

Iedereen een pinpas voor cultuur

Meer invloed voor de burger op cultuuraanbod

Met subsidies bepaalt de overheid welke culturele instellingen belastinggeld waard zijn. Dat kan ook anders: via vraagfinanciering. Onder bepaalde voorwaarden kunnen burgers zelf via een pinpas bepalen aan welke kunst- of cultuuruiting ze hun geld willen besteden.

De financiering van culturele instellingen in Nederland is nu vooral aanbodgericht: met subsidies sturen overheden het aanbod. In andere sectoren, bijvoorbeeld het hoger onderwijs en de zorg, komt vraagfinanciering steeds meer voor. Is het mogelijk en wenselijk dat ook in de culturele sector subsidies worden vervangen door budgetten die individuele burgers aan cultuur kunnen besteden? Hoe kan voor een dergelijk systeem worden aangesloten bij bestaande, succesvolle initiatieven als de CJP-pas en CKV-vouchers?

Vraagfinanciering past bij de huidige tijdgeest van individualisering en mondig, zelfstandige burgers en maatschappelijke organisaties. Simpel gesteld betekent vraagfinanciering dat de overheid niet een dienstverlener (bijvoorbeeld een museum of theater) betaalt om diensten aan burgers aan te bieden, maar dat de overheid de burgers in een of andere vorm geld geeft om de dienstverlener te betalen voor zijn diensten. Het is niet alleen een interessant idee, het krijgt ook steeds meer bestuurlijke aandacht en bekendheid. In het actieprogramma **Andere Overheid** neemt vraagsturing een prominente plaats in¹.

De burger bepaalt Maar wat is vraagfinanciering? De literatuur geeft geen eenduidige en algemeen geaccepteerde definitie². Duidelijk is wel dat in een vraagfinancieringssysteem de overheid geld aan burgers geeft, in plaats van aan dienstverleners. Het gaat nog steeds om via belasting geïnde gelden. Om een voorbeeld uit de culturele sector te geven: een museum krijgt geen subsidie meer van Rijk en gemeente, maar zij geven burgers geld, een pas of een andere waardedragers waarmee de burger het museum betaalt. De burger gaat dus veel meer bepalen wat het museum aan diensten aanbiedt, want 'wie betaalt, bepaalt'.

Vraagfinanciering is voor de culturele sector een onacceptabel instrument als het niet aan enkele cruciale voorwaarden voldoet. Het voortbestaan van het culturele erfgoed moet zijn gegarandeerd. Een divers kunst- en cultuuraanbod, territoriaal gespreid binnen een samenhangende culturele infrastructuur, moet behouden blijven. Behoud van de vitaliteit van de culturele sector, dus ontwikkeling en vernieuwing, is een derde minimale voorwaarde. Tot slot dient ook het behoud van kwaliteit geborgd

**De burger gaat bepalen
wat het museum aan
diensten aanbiedt, want
'wie betaalt, bepaalt'**

te zijn. Kwalitatief hoogstaande cultuur is voor een groot deel immers commercieel onrendabel.

Vraagfinanciering is geen privatisering. Nog steeds worden op dezelfde wijze belastinggeld geïnd, publieke doelstellingen en beleid geformuleerd en budgetten over de beleidssectoren verdeeld. Pas hierna wordt het met vraagfinanciering anders. Niet de politiek, overheid of sectororganisaties bepalen de verdeling van de publieke gelden over de dienstverleners in de sector, maar de burgers door te kiezen voor (bezoek aan) culturele instellingen.

Vraagfinanciering heeft 'rechtse' en 'linkse' elementen. Het vernieuwt de rol van de staat, maar verkleint deze niet noodzakelijk. Het volgt de algemene maatschappelijke ontwikkeling van toename van individuele keuzevrijheid, maar het blijft een vorm van collectieve organisatie. Het is meer een vernieuwing van solidariteit tussen burgers dan een afbouw daarvan. De sector waarin vraagfinanciering wordt toegepast, blijft een (mede) door de overheid financieel instandgehouden sector. Alleen binnen de sector veranderen de verhoudingen tussen overheid, dienstverleners en budgethouders. Tussen deze laatste twee ontstaat in feite een publieke markt.

De literatuur biedt een veelheid aan vermeende voor- en nadelen van vraagfinancieringsystemen, maar veel onderzoek naar de praktijkeffecten is nog niet gedaan³. Uit het weinige onderzoek blijkt dat vraagfinanciering leidt tot meer keuzevrijheid, meer tevredenheid bij de burger en meer dynamiek in de sector. De autonomie en de invloed van de burger nemen toe, de burger krijgt meer waar voor zijn of haar belastinggeld en de revitalisering van het maatschappelijk middenveld start. Daarmee trekt de overheid zich terug op haar kerntaken en behoudt alleen de regie over de betreffende beleidssector.

Wat nadelen betreft blijkt uit praktijkonderzoek dat er in beperkte mate een latente vraag naar diensten wordt geactiveerd. De budgettaire beheersbaarheid van vraagfinanciering is daarom een terechte zorg. Dat geldt ook voor fraude, hoewel het onderzoek aangeeft dat fraude beperkt blijft.

Pinnen voor cultuur Elke vraagfinancieringsregeling, ongeacht in welke sector of omvang, bestaat in feite uit vijf basiselementen⁴: wie geeft het budget uit, waar bestaat het budget uit, wie krijgt een budget, wat mag de budgethouder ermee doen en bij welke instellingen mag de houder het budget besteden?

Om een vraagfinancieringssysteem voor de culturele sector te ontwerpen, is het echter eerst nodig vast te stellen wiens vraag de overheid eigenlijk moet financieren. Nu maken met name burgers gebruik van culturele instellingen, hoewel zij dit soms ook doen als leerling of als personeelslid, zodat dus respectievelijk hun onderwijsinstelling of werkgever voor de dienst betaalt. Hoewel deze laatste groepen ook in een vraagfinancieringssysteem kunnen worden opgenomen, lijkt het echter voor de hand te liggen de vraag van de burger als uitgangspunt te nemen: een cultuurpas voor elke burger.

Hoe ziet een dergelijk systeem er in de praktijk uit? Alle Nederlanders van zestien jaar en ouder krijgen een nationale cultuurpas. Iedereen krijgt eenzelfde bedrag op een chipknip met een eigen pincode. Scholen krijgen ook een pas.

De cultuurbudgetten van alle overheden samen voor het betreffend jaar worden samengebracht in twee budgetten: een fonds dat nood- en instandhoudingssubsidies

Kwalitatief hoogstaande cultuur is voor een groot deel commercieel onrendabel

Alle Nederlanders van zestien jaar en ouder krijgen een nationale cultuurpas. Iedereen krijgt eenzelfde bedrag op een chipknip

verstrekt en een totaalbedrag dat burgers met de nationale cultuurpas zelf besteden. Doel van het fonds is om van overheidswege het cultureel erfgoed en een minimale culturele infrastructuur te garanderen, maar slechts als aanvulling op de werking van het vraagfinancieringssysteem. Hoe groot het fonds initieel moet zijn, wordt berekend op basis van huidige bestedingen. Ook de uitgespaarde apparaatskosten van afgeslankte overheidsdiensten en de subsidiebijdragen aan ondersteunende organisaties (onderzoek en ontwikkeling) komen in het fonds terecht. Voor de culturele instellingen zelf komt dus meer geld beschikbaar! De ondersteunende culturele instellingen verlenen in het vraagfinancieringssysteem tegen betaling diensten aan degenen die hierom vragen.

Het ministerie van OC&W, gemeenten en provincies nemen samen plaats in een overlegorgaan voor strategische sturing van de regeling. Gezamenlijk roepen zij twee stichtingen in het leven: één om de regeling uit te voeren en één voor toezicht op de uitvoering. Om de kosten van deze twee organisaties te dekken, krijgen zij elk een door de overheid vast te stellen percentage van alle door de burgers bestede budgetten, zodat ook zij een belang hebben bij het succes van het systeem.

Met de nationale cultuurpas kunnen burgers betalen bij alle culturele instellingen die nu financiële ondersteuning ontvangen, zoals musea, theaters, gezelschappen, evenementen, cursussen, verenigingen et cetera. Elke vier jaar ondergaan, net als nu het geval is, de deelnemende instellingen een kwaliteitstoets van de Raad voor Cultuur en kunnen nieuwe instellingen een aanvraag indienen.

Op de pas zit een chipknip met het bedrag dat de burger mag uitgeven voor cultuur. De burger betaalt dus via het normale bancaire systeem, dat alleen de betalingen accepteert van door de Raad voor Cultuur toegelaten instellingen. De pas is een betaalmiddel voor entree, cursussen, lidmaatschappen, kunstuitleen en zelfs participaties in culturele producties en onderzoek. Pas na betaling met de pas maakt de uitgevende stichting geld over naar de betrokken dienstverlener. Dit maakt het niet alleen mogelijk om automatisch bij te houden wie hoeveel ontvangt (interessante sturingsinformatie voor de overheden), maar ook dat niet door burgers bestede budgetten in het fonds voor volgend jaar worden gestort. Uiteraard mag de budgethouder met de pas voor een ander betalen. Gestolen of verloren passen worden net als gewone bankpassen geblokkeerd. Er is natuurlijk ook niets op tegen als een burger zijn pas met pincode aan een andere burger geeft, bijvoorbeeld als hij niet graag naar culturele producties gaat.

