

Voorzitter en leden van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	ACB/2002/2874		4 februari 2002
Onderwerp		Doorkiesnummer	
cultuurnotasystematiek			

Tijdens het wetgevingsoverleg op 3 december 2001 heb ik u toegezegd dat er na het kerstreces een brief zou liggen over de financiële ondergrens en de mogelijkheid voor heroverweging, waarin ik ook zou ingaan op de bezwaarschriften en de standaardisering van de advisering. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

*Bezwaarschriften en heroverweging*

Met mijn brief van 2 juli 2001, kenmerk ACB/2001/27065, heb ik u bericht over de stand van zaken op dat moment met betrekking tot de bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de Cultuurnota 2001-2004. Tijdens het algemeen overleg op 4 juli 2001 heeft u aangegeven nader geïnformeerd te willen worden over de betekenis van de in genoemde brief verstrekte gegevens. In dat stadium lagen er echter nog te weinig adviezen van de Commissie voor de bezwaarschriften om daaraan conclusies te kunnen verbinden in termen van betekenis voor de procedure. Ik heb u toen een brief toegezegd waarin ik wat uitgebreider op de bezwaarschriften zou ingaan. In september heeft u bij wijze van tussenbericht een voortgangsrapportage inzake de bezwaarschriften ontvangen. In deze brief ga ik ook meer inhoudelijk in op de bezwaarschriftenprocedure.

Van het totaal aantal ingediende bezwaarschriften (127 op 754 beschikkingen) zijn er twee niet-ontvankelijk verklaard en 41 ingetrokken. De 84 resterende bezwaarschriften zijn inmiddels allemaal - met uitzondering van vier die zonder zitting zijn

of worden afgedaan en zeven waarover nog overleg plaatsvindt - door de Commissie voor de bezwaarschriften ter hoorzitting behandeld.

De commissie heeft intussen 74 adviezen uitgebracht, waarvan 64 tot ongegrondverklaring van het bezwaar. In acht gevallen adviseerde de commissie om het bezwaarschrift (deels) gegrond te verklaren. Twee maal achtte de commissie het bezwaarschrift alsnog niet-ontvankelijk. Tot nu toe heb ik 72 beslissingen op bezwaar genomen, waarbij ik één keer ben afgeweken van het advies van de commissie. In zeven zaken heb ik een nader advies gevraagd aan de Raad voor Cultuur.

Door 22 instellingen is een voorlopige voorziening gevraagd en/of beroep ingesteld bij de rechtbank. Van de inmiddels behandelde verzoeken om een voorlopige voorziening is er niet een toegewezen. Wel is één maal direct uitspraak in de hoofdzaak gedaan. Daarnaast is tot nu toe slechts in één andere beroepsprocedure uitspraak gedaan, waarbij mijn beslissing op bezwaar is vernietigd. In beide gevallen heb ik hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In één zaak is inmiddels uitspraak gedaan, waarbij mijn beroep ongegrond is verklaard en de uitspraak van de rechtbank is bevestigd.

Nu de Commissie voor de bezwaarschriften over bijna alle bezwaarschriften advies heeft uitgebracht, kunnen met betrekking tot de procedure (voorlopige) conclusies worden getrokken.

De commissie is in zijn algemeenheid van oordeel dat de door de Raad voor Cultuur gevolgde beoordelingsprocedure, gelet op de algemene en bijzondere expertise van de raad en zijn commissies alsmede diens brede en meerjarige ervaring met het uitbrengen van adviezen op het gebied van cultuur in de breedste zin van het woord, en de wijze waarop de voor de advisering benodigde informatie is vergaard, met voldoende zorgvuldigheid is omkleed en dat ik mij daarvan in algemene zin heb vergewist. De commissie is van oordeel dat ik in beginsel op het advies van de raad mocht afgaan, waarbij zij opmerkt dat dit anders kan zijn in geval het specifiek op de instellingen betrekking hebbende onderdelen van het advies betreft. Vanuit die optiek heeft de commissie steeds bekeken of het advies van de raad in het specifieke geval zodanige gebreken vertoonde dat ik dit niet aan mijn besluit ten grondslag had mogen leggen.

Ten aanzien van de specifieke instellingsadviezen heeft de commissie in acht gevallen het bezwaar gegrond geoordeeld en mij geadviseerd een nieuw advies aan de Raad voor Cultuur te vragen. Het advies - en daarmee mijn besluit - met betrekking tot die instellingen was volgens de commissie onvoldoende gemotiveerd.

In één van die gevallen (Toneelgroep De Appel) stelde de commissie zich op het standpunt dat er voldoende feitelijke gegevens verzameld en kenbaar dienen te zijn die inzicht bieden in de waardering die in het advies is neergelegd. Het oordeel zou mede op basis van feitelijke gegevens en beschreven criteria zoveel mogelijk geobjectiveerd en inzichtelijk gemaakt moeten worden. Dit standpunt is in beroep door de rechter verworpen. Wel overwoog de president van de rechtbank in die zaak dat indien de bezwaren, gericht tegen het artistiek-inhoudelijk oordeel van de Raad voor Cultuur (waarover de staatssecretaris noch de bezwaarschriftencommissie zelfstandig een standpunt wenst te bepalen), niet om commentaar worden voorgelegd aan de raad, dit betekent dat het voor de bezwaarde na een negatieve beoordeling van zijn artistieke prestaties vrijwel onmogelijk is zijn inhoudelijke kritiek op het artistieke oordeel van de raad in de bezwarenprocedure op enigerlei wijze, hoe marginaal ook, getoetst te krijgen. De president acht deze handelwijze in strijd met het karakter van en de wettelijke bepalingen inzake de bezwarenprocedure. Tegen deze uitspraak heb ik hoger beroep ingesteld.

Zoals bekend, heeft de Raad van State deze uitspraak van de rechtbank inzake Toneelgroep De Appel in stand gelaten. De Raad van State oordeelde dat de president tot het juiste oordeel is gekomen dat ik niet zonder meer aan de contra-expertise voorbij kon gaan. Mede in aanmerking genomen dat ik niet heb betwist dat de personen, door wie de stichting een tegenadvies heeft laten opstellen, op zichzelf als deskundig kunnen worden beschouwd, bestond volgens de Raad van State voor mij in dit geval aanleiding voor een reactie op, dan wel voor het aan de Raad voor Cultuur voorleggen van het tegenadvies. Dit heb ik inmiddels gedaan.

Vastgesteld kan worden dat de beoordelings- en besluitvormingsprocedure vooralsnog in het algemeen voldoende zorgvuldig mag worden geacht. In die paar gevallen waarin ik conform het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften de Raad voor Cultuur opnieuw om advies heb gevraagd, omdat het advies waarop ik mijn besluit heb gebaseerd als niet voldoende gemotiveerd werd beoordeeld, blijkt een nadere motivering zonder problemen te kunnen worden gegeven. Op grond daarvan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat eventuele gebreken aan het raadsadvies niet zijn te wijten aan een gebrek aan informatie over de desbetreffende instelling of de wijze waarop de Raad voor Cultuur deze informatie heeft vergaard, maar eerder aan het korte tijdsbestek waarbinnen de beschikbare informatie moest worden vertaald naar een zorgvuldig beargumenteerd advies, waardoor in een aantal gevallen de motivering in de ogen van de Commissie voor de

bezwaarschriften tekort schoot. Hoewel dit een punt is dat aandacht verdient, kan in elk geval de (voorlopige) conclusie worden getrokken dat de beoordelings- en besluitvormingsprocedure geen ingrijpende wijziging behoeft.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik ervan overtuigd ben dat er iets gedaan kan worden aan de onvrede waarvan de bezwaaren beroepsschriften getuigen. Het gaat in dat verband vooral om de (on)mogelijkheden om in te gaan op (delen van) het advies van de Raad voor Cultuur. Zonder de procedure nog zwaarder te willen maken dan die nu al is, ben ik van plan een beleidslijn te formuleren terzake van het opnieuw vragen van advies aan de Raad voor Cultuur naar aanleiding van een overgelegde contra-expertise. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer om op het juiste moment en op een goede manier tot een heroverweging te kunnen komen. In die beleidslijn zal ik aangeven in welke gevallen de raad opnieuw om advies zal worden gevraagd. Ik hoop op die manier meer duidelijkheid te kunnen bieden aan zowel de Raad voor Cultuur als de culturele instellingen die een contra-expertise hebben overgelegd of willen overleggen. Ik houd de Kamer hiervan op de hoogte.

Hoewel een eerste inhoudelijke analyse van de bezwaar- en beroepsprocedure mij dus geen aanleiding geeft tot ongerustheid, wil ik wel mijn zorg uitspreken over het feit dat door het bewerkelijke karakter van de bezwaarschriften de beslistermijnen volgens de Algemene wet bestuursrecht ruimschoots zijn overschreden. Er zal nagedacht moeten worden over de vraag hoe deze juridische bewerkelijkheid tot aanvaardbare proporties kan worden teruggebracht.

*(Financiële) ondergrens*

Vanuit de Kamer is de suggestie gedaan een financiële drempel te leggen in de huidige cultuurnotaprocedure. De culturele instellingen die niet aan de toelatingseis voldoen, zouden dan worden overgeheveld naar de fondsen, die in dat geval de bevoegdheid krijgen om meerjarig te subsidiëren. Tijdens het algemeen overleg op 4 juli 2001 heb ik de Kamer toegezegd de mogelijkheden tot het instellen van een ondergrens te onderzoeken.

Het instellen van een ondergrens beperkt het voortdurend groeiende aantal cultuurnota-aanvragen. De subsidiestructuur wordt bovendien flexibeler, indien daarnaast de mogelijkheid van meerjarige fondssubsidies wordt geïntroduceerd. Daardoor kan de stap tussen een projectsubsidie van een fonds en een vierjarige subsidie in het kader van de cultuurnota namelijk worden verkleind.

Indien voor een ondergrens zou worden gekozen, zou deze op

twee manieren kunnen worden uitgewerkt: op basis van een financieel of van een inhoudelijk criterium. In beide gevallen geldt dat het criterium transparant en nauwkeurig dient te zijn, zodat geen enkele instelling zich hoeft af te vragen bij welk loket de aanvraag moet worden ingediend. Dat schept niet alleen duidelijkheid voor de aanvrager, maar voorkomt ook dat de fondsen als tweede kans gaan fungeren in geval een instelling geen cultuurnota-subsidie is verleend en vice versa.

Een financiële ondergrens voldoet aan de eisen van transparantie en nauwkeurigheid. Indien - bij wijze van voorbeeld - een ondergrens van 250.000 euro zou worden gehanteerd, zouden van de huidige 340 gesubsidieerde kunstinstellingen, 219 kunstinstellingen niet meer in het kader van de cultuurnota worden gesubsidieerd, maar door fondsen, met name het Fonds voor de Podiumkunsten. Deze instellingen vertegenwoordigen een subsidiebedrag van 22,5 miljoen euro. Anders gezegd, tweederde van de kunstinstellingen die nu in de cultuurnotasytematiek zitten, worden bij deze ondergrens door de fondsen gesubsidieerd bij gelijktijdige overheveling van 10 procent van het instellingenbudget.

Een *financieel criterium* is weliswaar nauwkeurig, maar ook arbitrair, omdat niet gekeken wordt naar de aard of kwaliteit van de aanvragende instelling. Zo kan een lage subsidieafhankelijkheid (bijvoorbeeld bij financiering van de onrendabele top) er reeds toe leiden dat een instelling niet meer in de cultuurnota terecht kan. Het leidt dus tot een ongesorteerde en ongelijksoortige overheveling. Een *inhoudelijk criterium* leidt per definitie tot een gesorteerde en gelijksoortige overheveling. De overheveling zou kunnen worden beperkt tot die sector waar de overbelasting het grootste is, bijvoorbeeld in delen van de podiumkunstensector.

Laat ik voorop stellen dat ik geen voorstander ben van welke ondergrens dan ook. Ik noem de volgende meer praktische bezwaren.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat de werkdruk per saldo niet afneemt, maar slechts wordt doorgeschoven naar de fondsen. Een nadeel van met name een financiële ondergrens, die de Raad voor Cultuur ook in zijn advies over de evaluatie van de cultuurnota noemde, kan zijn dat de instellingen strategisch gedrag zullen gaan vertonen door hun subsidieaanvraag te verhogen.

Bij een inhoudelijke ondergrens kan betwijfeld worden of de inhoudelijke criteria voldoende scherp kunnen worden geformuleerd om een discussie te voorkomen over de vraag welke instelling tot welke categorie hoort.

Daarnaast is er echter een aantal bezwaren van principiële aard. In de eerste plaats zal een integrale afweging op rijksniveau niet langer mogelijk zijn ten aanzien van het deel van de aanvragen dat bij de fondsen terecht gekomen is. Dat bezwaar zou overigens deels ondervangen kunnen worden door een deel van het budget van de fondsen te oormerken. Fundamenteler echter acht ik het bezwaar dat het oorspronkelijke onderscheid tussen de fondsensubsidiëring, namelijk gericht op incidentele subsidiëring, en de cultuurnota subsidiëring, namelijk gericht op de subsidiëring van instellingen die continu kwalitatief hoogstaande prestaties leveren, wordt opgeheven. Er zal niet langer een scheiding plaatsvinden op basis van de criteria internationale uitstraling, continuïteit en erkende kwaliteit. Door het instellen van een ondergrens wordt het principe van open inschrijving tot de cultuurnota verlaten met alle genoemde bezwaren vandien. Ik vind deze prijs te hoog voor de door de Kamer gesignaleerde problemen.

Gezien de vele nadelen die verbonden zijn aan het stellen van een ondergrens, geef ik er de voorkeur aan de raad beter toe te rusten, indien uit onderzoek mocht blijken dat de capaciteit onvoldoende is. Bovendien zou kunnen worden overwogen een deel van de meer technisch-administratieve uitvoering anders te organiseren, bijvoorbeeld door de subsidieverleningen die onder een bepaalde financiële grens vallen te laten afhandelen door de fondsen. Een dergelijk alternatief moet ertoe leiden dat de cultuurnota voor iedereen toegankelijk blijft en de structuur van de cultuurnotaprocedure intact blijft.

#### *Onderzoek naar alternatieven voor beoordeling subsidieaanvragen*

Tijdens het eerder aangehaalde algemeen overleg van 4 juli 2001 over het stelsel van de cultuurnota werd door de fractie van de Partij van de Arbeid de vraag gesteld of ik het onderzoek van de TU Delft in opdracht van Kunsten '92 naar alternatieven voor de huidige wijze van beoordeling van subsidieaanvragen, in de vormgeving van de cultuurnotaprocedure wilde betrekken. De organisatie heeft mij daarover in december inderdaad benaderd en ik heb mijn belangstelling kenbaar gemaakt. Departement en Raad voor Cultuur zullen het onderzoek van nabij volgen en ik zal de uitkomsten ervan zeker betrekken bij mijn verdere gesprekken met de raad over de inrichting van de cultuurnota-advisering. Ik teken daarbij overigens wel aan dat in het verleden verrichte verkenningen naar objectivering of standaardisering van het inhoudelijk advies, of vergelijkingen met adviespraktijken in andere sectoren, niet meteen bruikbare alternatieven hebben opgeleverd voor het model van

intersubjectieve beoordeling door deskundigen. Ik zie de meerwaarde van zo'n onderzoek dus vooral in de verkenning van mogelijkheden tot verbetering van het bestaande model.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

dr. F. van der Ploeg,