

Aan: Raad voor Cultuur

Van: René Goudriaan (SiRM)

Onderwerp: Briefadvies over gevolgen Fair Practice Code

Datum: 30 mei 2020

De Raad voor Cultuur heeft mij gevraagd om in een briefadvies kort in te gaan op de volgende vier punten:

- 1 financiële gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code bij de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals;
- 2 de geraamde kosten voor de indexatie van de personele lasten in 2020 en 2021;
- 3 de financiële gevolgen van sociale en fiscale wetgeving, waaronder de *Wet arbeidsmarkt in balans*, voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals;
- 4 de financiële gevolgen van de Fair Practice Code in de drie grote steden.

Deze vier punten komen hierna aan de orde. Met uitzondering van het vierde punt hebben alle resultaten betrekking op instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van Rijk.

1. Financiële gevolgen van de Fair Practice Code op Rijksniveau

De meerkosten van de Fair Practice Code bedragen ten opzichte van de huidige situatie *minimaal*¹ € 20,1 mln. (loonpeil 2021) voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals (tabel 1). Ze bestaan voor krap de helft uit een compensatie voor een tekortschietende beloning (ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn) en voor ruim de helft uit een compensatie voor onbetaald structureel overwerk. Uitgedrukt als percentage van de personele lasten zijn de meerkosten relatief hoog bij instellingen in de creatieve industrie (20%), presentatie-instellingen voor beeldende kunst (8%) en muziekinstellingen (8%), in het bijzonder bij muziekensembles.

Gemiddeld bedragen de meerkosten voor alle deelsectoren samen 4% van de personele lasten. Dat is een relatief bescheiden percentage, omdat het overgrote deel van de meerkosten betrekking heeft op kleinere instellingen met verhoudingsgewijs lage personele lasten. De problemen met fair

¹ Dat het een minimumschatting betreft, komt doordat de analyse van beloningsproblemen beperkt is tot beloningsproblemen die op korte termijn oplosbaar zijn; met de 'bijwerkingen' van het projectmatig werken is geen rekening gehouden. Het betreft onder meer de qua omvang en tijdsduur beperkte arbeidscontracten voor tijdelijk personeel en zzp'ers, de afwezigheid van regelingen voor opleiding en ontwikkeling van deze groepen werkkenden, en ook de afwezigheid van adequate arbeidsvoorwaarden voor werkkenden in sommige deelsectoren. Die 'bijwerkingen' zijn overigens een serieus aandachtspunt. De coronacrisis illustreert dat het huidige business model van de sector tegen zijn grenzen aanloopt.

pay zijn bij de BIS-instellingen in het algemeen te overzien. Afwijkingen van fair pay in de BIS spelen in vooral bij muziekensembles en presentatie-instellingen, en in mindere mate bij orkesten (remplaçanten) en opera.

Tabel 1 Meerkosten van de Fair Practice Code bij meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals, 2021 (x € 1 mln.)^a

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk	Totale meerkosten	Meerkosten in % personele lasten
Theater	0,6	1,8	2,5	3
Dans	0,2	0,3	0,5	1
Muziektheater	0,8	1,0	1,7	4
Muziek	4,7	3,7	8,5	8
Musea	1,7	0,8	2,5	2
Presentatie-instellingen	0,2	0,7	0,8	8
Creatieve industrie	0,9	0,9	1,8	20
Festivals	0,8	1,0	1,8	4
Totaal meerjarig gesubsidieerd	9,8	10,2	20,1	4

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

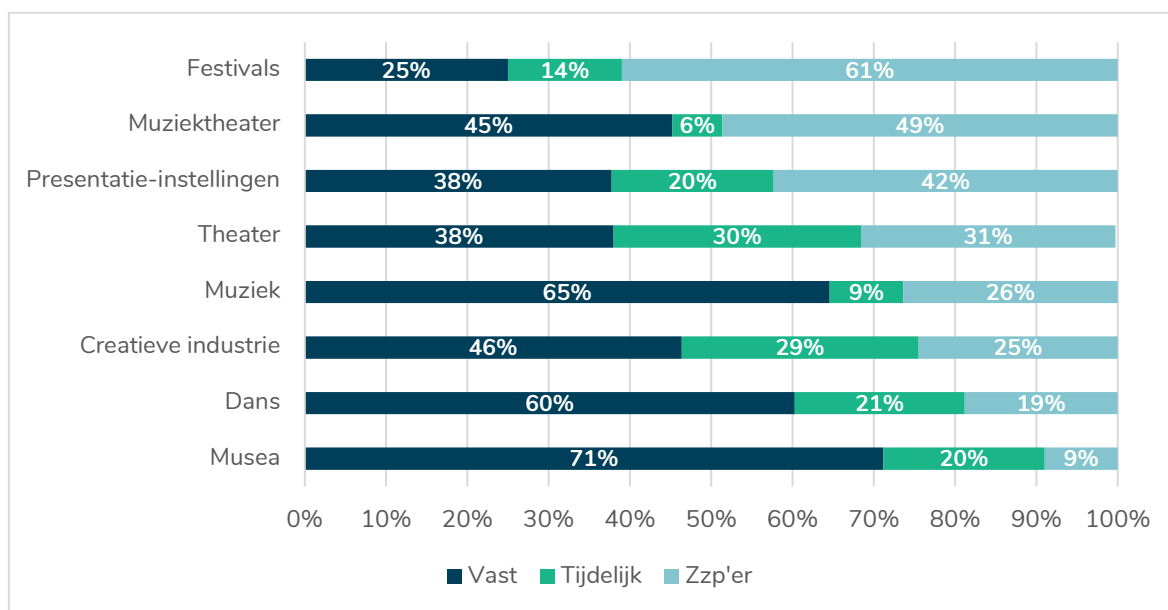
Omdat de meerkosten van de Fair Practice Code vooral betrekking hebben op kleinere instellingen met relatief lage personele lasten, kunnen de problemen met fair pay bij deze grote groep instellingen met relatief beperkte financiële middelen worden verholpen. Het idee om deze groep instellingen zelf de meerkosten van Fair Practice Code te laten financieren door minder activiteiten te programmeren, blijkt in de praktijk niet werkbaar. Dit is een kaasschaafmethode die dikke plakken vereist en daardoor tot een sterke reductie van de activiteiten van kleinere instellingen leidt. In dat geval komt de levensvatbaarheid van deze groep instellingen in het geding en is het verstandiger en efficiënter om strenger te prioriteren bij subsidietoekenningen.

Er zijn twee belangrijke oorzaken aan te geven voor de relatief hoge meerkosten van kleinere instellingen. Ten eerste vragen kleinere instellingen doorgaans te weinig subsidie aan om te voorkomen dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen, aangezien deze instellingen – in tegenstelling tot de grotere instellingen – kampen met een structurele bestaansonzekerheid. Die bestaansonzekerheid is in andere delen van het publieke domein betrekkelijk ongebruikelijk. De krappe subsidieaanvraag uit zich onder meer in relatief veel onbetaald overwerk.

Ten tweede draaien kleinere instellingen mede door hun krappe budgetten en hun bestaansonzekerheid vooral op de inzet van veelal karig beloonde (schijn)zelfstandigen. In veel gevallen bestaat zelfs de 'vaste staf' voor een groot deel uit zzp'ers. Voor werknemers in loondienst zorgen cao's in delen van de sector min of meer tot een redelijke bodem in de markt, maar voor zzp'ers is veel minder geregeld. Beloningsrichtlijnen zijn minder dwingend dan cao's. Ook wanneer in cao's, zoals de cao toneel en dans, opslagfactoren op het reguliere loon voor zelfstandigen zijn vastgelegd dan

zijn die vaak te laag om zzp'ers in een gelijkwaardige positie als werknemers te brengen.² Zzp'ers werken bovendien vaak in deelsectoren, zoals festivals, muziektheater en presentatie-instellingen, waarvoor geen sectorbrede cao geldt (figuur 1).

Figuur 1 Personeelssamenstelling van meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals per deelsector naar type werkende (in %), 2017-2018^a



a Uitsluitend betaalde arbeidskrachten.

2. Indexatie van de personele lasten

Indexatie van de beloningen in de culturele en creatieve sector is een cruciaal onderdeel van de Fair Practice Code. Indexatie voorkomt dat de achterstanden in de beloning in de culturele en creatieve sector verder oplopen ten opzichte van andere sectoren in het publieke domein en de rest van de economie. Als de verschillende overheden bij subsidieaanvragen van instellingen eisen dat zij de Fair Practice Code toepassen dan moeten zij dat zelf ook doen. In de praktijk blijkt dat indexatie voor diezelfde overheden echter vaak een sluitpost is, zeker op lokaal niveau.

In kwantitatieve termen is structurele indexatie van de personele lasten op termijn nog belangrijker dan het wegwerken van afwijkingen van fair pay (tabel 2). Uitgaande van indexatie van de personele lasten met ruim 2,4% in 2020 en 2021 is cumulatief een bedrag nodig van € 22,6 mln. in 2021: bijna € 11,2 mln. in 2020 en daar bovenop nog eens bijna € 11,5 mln. in 2021. Vergeleken

² Werknemers in loondienst hebben – in tegenstelling tot zzp'ers – bijvoorbeeld recht op betaalde vakantiedagen en feestdagen. Uitgaande van opslagen van 30% voor verzekeringen, pensioenen e.d., 8% voor vakantiegeld, en 13% voor feestdagen en vakantiedagen is een opslag van circa 60% op de cao-lonen nodig om zzp'ers qua beloning in een vergelijkbare positie te brengen als werknemers in loondienst. De cao toneel en dans voorziet voor 2020 in een opslag van 40% op de cao-lonen.

met de meerkosten zijn de bedragen zijn hoog, omdat de grotere instellingen met geen of beperkte meerkosten bij fair pay zwaar wegen bij de indexatie van de personele lasten.

Naar mijn mening verdient het aanbeveling om de indexatie van de personele lasten structureel te verankeren; bijvoorbeeld door een koppeling aan de ontwikkeling van het minimumloon of de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen.³ Dat geeft rust en zekerheid in de culturele en creatieve sector en zorgt ervoor dat de lonen en salarissen in de sector 'meedemen' met de rest van de economie.

Tabel 2 Kosten van de indexatie van de personele lasten bij meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals in de culturele en creatieve sector, 2020 en 2021 (x € 1 mln.)^{a b}

	Indexatie 2020	Indexatie 2021	Indexatie 2020 en 2021 gecumuleerd
Theater	1,7	1,7	3,4
Dans	1,0	1,0	2,0
Muziektheater	0,9	1,0	1,9
Muziek	2,3	2,4	4,7
Musea	3,9	4,0	7,9
Presentatie-instellingen	0,2	0,2	0,5
Creatieve industrie	0,2	0,2	0,4
Festivals	0,9	0,9	1,9
Totaal	11,2	11,5	22,6

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

3. Gevolgen van sociale en fiscale wetgeving

Instellingen in de culturele en creatieve sector zijn vaak niet goed op de hoogte van veranderingen in de sociale en fiscale wetgeving. In de ingediende begrotingen bij hun subsidieaanvragen wordt op een enkele uitzondering na hieraan – ondanks het kostenverhogende karakter van dergelijke overheidsmaatregelen – geen aandacht geschonken. Het betreft in het bijzonder twee wetten die forse gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van culturele instellingen:

- de Wet deregulering beoordeling arbeidsvoorwaarden (Wet DBA);
- de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab).

In richt me hier primair op de Wab, maar schenk eerst enige aandacht aan de wetgeving voor zzp'ers in het kader van de Wet DBA.

³ Het minimumloon volgt de loon- en salarisontwikkeling in de gehele economie.

Wetgeving voor zzp'ers

De Wet DBA is op tot dit jaar niet actief gehandhaafd door de Belastingdienst. Er gold een moratorium op de handhaving tot 1 januari 2020. Het moratorium is weliswaar met een jaar verlengd in afwachting van de nieuwe wetgeving voor het inhuren van zelfstandigen per 1 januari 2021, maar dit jaar is de Belastingdienst gestart met toezicht in een aantal geselecteerde sectoren. De Belastingdienst kan handhaven wanneer opdrachtgevers hun werkwijze binnen een redelijke termijn niet aanpassen na aanwijzingen van de Belastingdienst. De culturele en creatieve sector behoort vooralsnog niet tot de geselecteerde sectoren, maar het ligt voor de hand dat de Belastingdienst vanaf volgend jaar kritisch gaat kijken naar de kwalificaties van de arbeidsrelaties in de culturele en creatieve sector.

Wanneer is er sprake van loondienst en wanneer van beroepsuitoefening als zelfstandige? Belangrijke criteria zijn:

- Bestaat er een verplichting tot persoonlijke arbeid?
- Bestaat er een gezagsrelatie?

Als er geen verplichting tot persoonlijke arbeid bestaat – betrokkene mag zelfstandig bepalen of het werk door iemand anders kan worden uitgevoerd – dan is er geen sprake van loondienst. Als die verplichting wel bestaat, maar er geen gezagsverhouding aanwezig is dan is er evenmin sprake van loondienst. In alle overige gevallen is sprake van loondienst.

Voor het bestaan van een gezagsrelatie kan in de praktijk van de culturele en creatieve sector een belangrijk struikelblok vormen om als zelfstandige te worden gekwalificeerd. Een kritische toetsing daarvan door Belastingdienst zal in veel gevallen onvermijdelijk tot de conclusie leiden dat er sprake is van schijnzelfstandigheid. Dit zet de bijl aan de wortels van het huidige bedrijfsmodel van instellingen en festivals en verhoogt hun kosten. Instellingen, festivals en het ministerie van OCW lijken zich tot nu toe onvoldoende bewust te zijn van de ernst van de situatie.

