



TER BESLUITVORMING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12 e

Datum

05 oktober 2022

Referentie

Bijlagen

1: advies Landsadvocaat

nota

NTB SCM BIS-brief versie oktober 2022

Aanleiding

Hierbij ontvangt u de concept-Kamerbrief over de komende BIS-periode en de vernieuwingsagenda. Deze willen we met u bespreken in de beleidsstaf van 12 oktober. Na deze bespreking wordt, op basis van uw inbreng, de definitieve versie van de Kamerbrief opgesteld.

Toelichting

De brief bevat uw besluit dat mede wordt onderbouwd met de bevindingen uit recente gesprekken met onder meer Kunsten'92, de Raad voor Cultuur, bestuurlijke partners en de rijkscultuurfondsen. Tevens is het advies van de Landsadvocaat in deze versie verwerkt. Dit advies is als bijlage bijgevoegd en zal ook meegezonden worden aan de Tweede Kamer.

→ Beslispunt:

Gaat u akkoord met de huidige opzet en inhoud van de brief?
Zijn er nog zaken die u nu mist?

Communicatie

De afdeling communicatie stelt in (ambtelijke) afstemming met de bestuurlijke partners een persbericht op. Dit om te zorgen voor eenduidige en gelijktijdige communicatie richting het veld. Ook werkt communicatie nog aan een routekaart. Hiermee wordt visueel in beeld gebracht hoe het proces richting de komende BIS-periode en de lange termijn agenda er uitziet. Deze routekaart zal ook verspreid worden via reguliere kanalen als de website cultuursubsidie.nl. Tenslotte zal conform uw verzoek bezien worden hoe vlak voor het versturen van de brief de gesprekspartners uit het veld op een goede manier kunnen worden geïnformeerd.

Planning

De planning is om de Kamerbrief, inclusief het advies van de Landsadvocaat en de routekaart, in de 2^e helft van oktober aan de Kamer te versturen.

Advies

voor Directie Erfgoed en Kunsten
van 5.1.2.e (kantoor landsadvocaat)
datum 20 september 2022
inzake Advies ruimte verdaging tenderprocedures meerjarige cultuursubsidies
zaaknr 5.1.2.e

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 U heeft gevraagd om advies en beantwoording van een aantal vragen over het volgende.¹
- 1.2 Naar aanleiding van verschillende adviezen van de Raad voor Cultuur² en de op 22 juni 2021 door de Tweede Kamer aangenomen motie Ploumen c.s.³ wordt onderzocht of de lopende cultuursubsidieperiode eenmalig kan worden verlengd. Een verlenging van de lopende subsidieperiode dient een tweeledig doel. Enerzijds geeft het de culturele instellingen tijd voor herstel en het inlopen van de door de coronamaatregelen opgelopen vertraging in de uitvoering van de nu lopende plannen. Anderzijds geeft een 'pas op de plaats' gelegenheid om wijziging van het cultuurbestel goed te kunnen doordenken. De Raad voor Cultuur heeft in zijn laatste advies aangegeven dat naast een verlenging voor de duur van twee jaar, ook een verlenging met vier jaar valt te overwegen, met dien verstande dat in dat laatste geval wel maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat vernieuwing te lang uitblijft.
- 1.3 U heeft ons een aantal vragen voorgelegd die, kort gezegd, gaan over de juridische ruimte voor verlenging van de subsidieperiode, in verschillende varianten. In het verlengde daarvan vraagt u om een inschatting van de risico's van een keuze voor één van de verlengingsvarianten. Het gaat om de volgende vragen:

Vraag 1

Welke normen zijn van toepassing bij de verdeling binnen het huidige cultuurbestel van schaarse rechten (meerjarige cultuursubsidies)?

¹ U heeft gevraagd om een spoedadvies, met een beantwoording op korte termijn, waarvan het gevolg is dat de uitwerking van onze bevindingen noodgedwongen beknopt is gebleven.

² De brief van 26 maart 2021, adviezen van 8 juni 2021, 4 november 2021, en 1 april 2022.

³ Kamerstukken II 2020/21, 32 820, nr. 419.

Welke juridische mogelijkheden bestaan er om, binnen deze normen, te komen tot een vierjarige verlenging van zowel de door het rijk gefinancierde instellingen als de meerjarige fondsinstellingen inclusief de zogenoemde B-lijstinstellingen (4/4), conform de voorgenomen aanpak van OCW (ministeriële regeling/fondsreglementen; ambtshalve verlening)?

Vormen de argumenten die de Raad voor Cultuur aan zijn verlengingsadvies ten grondslag heeft gelegd (omstandigheden rond Corona, rust voor instellingen, ruimte voor heroverweging bestel) een voldoende rechtvaardiging voor een tijdelijke beperking van de mededinging voor nieuwkomers?

Vraag 2

Voor zover sprake zou zijn van enige niet te rechtvaardige strijdigheid, in welke mate dan ook, met deze normen, welke juridische (uitvoerings)risico's zijn dan te identificeren voor OCW, fondsen en andere overheden bij uitvoering van een vierjarige verlenging (bijvoorbeeld het risico op exceptieve toetsing)?

Vraag 3

Zijn de risico's anders, wanneer wordt gekozen voor de variant van vierjarige verlenging van de door het rijk gefinancierde instellingen *zonder* verlenging van de meerjarige fondsinstellingen (4/0)?

Vraag 4

Maakt het uit voor de beantwoording van vraag 2 uit, wanneer de huidig gefinancierde instellingen worden verlengd, maar door verhoging van het budget ook aan nieuwkomers de kans zou worden geboden toe te treden? Zou dit bij een 4/0-variant anders zijn?

Vraag 5

Maakt het voor de beantwoording van bovenstaande vragen uit, dat het BIS-stelsel het karakter heeft van een *beperkt* gesloten systeem en mededinging door cultuurinstellingen naar OCW-middelen niet slechts via artikel 4a Wsc-subsidies plaatsvindt?

Vraag 6

Maakt het voor de beantwoording van vraag 2 uit, wanneer de andere overheden ervoor zouden kiezen een reguliere, open aanvraagronde te laten plaatsvinden? Zijn er juridische beletselen voor hen om zo'n aanvraagronde open te stellen, wanneer het rijk kiest voor een vierjarige verlenging? Zou dit bij een 4/0-variant anders zijn?

Hieronder vatten we de vragen kort – in eigen woorden – samen en beantwoorden wij deze. Bij de beantwoording van vraag 1 staan wij wat uitgebreider stil bij de algemene juridische noties, beginselen en aandachtspunten die bij de verdere doordinking van de thematiek van belang zijn.

2 Beantwoording van de vragen

Vraag 1: Welke normen zijn van toepassing bij verdeling binnen het huidige cultuurbestel, zijn de motieven voldoende robuust en hoe ziet (globaal) de technische uitwerking eruit?

- 2.1 Voorop staat dat bij de verdeling van meerjarige cultuursubsidies (via de BIS-procedure en via de Fondsprocedure) het subsidiebudget niet toereikend is voor inwilliging van alle aanvragen. Het is zo dat er niet in alle categorieën BIS-subsidies sprake is van overschrijding van het – voor die categorie toegewezen – subsidieplafond. Het staat echter vast dat er instellingen zijn die willen toetreden in de BIS, maar geen subsidie kunnen krijgen vanwege overschrijding van het subsidieplafond. De aanspraak op subsidie is, met andere woorden, een schaars recht. Dat maakt dat bij de verdeling van de schaarse cultuursubsidiemiddelen op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen.⁴
- 2.2 Verlenging van al uitgegeven schaarse rechten wordt in de rechtspraak aangemerkt als een (nieuwe) verdeling van schaarse rechten, waardoor ook dan rekening gehouden moet worden met het bieden van gelijke kansen. Een uitzondering op de gehoudenheid tot het bieden van gelijke kansen kan alleen worden gemaakt als dat gerechtvaardigd is in het licht van een dwingende reden van algemeen belang.

Zie o.a.: ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924:

"[...] De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat in dit geval schaarse rechten aan de orde zijn, en dat de burgemeester, bij de verlening van de vergunningen door middel van een extra verlenging met nog drie jaar, ten onrechte niet aan potentiële gegadigden de ruimte heeft geboden om mee te dingen. In hetgeen de burgemeester op dit punt heeft aangedragen ziet de Afdeling geen grond voor een gerechtvaardigde beperking op de rechtsnorm dat mededingingsruimte moet worden geboden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester onvoldoende gemotiveerd dat verlenging van de vergunningen tot 2022 daadwerkelijk leidt tot zodanig voorkomen van gokactiviteiten in het illegale circuit, behoud van werkgelegenheid en verantwoord opstellen en implementeren van de door de burgemeester genoemde criteria, dat een verlenging van de vergunningen zonder mededinging met nieuwe kandidaten gerechtvaardigd is in het licht van de openbare orde, volksgezondheid, het openbaar gezag, of een (andere) dwingende reden van algemeen belang. Het betoog van de burgemeester hierover faalt."

- 2.3 Bij het voorbereiden van een beslissing om de cultuursubsidies uit de BIS en/of uit de cultuurfondsen te verlengen, moet betrokken worden dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de mededingingsnorm die verlangt dat op enigerlei wijze aan potentiële

⁴ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595 (Gymnasion), r.o. 10.

gegadigden ruimte wordt geboden om ook voor de subsidie in aanmerking te komen. Dat betekent dat aannemelijk moet worden gemaakt dat er een dwingende reden van algemeen belang is die maakt dat de subsidies worden verstrekt zonder mededinging met nieuwe kandidaten gerechtvaardigd is.

- 2.4 Een tijdelijk 'dichtzetten' van de toegang tot meerjarige subsidies voor momenteel niet gesubsidieerde instellingen is, gelet daarop, juridisch kwetsbaar. De juridische toets op de rechtvaardiging vanwege een dwingende reden van algemeen belang omvat een beoordeling van de geschiktheid van de interventie om het daarmee nagestreefde doel te waarborgen en omvat daarnaast de vraag of de interventie niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken en ten slotte of de interventie evenredig is in het licht van het daarmee beoogde doel.⁵ Met name de ongelijkheid tussen verschillende (groepen) gegadigden, die een eventuele verlenging in het leven roept (en die de mededingingsnorm nu juist beoogt te voorkomen), maakt dat wij menen dat een verlenging, ook al is zij van korte duur, zeer goed gemotiveerd moet kunnen worden.
- 2.5 Wij snappen gevoelsmatig dat de nu gesubsidieerde instellingen na de coronacrisis behoefte hebben aan een (verlengde) periode van stabiliteit en zekerheid, evenals de praktische wens om tijdelijk pas op de plaats te maken met het oog op voorbereiding van een stelselherziening. Wij betwijfelen echter of dit voldoende dwingende redenen zijn waarmee een verlenging juridisch kan worden gerechtvaardigd. Voor een verlenging van vier jaar zien wij op dit moment juridisch gezien geen voldoende rechtvaardiging. Een kortere periode zou, mits dat goed gemotiveerd kan worden, wellicht wel mogelijk zijn. Wij lichten dit per reden toe.

Reden 1: covid-19

- 2.6 Een tijdelijke verlenging van de lopende subsidieperiode (en het tijdelijk 'dichtzetten' van de toegang tot meerjarige cultuursubsidies) leidt tot 'bevoordeling' van de zittende partijen en tot benadeling van de partijen die momenteel geen subsidie ontvangen, terwijl nu de belangen en problemen van beide groepen niet (significant) van elkaar zullen verschillen. Dat de covid-19 maatregelen een zeer zwaar stempel hebben gedrukt op de uitvoerbaarheid van de plannen, geldt voor de gehele cultuursector. Dat roept de vraag op waarom cultuurinstellingen die vanaf 2021 vier jaar subsidie hebben ontvangen, met een verlenging van de subsidieperiode geholpen moeten worden bij herstel en innovatie, terwijl niet via de BIS of fondsen gesubsidieerde instellingen om die reden geen toegang tot de subsidie(s) zouden moeten krijgen, juist op een moment dat ook deze instellingen daar (extra) behoefte aan (kunnen) hebben. Bij beantwoording van die vraag komt betekenis toe aan de omstandigheid dat de gesubsidieerde instellingen gebruik hebben kunnen maken van de coronasteunpakketten, wat de (op zichzelf ernstige) gevolgen van de coronacrisis heeft

⁵ Zoals afgeleid uit de (rechtspraak over de) Dienstenrichtlijn, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over de vrijverkeersbepalingen o.a. HvJ EG 30 november 1995, ECLI:EU:C:1995:411 (Gebhard) en de nationale rechtspraak over het evenredigheidsbeginsel, o.a. ABRvS 2 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

kunnen dempen. Ook van belang is dat de huidige subsidieronde van 2021 tot en met 2024 loopt, waardoor de plannen die de huidige subsidieontvangers gemaakt hadden voor deze periode hopelijk toch nog – in elk geval voor een significant deel – uitgevoerd kunnen worden. Daarmee is het de vraag of de achterliggende aanname dat cultuurinstellingen hun plannen (uit de tender van 2020) niet kunnen uitvoeren, zich ook in volle omvang zal voordoen.

Reden 2: verlenging met het oog op bestelherziening

- 2.7 Wij zien niet onmiddellijk gronden om de ambitie om het cultuursubsidiebestel te herzien, aan te merken als dwingende reden van algemeen belang, waardoor een *langdurige* verlenging van de lopende subsidieperiode (in afwijking van de mededingingsnorm) kan worden gerechtvaardigd. Een korte 'pas op de plaats' zou wellicht verdedigbaar zijn. De reden daarvoor is de volgende.
- 2.8 Bij (schaarse) vergunningenstelsels heeft de Afdeling eerder geoordeeld dat de tijd mag worden genomen om tot een zorgvuldig nieuw beleid te komen, ook als daardoor langere tijd een situatie blijft bestaan die in strijd is met het beginsel van gelijke kansen. Een 'vergunningenstop', waardoor de bestaande vergunninghouders langer van hun vergunningen gebruik konden maken, werd daarom niet in strijd geacht met het recht.⁶ De Afdeling verlangt daarbij wel dat er een einddatum wordt verbonden aan de tijdelijke bevrozing van de situatie in afwachting van nieuw beleid. In die situatie ging het echter om een beleidswijziging die nodig was om de situatie die in strijd was met gelijke kansen op te lossen. In het geval van de cultuursubsidies zou het juist gaan om het creëren van een tijdelijke strijdigheid met het beginsel van gelijke kansen om een (andere) beleidswijziging door te voeren.
- 2.9 Het moet in elk geval duidelijk zijn wanneer het nieuwe beleid zal starten en wanneer nieuwe toetreders weer aanspraak kunnen maken op subsidie.⁷ Er moet bovendien een deugdelijke motivering zijn waarom het herzien van het bestel ertoe noodzaakt dat

⁶ Zie: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2958: "9 1 De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat een vergunningstop in beginsel als redelijk kan worden aangemerkt. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat nationale autoriteiten krachtens het in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginsel van loyale samenwerking de verplichting hebben om de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken, maar het is aan de nationale autoriteiten gelaten om te beoordelen welke algemene of bijzondere maatregelen daartoe het meest geschikt zijn (arresten van het Hof van Justitie van 7 januari 2004, Wells, ECLI:EU:C2004:12, punt 64, 65 en 69; 21 juni 2001, Jonkman, ECLI:EU:C:2007:373, punt 37). De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college na de rechtspraak van het Hof en de Afdeling in de Trijber-zaak voor de keuze stond het volumebeleid los te laten, dan wel de bestaande vergunningen om te zetten naar vergunningen voor bepaalde tijd. Het college heeft te kennen gegeven te hebben besloten het volumebeleid los te laten, hetgeen grote gevolgen heeft. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de gelegenheid moest krijgen zich zorgvuldig voor te bereiden op nieuw beleid. Een tijdelijke vergunningstop kan worden aangemerkt als aanloop naar het formuleren van nieuw beleid als maatregel om de met het Unierecht strijdige situatie ongedaan te maken en is derhalve niet in strijd met het beginsel van loyale samenwerking. In hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd, kan voorts geen grond worden gevonden voor het oordeel dat een vergunningstop als hier aan de orde in strijd is met artikel 13 van de Dienstenrichtlijn, het vertrouwensbeginsel, een redelijke belangenafweging, het fair play-beginsel en het verbod op détournement de pouvoir. De rechtbank heeft bovendien overigens beoordeeld of de vergunningstop in de RPA 2013 ook in dit geval, gelet op alle omstandigheden, als redelijk kan worden aangemerkt en geconcludeerd dat dit wegens het tijdverloop niet het geval is."

⁷ Zie: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2958, r.o. 14.1 en: ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:722.

tijdelijk pas op de plaats wordt gemaakt met het verlenen van meerjarige subsidies en waarom de daarvoor genomen termijn noodzakelijk is en evenredig is aan het met verlenging beoogde doel, ook (met name) gelet op de belangen van de partijen die subsidie zouden willen aanvragen.

- 2.10 Wij voorzien dat een overtuigende motivering waarom het noodzakelijk is om vanwege de herziening van het stelsel te kiezen voor een verlenging van vier jaar (optie 4/0 of 4/4) moeilijk te geven zal zijn. Als herziening van het stelsel een pas op de plaats van vier jaar vraagt, dan ligt eerder voor de hand om een beleidsarme 0/0-optie te kiezen, waarin de huidige subsidieontvangers met hun 'oude' plannen kunnen meedingen en er in die periode nieuw beleid wordt gemaakt. Op die manier hoeft er geen inbreuk op de mededingingsnorm te worden gemaakt, terwijl herziening van het bestel kan worden voorbereid. Een verlenging is dan niet noodzakelijk en evenredig aan het beoogde doel.

Inzoomen op de argumenten die de Raad voor Cultuur geeft voor verlenging

- 2.11 Kort en goed menen wij dat de argumenten die de Raad voor Cultuur aan zijn verlengingsadvies ten grondslag heeft gelegd (omstandigheden rond Corona, rust voor instellingen, ruimte voor heroverweging bestel) wel begrijpelijk zijn. Juridisch, in het licht van de 'dwingende redenen van algemeen belang'-norm (en de indringende wijze waarop de rechter naleving van die norm toetst), achten wij de argumenten echter niet onmiddellijk overtuigend. Dat vraagt bijzondere aandacht bij de verdere doordinking van de vervolgstappen (wel of geen verlenging en zo ja, voor hoe lang).
- 2.12 Voor een pas op de plaats gedurende een periode van vier jaar zien wij op dit moment in het licht van de 'dwingende reden van algemeen belang'-norm onvoldoende goede argumenten. Wij kunnen ons voorstellen dat een beperkte pas op de plaats van bijvoorbeeld twee jaar aangewezen kan zijn (en verdedigbaar zou kunnen zijn) met het oog op de voorbereiding van een ombouw van het bestel. Ook daarvoor moet echter een goede motivering zijn, bijvoorbeeld waarom het bestel niet kan worden aangepast, terwijl de loketten voor meerjarige subsidies geopend blijven (op basis van het oude beleid). Tevens moet duidelijk zijn dat het beleid na die twee jaar ook echt omgebouwd zal zijn.
- 2.13 Een tijdelijke pas op de plaats dient ontegenzeggelijk ook het belang van de zittende instellingen, die daardoor meer rust en ruimte krijgen voor uitvoering van hun programma, na de covid-19 maatregelen. Voor instellingen die momenteel geen subsidie ontvangen (en langer geen toegang krijgen tot meerjarige subsidie) betekent een verlenging echter een nadeel. Bezien kan worden of – bijvoorbeeld met een daartoe open te stellen, tijdelijke, meerjarige subsidieregeling – die nadelen gemitigeerd kunnen worden. Dat voorkomt klachten van de strekking dat de tijdelijke verlenging leidt tot *onevenredige* benadeling van momenteel 'niet-ontvangende' instellingen.

Technische uitwerking

- 2.14 U heeft gevraagd op welke manier er kan worden gekomen tot een vier- dan wel tweejarige verlenging van zowel de BIS-subsidies als de meerjarige fondssubsidies. Daarover het volgende.
- 2.15 Een verlenging van de subsidie, is een – per instelling – genomen besluit, dat in feite neerkomt op verlening van een meerjarige subsidie voor het toekomstige tijdvak. Daarvoor moet een grondslag zijn in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid, respectievelijk fondsreglement, waarin geregeld wordt wie aanspraak maakt op een meerjarige subsidie (zittende instellingen) en wie niet (instellingen die momenteel geen subsidie ontvangen).
- 2.16 Op grond van artikel 4a lid 3 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) heeft de ministeriële regeling (Regeling op het specifiek cultuurbeleid) in beginsel betrekking op activiteiten die voor vier jaar voor subsidieverstrekking in aanmerking komen. Op grond van het vierde lid kan de minister in bijzondere gevallen subsidie verstrekken voor minder dan vier jaar. De 'bijzondere gevallen' om een kortere subsidieduur toe te kunnen kennen zien, volgens de memorie van toelichting bij de Wsc, bijvoorbeeld op individuele bijzondere gevallen (bijvoorbeeld een zorgelijke financiële situatie van een instelling).⁸ In de overige wetsgeschiedenis is ook gesproken over een meer generieke inperking van de subsidieduur.⁹

Overigens sluit een ambtshalve verlenging van de subsidie van de 'zittende instellingen', niet uit dat andere partijen een besluit uitlokken, door een aanvraag om verlening van een meerjarige subsidie in te dienen.¹⁰ Tegen de afwijzing van die aanvraag (op de grond dat de ministeriële regeling of het betreffende fondsreglement niet voorziet in subsidieverlening aan partijen die niet al subsidie ontvangen) kan bezwaar worden gemaakt.

Vraag 2 en 3: Welke risico's zijn er op het moment dat de verlenging niet gerechtvaardigd zou worden geacht? En in hoeverre verschillen die risico's in de verschillende scenario's? Is het risico anders als de BIS wel en de fondssubsidies niet worden verlengd?

Algemeen: risico bij toetsing door de rechter

- 2.17 Het risico bestaat dat de beperking op het beginsel van gelijke kansen (de verlenging), ondanks de motivering daarvoor, door een rechter als niet gerechtvaardigd wordt geacht. Dat kan de uitkomst zijn van daarover gevoerde juridische procedures, waarin het afwijzingsbesluit, of de regelgeving waarop deze is gebaseerd, door de rechter

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 847, 3, p. 17.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 847, 5, p. 6.

¹⁰ Dat zal zich eerder voordoen bij fonds- dan bij BIS-subsidies.

(exceptief) is getoetst.¹¹ Instellingen die vanwege de verlenging geen subsidie krijgen verstrekt, kunnen de keuze voor verlenging ter toetsing voorleggen aan de rechter.

- 2.18 Het gevolg van een negatieve uitkomst van een daarover gevoerde procedure kan zijn dat alsnog moet worden bezien of de afgewezen aanvrager(s) wel voor subsidie in aanmerking zouden zijn gekomen als de juiste procedure zou zijn gevolgd (dat wil zeggen: mededinging zou zijn geboden bij verdeling van de beschikbare subsidie). Simpel gezegd: als de rechter een streep zet door de afwijzing van de subsidie (op de grond dat sprake is van een onrechtmatig tijdelijk moratorium), moet er alsnog beoordeeld worden of de subsidie verleend had moeten worden. In dat geval moet de Raad voor Cultuur, het fonds, of de betrokken andere overheid, de (afgewezen) aanvragen alsnog gaan beoordelen.¹²
- 2.19 Bij uitvoering van deze beoordeling (op last van de rechter) kan geen sprake zijn van een 'echte' tender, met onderlinge vergelijking. Immers: concurrentie met zittende partijen waaraan al subsidie is verleend, is niet aan de orde. De al verleende subsidies liggen niet voor bij de rechter. Een beoordeling zou er dan al snel op kunnen neerkomen dat de plannen van de betreffende instellingen (alleen) worden beoordeeld op kwaliteit en – bij voldoende kwaliteit – worden gehonoreerd.

Het gaat dan overigens wel alleen om de aanvragen van instellingen die opkwamen tegen hun afwijzing. Om het risicobeeld compleet te krijgen, adviseren wij om op basis van ervaring voor elk van de 'schaarse sectoren' in te schatten hoeveel (nieuwe) instellingen er voor BIS-subsidie (of meerjarige Fondssubsidie) in aanmerking zouden willen komen en hoeveel daarvan kwalitatief voldoende zouden worden beoordeeld en in zoverre voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen.

Risico's per scenario

- 2.20 U heeft aangegeven dat bij het maken van een beleidsmatige keuze over een pas op de plaats verschillende scenario's denkbaar zijn. Het gaat dan om:
- een (beleidsarme) tender waarbij alle cultuurinstellingen kunnen meedoen op grond van de voorwaarden uit het huidige beleid (0/0);
 - een verlenging van de BIS-subsidies voor 2 jaar, maar géén verlenging van de fondsensubsidies (2/0);

¹¹ Beschrijving van de precieze procesrechtelijke routes die daarbij wel of niet gevolgd kunnen worden, gaat het bestek van deze notitie te buiten. *Bottom line* is dat een tijdelijke pas op de plaats ter beoordeling aan de (bestuurs)rechter kan worden voorgelegd en dat deze zich kan (en zal) uitlaten over de rechtmatigheid van de op dit punt gemaakte keuze, in het licht van de daarbij betrokken belangen van zittende en niet-ontvangende partijen.

¹² Zie ABRvS 4 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3364: "Ter zitting heeft het bestuur erkend dat [appellant sub 2] met een voorlopige score van 1,9 voor zijn voorstel en een derde plaats op de voorlopige prioriteringslijst in subsidieronde Veni 2012 een uitstekende uitgangspositie had en dat indien [appellant sub 2] een gemiddelde score zou hebben behaald voor zijn interview, de totale score zodanig zou zijn dat [appellant sub 2] op de prioriteringslijst op plaats elf of hoger zou zijn geëindigd en daarmee aanspraak zou hebben gemaakt op de gevraagde subsidie. Gelet hierop bestaat aanleiding de toekenning van de subsidie door de rechtbank in stand te laten."

- een verlenging van de BIS-subsidies en de fondsensubsidies voor 2 jaar (2/2);
- een verlenging van de BIS-subsidies voor 4 jaar, maar géén verlenging van de fondsensubsidies (4/0);
- een verlenging van de BIS-subsidies en de fondsensubsidies voor 4 jaar (4/4).

2.21 In zijn algemeenheid valt over de houdbaarheid van de scenario's in het licht van de mededingingsnorm te zeggen dat hoe verder het scenario afwijkt van de 0/0-optie, hoe beter de motivering zal moeten zijn (zie vraag 1) en hoe groter het risico is dat de uiteindelijk wordt geoordeeld dat de voor afwijking van het 0/0 scenario gegeven motivering onvoldoende draagkrachtig is.

2.22 Dat risico ziet allereerst op de duur van de verlenging. De scenario's 4/0 en 4/4 zullen meer risico met zich brengen dan de verlengingen met 2 jaar. Niet alleen is er een betere motivering nodig voor een langere verlenging¹³ (zie vraag 1), ook zal er meer subsidie uitgekeerd moeten worden voor partijen die ten onrechte geen subsidie hebben gekregen (want voor een langere periode).

Als gezegd (zie hiervoor, onderdeel 2.19) moet voor een kwantificering van de risico's per sector bezien worden of en zo ja hoeveel schaarste er is, door in te schatten hoeveel (nieuwe) instellingen er voor BIS-subsidie (of meerjarige fondssubsidie) in aanmerking willen komen en hoeveel daarvan kwalitatief voldoende zouden worden beoordeeld en in zoverre voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen.

2.23 Daarnaast denken wij dat de opties 4/4 en 2/2 meer risico met zich brengen dan de opties waarbij de fondsensubsidies niet dicht worden gezet. Als de fondsensubsidies – net als de BIS – tijdelijk dichtgezet worden voor nieuwe partijen, kunnen BIS-aanvragers niet uitwijken naar de fondssubsidie. Dat vergroot de (financiële) reden om te gaan procederen over de afwijzing. Het ligt minder voor de hand dat een partij zal klagen over een niet-verkregen toelating tot de BIS op het moment dat deze instelling wél subsidie van een fonds kan krijgen verleend. Wij verwachten dat het openhouden van de mogelijkheid van meerjarige fondssubsidies (de scenario's 4/0 en 2/0) mitigerend kan werken ten opzichte van de scenario's waarin ook de toegang tot de fondssubsidies tijdelijk wordt afgesloten.

Bovendien is de doorstroom van instellingen bij de fondsensubsidies groter dan bij de BIS en zullen dus waarschijnlijk meer instellingen last hebben van het dichtzetten van de fondsen dan van het dichtzetten van de BIS.

2.24 Het geopend laten van de fondsen zal daarom vermoedelijk zorgen voor minder procedures, maar ook bij die optie kunnen instellingen in rechte opkomen tegen de

¹³ De negatieve gevolgen voor de instellingen die op dit moment geen subsidie krijgen zullen bij een verlenging van 4 jaar groter zijn dan bij 2 jaar, waardoor beter gemotiveerd moet worden waarom de afwijking van het beginsel van gelijke kansen evenredig is ten opzichte van het doel.

weigering om tot de BIS toegelaten te worden. Zoals u heeft aangegeven kunnen de BIS-subsidies hoger zijn dan de fondsensubsidies en bovendien zal er ook niet voor alle instellingen plaats zijn bij de fondsen. Ook dan bestaat dus het risico dat partijen via de rechter alsnog toegelaten moeten worden tot de BIS.

Vraag 4: Is risicobeperking door een tijdelijke regeling voor nieuwkomers mogelijk?

- 2.25 Hiervoor – in onderdeel 2.23 – merkten wij op dat het voor de risicoinschatting uitmaakt als er door openstelling van de fondsensubsidies de kans aan nieuwkomers geboden blijft op een meerjarige subsidie. Daardoor wordt het risico van (een negatieve uitkomst van) een procedure over de dichtzetting van de BIS verkleind, maar niet weggenomen. Datzelfde zou gelden voor andere oplossingen waardoor instellingen die niet tot de BIS toegelaten kunnen worden, toch meerjarige subsidie kunnen aanvragen. Met dergelijke oplossingen kan worden geprobeerd om klachten van de strekking dat de tijdelijke verlenging leidt tot onevenredige benadeling van momenteel 'niet-ontvangende' instellingen te voorkomen.

Vraag 5: Wat is de betekenis van de omstandigheid dat het BIS-stelsel een beperkt gesloten systeem is dat bestaat naast andere subsidie-instrumenten?

