

Vergaderjaar 1991-1992

22 150

Subsidiebeleid

Nr. 9

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID
EN CULTUUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal

Rijswijk, 11 juni 1992

1. Inleiding

In de Miljoenennota 1991 heeft de regering de aanzet gegeven voor een plan van aanpak van het zogenaamde geïntegreerde subsidiebeleid. Voor de invulling hiervan heeft het kabinet twee sporen onderscheiden. Het eerste spoor betreft het subsidiebeheer en de bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik van subsidies. Het tweede spoor betreft de effectiviteit en doelmatigheid van subsidies. In juli 1991 heeft de ministerraad besloten de eerstvolgende heroverwegingsronde in het teken te stellen van het tweede spoor. Aldus is in de Miljoenennota 1992 de heroverweging aangekondigd van een aantal subsidieregelingen, waaronder die van podiumkunsten.

De ambtelijke heroverwegingswerkgroep heeft de subsidies op het gebied van de podiumkunsten aan de hand van een aantal criteria doorgelicht. In eerste instantie heeft de werkgroep bekeken of de subsidies meer afhankelijk kunnen worden gemaakt van de aard en de omvang van de vraag resp. of subsidies meer specifiek kunnen worden gericht op bepaalde publieksgroepen (doelmatigheid). In de tweede plaats heeft de werkgroep gekeken naar de actualiteit en de effectiviteit van de subsidies in relatie tot het streven naar regionale spreiding van het aanbod van de podiumkunsten en de mogelijkheden om bij financiering van de gezelschappen meer gebruik te maken van sponsoring.

Hieronder zal ik een samenvatting van de uitgangspunten van het rapport en de ontwikkelde beleidsvarianten geven. Vervolgens geef ik het regeringsstandpunt ten aanzien van deze varianten weer.

2. Samenvatting uitgangspunten en beleidsvarianten

Bij het formuleren van de beleidsvarianten heeft de commissie zich gebaseerd op de volgende constatering:

a. de beleidsrandvoorwaarde met betrekking tot de verbreding en verdieping van de cultuurparticipatie komt onvoldoende tot zijn recht in het huidige beleid. De vraag naar podiumkunstvoorzieningen speelt een ondergeschikte rol bij subsidietoekenning. Er is sprake van een afnemend aandeel van de gesubsidieerde sector in het totale bezoek aan (gesubsidieerde én niet-gesubsidieerde) podiumkunst.

b. de verhouding subsidie versus publieksinkomsten is ongunstig, ook in vergelijking met het buitenland. Dit werkt ondoelmatigheid in de hand en werkt remmend op inspanningen om meer eigen inkomsten te verwerven.

c. de spreiding van voorstellingen over het land is ruim voldoende in relatie tot de publieke belangstelling.

d. de voorstellingsdichtheid, d.i. het aantal voorstellingen van gesubsidieerde podiumkunstgezelschappen per hoofd van de bevolking, is niet hoog in vergelijking met de ons omringende landen. Hieraan ontleent de commissie de overtuiging dat er geen sprake is van een verminderde actualiteit van de omvang van het bestaande aanbod.

e. gelet op aard en omvang van de vraag en mede gezien de situatie in de ons omringende landen zijn de mogelijkheden van toepassing van het profijtbeginsel niet uitgeput.

De varianten die de commissie beschrijft richten zich alle op de stimulering van de vraag respectievelijk van het verwerven van eigen inkomsten. In het kort kunnen zij als volgt worden omschreven:

1. Een aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat de podiumkunstsubsidies meer afhankelijk worden van de vraag. Dit kan op drie manieren:

1.1. Handhaving van de bestaande subsidiegrondslag, maar de subsidiëring afhankelijk maken van de afname van de aangeboden voorzieningen. Ieder gesubsidieerd gezelschap moet een bepaald minimum aantal betaalde bezoeken realiseren, op basis van te ontwikkelen criteria. Subsidiëring vindt vooraf plaats, echter voor iedere bezoeker die een gezelschap minder krijgt dan de streefnorm wordt de subsidie achteraf naar rato verminderd.

1.2. Wijziging van de bestaande subsidiegrondslag: subsidiëring uitsluitend naar prestatie, te indiceren door aantallen verkochte plaatskaarten. Criterium is de al dan niet commerciële exploitatie door podiumkunstgezelschappen. Is deze commerciële exploitatie niet mogelijk, dan geldt een (discipline-specifiek) subsidienormbedrag per plaatskaart, gebaseerd op een doelmatig kostenniveau en een redelijk publieksbereik.

