

# > Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Den Haag

Een analyse voor culturele instellingen die meerjarige subsidie aanvragen bij de gemeente Den Haag

Utrecht, juni 2020  
René Goudriaan  
Julia de Meij  
Drian van der Woude

**SiRM.** Strategies  
in Regulated  
Markets

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Indeling van het rapport	11
<b>2 Bepaling meerkosten</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding	12
2.2 Complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp	13
2.3 Uitgangspunten	14
2.4 Praktijkonderzoek	15
2.5 Opschaling van de resultaten	16
<b>3 Meerkosten van de Fair Practice Code in Den Haag</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding	18
3.2 Nieuwe en bestaande aanvragers en instellingen met een positief en negatief subsidieadvies	18
3.3 Instellingen in het MJB 2017-2020	20
3.4 Nieuwe aanvragers	25
3.5 Vergelijking met onderzoek op nationaal niveau	28
3.6 Kanttekeningen bij de resultaten	30
<b>4 Gevolgen voor het aanbod en het culturele leven in Den Haag</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Uitgangspunten en aanpak	32
4.3 Gevolgen voor het Haagse culturele aanbod	34
4.4 Gevolgen voor het culturele leven in Den Haag	37
4.5 Conclusies	38
<b>5 Roadmap en quick wins</b>	<b>40</b>
5.1 Inleiding	40
5.2 Roadmap	41
5.3 Quick wins	42
5.4 Conclusies	44
<b>6 Conclusies</b>	<b>45</b>

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

In Zee aan mogelijkheden: Beleidskader Kunst en Cultuur 2021-2024 onderschrijft de gemeente Den Haag de principes van de Fair Practice Code. De gemeente verwacht van culturele instellingen dat zij in hun subsidieaanvraag uitleggen hoe zij met eerlijke beloning (fair pay) omgaan. De gemeente Den Haag erkent dat een eerlijke beloning effect kan hebben op de omvang van de activiteiten van instellingen, omdat zij geen aanvullende middelen beschikbaar stelt voor de implementatie van de Fair Practice code in de culturele sector.

De toepassing van de Fair Practice Code leidt tot hogere personele lasten per werkende in de culturele sector en – bij gelijkblijvende financiële middelen – tot een vermindering van het culturele aanbod en de bijbehorende werkgelegenheid. Daarom heeft de gemeente Den Haag ten eerste behoefte aan een onderbouwde berekening van de meerkosten van de toepassing van Fair Practice Code voor de culturele instellingen die bij de gemeente *meerjarige* subsidie aanvragen. Ten tweede wenst de gemeente inzicht in de mogelijke consequenties van fair pay voor de activiteiten van culturele instellingen en het culturele leven in Den Haag bij een gelijkblijvend financieel kader. De gemeente Den Haag heeft SiRM gevraagd om het onderzoek uit te voeren.

## Bepaling meerkosten

Ons onderzoek naar de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij de Haagse culturele instellingen berust evenals de eerdere landelijke onderzoeken van SiRM op een combinatie van een gerichte interactieve informatie-uitvraag en een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een representatieve groep van 45 instellingen, ondersteund door een empirische analyse op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen voor het Meerjarenbeleidsplan (MJB) Kunst en Cultuur 2021-2024 van alle subsidieaanvragers.

In de analyses onderscheiden we in **eerste instantie** instellingen in het huidige MJB 2017-2020 en nieuwe aanvragers van een subsidie in het MJB 2021-2024 van de gemeente Den Haag. Daaraan hebben we bij de afronding van het onderzoek in tweede instantie nog de categorie instellingen met een positief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024 toegevoegd. Daarnaast hanteren we een onderscheid naar grootteklasse (drie klassen) en naar deelsector (tien deelsectoren).

Fatsoenlijke honorering van zowel werknemers als zzp'ers staat in het onderzoek centraal. Cao's en beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning (fair pay). Afwijkingen van de Fair Practice Code bestaan ten eerste uit een tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en ten tweede uit onbetaald structureel overwerk. De **meerkosten** van de Fair Practice Code zijn de kosten die gemoed zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

## Meerkosten

De meerkosten van de Fair Practice Code bedragen voor **alle** subsidie aanvragende instellingen samen in 2018 € 5,9 mln. (loonpeil 2019). Daarvan heeft € 4,8 mln. betrekking op instellingen in het MJB 2017-2020 en € 1,1 mln. op de nieuwe subsidieaanvragers (tabel 0.1). Het bedrag van € 4,8 mln. voor de instellingen in het MJB 2017-2020 geeft een beeld van de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod** van de culturele instellingen in het MJB. De totale meerkosten bestaan in 2018 gemiddeld voor 60% (€ 3,5 mln.) uit een tekortschietende beloning (ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en voor 40% (€ 2,4 mln.) uit onbetaald structureel overwerk. Ook in 2021 en 2024 is de tekortschietende beloning gemiddeld goed voor circa 60% van de meerkosten. Bij de nieuwe aanvragers liggen de verhoudingen omgekeerd en is het onbetaald structureel overwerk de grootste component van de meerkosten.

Tabel 0.1 Meerkosten van de Fair Practice Code: instellingen in het Meerjarenbeleidsplan 2017-2020 versus nieuwe aanvragers (x € 1.000)<sup>a</sup>

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk	Meerkosten (loonpeil 2019)	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
<b>2018</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	3.019	1.763	4.782	7	4
Nieuwe aanvragers	503	596	1.099	18	10
Totaal	3.522	2.359	5.881	8	4
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	2.648	1.567	4.215	6	3
<b>2021</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	1.965	732	2.696	3	2
Nieuwe aanvragers	599	893	1.492	17	9
Totaal	2.564	1.624	4.188	5	3
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	1.805	816	2.621	4	2
<b>2024</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	1.853	711	2.564	3	2
Nieuwe aanvragers	421	845	1.266	13	7
Totaal	2.274	1.556	3.830	4	2
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	1.644	779	2.423	3	2

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

Op basis van de ingediende **meerjarenbegrotingen** nemen de totale meerkosten van alle subsidieaanvragers af van € 5,9 mln. in 2018 tot € 4,2 mln. in 2021 en € 3,8 mln. in 2024. De meerkosten worden in de periode 2021-2024 niet tot nul gereduceerd, hoewel de in de meerjarenbegrotingen van de instellingen verwerkte stijging van de personele lasten ruimschoots voldoende is om de meerkosten tot nul te reduceren. De begrote stijging van de personele lasten wordt slechts gedeeltelijk ingezet voor fair pay.

De meerkosten van instellingen met een **positief advies** van de Adviescommissie Meerjarenbeleidplan Kunst en Cultuur 2021-2024 zijn in het algemeen lager dan die van de instellingen in het huidige MJB 2017-2020. Dat komt onder meer doordat de adviescommissie in haar beoordeling van de subsidieaanvragen van instellingen – voor zover mogelijk binnen de bestaande kaders – rekening heeft gehouden met de toepassing van de Fair Practice Code door culturele instellingen. Mede daardoor komt volgens de adviescommissie 58% van de kleine en middelgrote subsidie aanvragende instellingen niet in aanmerking voor een meerjarige subsidie. Bij de grote instellingen valt 23% af.

Het leeuwendeel van de totale meerkosten – ruim 80% in 2018 en circa twee derde in 2021 en 2024 – betreft instellingen die in het **MJB 2017-2020** zijn opgenomen. Dat grote aandeel houdt vooral verband met de grootte van die instellingen. De meerkosten – uitgedrukt als percentage van de personele lasten – zijn bij de instellingen in het MJB 2017-2020 immers laag vergeleken met de nieuwe aanvragers: in 2018 7% versus 18%. De meerkosten van de nieuwe aanvragers blijven in 2021 en 2024 relatief hoog, zelfs wanneer hun subsidieaanvragen volledig zouden worden gehonoreerd. Dat komt vooral doordat de nieuwe aanvragers voor een belangrijk deel kleinere instellingen zijn.

Uit hoofdstuk 3 blijkt immers dat de meerkosten relatief hoog zijn bij **kleine instellingen**: in 2018 ruim 25% van de personele lasten bij de instellingen in het MJB 2017-2020 en 52% bij de nieuwe aanvragers, hoewel het niet om heel grote bedragen gaat (respectievelijk € 0,4 mln. en € 0,7). Hun relatieve meerkosten dalen in 2024 weliswaar op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen tot 9% voor de instellingen in het MJB 2017-2020 en 26% voor de nieuwe aanvragers, maar blijven hoog. Kleinere instellingen vragen doorgaans (te) weinig subsidie aan om te voorkomen dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen. Dat uit zich onder meer in relatief veel onbetaald structureel overwerk. Bovendien blijkt hun kennis van cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving onvoldoende. In tegenstelling tot kleine instellingen zijn de meerkosten van grote instellingen relatief laag: in 2018 5% van de personele lasten bij de grote instellingen in het MJB 2017-2020. Het patroon van de relatief hoge meerkosten bij kleine instellingen en verhoudingsgewijs lage meerkosten bij grote instellingen spoort met het landelijke beeld uit onze eerdere onderzoeken voor Kunsten '92 en het ministerie van OCW.

Bij de instellingen in het MJB 2017-2020 zijn de meerkosten in 2018 het hoogst in de beeldende kunst met 36% van de personele lasten, gevolgd door pop, jazz en urban met 22% van de personele lasten. Bij de nieuwe aanvragers zijn de meerkosten in alle deelsectoren – met uitzondering van musea en erfgoed – relatief hoog, oplopend tot 52% van de personele lasten bij klassieke muziek. Uitgaande van de **ingediende meerjarenbegrotingen** dalen de relatieve meerkosten in de meeste deelsectoren in 2024 ten opzichte van 2018 flink, maar blijven ze bij vrijwel alle categorieën nieuwe aanvragers op een hoog niveau: gemiddeld 13%. Een eerste **kanttekening** bij de resultaten is dat de aangevraagde subsidiebedragen – zelfs van de instellingen met een positief subsidieadvies voor de periode 2021-2024 – in de meeste gevallen niet volledig worden gehonoreerd. Een tweede kanttekening is dat het de vraag is wat het realiteitsgehalte is van de ingediende begrotingen in het coronatijdperk. Beide kanttekeningen hebben consequenties voor de hier berekende meerkosten en/of voor de omvang van de beoogde activiteiten.

## Gevolgen voor het culturele aanbod en het Haagse culturele leven

Door de toepassing van fair pay krijgt een deel van de Haagse culturele instellingen te maken met hogere personele lasten (= meerkosten). Bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie zijn deze instellingen gedwongen om hun personeelssterkte of de overige kostencomponenten terug te brengen dan wel hun eigen inkomsten sterk te vergroten. Daardoor is bij een gelijkblijvende subsidie nauwelijks aan een vermindering van het culturele aanbod te ontkomen. En dat heeft mogelijk consequenties voor het culturele leven. Reductie van het aanbod bij gelijkblijvende gemeentelijke subsidies kan via een **technische analyse** op twee manieren worden vormgegeven:

- 1 een vermindering van het aantal (publieks)activiteiten per instelling (de 'kaasschaaf');
- 2 een vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen.