- 2.26 Als besproken verwacht u dat de dynamiek rondom het BIS-stelsel minder is dan de dynamiek rondom fondssubsidies. De samenstelling van de kring van instellingen die BIS-subsidie ontvangt, is redelijk stabiel. Wel, zo begrepen wij, zijn er onderdelen van de BIS waarin de animo om als nieuwe aanvrager aanspraak te maken op BIS-subsidie, relatief groter is. Dat er in een aantal BIS-sectoren minder dynamiek is, rechtvaardigt de verwachting dat in die sectoren ook het aantal aanvragers dat aanspraak zal proberen te maken op BIS-subsidie beperkt zal zijn. In gevallen waarin dat toch wordt geprobeerd, bijvoorbeeld in de dynamischer sectoren, kan – mits de in de huidige periode verleende fondsensubsidies niet ook worden verlengd – door die instellingen (tijdelijk) worden teruggevallen op een meerjarige fondssubsidie als alternatief. Wij kunnen ons voorstellen dat een keuze voor een 2/0 of 4/0-scenario in het licht van de mededingingsnorm eenvoudiger te motiveren is (zie ook de beantwoording van vragen 2 en 3).

Vraag 6: Hoe verhouden de meerjarige rijkssubsidies zich tot de subsidies die decentrale overheden verlenen?

- 2.27 Juridisch gezien varen decentrale overheden voor wat betreft de cultuursubsidies hun eigen koers. Het staat hen vrij om een reguliere, open aanvraagronde open te stellen, ook als de BIS- en/of fondsensubsidies zullen worden verlengd. Er is dus geen (formeel) juridisch beletsel om eigen keuzes te maken.
- 2.28 Feitelijk gezien begrepen wij dat er wel wederzijdse afhankelijkheden bestaan, aangezien culturele instellingen regelmatig zowel van de Staat, als van bijvoorbeeld de

gemeente cultuursubsidie krijgen. Wij kunnen ons daarom voorstellen dat het in de praktijk wenselijk is dat de cyclus van het landelijke stelsel en de stelsels van de decentrale overheden niet uit de pas gaan lopen. Wij kunnen echter op dit moment niet overzien hoe groot die afhankelijkheden zijn.

- 2.29 De feitelijke wederzijdse afhankelijkheden zouden nader onderzocht kunnen worden, waarbij de verschillende scenario's (0/0, 2/0, 2/2, 4/0 en 4/4 en eventuele mitigerende maatregelen in de vorm van een tijdelijke subsidieregeling voor 'niet zittende'-instellingen) betrokken zouden moeten worden. Daarbij kan ook worden bezien welke van de scenario's ook voor de decentrale overheden het minste problemen oplevert.

* * *



TER VOORBEREIDING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12 e

Datum

20 september 2022

Referentie

34034321

Bijlagen

notitie landsadvocaat

nota

Notitie Landsadvocaat verlenging BIS - bespreking
woensdag 21 september 9.00 uur

Aanleiding

Kort voor het eerder geplande bestuurlijk overleg over verlenging van de BIS hebben de G4 een (ambtelijke) juridische notitie toegestuurd waarin de juridische houdbaarheid van een verlenging in twijfel werd getrokken. De G4 suggereerden een second opinion te vragen. Vanwege het risico op vastlopen van het bestuurlijk overleg dan wel juridische complicaties later in de procedure heeft u dit opgevolgd.

De Landsadvocaat is om een spoedadvies gevraagd, dat op 20 september is ontvangen.

Toelichting

Met als uitgangspunt de voorkeursvariant van een verlenging van vier jaar BIS en vier jaar fondssubsidies (4/4) heeft de Landsadvocaat de juridische risico's van een verlenging in kaart gebracht. Naast de 4/4 zijn ook andere varianten meegenomen.

Bevindingen Landsadvocaat (LA):

- De LA is kritisch over een eventuele verlenging van de basisinfrastructuur.
- De LA acht een beleidsarme aanvraagprocedure (0/0) het minst risicovol.

Toelichting:

- Uitgangspunt voor de redenering in het advies is de mededingingsnorm. Op grond daarvan moet er een *dwingende reden van algemeen belang* zijn om potentiële gegadigden buiten de deur te houden
- De LA betwijfelt of corona een voldoende dwingende reden is. Ook instellingen die geen subsidie ontvangen zijn hierdoor immers getroffen. Bovendien ontvingen gesubsidieerde instellingen coronasteun
- Ook een stelselherziening is in de ogen van de LA geen afdoende motivering voor verlenging, aangezien die ook zonder verlenging kan.
- Het grootste juridisch risico is volgens de LA dat er instellingen zullen zijn die bij de rechter bezwaar zullen maken tegen de geslotenheid van de procedure. Het risico is dat de rechter besluit dat deze instellingen alsnog beoordeeld moeten worden. Dit gebeurt met een verlenging dan niet in een tender (de instellingen in de BIS zijn immers al verlengd), waardoor de kans bestaat dat alle instellingen met voldoende kwaliteit alsnog zouden moeten worden gesubsidieerd.
- Algemeen geldt: hoe dichter de variant bij 4/4 zit, hoe hoger het risico.

- Het beschikbaar stellen van een budget voor nieuwkomers, bij de fondsen of via een andere oplossing, verkleint de risico's maar neemt deze niet weg. Complicerend is daarbij dat niet van tevoren te voorspellen is waar mogelijk een probleem ontstaat en hoe groot dat zal zijn.

Datum
20 september 2022

Eerste beoordeling en advies:

- Het advies van de LA is behoorlijk stellig in de afwijzing van de verlenging. De juridische risico's die de LA noemt zijn behoorlijk zwaarwegend. Ook politiek is verlenging niet zonder risico's, omdat de indruk zal zijn dat een kritisch advies niet wordt opgevolgd.
- Ons advies is om te gaan voor de optie 0/0 en daarbij wel inhoudelijk te proberen om recht te doen aan de behoefte aan rust door geen wijzigingen in de inrichting van de BIS aan te brengen. Dit brengt rust in het proces. Tegelijk kunt u wel een vernieuwingsagenda voor de langere termijn presenteren.
- Overleg met FIN is nodig over de financiële randvoorwaarden.
- We adviseren dat u snel met de voorzitters van de Raad voor Cultuur en de Task Force spreekt om hen te informeren.
- Daarna kan een bestuurlijk overleg worden ingepland en de rijkscultuurfondsen geïnformeerd.
- De brief over 'verlenging' zou uitkunnen gelijk met de Meerjarenbrief, begin november, zodat de voor het veld toch teleurstellende boodschap direct kan worden verbonden met het positieve nieuws uit de Meerjarenbrief.



TER BESLUITVORMING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12 e

Datum

8 september 2022

Referentie

Bijlagen

1

nota

Adviesaanvraag landsadvocaat over verlenging BIS en
meerjarige fondsinstellingen

Aanleiding

- Naar aanleiding van de ambtelijke besprekingen tussen OCW en de G4 over verlenging van de BIS en de meerjarige fondsinstellingen heeft een aantal juristen en beleidsmedewerkers, werkzaam bij de G4, een memo opgesteld waarin hun wethouders cultuur kritisch wordt geadviseerd over de plannen (zie bijlage). Het memo is ook aan OCW gezonden.
- In het memo wordt de wens geuit dat OCW het vraagstuk voor advies voorlegt aan de landsadvocaat.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met bijgaande adviesaanvraag aan de landsadvocaat en diens bevindingen te delen met de G4.

Kernpunten

- De opstellers van het G4-memo zijn van oordeel dat een beperking van subsidieaanspraken voor de beleidsperiode 2025-2028 tot instellingen die reeds subsidie hebben ontvangen in de beleidsperiode 2021-2024, een discriminerende factor oplevert voor andere potentiële aanvragers en neerkomt op een gebrek aan gelijke behandeling dat niet kan worden gerechtvaardigd.
- Onder verwijzing naar het leerstuk van verdeling van schaarse rechten stellen zij, dat indien het Rijk een verlenging met vier jaar zou uitvoeren en dit juridisch niet houdbaar blijkt, de gevolgen voor alle betrokken overheden dan enorm zouden zijn. Niet wordt geëxpliciteerd overigens *welke* gevolgen dat zijn en voor *welke overheden*.

Toelichting

Adviezen van de landsadvocaat zijn in beginsel openbaar. De daarin opgenomen informatie zal dus breder beschikbaar kunnen komen dan alleen binnen de G4.



1. Kenmerk/opdracht (WJZ in Proza opslaan als: LA 2022-13 'naam van de zaak' (naam van de directie), (opslaan als documenttype: melding)
LA 2022-13

2. Naam van de zaak

Scenario's verlenging landelijke culturele basisinfrastructuur (BIS)

3. Contactgegevens behandelend ambtenaren

| | |
|--|---|
| Naam: 5.1.2.e Directie: Erfgoed en Kunsten Telefoonnummer: 5.1.2.e E-mailadres: 5.1.2.e | Naam: 5.1.2.e Directie: Erfgoed en Kunsten Telefoonnummer: 5.1.2.e E-mail adres: 5.1.2.e |
|--|---|

4. Aard van het verzoek

- Civielrechtelijke procedure
- Bestuursrechtelijke procedure
- Advies en overig; **adviestermijn:** z.s.m.

TOELICHTING

Op grond van [artikel 4a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid](#) (Wsc) worden bij ministeriële regeling eenmaal per vier jaar de regels vastgesteld voor de verstrekking van subsidies in de op die periode volgende periode van vier kalenderjaren. De cultuurinstellingen die een dergelijke vierjarige (instellings)subsidie ontvangen worden gerekend tot de landelijke 'culturele basisinfrastructuur' (BIS). Voor de criteria die golden voor verstrekking van BIS-subsidies voor de periode 2021-2024, zie de [Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2021-2024](#).

Ook de fondsen in de zin van [artikel 9 van de Wsc](#), die op grond van [artikel 4c van de Wsc](#) elke vier jaar in aanmerking komen voor subsidie en ten laste van de aan hen verstrekte middelen subsidies aan derden verlenen, maken onderdeel uit van de BIS.

Gewoontegetrouw worden op Prinsjesdag voorafgaand aan een nieuwe vierjarige beleidsperiode de BIS-subsidiebesluiten bekendgemaakt. Aan die besluitvorming gaat, voor wat betreft de subsidies in de zin van artikel 4a van de Wsc, een uitgebreide tenderprocedure vooraf in het kader waarvan de Raad voor Cultuur de bewindspersoon voor Cultuur adviseert over de individuele subsidieaanvragen. (Zie [hier](#) de lijst met gehonoreerde instellingen voor de periode 2021-2024.)

