

# Berenschot

ZUINIG OP ONDERSTEUNING  
HOE EFFECTIEF EN EFFICIËNT  
IS DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR  
VAN DE CULTUURSECTOR?

18 MEI 2004

Utrecht, 18 mei 2004

Bart Drenth

Freek Ossel

Frans Vreeke

Marco van Putten

# Berenschot

## ZUINIG OP ONDERSTEUNING EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IN HET CULTUURBESTEL

	Blz.
1. INLEIDING .....	1
1.1 OPDRACHT .....	1
1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	1
1.3 GEHANTEERDE BEGRIPPEN .....	3
2. CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK .....	5
2.1 DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IS NIET EVENWICHTIG .....	5
2.2 HET ONDERSCHIED IN TAAKCATEGORIEËN IS NUTTIG MAAR LASTIG .....	8
2.3 DE INRICHTING VAN DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IS NIET HOUDBAAR .....	11
2.4 DE ONDERSTEUNENDE INSTELLINGEN HEBBEN EEN TE HOGE OVERHEAD .....	14
2.5 HUISVESTINGSKOSTEN GEVEN EEN GEMENGD BEELD.....	15
3. BESPARINGSMOGELIJKHEDEN .....	18
3.1 BESPARING OP DE OVERHEAD .....	18
3.2 VERSCHUIVING BRANCHETAKEN .....	19
3.3 VERSCHUIVING OPDRACHTTAKEN.....	19
3.4 TAKEN DIE RAKEN AAN ONDERWIJS OF ONDERZOEK.....	20
3.5 PROPORTIONALITEIT BUDGETTEN .....	20
3.6 STIPENDIA/EIGEN BIJDRAGEN .....	20
3.7 HUISVESTING .....	22
3.8 REORGANISEREN .....	22
3.9 OVERIG .....	23
3.10 TOT SLOT: ZUINIG OP ONDERSTEUNING.....	23

# Berenschot

## SAMENVATTING

Uit de budgetten van de cultuurnota worden instellingen bekostigd die ondersteunende taken verrichten. In de nu lopende cultuurnota variëren deze instellingen van het Theaterinstituut tot de Boekmanstichting en van de Rijksakademie van Beeldende Kunsten tot de stichting Vrouw en Muziek. Tezamen vormen deze instellingen de ondersteuningsstructuur.

Deze ondersteuningsstructuur kent te veel en te ongelijksoortige instellingen en is daarmee te versnipperd. Bij ongewijzigd beleid neemt de versnippering van de ondersteuningsstructuur steeds verder toe. Daarom is het nodig de ondersteuningsstructuur te rationaliseren. Idealiter zou dit moeten uitkomen op één instituut per sector. Dit zou niet moeten worden bereikt door een van boven opgelegde grootscheepse fusiegolf, maar door onderscheid te maken tussen verschillende soorten taken. Alleen instellingen die cultuurbesteltaken en erfgoedtaken uitvoeren zouden moeten worden bekostigd uit het cultuurnotabudget. Instellingen die branchetaken en/of opdrachttaken uitvoeren zouden buiten het cultuurnotabudget moeten worden geplaatst, ook als ze taken uitvoeren die met cultuurbesteltaken of erfgoedtaken zijn vermengd. Een deel van deze taken zou dan (tijdelijk) op een andere wijze kunnen worden bekostigd.

Er zijn besparingen mogelijk op de ondersteuningsstructuur die de kern van deze structuur intact laten. Het gaat hierbij om besparingen op de overhead, het buiten het cultuurnotabudget plaatsen van branchetaken en opdrachttaken, het verminderen van disproportioneel grote budgetten en het omzetten van giften in leningen voor deelnemers van de werkplaatsen.

## Overzicht besparingen

	Besparing minimaal	Besparing maximaal
Besparing overhead	□ 0,9	□ 1,4
Verschuiving branchetaken	□ 2,3	□ 4,6
Verschuiving opdrachttaken	□ 0,5	□ 2,6
Proportionaliteit budgetten	□ 0,7	□ 5,1
Stipendia/eigen bijdragen	□ 1,0	□ 2,5

# Berenschot

TOTAAL	□ 5,4	□ 16,2
--------	-------	--------

# Berenschot

## 1. INLEIDING

In de beleidsbrief Cultuur 2004-2007 *Meer dan de som* geeft de staatssecretaris aan meer ruimte te willen scheppen voor artistieke ambities en eigen verantwoordelijkheid van kunstenaars en kunstinstellingen. Bij het invullen van de bezuinigingen zal vooral naar de secundaire processen worden gekeken en zal het primaire proces worden ontzien. Tweede lijnsfuncties zullen kritisch tegen het licht worden gehouden en worden beoordeeld op hun toegevoegde waarde voor het culturele aanbod.

De rijksoverheid dient uitsluitend functies te financieren die een zelfstandige bijdrage leveren aan het bestel en/of het nationale culturele palet. Daarvoor is een inventarisatie van functies nodig die in het bestel worden vervuld, en een afwegingskader om te bepalen op welk niveau functies moeten worden vervuld en wie daarvoor de middelen dient te verschaffen.

### 1.1 OPDRACHT

Berenschot is gevraagd om de ondersteuning in de cultuursector te beoordelen op de volgende aspecten:

- *Maat en schaal*: klopt de verhouding tussen eerste lijn en tweede lijn?
- *Effectiviteit van organiseren*: op welk niveau moet welke functie worden vervuld?
- *Toegevoegde waarde*: welke bijdrage levert de ondersteuningsstructuur aan het functioneren van de eerste lijn?
- *Financiering*: wat behoort tot de verantwoordelijkheid van het rijk en wat is een doelmatige indeling van de financiën?
- *Bezuiniging*: hoe kan de taakstelling van 10% (□5,5 miljoen) worden gerealiseerd?

Het gaat hier overigens nadrukkelijk níet om een oordeel over het functioneren van de afzonderlijke instellingen maar om het beoordelen van de ondersteunende functies in het veld.

### 1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek van Berenschot bestaat uit twee delen. Het eerste deel van het onderzoek is een afwegingskader dat de Raad voor Cultuur is aangereikt als hulpmiddel bij zijn beoordeling van de ondersteunende instellingen. Het tweede deel van het onderzoek is een oordeel over de effectiviteit en efficiency van de ondersteuningsstructuur met daarbij een advies aan de Staatssecretaris over de inrichting van deze structuur.

# Berenschot

## 1.2.1 Aanpak van het onderzoek

Voor eerste deel van het onderzoek van Berenschot (het afwegingskader) heeft Berenschot de plannen doorgenomen van de ondersteunende instellingen die subsidie hebben aangevraagd in het kader van de cultuurnota (zowel reeds gesubsidieerde instellingen als nieuwe aanvragers). Doel hiervan was een beeld te krijgen van de structuur van de sectoren en het cultuurbestel als geheel.

In het tweede deel van het onderzoek hebben de onderzoekers van Berenschot gesprekken gevoerd met 20 ondersteunende instellingen en bij de 14 grootste instellingen een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar bedrijfsmatige kengetallen.

## 1.2.2 Afwegingskader

Het eerste deel van het onderzoek van Berenschot verscheen op 13 januari 2004 onder de titel 'Afwegingskader ondersteuningsstructuur cultuurbestel'. Dit afwegingskader onderscheidt de volgende categorieën taken:

- Cultuurbesteltaken
- Branchetaken
- Opdrachttaken
- Erfgoedtaken
- Productietaken.

De sectoren verschillen sterk van elkaar in de manier waarop deze categorieën taken zijn ingericht. Deze verschillen kunnen deels worden verklaard uit de aard van de sectoren, maar zijn lang niet altijd functioneel. Daarnaast is het onderscheid tussen deze categorieën relevant omdat ze volgens Berenschot anders moeten worden geprioriteerd bij het toekennen van subsidies. Cultuurbesteltaken en erfgoedtaken komen volgens Berenschot in aanmerking voor een hogere prioriteit in de cultuurnota dan branchetaken en opdrachttaken. Branchetaken moeten in principe door partijen in het veld worden bekostigd en opdrachttaken moeten in principe door de opdrachtgevers worden betaald. Productietaken (zoals het maken van tentoonstellingen et cetera) komen in aanmerking voor dezelfde behandeling als de taken van producerende instellingen (zoals bijvoorbeeld musea).

Daarnaast bevat het afwegingskader een bijlage waarin de taken van de ondersteunende instellingen op basis van de ingediende plannen voor de cultuurnota zijn toegedeeld aan de vijf onderscheiden categorieën. In de hoofdtekst van het rapport verbindt Berenschot daaraan per sector enkele vragen over de opbouw van de ondersteuningsstructuur. Deze vragen zouden de Raad voor Cultuur kunnen helpen bij zijn advisering over ondersteunende instellingen.

De Raad heeft kennis genomen van het afwegingskader van Berenschot en heeft dit in een brief van 19 februari j.l. aan de Staatssecretaris van de hand gewezen als hulpmiddel bij de beoordeling. Volgens de Raad doen de schema's uit het rapport geen recht aan de werkelijkheid van de instellingen. Daarom kiest de Raad net als bij andere instellingen voor het kwaliteitscriterium als grondslag voor de beoordeling.

# Berenschot

In het advies 'Spiegel van de Cultuur' dat de Raad daarna heeft opgesteld, komt hij tot een lager bezuinigingsbedrag dan de 10% ( 5,5 miljoen) die de Staatssecretaris had aangegeven in haar beleidsbrief *Meer dan de som*.