Stapsgewijze omschakeling Voor invoering van een dergelijk systeem zijn verschillende strategieën. In één keer overgaan is voor alle betrokken partijen wel het duidelijkst, maar voor met name de dienstverleners erg ingrijpend. Instellingen hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Voor de burgers is het gebruik van de pas snel duidelijk, want zij zijn met marktwerkingen en betalen met een pas bij de kassa uiteraard ruim bekend. Een combinatie van een stapsgewijze omschakeling van aanbod- naar vraagfinanciering met een groeistrategie voor het vraagfinancieringssysteem zelf is wel een aantrekkelijk alternatief.

Zo wordt gestart met uitgifte van een beperkte groep passen aan bijvoorbeeld de eerste tienduizend zich aanmeldende burgers én door de nationale cultuurpas aan het

Cultureel Jongeren Paspoort (de meeste geaccepteerde cultuurpas die nu beschikbaar is) toe te voegen. Het budget is bij alle gesubsidieerde instellingen te besteden en is direct het totaalbudget voor cultuur gedeeld door het aantal burgers dat uiteindelijk mag deelnemen. In ieder geval begint de proef zo met een gemotiveerde groep (deze mensen dienen, om een oneerlijke behandeling ten opzichte van niet-deelnemende burgers te voorkomen, uiteraard wel de volledige, niet-gesubsidieerde prijs van diensten te betalen). Blijkt de vraag naar de pas het aanbod te overtreffen, dan komen er elk jaar meer passen beschikbaar. De culturele dienstverleners kunnen zich met een dergelijke start voorbereiden op een grootschaligere uitgifte van de pas. Alle Nederlanders van zestien jaar en ouder krijgen een pas als bijvoorbeeld vijf jaar achter elkaar steeds meer burgers de pas hebben aangevraagd, dus een echte structurele vraag naar de pas is gebleken.

Tegelijkertijd worden in de hele sector steeds sterker op vraagfinanciering lijkende sturingsprincipes ingevoerd. Als eerste stap gaan dienstverleners klanten gebruiken om hun strategische koers mee te bepalen (interactieve beleidsvorming). Hierna gaan zij hun dienstenaanbod meer op de wensen van hun klanten afstemmen (vraagsturing). Een deel van de sector heeft de eerste twee stappen overigens al gezet. Als volgende stap betaalt de overheid de dienstverleners alleen nog voor levering van die diensten (prestatiefinanciering). Vervolgens krijgen de dienstverleners meer vrijheid (deregulering), gaat de overheid voor klanten een budget vastleggen (persoonsvolgend budget) en mogen dienstverleners zelf dienstenaanbod, prijs en kwaliteit bepalen (marktwerking) zodat de concurrentie toeneemt. Van marktwerking is nu al sprake, omdat instellingen niet alleen subsidies ontvangen, maar klanten ook nu al 'aan de kassa' een door instellingen bepaalde prijs betalen. Pas hierna ontvangen alle burgers de nationale cultuurpas. Tijdens deze ontwikkeling zal de overheid net als nu en na invoering van vraagfinanciering de minimale voorwaarden zoals boven genoemd moeten waarborgen.

Toenemend cultuurbereik De **Cultuurnota 2005-2008** geeft een aardig inkijkje in de 'problemen' van de sector. Met de nota geeft de staatssecretaris aan te willen streven naar vermindering van het aantal wetten, regelingen, besluiten en voorschriften, van bureaucratie en administratieve lastendruk, van het teveel aan ondersteunende organisaties en van de wirwar en stapeling van subsidiestromen. Tegelijk streeft de staatssecretaris naar vergroting van de eigen verantwoordelijkheid, professionaliteit en profilering van culturele instellingen. Zij moeten zich meer op de markt, het publiek en hun functie als maatschappelijk en cultureel oriëntatiepunt richten. De bijdrage van de culturele sector aan innovatie en de benutting van de economische kracht van cultuur moeten toenemen, net als de bijdrage van de culturele sector aan de culturele diversiteit en maatschappelijke integratie. Rijk, gemeenten en provincies moeten meer samenwerken. En **last, but not least** moeten cultuurbereik en cultuurdeelname toenemen⁵. Invoering van een vraaggestuurd systeem draagt denk ik sterk bij aan het bereiken van de meeste van de in de **Cultuurnota** genoemde beleidsdoelen.

Of het systeem bijdraagt aan vergroting van cultuurbereik en cultuurdeelname is wellicht de belangrijkste en moeilijkst te beantwoorden vraag. Het netto-effect zal afhankelijk zijn van een aantal factoren. Beperkend zal zijn dat met het wegvallen van

subsidies de aan de burger gepresenteerde prijs van diensten ongetwijfeld omhoog zal gaan. Geconfronteerd met de echte prijs zullen de huidige klanten van de culturele instellingen eerst hun pas opgebruiken en daarna vanwege de hoge kosten minder diensten afnemen. Te verwachten is dat door hogere beheerskosten van instellingen de prijs zelfs nog hoger dan de huidige integrale kosten uitkomt. Door aanpassing van het dienstenaanbod zal het instellingen ongetwijfeld in zekere mate lukken nieuwe of minder frequente klanten meer van hun diensten te laten afnemen.

Een ander positief effect zal uitgaan van het aanbieden van de pas: iedere burger krijgt informatie over het culturele aanbod én zal geneigd zijn de cultuurpas daadwerkelijk te gebruiken – want het aanbod creëert nog steeds de vraag. Het netto-effect van het systeem valt moeilijk te voorspellen, maar de hierboven beschreven invoeringsstrategie maakt dat in ieder geval stap voor stap duidelijk.

De instelling van een 'nood- en instandhoudingsfonds' garandeert het behoud van het culturele erfgoed. Niet alleen beschermen instellingen zelf hun belangrijkste objecten, ook kan de overheid de omvang van het fonds als dat nodig is het volgend jaar uitbreiden. Behoud van kwaliteit is ook voldoende gewaarborgd. De culturele sector ontvangt immers evenveel financiële middelen, terwijl de Raad voor Cultuur net als nu bepaalt welke instellingen genoeg kwaliteit hebben om te mogen deelnemen in het systeem. Het systeem biedt ook genoeg waarborgen voor de vitaliteit van de sector. Onderlinge concurrentie stimuleert ontwikkeling en vernieuwing, maar ook de richting hiervan zal op de wens van burgers moeten zijn afgestemd. Dat het cultuuraanbod divers, territoriaal gespreid en binnen een samenhangende culturele infrastructuur blijft, garandeert het systeem zelf niet. De vraag is echter of het systeem wat dit betreft echt ongewenste resultaten zal opleveren. Het systeem zal er immers voor zorgen dat de diversiteit, spreiding en samenhang ontstaan die de cultuurlievende Nederlanders wenselijk vinden – en wie is daar op tegen?⁶

Uiteindelijk is een dergelijke 'kanteling' van de financiering van de culturele sector een politieke beslissing, die een minister of staatssecretaris niet zomaar neemt. De budgetten voor cultuur gaan al jaren en regeringenlang naar beneden, en er is geen reden te veronderstellen dat dit de komende jaren verandert. Juist dit biedt echter een politiek aangrijpingspunt. Een 'nationale cultuurpas' maakt een nieuwe politieke consensus over de culturele sector mogelijk door de traditionele anti-elitaire en antioverheidsargumenten tegen de culturele sector wind uit de zeilen te nemen; door 'vraag' en 'aanbod' beter op elkaar af te stemmen en het profijt van cultuur beter over de bevolking te spreiden.

Michiel de Weger is consultant bij Capgemini. De auteur wil zijn collega's Marian Louppen en Frans de Vijlder bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Reacties: michiel.de.weger@capgemini.com.

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken (2003) Actieprogramma Andere Overheid.

2 Zie voor voorbeelden van vraagfinanciering: 'Vragender wijs – vraagsturing in de praktijk', ministerie van Economische Zaken (februari 2003).

3 Zie ook 'Vragender wijs'.

4 De auteur van dit artikel is co-auteur van 'Vijftig vragen over

vraagfinanciering'. VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.

5 Uit: 'Meer dan de som – beleidsbrief cultuur 2004-2007', 3 november 2003, brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer.

6 Zie bijvoorbeeld de reacties op de uitkomsten van het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de

verdeling van het profijt van culturele voorzieningen over de bevolking. NRC Handelsblad kopt op 23 januari 2004: 'Iedereen een strippenkaart voor de kunst – hoogste inkomens profiteren al jaren het meest van de overheidsuitgaven aan cultuur'.