Binnen het kader van de nieuwe wetgeving voor zelfstandigen wordt met ingang van 1 januari 2021 ook een *minimumuurtarief* voor zzp'ers van € 16 per uur ingevoerd. In delen van de sector wordt dat tarief nu nog niet altijd gehaald; bijvoorbeeld bij sommige kleinere presentatie-instellingen. Verder berust de huidige honorariumrichtlijn voor beeldend kunstenaars op een uurtarief van € 13. Om in aanmerking te komen voor een bedrag uit experimenteerreglement van het Mondriaan Fonds, dienen musea en presentatie-instellingen de in de richtlijn genoemde honoraria voor ten minste 50% betalen (oftewel een uurtarief van € 6,50).⁴ Maar zelfs als zij de honoraria van de richtlijn voor 100% betalen, worden zij in 2021 geconfronteerd met een kostenstijging van bijna 25% voor de honoraria van beeldend kunstenaars. In de ingediende meerjarenbegrotingen bij de subsidieaanvragen die ik heb ingezien, is geen rekening gehouden met deze kostenstijging.

⁴ Zie: <https://www.mondriaanfonds.nl/aanvraag/experimenteerreglement/>.

Wet arbeidsmarkt in balans

Sinds 1 januari 2020 zijn de regels rond arbeidscontracten en ontslag veranderd. Dit is geregeld in de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Doel van de Wab is om de kloof in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een vast contract en werknemers met tijdelijk contract sterk te vermindere(n). Dit geschiedt onder meer aan de hand van de volgende maatregelen:

- werkgevers betalen een 5 procentpunt hogere WW-premie voor werknemers met een tijdelijk contract dan werknemers met een vast contract (op dit moment 7,94% versus 2,94%);⁵
- de werknemer heeft recht op een transitievergoeding vanaf de eerste dag, ook dus bij tijdelijke contracten;
- in het kader van de ketenregeling kunnen drie tijdelijke contracten in maximaal drie jaar worden aangegaan;
- payrollers – bijvoorbeeld remplaçanten bij orkesten – krijgen minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden en dezelfde rechtspositie als werknemers die in dienst zijn van de instelling ('gelijk loon voor gelijk werk');
- oproepkrachten moeten na een jaar een contract worden aangeboden op basis van het aantal uren dat de betrokkene in het afgelopen jaar gemiddeld heeft gemaakt.

De filosofie achter de Wab is dat werkgevers door het duurder maken van flexibele arbeid worden gestimuleerd om meer personeel in vaste dienst aan te nemen. Ik vraag mij sterk af of dit doel wordt gehaald in de culturele en creatieve sector. Gegeven de krappe middelen en het uitgangspunt van projectmatig werken verwacht ik eerder dat instellingen in de culturele en creatieve sector – en zeker de kleinere instellingen – ervoor zullen kiezen om in plaats van werknemers met tijdelijke contracten zzp'ers in te huren dan dat zij werknemers een vast contract zullen aanbieden. Maar dan lopen zij volgend jaar tegen de grenzen aan van de Wet DBA. Ook voor de Wab geldt dat slechts een enkele instelling in de ingediende meerjarenbegroting bij de subsidieaanvraag aandacht schenkt aan de financiële gevolgen voor de personele lasten, hoewel de wet op 1 januari van dit jaar is ingegaan. Overigens zijn hiervoor in de begroting van het ministerie van OCW evenmin middelen gereserveerd.

Orkesten hebben zich als eerste gebogen de gevolgen van de Wab. Na correspondentie met het ministerie van Sociale Zaken bleek dat de bestaande remplaçanten cao moeilijk houdbaar was. De Wab bepaalt onder meer dat de remplaçanten die door de stichtingen remplaçanten worden ingezet bij de orkesten vanaf 1 januari 2020 minimaal gelijke arbeidsvoorwaarden moeten hebben als de vaste musici die een gelijke of gelijkwaardige functie vervullen. Daarom hebben de cao-partijen op 11 maart jl. een principeakkoord gesloten over een nieuwe cao voor remplaçanten waarin is vastgelegd dat de arbeidsvoorwaarden van het orkest waar wordt geremplaceerd zo veel mogelijk één op één worden toegepast op de remplaçant.⁶ De nieuwe arbeidsvoorwaarden gelden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020. Op dit moment vindt een inventarisatie plaats van de arbeidsvoorwaarden bij de verschillende orkesten. Daarom is een exacte inschatting van de beno-

⁵ Zie: <https://www.uvv.nl/werkgevers/bedragen-en-premies/detail/ww-premie>.

⁶ Zie: <https://www.fnv.nl/getmedia/deed05b7-dedf-4624-9bc6-2c871978f35a/Principe-akkoord-cao-Remplacanten-Nederlandse-Orkesten-2020.pdf>

digde middelen op dit moment lastig, maar als eerste benadering kunnen we voor de orkesten in de BIS – los van de transitiekosten en de verhoogde WW-premie – uitgaan van een bedrag van € 4,2 mln. in 2021, zijnde het bedrag van de meerkosten van de Fair Practice Code voor orkesten in 2021.⁷

In de andere delen van de culturele en creatieve sector zijn de beloningsverschillen tussen personeel met een vast dienstverband en personeel met een tijdelijk dienstverband of een payroll contract niet of in aanzienlijke mindere mate aanwezig dan bij de orkesten. In de rest van de sector spelen vooral de 5 procentpunt hogere WW-premie en de transitievergoedingen (een derde maandsalaris) voor werknemers met een tijdelijk contract. Om die kosten goed te becijferen, is gedetailleerde informatie nodig over de duur van de tijdelijke contracten en de gedragsreacties van de instellingen op de veranderde wetgeving, zoals meer personeel in vaste dienst of meer zzp'ers. Die informatie is op dit moment niet beschikbaar. Daarom volsta ik met een tentatieve doorrekening.

De 5 procentpunt hogere WW-premie leidt uitgaande van het huidige aantal tijdelijke contracten (en dus afwezigheid van gedragseffecten bij de instellingen) tot circa € 3 mln. hogere personele lasten voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen in 2021. Eveneens bij afwezigheid van gedragsreacties van instellingen vergen de transitievergoedingen in 2021 naar schatting een bedrag van circa € 2 mln. Dat bedrag valt lager uit als instellingen ervoor kiezen om werknemers in tijdelijke dienst te vervangen door werknemers in vaste dienst of ingehuurde zzp'ers.

Resumerend: de Wab heeft – bij afwezigheid van gedragseffecten – € 9 mln. hogere personele lasten voor meerjarig gesubsidieerde instellingen in de culturele en creatieve sector tot gevolg. Dat is het gezamenlijke effect van de noodzakelijke aanpassing van de remplaçanten cao, de verhoogde WW-premie en de transitievergoedingen.

4. Meerkosten van de Fair Practice Code in de drie grote steden

SiRM heeft het afgelopen halfjaar de meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag onderzocht. In Rotterdam en Den Haag gebeurde dat op verzoek van de gemeente(raad) in het kader van de beoordeling van de aanvragen van meerjarige subsidies voor de periode 2021-2024. In Amsterdam vond het onderzoek plaats op initiatief van Amsterdamse Kunstraad ter voorbereiding van de subsidieperiode 2021-2024.

In totaal bedragen de meerkosten van de Fair Practice Code bij de door deze gemeenten meerjarig gesubsidieerde instellingen in totaal € 26,1 mln. (loonpeil 2021). Dat komt overeen met 7% van de personele lasten van de door de drie gemeenten meerjarig gesubsidieerde instellingen. Een deel van deze instellingen ontvangt overigens ook een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk. Het bedrag van € 26,1 mln. kan dus niet worden opgeteld bij het bedrag van

⁷ Zie: Richard Geukema en René Goudriaan, *Op weg naar het nieuwe normaal: Minimale meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code in de culturele en creatieve sector*, Utrecht: SiRM/PPMC, 2019, blz. 31-32.

€ 20,1 mln. voor de instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk.

De meerkosten zijn – uitgedrukt als percentage van de personele lasten – in de drie grote steden iets hoger dan die op de landelijk niveau (7% versus 4%). Dat komt vooral door verschillen in de samenstelling van de meerjarig gesubsidieerde instellingen op gemeentelijk niveau versus die op landelijk niveau:

- Ten eerste zijn de landelijk meerjarig gesubsidieerde instellingen meestal groter dan de instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeenten, ook al overlappen ze deels. Daardoor zijn de relatieve meerkosten van de landelijk meerjarige gesubsidieerde instellingen lager dan die van de instellingen met een gemeentelijke subsidie.
- Ten tweede worden op gemeentelijk niveau een aantal deelsectoren meerjarig gesubsidieerd die op landelijk niveau (vrijwel) geen meerjarige subsidie ontvangen, zoals podia, pop, jazz en urban en cultuureducatie. Het betreft deelsectoren met relatief hoge meerkosten.