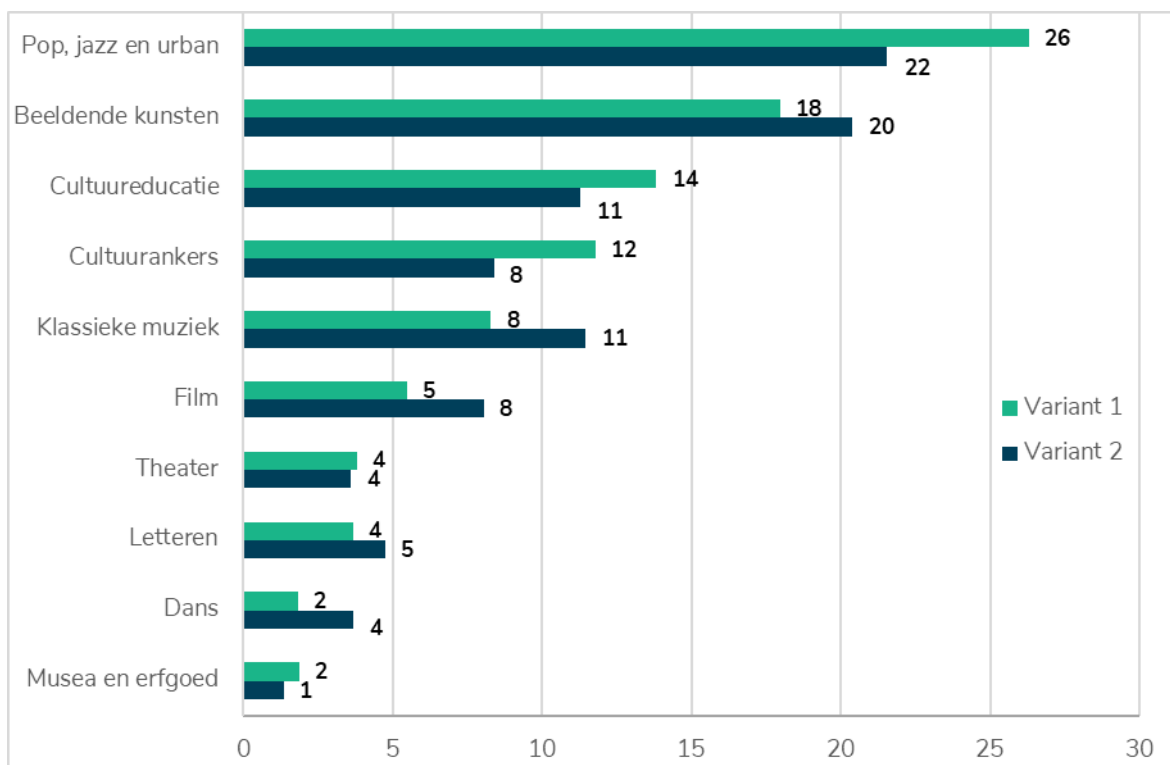
In de eerste variant blijft het aantal instellingen gelijk en worden de meerkosten van de Fair Practice Code gedekt door een vermindering van de activiteiten. De dekking geschiedt via een evenredige verlaging van de activiteitenlasten minus de publieksinkomsten. Minder activiteiten betekent immers niet alleen lagere activiteitenlasten, maar ook minder publieksinkomsten (en eventueel minder bijdragen van private fondsen, sponsors en andere financiers, maar dit gedragseffect laten we in deze variant buiten beschouwing). In de tweede variant worden minder instellingen gesubsidieerd om de overblijvende instellingen een hogere gemeentelijke subsidie te kunnen toekennen en hen daarmee in staat te stellen om hun personeel fatsoenlijk te belonen. Uiteraard heeft ook de tweede variant gevolgen voor de omvang van de (publieks)activiteiten. Impliciet heeft de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 in haar advies gekozen voor een combinatie van beide varianten. De technische analyse is uitgevoerd voor het jaar 2018, omdat meeste subsidieaanvragers – ondanks een appèl van de gemeente – vanaf 2021 zowel een stijging van de toegekende subsidie als van hun activiteiten hebben begroot.

Beide technische varianten hebben vooral gevolgen voor deelsectoren met relatief hoge meerkosten. Daarnaast zijn de gevolgen ingrijpend voor deelsectoren met naar verhouding hoge publieksinkomsten of andere eigen inkomsten en subsidies van andere overheden. In totaal moet de omvang van de activiteiten in beide varianten gemiddeld met 8% worden ingekrompen om bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie te voldoen aan het uitgangspunt van fair pay. Dat resulteert in de tweede variant in zeven minder gesubsidieerde instellingen ten opzichte van het MJB 2017-2020. In beide varianten is de procentuele reductie van de activiteiten groter dan het procentuele aandeel van de meerkosten in de totale lasten. Dat komt in de eerste variant doordat de publieksinkomsten verminderen door de reductie van de activiteiten. In de tweede variant is dat het gevolg van het wegvallen van de eigen inkomsten en de bijdragen van andere overheden bij de niet langer gesubsidieerde en vermoedelijk opgeheven instellingen. Deze neveneffecten werken in beide varianten als een **negatieve hefboom**.

De vermindering van de activiteiten is in beide varianten het grootst bij pop, jazz en urban (22 à 26%), gevolgd door beeldende kunst (18 à 20%) en cultuureducatie (11 à 14%). Figuur 0.1 illustreert dit. De reductie van de activiteiten is het geringst bij musea en erfgoed (1 à 2%), en dans (2 à 4%). De gevolgen voor het culturele leven zijn naar verwachting het grootst in de drie genoemde deelsectoren met de grootste inkrimping van de activiteiten. De meerkosten kunnen in deze deelsectoren vrijwel niet worden opgevangen binnen de normale bedrijfsvoering. In het algemeen mag

echter worden verwacht dat het aantal bezoeken beduidend minder sterk afneemt dan het aantal activiteiten. De gevolgen voor het culturele leven zijn alleen substantieel als de spreiding van het cultuuraanbod over de wijken door een vermindering van het aantal activiteiten en/of het aantal instellingen in het gedrang komt.

Figuur 0.1 Vergelijking reductie van de activiteiten in de eerste en tweede variant (in %)



### Roadmap en quick wins

De Haagse culturele instellingen worstelen met de toepassing van de Fair Practice Code. In de subsidieaanvragen wordt slechts **mondjesmaat** aandacht geschonken aan de toepassing van de Fair Practice Code en dan nog meestal in heel algemene termen. De code is bij veel instellingen nog geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Dit is geen specifiek Haags probleem.

De financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag voor de meerkosten van instellingen met een **positief** subsidieadvies bedraagt – rekening houdend met een evenredige bijdrage van de andere financiers – beperkt tot een bedrag van € 2,0 mln. Om in 2024 fair pay te bereiken bij deze groep instellingen, kan een **ingroeitraject** met vier jaarlijkse stappen van € 0,5 mln. extra worden gehanteerd. Het betreft een financieel beslag van € 0,5 mln. in 2021, en cumulatief € 1,0 mln. in 2022, € 1,5 mln. in 2023 en uiteindelijk structureel € 2,0 mln. in 2024. Alleen instellingen met uitgewerkte en taakstellende plannen voor fair pay zouden in aanmerking dienen te komen voor deze aanvullende middelen.

Veel van de gesubsidieerde instellingen zijn door hun **te kleine schaal** niet in staat om de bedrijfsvoering professioneel te organiseren. Dat komt eveneens tot uiting in een gebrekkige naleving van de Fair Practice Code. Samenwerking in de vorm van een gezamenlijke backoffice helpt kleinere instellingen om de ondersteunende taken, zoals personeel en organisatie, financiën, marketing en

ICT, efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren. De mate van **samenwerking** kan uiteenlopen van een shared service organisatie tot meer verregaande vormen van samenwerking, zoals een gezamenlijke zakelijke leiding voor een aantal instellingen. Professionele bedrijfsvoering is een noodzakelijke voorwaarde voor fair pay. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de gemeente instellingen stimuleert om lid te worden van een branche- of belangenorganisatie; bijvoorbeeld door een deel van de contributie voor haar rekening te nemen. Dan kunnen de betrokken instellingen een beroep doen op de kennis van deze organisaties op het terrein van cao's, beloningsrichtlijnen, andere arbeidsvoorwaarden, en relevante sociale en fiscale wetgeving. Dat is nu meestal niet het geval.

## Conclusies

De belangrijkste conclusies van het rapport luiden als volgt:

- De meerkosten van de Fair Practice Code bedragen voor alle subsidie aanvragende instellingen samen in 2018 € 5,9 mln., waarvan € 4,8 mln. bij de instellingen in het MJB 2017-2020 en € 1,1 mln. bij de nieuwe subsidieaanvragers. Het bedrag van € 4,8 mln. bij de instellingen in het MJB 2017-2020 geeft een beeld van de meerkosten bij een ongewijzigd aanbod. Dat bedrag is hoger dan het bedrag aan meerkosten bij instellingen met een positief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024 (€ 4,2 mln.).
- Rekening houdend met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag (48%) en een proportionele bijdrage van de andere financiers – Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, et cetera – heeft van het bedrag van € 4,2 mln. aan meerkosten voor de instellingen met een positief subsidieadvies € 2,0 mln. betrekking op het door de gemeente Den Haag gesubsidieerde deel. Daarvoor zou een ingroeitraject met vier stappen van jaarlijks € 0,5 mln. extra kunnen worden gehanteerd, zodat uiteindelijk in 2024 fair pay bij de gesubsidieerde instellingen wordt gerealiseerd.
- Uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen nemen de totale meerkosten van **alle** subsidie aanvragende instellingen af van € 5,9 mln. tot € 4,2 mln. in 2021 en € 3,8 mln. in 2024. De in deze begrotingen verwerkte stijging van de personele lasten zou echter ruimschoots voldoende moeten zijn om de meerkosten tot nul te reduceren.
- De stijging van de personele lasten wordt slechts deels ingezet voor fair pay. Instellingen hebben in hun ingediende plannen doorgaans weinig gedaan met de oproep van de gemeente om in de periode 2021-2024 zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
- Uitgedrukt als percentage van de personele lasten zijn de meerkosten hoog bij de nieuwe aanvragers, en bij de kleine en middelgrote instellingen in het MJB 2017-2020. Het betreft instellingen met – in absolute zin – lage personele lasten. Daardoor zouden de problemen van deze groep instellingen met relatief beperkte middelen kunnen worden verholpen.
- Met uitzondering van de beeldende kunst wijken de meerkosten van meerjarig gesubsidieerde instellingen in het MJB 2017-2020 in het algemeen niet betekenisvol af van de landelijke cijfers. Verschillen tussen de landelijke cijfers en cijfers voor de Haagse culturele instellingen zijn in het algemeen goed verklaarbaar en zijn het gevolg van verschillen in de samenstelling van de gesubsidieerde instellingen naar grootte en naar deelsector. Een duidelijke verklaring voor de relatief hoge meer kosten van Haagse instellingen voor beeldende kunst ontbreekt.



- Om bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie te kunnen voldoen aan het uitgangspunt van fair pay, moet de omvang van de activiteiten van Haagse culturele instellingen gemiddeld worden ingekrompen met 8%. Dat geldt zowel in de eerste variant berustend op een vermindering van het aantal activiteiten per gesubsidieerde instelling als in de tweede variant berustend op een vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen.
- De vermindering van het aanbod is het grootst in deelsectoren met relatief hoge meerkosten. Daarnaast zijn de gevolgen in de eerste variant ingrijpend voor deelsectoren met naar verhouding hoge publieksinkomsten, die deels wegvallen als het aantal publieksactiviteiten wordt verminderd. In de tweede variant zijn de consequenties groot voor deelsectoren met veel eigen inkomsten en subsidies van andere overheden, die deels wegvallen als de instellingen niet langer in aanmerking voor subsidie komen en vermoedelijk worden opgeheven.
- De vermindering van de activiteiten is in beide varianten het grootst bij pop, jazz en urban (22 à 26%), gevolgd door beeldende kunst (18 à 20%) en cultuureducatie (11 à 14%).
- Veel van de gesubsidieerde instellingen zijn door hun te kleine schaal niet in staat om de bedrijfsvoering professioneel te organiseren en de Fair Practice Code na te leven. Samenwerking in de vorm van een gezamenlijke backoffice helpt kleinere instellingen om de ondersteunende taken, zoals personeel en organisatie, financiën, marketing en ICT, efficiënter en effectiever dan nu te kunnen uitvoeren. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor fair pay.

# I Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Fair Practice Code is bedoeld als een normatief kader voor duurzaam, eerlijk en transparant ondernemen en werken in de culturele en creatieve sector. De code is opgesteld door de sector en biedt een handreiking voor verantwoord marktgedrag. Uitgangspunt is een fatsoenlijke beloning (fair pay) van werkenden in de sector om daarmee een bijdrage te leveren aan een sterke culturele en creatieve sector. De invoering van de Fair Practice Code leidt in beginsel tot hogere personele lasten in de culturele en creatieve sector (**meerkosten**) en – bij gelijkblijvende financiële middelen – tot een vermindering van het culturele aanbod en de bijbehorende werkgelegenheid. De meerkosten zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van:

- een tekortschietende beloning ten opzichte van de cao's of beloningsrichtlijnen (loon- en tariefcomponent);
- onbetaald structureel overwerk (hoeveelheidscomponent).

In Zee aan mogelijkheden: *Beleidskader Kunst en Cultuur 2021-2024* onderschrijft de gemeente Den Haag de principes van de Fair Practice Code. De gemeente verwacht van culturele instellingen dat zij in hun subsidieaanvraag uitleggen hoe zij met eerlijke beloning (fair pay) omgaan en wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn voor de personele lasten, de activiteiten en de eigen inkomsten. De gemeente heeft er begrip voor als fair pay gevolgen heeft voor de omvang van de activiteiten van culturele instellingen, maar verwacht wel dat de besturen van deze instellingen actief toezicht houden op de toepassing van de Fair Practice Code. Instellingen moeten er de komende subsidieperiode stapsgewijs voor zorgen dat een eerlijke beloning de norm wordt. De Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 toetst de subsidieaanvragen mede op de toepassing van de Fair Practice Code.

De gemeente Den Haag heeft allereerst behoefte aan een onderbouwde berekening van de meerkosten van de toepassing van Fair Practice Code voor culturele instellingen die bij de gemeente een *meerjarige subsidie* aanvragen. Vervolgens wil de gemeente weten wat – bij een gelijkblijvend financieel kader – de mogelijke consequenties zijn van de toepassing van de Fair Practice Code voor het culturele aanbod en het culturele leven in Den Haag. Ook heeft de gemeente behoefte aan een 'roadmap' die de toepassing van de Fair Practice Code (geleidelijk) mogelijk maakt. Ten slotte is de gemeente geïnteresseerd in potentiële quick wins. De gemeente Den Haag heeft SiRM – Strategies in Regulated Markets gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren dat een antwoord geeft op deze vragen. In de voorliggende rapportage doen we hiervan verslag.

## 1.2 Vraagstelling

De toepassing van de Fair Practice Code leidt bij – een gelijkblijvend aanbod – onvermijdelijk tot een toename van de personele lasten in de culturele en creatieve sector of – bij gelijkblijvende subsidies – tot een vermindering van het aanbod van culturele activiteiten en de werkgelegenheid,

tenzij de instellingen erin slagen om aanzienlijk meer eigen inkomsten te verwerven of efficiënter te opereren. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Den Haag SiRM ons de volgende vijf vragen gesteld:

- 1 Wat zijn de minimale meerkosten als gevolg van de invoering van de Fair Practice Code in de Haagse culturele sector bij **ongewijzigd aanbod**?
- 2 Wat zijn de consequenties voor het aanbod van culturele instellingen als de instellingen fair pay toepassen bij een **gelijkblijvend financieel kader**?
- 3 Welke gevolgen heeft een **niet gelijkblijvende productie** op het culturele leven in Den Haag?
- 4 Wat is – op basis van de onderzoeksresultaten - een denkbare ‘roadmap’ die de toepassing van de Fair Practice Code bij de Haagse culturele instellingen in de periode 2021-2024 beter mogelijk maakt?
- 5 Tot welke mogelijke quick wins leiden de onderzoeksresultaten?

De eerste vraag is in de praktijk lastig te beantwoorden voor de periode 2021-2024, omdat instellingen in de ingediende **meerjarenbegrotingen** in het algemeen uitgaan van een stijging van het aanbod – meer activiteiten en meer personeel – ten opzichte van 2018. Als we iets willen zeggen over de meerkosten van de Fair Practice Code bij een ten opzichte van 2018 ongewijzigd aanbod, kunnen we het beste uitgaan van de cijfers over het jaar 2018 zelf. De berekende meerkosten voor 2021 en 2024 berusten op de ingediende begrotingen en hebben daardoor betrekking op de meerkosten die ontstaan als de subsidieaanvragen **volledig** worden gehonoreerd. Dat laatste is doorgaans niet het geval.

Bij de berekening van de meerkosten richten we ons naast de kosten van het onbetaalde structurele overwerk uitsluitend op beloningsproblemen die op **korte termijn** oplosbaar zijn. Dat betekent onder meer dat de ‘bijwerkingen’ van het projectmatig werken in het onderzoek niet aan de orde komen; 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 werkenden, en ook de afwezigheid van adequate secundaire arbeidsvoorwaarden voor werkenden in sommige deelsectoren. Het onderzoek heeft - gegeven bovenstaande constatering - betrekking op de **minimale meerkosten**. De effecten van actuele en toekomstige sociale en fiscale beleidsmaatregelen, zoals de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab)<sup>1</sup>, de Wet deregulering beoordeling arbeidsvoorwaarden (Wet DBA) en de beperking van de zelfstandigenaftrek blijven bij de berekening van de meerkosten eveneens buiten beschouwing. Verwacht mag worden dat deze beleidsmaatregelen een opwaarts effect uitoefenen op de (meer)kosten van de instellingen. Dat geldt in het bijzonder voor de Wet DBA.

Het antwoord op de eerste vraag levert een belangrijke input op voor de beantwoording van de tweede vraag. Bij een gelijkblijvend financieel kader leidt het ongedaan maken van de afwijkingen van de Fair Practice Code bijna onvermijdelijk tot een **vermindering van het aanbod** en daarmee van de werkgelegenheid. Een belangrijke vraag is dan hoe die reductie wordt vormgegeven:

---

<sup>1</sup> De enige uitzondering heeft betrekking op de inmiddels beëindigde remplaçanten cao voor orkesten, die ook door sommige muziekensembles als referentiekader wordt gehanteerd. Deze cao stond op gespannen voet met de Wab, en ook met de Fair Practice Code. De Wab heeft onder meer tot gevolg dat de remplaçanten die door de stichtingen voor 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.

minder instellingen met een meerjarige subsidie of minder activiteiten per instelling? Dat bepaalt ook in belangrijke mate het antwoord op de derde vraag. Wat merkt het publiek ervan?

De toepassing van de Fair Practice Code vergt tijd. Het is lastig om dat bij beperkte financiële middelen van de ene op de andere dag te realiseren. Daarvoor is ook een **cultuuromslag** bij de instellingen en de makers noodzakelijk. Bovendien blijkt de kennis van arbeidsvoorwaarden, en relevante sociale fiscale wet- en regelgeving bij vooral kleinere instellingen vaak maar beperkt aanwezig te zijn. Dat vraagt om een 'roadmap' die een geleidelijke toepassing van de Fair Practice Code in de periode 2021-2024 mogelijk maakt. Dit 'ingroeitraject' is onderwerp van de vierde vraag.

De vijfde onderzoeksvraag heeft betrekking op **quick wins**. Die zijn er. Veel instellingen zijn te klein om voldoende op de hoogte te zijn en te blijven van arbeidsvoorwaarden en veranderende sociale en fiscale wetgeving. Dit lukt niet op eigen kracht. Samenwerking op het terrein van human resources en op andere terreinen kan leiden tot quick wins.

### 1.3 Indeling van het rapport

De verdere indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de methodische aspecten van de bepaling van de meerkosten van de Fair Practice Code. De resultaten van de berekening voor Den Haag komen in hoofdstuk 3 aan de orde. De presentatie van de meerkosten geschiedt voor de jaren 2018, 2021 en 2024, zowel voor instellingen in het Meerjarenbeleidsplan 2021-2024 als voor nieuwe aanvragers van een meerjarige subsidie bij de gemeente Den Haag. Daar aan voegen we de resultaten voor instellingen met een positief subsidieadvies toe.

Hoofdstuk 4 behandelt de gevolgen voor het culturele aanbod en het culturele leven in Den Haag, wanneer instellingen bij gelijkblijvende subsidies de Fair Practice Code moeten toepassen. De presentatie van de gevolgen voor het aanbod geschiedt aan de hand van twee varianten: (1) een variant gebaseerd op een reductie van het aantal activiteiten en (2) een variant berustend op een reductie van het aantal instellingen. Beide varianten hebben uiteenlopende consequenties voor het culturele leven in Den Haag.

In hoofdstuk 5 schenken we aandacht aan een roadmap voor de geleidelijke toepassing van de Fair Practice Code in de periode 2021-2024 en mogelijke quick wins. Ten slotte vat hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen van het rapport samen.

## 2 Bepaling meerkosten

### 2.1 Inleiding

De gemeente Den Haag neemt de toepassing van de Fair Practice Code heel serieus. In de beleidsrichtlijnen voor de beoordeling door de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 staan onder het kopje bedrijfsvoering onder meer de volgende eisen:<sup>2</sup>

- De instelling past de Fair Practice Code, de Governance Code Cultuur en de Code Culturele Diversiteit toe, en maakt inzichtelijk hoe de waarden die ten grondslag liggen aan de codes vertaald worden in beleid, begroting en dagelijks handelen.
- Het bestuur van de instelling past het principe van Fair Pay uit de Fair Practice Code toe en legt uit aan de hand van een langere termijn visie hoe zij binnen de huidige budgetten het principe van eerlijke beloning de komende jaren in haar bedrijfsvoering verwerkt. Zij gaat daarbij in op de relatie tussen hogere loonkosten, eigen inkomsten en productie.
- Instellingen zorgen stapsgewijs gedurende de periode 2021-2024 ervoor dat eerlijke beloning de norm wordt.
- Instellingen leggen jaarlijks uit hoe zij met eerlijke beloning omgaan.

Om inzicht te krijgen in de huidige afwijkingen van de Fair Practice Code, vraagt de gemeente in de *Inrichtingseisen* voor subsidieaanvragen in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 expliciet naar de huidige afwijkingen van deze code. Daarbij komen zowel afwijkingen van de cao en beloningsrichtlijnen als niet-betaald structureel overwerk aan de orde. Dit geeft een eerste indruk van de omvang van de problematiek.

Onze ervaringen in eerdere onderzoeken geven echter aan dat instellingen het in de praktijk buitengewoon moeilijk vinden om de afwijkingen van de Fair Practice Code realistisch in te schatten, zelfs wanneer – zoals in Den Haag – bij de subsidieaanvraag expliciete vragen daarover worden gesteld. Dat heeft zowel te maken met de **complexiteit** van het onderwerp als met de **gevoeligheid** van het onderwerp. Voor de bepaling van de meerkosten moet ten eerste worden vastgesteld hoe goed de instellingen zich in de praktijk bij de beloning van het gehele personeel (loondienst en inhuur) houden aan de bestaande cao's en/of beloningsrichtlijnen (ook voor zzp'ers). Ten tweede moet worden bepaald of er sprake is van onbetaald structureel overwerk (in het bijzonder bij personeel met een klein contract). De **meerkosten** zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze **afwijkingen** van de Fair Practice Code.

In paragraaf 2.2 gaan we in op de complexiteit en de gevoeligheid van het onderwerp. Paragraaf 2.3 behandelt vervolgens de verdere uitgangspunten voor de bepaling van de meerkosten. Daarna gaan we in paragraaf 2.4 in op de uitvoering van het praktijkonderzoek. Ten slotte bespreekt paragraaf 2.5 de opschaling van de interviewresultaten naar de totalen voor alle subsidieaanvragers.

<sup>2</sup> Zie: Gemeente Den Haag, *Zee aan mogelijkheden: Beleidskader Kunst en Cultuur 2021-2024*, Den Haag: 2019, blz. 60.

## 2.2 Complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp

De vragen die gesteld moeten worden om de meerkosten adequaat te kunnen berekenen, liggen gevoelig. Instellingen blijken in het algemeen terughoudend om over tekortschietende beloningen en onbetaald structureel overwerk te rapporteren in hun jaarverslagen of subsidieaanvragen, ook al zijn de afwijkingen van fair pay vooral bij de kleinere instellingen doorgaans noodgedwongen. Die terughoudendheid zien we ook in de bij de gemeente Den Haag ingediende subsidieaanvragen, ondanks de expliciete vragen die de gemeente daarover heeft gesteld. Het is bovendien voor veel instellingen een complexe materie.

De vragen die moeten worden gesteld, hebben onder meer betrekking op:

- de tariefstelling en honorering van zzp'ers;
- het aantal fte's van zzp'ers;
- de omvang van het onbetaalde structurele overwerk;
- de personele lasten van de verschillende personeelscategorieën (vast, tijdelijk en zzp);
- de inschaling van personeel in cao's en/of beloningsrichtlijnen;
- de aanwezigheid van pensioenregelingen.

Uit interviews in het kader van eerdere onderzoeken is ons gebleken dat de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving zeker bij kleinere instellingen meestal onvoldoende is om vragen over de meerkosten van de Fair Practice Code adequaat te kunnen beantwoorden. De Haagse culturele instellingen blijken daar geen uitzondering op te vormen.

De complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp betekent dat enquêtes onder instellingen ongeschikt zijn als instrument voor informatieverzameling over de meerkosten van de Fair Practice Code. Daarom berust dit onderzoek op een **combinatie** van een gerichte **interactieve informatie-uitvraag** en een praktijkonderzoek met **diepte-interviews** bij een representatieve groep van 45 Haagse culturele instellingen ondersteund door een **empirische analyse** op basis van de ingediende begrotingen van alle subsidieaanvragers. Deze onderzoeks aanpak en de bijbehorende berekeningsmethode borduren voort op de in ons rapport *Op weg naar het nieuwe normaal* (in opdracht van Kunsten '92) uitgebreid beschreven werkwijze.<sup>3</sup> Dezelfde aanpak is eveneens gevolgd in recente onderzoeken in opdracht van respectievelijk het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het ministerie van OCW.<sup>4</sup> De gevolgde aanpak is weliswaar tijdrovend, maar levert een significante meerwaarde op ten opzichte van andere werkwijzen. Gesprekken met de instellingen bieden de mogelijkheid om samen met hen informatie over de beloning en het onbetaalde structurele overwerk scherp te krijgen.

<sup>3</sup> 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 (<https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>).

<sup>4</sup> Zie: René Goudriaan en Richard Geukema, *Op weg naar het nieuwe normaal in de creatieve industrie: Toepassing van de Fair Practice Code in de meerjarig gesubsidieerde creatieve industrie*, SiRM/PPMC, 2019 ([https://content.stimuleringsfonds.nl/files/nws/i\\_4328/20190815eindrapportagemeerkostenfairprac.pdf](https://content.stimuleringsfonds.nl/files/nws/i_4328/20190815eindrapportagemeerkostenfairprac.pdf)), en Richard Geukema, René Goudriaan en Drian van der Woude, *Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code: Een analyse voor meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals*, Utrecht: SiRM/PPMC, 2020 ([https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052)).

Paragraaf 2.3 behandelt de overige uitgangspunten van het onderzoek. Daarna gaan we in paragraaf 2.4 in op de uitvoering van het praktijkonderzoek. Ten slotte bespreekt paragraaf 2.5 de opschaling van de interviewresultaten naar de totalen voor alle subsidieaanvragers.

## 2.3 Uitgangspunten

### Beloningen

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij culturele instellingen die bij de gemeente Den Haag voor de periode 2021-2024 een meerjarige subsidie hebben aangevraagd. Het onderzoek heeft betrekking op de honorering van werknemers en zzp'ers en richt zich op oplossingen voor beloningsproblemen die kunnen worden opgelost door de toepassing van **bestaande** cao's en/of beloningsrichtlijnen. Deze fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning van zowel werknemers als zzp'ers (fair pay). Dat neemt overigens niet weg dat ook de cao's en richtlijnen op punten voor verbetering vatbaar zijn, mede omdat ze zijn ingegeven door de beperkte financiële ruimte van de culturele sector.

Bij afwezigheid van een beloningsrichtlijn voor zzp'ers in sommige deelsectoren gaan we uit van een ondergrens voor het honorarium van zzp'ers dat berust op een opslag van 40% op de cao-lonen voor vakantiegeld, verzekeringen en andere lasten ten opzichte van de beloning voor vergelijkbare functies in loondienst; dit in navolging van de cao Toneel en Dans, en de Richtlijn functien- loongebouw presentatie-instellingen voor beeldende kunst.

Bij de podia en festivals nemen we bij de berekening van de meerkosten voor de optredende artiesten alleen de meerkosten mee van de **direct** door het podium of het festival betaalde individuele artiesten. Optredende gezelschappen ontvangen doorgaans een uitkoopsom, waarbij de beloning van het personeel geschiedt via het betreffende gezelschap. De mogelijke meerkosten van de Fair Practice Code bij deze gezelschappen zijn voor een belangrijk deel opgenomen in de meerkosten van de producerende instellingen en/of in onze eerdere onderzoeken behandeld. Zij blijven hier buiten beschouwing om dubbeltellingen te voorkomen.

### Heterogeniteit en stratificatie

De culturele sector in Den Haag is buitengewoon **heterogeen**, zowel qua discipline als qua grootte van de instellingen. Daarom is het ten eerste het noodzakelijk dat we de analyses van de afwijkingen van fair practice code uitvoeren voor instellingen in elk van de **tien** afzonderlijke deelsectoren:

- 1 beeldende kunst;
- 2 musea en erfgoed;
- 3 dans;
- 4 theater;
- 5 klassieke muziek;
- 6 pop, jazz, urban;
- 7 cultuurankers/participatie;
- 8 cultuureducatie;
- 9 letteren;
- 10 film.

De detaillering naar deelsector is echter niet genoeg. Binnen elke deelsector varieert de **grootte** van instellingen sterk. Dat is vaak een belangrijke bron van heterogeniteit, ook op het gebied van de beloning van het personeel; kleine instellingen met weinig subsidie kunnen zich in de praktijk vaak moeilijker aan een cao en/of een beloningsrichtlijnen houden dan grotere, ruimer gesubsidiëerde instellingen. Daarom is het ten tweede noodzakelijk dat de berekening van de meerkosten voor elke deelsector per **grootteklasse** plaatsvindt. Rekening houdend met het aantal culturele instellingen dat een subsidieaanvraag doet en de spreiding van hun omzet hanteren we voor de instellingen die een meerjarige subsidie aanvragen bij de gemeente Den Haag de volgende indeling in drie grootteklassen uitgaande van de gemiddelde jaarlijkse omzet in de periode 2021-2024:

- klein: minder dan € 400.000 omzet;
- midden: € 400.000 tot € 900.000;
- groot: € 900.000 of meer omzet.

Ten derde wijken **nieuwe aanvragers** van subsidie vaak sterk af van de instellingen in het MJB 2017-2020. Daarom maken we onderscheid tussen nieuwe aanvragers en instellingen in het MJB 2017-2020.

In verband met het kleine aantal instellingen voegen we bij de nieuwe aanvragers de grootteklassen midden en groot in de presentatie samen. Datzelfde doen we bij de nieuwe aanvragers ook voor de deelsectoren cultuurankers/participatie, cultuureducatie en letteren.

## 2.4 Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek berust op diepte-interviews en een interactieve informatie-uitvraag bij een representatieve selectie van 45 culturele instellingen die een meerjarige subsidie hebben aangevraagd bij de gemeente Den Haag. De vertrouwelijke gesprekken hebben plaats gevonden met de zakelijk leiders van de instellingen, al dan niet bij bijgestaan door collega's. Alle deelnemers aan de interviews hebben wij anonimiteit beloofd. Daarom presenteren wij geen herkenbare resultaten voor afzonderlijke instellingen. De selectie van de instellingen berust op een stratificatie naar (1) grootte, (2) deelsector en (3) nieuwe versus bestaande aanvragers. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de selectie.

Voorafgaande aan de interviews ontvangen de instellingen een interviewleidraad, zodat zij zich goed kunnen voorbereiden op het interview. In de face-to-face interviews vragen we bij uitstek door op de kwesties die niet expliciet in de jaarverslagen aan de orde komen, zoals gewerkte versus betaalde uren, honorering van het personeel, gehanteerde tarieven voor zzp'ers, gevolgde cao's en/of beloningsrichtlijnen, en de rol van stagiairs en vrijwilligers. We stellen deze zaken in de interviews gedetailleerd aan de orde; bijvoorbeeld per personeelscategorie, zoals vaste kantoorstaf versus verschillende typen uitvoerenden of personeel in dienst versus verschillende typen zzp'ers. Eveneens ontvangen de instellingen vooraf een elektronisch enquêteformulier, dat we al deels hebben ingevuld met cijfers uit de ingediende meerjarenbegroting 2021-2024. De praktijk leert dat krap een kwart van de instellingen in staat is om de vragen van het enquêteformulier geheel zelfstandig in te vullen. Zij moeten daarbij worden geholpen. Daarom hebben de interviews deels



het karakter van een **interactieve rekensessie**. Gedurende het interview vullen we het enquêteformulier aan met de tijdens het interview verkregen informatie.

Tabel 2.1 Aantal geïnterviewde instellingen naar grootteklasse, deelsector en bestaande versus nieuwe aanvragers

	Geïnterviewde instellingen
<b>Grootte</b>	
Klein	12
Midden	12
Groot	21
<b>Deelsector</b>	
Beeldende kunst	5
Musea en erfgoed	4
Dans	5
Theater	4
Klassieke muziek	8
Pop, jazz en urban	4
Cultuurankers/participatie	5
Cultuureducatie	3
Letteren	5
Film	2
<b>Bestaand versus nieuw</b>	
Instellingen in het MJB 2017-2020	35
Nieuwe aanvragers	10
<b>Totaal</b>	<b>45</b>

Vervolgens worden de interviews volgens een vast format verwerkt. We controleren de verkregen cijfers, vullen aan waar nodig en stellen vervolgens doorgaans aanvullende vragen aan de geïnterviewde instellingen. Daarna bepalen we - waar nodig - de gewogen gemiddelden per instelling; bijvoorbeeld als de mate van onbetaald structureel overwerk verschilt tussen de onderscheiden personeelscategorieën. Weging vindt steeds plaats met het aandeel van de betreffende personeelscategorieën in de personele lasten. Op het niveau van een individuele instelling levert deze stap inzicht op in de afwijkingen van de Fair Practice Code. De meerkosten zijn de kosten die gemeoid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

## 2.5 Opschaling van de resultaten

Ten slotte schalen we de resultaten van het praktijkonderzoek op naar totalen voor de aanvragers van meerjarige subsidie bij de gemeente Den Haag. Eerst voegen we zowel personele lasten als de berekende meerkosten van de afzonderlijke instellingen samen tot een totaal per grootteklasse van een deelsector. Vervolgens drukken we per grootteklasse van een deelsector de meerkosten –

uitgesplitst naar de componenten beloning, onbetaald structureel overwerk en interactie – uit als percentage van de personele lasten. Dat doen we afzonderlijk voor de instellingen in het MJB 2017-2020 en de nieuwe aanvragers van subsidie. Deze berekening vindt plaats voor de jaren 2018, 2021 en 2024. De gevonden percentages beschouwen we als maatgevend voor alle instellingen in de betreffende grootteklasse van de geanalyseerde deelsector. De interactiecomponent ontstaat doordat het onbetaalde structurele overwerk wordt afgerekend tegen een beloning op basis van **fair pay**, die in de regel hoger is dan de huidige beloning. In de presentatie van de resultaten rekenen we de interactiecomponent gemakshalve steeds toe aan de meerkosten ten gevolge van onbetaald structureel overwerk.

De verkregen percentages passen we toe op het totaal van de personele lasten van alle instellingen in de onderscheiden grootteklassen en deelsectoren om per grootteklasse en deelsector de meerkosten van de Fair Practice Code voor alle subsidie aanvragende instellingen te kunnen bepalen. De opschaling berust op informatie over de personele lasten uit de door culturele instellingen ingediende meerjarenbegrotingen (inclusief realisatiecijfers voor 2018).

## 3 Meerkosten van de Fair Practice Code in Den Haag

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de meerkosten van de Fair Practice Code voor instellingen die in het kader van het Meerjarenbeleidsplan (MJB) Kunst en Cultuur 2021-2024 een subsidie aanvragen bij de gemeente Den Haag. De analyses hebben betrekking op de jaren 2018, 2021 en 2024. Alle bedragen worden voor de vergelijkbaarheid in de tijd weergegeven in het loon- en prijspeil van **2019**. Naast de meerkosten in 2021 en 2024 schenken we steeds nadrukkelijk aandacht aan de meerkosten in 2018. Alleen de meerkosten voor dat jaar geven een adequaat beeld van de meerkosten bij een ten opzichte van 2018 **ongewijzigd aanbod**, omdat instellingen in de ingediende meerjarenbegrotingen voor 2021-2024 doorgaans uitgaan van een **stijging** van het aanbod – meer activiteiten – ten opzichte van 2018.

Eerst vergelijken we de meerkosten van de instellingen in het MJB 2017-2020 met die van de nieuwe subsidieaanvragers en de instellingen met een positief dan wel negatief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024 (paragraaf 3.2).<sup>5</sup> Vervolgens schenken we gedetailleerder aandacht aan de meerkosten van de instellingen in het MJB 2017-2020, uitgesplitst naar grootteklasse en naar deelsector (paragraaf 3.3). Aansluitend behandelen we de meerkosten van de nieuwe subsidieaanvragers, eveneens uitgesplitst naar grootteklasse en naar deelsector (paragraaf 3.4). Daarna vergelijken we de relatieve meerkosten van de Haagse meerjarig gesubsidieerde instellingen met die op nationaal niveau van instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk (paragraaf 3.5) Ten slotte plaatsen we in paragraaf 3.6 een aantal kanttekeningen bij de gevonden resultaten.

### 3.2 Nieuwe en bestaande aanvragers en instellingen met een positief en negatief subsidieadvies

Tabel 3.1 vergelijkt ten eerste de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code van instellingen in het huidige MJB 2017-2020 met die van de nieuwe aanvragers. Ten tweede toont de tabel de meerkosten voor instellingen met een positief dan wel negatief subsidieadvies. De presentatie van de meerkosten geschiedt voor 2018, en – uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen – ook voor 2021 en 2024. Daardoor kunnen we ook kijken naar ontwikkelingen in de meerkosten en eventuele stappen die richting fair pay worden gezet. De meerkosten worden gemiddeld voor 60% veroorzaakt door een tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en voor 40% door onbetaald structureel overwerk. Bij de nieuwe aanvragers liggen

<sup>5</sup> De meerkosten van instellingen met een positief of subsidieadvies maakten in eerste instantie geen deel uit van de onderzoeksopzet. Bij de afronding van het onderzoek hebben we die informatie toegevoegd, toen de subsidieadviezen beschikbaar kwamen.

de verhoudingen omgekeerd en is onbetaald structureel overwerk de belangrijkste component van de meerkosten.

Van de totale meerkosten van € 5,9 mln. in 2018 heeft € 4,8 mln. betrekking op instellingen in het MJB 2017-2020 en € 1,1 mln. op de nieuwe subsidieaanvragers. Het bedrag van € 4,8 mln. bij de instellingen in het MJB 2017-2020 geeft een beeld van de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod** van de culturele instellingen in het MJB.

Tabel 3.1 Meerkosten van de Fair Practice Code: instellingen in het Meerjarenbeleidsplan 2017-2020 versus nieuwe aanvragers (x € 1.000)<sup>a</sup>

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
<b>2018</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	3.019	1.763	4.782	7	4
Nieuwe aanvragers	503	596	1.099	18	10
Totaal/gemiddeld	3.522	2.359	5.881	8	4
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	2.648	1.567	4.215	6	3
- waarvan negatief advies MJB 2021-2024	874	792	1.666	17	9
<b>2021</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	1.965	732	2.696	3	2
Nieuwe aanvragers	599	893	1.492	17	9
Totaal/gemiddeld	2.564	1.624	4.188	5	3
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	1.805	816	2.621	4	2
- waarvan negatief advies MJB 2021-2024	759	808	1.568	12	6
<b>2024</b>					
Instellingen in MJB 2017-2020	1.853	711	2.564	3	2
Nieuwe aanvragers	421	845	1.266	13	7
Totaal/gemiddeld	2.274	1.556	3.830	4	2
- waarvan positief advies MJB 2021-2024	1.644	779	2.423	3	2
- waarvan negatief advies MJB 2021-2024	630	777	1.407	10	5

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

In totaal nemen de meerkosten van alle subsidie aanvragende instellingen samen – uitgaande van de ingediende **meerjarenbegrotingen** – in de tijd af van € 5,9 mln. in 2018 tot € 4,2 mln. in 2021. Ook na 2021 worden stappen gezet en dalen de meerkosten naar € 3,8 mln. in 2024. De meerkosten worden in de periode 2021-2024 echter niet tot nul gereduceerd, hoewel de in de meerjarenbegrotingen van de instellingen verwerkte stijging van de personele lasten ruimschoots voldoende is om de meerkosten tot nul te reduceren. De begrote stijging van de personele lasten wordt slechts gedeeltelijk ingezet voor fair pay.

Het grootste deel van de meerkosten – ruim 80% in 2018 en circa twee derde in 2021 en 2024 – heeft betrekking op instellingen die in het **MJB 2017-2020** zijn opgenomen. Dat heeft vooral te

maken met de grootte van die instellingen. De meerkosten – uitgedrukt als percentage van de personele en de totale lasten – zijn bij de instellingen in het MJB 2017-2020 immers laag ten opzichte van de nieuwe aanvragers; in 2018 respectievelijk 7% en 4% bij de instellingen in het MJB 2017-2020 versus 18% en 10% bij de nieuwe aanvragers. Dat komt vooral doordat de nieuwe aanvragers destijds geen meerjarige subsidie van de gemeente Den Haag ontvingen.

Zelfs als de subsidieaanvraag van nieuwe aanvragers volledig zou worden gehonoreerd, blijven hun meerkosten in 2021 en 2024 nog steeds relatief hoog: in 2024 bijvoorbeeld 13% van de personele lasten en 7% van de totale lasten. Uit onze interviews blijkt dat deze groep instellingen in de regel een te bescheiden subsidieaanvraag indient uit angst om bij de subsidietoekenning buiten de boot te vallen.<sup>6</sup>

De meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het MJB 2017-2020 dalen – uitgedrukt als percentage van de personele en de lasten – tussen 2018 en 2021. Daarna blijven hun relatieve meerkosten volgens de ingediende meerjarenbegrotingen stabiel op een niveau van 3% van de personele lasten en 2% van de totale lasten. De relatieve meerkosten van de nieuwe aanvragers dalen weliswaar ook na 2021, maar blijven op een hoog niveau.

Bij instellingen met een positief subsidieadvies zijn de meerkosten van fair pay vooral in 2018 en 2021 – uitgedrukt als percentage van de personele lasten en de totale lasten – aanzienlijk lager dan bij instellingen met een negatief subsidieadvies. De instellingen met een positief subsidieadvies scoren in dat opzicht in 2018 ook iets beter dan de instellingen in het MJB 2017-2021.<sup>7</sup> Dat komt onder meer doordat de adviescommissie in haar beoordeling van de subsidieaanvragen van instellingen – voor zover mogelijk binnen de bestaande kaders – rekening heeft gehouden met de toepassing van de Fair Practice Code door culturele instellingen. Mede daardoor komt volgens de adviescommissie 58% van de kleine en middelgrote subsidie aanvragende instellingen niet in aanmerking voor een meerjarige subsidie. Bij de grote instellingen valt maar 23% af.

### 3.3 Instellingen in het MJB 2017-2020

In deze paragraaf komen de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij de instellingen in het MJB 2017-2020 aan de orde. Eerst geven we een uitsplitsing van de absolute en de relatieve meerkosten naar grootte van de instellingen en daarna volgt een soortgelijke uitsplitsing naar deelsector. Tabel 3.2 toont een uitsplitsing van de (absolute) meerkosten naar grootteklasse van de instellingen in het MJB 2017-2020. Tabel 3.3 geeft dezelfde uitsplitsing maar dan voor de relatieve meerkosten.

Tabel 3.2 onthult dat in alle jaren en in alle grootteklassen een tekortschietende beloning de belangrijkste oorzaak van de meerkosten is. Dat geldt vooral voor de grote instellingen en in mindere mate voor de kleine instellingen. In alle grootteklassen vindt na 2018 een daling van de meerkosten plaats, zowel in absolute termen (Tabel 3.2) als ten opzichte van de personele lasten en de

<sup>6</sup> Dat geldt overigens ook voor veel kleinere instellingen die zijn opgenomen in het MJB 2017-2020.

<sup>7</sup> Het iets hogere cijfer dat instellingen met een positief subsidieadvies hebben voor de meerkosten als percentage van de personele lasten in 2021 (4%) dan instellingen in het MJB 2017-2020 (3%), is vooral een afrondingskwestie (3,5% versus 3,4%).

totale lasten (Tabel 3.3). In totaal dalen de meerkosten in absolute termen van € 4,8 mln. in 2018 tot € 2,6 mln. in 2024. Die daling is het grootst bij middelgrote instellingen (63%) en het kleinst bij de kleine en grote instellingen (beide 42%).

Het voorgaande neemt niet weg dat de relatieve meerkosten van de kleine en middelgrote instellingen in 2024 uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen hoog blijven: respectievelijk 9% en 7% van de personele lasten (Tabel 3.3). De tabel vertoont het bekende patroon uit de eerdere onderzoeken op landelijk niveau dat de meerkosten als percentage van de personele lasten het hoogst zijn bij kleinere instellingen en het laagst bij grotere instellingen.<sup>8</sup> Ondanks dit laatste neemt de groep grote instellingen in alle jaren 70 à 75% van de totale meerkosten voor zijn rekening. Dat komt mede doordat de grote instellingen in alle jaren het leeuwendeel van de personele lasten (circa 90%) voor hun rekening nemen. Bij de kleine en de middelgrote instellingen zijn de relatieve meerkosten weliswaar hoog, maar gaat het in absolute zin om kleine bedragen.

Uit onze interviews blijkt dat vooral bij de kleine instellingen en soms ook bij middelgrote instellingen de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving onvoldoende is, ook omdat ze vaak geen lid zijn van een branche- of belangenorganisatie. Ook draaien veel kleine instellingen vooral op de inzet van doorgaans karig beloonde zzp'ers. Beide factoren verklaren voor een belangrijk deel de relatief hoge meerkosten door een tekortschietende beloning. Voor een ander deel worden de meerkosten veroorzaakt doordat kleinere instellingen te weinig subsidie durven aan te vragen om te voorkomen dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen. Dat uit zich onder meer in relatief veel onbetaald structureel overwerk.

In 2018 zijn de meerkosten van fair pay gemeten in absolute bedragen hoog in de deelsectoren klassieke muziek, en pop, jazz en urban (Tabel 3.4). De deelsector pop, jazz en urban is tussen 2018 en 2021 echter van plan om grote stappen te zetten richting fair pay (bijna halvering van de absolute meerkosten in 2021), met als gevolg een flinke verhoging van de personele lasten. In de klassieke muziek is dat in iets mindere mate het geval. Verder vindt in de overige deelsectoren vanaf 2021 – uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen – een aanzienlijke reductie van de meerkosten plaats ten opzichte van 2018.

De meerkosten zijn in 2018 relatief hoog in de deelsectoren (1) beeldende kunst, (2) pop, jazz en urban, en (3) cultuureducatie met respectievelijk 36%, 22% en 16% van de personele lasten (Tabel 3.5). Deze deelsectoren brengen hun meerkosten op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen in 2024 terug tot respectievelijk 14%, 9% en 2% van de personele lasten. Musea en erfgoedinstellingen, en dansgezelschappen hebben in 2018 verhoudingsgewijs lage meerkosten: 2% van de personele lasten. Musea en erfgoedinstellingen streven ernaar om de meerkosten in 2021 naar nul terug te brengen.

<sup>8</sup> Zie onder andere 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 en Richard Geukema, René Goudriaan en Drian van der Woude, *Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code: Een analyse voor meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals*, Utrecht: SiRM/PPMC, 2020.

Tabel 3.2 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het MJB 2017-2020 naar grootteklasse (x € 1.000)<sup>a</sup>

Omzetklasse	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)
Klein	229	209	438	140	116	256	135	118	253
Midden	566	465	1.031	284	144	428	231	152	383
Groot	2.224	1.090	3.314	1.540	472	2.013	1.487	441	1.928
Totaal	3.019	1.763	4.782	1.965	732	2.696	1.853	711	2.564

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

Tabel 3.3 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in MJB 2017-2020 naar grootteklasse (in % van de personele en de totale lasten)

Omzetklasse	2018		2021		2024	
	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Klein	25	15	9	6	9	6
Midden	27	16	8	5	7	4
Groot	5	3	3	2	3	2
Totaal/gemiddeld	7	4	3	2	3	2

Tabel 3.4 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het MJB 2017-2020 naar deelsector (x € 1.000)<sup>a</sup>

Deelsector	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)
Beeldende kunst	542	173	715	378	15	393	386	15	402
Musea en erfgoed	100	146	246	50	0	50	50	0	50
Dans	149	61	211	101	80	182	104	83	187
Theater	228	207	434	210	62	272	213	62	275
Klassieke muziek	699	467	1.166	504	385	890	513	352	865
Pop, jazz en urban	689	348	1.036	585	0	585	516	0	516
Cultuurankers/participatie	164	113	278	0	39	39	0	43	43
Cultuureducatie	344	200	544	68	98	166	0	103	103
Letteren	30	17	47	26	17	43	27	18	46
Film	74	31	105	41	34	75	43	35	78
<b>Totaal</b>	<b>3.019</b>	<b>1.763</b>	<b>4.782</b>	<b>1.965</b>	<b>732</b>	<b>2.696</b>	<b>1.853</b>	<b>711</b>	<b>2.564</b>

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.



Tabel 3.5 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het MJB 2017-2020 naar deelsector (in % van de personele en de totale lasten)

	2018		2021		2024	
	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Beeldende kunst	36	15	14	6	14	6
Musea en erfgoed	2	1	0	0	0	0
Dans	2	1	1	1	1	1
Theater	3	2	2	1	2	1
Klassieke muziek	8	5	5	4	5	4
Pop, jazz en urban	22	9	11	5	9	4
Cultuurankers/participatie	10	5	1	1	1	1
Cultuureducatie	16	10	4	3	2	2
Letteren	5	3	4	2	4	2
Film	5	2	3	2	3	2
<b>Totaal/gemiddeld</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>

### 3.4 Nieuwe aanvragers

In deze paragraaf richten we ons op de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij de nieuwe aanvragers van een meerjarige subsidie. Omdat deze instellingen het de afgelopen jaren moesten doen zonder een meerjarige subsidie van de gemeente, hebben zij in het algemeen gewerkt met krappe(re) budgetten. Dat komt ook tot uitdrukking in de hoogte van de meerkosten, die relatief hoog zijn in verhouding tot de personele lasten en de totale lasten. Tabel 3.6 brengt de (absolute) meerkosten voor nieuwe aanvragers naar grootteklasse in beeld. Daarna doet tabel 3.7 hetzelfde maar dan voor de relatieve meerkosten. Vanwege het kleine aantal instellingen bij de nieuwe aanvragers zijn middelgrote en grote instellingen in de presentatie samengenomen evenals dans en theater en de deelsectoren cultuurankers/participatie, cultuureducatie en letteren.

Bij de nieuwe aanvragers is in 2018 ruim de helft van de meerkosten toe te schrijven aan onbetaald structureel overwerk. Vanaf 2021 gaat het zelfs om 60% of meer van de meerkosten, vooral bij middelgrote en grote instellingen. Op basis van de ingediende begrotingen stijgen de meerkosten bij de nieuwe aanvragers van € 1,1 mln. in 2018 tot € 1,5 mln. in 2021. Daarna dalen ze tot € 1,3 mln. in 2024 (Tabel 3.6). De stijging van de absolute meerkosten tussen 2018 en 2021 vindt over de hele linie plaats, omdat de nieuwe aanvragers enerzijds hun activiteiten en de personeelssterkte uitbreiden en anderzijds in die periode slechts beperkte stappen zetten op het gebied van fair pay. Per saldo nemen de meerkosten absoluut gezien tussen 2018 en 2024 alleen licht af bij de kleine instellingen. Bij de middelgrote en grote instellingen is in die periode per saldo sprake van een toename met bijna € 0,2 mln.

Tegelijkertijd dalen de meerkosten als percentage van de personele en de totale lasten na 2018 bij de kleine instellingen sterk, maar blijven ze zich ook in 2024 op een te hoog niveau bevinden (Tabel 3.7). Kleine instellingen zetten weliswaar stappen op het gebied van eerlijke beloning, maar zijn terughoudend om de tekortschietende beloningen en het onbetaalde structurele overwerk volledig ongedaan te maken uit angst om niet in aanmerking te komen voor een meerjarige subsidie van de gemeente Den Haag. De middelgrote en grote instellingen onder de nieuwe aanvragers boeken geen progressie op het gebied van fair pay.

De ogenschijnlijk tegenstrijdige ontwikkeling van de absolute meerkosten (in euro's) en de relatieve meerkosten (in %) bij de nieuwe aanvragers komt doordat de begrote personele lasten na 2018 weliswaar sterk stijgen (ruim 50%), maar slechts beperkt worden aangewend voor fair pay. De stijging van de personele lasten gaat voor een belangrijk deel naar extra personeel om de activiteiten te kunnen uitbreiden. Dat extra personeel wordt evenmin volledig fair beloond en wordt geacht onbetaald structureel overwerk te verrichten.

Voor een groot deel van de nieuwe aanvragers geldt net als bij de kleine instellingen in het MJB 2017-2020 dat hun kennis van cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving onvoldoende is. Eveneens draaien veel van de nieuwe aanvragers sterk op de inzet van veelal karig betaalde zzp'ers en verricht in het bijzonder de zakelijke en artistieke leiding doorgaans veel onbetaald structureel overwerk. Beide factoren zijn debet aan de relatief hoge meerkosten van de nieuwe aanvragers.

Tabel 3.6 Meerkosten van de Fair Practice Code bij nieuwe aanvragers naar grootteklasse (x € 1.000)<sup>a</sup>

Omzetklasse	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)
Klein	323	358	681	411	478	890	245	425	670
Midden en groot	180	237	418	188	415	603	176	420	596
Totaal	503	596	1.099	599	893	1.492	421	845	1.266

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

Tabel 3.7 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij nieuwe aanvragers naar grootteklasse (in % van de personele en de totale lasten)

Omzetklasse	2018		2021		2024	
	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Klein	52	35	38	26	26	17
Midden en groot	9	4	10	5	9	4
Totaal/gemiddeld	18	10	17	9	13	7

Tabel 3.8 Meerkosten van de Fair Practice Code bij nieuwe aanvragers naar deelsector (x € 1.000)<sup>a</sup>

Deelsector	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2019)
Beeldende kunst.	23	36	59	63	152	215	50	150	200
Musea en erfgoed	53	17	70	59	52	111	58	52	110
Dans en theater	90	139	229	103	185	288	71	178	249
Klassieke muziek	46	52	98	103	145	248	65	133	199
Pop, jazz en urban	122	113	235	116	116	232	75	103	179
Overig <sup>c</sup>	170	238	408	155	243	399	102	229	330
<b>Totaal</b>	<b>503</b>	<b>596</b>	<b>1.099</b>	<b>599</b>	<b>893</b>	<b>1.492</b>	<b>421</b>	<b>845</b>	<b>1.266</b>

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

c Cultuurankers/participatie, cultuureducatie en letteren.

Tabel 3.9 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij nieuwe aanvragers naar deelsector (in % van de personele en de totale lasten)

Deelsector	2018		2021		2024	
	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Beeldende kunst	28	14	19	11	15	9
Musea en erfgoed	3	1	4	2	4	2
Dans en theater	28	20	24	16	18	12
Klassieke muziek	52	40	30	19	23	14
Pop, jazz en urban	17	10	17	10	11	7
Overig <sup>a</sup>	33	23	27	16	21	12
<b>Totaal/gemiddeld</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>7</b>

a Cultuurankers/participatie, cultuureducatie en letteren.

Tabel 3.8 onthult dat de deelsectoren cultuurankers/participatie, cultuureducatie en letteren (samen de categorie overig) met een bedrag van € 408.000 bij de nieuwe aanvragers 37% van de meerkosten van de nieuwe aanvragers voor hun rekening nemen, gevolgd door pop, jazz en urban met een bedrag van € 235.000 (21%). Tegelijkertijd brengen de genoemde deelsectoren de meerkosten tussen 2018 en 2024 het meest terug van de nieuwe aanvragers. Per saldo verdrievoudigen de absolute meerkosten tussen 2018 en 2024 ruimschoots in de beeldende kunst en verdubbelen ze in de klassieke muziek, doordat de sterke stijging van de personele lasten na 2018 maar voor een deel wordt gebruikt voor fair pay.

Tabel 3.9 laat zien dat – met uitzondering van musea en erfgoed – de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten bij de nieuwe aanvragers in alle deelsectoren in 2018 hoog zijn (17 tot 52%). De relatieve meerkosten dalen in deze deelsectoren weliswaar na 2018, maar blijven in 2024 uitgedrukt als percentage van de personele lasten nog steeds hoog, vooral in de klassieke muziek (23%) en in de categorie overig (21%).

### 3.5 Vergelijking met onderzoek op nationaal niveau

In de voorgaande paragrafen zijn de meerkosten van de Fair Practice Code in beeld gebracht voor culturele instellingen die een meerjarige subsidie hebben aangevraagd bij de gemeente Den Haag. In deze paragraaf plaatsen we de resultaten voor Den Haag in perspectief door deze te vergelijken met die van onze eerdere onderzoeken naar de meerkosten van de door het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk meerjarig gesubsidieerde instellingen. In dat onderzoek zijn de meerkosten van culturele instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk en de cultuurfondsen van het Rijk op *dezelfde wijze* in kaart gebracht als in het huidige onderzoek voor de gemeente Den Haag.

Uit onze eerdere onderzoeken op landelijk niveau blijkt naar grootte van de instellingen hetzelfde patroon als voor de meerjarig gesubsidieerde Haagse instellingen: uitgedrukt als percentage van de personele lasten zijn de meerkosten relatief hoog bij kleine instellingen en beperkt bij grote instellingen (zie voetnoot 8).

Tabel 3.10 vergelijkt de meerkosten van instellingen in het MJB 2017-2020 per deelsector met de landelijke cijfers. De vergelijking heeft betrekking op de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten in 2018. Door verschillen in de samenstelling van de gesubsidieerde populatie in Den Haag en die op landelijk niveau zijn de cijfers uiteraard niet één op één vergelijkbaar.

Met uitzondering van de beeldende kunst wijken de relatieve meerkosten in Den Haag niet betekenisvol af van de landelijke cijfers. Ze zijn gemiddeld iets hoger dan de landelijke cijfers – 7% versus 4% – maar dat is vooral het gevolg van verschillen in de samenstelling van de meerjarige gesubsidieerde instellingen in Den Haag versus de landelijk meerjarig gesubsidieerde instellingen. Ten eerste zijn de landelijk meerjarig gesubsidieerde instellingen meestal groter dan de instellingen in het MJB 2017-2020, ook al overlappen ze voor een klein deel. Daardoor zijn de relatieve meerkosten van de instellingen in het MJB 2017-2020 hoger dan die van de landelijk meerjarige gesubsidieerde instellingen; kleinere instellingen hebben immers relatief hogere meerkosten dan grotere instellingen. 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, cultuurankers en cultuureducatie. Het betreft deelsectoren met relatief hoge meerkosten.

Tabel 3.10 Vergelijking relatieve meerkosten instellingen in het MJB 2017-2020 met die op landelijk niveau (in % personele lasten), 2018<sup>a</sup>

Den Haag	Meerkosten in % personele lasten	Landelijk	Meerkosten in % personele lasten
Beeldende kunst	36	Beeldende kunst	12
		Creatieve industrie*	20
Musea en erfgoed	2	Middelgrote en grote musea	2
Dans	2	Dans*	1
Theater (inclusief podia)	3	Theater*	3
		Muziektheater*	4
Klassieke muziek (inclusief podia)	8	Klassieke muziek*	8
		Festivals*	4
Pop, jazz en urban	22		
Cultuurankers/participatie	10		
Cultuureducatie	16		
Letteren	5		
Film	5		
<b>Totaal</b>	<b>7</b>	<b>Totaal</b>	<b>4</b>

a Bij de met een \* aangeduide deelsectoren betreft het uitsluitend instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk.

De Haagse en de landelijke cijfers voor de relatieve meerkosten liggen bij musea, dans, theater en klassieke muziek op een vergelijkbaar niveau.<sup>9</sup> De Haagse cijfers voor beeldende kunst liggen over de hele linie duidelijk hoger dan de landelijke cijfers. Op landelijk niveau beschikken we niet over cijfers voor film en letteren. Deze zijn deels opgenomen bij de festivals.

**Conclusie:** de meerkosten van meerjarig gesubsidieerde instellingen in het MJB 2017-2020 wijken in het algemeen niet betekenisvol af van de landelijke cijfers. Daar waar ze afwijken, zijn de verschillen in 2018 doorgaans goed verklaarbaar en komen ze voor rekening van verschillen in de samenstelling van de gesubsidieerde instellingen naar grootte en naar deelsector. Alleen de beeldende kunst vormt hierop een uitzondering. Instellingen in deze deelsector zijn traditioneel bescheiden subsidieaanvragers, maar het is voor ons onduidelijk of dat juist in Den Haag sterker het geval is dan elders. Daardoor ontbreekt een goede verklaring voor de relatief hoge meerkosten van de beeldende kunst in Den Haag.

<sup>9</sup> Een kanttekening daarbij is dat de Haagse cijfers voor dans, theater en klassieke muziek ook podia bevatten. Podia hebben evenals festivals in beginsel relatief lagere meerkosten dan producerende instellingen. Dat komt doordat de personele lasten de uitkoopsommen van gezelschappen bevatten, maar de meerkosten van de uitgekochte gezelschappen geen onderdeel zijn van de berekende meerkosten om dubbelstellingen te voorkomen (zie paragraaf 2.3).