Elke vier jaar vinden ongeveer parallel aan de BIS-aanvraagprocedure vergelijkbare tenders plaats bij de fondsen, voor meerjarige instellingssubsidies grond van door die fondsen binnen de kaders van het rijksbeleid vastgestelde en door de bewindspersoon voor Cultuur goedgekeurde subsidiereglementen.

Ook bij een groot aantal andere overheden vinden in het kader van hun cultuurbeleid meerjarige tenders plaats.

Tijdens de verschillende tenderprocedures voor de periode 2021-2024, begin 2020, ontwikkelde zich in snel tempo en in alle hevigheid de coronacrisis, als gevolg waarvan het culturele leven lange tijd, ook nog gedurende het eerste deel van de nieuwe vierjarige cultuursubsidieperiode, stil kwam te liggen. In zijn [instellingsadvies over de BIS 2021-2024](#) van 4 juni 2020 heeft de Raad voor Cultuur nadrukkelijk overwogen (zie p.4), dat veel van de aanvragers hun ingediende plannen niet volledig zouden kunnen uitvoeren. Het is tegen die achtergrond dat de Raad bij brief van 26 maart 2021 (zie **bijlage 1**), samen met branchevereniging Kunsten '92 en onderschreven door drie lokale kunstraden (Amsterdam,

Groningen en Rotterdam), een oproep aan de informateur heeft gedaan om te komen tot een verlenging van de lopende vierjarige beleidsperiode met 1 à 2 jaar, zowel voor de BIS als voor de vierjarige regelingen van de fondsen en de vierjarige subsidies van lokale overheden die hiermee in de pas lopen. De opstellers van de brief wezen erop, dat 'het eerste jaar van deze periode [...] als een verloren jaar [kan] worden beschouwd en ook het tweede jaar [...] in het teken [zal] staan van het opstarten en het vinden van een nieuw evenwicht.' De instellingen zouden aldus gebaat zijn bij meer tijd 'om vanuit de crisis een periode van transitie in te gaan'.

Ook wezen de opstellers van de brief aan de informateur erop, dat er tijdens en na afloop van de advisering over de aanvragen voor 2021-2024 zowel op landelijk als lokaal niveau vragen zijn gerezen over de houdbaarheid van het huidige subsidiestelsel. Zij zijn van mening, dat een verlenging van de cultuurplanperiode meer ruimte geeft om de discussie over een beter stelsel in de volle breedte te voeren. Ook geven zij aan dat zij het zeer wenselijk zouden vinden dat lagere overheden de rijksoverheid zouden volgen bij een eventuele verlenging van de lopende subsidieperiode.

Onder verwijzing naar deze gezamenlijke oproep is de [motie-Ploumen c.s.](#) ingediend, die op 22 juni 2021 door de Kamer werd aangenomen (Kamerstukken II 2020/21, 32 820, nr. 419). De motie roept de regering op te verkennen of de cultuursubsidieperiode eenmalig kan worden verlengd met een periode van twee jaar en deze tijd te benutten om het bestel te evalueren. De indieners van de motie gaven daarbij onder meer aan, dat het huidige bestel huns inziens toe is aan herziening.

In zijn advies '[Sterker uit Corona](#)' van 8 juni 2021 herhaalt de Raad voor Cultuur vervolgens zijn oproep om te komen tot een verlenging, 'als noodzakelijke voorwaarde voor een versterkt herstel uit de crisis'. Later dat jaar, op 4 november 2021, zendt de Raad voor Cultuur een advies waarin het concreter ingaat op de voorgestelde verlenging. De Raad meldt daarin, dat zijn tussentijdse analyse van (1) corona-addenda die de BIS-instellingen op hun plannen hadden ingediend en (2) van gevoerde gesprekken met hen, de rijkscultuurfondsen en de gemeentelijke raden, hem sterkt in de overtuiging 'dat een tweejarige verlenging zeer wenselijk is om rust en ruimte te creëren in de sector om herstel en innovatie de komende jaren te bevorderen en om toekomstige beleidsveranderingen goed uit te denken'. Wel plaatst de Raad de kanttekening 'dat een verlenging gepaard gaat met enkele uitvoeringsvragen en financieringsbehoeften, waardoor zij niet zomaar is door te voeren'. In dit advies onderscheidt de Raad drie verschillende scenario's. Bij elk scenario geeft hij een appreciatie. Het scenario waarin gekomen wordt tot een verlenging van de subsidieperiode met één jaar raadt de Raad nadrukkelijk af.

Bij Kamerbrief van [16 november 2021](#) geeft de voormalige minister van OCW een toelichting op de stand van zaken rond een aantal moties en toezeggingen. Daarbij gaat zij ook in op de motie-Ploumen c.s. en op de advisering van de Raad voor Cultuur over een verlenging.

Een nader advies aan de huidige staatssecretaris van Cultuur over een eventuele verlenging wordt daarna door de Raad gegeven bij wijze van verkennende notitie van 1 april 2022: '[Beweging in het bestel - verkenning naar een nieuw advies over het cultuurbestel](#)'. Daarin stelt de Raad voor om langer dan de gebruikelijke tijd te nemen voor het opstellen van een adviesbestel, om het bestel echt goed te kunnen doordenken. De mede daarmee samenhangende verlenging van de beleidsperiode geeft culturele instellingen de tijd voor herstel, aldus de Raad. In dat kader geeft de Raad aan, dat naast een verlenging voor de duur van twee jaar ook een verlenging met vier jaar valt te overwegen. In dat laatste geval zijn, zo stelt de Raad, wel maatregelen nodig om te voorkomen dat vernieuwing te lang uitblijft en dringende opgaven op de plank blijven liggen.

Tot slot schrijft de staatssecretaris in haar Kamerbrief van 14 juni 2022 het volgende: 'Op 31 maart jl. heeft de Raad voor Cultuur het advies 'Beweging in het bestel' uitgebracht. Daarin gaat de raad in op de mogelijke verlenging van de culturele basisinfrastructuur. Aanvankelijk gingen er veel stemmen op voor verlenging om zo rust en ruimte te bieden. In gesprekken die ik heb gevoerd komen ook andere overwegingen naar voren. Ik wil ook die overwegingen zorgvuldig betrekken bij het uiteindelijke besluit, om een afgewogen keuze te kunnen maken. Ik vind het bovendien belangrijk dit besluit goed af te stemmen met mijn medebestuurders en vertegenwoordigers van het culturele veld. Ook mede in verband met de gemeentelijke verkiezingen is hier meer tijd voor nodig. Ik kom hier in de zomer op terug.'

Het is tegen bovenstaande achtergrond, dat door het ministerie van OCW de afgelopen tijd enkele scenario's zijn verkend. Die scenario's komen, in de kern, neer op het volgende:

- 0 jaar verlenging periode BIS-instellingen, 0 jaar verlenging periode meerjarige fondsinstellingen (0/0)
- 2 jaar verlenging periode BIS-instellingen, 2 jaar verlenging periode meerjarige fondsinstellingen (2/2)
- 4 jaar verlenging periode BIS-instellingen, 0 jaar verlenging periode meerjarige fondsinstellingen (4/0)
- 4 jaar verlenging periode BIS-instellingen, 4 jaar verlenging periode meerjarige fondsinstellingen (4/4)

Op basis van de verkenningen bestaat er op dit moment een voorkeur voor het laatste scenario. Dit zou z'n beslag moeten krijgen door in de eerstvolgende ministeriële regeling ex artikel 4a van de Wsc, te bepalen dat, kort gezegd, uitsluitend de instellingen die voor de periode 2021-2024 rechtstreeks van het rijk subsidie hebben ontvangen in aanmerking komen voor subsidie ex artikel 4a van de Wsc voor de periode 2025-2028. Analoog aan de verstrekking van subsidie aan musea die hun financiering binnen de systematiek van de Erfgoedwet ontvangen, zou de subsidieverlening aan de BIS-instellingen 2025-2028 dan ambtshalve, dus zonder voorafgaande aanvraag, kunnen plaatsvinden. Wel blijft uiteraard een zekere mate van beoordeling van activiteitenplannen en bijbehorende begrotingen voor die periode relevant. Ingeval van ambtshalve subsidieverstrekking ligt het in de rede die bescheiden – wederom analoog aan de Erfgoedwetsystematiek – ná de subsidieverlening bij wijze van subsidieverplichting in te laten dienen door de instellingen en aan de Raad voor Cultuur voor te leggen voor aandachtspunten. De meerjarige fondsinstellingen zouden de door hen verstrekte instellingssubsidies door middel van eenzelfde systematiek kunnen verlengen, gebaseerd op hun eigen subsidiereglementen en met gebruikmaking van de hun adviescommissies.

Een systematiek van verlenging van subsidies van een gesloten groep instellingen is al eens toegepast binnen het rijkscultuurbeleid: nadat in het kader van de beleidsperiode 2005-2008 (de laatste zogenoemde 'cultuurnota', voordat het BIS-stelsel is geïntroduceerd) binnen de categorie 'ondersteunende instellingen' met het oog op nieuw te vormen beleid subsidies waren verleend voor de duur van slechts één jaar in plaats van voor vier jaar, is vervolgens bij [ministeriële regeling](#) de grondslag gecreëerd om uitsluitend *die* instellingen ook voor de jaren 2006-2008 te subsidiëren. Alle betreffende instellingen zijn daarbij met naam in de bijlage bij de regeling genoemd.

Verlenging was daarnaast oorspronkelijk de bedoeling ten tijde van de bezuinigingen die het kabinet Rutte-1 op de cultuurbegroting heeft doorgevoerd. Beoogd was toen om de BIS 2009-2012 parallel aan het starten van een wetstraject met één jaar te verlengen. Zie daarover [Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII](#), nr. 75.

