

Vergaderjaar 2002–2003

28 847

Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met een verlaging van het maximale aantal leden van de Raad voor cultuur en een verhoging van het maximale aantal leden van commissies van die Raad

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 juni 2002 en het nader rapport d.d. 7 april 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2001, no. 01.006056, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met een verlaging van het maximale aantal leden van de Raad voor cultuur en de introductie van de uitgangspuntennota als onderdeel van de cultuurnota.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (hierna: de wet). Voorgesteld wordt de zogenoemde uitgangspuntenbrief wettelijk te regelen en als uitgangspuntennota tot onderdeel van de cultuurnota te maken. Verder voorziet het voorstel in een vermindering van het aantal leden van de Raad voor cultuur (hierna: Rvc), gepaard aan de mogelijkheid het aantal leden van de commissies van de Rvc uit te breiden. De wijzigingen moeten ertoe leiden dat het zwaartepunt in de politieke besluitvorming en het debat met de Staten-Generaal bij de uitgangspuntennota komt te liggen en dat de advisering door de Rvc een meer integraal karakter krijgt. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 december 2001, nr. 01.006056, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 juni 2002, No. W05.01.0680/III, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Volgens artikel 2 van de wet is de minister belast met het cultuurbeleid (een term ontleend aan artikel 3). Artikel 2a roept de Rvc in het leven met – kort gezegd – de taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over het cultuurbeleid. Op basis van artikel 2d stelt de Rvc, zelf of op aanwijzing van de minister, aandachtsgebieden op het terrein van de cultuur vast. Ingevolge artikel 3 presenteert de minister iedere vier jaar een cultuurnota aan de Staten-Generaal. Volgens artikel 3, tweede en derde lid, bevat de cultuurnota, naast een terugblik en verantwoording, een beschrijving

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de hoofdlijnen van het cultuurbeleid voor de volgende periode van vier jaar, alsmede van de te verwachten belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het culturele leven in Nederland en van de financiële en bestuurlijke gevolgen daarvan voor provincies en gemeenten. Inmiddels heeft, zo blijkt uit de toelichting, zich de praktijk ontwikkeld dat de uitgangspunten en prioriteiten in het cultuurbeleid bij het begin van de vierjarige cyclus in een afzonderlijke brief aan de Staten-Generaal worden aangeboden, zodat het debat over de hoofdlijnen van het beleid kan worden gevoerd voordat tot uitvoering ervan wordt besloten. Hierop voortbouwend wordt thans voorgesteld de uitgangspuntenbrief een wettelijke status te geven en de verhouding met de huidige cultuurnota in de wet vast te leggen. Dit betekent dat de cultuurnota nieuwe stijl uit twee onderdelen zal bestaan. Het eerste onderdeel betreft in feite de uitgangspuntenbrief, maar dan onder de naam uitgangspuntennota. Bij het opstellen daarvan zal het vooradvies van de Rvc een belangrijk ijkpunt zijn. In het tweede onderdeel – de nota beleidsvaststelling en bekostiging – wordt aangegeven op welke wijze het voorgenomen beleid is uitgevoerd. In dat kader wordt onder meer getoetst in hoeverre de adviezen van de Rvc met betrekking tot de subsidieaanvragen van individuele instellingen passen binnen de uitgangspuntennota.

2. Raad voor cultuur

Het vooradvies bevat, naast een evaluatie van de afgelopen cultuurnota-periode, een voorstel voor het in de volgende periode te voeren cultuurbeleid, gebaseerd op de inzichten en opvattingen die de Rvc als onafhankelijk beleidsadviseur heeft over de algemene uitgangspunten, belangrijke thema's of majeure knelpunten op dit terrein en het belang dat hij daaraan toekent. Ingevolge het voorgestelde artikel 3a bevat de uitgangspuntennota vergelijkbare elementen, te weten een terugblik, een vooruitblik, alsmede een overzicht van de prioriteiten, criteria en financiële voorwaarden van het voorgenomen cultuurbeleid die daarvoor gelden. In zoverre vormt het vooradvies de grondslag van de uitgangspuntennota. Over de in de uitgangspuntennota op te nemen «criteria» wordt in de toelichting uiteengezet dat het plan bestaat nadere toetsingsmaatstaven te ontwikkelen aan de hand waarvan de beleidsplannen van de culturele instellingen zullen worden beoordeeld. Ter illustratie wordt gewezen op de criteria die in de uitgangspuntenbrief «Cultuur als confrontatie» waren opgenomen. Naast het hoofdcriterium kwaliteit waren dat maatschappelijk bereik, subsidie-per-bezoek en positie in het bestel. Kennelijk omvat het cultuurbeleid twee elementen, te weten een artistiek-inhoudelijk element (per aandachtsgebied) en een element van maatschappelijke oriëntatie (nadere criteria). De Raad is van mening dat de mogelijkheid om nadere, niet-artistiek-inhoudelijke criteria te formuleren niet bijdraagt aan de met dit wetsvoorstel beoogde verduidelijking van verantwoordelijkheden. Gegeven zijn wettelijke opdracht en samenstelling is het duidelijk dat de Rvc dient te adviseren over het artistiek-inhoudelijke element in het cultuurbeleid in het algemeen en in de subsidieaanvragen van de individuele instellingen. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke inpassing ligt dat anders. Dit element vraagt bij uitstek om een politieke beoordeling en afweging. De Raad is dan ook van mening dat de Rvc zowel bij de voorbereiding van het cultuurbeleid als bij de uitvoering daarvan zich zou moeten kunnen beperken tot advisering over de artistieke inhoud. Het college adviseert het voorstel in die zin aan te passen, dan wel in elk geval deze vraag in de toelichting onder ogen te zien. In dit verband wijst de Raad er nog op dat de Rvc in zijn advies over het huidige stelsel heeft bepleit een scheiding te maken tussen het artistiek-inhoudelijke oordeel en de andere beleidsoverwegingen en de daarop gerichte geldstromen gescheiden te houden.

2. Allereerst merk ik op dat het voorliggende wetsvoorstel niet beoogt de verantwoordelijkheden van enerzijds de bewindspersoon voor Cultuur en anderzijds de Rvc te verduidelijken, zoals de Raad van State kennelijk meent. Deze verantwoordelijkheden zijn naar mijn mening reeds thans duidelijk en het wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging.

Verder deel ik niet de opvatting van de Raad dat de Rvc zich bij zijn advisering over het cultuurbeleid in het algemeen en over de subsidieaanvragen van de individuele instellingen in het bijzonder zou dienen te beperken tot een artistiek-inhoudelijk oordeel. Ingevolge artikel 2a van de wet heeft de Rvc

onder meer tot taak de regering en het parlement te adviseren over het te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de cultuur. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1994/95, 24 090) dat heeft geleid tot de instelling van de Rvc is uitvoerig van gedachten gewisseld over de taakopdracht van de Rvc.

Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de formulering die in artikel 2a, tweede lid, van de wet is opgenomen.

Noch deze formulering, die overeenkomt met de formulering van de taken van andere adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges, noch de geschiedenis van haar totstandkoming bieden aanknopingspunten voor de opvatting dat deze advisering zich in beginsel zou moeten beperken tot de artistiek-inhoudelijke kant van het beleid. Zij biedt ook ruimte aan integrale advisering over het te voeren beleid. Dit beleid krijgt mede vorm door de subsidiëring van de individuele instellingen in het kader van de vierjarige cultuurnota. Het ligt naar mijn mening dan ook niet voor de hand dat de Rvc zich bij zijn advisering daarover noodzakelijkerwijs zou moeten beperken tot een zuiver artistiek-inhoudelijk oordeel over de door de afzonderlijke instellingen voorgenomen activiteiten, zoals neerlegd in de ingediende beleidsplannen, maar daarbij ook andere elementen zoals de maatschappelijke inpassing betreft. Dit laat onverlet dat de taak van de Rvc is beperkt tot advisering. Hoe zwaar het belang van deze advisering ook weegt, de beslissing op de subsidieaanvragen blijft een zaak van bestuurlijke en politieke beoordeling en afweging. De verdeling van verantwoordelijkheden wordt naar mijn mening dan ook niet zozeer bepaald door de inhoud van de advisering als wel door het uitgangspunt dat de uiteindelijke beslissing is voorbehouden aan de bewindspersoon op het beleidsterrein van de cultuur.

Aangezien, zoals gezegd, de taakopdracht van de Rvc bij de parlementaire behandeling van het eerder genoemde wetsvoorstel reeds uitvoerig aan de orde is geweest en het voorliggende voorstel niet beoogt daarin wijziging te brengen, en ik ook overigens het advies op dit punt niet onderschrijf, neem ik het advies van de Raad hierop in de memorie van toelichting in te gaan, niet over.

3. Procedure

a. Onder het kopje «cultuurnota nieuwe stijl» wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het van belang is de uitgangspuntennota een steviger basis te geven door bij het opstellen ervan gebruik te maken van het «vooradvies» van de Rvc. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige praktijk, waarin het vooradvies een belangrijke grondslag voor de uitgangspuntenbrief vormt. Het vooradvies heeft echter geen plaats gekregen in het wetsvoorstel. Het college adviseert het voorstel op dat punt aan te vullen en tevens te preciseren wat het bereik van het vooradvies moet zijn.

b. De memorie van toelichting noemt – op bladzijde 10 – de criteria die de uitgangspuntennota volgens het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, zal brengen: het hoofdcriterium is kwaliteit, daarnaast geldt maatschappelijk bereik. Onder verwijzing naar punt 1 adviseert het college in de uitgangspuntennota te verantwoorden of, en zo ja in hoeverre, daarbij gebruik is gemaakt van het vooradvies van de Rvc. Het college adviseert artikel 3a in die zin aan te vullen.

c. De memorie van toelichting stelt – op bladzijde 11 – dat de uitgangspuntennota en de uitkomsten van het parlementaire debat daarover het kader vormen voor de culturele instellingen die voor de volgende cultuurnotaperiode een subsidieverzoek indienen. Het wil het college voorkomen dat op deze wijze de grondslag voor het beleid onvoldoende duidelijk wordt. Daarom geeft het college in overweging in de procedure een nadere nota op te nemen waarin de minister concludeert waartoe het debat met het parlement hem heeft geleid en zo nodig de uitgangspunten in geamendeerde vorm (opnieuw) presenteert. Het voorstel ware in die zin aan te passen.

d. Het culturele veld in het algemeen en de culturele instellingen in het bijzonder kunnen zich op de nadere nota oriënteren. Ook de Rvc vindt in de nadere nota het beleid waaraan hij desverlangd de door de culturele instellingen ingediende subsidieaanvragen op basis van hun voorgestelde artistieke

inhoud kan toetsen. Aldus wordt ook vermeden dat later de noodzaak ontstaat dat de minister in een brief waarmee de subsidieaanvragen aan de Rvc ter advisering worden voorgelegd, de uitgangspunten ten behoeve van de advisering van de Rvc nog eens zou aanpassen. Het college adviseert de toelichting in die zin te verduidelijken.

e. Volgens het voorgestelde artikel 3d stelt de minister de nota beleidsvaststelling en bekostiging vast die – ingevolge het voorgestelde artikel 3c – onder meer beschrijft de wijze waarop het vastgestelde beleid is gehanteerd bij de beslissing op subsidieaanvragen. Daarin kan de minister – zoals de memorie van toelichting op bladzijde 12 aanstipt – tevens uiteenzetten in hoeverre de nadere artistiek-inhoudelijke adviezen van de Rvc passen binnen het beleid van de minister, of aanleiding geven tot wijziging daarvan. Het college adviseert deze nota niet beleidsvaststelling en bekostiging te noemen, doch nota uitvoering van beleid, en de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te passen.

3. Bezinning op het onderdeel van het wetsvoorstel betreffende de wijziging van de cultuurnotaprocedure zoals dat door mijn ambtsvoorganger is geformuleerd, heeft mij tot het besef gebracht dat een desbetreffend voorstel niet aan het parlement dient te worden voorgelegd. Ik heb daarbij overwogen dat de huidige bepalingen over de cultuurnota in de wet zo algemeen en flexibel zijn dat ze de praktijk die zich gaandeweg heeft ontwikkeld, niet in de weg staan.

De huidige wettelijke regeling laat zonder meer de thans al bestaande situatie toe dat voorafgaand aan de cultuurnota een uitgangspuntenbrief wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Daarnaast acht ik een wettelijke verankering ook onwenselijk omdat het de flexibiliteit van het wettelijk stelsel vermindert en afbreuk doet aan de oorspronkelijke globale opzet van de wet.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat het aan de Raad van State voorgelegde voorstel van wet zodanig is gewijzigd dat daarin geen bepalingen meer zijn opgenomen die betrekking hebben op de procedure van de cultuurnota.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
C. H. J. van Leeuwen