

Vergaderjaar 2002–2003

28 989

Cultuurnota 2005–2008

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 1 juli 2003

Deze brief markeert het begin van de nieuwe cultuurnotaprocedure, nadat de Raad voor Cultuur in zijn vooradvies van 14 april jl. een analyse heeft gegeven van de stand van zaken in de culturele sector. Dit begin van de cultuurnotaprocedure heeft twee keer eerder de vorm gekregen van een zogenaamde uitgangspuntenbrief. In die brief gaf de bewindspersoon aan wat *de* uitgangspunten zijn voor *het* cultuurbeleid in de komende vier jaren, zodat instellingen daar in hun aanvraag rekening mee konden houden.

Dit is de uitgangspuntenbrief. Maar hij heeft om verschillende redenen een ander karakter dan de beide vorige. Als je elke vier jaar steeds andere prioriteiten formuleert, dan leidt dat tot beleidsinflatie en strategisch gedrag van instellingen. Dat is weinig effectief. Bovendien geeft deze werkwijze – terecht of niet terecht – steeds meer voedsel aan de gedachte dat het cultuurbeleid er vooral uit bestaat elke vier jaar aan instellingen gedetailleerd voor te schrijven wat zij in die periode moeten doen. Dat is niet mijn gedachte en daarom kies ik voor een andere benadering. Deze uitgangspuntenbrief is beperkt tot de procedure, de criteria, de subsidievoorwaarden en de verantwoordingsregels die gelden bij het verstrekken van subsidies aan culturele instellingen voor de volgende cultuurnota. Daarbij wil ik nu al werk maken van wat in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 is vastgelegd over het terugdringen van regels en bureaucratie en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en samenleving. Ook de verhouding met andere overheden en de rol van de fondsen komt aan de orde. Ter toelichting daarop het volgende.

Het is mijn overtuiging dat de kwaliteit van de kunst alleen goed tot zijn recht komt wanneer zij in vrijheid kan gedijen. Alleen dan kan kunst zijn bijzondere betekenis vervullen, niet alleen als immateriële verrijking van hen die eraan deelnemen, maar ook voor de vergroting van de spankracht van de samenleving als geheel. Om die reden benadrukt het Hoofdlijnenakkoord het belang van een kwalitatief hoogwaardig cultureel leven. Dat is de taak van de overheid de vrijheid van de kunst te waarborgen, en er

tegelijkertijd voor te zorgen dat de betekenis ervan voor de samenleving zo goed mogelijk wordt benut. Want een bloeiende cultuur draagt bij aan het creatief en innovatief vermogen van de samenleving, de ondernemingszin, het aanzien van ons land en heeft ook een samenbindend vermogen. Dit samenbindend vermogen geldt in het bijzonder voor het erfgoed. Het culturele erfgoed vormt de materiële neerslag van onze gedeelde cultuur en geschiedenis. Het is niet een veilige haven om je nostalgisch in beschermd te weten. Kennis van ons erfgoed draagt bij aan een cultureel zelfbewustzijn dat onmisbaar is in een multiculturele samenleving. In die toegevoegde waarde voor de samenleving is de rechtvaardiging gelegen voor de ondersteuning van kunst en cultuur.

De uitdaging ligt dus niet in het vertalen van nieuwe beleidsdoelen naar nieuwe instructies aan de instellingen, maar in het verbreden van het cultuurbeleid. Dat wil zeggen in het leggen van verbindingen met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toenemende diversiteit van culturen. Ook wil ik de samenhang met andere sectoren versterken, zoals onderwijs (cultuureducatie), ruimtelijke ordening (kwaliteit van de leefomgeving, architectuur) en economie (vormgeving). Ten slotte wil ik meer samenwerken met andere partijen, ook buiten de gesubsidieerde culturele sector. In het najaar zal ik een brief aan de Kamer sturen met daarin de contouren van wat mij daarbij voor ogen staat.

De komende periode komt ook het cultuurbeleid in financieel opzicht in moeilijk vaarwater terecht. De inspanningen van het kabinet om betere condities te scheppen voor economische groei en welvaart vereisen bezuinigingen die ook de culturele sector niet ongemoeid zullen laten. In het Hoofdlijnenakkoord is voor Cultuur een bezuinigingstaakstelling opgenomen van 1,2 miljoen euro voor 2004 en 19 miljoen vanaf 2005.

Voor de bezuiniging in 2004 zal ik bij de begroting 2004, onderdeel Cultuur, voorstellen doen. De bezuinigingen vanaf 2005 zullen in de afweging van de cultuurbegrotingen vanaf 2005 betrokken worden. Het betreft dan de instellingen die gefinancierd worden op grond van de Cultuurnota 2005 t/m 2008 en de overige onderdelen van de cultuurbegroting.

Aan de publieke omroep is een efficiency-taakstelling opgelegd van 40 miljoen euro in 2004 oplopend naar 80 miljoen in 2007. Deze bedragen hebben betrekking op de Rijksomroepbijdrage en daarmee op alle instellingen en voorzieningen die uit de mediabegroting worden gefinancierd. Ter uitvoering zullen de efficiency en effectiviteit van alle organisaties en voorzieningen in het publieke bestel, mede op basis van het onderzoek van McKinsey, worden getoetst aan de mogelijkheid om bij te dragen aan de opgelegde bezuiniging. Dat geldt dus ook voor de specifieke culturele voorzieningen binnen het omroepbestel. In november zal ik de Kamer nader berichten over de invulling in mijn brief over de Mediabegroting 2004.

Meer eigen verantwoordelijkheid

Het kabinet wil regels en bureaucratie terugdringen en de zeggenschap en verantwoordelijkheid van burgers en samenleving versterken. Ook voor de cultuursector zijn dit belangrijke uitgangspunten, juist nu er moet worden bezuinigd. De Raad voor Cultuur stelt zich op het standpunt dat de overheid zich in de regelgeving meer op hoofdzaken moet concentreren. Cultuurinstellingen hebben allereerst te maken met regels die opgelegd worden bij het verstrekken van subsidies. Ook hebben ze te maken met regels die andere overheden of fondsen bij het verstrekken van subsidies opleggen. Daarnaast krijgen ze ook in toenemende mate verplichtingen opgelegd op grond van wetgeving op andere terreinen van het overheidsbeleid.

Regelgeving is overigens niet alleen maar «lastig». Veel regelgeving, ook vanuit de Europese Unie ingegeven, is bedoeld om werknemers te

beschermen. Het gaat mij er niet om de cultuursector uit te zonderen van deze regels, maar wel om kunstenaars en kunstinstellingen meer ruimte te geven zich op de inhoud van hun werk te richten.

Nieuwe en bestaande regels zullen worden beoordeeld op de vraag of er sprake is van onevenredige belasting van de bedrijfsvoering. De regels die er zijn, worden beter gehandhaafd.

Het terugdringen van regels en bureaucratie is kabinetsbeleid. In het kader van het programma Modernisering Overheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal ik in overleg met leden van het kabinet bevorderen dat de cultuursector niet onevenredig wordt belast. Overigens is dit een zaak waar ook de brancheverenigingen een belangrijke rol in hebben.

Minder regels voor cultuursubsidies

Bij de cultuursubsidies valt vooral winst te halen op het terrein van de «alledaagse bureaucratie»: de eisen die aan instellingen gesteld worden bij het opstellen van de subsidieaanvraag, de verplichtingen in de beschikkingen die aan de subsidie worden verbonden en de eisen aan de jaarlijkse verantwoording.

De regelgeving zal op de volgende manier worden vereenvoudigd:

- De inrichtingseisen voor de subsidieaanvraag zijn sterk vereenvoudigd in vergelijking met de eisen die golden bij de aanvraagprocedure in 1999 voor de huidige cultuurnota.
- Meer dan in het verleden zal de integrale uitvoering van het beleidsplan als de belangrijkste prestatie-eis in de subsidiebeschikking worden opgenomen. Bijkomende voorwaarden worden zoveel mogelijk beperkt.
- De verplichting om jaarlijks een activiteitenplan in te dienen vervalft. In plaats daarvan zal strenger worden toegezien op de naleving van de reeds bestaande meldingsplicht, waarbij instellingen kenbaar maken wanneer zij van plan zijn op majeure onderdelen af te wijken van het oorspronkelijke beleidsplan. Majeure afwijkingen kunnen immers leiden tot wijziging van de subsidiebeschikking.
- Ook het toezicht op de besteding van de subsidies zal meer worden gedifferentieerd, afhankelijk van de aard, omvang en bedrijfsmatige staat van dienst van de instelling.
- Ik zal met de andere overheden in gesprek gaan over het verminderen van de administratieve lasten van het Actieplan Cultuurbereik.
- Op grond van het bovenstaande zal het Handboek Financiële Verantwoording worden aangepast.

Regels over het doelgroepenbeleid

In de afgelopen jaren is een actief doelgroepenbeleid gevoerd. Ik onderschrijf het doel om alle mensen in Nederland met een andere culturele achtergrond meer te betrekken bij het culturele leven, maar niet de soms gedetailleerde en soms ongedifferentieerde voorschriften waarmee dit gepaard is gegaan. Ik zie de plannen van aanvragers met betrekking tot hun doelgroepenactiviteiten met belangstelling tegemoet. Ik zal de raad vragen bijzondere aandacht aan die plannen te besteden en het kwaliteitsniveau ervan overeenkomstig te waarderen. In de eerder vermelde «najaarsbrief» zal ik op dit onderwerp uitvoeriger terugkomen.

Verantwoording

De overheid moet de instellingen het vertrouwen kunnen geven dat zij naar hun beste vermogen gestalte geven aan hun eigen ambities. Dat vertrouwen is niet blind. Over de besteding van de subsidies moet verantwoording worden afgelegd. De instellingen zullen worden gehouden aan

wat zij in de beleidsplannen in het vooruitzicht hebben gesteld. Als beloften niet worden nagekomen, kan dit leiden tot sancties. Rekenschap is niet alleen van belang voor een goede verantwoording van de besteding van gemeenschapsgeld, het levert ook gegevens op waarmee het gevoerde beleid op doeltreffendheid kan worden beoordeeld.

Professionalisering

Meer eigen verantwoordelijkheid voor instellingen stelt hogere eisen aan de professionaliteit van instellingen en van de sector als bedrijfstak. Naar mijn indruk schort het niet aan «ondernemende» eigenschappen. Wel leert de jaarlijkse evaluatie van jaarrekeningen van gesubsidieerde culturele instellingen dat het op sommige punten nog schort aan effectief en doelmatig bestuur en beheer van culturele instellingen, en aan de volledige, tijdige en juiste verantwoording van de ontvangen subsidies. Er is dan ook aanleiding om in het cultuurbeleid meer aandacht te vragen voor «cultural governance», opgevat als goed beheer en bestuur van en door culturele instellingen en het toezicht daarop door die instellingen zelf. Ik ben uiteraard verantwoordelijk voor een goede en gerichte controle op de besteding van de verstrekte subsidiegelden, maar zaken als beheer, bestuur en toezicht zijn op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van instellingen zelf. Om mogelijk te maken dat instellingen die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk waarmaken, zijn twee onderwerpen het vermelden waard: de bevordering van expertise op het terrein van «cultural governance» en de rol van brancheverenigingen.

In opdracht van de overheid wordt gewerkt aan aanbevelingen voor «governance» (www.culturalgovernance.nl). Met concrete modellen, een handleiding en «gouden regels» zal een bijdrage worden geleverd aan de expertise bij culturele instellingen. Dit moet leiden tot een draagvlak in de cultuursector op basis waarvan directeurs, bestuurders en toezichthouders gezamenlijk zullen werken aan een grotere alertheid en deskundigheid op dit terrein.

Brancheverenigingen hebben een belangrijke rol te spelen als het gaat om de voortdurende professionalisering van culturele instellingen. Zij dragen daaraan bij door opleidingen aan hun leden aan te bieden of door gezamenlijke inspanningen te leveren op het terrein van sociaal-economische vraagstukken, belangenbehartiging, promotie, ontwikkeling van goed werkgeverschap, etc. Ik wil de dialoog met de brancheverenigingen graag voeren, omdat de brancheverenigingen de professionaliteit van instellingen zelf het beste kunnen stimuleren.

Samenwerking met andere overheden

Ik wil in het cultuurbeleid meer recht doen aan de regio, omdat wat zich op cultureel gebied in de regio afspeelt schragend is voor het culturele leven van ons land. Het kabinet stimuleert een sterke culturele infrastructuur: een hoogwaardig, divers en goed gespreid voorzieningenniveau. Dat is een zaak van alle overheden. Ik zal daarom nadrukkelijk de samenwerking met de andere overheden zoeken.

In de procedure voor de nieuwe cultuurnota is al meer ruimte gemaakt voor overleg met de andere overheden. Nieuw is dat in de procedure meer rekening is gehouden met de cultuurprofielen van de acht convenantgebieden. Het bestuurlijk overleg dat ik in juni heb gevoerd met de acht convenantpartners en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), vond mede plaats op basis van de in de profielen gekozen inzet. Daarnaast was het de bedoeling dat de Raad voor Cultuur, die tijdig over de cultuurprofielen kon beschikken, deze zou gebruiken voor het vooradvies. Van verschillende kanten, onder meer van IPO en VNG, is echter teleurgesteld gereageerd op de manier waarop dat door de raad is gedaan.

Met IPO en VNG zijn inmiddels afspraken gemaakt over de «bestuurlijke agenda» voor de komende cultuurnota. Onderwerpen zijn onder meer de voortzetting van het Actieplan Cultuurbereik, het project Cultuur en School en de Geldstroom beeldende kunst en vormgeving. Over de bibliotheekvernieuwing wordt separaat overleg gevoerd met de bestuurlijke partners. Interessant zijn ook de door verscheidene landsdelen geopperde suggesties om gezamenlijk programma's te ontwikkelen en te financieren en om regionale cultuurfondsen in te stellen.

Procedure en criteria

Instellingen die van landelijke betekenis zijn op het terrein van de cultuur en daaraan een duurzame bijdrage leveren, kunnen vanaf heden subsidie aanvragen voor de volgende cultuurnotaperiode. Aanvragen dienen vóór 1 december 2003 in het bezit te zijn van het ministerie en moeten voldoen aan de formele vereisten die zijn opgenomen in de «Inrichtingseisen subsidieaanvraag».

Vrije toegang

Evenals in de vorige ronde zijn er geen inhoudelijke, financiële of beleidsmatige drempels om een aanvraag in te dienen, behalve de formele vereisten. Ik hecht zeer aan het beginsel van vrije toegang tot de procedure en zie daarom af van het voornemen van mijn voorganger om een toegangsdrampel in te stellen. Daarbij heb ik meegewogen dat zowel de Raad voor Cultuur als de VNG en het IPO zich zeer expliciet tegen een toegangsdrampel hebben uitgesproken.

Kwaliteit voorop

Subsidieaanvragen, indien tijdig en volledig ontvangen, worden ter advisering voorgelegd aan de Raad voor Cultuur. De raad beoordeelt de aanvragen eerst en vooral op de kwaliteit van de plannen, zo mogelijk tegen de achtergrond van de door de instellingen in de afgelopen jaren geleverde prestaties. Daar kan de raad een oordeel over vellen, niet alleen dankzij de deskundigheid van zijn leden en commissies, maar ook dankzij monitorgesprekken die door de commissies van de raad met reeds gesubsidieerde instellingen zijn gevoerd, verslagen van voorstellingsbezoeken die de raad heeft bijgehouden en andere eigen of aanvullende expertise waarop de raad zich kan baseren. Het oordeel van de raad is overigens geen absoluut maar een relatief oordeel, omdat het een afweging is van vele aanvragen binnen een gegeven financieel kader.

Hier past nog een speciale opmerking over de beoordeling van de aanvragen van de voormalige rijksmusea. Tijdens de vorige cultuurnotaronde bleek onduidelijkheid te bestaan over de wijze waarop de aanvragen van deze musea door de raad het beste konden worden beoordeeld, omdat het beheer van rijkscollecties en de huur van rijksgebouwen zijn ondergebracht in langlopende overeenkomsten met het ministerie. Om dit te ondervangen zijn er specifieke inrichtingseisen nodig voor de aanvragen van de voormalige rijksmusea. Ook zal de grondslag voor de bekostiging van deze musea moeten worden aangepast. Ik zal dat doen in overleg met de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea en daarbij tevens het advies betrekken, dat de Raad voor Cultuur binnenkort over het «museaal beleidskader» uitbrengt.

Hoge eisen aan raadsadvies

Over aanvragers waarvan de artistiek-inhoudelijke kwaliteit naar het oordeel van de raad niet aan de maat is, zal de raad in het algemeen adviseren geen subsidie ter beschikking te stellen. De raad zal in alle gevallen,

en zeker in het geval van negatieve adviezen, ondubbelzinnig duidelijk maken op grond van welke bevindingen en argumenten hij tot zijn oordeel komt. Daarbij ga ik ervan uit dat adviezen innerlijk en onderling consistent zijn, dat de gevolgde procedures zorgvuldig en transparant zijn en dat de conclusie over een instelling logisch voortvloeit uit de diverse onderdelen van het raadsadvies.

Aanvullende criteria

Een positief kwaliteitsoordeel leidt echter niet automatisch tot het advies subsidie toe te kennen. Er moet immers worden aangenomen dat er meer aanvragen zijn die aan kwalitatieve vereisten voldoen dan er geld beschikbaar is om te honoreren. De raad moet dan tot een afweging komen, waarbij behalve het kwaliteitsoordeel ook andere overwegingen een soms doorslaggevende rol kunnen spelen, zoals de raad aangeeft in zijn vooradvies. Het gaat hier nadrukkelijk niet om nieuwe cultuurpolitieke criteria, maar om de «vaste waarden» van het cultuurbeleid. Alle criteria tezamen moeten borg staan voor een hoogwaardige en evenwichtige culturele infrastructuur.

- (i) De eerste overweging betreft het maatschappelijk bereik van de voorgenomen activiteiten van een instelling. Is het publieksbereik in overeenstemming met wat van de betreffende instelling verwacht mag worden? Wat gaat de instelling doen om het publieksbereik waar mogelijk te vergroten of te verbreden?
- (ii) De tweede overweging betreft de positie of functie van de instelling in het landelijke bestel. Het te subsidiëren aanbod in een sector moet evenwichtig zijn samengesteld zodat daarmee een breed en divers publiek kan worden bereikt. Kortom: niet te veel van hetzelfde.
- (iii) Ten slotte dient rekening gehouden te worden met de regionale spreiding van het cultuuraanbod.

Aanvragen voor fondsen of andere overheden

Een positief kwaliteitsoordeel kan, behalve vanwege de aanvullende overwegingen, nog in andere gevallen leiden tot een negatief advies of een negatief subsidiebesluit. Het betreft die aanvragen die niet passen binnen de cultuurnotacyclus. Dat geldt met name voor activiteiten die geen of onvoldoende landelijke betekenis hebben of geen structureel karakter dragen. Incidentele projecten of los-vaste activiteiten met een meer onregelmatig karakter passen, hoe interessant ook, niet in de cyclus van meerjarige subsidies. Subsidiëring door fondsen of uit andere bronnen ligt in dat geval meer voor de hand.

Grotere selectiviteit

De financiële ruimte is beperkt. Dat vormt op zich al een reden om selectief te werk te gaan. Bovendien lijkt de aandring om de per definitie schaarse middelen over zoveel mogelijk instellingen te verdelen nobel, maar dit kan gemakkelijk leiden tot een te grote versnippering van het budget. Daardoor kan het gebeuren dat instellingen onvoldoende middelen hebben om volwaardig te kunnen functioneren. Kwaliteit kost geld, en, zoals onlangs uitgevoerd onderzoek naar autonoom stijgende kosten aantoont, steeds meer geld. Ik ga ervan uit dat instellingen bij hun aanvraag hiermee rekening houden, omdat deze extra kosten binnen het budget dat voor de cultuurnota beschikbaar is, moeten worden opgevangen. Dit kan consequenties hebben voor het activiteitenniveau. Dit is overigens geen pleidooi om nieuwe aanvragers buiten de deur te houden, maar wel om de raad te vragen kritisch te adviseren over zowel nieuwe als reeds gesubsidieerde aanvragers.

Voor erfoegd geldt bovendien dat zeer selectief zal worden omgegaan met

aanvragen voor behoud of behoudstaken van collecties en instellingen. Steeds is de vraag aan de orde of het erfgoed dermate bedreigd wordt dat overheidsingrijpen geboden is. In principe neemt de rijksoverheid geen verantwoordelijkheid over van een eigenaar, ongeacht of dat een publieke of particuliere instantie is.

Toetsing van het advies

In het voorjaar van 2004 brengt de raad zijn advies uit. Ik ben gehouden erop toe te zien dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en deugdelijk is gemotiveerd, zodat de uiteindelijke beslissing op dat advies kan worden gebaseerd. Is dat niet het geval, dan vraag ik de raad een aanvulling op het bestaande advies of een nieuw advies. Aanvragers krijgen voorts de gelegenheid om op het advies te reageren. Naar aanleiding van de reacties en eventuele vragen van mijn kant zal ik de raad ook om een aanvullend of nieuw advies vragen.

De beslissing

Het advies van de raad is niet bindend. Uiteraard zal ik het artistiek-inhoudelijke oordeel van de raad volledig respecteren, maar dat laat onverlet dat ik op grond van een eigen verantwoordelijkheid aan het oordeel van de raad een andere conclusie kan verbinden dan waartoe de raad heeft geadviseerd. Daarbij kunnen bestuurlijke, financiële, bedrijfsmatige en beleidsmatige overwegingen een doorslaggevende rol spelen. Over de bedrijfsmatige en bestuurlijke overwegingen merk ik nog het volgende op.

Bedrijfsmatigheidstoets

Een instelling die voor subsidie in aanmerking wil komen, moet voldoende aannemelijk maken dat de voorgestelde activiteiten daadwerkelijk en binnen de goedgekeurde begroting uitgevoerd kunnen worden. En de betreffende instelling moet daarover op de vereiste manier aan de overheid als subsidiegever verantwoording kunnen afleggen. De ervaringen in de afgelopen jaren hebben uitgewezen dat toekenning van een cultuurnotasubsidie louter op basis van geconstateerde inhoudelijke kwaliteit niet in alle gevallen voldoende basis vormt voor het aangaan van een vierjarige subsidierelatie met een instelling, gegeven de verplichtingen en bedrijfsmatige eisen die daarbij aan de orde zijn. De subsidie-regelgeving biedt een basis om instellingen – waarover in dit opzicht twijfel op zijn plaats is – op grond van verifieerbare, feitelijke gegevens aan een dergelijke bedrijfsmatigheidstoets te onderwerpen.¹ Ik laat mij hierbij onder meer leiden door de eerder genoemde aanbevelingen op het terrein van «cultural governance».

Overleg met andere overheden

Alvorens een besluit te nemen over de aanvraag, zal ik overleg voeren met de andere overheden. Het advies van de raad en de cultuurprofielen zullen daarbij vertrekpunt zijn. Afstemming met de andere overheden kan ook reden zijn om van het raadsadvies af te wijken. Uiteraard zal ik ook in dat geval van het raadsadvies afwijkende beslissingen deugdelijk motiveren.

Samenvattend, wil ik mij inzetten voor meer eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, die zonder uitzondering toegang hebben tot de cultuurnotaprocedure, voor professionalisering van de culturele sector, voor minder regelzucht en bureaucratie, voor een zorgvuldige procedure en transparante criteria. Daarvoor hoop ik op een vruchtbare samenwerking.

¹ Artikel 4, derde lid van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, in samenhang met artikel 4:35 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

king met de sector en de andere overheden en zie ik uit naar een constructief overleg met de Kamer.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. C. van der Laan