Naar aanleiding van de ambtelijke besprekingen tussen OCW en andere overheden heeft een aantal juristen en beleidsmedewerkers, werkzaam bij de G4 en betrokken bij het onderwerp subsidies en/of de culturele sector, een memo opgesteld waarin hun wethouders cultuur wordt geadviseerd over het scenario van een vierjarige verlenging (zie **bijlage 2**). De opstellers van het memo zijn van oordeel dat een beperking van subsidieaanspraken voor de beleidsperiode 2025-2028 tot instellingen die reeds subsidie hebben ontvangen in de beleidsperiode 2021-2024, een discriminerende factor oplevert voor andere potentiële aanvragers en neerkomt op een gebrek aan gelijke behandeling dat niet kan worden gerechtvaardigd. Onder verwijzing naar het leerstuk van verdeling van schaarse rechten stellen zij, dat indien het Rijk een verlenging met vier jaar zou uitvoeren en dit juridisch niet houdbaar blijkt, de gevolgen voor alle betrokken overheden dan enorm zouden zijn. Niet wordt geëxpliciteerd overigens *welke* gevolgen dat zijn en voor *welke overheden*.

Het voorgaande geeft aanleiding tot de volgende adviesvragen:

Vraag 1

Welke normen zijn van toepassing bij de verdeling binnen het huidige cultuurbestel van schaarse rechten (meerjarige cultuursubsidies)?

- a) Welke juridische mogelijkheden bestaan er om, binnen deze normen, te komen tot een vierjarige verlenging van zowel de door het rijk gefinancierde instellingen als de meerjarige fondsinstellingen inclusief de zogenoemde B-lijstinstellingen (4/4), conform de voorgenomen aanpak van OCW (ministeriële regeling/fondsreglementen; ambtshalve verlening)?
- b) Vormen de argumenten die de Raad voor Cultuur aan zijn verlengingsadvies ten grondslag heeft gelegd (omstandigheden rond Corona, rust voor instellingen, ruimte voor heroverweging bestel) een voldoende rechtvaardiging voor een tijdelijke beperking van de mededinging voor nieuwkomers?

Vraag 2

Voor zover sprake zou zijn van enige niet te rechtvaardige strijdigheid, in welke mate dan ook, met deze normen, welke juridische (uitvoerings)risico's zijn dan te identificeren voor OCW, fondsen en andere overheden bij uitvoering van een vierjarige verlenging (bijvoorbeeld het risico op exceptieve toetsing)?

Vraag 3

Zijn de risico's anders, wanneer wordt gekozen voor de variant van vierjarige verlenging van de door het rijk gefinancierde instellingen *zonder* verlenging van de meerjarige fondsinstellingen (4/0)?

Vraag 4

Maakt het uit voor de beantwoording van vraag 2 uit, wanneer de huidig gefinancierde instellingen worden verlengd, maar door verhoging van het budget ook aan nieuwkomers de kans zou worden geboden toe te treden? Zou dit bij een 4/0-variant anders zijn?

Vraag 5

Maakt het voor de beantwoording van bovenstaande vragen uit, dat het BIS-stelsel het karakter heeft van een *beperkt* gesloten systeem en mededinging door cultuurinstellingen naar OCW-middelen niet slechts via artikel 4a Wsc-subsidies plaatsvindt?

Ter toelichting: het beleid van de bewindspersoon voor cultuur komt niet uitsluitend tot uitvoering via de rechtstreeks onder OCW ressorterende artikel 4a Wsc-instellingen; de zes cultuurfondsen maken evengoed onderdeel uit van de BIS en ook via hun subsidiereglementen wordt invulling gegeven aan het rijksbeleid en wordt ruimte geboden om mee te dingen naar uit de OCW-begroting afkomstige middelen. Relevant in dat verband is de breed gedragen notie van de Raad voor Cultuur in zijn advies 'Innoveren, participeren!' (zie p. 36), dat het rijk integrale verantwoordelijk draagt voor het gehele subsidiestelsel: 'Dat principe moet er mede toe bijdragen dat fondssubsidies niet lager worden gewaardeerd dan de subsidies die rechtstreeks van het ministerie van OCW afkomstig zijn.' Mededinging door cultuurinstellingen naar middelen uit de OCW-begroting vindt, kortom, niet slechts plaats via subsidie ex 4a Wsc, maar ook via de fondssubsidies.

Vraag 6

Maakt het voor de beantwoording van vraag 2 uit, wanneer de andere overheden ervoor zouden kiezen een reguliere, open aanvraagronde te laten plaatsvinden? Zijn er juridische beletselen voor hen om zo'n aanvraagronde open te stellen, wanneer het rijk kiest voor een vierjarige verlenging? Zou dit bij een 4/0-variant anders zijn?

5. Overeengekomen kostenraming (exclusief 4,9 % kantoorkosten en 21 % btw)

(in te vullen en terug te sturen door landsadvocaat na acceptatie zaak; of in te vullen door WJZ na opgave landsadvocaat)

| Kostenraming indien > € 10.000 | | Signalering | Advocaat Pels Rijcken | Uur- tarief ¹ | Indicatie uren | Totaal |
|--------------------------------|-------|-------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------|--------|
| 1 ^e fase | Datum | | | | | |
| 2 ^e fase | Datum | | | | | |
| 3 ^e fase | Datum | | | | | |

6. Departementspecifieke afspraken

Aandachtpunten Landsadvocaat:

1. bij alle correspondentie en facturering het WJZ/LA/2022-13 gebruiken.
2. na ontvangst aanvraag acceptatie door Landsadvocaat door aangevuld formulier (naam advocaat enz.) terug te mailen aan aanvrager; offerte budget invullen indien > € 10.000.
3. advies aan aanvragende directie sturen (en kopie van het betreffende advies aan WJZ).
4. verzoek WJZ te informeren wanneer 80% van het geoffreerde budget is bereikt.

Aandachtspunten WJZ / Aanvrager

1. aanvraagformulier mailen aan Landsadvocaat; offerte budget vragen (indien > € 10.000).
2. kopie aan aanvragende directie.
3. aanvragende directie houdt aantal uren van de Landsadvocaat bij, want bij de betaalbaarstelling zal gevraagd worden in te stemmen met de rekening.

7. Factuur adres

Ministerie van OCW
T.a.v. het Financieel Dienstencentrum (FDC)
Directie Erfgoed en Kunsten

¹ Zie voor tarieven landsadvocaat e-doc - 889888

-> LA: naam aanvragende directie en naam medewerker is te halen uit dit aanvraagformulier

8. Belanghebbende afdeling/directie

Erfgoed en Kunsten

9. Aanvragende afdeling/directie (indien gelijk aan 8, n.v.t.) dit is de directie te wiens lasten/programmageden de inschakeling is geschied.

Erfgoed en Kunsten

10. Toestemming WJZ datum 08-09-2022 door

| | |
|---------------------------------------|--|
| - 5.1.2.e [redacted] [redacted] | |
|---------------------------------------|--|

Proza: 14588063



TER BESLUITVORMING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12 e

Datum

18 augustus 2022

Referentie

33731379

Bijlagen

Concept Kamerbrief

Overzicht argumenten scenario's

nota

Advies verlenging BIS

Aanleiding

U heeft de afgelopen periode nogmaals gesproken met de bestuurlijke partners (IPO/VNG en bestuurders van grote gemeenten), de voorzitter van de Raad voor Cultuur en deskundigen/betrokkenen uit het culturele veld over het vraagstuk van verlenging van de BIS. Er wordt nog steeds verschillend gedacht over al dan niet verlengen, over de verlengingstermijn en onder welke randvoorwaarden, maar de gemene deler is wél de vraag om op korte termijn een knoop door te hakken.

Geadviseerd besluit

- Te kiezen voor verlenging van de BIS met vier jaar en bij de fondsen wél een aanvraagronde open te stellen (scenario 4/0)
- Kort na Prinsjesdag in een aparte Kamerbrief uw besluit bekend maken. U kunt dan ook het financiële kader meenemen en een inhoudelijke en procesagenda presenteren voor een stelselvernieuwing
- Voor die tijd nog een keer met uw bestuurlijke partners te spreken (om het besluit toe te lichten). Dit gesprek is gepland op 9 september
- In het beschikbare budget van totaal € 25 mln. een lichte verschuiving ten gunste van SCI en MF te plegen.

Kernpunten

Oogst gesprekken

- Raad voor Cultuur constateert uitputting en adviseert verlengen subsidieperiode bis met 2 jaar en kan leven met 4 jaar
- De rijkscultuurfondsen hebben gemengde gevoelens over verlenging van de BIS maar hebben laten weten dat ze uw besluit loyaal uit zullen voeren. Aandachtspunt is wel de uitvoeringslast bij de fondsen door een combinatie van corona, de meerjarige ronde en nieuwe regelingen. Met name het FPK heeft aangegeven dit een bezwaar te vinden (en heeft een voorkeur voor 4/4).
- Sector (oa Taskforce/Kunsten 92) steunt een verlenging met voorkeur voor BIS én cultuurfondsen;
- Gesprek deskundigen 12 juli: wens rust na corona en relatief intensieve wijzigingen vorige BIS-ronde
- Gemeenten zijn formeel ook voorstander van verlenging, maar gemengd en ook nog schuivend beeld. Grote gemeenten maken zich zorgen om uitvoerbaarheid verlenging (juridisch) en om uitsluiting nieuwe initiatieven.

Aandachtspunten uit de gesprekken

- Vernieuwing stelsel: er is brede roep ruimte te maken voor de gewenste stelselherziening (bijvoorbeeld taakverdeling rijk-gemeenten, meer aandacht voor maatschappelijke betekenis / rol instellingen, positie regio etc.)
- Aanpak arbeidsmarkt: er is ook breed draagvlak voor betekenisvolle inzet op verbeteringen van fair pay. Koppeling met de arbeidsmarkt is nu mogelijk gezien de investering in RA.
- Onderscheid bis-fondsen: vanuit het veld en de fondsen is weerstand tegen het anders behandelen van de bis en door een fonds gesubsidieerden. Het onderscheid tussen rijks- en fondsgesubsidieerden is de laatste ronde inderdaad verwaterd; een stevige opdracht voor Bis-instellingen zou het onderscheid kunnen vergroten en daarmee de andere behandeling 'rechtvaardigen'. Daarnaast speelt voor fondsgesubsidieerde instellingen de wens tegemoet te komen aan mogelijkheid om subsidie voor gezelschappen aan einde van de levenscyclus te beëindigen ten faveure van nieuwe aanvragers.
- Corona: het is lastig te voorspellen hoe de invloed van corona gevoeld zal worden in 2023/2024, als de procedure voor de nieuwe subsidieperiode werkelijk start. Is corona dan vergeten of juist zeer aanwezig?

