

Verschil maken

Herijking cultuurnotasystematiek

September 2005

Inleiding

In de *Cultuurnota 2005-2008* en al eerder in de beleidsnota *Meer dan de Som*, heb ik aangegeven dat er alle aanleiding is de cultuurnotasytematiek kritisch tegen het licht te houden. Die behoefte wordt door de cultuursector gedeeld, zo heb ik gemerkt. Ook leden van de Tweede Kamer hebben bij de behandeling van de cultuurnota kanttekeningen geplaatst bij de huidige systematiek. Daarom heb ik de herijking van de cultuurnotasytematiek tot inzet gemaakt van een debat met de sector, de andere overheden en de Kamer.

Met het oog op dat debat heb ik in januari 2005 de cultuursector en de bestuurlijke partners in een brief uitgenodigd hun licht te laten schijnen over de volgende drie vragen:

- Welke rol zou de rijksoverheid moeten spelen bij de subsidieverlening in de culturele sector?
- Welke elementen van de systematiek zouden moeten worden behouden?
- Welke onderdelen moeten beter en hoe zou dat kunnen?

Ruim dertig instellingen, medebestuurders en andere geïnteresseerden hebben gereageerd. De inzendingen zijn te lezen op www.cultuurnota.nl. In aanvulling op de schriftelijke reacties heb ik over deze vragen een vijftal rondetafelgesprekken gevoerd met een dwarsdoorsnede uit de cultuursector. Daarnaast heeft de Raad voor Cultuur drie debatten georganiseerd met vertegenwoordigers uit de culturele sector, waarvan verslag is gedaan in een publicatie onder de titel *De fletsmatigheid van een imploderend systeem*. Ook in de sector zelf zijn debatten georganiseerd, onder andere door de fondsen. Dit maakt het mogelijk om niet alleen de contouren van een nieuwe systematiek te schetsen maar ook een uitgewerkt voorstel in debat te brengen en aan de Kamer voor te leggen.

De reacties en commentaren geven een verre van eensluidend antwoord op de bovengenoemde vragen. Daarvoor verschillen ze te veel in de analyse en meer nog in de voorgestelde verbeteringen. Het zou alleen al door de veelheid aan onderwerpen, te ver voeren hier op alle bijdragen in te gaan. Deze brief gaat dan ook over de conclusies die ik aan die bijdragen verbind.

Een ontzielde procedure

Het kunstenplan en later de cultuurnotasytematiek waren vanaf het begin bedoeld om de artistieke dynamiek in het culturele leven te faciliteren. De gedachte achter de cultuurnotasytematiek was en is simpel. Door de subsidies aan culturele instellingen niet jaarlijks, maar steeds voor vier jaar toe te kennen, konden twee vliegen in een klap worden geslagen: enerzijds kon meer continuïteit worden geboden aan de instellingen; anderzijds maakte de vierjarige cyclus het ook mogelijk de subsidies ter discussie te stellen en opnieuw te verdelen. Het oude systeem van jaarlijkse subsidies leidde immers in de praktijk juist tot onbeweeglijkheid. Aan de procedure werd tevens een beleidsdocument gekoppeld, de cultuurnota, waarin de bewindspersoon de hoofdlijnen van het cultuurbeleid voor de volgende vier jaren beschrijft. De nota diende tevens als beleidskader voor de te nemen subsidiebeslissingen. Tot slot werd met de systematiek ook beoogd de transparantie van het overheidshandelen te vergroten, door zowel de overheid als de instellingen als het ware te dwingen hun beleid te verwoorden en te verantwoorden.

Inmiddels zijn er vijf ronden geweest waarin volgens deze systematiek is gewerkt, waarvan de eerste onder de naam kunstenplan. De systematiek heeft in de loop der tijd een eigen dynamiek ontwikkeld en daarover valt het volgende op te merken.

Systematiek steeds meer opgetuigd

De systematiek is steeds meer opgetuigd. Vrijwel alle door het Rijk gesubsidieerde culturele instellingen zijn onder de werkings sfeer van de systematiek gebracht; in de procedure wordt geen onderscheid gemaakt naar type instelling. De procedure is bovendien steeds langer geworden. Ten opzichte van de eerste cultuurnotaronde (1992) zijn er bijgekomen: een vooradvies van de Raad voor Cultuur, sectoranalyses, cultuurprofielen van andere overheden, een uitgangspuntennota, convenantoverleggen en zogenaamde zienswijzegesprekken met instellingen. Tot slot is het aantal aanvragen meer dan verdubbeld.

Dichtgetimmerd en gesloten

Door het sterk toegenomen aantal aanvragen en door de steeds hogere eisen die aan de zorgvuldigheid van de procedure en de rechtsbescherming van burgers worden gesteld, heeft de systematiek zich ontwikkeld tot een hoge graad van (beheersmatige) rationaliteit. Er is nauwelijks een speld tussen te krijgen. De prijs die voor deze soliditeit betaald moet worden is dat niemand er meer goed bij kan. Voor *stakeholders* en medebestuurders is het lastig om er invloed op uit te oefenen. De systematiek wordt als 'dichtgetimmerd' en 'gesloten' ervaren.

Niet het goede debat

Het politieke debat over het cultuurbeleid is versmald tot de vraag of aan deze of gene instelling wel voldoende subsidie is verleend én of met het stellen van die vraag wel voldoende recht wordt gedaan aan het adagium van Thorbecke. Het 'instellingengedoe' wordt algemeen als bizar en gênant ervaren, terwijl het cultuurpolitieke debat nauwelijks van de grond komt.

Alles door één deur

Of het nu gaat om fondsen, musea, orkesten, theatergezelschappen of muziekensembles, alle instellingen worden in dezelfde procedure en op dezelfde wijze behandeld. Het is alsof alle instellingen door één deur moeten, die eens in de vier jaar open gaat. Het is enorm dringen: iedereen wil erin, niemand wil eruit. Wie zich toegang heeft verschaft, heeft in zijn beleving de top van de subsidiepiramide bereikt. Wie de toegang wordt geweigerd of er zelfs wordt uitgezet, lijdt vaak reputatieschade.

Meer continuïteit dan dynamiek

Al het gedrang leidt weliswaar tot in- en uitstroom van instellingen, maar deze is budgettair betrekkelijk bescheiden. In de *Cultuurnota 2005-2008* ontvingen 77 instellingen voor het eerst subsidie en van 67 instellingen werd de subsidie beëindigd. Budgettair was met de wisseling van de wacht 2,5 procent van het cultuurnotabudget gemoeid. Als daarbij ook de subsidieverhogingen en –verlagingen in de beschouwing worden betrokken, waarmee eveneens 2,5 procent van het budget is gemoeid, dan luidt de conclusie dat in de bestemming van 95 procent van het cultuurnotabudget in deze ronde niets is veranderd. Het is een nogal zware procedure met relatief bescheiden budgettaire verschuivingen.

Gebrek aan selectiviteit en versnippering

Er komen elke ronde opnieuw meer instellingen in de cultuurnota dan eruit gaan. Dat heeft bij sommigen de vraag opgeroepen of de veel geroemde diversiteit van het culturele leven van ons land niet is doorgeschooten naar versnippering: te veel instellingen die met te weinig subsidie elkaar verdringen op een steeds kleinere markt. Er worden geen scherpe keuzen gemaakt, terwijl stijgende kosten dat wel noodzakelijk maken. Sommigen wijten dit aan de oordeelsvorming en samenstelling

van adviescommissies die volgens het principe van de verdelende rechtvaardigheid nauwelijks tot het maken van scherpe keuzen in staat zijn. Het aantal instellingen met een vierjarige subsidie is sinds 1992 verdubbeld.

Overleg met andere overheden: veel papier, weinig bewegingsruimte

Het overleg met de andere overheden is veel intensiever geworden. Desondanks zijn veelgehoorde klachten dat weinig met de cultuurprofielen wordt gedaan en dat het overleg over de subsidiëring van instellingen weinig voorstelt omdat er nauwelijks mogelijkheden zijn van het raadsadvies af te wijken.

Samenvattend kun je stellen dat de cultuurnotasytematiek als beheersinstrument ruimschoots voldoet, maar als beleidsinstrument is verschrompeld tot een verbureaucratiseerde en ontzielde procedure. Het politieke gesprek gaat nog slechts over de vraag of voldoende recht wordt gedaan aan Thorbecke. Het inhoudelijke gesprek met de sector wordt gevoerd via juridische procedures. Het bestuurlijke gesprek wordt gefrustreerd door hoge en niet waargemaakte verwachtingen over de cultuurprofielen. Het antwoord daarop kan alleen maar zijn dat er weer ruimte komt voor bezieling en betrokkenheid. Hier moet het verschil gemaakt worden.

Inzet

Met het oog op bovenstaande zie ik voor de toekomst de volgende uitgangspunten:

1. Een nieuw evenwicht tussen cultuur en politiek. Cultuur verdient een stevige plek op de politieke agenda, niet op het niveau van individuele instellingssubsidies maar op de hoofdlijnen van beleid. Daarom zal de cultuurnota voortaan een beleidsnota zijn en worden losgekoppeld van de aanvraagprocedure.
2. Het subsidiegebouw wordt gekanteld. Van een systeem dat een verticale 'subsidiecarrière' uitlokt, met de cultuurnota als hoogst bereikbare, naar een systematiek die recht doet aan het unieke en verscheiden karakter van het culturele leven en een reëel perspectief biedt aan de verschillende vormen van artistieke dynamiek binnen de culturele sector. Daarom wordt differentiatie aangebracht in de wijze van beoordelen en subsidiëren van culturele instellingen. De fondsen krijgen in het bijzonder meer mogelijkheden om naast projecten ook meerjarige subsidies (tot maximaal vier jaar) toe te kennen en daarmee maatwerk te realiseren.
3. Een nieuw samenspel tussen de bewindspersoon van OCW en partners. *Stakeholders* en medebestuurders moeten samenhangend kunnen opereren op het te voeren cultuurbeleid. De Raad voor Cultuur wordt anders ingericht om de beleidsadvisering te versterken. Het overleg met de andere overheden krijgt een inhoudelijke in plaats van een procedurele inzet.

1. Een nieuw evenwicht tussen cultuur en politiek

De overheid moet in het cultuurbeleid *waar mogelijk* ruimte scheppen, vertrouwen schenken en afstand houden, en *waar nodig* betrokken zijn, zelf keuzen maken en zijn verantwoordelijkheid nemen. Er is dus een domein waarin vooral artistieke en professionele overwegingen bepalend zijn en een domein waarbij de overheid als verantwoordelijk voor een bloeiend cultureel leven naast artistieke ook beleidsmatige en politieke overwegingen in het geding moet kunnen brengen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat de overheid in het ene geval een stap achteruit doet, in het andere geval juist een stap vooruit. Een scherper onderscheid tussen beide domeinen moet tegengaan dat sommige instellingen worden opgezadeld met beleidsmatige ambities die eigenlijk voor hen niet

relevant zouden moeten zijn, terwijl in andere gevallen scherpe keuzen worden ontlopen die eigenlijk wel moeten worden gemaakt.

Een actievere cultuurpolitiek betekent niet dat de overheid met allerhande regels en voorschriften aan de touwtjes van de instellingen trekt. Het betekent wel dat de overheid ruimte heeft zelf initiatieven te nemen; dat de overheid ruimte heeft om adviezen vanuit haar bestelverantwoordelijkheid te wege en ernaar te handelen; en dat de overheid ruimte heeft om subsidies voor specifieke doelen te verstrekken (programmatische subsidies).

Thorbecke revisited

Wie een actievere cultuurpolitiek wil, stuit als vanzelf op wat het adagium van Thorbecke is gaan heten: de overheid is geen oordeelaar van kunst, maar laat dit oordeel over aan onafhankelijke deskundigen. Dat de overheid geen oordeel heeft over de inhoud van kunstwerken, is onomstreden, maar in de praktijk van het cultuurbeleid heeft het adagium een veel bredere strekking gekregen dan enkel het eerbiedigen van de artistieke vrijheid. Het Thorbecke-adagium lijkt inmiddels van toepassing op elk oordeel dat in het cultuurbeleid wordt geveld, ook over instellingen waar de artistieke vrijheid helemaal niet in het geding is, zoals de ondersteunende instellingen. Bovendien verstomt achter de brede rug van Thorbecke het cultuurdebat.

Het is goed dat de overheid in zaken van cultuur terughoudendheid betracht, maar het moet niet leiden tot politieke onthouding. De overheid moet artistiek-inhoudelijk gesproken wel neutraal zijn, maar niet afzijdig. Daarom is het beter de *autonomie van artistieke expressie* als grondslag te nemen, omdat dit scherper omschrijft waar het om te doen is en meer ruimte biedt aan het maken van politieke keuzen. Daar komt bij dat die autonomie niet alleen verdedigd moet worden tegen een te grote staatsbemoediging, maar ook tegen andere, maatschappelijke krachten die de artistieke vrijheid in gevaar kunnen brengen.

De cultuurnota als koersdocument

De cultuurnota is het document waarin het cultuurbeleid wordt herijkt en wordt vastgelegd voor de volgende vier jaren. Wat het debat echter niet heeft bevorderd is dat de cultuurnota is gekoppeld aan de besluitvorming over de subsidieaanvragen. De cultuurnota heeft hierdoor het karakter van een samenhangende motivering van honderden subsidiebeslissingen. Dat heeft onbedoeld tot het misverstand geleid, dat het cultuurbeleid samenvalt met instellingenbeleid en dat het er slechts op aankomt beleidsprioriteiten telkens te vertalen in (steeds nieuwe) instructies aan de instellingen. Bovendien bepalen subsidiebesluiten nu te zeer het debat. Als zou het volkshuisvestingsbeleid niets anders zijn dan het verstrekken van huursubsidies.

Om het debat over het cultuurbeleid beter tot zijn recht te laten komen, wordt de cultuurnota een beleidsdocument en losgemaakt van de aanvraagprocedure voor instellingssubsidies. De instellingssubsidies worden samengevat en gemotiveerd in een zogenaamd subsidieplan. Volgens de Wet op het specifiek cultuurbeleid geeft de cultuurnota een beschrijving van de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van het Rijk alsmede van de te verwachten belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het culturele leven in Nederland (artikel 3, derde lid). De hoofdlijnen hebben onder meer betrekking op beleidsmatige prioriteiten en de vertaling ervan in programma's en op de verdeling van middelen over sectoren en thema's.

Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat de cultuurnota gekoppeld kan worden aan de zittingsperiode van een kabinet en niet aan een aanvraagprocedure die een vast, vierjaarlijks ritme kent dat niet synchroon hoeft te lopen met de wisseling van kabinet. Dat de asynchroniteit in de

praktijk nogal eens knelde, blijkt uit het feit dat de cultuurnota slechts in één geval heeft geleid tot het soort document dat de wetgever heeft bedoeld, namelijk de cultuurnota *Investeren in cultuur* (1992). In de andere gevallen was het belangrijkste beleidsdocument niet de cultuurnota maar de uitgangspuntenbrief, zoals *Cultuur als confrontatie* (1999) of een separate beleidsnota *Meer dan de som* (2003).

De cultuurnota en de aanvraagprocedure houden beleidsinhoudelijk wel verband met elkaar. Het mooiste is indien de cultuurnota verschijnt voordat de aanvraagprocedure begint. De cultuurnota bevat dan ook het kader aan de hand waarvan aanvragen worden beoordeeld. Is dat onverhoopt niet het geval, dan zal het beoordelingskader in een apart document worden vastgelegd.

Decentralisatie

In het verleden is er wel voor gepleit de verdeling van alle subsidies aan culturele instellingen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen en over te dragen aan hetzij de andere overheden, hetzij een of meer zelfstandige bestuursorganen. Ik ben met vele anderen van beide opties geen voorstander.

Verdergaande *territoriale decentralisatie* is niet nodig, omdat het cultuurbeleid al in belangrijke mate is gedecentraliseerd. Het aandeel van het Rijk in de cultuursubsidies is minder dan een derde. Het is ook niet wenselijk omdat de zorg voor een hoogwaardig, divers en landelijk gespreid patroon van culturele voorzieningen een landelijke regie vereist.

Er is op zichzelf niets tegen *functionele decentralisatie*. Twintig procent van het cultuurnotabudget wordt immers nu al door de fondsen verdeeld. Maar het buiten de ministeriële verantwoordelijkheid brengen van alle of vrijwel alle subsidiebeslissingen, zoals dat bijvoorbeeld in Groot-Brittannië het geval is, voorkomt weliswaar 'instellingengedoe', maar leidt tegelijkertijd tot zo'n afstand van de politiek dat het cultuurbeleid juist verder zou marginaliseren. Er is nog een bezwaar. Juist omdat de andere overheden zo'n grote rol spelen in het cultuurbeleid, moeten zij als direct belanghebbenden in de gelegenheid zijn invloed uit te oefenen op de besluitvorming over culturele voorzieningen die voor de lokale en regionale infrastructuur van wezenlijk belang zijn. Dat is niet goed mogelijk als de beslissingen uitsluitend aan onafhankelijke derden zijn overgedragen.

