

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2010

In het Wetgevingsoverleg over de Cultuurbegroting van 2 november 2009 (Kamerstuk 32123 VIII, nr. 33) heeft het lid Peters een motie ingediend (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 25) waarin uw Kamer de regering verzoekt «te onderzoeken hoe de schijn van belangenverstremgeling bij de subsidieverlening door de fondsen voorkomen kan worden». Uw Kamer heeft deze motie aangenomen. In zijn brief van 18 januari 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 106) heeft de toenmalige minister van OCW aangegeven dat hij deze motie zal uitvoeren en in het kader van het gevraagde onderzoek «in ieder geval [zal] voorzien in een analyse van de waarborgen in de bestaande procedures van de fondsen die dienen ter voorkoming van belangenverstremgeling».

Aanleiding voor de motie was een discussie over de wijze waarop de fondsen het proces van subsidiebeoordeling en -advisering hebben ingericht. Deze discussie is vooral ontstaan naar aanleiding van bezwaren beroepsprocedures tegen subsidiebeslissingen van het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten (NFPK). Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het hoger beroep inzake de subsidieweigering van het NFPK aan de stichting De Theatercompagnie een eerdere uitspraak van de Amsterdamse Rechtbank van 27 oktober 2009 bevestigd, dat «naar buiten toe de schijn heeft kunnen ontstaan dat door de inbreng van [een commissielid die tevens directeur van een culturele instelling is die voor dezelfde deelregeling heeft aangevraagd] de besluitvorming voor eiseres in negatieve zin is beïnvloed.»¹

In deze brief ga ik eerst in op de huidige situatie: de waarborgen die de huidige procedures van de fondsen en de Raad voor cultuur bevatten. Op basis van de informatie die ik heb ontvangen stel ik vast dat de fondsen en de Raad voor cultuur voldoen aan de wettelijke vereisten. Alleen de praktische uitwerking hiervan in de procedure die bekend staat als «op de

¹ Zaaknummer 200909482/1/H2, d.d. 24 maart 2010.

gang staan», voldoet volgens de rechterlijke uitspraak niet. In mijn conclusie ga ik hier nader op in.

Voordat ik hiertoe overga, ga ik eerst nog kort in op de verantwoordelijkheid die ik heb voor het functioneren van respectievelijk de fondsen en de Raad voor cultuur.

- De fondsen zijn ZBO's die zelfstandig een bepaalde overheidstaak uitvoeren. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoeringsbeslissingen van het bestuursorgaan, voor het totale handelen. In dat kader ziet de minister er (onder meer) wel op toe dat de bestuursreglementen niet in strijd zijn met het recht. Daarvoor beschikt hij over een goedkeuringsrecht. Dit laat echter onverlet dat de verantwoordelijkheid om aan het recht te voldoen in principe bij de ZBO's zelf ligt: de fondsen dienen dus steeds zelf na te gaan of de adviezen waarop zij hun besluiten nemen op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.
- Ten opzichte van de Raad voor cultuur heeft de minister een andere rol, omdat de raad «slechts» adviseert over subsidieaanvragen, terwijl de minister verantwoordelijk is voor de subsidiebeslissingen die hij op basis daarvan neemt. Hierbij dient de minister zich ervan te vergewissen dat de adviezen waarop hij zijn besluiten baseert, op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

De huidige situatie

Het wettelijk kader wordt gevormd door artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin is voorgeschreven dat bestuursorganen hun taak vervullen zonder vooringenomenheid. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan ervoor dient te waken dat personen die tot een bestuursorgaan behoren of daarvoor werken en die een persoonlijk belang hebben bij een besluit van dat bestuursorgaan, de besluitvorming kunnen beïnvloeden.

Naar aanleiding van de motie heb ik de fondsen gevraagd aan te geven welke waarborgen de bestaande procedures en reglementen bevatten om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.¹ Ook de Raad voor cultuur heb ik deze informatie gevraagd.

Op basis van de informatie die ik heb ontvangen stel ik vast dat alle fondsen en de Raad voor cultuur beschikken over eigen regelgeving om een onafhankelijke beoordeling te waarborgen. Deze regelgeving bestrijkt het hele proces, van de werving en selectie van adviseurs tot de beoordeling in adviescommissies en de besluitvorming door bestuur² en heeft betrekking op alle partijen in dit proces: de raad van toezicht en het bestuur, de medewerkers en de adviseurs. De waarborgen zijn in statuten, huishoudelijke reglementen en/of afzonderlijke subsidiereglementen vastgelegd.

De manier waarop de fondsen en de Raad voor cultuur deze waarborgen hebben uitgewerkt is vaak verschillend. Voor een belangrijk deel zijn deze verschillen verklaarbaar uit de specifieke kenmerken van en de werkwijze in sectoren. Voor een ander deel komen verschillen voort uit de aard van het fonds en de vorm van de subsidies: een vierjarige instellingssubsidie vraagt een andere benadering dan een incidentele stimuleringsubsidie of projectsubsidie.

Hieronder ga ik nader op de huidige regelgeving in aan de hand van de verschillende onderdelen van het proces: werving en selectie van adviseurs, de beoordeling van subsidieaanvragen en de besluitvorming: de toekenning van subsidies. Hierbij zal ik ook voorbeelden geven van de verschillen in de uitwerking.

¹ De fondsen zijn: de Mondriaan Stichting, het Fonds Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst, het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, het Fonds Cultuurparticipatie, het Nederlands Fonds voor de Film, het Stimuleringsfonds Architectuur, het Nederlands Letterenfonds, het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en de Stichting Co-productiefonds Binnenlandse Omroep.

² Tenzij anders vermeld wordt met «bestuur» steeds bedoeld: het stichtingsbestuur of de raad van bestuur in het geval sprake is van een raad van toezichtmodel.

Werving en selectie

De werving en selectie van adviseurs verloopt zowel bij de fondsen als de Raad voor cultuur volgens een vast en controleerbaar, zij het niet altijd onderling vergelijkbaar stamien. Alle fondsen werven adviseurs aan de hand van profielen. De meest gangbare vorm is het plaatsen van advertenties in de media. Sommige fondsen hebben werving en selectie bij een onafhankelijke commissie belegd, andere fondsen doen dit zelf. Kandidaten worden niet alleen op geschiktheid beoordeeld, ook wordt gekeken naar de huidige en recent vervulde functies en nevenfuncties die een schijn van belangenverstremgeling op zouden kunnen roepen. Adviseurs worden altijd tijdelijk en voor een «bepaalde» termijn benoemd, die bij goed functioneren desgewenst, eveneens tijdelijk, verlengd kan worden. adviescommissies worden doorlopend vernieuwd. Het bestuur benoemt steeds de adviseurs.

Bij de Raad voor cultuur bestaat een onderscheid tussen de leden van de raad en de leden van de commissies. De raadsleden worden geworven en geselecteerd door een onafhankelijke benoemingenadviescommissie, die door de minister wordt benoemd. Deze commissie adviseert de minister die kandidaat-raadsleden vervolgens ter benoeming voordraagt aan de Kroon. Benoemingen gelden steeds voor vier jaar. De leden van de commissies worden door de Raad voor cultuur zelf geworven en geselecteerd en vervolgens voor benoeming aan de minister voorgedragen. Zowel bij de werving van raadsleden als van commissieleden wordt nadrukkelijk gekeken naar de voor het lidmaatschap van de Raad voor cultuur en zijn commissies vereiste onafhankelijkheid.

Beoordelingsproces

Alle fondsen en de Raad voor cultuur kennen ter uitvoering van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht eigen bepalingen tegen belangenverstremgeling. Ook hier geldt weer dat bepalingen verschillend zijn uitgewerkt. Soms worden adviescommissies multidisciplinair samengesteld, soms in een wisselende samenstelling zodat niet alle adviseurs ook alle aanvragen hoeven te beoordelen. Soms wordt voor een voorzitter uit een andere sector gekozen. De fondsen en de Raad voor cultuur inventariseren regelmatig of er sprake is van mogelijke belangenverstremgeling, bijvoorbeeld voorafgaand aan een nieuwe beoordelingsronde. Indien zich een geval van mogelijke belangenverstremgeling voordoet, hanteren zowel de fondsen als de Raad voor cultuur de gemeenschappelijke regel dat de betrokken adviseur zich aan de oordeelsvorming onttrekt door de vergadering te verlaten. Deze praktijk die bekend staat als «op de gang staan», voldoet door de uitspraak van de Raad van State niet langer.

Alle fondsen en de Raad voor cultuur hebben de werkwijze van adviescommissies schriftelijk vastgelegd, inclusief de rollen van de voorzitter, de secretaris en de leden. De voorzitter heeft vooral als taak de vergadering te leiden en er op toe te zien dat er duidelijke besluiten worden genomen; meestal heeft hij geen stem. De secretaris is vooral belast met de voorbereiding van de vergadering. Tijdens de vergadering bewaakt de secretaris de integriteit van het proces en ziet er op toe dat de discussie met zakelijke argumenten gevoerd wordt en onderbouwd met feiten en waarnemingen. Hij is ook verantwoordelijk voor het formuleren van het advies. Het uiteindelijke advies wordt door de commissie als geheel uitgebracht en niet door de afzonderlijke leden. Bij de Raad voor cultuur beoordelen de commissies de subsidieaanvraag, maar stellen de raadsleden het advies aan de minister vast.

Subsidiebeslissing

Subsidiebeslissingen worden steeds door de besturen van de fondsen genomen. Alle fondsen hebben bepalingen over de integriteit en

onafhankelijkheid van bestuursleden reglementair vastgelegd. Bestuurders (en leden van de raad van toezicht) zijn verplicht opgave te doen van (neven)functies, waaronder bestuursfuncties, commissariaten en adviesfuncties. In het geval van adviezen van de Raad voor cultuur is de minister verantwoordelijk voor de subsidiebeslissingen.

Conclusies

Ik constateer dat alle fondsen en de Raad voor cultuur het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling zeer serieus nemen. Ter uitvoering van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht beschikken zij op alle onderdelen van het beoordelings- en besluitvormingsproces over reglementair vastgelegde waarborgen. Ik stel vast dat de fondsen en de Raad voor cultuur daarmee voldoen aan de wettelijke vereisten. Alleen de praktische uitwerking hiervan in de procedure die bekend staat als «op de gang staan», voldoet volgens de rechterlijke uitspraak niet. In het licht hiervan heb ik de fondsen en de Raad voor cultuur gevraagd uitvoering aan deze uitspraak te geven en hun procedures zo aan te passen dat

- adviseurs met een persoonlijk belang bij een besluit op een subsidieaanvraag zijn uitgesloten van de beoordeling van alle subsidieaanvragen die op grond van dezelfde subsidieregeling voor één behandelingsronde zijn ingediend;
- dat personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit op een subsidieaanvraag geen deel uit kunnen maken van het stichtingsbestuur of een raad van toezicht.

Ik heb de fondsen en de Raad voor cultuur gevraagd de aanpassingen uiterlijk 1 oktober 2010 ter goedkeuring aan mij voor te leggen.

In het begin van deze brief heb ik al aangegeven dat de fondsen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn om aan de wettelijke vereisten te voldoen. Zonder afbreuk te willen doen aan deze verantwoordelijkheid, vind ik het toch wenselijk met de fondsen nader overleg te voeren over een betere afstemming van de onderlinge regelgeving om zo de transparantie en inzichtelijkheid van de regelgeving voor alle betrokkenen, i.c. raden van toezicht, besturen, medewerkers, adviseurs en aanvragers, te vergroten.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart