

Vergaderjaar 2010–2011

32 703

Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs

Nr. 2

RAPPORT

Inhoudsopgave

	blz.
Samenvatting	3
1 Over dit onderzoek	5
1.1 Cultuurkaart	5
1.2 Opbouw van dit onderzoek	6
1.3 Leeswijzer	6
2 De Cultuurkaart in de praktijk	7
2.1 Voorbereiding op gebruik van de kaart	7
2.2 Gebruik van de kaart	8
3 Doelen, administratieve lasten en uitvoeringskosten	9
3.1 Conclusies	9
3.2 Doelen	9
3.3 Administratieve lasten	10
3.3.1 Administratieve lasten voor scholen	11
3.3.2 Administratieve lasten voor Cultuurkaartacceptanten	13
3.4 Uitvoeringskosten	14
3.5 Aanbeveling	15
4 Misbruik en oneigenlijk gebruik	16
4.1 Conclusie	16
4.2 Onduidelijkheden in bestedingsmogelijkheden Cultuurkaart	16
4.3 Controle op geldigheid transacties	18
4.4 Aanbevelingen	20
5 Informatie aan Tweede Kamer	21
5.1 Conclusie	21
5.2 Informatie in departementale begroting en jaarverslag	21
5.3 Verschillende berekeningswijzen	22
5.4 Aanbeveling	22
6 Slotbeschouwing	23

7	Reactie staatssecretaris	24
	Bijlage 1 Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	25
	Bijlage 2 Methodologische verantwoording	26
	Bijlage 3 Begrippen en afkortingen	27
	Bijlage 4 Normen	28
	Literatuur	29

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs. De Cultuurkaart is een soort culturele credit card waarmee het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wil bereiken dat alle jongeren tot 18 jaar actief of passief vertrouwd raken met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis.

Conclusies

De belangrijkste conclusie uit ons onderzoek is dat de Cultuurkaart een doelsubsidie is met betrekkelijk gering financieel belang: € 15,5 miljoen, maar tamelijk ingewikkeld is van opzet. Scholen moeten aan veel procedures en regels voldoen om het tegoed op de Cultuurkaart te kunnen besteden. De ingewikkelde opzet hangt samen met het feit dat de minister veel doelen tegelijk wil bereiken met de Cultuurkaart. Veel van de procedures en regels die voor de Cultuurkaart gelden, zijn op een of andere manier terug te voeren tot deze doelen en subdoelen. Dit leidt tot relatief hoge administratieve lasten voor scholen, zoals voor het activeren van de Cultuurkaarten door leerlingen, wat moet gebeuren om het tegoed op de kaart te kunnen verzilveren. De uitvoeringskosten voor de Cultuurkaart zijn per leerling wel fors afgenomen, vergeleken met de tijd van de voorloper van de kaart, de CKV-vouchers (CKV is het schoolvak «culturele en kunstzinnige vorming» in het voortgezet onderwijs).

Uit ons onderzoek blijkt daarnaast dat oneigenlijk gebruik van Cultuurkaarttegoed mogelijk is. Er bestaat onduidelijkheid over waar het tegoed op de kaart wel en niet aan besteed mag worden. Ook dekt de controle op het besteden van het tegoed niet alle risico's af. Daarmee komt Cultuurkaarttegoed mogelijk niet ten goede aan het doel.

Verder blijkt uit ons onderzoek dat de Tweede Kamer niet alleen een wat beperkt, maar ook een te positief beeld van de prestaties van de Cultuurkaart krijgt. De minister relateert voor het verzilveringspercentage namelijk het totale bestede bedrag aan een te laag «totaal beschikbaar budget». Berekenen we het verzilveringspercentage op een meer voor de hand liggende manier, dan komt het circa 10% lager uit dan in de berekening van de minister. Daarmee haalt de minister de streefwaarde niet ruimschoots, maar bijna.

De gegevensverzameling voor dit onderzoek is in juni 2010 afgerond. In oktober trad het kabinet Rutte aan, dat in zijn regeerakkoord het voornemen uitsprak de Cultuurkaart af te schaffen (Informatie, 2010). De staatssecretaris van OCW werd in het kabinet verantwoordelijk voor de portefeuille «cultuur». Bij de behandeling van de cultuurbegroting in de Tweede Kamer, op 13 december 2010 zegde de staatssecretaris toe in de periode tot aan de Voorjaarsnota (die jaarlijks vóór 1 juni verschijnt) te bezien of de Cultuurkaart vanaf 2012 toch in enigerlei vorm zou kunnen worden voortgezet. De Algemene Rekenkamer beveelt de staatssecretaris aan hierbij rekening te houden met de lessen die te leren vallen uit de ervaringen met de Cultuurkaart tot nu toe, zoals deze onder meer blijken uit bijgaand onderzoek. Mocht de staatssecretaris besluiten de Cultuurkaart voort te zetten in de vorm van een doelsubsidie (zoals thans het geval is) van het Rijk, dan vloeien uit het onderzoek de volgende concrete aanbevelingen voort.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek bevelen wij de staatssecretaris van OCW aan de doelen die hij met de Cultuurkaart wil bereiken nog eens kritisch te bezien. Dat zou tot een vereenvoudiging van het systeem kunnen leiden met lagere administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Daarnaast bevelen wij de staatssecretaris van OCW aan de mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik verder in te perken door op schrift te stellen wat wel en niet mag met Cultuurkaarttegoed en daar goede voorlichting aan scholen en Cultuurkaartacceptanten over te (laten) geven. Wij bevelen de staatssecretaris aan een aanpak te ontwikkelen voor het opsporen en onderzoeken van risico's op de risicogebieden die we hebben genoemd. Het ministerie zou in opeenvolgende jaren gerichte aandacht kunnen (laten) geven aan die risicogebieden. Het zou ook goed zijn na te denken over de vraag of de controle die CJP nu doet op zogenoemde afwijkende transacties, dan nog op dezelfde manier moeten worden voortgezet of misschien lichter kan.

Verder bevelen we de staatssecretaris aan het verzilveringspercentage te berekenen op een meer voor de hand liggende manier. Dit kan door het totaal besteed Cultuurkaarttegoed te relateren aan het totaal beschikbare budget dat is gebaseerd op het aantal aangemelde leerlingen en niet op het aantal geactiveerde leerlingen.

In onze slotbeschouwing bevelen wij de staatssecretaris aan, bij zijn afweging over de toekomst van de Cultuurkaart rekening te houden met de lessen die te leren zijn uit de ervaringen met de Cultuurkaart tot nu toe, zoals deze mede uit ons onderzoek naar voren komen.

Reactie staatssecretaris

Op 23 maart 2011 reageerde de staatssecretaris op het rapport. Hij dankt de Algemene Rekenkamer voor haar uitgebreide onderzoek. Hij memoreert dat hij op 13 december 2010 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd met CJP, gemeenten en het onderwijsveld te zullen bezien of de Cultuurkaart zonder rijksbijdrage zou kunnen voortbestaan. De informatie uit het onderzoek kan volgens de staatssecretaris voor de opdrachtgevers van een eventuele doorstart van de kaart, zeer waardevol zijn.

1. OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft van oktober 2009 tot juni 2010 onderzoek gedaan naar de Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs. Dit betreft een subsidie van € 15,5 miljoen per jaar die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan scholen en leerlingen verstrekt als bijdrage in de kosten van deelname aan culturele activiteiten.

Ons onderzoek ging over het eerste jaar waarin deze subsidie gold: het schooljaar 2008/2009. In dit onderzoek hebben we daarnaast zoveel mogelijk de gegevens verwerkt over de eerste helft van het schooljaar 2009/2010.

1.1 Cultuurkaart

De Cultuurkaart is een van de beleidsinstrumenten die het Ministerie van OCW inzet om de volgende doelstelling uit het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* van het kabinet Balkenende IV te bereiken: «Alle jongeren tot 18 jaar raken actief of passief vertrouwd met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis.» Alle leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen een Cultuurkaart krijgen als hun school meedoet. In de eerste twee schooljaren waarin de Cultuurkaart bestond, deden vrijwel alle scholen in het voortgezet onderwijs dit. Dat leidde ertoe dat scholen in het schooljaar 2008/2009 in totaal 926 000 leerlingen hebben aangemeld voor de Cultuurkaart: dat is 99% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

In de begroting van het Ministerie van OCW is als prestatie-indicator voor de Cultuurkaart opgenomen: het percentage verzilvering van het Cultuurkaarttegoed. In het jaarverslag 2009 meldde de minister dat in het eerste Cultuurkaartjaar 2008/2009 het Cultuurkaarttegoed voor 78% was verzilverd. Daarmee was de streefwaarde voor het eerste jaar van de Cultuurkaart, 70% verzilvering van het Cultuurkaarttegoed, ruimschoots gehaald.

De Stichting Cultureel Jongeren Paspoort (CJP) voert het Cultuurkaart-systeem uit in opdracht van de minister van OCW. Dat houdt onder meer in dat CJP de Cultuurkaarten verstrekt en voor leerlingen en docenten de betalingen aan culturele instellingen afhandelt.

Voor de Cultuurkaart werd ingevoerd, heeft in het voortgezet onderwijs vanaf 1999 het systeem bestaan van CKV-vouchers. Ook deze vouchers konden worden ingezet om deel te kunnen nemen aan culturele activiteiten. Een groot verschil met de Cultuurkaart is dat de vouchers alleen beschikbaar waren voor leerlingen die het vak culturele en kunstzinnige vorming volgden. Dat waren er in het laatste jaar waarin het voucher-systeem bestond, in totaal ruim 216 000. In dat jaar werd 80% van de vouchers besteed (OCW, 2010).

De gegevensverzameling voor dit onderzoek is in juni 2010 afgerond. In oktober trad het kabinet Rutte aan, dat in zijn regeerakkoord het voornemen uitsprak de Cultuurkaart af te schaffen (Informateur, 2010). De staatssecretaris van OCW werd in het kabinet verantwoordelijk voor de portefeuille «cultuur». Bij de behandeling van de cultuurbegroting in de Tweede Kamer, op 13 december 2010, zegde de staatssecretaris toe in de periode tot aan de Voorjaarsnota (die jaarlijks vóór 1 juni verschijnt) te

bezien of de Cultuurkaart vanaf 2012 toch in enigerlei vorm zou kunnen worden voortgezet.

1.2 Opbouw van dit onderzoek

Ons onderzoek naar de Cultuurkaart bestaat uit twee delen:

- In het eerste deel hebben we gekeken naar onderwerpen die vooral het Ministerie van OCW betreffen: het behalen van de doelstellingen, administratieve lasten voor scholen en culturele instellingen, uitvoeringskosten, misbruik en oneigenlijk gebruik en de informatie aan de Tweede Kamer. Onze probleemstelling was: wat heeft het Ministerie van OCW gedaan om de doel- en rechtmatige uitvoering van het beleidsinstrument «cultuurkaart» te waarborgen?
- In het tweede deel hebben we gekeken naar de rol van scholen en culturele instellingen bij de Cultuurkaart. Hoe kunnen zij ervoor zorgen dat zoveel mogelijk van het Cultuurkaarttegoed wordt gebruikt? Daarbij zijn we ervan uitgegaan dat meer van het beleidsdoel (alle jongeren tot 18 jaar raken actief of passief vertrouwd met cultuur, kunstvormen en de Nederlandse geschiedenis) wordt bereikt, naarmate meer van het budget wordt gebruikt.

Van de uitkomsten van het eerste deel van het onderzoek doen we verslag in dit rapport. De uitkomsten van het tweede deel staan in een achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de procedures die voor de Cultuurkaart gelden. Welke handelingen moeten of kunnen op welk moment door wie worden gedaan? In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de doelen die de minister met de Cultuurkaart wil bereiken en de administratieve lasten en uitvoeringskosten die de Cultuurkaart met zich meebrengt. In hoofdstuk 4 behandelen we het onderwerp misbruik en oneigenlijk gebruik van de Cultuurkaart. Daarbij kijken we naar wat de minister doet – of laat doen – om de kans hierop te beperken. Hoofdstuk 5 gaat over de informatie van de minister aan de Tweede Kamer. We gaan daarin dieper in op het verzilveringspercentage: de prestatie-indicator die de minister met de Tweede Kamer heeft afgesproken voor de Cultuurkaart. Hoofdstuk 6 is onze slotbeschouwing. Daarin trekken we overkoepelende conclusies en doen we het ministerie daarover een aanbeveling. Op hoofdstuk 2 na, begint elk hoofdstuk met conclusies die in de paragrafen daarna worden uitgewerkt en eindigt het met aanbevelingen. De reactie van de staatssecretaris van OCW op het rapport staat in hoofdstuk 7.

Het rapport bevat daarna:

- Bijlage 1: overzicht van conclusies, aanbevelingen en de reactie daarop van de staatssecretaris van OCW.
- Bijlage 2: beknopte methodologische verantwoording. Op onze website www.rekenkamer.nl vindt u de uitgebreide methodologische verantwoording.
- Bijlage 3: begrippenlijst.
- Bijlage 4: normen.
- Het literatuuroverzicht.

2. DE CULTUURKAART IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de Cultuurkaart in de praktijk werkt. Welke handelingen moeten of kunnen op welk moment door wie worden gedaan? Deze uitleg is nodig voor een goed begrip van de overige hoofdstukken.

2.1 Voorbereiding op gebruik van de kaart

School beslist over deelname en geeft leerling- en docentgegevens door
De instellingen voor voortgezet onderwijs ontvangen van CJP vóór elk nieuw schooljaar een brief waarin ze worden uitgenodigd om deel te nemen aan de Cultuurkaart. Hun wordt gevraagd, per school een Cultuurkaartcoördinator aan te wijzen die onder meer tot taak heeft, de leerling- en docentgegevens door te (laten) geven.

In het schooljaar 2008/2009 gaven alle scholen in het voortgezet onderwijs, op twaalf praktijkscholen na, gehoor aan de uitnodiging. Scholen gaven zonder uitzondering alle leerjaren op voor deelname. Daarmee werd de Cultuurkaart aangevraagd voor 99% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs: 926 000 leerlingen.

Leerlingen activeren de Cultuurkaart

Aan de Cultuurkaart is per kaart een bedrag van € 15 gekoppeld dat het Ministerie van OCW beschikbaar stelt. Het VSBfonds levert ook een bijdrage aan het tegoed voor leerlingen die het vak CKV volgen. Dat waren er in het schooljaar 2008/2009 ruim 262 000. Het fonds stelt voor die leerlingen € 10 extra beschikbaar (het VSB-tientje). Het VSBfonds is hiermee in het schooljaar 2008/2009 begonnen en stopt er na het schooljaar 2010/2011 mee.

Het tegoed van het ministerie komt per klas pas beschikbaar, zodra 75% van de leerlingen in die klas de Cultuurkaart heeft geactiveerd (in het schooljaar 2010/2011 wordt dat 66%). De gedachte daarachter is dat als leerlingen de kaart zelf activeren, ze zich meer bewust worden van het bestaan en de mogelijkheden van de kaart. Vanaf schooljaar 2009/2010 geldt de regel dat zodra een leerling zijn of haar kaart activeert, het toegewezen beschikbare *individuele* tegoed beschikbaar komt. De leerling hoeft hiervoor dus niet te wachten op activering door de rest van de klas.

Het tegoed van het VSBfonds komt beschikbaar nadat de leerlingen die het vak CKV volgen, hun Cultuurkaart hebben geactiveerd. Voor dit deel van het tegoed geldt dus niet de eis van minimaal 75% activering door de leerlingen in de klas. Ligt het activeringspercentage voor een klas lager dan 75%, dan komt voor de hele klas het tegoed van OCW niet beschikbaar, maar de CKV-leerlingen die hun kaart geactiveerd hebben kunnen het VSB-tegoed wel gebruiken.

De Cultuurkaart werd in het eerste Cultuurkaartjaar geactiveerd door 89% van de leerlingen (CJP, 2010).

Budgethouders verdelen het tegoed in een collectief en individueel deel

De Cultuurkaartcoördinator geeft aan CJP door welke docenten als budgethouder het Cultuurkaarttegoed beheren. Dat kan voor één of meer klassen zijn. Onderwijsinstellingen bepalen zelf hoeveel budgethouders zij aanwijzen. Budgethouders moeten voor hun klassen in het systeem doorvoeren welk deel van het budget per klas voor collectieve en/of

individuele besteding beschikbaar is. De school kan het Cultuurkaart-tegoed namelijk voor gezamenlijke activiteiten gebruiken of het door de leerling zelf laten uitgeven, of voor een combinatie van beide kiezen. Het VSB-tientje is voor individuele besteding door leerlingen.

Cultuurkaarttegoed kan worden besteed bij Cultuurkaartacceptanten

De tegoeden kunnen scholen en leerlingen alleen besteden bij zogenoemde Cultuurkaartacceptanten. Dat zijn culturele instellingen en individuele kunstenaars die aantoonbaar een jongerenbeleid voeren en aan minstens één van de volgende criteria voldoen:

- ze zijn aangesloten bij een culturele koepelorganisatie;
- ze ontvangen subsidie voor culturele activiteiten;
- ze verlenen culturele prestaties die onder het verlaagde btw-tarief vallen.

Culturele instellingen of individuele kunstenaars die niet voldoen aan een of meer van deze criteria kunnen verzoeken om individueel beoordeeld te worden.

Culturele instellingen die aan de eisen voldoen of die individueel beoordeeld willen worden, kunnen CJP verzoeken om te worden toegelaten als Cultuurkaartacceptant. Voorafgaand aan het eerste Cultuurkaartjaar, heeft CJP alle oude CKV-acceptanten uitgenodigd om dit te doen. Ook instellingen die tot dan toe geen acceptant waren, konden zich aanmelden. In het eerste Cultuurkaartjaar hadden 1 962 culturele instellingen en individuele kunstenaars zich bij CJP aangemeld als Cultuurkaartacceptant. Bij 1 129 van hen is in dat jaar geld besteed.

2.2 Gebruik van de kaart

Docenten en leerlingen betalen met de Cultuurkaart

Docenten kunnen met de Cultuurkaart betalen via het internet of aan de kassa bij culturele instellingen (de kaart heeft een magneetstrip). Leerlingen kunnen alleen betalen aan de kassa. De Cultuurkaart geldt tevens als cultureel jongerenpaspoort, waarmee leerlingen korting kunnen krijgen op culturele activiteiten.

Elke week krijgt CJP een transactieoverzicht met de betalingen die gedaan zijn met de Cultuurkaart. Dit overzicht heeft de functie van een voorstel tot uitbetaling van Cultuurkaarttegoed aan de betreffende Cultuurkaartacceptanten. CJP controleert de voorgestelde transacties (zie ook § 4.3) en keurt deze vervolgens al dan niet goed. De goedgekeurde transacties worden vervolgens uitbetaald aan de betrokken Cultuurkaartacceptanten. Tussen de transactie en de uitbetaling zit minimaal twee weken.

Omzetten van collectief naar individueel tegoed en omgekeerd

Het collectief tegoed op de Cultuurkaart vervalt op 30 september van elk jaar en het individueel tegoed op 31 oktober. Voor de vervaldatum van 31 oktober mogen scholen het nog resterende collectieve tegoed «individueel» maken, zodat leerlingen het zelf nog een maand lang kunnen opmaken. Budgethouders kunnen collectief tegoed het hele jaar aan leerlingen toewijzen. Individueel tegoed kan na toewijzing eenmaal per jaar in mei worden omgezet in collectief tegoed. Cultuurkaarttegoed dat na de vervaldatum niet is besteed, besteedt het Ministerie van OCW aan projecten die gericht zijn op het vergroten van cultuurparticipatie door jongeren.

3. DOELEN, ADMINISTRATIEVE LASTEN EN UITVOERINGSKOSTEN

In dit hoofdstuk behandelen we de doelen die het Ministerie van OCW met de Cultuurkaart wil bereiken en de administratieve lasten en uitvoeringskosten die de Cultuurkaart met zich meebrengt. Beide vergelijken we met de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de CKV-vouchers. Allereerst geven we onze conclusies over de doelen, administratieve lasten en uitvoeringskosten (§ 3.1). Deze conclusies werken we in dit hoofdstuk verder uit, waarbij we eerst kijken naar de doelen die minister zich met de Cultuurkaart stelt (§ 3.2). Vervolgens gaan we in op de administratieve lasten bij scholen en cultuurkaartacceptanten (§ 3.3) en op de uitvoeringskosten (§ 3.4). We besluiten dit hoofdstuk met enkele aanbevelingen (§ 3.5).

3.1 Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van OCW veel doelstellingen tegelijk wil bereiken met de Cultuurkaart. Dat leidt tot een ingewikkeld systeem met relatief veel procedures en regels. Die leiden op hun beurt weer tot administratieve lasten voor de scholen die volgens ons vergeleken met de tijd van de CKV-vouchers wel zijn veranderd, maar niet duidelijk minder zijn geworden. Die conclusie is gebaseerd op wat we weten over de handelingen die op scholen uitgevoerd moesten en moeten worden. Vooral het activeren van de Cultuurkaarten door leerlingen kost veel tijd en moet elk jaar opnieuw gebeuren. De zwaarte van administratieve lasten van de vouchers is destijds niet berekend, net zo min als die van de Cultuurkaart.

De administratieve lasten waren in het schooljaar 2008/2009 voor scholen en culturele instellingen hoog. De Cultuurkaart werd toen ingevoerd en de procedures voor alle betrokkenen waren nieuw. Wij verwachten echter dat het activeren van Cultuurkaarten door leerlingen, docenten ook in komende jaren relatief veel tijd zal kosten omdat deze handeling elk jaar opnieuw moet gebeuren. Eenmaal per jaar is te weinig frequent om hierin routine te krijgen.

De uitvoeringskosten per leerling zijn vergeleken met de tijd van de vouchers fors afgenomen. Bij gebrek aan een vergelijkbaar subsidie-instrument spreken wij geen oordeel uit over de hoogte van de uitvoeringskosten van de Cultuurkaart.

3.2 Doelen

Het belangrijkste beleidsdoel van het Ministerie van OCW met de Cultuurkaart is: jongeren raken actief of passief vertrouwd met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis. Het ministerie wil echter met de Cultuurkaart ook het volgende bereiken:

- De vraaggerichtheid van culturele instellingen stimuleren door hen indirect, via de scholen, in plaats van direct te subsidiëren. Subsidiering via de scholen zou bevorderen dat culturele instellingen activiteiten aan scholen aanbieden die beter aansluiten bij de vraag van de school. Dit doel is er al sinds de invoering van de CKV-vouchers en geldt ook voor de Cultuurkaart.
- Het bereik van de subsidie uitbreiden tot alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hiertoe verruimde het ministerie het budget aanzienlijk.

- Het ministerie wilde de scholen ondersteunen bij het realiseren van een doorlopende leerlijn voor het vak CKV. Dit leidde tot een financiële ondersteuning voor culturele activiteiten in ieder leerjaar in het voortgezet onderwijs.
- Een eenvoudiger uitvoeringssysteem dan voor de CKV-vouchers gold, omdat de Cultuurkaart onder veel meer scholieren verspreid zou worden. De administratieve lasten voor het onderwijs zouden namelijk aanzienlijk toenemen als ervoor gekozen zou worden vouchers te verstrekken aan al deze leerlingen. Het ministerie verwachtte dat de administratieve lasten van de Cultuurkaart lager zouden zijn dan van de vouchers.
- Een betere aansluiting bij de belevingswereld van jongeren dan het vouchersysteem deed.
- Gemakkelijk kunnen monitoren hoe en wanneer de bestedingen plaatsvinden.
- Leerlingen voorzien van toegesneden informatie over culturele activiteiten.
- Scholen al aan het begin van het Cultuurkaartjaar laten nadenken over hoe zij het Cultuurkaarttegoed willen besteden, door hen het budget te laten verdelen in een collectief en een individueel deel.

3.3 Administratieve lasten

Eén van de redenen om van de CKV-bonnen over te stappen naar de Cultuurkaart was dat het Ministerie van OCW verwachtte dat de administratieve lasten van de Cultuurkaart lager zouden zijn. Dat staat onder meer in de toelichting op de Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs: «Met de invoering van de Cultuurkaart wordt een belangrijk deel van de processen die samenhangen met het verstrekken van deze kaart geautomatiseerd. Dit is wat betreft de administratieve lasten een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de eerdere papieren CKV-bonnen. De administratieve last per leerling neemt daarmee af.» (Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs, 2008)

Zoals uit § 3.2 blijkt wil het Ministerie van OCW veel doelstellingen tegelijk bereiken met de Cultuurkaart. Dat leidt tot een ingewikkeld systeem met relatief veel procedures en regels. Die leiden op hun beurt weer tot relatief hoge administratieve lasten voor de scholen, die volgens ons vergeleken met de tijd van de CKV-vouchers wel zijn veranderd, maar niet duidelijk minder zijn geworden.

Een compleet beeld van de aard en omvang van de administratieve lasten van de CKV-bonnen en van de Cultuurkaart is er niet. Er zijn wel analyses van de handelingen die scholen en culturele instellingen ten tijde van de CKV-bonnen moesten verrichten en van de handelingen die zij moeten verrichten voor de Cultuurkaart en van de verschillen daartussen. Voor sommige handelingen is een berekening uitgevoerd van de kosten in geld of uren. We schetsen hier wat bekend is over de administratieve lasten.

Over de administratieve lasten van de CKV-bonnen weten we uit een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW wel dat de «geregistreerde» of ook wel «zichtbare» administratieve lasten ongeveer 15% van het totale budget bedroegen. Daarin waren onzichtbare componenten niet meegerekend. Het betreft onder meer het aangetekend versturen van bonnen door scholen en culturele instellingen, de bonnenadministraties op scholen en culturele instellingen en de dubblures in handelingen. Het tellen van de bonnen gebeurde bijvoorbeeld op drie plekken: bij CJP, bij de scholen en bij de culturele instellingen. De kosten van het tellen van

bonnen bij CJP waren weliswaar niet in de 15% opgenomen, maar wel bekend: namelijk «minimaal € 210 000 per jaar» (Meijer, 2007).

Voor de Cultuurkaart is alleen berekend welke administratieve lasten de aanvraag met zich meebracht. Onbekend zijn de overige administratieve lasten, zoals voor het activeren van de kaarten en het organiseren van activiteiten. In de toelichting bij de Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs schatte het ministerie de gemiddelde tijd die het aanvragen van Cultuurkaarten per school kost, in op zes uur en de distributie op drie uur. Totaal dus negen uur gemiddeld, tegen een uurtarief van € 45, maakt een totale last van € 405 per school. Voor aanmelding door culturele instellingen schatte het ministerie een tijdsbeslag van ongeveer een uur, tegen een tarief van € 33 per uur.

Het is lastig aan te geven of de komst van de Cultuurkaart inderdaad tot lagere administratieve lasten heeft geleid. Met de overgang van de CKV-bonnen naar de Cultuurkaart zijn de handelingen die scholen en culturele instellingen moeten verrichten en ook het aantal leerlingen waarover het gaat, aanzienlijk veranderd. Daardoor is de omvang en aard van de administratieve lasten slecht vergelijkbaar. De verschillen tussen beide systemen in handelingen die verricht moeten worden, kwamen al naar voren uit de *Onderzoeksrapportage pilot Cultuurkaart* van CJP (CJP, 2008, vanaf nu: Cultuurkaartpilot) en bleken ook uit haar *Eindrapportage Cultuurkaart; schooljaar 2008–2009* (CJP, 2010, vanaf nu: Eindrapportage eerste Cultuurkaartjaar). In de volgende twee paragrafen geven we de belangrijkste verschillen voor zover ze de administratieve lasten beïnvloeden. In § 3.3.1 kijken we naar de lasten voor scholen en in § 3.3.2 naar die voor de Cultuurkaartacceptanten.

3.3.1 Administratieve lasten voor scholen

Uit de vergelijking tussen de Cultuurkaart en de CKV-bonnen kwamen wat de administratieve lasten voor scholen betreft zes belangrijke verschillen naar voren:

- De Cultuurkaart is er voor alle ruim 926 000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. De CKV-bonnen werden alleen verstrekt aan 216 000 leerlingen die het vak CKV volgden. In haar Eindrapportage eerste Cultuurkaartjaar gaf CJP aan: «De meeste docenten waren daar, ondanks de communicatie, niet echt op voorbereid. Daardoor hebben veel CKV-docenten een flink aantal uren extra gemaakt.»
- Leerling- en docentgegevens worden voor de Cultuurkaart online aangeleverd. Voor de CKV-vouchers werd meer dan de helft van de gegevens nog via cd-rom of handmatig aangeleverd. Uit de Eindrapportage eerste Cultuurkaartjaar blijkt dat bijna iedereen goed kon werken met het online aanleveren van de leerlinggegevens. In het eerste Cultuurkaartjaar kwam dit desondanks later dan verwacht op gang. Het aanmelden van leerlingen voor de CKV-bonnen kon altijd pas na 1 oktober. Voor de Cultuurkaart konden leerlingen al vanaf augustus worden aangemeld. Veel scholen hebben echter toch tot 1 oktober gewacht. Dat had volgens CJP mogelijk te maken met de gewoonte uit eerdere jaren.
- Voor de Cultuurkaart moeten leerlingen niet alleen aangemeld worden, maar moet de projectcoördinator ook voor elke school per klas bepalen wie budgethouder wordt. De budgethouder verdeelt per klas het budget in een collectief en individueel deel. Vervolgens moeten leerlingen hun kaart activeren om het tegoed te laten vrijkomen.

- Op basis van de Cultuurkaartpilot ging CJP ervan uit dat elke budgethouder maar een of enkele klassen onder zich zou hebben. In de praktijk bleek echter dat per school vaak een enkele budgethouder verantwoordelijk werd voor alle klassen. Hierdoor moest de budgethouder voor een groot aantal klassen steeds weer dezelfde handeling verrichten. Ook dachten budgethouders ten onrechte dat er geen budgetverdeling gemaakt hoefde te worden als de school ervoor koos het volledige tegoed collectief te besteden. Scholen zonder beleidsplan en/of bestedingsplan voor cultuureducatie vonden het bovendien moeilijk om vooraf te kiezen tussen collectief of individueel besteden. In het tweede Cultuurkaartjaar verlopen deze handelingen soepeler en vlotter dan in het eerste jaar, mede doordat CJP het systeem op een aantal punten heeft verbeterd. Zo is het mogelijk een budgethouder voor de hele school of per leerjaar aan te wijzen. Het verdelen van de budgetten vraagt nu minder handelingen.
- Het activeren van de kaarten stelde de budgethouders soms voor lastige problemen. Om de 75% activeringsnorm te halen, activeerden veel scholen de Cultuurkaarten klassikaal, waarvoor de roosters voor de mediatheek of het computerlokaal moesten worden omgezet aangezien activeren via de computer moet. Cultuurcoördinatoren en budgethouders hebben hierin meer tijd moeten steken dan ze verwacht hadden en er zijn maanden overheen gegaan.
- Het betalen met de Cultuurkaart kost scholen minder tijd dan betalen met de CKV-bonnen. Handelingen die bij de CKV-bonnen moesten worden verricht waren onder meer: administreren, bewaren (in een kluis), tellen. Uit de pilot bleek dat docenten betalen via internet prettiger vonden dan over straat te gaan met veel geld in de vorm van CKV-bonnen.
- Het organiseren van activiteiten door de scholen kost meer tijd, doordat er meer geld te besteden is. In de pilot gaven docenten al aan hoe belangrijk het is dat er niet alleen een cultuurcoördinator is, maar ook dat deze voldoende uren heeft voor deze taak. De docenten in de pilot hoopten van CJP en het Ministerie van OCW ondersteuning te krijgen. Het ministerie en CJP zouden volgens hen «strengere richtlijnen (moeten) opstellen, die inbedding en een strakke interne structuur garanderen.» Het Ministerie van OCW geeft scholen echter voor geen enkel schoolvak aan, hoeveel normuren docenten eraan moeten besteden. Ook voor cultuureducatie niet. De pas op zich vinden de docenten een middel om draagvlak te creëren. Wel gaven zij aan: «met enkel de invoering van de pas verandert er niet veel en verwachten de docenten dat er veel geld blijft liggen.» In de praktijk bleek dat in het eerste Cultuurkaartjaar wel mee te vallen, want in dat jaar werd ongeveer het bedrag besteed dat de minister zich ten doel had gesteld (zie ook hoofdstuk 5).

Cultuurcoördinatoren hebben niet veel tijd om hun taken uit te voeren, blijkt uit de monitor *Cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs* (Oberon onderzoek en advies & Sardes, 2009). Gemiddeld heeft een cultuurcoördinator 2,9 uur per week voor cultuureducatie. Het aantal uren per school loopt uiteen van nul tot veertig. In de monitor is niet gespecificeerd hoeveel van de gemiddelde 2,9 uur per week opgaat aan taken die met de Cultuurkaart te maken hebben. Het Onderwijscentrum van de Vrije Universiteit heeft in mei/juni 2009 een kleinschalig onderzoek gedaan onder docenten die daar het jaar daarvoor de cursus «de Cultuurkaart in de praktijk» hadden gevolgd (Mulder, 2010). Daaruit blijkt dat 55% van de scholen geen tijd zou uittrekken voor de Cultuurkaart. Voor het regelen van de basistaken voor cultuureducatie, die vooral

betrekking hebben op Cultuurkaartcoördinatie, is volgens het Onderwijscentrum tussen de 80 en 120 klokuren per jaar nodig.

In maart 2010 liet CJP onderzoeken hoe docenten de Cultuurkaart ervaren (Qrius & CJP, 2010b). Zij gaven de Cultuurkaart gemiddeld een 7,2. Negen op de tien docenten gaven de Cultuurkaart een voldoende. Zij noemden de kaart onder meer «handig» en «gebruiksvriendelijk». Daarentegen gaf een op de tien docenten de Cultuurkaart een onvoldoende. Zij wezen veelal op de administratieve rompslomp en de gebruiksonvriendelijkheid van de kaart.

De budgethouders onder de docenten waren in dit onderzoek overigens kritischer dan de docenten die geen budgethouder zijn. Zij gaven met een 6,9 een lager rapportcijfer dan niet-budgethouders. Ook gaven zij aan negatiever te zijn over de gebruiksvriendelijkheid van de Cultuurkaart. Van de niet-budgethouders noemt 53% de Cultuurkaart «helemaal gebruiksvriendelijk», tegen 34% van de budgethouders.

Docenten die de Cultuurkaart gebruiksonvriendelijk vonden, noemden daarbij dat het aanmelden en activeren omslachtig is, de website onduidelijk is en dat het gebruik tijdrovend is. Ook hadden zij moeite met de norm van 75% geactiveerde kaarten om het tegoed voor de hele klas te kunnen verzilveren en met het herverdelen van budgetten.

Docenten gaven aan de meeste tijd kwijt te zijn aan het zoeken naar geschikte uitjes, administratieve handelingen en de uitjes zelf.

3.3.2 Administratieve lasten voor Cultuurkaartacceptanten

Uit de vergelijking tussen de Cultuurkaart en de CKV-bonnen kwamen wat de administratieve lasten voor Cultuurkaartacceptanten betreft twee belangrijke verschillen naar voren.

- Het eerste verschil is het betalen met de Cultuurkaart. Ook voor Cultuurkaartacceptanten is dit gemakkelijker dan met de CKV-bonnen. Zij hoeven onder meer geen bonnen meer te tellen en aangetekend te verzenden aan CJP. Bovendien zijn de betalingen sneller binnen dan voorheen. Voor culturele instellingen heeft de technische en organisatorische voorbereiding op elektronisch betalen wel wat voeten in de aarde gehad. Zo moesten terminals worden geïnstalleerd om pinbetalingen te kunnen verwerken en moest het personeel worden geïnstrueerd over pin- en weborderbetalingen. In haar Eindrapportage eerste Cultuurkaartjaar gaf CJP aan dat het vanwege de personeelsamenstelling van culturele instellingen, niet zelf alle betrokkenen (vaste betaalde krachten, maar soms ook vrijwilligers) heeft kunnen informeren. De educatief – en/of marketingmedewerker van elke instelling moest daardoor de andere personeelsleden instrueren.
- Een tweede verschil betreft het betalen met weborders voor Cultuurkaartacceptanten. Dit liep in het eerste Cultuurkaartjaar niet zonder problemen. In gevallen waarin meer klassen van één school deelnamen aan een activiteit, was betalen via een weborder toch alleen per klas mogelijk. Voor één activiteit werd dan dus met meer weborders betaald, waardoor het voor de acceptant lastig was goed overzicht te krijgen over de stand van de betalingen. CJP heeft kort na de introductie van de kaart het systeem zo aangepast dat betalen voor meer klassen met één weborder wel mogelijk werd.

In mei 2010 liet CJP ook onder Cultuurkaartacceptanten onderzoek doen (Qrius & CJP, 2010a). Wat de administratieve lasten betreft gaf 79% van de instellingen met een kassa aan medewerkers geïnstrueerd te hebben hoe met de Cultuurkaart om te gaan. Bovendien gaven acht op de tien instellingen aan dat de betaalmethoden (weborders en pinbetalingen) hen helemaal duidelijk waren. Instellingen vonden pinbetalingen gebruiksvriendelijker dan weborderbetalingen. Van de instellingen beoordeelde 58% het aanmaken van weborders als «heel gebruiksvriendelijk», tegen 39% «niet helemaal gebruiksvriendelijk» en 3% «niet gebruiksvriendelijk».

Drie van de vijf culturele instellingen die in ons onderzoek betrokken waren, gaven aan dat de overgang naar de Cultuurkaart voor hen zware administratieve lasten met zich mee had gebracht. De instellingen waren positief over de manier waarop CJP heeft gereageerd op problemen. Zij verwachtten ook dat de administratieve lasten na het opstartjaar beduidend minder worden dan in het eerste jaar.

3.4 Uitvoeringskosten

CJP voert het Cultuurkaartsysteem uit in opdracht van het Ministerie van OCW. Het ministerie en CJP zijn contractueel overeengekomen dat CJP voor de Cultuurkaart voor de vier jaar waarin het contract loopt,¹ in totaal het vaste bedrag van € 10,6 miljoen aan uitvoeringskosten in rekening mag brengen (inclusief € 5 miljoen voor voorlichting). Dat is € 2,7 miljoen per jaar, oftewel € 2,90 per pas inclusief voorlichting en € 1,50 per pas exclusief voorlichting.² De uitvoeringskosten voor de Cultuurkaart, inclusief voorlichtingskosten, maken 17% uit van het bedrag op de begroting van het Ministerie van OCW (€ 15,5 miljoen). In oktober 2008 noemde de minister in antwoord op een Kamervraag naar de uitvoeringskosten van de Cultuurkaart nog een lager bedrag dan € 2,7 miljoen, namelijk € 2 miljoen per jaar (OCW, 2008).

De uitvoeringskosten voor de CKV-vouchers waren veel hoger. In het laatste jaar waarin de CKV-vouchers werden verstrekt, 2007/2008, bedroegen de uitvoeringskosten exclusief voorlichtingskosten € 1,5 miljoen. CJP heeft in het laatste jaar van de vouchers veel minder uitgegeven aan voorlichting, vanwege de komst van de Cultuurkaart. Vandaar dat we voor de vergelijking van de voorlichtingskosten uitgaan van het jaar 2006/2007. De voorlichtingskosten bedroegen in dat jaar € 428 400. De jaarlijkse uitvoeringskosten van de CKV-vouchers inclusief voorlichting komen daarmee uit op circa € 1,9 miljoen. Aangezien aanmerkelijk minder leerlingen CKV-vouchers ontvingen dan er nu een Cultuurkaart krijgen, liggen de bedragen per ontvanger veel hoger, namelijk € 8,50 inclusief voorlichtingskosten en € 6,70 exclusief voorlichtingskosten.³ Voor de CKV-vouchers is het niet meer mogelijk de uitvoeringskosten te relateren aan het begrotingsbedrag, omdat de vouchers destijds niet op de begroting van het Ministerie van OCW terug te vinden waren. Wij hebben een schatting gemaakt van het totale budget van de CKV-vouchers en deze door het ministerie laten controleren. Het geschatte totale budget voor de CKV-vouchers kwam uit op € 7,8 miljoen. De uitvoeringskosten inclusief voorlichting maken daar 24% van uit.

In tabel 3.1 staat de informatie over de uitvoeringskosten van beide systemen naast elkaar.

¹ Van 1 september 2008 tot en met 31 augustus 2012.

² Bij in totaal 939 700 passen: 926 000 voor leerlingen en 13 700 voor docenten.

³ Bij in totaal 223 000 ontvangers (216 300 bovenbouwleerlingen (onderbouwleerlingen ontvingen geen CKV-bonnen) en 7 600 docenten.

Tabel 3.1. Jaarlijkse uitvoeringskosten Cultuurkaart en CKV-vouchers, inclusief voorlichting

	Cultuurkaart	CKV-vouchers
Totale uitvoeringskosten	€ 2,7 miljoen	€ 1,9 miljoen
Onderdeel voorlichting in de uitvoeringskosten	€ 1,5 miljoen	€ 428 400
Aantal ontvangers	939 700	223 000
Kosten per ontvanger	€ 2,90	€ 8,50
Totaal beschikbaar budget	€ 15,5 miljoen	€ 7,8 miljoen
Aandeel uitvoeringskosten in het totale budget	17%	24%

3.5 Aanbeveling

De staatssecretaris van OCW beraadt zich op de toekomst van de Cultuurkaart vanaf 2012. Mocht de Cultuurkaart dan worden voortgezet in de vorm van een doelsubsidie, dan bevelen wij hem aan de doelen die hij met de Cultuurkaart wil bereiken nog eens kritisch te bezien. Alle doelen samen leiden namelijk tot een ingewikkeld systeem met administratieve lasten die niet duidelijk minder zijn geworden vergeleken met de tijd van de CKV-vouchers. Mochten doelen geschrapt kunnen worden, dan zou dat tot een vereenvoudiging van het systeem kunnen leiden, bijvoorbeeld door het activeren van de Cultuurkaarten te laten vervallen of door de regel te laten vervallen dat budgethouders eerst het budget moeten verdelen in een collectief en een individueel deel. We zien in de praktijk dat van het totaal beschikbare tegoed in het eerste jaar slechts 6% individueel is besteed en 94% collectief. Daaruit leiden wij af, dat scholen in grote meerderheid weinig behoefte hebben aan individueel tegoed. Een vereenvoudiging van het systeem zou ook kunnen leiden tot lagere uitvoeringskosten. De kosten voor voorlichting kunnen bijvoorbeeld omlaag als de minister zou besluiten leerlingen niet meer individueel aan te schrijven, maar alleen via hun school.

4. MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheid tot misbruik en oneigenlijk gebruik van de Cultuurkaart. Allereerst presenteren we onze conclusies over dit onderwerp (§ 4.1). Deze conclusies werken we uit aan de hand van enkele praktijksituaties, waarbij het voor scholen en Cultuurkaart-acceptanten onduidelijk is of hiervoor Cultuurkaarttegoed mag worden gebruikt of niet (§ 4.2). Vervolgens gaan we in op de controle door CJP op afwijkingen in de bestedingen (§ 4.3). We besluiten dit hoofdstuk met twee aanbevelingen (§ 4.4).

4.1 Conclusie

Oneigenlijk gebruik van Cultuurkaarttegoed blijkt mogelijk, doordat er onduidelijkheid bestaat over waar het wel en niet aan besteed mag worden. Daarnaast dekt de controle door CJP niet alle risico's af. Daarmee komt Cultuurkaartbudget mogelijk niet ten goede aan het doel: jongeren in aanraking brengen met cultuur, kunstvormen en de Nederlandse geschiedenis. Dat is overigens niet per se het geval. Als opgepot tegoed bijvoorbeeld in een volgend jaar wel aan een culturele prestatie wordt besteed, is er weliswaar sprake van oneigenlijk gebruik – het mag volgens de geldende regels niet – maar kan het er wel toe bijdragen dat jongeren in aanraking komen met cultuur.

4.2 Onduidelijkheden in bestedingsmogelijkheden Cultuurkaart

Cultuurkaarttegoed mag alleen worden gebruikt in ruil voor een culturele prestatie. Een transactie waar geen culturele prestatie tegenover staat, is ongeldig. In ons onderzoek bij vijf culturele instellingen zijn we een aantal praktijksituaties tegengekomen, waarbij het voor scholen en Cultuurkaart-acceptanten onduidelijk is of hiervoor Cultuurkaarttegoed mag worden gebruikt of niet:

- *Het betalen van vervoerskosten met Cultuurkaarttegoed.* Voor enkele Cultuurkaartacceptanten en voor CJP is het de vraag of het toegestaan is vervoerskosten te betalen met Cultuurkaarttegoed. Het Ministerie van OCW gaf ons desgevraagd aan dat dit toegestaan is, mits de kosten voor vervoer deel uitmaken van een totaalpakket dat de school inkoopt bij de Cultuurkaartacceptant: er moet dus altijd sprake zijn van een combinatie van vervoer en een culturele prestatie. Transacties waarbij alleen de kosten van openbaar vervoer worden betaald mogen niet. Dit is dus een voorbeeld dat voor scholen en Cultuurkaartacceptanten misschien onduidelijk is, maar voor het ministerie niet. Een iets ander geval dat wij in ons onderzoek tegenkwamen en waarvan we niet weten hoe het ministerie erover denkt, betrof een Cultuurkaart-acceptant die als intermediair bemiddelt tussen een school en een producent die zelf geen Cultuurkaartacceptant is, en aangaf soms zelf aan het arrangement alleen het vervoer toe te voegen. Daarvoor rekende hij dan een toeslag.
- *Structurele inhuur van docenten betalen met Cultuurkaarttegoed.* De inhuur van een gastdocent is volgens het Ministerie van OCW toegestaan. In ons onderzoek kwamen we echter ook voorbeelden tegen van scholen die een meer structurele inzet van docenten betalen met Cultuurkaarttegoed. Eén Cultuurkaartacceptant gaf ons aan, dat zij de school docenten leveren die een deel van het kunstcurriculum van de school verzorgen (acht of zestien weken lang), inclusief absentie-registratie en beoordeling van leerlingen. Andere Cultuurkaartacceptanten waren van mening dat het niet de bedoeling is hier Cultuur-

kaarttegoed voor in te zetten, vanwege het structurele karakter van de inhuur. Ook voor dit voorbeeld denken we dat het onduidelijk is voor scholen en Cultuurkaartacceptanten of dit is toegestaan. Het Ministerie van Onderwijs gaf in reactie op dit voorbeeld aan, dat tegenover ieder bedrag dat met de Cultuurkaart wordt uitgegeven, een culturele prestatie moet staan. Een docent voor langere tijd inhuren dan wel een aanstelling geven, behoort daarom niet tot de mogelijkheden. Mocht er een docent worden ingehuurd voor een specifiek project, programma of een workshop – en dat kan een langere periode duren – dan kan het volgens het ministerie wel.

- *Het doorberekenen van overheadkosten door Cultuurkaartacceptanten.* Scholen mogen geen kosten in rekening brengen voor de tijd die zij zelf besteden aan het organiseren van een culturele activiteit. Die tijd valt onder de normale bekostiging door het Ministerie van OCW. In ons onderzoek hebben we gezien dat Cultuurkaartacceptanten die intermediair zijn, wel overheadkosten (voor bemiddeling en organisatie) in rekening brengen en dat deze met Cultuurkaarttegoed worden betaald. Zij nemen hiermee scholen een deel van het organisatiewerk uit handen. Als een school ervoor kiest dat te doen, mag dat wel met Cultuurkaarttegoed worden betaald. Kiest een school ervoor het organisatiewerk door eigen medewerkers te laten doen, dan mag dat niet. Het Ministerie van OCW gaf ons desgevraagd aan, ervan uit te gaan dat er sprake is van een markt van vraag en aanbod tussen scholen en culturele instellingen en dat scholen daarin hun eigen afweging maken. Risico is daarbij naar onze inschatting, dat de betrokken overheden geen zicht hebben op eventueel dubbel betalen voor diensten van niet-commerciële intermediairs: uit de subsidie van provincie of gemeente en ook uit het Cultuurkaarttegoed.
- *Het oppotten van Cultuurkaartgeld.* Om na het verstrijken van de geldigheidstermijn van het tegoed dit nog te kunnen besteden, kan een Cultuurkaartacceptant op verzoek van een school het geld innen, bijvoorbeeld in ruil voor een tegoedbon. Beide spreken af dat er pas in het volgende Cultuurkaartjaar een culturele prestatie tegenover staat. Een school die er niet op tijd aan toekomt het tegoed te besteden, voorkomt zo dat het verval. Dat is echter niet toegestaan, tenzij school en Cultuurkaartacceptant de activiteit al voor het nieuwe jaar hebben ingeboekt. Uit een controle door CJP bleek dat oppotten van Cultuurkaarttegoed zonder dat al activiteiten voor een volgend jaar zijn ingeboekt, in de praktijk voorkomt. Wij kennen er uit ons onderzoek ook voorbeelden van. Het risico bestaat dat de culturele activiteiten in deze gevallen uiteindelijk niet plaatsvinden.

Waar onduidelijkheid bestaat over waar scholen Cultuurkaarttegoed al dan niet aan mogen besteden, is het niet goed mogelijk vast te stellen of er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Dat is niet gewenst en het maakt de controle op misbruik of oneigenlijk gebruik lastig. Het maakt het ook lastig voor gebruikers om zich aan de regels te houden: het is mogelijk de kaart oneigenlijk te gebruiken zonder dat dit met opzet gebeurt.

Het bestaan van onduidelijkheid over wat wel en niet mag met de Cultuurkaart kan erop wijzen dat de voorlichting aan Cultuurkaartacceptanten beter kan. CJP heeft overigens in de zomer van 2009 gesprekken gevoerd met de grootste Cultuurkaartacceptanten, waarin CJP hen erop wees dat oppotten van Cultuurkaarttegoed niet is toegestaan.

Onduidelijkheden over welke prestaties wel en niet betaald mogen worden met Cultuurkaarttegoed, kunnen de bestedingen opdrijven of afremmen, zonder dat dit bijdraagt aan het doel dat de minister uiteindelijk met de Cultuurkaart heeft. Deze onduidelijkheden bestonden in enigerlei vorm overigens ook al in de tijd van de CKV-vouchers. Ze hangen dus niet specifiek samen met de Cultuurkaart.

4.3 Controle op geldigheid transacties

CJP toetst of transacties geldig zijn. In de tabel hieronder staat op welke afwijkingen CJP let in de transacties die het voor betaling krijgt voorgelegd en hoe vaak ze deze controleert.

Tabel 3.2. Afwijkingen in Cultuurkaarttransacties waarop CJP controleert en frequentie van de controles

Afwijkingen	Frequentie van de controles
Pinbetalingen van leerlingen boven een bepaald bedrag.	Wekelijks (kan alleen voorkomen indien leerling met groep leerlingen namens die groep een betaling doet).
Pinbetalingen van docenten boven een bepaald bedrag.	Wekelijks (alleen grote pinbetalingen van docenten zijn afwijkend, omdat daarvoor de weborder een geschikter betaalmiddel is). CJP onderzoekt die transacties waarvan het de instelling niet goed kent of daar waar bedrag en instelling een vreemde combinatie vormen.
Weborders boven een bepaald bedrag.	Komen de weborders van een week samen boven een bepaald bedrag, dan bekijkt CJP deze allemaal apart. Onderzoek wordt gedaan bij die transacties waarvan CJP de instelling niet goed kent of daar waar bedrag en instelling een vreemde combinatie vormen.
Scholen die Cultuurkaarttegoed bij één culturele instelling besteden.	Eenmaal per kwartaal kijkt CJP of de scholen een gevarieerd bestedingspatroon hebben. Nader onderzoek doet zij indien de school alles bij één instelling besteedt.
Scholen waarbij het Cultuurkaarttegoed bij één docent is belegd.	Eenmaal per kwartaal kijkt CJP welke scholen grote budgetten bij een persoon hebben belegd. Indien één docent over meer dan een bepaald bedrag kan beschikken, kijkt CJP of en hoe dit geld besteed wordt.
Pinbetalingen in de vakantieperiode.	CJP controleert in de vakantieperiodes alle pintransacties boven een bepaald bedrag. Deze transacties zijn eigenlijk niet mogelijk, ervan uitgaande dat er geen gemeenschappelijke activiteiten worden georganiseerd.
Openstaande weborders.	Wekelijks kijkt CJP in de rapportages naar de openstaande weborders. Zowel het totaalbedrag, de duur tussen aanmaken en goedkeuren en afwijkende (grote) bedragen wordt gemonitord en indien nodig zoekt CJP contact met belanghebbenden.
Bestedingsbedragen.	Wekelijks kijkt CJP in de rapportages naar de totaalbestedingen van de verschillende acceptanten. Deze cijfers worden gewogen. CJP kijkt of extra acties noodzakelijk zijn.

CJP voert de controles uit aan de hand van het wekelijkse transactieoverzicht. Bij twijfel over de geldigheid van een transactie, informeert CJP zowel bij de school als de Cultuurkaartacceptant die het betreft. Wij hebben in ons onderzoek alleen de opzet van de controles bekeken, niet hoe ze in de praktijk worden uitgevoerd.

Consequent nabellen van alle gevallen die afwijken van het patroon, zou er volgens ons toe leiden dat CJP veel werk heeft aan de toets op transacties die niet zijn toegestaan. In het eerste jaar waren er minstens 1 100 afwijkende transacties. We komen op dit aantal door alle transacties bij elkaar op te tellen die in het eerste Cultuurkaartjaar als «afwijkend» golden volgens de regels die CJP hanteert. Voor de regel over weborders hebben we alleen die weborders meegeteld die in één keer boven het betreffende bedrag kwamen en niet de weborders die daar samen boven komen. Het echte aantal afwijkende transacties is daarom hoger dan 1 100.

In het eerste Cultuurkaartjaar heeft deze toets ertoe geleid dat twee transacties ongeldig zijn verklaard en dus niet met Cultuurkaarttegoed betaald mochten worden. CJP gaf aan, in beide gevallen inderdaad niet te hebben uitbetaald. In haar Eindrapportage eerste Cultuurkaartjaar schrijft CJP daarover: «Bij het eerste geval ging het om een transactie waarbij er geen sprake was van een culturele prestatie. In het tweede geval was er een directe band tussen school en culturele instelling, die in de ogen van CJP niet is toegestaan.»

De toets die CJP uitvoert kan inderdaad transacties opsporen die niet zijn toegestaan. De toets dekt echter niet alle risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik af:

- Een aantal Cultuurkaartacceptanten is alleen of vooral intermediair, dus niet zelf producent van culturele prestaties. Voorbeelden zijn provinciale en lokale steunpunten, centra voor de kunsten en impresariaten. CJP heeft bij intermediairs minder goed zicht op de culturele prestatie die de uiteindelijke aanbieder levert dan wanneer de Cultuurkaartacceptant de prestatie zelf levert. Uit ons onderzoek weten wij dat sommige Cultuurkaartacceptanten die intermediair zijn, zelf ook kritisch kijken of de uiteindelijke aanbieder wel een culturele prestatie levert, maar onbekend is of ze dit allemaal doen en hoe ze het doen. Vanwege de onduidelijkheid over wat wel en niet mag met Cultuurkaarttegoed, kan het beoordelen van de geleverde culturele prestaties bij verschillende acceptanten tot verschillende uitkomsten leiden.
- Bij Cultuurkaartacceptanten die CJP kent, is de controle lichter, zo blijkt uit tabel 3.2. Mocht een acceptant misbruik willen maken van het vertrouwen dat CJP zo in hem stelt, dan is dat volgens ons mogelijk.
- Cultuurkaartacceptanten hebben soms ook aanbod dat niet met Cultuurkaarttegoed mag worden betaald. Bijvoorbeeld het huren van vergaderruimtes of het volgen van docentencursussen bij een centrum voor de kunsten, een bioscoop waar bezoekers in het eetcafé kunnen eten of een jeugdhotel waar je culturele activiteiten kunt bijwonen, maar het Cultuurkaarttegoed ook kan gebruiken voor andere zaken. CJP vindt dit soort gevallen zelf ook lastig. De toets die CJP uitvoert, haalt dit soort gevallen er soms wel, maar niet altijd uit.

Er staat geen sanctie op het voorleggen van ongeldige transacties, anders dan dat deze niet worden betaald.

Een voordeel van de Cultuurkaart boven de CKV-bonnen is overigens dat CJP de geldigheid van transacties veel beter kan controleren. Nu is namelijk van elke transactie duidelijk welke school deze doet, bij welke Cultuurkaartacceptant en welk bedrag ermee gemoeid is.

4.4 Aanbevelingen

De staatssecretaris van OCW beraadt zich op de toekomst van de Cultuurkaart vanaf 2012. Mocht de Cultuurkaart dan worden voortgezet in de vorm van een doelsubsidie, dan bevelen wij hem aan de mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik verder in te perken door:

- op schrift te stellen wat wel en niet mag met Cultuurkaarttegoed en daar goede voorlichting aan scholen en Cultuurkaartacceptanten over te (laten) geven. Daar waar niet duidelijk is wat het ministerie ervan vindt, moet het daarover eerst een standpunt innemen;
- een aanpak te ontwikkelen voor het opsporen en onderzoeken van risico's op de risicogebieden die we hebben genoemd, zoals het oppotten van Cultuurkaart of dubbel betalen voor de diensten van intermediaire organisaties die subsidie van provincie of gemeente ontvangen. Het ministerie zou in opeenvolgende jaren gerichte aandacht kunnen (laten) geven aan die risicogebieden. Het zou ook goed zijn een antwoord te formuleren op de vraag of de huidige controle op afwijkende transacties dan nog op dezelfde manier moeten worden voortgezet of misschien lichter kan.

5. INFORMATIE AAN TWEDE KAMER

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie die de Tweede Kamer van het Ministerie van OCW ontvangt over de Cultuurkaart in de departementale begroting en het jaarverslag. Allereerst geven we onze conclusies over de informatievoorziening (§ 5.1). Deze conclusies werken we in dit hoofdstuk verder uit, waarbij we eerst kijken naar de informatie over de Cultuurkaart in departementale begroting en jaarverslag (§ 5.2). Vervolgens gaan we in op de verschillende berekeningswijzen voor het bestedingspercentage (§ 5.3). Tot slot doen we twee aanbevelingen (§ 5.4).

5.1 Conclusie

De prestatie-indicator die de minister van OCW met de Tweede Kamer heeft afgesproken om op te nemen in de departementale begroting en het jaarverslag, is het «percentage verzilvering van het Cultuurkaarttegoed». Het «verzilveringspercentage» van de Cultuurkaart geeft beperkt zicht op de mate waarin het belangrijkste doel van de Cultuurkaart wordt bereikt. Het percentage geeft alleen aan hoeveel van het beschikbare tegoed opgegaan is.

Uit ons onderzoek komt daarnaast naar voren dat de Tweede Kamer een te positief beeld krijgt van de prestaties van de Cultuurkaart. De minister relateert voor het verzilveringspercentage namelijk het totale bestede bedrag aan een te laag «totaal beschikbaar budget». Berekenen we het verzilveringspercentage op een meer voor de hand liggende manier, dan komt het circa 10% lager uit dan in de berekening van de minister. De minister haalt de streefwaarde dan niet ruimschoots, maar bijna.