Het aantal gezelschappen per discipline wordt beperkt door instelling van een disciplinespecifieke kwantitatieve drempel van een nader te bepalen publieksbereik. Met andere woorden, een gezelschap moet een niet commercieel exploitabel repertoire hebben maar wel een bepaald minimum aantal bezoeken hebben gerealiseerd om tot het stelsel te kunnen worden toegelaten. Het kwaliteitsoordeel, en dus ook de Raad voor de Kunst, speelt in dit systeem geen rol. De commissie tekent aan dat deze variant zich uitdrukkelijk niet verdraagt met de uitgangspunten van de huidige cultuurpolitiek.

1.3. Decentralisatie, c.q. het opnieuw stimuleren van het uitkoopstelsel. Uitkoop houdt in dat de accommodatie waar een gezelschap

optreedt dit gezelschap tegen een bepaald bedrag uitkoopt en zelf de recette ontvangt. De herintroductie c.q. versterking van dit systeem zou de schouwburg-directies stimuleren om meer belangstelling te wekken voor uitvoeringen van deze gezelschappen. Deze variant zou tot gevolg hebben dat de subsidiërende rol van het Rijk minder wordt ten gunste van die van de gemeenten.

2. Een aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat subsidies meer worden gericht op nader te bepalen publieksgroepen, b.v. groepen die relatief ondervertegenwoordigd zijn in aantallen bezoeken. Dit kan hetzij door de introductie van kortingskaarten, vouchers e.d., hetzij door het opnemen van een inspanningsverplichting t.a.v. het bereiken van achterstandsgroepen in de subsidievoorwaarden van individuele instellingen, hetzij door stimulering van prijsdifferentiatie.

3. Een aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat voor gezelschappen meer prikkels worden ingebouwd om meer publieksinkomsten en andere inkomsten, waaronder sponsorgelden, te verwerven. Het subsidiedekkingspercentage (aandeel van het subsidie in de totale exploitatie) zou daartoe per instelling met 5 procentpunten moeten worden teruggebracht. Het zou in ieder geval nooit meer dan 85 procent mogen zijn. Dit zou een prijsverhoging over de gehele linie noodzakelijk maken. Wanneer alle gezelschappen de nieuwe prijsstelling volgen hoeft geen concurrentievervalsing op te treden. Deze variant is eenvoudig uitvoerbaar en naar de mening van de projectgroep effectief ten opzichte van het beoogde doel.

3. Standpunt ten aanzien van beleidsvarianten

Een standpunt ten aanzien van beleidsvarianten inzake de subsidiëring van podiumkunstinstanties kan alleen worden ingenomen met inachtneming van de uitgangspunten van het cultuurbeleid. Dit impliceert dat daar waar in de suggesties van de werkgroep de aanbodsgedachte en het kwaliteitscriterium geheel worden losgelaten ik de varianten afwijs. Voor het overige heb ik de beleidsvarianten vooral op hun participatiebevorderende merites beoordeeld.

1. Aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat podiumkunstsubsidies meer afhankelijk worden van de vraag.

1.1. Handhaving van bestaande subsidiegrondslag maar subsidiëring afhankelijk maken van de afname van aangeboden voorzieningen.

1.2. Wijziging van de bestaande subsidiegrondslag: subsidiëring uitsluitend naar prestatie, te indiceren door aantallen verkochte plaatskaarten.

Deze alternatieven hanteren beide nadrukkelijk de vraagzijde als uitgangspunt voor subsidiëring, beide varianten kennen dan ook hetzelfde principiële nadeel.

Zoals ik in de nota «Investeren in Cultuur» nog eens heb benadrukt en hierboven heb herhaald is de kwaliteit van het aanbod leidend criterium bij het (podium)kunstbeleid.

Daarenboven kennen beide varianten praktische bezwaren. Bij variant 1.1. waarin subsidiëring afhankelijk wordt gemaakt van de afname van aangeboden voorzieningen, zullen per sector streefcijfers moeten worden vastgesteld. De vergelijkbaarheid van sectoren die dit veronderstelt kan problematisch zijn. Vervolgens zal er een bedrag aan de streefcijfers

moeten worden verbonden. Deze vaststelling zal gebaseerd worden op moeilijk te objectiveren veronderstellingen. Vooral voor variant 1.2., waarbij subsidiëring naar prestatie plaatsvindt, geldt dat de uitvoering intensief van aard is. Er zullen streefcijfers vastgesteld moeten worden, er moet een controle plaats vinden of en in hoeverre de werkelijke prestaties afwijken van de geraamde én tevens zal gekeken moeten worden of en in welke mate de streefcijfers aangepast dienen te worden aan veranderende beleidsinzichten en/of omstandigheden. Door de koppeling van subsidiëring aan de prestaties bestaat de kans dat instellingen de streefcijfers anders inrichten dan aanvankelijk is bedoeld. Deze variant is bovendien, zoals ook de werkgroep terecht constateert, in strijd met de huidige cultuurpolitieke uitgangspunten en derhalve niet relevant.

Desalniettemin hecht ik er, juist met het oog op de cultuurparticipatie, belang aan de relatie tussen subsidiëring en publieke belangstelling te verbeteren, waarbij de publieke belangstelling ook als maatstaf (naast kwaliteit) voor het subsidie van een instelling geldt. Ter completering van het beeld acht ik nader extern onderzoek wenselijk naar de effectiviteit en uitvoerbaarheid van een subsidiemethodiek waarin kwaliteit centraal staat maar ook de publieke belangstelling een rol speelt. In een dergelijk onderzoek zouden uitdrukkelijk ook de uitvoeringskosten en de fraudegevoeligheid moeten worden meegewogen.

1.3. Decentralisatie, cq. het opnieuw stimuleren van het uitkoopstelsel

In de cultuurnota is voorzien in een afnamefonds, waarin een bedrag van 3 miljoen verschoven wordt van aanbod- naar afnamesubsidies die ten goede komen aan gemeentelijke concertzalen en schouwburgen. Dit fonds, dat wordt gevoed door de opbrengst van de eigeninkomstenmaatregel, maakt het mogelijk in het toneel de uitkoopsommen opnieuw te introduceren.

2. Aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat subsidies meer worden gericht op nader te bepalen publieksgroepen, bijv. groepen die relatief ondervertegenwoordigd zijn in de aantallen bezoeken.

Voor het bevorderen van cultuurparticipatie acht ik directe subsidiëring van rijkswege van de consument van podiumkunsten geen begaanbare weg, dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van de heroverwegingswerkgroep.

3. Aanpassing van de subsidiemethodiek, zodanig dat voor gezelschappen meer prikkels worden ingebouwd om meer publieksinkomsten en andere inkomsten, waaronder sponsorgelden, te verwerven.

In het heroverwegingsrapport is dit voorstel uitgewerkt voor een subsidiedekkingspercentage van maximaal 85 procent en een verhoging van de eigen inkomsten (gerelateerd aan de totale inkomsten) met 5 procentpunt.

Deze variant heb ik, doordat zij eenvoudig uitvoerbaar is en effectief ten opzichte van het beoogde doel, in een gewijzigde vorm opgenomen in het Kunstenplan.

In het Kunstenplan heb ik een maximaal subsidiedekkingspercentage van 85 procent gehandhaafd. Dit wil zeggen dat instellingen altijd 15 procent van hun exploitatie uit eigen inkomsten moeten halen. Daarbovenop vindt per instelling een verlaging van het subsidie-aandeel in de



exploitatie met gemiddeld ca. 5 procent van de totale lasten plaats. Deze verlaging is opgebouwd uit twee elementen: verlaging van het subsidie met een equivalent van 2,5 procent van de totale lasten plus een equivalent van 12,5 procent van de eigen inkomsten. De gesubsidieerde instellingen moet de aldus berekende subsidieverlaging goedmaken door meer eigen inkomsten te verwerven. Gekozen is voor deze tweeslag omdat verlaging van het subsidie-aandeel met enkel 5 procentpunt van de totale lasten relatief ingrijpender uitwerkt voor instellingen met een hoog subsidie-aandeel dan voor instellingen met al veel eigen inkomsten. Door de maatregel voor de helft te relateren aan de inderdiencapaciteit worden de instellingen met weinig eigen inkomsten relatief ontzien, terwijl instellingen met een sterkere marktpositie juist iets meer moeten gaan verdienen.

Conclusie

De door de heroverwegingswerkgroep ontwikkelde variant 3 heb ik in iets gewijzigde vorm overgenomen in de nota «Investeren in Cultuur». In overeenstemming met de in het wetsontwerp specifiek cultuurbeleid vastgelegde procedures is de cultuurnota m.i.v. de inkomstenverhogende maatregel ook naar de adviesraden gestuurd, teneinde hen in de gelegenheid te stellen op de nota te reageren. Immers, anders dan in de adviesaanvragen, worden in de cultuurnota de uitgangspunten over de volle breedte van het cultuurbeleid en in hun onderlinge samenhang weergegeven. De raad heeft de geboden gelegenheid te baat genomen om o.a. op dit punt nader in te gaan. Er is dus geen sprake van dat met betrekking tot de inkomstenverhogende maatregel, buiten de raad om is geprocedeerd. Wat mij in dit advies alsook in het eerste advies teleurstelt is de terughoudendheid van de raad over wat ik naast het aanbodbeleid zie als de belangrijkste pijler van het cultuurbeleid: het bevorderen van de cultuurparticipatie. In de adviesaanvraag heb ik de raad gevraagd daar uitvoerig aandacht aan te besteden. De raad is daar om hem moverende redenen later in algemene zin op ingegaan. In het tweede advies volstaat de raad op basis van een enquête (zonder onderzoeksprenties) de uitvoerbaarheid van de inkomstenverhogende maatregel – waarover zo meer – ter discussie te stellen zonder een alternatief te bieden. De raad noemt het streven naar het vergroten van het publieksbereik en van de eigen inkomsten belangrijk, zonder daar consequenties aan te verbinden. Kennelijk is men de mening toegedaan dat de subsidie de instellingen wel mag attenderen op deze taak, maar ze er niet toe mag verplichten.

Toch is ook de raad van mening dat er wat betreft de vergroting van inkomsten en publiek meer mogelijk is dan de instellingen zelf aangeven. Het oordeel over de uitvoerbaarheid van de inkomstenverhogende maatregel is mede afhankelijk van het perspectief dat men kiest. Voor wie van mening is dat de instelling zich niet méér inspanningen hoeven te getroosten, is een dergelijke maatregel alras onuitvoerbaar.

Het vergroten van de eigen inkomsten van de meer dan 150 gesubsidieerde podiumkunstinstanties van 43 miljoen gulden naar 56 op een omzet van 320 miljoen gulden komt mij nog steeds niet als een onredelijke eis voor. Voor afzonderlijke instellingen kan de maatregel, zo is wel gebleken uit de reacties, een aanzienlijke taakverzwaring betekenen en ik sluit ook niet uit dat in een enkel geval instellingen voor schier onoplosbare problemen komen te staan.

Daar waar de problemen aannemelijk gemaakt kunnen worden en ook overigens niet door middel van verhoging van efficiency tot kostenver-

laging gekomen kan worden, zal in redelijkheid de maatregel genuanceerd en gedifferentieerd moeten worden. De suggestie van de raad nader onderzoek te verrichten, waarbij ook de mogelijkheden van differentiatie per sector of per instelling worden bekeken, neem ik dan ook graag over. Ik stel voor om in het eerste jaar en in afwachting van de resultaten van het onderzoek het afnamefonds van 3 miljoen gulden geen doorgang te doen vinden en dit geld te gebruiken om de maatregel te verlichten. Op basis van het onderzoek kunnen dan correcties worden aangebracht voor de resterende budgetperiode.

In hetzelfde onderzoek zou tevens nader kunnen worden ingegaan op de variant 1. Ik teken daarbij nogmaals uitdrukkelijk aan dat ik de huidige op het kwaliteitscriterium gebaseerde subsidiegrondslag in geen geval wens te verlaten. Naar mijn mening is in het Nederlandse cultuurbeleid, zoals ook in de ons omringende landen, geen ruimte voor een allesbepalende rol van het publiekscriterium. Daarmee vervalt de relevantie van variant 1.2.

Ook variant 2. acht ik, met de heroverwegingsgroep, geen begaanbare weg. Dit neemt niet weg dat het instrument van prijsdifferentiatie aan betekenis wint naarmate de inspanningen van instellingen om tot hogere publieksinkomsten te komen, verder worden geïntensiveerd.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona