

Raad voor Cultuur
Postbus 61243
2506 AE Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

Contactpersoon

Zoetermeer

DK/AZ/03/6804

25 februari 2003

Onderwerp

Doorkiesnummer

Adviesaanvraag inzake nieuwe
taakafbakening OCenW - fondsen

Inleiding

Naar aanleiding van een overleg met de Tweede Kamer over de cultuurnotasytematiek in april 2002, heeft mijn voorganger een ambtelijke werkgroep ingesteld om te onderzoeken of een scenario ontwikkeld zou kunnen worden om het probleem van de overbelasting van de cultuurnotasytematiek op te lossen. Door verschillende partijen is immers gesteld dat vanwege het almaar groeiende aantal aanvragende instellingen¹ de druk op de cultuurnota te groot werd en dat dichtslibbing van het systeem voorkomen zou moeten worden.

Ik heb de ambtelijke werkgroep de opdracht gegeven om alternatieven te ontwikkelen voor het door de VVD in de Kamer voorgestelde model van de financiële ondergrens, waarbij op basis van financiële criteria werd uitgegaan van een andere taakafbakening tussen mijn departement en de cultuurfondsen. Vanwege een groot aantal bezwaren tegen deze financiële ondergrens, heeft de werkgroep een model ontwikkeld dat uitgaat van inhoudelijke in plaats van financiële criteria. Dit model, dat een oplossing moet bieden voor de overbelasting van de cultuurnotasytematiek, leg ik u in deze aanvraag ter advisering voor.

Omdat de meeste instellingen in de sector van de podiumkunsten actief zijn, heeft het model dat ik aan u voorleg slechts betrekking op de sectoren theater, muziek en dans. Het model gaat uit van een andere taakafbakening tussen mijn departement en twee cultuurfondsen, het Fonds voor Amateurkunst en

¹ Sinds het ontstaan van de cultuurnotasytematiek is het aantal aanvragen substantieel gestegen. Voor de cultuurnota '92-'96 werden 316 aanvragen beoordeeld, voor de cultuurnota '97-2000 werden 489 aanvragen beoordeeld en voor de huidige cultuurnota heeft de Raad voor Cultuur over 754 een advies uitgebracht. Indien het aantal instellingen dat een subsidieaanvraag zal indienen voor de cultuurnotaperiode 2005-2008 op vergelijkbare wijze zal stijgen, dient de Raad over een duizendtal aanvragen te adviseren.

Podiumkunsten (FAPK) en het Fonds Podiumprogrammering en Marketing (FPPM). Op basis van dit model zouden een viertal categorieën podiumkunstinstellingen in de toekomst hun subsidieaanvraag dienen te richten aan bovengenoemde fondsen in plaats van aan het Ministerie van OCenW.

Een besluit over een eventuele nieuwe taakafbakening tussen departement en betreffende fondsen laat ik aan mijn opvolger over.

Achtergrond

Tijdens en naar aanleiding van de behandeling van de huidige cultuurnota in de Tweede Kamer in het najaar van 2000, werd door verschillende partijen kritiek geuit op de cultuurnotasytematiek. Velen waren van mening dat door het grote aantal subsidieaanvragen de kwaliteit van de adviezen van de Raad voor Cultuur in gevaar werd gebracht en dat de druk op het systeem te groot was.

De Raad heeft in maart 2001 een advies over het cultuurnotastelsel uitgebracht waarin hij stelde geen fundamentele wijzigingen in de systematiek te willen doorvoeren, maar voorstelde op een aantal punten verbeteringen in de systematiek aan te brengen.

Mede naar aanleiding van dit advies heeft mijn ambtvoorganger een aantal voorstellen gerealiseerd. Zo is het aantal commissieleden van de Raad uitgebreid, is het secretariaat versterkt, is de monitoring van instellingen geïntensiveerd en zullen sectoranalyses en regioprofielen in de volgende cultuurnotaprocedure de basis vormen voor het Vooradvies van de Raad voor Cultuur. Met deze maatregelen en instrumenten is een solide basis gelegd voor een goede adviesprocedure.

Een ander belangrijk kritiekpunt, de toenemende druk op de cultuurnotasytematiek, werd in het voorjaar van 2002 opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde gesteld. In het debat werd mijn voorganger met name gewezen op de gevolgen die het grote aantal instellingen dat onder de cultuurnotasytematiek valt, met zich meebrengt. De Kamer stelde dat de juridische en administratieve druk te groot is en dat dichtslibbing voorkomen dient te worden. Bovendien waren verschillende partijen van mening dat het grote aantal instellingen in de cultuurnota tot een versnippering van middelen leidde.

Tijdens het debat diende de VVD een voorstel in om het aantal aanvragende instellingen substantieel te verminderen. Dit voorstel ging uit van een financiële ondergrens die gehanteerd zou moeten worden bij de toelating van instellingen tot de cultuurnotaprocedure. Een instelling zou slechts in aanmerking komen voor een cultuurnotasubsidie als zij van nationale en/of internationale betekenis is en een essentieel onderdeel vormt van het landelijk cultureel bestel. Hiervan zou in het VVD-voorstel sprake zijn als de aanvraag minimaal €250.000,- bedraagt én de instelling minimaal drie keer subsidie van een rijkscultuurfonds heeft ontvangen óf niet wordt voldaan aan de hiervoor genoemde punten, maar naar het oordeel van de staatssecretaris of Raad voor Cultuur desalniettemin sprake is van 'nationale betekenis' en 'essentieel onderdeel'. Instellingen die niet voldoen aan deze criteria zouden worden overgeheveld naar

de cultuurfondsen. Uitvoering van dit voorstel zou in de vorige cultuurnotaprocedure een overheveling van circa 2/3 van het totaal aantal aanvragen (750) hebben betekend.

Mijn ambtsvoorganger toonde zich in het overleg met de Tweede Kamer geen voorstander van een financiële ondergrens, omdat hij deze strijdig achtte met het principe van een zo open mogelijke systematiek. Wel wilde hij toezeggen een ambtelijke werkgroep in te stellen met de opdracht in overleg met de Raad voor Cultuur en de cultuurfondsen de mogelijkheden te onderzoeken voor het terugbrengen van het aantal instellingen dat onder de cultuurnotasytematiek valt. Hierover zou dan door een volgend kabinet een besluit kunnen worden genomen.

Financiële versus inhoudelijke criteria

Mijn voorganger heeft vervolgens de ambtelijke werkgroep ingesteld die het onderzoek naar een vermindering van de druk op de cultuurnotasytematiek ter hand heeft genomen. De werkgroep heeft in de zomer van 2002 rondetafelgesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers uit het veld, cultuurfondsen, koepelinstanties, belangenverenigingen en werkgeversorganisaties. Voor alle gesprekken is een vertegenwoordiging van IPO en VNG, de Raad voor Cultuur en het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten uitgenodigd.

De belangrijkste conclusie van de werkgroep was dat bij een eventuele aanpassing van de cultuurnotasytematiek niet *financiële* maar *inhoudelijke* criteria gehanteerd zouden moeten worden. Ik heb de werkgroep dan ook verzocht om het aan het veld voorgelegde scenario dat uitgaat van inhoudelijke criteria, nader uit te werken. Ik ben, evenals mijn ambtsvoorganger en het veld, geen voorstander van het instellen van een financiële ondergrens, en wel om de volgende redenen:

- het instellen van een financiële ondergrens leidt tot een ongesorteerde uitname van instellingen uit de cultuurnota die inhoudelijk moeilijk te beredeneren is. Het ene jeugdtheatergezelschap zou via het fonds, het andere via het ministerie worden gesubsidieerd;
- criteria als 'essentieel onderdeel' en 'nationaal belang' zijn kwalitatieve oordelen. Op deze wijze wordt de procedure verzwaard, omdat op twee momenten een kwaliteitsoordeel gegeven moet worden, namelijk bij de ontvankelijkheidstoets en bij de 'reguliere', inhoudelijke behandeling van de aanvraag;
- het staat alle instellingen vrij om te stellen een 'essentieel onderdeel' en van 'nationaal belang' te zijn. Hierdoor zal het aantal aanvragen niet afnemen en zal het op deze gronden niet ontvankelijk verklaren slechts tot juridische procedures leiden;
- het instellen van een financiële ondergrens ter hoogte van €250.000,- lokt strategisch gedrag uit. Vele instellingen zullen een aanvraag indienen die boven de €250.000,- reikt. De Raad voor Cultuur zal nog beter moeten onderzoeken of het gevraagde subsidie wel realistisch is. Dit levert meer werklast op in plaats van de beoogde vermindering van administratieve druk.

Nieuwe taakafbakening Ministerie van OCenW en de fondsen FAPK en FPPM

Zoals hierboven beschreven, zijn ter versterking van de Raad voor Cultuur door mijn voorganger reeds de nodige maatregelen getroffen. Zowel een capaciteitsuitbreiding van de Raad, als instrumenten zoals sectoranalyses en monitoring, moeten tot verbetering leiden. Om de almaar toenemende druk op de cultuurnotasytematiek te verminderen, is het volgende model ontwikkeld dat op basis van inhoudelijke criteria uitgaat van een nieuwe taakafbakening tussen mijn departement en het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (FAPK) en het Fonds Podiumprogrammering en Marketing (FPPM). Dit model leg ik u ter advisering voor zodat mijn opvolger vervolgens een besluit kan nemen.

Hieronder schets ik het nieuwe taakafbakeningsmodel en de hieraan ten grondslag liggende overwegingen.

Het nieuwe taakafbakeningsmodel:

- muziekensembles en productiehuizen en werkplaatsen in de sectoren theater, muziek en dans dienen in het vervolg voor subsidie hun aanvraag te richten aan het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten en zijn niet meer ontvankelijk voor de cultuurnotaprocedure;
- festivals en podia in de sectoren theater, muziek en dans dienen in het vervolg voor subsidie hun aanvraag te richten aan het Fonds Podiumprogrammering en Marketing en zijn niet meer ontvankelijk voor de cultuurnotaprocedure.

Het huidige cultuurnotabudget voor alle muziekensembles, productiehuizen en werkplaatsen, festivals en podia in de podiumkunstensector betreft ongeveer 5% van de totale cultuurbegroting (650 miljoen euro, exclusief media) en 12% van de podiumkunstenbegroting. Bovengenoemde categorieën podiumkunstinstanties betreffen 22% van het totaal aantal instellingen dat wordt gesubsidieerd via de cultuurnota (totaal 450 instellingen).

De inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan bovenstaand model lopen voor de verschillende categorieën uiteen:

- een groot aantal muziekensembles werkt niet het gehele jaar in continuïteit. Het FAPK is hierop beter toegerust dan het Ministerie van OCenW;
- een groot aantal muziekensembles dat is opgenomen in de cultuurnota ontvangt van het FAPK een (meerjarige) subsidie ten behoeve van internationalisering. Een groot aantal productiehuizen en werkplaatsen dat is opgenomen in de cultuurnota ontvangt van het FAPK projectsubsidies. Bij deze categorieën instellingen is sprake van een dubbeling van loketten en subsidiestapelings, hetgeen gepaard gaat met onnodige bureaucratie;
- productiehuizen en werkplaatsen bewegen zich in inhoudelijk opzicht in dezelfde sector als het FAPK, zijn evenals het FAPK in eerste instantie gericht op ontwikkeling van nieuw talent. Het FAPK is beter dan het Ministerie in staat hiervoor een samenhangend beleid te ontwikkelen;
- een groot aantal festivals dat is opgenomen in de cultuurnota heeft een podiumfunctie, waarop het nieuwe Fonds Podiumprogrammering en Marketing beter is toegerust dan het Ministerie van OCenW. Het FPPM is beter dan het

Ministerie van OCenW in staat om in samenhang met het podiumbeleid een specifiek beleid voor deze categorie instellingen te ontwikkelen.

- een groot aantal festivals ontvangt van het Ministerie van OCenW een in relatie tot de omzet zeer laag subsidiebedrag. Hierbij is nauwelijks sprake van een instandhoudingssubsidie. Het FPPM is beter toegerust op deze categorie instellingen;
- aangezien de grenzen tussen de productiefunctie en programmeringsfunctie van een groot aantal podia steeds meer vervagen, is het Fonds Podiumprogrammering en Marketing het aangewezen fonds om hiervoor een samenhangend beleid te ontwikkelen;
- een groot aantal podia dat in de cultuurnota is opgenomen heeft (of krijgt hoogstwaarschijnlijk) een subsidierelatie met het nieuwe FPPM. Hierbij is sprake van een dubbeling van loketten en subsidiestapeling, hetgeen gepaard gaat met onnodige bureaucratie.
- de cultuurnotasystematiek is voor een groot aantal instellingen te zwaar; fondsen kunnen een lichtere procedure hanteren die niettemin met voldoende waarborgen is omkleed. De juridische status van fondsbeschikkingen is gelijk aan die van het Ministerie; op fondsbeschikkingen is eveneens de Wet Algemeen Bestuursrecht van toepassing.

Vervolgens wil ik u een aantal overwegingen meegeven die u kunt betrekken bij uw oordeelsvorming. Tevens leg ik u een aantal vragen voor (cursief).

- In de huidige cultuurnotasystematiek zijn convenanten opgenomen waarin afspraken zijn vastgelegd die de rijksoverheid met andere overheden voor vier jaar heeft gemaakt. Tevens zijn in het Algemeen Kader Cultuurconvenanten afspraken gemaakt ten behoeve van een betere afstemming van het cultuurbeleid tussen de verschillende overheden. Bij een eventuele herziening van de taakverdeling van het Ministerie van OCenW en de fondsen, kan ik mij voorstellen dat nieuwe fondsregelingen, die voorwaarden stellen aan bijvoorbeeld bijdragen van andere subsidiegevers, aan IPO en VNG worden voorgelegd, voordat deze door de minister worden goedgekeurd.
 - *Het is wellicht mogelijk om bij de invulling van de nieuwe taakopdracht aan de fondsen op een andere wijze dan hierboven genoemd, rekening te houden met de positie van de andere overheden. Indien de Raad hiervoor suggesties heeft, zou ik die graag vernemen.*
- Bij een nieuwe taakafbakening tussen het Ministerie van OCenW en de betreffende fondsen zouden het FAPK en FPPM nieuwe regelingen dienen te ontwikkelen die zijn toegespitst op de functies van de bovengenoemde categorieën instellingen. In deze situatie is het wenselijk dat de fondsen ook meerjarige subsidieregelingen kunnen ontwikkelen. Ik ben echter van mening dat een helder onderscheid tussen cultuurnota en fondsenregeling dient te blijven bestaan
 - *Is de Raad het eens met het feit dat FAPK en FPPM in staat moeten worden gesteld om meerjarige regelingen te ontwikkelen? Zoja, deelt u mijn mening dat ter handhaving van een onderscheid tussen cultuurnotasubsidie en fondssubsidie,*

voor fondsregelingen een maximale periode van drie jaar gehanteerd dient te worden?

- Uitgaande van de functies van instellingen in het podiumkunstenbestel is het mogelijk dat binnen de genoemde categorieën een onderscheid bestaat tussen instellingen. Voorstelbaar is dat op grond van inhoudelijke criteria een aantal productiehuizen, festivals en grotere muziekensembles toegelaten dient te worden tot de cultuurnotaprocedure. Zo ben ik de mening toegedaan dat vanwege de omvang en functie van een instelling zoals bijvoorbeeld het Holland Festival, deze instelling onder de directe verantwoordelijkheid dient blijven te vallen van de Minister of Staatssecretaris.
- *Bent u van mening dat, bij realisatie van het nieuwe taakafbakeningsmodel binnen de genoemde categorieën podiumkunstinstellingen, een zodanig onderscheid gemaakt kan worden tussen instellingen, dat een aantal productiehuizen, festivals en grotere muziekensembles uitgezonderd dient te worden? Zoja, welke (categorie) instelling(en) dient uitgezonderd te worden en op grond van welke criteria? Zijn deze criteria zodanig te formuleren dat op grond hiervan ook bij nieuwe aanvragers een selectie gemaakt kan worden?*

Termijn

Vanwege de naderende procedure met betrekking tot de Cultuurnota 2005-2008, zal de hierboven geschetste nieuwe taakafbakening tussen mijn departement en de fondsen FAPK en FPPM in de loop van het jaar moeten worden gerealiseerd. Graag zie ik uw advies dan ook binnen zes weken tegemoet.

Tenslotte wil ik nogmaals stellen dat ik een besluit over een eventuele herziening van de taakafbakening tussen mijn departement en de fondsen FAPK en FPPM overlaat aan mijn opvolger, die ik graag in staat stel om, gebruikmakend van uw advies, zo spoedig mogelijk na het aantreden van de nieuwe regering, een besluit te nemen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(mr. drs. C.H.J. van Leeuwen)