voor iedere instelling die eventueel opnieuw subsidie gaat ontvangen nog onduidelijk is wat het uiteindelijke bedrag van die subsidie zal zijn, zal in beginsel elke onttrekking aan het bestemmingsfonds OCW geacht worden niet bij te dragen aan de bestrijding van vorenbedoelde kosten.

Aangezien de voorschriften in het eerste en tweede lid vooralsnog alleen gelden voor het restant van de subsidieperiode 2009 – 2012, lag het in de rede om een en ander expliciet op te nemen als afwijkende bepaling in deze regeling in plaats van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid op dit punt te wijzigen.

In artikel 2.29, tweede lid, van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is bepaald dat de minister tegelijkertijd met de vaststelling van een instellingssubsidie een besluit over de besteding van het bedrag van het bestemmingsfonds OCW, bedoeld in artikel 2.16. Aangezien de jaarverslaggeving over het laatste jaar van de subsidieperiode 2009 – 2012 wordt ingediend in 2013, kan ook de vaststelling van de vierjaarlijkse instellingssubsidies pas in 2013 plaatsvinden. Omdat al in 2012 besluitvorming tot stand komt over vergoedingen in de zin van deze regeling, en daarbij de hoogte van de bedragen die de betreffende instellingen in het bestemmingsfonds OCW hebben gereserveerd relevant is, dient afgeweken te kunnen worden van artikel 2.29, tweede lid, van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid. Daartoe strekt het derde lid. In die bepaling is tevens geregeld dat het bedrag dat is gereserveerd in het bestemmingsfonds OCW in mindering kan worden gebracht op een op grond van deze regeling verstrekte vergoeding. Dat geldt voor vergoedingen aan zowel categorie 1-instellingen als voor vergoedingen aan categorie 2-instellingen. Voor een categorie 1-instelling wordt hieronder een rekenvoorbeeld gegeven.

Aanwending bestemmingsfonds OCW:

a) Instelling X heeft een bedrag van € 150.000 in het bestemmingsfonds OCW

Uitgaande van rekenvoorbeeld a dat is gebruikt in de toelichting op artikel 5 krijgt instelling X een vergoeding van € 250.000.

Op grond van de regeling besluit de minister dat het geld dat is gereserveerd in het bestemmingsfonds OCW in mindering wordt gebracht op de vergoeding.

Voor instelling X betekent dit dat na aanwending van het bestemmingsfonds OCW nog (€ 250.000 - € 150.000=) € 100.000 wordt vergoed.

b) Instelling X heeft een bedrag van € 400.000 in het Bestemmingsfonds OCW

Uitgaande van rekenvoorbeeld b dat is gebruikt in de toelichting op artikel 5 krijgt instelling X een vergoeding van € 250.000.

Op grond van de regeling besluit de minister dat het geld dat is gereserveerd in het Bestemmingsfonds OCW in mindering wordt gebracht op de vergoeding en dat het geld dat aldus resteert in het bestemmingsfonds OCW teruggestort dient te worden naar OCW.

Voor instelling X betekent dit dat de volledige vergoeding betaald kan worden uit het bestemmingsfonds OCW en dat het bedrag dat overblijft, zijnde (€ 400.000 - € 250.000=) € 150.000, teruggestort dient te worden naar OCW.

Artikel 10

Voor alle verstrekte vergoedingen geldt dat deze onder de ontbindende voorwaarde worden verleend dat de instelling van een ander bestuursorgaan in 2013 subsidie ontvangt. Als die situatie zich voordoet, bestaat er geen reden meer voor de vergoeding. Voorschotten of betalingen zullen dan worden teruggevorderd. Als de subsidie van het andere bestuursorgaan minder is dan het bedrag dat de instelling gemiddeld in de periode 2009-2012 van de minister ontving, wordt naar rato van het bedrag waarvoor de instelling geen subsidie ontvangt een nieuwe vergoeding vastgesteld. Bij categorie 2-instellingen worden in dit geval de werkelijke kosten berekend die de instelling met de subsidie niet kan opvangen.

Indien de instelling in 2013 uit de markt middelen genereert waarmee kosten kunnen worden vergoed geldt deze voorwaarde niet en behoudt de instelling haar vergoeding.

Artikel 11

Deze regeling heeft haar grondslag in de artikelen 2 en 4 van de Wet overige OCW -subsidies. Die wet biedt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bevoegdheid om krachtens ministeriële regeling subsidie te verstrekken voor activiteiten die passen in onder meer het cultuurbeleid. Uit de gebruikmaking van de bevoegdheid in de Wet overige OCW -subsidies blijkt dat de vergoedingen die op grond van deze regeling worden verstrekt naar hun aard verschillen van de subsidies die de minister kan verstrekken op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Het gaat in dit geval om zuivere vergoedingen waartoe wordt overgegaan als gevolg van beëindiging of verlaging van subsidierelaties die zijn ontstaan op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, en niet om de voortzetting van de subsidie in het kader van laatstgenoemde wet. Op subsidies die worden verstrekt op grond van de Wet overige OCW -subsidies is altijd – tenzij daarvan expliciet wordt afgeweken - de Regeling OCW -subsidies van toepassing. Die regeling bevat enkele algemene 'standaard' regels. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om voorschriften over de administratieplicht, de betaling van verleende subsidie en de wijze van verantwoording door een subsidieontvanger. Bij de verstrekking van vergoedingen op grond van deze regeling kan op die gebieden maatwerk vereist zijn. Daarom is in het tweede lid bepaald dat bij beschikking kan worden afgeweken van de Regeling OCW -subsidies.

Om de administratieve lasten zo veel mogelijk te reduceren worden de vergoedingen op grond van deze regeling op grond van het eerste lid zonder voorafgaande aanvraag verleend.

In het derde lid is, tot slot, de algemene uitzonderingsbepaling van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid van overeenkomstige toepassing verklaard op de bepalingen van deze regeling.

Reden daarvoor is dat in het algemeen niet valt uit te sluiten dat de vooraf vastgestelde voorschriften ten aanzien van de toekenning van vergoedingen in de zin van artikel 4:51 in een bijzonder, individueel geval tot een onredelijke uitkomst kunnen leiden. Gelet op de aard van de bepaling zal de minister overigens zeer terughoudend zijn met de toepassing ervan.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra