

Vergaderjaar 2006–2007

30 847

Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met wijzigingen in de inrichting van de Raad voor cultuur en met invoering van een gedifferentieerd systeem van subsidieverstrekking ten behoeve van cultuuruitingen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Cultuurnotasytematiek
3. Beoordeling van de cultuurnotasytematiek
4. Nieuw beleid
5. Vierjaarlijkse subsidiëring
6. Periodieke subsidiëring aan aangewezen instellingen
7. Periodieke subsidiëring aan fondsen
8. Subsidiëring door fondsen
9. Raad voor cultuur
10. Administratieve lasten
11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
12. Financiële gevolgen
13. Advies Raad voor cultuur

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze wetswijziging beoogt een herziening van de cultuurnotasytematiek. In de Cultuurnota 2005–2008 is aangegeven dat er alle aanleiding was de cultuurnotasytematiek kritisch tegen het licht te houden. Die behoefte werd door de cultuursector gedeeld. Ook leden van de Tweede Kamer hebben tijdens het Notaoverleg over de Cultuurnota 2005–2008 van 22 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 989, nr. 16) kanttekeningen geplaatst bij de huidige systematiek. Gelet op deze ontwikkelingen is de herijking van de cultuurnotasytematiek tot inzet gemaakt van een debat met de sector, de andere overheden en de Tweede Kamer.

Met het oog op dat debat is in de achterliggende periode op verschillende manieren kennis genomen van de opvattingen die binnen de cultuur-

sector leven over het bestaande systeem. Voor een opsomming daarvan, evenals voor de conclusies die inmiddels aan alle bijdragen aan het debat zijn verbonden, zij verwezen naar de nota «Verschil maken» die op 16 september 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2004/05, 28 989, nr. 22) en die in de Tweede Kamer op 28 november 2005 is besproken (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 146). In die nota zijn de contouren voor een nieuwe cultuurnotasystematiek neergelegd.

Mijn voorstellen tot verbetering van de procedure rond de cultuurnota brengen mee dat de Wet op het specifiek cultuurbeleid (verder: de Wsc) op een aantal punten moet worden aangepast. In dit wetsvoorstel wordt de herziening op de volgende onderdelen uitgewerkt:

- a. De aanvraagprocedure voor de subsidies zal voortaan niet meer worden gekoppeld aan een beleidsnota als de cultuurnota waarin het gehele cultuurbeleid tegen het licht wordt gehouden. De verplichting eens per vier jaar een cultuurnota uit te brengen vervalt. Naar behoefte kunnen beleidsnota's worden uitgebracht over het cultuurbeleid als geheel of over afzonderlijke onderdelen daarvan. Voor het overige blijft de procedure van vierjaarlijkse subsidiëring bestaan, met uitzondering van de subsidieverstrekking aan een tweetal categorieën instellingen (zie hierna onder b).
- b. De subsidiesystematiek zal meer recht doen aan het verscheiden karakter van het culturele leven en aan de verschillende vormen van artistieke uitingen binnen de culturele sector. Er wordt differentiatie aangebracht in de wijze van subsidieverstrekking. Daarbij moet worden onderscheiden tussen drie verschillende categorieën culturele instellingen. Ten eerste zijn er de onder a al genoemde vierjarige subsidies te verstrekken door de minister en bedoeld voor instellingen die om beleidsmatige redenen de directe aandacht van de minister verdienen. Ten tweede krijgt een aantal culturele instellingen een zogenoemd langjarig subsidieperspectief. Ten derde krijgen de fondsen, bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wsc (verder: de fondsen), een langjarige subsidierelatie met de minister.
- c. In de organisatie en werkwijze van de Raad voor cultuur wordt een scherpere functionele scheiding aangebracht tussen beleidsadvisering en instellingsadvisering. Een compacte, niet naar sector ingerichte Raad functioneert primair als beleidsadviseur voor strategische, conceptuele vraagstukken, terwijl de commissies die onder de Raad ressorteren zich primair bezighouden met sectorale onderwerpen en de beoordeling van de kwaliteit van beleidsplannen van culturele instellingen en hun functioneren, en daarover een preadvies uitbrengen aan de Raad waarna de Raad adviseert. Het voorzitterschap van een commissie hoeft niet langer te worden bekleed door een lid van de Raad; commissies kunnen volledig uit leden bestaan die geen lid zijn van de Raad.

In het vervolg van dit algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de achtergrond van de cultuurnotasystematiek, de betekenis van de voorstellen in de nota «Verschil maken» en de uitwerking van die voorstellen in het wetsvoorstel. In paragraaf 2 komt de cultuurnotasystematiek aan de orde. Paragraaf 3 houdt vervolgens een beoordeling in van die systematiek. Daarbij wordt ingegaan op de bezwaren die daaraan verbonden blijken te zijn. Aansluitend gaat paragraaf 4 in op het nieuwe voor ogen staande beleid en de invoering van een gedifferentieerd systeem van subsidiëring, waarbij wordt onderscheiden tussen drie categorieën subsidie-ontvangers. In paragraaf 5 volgt een uiteenzetting over de eerste categorie, te weten die van instellingen die net zoals nu in aanmerking kunnen komen voor vierjaarlijkse subsidiëring. Daarna gaat paragraaf 6 in op de tweede categorie subsidie-ontvangers. Dat zijn door de minister aangewezen instellingen of groepen van instellingen waaraan

hij, als uitgangspunt, telkens voor een periode van vier kalenderjaren subsidie verstrekt. Paragraaf 7 behandelt vervolgens de derde categorie subsidie-ontvangers, te weten de fondsen, waaraan de minister in beginsel eveneens telkens voor een periode van vier kalenderjaren subsidie verstrekt. Paragraaf 8 gaat in op de subsidiëring door de fondsen zelf aan subsidie-aanvragers. Paragraaf 9 vervolgens heeft betrekking op de wijzigingen in de inrichting van de Raad voor cultuur. In de paragrafen 10 tot en met 12 komen achtereenvolgens aan de orde de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling en de financiële gevolgen van de regeling. Paragraaf 13 ten slotte bevat een reactie op het advies dat de Raad voor cultuur heeft uitgebracht over het wetsvoorstel.

2. Cultuurnotasytematiek

De figuur van een eenmaal in de vier jaren uit te brengen cultuurnota die een breed en integraal overzicht van het cultuurbeleid presenteert, werd voor het eerst ten volle gerealiseerd met de nota «Investeren in cultuur, Nota cultuurbeleid 1993–1996» (Kamerstukken II, 1991/92, 22 602, nr. 1). De tot dan toe geldende praktijk van berichtgeving aan het parlement bestond uit de jaarlijkse memorie van toelichting op de begroting en de periodiek uitgebrachte beleidsnota's op verschillende deel terreinen van het cultuurbeleid. In die nota's werd nagenoeg uitsluitend het desbetreffende beleidsterrein beschreven. Er werden geen of nauwelijks verbanden gelegd met de andere deelsectoren van de cultuur. In de totstandkoming van dergelijke nota's heeft de Wsc bewust structuur aangebracht door in artikel 3 voor te schrijven dat eenmaal per vier jaar een cultuurnota moet worden uitgebracht, waarin naast een terugblik op het beleid dat op verschillende terreinen van cultuurbeleid in de afgelopen vier jaar is gevoerd, de hoofdlijnen van het voorgenomen rijksbeleid voor de volgende periode van vier jaar uiteen worden gezet.

Met de cultuurnota werd beoogd perspectief, systematiek en samenhang aan te brengen in de toen bestaande praktijk. Sindsdien wordt eenmaal per vier jaar het gehele cultuurbeleid aan een grondige beoordeling onderworpen. Daarbij staan zowel de inhoudelijke keuzen als de concrete uitwerking en financiële consequenties ter discussie. Naar aanleiding van die discussie worden beleidsvoornemens ontwikkeld voor de daarop volgende periode. In deze vorm zou de nota een samenbindende grondslag én een stimulans voor het cultuurpolitieke debat moeten vormen. De cultuurnota moest tevens dienen als afwegingskader voor de te nemen subsidiebeslissingen.

