

Beleidsregel lagere vaststelling of wijziging van subsidies aan cultuurinstellingen

Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 juni 2006, nr. DK/AZ/2006/18843, houdende bepalingen over de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot lagere vaststelling of wijziging van subsidies aan cultuurinstellingen (Beleidsregel lagere vaststelling of wijziging van subsidies aan cultuurinstellingen)

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Gelet op de artikelen 4:46, 4:48 en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. minister: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- b. subsidieontvanger: ontvanger van een subsidie als bedoeld in artikel 4 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, met uitzondering van de ontvanger van een specifieke uitkering als bedoeld in hoofdstuk VI van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen.

Artikel 2

Deze beleidsregel regelt de wijze waarop de minister ten aanzien van subsidieontvangers gebruik maakt van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 4:46 en 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3

Bij het niet tijdig indienen van de jaar- of eindverantwoording, bedoeld in de artikelen 24, onderscheidenlijk 33, van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, wordt de subsidie voor iedere maand dat de subsidieontvanger in verzuim is, verlaagd met 1% van het subsidiebedrag genoemd in het besluit tot verlening van subsidie, tot een maximum van € 10.000,00 per maand. Elke volgende maand dat de subsidieontvanger in verzuim blijft, wordt de subsidie met eenzelfde bedrag verlaagd.

Artikel 4

Bij het niet verrichten van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, wordt de subsidie, wanneer sprake is van majeure onderprestatie, verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met wel zoveel mogelijk overeenkomt met het bedrag aan subsidie dat bestemd is voor de niet verrichte activiteiten.

Artikel 5

Bij het niet naleven van de mededelingsplicht, bedoeld in artikel 22 van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, wordt de subsidie verlaagd met 1% van het subsidiebedrag genoemd in het besluit tot verlening van subsidie, tot een maximum van € 25.000,00.

Artikel 6

Wanneer de subsidieontvanger niet voldoet aan de verplichting die aan het besluit tot verlening van subsidie is verbonden ten aanzien van publieksinkomsten, wordt de subsidie verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met wel zoveel mogelijk overeenkomt met de niet behaalde publieksinkomsten.

Artikel 7

Voordat de minister besluit tot het verlagen van een subsidie, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 6, stelt hij de subsidieontvanger schriftelijk in kennis van zijn voornemen daartoe. In het voornemen geeft hij de subsidieontvanger een termijn van vier weken om schriftelijk of mondeling zijn zienswijze op het voornemen te geven. De minister vermeldt in het voornemen het voorschrift dat niet is nageleefd.

Artikel 8

1. Het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd wordt teruggevorderd. De wijze van terugvordering wordt in het besluit tot verlaging van de subsidie vermeld.
2. Indien de subsidieontvanger voorschotten ontvangt, wordt het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd verrekend met één of meer toekomstige voorschotten. Het besluit tot wijziging van de bevoorschotting wordt tegelijk met het besluit tot verlaging van de subsidie genomen.

Artikel 9

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

Artikel 10

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel lagere vaststelling of wijziging van subsidies aan cultuurinstellingen.

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

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

Toelichting

Algemeen

Op 7 januari 2004 is de beleidsregel 'Opschorting en inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen' in werking getreden (PDR/DIR-2003/63692, Gele Katern 21 januari 2004, nr. 1, 16). Voor de cultuursector ontbrak een sectorbreed beleid omtrent het wijzigen, intrekken en lager vaststellen van subsidies. Met de onderhavige beleidsregel wordt ten aanzien van cultuurinstellingen voorzien in de wijze waarop de minister zijn bevoegdheden op grond van de artikelen 4:46 en 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht aanwendt en invult.

De beleidsregel biedt sectorbreed duidelijkheid aan cultuurinstellingen over de verlaging van instellings- en projectsubsidies, dan wel het lager vaststellen van die subsidies in situaties waarin de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet worden verricht en/of de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Onder cultuurinstellingen dienen tevens te worden begrepen de fondsen, bedoeld in artikel 9 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

In de Algemene wet bestuursrecht, het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen, de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen en de subsidiebeschikking zelf is voorgeschreven aan welke verplichtingen de subsidieontvanger dient te voldoen. Subsidieering op grond van andere cultuurwetten dan de Wet op het specifiek cultuurbeleid – bijvoorbeeld de Mediawet of de Monumentenwet 1988 – valt niet onder de reikwijdte van deze beleidsregel.

De artikelen 4:46, 4:48 en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht vormen de basis voor de onderhavige beleidsregel. Op grond van de artikelen 4:46 en 4:48 kan een subsidie worden ingetrokken of ten nadele van subsidieontvanger worden gewijzigd, dan wel lager worden vastgesteld, indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet worden verricht en/of de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Daar waar in de beleidsregel wordt gesproken van het

verlagen van de subsidie, wordt zowel bedoeld op het ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb, als het lager vaststellen van de subsidie in de zin van artikel 4:46 Awb.

Het oogmerk van het intrekken, wijzigen of lager vaststellen van een subsidie is het herstellen van een met de wet strijdige situatie. Daarnaast mag worden aangenomen dat van dergelijke 'herstelacties' een preventief effect uitgaat. In de Wet op het specifiek cultuurbeleid ontbreekt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dat betekent dat de minister de cultuurinstellingen geen bestuurlijke boete kan opleggen. De onderhavige beleidsregel beoogt op voorhand aan te geven op welke wijze de minister over het algemeen zal reageren op bepaalde vormen van tekortschieten door subsidieontvangers. In de beleidsregel wordt daarnaast aangegeven welke procedure wordt gevolgd.

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht handelt een bestuursorgaan in beginsel in overeenstemming met zijn eigen beleidsregels. Wanneer dat echter voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met door de beleidsregel te dienen doelen, moet de minister hiervan afwijken (de zogenaamde inherente afwijkingbevoegdheid).

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel b

Specifieke uitkeringen als bedoeld in hoofdstuk VI van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen zijn weliswaar subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op het specifiek cultuurbeleid, maar vallen niet onder de reikwijdte van deze beleidsregel, omdat deze uitkeringen zowel qua systematiek als qua inhoud teveel van de instellings- en projectsubsidies verschillen.

Artikel 2

In het algemene deel van de toelichting is reeds aangegeven dat de beleidsregel beoogt invulling te geven aan de bevoegdheden van de minister op grond van de artikel 4:46 en 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht. In de beleidsregel worden met name bepaalde 'overtredingen' en bepaalde bestuurlijke reacties op die overtredingen geregeld.

Artikel 3

Artikel 24 van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen regelt de wijze waarop de subsidieontvanger tussentijds, dat wil zeggen vóór het moment van vaststelling van de subsidie, verantwoording over de subsidie aan de minister moet afleggen. Artikel 33 van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen regelt de

informatie die de subsidieontvanger in het kader van de vaststelling van de subsidie aan de minister dient in te dienen.

Artikel 3 van de beleidsregel bepaalt de omvang van het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd, indien een instelling niet voldoet aan het bepaalde in de artikelen 24 en 33 van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen. Het gaat dan om het niet tijdig indienen van de jaar- en/of eindverantwoording. Voor de toepassing van dit artikel geldt dat de jaar- en/of eindverantwoording eerst is ingediend, wanneer is voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke voorschriften en door de minister volledig, dat wil zeggen compleet, is ontvangen.

Wanneer de jaar- en/of eindverantwoording niet tijdig wordt ingediend, wordt het totale, oorspronkelijke subsidiebedrag iedere maand waarin de instelling in verzuim is met 1 % verlaagd, met een maximum van € 10.000,00. Dat betekent dat de omvang van het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd wordt berekend aan de hand van het eerste besluit tot verlening van subsidie en niet aan de hand van een daarna mogelijk gewijzigd besluit tot verlening van subsidie.

Het belang van tijdige indiening van de verantwoordingsstukken is evident. In algemene zin zal het verlagen van de subsidie met 1% van het totale subsidiebedrag, met een maximum van € 10.000,00, in verhouding staan tot het met de handhaving van de naleving gemoeide belang. Daarbij is rekening gehouden met de draagkracht van culturele instellingen. Artikel 3 van de beleidsregel gaat uit van het verlagen van de subsidie. Daarmee wordt zowel op het ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb, als het lager vaststellen van de subsidie in de zin van artikel 4:46 Awb bedoeld. Het ten nadele wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb zal aan de orde zijn wanneer de instelling verzuimt de jaarverantwoording tijdig en volledig in te dienen. Bij het lager vaststellen van de subsidie in de zin van artikel 4:46 Awb zal het gaan om het niet tijdig of onvolledig indienen van de eindverantwoording.

Artikel 4

Subsidie wordt verleend voor het verrichten van activiteiten. Om welke activiteiten het gaat, is op grond van artikel 4:30 van de Algemene wet bestuursrecht in het besluit tot verlening van subsidie vermeld. Bij meerjarige instellingssubsidies is het pakket van activiteiten dat de instelling gedurende de cultuurnotaperiode zal verrichten opgenomen in het (herziene) beleidsplan en het (herziene) prestatieoverzicht. In het besluit tot verlening van subsidie wordt veelal naar het (herziene) beleidsplan en/of het (herziene) prestatieover-

zicht verwezen. Bij de vraag of de activiteiten door de instellingen worden verricht en de prestaties worden nagekomen, zal de minister het gehele pakket in ogenschouw nemen en beoordelen of er sprake is van een majeure onderprestatie. In voorkomende gevallen kan de minister de Raad voor Cultuur vragen hem hierover te adviseren. De verlaging van de subsidie zal in algemene zin evenredig zijn, wanneer de verlaging overeen komt met het bedrag aan subsidie dat gemoeid is met de niet verrichte activiteiten, zoals opgenomen in de door de instelling opgestelde en bij de aanvraag om subsidie ingediende begroting. Indien er onvoldoende aanknopingspunten in de begroting zijn te vinden om het exacte bedrag dat gemoeid is met de niet verrichte activiteiten te bepalen, wordt dit bedrag in redelijkheid geschat. De betekenis van artikel 4 is erin gelegen dat de minister in beginsel altijd tot verlaging zal overgaan. De minister zal met andere woorden geen gebruik maken van de discretionaire ruimte die de artikelen 4:46 en 4:48 hem bieden.

Artikel 4 van de beleidsregel gaat uit van het verlagen van de subsidie. Daarmee wordt wederom zowel op het ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb, als het lager vaststellen van de subsidie in de zin van artikel 4:46 Awb bedoeld. Het ten nadele wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb zal aan de orde zijn wanneer wordt vastgesteld dat de instelling de activiteiten gedurende het subsidietijdvak niet verricht. De subsidie zal lager worden vastgesteld wanneer bij de subsidievaststelling wordt geconstateerd dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet zijn verricht.

Artikel 5

Artikel 22 van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen bepaalt dat een instelling zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan de minister doet van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie. Het is van groot belang, dat deze verplichting wordt nageleefd. De minister is voor zijn informatievoorziening immers grotendeels afhankelijk van de gesubsidieerde instelling zelf. De verlaging van de subsidie met een bedrag van 1% tot een maximum van € 25.000,00 staat in algemene zin in een redelijke verhouding met het met de naleving van de meldplicht gemoeide belang.

Bij de vraag of de meldplicht niet is nageleefd wordt onderzocht of de omstandigheden die niet zijn gemeld, van belang hadden kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie. Wanneer vast staat dat dit het geval is, terwijl

deze omstandigheden niet zijn gemeld, gaat de minister tot verlaging van de subsidie over.

Artikel 5 gaat uit van het verlagen van de subsidie. Daarmee wordt wederom zowel op het ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb, als het lager vaststellen van de subsidie in de zin van artikel 4:46 Awb bedoeld. Het ten nadele wijzigen van de subsidie in de zin van artikel 4:48 Awb zal aan de orde zijn wanneer gedurende het subsidietijdvak wordt vastgesteld dat de instelling de meldplicht niet heeft nageleefd. De subsidie zal lager worden vastgesteld wanneer bij de subsidievaststelling wordt geconstateerd dat de meldplicht niet is nageleefd.

Artikel 6

De eis om met behulp van subsidie publieksinkomsten te genereren, geldt alleen voor producerende podiumkunstinstanties (exclusief werkplaatsen, productiehuisen en jeugdtheatergezelschappen) die een meerjarige instellingssubsidie ontvangen. De publieksinkomsteneis is in die gevallen opgenomen in het besluit tot verlening van subsidie. De ratio van de publieksinkomsteneis is dat de producerende podiumkunstinstanties door het effectief aanwenden van de cultuurnotasubsidies publieksinkomsten moeten kunnen genereren. Aan het einde van de cultuurnotaperiode wordt beoordeeld of de publieksinkomsteneis is gehaald. Indien de behaalde publieksinkomsten zijn achtergebleven bij de norm, wordt de subsidie verlaagd. Onder publieksinkomsten worden verstaan inkomsten uit kaartverkoop (recettes of uitkopen), horeca tijdens uitvoeringen, verkoop van programma's,

beeld- of geluidsdragers, inkomsten uit vergoedingen van radio of televisie en eventueel overige indirect aan het publiek gerelateerde inkomsten. Publieksinkomsten uit deze laatste categorie dienen wel toegelicht te worden door de subsidieontvanger. Sponsorinkomsten worden niet gerekend tot publieksinkomsten.

Artikel 7

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een bestuursorgaan een voornemen tot het wijzigen, intrekken of lager vaststellen van subsidie aan de subsidieontvanger kenbaar maakt en hem in de gelegenheid stelt op dit voornemen te reageren (artikel 4:12 van de Algemene wet bestuursrecht). In artikel 7 wordt daarvoor een procedure gegeven.

Voordat de minister een besluit tot verlaging van de subsidie neemt, stelt hij de subsidieontvanger schriftelijk in kennis van zijn voornemen daartoe. De minister vermeldt in zijn voornemen het voorschrift waarmee in strijd is gehandeld of is nagelaten. De subsidieontvanger heeft vervolgens een termijn van vier weken om schriftelijk of mondeling zijn zienswijzen op het voornemen aan de minister kenbaar te maken. Na die termijn neemt de minister een besluit omtrent de voorgenomen subsidieverlaging met in achteming van de ingebrachte zienswijzen. Dit besluit zal aan de subsidieontvanger worden toegezonden. Tegen het besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

Artikel 7 is ook van betekenis buiten de situaties, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 6.

Artikel 8, eerste lid

In geval van verlaging van de subsidie gedurende het subsidietijdvak, wordt het bedrag waarmee de subsidie wordt ver-

laagd altijd van de subsidieontvanger teruggevorderd. De minister maakt dus geen gebruik van de discretionaire bevoegdheid die artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht hem biedt. Terugvordering vindt ook plaats, indien de subsidie na afloop van het subsidietijdvak wordt verlaagd (artikel 4:46 van de Algemene wet bestuursrecht). In het besluit tot verlaging van subsidie vermeldt de minister op welke wijze hij tot terugvordering van het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd overgaat.

Artikel 8, tweede lid

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht, het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen en de daarop gebaseerde Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen kunnen aan de subsidieontvanger voorschotten worden verleend. Wanneer in het besluit tot verlening van subsidie is voorzien in het verstrekken van voorschotten aan de subsidieontvanger, wordt, in geval van verlaging van de subsidie gedurende het subsidietijdvak (artikel 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht), het bedrag waarmee de subsidie wordt verlaagd verrekend met één of meer toekomstige voorschotten. In dat geval wordt het besluit tot bevoorschotting – gelijktijdig met het besluit tot verlaging van de subsidie – overeenkomstig artikel 4:54 van de Algemene wet bestuursrecht gewijzigd.

Artikel 8 is ook van betekenis buiten de situaties, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 6.

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