(Bijlage 1)

Doorlichting van de Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996

Mr. Joost van Kempen
Mr. Max Hübner

UJG
Euclideslaan 251
Postbus 602
3500 AP Utrecht
www.ujg.nl

(Bijlage 1)

1. Inleiding

Aanleiding
Na eerdere toepassing van de toets 'Voorgenomen regelgeving' (hierna: de toets) op de VNL is in overleg met de ad hoc Statencommissie Vermindering Regelgeving en Bureaucratie van Provinciale Staten (hierna: de commissie) besloten om de toets nogmaals toe te passen op een andere verordening.
De provincie heeft UJG verzocht om de Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996 (hierna; de verordening) te beoordelen op effecten van regeldruk met behulp van de ontwikkelde toets.

Doelstelling en afbakening

Met de onderhavige toets van de verordening streeft de provincie twee doelstellingen na:

1. Inzicht krijgen in de werking van de toets in de praktijk, en
2. Objectieve beoordeling van de verordening aan de hand van de uitkomsten van de toets.

De eerste doelstelling draagt bij aan de verdere besluitvorming over de implementatie van de toets in de ambtelijke organisatie van de provincie. De tweede doelstelling hangt samen met de gewenste objectivering van de verschillende beelden over nut en noodzaak van de verordening. Hetgeen in een later stadium van de besluitvorming over de toekomst van de verordening van belang is.

Vraagstelling

De hiervoor geschetste achtergronden en doelstellingen resulteerde in de vraag aan UJG om tot een volwaardige beoordeling van de verordening te komen gebruik makend van de toets.

(Bijlage 1)

Toets regelgeving

1.1 Naam beleidsafdeling: Afdeling Economie, Cultuur en Vrije Tijd

1.2 Aan: meldpunt voorgenomen regelgeving
Van:

1.3 Beleidsvoornemen d.d. 13 december 1995.

Beleidsdoelstelling

Gedeputeerde Staten van Utrecht (hierna: GS) beoogden met de verordening Cultuurbeleid provincie Utrecht 1996 (hierna: verordening), een einde te maken aan de versnipperde regelgeving die de basis vormde voor de uitvoering van het beleid in voorgaande jaren. Zo vond de subsidieverstrekking plaats op basis van verschillende verordeningen en besluiten. Vanaf de invoering zijn alle subsidiecriteria te vinden in uitvoeringsbesluiten bij de verordening. Op deze manier is beoogd te voorzien in de behoefte aan een helder, allesomvattend cultuurbeleid op basis van uniforme regelgeving.

De concrete doelstellingen van de verordening zijn:

- het bevorderen van het scheppen en in stand houden van cultuurgoederen, in het bijzonder met het oog op kwaliteit en verscheidenheid

- het versterken van de publieke betrokkenheid bij cultuur

Korte beschrijving van de regelgeving

De verordening , is een raamverordening. Het dient als basis voor nadere regelgeving op het gebied van cultuur, zoals de (vierjaarlijkse) cultuurnota , het 'besluit commissies cultuurterreinen provincie Utrecht 1996' en uitvoeringsbesluiten waarin ondermeer subsidieplafonds worden vastgesteld.

De verordening geeft een kader voor de verstrekking van subsidies ter ondersteuning van culturele uitingen. In de verordening zijn de taken en bevoegdheden van de Provinciale Staten (hierna: PS) en GS opgenomen bij het voeren van het provinciale cultuurbeleid.

De regeling is als volgt opgebouwd:

I. Algemeen
II. Subsidieverstrekking
III. Archiefzorg
IV. Overgangs- en slotbepalingen

De verordening bevat twee algemene bepalingen, zeven bepalingen m.b.t. subsidies en drie overgangs- en slotbepalingen. Er is één algemeen artikel over subsidieverstrekking, één over het instellen van commissies die subsidieaanvragen beoordelen, vier artikelen over subsidieplafonds en één artikel over archiefzorg.

De verordening beoogt een bijdrage te leveren aan de uniformering van het culturele beleid van de provincie en de bijbehorende regelgeving. Voordat ze in werking trad bestonden de volgende instrumenten: Verordening raad voor onderwijs en kunsten 1990, de Subsidieverordening koorbegeleiding provincie Utrecht 1990, de Subsidieverordening amateurkunst provincie Utrecht 1991, de Subsidieverordening beeldende kunst provincie Utrecht 1994 en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

Aan de verordening worden de volgende positieve (neven)effecten toegeschreven:
De verordening draagt (ten opzichte van de situatie voor 1996) bij aan deregulering; door alle subsidiecriteria op te nemen in uitvoeringsbesluiten konden een viertal verordeningen met betrekking tot cultuur worden ingetrokken, een vijfde liep eind 1997 ten einde.
Verondersteld werd verder dat door deze verordening geen nieuwe verordeningen noodzakelijk waren om uitvoering te geven aan de Cultuurnota 1995-1998.
Subsidieregels kunnen eenvoudiger worden aangepast, omdat deze te vinden zijn in uitvoeringsbesluiten in plaats van verordeningen of beleidsregels.
Door gebruik te maken van cultuurnota's die hun grondslag vinden in de verordening sloot men toen aan bij de landelijke ontwikkelingen. De cultuurnota's beoogden de basis te vormen voor afspraken met andere (lagere) overheden. Dergelijke afspraken worden vandaag de dag gemaakt in de vorm van convenanten met verschillende gemeenten.

Noodzaak van regelgeving als instrument

Het bevorderen van het scheppen en in stand houden van cultuurgoederen vergt goed cultuurbeleid en subsidies. Zonder subsidies overleven alleen culturele uitingen die commercieel interessant zijn en is er geen sprake van een divers aanbod van culturele uitingen. Deze overwegingen waren het ankerpunt om de verordening noodzakelijk te achtten.

In het geval van subsidieverstrekking door een overheidsorgaan is een wettelijke basis vereist (art. 4:23 lid 1 Awb). De verordening voorziet in die wettelijke basis. Voordat de verordening in werking trad werd er gebruik gemaakt van de Asv

en een groot aantal subsidieverordeningen. De Asv is een kaderverordening die de bepalingen uit de Awb uitwerkt. De verordening en de uitvoeringsbesluiten vormen een aanvulling op de Asv voor wat betreft cultuurbeleid. Mede uit oogpunt van rechtszekerheid is voor de drietrap Awb, Asv en Cultuurverordening gekozen.

De verordening geeft 'opdracht' aan GS om cultuurbeleid vast te stellen middels een cultuurnota. Aangezien alle provincies gebruik maken van een cultuurnota, maar geen enkele een verordening cultuurbeleid heeft, lijkt de verordening niet noodzakelijk te zijn voor het vaststellen van een cultuurnota.

1.4 Naam beleidsafdeling: Afdeling Economie, Cultuur en Vrije Tijd

1.5 Aan: meldpunt voorgenomen regelgeving

Van:

1.6 Beleidsvoornemen d.d. 13 december 1995.

Inhoudelijke beoordeling regeling

Doeltreffendheid

De verordening is het instrument om subsidies te verstrekken. Het strekt verder tot een opdracht aan GS om cultuurbeleid vast te stellen. Die doelstellingen worden gerealiseerd. Het beoogde maatschappelijke effect van de verordening is minder tastbaar. Kern van het instrumentarium zijn de uitvoeringsbesluiten van GS. Nut en noodzaak van laatstgenoemde besluiten om subsidies toe te kennen is onomstreden. Vanwege de flexibiliteit van dit instrument kan op deze wijze beter dan in een verordening, rekening worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen.

De verordening *an-sich* is net als de Asv een kaderverordening, met bovendien dezelfde doelstelling: 'het bieden van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking'. Voor wat betreft de directe doelstellingen heeft de verordening geen wezenlijk bestaansrecht naast de Asv. De Asv in combinatie met de uitvoeringsbesluiten zijn geschikt om de eerste doelstelling te kunnen verwezenlijken. De provincies Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland geven op de hiervoor beschreven wijze uiting aan hun cultuurbeleid, zo blijkt uit een vergelijkend onderzoek.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat de verordening strikt genomen niet noodzakelijk is voor het opstellen van een cultuurnota. De verordenende

opdracht aan GS om een cultuurnota op te stellen (artikel 2 lid 1 verordening) ontbeert enige vorm van juridische sanctionering. Daarmee ontvalt de doeltreffendheid aan deze doelstelling.

Doelmatigheid
De beoogde maatschappelijke effecten zijn het bevorderen van het scheppen en in stand houden van cultuurgoederen en het versterken van de publieke betrokkenheid bij cultuur. De omvang van de kosten die daarmee zijn gemoeid is groter dan de directe uitvoeringskosten van de verordening.

Beperkt tot de verordening is het voor een doelmatigheidsoordeel nodig om uitvoeringslasten, administratieve lasten en toezichtlasten te bepalen. Feit blijft dat de aanvraag van subsidie, het vaststellen en het verstrekken daarvan altijd onder de werking van de regels van de Awb en Asv zullen vallen. De verhouding tussen besteedbare gelden (subsidies) aan de maatschappelijke effecten en de samenhangende kosten is voor een doelmatigheidsoordeel van belang.

Evenredigheid
De verordening is een onevenredig zwaar instrument voor het formuleren van een politieke opdracht aan GS. Ten opzichte van de Asv bevat de verordening een aantal bepalingen die niet in het eerstgenoemde instrument te vinden zijn. Deze artikelen zijn echter niet noodzakelijk om op een juridisch correcte wijze subsidies te kunnen verstrekken. In artikel 1 worden de beleidsterreinen omschreven, maar die zijn ook al te vinden in de cultuurnota. Het instellen van commissies om de subsidieaanvragen te beoordelen, kan ook gebeuren zonder artikel 4.
Cruciaal voor de correcte verstrekking van subsidies zijn artikel 3 lid 1 sub a, artikel 3 lid 2 en artikel 5 van de verordening. Deze bepalingen zijn ook te vinden in respectievelijk artikel 2 lid 1 en 2 lid 2 en artikel 6 van de Asv. Een schema waarin de verordening en de Asv worden vergeleken is te vinden in bijlage 2.

Subsidiariteit
Op het gebied van cultuurbeleid is er in ons land sprake van complementair bestuur. Dat wil zeggen dat de drie bestuurslagen – de landelijke, de provinciale en de lokale overheid – elk een autonoom beleid voeren, maar tegelijkertijd streven naar onderlinge samenwerking en afstemming (Provinciaal Cultuurbeleid, Cultuurnetwerk Nederland, Utrecht 2006). Dit wil niet zeggen dat er ook op iedere bestuurslaag aparte regelgeving noodzakelijk is. Het instrument voor het bereiken van maatschappelijke effecten hoeft niet nieuwe regels te zijn, wanneer bestaande regels kunnen worden toegepast.

Effecten van de regeling

Een volwaardige en objectieve beoordeling van de uitvoeringslasten, administratieve lasten en toezichtlasten is niet goed mogelijk vanwege de beperkte kwantitatieve gegevens van de provincie. De beschikbare informatie geeft wel inzicht in de totale omvang van de verleende subsidies. De effecten van de subsidies uit oogpunt van de doelstellingen van de verordening konden niet worden gekwantificeerd.

Conclusie en activiteiten

In de tijd dat de verordening is opgesteld, was het gezien de omstandigheden juist om te besluiten tot het opstellen van de verordening Cultuurbeleid 1996. Het is objectief vast te stellen dat de verordening een deregulerende werking had en men in lijn met andere provincies overging op het gebruik van een vierjaarlijkse cultuurnota. Daarnaast werd het eenvoudiger om subsidieregelingen aan te passen.
De omstandigheden zijn echter veranderd in de loop der tijd. Zo werd in 1998 de algemene subsidieverordening provincie Utrecht opgesteld; een nadere uitwerking van de bepalingen met betrekking tot subsidies in de Awb. Nu de toets wordt toegepast, in 2008, blijkt dat deze verordening samen met de bestaande uitvoeringsbesluiten het kader kan vormen voor het verstrekken van cultuursubsidies. Beide instrumenten vormen samen het vereiste wettelijke kader (art. 4:23 lid 1 Awb) voor het verstrekken van subsidies. Voor de subsidieverstrekking is de verordening Cultuurbeleid niet langer noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het opstellen van een cultuurnota.
Geconcludeerd wordt dat de verordening Cultuurbeleid kan worden ingetrokken omdat haar functie kan worden overgenomen door de Asv, waarbij (nog) wel bezien moet worden in hoeverre de Asv voor dit doel wellicht moet worden gewijzigd. Wat betreft de cultuurnota kan worden volstaan met daarin een verwijzing naar de Asv op te nemen.

Meer in het algemeen is het wenselijk om in toekomstige regelgeving gebruik te maken van een horizonbepaling. Dit is een bepaling die bepaalt vanaf welke datum (x), tot en met welke datum (y) een instrument geldig is en bovendien stelt dat na een nader te bepalen aantal jaar een evaluatie van het instrument vereist is.

(Bijlage 1)

Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde documenten

1. Plan van aanpak “Uitvoeren van de toets voorgenomen regelgeving Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996 voor Bestuur en Juridische Zaken, Provincie Utrecht”, UJG, 15 juli 2008 met kenmerk: UJG/2008/;
2. Toets voorgenomen regelgeving, provincie Utrecht + toelichting;
3. Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996, besluit van 13 december 1995, Provinciaal Blad nr. 54 van 1995, houdende vaststelling van de verordening inzake het provinciale cultuurbeleid;
4. Wetstechnische informatie m.b.t. de verordening cultuurbeleid (zie: http://utrecht.regelingenbank.eu/regeling/wetstechnische-info/?id=361)
5. Rapportage “Pilot deregulering subsidieverleningsproces”, TMOP, juni 2007;
6. Verslag Commissie Cultuur en Welzijn over de Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht 1996, van 21 november 1995;
7. Statenvoorstel verordening cultuurbeleid en uitvoeringsbesluiten, 13 november 1995;
8. Statenvoorstel verordening cultuurbeleid, 18 oktober 1995;
9. Aanwijzingen voor de regelgeving, (Stcrt. 2005, 87);
10. “Dat moet je breed zien”, Cultuurprogramma 2005-2008, provincie Utrecht;

11. Provinciaal Cultuurbeleid, Cultuurnetwerk Nederland, Utrecht 2006;
12. Evaluatie Cultuurprogramma 2005-2008, provincie Utrecht

Geraadpleegde internetsites:

1. http://www.provincie-utrecht.nl/
2. http://www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/plaatjes.nsf/all/startNweCultuur?opendocument
3. http://www.overheid.nl
4. http://www.minocw.nl/
5. http://www.noord-holland.nl/thema/welzijn_zorg_en_cultuur/index.asp?thema=welzijn+zorg+en+cultuur
6. http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_samenleving_cultuur/content_cultuur.htm
7. http://utrecht.regelingenbank.eu/onderwerpen/?id=21
8. http://brabant.regelingenbank.eu/onderwerpen/8-cultuur/
9. http://provincie.overijssel.nl/documenten/cultuur
10. http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_samenleving_cultuur/ediensten_cultuur__subsidie

Bijlage 2: vergelijking verordeningen

(Bijlage 1)

Verordening cultuurbeleid provincie Utrecht, 1993	Algemene subsidieverordening provincie Utrecht, 1998
Artikel 1: beleidsterreinen	Niet in Asv; hoort in cultuurnota en worden daar ook genoemd.
Artikel 2: verwijzing naar cultuurnota en Awb	Niet noodzakelijk. Geen sanctie als er geen cultuurnota wordt opgesteld door PS.
Artikel 3 lid 1 sub a: subsidieverstrekking	Artikel 2 lid 1
Artikel 3 lid 1 sub b:	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 3 lid 2:	Artikel 2 lid 2
Artikel 3 lid 3: Asv is toepasselijk tenzij erin de verordening van af wordt geweken	Niet in Asv
Artikel 3 lid 4: subsidie als in wet specifiek cultuurbeleid verstrekt	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 4: cultuurcommissie	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 5: subsidieplafonds	Artikel 6
Artikel 6: *idem*	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 7 lid 1: idem	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 7 lid 2	Artikel 7 lid 3
Artikel 7 lid 3	Artikel 7 lid 1
Artikel 7 lid 4	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 8: samenvoegen restplafonds	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 9: archiefzorg	Niet in Asv, maar niet noodzakelijk
Artikel 10: overgangs- en slotbepaling	Niet in Asv
Artikel 11: *idem*	*idem*
Artikel 12: *idem*	*idem*