Reeds tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel ter realisering van de Wsc in de Tweede Kamer op 9 september 1992 is door verschillende fracties de wens uitgesproken om in het vervolg ruim voor het uitbrengen van de cultuurnota afzonderlijk te spreken over de uitgangspunten van het cultuurbeleid voor de volgende periode en over de implicaties op hoofdlijnen daarvan voor de beleidsuitvoering (Handelingen II 1991/92, blz. 102–6411 e.v.). Om daaraan tegemoet te komen, is bij de voortgezette behandeling van de Wsc, in antwoord op schriftelijke vragen van de zijde van de Eerste Kamer toegezegd: «(...) dat, ruim voordat de cultuurnota verschijnt, aan de hand van een korte discussie-notitie met het parlement gesproken wordt over de algemene uitgangspunten, de belangrijkste thema's en de majeure knelpunten betreffende het cultuurbeleid in de periode die aanbreekt» (Kamerstukken I, 1992/93, 20 987, nr. 17c). In de drie daarop volgende cultuurnotaprocedures is die aanpak geëffectueerd door de cultuurnota's vooraf te laten gaan door een uitgangspuntenbrief die in de Tweede Kamer is besproken. De hier bedoelde cultuurnota's zijn «Pantser of ruggengraat, Cultuurnota 1997–2000» (Kamerstukken II, 1996/97, 25 013, nr. 1), «Cultuur als confrontatie,

Cultuurnota 2001–2004» (Kamerstukken II, 2000/01, 27 432, nr. 1) en «Meer dan de som, Cultuurnota 2005–2008» (Kamerstukken II, 2004/05, 28 989, nr. 10).

Aldus konden in een eerder stadium van de procedure de beleidsmatige prioriteiten en ambities worden vastgelegd, kon worden aangegeven voor welke categorieën cultuuruitingen subsidie beschikbaar zou worden gesteld en welke criteria bij de beoordeling en afweging zouden worden gehanteerd, konden de financiële prioriteiten en kaders worden aangegeven, en konden vooraf de spelregels nader uiteen worden gezet. De consequentie daarvan was dat in de cultuurnotaprocedure het beleidsmatige en politieke accent meer kwam te liggen op de uitgangspuntenbrief en minder op de cultuurnota zelf.

3. Beoordeling van de cultuurnotasytematiek

De ervaring heeft inmiddels geleerd dat het vierjarige beleidsstelsel zoals dat in de cultuursector is ontwikkeld, grote voordelen biedt. Door de subsidies aan culturele instellingen niet jaarlijks, maar steeds voor vier jaar te verstrekken, wordt een werkbaar evenwicht gerealiseerd tussen enerzijds subsidie zekerheid en bedrijfscontinuïteit voor instellingen en anderzijds flexibiliteit voor de overheid doordat de vierjarige cyclus het mogelijk maakt de subsidies ter discussie te stellen en opnieuw te verdelen. Bovendien maakt het gelijktijdig beslissen over de subsidies een vorm van integrale afweging mogelijk. Dat neemt echter niet weg dat er belangrijke verschillen zijn tussen culturele instellingen in termen van positie en belang. Bezwaar van de huidige systematiek is dat aan deze verschillen onvoldoende recht wordt gedaan. In beginsel zijn alle door het Rijk gesubsidieerde culturele instellingen onder de werkingssfeer van de systematiek gebracht. Daarbij vindt voor alle instellingen gelijktijdig en volgens dezelfde procedure een beoordeling plaats. In de procedure wordt geen onderscheid gemaakt naar type instelling. Of het nu gaat om fondsen, musea, orkesten, theatergezelschappen of muziekensembles, alle instellingen worden in dezelfde procedure en op dezelfde wijze behandeld.

Aan het verscheiden karakter van het culturele leven en aan de verschillende vormen van artistieke uitingen binnen de culturele sector zou meer recht worden gedaan als er differentiatie zou komen in de wijze van subsidieverstrekking aan een aantal instellingen.

Een ander probleem in verband met de cultuurnota is het volgende. Zoals in paragraaf 2 al is uiteengezet, bevat de cultuurnota naast een terugblik op het beleid dat in de afgelopen vier jaar is gevoerd, tevens een beschrijving van de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van het Rijk voor de daarop volgende periode van vier jaren. De beschrijving van die hoofdlijnen moet zich, noodgedwongen maar ook principieel, bewegen op een algemeen niveau van beleidsformulering, in termen van uitgangspunten, prioriteiten en posterioriteiten, accentverschuivingen en het stimuleren dan wel afremmen van bepaalde tendensen. De cultuurnota is dus het document waarin het cultuurbeleid wordt herijkt en wordt vastgelegd voor de volgende vier jaren. Wat het debat over het cultuurbeleid echter niet heeft bevorderd, is dat de cultuurnota is gekoppeld aan de besluitvorming over de subsidieaanvragen. De cultuurnota heeft hierdoor het karakter gekregen van een samenhangende motivering van honderden subsidiebeslissingen. Dat heeft onbedoeld tot het misverstand geleid, dat het cultuurbeleid samenvalt met instellingenbeleid en dat het er slechts op aankomt beleidsprioriteiten telkens te vertalen in (steeds nieuwe) instructies aan de instellingen. Bovendien bepalen subsidiebesluiten nu te zeer het debat. Het politieke debat over het cultuurbeleid is hierdoor versmald tot een debat over subsidies aan instellingen in plaats van over de hoofd-

lijnen van het cultuurbeleid. De behandeling van de cultuurnota in de Tweede Kamer is teveel een belangenbehartiging van en voor instellingen geworden, terwijl het inhoudelijke cultuurpolitieke debat onvoldoende van de grond komt.

Samenvattend kan worden gesteld dat de – in overleg met het parlement – gegroeide praktijk de cultuurnota en de daarop aansluitende subsidie-systematiek meer het karakter heeft gekregen van beleidsuitvoering. De politieke en beleidsmatige toetsing van de cultuurnota behelst voornamelijk nog de vraag of daarbij voldoende rekening is gehouden met de uitgangspunten en de prioriteiten zoals neergelegd in de uitgangspunten-brief. Met het aangekondigde beleid in de nota «Verschil maken» wordt beoogd een nieuw evenwicht tussen cultuur en politiek te realiseren door de hoofdlijnen van het cultuurbeleid zoals neergelegd in de cultuurnota niet meer te verbinden met de procedure voor de behandeling van subsidieaanvragen.

4. Nieuw beleid

In de nota «Verschil maken» is aangegeven hoe het debat over het cultuurbeleid beter tot zijn recht zou kunnen komen. Daartoe wordt de subsidieprocedure niet langer gekoppeld aan een (integraal) beleidsdocument. De verplichting om eens per vier jaar een cultuurnota uit te brengen vervalt. In plaats daarvan worden naar behoefte beleidsnota's uitgebracht over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van het Rijk als geheel of over afzonderlijke onderdelen daarvan. De hoofdlijnen hebben onder meer betrekking op beleidsmatige prioriteiten en de vertaling ervan in programma's en op de verdeling van middelen over sectoren en thema's. Daarover vindt het debat met het parlement plaats. De instellingssubsidies worden apart afgehandeld.

Voordeel van deze werkwijze is dat het cultuurbeleid gekoppeld kan worden aan de zittingsperiode van een kabinet en niet samenvalt met een aanvraagprocedure die een vast, vierjaarlijks ritme kent dat niet per definitie synchroon loopt met de wisseling van kabinet. Daarmee wordt de situatie voorkomen dat een nieuw kabinet direct na zijn aantreden met een visie op het cultuurbeleid moet komen omdat de wet dat nu eenmaal voorschrijft.

In de nota «Verschil maken» geldt de bestaande subsidiesystematiek nog steeds als uitgangspunt. De bestaande subsidiesystematiek houdt de verstrekking in van vierjaarlijkse instellingssubsidies waarbij bij de beoordeling van ingediende subsidieaanvragen náást (artistieke) kwaliteit ook beleidsmatige en politieke overwegingen een rol spelen. Die overwegingen hebben betrekking op de functie die instellingen vervullen of geacht worden te vervullen in het bestel, de landelijke of regionale culturele infrastructuur en de internationale positionering. De beleidsmatige beslissingen tot subsidieverstrekking die hier uit voortvloeien, worden door de bewindspersoon zelf genomen. De ontkoppeling van een integraal beleidsdocument heeft gevolgen voor de bestaande subsidiesystematiek. Die zal op onderdelen moeten worden aangepast. De paragrafen 5 tot en met 8 gaan nader op die onderdelen in.

Naast het al bestaande subsidiesysteem worden twee nieuwe vormen van subsidieverstrekking ingevoerd. Daarbij geldt niet als uitgangspunt een vierjaarlijkse subsidiëring zoals bij het bestaande systeem, maar een vorm van subsidiëring waarbij telkens gedurende op elkaar aansluitende perioden subsidie wordt verstrekt zonder dat daarvoor de aanvraagprocedure hoeft te worden doorlopen zoals bij de vierjaarlijkse subsidiëring.

De eerste bijzondere vorm van subsidieverstrekking betreft instellingen waaraan in de nota «Verschil maken» de kwalificatie «langjarig subsidieperspectief» wordt toegekend. Het gaat hier om instellingen die na aanwijzing door de minister vanwege de bijzondere positie die zij in het culturele bestel innemen, een blijvend uitzicht krijgen op subsidie. In vergelijking met de huidige situatie leidt dat voor die instellingen tot een vereenvoudigde subsidieprocedure. De hierbedoelde instellingen worden, net zoals bij de vierjaarlijkse subsidiëring het geval is, rechtstreeks door de minister gesubsidieerd. In paragraaf 6 is een nadere uiteenzetting over deze instellingen en de subsidiëring daarvan opgenomen.

De tweede bijzondere vorm van subsidieverstrekking door de minister is die aan fondsen. Voor de fondsen geldt, net zoals tot dusver bij alle subsidiëring in verband met culturele activiteiten, de huidige subsidie-systematiek die aansluit op de cultuurnota. Nu er geen verplichting meer is een cultuurnota uit te brengen zal de subsidiesystematiek apart vorm moeten krijgen. Omdat de fondsen een bestendige factor vormen, is een systeem van subsidiëring waarbij iedere vier jaar opnieuw wordt bezien of de fondsen voor subsidie in aanmerking komen, niet opportuun. De fondsen krijgen daarom, passend bij hun status, een blijvend uitzicht op subsidiëring. Dat leidt ook tot een andere – en meer bestuurlijke – relatie met hen. In paragraaf 7 is deze subsidieverhouding tussen de minister en de fondsen nader uitgewerkt.

De fondsen functioneren op hun beurt als subsidieverstrekker. Daar zijn zij immers voor ingesteld. De fondsen hebben de bevoegdheid om culturele instellingen en personen te subsidiëren, als die voldoen aan de vereisten die zijn opgenomen in door de fondsen opgestelde subsidieregelingen waarmee de minister heeft ingestemd. De nieuwe cultuursystematiek brengt voor de fondsen een uitbreiding van het takenpakket mee. Een aantal subsidiebeslissingen dat tot dusver door de minister wordt genomen in verband met de vierjaarlijkse subsidiëring, zal voortaan door de fondsen worden genomen. Het betreft hier subsidiëring terzake van activiteiten waarbij voor de minister zelf geen beleidsmatige of politieke afwegingen spelen en ten aanzien waarvan hij de bemoeienis zonder bezwaar kan overlaten aan de fondsen. Paragraaf 8 gaat nader in op deze materie.

5. Vierjaarlijkse subsidiëring

Voor een groot deel van de instellingen die voor subsidiëring door de minister in aanmerking komen, blijft een vierjaarlijkse subsidieprocedure bestaan. Nu de verplichting om eens in de vier jaar een cultuurnota uit te brengen vervalt en in verband daarmee niet langer een uitgangspuntenbrief wordt uitgebracht, is het uit een oogpunt van bestuurlijke zorgvuldigheid en rechtszekerheid wenselijk een bepaling in de Wsc op te nemen die het begin van de aanvraagprocedure markeert. Daarom wordt de minister wettelijk verplicht om eenmaal per vier jaar bij ministeriële regeling regels vast te stellen voor de verstrekking van subsidies in de volgende periode van vier jaar.

De bij ministeriële regeling vast te stellen regels gaan uit van het cultuurbeleid zoals dat ten tijde van de vaststelling van die regels al ontwikkeld is en bekend is gemaakt met name in de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in de meest recente nota over het algehele cultuurbeleid en in brieven en nota's aan de Tweede Kamer over deeltherreinen van de cultuursector. De ministeriële regels zijn dus van een geheel andere orde dan de thans bestaande cultuurnota. Als verschillen met de cultuurnota zijn te noemen dat de ministeriële regeling:

- minder instellingen omvat dan in het kader van de cultuurnota het geval is,
- uitsluitend betrekking heeft op te subsidiëren activiteiten.

De ministeriële regeling bevat in ieder geval een omschrijving van de activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen, de criteria die bij de subsidieverlening worden gehanteerd, evenals het financiële kader. Wat betreft de criteria staan nadere toetsingsmaatstaven voor ogen aan de hand waarvan de beleidsplannen van de culturele instellingen zullen worden beoordeeld, naast de formele criteria in het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen. De ministeriële regels vormen het kader voor de culturele instellingen die voor de volgende vierjaarlijkse periode een subsidieverzoek indienen, evenals voor de advisering door de Raad voor cultuur over die individuele subsidieaanvragen. De ministeriële regels moeten worden gezien als opmaat voor de volgende subsidieperiode. Zij komen qua karakter overeen met de uitgangspuntenbrief zoals die zich in de praktijk heeft ontwikkeld.

Hoewel de ministeriële regeling in beginsel ziet op subsidie voor vier jaar, is het in bijzondere gevallen mogelijk om voor een kortere periode te subsidie te verstrekken.

6. Periodieke subsidiëring aan aangewezen instellingen

Een aantal instellingen komt in de nieuwe subsidiesystematiek in aanmerking voor een zogenaamd langjarig subsidieperspectief. Dat wil zeggen dat zij niet iedere vier jaar opnieuw een subsidieaanvraag hoeven in te dienen, maar in beginsel een blijvend uitzicht op subsidiëring krijgen en zonder voorafgaande aanvraag telkens voor perioden van vier kalenderjaren subsidie ontvangen.

De minister stelt vast welke instellingen – of groepen van instellingen – in aanmerking komen voor een blijvend uitzicht op subsidiëring. Hij wijst die instellingen daartoe aan. Een aanwijzing en de intrekking van een aanwijzing worden bekend gemaakt in de Staatscourant. Bij beleidsregel worden regels gesteld over de tijdstippen waarop de minister kan aanwijzen of een aanwijzing kan intrekken.

Bij een aanwijzing zal de minister deugdelijk moeten motiveren waarom de aanwijzing tot stand komt. Hij is daarbij verplicht de hand te houden aan een of meer criteria die in de wet worden opgenomen. Deze criteria zijn:

- a. de onderlinge samenhang binnen een groep instellingen; die onderlinge samenhang betekent dat een ingreep bij de ene instelling directe gevolgen heeft voor de andere instellingen in dat bestel;
- b. de continuïteit van de activiteiten van een instelling of een groep van instellingen; te denken valt hier aan instellingen die een collectie beheren waarvoor het rijk, in het bijzonder de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verantwoordelijk is of waarvoor het rijk, in het bijzonder de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zich de zorg heeft aangetrokken;
- c. het specifieke belang van de activiteiten van een te subsidiëren instelling of groep van instellingen voor de Nederlandse cultuur; bij dit criterium gaat het niet om een beoordeling waarbij een kwalitatieve vergelijking wordt getrokken met andere instellingen, maar om het individueel bepaalde belang van de betreffende activiteiten voor de Nederlandse cultuur.

In de nota «Verschil maken» zijn drie groepen instellingen genoemd die voor een blijvend uitzicht op subsidiëring in aanmerking komen, te weten:

- de symfonieorkesten en de twee landelijke operavoorzieningen die samen het landelijke bestel voor symfonische muziek en opera vormen,
- de musea die een rijkscollectie beheren of die een collectie beheren

- voor het behoud waarvan de Staat verantwoordelijkheid heeft genomen, en
- de zogenoemde sectorinstituten die samen de ondersteunende infrastructuur van het culturele leven vormen.

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg van 28 november 2005 (Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VIII, nr. 146) zijn Het Nationale Ballet en het Nederlands Dans-theater aan de eerste categorie instellingen toegevoegd.

De hoogte van de subsidie aan aangewezen instellingen wijzigt in beginsel niet gedurende vier jaren.

7. Periodieke subsidiëring aan fondsen

Ook de financieringsrelatie tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de fondsen wordt gewijzigd. Nu de cultuurnota zijn betekenis voor de concrete subsidieverstrekking verliest en in verband daarmee niet langer een uitgangspuntenbrief wordt uitgebracht, is een nieuw aanknopingspunt voor de bevoegdheid van de minister tot subsidieverstrekking aan de fondsen gewenst. Tot op heden worden de fondsen net als alle andere instellingen eens per vier jaar door de minister integraal beoordeeld en volgt vervolgens een subsidieverlening, eveneens voor een periode van vier jaar. Zoals ook al in paragraaf 4 is uitgelegd, verhoudt de daarmee samenhangende onzekerheid over de subsidiëring zich niet met het feit dat fondsen als uitvoeringsorganisaties een bestendige factor vormen binnen het subsidiebeleid van de minister. Daarom krijgen de fondsen in het kader van de nieuwe subsidiesytematiek in beginsel een blijvend uitzicht op subsidie. Dat blijvend uitzicht houdt in dat de subsidieverstrekking zich telkens over een periode van vier kalenderjaren uitstrekt en dat geen voorafgaande aanvraag tot subsidieverlening nodig is.

8. Subsidiëring door fondsen

In het cultuurbeleid bestaat een onderscheid tussen een domein waarin vooral artistieke en professionele overwegingen bepalend zijn voor de beoordeling van een subsidieaanvraag en een domein waarbij de overheid naast artistieke ook beleidsmatige en politieke overwegingen in acht neemt. Zoals al in paragraaf 4 is aangegeven, kunnen beslissingen die los staan van beleidsmatige en politieke overwegingen beter door de fondsen worden genomen, terwijl het andere domein beter door de minister kan worden verzorgd. Tussen deze domeinen wordt in de nieuwe situatie een scherper onderscheid gemaakt, wat meebrengt dat een groot aantal instellingen dat nu rechtstreeks subsidie van de minister ontvangt, straks subsidie bij een fonds zal moeten aanvragen. De financiële middelen die daarmee zijn gemoeid, zullen via de subsidierelatie tussen de minister en de fondsen aan deze ter beschikking worden gesteld. Wat een bewindspersoon precies tot zijn directe beleidsverantwoordelijkheid rekent en wat tot het domein van de fondsen, blijkt uit de beleidsregels voor de vierjarige subsidies.

9. Raad voor cultuur

De Raad voor cultuur is ingesteld bij de wet van 26 oktober 1995 (Stb. 539). Op grond van artikel 2a van de Wsc heeft de Raad voor cultuur tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de cultuur. Volgens de memorie van toelichting bij de instellingswet (Kamerstukken II, 1994/95, 24 090, nr. 3) adviseert de Raad voor cultuur over:

- algemene, bovensectorale en intersectorale vraagstukken,
- sectorale beleidsvraagstukken,
- de kwaliteit van het functioneren van instellingen en
- specifieke wettelijke bevoegdheden.

In de taakopdracht van de Raad is derhalve een driedelige adviesfunctie besloten die tot uitdrukking komt in de onderscheiden typen van adviezen die hij uitbrengt: beleidsadviezen, instellingsadviezen en uitvoeringsadviezen.

Bij de wet van 18 maart 2004 (Stb. 128) zijn wijzigingen aangebracht in de omvang en de inrichting van de Raad voor cultuur. Deze wijzigingen hielden het volgende in. Ten eerste is het maximum aantal leden van de Raad in lijn gebracht met het maximum aantal leden volgens de algemene regel van de Kaderwet adviescolleges. Daarmee werd het aantal leden van de Raad teruggebracht van maximaal 25 naar maximaal 15 leden. Ten tweede is de mogelijkheid om niet-leden van de Raad te benoemen in een tijdelijke commissie verruimd. Het maximum aantal niet-leden per tijdelijke commissie is verhoogd van vijf naar zeven. In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2002/03, 28 847, nr. 3) is aangegeven dat het totale aantal externe commissieleden ten hoogste 60 bedraagt. De aanleiding voor deze wijzigingen was een gewenste meer integrale advisering door de Raad, waarbij de leden een meer coördinerende en meer strategische rol zouden krijgen. De toen ingezette lijn wordt ook thans aangehouden.

De Raad voor cultuur is beleidsadviseur en kwaliteitsbeoordelaar. In verband met de functie van kwaliteitsbeoordelaar heeft de Raad tot taak het volgen en beoordelen van instellingen. Dat is een heel andere activiteit dan beleidsadviesing. Hoewel zeer van elkaar verschillend worden beide adviesfuncties bewust bij elkaar gehouden. Het onderbrengen van beide functies in afzonderlijke organisaties heeft als nadeel dat dit gepaard gaat met verlies aan samenhang. De kwaliteitsbeoordeling op instellingsniveau levert namelijk informatie en inzichten op die onontbeerlijk zijn voor de beleidsadviesing en voorkomt dat beleidsadviezen los komen te staan van de culturele praktijk. Omgekeerd kan een oordeel over individuele instellingen niet los worden gezien van een algemene visie op het cultuurbeleid. Om beide rollen wel duidelijker te scheiden wordt de Raad gelaagd samengesteld. Er komt een scherpere functionele scheiding in de organisatie en werkwijze van de Raad voor cultuur tussen beleidsadviesing en instellingsadviesing. De beleidsadviesfunctie wordt uitgeoefend door de Raad zelf die niet langer naar sector wordt ingericht, maar bestaat uit ten hoogste 9 generalisten die in staat zijn het cultuurbeleid te bezien in relatie tot bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Het terugbrengen tot ten hoogste negen leden betekent een versobering in vergelijking met maximum aantal raadsleden dat tot dusver werd aangehouden. De beoordeling van de kwaliteit van beleidsplannen van culturele instellingen en hun functioneren geschiedt primair door de onder de Raad ressorterende commissies bestaande uit sectordeskundigen. De Raad adviseert vervolgens over de culturele instellingen op basis van preadviezen van de commissies. Het aantal commissies ter voorbereiding van instellingsadviezen, dat op dit moment 15 bedraagt, zal in beginsel niet toenemen. Verder zal het totale aantal externe commissieleden niet uitstijgen boven het aantal dat bij de vorige wijziging van de Wsc in de memorie van toelichting is vermeld (60).

Leden van de Raad hoeven niet langer voorzitter of lid van een commissie te zijn. Commissies kunnen volledig bestaan uit leden die geen lid zijn van de Raad. Nu de raadsleden geen deel meer uit hoeven te maken van de commissies vindt per saldo een reductie van het totale aantal commissieleden plaats. Doordat raadsleden niet betrokken zijn bij de kwaliteitsbeoordeling van de instellingen en bovendien generalisten in plaats van

sectordeskundigen zijn, kan de Raad objectiever oordelen over de preadviezen van de commissies. De Raad maakt een afweging tussen de verschillende instellingen op basis van een integrale visie op het cultuurbeleid en adviseert vervolgens aan de bewindspersoon. Het voorgaande wil echter niet zeggen dat de commissies zich alleen met instellingsadvisering bezighouden. Zij bereiden ook sectorale beleidsadviezen voor die vervolgens door de Raad in de bredere context van het cultuurbeleid worden geplaatst. Meer algemene sectoroverstijgende onderwerpen worden direct door de Raad behandeld, die daarvoor uit zijn midden – met inbegrip van de commissies – ad-hoccommissies zal samenstellen. Dit preadvies wordt vervolgens in de plenaire Raad behandeld alvorens het wordt uitgebracht.

Met dit wetsvoorstel staat dus een Raad voor ogen die beter in staat is tot strategische advisering en advisering op hoofdlijnen waaraan in de nieuwe systematiek meer behoefte is.

Aandachtsgebieden

Op grond van het huidige artikel 2b dient bij de benoeming van de leden van de Raad rekening te worden gehouden met de door de Raad vastgestelde aandachtsgebieden als bedoeld in artikel 2d. Met de nieuwe Raad heb ik – zoals uit het voorgaande blijkt – een ander model voor ogen. De aandachtsgebieden zijn vooral nog nodig om zicht te houden op de terreinen die het cultuurbeleid bestrijkt, en daarmee voor de verschillende door de Raad in te stellen commissies. Bij de samenstelling van de Raad zelf spelen de aandachtsgebieden geen enkele rol meer. Om die reden wordt voorgesteld de huidige artikelen 2b en 2d te schrappen. Het is aan de Raad zelf om desgewenst aandachtsgebieden van het terrein van de cultuur vast te stellen waarmee bij de inrichting van de tijdelijke commissies van de Raad rekening moet worden gehouden.

Commissies

De Raad voor cultuur is bevoegd zelf (tijdelijke) commissies in te stellen voor de voorbereiding van zijn adviezen. De Raad bepaalt zelf de samenstelling van de commissies en mag – in afwijking van artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges – ook niet-leden voor benoeming door de minister voordragen als de voorbereiding van een advies een bijzondere deskundigheid vereist die niet binnen de Raad gevonden wordt. Uit de nieuwe opzet voor de Raad volgt dat het wenselijk is het mogelijk te maken dat commissies van de Raad ook louter uit niet-raadsleden kunnen bestaan. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door artikel 2c, tweede en derde lid, zodanig te wijzigen dat commissies in afwijking van artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges geheel of gedeeltelijk kunnen bestaan uit andere personen dan leden van de Raad. De wijziging van artikel 2c vloeit voort uit de eerder genoemde versoering van het aantal raadsleden (nu nog maximaal 9).

10. Administratieve lasten

Eén van de voornemens in de nota «Verschil maken» is de administratieve lasten te beperken. Dat geldt vooral voor de kleine(re) instellingen, waarvoor de lasten van de cultuurnotaprocedure zowel in relatieve als in absolute zin zwaarder wegen dan voor de grote instellingen. Door een deel van de subsidierelaties bij de fondsen te beleggen, kan worden voorkomen dat kleine aanvragers, met een relatief bescheiden budget en bijbehorende organisatie dezelfde, relatief zware procedure moeten doorlopen als grotere organisaties. Dit geldt zowel voor de aanvraagprocedure, als voor de verantwoording achteraf. Voor dat deel van de instellingen is er dus sprake van een verlichting van de administratieve lasten. Voor instellingen waarvoor de huidige vierjaarlijkse subsidiëring door de minister blijft

bestaan, verandert er in principe niets. Voor instellingen met een langjarig subsidieperspectief geldt dat ze niet meer eens per vier jaar de volledige aanvraagprocedure hoeven te doorlopen. In plaats daarvan kan worden volstaan met een beperkte procedure, waarin de informatie die zij toch al moeten overleggen in het kader van de financiële verantwoording deels ook gebruikt kan worden om de subsidiehoogte te bepalen.

11. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In de nota «Verschil maken» wordt gewezen op de massaliteit van aanvragen waarmee het huidige systeem gepaard gaat en de consequenties die dit kan hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige regeling. Het gedifferentieerde systeem dat dit wetsvoorstel nu introduceert, is bedoeld om die massaliteit in te perken. Voor het stelsel als geheel valt er op termijn winst te behalen door de meer op maat gesneden behandeling die aan de verschillende categorieën instellingen kan worden gegeven.

Allereerst neemt het aantal instellingen af dat volgens de bestaande subsidiesystematiek een vierjaarlijkse instellingssubsidie ontvangt. Dat verlicht de organisatie die iedere vier jaar nodig is in verband met de subsidieverstrekking aan deze instellingen.

Verder wordt bij de aangewezen instellingen die een blijvend uitzicht krijgen op subsidiëring, meer nadruk gelegd op de periodieke evaluatie. Daarbij wordt de instellingsadvisering door de Raad vervangen door een systeem van visitaties door de instellingen zelf. Die visitaties worden verricht door te benoemen visitatiecommissies. De visitatierapporten van deze commissies zijn niet alleen bestemd voor de aangewezen instellingen, maar staan ook ter beschikking van de Raad, die hiervan gebruik kan maken voor zijn beleidsadvisering. De visitatie zal meer aspecten van het functioneren van instellingen omvatten dan de huidige advisering over de beleidsplannen door de Raad voor cultuur. Te wijzen valt hier bijvoorbeeld op het functioneren van instellingen in internationaal verband en op bedrijfsvoeringsaspecten.

Met het instrument van visitatie wordt onder meer beoogd:

- de aangewezen instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor de kwaliteitszorg;
- de prestaties en het feitelijk functioneren van aangewezen instellingen te laten evalueren door een onafhankelijke instantie, te weten de visitatiecommissie;
- een bredere beoordeling door de minister van de aangewezen instellingen mogelijk te maken dan tot nu toe het geval is.

Binnen de categorie van aangewezen instellingen nemen de aangewezen musea ter zake een bijzondere positie in.

Er zullen door de minister eisen aan de inrichting van deze visitaties worden gesteld. De vormgeving van die eisen vindt plaats bij of krachtens het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen.

De minister geeft daarmee gevolg aan zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van dit stelsel.

Wat betreft de fondsen geldt het volgende. Voor een aantal fondsen leidt het wetsvoorstel er toe dat deze meer subsidies gaan verstrekken dan nu. De nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden wordt echter zodanig ingericht dat:

- een piekbelasting eens per vier jaar wordt voorkomen;
- de fondsen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen jaarlijkse beleidsplannen of activiteitenplannen en begrotingen voor goedkeuring over hoeven te leggen;
- de fondsen de informatie die zij jaarlijks over de eigen doelmatigheid

en efficiency aan de minister moeten overleggen, kunnen beperken; dat overigens wel in samenhang met de introductie van een evaluatie eenmaal per vier jaar.

Over de uitvoerbaarheid van deze verandering is overleg gevoerd met de betrokken fondsen. Deze staan positief tegenover de voorgenomen wijziging, wat ook blijkt uit de uitvoeringsplannen die zij inmiddels hebben opgesteld. Daarin hebben zij op systematische wijze de organisatorische en procedurele aspecten van deze wijziging geïnventariseerd. Conclusie is dat meerjarige subsidiëring door de fondsen goed is in te passen in de huidige uitvoeringspraktijk.

In artikel 8a van de Wsc is een bepaling opgenomen over het toezicht op de naleving van de verplichtingen die bij of krachtens de Wsc zijn vastgesteld. Deze bepaling voldoet ook voor de verplichtingen die voortvloeien uit de voorgestelde bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel.

12. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel is budgettair neutraal. In het algemeen moet worden onderscheiden tussen de twee budgetstromen. Als eerste wordt hier bedoeld op budgetten die verband houden met de instandhouding. Deze blijven, behoudens politieke besluitvorming, in principe gelijk. Op dit punt zijn er dus geen financiële gevolgen. Daarnaast zijn er de kosten die met de uitvoering zijn gemoeid. Ook hier zijn geen budgettaire consequenties voorzien. De uitvoeringslast blijft hoogstens gelijk of daalt doordat de procedure bij de fondsen relatief minder zwaar is dan de procedure die moet worden doorlopen om in aanmerking te komen voor subsidie bij het ministerie. In lijn hiermee zullen ook de aan de uitvoering verbonden kosten gelijk blijven dan wel dalen. Overigens valt wel te voorzien dat de gemiddelde kosten voor het behandelen van een aanvraag bij de fondsen zullen stijgen. Dat is echter niet het gevolg van een autonome stijging van de kosten, maar van het feit dat de fondsen voortaan verantwoordelijk zijn voor een aantal nieuwe subsidierelaties die – afgezet tegen de andere subsidies die zij verstrekken – duurder zijn dan gemiddeld. Het budget gemoeid met deze nieuwe subsidierelaties gaat in de vorm van subsidiëring over naar de betrokken fondsen.

13. Advies Raad voor cultuur

De Raad voor cultuur heeft op 2 juni 2006 (kenmerk: rc-2006 02977/3) advies uitgebracht over het wetsvoorstel.¹ De Raad voor cultuur kan instemmen met de wijzigingen die zien op de inrichting van de Raad. Inmiddels is uit een oogpunt van deregulering in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat artikel 2d in zijn geheel vervalt.

Ten aanzien van het onderdeel dat betrekking heeft op de cultuurnota stelt de Raad dat de cultuurnota als zelfstandig, integraal en periodiek beleidsdocument vervangen wordt door een veel vrijblijvender notasystematiek. De Raad ziet in het wetsvoorstel een feitelijke terugkeer naar de periode van vóór de introductie van de cultuurnota. Hij meent dat een omslag ten opzichte van de nota «Verschil maken» wordt voorgesteld waarbij ook het goede van een periodieke cultuurnota wordt prijsgegeven. De Raad pleit ervoor de verplichting periodiek een cultuurnota uit te brengen in de wet te behouden en adviseert die periodiciteit te koppelen aan de aanvang van een kabinetsperiode.

Het advies heeft op deze punten niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel. Van een omslag ten opzichte van de voornemens in de nota «Verschil maken» is geen sprake. Ook in de toekomst zullen beleidsnota's over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid worden uitgebracht. Nu de subsidieprocedure wordt losgemaakt van een integrale beleidsmatige uiteenzetting over het cultuurbeleid, is het echter niet langer noodzakelijk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een periodieke cultuurnota te handhaven. In plaats daarvan verplicht het wetsvoorstel de minister de beide Kamers der Staten-Generaal te informeren over wijzigingen in de hoofdlijnen van het cultuurbeleid. Hiermee geeft het wetsvoorstel betekenis aan de gedachte dat bij het uitbrengen van een beleidsnota de inhoud voortaan leidend is, in plaats van een door de wet voorgeschreven tijdstip. Het is daarom ook niet wenselijk wettelijk vast te leggen dat dat direct bij aanvang van een kabinetsperiode moet gebeuren. Temeer niet omdat een periodieke nota toch weer zou (kunnen) leiden tot een samenloop met het moment van besluitvorming over individuele subsidies. Zoals in de nota «Verschil maken» reeds is geconstateerd, zou dat het cultuurpolitieke debat niet ten goede komen.

In aansluiting op zijn aanbeveling tot blijvende verankering van de cultuurnota in de wet pleit de Raad ervoor om ook het voortraject (vooradvies en uitgangspuntenbrief) nadrukkelijk bij de verdere totstandkoming van het wetsvoorstel te betrekken.

Het voortraject zoals we dat nu kennen, verandert. Het wetsvoorstel geeft daar reeds concrete uitwerking aan, onder meer door de introductie van een regeling voor de vierjarige rijkssubsidies die in feite de uitgangspuntenbrief vervangt.

De Raad stemt in met de voorgenomen differentiatie van het subsidie-stelsel alsook met de voorgestelde wijze waarop de onderlinge begrenzing tussen de drie beoogde subsidievormen zal worden gemarkeerd. Wel adviseert de Raad om de grondslag van de afbakening tussen ministerie en fondsen en de keuzen die daaruit voortvloeien ook in de wet op te nemen.

In het wetsvoorstel zijn subsidiegrondslagen voor de cultuursector opgenomen. Daarbij wordt onder meer onderscheiden tussen subsidiëring ten behoeve van vierjaarlijkse activiteiten en subsidiëring aan de fondsen en is uitgewerkt hoe dat onderscheid verder vorm krijgt, namelijk door middel van vast te stellen regels voor de vierjaarlijkse activiteiten. Aldus is de afbakening waar de Raad om vraagt, geregeld. Aansluitend is de concretisering van dit systeem een kwestie van beleidsuitvoering die zich niet leent voor vastlegging in de wet. Wel kan op die uitvoering worden ingegaan in de memorie van toelichting, een van de belangrijkste bronnen voor de interpretatie van een wet. Dat is ook gebeurd. Zoals de Raad zelf ook constateert, is de memorie van toelichting op dit punt duidelijk. Verder adviseert de Raad wat betreft de aanwijzing van instellingen met een langjarig subsidieperspectief het criterium «belang van de te subsidiëren activiteiten van een instelling of groep van instellingen voor de Nederlandse cultuur» te schrappen.

Er is uiteindelijk voor gekozen om niet, zoals de Raad voorstelt, het derde criterium te schrappen, maar om de formulering daarvan aan te passen. Het criterium is zo aangepast dat nu wordt gesproken over «het specifieke belang van de te subsidiëren activiteiten van een instelling of groep van instellingen voor de Nederlandse cultuur». Het criterium drukt nu beter uit dat het hier niet gaat om een beoordeling waarbij een kwalitatieve vergelijking wordt getrokken met andere instellingen. Hiermee is tevens het gebrek aan onderscheidend vermogen ondervangen dat de Raad signaleert.

Verder pleit de Raad ervoor om door middel van beleidsregels nadere inhoud te geven aan de toepassing van de criteria voor de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 4b en de totstandkoming van die beleidsregels ook in de wet vast te leggen.

Vastlegging van beleidsregels in de wet is evenwel niet nodig. Artikel 4b laat het opstellen van beleidsregels al toe. Dit laat onverlet dat het opstellen van beleidsregels wenselijk kan zijn, en dat daar ook toe zal worden overgegaan.

De Raad vertrouwt er in zijn advies terecht op dat hij in adviserende zin wordt betrokken bij de aanwijzing van instellingen en groepen van instellingen in het kader van artikel 4b.

Op welke wijze de Raad voor het overige wordt betrokken bij de aangegeven instellingen is een punt van nadere uitwerking.

De Raad geeft in zijn advies aan dat de musea naar hun aard als collectiebeheerders nooit goed gepast hebben in de vierjaarlijkse cultuurnotatysystematiek. De Raad vindt dat het de duidelijkheid ten goede komt dat musea met een rijkscollectie of een collectie voor het behoud waarvan het Rijk verantwoordelijkheid heeft voortaan in principe langjarig gesubsidieerd zullen worden, op basis van het continuïteitscriterium (artikel 4b, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel). De Raad mist evenwel een toelichting op wat hij beschouwt als een koerswijziging ten opzichte van de nota «Verschil maken», nu niet langer alleen de beheerfunctie (in enge zin) voor langjarige subsidiëring in aanmerking komt.

In de nota «Bewaren om teweeg te brengen» (Kamerstukken II 2005/06, 28 989, nr. 27) is nader toegelicht dat de nieuwe systematiek beoogt om door subsidiëring bij wijze van een basisbudget de continuïteit van de musea te waarborgen en om met andere subsidies de dynamiek van de musea te stimuleren. Overigens is er geen sprake van een koerswijziging ten opzichte van de nota «Verschil maken», maar van een situatie waarin nader overleg met de voormalige rijksmuseuminstellingen alsmede voortschrijdend inzicht hebben geleid tot een nadere uitwerking.

In de nota «Verschil maken» is aangekondigd dat nader onderzocht zou worden of voor de betreffende musea ook andere zaken (met name investeringen) dan de beheerfunctie in aanmerking zouden komen voor een langjarig subsidieperspectief. Het resultaat is thans dat de langjarige subsidiesystematiek ertoe strekt dat een museum zijn reguliere taken kan uitvoeren, zowel met betrekking tot de collectie als met betrekking tot het publiek. Naast langjarige subsidieverstreking komt er een mogelijkheid tot subsidiëring aan de betreffende musea ten behoeve van investeringen. Deze tweede wijze van subsidiëring is bedoeld om de musea in staat te stellen tot vernieuwing van de presentatie in brede zin. Het kan daarbij gaan om vernieuwing van gebouwen of van de inrichting. Dit zijn slechts enkele voorbeelden waarvoor het investeringsbudget bestemd kan worden. Zoals de Raad terecht stelt, lenen zich ook andere vormen van vernieuwing voor deze wijze van subsidiëring. Een derde wijze van subsidiëring voor de musea, zijn de gelden die door het Rijk bij de fondsen beschikbaar worden gesteld voor museale activiteiten. Artikel 4 van de Wsc en de thans voorgestelde artikelen 4b en 4c bieden, in tegenstelling tot wat de Raad in zijn advies kennelijk meent, een voldoende basis voor deze wijzen van subsidiëring van de musea. Een nadere uitwerking van deze grondslagen vindt plaats in het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. onderdeel A

Artikel 2b

In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat een Raad voor ogen staat die niet naar sectoren is ingericht, en die primair adviseert over strategische, conceptuele vraagstukken. De advisering op instellings- en sectorniveau is ondergebracht in de commissies die ressorteren onder de Raad en vanuit die positie preadviezen aan de Raad voorleggen. Tegen deze achtergrond is het nodig noch gewenst om bij de benoeming van de leden van de Raad rekening te houden met de aandachtsgebieden van het terrein van cultuur. In verband hiermee vervalt artikel 2b.

Artikel I. onderdeel B

Artikel 2c

In de leden twee en drie van artikel 2c is tot uitdrukking gebracht dat de leden van de commissies van de Raad voor cultuur niet, zoals thans, slechts gedeeltelijk, maar ook geheel uit niet-leden van de Raad kunnen bestaan. Deze wijziging is een gevolg van de gewijzigde organisatie en werkwijze van de Raad, zoals uitgewerkt in de nota «Verschil maken». Zie voor een nadere uiteenzetting over de achtergrond van de wijziging ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I. onderdeel C

Artikel 2d

Zoals al in de toelichting op artikel 2b is aangegeven, spelen de aandachtsgebieden van het terrein van cultuur geen rol van betekenis meer bij de benoeming van de leden van de Raad voor cultuur. De indeling in aandachtsgebieden kan echter wel van belang blijven voor de leden van de tijdelijke commissies. Deze leden blijven namelijk direct betrokken bij onderwerpen die hun sector betreffen, dit inclusief de beoordeling van de kwaliteit van beleidsplannen afkomstig van afzonderlijke culturele instellingen. Het hangt echter van de Raad af of ten aanzien van tijdelijke commissies een indeling in aandachtsgebieden wordt gerealiseerd en zo ja, of een dergelijke indeling bij reglement van orde of een ander document wordt vastgelegd. De Raad kan hier naar behoefte handelen. In verband met het vorenstaande verliest artikel 2d zijn betekenis en vervalt dat artikel.

Artikel I. onderdeel E

Artikel 3

Omdat de koppeling tussen cultuurnota en subsidiëring ten behoeve van cultuuruitingen verdwijnt, is het niet meer mogelijk de regeling in artikel 3 toe te passen. Zo zal er geen verplichting meer zijn eens per vier jaar een cultuurnota uit te brengen (artikel 3, eerste lid), waarin een verslag is opgenomen over een voorbije verslagperiode van vier jaar (artikel 3, tweede lid) en die een beschrijving inhoudt van het cultuurbeleid voor een volgende periode van vier jaar (artikel 3, derde lid). In een nota die het hele cultuurbeleid bestrijkt, kan een vrijere opzet worden gevolgd. Gezien deze gewijzigde opzet dient artikel 3 te vervallen. Dit uitgezonderd de bepaling in het vijfde lid waarin wordt geregeld dat de minister bij tussentijdse wijziging van hoofdlijnen van het cultuurbeleid daarvan mededeling doet aan beide kamers van de Staten-Generaal. Deze bepaling behoudt ook in het nieuwe systeem haar betekenis. Voor een uiteenzetting over beleidsnota's in de toekomst over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I. onderdeel F

Algemeen

Het huidige artikel 4 bevat de basisbepaling voor de subsidieverstrekking krachtens de Wsc. Het artikel geeft de minister de bevoegdheid om subsidie te verstrekken ten behoeve van cultuuruitingen. De nieuwe artikelen 4a tot en met 4c en de daarop volgende huidige artikelen 5 tot en met 7 bouwen voort op artikel 4. Ieder van die van artikel 4 afgeleide artikelen geeft de minister een bevoegdheid om ten behoeve van bepaalde activiteiten of aan bepaalde categorieën instellingen subsidie te verstrekken.

Omdat in artikel 4 al is bepaald dat de minister subsidie kan verstrekken

ten behoeve van cultuuruitingen, wordt dat in de artikelen 4a tot en met 7 niet meer herhaald.

Met de nieuwe artikelen 4a tot en met 4c wordt uitdrukking gegeven aan het beleid in de nota «Verschil maken» om een meer gedifferentieerd systeem van subsidieverstrekking in te voeren. De drie artikelen bevatten ieder een grondslag voor subsidiëring op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Deze drie grondslagen zijn wenselijk in verband met de verschillen tussen de categorieën subsidiënten die in de nota «Verschil maken» worden onderscheiden. In artikel 4a is vastgelegd dat de minister vierjaarlijks subsidie kan verstrekken op basis van door hem vastgestelde beleidsregels. Artikel 4b heeft betrekking op de bevoegdheid van de minister om aan te wijzen instellingen of groepen van instellingen een blijvend uitzicht te bieden op subsidie. Artikel 4c ziet op de bevoegdheid van de minister om blijvend subsidie te verstrekken aan fondsen. Voor een nadere toelichting op deze verschillende wijzen van subsidiëring wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Naast de hier genoemde drie grondslagen voor subsidieverstrekking op basis van de Algemene wet bestuursrecht blijven de drie grondslagen in de artikelen 5 tot en met 7 van de Wsc voor verstrekking door de minister van specifieke uitkeringen op basis van de Financiële verhoudingswet bestaan. Wijziging van deze artikelen is niet nodig.

Het vorenstaande laat onverlet dat de minister ook subsidies kan verstrekken voor bepaalde activiteiten die gericht zijn op cultuuruitingen, maar die niet onder zijn te brengen in een van de gevallen van subsidieverstrekking bedoeld in de artikelen 4a tot en met 7. Te denken valt hier aan projectsubsidies en aan zogenoemde programmasubsidies, zoals die voor cultuur en ruimte of voor cultuur en school.

De verstrekking door de minister van alle subsidies op grond van de Wsc geschiedt met inachtneming van de regels die ingevolge artikel 8 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Dat wil zeggen de regels vastgelegd in het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen. In verband met de uiteenzetting hierboven over de nieuwe artikelen 4a tot en met 4c zal dat besluit moeten worden aangepast.

Artikel 4a

Artikel 4a regelt de bevoegdheid van de minister voor de gevallen van subsidiëring waarin hij voor perioden van vier jaar subsidie kan verstrekken. Ingevolge het eerste lid verstrekt de minister subsidie aan de hand van een ministeriële regeling waarin hij eens in de vier jaar vaststelt voor de op die periode volgende periode van vier jaar.

Het tweede lid houdt een regeling in over de inhoud van de ministeriële regeling. Het tweede lid bepaalt welke onderdelen in ieder geval in die regeling moeten voorkomen. Dat is om te beginnen een omschrijving van de activiteiten die subsidiabel zijn (onderdeel a). Deze omschrijving kan naar gelang van zaken een vrij algemene vorm aannemen, maar ook een heel precieze uitwerking zijn.

Ook zal de ministeriële regeling de criteria moeten bevatten die bij de toedeling van de subsidie voor die activiteiten zullen gelden (onderdeel b). Naast formele eisen als het tijdig en volledig indienen van subsidieaanvragen valt hierbij te denken aan materiële eisen waaraan moet zijn voldaan om ingediende aanvragen te kunnen honoreren. Voorop daarbij staat de eis dat de artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de ingediende plannen van voldoende niveau moet zijn. Over die kwaliteit brengt de Raad voor cultuur advies uit. Het oordeel van de Raad is geen absoluut

maar een relatief oordeel. De reden daarvoor is dat dat oordeel een afweging betreft van vele aanvragen binnen een vaststaand niet-onbeperkt financieel kader.

Naast de hier genoemde kwaliteitseis gelden nog andere aanvullende materiële eisen. Te noemen zijn de mate van het maatschappelijk bereik van de voorgenomen activiteiten van een instelling, de evenwichtige samenstelling van het te subsidiëren aanbod in een sector, en een voldoende landelijke spreiding van het cultuuraanbod. Ook geldt als eis voor de subsidieaanvrager dat hij aan de normen van een bedrijfsmatigheidstoets moet kunnen voldoen, dat wil zeggen voldoende aanneemelijk moet kunnen maken dat de voorgestelde activiteiten daadwerkelijk en binnen de begroting uitgevoerd worden.

Ten slotte zullen de beleidsregels in ieder geval het financieel kader moeten bevatten waarbinnen de subsidieverstrekking zich afspeelt (onderdeel c). Van belang daarbij kan zijn de toedeling van beschikbare bedragen over de diverse sectoren en, voorzover van toepassing, daarbinnen de onderverdeling naar subsectoren.

In het derde lid is opgenomen dat de ministeriële regeling alleen ziet op activiteiten die voor vier jaar voor subsidieverstrekking in aanmerking komen. Alle subsidiëring op grond van artikel 4a vindt dus steeds voor een periode van vier jaar plaats. Ingevolge het vierde lid kan de minister echter in bijzondere gevallen van deze regel afwijken. Dit speelt in het bijzonder als de Raad voor cultuur positief is over de kwaliteit van de activiteiten, maar om andere redenen ernstige bezwaren heeft tegen het onverkort honoreren van de aanvraag voor de gehele periode. Te denken valt aan instellingen waarvan de financiële situatie zorgelijk is, maar waarin er onvoldoende grond is om de aanvraag om die reden in zijn geheel af te wijzen. Ook kunnen er andere externe redenen zijn die het wenselijk maken dat een instelling maar voor een beperkt deel van de periode subsidie ontvangt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de instelling haar activiteiten zal overdragen aan een andere instelling.

In de praktijk gebeurt het ook wel dat de Raad voor cultuur adviseert een instelling op te dragen een nieuw beleidsplan op te stellen. In dergelijke gevallen zal echter niet voor een kortere termijn worden toegezegd. Hier moet het feit dat de Raad, ondanks haar bedenkingen, positief adviseert de doorslag geven. Wel zal aan de subsidie voor vier jaar dan de verplichting worden verbonden van het insturen van een gewijzigd beleidsplan.

Artikel 4b

Artikel 4b regelt de bevoegdheid van de minister om instellingen of groepen van instellingen aan te wijzen waaraan telkens voor perioden van vier kalenderjaren subsidie wordt verstrekt. Het gaat hier om de instellingen waaraan in de nota «Verschil maken» de kwalificatie «langjarig subsidieperspectief» wordt toegekend (Kamerstukken II 2004/05, 28 989, nr. 22, blz. 8). Voor een nadere uiteenzetting over de betekenis van deze aanwijzingsbevoegdheid en de criteria die de minister daartoe in acht moet nemen, wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Een aanwijzing of de intrekking van een aanwijzing is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daartegen staat dus bezwaar en beroep open volgens de artikelen 7:1 en 8:1 van die wet.

Ingevolge het derde lid moet de aanwijzing van een instelling of van een groep van instellingen of de intrekking van een aanwijzing bekend worden gemaakt in de Staatscourant. Voor de inwerkingtreding van een dergelijk besluit is dat nodig.

Op grond van het vierde lid kan de minister de aanwijzing intrekken. Hij kan dat doen als de instelling of groep van instellingen niet meer voldoet aan een of meer van de in het tweede lid bedoelde criteria (onderdeel a) dan wel in bijzondere gevallen (onderdeel b). Trekt de minister de aanwijzing in dan zal hij de reden daarvoor in zijn intrekkingbesluit moeten vermelden. Een bijzonder geval van intrekking van de aanwijzing zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat voor een groep van instellingen als zodanig een ander subsidieregime gaat gelden dan in artikel 4b is uitgewerkt. Maakt de minister gebruik van de mogelijkheid een aanwijzing in te trekken, dan zal hij dat moeten doen met inachtneming van de in het eerste lid bedoelde termijn van vier jaar.

Met het oog op een ordelijke gang van zaken rond de aanwijzing van instellingen of groepen van instellingen wordt bij beleidsregel geregeld dat aanwijzingen door de minister eens in de vier jaar kunnen plaatsvinden. In die beleidsregel wordt ook vastgelegd dat intrekking van aanwijzingen door de minister eveneens slechts eens in de vier jaar kan geschieden.

Artikel 4c

Artikel 4c regelt de bevoegdheid voor de minister om aan de fondsen subsidie te verstrekken. Voor een afzonderlijke vaststelling van de bevoegdheid in artikel 4c is gekozen, omdat de bevoegdheidsgrondslagen in de artikelen 4a en 4b niet voldoen. De regeling in artikel 4a is niet geschikt, omdat voor de fondsen geen vierjaarlijkse subsidiëring maar een langjarig subsidieuitzicht voor ogen staat, zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting. De regeling in artikel 4b voldoet niet, omdat de fondsen zelfstandige bestuursorganen zijn die niet worden aangewezen zoals in artikel 4b is geregeld, maar waarvoor krachtens de artikelen 9 en 10 een afzonderlijke wijze van oprichting en beëindiging geldt.

Opmerking in dit verband verdient dat de in artikel 4c geregelde subsidieverhouding moet worden onderscheiden van de subsidieverhouding tussen de fondsen en de rechtspersonen en natuurlijke personen die van de fondsen subsidie ontvangen. Deze laatste subsidieverhouding is geregeld in de artikelen 9 tot en met 11.

Artikel I. onderdeel G

Artikel 8, vierde lid

Het vierde lid is aangepast met het oog op de nieuwe subsidiesystematiek. Het vierde lid ziet op die gevallen van subsidiëring die niet worden bestreken door de artikelen 4a tot en met 4c en 5, tweede en derde lid.

Artikel I. onderdeel H

Artikel 11a

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 11a, eerste volzin, een redactionele verbetering aan te brengen. Deze houdt in dat vóór de woorden «gedeputeerde staten» de woorden «college van» worden toegevoegd. Dit in lijn met het college van burgemeester en wethouders dat al als college is aangeduid in artikel 11a. Als gevolg van deze wijziging is ook in de overige redactie van de eerste volzin een enkele wijziging aangebracht.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven