

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016

34 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2015

In het wetgevingsoverleg van 30 november jongstleden heeft uw Kamer gevraagd om een schriftelijke reactie op amendementen van de leden Monasch (PvdA) en Van Veen (VVD). De amendementen stellen voor de begroting van het gemeentefonds, beheerd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën, met € 13,5 miljoen te verlagen en artikel 14 (cultuur) van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met € 13,5 miljoen te verhogen¹. De amendementen op de OCW-begroting geven de verdeling van middelen weer over verschillende posten van artikel 14.

In deze brief ga ik in op uw verzoek, mede namens de Minister van BZK. De brief is als volgt opgebouwd. Allereerst schets ik de maatregelen binnen het Nederlands cultuurbeleid om beeldende kunst en vormgeving te ondersteunen. Vervolgens ga ik in op de werking van de huidige decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV). Daarna wordt ingegaan op de effecten van de amendementen op de begroting van het gemeentefonds en de begroting van OCW en de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt, zoals met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Conclusie is dat de Minister van BZK en ik het amendement ontraden.

Ondersteuning beeldende kunst en vormgeving

De ondersteuning van beeldend kunstenaars is geleidelijk verschoven van sociaal naar cultureel artistiek beleid. Sinds de opheffing van de Beeldend Kunstenaars Regeling (BKR) in 1987 zijn verschillende subsidieregelingen van kracht geweest die beeldend kunstenaars ondersteunden.

¹ Kamerstuk 34 300 VIII, nrs. 95 tot en met 103.

Deze regelingen waren vooral beschikbaar voor kunstenaars in gemeenten die voorheen de BKR uitvoerden. Ze hadden als doel, in de vorm van inkomensondersteuning, de beroepspraktijk van de professioneel beeldend kunstenaar te bevorderen. Tussen 2005 en 2008 veranderde dit en was de regeling Cultuurbereik van kracht.² De rijksbrede doelstelling van deze specifieke uitkering was de infrastructuur voor beeldende kunst en vormgeving te ondersteunen en de relatie tussen aanbod en afname te versterken. Het accent lag op de (markt)ontwikkeling van individuele kunstenaars, vormgevers, kunstenaarsinitiatieven, presentatie-instellingen, ateliers en nieuwe media.

In 2007 kondigde de Minister van OCW een decentralisatie van de middelen voor beeldende kunst aan.³ Het kabinet koos ervoor het rijksbudget voor hedendaagse beeldende kunst voor de periode 2009–2012 te decentraliseren naar 36 steden. Het ging om een bedrag van € 13,3 miljoen per jaar. Een van de belangrijke argumenten was dat het geld zo terecht zou komen op de plekken «waar het gebeurt», gespreid over Nederland.

Gemeenten met meer dan 90.000 inwoners en de provinciehoofdsteden kwamen voor deze decentralisatieuitkering in aanmerking. Uitgangspunt was dat juist deze steden een belangrijke functie op het gebied van talentontwikkeling en publieksbereik bieden. Ook beschikken zij over voorzieningen die voor beeldend kunstenaars van belang zijn, zoals musea voor moderne kunst, kunstvakopleidingen, of vooropleidingen en broedplaatsen.

Uit onderzoek van Cebeon (tabel 1) over 2011, 2012 en 2013 (2014) en een quick scan van de VNG (2015) blijkt dat 35 van de 36 grote gemeenten de middelen matchen. Op macro niveau wordt dus meer dan € 27 miljoen door de grote gemeenten uitgegeven aan beeldende kunst en vormgeving. Slechts 1 gemeente zegt niet structureel te kunnen matchen.

Tabel 1 Uitgaven aan de Beeldende Kunst en Vormgeving 2011–2013

CEBEON	2011	2012	2013	Totaal
G36 BKV	€ 28.336.399	€ 29.988.898	€ 26.199.053	€ 84.524.350

Het gaat om middelen die in de gemeentelijke administratie specifiek geboekt zijn als beeldende kunst. Er zijn daarnaast ook middelen die elders geboekt worden, zoals onder onroerend goed, maar die ook de beeldende kunst of vormgeving ten goede komen. Voorbeelden hiervan zijn broedplaatsen en ateliers.

De werking van de decentralisatieuitkering Beeldende Kunst en Vormgeving

Voor de periode 2013–2016 is ervoor gekozen de decentralisatieuitkering voort te zetten. Het bedrag werd vanwege de verandering van de bevolkingsomvang licht gewijzigd (€ 13,5 miljoen per jaar voor de G36). De jaarlijkse uitkering voor de negen grote gemeenten⁴ is gelijk aan die van de periode 2005–2008. Voor de vier grootste gemeenten gaat het om € 3,52 per inwoner en voor de vijf andere gemeenten om € 2,65 per

² Beleidskader Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving 2005–2008, bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr. 133.

³ Brief beleid beeldende kunst. Kamerstuk 28 989, nr. 61.

⁴ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Enschede, Arnhem, Eindhoven, Maastricht.

inwoner.⁵ Voor de overige 27 gemeenten bestaat de bijdrage uit een vast bedrag van € 150.000 per jaar.⁶ De bijdrage per type gemeente is dus historisch bepaald en vastgesteld door de Ministeries van OCW en BZK, na overleg met de VNG.

De doelen van de uitkering zijn talentontwikkeling, productie en presentatie en de aansluiting daartussen. Deze aanpak moet de kracht van de beeldende kunst en vormgeving versterken. De beleidsinstrumenten van gemeenten richten zich op cultuureducatie, opleiding, onderzoek, verdieping (o.a. broedplaatsen en ateliers), productie (o.a. opdrachten), distributie en presentatie (o.a. musea en presentatie-instellingen) en evenementen (o.a. festivals).

De betrokken 36 gemeenten hebben steeds aangegeven dat zij belang hechten aan de DU-BKV, om een keten binnen de beeldende kunst te ondersteunen. Zij vinden de DU-BKV met name voor talentontwikkeling in de beeldende kunst en vormgeving van belang. Het label decentralisatie-uitkering maakt het voor gemeenten eenvoudiger om intern geld voor beeldende kunst en vormgeving beschikbaar te stellen (de zogeheten matching).

Ook uit de database die ik samen met de G9 en de rijkscultuurfondsen onderhoud blijkt dat deze gemeenten meer of tenminste evenveel aan beeldende kunst uitgeven als het rijk. Steden als Rotterdam en Den Haag geven beide aan gesubsidieerde instellingen een hoger bedrag uit dan de rijksoverheid, zoals in het geval van Public Art Squad in Rotterdam en Stroom in Den Haag. Verder gebruikt Groningen de middelen voor onder andere de ondersteuning van het CBK Groningen, het Groninger Museum, presentatie-instelling Noorderlicht en multidisciplinair platform Wall House. Sittard-Geleen ondersteunt Museum de Domijnen en Heerlen financiert Street Art Heerlen en Kweekvijver Heerlen. Leeuwarden bekostigt Grafisch Atelier Friesland, Media Art Friesland en het Fries Museum. Ook het kunstinitiatief VHDG, voor hedendaagse en actuele beeldende kunst ontvangt ondersteuning. Middelburg ondersteunt de Stichting Beeldende Kunst/de Vleeshal.

Decentralisatie-uitkering of algemene uitkering

Het Ministerie van BZK heeft op grond van de Financiële verhoudingswet de verplichting jaarlijks te beoordelen of decentralisatieuitkeringen overgeheveld kunnen worden naar een algemene uitkering. In 2014 werd de DU-BKV beoordeeld. Op grond van het beoordelingskader waren er geen specifieke belemmeringen voor veralgemenisering van de uitkering. Dat zou betekenen dat de uitkering ongelabeld verdeeld zou worden over alle gemeenten in Nederland. Vanuit de cultuursector kwam hier echter veel verzet tegen. Er was een sterke wens om de decentralisatieuitkering te handhaven, om een gerichte inzet mogelijk te maken voor steden die kunstenaars, een infrastructuur en voorzieningen binnen hun gemeentegrenzen hebben. Ook belangenvereniging Kunsten '92 wees de algemene uitkering als instrument af en wees op de samenloop met de lopende convenantperiode 2013–2016; gemeenten hebben hun middelen bestemd in hun meerjarige cultuurplannen. De VNG heeft mij en uw kamer sinds 2014 verzocht de decentralisatie-uitkering permanent te handhaven. In reactie daarop is besloten de DU-BKV te continueren, waarbij gelet op de algemene verplichtingen rond decentralisatieuitkeringen en de voorschriften in de Financiële verhoudingswet de verplichting de gelden

⁵ Peildatum bevolking 1 december 2003.

⁶ Alkmaar, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Assen, Breda, Delft, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Ede, Emmen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Leiden, Middelburg, Nijmegen, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Westland, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

te matchen, kwam te vervallen. Dat betekende echter niet dat er in de praktijk geen matching meer zou zijn. In mijn brief Ruimte voor Cultuur van juni 2015 ben ik hierop ingegaan.⁷

Na het debat over de uitgangspuntenbrief cultuur heb ik op uw verzoek op 1 juli 2015 een brief gestuurd om de werking van de DU-BKV uiteen te zetten en draagvlak hiervoor te schetsen. Hierin heb ik een procedurevoorstel gedaan om aan de kritiek van het lid Van Veen tegemoet te komen. Ik heb aangegeven dat de regeling in de septembercirculaire 2015 van BZK zou worden opgenomen als decentralisatieuitkering én dat ik een monitor op zou starten om inzicht te bieden in de besteding door de G36. In mei 2016 was die monitor voorzien, zodat de input nog gebruikt zou kunnen worden voor de periode 2017–2020, de subsidieperiode waar wij toen over spraken. Verder heb ik aangegeven dat er een volwaardige evaluatie zou plaatsvinden in 2018, met het oog op de navolgende periode 2021–2024.

Betekenis van het amendement voor gemeenten en gemeentefonds

Het gemeentefonds heeft in 2015 een omvang van € 27,3 miljard. Belangrijke onderdelen daarvan zijn de Algemene Uitkering met een omvang van € 14 miljard en de Integratie-uitkering Sociaal Domein (IUSD) met een omvang van € 10,2 miljard. Daarnaast bestaat het gemeentefonds uit een aantal decentralisatie-uitkeringen, waarvan de DU-BKV er een is.

In zijn brief van 13 oktober 2015 aan de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken heeft de Minister van BZK uiteengezet dat de omvang van het gemeentefonds samenhangt met het takenpakket van gemeenten (Kamerstuk 34 300 B, nr. 5). Volgens de reguliere systematiek van het gemeentefonds kan het fonds groeien of krimpen door veranderingen in het takenpakket van gemeenten. Indien Rijksbeleid tot gevolg heeft dat gemeenten nieuwe taken of verantwoordelijkheden krijgen, wordt op grond van art. 2 Financiële verhoudingswet aangegeven hoe deze nieuwe taken moeten worden bekostigd door gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat er middelen aan het gemeentefonds worden toegevoegd. Indien gemeenten geconfronteerd worden met minder taken, kan dit op grond van hetzelfde artikel leiden tot een uitname uit het gemeentefonds. Anders gezegd: alleen bij het vervallen van taken kan een uitname volgen. Overigens gebeurt dit – conform de code interbestuurlijke verhoudingen – alleen na overleg van de fondsbeheerders met de betrokken koepel(s) van betrokken decentrale overheden.

Deze reguliere systematiek draagt bij aan de voorspelbaarheid van gemeentefinanciën. Op 10 november schreven meer dan 200 wethouders financiën een brief, die zowel aan uw Kamer als aan de Minister van BZK is overhandigd. In deze brief werd o.a. een pleidooi gehouden om de schommelingen in de uitkeringen aan gemeenten tot een minimum te beperken. Tijdens de begrotingsbehandeling BZK heeft de Minister van BZK begrip uitgesproken voor die wens, en heeft ook uw Kamer aangegeven deze wens te ondersteunen. Daarnaast heeft het kabinet bij het sluiten van het Financieel Akkoord 2013 aan de VNG toegezegd dat het een inspanningsverplichting heeft om niet-taakgebonden uitnames te voorkomen.

De overheveling van de middelen van de DU-BKV naar de begroting van OCW met ingang van 2016 betekent afwijking van de reguliere systematiek van het gemeentefonds, van de zorgvuldige overlegprocedure op

⁷ Ruimte voor cultuur. Kamerstuk 32 820 nr. 134.

grond van de code interbestuurlijke verhoudingen en van de afspraak dat niet-taakgebonden uitnames worden voorkomen. Formeel zijn de gemeenten na het overhevelen van de middelen van de DU-BKV weliswaar vrij zelf te besluiten om de taken bij deze middelen te stoppen, maar op dit moment, december 2015, zijn de middelen, inclusief de matching van de gemeenten, al verplicht of overgeboekt naar lokale fondsen. Die middelen zijn namelijk onderdeel van de gemeentelijke cultuurplan cyclus 2013–2016. De gemeenten hebben kort na het wetgevingsoverleg aan mij bevestigd dat uitname per 2016 tot onmiddellijke tekorten op de cultuurbegroting zal leiden. Daarbij komt dat voor de periode 2017–2020 de uitvoering van het amendement bij gemeenten planningsproblemen oplevert, naast de financiële. Van de grote gemeenten begrijp ik dat ze in deze tijd van het jaar de plannen en financiële kaders voor de cultuurplanperiode 2017–2020 vaststellen, of in veel gevallen al in de gemeenteraad vastgesteld hebben. Dit betekent dus dat gemeenten niet meer vrij zijn zelf te besluiten of zij de taken wel of niet voortzetten.

Tegen deze achtergrond is het onlogisch de DU BKV op deze korte termijn te laten vervallen. In het wetgevingsoverleg cultuur heb ik aangegeven dat het amendement op de gemeentefondsbegroting niet pijnloos is. Ik voorzie negatieve gevolgen voor de gemeenten en voor de beeldende kunst en vormgeving als sector. Er komen minder middelen voor beeldende kunst en vormgeving beschikbaar vanuit het rijk en het is onbekend of gemeenten dit kunnen en willen opvangen.

Tot slot

De amendementen van de leden Monasch en Van Veen hebben consequenties voor de ondersteuning van de beeldende kunst en vormgeving. Welke consequenties dat heel precies zijn voor individuele gemeenten, is moeilijk te voorspellen. Er wordt € 13,5 miljoen uit het gemeentefonds gehaald. Op grond van bovenstaande onderzoeken is het aannemelijk dat er daardoor € 13,5 miljoen aan bestedingen aan beeldende kunst en vormgeving verdwijnt. Echter, de amendementen op de OCW-begroting voorzien in een herinvestering van € 13,5 miljoen in de culturele sector. De middelen zullen voor een belangrijk deel op andere plekken in de culturele sector terechtkomen, dan bij beeldende kunst en vormgeving. Waarschijnlijk komen de middelen ook terecht in andere gemeenten. De exacte herverdelingseffecten zijn nu niet te voorspellen, aangezien de middelen voor een deel via een aanvraagssystematiek beschikbaar zullen komen.

Amendement nr. 98⁸ voorziet in een regeling die € 6,5 miljoen weer inzet voor de beeldende kunst, te besteden via een van de cultuurfondsen. € 5 miljoen hiervan komt beschikbaar voor de 36 grote gemeenten. Met dit amendement dreigt de sector vormgeving uitgesloten te worden, terwijl deze wel onderdeel was van de regeling DU-BKV. Verder heb ik in het debat al aangegeven dat het doen van subsidieaanvragen door gemeenten bij een fonds, zal leiden tot een specifieke uitkering. Dat past niet binnen de systematiek. De aanvraag zal door een instelling moeten plaatsvinden. Bij de eventuele uitwerking van het amendement moet hiervoor een oplossing gevonden worden.

In amendement nr. 97⁹ wordt voorgesteld om € 1 miljoen beschikbaar te stellen voor een premiefonds, naast de indenniteitsregeling. Het amendement beoogt verzekeringspremies voor collecties van particu-

⁸ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 98.

⁹ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 97.

lieren en musea te compenseren. Zoals ik in het debat heb aangegeven, worden er in overleg met de sector stappen gezet om per 1 januari 2016 de werking van de bestaande indemniteitsregeling te optimaliseren. Verder is voor de indemniteitsregeling een succesfactor dat er sprake is van een garantie van de overheid. Het amendement zet hier een andere aanpak naast. Naar mijn idee leidt deze aanpak vooral tot het subsidiëren van verzekeraars. Dat acht ik niet wenselijk.

Met deze brief geef ik uitvoering aan mijn toezegging om de werking van de regeling DU-BKV nogmaals uiteen te zetten en, na overleg met de Minister van BZK, te reageren op de ingediende amendementen. De overwegingen in deze brief leiden ertoe dat ik de ingediende amendementen moet ontraden.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Verdeling gelden Decentralisatie-uitkering Beeldende Kunst en Vormgeving

Gemeenten	Bedrag
Alkmaar	€ 150.000
Almere	€ 150.000
Amersfoort	€ 150.000
Amsterdam	€ 2.605.874
Apeldoorn	€ 150.000
Arnhem	€ 374.923
Assen	€ 150.000
Breda	€ 150.000
Delft	€ 150.000
Den Bosch	€ 150.000
Den Haag	€ 1.654.253
Deventer	€ 150.000
Dordrecht	€ 150.000
Ede	€ 150.000
Eindhoven	€ 550.226
Emmen	€ 150.000
Enschede	€ 404.571
Groningen	€ 473.748
Haarlem	€ 150.000
Haarlemmermeer	€ 150.000
Heerlen	€ 150.000
Leeuwarden	€ 150.000
Leiden	€ 150.000
Lelystad	€ 150.000
Maastricht	€ 324.169
Middelburg	€ 150.000
Nijmegen	€ 150.000
Rotterdam	€ 2.111.492
Sittard/Geleen	€ 150.000
Tilburg	€ 150.000
Utrecht	€ 951.227
Venlo	€ 150.000
Westland	€ 150.000
Zaanstad	€ 150.000
Zoetermeer	€ 150.000
Zwolle	€ 150.000
Totaal Gemeenten	€ 13.500.483

Verdelingsgrondslag 2008