Beschikbare budget

Het BIS- en fondsenbudget voor de periode 2025-2028 wordt verhoogd met € 25 mln. uit de RA-middelen. Hiermee worden alle projectsubsidies in de BIS en de lijsten van FPK en FCP die in de huidige periode zijn toegevoegd aan het budget structureel aan het financieel kader toegevoegd. Voor het Fonds Podiumkunsten (het fonds met de meeste aanvragers) betekent dit structureel € 20 mln.

Ter overweging: in het fiche verlenging BIS was rekening gehouden met de wens om ruimte te maken voor nieuwe aanvragers (bij de fondsen). Hier was € 5 mln. voor gereserveerd, maar dit bedrag is komen te vervallen in de integrale afweging van alle voorstellen. Ruimte voor nieuwe aanvragers moet dus gevonden worden in 'nieuw voor oud' afwegingen. Het FPK heeft verreweg de meeste vierjarig gesubsidieerde instellingen, en ook het FCP deelt mee in de RA-middelen (met € 1 mln.). Daar is dus als vanzelf ruimte. Om ook ruimte te maken bij het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Mondriaan Fonds adviseren wij het budget voor het FPK iets af te romen. Bij het Letterenfonds en Filmfonds speelt dit niet/minder.

Uitwerking varianten

We bespraken de afgelopen periode verschillende varianten. Uiteindelijk is een beperkt aantal over, namelijk:

Variant 1

Scenario 4/4. We verlengen alle meerjarige subsidies, zowel bij rijk als fondsen, tot 2028. Totaal 119 bis-instellingen en 317 fondsinstellingen (inclusief de zgn. b-lijsten) zijn zo verzekerd van continuïteit. Voor: rust voor alle 'haves'; tegen: geen ruimte voor nieuwe initiatieven, met name bij fondsen ook verlenging voor instellingen waar dat eigenlijk niet gepast voor is.

Variant 2

Scenario 4/0. Dat wil zeggen alleen rijkssubsidies met 4 jaar verlengen, geen verlenging fondssubsidies. Voor: wel rust en ruimte voor BIS, wat in verband met relatief grote veranderingen in vorige ronde op zijn plaats is. Ruimte voor nieuwe initiatieven bij fondsen. Tegen: zure appel voor huidige groep fondsgesubsidieerden. Bevestigt idee van de rijksgesubsidieerde instellingen als bevoorrecht.

Variant 3

Scenario 0/0. Als terugvaloptie: geen verlenging, maar een reguliere procedure, waarbij coulant getoetst wordt. Voor: voor iedereen gelijke kansen (in elk geval theoretisch). Tegen: sluit niet aan bij advies RvC. Past niet bij behoefte aan rust. De subsidieronde 2025-2028 zal uit zijn aard niet volwaardig zijn, vanwege coulanbeleid en beperkte tijd voor voorbereiding en uitvoering (vergelijk advies RvC).

Uitwerking voorkeursvariant 4/0

OCW vernieuwt inhoudelijk voor de periode 2025-2028 door sterkere sturing langs twee lijnen: maatschappelijke rol van bis-instellingen en hun rol in de sectorketen. Maatschappelijke rol betreft o.a. bereiken van weinig-bereikte doelgroepen, verbinding met maatschappelijke organisaties, diversiteit. Sectorketen betreft het nemen van (extra) verantwoordelijkheid voor startende makers, fair pay, aandacht voor opkomende genres en ontwikkelingen. Kernwoorden: sturen op vernieuwing binnen bestaande stelsel, betekenisvolle stappen op diversiteit & inclusie en fair pay.

Ook presenteert u een langere termijn vernieuwingsagenda om te komen tot een herijking van het gesubsidieerde bestel in de volgende subsidieperiode.

Fondsen wordt gevraagd om kritisch naar het totale pakket van hun regelingen te kijken om zoveel mogelijk synergie mogelijk te maken tussen meerjarige subsidies en de rest van hun instrumentarium. Zij hebben meerdere regelingen, dat maakt maatwerk mogelijk: subsidie voor individuele makers, voor een bepaald project (kan ook meerjarig), voor internationalisering, residencies, etc. Naast het structurele geld voor de b-lijsten hebben de fondsen de komende jaren ook extra geld voor de startende makers, en film- en muziekhubs tot hun beschikking.

Gemeenten en provincies hebben ruimte om zelf te besluiten om mee te gaan met een verlenging of toch een eigen aanvraagronde te houden. In dit model

doen we geen oproep aan andere overheden, maar laten wij hen de keuze om zelf van start te gaan. Voordeel is dat ze nu al weten op welke instellingen ze kunnen rekenen vanuit de Bis, inclusief budget.

Toelichting keuze

- Breedst gedragen optie, zowel bestuurlijk als in de culturele sector is die voor 4/4 of 4/0.
- 0 / 0 is een terugvaloptie, maar vergt fikse inspanning van alle partijen voor een naar verwachting relatief kleine verandering (want grote ingrepen zijn niet erg realistisch in het licht van het coulancebeleid en de beperkte resultaten om instellingen op te beoordelen vanwege sluitingen).
- Beleidsinhoudelijk ligt 4 / 0 het meest voor de hand omdat daar een redelijk evenwicht tussen stabiliteit en ontwikkeling in zit.
- 4 / 0 (en in mindere mate ook 4 / 4) hebben daarnaast als belangrijk voordeel dat er ruimte ontstaat om ondanks corona en coulance voor het meenemen van andere onderwerpen als versterken arbeidsmarkt, aanpassen van de wijze waarop instellingen worden gestuurd en afgerekend en beter afstemmen van samenwerking tussen rijk en andere overheden.

Scenario's bis-verlenging

| | 4 jaar BIS, 0 fondsen | 4 jaar BIS, 4 fondsen | Overwegingen |
|----------------------------------|---|---|---|
| Geluiden sector | Taskforce geen voorstander, want ongelijke behandeling. Geen rust voor fondsinstellingen; gevoel van 'oneerlijk' voor anderen. Instellingen die zich warm lopen voor een meerjarige subsidie bij de fondsen kunnen instromen. | Voorkeur groot deel sector en Taskforce, maar in combinatie met extra middelen voor nieuwkomers. Instellingen die zich warm lopen voor een meerjarige subsidie bij de fondsen kunnen niet instromen. | Voor draagvlak sector is 4/4 beter, maar niet op die manier uitvoerbaar bij gebrek aan extra middelen voor nieuwkomers. 4/0 vergt heldere boodschap waarom ('ruimte voor makers die in 2024 toe zijn aan een volgende stap') en invulling hoe ('aangepaste toetsing, coulance en dus beperking onnodige lasten'). |
| Positie gemeenten | VNG geen voorstander vanwege ongelijke behandeling. Er ontstaat in dit scenario ruimte voor verschillende besluiten bij gemeenten (wel / niet verlengen). | VNG voorstander, mits extra middelen voor nieuwkomers. Druk op gemeenten om ook te verlengen, wat niet alle gemeenten zullen doen. | Voor draagvlak gemeenten is 4/4 beter, maar niet op die manier uitvoerbaar bij gebrek aan extra middelen voor nieuwkomers. 4/ 0 vergt goede bestuurlijke afstemming en communicatie over andere instrumenten zoals jongerenimpuls, muziek- en filmhubs etc. |
| Positie fondsen | FPK vreest grote druk op hun meerjarige regeling; MF en SCI vragen financiële ruimte voor instroom. Andere fondsen neutraal. | FPK neigt naar deze optie; MF en SCI niet uitgesproken voor- of tegen. Andere fondsen neutraal. | Voor rust bij de fondsen is 4/4 makkelijker. Een andere keuze maakt het belangrijk goede afspraken te maken over soort beoordeling van aanvragen. |
| Positie Raad voor Cultuur | Raad kan deze optie volgen. | Raad kan deze optie volgen, maar pleit voor extra geld voor instroom. | Raad heeft lang vastgehouden aan verlenging twee jaar en ziet aan beide varianten voor- en nadelen. |
| Gevolgen voor bestel | Ruimte en tijd om nu te starten met vernieuwingsagenda bestel. Bis wijzigt niet, bij fondsen afhankelijk van gekozen invulling ruimte voor 10-30% nieuwe instroom. | Ruimte en tijd om nu te starten met vernieuwingsagenda bestel. Bis wijzigt niet, fondsen ook niet. Nieuwkomers kunnen alleen projectmatig aan de slag. | Omdat besluitvorming pas in 2024 plaatsvindt, is de vraag hoe het wel /niet ruimte bieden aan nieuwkomers wordt ervaren. In- en uitstroom bis is regulier altijd heel beperkt (en vanwege corona waarschijnlijk nihil), bij fondsen is een in- en uitstroom van 20-30% gebruikelijk. |

Conclusie: 4 / 4 is de makkelijkste weg, want wordt door alle partijen gedragen. 4 / 0 is de enige optie waarin er ook ruimte is voor nieuwe instroom, en komt daarmee tegemoet aan de andere terugkerende wens. Duidelijk maken dat voor BIS extra eisen gelden (bijv. gericht op solidariteit, innovatie, naleving van de codes).



TER BESLUITVORMING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12e

Datum

20 april 2022

Referentie

32449892

Bijlagen

concept opzet Brief verlenging
BIS

nota

Eerste opzet Brief verlenging BIS - Beleidsstaf 25
april

Aanleiding

U heeft gevraagd over het vraagstuk van een mogelijke verlenging van de subsidieperiode van de landelijke culturele basisinfrastructuur (bis) een Kamerbrief te schrijven.

Hierbij een eerste opzet. Het betreft een voorstel voor een besluit met eerste redeneerlijnen, om te bespreken in de beleidsstaf van 26 april. De brief en nota zijn dus primair bedoeld voor de gedachtenvorming.

Geadviseerd besluit

Het advies is de bis voor de periode 2025-2028 niet uit te breiden en enkel open te stellen voor instellingen die nu deel uitmaken van de bis. Voor de rijkscultuurfondsen, die als kerntaak artistieke dynamiek en vernieuwing hebben, zou wel een reguliere aanvraagronde kunnen plaatsvinden. U kondigt tegelijkertijd aan met een stevige veranderagenda te komen.

