

Vergaderjaar 2011–2012

33 100

Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en enkele andere wetten in verband met herstructurering van het stelsel van cultuursubsidies, het van toepassing verklaren van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op de cultuurfondsen en enkele technische aanpassingen

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Strekking

Dit voorstel strekt tot aanpassing van drie wetten op het terrein van cultuur. Het gaat om wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, de Wet tot behoud van cultuurbezit en van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgooderen. Met de aanpassing van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (hierna: Wsc) wordt gekomen tot een herstructurering van het stelsel van cultuursubsidiëring. Deze hangt samen met de in het regeerakkoord van 30 september 2010 overeengekomen ombuigingen in de rijksbegroting op dat beleidsterrein. Daarnaast houdt deze wijziging van de Wsc een aanpassing in aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Met de wijziging van de twee overige wetten worden uitsluitend enkele kleine technische aanpassingen doorgevoerd, deze worden verderop in het artikelsgewijze gedeelte toegelicht. Deze memorie van toelichting is mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld.

2. Wijziging van de Wsc

Stelselwijziging cultuursubsidiëring

In de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 december 2010¹ heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten voor het cultuurbeleid. De Nederlandse overheid is de afgelopen jaren geconfronteerd met een aanzienlijk begrotingstekort. Dit tekort maakt het noodzakelijk structurele en substantiële bezuinigingen door te voeren op het overheidsbudget. Het kabinet heeft besloten dat ook vanuit de cultuurbegroting een bijdrage moet worden geleverd aan deze bezuinigingen. De omvang van de bezuinigingen noopt tot een wijziging van het cultuursubsidiestelsel van de Wsc. De omvang van de bezuinigingen maakt namelijk dat de systematiek van aangewezen instellingen met een langjarig subsidieperspectief in de weg staat aan het maken van

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 75.

zorgvuldige, inhoudelijke keuzes. Het handhaven van de categorie aangewezen instellingen in de zin van artikel 4b van de Wsc zou betekenen dat de noodzakelijke bezuinigingen alleen kunnen worden bereikt door *alle* instellingen in de culturele basisinfrastructuur (dus zowel langjarig als vierjaarlijks in de zin van artikel 4a van de Wsc) gelijkelijk te confronteren met een subsidiekorting van 20 tot 30 procent. Het kabinet heeft er nadrukkelijk voor gekozen om niet – als alternatief voor een stelselwijziging – een dergelijke generieke korting toe te passen. Zo'n doorberekening naar alle individuele instellingen zou, gelet op de omvang van de ombuigingen, tot een ongeregisseerde koude sanering van de culturele basisinfrastructuur kunnen leiden en geen recht doen aan de uitgangspunten van het cultuurbeleid en het regeerakkoord. Het is namelijk ongewis wat de gevolgen van een dergelijke generieke korting zijn voor de continuïteit van de gesubsidieerde activiteiten en zelfs van de instellingen als zodanig. Onduidelijk zou dus ook zijn in hoeverre na de huidige subsidieperiode een volwaardig geheel van cultuurvoorzieningen in de vorm van een basisinfrastructuur is gewaarborgd. Dat staat op gespannen voet met de stelselverantwoordelijkheid van de minister, zoals die voortvloeit uit de in artikel 2 van de Wsc geformuleerde opdracht: «Onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid». Daarom is in de brief van 6 december 2010 een voorstel tot wijziging van de wet aangekondigd. Door alle instellingen onder de werking van artikel 4a te laten meedingen naar een plaats in de culturele basisinfrastructuur, kunnen gerichte keuzes worden gemaakt op basis van de criteria in de ministeriële regeling, waarvoor dit artikel de grondslag biedt.

Het huidige stelsel ziet er als volgt uit. In de eerste plaats zijn er de instellingen die na een integrale aanvraagronde een vierjaarlijkse instellingssubsidie ontvangen op grond van artikel 4a van de Wsc. Daarnaast zijn er de instellingen die op grond van artikel 4b van de Wsc zijn aangewezen, en die ingevolge die aanwijzing in beginsel iedere achtereenvolgende periode van vier jaar in aanmerking komen voor subsidie. Tot slot zijn er de krachtens de Wsc opgerichte cultuurfondsen, die op grond van artikel 4c van die wet iedere achtereenvolgende periode van vier jaar voor subsidie in aanmerking komen. De Wsc kent nu dus een onderscheid tussen drie afzonderlijke categorieën van instellingen die voor een aaneengesloten periode van vier jaar worden gesubsidieerd. Dit wetsvoorstel beoogt het aantal categorieën terug te brengen tot twee: het onderscheid tussen de subsidie categorie vierjaarlijkse instellingssubsidie in de zin van artikel 4a van de Wsc en de categorie langjarigen in de zin van artikel 4b van de Wsc komt te vervallen. Het stelsel van aangewezen instellingen met een langjarig subsidieperspectief wordt daarmee afgeschaft. Alle instellingen die een vierjaarlijkse instellingssubsidie wensen te ontvangen, zullen zodoende onder hetzelfde subsidieregime van artikel 4a van de Wsc komen te vallen (met uitzondering van de cultuurfondsen).

De instellingen in de basisinfrastructuur die binnen het nieuwe stelsel worden gesubsidieerd, zullen in toenemende mate gericht moeten zijn op publiek en private partners. De overheid beperkt haar rol. Ondernemerschap wordt daarom belangrijker als voorwaarde voor het ontvangen van subsidie. De verkrijging van inkomsten anders dan uit subsidie van bestuursorganen vormt hierbij een belangrijk uitgangspunt. Het beleid op dit punt is overigens niet nieuw. Met het advies van de commissie cultuurprofijs uit 2009¹ is er nadrukkelijk extra aandacht gekomen voor de eigen verdien capaciteit van instellingen. Parallel aan dit wetsvoorstel is voor de periode 2013–2016 op grond van artikel 4a een ministeriële

¹ *Eigen inkomstennormen voor de cultuurproducerende instellingen in de basisinfrastructuur. Advies aan de minister van OCW, juni 2009.*

regeling vastgesteld, waarin een minimumpercentage aan eigen inkomsten is opgenomen als voorwaarde voor subsidieverstrekking aan cultuurproducerende instellingen¹. Doordat bij besluit van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 juli 2011² alle aanwijzingen in de zin van artikel 4b van de Wsc zijn ingetrokken, is het subsidieregime van die ministeriële regeling van toepassing op alle instellingen die voor de periode 2013–2016 in aanmerking willen komen voor een vierjaarlijkse instellingssubsidie op grond van de Wsc (met uitzondering van de fondsen). Een concept van deze ministeriële regeling is tezamen met de nota *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* bij brief van 10 juni 2011³ aan de Tweede Kamer gezonden.

Voor de instellingen die in het huidige stelsel een langjarig subsidieperspectief hadden, betekent de wijziging van het stelsel dat zij procedureel weer in dezelfde situatie komen als voor de invoering van instellingen met een langjarig subsidieperspectief dat met ingang van de subsidieperiode 2009–2012 was ingevoerd. Zij dienen weer een aanvraag om subsidie in en worden meegenomen in de algehele beoordelingsprocedure voor subsidieverlening voor de nieuwe vierjarige subsidieperiode.

Voor wat betreft het museumbestel is in die brief aangegeven dat het wenselijk is om te komen tot een herijking daarvan, inclusief de wetenschappelijke functie van musea. Dit wetsvoorstel strekt daar echter niet toe. Een dergelijke herijking zal nog niet tot stand kunnen komen gedurende de subsidieperiode 2013–2016.

Aanpassing aan Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in werking getreden. Op nieuwe zelfstandige bestuursorganen die onder de definitiebepaling van de wet vallen, is de Kaderwet rechtstreeks van toepassing. Dat geldt niet voor de op het moment van inwerkingtreding van de Kaderwet bestaande zelfstandige bestuursorganen. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet wordt de wet daarop van toepassing zodra deze in de instellingswet of het instellingsbesluit van toepassing wordt verklaard.

Ook de fondsen in de zin van artikel 9 van de Wsc vallen onder de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in de Kaderwet. Bij brief van 23 januari 2008⁴ is reeds aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing wordt op deze cultuurfondsen.

Dit betekent overigens niet dat alle voorschriften van de Kaderwet daadwerkelijk van toepassing zijn. De meeste voorschriften van die wet hebben namelijk betrekking op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, terwijl de cultuurfondsen privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen zijn. De voorschriften van de Kaderwet die wel van toepassing zijn, betreffen bijvoorbeeld het verstrekken van inlichtingen aan de minister en het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing.

3. Financiële gevolgen

Zoals in paragraaf 2 al is opgemerkt, houdt dit voorstel tot wijziging van het cultuursubsidiestelsel van de Wsc verband met de noodzaak tot bezuinigingen. In het regeerakkoord van 30 september 2010 is overeengekomen om substantiële ombuigingen toe te passen in de rijksbegroting, zodat uiteindelijk in 2015 een structurele besparing op het beleidsterrein cultuur kan worden bereikt van 200 miljoen euro. De wijziging van de Wsc in verband met aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursor-

¹ Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013–2016.

² Besluit van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 juli 2011, nr. 296398, tot intrekking van de aanwijzingen ex artikel 4b van de Wet op het specifiek cultuurbeleid in verband met een herziening van het stelsel van cultuursubsidiëring (Stcrt. 13954).

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 820, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50.

ganen heeft geen financiële gevolgen. Dat geldt ook voor de wijzigingen van de overige wetten.

4. Advies Raad voor cultuur

Dit wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor cultuur. De Raad gaat in zijn advies van 16 september 2011 afzonderlijk in op elk van de in het wetsvoorstel vervatte onderwerpen. Daarnaast vraagt de Raad in meer algemene zin aandacht voor flankerend beleid in het kader van de herstructurering van het stelsel van cultuursubsidiëring. De Raad adviseert om krachtig in te zetten op een geefcampagne en om te komen tot fiscale maatregelen, om zo tot een cultuursector te komen die minder afhankelijk is van subsidie. De regering herkent daarin een gemeenschappelijk streven, maar constateert dat de voorstellen die de Raad in dat verband doet, naar hun aard buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

De Raad voor cultuur merkt op dat het stelsel van aangewezen instellingen in de zin van artikel 4b van de Wsc relatief kort van kracht is. Niettemin kan hij zich vinden in het schrappen van die wettelijke categorie. Naar het oordeel van de Raad wint het systeem van subsidieverstrekking van de Wsc daardoor aan flexibiliteit. Wel wijst de Raad op enkele aspecten van overgangsrechtelijke aard. De regering heeft op dit punt overigens geen aanleiding gezien om het wetsvoorstel aan te passen, aangezien de fasering die de Raad voorstaat zich naar haar oordeel niet verhoudt tot de vierjaarlijkse cyclus van subsidiëring waarin de Wsc voorziet. Daarnaast is de regering van mening dat met de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2013–2016 invulling zal worden gegeven aan een zorgvuldige en tijdig kenbare aanvraagprocedure voor de eerstvolgende, vierjaarlijkse subsidieperiode. Deze punten zijn reeds onderwerp van debat geweest tussen de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Tweede Kamer. Een meerderheid van die Kamer kan zich vinden in de plannen van de regering.

Het oorspronkelijke aan de Raad voorgelegde voorstel van wet voorzag in een wijziging van artikel 4a van de Wsc die erop neerkwam dat de criteria bij de vierjaarlijks vast te stellen ministeriële regeling in ieder geval betrekking hebben op het aandeel eigen inkomsten dat cultuurinstellingen dienen te halen om voor subsidie in aanmerking te komen. De Raad voor cultuur heeft geadviseerd om daarvan af te zien. In de eerste plaats meent de Raad dat onduidelijkheid zou komen te ontstaan of het aandeel eigen inkomsten op *alle* criteria in de ministeriële regeling van toepassing is. Verder zou de oorspronkelijke bepaling naar het oordeel van de Raad voor cultuur vragen opleveren over de verhouding van dit uit te werken criterium ten opzichte van de overige criteria die in de op grond van artikel 4a vast te stellen ministeriële regeling worden opgenomen. Ondernemerschap is een van de speerpunten van het cultuurbeleid, en vormt daarmee een belangrijk criterium voor subsidieverlening. Ofschoon de regering van mening is dat een specifieke normstelling op dit punt in de wet aanvullende waarborgen biedt voor de continuïteit van het beleid die zij op dit punt wenselijk acht, is een wijziging van de Wsc op dit punt niet strikt noodzakelijk, omdat de grondslag in het huidige artikel 4a hiertoe ook reeds mogelijkheden biedt. In het licht van de bezwaren van de Raad voor cultuur heeft de regering dan ook afgezien van een voorstel tot wijziging van artikel 4a.

De Raad voor cultuur heeft, tot slot, instemmend geadviseerd over het van toepassing verklaren van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op de cultuurfondsen, alsmede over de voorgestelde wijziging van de Wet tot behoud van cultuurbezit en van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag

1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het schrappen van het subsidieregime van artikel 4b van de Wsc laat de bestaande systematiek van het eenmaal in de vier jaar op grond van artikel 4a van de Wsc vaststellen van een ministeriële regeling in stand. Om die reden zijn er geen directe consequenties voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Uiteraard zullen de op grond van artikel 4a van de Wsc vast te stellen regelingen wel nog steeds afzonderlijk op die aspecten worden gezien.

6. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft, voor wat betreft de aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, alleen betrekking op een groep van zelfstandige bestuursorganen en leidt zodoende niet tot administratieve lasten voor burgers of bedrijven.

De voorschriften die op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing worden, zijn ofwel niet relevant voor de cultuurfondsen (bijvoorbeeld de bevoegdheid om tarieven vast te stellen), ofwel zij gelden ook nu reeds (bijvoorbeeld de plicht om het jaarverslag aan de minister te zenden), ofwel zij betreffen bevoegdheden van de minister en niet van het fonds (bijvoorbeeld de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen of de bevoegdheid om voorzieningen te treffen bij taakverwaarlozing).

Voor wat betreft de administratieve lasten die samenhangen met het schrappen van het subsidieregime van artikel 4b van de Wsc geldt, net als bij de consequenties voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, dat steeds een toetsing zal moeten plaatsvinden bij het vaststellen van de ministeriële regelingen op grond van artikel 4a van de Wsc. De administratieve lasten van instellingen die een langjarig subsidieperspectief hadden en op grond van artikel 4a van de Wsc een aanvraag indienen voor de komende subsidieperiode kunnen gaan stijgen, omdat meer informatie van instellingen nodig is bij de beoordelingsprocedure op grond van artikel 4a. Anderzijds vervalt tegelijkertijd de verplichting van de vierjaarlijkse visitatie, die alleen voorgeschreven is voor de aangevoerde instellingen en fondsen. Zoals hierboven al vermeld, kunnen de daadwerkelijke lasten echter pas bij de ministeriële regeling worden vastgesteld.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Met het schrappen van dit artikel vervalt de mogelijkheid om instellingen aan te wijzen met een langjarig subsidieperspectief. De intrekking van dit artikel heeft geen rechtsgevolgen voor instellingen. Zoals in het algemeen deel al is vermeld, zijn alle aanwijzingen op grond van dit artikel op 21 juli 2011 ingetrokken.

Onderdeel B

In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op de aanpassing van de Wsc aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat een grondslag voor vernietiging door de minister van besluiten van een

zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 22 wordt niet van toepassing op de fondsen waar het subsidiebesluiten betreft. Het voornemen om dit artikel uit te zonderen is reeds bij de hiervoor genoemde brief van 23 januari 2008 aan de Tweede Kamer meegedeeld.

Bij de voorbereiding van de aanpassingswetgeving heeft het ambtelijke Begeleidingsteam Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (BTZ) criteria geformuleerd voor de gevallen waarin het valide is om af te wijken van de Kaderwet door bestaande zelfstandige bestuursorganen (de rapportage van het BTZ is bij brief van 2 november 2007¹ aan de Tweede Kamer gezonden). Het BTZ geeft in haar rapportage aan een afwijking valide te vinden indien er redenen zijn om uit te sluiten dat de minister deze bevoegdheid gebruikt. Dit is naar de mening van het BTZ – ondermeer – het geval wanneer het beschikken over deze bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechtelijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector. Voor wat betreft de cultuursector zou het vernietigingsrecht een inbreuk vormen op de onafhankelijke besluitvorming van de fondsen. Dat de fondsen onafhankelijk behoren te zijn in hun oordeelsvorming over de te subsidiëren cultuuruitingen vloeit voort uit het zogeheten «Thorbecke-beginsel». Vanuit een historische traditie bemoeit de overheid zich niet met de inhoud van de kunst. De vrijheid van kunst en kunstenaar is het leidend principe bij het kunstbeleid. De overheid is geen beoordelaar van kunst, maar laat dit oordeel over aan onafhankelijke deskundigen. De uitzondering met betrekking tot artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen betreft overigens niet alle besluiten van de fondsen, maar alleen die welke betrekking hebben op de taakuitoefening.

Artikel II

De Europese Commissie heeft in haar codificatieproces verordening 3911/92 opnieuw gecodificeerd met als doel de tekst, die meerdere malen is gewijzigd, op te schonen, waardoor deze beter leesbaar is. De nieuwe verordening is ten opzichte van de verordening uit 1992 inhoudelijk niet gewijzigd. Artikel 11 van de nieuwe verordening nr. 116/2009 bepaalt dan ook dat alle verwijzingen naar de oude verordening gelden als verwijzing naar de nieuwe verordening. Met deze wijziging verwijst de Nederlandse wetgeving direct naar de geldende verordening.

Daarnaast wordt de verwijzing naar de Monumentenwet 1988 aangepast. Die is in de huidige tekst ten onrechte aangeduid als «Monumentenwet».

Artikel III

Deze technische wijzigingen hebben betrekking op het toezicht van de douane op het bepaalde in de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970. Met de inwerkingtreding van de Algemene douanewet op 1 augustus 2008 zijn de toezichtsbevoegdheden van de douane niet meer in de bijzondere wetten geregeld, maar in de Algemene douanewet. Bij de Algemene douanewet is als bijlage een lijst gevoegd met wetten waarop de douane toezicht houdt. De Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 is op deze lijst geplaatst. De verouderde toezichtsbepalingen, die nog afgestemd waren op de Douanewet, worden met het onderhavige wetsvoorstel uit de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 geschrapt. Plaatsing in de bijlage bij de Algemene douanewet is geschied op grond van artikel 1:1, zesde lid, van de Algemene douanewet bij algemene maatregel van bestuur (Stb. 2009, 615). De toezichtsbevoegdheden zijn met deze wijziging niet veranderd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

¹ Kamerstukken II 2007/08, 25 268 en 29 362, nr. 46.