## Eindrapport Berenschot

Het nu voorliggende rapport is het eindrapport van Berenschot waarin de definitieve bevindingen van zowel het eerste als het tweede deel van het onderzoek zijn neergelegd. Het bevat dus ook de weerslag van het voortschrijdend inzicht dat zich sinds de publicatie van het afwegingskader heeft voorgedaan.

### 1.3 GEHANTEERDE BEGRIPPEN

In dit onderzoek hanteren we enkele begrippen in een specifieke betekenis die kan afwijken van hoe deze begrippen elders worden gehanteerd. Om misverstanden te voorkomen geven we hierna aan in welke betekenis we de begrippen in dit rapport hanteren.

- Cultuurbestel

Wij vestaan onder dit begrip het geheel van culturele instellingen, ongeacht de discipline waartoe ze behoren. In andere stukken wordt het begrip 'bestel' soms gebruikt voor een specifiek deel van het cultuurbestel ('het museumbestel', of 'het bibliotheekbestel'), maar wij gebruiken dit begrip juist voor het geheel van alle sectoren.

- Sector

In dit rapport hanteren we het begrip 'sector' als onderdeel van het cultuurbestel. Het gaat hierbij in principe om de sectoren die de Raad voor Cultuur onderscheidt, zoals 'Museum', 'Muziek en Muziektheater', 'Landschapsarchitectuur, Architectuur en Stedenbouw'.

- Genre

Een genre is een onderdeel van een sector. Zo kent de sector Muziek en Muziektheater genres als pop, jazz, opera, et cetera.

- Ondersteuningsstructuur

De ondersteuningsstructuur omvat de instellingen die ondersteunende functies vervullen in het cultuurbestel. Hierbij kan worden gedacht aan sectorinstituten zoals het Theaterinstituut, het architectuurinstituut NAI en het vormgevingsinstituut Prensela. Ook werkplaatsen met een opleidingscomponent (zoals de Rijksakademie, Ateliers) worden gerekend tot de ondersteuningsstructuur. Fondsen worden niet tot de ondersteuningsstructuur gerekend ook al voeren sommige van hen bepaalde ondersteunende taken uit. Het ministerie van OCW heeft een lijst opgesteld van instellingen die tot de ondersteuningsstructuur worden gerekend. Deze lijst hebben we gehanteerd. Deze lijst is bij dit rapport gevoegd als bijlage 1. Soms wordt ook wel gesproken over 'institutionele overhead', maar wij spreken in dit stuk steeds over de ondersteuningsstructuur.

- Werkplaatsen

# Berenschot

Wanneer we in dit stuk spreken over ‘werkplaatsen’ doelen we specifiek op de werkplaatsen die door het ministerie van OCW tot de ondersteuningsstructuur worden gerekend, dat wil zeggen werkplaatsen met een opleidingscomponent.

- Overhead

In dit stuk doelen we met ‘overhead’ op de overhead binnen de instellingen zelf, en wel gemeten als dat deel van het personeelsbestand dat overheadtaken verricht (management, financiën, personeelszaken, et cetera). Buiten dit onderzoek en in andere omstandigheden wordt het begrip overhead soms anders gedefinieerd. Bij fondsen wordt bijvoorbeeld de overhead vaak gedefinieerd als de verhouding tussen de apparaatskosten en het totale budget (dus inclusief de subsidies die het fonds verleent). Het is uiteraard niet erg zinvol overheadpercentages met elkaar te vergelijken als die via verschillende definities zijn opgesteld.



# Berenschot

## 2. CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK

### 2.1 DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IS NIET EVENWICHTIG

Wanneer de ondersteuningsstructuur van de diverse sectoren in ogenschouw wordt genomen valt op dat deze zeer ongelijksoortig is. De belangrijkste bevindingen komen hierna aan de orde.

#### 2.1.1 Branchetaken zijn zowel binnen als buiten de cultuurnota belegd

In de huidige cultuurnota zijn enkele instellingen opgenomen die (vooral) branchetaken uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse Museumvereniging (NMV), de Vereniging Digitaal Erfgoed Nederland (DEN), de Vereniging van Nederlandse Poppodia (VNP), de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) en de Federatie van Kunstenaarsverenigingen (FKV).

Een groot aantal brancheorganisaties is echter niet opgenomen in de cultuurnota. Voorbeelden hiervan zijn de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD), DOD Brancheondersteuning voor de dans, de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Cultuur (FC) en de twee nauw met elkaar samenwerkende werkgeversorganisaties Vereniging van Nederlandse Theatergezelschappen en – producenten (VNT) en het Contactorgaan Nederlandse Orkesten (CNO).

Uit de taken van deze instellingen kan niet worden opgemaakt waarom sommige brancheorganisaties zijn opgenomen in de cultuurnota en andere niet. Er zijn dus andere factoren in het spel, waaronder uiteraard of de instelling een aanvraag heeft ingediend voor de cultuurnota en de kwaliteit van de aanvraag.

#### 2.1.2 De verdeling tussen cultuurtaken en onderwijstaken is onduidelijk

De meeste sectoren kennen instellingen die opereren op het snijvlak van cultuur en onderwijs. Deze instellingen verschillen echter sterk van elkaar in wijze waarop ze zijn ingericht en waarop ze worden bekostigd.

De sector Archieven kent de Archiefschool die in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam wetenschappelijk en hogere beroepsonderwijs verzorgt. Deze school wordt bekostigd via de cultuurnota. Ook de Stichting Restauratie Ateliers verzorgt opleidingen en wordt bekostigd uit de cultuurnota (overigens geeft de Raad voor Cultuur hierover een negatief advies voor de komende periode). Het merendeel van de (beroeps-)opleidingen voor andere culturele disciplines worden buiten de cultuurnota bekostigd.

Binnen de cultuurnota zijn enkele werkplaatsen opgenomen. Sommige van deze werkplaatsen kennen duidelijke raakvlakken met het onderwijs omdat ze nadrukkelijk (ook) de ontwikkeling van individuele deelnemers beogen. Hierbij gaat het om Rijksakademie, Ateliers, Jan van Eyckacademie, Europees Keramisch Werkcentrum, Berlage Instituut, Nederlands Instituut Animatiefilm, Binger Instituut, Das Arts en Opera Studio Nederland. Deze instellingen worden grotendeels bekostigd met een structurele subsidie uit de cultuurnota. Das Arts wordt echter gedeeltelijk ook bekostigd uit de onderwijsbegroting.

# Berenschot

De hiervoor genoemde verschillen zijn alleen goed verklaarbaar uit de historie. Zo hangt de positie van de Archiefschool samen de Archiefwet. De duale bekostiging van Das Arts komt voort uit de ontstaansgeschiedenis van die instelling.

Toch is het onbevredigend dat er voor de verschillen geen rationele verklaring is. Een herbezinning op de instellingen die opereren op het grensvlak van cultuur onderwijs en onderzoek is gewenst.

## 2.1.3 De verschillen tussen de werkplaatsen zijn onverklaarbaar groot

De werkplaatsen die deel uitmaken van de ondersteuningsstructuur verschillen sterk van elkaar in kosten en subsidie per deelnemer. De totale lasten per deelnemer (alle lasten van de instelling gedeeld door het aantal deelnemers in een jaar) variëren van  $\square 18.000$  tot  $\square 72.000$ . Ook de subsidies uit de cultuurnota per deelnemer verschillen sterk, van  $\square 16.000$  tot  $\square 60.000$ . Deze verschillen komen deels voort uit de duur van het traject; voor sommige werkplaatsen is dit enkele weken en voor anderen is dit het gehele jaar<sup>1</sup>. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden komen de kostenverhoudingen anders te liggen. De totale lasten per deelnemer per maand lopen uiteen van  $\square 2.500$  tot  $\square 7.200$ .

Daarnaast zijn er grote verschillen in de eigen bijdrage die een deelnemer betaalt en het stipendium dat hij ontvangt. Voor sommige werkplaatsen betalen deelnemers geen eigen bijdrage, voor andere kan de bijdrage oplopen tot  $\square 12.500$ . Ook de stipendia die deelnemers ontvangen lopen sterk uiteen; van niets tot  $\square 12.300$  per deelnemer (per jaar). Nog sterker lopen de verschillen uiteen tussen wat een deelnemer *netto* ontvangt of betaalt: het verschil tussen stipendium en eigen bijdrage. In het ongunstigste geval *betaalt* een deelnemer ruim  $\square 12.000$ , in het gunstigste geval *ontvangt* de deelnemer bijna  $\square 12.000$ . Dergelijke grote verschillen in kosten, subsidies en (netto) bijdragen zijn naar ons oordeel niet functioneel.

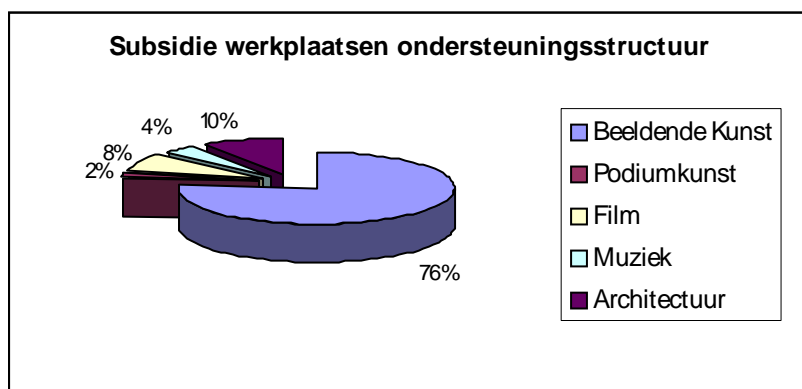
## 2.1.4 De budgetten voor werkplaatsen beeldende kunst zijn disproportioneel

De werkplaatsen in de beeldende kunst kennen tezamen een beduidend groter budget dan de werkplaatsen in de andere sectoren. De totale kosten van de werkplaatsen in de beeldende kunst sector zijn groter dan de subsidies voor werkplaatsen in de overige sectoren bij elkaar opgeteld en beslaan driekwart van de totale subsidie die aan werkplaatsen in de ondersteuningsstructuur wordt gegeven. Daarom is hier naar ons oordeel sprake van disproportionaliteit.

---

<sup>1</sup> Enkele werkplaatsen kennen een traject van meer dan een jaar. De weergegeven bedragen zijn per student per jaar.

# Berenschot



## 2.1.5 De ondersteuningssector kent een te groot aantal instellingen

In het geheel van ondersteunende instellingen zijn er drie ‘sectorinstituten’, omdat ze een breed scala van ondersteunende taken voor de sector vervullen. Het gaat hierbij om het architectuurinstituut (NAi), het theaterinstituut (TIN) en het vormgevingsinstituut (Premsele). In de sector Amateurkunsten zijn er instituten per discipline (zoals voor dans, volkscultuur, beeldende kunst, muziek, theater). De overige sectoren kennen een grotere spreiding in de ondersteunende instellingen of kennen gaten in het aanbod. Een voorbeeld van dat laatste is de filmsector waaraan het volgens de Raad voor Cultuur aan een sectorinstituut ontbreekt.

In de muzieksector is de versnippering het sterkst. Daar bestrijken ondersteunende instellingen vaak slechts een genre en soms zijn er meerdere instellingen per genre. Ook de erfgoedfunctie is binnen de sector muziek sterk versnipperd. In de muzieksector worden 8 instellingen gesubsidieerd die (tevens) een erfgoedfunctie hebben: Jazzarchief, Nationaal Popinstituut, Gaudeamus, Vrouw en Muziek, Koninklijke Vereniging voor Nederlandse Muziekgeschiedenis, Muziekgroep Nederland, Nederlands Muziekinstituut en Toonkunstbibliotheek. Een risico met een dergelijk hoog aantal instellingen is dat dubbel wordt verzameld (en dus niet efficiënt met de middelen wordt omgesprongen). Een ander risico is dat er gaten vallen in het geheel van verzamelingen omdat bepaalde stukken buiten iedere verzameling vallen.

## 2.1.6 Bij internationalisering ligt nadruk verschillend tussen sectoren

Op het gebied van internationalisatie verschilt het accent sterk tussen de sectoren. Bij film ligt de nadruk bijvoorbeeld sterk op internationale promotie (uitgevoerd door Holland Film), bij beeldende kunst en theater ligt de nadruk sterk op internationale professionalisering (deze is vooral belegd bij de werkplaatsen). Binnen de sector muziek verschilt de nadruk per genre. Bij popmuziek ligt de nadruk op internationale promotie, bij andere genres ligt de nadruk meer op internationale professionalisering.

Ook is de taakverdeling met de fondsen niet in elke sector gelijk. Zo is de taak voor internationale promotie in de sector letteren belegd bij een fonds en niet bij een ondersteunende instelling. Bij beeldende kunst is een deel van de internationale taken belegd bij een fonds (de Mondriaanstichting).

# Berenschot

## 2.1.7 Verschillen in uitvoering erfgoedtaken

De sectoren verschillen van elkaar in de wijze waarop de erfgoedtaken er zijn belegd. Dit betreft niet alleen het aantal instellingen binnen een sector dat zich erfgoedtaken uitvoert, maar ook de wijze waarop deze instellingen dit doen. In sommige sectoren voeren de instellingen de erfgoedtaken volledig zelf uit, in andere beperken ze zich tot het voeren van de regie en worden de behoud- en beheertaken elders uitgevoerd (bijvoorbeeld bij regionale historische centra).

## 2.2 HET ONDERSCHIED IN TAAKATEGORIEËN IS NUTTIG MAAR LASTIG

### 2.2.1 Het onderscheid in taakcategorieën is nuttig

Wie de ondersteuningsstructuur als geheel wil beoordelen zal in kaart moeten brengen welke functie de instellingen uit die structuur vervullen, hoe ze zich tot elkaar verhouden, waar ze elkaar overlappen en waar juist gaten in de ondersteuning vallen. Daarnaast is het van belang algemene criteria te identificeren welke taken in aanmerking komen voor subsidie uit de cultuurnota en welke niet. Tot slot is het nodig een kader te hebben waarin de taken in de verschillende sectoren met elkaar kunnen worden vergeleken.

In al deze gevallen is het nodig de taken van de instellingen in te delen in categorieën. Een goede en bruikbare indeling moet voldoen aan enkele voorwaarden, te weten:

1. specifiek zijn toegesneden op de ondersteuningsstructuur
2. toepasbaar zijn op alle sectoren
3. recht doen aan alle taken die de instellingen uitvoeren
4. onderscheid maken in de verantwoordelijkheid van het rijk
5. overzichtelijk en eenvoudig zijn

Het is echter niet eenvoudig categorieën taken te benoemen die voldoen aan de genoemde criteria. Dat komt omdat de criteria deels strijdig zijn met elkaar. Het volledig recht doen aan alle taken van de instellingen komt de overzichtelijkheid en eenvoud niet ten goede.

Bij de uiteindelijke keuze van de categorieën taken geeft uiteindelijk de doorslag hoe bruikbaar de indeling is in het beoordelen van de ondersteuningsstructuur als geheel.

De Raad voor Cultuur hanteert een aantal taakcategorieën: opleiding en deskundigheidsbevordering, ontwikkeling en experiment, productie, presentatie / uitvoering / vertoning, promotie en marketing, informatie en educatie, behoud en beheer, advies en begeleiding en research en reflectie.

De indeling in cultuurbesteltaken, branchetaken, opdrachttaken, erfgoedtaken en productietaken brengt voor de ondersteunende instellingen nadrukkelijker de verantwoordelijkheden van het rijk in beeld. Daarmee is deze indeling dus nuttig bij het stellen van prioriteiten voor de cultuurnota. Cultuurbesteltaken en erfgoedtaken hebben voor de cultuurnota een hogere prioriteit dan branchetaken en op-

# Berenschot

drachttaken, omdat deze nodig zijn om het cultuurbestel nu en in de toekomst goed te laten functioneren. Branchetaken hebben een lagere prioriteit voor de cultuurnota omdat de instellingen uit de branche daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Opdrachttaken hebben eveneens een lagere prioriteit voor de cultuurnota omdat de verantwoordelijkheid voor deze taak ligt bij de opdrachtgever. Productietaken van de ondersteunende instellingen, ten slotte, moeten op dezelfde manier worden beoordeeld als de taken van de producerende instellingen en dus ook op dezelfde wijze worden geprioriteerd.

In bijlage 2 van dit rapport is een overzicht opgenomen hoe de indeling van taken die we hanteren in dit rapport samenhangt met de functiecategorieën van de Raad voor Cultuur.

## 2.2.2 De taakcategorieën vergen een nadere omschrijving

In het Afwegingskader hebben we enkele kenmerken geschetst van de vijf categorieën taken. We hebben gemerkt dat een nadere omschrijving van deze categorieën wenselijk is. Op basis van welke criteria worden de taken toegedeeld aan de ene of de andere categorie? Deze criteria geven we hierna weer.

### Cultuurbesteltaken

- Zijn van belang voor het functioneren van het cultuurbestel
- Zijn duurzaam
- Leggen verbindingen met andere sectoren binnen en buiten het cultuurbestel
- Kunnen eventueel ingaan tegen gevestigde belangen in een sector

### Branchetaken

- Hebben een direct belang voor een groep instellingen

### Opdrachttaken

- Kennen een directe opdrachtgever

### Erfgoedtaken

- Hebben een landelijk (of zelfs internationaal) belang
- Zijn ook buiten de sector van belang

### Productietaken

- Moeten op artistiek-inhoudelijke kwaliteiten worden beoordeeld

## 2.2.3 Het toedelen van de taken aan categorieën levert problemen op

Wie echter de taken van de instellingen wil toedelen aan de onderscheiden categorieën loopt tegen problemen op. De categorieën zelf zijn weliswaar simpel, maar dat maakt de toedeling van taken aan de categorieën juist complex. In zijn reactie op het afwegingskader van Berenschot heeft de Raad voor Cultuur laten weten niet met deze indeling uit de voeten te kunnen.

# Berenschot

De Raad stelt daar tegenover de instellingen uit de ondersteuningsstructuur net zoals bij alle andere instellingen te willen beoordelen volgens het kwaliteitscriterium. Het is echter maar de vraag of de ondersteunende instellingen volgens dezelfde criteria zouden moeten worden beoordeeld als de producerende instellingen. De functies die zij vervullen zijn wezenlijk anders dan die van producerende instellingen en moeten dan ook met andere ogen worden bekeken.

Bij producerende instellingen staat de artistieke autonomie voorop en gaat het éérst om de vraag welke kwaliteit deze heeft en pas dan om de vraag welke plaats de instelling heeft in het geheel van producerende instellingen. Bij ondersteunende instellingen gaat het in eerste instantie juist om de plaats die ze in het geheel innemen en pas in tweede instantie over de kwaliteit van de uitvoering.

Dit wezenlijke verschil in karakter met producerende instellingen heeft ook gevolgen voor de manier waarop we naar de taken van de ondersteunende instellingen kijken. De vraag is daarbij niet alleen hoe verschillend de taken van de ondersteunende instellingen in de praktijk zijn, maar ook (en vooral!) of de taken van de instellingen wel zo verschillend zouden moeten zijn.

## 2.2.4 Cultuurbesteltaken zijn vaak vermengd met taken van een lagere prioriteit

Bij het bestuderen van de taken van de instellingen hebben we vastgesteld dat de ondersteunende instellingen vaak taken uitvoeren die een mengvorm zijn van cultuurbesteltaken en ondersteunende taken die een lagere prioriteit hebben voor de cultuurnota. Zo zijn er instellingen die cultuurbesteltaken vermengen met branchetaken, bijvoorbeeld de Vereniging Openbare Bibliotheken die vernieuwingstaken van de sector combineert met belangenbehartiging van en dienstverlening aan leden. Ook zijn er mengvormen van cultuurbesteltaken en opdrachttaken, bijvoorbeeld het ondersteunen van cultuureducatie van anderen en het zelf uitvoeren van cultuureducatieve taken.

Wij vinden het niet wenselijk cultuurbesteltaken structureel te verbinden met branchetaken en/of opdrachttaken het kader van de cultuurnota. Het zou beter zijn alleen de echte cultuurbesteltaken en erfgoedtaken op te nemen in de cultuurnota. Indien nodig kunnen branche- en opdrachttaken (voor bepaalde tijd) op een andere wijze worden bekostigd.

Wij zien hiervoor een aantal redenen. De eerste en belangrijkste is dat het uitvoeren van cultuurbesteltaken soms op gespannen voet staat met gevestigde belangen. Instellingen die cultuurbesteltaken uitvoeren moeten dit kunnen doen zonder last of ruggespraak van de achterban. Verder kan het de efficiency van de uitvoering bevorderen wanneer branchetaken door de leden zelf worden betaald; de leden hebben er dan immers belang bij toe te zien op een efficiënte uitvoering. Als het gaat om opdrachttaken is het nodig een opdrachtgever te identificeren die de te bereiken resultaten vooraf specificeert en achteraf controleert of deze resultaten ook daadwerkelijk zijn bereikt. Dit vormt een waarborg dat de uitgevoerde taken het beoogde doel dienen.

# Berenschot

## 2.2.5 Verschuiving naar buiten de cultuurnotabudgetten

Wij hebben geïnventariseerd welke instellingen uit de ondersteuningsstructuur branchetaken en opdrachttaken uitvoeren, al dan niet vermengd met cultuurbesteltaken. Daarbij hebben we de criteria uit § 2.2.2 als uitgangspunt genomen. Op basis van deze globale beoordeling hebben we geraamd welk deel van het budget ongeveer met deze taken samenhangt. Tevens hebben we in kaart gebracht welk deel van de taken samenhangt met onderwijs (werkplaatsen met een opleidings- of onderzoekscomponent).

### *Branchetaken, opdrachttaken en taken gerelateerd aan onderwijs*

Sector	Amateurkunst	Beeldende Kunst	Archieven	Muziek	Film	Letteren	Theater	Bouwkunst	Bibliotheken	Monumenten	Musea	Sectoroverstijgend	Totaal
Budget ondersteuning (in mln. □)	7,1	14,4	2,0	8,2	2,7	2,9	2,9	6,1	5,3	0,8	1,2	1,7	55,3
Branchetaken (in mln. □)	0,0	0,5	1,0	0,1	0,2	0,6	0,0	0,6	5,3	0,7	0,2	0,1	9,4
Branchetaken %	0%	4%	49%	1%	7%	22%	0%	10%	100%	94%	14%	8%	18%
Opdrachttaken (in mln □)	0,0	0,4	0,0	4,4	1,5	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,4	10,7
Opdrachttaken %	0%	3%	0%	54%	55%	78%	0%	0%	0%	6%	66%	81%	20%
Onderwijsgerelateerd (in mln. □)	0,0	9,2	1,0	0,4	1,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0
Onderwijsgerelateerd %	0%	64%	51%	5%	38%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	22%

## 2.3 DE INRICHTING VAN DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IS NIET HOUDBAAR

### 2.3.1 De structuur van de ondersteuning is niet optimaal

De huidige structuur van de ondersteuning kenmerkt zich door grote verschillen die slechts gedeeltelijk rationeel kunnen worden verklaard. De structuur functioneert om een aantal redenen niet optimaal. Ten eerste speelt de vraag van rechtvaardigheid. Waarom zijn er wel instellingen voor bepaalde taken (internationale promotie, deskundigheidsbevordering, et cetera) in de ene sector en niet in de andere? Ten tweede is de ondersteuningsstructuur ondoorzichtig. Het is voor buitenstaanders niet altijd duidelijk wie welke taak voor zijn rekening neemt. Dit bemmert samenwerking binnen het cultuurbestel en al helemaal de samenwerking met partners buiten het cultuurbestel (bijvoorbeeld met culturele instellingen en scholen op het gebied van cultuureducatie en met ambassades op het gebied van

# Berenschot

internationalisering). Ten derde kent de complexe structuur witte vlekken. Niet ondanks maar juist dankzij de sterke verkaveling van het veld blijven bepaalde terreinen onbedekt. Ten vierde is de structuur kwetsbaar. De vele kleine instellingen zijn sterk afhankelijk van een beperkt aantal personen. Als die uitstromen vloeit ook kennis weg en boet de ondersteuning sterk aan kracht in. Ten vijfde zijn de kleinere instellingen niet optimaal toegerust op de complexe ontwikkelingen in bijvoorbeeld bedrijfsvoering, besturing, personeelsbeleid, marktwerking, communicatie enzovoort. Het is zeer de vraag of de versnipperde ondersteuning op al die gebieden voldoende expertise kan leveren.

## 2.3.2 De versnippering van de ondersteuningsstructuur neemt toe

Verder nemen we waar dat de structuur in de afgelopen periode eerder complexer dan eenvoudiger is geworden. Het onderliggende mechanisme is dat het geheel van ondersteunende instellingen door de versnippering niet altijd goed inspeelt op nieuwe ontwikkelingen en dat sommige deelreinen braak blijven liggen. Soms leidt dit ertoe dat meerdere instellingen tegelijkertijd in dezelfde lacune willen voorzien, in andere gevallen worden bepaalde lacunes langdurig over het hoofd gezien. Dit resulteert er soms in dat er dubbel werk wordt gedaan en soms dat werk blijft liggen. In het tweede geval ontstaat dan vanzelf de druk nieuwe instellingen op te richten, wat de versnippering weer vergroot. Daarmee is de vicieuze cirkel rond. Bij ongewijzigd beleid gaat de versnippering dus steeds verder.

## 2.3.3 Een aanpassing is nodig in het beleid

De verdergaande versnippering is alleen te keren door het beleid te richten op een meer generalistische ondersteuning. De vraag is hierbij wat een goede schaal is voor het inrichten van de ondersteuning: is dit het niveau van het cultuurbestel als geheel, het niveau van de sectoren, of van genres binnen de sectoren? Deze opties verkennen we hierna.

### 1. *Instituten op het niveau van het cultuurbestel als geheel*

In dit geval werken de ondersteuningsinstellingen niet specifiek voor bepaalde sectoren maar voor het cultuurbestel als geheel. De instituten richten zich dan op bepaalde thema's die in alle sectoren spelen (reflectie op cultuurbeleid, internationalisering, culturele diversiteit, educatie, cultureel ondernemerschap, et cetera).

### 2. *Instituten op het niveau van de sectoren*

Hier kennen de afzonderlijke sectoren een sectorinstituut. Deze sectorinstituten voeren dan alle cultuurbesteltaken uit. In principe zijn er in die sector dus geen andere instellingen (bijvoorbeeld per genre) die cultuurbesteltaken uitvoeren. Ieder sectorinstituut voert dan een zelfde soort taken uit, maar wel op een manier die specifiek is voor de sector (muziek, theater, architectuur, et cetera).

### 3. *Instituten op het niveau van genres*

In dit geval krijgt ieder genre een eigen genreinstituut. Er worden dan instituten gevormd voor bijvoorbeeld opera, jazz, pop, animatiefilm.



# Berenschot

Het vormen van instituten op het niveau van genres heeft niet onze voorkeur. Hoewel dit een vereenvoudiging zou betekenen ten opzichte van de huidige situatie, blijven enkele belangrijke problemen bestaan. Het aantal genres is nog steeds aanzienlijk. En bovendien zal er een voortdurende druk zijn om nieuwe genres af te splitsen met als argument dat die zo specifiek zijn dat ze een eigen ondersteuning behoeven.

Op het niveau van sectoren speelt dit probleem uiteraard ook. Sectoren zijn zo breed dat ze behoorlijk ongelijksoortige genres omvatten. Ook hier zal de druk om onderdelen af te splitsen dus groot zijn. Een heldere indeling in sectoren biedt echter meer houvast om versnippering tegen te gaan dan genres. Wanneer wordt gekozen voor sectoren is (in tegenstelling tot genres) op voorhand duidelijk dat er binnen de sector een grote diversiteit aanwezig zal zijn. Bovendien zijn er minder sectoren en dus minder grensgevallen.

Een bovensectorale indeling op thema zou interessant kunnen zijn. Hierdoor komt de nadruk sterk te liggen op de samenhang van de taken en krijgen partners binnen en buiten de cultuursector voor die thema's heldere aanspreekpunten; scholen en culturele instellingen krijgen dan één aanspreekpunt voor cultuureducatie, ambassades één aanspreekpunt voor internationale promotie. Hierbij doet zich uiteraard het probleem voor dat sommige partners met meerdere thema's van doen hebben en dan dus ook meerdere aanspreekpunten hebben. Bovendien ligt deze situatie zo ver weg van de huidige situatie dat deze lastig te realiseren is.

Wij komen tot de conclusie dat het wenselijk is per sector één instituut te hebben, een instituut dat alle cultuurbesteltaken voor die sector uitvoert. Daarnaast zou een beperkt aantal instellingen bovensectorale taken kunnen uitvoeren. Ook dit is uiteraard lastig te realiseren, maar is wel beter te doen. Hierna schetsen we achtereenvolgens welke valkuilen te vermijden zijn en langs welke weg dit streven toch dichterbij kan worden genaderd.

## 2.3.4 Opgelegde fusies zijn risicovol

De praktijk laat zien dat opgelegde fusies zeer lastig zijn te realiseren en lang niet altijd het gewenste resultaat opleveren. De cultuursector kent hiervan een aantal voorbeelden. De moeizaamheid van fusies neemt toe naarmate het voor de partijen minder duidelijk is welke voordelen ermee zijn te behalen en de complexiteit neemt toe naarmate er meer partijen betrokken zijn. In de ondersteuningsstructuur zijn alle voorwaarden aanwezig om het proces lastig te laten verlopen. Met de bijbehorende risico's voor het resultaat.

## 2.3.5 Sturing via cultuurbesteltaken

De indeling in categorieën taken biedt echter een goed aanknopingspunt voor het rationaliseren van de ondersteuningsstructuur. Door branchetaken en opdrachttaken buiten de cultuurnota te plaatsen ontstaat meer helderheid en overzicht. De instellingen die zuivere cultuurbesteltaken blijven dan binnen de cultuurnota en kunnen zich ontwikkelen tot sectorinstituten. Hier zijn mogelijk (op termijn) enkele fusies aan de orde, maar die zijn geringer in aantal en omvang dan wanneer wanneer wordt gestreefd naar samenvoeging van alle gesubsidieerde ondersteunende instellingen per sector.

# Berenschot

## 2.4 DE ONDERSTEUNENDE INSTELLINGEN HEBBEN EEN TE HOGE OVERHEAD

Berenschot verricht benchmarkonderzoeken bij diverse typen organisaties in de publieke en de private sector. In deze benchmarks onderzoeken we onder meer het percentage overhead van het totale personeelsbestand. Overheadfuncties zijn bijvoorbeeld directie, algemene ondersteuning, financiën, personeelszaken. In de benchmark wordt de formatie voor deze functies afgezet tegen de totale personeelsformatie.

We hebben de overhead van veertien grote ondersteuningsinstellingen in kaart gebracht op dezelfde wijze als bij andere onderzoeken en we hebben daarbij dezelfde definities gehanteerd. Op die manier zijn de resultaten goed te vergelijken.

In het onderzoek hebben we de volgende veertien instellingen betrokken: Cultuurnetwerk Nederland, Stichting Lezen, Rijksakademie Beeldende Kunsten, Boekmanstichting, Unisono, Stichting Kunst en Openbare Ruimte, Theater Instituut Nederland, De Nederlandse Museumvereniging, Nederlands Architectuurinstituut, Europees Keramisch Werkcentrum, Belage Instituut, Nationaal Popinstituut, Jan van Eyck Academie, Vereniging Openbare Bibliotheken. Deze veertien instellingen hebben tezamen ongeveer □ 44 miljoen totale lasten (gemiddeld □ 3,1 miljoen per instelling) en in totaal □12,4 miljoen personeelslasten (gemiddeld □0,9 miljoen per instelling)<sup>2</sup>.

Hierna zijn de percentages overhead weergegeven voor de onderzochte instellingen uit de ondersteuningsstructuur en vergelijkbare instellingen uit andere sectoren.

### *Vergelijking overhead*

Sector	Percentage overhead
Hogescholen	25,5%
Welzijnsinstellingen	18,2%
Gemeenten	29,9%
Voortgezet onderwijs	20,4%
<i>Ondersteunende culturele instellingen</i>	<i>33,8%</i>

Uit dit overzicht blijkt dat de overhead bij de instellingen uit de ondersteuningsstructuur hoog is. Als de overhead van de instellingen wordt gebracht op het niveau van andere sectoren, zijn significante besparingen te realiseren.

We achten het overheadpercentage van de welzijnsinstellingen niet geschikt als streefpercentage omdat we in deze sector het gemiddelde percentage overhead als te laag beoordelen. (Zie voor meer informatie: 'Berenschot waarschuwt welzijnswerk voor risico's te krappe overhead' in *Zorg en Welzijn*, 18 maart 2002). Beter vergelijkbaar zijn de categorieën 'voortgezet onderwijs' en 'hogescholen'.

---

<sup>2</sup> Op basis van gegevens uit het jaar 2001

# Berenschot

Dat betekent dat de overhead maximaal tussen de 20,4% en 25,5% zou mogen liggen. Op basis van die referentiepunten schatten we het besparingspotentieel voor de overhead op  $\square$  0,9 tot  $\square$  1,4 miljoen. Deze schattingen zijn berekend door voor de instellingen die een hogere overhead kennen dan het referentiepercentage, de personeelskosten naar rato te verminderen.

De schatting van de besparingen heeft betrekking op het geheel van de onderzochte instellingen. Individuele instellingen moeten ieder afzonderlijk worden beoordeeld. Er kunnen redenen zijn die een hoog overheadpercentage rechtvaardigen, bijvoorbeeld omdat de betreffende instelling helemaal geen taken uitbesteedt of omdat degenen die overheadtaken uitvoeren ook belast zijn met primaire taken. Overigens kunnen er ook goede redenen zijn voor een *lager* percentage overhead dan het referentiepercentage; instellingen die laag zitten hoeven zich dus niet per se uitgenodigd te voelen hun overhead te verhogen<sup>3</sup>.

De 14 onderzochte instellingen vertegenwoordigen ongeveer tweederde van het totale subsidiebedrag dat omgaat in de ondersteunende instellingen. De niet onderzochte instellingen vertegenwoordigen dus ongeveer een derde deel van de subsidie. Ook hier zijn wellicht besparingen te realiseren.

## 2.5 HUISVESTINGSKOSTEN GEVEN EEN GEMENGD BEELD

Veel ondersteunende instellingen zijn gevestigd op A-locaties in het centrum van een grote stad, veelal Amsterdam. Deze locaties zijn over het algemeen duur en mogelijk zijn dus de huisvestingslasten van de ondersteunende instellingen hoog. Ons onderzoek bevestigt deze hypothese echter slechts ten dele. Op de verschillende aspecten van de huisvestingskosten gaan we hierna in.

### 2.5.1 Lasten per m<sup>2</sup> zijn aan de hoge kant

In de volgende tabel staan de lasten per m<sup>2</sup> van de totale huisvesting van de onderzochte instellingen afgezet tegen huurprijzen van enkele Nederlandse steden.

#### *Huisvestingskosten per m<sup>2</sup>*

	Kosten huisvesting in $\square$ per m <sup>2</sup>	
	Van	Tot
Amsterdam	$\square$ 161	$\square$ 239
Utrecht	$\square$ 137	$\square$ 175
Rotterdam	$\square$ 134	$\square$ 167
Den Haag	$\square$ 113	$\square$ 163

---

<sup>3</sup> Zo zijn er instellingen waar de overhead grotendeels wordt gevormd door inhuur van diensten. Bij sommige instellingen zijn bijvoorbeeld bepaalde overheaddiensten bij de huur van het pand inbegrepen.

# Berenschot

Groningen	□ 113	□ 139
Den Bosch	□ 115	□ 137
Almere	□ 100	□ 140
Lelystad	□ 93	□ 129
HBO-instellingen	□ 90	□ 200
Landelijk gemiddelde	□ 117	□ 154
Culturele instellingen	□ 147	
Bron: DTZ Zadelhoff, gemiddelde huurprijzen kantoren, 1e kwartaal 2004. De huurprijzen zijn in euro's per vierkante meter verhuurbaar oppervlak per jaar, exclusief BTW, servicekosten en huurdersspecifieke voorzieningen.		

Uit het overzicht blijkt dat de vierkante meterprijs van de ondersteunende instellingen tegen de bovenkant aanzitten van het landelijk gemiddelde. De vergelijking wordt wat bemoeilijkt door mogelijke verschillen in interpretatie van bruto en netto vloeroppervlak en het al dan niet meenemen van servicekosten en huurdersspecifieke voorzieningen.

De meterprijzen van de culturele instellingen liggen lager dan het Amsterdamse gemiddelde, ook al is een groot deel van de instellingen hier gevestigd. Dit komt omdat er vaak sprake is van bijzondere omstandigheden of al dan niet directe steun. Sommige instellingen hebben het pand in eigendom verkregen voor een lage prijs. Andere instellingen kennen een lage huur, bijvoorbeeld omdat het pand waarin ze gevestigd zijn voorheen een kraakpand was, omdat de huisbaas een bijzondere regeling heeft getroffen of omdat de gemeente direct of indirect bijdraagt in de huur.

## 2.5.2 Aandeel huisvestingslasten is bescheiden

Het aandeel van de huisvestingslasten in de totale lasten is voor de ondersteunende instellingen in vergelijking met andere instellingen niet hoog. De navolgende tabel bevat hiervan een overzicht.

### *Aandeel huisvestingslasten in totale lasten*

	% huisvestingslasten van de totale lasten <sup>4</sup>
Archiefbewaarplaatsen	13%
Instellingen voor kunstbemiddeling	15%
Hogescholen	8,0%

<sup>4</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

# Berenschot

Ondersteunende culturele instellingen	5,8%
---------------------------------------	------

## 2.5.3 Kantooroppervlak per formatieplaats is relatief hoog

De instellingen die we hebben onderzocht beschikken over gemiddeld 29 m<sup>2</sup> kantooroppervlak. Dat is aan de hoge kant, vergeleken met bijvoorbeeld de arbonorm die 15 m<sup>2</sup> voorschrijft. Een rol speelt hierbij dat de instellingen vrijwel allemaal beschikken over eigen ruimten voor vergaderingen en ontvangsten.

## 2.5.4 Concluderend

Dit overziend, constateren we dat de huisvestingskosten een gemengd beeld geven. Bij de ondersteunende instellingen is in principe op huisvesting te besparen. Instellingen waarvan de taken dat toelaten, kunnen verhuizen naar buiten de randstad omdat de vierkante meterprijs daar lager ligt. We verwachten dat daar eveneens gunstige voorwaarden kunnen worden bedongen (met bijvoorbeeld directe of indirecte steun van de ontvangende gemeente). Als dit wordt doorgevoerd komen de huisvestingslasten per vierkante meter van de instellingen aan de onderkant van het landelijk gemiddelde te liggen, in plaats van aan de bovenkant. Als daarbij tegelijkertijd wordt ingezet op terugdringing van het aantal gebruikte vierkante meters (bijvoorbeeld door vergaderruimten te delen), is de te realiseren besparing niet verwaarloosbaar. Deze besparing weegt op korte termijn echter nog niet op tegen de te verwachten kosten voor verhuizing.

Voor op de wat langere termijn is het echter aantrekkelijk scherp te letten op huisvestingskosten. Ten eerste bestaat het risico dat bestaande gunstige arrangementen in de toekomst komen te vervallen, zoals eerder is gebeurd bij culturele instellingen in Amsterdam. In dat geval ligt compensatie voor de hogere huisvestingslasten met een hogere subsidie lang niet altijd voor de hand, maar is het verstandiger uit te kijken naar alternatieve huisvesting. Ten tweede is het van belang scherp op te letten bij claims van instellingen voor verbouwingskosten. In veel gevallen is het financieel voordeliger om te zien naar een andere lokatie, zeker als vraagtekens kunnen worden gezet of het pand wel geschikt is voor alle functies waarvoor de instelling het gebruikt. Ook is het van belang oog te houden voor eventuele overwaarde van panden die in eigendom zijn van de instellingen; mogelijk is het aantrekkelijk deze productief te maken.

Tot slot is huisvesting uiteraard een belangrijk thema bij eventuele verhuizingen in de toekomst. Hierbij loont het de moeite serieus alternatieven van goedkopere lokaties te overwegen en scherp te letten op mogelijkheden vergaderfaciliteiten te delen.

# Berenschot

## 3. BESPARINGSMOGELIJKHEDEN

Achtergrond van het onderzoek naar de ondersteuningsstructuur is het in kaart brengen van mogelijkheden voor besparingen. Op basis van onze bevindingen komen we tot een aantal besparingsmogelijkheden die we in het navolgende schema hebben samengevat.

### *Overzicht besparingsmogelijkheden*

	Verschuiving	Herinvestering 95%	Herinvestering 75%	Herinvestering 50%	Herbeziën in relatie onderwijs	Besparing minimaal	Besparing maximaal
		95%	75%	50%			
Besparing overhead						□ 0,9	□ 1,4
Verschuiving branchetaken	□ 9,2		□ 6,9	□ 4,6		□ 2,3	□ 4,6
Verschuiving opdrachttaken	□ 10,6	□ 10,0	7,9			□ 0,5	□ 2,6
Taken die raken aan onderwijs					□ 12,0		
Proportionaliteit budgetten						□ 0,7	□ 5,1
Stipendia/eigen bijdragen						□ 1,0	□ 2,5
Huisvesting						PM	PM
Reorganiseren						PM	PM
Overig						PM	PM
TOTAAL	□ 19,8				□ 12,0	□ 5,4	□ 16,2

De besparingsmogelijkheden lichten we hierna inhoudelijk toe.

### 3.1 BESPARING OP DE OVERHEAD

Op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk ramen we dat minimaal □ 0,9 miljoen en maximaal 1,4 miljoen kan worden bespaard op de gehele overhead van de ondersteunende instellingen. De korting voor de overhead kan per instelling worden gedifferentieerd naar overheadspercentage. Praktisch zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat instellingen wordt gevraagd een begroting in te dienen op

# Berenschot

basis van een maximaal overheadspercentage van 20,4 % en daarvan in uitzonderingsgevallen afwijkingen naar boven toe te staan.

## 3.2 VERSCHUIVING BRANCHETAKEN

We ramen dat ongeveer  $\square$  9 miljoen subsidie uit de cultuurnota is gemoeid met branchetaken of taken die daaraan nauw zijn verbonden. Deze taken zouden naar ons oordeel beter buiten de cultuurnota kunnen worden geplaatst. (zie voor een toelichting het vorige hoofdstuk).

De middelen zouden dan weer deels kunnen worden geherinvesteerd. Dit kan bijvoorbeeld met een regeling waarvan de hoofdlijnen in de cultuurnota zijn vastgelegd. Bij de toekenning van subsidies voor branchetaken en branchegerelateerde taken zijn enkele vragen van belang voor het al dan niet subsidiëren van de ondersteunende instellingen via deze regeling. Om de gedachten te bepalen zijn een paar van de belangrijkste hierna weergegeven:

- Rechtvaardigt de zwakke positie van de branche een (tijdelijke) subsidie voor branchetaken?
  - Zo ja: is het praktisch mogelijk en wenselijk die subsidie rechtstreeks ten goede te laten komen aan de producerende instellingen? (hiermee krijgen de producerende instellingen de mogelijkheid de brancheinstelling te bekostigen)
- Zijn er aan de branchetaken andere taken verbonden?
  - Zo ja: zijn er redenen om deze taken (tijdelijk) te subsidiëren bij wijze van opdracht?
  - Wat is het te behalen resultaat voor de opdracht? Wie fungeert als opdrachtgever? Op welke periode heeft de taak betrekking (1 of meer jaren)?

Wij ramen dat tussen de 75 en 50% van de middelen opnieuw wordt geïnvesteerd. Bij deze schatting gaan we ervan uit dat echte branchetaken niet meer in aanmerking komen voor subsidiëring en dat de resterende opdrachttaken een lagere prioriteit hebben dan cultuurbesteltaken. De besparing op de middelen bedraagt daarmee tussen de 25 en 50% van de branchetaken.

### 3.2.1 Samenloop met het advies van de Raad voor Cultuur

De Raad heeft in zijn advies geen rekening gehouden met het onderscheid tussen de diverse categorieën taken. De hier voorgestelde bezuinigingen zijn dus complementair aan de voorstellen van de Raad.

## 3.3 VERSCHUIVING OPDRACHTTAKEN

Wij ramen dat taken die nauw samenhangen met opdrachttaken in totaal een kleine  $\square$  11 miljoen beslaan. Ook de opdrachttaken zouden naar ons oordeel buiten het cultuurnotabudget moeten worden geplaatst (zie wederom het vorige hoofdstuk). In

# Berenschot

dezelfde regeling als voor branchetaken en en daaraan gelieerde taken, kan worden geregeld hoe deze middelen (deels) opnieuw in de sector worden geïnvesteerd. De volgende twee vragen zijn hierbij relevant.

- Zo ja: zijn er redenen om deze taken (tijdelijk) te subsidiëren bij wijze van opdracht?
- Wat is het te behalen resultaat voor de opdracht? Wie fungeert als opdrachtgever? Op welke periode heeft de taak betrekking (1 of meer jaren)?

Wij ramen dat tussen de 95 en 75% van de middelen opnieuw wordt geïnvesteerd. Hierbij gaan we ervan uit dat opdrachttaken een lagere prioriteit hebben dan cultuurbesteltaken. De besparing ligt dus tussen de 5 en 25% van de opdrachttaken.

## 3.4 TAKEN DIE RAKEN AAN ONDERWIJS OF ONDERZOEK

Een belangrijk deel van de taken uit de ondersteuningsstructuur raakt aan het onderwijs. Het gaat in totaal om een budget van ongeveer  $\square$  12 miljoen uit de cultuurnota (zonder aftrek van kortingen en bezuinigingen). Deze taken zouden naar ons oordeel opnieuw moeten worden gezien in relatie tot onderwijs. Wij vinden een consistente lijn wenselijk voor bekostiging van dergelijke taken uit het cultuurbudget en/of het onderwijsbudget.

In tegenstelling tot de verschuiving van branchetaken en opdrachttaken boeken we hierbij geen bezuiniging in. Er is hier, anders dan bij de voorgaande categorieën, sprake van een budgetneutrale verschuiving die netto geen bezuiniging oplevert.

## 3.5 PROPORTIONALITEIT BUDGETTEN

Als we kijken naar de proportionaliteit van budgetten, springt de buitenproportionele omvang van de werkplaatsen in de beeldende kunst op. Het budget van de werkplaatsen in de beeldende kunst bedraagt ongeveer 76% van het totale budget voor alle werkplaatsen met een opleidingscomponent. Het budget voor beeldende kunst is hier dus beduidend groter dan dat van alle andere sectoren tezamen.

Met het beëindigen van de subsidie voor een werkplaats in de sector beeldende kunsten komen de verhoudingen meer in evenwicht. De besparing komt dan uit tussen  $\square$  0,7 miljoen (de werkplaats met de laagste subsidie in de sector beeldende kunst) en  $\square$  5,1 miljoen (de hoogste subsidie). In het eerste geval daalt het aandeel van de werkplaatsen beeldende kunst op het geheel van de werkplaatsen uit de ondersteuningsstructuur tot 74%, in het tweede geval daalt het aandeel tot 55%.

De Raad voor Cultuur geeft een negatief advies voor Ateliers. Dit bedrag komt ongeveer overeen met de minimale variant uit ons voorstel omdat het hier gaat om de werkplaats uit de beeldende kunst met (bijna) de laagste subsidie.

## 3.6 STIPENDIA/EIGEN BIJDRAGEN

Bij de werkplaatsen in de ondersteuningsstructuur gaat een budget van ongeveer  $\square$  1,7 miljoen per jaar om aan stipendia. Deze stipendia worden verstrekt aan zowel buitenlandse als binnenlandse deelnemers en hebben het karakter van een



# Berenschot

gift. De hoogte van de stipendia verschilt sterk per instelling, van nul tot ongeveer □ 12.000 per jaar per deelnemer.

Ook de eigen bijdrage verschilt sterk. Bij één instelling betalen de deelnemers □ 12.000 per jaar, bij alle andere instellingen betalen de deelnemers een veel kleiner bedrag, variërend van nul tot maximaal □ 1.500.

Dit roept een aantal vragen op. De eerste vraag is uiteraard wat deze grote verschillen rechtvaardigt. Een andere, meer principiële vraag is wat dient te bepalen hoeveel stipendium iemand ontvangt en hoeveel eigen bijdrage iemand dient te betalen.

Het antwoord op die laatste vraag hangt af van waar je de deelnemers aan werkplaatsen mee vergelijkt. In een aantal opzichten lijken de werkplaatsen op instellingen voor wetenschappelijk onderzoek. In die vergelijking ligt het voor de hand de parallel te trekken van deelnemers aan werkplaatsen en AIO's. Die leveren een maatschappelijk nuttige prestatie die uit publieke middelen wordt bekostigd. En daarom betalen géén eigen bijdrage, maar hebben ze daarentegen recht op salaris.

Een alternatieve vergelijking is die van topopleiding voor uitzonderlijk talent. Veelbelovende kunstenaars krijgen de gelegenheid hun kwaliteiten te ontdekken en te ontwikkelen met als doel zich wereldwijd te kunnen meten met de besten in hun discipline. In die vergelijking ligt het minder voor de hand stipendia als gift te verlenen. Immers: van een architect, operazanger, beeldend kunstenaar, performing artist of filmer die zich mede dankzij een werkplaats heeft ontwikkeld op wereldniveau mag je doorgaans verwachten dat hij in staat is het stipendium terug te betalen. Sterker nog: het is in die vergelijking in principe redelijk dat de deelnemers significant bijdraagt aan de kosten die voor hem zijn gemaakt.

De werkplaatsen in de ondersteuningsstructuur hebben over het algemeen beide elementen in zich en zijn zowel onderzoeksinstituut als topopleiding, waarbij de nadruk op de twee elementen per werkplaats anders ligt.

Wij stellen een regeling voor die recht doet aan beide aspecten en die in principe toepasbaar is in alle sectoren. In deze regeling ontvangen alle deelnemers aan de werkplaats een stipendium in de vorm van een lening. Ze zijn een eigen bijdrage verschuldigd die ten minste een derde van de kosten dekt. Ook dit bedrag wordt hen verstrekt in de vorm van een lening. Na hun deelname betalen ze in een aantal jaren hun totale lening af, tenzij hun inkomen hen daartoe niet in staat stelt. Na een bepaalde periode wordt de restschuld kwijtgescholden als die het gevolg is van een te laag inkomen.

Als deze regeling een aantal jaren heeft gewerkt is het tot op zekere hoogte mogelijk het succes van de werkplaatsen af te meten aan het aandeel terugbetaalde leningen. Een werkplaats waar een groot deel van de deelnemers in staat is de lening terug te betalen kan zo vrij eenvoudig aannemelijk maken dat ze deelnemers op wereldniveau heeft afgeleverd. Een werkplaats waar terugbetalingen geheel uitblijven zal dus moeilijker hebben omdat deze dit op een andere manier moet aantonen. Bij de vergelijking tussen werkplaatsen uit verschillende sectoren kan uiteraard rekening worden gehouden met verschillende beroepsperspectieven; deze liggen voor architecten en operazangers anders dan voor kunstenaars uit andere disciplines.

# Berenschot

## 3.7 HUISVESTING

Huisvesting is in het overzicht als PM opgenomen omdat we besparingen hier op de korte termijn niet realistisch achten, maar op de wat langere termijn wel.

## 3.8 REORGANISEREN

Reorganiseren van de sector levert op de korte termijn geen besparing op, maar kost geld. Op de wat langere termijn kunnen reorganisaties een besparingen opleveren in huisvesting en overhead.

# Berenschot

## 3.9 OVERIG

De ondersteunende instellingen kennen over het algemeen andere arbeidsvoorwaarden dan de instellingen uit de sector waartoe ze behoren; ze hanteren veelal een andere CAO. Deze is mogelijk gunstiger dan die van de producerende instellingen. Een pakketvergelijking is interessant.

Voor het goed uitvoeren van een erfgoedtaak is het niet altijd nodig dat een instelling dit erfgoed zelf beheert. Een sectorinstituut moet het overzicht hebben over het relevante erfgoed voor de betreffende sector en bewaken dat dit goed wordt beheerd, maar hoeft die laatste taak niet altijd zelf uit te voeren. Mogelijk zijn hier op termijn besparingen te bereiken door bijvoorbeeld bepaalde archieven over te dragen aan instellingen die hiertoe beter zijn toegerust (zoals een regionaal historisch centrum).

## 3.10 TOT SLOT: ZUINIG OP ONDERSTEUNING

Het cultuurbestel kent een ondersteuningsstructuur die waardevol is voor het cultuurbestel en waarvan de kern dus moet worden behouden. Tegelijkertijd constateren we de ondersteuningsstructuur niet op alle punten efficiënt en effectief is. Er zijn dus besparingen mogelijk die de kern van de ondersteuning intact laten.

Het doorvoeren van deze maatregelen vergt een doortastend ingrijpen van de Staatssecretaris. Maar dit ingrijpen is de moeite waard. Ten eerste kunnen middelen worden vrijgemaakt die bezuinigingen op de productie van cultuur kunnen wegnemen of verzachten. Ten tweede geeft de herbezinning op kerntaken aanleiding de structuur te rationaliseren wat uiteindelijk de kwaliteit van de ondersteuning ten goede komt.

# Berenschot

# Berenschot

## BIJLAGE 1

### INSTELLINGEN DIE OCW REKENT TOT DE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR

Algemeen Nederlands Verbond	Archiefschool	ArchiNed B.V.
Association Europeenne des Conservatoires	ATANA, Stichting Bestuurlijke Diversiteit Nederland	Belangenvereniging Dance
Boekmanstichting	CODART	Convent van Gemeentelijke Archeologen
De Balie	De Rode Hoed	Earth Beat Entertainment B.V.
European League of Institutes of the Arts (ELIA)	Europese Stichting Joris Ivens	Federatie Filmbelangen
Federatie Kunstuitleen	Federatie van Kunstenaarsverenigingen	Felix Meritis
Vereniging Diva	Zone 5300	Het Vlaams Cultureel Kwartier
Informal European Theatre Meeting	Internationaal Homo/Lesbisch Informatiecentrum en Archief	Muziekimprovisatie
Internationale Stichting Manifesta	Koninklijke Vereniging voor Nederlandse Muziekgeschiedenis	Kunst & Zaken
Kunstengilde, vereniging van organisaties voor etc.	Maas-Nathan Stichting	Mobiele Collectie Nederland
Nationaal Contact Monumenten	Nationale Stichting ter Bevordering van Vrolijkheid	NBLC Vereniging van Openbare Bibliotheken
Nederlandse Jeugdbond voor Geschiedenis	Nederlandse Museumvereniging	Nederlandse Tuinenstichting
Nederlandse Vereniging voor Ethnomusicologie	Nexus Instituut	Princess Urduja, Stichting voor Filippijnse Vrouwen
Samenwerkingsverband Regio Twente EUREGIO	Schrijvers, School, Samenleving	Soundbar Studio's
Stg. Het Sculptuur Instituut	Stichting "Kulsan"	Stichting AIDA Nederland
Stichting Amsterdam Summer University	Stichting Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten	Vereniging Digitaal Erfgoed Nederland
Stichting Architectuur Lokaal	Stichting Ateliers	Stichting Beeldende Amateurkunst
Stichting Berlage Instituut	Stichting Boeng Diepie	Stichting Bonas
Stichting Bureau Promotie Podiumkunsten	Stichting Cinemien	Stichting Conamus
Stichting Contact Film Cine-	Stichting Cultuureducatie Noord	Stichting Cultuurnetwerk Neder-

# Berenschot

matheek		land,
Expertisecentrum etc.	Stichting Dans Promotie	Stichting Dasarts
Stichting De Filmbank	Stichting De Kamervraag	Stichting De Toonbank
Stichting De vijf windstreken	Stichting Doors of Perception	Stichting Droog Design
Stichting Dutch Fashion Foundation	Stichting Dutch Jazz Competition	Stichting Dutch Jazz Connection
Stichting Educatieve Orkest Projecten	Stichting Europa Nostra La Haye	Stichting European Nederland
Stichting Europees Keramisch Werkcentrum	Stichting FORUM for International coproduction	Vereniging ICOM Nederland.
Stichting Fundament	Stichting Gate (Gate Foundation)	Stichting Gaudeamus
Stichting Gerrit Rietveld Academie	Stichting Historisch Boerderijonderzoek	Stichting Holland Film Promotion
Stichting Holland Music Sessions & Festival	Stichting House of Shorts	Stichting ICONS
Stichting Imagine Identity and Culture	Stichting Informatie- en Kenniscentrum voor Jazz	Vereniging Nederlandse Poppodia
Stichting Internationale Culturele Activiteiten	Stichting Jan van Eyck Akademie	Stichting Jazz Impuls
Stichting Jeugd Concerteert	Stichting Kerkelijk Kunstbezit in Nederland	Stichting Kinderfilmtheek (Twin Film)
Stichting Kitabo Rotterdam	Stichting Kunst en Jeugd in Europa	Stichting Kunst en Openbare Ruimte
Stichting Kunstkollektief Kadijkerkoog	Stichting Landelijk Centrum voor Amateurdans	Stichting Lezen
Stichting Lier en Boog	Stichting Likeminds	Stichting Loeder Events
Stichting Marmoucha	Stichting Materiaalfonds voor beeldende Kunst en vormgeving	Stichting Maurits Binger, Filmwerk- Plaats
Stichting Mediamatic	Stichting Meer-Doen-met-Cultuur (CultonLine)	Stichting Megacities 2000
Stichting Multiculturele Muziek Studies	Stichting MuziekGroep Nederland	Stichting Nationaal Muziekinstrumenten Fonds
Stichting Nationaal Pop Instituut	Stichting Nederlands Architectuurinstituut	Stichting Nederlands Centrum voor Volkscultuur
Stichting Nederlands Instituut voor Animatiefilm	Stichting Nederlands Instituut voor Filmeducatie	Stichting Nederlands Jazz Archief
Stichting Nederlands Muziek Insti-	Stichting Nederlandse StrijkKwar-	Stichting Nederlandse Strijkkwar-

# Berenschot

tuut	tet Academie	tetten
in Residence	Stichting Netwerk Diversiteit	Stichting OISTAT Nederland
Stichting Opera Studio Nederland	Stichting Overstekend Wild	Stichting Park Junior
Stichting Premisela	Stichting Pro Moods	Stichting RASA
Stichting Rhythm of Reason	Stichting Rijksakademie van beeldende kunsten	Stichting Roots and Routes
Stichting Schrijven	Stichting Sferra	Stichting Stroom
Stichting Stroom Haags Centrum voor Beeldende Kunst	Vereniging Virtueel Platform	Stichting The Young Pianist Foundation
Stichting Theater & Educatie	Stichting Theater Instituut Nederland	Stichting Theaterwerk Nederland
Stichting Toonkunst Bibliotheek	Stichting Trafik	Stichting Trans Artists Informatiecentrum
Stichting Triennale	Stichting Tropical Rhythm Connection Promotion	Stichting Trustfonds Rijksakademie
Stichting Unisono	Stichting voor de Nederlandse Archeologie	Stichting Vrouw en Muziek
Stichting Wereldmuziek in Nederland	Stichting ZIMIHC	SWING- Landelijke Stichting Pomotie

# Berenschot

## BIJLAGE 2

### INDELING IN FUNCTIECATEGORIEËN

De Raad voor Cultuur onderscheidt in zijn vooradvies uit 1999 voor de nu lopende cultuurplanperiode de volgende categorieën:

- A. Opleiding en deskundigheidsbevordering.
- B. Ontwikkeling en experiment.
- C. Productie.
- D. Presentatie / uitvoering / vertoning.
- E. Promotie en marketing.
- F. Informatie en educatie.
- G. Behoud en beheer.
- H. Advies en begeleiding.
- I. Research en reflectie.

Hoewel deze lijst niet specifiek is opgesteld voor de ondersteunende instellingen, kan hij daarop worden toegepast. Dan blijkt wel dat de taken van de ondersteunende instellingen niet altijd eenduidig kunnen worden toegedeeld aan de verschillende categorieën. Sommige taken zijn niet specifiek onder te brengen bij een van de categorieën of zouden bij diverse categorieën kunnen worden gerangschikt.

#### DOELGROEPEN EN NIVEAUS

Bovendien maakt het uit op welk niveau bepaalde taken worden uitgevoerd, afhankelijk van de doelgroep waarop de taken zijn gericht. We maken daarbij onderscheid tussen taken die worden uitgevoerd:

1. als onderdeel van het rijkscultuurbeleid
2. bij wijze van dienstverlening aan alle instellingen in de sector
3. in opdracht (van een individuele instelling of andere opdrachtgever)
4. als uitvoerende taken die structureel aan de instelling zelf zijn toebedeeld.

In de eerste categorie gaat het over taken die de randvoorwaarden scheppen voor een goed functionerend bestel. Hierbij gaat het onder meer om research en reflectie over onderwerpen die het bestel als geheel betreffen.



# Berenschot

Deze categorie taken kan worden opgevat als een opdracht van de staatssecretaris. Het ligt dan ook in de rede dat de kosten hiervoor door het Rijk worden gedragen.

De tweede categorie betreft branchetaken zoals werkgeverstaken, belangenbehartiging, et cetera. De taken uit de tweede categorie worden in het maatschappelijke leven doorgaans gedragen door de bedrijven of organisaties uit de branche. Omdat de diensten van de brancheorganisatie in principe niet voor afzonderlijke afnemers kunnen worden gespecificeerd, worden ze veelal bekostigd uit een contributie die de organisaties uit de branche betalen. Wanneer ondersteunende instellingen dergelijke branchetaken vervullen, zou het in principe voor de hand liggen dat de instellingen uit de betreffende sector via een dergelijk contributiestelsel hiervan de kosten zouden dragen.

In de derde categorie is sprake van dienstverlening aan specifieke organisaties uit de sector of andere opdrachtgevers. Hier gaat het om tarieftaken, waarbij de werkelijk gemaakte kosten aan de afnemende organisatie in rekening gebracht zouden kunnen worden. Er is een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De laatste categorie zijn eigenstandige taken van de instelling. Een aantal ondersteunende instellingen vervult enkele uitvoerende culturele taken. Zo is het Theaterinstituut niet alleen een ondersteunend instituut, maar ook een museum. Hier gaat het om een culturele taak die op de eigen waarde moet worden geschat.

## FUNCTIECATEGORIEËN EN NIVEAUS

Sommige functiecategorieën, maar niet alle, kunnen op meerdere niveaus worden uitgevoerd. Advies en begeleiding kan dienstverlening betreffen aan individuele instellingen (niveau 3), maar kan ook worden uitgevoerd ten behoeve van de branche als geheel (niveau 2) en kan eventueel een besteltaak betreffen (niveau 1). Promotie en marketing kan geschieden voor de sector als geheel (niveau 2), of kan door een ondersteunende instelling worden uitgevoerd op verzoek van een individuele instelling (niveau 3).

# Berenschot

	A. Opleiding en deskundigheidsbevordering	B. Ontwikkeling en experiment	C. Productie	D. Presentatie/uitvoering/vertoning	E. Promotie en marketing	F. Informatie en educatie	G. Behoud en beheer	H. Advies en begeleiding	I. Research en reflectie
1. Rijkscultuurbeleid	1A	1B	1C	1D	1E	1F	1G	1H	1I
2. Dienstverlening voor sector	2A	2B	2C	2D	2E	2F	2G	2H	2I
3. Individuele ondersteuning	3A	3B	3C	3D	3E	3F	3G	3H	3I
4. Uitvoerende taken	4A	4B	4C	4D	4E	4F	4G	4H	4I

	Culturbesteltaken
	Branchetaken
	Opdrachttaken
	Archivering en conservering
	Productietaken
	(Vak)opleidingstaken
	Niet van toepassing