Kernpunten

- De bis is de vorige ronde uitgebreid met nieuwe categorieën en meer instellingen
- Er is na corona behoefte aan rust en ruimte om plannen te herzien en tijd om ze te realiseren
- Er is behoefte aan een fundamentele doordinking van het stelsel
- Er is te weinig tijd om voor aanvang van de volgende aanvraagronde (volgende zomer) echte veranderingen te implementeren. Een open aanvraagronde op de gebruikelijke manier zou weinig vernieuwing opleveren, met kans op veel teleurstellingen.
- Het besluit over de fondsen is nog nader uit te werken voor wat betreft de consequenties die een dergelijk besluit heeft.

Toelichting

- **Politieke context:** de Kamer heeft eerder in een motie gevraagd verlenging van de subsidieperiode te onderzoeken
- **Financiële/juridische** overwegingen: een verlenging heeft financiële consequenties (€ 25 mln.). Deze worden meegenomen in de afwegingen bij invulling van besteding coalitieakkoordmiddelen voor 2023 en verder.

Juridisch is een herziening van het stelsel inclusief mogelijke wetswijziging niet haalbaar voor 2024. Daar is langere tijd voor nodig.

Datum
20 april 2022

- **Krachtenveld:** de Raad voor Cultuur bepleit een verlenging en ziet een rol in het proces naar een nieuw stelsel. De andere overheden hadden bezwaren tegen een verlenging van twee jaar maar kunnen met duidelijkheid voor vier jaar goed uit de voeten. Zij vragen wel om ruimte voor nieuwe initiatieven. De rijkscultuurfondsen vragen aandacht voor nieuwe aanvragers. Zij vrezen een grote toeloop op hun regelingen. Ook willen zij 'weeffouten' in de systematiek (overlap tussen fondsen en bis) sneller aanpakken. Dit betreft de categorieën ontwikkelinstellingen, festivals, presentatie-instellingen beeldende kunst, jeugdpodiumkunsten. We begrijpen het punt, maar het is van alle tijden. Alle instellingen zijn op basis van een advies van de Raad in de bis gekomen. De keuze is met name gebaseerd op kwaliteit, maar onder andere ook spreiding in genres, over regio's. We blijven hierover in gesprek met fondsen en Raad, maar gelet op de breedte van de bis is enige overlap dus altijd onvermijdelijk. Een vernieuwingsbudget bij de fondsen zou verlichting kunnen bieden. Ook kunt u door wel duidelijker, strengere eisen aan instellingen in de bis te stellen, het onderscheid tussen fondsen en bis verhelderen.
- Planning is dat de brief ongeveer gelijktijdig met de hoofdlijnenbrief herstel etc. (rond 1 juni). Er hoeft geen MR-procedure te worden gevolgd.



TER BESLUITVORMING

Aan: SCM

Erfgoed en Kunsten

Van

5.12e

Datum

17 maart 2022

Referentie

32013133

Bijlagen

1

nota

Scenario voor de culturele basisinfrastructuur

Aanleiding

Naar aanleiding van de workshop over de culturele basisinfrastructuur (BIS) heeft u gevraagd de consequenties van het scenario om de BIS te verlengen en een verandertraject te starten uit te werken.

- In de bijlage is een voorlopige planning opgenomen

Geadviseerd besluit

Het advies is om de Tweede Kamer voor het zomerreces te informeren over uw keuze. Dit kan in de hoofdlijnenbrief over de investeringen 2022 en uitwerking Coalitieakkoord die u voor 1 juni naar de Kamer stuurt, of in een aparte brief als reactie op de verkenning die de Raad voor Cultuur u op 31 maart aanbiedt. Voorstel is om voorlopig uit te gaan van 1 brief, eventueel kan op een later moment alsnog besloten worden een aparte brief te sturen.

Kernpunten

Wat speelt er?

- De huidige subsidieperiode loopt tot en met 2024; voor die tijd is geen reparatie of ingreep nodig. Ook niet t.a.v. regionale spreiding: er is bovenop de BIS 2 mln. per jaar beschikbaar voor regio's met een zwakkere infrastructuur.
- Tot en met 2024 is er coulance bij het beoordelen van de prestaties van instellingen.
- Voor de nieuwe periode vanaf 2025 is er de brede wens (sector, RvC, Tweede Kamermotie) de huidige BIS met te verlengen. Argumenten hiervoor zijn: rust en ruimte om plannen te realiseren na corona; in combinatie met écht tijd om na te denken over vernieuwing van het cultuurstelsel.
- Wensen sector: prestatiedruk (afrekenen op aantallen voorstellingen, bezoekers, etc.) verminderen, aandacht voor impact, ruimte voor meer flexibiliteit en nieuwe werkwijzen.
- De Raad voor Cultuur heeft eerder geadviseerd de BIS met 2 jaar te verlengen. Wij denken echter dat het beter zou zijn om dan te kiezen voor een light verlenging met 4 jaar.

Hoe zou de nieuwe BIS-periode (vanaf 2025) eruit kunnen zien?

- Uitgangspunt Coalitieakkoord: ruimte bieden voor herstel.
- Inzet: cultuurstelsel zoveel mogelijk met rust laten, geen stressvolle aanvraag procedure met ja/nee advies.
- We laten de BIS in principe laten zoals die is voor de hele volgende vierjarige periode, tenzij een instelling écht niet functioneert.
- Daarom wél een toets door de RvC met aandachtspunten voor de instellingen; eventueel werken met gele/rode kaart.
- Tegelijkertijd wel verbeteringen in onze omgang met BIS-instellingen aanbrengen: zoals minder eisen aan prestaties in aantallen, maar wél aandacht voor nieuwe vormen van publieksbereik en participatie, ruimte voor flexibiliteit in plannen én voor Fair Pay en andere codes. BIS-instellingen zouden meer een voorbeeldfunctie moeten hebben.
- De ruimte die door de verlenging met vier jaar ontstaat gebruiken voor nieuw beleid in de vorm van programma's, bijvoorbeeld door in te zetten op jongeren en jongerencultuur en de maakcultuur in gemeenten.
- Andere overheden, de sector en de cultuurfondsen zullen sterk pleiten voor ruimte voor nieuwkomers. Naast de BIS zal er daarom budget moeten zijn voor talent, diversiteit en inclusie; dit zou deels binnen de genoemde programma's kunnen of bij de cultuurfondsen.

Datum
17 maart 2022

Toelichting

- Deze aanpak is goed te verdedigen omdat in de huidige periode de BIS flink is gegroeid en tegelijk corona een stoeve start opleverde. Nu weer selecteren zou heel veel gedoe opleveren.
- Het voordeel is ook dat de discussie in de Kamer over welke instelling wel/niet in de BIS zou moeten dit keer kan worden overgeslagen, wat ruimte biedt voor andere thema's.
- Voorwaarde voor slagen is dat u snel komt met een agenda met een lange termijn planning voor vernieuwing van het cultuurstelsel.
- Uitvoering van de agenda kan stapsgewijs. Zo zijn relatief kleine wijzigingen al in 2025 mogelijk, bijv. een andere beoordeling van ondersteunende instellingen of een programmatische aanpak voor leesbevordering (in plaats van losse instellingssubsidies).
- U kunt de agenda aankondigen in uw brief voor de zomer. U kunt daarbij goed gebruik maken van de verkenning die de Raad voor Cultuur u op 31 maart aanbiedt. De vervolgplanning staat in de bijlage.
- De huidige BIS en fondsenbudgetten voortzetten kost circa € 25 mln. (voor structureel maken van een aantal vierjarige projectsubsidies, en middelen van de fondsen). Hiermee wordt rekening gehouden in de uitwerking van de coalitieakkoord middelen.

Punten voor de toekomstagenda (nog niet uitputtend)

- Hoe voorkomen we dat de BIS steeds groter wordt?
- Hoe kunnen we binnen de BIS meer sturen op wat instellingen doen?
- De huidige BIS is per discipline geordend en heeft een illusie van open inschrijving. Kunnen we er op een andere manier naar kijken, bijvoorbeeld per regio in plaats van discipline? Moet elke functie elke vier jaar ter discussie staan?

- Wat is de rol van de fondsen, hoe maken we het onderscheid tussen fondssubsidies en Bis-subsidies helderder en de fondsen zichtbaarder?
- Past de nadruk op instellingsubsidies nog wel bij hoe makers zich organiseren en samen werk voortbrengen?
- Subsidie aan de culturele basisinfrastructuur is maar één instrument uit een grotere gereedschapskist. De voorliggende opgaven vragen om een bredere set instrumenten en een samenspel tussen meerdere overheden en allerlei organisaties in de culturele en creatieve sector. Hoe kunnen we dit verbeteren?

Datum
17 maart 2022

Bijlage | besluitvorming genomen in beleidsstaven met de staatssecretaris over de BIS

20220425 Besluitenlijst Beleidsstaf SCM-DGCM

De nota wordt besproken en de afwegingen worden voorgelegd. SCM stemt in met het voorstel om de huidige bis (OCW-deel) met vier jaar te verlengen. Als het gaat om de rijkscultuurfondsen stemt SCM in met het voorstel dat zij niet gaan verlengen, maar wel de meerjarige regelingen voor de periode 2025-2028 open gaan stellen. Dit biedt ruimte voor nieuwkomers. Om het maken van lastige keuzes in de beoordeling door de fondsen iets makkelijker te maken, is het voorstel om extra budget aan de cultuurfondsen toe te kennen. Het gaat dan om een bedrag van 5-10 miljoen euro. Dit scenario wordt verder besproken en uitgewerkt met de rijkscultuurfondsen.

20221010 Besluitenlijst beleidsstaf SCM DGCM

De toon, insteek en inhoud van de Kamerbrief over de BIS wordt besproken. Tekstsuggesties worden per tekstblok besproken. Op hoofdlijnen wenst SCM meer balans tussen de inleiding en de gemaakte afwegingen. De vernieuwingsagenda voor de toekomst mag sterker worden benadrukt. SCM hecht waarde aan een routekaart (wat gebeurt er wanneer in het BIS-traject) die door de directie communicatie wordt opgesteld.

Het verzoek is om belangrijke stakeholders mee te nemen in wat er in de brief komt te staan, voordat de brief wordt verzonden. Het gaat onder meer om de gemeente Amsterdam, de rijks cultuurfondsen, de raad voor cultuur en het veld (K'92). Het plan is om een lijstje te maken met te informeren partijen en deze te verdelen en belafspraken te maken. Na afstemming kan de brief worden verzonden.