Samenvattend stel ik daarom voor:

- de cultuurnota los te maken uit de procedure voor de behandeling van subsidieaanvragen;
- de cultuurnota terug te brengen tot waarvoor hij bedoeld is: de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van het kabinet en de inzet van middelen daarvoor; de subsidies van instellingen en de motivering daarvan vormen het zogenaamde subsidieplan;
- betrokkenen meer invloed te laten uitoefenen op de inhoud ervan: de agenda wordt mede door de professionals en medebestuurders bepaald; dat betekent meer overleg en debat en minder rapporten, nota's en profielen.

2. Het subsidiegebouw gekanteld

Afgezien van de fondsen vindt financiering door het Rijk nu vrijwel geheel via de cultuurnotasytematiek plaats. Daardoor ontstaat een eenzijdige en ongezonder grote oriëntatie op dat ene, allesbepalende subsidiebesluit. De lange en omslachtige procedure en de onzekerheid die deze schept, werken voor instellingen bijna verlamdend. De massaliteit van de aanvragen in combinatie met onvoldoende selectiviteit heeft tot gevolg dat de spoeling steeds dunner wordt, dat veel instellingen niet kunnen voldoen aan de subsidieverplichtingen, dat aan de andere kant ook veel

instellingen voor spek en bonen aan de procedure meedoen en dat het systeem onvoldoende artistieke uitdaging biedt. Doordat er nu een gat is tussen de veelal projectmatige ondersteuning door fondsen en de zekerheid van vierjarige subsidies bij het Rijk lokt de huidige systematiek uit tot het volgen van een 'subsidiecarrière', zonder dat hier in artistiek en bedrijfsmatig opzicht altijd een solide basis voor is. Ik wil voorkomen dat instellingen meedingen in een aanvraagprocedure die voor hen te zwaar is en die hen opzadelt met allerhande bureaucratische eisen en voorwaarden die goed beschouwd voor hen irrelevant zijn. Voor dit soort initiatieven is een realistischer perspectief nodig.

Ook moet scherper worden gemarkeerd bij welke subsidiebeslissingen naast artistieke ook beleidsmatige overwegingen een rol spelen. Dat zijn overwegingen die betrekking hebben op de functie die instellingen vervullen of geacht worden te vervullen in het bestel, de landelijke en/of regionale culturele infrastructuur en de internationale positionering. Deze beleidsmatige beslissingen moeten door de bewindspersoon zelf worden genomen die daarvoor dan ook volledig verantwoordelijk is. Zo kan de politiek zich daarover uitspreken en kunnen ook de andere overheden die het aangaat, daarop invloed uitoefenen. Beslissingen die los staan van deze overwegingen kunnen beter door de fondsen worden genomen.

Het systeem moet hiervoor als het ware worden gekanteld: niet een verticale subsidiecarrière, met aan de top de cultuurnotasubsidie, maar een breed, horizontaal palet aan passende arrangementen. In de nieuwe benadering is niet de *duur en status* van een subsidie van doorslaggevend belang, maar de vraag welk arrangement de instellingen het beste toerust. Het gaat om ondersteuning die een realistisch perspectief biedt en past bij de aard van de (artistieke) activiteiten, die onnodige administratieve en beleidsmatige lasten voorkomt en die de politieke discussie reserveert voor die instellingen waar dat op landelijk niveau beleidsmatig relevant is.

Voor de subsidiesystematiek betekent dit het volgende:

- Meer differentiatie in de rijkssubsidies. Er komt straks meer ruimte voor programmasubsidies, de fondsen krijgen een eigen beoordeling. Een aantal categorieën instellingen wordt voortaan beoordeeld door middel van bestelvisitaties. De vierjarige rijkssubsidies richten zich op een kern instellingen die om beleidsmatige redenen direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid dienen te vallen.
- Meer differentiatie in subsidies van de fondsen. Zij krijgen de mogelijkheid om net als het ministerie subsidie te verstrekken voor een periode van maximaal vier jaar. De aanvraagprocedures bij fondsen vinden aanzienlijk frequenter plaats en subsidie-eisen zijn minder zwaar dan bij het ministerie, terwijl financiële steun voor artistieke ontwikkeling voor meerdere jaren mogelijk is.

Het subsidieplan

Subsidie aan instellingen die behoren tot de landelijke culturele infrastructuur in de verschillende sectoren en waarbij dus bij de beoordeling náást (artistieke) kwaliteit ook beleidsmatige overwegingen over de positie in het culturele bestel een rol spelen, blijft onder ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de subsidieverlening aan cultuurinstellingen waarin andere overheden financieel deelnemen, houdt het Rijk bovendien directe verantwoordelijkheid om met andere overheden bestuurlijk overleg te kunnen voeren over deze culturele voorzieningen.

De aanvraagprocedure blijft eens per vier jaar. De Raad voor Cultuur beoordeelt de kwaliteit van de performance en de plannen van de aanvragers en geeft advies. Op de rol van de raad kom ik hierna

terug. Het gaat na 'loskoppeling' van de overige categorieën uit de huidige systematiek om beduidend minder instellingen dan nu.

Elke bewindspersoon zal, mede gevoed door sectoranalyses, vaststellen wat gerekend wordt tot het domein van de directe beleidsverantwoordelijkheid en wat tot het domein van de fondsen.

Aan instellingen in het subsidieplan worden hoge eisen gesteld, ook ten aanzien van *cultural governance*¹. Naast rijkssubsidie is ook de werving van andere inkomsten een voorwaarde is (bijvoorbeeld verkoop, sponsoring, bijdrage gemeenten of provincies).

Bestelvisitaties

Er is in de discussie gepleit voor het uitzonderen van een categorie 'boegbeelden', met een langjarig subsidieperspectief. Hoe begrijpelijk ook, ben ik er desondanks geen voorstander van dat een aantal instellingen op kwalitatieve gronden een 'hors concours' categorie vormt. Het is eenvoudigweg niet uitvoerbaar, omdat er geen scherpe criteria zijn aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wie tot deze categorie gerekend moet worden. Vaak kan nog wel worden beargumenteerd waarom een bepaalde instelling tot die categorie behoort, veel lastiger is het te beargumenteren waarom dat voor de volgende dan niet geldt. Wat ik wél uit de discussie overneem, is dat er binnen de subsidiearrangementen van het Rijk ruimte moet zijn voor verschillende benaderingen van categorieën instellingen. Dat moet dan wel gebeuren op functionele gronden en op basis van een scherp te maken afbakening.

Er zijn instellingen die een zodanige positie in het culturele bestel vervullen, dat ze alleen goed te beoordelen zijn in samenhang met instellingen die eenzelfde positie hebben. Keer op keer is gebleken dat de beoordeling van deze instellingen in het huidige systeem te weinig aandacht krijgt. Voor deze instellingen dient een andere en bredere toets ten aanzien van hun prestaties plaats te vinden. In plaats van de vierjaarlijkse aanvraagprocedure zal voor deze instellingen een periodieke bestelvisitatie plaatsvinden. Voor deze instellingen geldt dat zij een langjarig subsidieperspectief krijgen. De hoogte van de subsidie wordt eens per vier jaar vastgesteld.

Voor deze benadering komen drie groepen instellingen in aanmerking:

- De *sectorinstituten*, die samen de ondersteunende infrastructuur van het culturele leven vormen. Vooruitlopend op de herijking van de gehele systematiek is bij de uitvoering van de *Cultuurnota 2005-2008* een herstructurering van de ondersteuningsstructuur in gang gezet. Ondersteunende besteltaken moeten vanaf uiterlijk 2009 worden uitgevoerd door één instituut per sector, met een onafhankelijke positie ten opzichte van de sector.
- De *symfonieorkesten en de twee landelijke operavoorzieningen*. Samen vormen deze instellingen het landelijke bestel voor klassieke muziek en opera. Zo kan de Nederlandse Opera alleen produceren dankzij de subsidieverplichting aan de randstadorkesten om jaarlijks een productie te begeleiden. Datzelfde geldt voor de samenwerking tussen de Nationale Reisopera en de regionale orkesten. De ervaringen met de laatste grote 'orkestenoperatie' in 2001, waaruit *Holland Symfonia* is voortgekomen, leren dat een herstructurering de besluitvormingstermijn van de vierjarige cyclus ver overschrijdt en dat veranderingen vrijwel altijd gevolgen hebben voor het bestel als geheel.
- De *beheerfunctie van musea die een rijkscollectie* beheren of een collectie voor het behoud waarvan de Staat verantwoordelijkheid heeft genomen. Hiervoor zijn beheerovereenkomsten afgesloten met een lange looptijd. De Inspectie oefent toezicht uit op het beheer. Het beheer

¹ De *Handleiding Cultural Governance* geldt hiervoor als leidraad.

van deze collecties vergt langlopende subsidiëring. Aanvullend wil ik ook voor andere museale investeringen die de termijn van vier jaar overstijgen kijken naar langlopend subsidieperspectief. Het gaat daarbij om de afschrijvingen voor gebouw, technische installaties en de vaste presentatie. De uitwerking van deze voornemens wil ik koppelen aan de herijking van het museale bestel en het daaruit volgende nieuwe museale beleid.

Programma's

Naast exploitatiesubsidies om het beleidsplan uit te voeren kunnen programmasubsidies worden verstrekt- op basis van specifieke beleidsdoelen. Deze subsidies worden ingezet om specifieke en concrete beleidsdoelen te bereiken, bijvoorbeeld activiteiten op het gebied van educatie, culturele diversiteit, cultuur en economie. Instellingen kunnen daar dan vrij op intekenen. Dat is stimulerender dan het ongedifferentieerd opleggen van allerlei 'politieke' eisen aan instellingen. Dergelijke programma's kunnen samen met andere partijen worden opgezet en gefinancierd, zoals andere departementen, gemeenten en provincies, maar ook bijvoorbeeld met private fondsen of bedrijven.

Subsidies door de fondsen

Fondsen staan dicht op de artistieke praktijk en kunnen flexibel inspelen op artistieke ontwikkelingen en innovatie, risico's nemen en snel opereren. Zij kunnen straks een brede variatie aan subsidies verstrekken, van persoongerichte beurzen en stipendia, eenmalige projecten tot meerjarige subsidies met een maximum van vier jaar. Aanvraagrondes vinden meerdere malen per jaar plaats. Aan fondssubsidies hoeven minder eisen en voorwaarden te worden verbonden dan aan subsidies door het ministerie. Daar waar dat nu niet het geval is, zal worden ingezet op een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure, de werkwijze en de regelingen van de fondsen.

In de praktijk zal dit tot gevolg hebben dat een groot aantal kleine initiatieven in de podiumkunsten niet langer bij het ministerie hoeft aan te vragen en dus ook niet langer hoeft te voldoen aan de daar geldende zware eisen, voorwaarden en procedures. De herziene systematiek zal juist deze initiatieven beter kunnen ondersteunen. De financiële middelen die daarmee zijn gemoeid zullen worden overgeheveld naar de podiumkunstoffondsen. Die verdeling wordt niet nu gemaakt maar bij de vaststelling van de cultuurnota door het betreffende kabinet. Om evenwel de gedachten te kunnen bepalen zou het kunnen gaan om de subsidies aan 100 á 150 podiumkunstinstanties. Daarmee is een bedrag gemoeid van circa 10 procent van het thans beschikbare budget voor de podiumkunsten. Dat omvat in ieder geval subsidies aan podia en regionale festivals, waarbij de rol van het Rijk beperkt is tot een aanvulling op bijdragen van provincies en gemeenten.

Meer kansen

Wanneer er straks voor instellingen meer opties zijn voor financiering, kan de eenzijdige afhankelijkheid van de huidige systematiek worden doorbroken.

Er zijn ook andere manieren, bijvoorbeeld door geldstromen te verleggen naar professionals die op het snijvlak van aanbod en vraag opereren. Culturele instellingen en kunstenaars zijn op die manier niet afhankelijk van het oordeel van adviescommissies, maar van de kwalitatieve keuzen van spitsspelers in het veld. Dat schept een andere dynamiek en versterkt de positie van (jonge) makers, terwijl tegelijkertijd versnippering en onnodige institutionalisering wordt voorkomen. Dit gebeurt nu al bij de productiehuisen in de podiumkunsten en presentatie-instellingen in de beeldende kunst. Samen met de andere overheden wil ik de positie van deze instellingen verder versterken. De instellingen beschikken straks over een eigen budget en worden zodanig gesubsidieerd dat kunstenaars daar

zonder eigen geld naar toe kunnen komen. Dit biedt ruimte om meer bezig te zijn met de artistieke ontwikkeling en minder met het enkele keren per jaar bij elkaar schrapen van fondsmiddelen voor het in stand houden van een organisatie. De artistieke leiding is in handen van gezaghebbende personen met een duidelijke artistieke visie, deze functies zijn tijdelijk.

Ook bij de fondsen dient naast de adviescommissies meer ruimte te komen voor eigenzinnige keuzen door bijvoorbeeld intendanten.

3. Een nieuw samenspel

Om het nieuwe systeem optimaal te laten werken, is een goed samenspel tussen het Rijk en een aantal belangrijke partners cruciaal. Dit zijn de fondsen, die een grotere rol krijgen bij de uitvoering van het beleid, de Raad voor Cultuur, die een andere taak krijgt en de andere overheden, als belangrijke financiers.

Fondsen

Fondsen hebben een geheel eigen positie binnen het cultuurbestel. Het zijn de enige instellingen die namens het Rijk subsidies kunnen verstrekken aan instellingen en kunstenaars. Als zodanig vallen ze ook onder de Algemene wet bestuursrecht. Aanvragers kunnen dan ook bezwaar en beroep aantekenen tegen beslissingen van een fonds.

In het verleden zijn cultuurfondsen opgericht om subsidiebeslissingen met een relatief simpel karakter op een eenvoudiger en efficiëntere wijze te kunnen afdoen. Het gaat daarbij in eerste instantie vooral om incidentele subsidiëring van projecten en subsidies aan kunstenaars. Door het hiervoor beschreven voornemen om fondsen ook de mogelijkheid te geven vierjarige projectsubsidies te verstrekken, verandert hun belang relatief. Te verwachten valt dat de aandacht voor hun functioneren daardoor ook zal toenemen. In de verhouding minister-fonds is het van groot belang dat de eerste de volle (ministeriële) verantwoordelijkheid kan nemen. Het instrumentarium hoeft daarvoor niet te worden uitgebreid; de bestaande middelen voldoen. Wel zal hier voldoende aandacht aan moeten worden gegeven. De cultuurnota zal daarbij een belangrijke plaats innemen in haar rol van koersdocument. In de nieuwe situatie zullen de fondsen meer dan nu het geval is op bovensectorale prioriteiten moeten kunnen worden aangestuurd. In dat verband kunnen de fondsen ook optreden als uitvoerder van bijvoorbeeld programmasubsidies of kunnen (delen van) fondsbudgetten aan specifieke doelen worden gekoppeld.

Het subsidieperspectief van de fondsen is meerjarig. Om toezicht op de kwaliteit van het functioneren van de fondsen te verbeteren zal een visitatiesysteem worden ontworpen dat daar voldoende zekerheden voor inbouwt. Beoordeling van de fondsen zal plaatsvinden op basis van vierjaarlijkse (internationale) visitatie.

De Raad voor Cultuur

Voor het cultuurbeleid is een kritisch, gezaghebbend en onafhankelijk adviesorgaan als de Raad voor Cultuur onontbeerlijk. Onafhankelijk van zowel het veld als het ministerie. Dat is geen gemakkelijke rol. Er is enerzijds druk vanuit de sector om stevig op te komen voor de belangen van de sector als die dreigen te worden geschaad, zoals bij bezuinigingen. Er is anderzijds druk vanuit de overheid om rekening te houden met de beleidsmatige prioriteiten op straffe van het niet opvolgen van adviezen en verlies aan beleidsrelevantie. Het verwijt te gouvernementeel te zijn of te veel een belangenbehartiger

ligt altijd op de loer. De vraag is of de huidige inrichting en organisatie van de raad het bereiken van die kritische, onafhankelijke en gezaghebbende positie in de weg zit.

De Raad voor Cultuur heeft een driedelige taak: advisering over beleid, instellingen en uitvoering. Bij de fusie van de verschillende adviesraden op het terrein van de cultuur in 1995 is ervoor gekozen deze taken bij elkaar te houden. Het volgen en beoordelen van een groot aantal instellingen is echter een heel andere activiteit dan beleidsadvisering. In de uitnodigingsbrief is de vraag gesteld of de uitoefening van de ene taak die van de andere in de weg zit. Uit de reacties blijkt dat de Raad voor Cultuur volgens velen tot nu toe niet in staat is gebleken tot een integrale visie op het cultuurbeleid. Hij functioneert meer als kwaliteitsinspecteur dan als (strategisch) beleidsadviseur. Sommigen pleiten er daarom voor beide adviesfuncties uit elkaar te trekken en onder te brengen bij twee verschillende instanties: een adviesorgaan voor het beleid en een inspectie. Daarnaast is ook gepleit voor het scheiden van de beoordeling van de artistieke kwaliteit van instellingen en de advisering over de hoogte van de subsidie.

Op basis van alle reacties kom ik tot het volgende. Ik ben er voorstander van de taken beleidsadvisering en instellingsadvisering duidelijker te scheiden, maar acht het niet verstandig beide functies in twee afzonderlijke organisaties onder te brengen. Ontkoppeling van verschillende adviesniveaus gaat gepaard met verlies aan verticale samenhang. De kwaliteitsbeoordeling op instellingsniveau levert informatie en inzichten op die onontbeerlijk zijn voor de beleidsadvisering en voorkomt dat beleidsadviezen los komen te staan van de culturele praktijk.

De prioriteiten die de raad stelt, zullen altijd in het licht van de beschikbare middelen moeten worden afgewogen. Het is dan ook belangrijk dat de advisering in relatie staat tot een financieel kader. Op het niveau van de instellingen is de inhoudelijke argumentatie waarop een advies over de benodigde subsidie gebaseerd is van belang. Het antwoord op de vraag wat een goede prijs-kwaliteit verhouding is, moet zijn gestoeld op een professionele beoordeling van de financiële positie van een instelling en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Het geadviseerde subsidiebedrag moet dus gebaseerd zijn op de vraag 'wat is daar voor nodig?' en dus niet op de vraag 'wat hebben we ervoor over?'. Dit zal worden uitgewerkt.

Zowel adviezen over bredere beleidsthema's als adviezen over instellingen moeten autonoom, los van nauwe betrokkenheid bij een bepaalde sector en in politieke onafhankelijkheid, tot stand komen. Ik stel daarom een scherpere functionele scheiding in de organisatie en werkwijze van de Raad voor Cultuur voor tussen beleidsadvisering en instellingsadvisering, in die zin dat een compacte, niet naar sector ingerichte raad primair functioneert als beleidsadviseur voor strategische, conceptuele vraagstukken en de beoordeling op instellings- en sectorniveau is ondergebracht in onder de raad ressorterende commissies, die preadviseren aan de raad. De voorzitters van de commissies zijn daar mee niet meer lid van de raad.

Dit voorstel moet worden gezien in het verlengde van het veranderingsproces van de raad zoals dat naar aanleiding van de evaluatie van de vorige cultuurnota in 2001 is ingezet. Toen werd vastgesteld dat met een raad van 25 leden die zeer uiteenlopende aandachtsgebieden representeren de integrale advisering onvoldoende uit de verf komt. Als remedie is gekozen voor het verkleinen van de raad tot ten hoogste 15 leden (inclusief de voorzitter). Raadsleden moeten generalisten zijn die de integraliteit van de advisering bewaken. In samenhang daarmee is het uitgangspunt dat (alleen) raadsleden voorzitter van commissies (kunnen) zijn, komen te vervallen. De Tweede Kamer heeft al met deze maatregelen ingestemd.

Tot 1 januari 2005 gold een overgangperiode waarin de raad uit een voorzitter en 18 overige leden bestond. Daarbij is een profiel voor de leden gehanteerd dat nog is gebaseerd op de aandachtsgebieden van de raad. Ook werden de commissies nog voorgezeten door raadsleden. Inmiddels is per 1 januari jl. het aantal raadsleden in overeenstemming gebracht met het wettelijke maximum, maar de inhoudelijke vernieuwing moet nog haar beslag krijgen.

Om te beginnen wil ik het ingezette veranderingsproces afronden door de Raad voor Cultuur niet langer sectorgewijs in te richten. Om meer garantie te hebben dat de raad adviseert over beleidsprioriteiten en goed in staat is tot cultuurpolitieke advisering wil ik mensen in de raad die in staat zijn het cultuurbeleid te bezien in relatie tot bredere maatschappelijke ontwikkelingen in plaats van overwegend sectorale ontwikkelingen.

Een kleine raad, bestaande uit 7 of 9 generalisten, houdt zich primair bezig met cultuurpolitieke en (boven)sectorale beleidsadviesing. Onder de raad ressorteren commissies die zich bezighouden met sectorale onderwerpen en de beoordeling van de kwaliteit van beleidsplannen van culturele instellingen en hun functioneren. Leden van de raad zijn niet langer voorzitter van een commissie. De raad adviseert over culturele instellingen op basis van preadviezen van de commissies. Doordat raadsleden niet betrokken zijn bij de kwaliteitsbeoordeling van de instellingen en bovendien generalisten in plaats van sectordeskundigen zijn, kan er een gezonde "botsing" ontstaan tussen de oordelen van de commissies en de opvattingen van de raad. De raad maakt een afweging tussen de verschillende instellingen op basis van een integrale visie op het cultuurbeleid.

Een dergelijke raad is mijns inziens beter in staat tot strategische advisering en advisering op hoofdlijnen waaraan in de nieuwe cultuurnotastatistiek nog meer behoefte zal zijn. Overigens zal door de verdere fondsvorming de behoefte aan instellingsadviesing afnemen, waardoor als vanzelf al een verschuiving zal optreden in de verhouding tussen beleid- en instellingsadviesing. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de wens om in de toekomst meer strategische beleidsadviezen uit te brengen en daarmee een groter accent te leggen op de beginfase van de beleidsontwikkeling.

Relatie met andere overheden

Gemeenten, provincies en Rijk zijn traditioneel partners bij het stimuleren van een bloeiend cultureel klimaat. Met hen heb ik dan ook overleg gevoerd over deze wijzigingen in het cultuurnotastel. Ik heb vastgesteld dat ook de bestuurlijke samenwerking binnen de cultuurnotastatistiek op een aantal punten kan worden verbeterd. Bij elke cultuurnota worden afspraken gemaakt die voortvloeien uit de gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur. Samen met de andere overheden streef ik naar een doelmatig en constructief overleg, dat is ontdaan van bureaucratische procedures en gericht op structurele samenwerking en samenhangende besluitvorming van de verschillende bestuurslagen.

Nu de cultuurnota een andere positie krijgt en wordt losgemaakt van subsidiebesluiten, zal in het overleg met de andere overheden en de bestuurlijke afspraken die daaruit voortvloeien onderscheid worden gemaakt tussen afspraken over de hoofdlijnen van het beleid enerzijds en de uitvoering van programma's en het toekennen van subsidies anderzijds. Zo zal de bestuurlijke samenwerking in een drieslag vorm kunnen krijgen.

(1) Voor de kabinetsvoornemens over de hoofdlijnen van het beleid, die hun weerslag vinden in de cultuurnota, zal in het bestuurlijk overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een inhoudelijke afstemming plaatsvinden.

Voorafgaand aan iedere cultuurnota zal een gefundeerde analyse worden gemaakt waarin de culturele sector zowel vanuit de invalshoek van de afzonderlijke sectoren als vanuit het voorzieningsniveau in regionaal en landelijk perspectief wordt belicht. Met IPO en VNG vindt nader

overleg plaats over de invulling. Ik denk daarbij aan het verstrekken van een gezamenlijke opdracht aan een ad hoc commissie onder auspiciën van de Raad voor Cultuur. Op basis van deze analyse worden met IPO en VNG vervolgens afspraken gemaakt over de beleidsmatige consequenties hiervan voor de invulling van de cultuurnota, in het bijzonder over gezamenlijke programma's en inhoudelijke prioriteiten zoals die hun vertaling vinden in de opdracht aan de fondsen en het subsidieplan. Dit overleg in samenhang met de gezamenlijke opdracht voor een verkenning draagt er aan bij dat de landelijke infrastructuur mede wordt gezien vanuit een regionaal perspectief.

(2) Over de kaders en realisering van het subsidieplan en de concrete invulling van de cultuurconvenanten vindt overleg plaats met steden en provincies. Dit overleg zal zich richten op de positie van instellingen die op basis van hun positie in het bestel vierjarige subsidies ontvangen van het Rijk, maar tegelijkertijd van belang zijn voor het regionale en stedelijke voorzieningenniveau.

(3) Voor de totstandkoming van gemeenschappelijke programma's vindt primair bestuurlijk overleg plaats met IPO en VNG. Dit overleg heeft betrekking op de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen en op de uitvoeringsstructuur. In geval van gemeenschappelijke financiering, zoals het Actieplan Cultuurbereik wordt voor een tripartiete (Rijk, provincies en gemeenten) aansturing gekozen. Met IPO en VNG heb ik afgesproken de mogelijkheden hiertoe verder te verkennen, vooral in het domein van het cultuurbereik en de programmeringssubsidies voor podiumkunsten en festivals.

Bovengenoemde afspraken zullen hun uitwerking vinden in aanpassing van het Algemeen Kader Cultuurconvenanten.

Administratieve lasten

De huidige cultuurnotasytematiek lijkt van een verrassende eenvoud. Tot de eenvoud behoort dat alle instellingen de procedure gelijk doorlopen, ongeacht of het gaat om een fonds, een museum, een ondersteunende instelling, een productiehuis of een orkest. Voor die eenvoud moet een echter behoorlijke prijs worden betaald, zo is gebleken. Van de aanvragen doet veertig procent voor het eerst, maar vergeefs een beroep op subsidie. Vanuit een oogpunt van dynamiek zijn nieuwkomers welkom, maar gelet op de aard van de cultuurnota (hoge kwaliteit, duurzaamheid en nationaal belang) is dit een hoog percentage dat het systeem te veel belast. Bovendien is de procedure in verhouding tot de periode waarvoor subsidie wordt verstrekt lang: twee jaar voorbereiding voor een cyclus van vier jaar. In twee jaar tijd wordt veel op papier gezet wat niet altijd even adequaat wordt benut: profielen, sectoranalyses, beleidsplannen. Dat is onwenselijk en niet langer houdbaar.

De conclusie is dan ook dat een vorm van differentiatie nodig is, waaruit een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten moet voortvloeien. De indeling in verschillende categorieën beoordeling en subsidie voor verschillende aanvragers vergroot de efficiency en transparantie van de systematiek. Door scherper te omschrijven welke instellingen een aanvraag kunnen indienen voor de vierjaarlijkse subsidies bij het ministerie van OCW drukt dit het relatief grote aantal nieuwe aanvragers dat vergeefs een beroep doet op subsidie. Dat ontlast instellingen van het schrijven van beleidsplannen, de Raad voor Cultuur in de advisering en het ministerie in het slaan van afwijzende beschikkingen en juridische procedures.

Aanvraagprocedures bij de fondsen zijn eenvoudiger, vooral omdat de besluitvormingsprocessen bij fondsen veel sneller zijn. Aanvragers weten binnen een paar maanden waar ze aan toe zijn – en zijn er aanzienlijk vaker mogelijkheden om (opnieuw) een aanvraag te doen dan eens in de vier jaar.

Voor instellingen met een langjarig subsidieperspectief zal het accent verschuiven van het opstellen van vierjaarlijkse beleidsplannen naar beoordeling via visitatie. Die beoordeling zal indringender zijn en naast het artistiek inhoudelijke oordeel, ook gericht zijn op de bedrijfsvoering. Daar staat tegenover dat niet elke vier jaar het voortbestaan ter discussie staat.

Hoe verder

Na behandeling van de voorstellen in deze nota in de Tweede Kamer kan de uitwerking van de definitieve besluiten ter hand worden genomen.

De werving van leden voor de Raad voor Cultuur met de herziene taakstelling en samenstelling zal spoedig van start gaan, omdat de zittingstermijn van de huidige leden per 1 januari 2006 afloopt.

Met de fondsen zal ik overleg voeren over onder meer de nieuwe taken met betrekking tot de meerjarige subsidies en de relaties met de andere overheden. Dit betreft vooral de fondsen op het terrein van de podiumkunsten. Een procedure voor de vormgeving van de visitaties van de fondsen en andere instellingen die daarvoor in aanmerking komen, zal worden uitgewerkt en te zijner tijd aan de Kamer worden voorgelegd. Met IPO en VNG zal ik zoals eerder aangekondigd de mogelijkheden voor een gezamenlijk programma ter bevordering van de programmering van podia en regionale festivals nader verkennen. Ook zal het Algemeen Kader Cultuurconvenanten worden aangepast.

Tot slot zal ik nagaan welke consequenties de voorgenomen besluiten hebben voor de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Mogelijk kan dit leiden tot een wijziging van de wet, waarbij vereenvoudiging de inzet is.

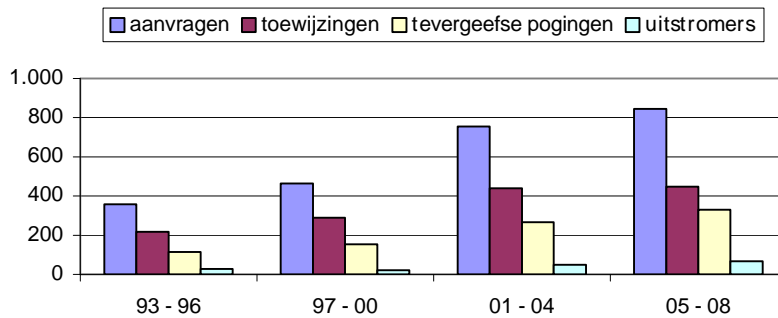
Alle uitwerkingen moeten gereed zijn vóór aanvang van de volgende aanvraagprocedure in 2007.

Bijlagen

Statistieken	II
Reacties op de uitnodigingsbrief	III
Uitnodigingsbrief aan instellingen	VI

Statistieken

Vier perioden vergeleken (in aantallen)

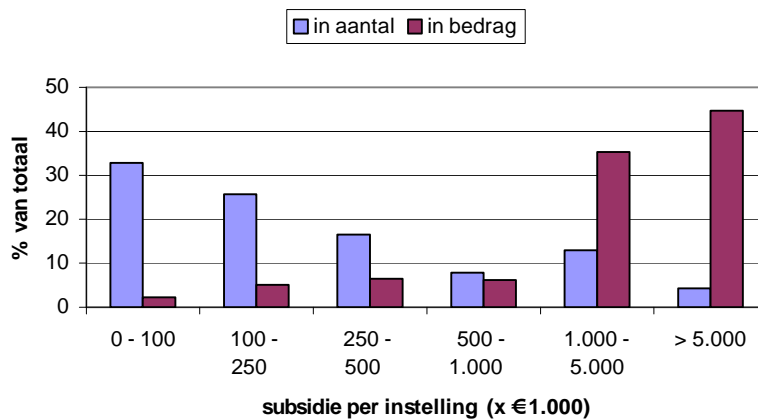


Toelichting:

* De grafiek geeft per periode het totale aantal aanvragen weer, én de verdeling naar aantal toewijzingen, tevergeefse pogingen en uitstromers.

- Toewijzingen: instellingen - bestaand en nieuw - die subsidie krijgen.
- Tevergeefse pogingen: nieuwe aanvragers, die geen subsidie krijgen.
- Uitstromers: instellingen die aan het eind van de vorige periode subsidie kregen, maar in de nieuwe periode geen subsidie krijgen.

Verdeling over instellingen



Toelichting:

"Veel instellingen ontvangen samen weinig subsidie, weinig instellingen ontvangen samen veel subsidie".

* Leesvoorbeeld:

- Bij 0 - 100: 33% van de instellingen ontvangt minder dan € 100.000 subsidie; tezamen ontvangen zij 2% van het cultuurnotabudget.
- Bij > 5.000: 4% van de instellingen ontvangt meer dan € 5 miljoen subsidie; tezamen ontvangen zij 45% van het cultuurnotabudget.
- Bij > 1.000 - dat is 1.000 - 5.000 gecombineerd met > 5.000 - : 17% van de instellingen ontvangt meer dan € 1 miljoen subsidie; tezamen ontvangen zij 80% van het cultuurnotabudget.

* Periode: 2005 - 2008.

* Musea: bedragen zijn exclusief kosten huisvesting.

Reacties op de uitnodigingsbrief

Hieronder treft u een overzicht aan van de ruim dertig instellingen, medebestuurders en andere geïnteresseerden die hebben gereageerd op de uitnodigingsbrief en globale samenvatting van hun reactie. In deze samenvatting worden de belangrijkste onderwerpen besproken die in de inzendingen aan de orde zijn gesteld. De volledige reacties zijn te lezen op www.cultuurnota.nl.

Inzendingen

Boer & Croon; Contactorgaan van Nederlandse Orkesten (CNO); CodArts - De Hedendaagse Opera); Cultuurnetwerk Nederland; Directie Overleg Dans (DOD); De Federatie van Werkgeversverenigingen in de Cultuur (FC); Federatie Filmbelangen; Festival Boulevard; FNV KIEM; Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM); Gemeente Den Haag; Gemeente Haarlem; Gemeente Helmond; Gemeente Leiden; Gemeente Rotterdam; Gemeente Tilburg; Gemeente Utrecht; Hans van Maanen; Interprovinciaal Overleg (IPO); Kunst en cultuur pensioen en verzekering; Kunsten '92; Landsdeel Oost-Nederland; Nederlands Literair Productie en Vertalingen Fonds; Provincie Brabant en de steden Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg; het Noordelijk Overleg Cultuur, de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen en de steden Groningen en Leeuwarden; Provincie Utrecht; Provincie Zeeland; Toneelgroep Oostpool; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG); Vereniging van Nederlandse Theatergezelschappen en -producenten (VNT); Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB); Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea (VRM); Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD); Werkgevers Kunst en Cultuur (WKC)

Rol van de rijksoverheid in de culturele sector

De rol van de rijksoverheid wordt als zeer belangrijk ervaren, maar kan wel transparanter en doorzichtiger worden vormgegeven. Het Rijk is verantwoordelijk voor spreiding van functies en het bieden van een goede culturele infrastructuur, zo stellen onder meer de provincie Brabant / Brabantstad en de provincie Zeeland. Daarnaast is het ontwikkelen van de hoofdlijnen van cultuurbeleid van groot belang en het stimuleren van de ontwikkeling van en educatie over kunst en cultuur. De gemeente Leiden ziet ook de integratie van cultuur en andere beleidsterreinen als rijkstaak.

Differentiatie

In nagenoeg alle reacties klinkt de roep om meer differentiatie in de systematiek. Bijna unaniem is de constatering dat huidige systematiek, waarin alle instellingen gelijktijdig volgens dezelfde procedure worden beoordeeld, niet meer voldoet. Zoals de Federatie Filmbelangen stelt: “de kunstensector ontleent juist zijn kracht aan het verschil tussen de monniken en hun kappen”.

Wat betreft differentiatie worden verschillende aspecten genoemd. Zo wordt door onder meer de DOD en de gemeente Den Haag gepleit voor differentiatie in de duur van de subsidieverlening. Er worden verschillende looptijden voorgesteld, 2 jaar voor nieuwkomers, 4 jaar voor “bewezen” instellingen en langere termijnen voor instellingen met een spilfunctie. FNV KIEM stelt voor maatwerk toe te passen in de samenstelling van de subsidie (een generiek en een projectmatig deel). Een andere vorm van differentiatie die wordt genoemd, bijvoorbeeld door Kunst en cultuur pensioen en verzekering, is het niet meer gelijktijdig behandelen van alle sectoren. Nationale instellingen met een spilfunctie in het cultuurbestel worden in veel reacties als uitzondering opgevoerd. Voor deze categorie worden onder meer door de gemeente Tilburg langere looptijden en andere beoordelingen voorgesteld.

De musea kennen een langlopende beheersovereenkomst die zich moeilijk verhoudt met de huidige systematiek, zo stelt onder meer de VRM.

Beoordeling

In de inzendingen is ook de beoordeling een belangrijk onderwerp van discussie. Hierbij komen zowel de criteria van beoordeling als de beoordelaar zelf aan de orde.

Professionalisering is een thema dat in enkele reacties aandacht krijgt. Zo benadrukken de VRM en Kunst en Cultuur Pensioen en Verzekering het belang van Cultureel Ondernemerschap en de bijbehorende eisen die aan instellingen worden gesteld. Overigens kleeft daar ook een risico aan, zoals de VOB en Cultuurnetwerk Nederland opmerken. De waarde van kunst en cultuur is niet altijd uit te drukken in gegevens zoals bezoekcijfers. Ook wordt gewaarschuwd voor het korten van instellingen die positieve resultaten behalen door goed ondernemerschap.

Een groot deel van de inzenders noemen bedrijfsvoering als te beoordelen aspect. De meningen over wie dit moet beoordelen zijn echter wel verdeeld: aan de ene kant is bijvoorbeeld de VNT van mening dat de Raad voor Cultuur hiervoor beter toegerust moet worden, in andere reacties, zoals die van de WKC, wordt gesteld dat de Raad voor Cultuur zich dient te beperken tot zijn oorspronkelijke taak van artistiek-inhoudelijke beoordelaar van instellingen.

In meerdere reacties wordt visitatie, al dan niet internationaal, gezien als een goede manier om vooral de grote instellingen in de cultuurnota te beoordelen. De vergelijking met het visitatiesysteem in het hoger onderwijs wordt hierin ook gemaakt.

Rol van de Raad voor Cultuur

In de reacties worden twee verschillende rollen onderscheiden, die van beleidsadviseur en die van kwaliteitsbeoordelaar. De kritiek op het functioneren van de Raad voor Cultuur in deze rollen is niet eenduidig. Zo stellen veel gemeenten en provincies dat de regionale belangen door de Raad onvoldoende worden meegewogen. De gemeente Utrecht is van mening dat de Raad zich afzijdig zou moeten houden van financiële voorstellen. Verschillende inzenders, zoals Kunsten '92 en Toneelgroep Oostpool geven aan dat de Raad voor Cultuur zich zou moeten opstellen als onafhankelijk adviesorgaan en gevraagd en ongevraagd moet adviseren over alle aspecten van kunst en cultuur. De Raad dient ook een eigen lange termijnvisie te ontwikkelen.

De sectoranalyses die door de Raad voor Cultuur worden opgesteld verdienen volgens het CNO, de FC en de VNG een prominente plaats in de beleidscyclus voor de input voor de positiebepaling van de sectoren en het ontwikkelen van beleid.

Rol van de fondsen

Enkele inzenders, onder wie de gemeente Haarlem en het FPPM, constateren dat de fondsen nu in dezelfde systematiek en op dezelfde wijze als andere instellingen worden beoordeeld door de Raad voor Cultuur. Omdat de fondsen (als Zelfstandige Bestuursorganen) een andere positie in het cultuurbestel innemen dan culturele instellingen dienen zij ook op andere gronden beoordeeld te worden.

In een aantal reacties wordt gevraagd om een herdefiniëring van de fondstaken. De gemeente Utrecht pleit voor het plaatsen van kleine projectmatig producerende instellingen bij de fondsen, daar tegenover staat de VNG die juist tegen deze overheveling adviseert.

De provincies Drenthe (namens het Noordelijk Overleg Cultuur) en Utrecht zien een grotere rol weggelegd voor de fondsen mits er goede afspraken worden gemaakt tussen de overheden onderling en het rijk en de fondsen. Festival Boulevard kiest een andere weg: als de fondsen een kleinere rol spelen kan de financiële ruimte die daarmee wordt gecreëerd worden ingezet voor innovatie van de podiumkunsten door de inzet van R&D.

Politiek debat

Verscheidene inzenders, zoals de gemeente Rotterdam en Hans van Maanen geven aan dat het politieke debat moet gaan over de betekenis van kunst en cultuur in de samenleving. Niet zozeer de instellingen maar het bredere kader van het cultuurbeleid moet in de politiek bediscussieerd worden. Het landsdeel Oost-Nederland benadrukt dat de politieke inmenging een zaak is van de volksvertegenwoordiging, maar dat een juiste systematiek kan zorgen voor een debat over inhoud en spreiding van de infrastructuur en niet over individuele instellingen.

De andere overheden

De gemeenten en provincies, IPO en VNG stellen nagenoeg allemaal dat de culturele sector in Nederland is gebaat bij tripartiete samenwerking, al kan die op verschillende punten wel verbeterd worden. De samenwerking tussen de overheden leidt in ieder geval wel tot een stevige verankering van instellingen in die regio waar meerdere overheden belang aan hechten. Daarnaast biedt het een sterkere financiële basis in de regio waardoor een completere infrastructuur kan worden gerealiseerd, zo stellen de bestuurlijke partners in Brabantstad. De totstandkoming van gezamenlijk beleid is echter in de ogen van bijvoorbeeld de gemeente Haarlem wel complex.

In een aantal van de reacties wordt benadrukt dat de cultuurprofielen een belangrijkere rol zouden moeten spelen bij de totstandkoming van beleid. IPO, de meeste provincies en gemeenten en bijvoorbeeld ook Toneelgroep Oostpool zien deze profielen als uitgangspunten voor Rijksbeleid. Er wordt echter ook gepleit voor het laten vallen van de cultuurprofielen om de procedure te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door de gemeente Rotterdam. De gemeente Den Haag stelt voor het cultuurprofiel te vervangen door een korte schets van stad of regio op cultuurgebied.

Zoals hierboven al gesteld is een groot aantal inzenders van mening dat het regionale belang van een instelling door de Raad voor Cultuur niet altijd wordt onderkend. Oplossingen hiervoor worden gevonden in rechtstreeks overleg tussen de Raad voor Cultuur en de decentrale adviesorganen, of het overhevelen van budget naar de regio's, zoals de provincie Utrecht voorstelt.

Overige onderwerpen

Bovengenoemde onderwerpen geven uiteraard maar een deel van de inhoud van de reacties weer. Daarnaast is bijvoorbeeld een evolutionair systeem geschetst tegenover het huidige, revolutionaire aanpak waarin eens per vier jaar alle opties open liggen. Zo pleiten de VNT en de VSCD voor een meer procesmatig geordend, continue en flexibel systeem.

Bureau Boer en Croon kiest voor een heel andere aanpak van cultuursubsidiëring. Hierin wordt voorgesteld een deel van de geldstroom te verleggen naar schouwburgdirecteuren om een andere dynamiek te bewerkstelligen waarin meer kwaliteit wordt gegenereerd.

Uitnodigingsbrief Staatssecretaris Medy C. van der Laan aan diverse instellingen

Geachte heer/mevrouw,

Er is alle aanleiding om de wijze waarop de cultuursubsidies thans worden verdeeld, kritisch tegen het licht te houden. Dit heb ik aangegeven in de *Cultuurnota 2005-2008*, maar ook al eerder in de beleidsnota *Meer dan de Som*. Ik heb gemerkt dat die behoefte door anderen binnen de cultuursector wordt gedeeld. Daarnaast zijn in de Kamer bij de behandeling van de cultuurnota kanttekeningen geplaatst bij de huidige systematiek. Daarom maak ik het komende jaar de cultuurnotasytematiek tot inzet van een debat met de cultuursector, de bestuurlijke partners, geïnteresseerde derden en uiteindelijk de Tweede Kamer over de vraag hoe het beter kan.

Deze brief is een uitnodiging om een schriftelijke bijdrage te leveren ter voorbereiding van dat debat. In het voorjaar breng ik als basis voor het te voeren debat een contourennota uit waarin ik aangeef langs welke lijnen de systematiek naar mijn opvatting kan worden verbeterd. Die nota baseer ik mede op de bijdragen die ik ontvang. In het najaar presenteer ik op basis van de resultaten van het debat concrete voorstellen aan de Tweede Kamer.

De cultuurnota-systematiek

Het systeem van meerjarige, integrale besluitvorming vindt zijn oorsprong in de behoefte om enerzijds de subsidieverdeling flexibel genoeg te laten zijn om de dynamiek in de culturele sector te kunnen faciliteren en om anderzijds culturele instellingen meerjarige subsidiezekerheid te kunnen bieden. Die combinatie van flexibiliteit en continuïteit is een verworvenheid van het systeem waaraan ik graag wil vasthouden. Tot die verworvenheden reken ik ook de bijzondere rol van het artistiek-inhoudelijke oordeel van deskundigen, de samenwerking met andere overheden en een blijvende politieke betrokkenheid bij de inzet van cultuursubsidies.

Dat neemt niet weg dat de cultuurnotasytematiek ook aspecten en elementen kent die problematisch en wellicht voor verbetering vatbaar zijn. Hieronder geef ik alvast een aantal overwegingen en vragen die u mogelijk in uw bijdrage kunt betrekken.

Ongelijke monniken, gelijke kappen

Doet de systematiek wel voldoende recht aan de diversiteit binnen culturele sector? Alle aanvragen worden gelijkkelijk behandeld, ongeacht of het nu gaat om musea waarmee langjarige beheersovereenkomsten zijn gesloten, om fondsen die zelf namens de overheid subsidies toekennen, om instellingen die tot de ondersteuningsstructuur worden gerekend of om gezelschappen in de podiumkunsten waar zo leert de praktijk de dynamiek het grootst is. Moet er meer differentiatie komen in de toekenning van subsidies?

'Aftuigen' van de procedure

De procedure is in de loop der jaren steeds verder opgetuigd. Kwam de cultuurnota *Investeren in Cultuur* (1992) nog tot stand op basis van een raadsadvies en een daaraan voorafgaande adviesaanvraag, inmiddels zijn daarbij gekomen: een uitgangspuntenbrief met inrichtingseisen voor de aanvragers, een vooradvies van de raad, sectoranalyses, convenantsbesprekingen en cultuurprofielen. Indien daarbij rekening wordt gehouden met de juridische procedures, ontstaat een

systeem waarin – zoals ik bij een andere gelegenheid wel eens heb gezegd – de zon nooit onder gaat. Kan de procedure korter en eenvoudiger?

Flexibiliteit en integraliteit

De gelijktijdige behandeling van ruim 800 aanvragen legt een zware druk op het advies- en besluitvormingstraject. De gelijktijdigheid is bedoeld om het budget zo flexibel mogelijk te maken (alle subsidies lopen immers tegelijk “af”) en om alle aanvragen onderling te kunnen wegen (integraliteit). Is deze maximale flexibiliteit en integraliteit in de praktijk niet een fictie gebleken? Anders gezegd: moet alles op hetzelfde moment?

Het artistieke oordeel

Het artistieke oordeel van deskundigen speelt terecht een belangrijke rol bij de verdeling van subsidies. Instellingen die artistiek niet aan de maat presteren, komen niet in aanmerking voor subsidie. Kwaliteit is dus een *noodzakelijke* voorwaarde, maar is het ook een *voldoende* voorwaarde? Omdat er meer kwaliteit dan geld is, moeten er keuzen gemaakt worden waarbij andere criteria een rol kunnen spelen: plaats in het bestel, publieksbereik en regionale spreiding. De vraag is of die criteria een prominentere en systematischer rol zouden moeten spelen in de beoordeling. Bijvoorbeeld hoe om te gaan met instellingen die vanwege een voorbeeldig cultureel ondernemerschap veel eigen publieksinkomsten hebben? Dienen zij minder of juist meer subsidie te ontvangen? Daarachter schuilt natuurlijk de meer principiële vraag met welk doel de overheid cultuursubsidies verstrekt en hoe zich dat zou moeten vertalen in criteria.

Mate van politieke interventie

De Raad van Europa heeft ooit over het Nederlandse systeem opgemerkt dat het een middenkoers vaart als het gaat om de mate van politieke interventie. Het ene uiterste is een systeem waarin alle keuzen op ruime afstand van de politiek worden gemaakt, het andere uiterste een systeem waarin de politiek zelf de belangrijke beslissingen neemt, ook de artistieke. In het Nederlandse systeem spelen de deskundigen een belangrijke adviesrol, terwijl een bewindspersoon voor die adviezen de politieke verantwoordelijkheid neemt of er gemotiveerd van afwijkt. In de discussie speelt geregeld de vraag of de politiek zich wel in de mate zoals thans gebeurt, zou moeten inlaten met de subsidies aan instellingen. Ik heb al eerder aangegeven dat ik beide uitersten onwenselijk vind in de Nederlandse context (te corporatistisch, resp. te etatistisch), maar hoe het spel op het ‘middenveld’ zou moeten worden gespeeld, beschouw ik als onderwerp van discussie.

Verhouding tussen fondsen en cultuurnota

Met het voorgaande hangt samen de vraag welke subsidiebeslissingen onder de directe ministeriele verantwoordelijkheid moeten worden genomen en welke niet. Al een aanzienlijk deel van de cultuursubsidies wordt verdeeld via de fondsen, dus op armlengte van de politiek. Dat geldt met name in de podiumkunsten.

Samenwerking met andere overheden

Niet het Rijk maar de gemeenten zijn de grootste financier van de cultuur. Dat maakt afstemming van het beleid met andere overheden wenselijk en noodzakelijk. Te meer ook omdat rijksgesubsidieerde instellingen veelal een belangrijke rol spelen in een regionale infrastructuur. Dat roept de vraag op of ‘regionale’ instellingen niet alleen moeten worden beoordeeld op hun betekenis binnen de sector, maar ook binnen de regio. Of, nog verder gaand, moeten de mogelijkheden van decentralisatie verder

worden onderzocht? Zijn de argumenten voor de huidige verdeling van verantwoordelijkheden nog steeds valide?

Rol en taken van de Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur speelt in de procedure een dubbele rol: die van beleidsadviseur en van kwaliteitsinspecteur. Bij de fusie van de verschillende cultuurraden is er bewust voor gekozen beide taken bij elkaar te houden. De kwaliteitsbeoordeling op instellingenniveau levert kennis en informatie op die van grote waarde is voor de beleidsadvisering en voorkomt dat beleidsadviezen los komen te staan van de culturele praktijk. Daar staat tegenover dat het volgen en beoordelen van een groot aantal instellingen een heel andere bedrijfsactiviteit is dan beleidsadvisering. Volgens sommigen bestaat het risico dat de combinatie juist verhindert dat beide typen advisering goed uit de verf komen.

Vragen

Samenvattend zou ik het op prijs stellen als u in uw reactie de volgende drie vragen zou willen beantwoorden:

- Welke rol zou de rijksoverheid moeten spelen bij de subsidieverlening in de culturele sector?
- Welke elementen van de cultuurnotasystematiek zouden moeten worden behouden?
- Welke onderdelen moeten beter en hoe zou dat kunnen?

Een discussie over de cultuurnotasystematiek is geen technische systeemdissussie. Het is in de eerste plaats een cultuurpolitieke discussie, omdat het gaat om de vraag hoe en met welk doel cultuursubsidies moeten worden verdeeld. Het antwoord op die vraag bepaalt hoe de subsidies in de toekomst zullen worden verdeeld. Daarom verheug ik mij op een open en vruchtbaar debat.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(mr. Medy C. van der Laan)