

Cultuur, bestuur en infrastructuur

Toelichting

Tijdens de discussie in de Tweede Kamer over de jongste wijzigingen in de zogenaamde cultuurnotasystematiek is afgesproken het systeem in 2010 op zijn werking te beoordelen. Daarbij hebben de parlementariërs aangegeven er prijs op te stellen alvast de visie van het veld te vernemen.

Kunsten '92 heeft een commissie samengesteld die werking en effecten van het nieuwe systeem aan de hand van de praktijk heeft gezien. Bijgaand treft u het resultaat van de bevindingen van deze commissie, die onder leiding stond van Bart Drenth, voorzitter van Dansgroep Amsterdam.

De commissie stelt vast dat het voor een afgewogen eindoordeel over het nieuwe systeem nog te vroeg is; het systeem is immers nog maar net van start gegaan. Wel heeft de commissie de uitkomsten van de eerste verdelingsronde in zijn overwegingen betrokken en deze vergeleken met de doelen van de nota *Verschil Maken*. Dat levert enkele thema's op die naar het oordeel van de commissie leidend zouden moeten zijn bij de verdere evaluatie van de systematiek. De commissie bestond uit:

Commissie Evaluatie Cultuursystematiek Kunsten '92

Bart Drenth (<i>Voorzitter</i>)	Dansgroep Amsterdam, Bureau Berenschot
Cis van Helmond	Stichting Theaterwerkplaats Generale Oost
Angela Rijnhart	Gemeente Enschede, DMO afdeling Cultuur
Floor van Spaendonck	Virtueel Platform
Stan Paardekooper	ASKO Schönberg
Jerry Remkes	anoukvandijk dc
Edwin Jacobs	Centraal Museum Utrecht
Jan Zoet	Rotterdamse Schouwburg
Cas Smithuijsen	Boekmanstichting
Jarrod Francisco	Likeminds
Dingeman Kuilman	Premsele
Michiel de Rooij	Flinck Film
Marianne Versteegh	Kunsten '92 (<i>secretaris</i>)

Het bestuur van Kunsten '92 kan zich in zeer belangrijke mate vinden in de bevindingen van de commissie: het advies is richtinggevend, maar laat voldoende ruimte voor debat.

Het bestuur maakt wel twee inhoudelijke kanttekeningen:

- Het effect van het nieuwe systeem op de langjarig gefinancierde instellingen komt verhoudingsgewijs weinig aan de orde. Doordat de visitaties niet aan een subsidiemoment zijn gekoppeld, wordt er geen verband (meer) gelegd tussen (succes van) beleid en de hoogte van de subsidies. Gevolg is dat beleidsplannen wellicht nog wel inhoudelijk worden beoordeeld, maar dat langjarigen uitsluitend op historische gronden worden gesubsidieerd. Het bestuur geeft in overweging om in de systematiek een moment vast te stellen waarop, zoals voorheen, een integrale afweging kan plaatsvinden.
- De regiefunctie van het Rijk zou sterker geaccentueerd mogen worden. Die functie betreft zowel de samenhang in de nieuwe systematiek, alsmede de samenwerking tussen Rijk en lagere overheden, ook in financiële zin.

Cultuur, bestuur en infrastructuur

Een inventarisatie van gevolgen van de recente stelselwijziging

Tijdens de discussie in de Tweede Kamer over de jongste wijzigingen in de zogenaamde cultuurnotasystematiek is afgesproken het systeem in 2010 op zijn werking te beoordelen. Daarbij hebben de parlementariërs aangegeven er prijs op te stellen alvast de visie van het veld te vernemen. Kunsten 92, waarbij 400 organisaties zijn aangesloten, actief in alle sectoren van kunst, cultuur en erfgoed, heeft een commissie samengesteld die de werking van het nieuwe systeem vanuit de culturele en artistieke praktijk heeft gezien. Voor een afgewogen eindoordeel over het nieuwe systeem is het nog te vroeg; het systeem is immers nog maar net van start gegaan. Wel heeft de commissie de uitkomsten van de eerste verdelingsronde beschouwd en die vergeleken met de doelen van de nota *Vershil Maken*. Dat levert enkele thema's op die naar het oordeel van de commissie leidend zouden moeten zijn in de verdere evaluatie van de systematiek.

Wat beoogde de nota *Vershil Maken*?

