



(Financiële) positie culturele instellingen Rotterdam

In opdracht van het Directeurenoverleg

(Financiële) positie culturele instellingen Rotterdam

In opdracht van het Directeurenoverleg

Auteurs:

Enno Gerdes
Clint de Keizer
Lisa Wolters

In opdracht van:

Directeurenoverleg Culturele Instellingen Rotterdam

Plaats, datum:

Rotterdam, 4 maart 2020

Status:

Definitief

Rebel Economics & Transactions bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Aanleiding en onderzoeksopdracht	4
2. Context	4
3. Kwantitatieve analyse	6
3.1 Ontwikkeling cultuurplansubsidie	6
3.2 Balansanalyse	8
3.3 Meer doen voor minder?	10
3.4 Huisvesting	12
4. Impact Fair Practice	13
4.1 Enquêteopzet en -respons	13
4.2 Status van fair practice	14
4.3 Ontwikkelingen in fte en loonkosten	15
4.4 Loonkosten met fair practice	17
5. Conclusie	17

1. Aanleiding en onderzoeksopdracht

Voor Rotterdamse culturele instellingen verbonden aan het Directeurenoverleg onderzochten wij de financiële positie en de ontwikkeling van kostenposten van instellingen voor de periode 2013-18, plus (een deel van) de begroting voor 2021. Het onderzoek beoogt in kaart te brengen hoe het cultuurbudget, de kostenverdeling en de balanspositie zich hebben ontwikkeld in de cultuurplanperiodes 2013-2016 en 2017-2020 t.o.v. de periode 2009-2012. Ofwel: een vergelijking van de stand van zaken 2012 met de stand van zaken 2018, inclusief de ontwikkeling in de tussenliggende jaren. In het onderzoek is specifiek aandacht voor de verwachte meerkosten die het toepassen van *fair practice* met zich mee gaan brengen voor de periode 2021-2024. Doel van het onderzoek is het voor alle betrokken partijen inzichtelijk maken van de huidige financiële positie en de vooruitzichten van culturele instellingen in Rotterdam met het oog op de besluitvorming voor de cultuurplanperiode 2021-2024.

In het onderzoek hebben we enerzijds teruggekeken naar ontwikkelingen in de afgelopen jaren en anderzijds culturele instellingen gevraagd naar cijfers uit hun begroting voor 2021 om zo ook vooruit te kunnen kijken. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van de realisatiecijfers van de gemeente Rotterdam en hebben we een enquête afgenomen bij culturele instellingen. Het onderzoekstraject is begeleid door een delegatie van het Directeurenoverleg om voortgang en tussentijdse resultaten te bespreken. Wij danken hen hartelijk voor hun input.

2. Context

De kwantitatieve analyse (zie hoofdstuk 3) is uitgevoerd met behulp van realisatiecijfers uit de periode 2013-2018. Voor de cultuurplanperiode 2009-2012 zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar, voor de komende cultuurplanperiode 2021-2024 gaat het per definitie slechts om begrotingen en verwachtingen. Daarom is het nodig om kort de context te schetsen waarin een en ander speelt. Hierbij zijn een aantal ontwikkelingen relevant.

Ten eerste is belangrijk om te vermelden dat de bezuinigingen van de overheid tijdens de financiële en economische crisis (ca. 2010-2013) de cultuursector in Rotterdam hebben geraakt. Er is gekort op middelen door het Rijk – zowel wat betreft de culturele basisinfrastructuur, als ook wat betreft de kleinere instellingen die middelen ontvangen via de rijkscultuurfondsen. En ook de gemeente Rotterdam heeft gekort op het budget voor meerjarig gesubsidieerde culturele instellingen. Het totale cultuurbudget, waar o.a. ook de subsidie voor de bibliotheek onder valt, bleef daarentegen stabiel.

Jaar	Totale subsidie cultuur (in euro)	...waarvan cultuurplan (in euro)	Opmerkingen	Aandeel cultuurplan aan totale subsidie
2011	112.700.000	90.600.000		80%
2012	111.300.000	90.300.000	CP-bedrag is incl. bijdrage aan popmuziekpodium Watt	81%

Jaar	Totale subsidie cultuur (in euro)	...waarvan cultuurplan (in euro)	Opmerkingen	Aandeel cultuurplan aan totale subsidie
2013	121.800.000	76.500.000	1) Totaalbedrag is incl. 6,3 mln. euro frictiekosten ¹ 2) CP-bedrag is excl. 2,5 mln. euro incidentele middelen "depot Boijmans" 3) CP-bedrag is incl. bijdrage kostprijsdekkende huur	63%
2014	123.400.000	75.000.000	1) Totaalbedrag is incl. 2,4 mln. euro frictiekosten 2) CP-bedrag is excl. 2,5 mln. euro incidentele middelen "depot Boijmans" 3) CP-bedrag is incl. bijdrage kostprijsdekkende huur	61%
2015	116.800.000	77.600.000	1) Totaalbedrag is incl. 3,3 mln. euro frictiekosten 2) CP-bedrag is incl. bijdrage kostprijsdekkende huur	66%
2016	119.100.000	78.100.000	CP-bedrag is incl. bijdrage kostprijsdekkende huur	66%
2017	123.100.000	76.200.000	CP-bedrag is excl. incidentele bijdrage Wereldmuseum	62%
2018	125.700.000	77.800.000	CP-bedrag is excl. incidentele bijdrage Wereldmuseum	62%

Figuur 1: Totale cultuursubsidie Rotterdam 2013-2018

Hierdoor zien we dat er een duidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden in de gemeentelijke cultuurbegroting van structurele, meerjarige subsidie naar projectsubsidie óf éénmalige subsidie voor incidentele vraagstukken: denk aan de redding van het Wereldmuseum of aan de bekostiging van het depotgebouw van het Boijmans. Deze verschuiving betekent dat er – ook bij een stabiel totaalbedrag – minder zekerheid en kansen ontstaan voor culturele instellingen met langetermijnplannen. Ook het aannemen van medewerkers in vaste dienst is een stuk ingewikkelder als er geen meerjarige zekerheid is ten aanzien van de te ontvangen subsidie.

Verder geldt dat de instellingen als gevolg van de bezuinigingen in 2013 werden geacht om effectiever te werken, om minimaal hetzelfde te doen met minder subsidie: "cultureel ondernemerschap" werd een centraal element bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Gegeven de businesscase van culturele instellingen – over het algemeen relatief weinig overhead, weinig controle over huisvestingskosten, etc. – is er maar een klein aantal mogelijkheden om dit te doen. Naast de verhoging van de marktopbrengsten is het bezuinigen op arbeidsvoorwaarden hierbij één van de opties.

¹ Frictiekosten zijn incidentele bijdragen die de gemeente betaalt indien een eerder meerjarig gesubsidieerde instelling in de volgende cultuurplanperiode veel minder of helemaal geen subsidie meer ontvangt. Deze incidentele subsidie wordt dan gebruikt voor bijv. ontslagkosten.

Dit laatste heeft op diens beurt landelijk weer geleid tot een discussie over “fair pay” c.q. “fair practice”. Sinds enkele jaren bestaat een groeiende aandacht voor, en ook groeiende zorgen over, de arbeidsmarktomstandigheden in de culturele en creatieve sector. Het gezamenlijk adviesrapport van de Sociaal Economische Raad en de Raad voor Cultuur heeft in 2017 als het ware een startschot gevormd voor het onderzoeken, adresseren en heroverwegen van gangbare beloningen en arbeidsvoorwaarden in de verschillende deelsectoren. Het verdienvermogen, de inkomenszekerheid, scholing en duurzame inzetbaarheid en de sociale dialoog in de sector moesten allen verbeterd worden.

In 2018 is daarom de Fair Practice Code geïntroduceerd, een gedragscode voor het werken en ondernemen in de culturele en creatieve sector. Voor de komende beleidsperiode (2021-2024) hebben verschillende overheden, waaronder de gemeente Rotterdam, en cultuurfondsen besloten om fair practice op te nemen in hun beoordelingskader voor subsidieaanvragen. Fair practice wordt dan vertaald naar criteria als eerlijke beloning (of: fair pay) en/of gezonde bedrijfsvoering. Ook wordt verlangd dat subsidieaanvragers, net als de Code Culturele Diversiteit en Inclusie en de Governance Code Cultuur, de code onderschrijven ('pas toe of leg uit').

We richten ons in dit fair practice-onderzoek met name op de beloning: fair pay. Nog niet voor alle werkenden in de culturele en creatieve sector is vastgesteld wat fair pay, laat staan fair practice, inhoudt. Er is bijvoorbeeld niet altijd een cao of beloningsrichtlijn voor handen. Wanneer deze er wel zijn is nog niet zeker of ze ook volledig gevolgd worden door organisaties in de culturele en creatieve sector. Zo kan een organisatie een cao gebruiken voor het vaststellen van loonbedragen, maar bijbehorende secundaire arbeidsvoorwaarden of bijvoorbeeld loonschalen achterwege laten. Onderzoek naar fair practice, en fair pay, geschiedt nu dus door het bevragen van culturele instellingen. Gebruiken ze een cao of richtlijn? Wordt deze volledig toegepast? En zo niet, wat zou het volgen van een cao of richtlijn aan meerkosten met zich meebrengen? Dit zijn de vraagstukken waar zowel overheden, rijkscultuurfondsen als culturele instellingen momenteel aan werken.

3. Kwantitatieve analyse

3.1 Ontwikkeling cultuurplansubsidie

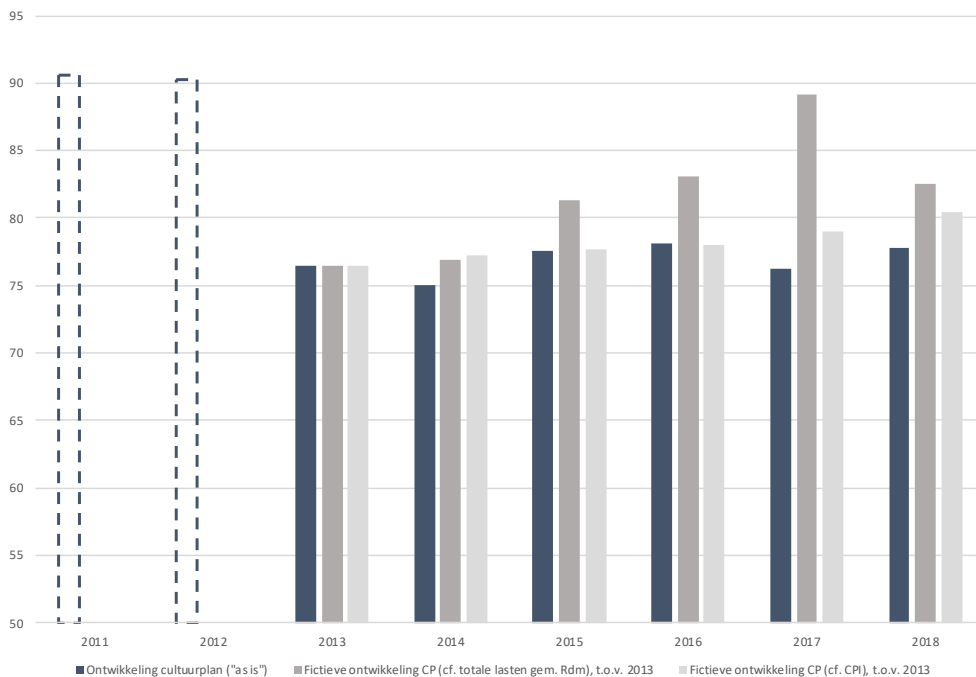
Gemeenten ontvangen, evenals provincies, een groot deel van hun inkomsten van de Rijksoverheid. Ze ontvangen een uitkering uit het Gemeentefonds, waarvan de verdeling tussen de gemeenten berekend wordt met behulp van een complexe formule. Deze houdt bijvoorbeeld rekening met de demografische situatie in een gemeente, met de ruimtelijke inrichting en het eigen verdienvermogen van een gemeente. Tussen het Rijk en de gemeenten geldt bij de totale omvang van het Gemeentefonds de “trap-op-trap-af” systematiek. Als het Rijk bijvoorbeeld 2% meer besteedt dan een jaar eerder, dan groeit ook het Gemeentefonds met 2%. En andersom: als bij het Rijk bezuinigd wordt, wordt die bezuiniging ook uitgevoerd in het Gemeentefonds. De beweging van het Gemeentefonds (groei of krimp) staat ook bekend als “accres”.

De impliciete afspraak tussen gemeente Rotterdam en culturele instellingen is dat óók de middelen voor cultuur (enigszins) meebewegen met dit accres. Hiervoor zijn politieke redenen – zo krijgt cultuur altijd

een constant aandeel van de totale uitgaven van de gemeente – en economische redenen. Immers, het accres kan worden gezien als compensatie voor loon- en prijsinflatie.

Het beeld bij de culturele instellingen in Rotterdam is dat het accres in de afgelopen jaren niet of niet volledig is doorgegeven. Daardoor daalt het relatieve aandeel van cultuur in de totale bestedingen van de gemeente, en daalt de “koopkracht” van de instellingen. We hebben in het kader van dit onderzoek berekend of dit beeld klopt. Daarbij geldt dat er geen objectieve maatstaf is voor accres. Het Gemeentefonds daalt en krimpt namelijk niet alleen mee met de begroting van het Rijk, maar ook autonoom: door verschuiving van taken tussen de verschillende overheidslagen. En de uitkering die een bepaalde gemeente ontvangt, verandert ook nog eens naarmate de onderliggende variabelen van de complexe verdelingsformule veranderen. Samengevat: indien de gemeente Rotterdam in een bepaald jaar bijvoorbeeld 1,5% meer uitkering krijgt uit het Gemeentefonds, dan betekent dit niet dat het accrespercentage voor dat jaar 1,5% is.

Gegeven deze onduidelijkheid hebben we de cultuurplansubsidie vergeleken met twee maatstaven die als “proxy” voor accres kunnen gelden: enerzijds de totale bestedingen van de gemeente Rotterdam, en anderzijds de ontwikkeling van de consumentenprijzen.



Figuur 2: Ontwikkeling cultuurplansubsidie vs. gemeentelijke bestedingen vs. consumentenprijzen (in mln. euro)

In bovenstaande afbeelding is de feitelijke ontwikkeling van de cultuurplansubsidie in de jaren 2013-2018 weergegeven (donkerblauw; ter verduidelijking is de cultuurplansubsidie 2011-2012 met stippellijn weergegeven).² Voor de jaren 2014-2018 is daarnaast weergegeven hoe hoog deze subsidie was

² De totale uitgaven cultuurplan kunnen ook dalen doordat instellingen gekort worden wegens niet behalen van resultaten. Echter, evengoed kunnen de totale uitgaven stijgen omdat in een bepaald jaar minder instellingen gekort worden dan in het jaar ervoor. Over de jaren heen heeft dit dus een neutraal effect.

geweest indien het aandeel aan de gemeentelijke bestedingen constant was gebleven (lichtblauw) en indien de ontwikkelingen van de consumentenprijzen was gevolgd (grijs).

Uit deze analyse blijkt dat de subsidie in beide fictieve gevallen hoger was geweest dan de daadwerkelijke subsidie. Het verschil in 2018 bedraagt 2,6 miljoen euro (ten opzichte van de ontwikkeling conform consumentenprijzen) c.q. 4,8 miljoen euro (ten opzichte van de ontwikkeling van de totale bestedingen van de gemeente).

3.2 Balansanalyse

De instellingen die een cultuurplansubsidie van de gemeente ontvangen, leveren (o.a.) elk jaar hun balansgegevens aan bij de gemeente. Op basis hiervan kunnen we een aantal indicatoren berekenen die iets zeggen over de financiële gezondheid van de instellingen. We maken hiervoor gebruik van drie indicatoren:

- De **solvabiliteit** als deelsom van het totale eigen vermogen en de totale passiva zegt iets over de financiële gezondheid van een instelling op de lange termijn.
- De **liquiditeit** als deelsom van de totale vlottende activa en de totale korte schulden zegt iets over de financiële gezondheid van een instelling op de korte termijn.
- Het **weerstandsvermogen** als deelsom van de liquide middelen, de kortlopende vorderingen en de overlopende activa enerzijds en de som der baten anderzijds zegt iets over het vermogen van een instellingen om onverwacht tegenvallende inkomsten in een bepaald jaar op te vangen.

Bij de analyse passen twee kanttekeningen. Ten eerste hebben we te maken met wisselingen in de populatie, met name tussen de twee cultuurplanperiodes 2013-2016 en 2017-2020: instellingen zijn "gekomen en gegaan". Veranderingen met name tussen 2016 en 2017 kunnen zijn veroorzaakt door dit populatie-effect. Ten tweede sluit de definitie van de balansposten zoals die in de jaarverantwoording aan de gemeente Rotterdam worden aangeleverd, niet noodzakelijk één-op-één aan bij de definitie van balansposten zoals die door andere subsidiegevers wordt gehanteerd. De resultaten zijn daarom niet per sé vergelijkbaar met resultaten van andere onderzoeken. De onderstaande analyse laat dus nadrukkelijk niet de conclusie toe dat de financiële situatie van Rotterdamse instellingen beter of juist slechter is dan de situatie van instellingen elders. Het is wel zo dat de Rotterdamse definitie van de balansposten over de jaren heen gelijk is gebleven. Hierdoor kunnen we wel conclusies trekken over de meerjarige ontwikkeling.

Deze twee kanttekeningen leiden ertoe dat we (1) rapporteren over het gemiddelde per deelsector en (2) in de interpretatie vooral focussen op de ontwikkelingen over de jaren heen, niet op de kengetallen in één specifiek jaar.

Uit de analyse blijkt dat zowel de liquiditeit als de solvabiliteit in de afgelopen jaren fors is verbeterd. Dit geldt voor alle deelsectoren. Het beeld ontstaat dat de financiële situatie van de instellingen in de periode 2013-2015 wankel was, maar dat dit in 2018 zeker niet meer het geval was. De voor de hand liggende interpretatie hiervan is dat de teruglopende subsidie in het begin van de cultuurplanperiode 2013-2016 is opgevangen door een beroep te doen op het eigen vermogen.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ci	1,28	1,28	1,00	1,39	2,20	2,87
bk	1,31	1,36	1,22	1,72	1,85	2,72
musea	1,82	1,65	1,45	1,96	2,13	3,00
film	1,79	1,65	1,47	1,93	2,08	2,88
debat	1,91	1,95	2,15	2,07	2,13	2,77
jeugd	2,10	2,13	2,05	1,97	2,09	2,72
dans	2,10	2,13	2,05	2,04	2,14	2,99
muz	2,23	2,23	2,20	2,03	2,20	2,89
theater	2,14	2,21	2,21	2,13	2,20	2,99
podia	2,00	2,07	2,03	2,03	2,11	2,91
talentontw	1,95	2,03	1,96	1,93	1,98	2,67
intermed	1,94	2,04	1,96	1,92	1,96	2,64
(ongewogen) gemiddeld	1,88	1,89	1,81	1,93	2,09	2,84

Figuur 3: Liquiditeit 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ci	0,21	0,22	0,25	0,30	0,45	0,41
bk	0,23	0,20	0,29	0,32	0,37	0,38
musea	0,27	0,22	0,32	0,35	0,39	0,41
film	0,26	0,20	0,31	0,34	0,38	0,39
debat	0,25	0,19	0,33	0,33	0,37	0,39
jeugd	0,28	0,22	0,36	0,36	0,38	0,39
dans	0,31	0,23	0,38	0,39	0,40	0,42
muz	0,34	0,24	0,40	0,39	0,41	0,43
theater	0,35	0,23	0,41	0,42	0,43	0,45
podia	0,31	0,22	0,36	0,38	0,40	0,42
talentontw	0,25	0,22	0,34	0,36	0,39	0,39
intermed	0,24	0,22	0,34	0,35	0,38	0,38
(ongewogen) gemiddeld	0,28	0,22	0,34	0,36	0,40	0,40

Figuur 4: Solvabiliteit 2013-2018

Tegelijkertijd zijn maatregelen ingezet – denk aan kostenbesparingen en de verhoging van de marktopbrengsten – die ertoe hebben geleid dat de financiële positie in de volgende jaren is verbeterd.

De analyse van het weerstandsvermogen laat een ander beeld zien, dat echter niet tegenstrijdig is. Het weerstandsvermogen is namelijk in de afgelopen jaren achteruitgegaan. De verklaring hiervoor: na het interen op het eigen vermogen zijn de marktopbrengsten, en daarmee de totale opbrengsten, gestegen. Deze twee factoren leiden er in de berekening toe dat het weerstandsvermogen daalt. Indien het gaat om een daling alleen in relatieve zin, en niet in absolute bedragen, is deze daling niet onmiddellijk zorgwekkend. Het betekent echter wel dat de bedrijfsvoering kwetsbaarder wordt: waar structurele subsidie tot meerjarige stabiliteit leidt, is dit bij marktopbrengsten niet het geval. Deze vertonen per definitie schommelingen van jaar tot jaar, in positief en negatief opzicht.

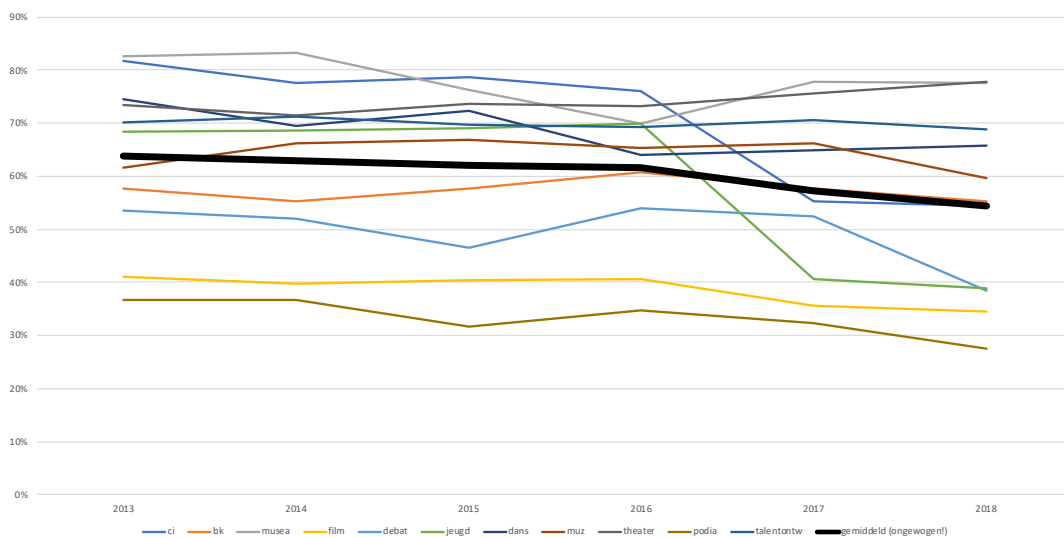
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ci	46%	37%	35%	23%	56%	55%
bk	29%	28%	32%	35%	41%	43%
musea	43%	49%	48%	42%	40%	48%
film	49%	48%	49%	52%	48%	48%
debat	62%	63%	64%	71%	56%	43%
jeugd	66%	57%	49%	48%	26%	31%
dans	27%	30%	32%	22%	21%	26%
muz	28%	35%	30%	21%	24%	22%
theater	31%	29%	34%	32%	37%	39%
podia	29%	36%	31%	29%	34%	31%
talentontw	32%	23%	26%	20%	16%	16%
intermed	60%	55%	57%	38%	40%	26%
(ongewogen) gemiddeld	42%	41%	41%	36%	37%	36%

Figuur 5: Weerstandsvermogen 2013-2018

Alles overziende kunnen we concluderen dat de sector relatief in de crisisjaren veel veerkracht getoond. Dit zegt uiteraard niets over de financiële situatie bij specifieke instellingen.

3.3 Meer doen voor minder?

Één van de doelen van de korting op de cultuursubsidie – naast uiteraard het op orde brengen van de overheidsbegrotingen – was het sturen op ondernemerschap bij culturele instellingen. Uit de analyse blijkt dat dit gelukt is. Het eigen verdienvermogen van de instellingen is anno 2018 een stuk (10 procentpunten) hoger dan nog in 2013. Ontvingen ze in 2013 nog 64% van hun opbrengsten uit publieke middelen, is dit percentage in 2018 gedaald naar 54%. Andersom: ze halen nu niet meer 36%, maar 46% van de opbrengsten “uit de markt” (ticketverkoop, sponsoring, etc.) of uit bijdragen van bedrijven en private donateurs.³



Figuur 6: Subsidieaandeel culturele instellingen

Deze ontwikkeling zien we bij alle culturele deelsectoren. Alle deelsectoren staan dus financieel nu méér op eigen benen dan vijf jaar geleden.

De vraag of de instellingen ook hun bedrijfsvoering effectiever hebben gemaakt, is moeilijker te beantwoorden. Hiervoor zijn er geen maatstaven die direct uit de financiële verslaglegging zouden blijken. We kunnen wel een aantal maatstaven als “proxy” gebruiken die in gezamenlijkheid mogelijke interpretaties toelaten.

Hiervoor kijken we eerst naar de te onderscheiden kostenposten van culturele instellingen. Deze maken in hun verslagen enerzijds een onderscheid tussen kosten voor beheer vs. activiteiten, en anderzijds tussen kosten voor personeel vs. materieel. Hoewel het kort door de bocht is, is de vuistregel “hoe minder beheerskosten, des te efficiënter” zeker niet geheel onjuist. We hebben voor 50 instellingen volledige gegevens zonder evidente onjuistheden voor de jaren 2013 t/m 2018. Bij 35 van deze 50 is het aandeel beheerskosten in 2018 lager dan in 2013. Bij 15 instellingen is het aandeel beheerskosten in 2018 hoger dan in 2013. Veruit de meeste instellingen hebben hun overheadkosten dus verlaagd.

³ Het verschil tussen deze twee inkomstensoorten is dat marktopbrengsten een tegenprestatie kennen (zoals bij entreegelden en bij sponsoring het geval), private bijdragen (donaties, legaten, etc.) daarentegen niet.

Een tweede maatstaf voor de effectiviteit van de bedrijfsvoering zijn de prestaties. De cultuurplansubsidie is in de afgelopen jaren in ieder geval in reële termen (na correctie voor prijsontwikkeling) gedaald. De vraag is dan: hebben de instellingen met minder middelen ook minder gepresteerd?

In de analyse hebben we in eerste instantie gekeken naar de prestaties van instellingen in totaal en in Rotterdam. Daarbij hebben we opgemerkt dat de gerapporteerde cijfers over de prestaties (voorstellingen en tentoonstellingen) weinig betrouwbaar zijn. Er zijn te veel evidente onjuistheden (bijv.: meer voorstellingen in Rotterdam dan in totaal) in de cijfers om ze op totaalniveau te kunnen benutten.

We hebben daarom verder gekeken naar het aantal bezoeken en deelnamen, deze cijfers bevatten namelijk geen evidente fouten. Om dubbeltellingen te voorkomen, hebben we daarbij de bezoekers van podia apart opgenomen.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Exclusief podia</i>						
Aantal bezoeken totaal	2.916.397	2.959.834	2.988.492	3.207.873	3.306.647	3.720.383
...ontwikkeling t.o.v. 2013		1,5%	2,5%	10,0%	13,4%	27,6%
Aantal bezoeken in Rotterdam	2.570.267	2.479.712	2.418.643	2.584.129	2.578.441	2.920.563
...ontwikkeling t.o.v. 2013		-3,5%	-5,9%	0,5%	0,3%	13,6%
Aandeel bezoeken in Rotterdam	88%	84%	81%	81%	78%	79%
<i>Podia</i>						
Aantal bezoeken totaal	893.736	874.817	940.133	1.033.770	1.045.902	1.021.686
...ontwikkeling t.o.v. 2013		-2,1%	5,2%	15,7%	17,0%	14,3%

Figuur 7: Ontwikkeling prestaties 2013-2018

Uit de analyse blijkt dat de instellingen in de afgelopen jaren meer bezoekers en deelnemers hebben getrokken; de ratio tussen subsidie en bezoek wordt steeds "beter". Dit kan komen door meer concerten,

voorstellingen en tentoonstellingen, of door meer bezoeken per concert, voorstelling of tentoonstelling. Voor de interpretatie van de cijfers maakt dit niet uit: er zijn meer bezoekers bereikt voor (na inflatiecorrectie) minder geld.

3.4 Huisvesting

In de culturele sector in Rotterdam leeft het beeld dat een steeds groter aandeel van de beschikbare middelen nodig is voor de huisvesting – zowel voor de huur als ook de servicekosten. Helaas bevat de financiële verslaglegging zoals die bij de gemeente aangeleverd dient te worden, geen specificatie van de huisvestingskosten. Deze worden door instellingen versleuteld in de materiële beheer- en activiteitenlasten. Daarom kunnen we met uit die cijfers geen conclusies trekken.

We hebben de vraag naar de ontwikkeling van de huisvestingskosten daarom in een enquête voorgelegd aan de instellingen. Zie voor een toelichting op de opzet van en de respons op de enquête in hoofdstuk 4. Uit de enquête blijkt het volgende:

- Het aandeel van de huisvestingskosten in de totale kosten is stabiel: dit is 11% zowel in 2013 als ook in 2018 en naar verwachting in 2021. Hierbij is er wel een opvallend verschil tussen het aandeel huisvestingskosten bij instellingen die bij de gemeente huren (dat is 15-18%) en bij de instellingen waar dit niet het geval is (7-8%).
- De instellingen verwachten gemiddeld dat de huisvestingskosten in absolute termen 2021 zo'n 20% hoger zijn dan in 2018. Hier zit echter een grote variatie: 11 instellingen verwachten een stijging van 0% tot 5%. Vier instellingen verwachten een stijging van 50% of meer. Hierbij zien we overigens géén verschil tussen de huurders van de gemeente en de overige instellingen. De grote variatie geeft onvoldoende vertrouwen in de statistische robuustheid van de analyse.
- De stijging (2021 t.o.v. 2018) in absolute termen – terwijl het relatieve aandeel stabiel is – is te verklaren: de instellingen gaan uit van een stijging van hun begrotingstotaal, o.a. als gevolg van hogere loonkosten.
- Dezelfde argumentatie geldt voor de ontwikkeling tussen 2013 en 2018. Zoals eerder vermeld is de subsidie relatief constant, maar het aandeel van de subsidie in de totale opbrengsten daalt. Met andere woorden: de totale opbrengsten stijgen als gevolg van hogere marktopbrengsten. Als dan het relatieve aandeel van de huisvestingskosten constant blijft, betekent dit dat de huisvestingskosten in absolute zin stijgen: 11% van 1,2 miljoen euro is meer dan 11% van 1 miljoen euro.

Wellicht ten overvloede: gegeven de grote variatie in de enquête adviseren we om de uitkomsten van dit deel van de enquête zeer terughoudend te interpreteren.

4. Impact Fair Practice

Met de resultaten uit de kwantitatieve analyse wordt duidelijk hoe de inkomsten, kosten en prestaties van Rotterdamse culturele instellingen zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Tweede deel van dit onderzoek betreft het onderzoek naar de status van fair practice voor verschillende groepen werkenden bij Rotterdamse culturele instellingen en naar wat eventuele meerkosten zouden zijn bij het toepassen van fair practice (door het volledig gaan volgen van een cao of richtlijn). In de volgende paragrafen staan de opzet en de resultaten van dit deel van het onderzoek toegelicht.

4.1 Enquêteopzet en -respons

Voor dit deel van het onderzoek hebben we een enquête gemaakt die uitgezet is door de opdrachtgever onder ca. 80 Rotterdamse culturele instellingen. We vroegen hen:

- ...of en in hoeverre zij momenteel en voor hun begroting 2021 een cao of beloningsrichtlijn volgen voor de kosten van hun:
 - ...werkenden in vaste dienst;
 - ...werkenden in de flexibele schil; en
 - ...andere werkenden ingehuurd op prestatiebasis.⁴
- ...wat in 2013, 2018 en 2021 (begroting) het aantal fte's en de loonkosten zijn voor de hierboven genoemde drie groepen werkenden in hun organisatie; en
- ...wat, indien zij niet of deels een cao of richtlijn volgen, de verwachte meerkosten (in %) in 2018 waren geweest voor de loonkosten van de hierboven genoemde drie groepen werkenden in hun organisatie.

Daarnaast hebben we een aantal vragen gesteld over de huisvesting(-skosten) van de instellingen. Over de resultaten hiervan hebben we gerapporteerd in hoofdstuk 3.

In totaal vulden 20 culturele instellingen de enquête volledig in, circa 25% van de populatie. Achttien van hen ontvingen in de periode 2013-2016 cultuurplansubsidie van de gemeente Rotterdam. Alle twintig ontvingen dat in de periode 2017-2020 en hebben dat ook voor de periode 2021-2024 weer aangevraagd. We vroegen de culturele instellingen in welke deelsector zij actief zijn (zie figuur 9). De meeste respondenten zijn actief in de deelsectoren musea en erfgoed en talentontwikkeling, maar we hebben respons gekregen uit alle deelsectoren. Het aantal respondenten, de verdeling tussen de deelsectoren en tussen instelling van uiteenlopende omvang geeft vertrouwen dat de resultaten robuust zijn.

⁴ Genoemd als voorbeelden in de enquête: Creatieven die een product opleveren: fotografen, vormgevers, beeldend kunstenaars, decorbouwers - Makers die een voorstelling/optreden afleveren: regisseurs, acteurs, programmeurs, muzikanten, dichters, presentatoren - Ondersteuners van het primaire proces: technici, festivalproducenten, horecapersoneel, marketeers - Ondersteuners van het beheerproces: boekhouders - Vrijwilligers, 'talenten' en stagiairs voor zover zij op professioneel niveau opereren (maar om budgettaire redenen niet op dat niveau betaald kunnen worden) - Collega's van andere (vaak kleinere) instellingen die voor een totaalbedrag een deelevenement verzorgen.

Deelsector	Aantal respondenten
Talentontwikkeling	5x
Musea en erfgoed	5x
Podia	4x
Letteren en debat	2x
Podiumkunstengezelschap	1x
Beeldende kunst	1x
Creatieve industrie	1x
Onbekend	1x
Totaal	20

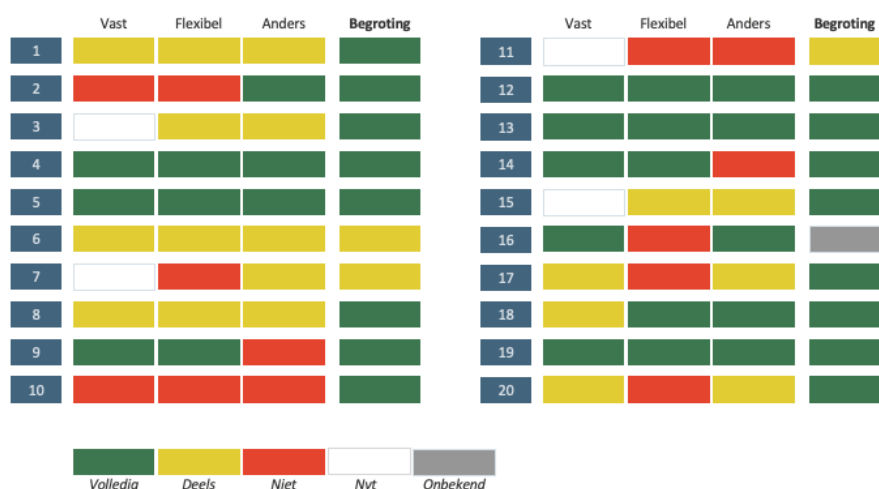
Figuur 8: Respondenten per deelsector

Er lijkt – passend bij het technische karakter van de onderliggende onderwerpen – wat moeite te zijn geweest met het invullen van sommige vragen in de enquête. Bij de vragen over fte's en loonkosten van werkenden in de flexibele schil konden we van dertien instellingen betrouwbare antwoorden vinden, bij de vraag over loonkosten van "andere werkenden" zeventien.

4.2 Status van fair practice

Op de vraag of en in hoeverre instellingen momenteel een cao of richtlijn volgen voor fair practice geven acht instellingen aan dit wel te doen voor hun werkenden in vaste dienst, twee doen dat niet, zes doen dat deels en voor vier instellingen is de vraag niet relevant omdat zij geen mensen in vaste dienst hebben. Voor de werkenden in flexibele schil geldt dat acht instellingen een cao of richtlijn volgen voor fair practice, zeven doen dat niet en vijf doen dat deels. Acht instellingen gebruiken voor andere werkenden (op prestatiebasis) een cao of richtlijn voor fair practice, acht andere instellingen doen dat deels en vier instellingen doen dat niet. Al met al gebruiken zes van de twintig instellingen voor al hun werkenden een cao of richtlijn voor fair practice, twee instellingen doen dit voor geen van hun werkenden. Zie voor een overzicht de drie eerste kolommen van figuur 10.

Op de vraag of de instellingen voor hun begroting 2021 een cao of richtlijn gebruiken voor fair practice zien we een duidelijke ontwikkeling: zestien instellingen geven aan dit te doen, drie instellingen deels en 1 instelling weet dat niet. Oftewel: instellingen die momenteel nog geen of deels fair practice volgen zijn van plan dit per 2021 wel te gaan doen. Zie ook de vierde kolom in onderstaande figuur.



Figuur 9: Overzicht in welke mate de 20 respondenten de fair practice code volgen

4.3 Ontwikkelingen in fte en loonkosten

We hebben de culturele instellingen gevraagd naar het aantal fte's en de daarmee gepaard gaande loonkosten per groep werkenden in de jaren 2013, 2018 en voor de begroting van 2021. Zo konden we de loonkosten per fte uitrekenen. Figuur 11 laat de resultaten voor de groep werkenden in vaste dienst zien. Wat opvalt is dat de instellingen een forse toename in het aantal fte's en van de loonkosten begroten voor 2021, ten opzichte van de jaren ervoor.

	2013	2018	2021
FTE	355	371	433
Loonkosten (in euro)	22,54 miljoen	23,61 miljoen	29,00 miljoen
Loonkosten per FTE (in euro)	63.400	63.600	67.000
Loonkosten per FTE (index 2013=100)	100	100,3	105,7

Figuur 10: Fte, loonkosten en loonkosten per fte in 2013, 2018 en 2021 voor werkenden in vaste dienst (n=16)

Als we de stijging van de loonkosten in de periode 2013-2018 naast de loonontwikkeling bij de overheid en gesubsidieerde instellingen leggen in diezelfde periode zien we dat deze verre van dezelfde stijging laat zien. Waar de loonkosten landelijk bij de overheid uiteindelijk stegen met 10,2% en bij gesubsidieerde instellingen⁵ met 7,6%, stegen de loonkosten bij de Rotterdamse culturele instellingen

⁵ Hieronder vallen bijvoorbeeld ook instellingen in de sociale sector.

slechts met 0,3% (zie figuur 12). De beoogde stap in 2021 blijft nog steeds achter bij waar de benchmarkgroepen al in 2018 waren. Een en ander betekent onder meer dat de verbetering van de financiële positie aan het einde van de periode 2013-2018 mede is te verklaren door de loonontwikkeling slechts heel vrijwel niet te volgen.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Overheid	100,0	100,8	103,3	106,3	106,8	110,2
Gesubsidieerde instellingen	100,0	100,9	102,1	103,5	105,5	107,6

Figuur 11: Loonontwikkeling 2013 (index=100) t/m 2018; bron: CBS

In figuur 13 staan de resultaten voor de vragen over fte's en loonkosten van werkenden in de flexibele schil. Daar zien we tussen 2013 en 2018 een duidelijke toename in het aantal fte's, loonkosten en de loonkosten per fte. Op de begrotingen voor 2021 neemt het aantal fte weer af, maar blijven de loonkosten gelijk en komen we uit op hogere loonkosten per fte.

	2013	2018	2021
FTE	55	73	68
Loonkosten (in euro)	1,78 miljoen	2,90 miljoen	2,90 miljoen
Loonkosten per FTE (in euro)	32.400	40.000	43.000
Loonkosten per FTE (index 2013=100)	100	123,5	132,7

Figuur 12: Fte, loonkosten en loonkosten per fte in 2013, 2018 en 2021 voor werkenden in flexibele schil (n=13)

De loonkosten voor andere werkenden nemen vanaf 2013 toe (zie figuur 14). De stijging van de totale kosten tussen 2018 en 2021 zit met name bij één instelling die nu niet een cao of richtlijn volgt, maar aangeeft dit in haar begroting voor 2021 wél te doen.

Totale loonkosten "andere werkenden"	
2013	3,8 miljoen euro
2018	4,3 miljoen euro
Begroting 2021	6 miljoen euro

Figuur 13: Loonkosten in 2013, 2018 en 2021 voor andere werkenden (op prestatiebasis) (n=17)

4.4 Loonkosten met fair practice

De laatste vraag die we de instellingen stelden was, wanneer zij niet of deels een cao of richtlijn volgden, hoeveel procent hun loonkosten zouden zijn toegenomen in 2018 als ze dat wél hadden gedaan. Dit vroegen we per groep werkenden. We vonden de volgende percentages:

- Meerkosten fair practice voor werkenden in vaste dienst bij acht instellingen: **23%**
- Meerkosten fair practice voor werkenden in de flexibele schil bij zeven instellingen: **27%**
- Meerkosten fair practice voor andere werkenden (op prestatiebasis) bij elf instellingen: **23%**

De volgende vraag is: hoeveel geld is hiermee gemoeid? Voor de werkenden in vaste dienst kunnen we dit op twee manieren berekenen. De acht instellingen die nu geen cao of richtlijn volgen, hadden in 2018 loonkosten (voor werkenden in vaste dienst) van 8 miljoen euro. De meerkosten zouden dus ca. 1,8 miljoen euro zijn. Als we kijken naar de gemiddelde loonkosten per fte voor werkenden in vaste dienst in 2018 zien we dat deze voor instellingen die een cao of richtlijn volgen 68.000 euro zijn en voor instellingen die dat niet of deels doen 56.400 euro. Het verschil is circa 17% en dat is consistent met de verwachte meerkosten.

De instellingen die niet of deels fair practice toepassen voor hun werkenden in de flexibele schil hadden in 2018 loonkosten van 0,7 miljoen euro. De meerkosten zouden dus ca. 0,2 miljoen euro bedragen. Anders dan bij de antwoorden op de vragen over werkenden in vaste dienst verschillen de loonkosten niet tussen de instellingen die aangeven een cao of richtlijn wel volledig te volgen, en de andere instellingen. Dit duidt (gegeven de moeilijkheden die we zien bij het invullen van deze vragen) erop dat veel over "faire" loonkosten voor werkenden in de flexibele schil onduidelijk is.

5. Conclusie

In 2012/13 is landelijk, en in Rotterdam, bezuinigd op structurele cultuursubsidies. In de volgende jaren is deze in Rotterdam minder sterk gestegen dan de totale begroting van de gemeente, en eveneens minder sterk dan de consumentenprijzen. Cumulatief (2013-2018) betreft dit een bezuiniging van 7,6 miljoen euro (t.o.v. prijsontwikkeling) c.q. 28,5 miljoen euro (t.o.v. de ontwikkeling van de gehele Rotterdamse begroting).

De reële subsidie is daarmee sinds 2013 verder gedaald. Tegelijkertijd met de bezuinigingen in 2012/13 is door overheden een keuze gemaakt om meer te sturen op cultureel ondernemerschap. Het effect van de bezuinigingen en de sturing op cultureel ondernemerschap kunnen we als volgt duiden:

- De instellingen hebben in eerste instantie ingeteerd op hun eigen vermogen om de prestaties op pijl te houden. Dit is zichtbaar in een verslechterende financiële positie in de jaren 2013-2015.
- Tegelijkertijd is de effectiviteit van de bedrijfsvoering verhoogd. Het aandeel van de beheerskosten aan de totale kosten is bij veruit de meeste instellingen gedaald, en er zijn sectorbreed meer prestaties geleverd met minder subsidie.

- Daarna is een deel van de bezuinigingen opgevangen door hogere inkomsten uit prestaties (lees: meer bezoeken) en hiermee meer financiering "uit de markt".
- Samen met de verbeterde bedrijfsvoering leidt dit ertoe dat de financiële positie van de instellingen na de eerste "dip" is hersteld. Daarmee is overigens niet gezegd dat de instellingen nu "rijk" zijn, maar alleen dat ze nu beter tegen een stootje kunnen dan 3-4 jaar geleden. Een andere interpretatie hiervan is overigens dat de verschuiving naar publieks- en marktinkomsten het risicoprofiel van instellingen veranderd heeft, met als gevolg de noodzaak meer vermogen aan te leggen om tegenvallers op te vangen.
- Tegelijkertijd is het weerstandsvermogen in de afgelopen jaren achteruitgegaan. De verklaring hiervoor: na het interen op het eigen vermogen zijn de marktopbrengsten, en daarmee de totale opbrengsten, gestegen. Deze twee factoren leiden er in de berekening toe dat het weerstandsvermogen daalt. Indien het gaat om een daling alleen in relatieve zin, en niet in absolute bedragen, is deze daling niet onmiddellijk zorgwekkend. Het betekent echter wel dat de bedrijfsvoering kwetsbaarder wordt: waar structurele subsidie tot meerjarige stabiliteit leidt, is dit bij marktopbrengsten niet het geval. Deze vertonen per definitie schommelingen van jaar tot jaar, in positief en negatief opzicht.

Hierbij hoort een belangrijke kanttekening. Indien de Rotterdamse culturele instellingen vanaf 2013 de landelijk gemiddelde loonontwikkeling van gesubsidieerde instellingen hadden gevolgd, dan waren die loonkosten elk jaar een stuk hoger geweest: in 2014 ca. 1 miljoen euro, in 2015 ca. 2 miljoen euro, in 2016 ca. 3,5 miljoen euro, in 2017 ca. 5,5 miljoen euro en in 2018 ca. 7,5 miljoen euro. Het cumulatieve verschil bedraagt bijna 20 miljoen euro.

Het kan niet anders dan dat deze besparing op personeelskosten heeft bijgedragen aan de verbetering van de financiële situatie van de instellingen, ondanks het feit dat de subsidie sinds 2013 niet is meegegroeid met de inflatie. Als dat wel was gebeurd, was de cultuurplansubsidie in 2018 ca. 2,6 miljoen euro hoger geweest.

Deze conclusie past bij de resultaten van de enquête over fair practice. Ongeveer de helft van de respondenten volgt nu al de cao c.q. fair practice code. De andere helft doet dit niet of niet volledig. Deze tweede helft van de respondenten maakt ongeveer een derde van de loonkosten. Hieruit kunnen we afleiden dat het met name de grotere instellingen (de helft van de instellingen met twee derde van de loonkosten) zijn die de cao c.q. fair practice code volledig volgt. De respondenten die dit niet doen, schatten gemiddeld in dat het volledige volgen van de cao's en richtlijnen voor de eigen organisatie tot een stijging van de loonkosten met ca. 20-25% leidt.

Een en ander leidt tot de volgende *indicatieve* rekensom:

1. De totale kosten van cultuurplaninstellingen bedroegen in 2018 ca. 189 miljoen euro. Daarvan waren ca. 99 miljoen euro personeelskosten.
2. Uit de enquête weten we dat instellingen die de fair practice nog niet (volledig) toepassen, goed zijn voor een derde van de personeelskosten. Sectorbreed is dit dus 33 miljoen euro. De meerkosten voor deze instellingen bedragen, naar onze inschatting op basis van de enquête, ca. 25% van de personeelskosten.

3. Zo komen we op een inschatting van 8,25 miljoen euro aan meerkosten voor de instellingen die fair practice straks wél gaan toepassen. Dit zou dus het bedrag zijn waarmee het totale cultuurplanbudget verhoogd zou moeten worden indien de gemeente Rotterdam bereid zou zijn de culturele instellingen voor de (nieuwe, hogere) eis rondom beloningen voor werkenden te compenseren.
4. De instellingen kunnen dit bedrag per definitie niet opbrengen door bezuinigingen op de bedrijfsvoering: deze wordt door fair practice juist duurder. Als de gemeente afziet van een verhoging van de subsidie ten behoeve van fair practice, zullen de instellingen meer inkomsten "uit de markt" moeten halen. Het is twijfelachtig of dit in de komende jaren mogelijk is.⁶

Tenslotte, helaas kunnen we geen sectorbrede uitspraak doen over de (verwachte) ontwikkeling van de huisvestingskosten. De uitkomsten van de enquête laten hiervoor een te divers beeld zien, en de gemeente heeft huisvestingskosten niet opgenomen in de verantwoordingssystematiek. Hierdoor zijn geen geaggregeerde gegevens specifiek over huisvestingskosten beschikbaar.

Samengevat: na de klap van 2013 is de financiële positie van de instellingen die niet zijn wegbezuinigd, nu stabiel. Dat is gebeurd door een flinke toename van het aantal bezoekers, (hierdoor) een stijging van de omzet en "betere" bedrijfsvoering. Het laatste punt is vooral gerealiseerd door (cumulatief) voor ca. 20 miljoen euro in te teren op de beloning van het personeel. Om die achterstand niet verder op te laten lopen, zetten gemeente en de sector in op fair practice. Dat kost ca. 8 miljoen euro per jaar, een bedrag dat de sector niet zonder meer uit eigen middelen kan opbrengen.

⁶ Het verhogen van entreprijzen zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot minder bezoek en daarmee juist minder omzet. Ook kan het verhogen van entreprijzen onwenselijk zijn in het kader van de diversiteit van het publiek.

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Londen, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen. Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

Enno Gerdes

+31 6 34 49 18 64

enno.gerdes@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com