5.2 Informatie in departementale begroting en jaarverslag

In het jaarverslag 2009 van het Ministerie van OCW staat toegelicht dat het verzilveringspercentage aangeeft welk deel van het beschikbare tegoed daadwerkelijk aan cultuur besteed wordt.

De streefwaarde voor het schooljaar 2008/2009 was dat 70% van het Cultuurkaarttegoed zou zijn verzilverd. De reden om deze waarde te kiezen, lichtte het ministerie toe in zijn offerteaanvraag van november 2007: «Richtinggevend is (...het...) uitgangspunt om te streven naar een besteding van 80% vanaf het schooljaar 2009/2010. Dit is vergelijkbaar met het bestedingsniveau van de CKV-bonnen (79% in schooljaar 2005/2006) en houdt er rekening mee dat in het schooljaar 2008/2009 een kleine terugval in de besteding zal plaatsvinden vanwege de invoering van de Cultuurkaart als nieuw instrument.» (OCW, 2007)

In het jaarverslag 2009 meldde de minister over de resultaten van het eerste Cultuurkaartjaar: «Het streefcijfer van 70% is ruimschoots gehaald. Inclusief het budget van het VSBfonds werd 78% besteed.» (OCW, 2010) Het ministerie verwijst hierbij naar het jaarverslag van CJP. Wij vonden het daar echter niet terug. In de door de accountant gecontroleerde jaarrekening 2009 van CJP stond 75% (CJP, 2009). Het ministerie gaf desgevraagd aan, dat het voorlopige resultaat van CJP een bestedingspercentage van 79 had laten zien en dat het zich daarop had gebaseerd voor het departementale jaarverslag.

5.3 Verschillende berekeningswijzen

In het Cultuurkaartjaar 2008/2009 is in totaal € 11,5 miljoen aan tegoed besteed. Het Ministerie van OCW en CJP spraken af, dit bedrag af te zetten tegen het totale bedrag dat beschikbaar was na activering door leerlingen: dat was € 14,6 miljoen (inclusief tegoed uit het VSBfonds). Het verzilveringspercentage kwam bij dit totale beschikbare bedrag uit op 78,7.

Volgens ons is deze berekening echter onjuist. Wie het beschikbare tegoed zou willen berekenen na activering, zou uit moeten gaan van geactiveerde *klassen* en niet van geactiveerde *leerlingen*. Niet de individuele activering door leerlingen maakt tegoed beschikbaar, maar de activering door minimaal 75% van de leerlingen in een klas maakt het tegoed voor die hele klas beschikbaar. Het bedrag van € 14,6 miljoen is fictief; gebaseerd op geactiveerde klassen was € 15,7 miljoen beschikbaar voor de scholen en was het verzilveringspercentage 73,2.

Maar zelfs als men van geactiveerde klassen zou uitgaan en niet van geactiveerde leerlingen, zou dit geen logisch uitgangspunt zijn voor het berekenen van het totaal beschikbare tegoed. We zagen eerder namelijk dat de Cultuurkaarten in het eerste jaar door 89% van de aangemelde leerlingen *geactiveerd* zijn: ruim minder dus dan het aantal *aangemelde* leerlingen. Voor leerlingen die in klassen zaten waar de activeringsnorm niet is gehaald, was echter bij het Ministerie van OCW wel budget beschikbaar – het ligt dus in de rede om daarvan uit te gaan bij het berekenen van het verzilveringspercentage. Te meer, omdat het ministerie het verzilveringspercentage van de Cultuurkaart vergelijkt met dat van de CKV-vouchers. In de tijd van de CKV-vouchers bestond er geen activeringsvoorwaarde. Voor de vergelijkbaarheid ligt het voor de hand om bij de berekening van beide percentages uit te gaan van een totaal beschikbaar bedrag dat zoveel mogelijk op dezelfde manier is berekend.

Berekenen we het totale beschikbare tegoed op basis van het aantal *aangemelde leerlingen* in plaats van geactiveerde leerlingen of geactiveerde klassen, dan komen we op een hoger bedrag, namelijk € 16,6 miljoen (inclusief tegoed uit het VSBfonds).

Zetten we het bestede bedrag – € 11,5 miljoen – af tegen het totaal beschikbare tegoed van € 16,6 miljoen, dan is 69,3% van het Cultuurkaartbudget verzilverd. Hiermee heeft het ministerie de streefwaarde van 70% voor het jaar 2008/2009 bijna gehaald.

5.4 Aanbeveling

De staatssecretaris van OCW beraadt zich op de toekomst van de Cultuurkaart vanaf 2012. Mocht de Cultuurkaart dan worden voortgezet in de vorm van een doelsubsidie, dan bevelen wij hem aan het verzilveringspercentage van de Cultuurkaart op een meer voor de hand liggende manier te berekenen. Dit kan door het totaal besteed Cultuurkaarttegoed te relateren aan het totaal beschikbaar budget dat is gebaseerd op het aantal aangemelde leerlingen en niet op het aantal geactiveerde leerlingen.

6. SLOTBESCHOUWING

In ons onderzoek naar de Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs hebben we laten zien dat de kaart een doelsubsidie is met betrekkelijk gering financieel belang, maar die tamelijk ingewikkeld is van opzet, met relatief veel procedures en regels. De ingewikkelde opzet hangt mogelijk samen met het feit dat het ministerie veel doelen tegelijk wil bereiken met de Cultuurkaart. Als het enige doel van de kaart was, om leerlingen in het voortgezet onderwijs in aanraking te laten komen met kunst, cultuur en de Nederlandse geschiedenis, zou het systeem niet zo ingewikkeld van opzet hoeven zijn en zoveel administratieve lasten met zich mee hoeven kunnen zijn.

In ons onderzoek *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* uit 2006 stond al de aanbeveling, bij de financiering van decentraal beleid een zorgvuldige afweging te maken tussen een specifieke of een algemene uitkering. Specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies brengen namelijk relatief hoge administratieve lasten voor de ontvangers met zich mee. Zij zijn uitzonderingen op de regel om rijksbijdragen aan gemeenten en provincies in het Gemeente- respectievelijk Provinciefonds te storten. Deze figuur is vergelijkbaar de situatie in het voortgezet onderwijs. De doelsubsidie «Cultuurkaart» vormt een uitzondering op de regel dat het Rijk de onderwijsinstellingen via een lumpsum bedrag bekostigt.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer in december 2010 toegezegd, haar uiterlijk in de Voorjaarsnota te zullen informeren of en in welke vorm de Cultuurkaart vanaf 2010 zal worden voortgezet. Wij bevelen hem daarbij aan, rekening te houden met de lessen die te leren vallen uit de ervaringen met de Cultuurkaart tot nu toe, zoals deze onder meer blijken uit bijgaand onderzoek. Bij het schrijven van dit rapport is nog niet bekend, wat hiervan de uitkomst zal zijn. Toevoegen van een bedrag aan de lumpsum van de scholen is een variant die als voordeel zou hebben dat de administratieve lasten en uitvoeringskosten lager kunnen en als nadeel, dat niet zeker is dat de scholen het geld inderdaad voor cultuur-educatie zullen gebruiken. De staatssecretaris zal daarnaast ongetwijfeld ook alternatieve mogelijkheden in zijn afweging betrekken.

Wij hopen dat de staatssecretaris de bevindingen en conclusies van ons onderzoek daarbij goed zal kunnen gebruiken. Als hij ervoor zou kiezen de vorm die de Cultuurkaart tot nu toe had, namelijk van een doelsubsidie, voort te zetten, dan vindt hij in dit rapport een aantal concrete aanbevelingen voor verbetering. Het zou dan in elk geval goed zijn te bezien, of de opzet van de Cultuurkaart eenvoudiger kan, zodat de administratieve lasten voor scholen beduidend lager worden.

7. REACTIE STAATSSECRETARIS

De staatssecretaris heeft op 23 maart 2011 op het onderzoek gereageerd. In zijn brief dankt hij de Algemene Rekenkamer voor het uitgebreide onderzoek. De staatssecretaris geeft aan dat in het regeerakkoord is vastgelegd dat op het gebied van cultuur wordt bezuinigd. In dat kader is besloten de Cultuurkaart af te schaffen. Op dit besluit heeft de staatssecretaris veel reacties ontvangen van scholen, leerlingen en instellingen. Op verzoek van verschillende partijen heeft hij tijdens het wetgevingsoverleg Cultuur van 13 december 2010, de Tweede Kamer toegezegd om met de Stichting CJP, gemeenten en het onderwijsveld de mogelijkheden te bekijken de Cultuurkaart voort te laten bestaan, zonder rijksbijdrage. De informatie uit ons rapport kan volgens de staatssecretaris zeer waardevol zijn voor de opdrachtgevers van een eventuele doorstart van de kaart.

In ons rapport stellen we dat de Tweede Kamer een te positief beeld van de Cultuurkaart heeft gekregen, doordat het verzilveringspercentage gerelateerd wordt aan het aantal geactiveerde kaarten en niet aan het aantal aangemelde leerlingen. We bevelen aan de berekeningswijze van het verzilveringspercentage van de Cultuurkaart te herzien. Deze aanbeveling neemt de staatssecretaris over. In het jaarverslag over 2010 zal hij rapporteren volgens deze nieuwe berekeningsmethode.

BIJLAGE 1 OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging
§ 3.1	Minister wil veel doelstellingen tegelijk bereiken met de Cultuurkaart. Dat leidt tot een ingewikkeld systeem met relatief veel procedures en regels. Administratieve lasten zijn niet duidelijk minder geworden vergeleken met de CKV-vouchers. De uitvoeringskosten wel.	In het geval de Cultuurkaart vanaf 2012 als doelsubsidie verder zou gaan: bezie de doelstellingen van de Cultuurkaart nog eens kritisch en schrap eventueel doelen.	Geen.
§ 4.1	Oneigenlijk gebruik van Cultuurkaarttegoed is mogelijk. Er zijn onduidelijkheden over waaraan het geld besteed mag worden. De controle door CJP dekt niet alle risico's af.	In het geval de Cultuurkaart vanaf 2012 als doelsubsidie verder zou gaan: stel op schrift wat wel en niet mag met Cultuurkaarttegoed en zorg voor goede voorlichting aan scholen en acceptanten. Ontwikkel een aanpak voor het opsporen en onderzoeken van risico's op de risicogebieden die in dit rapport zijn genoemd. Bepaal of de huidige controle dan misschien lichter kan.	Geen. Geen.
§ 5.1	Verzilveringspercentage geeft beperkt zicht op de mate van doelrealisatie. De Tweede Kamer krijgt een te positief beeld van de prestaties van de Cultuurkaart, doordat het verzilveringspercentage gerelateerd wordt aan een te laag totaal beschikbaar budget. De minister haalt streefwaarde niet ruimschoots, maar bijna.	In het geval de Cultuurkaart vanaf 2012 als doelsubsidie verder zou gaan: relateer bij de berekening van het verzilveringspercentage het totaal beschikbaar budget voortaan aan het aantal aangemelde leerlingen en niet aan het aantal geactiveerde leerlingen.	De staatssecretaris neemt de aanbeveling over. In het jaarverslag over 2010 zal de nieuwe berekeningsmethode worden gehanteerd.
Hfdst 6		In het geval de Cultuurkaart vanaf 2012 als doelsubsidie verder zou gaan: bezie in 2011 kritisch of de redenen om van de Cultuurkaart een doelsubsidie te maken nog altijd opwegen tegen de nadelen die er ook zijn. Luidt het antwoord bevestigend, bezie dan of de opzet eenvoudiger kan.	Geen.

BIJLAGE 2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In het onderzoek naar de Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat kunnen onderwijsinstellingen doen om in de toekomst meer van het Cultuurkaarttegoed te besteden dan ze in het eerste Cultuurkaartjaar hebben gedaan?
2. Wat kunnen Cultuurkaartacceptanten doen om ervoor te zorgen dat onderwijsinstellingen en leerlingen meer van het Cultuurkaarttegoed bij hen besteden?
3. Bereikt het Ministerie van OCW de doelen die het zich met de Cultuurkaart heeft gesteld?
4. Hoe beperkt het Ministerie van OCW de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Cultuurkaartregeling?
5. Zijn de administratieve lasten van de Cultuurkaart inderdaad lager dan die van de CKV-vouchers, zoals de bedoeling was?
6. Hoeveel bedragen de uitvoeringskosten in relatie tot het beschikbare budget en in relatie tot de uitvoeringskosten van de CKV-vouchers?

In dit onderzoek hebben we buiten beschouwing gelaten de vraag of de Cultuurkaart het meest geschikte instrument is om de doelstelling te realiseren dat jongeren tot achttien jaar actief of passief vertrouwd raken met cultuur, kunstvormen en de Nederlandse geschiedenis. Uitgaande van het gegeven dat minister en parlement dit beleidsinstrument voor dit doel waren overeengekomen, zijn wij in dit onderzoek nagegaan hoe hiervoor zoveel mogelijk van het budget kan worden gebruikt.

Onderzoeksaanpak

De eerste onderzoeksvraag hebben we beantwoord door gebruik te maken van gegevens die CJP verzamelt over de besteding van het Cultuurkaarttegoed (over alle scholen die aan de Cultuurkaart deelnemen). We hebben deze gegevens gekoppeld aan gegevens die het Ministerie van OCW tweejaarlijks laat verzamelen door onderzoeksbureaus Oberon onderzoek en advies en Sardes voor de monitor Cultuureducatie (over 328 scholen).

Voor de tweede onderzoeksvraag hebben we gesprekken gevoerd met en achtergrondinformatie bekeken van vijf Cultuurkaartacceptanten, in de sectoren «(provinciale) steunpunten» (2), «centra voor de kunsten» (2) en «bioscopen/filmhuizen» (1).

Onderzoeksvragen 3 tot en met 6 hebben we beantwoord op basis van documenten van en gesprekken met het Ministerie van OCW en van CJP. Voor vraag 3 hebben we gebruikgemaakt van de gegevens van het CJP over de besteding van het Cultuurkaarttegoed. Vraag 4 en 5 hebben we beantwoord op basis van de gesprekken met de Cultuurkaartacceptanten.

Een uitgebreide methodologische verantwoording van dit onderzoek is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

BIJLAGE 3 BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Activeren	Handeling die leerlingen na ontvangst van de Cultuurkaart moeten verrichten (al dan niet begeleid door hun docent) om het tegoed beschikbaar te krijgen. Na activering door 75% van de leerlingen in een klas, komt het Cultuurkaarttegoed voor de klas beschikbaar. Voor het VSB-tientje geldt dat dit beschikbaar komt na activering door de individuele leerling. De drempel van 75% per klas geldt niet voor dit deel van het Cultuurkaarttegoed.
Administratieve lasten	(In dit rapport:) Handelingen die onderwijsinstellingen en culturele instellingen moeten verrichten als zij willen deelnemen aan de Cultuurkaart.
Budgethouder	Docent die op een onderwijsinstelling Cultuurkaartbudget beheert. Geeft onder meer door aan CJP welk deel individueel en wel deel collectief besteed wordt. Hoeveel budgethouders er per onderwijsinstelling zijn, bepaalt de instelling zelf.
CJP CKV	Stichting Cultureel Jongeren Paspoort. Het schoolvak culturele en kunstzinnige vorming in het voortgezet onderwijs.
Collectief tegoed	Aandeel van het Cultuurkaarttegoed dat door de budgethouder is bestemd voor collectieve besteding door docent(en), voor culturele activiteiten voor meer leerlingen tegelijk.
Cultuurkaartacceptant	Cultuurkaarttegoed mag alleen worden besteed bij Cultuurkaartacceptanten. Dat zijn culturele instellingen en individuele kunstenaars die aantoonbaar een jongerenbeleid voeren en aan minstens één van de volgende criteria voldoen: <ul style="list-style-type: none">• ze zijn aangesloten bij een culturele koepelorganisatie;• ze ontvangen subsidie voor culturele activiteiten;• ze verlenen culturele prestaties die onder het verlaagde btw-tarief vallen, of waarvan de individuele beoordeling door CJP heeft geresulteerd in toekenning van de status van Cultuurkaartacceptant.
Cultuurkaartcoördinator	Functionaris die in de onderwijsinstelling de Cultuurkaart coördineert. Dat houdt in elk geval in: namen van de budgethouders en leerling- en docentgegevens aan CJP door (laten) geven.
Doelsubsidie	Subsidie die voor een bepaald doel wordt gegeven en die alleen voor dat doel mag worden gebruikt.
Doorlopende leerlijn	Meerjarig onderwijsprogramma (curriculum) over verschillende leerjaren en verschillende schooltypes.
Individueel tegoed	Aandeel van het Cultuurkaarttegoed dat door de budgethouder is bestemd voor individuele besteding door leerlingen.
Lumpsumbekostiging	Algemene bekostiging van onderwijsinstellingen in onder meer het voortgezet onderwijs. Instellingen ontvangen van de minister van OCW een bedrag op basis van leerlingaantallen, dat zij naar eigen inzicht aan onderwijs mogen besteden. Zij hoeven aan de minister niet te verantwoorden aan welke specifieke doelen zij dit bedrag hebben besteed.
Misbruik en oneigenlijk gebruik	Misbruik: een regeling gebruiken in strijd met de wettelijke voorschriften. Oneigenlijk gebruik: een regeling gebruiken in strijd met doel en strekking van die regeling, maar niet in strijd met de wettelijke voorschriften.
Praktijkonderwijs	Een vorm van voortgezet onderwijs die rechtstreeks opleidt voor de arbeidsmarkt. Praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen voor wie het vmbo en het leeuwondersteunend onderwijs niet geschikt zijn.
Uitvoeringskosten Verzilveringspercentage	Kosten waarmee de uitvoering van een regeling gepaard gaat. Mate waarin het beschikbare Cultuurkaarttegoed aan cultuur besteed wordt.
VSB-tientje	Tegoed van € 10 dat het VSBfonds beschikbaar stelt voor leerlingen die het vak CKV volgen. Dit bedrag kan door leerlingen individueel worden besteed; het is niet bedoeld voor collectieve besteding.

BIJLAGE 4 NORMEN

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De minister van OCW moet misbruik en oneigenlijk gebruik van Cultuurkaarttegoed voorkomen en bestrijden.

Administratieve lasten

De administratieve lasten van de Cultuurkaart moeten lager zijn dan de administratieve lasten van de CKV-vouchers.

LITERATUUR

CJP (2008). *Onderzoeksrapportage pilot cultuurkaart*. Amsterdam.

CJP (2009). *CJP Jaarrekening 2009*. Amsterdam.

CJP (2010). *Eindrapportage Cultuurkaart; schooljaar 2008–2009*. Amsterdam.

Informateur (2010). *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 2010 ter aanbieding van zijn eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en CDA, het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 417, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Meijer, S. (2007). *De cultuurkaart; verschillende modellen onderzocht*. z.pl.: Verdonck, Klooster & Associates.

Mulder, J. (2010). *Basiscursus voor cultuurcoördinatie en cultuurbeleid vanaf 2010*. www.onderwijscentrum.vu.nl, geraadpleegd op 26 mei 2010.

Oberon onderzoek en advies & Sardes (2009). *Cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs; monitor 2008–2009*. Utrecht.

OCW (2007). *Offerteaanvraag ontwikkeling, uitvoering en marketing Cultuurkaart*. Den Haag.

OCW (2008). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden (bij begroting 2009)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 13, vraag 8. Den Haag: Sdu.

OCW (2010). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Orius & CJP (2010a). *Cultuurkaart onderzoek culturele instellingen; 1-meting*. z.pl.: CJP.

Orius & CJP (2010b). *Cultuurkaart onderzoek docenten; 1-meting*. z.pl.: CJP.

Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs. Staatscourant van 24 juli 2008, nummer 141. In werking getreden per 1 mei 2008. Den Haag: Sdu.