Tijdens het bewind van staatssecretaris Van der Laan werd door politiek, overheden en cultuursector geklaagd over het subsidiestelsel. Het systeem werd te bureaucratisch en te weinig dynamisch gevonden. De piekbelasting eens in de vier jaar, met name veroorzaakt doordat de Raad voor Cultuur en het Ministerie van OC&W in een kort moment de subsidieaanvragen van een kleine duizend instellingen moesten beoordelen en afhandelen, was aanleiding tot veel onvrede. De politiek wilde af van de lobbydruk van het grote aantal kunstinstellingen dat protest aantekende tegen de subsidiebesluiten.

De voorgenomen stelselwijziging, geformuleerd in de nota *Vershil Maken* (september 2005) zou de volgende doelen mogelijk moeten maken:

- 1. Cultuur een stevige plek geven op de politieke agenda alwaar discussie plaatsvindt over de hoofdlijnen van het beleid.*
- 2. Subsidieverstrekking via een subsidieplan losmaken van de cultuurnota met de daarbij behorende discussie over beleidsuitgangspunten*
- 3. Subsidiegebouw "kantelen", zodat een verticale subsidiecarrière geen betekenis meer heeft: het hoogst haalbare is niet langer een plaats in de cultuurnota. Subsidie via de cultuurnota, of via fondsen – meerjarig en incidenteel moeten in het nieuwe stelsel gevoelsmatig een gelijkwaardige status krijgen.*
- 4. een nieuw samenspel tussen OCW en lagere overheden: stakeholders, medebestuurders gaan in een gemeenschappelijk voorbereide agenda samenhangend opereren in het te ontwikkelen cultuurbeleid.*
- 5. Raad voor Cultuur gaat zich meer op het beleid richten en minder op subsidieadviezen*
- 6. Er komt inhoudelijk in plaats van procedureel overleg met de gemeenten en provincies.*

Wat heeft de uitwerking in de nota Kunst van Leven opgeleverd?

In een poging deze zes doelen te realiseren werd een “horizontale” differentiatie in het cultuurnotasysteem doorgevoerd. Daardoor ontstonden drie subsidieregimes die als het ware parallel aan elkaar zijn geplaatst, te weten:

- (1) Rijksgesubsidieerde musea, orkesten, 2 operagezelschappen, 2 dansgezelschappen, sectorinstituten en fondsen werden uit het vierjarig systeem gehaald en in een Basisinfrastructuur met een langjarig subsidieperspectief geplaatst (BIS-langjarig). In dit regime blijft de subsidiëring in principe doorlopen, relatief onafhankelijk van de beoordeling van het functioneren van de desbetreffende instellingen. Deze instellingen worden niet langer beoordeeld op basis van beleidsplannen, maar door middel van visitatiecommissies.
- (2) Middelgrote instellingen die passen binnen een door de overheid vastgesteld functiesysteem kwamen ook in de Basisinfrastructuur, maar bleven voor de continuëring van hun subsidie afhankelijk van beoordeling van hun beleidsplan door de Raad voor Cultuur (BIS-vierjarig). Wel is het hier mogelijk een eventuele afwijzing onder de aandacht van de Tweede Kamer te brengen. De toetredingsnormen zijn onduidelijk en hebben tot een onevenredige verdeling van disciplines in de BIS geleid. Regionale en bestuurlijke overwegingen hebben een dominante rol gespeeld. Daardoor is er geen volledige dekking op grond van disciplines. Zo ontbreken bijvoorbeeld de nieuwe muziek, mime en objecttheater.
- (3) Kleinere instellingen, maar ook instellingen met een voor fondsen relatief groot subsidiebeslag, zoals muziekensembles, kwamen onder het regime van de fondsen. Binnen de fondsen zijn diverse subsidiecycli operationeel: van vier jaar, twee jaar en incidenteel. Bij fondsen zijn de adviezen in principe bindend: adviezen en subsidiebesluiten zijn in één hand. Het is niet mogelijk om bezwaar te maken. De minister en de Tweede Kamer zijn daarmee voor een groot deel van de instellingen op afstand geplaatst.

Wat heeft de ingreep voor goeds opgeleverd?

Meer maatwerk voor duurzame onderdelen van de culturele infrastructuur.

Er is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een langjarig subsidietraject voor musea, sectorinstituten, fondsen en een aantal instellingen voor podiumkunst. (BIS-langjarig). Dat is winst ten opzichte van de situatie van vóór de stelselwijziging, omdat een vierjarige beoordeling van instellingen met een duurzame functie geen toegevoegde waarde heeft.

Subsidieplan is losgekoppeld van cultuurpolitieke besluitvorming.

Er is een splitsing gekomen tussen de cultuurnotaprocedure en de toewijzing van subsidies door middel van een ‘subsidieplan’. Dit zou moeten leiden tot versterking van het cultuurpolitieke debat. Tot voor kort presenteerden de culturele lobby’s zich in de politieke arena op het moment dat het geld werd verdeeld. Het debat werd daardoor versmald tot geredekavel over het lot van enkele culturele instellingen. Doordat dit moment nu is losgekoppeld van het moment waarop politieke uitgangspunten voor kunst- en cultuurbeleid worden geformuleerd en vastgesteld, kan er een meer gebalanceerde, inhoudelijke dialoog tussen kunst en politiek ontstaan. Of dat effect ook daadwerkelijk zal optreden moet nog worden gezien.

Wat is als minder gelukkig resultaat te benoemen?

Instellingen ervaren subsidiecategorieën als ongelijkwaardig

Hoewel de minister de drie subsidieregimes steeds als gelijkwaardig heeft gepresenteerd, ervaren instellingen wel degelijk een hiërarchie. Voor een belangrijk deel van hen is een categorie namelijk aantrekkelijker wanneer het perspectief op subsidie langer is. De voortdurende verkondiging dat de indeling in de drie categorieën geen inhoudelijke waardeoordeel behelst neemt dit niet weg. De keuze voor de driedeling heeft wel een onverwacht nadeel. De grenzen tussen de drie regimes zijn nu scherper dan voorheen. Welke mogelijkheden heeft een instelling nu nog om door te stromen van het fonds naar een vierjarige subsidie in de BIS? Of uiteindelijk naar een langjarig perspectief?

De indeling in de subsidieregimes is niet altijd navolgbaar

Voor de commissie is de indeling van de functies in één van de drie subsidieregimes niet altijd helder. Waarom is eigentijdse muziek niet vertegenwoordigd in de infrastructuur? En waarom ontbreekt mime/objecttheater? De discussie over wel of niet toewijzing van instellingen/ensembles werd ten gevolge van tijdsdruk nauwelijks gevoerd. Het overzicht is daarmee verdwenen en de regiefunctie zoekgeraakt. Dat bleek eens te meer toen die discussie door de toewijzing van subsidies aan instellingen urgent werd. Op dat moment bleek de helft van de voorzieningen door de minister buiten het politieke spel te zijn gezet. De vraag of dit toewijzingsysteem in cultuurpolitiek, artistiek en cultureel opzicht waterdicht is en ook of de toewijzing die nu is vastgesteld tot in de eeuwigheid zal duren is niet beantwoord.

Functies en taken zijn verhaspeld

Wij stellen vast dat het veld in volgestrekte verwarring is over de functiebenadering in de nieuwe systematiek. De beschikbare beleidsstukken helpen ook niet echt. Is een 'functie' een van de taken, zoals 'internationalisering'? Of is een functie een benoemde positie in de BIS, zoals de positie van stadsgezelschap theater in Rotterdam? Het verschil tussen functies en taken, en toepassing ervan in verschillende subsidielagen is niet helder. Sinds de jongste stelselwijziging is er geen sprake meer van transparantie in de politieke verantwoordelijkheidsverdeling, in de criteria die worden gehanteerd bij de toewijzing van een plaats in het bestel en in de regels die bij de subsidieverdeling worden gevolgd. Het is zelfs de vraag of er door het bestuurlijk-juridisch verschil tussen de subsidieterassen geen sprake is van rechtsongelijkheid. Bovendien lijken door de verhaspeling van taken en functies de verschillende elementen in het stelsel geen samenhangend geheel meer te vormen. Wat is nu bijvoorbeeld de positie van de Raad voor Cultuur ten opzichte van de politiek en ten opzichte van de fondsen? Welke rol vervult de Raad met betrekking tot de BIS, welke adviesfunctie heeft de Raad ten opzicht van het gehele culturele veld? Is een integrale afweging nog mogelijk, hoe komen sectoranalyses tot stand? En hoe verhouden de sectorinstituten, als instituten die de opdracht hebben de vinger aan de pols van hun discipline te houden, zich tot de fondsen die op hetzelfde terrein opereren?

De relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten is problematisch geworden.

Sinds een aantal jaren sluit de minister convenanten met enkele grote steden en provincies (zogenaamde landsdelen), met als doel het beleid af te stemmen. Deze convenanten hebben inmiddels voor een belangrijk deel hun werking verloren. Enkele landsdelen hebben het voorgestelde convenant niet getekend. De start van de nu lopende cultuurnotaperiode kenmerkte zich door een grote frictie tussen Rijk en lagere overheden. Voorafgaande aan de besluitvorming was er een sterke lobby van provincies en gemeenten met als boodschap dat de gebieden buiten de Randstad werden onderbedeeld. De voortgaande fondsvorming ontlokte een reactie van de provinciale en gemeentelijke overheid. Zij stelden vast dat nu bijna 30% (150 miljoen euro via de cultuurfondsen die bij de Wet op Specifiek Cultuurbeleid zijn geregeld) is onttrokken aan een beoordeling op basis van geografische spreiding. Afstemming tussen fondsen en lagere overheden is niet voorzien. De discussie over spreiding in, en verscheidenheid van de BIS is de minister grotendeels uit de weg gegaan. De tegenstelling tussen ministerie en lagere overheden is daardoor groter dan ooit. De ambities van landsdelen hebben weinig weerklank gevonden bij het ministerie en dat is jammer, want juist deze ambities zouden het beleid voor kunst en cultuur een nieuwe impuls kunnen geven.

Wat zou er alsnog moeten gebeuren?

In het cultuurnotasysteem zijn in beginsel goede regels opgenomen en het heeft een wettelijke basis die voldoende ontwikkelingsmogelijkheden in zich draagt. De commissie buigt zich gaarne over de vraag hoe die ontwikkelingen door het aanbrengen van enkele correcties bevredigend zouden kunnen verlopen. Hieronder een overzicht van datgene wat nog voor verbetering vatbaar is:

(1) Stel de verhouding tussen subsidieregimes opnieuw vast

Er moet een oplossing komen voor de ervaren schijngeleijkheid. Dat kan op twee manieren, door de verschillen tussen de regimes te erkennen, of door het aantal regimes te verkleinen.

Optie 1: erken het verschil tussen de subsidieregimes

De eerste optie gaat uit van de veronderstelling dat de subsidieregimes niet even aantrekkelijk zijn en dat het beter is dit ook voortaan te benoemen. Bij deze erkenning hoort echter ook dat er spelregels komen over de doorstroming tussen de verschillende regimes. Daarbij zijn criteria nodig om te bepalen welke posities er zijn in de basisinfrastructuur. En het is nodig te bepalen hoe instellingen in aanmerking kunnen komen voor een positie in de BIS. Dat vraagt om een duidelijker en beter beargumenteerd onderscheid tussen BIS-instellingen en vierjarig gefinancierde fondsinstellingen. De beoordelingssystemen van beide categorieën moeten onderlinge vergelijking mogelijk maken en inhoudelijk aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

In deze oplossing gaat de (schijn van) evenwaardigheid tussen de regimes verloren, maar weten instellingen wel beter waar ze aan toe zijn.

Optie 2: verklein het aantal subsidieregimes

De tweede manier is om het aantal subsidieregimes terug te brengen. Dit komt er op neer dat ofwel de langjarige BIS, ofwel de vierjarige BIS verdwijnt. Dit heeft als voordeel dat er minder 'grenzen' zijn tussen de subsidieregimes. Instellingen kunnen dan dus minder vaak tussen wal en schip belanden: te klein voor het ene subsidieregime en vervolgens weer te groot voor het volgende regime.

(2) Geef de Raad voor Cultuur een duidelijke functie

De rol van de Raad voor Cultuur hangt samen met welke van de twee bovenstaande opties wordt gekozen.

Optie 1: regierol bij toedeling functies aan subsidieregimes

Als wordt gekozen de drie subsidieregimes te laten functioneren als drie terrassen heeft de Raad voor Cultuur de belangrijke taak te adviseren over welke functies thuis horen in welk terras. De Raad heeft de leidende rol bij de samenstelling van een vierjaarlijks beleidsdocument waarin een actuele indeling wordt gemaakt op basis van sectoranalyses. Verder ligt het voor de hand dat de Raad voor Cultuur in de adviseringsfase een regierol heeft bij het doorstromen van een instelling van het ene regime naar het andere.

Optie 2: Raad voor het Cultuurbeleid

Bij het verminderen van het aantal subsidieregimes verandert de rol van de Raad voor Cultuur ook. Hoe deze rol verandert, hangt af van de vraag of de langjarige BIS wordt afgeschaft of de vierjarige BIS. In dat laatste geval geeft de Raad in principe geen adviezen meer over individuele instellingen. Immers: de overblijvende regimes zijn dan de langjarige BIS (die wordt beoordeeld in visitaties) en de fondsen (die door de fondsbesturen worden beoordeeld). De Raad kan dan worden ingericht naar het model van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waarbij sterker dan nu het accent komt te liggen bij onderzoek. De Raad voor het Cultuurbeleid richt zich met gevraagd en ongevraagd advies op de hoofdlijnen van het erfgoed-, media-, en kunstbeleid. Sector-instituten kunnen hierbij een inhoudelijk ondersteunende rol spelen. Tot de standaardhandelingen van de Raad behoort de advisering over het gebundelde overzicht van financiële wensen van de fondsen en de (her)inrichting van de BIS. De Raad kan ook kaders aangeven aan- en normen stellen bij de visitatieprocessen. Hij kan dit doen op eigen initiatief, op verzoek van de minister of als reactie op bezwaarschriften van instellingen. In deze optie fungeert de Raad voor Cultuur als dramaturg en de minister als regisseur.

Doordat de Raad geen individuele subsidieadviezen geeft, kwalificeert hij zich als een soort Eerste Kamer voor kunst & cultuur, waar wet- en regelgeving alsook subsidieplannen nog eens integraal tegen het licht kunnen worden gehouden. Een extra waarborg op kwaliteit.

(3) Versterk de dialoog tussen Rijk en andere overheden

Daag Rijk, provincies en gemeenten uit zowel inhoudelijk als financieel evenredig bij te dragen aan het cultuurbeleid. Stimuleer steden, provincies en landsdelen te formuleren wat hun sterke kanten zijn en waarin ze willen investeren. Dit in context van het landelijk beleid.

Voer hierover debatten met de drie overheden en culturele sector, zowel per landsdeel als landelijk. Een goede, open dialoog kan ook helpen enkele al jaren zichtbare knelpunten op te lossen. Zo vindt bijvoorbeeld landelijk gesubsidieerd aanbod steeds moeilijker zijn weg naar theaters buiten de Randstad. Hoe kunnen vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd? Betrek naast IPO en VNG niet alleen de 4 grote steden bij het bestuurlijk overleg met de minister, maar een grotere kring: de G9 of de steden die in de convenanten zitten.

(4) Versterk het inhoudelijke debat

De bestuurlijke, demografische en inhoudelijke reflectie op de culturele infrastructuur dient ook breder te worden georganiseerd. Te denken valt aan een vierjaarlijks congres, waar alle partijen (overheden, adviesraden en culturele veld) zeggenschap hebben en het debat gevoerd kan worden over de principiële punten, zoals de bestaansgrond en de invulling van de drie subsidie categorieën. Eens in de vier jaar komt de Raad voor Cultuur op grond van dit overleg met een beleidsdocument met betrekking tot de BIS en mogelijke veranderingen. Daarbij gaat het niet alleen om de artistieke, maar ook om de functionele, bestuurlijke, bedrijfsmatige of demografische aspecten van kunst- en cultuurbeleid. Dit moet plaats vinden ruim vóór de ronde van de subsidietoedeling daadwerkelijk van start gaat.

(5) Kom tot een veel actievere rol van het veld

Het veld moet zich veel actiever bemoeien met het cultuurpolitieke debat en niet pas in beweging komen als de subsidieadviezen er liggen.

- De culturele organisaties nemen actief deel aan het vierjaarlijkse debat aan de vooravond van de nieuwe cultuurnotaronde (zie 4).
- De betrokkenheid van deelnemers aan het bestel wordt vergroot door deelname aan de adviescommissies als een vanzelfsprekend onderdeel van dat bestel te maken. Daarbij kan ook gezocht worden naar procedures die de aantrekkingskracht van deelname aan beoordelingscommissies vergroten.
- Het culturele veld streeft naar versterking van de zelforganisatie en komt eigenstandig met adviezen over doel en functioneren van de sectoren, het cultuurstelsel in het algemeen, en organiseert daarover inhoudelijke debatten.

Amsterdam, september 2009

■