### 3.6 Kanttekeningen bij de resultaten

Bij de resultaten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst:

1. De cijfers voor de jaren 2021 en 2024 en ook de voor die jaren berekende meerkosten berusten op de **ingediende meerjarenbegrotingen** van de instellingen. Als de aangevraagde subsidieaanvragen niet of slechts gedeeltelijk worden toegekend, heeft dit consequenties voor de hier berekende meerkosten en/of voor de omvang van de beoogde activiteiten. In de interviews geven instellingen aan dat zij in dat geval hun activiteiten beperken of eventueel beëindigen. In hun ingediende plannen hebben zij vrijwel niets gedaan met de oproep van de gemeente om in de periode 2021-2024 zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
2. De meerkosten bij een ongewijzigd aanbod zijn lastig te bepalen voor de periode 2021-2024, omdat instellingen in de **ingediende meerjarenbegrotingen** in vrijwel alle gevallen uitgaan van een stijging van het aanbod – meer activiteiten en meer personeel – ten opzichte van 2018. De berekende meerkosten voor het jaar 2018 geven daarom de meest betrouwbare informatie over de meerkosten van de Fair Practice Code bij een ten opzichte van 2018 ongewijzigd aanbod. Die meerkosten bedragen € 4,8 mln. voor de instellingen in het MJB 2017-2020 en € 4,2 mln. voor instellingen met een positief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024.
3. De stijging van de personele lasten die instellingen in hun ingediende meerjarenbegrotingen hebben voorzien tussen 2018 en 2021 is **ruim voldoende** om de meerkosten in 2021 tot nul te reduceren. Op basis van het loonpeil 2019 gaat het bij de instellingen in het MJB 2017-2020 om een stijging van de begrote personele lasten met € 8,4 mln. ten opzichte van 2018 en bij de nieuwe aanvragers om een stijging van € 2,4 mln. ten opzichte van 2018. Slechts een beperkt deel van deze stijgingen wordt aangewend om fair pay te realiseren.
4. Naast de gemeente Den Haag zijn ook andere financiers – Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, enzovoort – financieel verantwoordelijk voor de meerkosten van instellingen. Rekening houdend met het financieringsaandeel van de gemeente Den Haag en een proportionele bijdrage van de andere financiers behoort in 2018 48% van de meerkosten van de instellingen met een positief subsidieadvies tot de **financiële verantwoordelijkheid** van de gemeente Den Haag.<sup>10</sup> Het betreft een bedrag van € 2,0 mln.
5. Ten slotte merken we op dat de ingediende meerjarenbegrotingen zijn opgesteld voordat de **coronacrisis** zich in Nederland manifesteerde. De vraag is in hoeverre de ingediende begrotingen nog actueel zijn in de huidige economische situatie.

<sup>10</sup> Zie voor een soortgelijke berekening op nationaal niveau: René Goudriaan, Kosten en financiering van fair pay, Boekman 121, winter 2019/2020, blz. 28-32.

## 4 Gevolgen voor het aanbod en het culturele leven in Den Haag

### 4.1 Inleiding

De toepassing van de Fair Practice Code leidt bij een groot deel van de Haagse culturele instellingen tot hogere personele lasten (= meerkosten). Dat betekent dat die instellingen – bij gelijkblijvende subsidies – de personeelssterkte of de overige kostenposten moeten terugbrengen dan wel aanzienlijk meer eigen inkomsten moeten verwerven om de meerkosten van fair pay te kunnen betalen. Bij gelijkblijvende subsidies is dan nauwelijks aan een vermindering van het culturele aanbod te ontkomen (onderzoeksvraag 2). Reductie van het aanbod kan op twee manieren vorm worden gegeven:

- 1 vermindering van het aantal (publieks)activiteiten per gesubsidieerde instelling (de 'kaas-schaaf');
- 2 vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen.

Beide varianten berusten op een gelijkblijvend financieel kader. De omvang van de totale meerjarige subsidie van de gemeente Den Haag blijft dus gelijk. In variant 1 blijft ook het aantal instellingen gelijk, maar moeten de instellingen de omvang van hun activiteiten en personeel terugbrengen om het resterende personeel fatsoenlijk te kunnen betalen. In variant 2 worden minder instellingen gesubsidieerd om de overblijvende instellingen een hogere subsidie te kunnen toekennen en hen daarmee in staat te stellen hun personeel fatsoenlijk te belonen. Uiteraard heeft ook deze variant gevolgen voor de omvang van de activiteiten en het personeel. Impliciet heeft de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 in haar advies gekozen voor een combinatie van beide varianten. Enerzijds krijgen instellingen doorgaans minder subsidie toegekend dan zij hebben aangevraagd – dat heeft consequenties voor de activiteiten – en anderzijds komt ruwweg een kwart van de thans meerjarig gesubsidieerde instellingen vanaf 2021 niet langer in aanmerking voor een meerjarige subsidie.

Beide varianten komen in dit hoofdstuk aan de orde en borduren voort op analyses van de gevolgen voor het aanbod van instellingen met een meerjarige subsidie van het rijk of de cultuurfondsen die SiRM en PPMC eerder dit jaar in opdracht van het ministerie van OCW hebben uitgevoerd.<sup>11</sup> De in het hoofdstuk gepresenteerde analyses van de gevolgen voor het aanbod hebben een **technisch** en **globaal** karakter en houden geen rekening met (1) kwalitatieve en artistieke aspecten, (2) spreiding van de instellingen over de wijken, (3) focus op specifieke activiteiten, zoals educatieve activiteiten en (4) de gevolgen voor de werkgelegenheid in de sector.

<sup>11</sup> Richard Geukema, René Goudriaan en Drian van der Woude, *Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code: Een analyse voor meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals*, Utrecht: SiRM/PPMC, 2020 ([https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052](https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052)).



Vermindering van het aanbod kan consequenties hebben voor het culturele leven in Den Haag (onderzoeksvraag 3). Deze consequenties zijn onder meer sterk afhankelijk van de wijze waarop de vermindering van het aanbod plaatsvindt, de omvang daarvan, en de verdeling over de verschillende deelsectoren en wijken in Den Haag. Bij een bescheiden reductie van het aanbod merkt het publiek er betrekkelijk weinig van; een beperkte vermindering van het aantal theatervoorstellingen kan bijvoorbeeld worden opgevangen door een hogere zaalbezetting, maar als de noodzakelijke vermindering groot is en producties worden geschrapt of gezelschappen niet langer worden gesubsidieerd, is de impact op het publiek aanzienlijk groter. Op voorhand zijn de gevolgen voor het culturele leven in Den Haag lastig in te schatten, omdat daarvoor een gedetailleerde uitwerking van de reductie van het aanbod noodzakelijk is. Dat past niet bij het technische en globale karakter van de analyses. Bovendien wordt het al snel speculatief. Daarom volstaan we met een globale en kwalitatieve analyse van de consequenties voor het culturele leven in Den Haag.

De verdere indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 behandelt de uitgangspunten en de aanpak van de analyses. Daarna brengt paragraaf 4.3 de mogelijke gevolgen voor het Haagse culturele aanbod in beeld. Aansluitend bespreekt paragraaf 4.4 de consequenties van de vermindering van het aanbod voor het culturele leven in Den Haag. Ten slotte vat paragraaf 4.5 de belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk samen.

## 4.2 Uitgangspunten en aanpak

### 4.2.1 Uitgangspunten

Het aantal culturele instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk is ongeveer vier keer zo groot als het aantal instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente Den Haag. Daardoor is de aanpak van ons eerdere onderzoek op landelijk niveau niet één op één te vertalen naar het niveau van Den Haag. Het aantal gesubsidieerde instellingen is te klein om de analyses van de gevolgen voor het aanbod te kunnen verrichten op het niveau van grootteklassen per deelsector. Daarom kiezen we in het onderzoek ervoor om de analyses op het niveau van de tien **deelsectoren** uit te voeren.

We concentreren ons op de beantwoording van de vraag met hoeveel het **huidige** gesubsidieerde aanbod moet worden teruggebracht om fair pay te kunnen realiseren. Daarom richt de analyse zich op de situatie in **2018** bij instellingen in het MJB 2017-2020. Nieuwe aanvragers blijven buiten beschouwing. Deze groep instellingen werd in 2018 (nog) niet meerjarig gesubsidieerd. Daardoor is enerzijds de omvang van hun activiteiten in 2018 aanzienlijk lager dan het begrote aantal activiteiten vanaf 2021 en zijn anderzijds hun meerkosten van fair pay in 2018 relatief hoog. Dat maakt het minder zinvol om de nieuwe aanvragers in deze analyse te betrekken.

De keuze om de analyse voor het jaar 2018 uit te voeren, is een bewuste keuze. De meeste instellingen hebben – ondanks een appèl van de gemeente – vanaf 2021 zowel een stijging van de toegekende gemeentelijke subsidie als van hun activiteiten begroot. De door instellingen gewenste subsidiestijging overtreft de beschikbare middelen van de gemeente Den Haag ruimschoots en kan daardoor niet worden gehonoreerd. Dat heeft onvermijdelijk consequenties voor hun aanbod van activiteiten als zij tegelijkertijd aan de Fair Practice Code moeten voldoen. Dat betekent dat de

begrote omvang van de activiteiten van instellingen in 2021 geen goed startpunt is voor de beoogde analyse en dat het voorkeur verdient om de analyses op de situatie in 2018. Een vergelijkbare conclusie hebben we in het voorgaande hoofdstuk ook getrokken bij de bepaling van de meerkosten bij een ongewijzigd aanbod.

#### 4.2.2 Aanpak

##### Variant 1: vermindering van het aantal activiteiten per gesubsidieerde instelling

In variant 1 nemen we aan dat de meerkosten worden gedekt door een vermindering van het aantal (publieks)activiteiten, zoals het aantal voorstellingen, tentoonstellingen, presentaties en cursussen. Dat geschiedt via een evenredige verlaging van de activiteitenlasten minus de publieksinkomsten. Minder activiteiten betekent niet alleen lagere activiteitenlasten, maar ook minder publieksinkomsten (en eventueel minder bijdragen van private fondsen, sponsors en andere financiers, maar dat gedragseffect laten we in deze variant buiten beschouwing). Daarom drukken we per grootteklasse in een deelsector de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code uit als percentage van de activiteitenlasten plus de meerkosten minus de publieksinkomsten.<sup>12</sup> Dit is het percentage waarmee het aantal activiteiten in deze variant moet worden gereduceerd om de meerkosten te dekken. De reductiefactor voor de activiteiten in variant 1 luidt in formulevorm:

$$(1) \text{ Reductiefactor} = \text{Meerkosten} / (\text{Activiteitenlasten} + \text{Meerkosten} - \text{Publieksinkomsten})$$

Uit de formule blijkt dat de reductiefactor voor de activiteiten groter is naarmate de **meerkosten** en de **publieksinkomsten** relatief groter zijn. Hogere meerkosten nopen immers tot een grotere reductie van de activiteiten. Omdat dat ook leidt tot een vermindering van de publieksinkomsten, wordt de reductiefactor nog groter. De noemer van (1) wordt immers kleiner naarmate de publieksinkomsten hoger zijn.

##### Variant 2: vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen

In variant 2 onderzoeken we per deelsector met hoeveel 'gemiddelde' instellingen het gesubsidieerde aanbod moet worden verminderd om de meerkosten van de overblijvende instellingen te dekken uit de vrijvallende gemeentelijke subsidie - incidenteel en meerjarig - van de niet langer gesubsidieerde instellingen.<sup>13</sup> Daarnaast vervallen de meerkosten en de beheerslasten van de deze instellingen. Om met variant 1 te kunnen vergelijken, berekenen we voor deze variant ook hoeveel activiteiten er vervallen door de vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen. De presentatie van het aantal niet langer gesubsidieerde instellingen geschiedt steeds afgerond op één cijfer achter komma. In werkelijkheid kunnen uiteraard alleen volledige instellingen niet langer worden gesubsidieerd.

<sup>12</sup> De meerkosten moeten bij de activiteitenlasten worden opgeteld. Ten eerste omdat we in de analyse van het 'echte' niveau van de activiteitenlasten moeten uitgaan (inclusief meerkosten van het activiteitenpersoneel) en ten tweede omdat we via de vermindering van het aantal activiteiten ook de meerkosten van het beheerspersoneel moeten dekken. De publieksinkomsten lopen terug als er minder publieksactiviteiten worden verricht.

<sup>13</sup> De gemiddelde instelling in een deelsector is een instelling die in alle opzichten gemiddeld scoort qua subsidie, publieksinkomsten, eigen inkomsten, personele lasten, activiteiten- en beheerslasten, activiteiten, enzovoort.

## Vergelijking varianten

Beide technische varianten hebben vooral gevolgen voor deelsectoren met relatief hoge meerkosten. Daarnaast zijn de gevolgen ingrijpend voor deelsectoren met naar verhouding hoge publieksinkomsten of andere eigen inkomsten. Dat komt bijvoorbeeld in variant 1 doordat de vermindering van het aantal activiteiten een afname van de publieksinkomsten tot gevolg heeft. In variant 2 vallen naast de publieksinkomsten van de niet langer gesubsidieerde instellingen ook de andere eigen inkomsten van deze instellingen weg, zoals de bijdragen van de private fondsen en de sponsors, en daarnaast de subsidies van andere overheden, zoals het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk.

## 4.3 Gevolgen voor het Haagse culturele aanbod

### 4.3.1 Vermindering van het aantal activiteiten per gesubsidieerde instelling

Tabel 4.1 toont voor variant 1 de gevolgen voor het culturele aanbod in de tien deelsectoren. De omvang van de activiteiten moet ten opzichte van 2018 gemiddeld met 8% worden verminderd om bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie te voldoen aan het uitgangspunt van fair pay.

Tabel 4.1 Variant 1: reductie (publieks)activiteiten bij gelijkblijvende gemeentelijke subsidie en een gelijkblijvend aantal instellingen, 2018<sup>a</sup>

	Aantal instellingen	Meerkosten (x € 1.000) <sup>b</sup>	Activiteiten-lasten (x € 1.000) <sup>b</sup>	Publieksinkomsten (x € 1.000) <sup>b</sup>	Reductie activiteiten (%)
Beeldende kunst	6	715	3.679	412	18
Musea en erfgoed	5	246	18.857	5.908	2
Dans	7	211	16.614	5.395	2
Theater	7	434	17.665	6.735	4
Klassieke muziek	15	1.166	17.905	5.019	8
Pop, jazz en urban	9	1.036	7.505	4.598	26
Cultuurankers/participatie	8	278	3.244	1.170	12
Cultuureducatie	5	544	4.086	699	14
Letteren	6	47	1.381	139	4
Film	2	105	3.308	1.494	5
<b>Totaal/gemiddeld</b>	<b>70</b>	<b>4.782</b>	<b>94.243</b>	<b>31.569</b>	<b>8</b>

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

b Bedragen 2018 in loon- en prijspeil 2019.

Tussen de onderscheiden deelsectoren bestaan grote verschillen. De vermindering van de activiteiten is het grootst bij pop, jazz en urban (26%), gevolgd door beeldende kunst (18%) en cultuureducatie (14%). Bij dans, en musea en erfgoed is de omvang van de reductie van de activiteiten in verhouding beperkt: 2%.

De forse reductie van het aanbod van pop, jazz en urban is het gecombineerde effect van enerzijds relatief hoge meerkosten ten opzichte van de activiteitenlasten en anderzijds relatief hoge publieksinkomsten, die maar liefst 42% van de totale inkomsten uitmaken. De vermindering van de activiteiten leidt immers niet alleen tot lagere activiteitenlasten, maar ook tot minder publieksinkomsten. Dat werkt als een negatieve hefboom. De verhoudingsgewijs grote reductie van de activiteiten in de beeldende kunst en de cultuureducatie komt vooral doordat de meerkosten in deze deelsectoren hoog zijn ten opzichte van de activiteitenlasten, want de publieksinkomsten zijn in beide deelsectoren immers relatief bescheiden. Bij dans, en musea en erfgoed is de vermindering van het aanbod beperkt doordat de meerkosten relatief laag zijn ten opzichte van de activiteitenlasten. De publieksinkomsten zijn in deze deelsectoren gemiddeld (respectievelijk 24% bij dans en 21% bij musea en erfgoed).

#### 4.3.2 Vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen

In variant 2 worden de meerkosten van de Fair Practice Code opgevangen door de subsidie van 7,1 instellingen te schrappen en deze middelen toe te kennen aan de andere instellingen (Tabel 4.2.) Dat resulteert eveneens in een vermindering van de activiteiten met gemiddeld 8%. Verderom is de reductie van het aanbod het grootst bij pop, jazz en urban (22%), gevolgd door beeldende kunst (20%) en cultuureducatie (11%) en in deze variant ook klassieke muziek (11%). De reductie van het aanbod is het kleinst bij musea en erfgoed (1%).

Tabel 4.2 Variant 2: reductie aantal instellingen bij gelijkblijvende gemeentelijke subsidie, 2018<sup>a</sup>

	Aantal instellingen	Meerkosten (x € 1.000) <sup>b</sup>	Subsidie Den Haag (x € 1.000) <sup>b</sup>	Reductie aantal instellingen	Reductie activiteiten (%)
Beeldende kunst	6	715	2.791	1,2	20
Musea en erfgoed	5	246	17.985	0,1	1
Dans	7	211	5.481	0,3	4
Theater	7	434	11.574	0,3	4
Klassieke muziek	15	1.166	9.002	1,7	11
Pop, jazz en urban	9	1.036	3.776	1,9	22
Cultuurankers/participatie	8	278	3.025	0,7	8
Cultuureducatie	5	544	4.268	0,6	11
Letteren	6	47	950	0,3	5
Film	2	105	1.205	0,2	8
<b>Totaal/gemiddeld</b>	<b>70</b>	<b>4.782</b>	<b>60.057</b>	<b>7,1</b>	<b>8</b>

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

b Bedragen 2018 in loon- en prijspeil 2019.

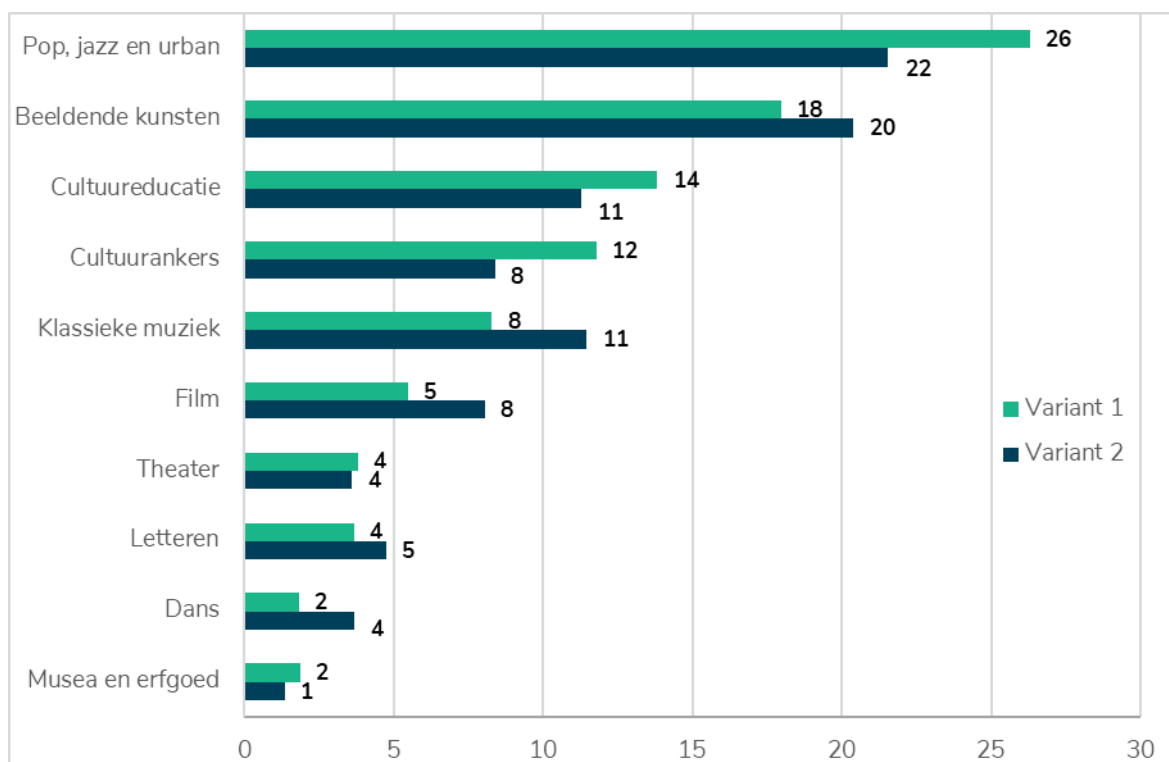
De reden voor de grote reductie van het aanbod van pop, jazz en urban is het gecombineerde effect van relatief hoge meerkosten en relatief hoge eigen inkomsten. Een deel van die eigen inkomsten valt weg als instellingen niet langer worden gesubsidieerd en mogelijk worden opgeheven. In

de beeldende kunst is de reductie van het aanbod groot omdat dat de meerkosten relatief hoog zijn en de instellingen verhoudingsgewijs veel subsidie van andere overheden ontvangen. Die subsidie vervalt in principe als de instellingen worden opgeheven. Bij cultuureducatie is de grote vermindering van het aanbod primair het gevolg van de relatief hoge meerkosten. Dat de reductie van het aanbod van klassieke muziek relatief groot is, komt vooral doordat deze instellingen relatief veel eigen inkomsten hebben en daarnaast verhoudingsgewijs veel subsidie van andere overheden ontvangen. Vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen in de klassieke muziek om de meerkosten op te vangen, leidt daardoor tot een verlies van deze inkomsten en subsidies. De beperkte reductie van het aanbod van musea en erfgoed hangt samen met de relatief bescheiden meerkosten en de in verhouding bescheiden eigen inkomsten en subsidies van andere overheden.

### 4.3.3 Vergelijking varianten

De vermindering van de activiteiten is in variant 2 soms iets beperkter dan in variant 1, maar dat is door afrondingen nauwelijks in de cijfers terug te zien (Figuur 4.1). De reden voor de iets beperktere reductie van de activiteiten in variant 1 is dat de in de subsidiebedragen opgenomen beheerslasten van de 'weggefallen' instellingen kunnen worden ingezet voor de dekking van de meerkosten van de overblijvende instellingen. Alleen wanneer instellingen naast publieksinkomsten relatief veel andere eigen inkomsten verwerven of subsidies ontvangen van andere overheden leidt variant 2 tot een grotere reductie van het aanbod.

Figuur 4.1 Vergelijking reductie van de activiteiten in variant 1 en 2 (in %)



Bij pop, jazz en urban is de reductie van de activiteiten in variant 2 kleiner dan in variant 1. De reden hiervoor is dat deze instellingen in verhouding veel publieksinkomsten genereren met hun activiteiten. Het schrappen van activiteiten (variant 1) is daardoor minder effectief dan een

vermindering van het aantal instellingen (variant 2). Bovendien vervallen in variant 2 de beheerslasten van de niet langer gesubsidieerde instellingen. Bij beeldende kunst pakt variant 2 daarentegen minder goed uit dan variant 1. Dat komt enerzijds doordat de publieksinkomsten laag zijn – minder activiteiten leiden daardoor in variant 1 slechts tot een beperkte daling van de publieksinkomsten – en anderzijds doordat deze instellingen relatief veel subsidies van andere overheden ontvangen, die in variant 2 deels wegvallen als instellingen voor beeldende kunst wegvallen. Dat laatste geldt ook voor dans, letteren en klassieke muziek.

## 4.4 Gevolgen voor het culturele leven in Den Haag

De reductie van het aanbod loopt sterk uiteen tussen de deelsectoren en verschilt tussen beide technische varianten. In variant 1 zijn de keuzes minder ingrijpend in de zin dat de vermindering van het aanbod wordt uitgesmeerd over alle instellingen ('kaasschaafmethode'), maar kan – afhankelijk van de omvang van de reductie – de levensvatbaarheid van instellingen ondergraven, vooral bij instellingen die relatief veel publieksinkomsten verwerven.

In variant 2 zijn de keuzes en daarmee de gevolgen voor het aanbod en mogelijk ook voor het publiek ingrijpender, omdat instellingen niet langer worden gesubsidieerd en vermoedelijk ook ophouden te bestaan. Aan de andere kant blijven er ook sterkere instellingen over, want de gemeentelijke subsidie hoeft te worden verdeeld over minder instellingen. Daar staat tegenover dat de eigen inkomsten van de opgeheven instellingen wegvallen en mogelijk ook de subsidies van andere overheden. Hoewel de kwantitatieve resultaten niet zo gek veel uiteenlopen, kunnen de gevolgen van beide varianten voor het publiek uiteenlopen. Dat hangt mede af van het kwantitatieve belang van de meerkosten.

De meerkosten zijn relatief hoog bij pop, jazz en urban, beeldende kunst en cultuureducatie (Tabel 3.5. ). Bij pop, jazz en urban, en beeldende kunst blijven de meerkosten ook in 2021 en latere jaren hoog, zelfs als hun volledige subsidieaanvraag volledig wordt gehonoreerd. In werkelijkheid is dit niet het geval. De adviezen van de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 spreken klare taal. Mede daardoor kunnen de meerkosten in deze deelsectoren vrijwel niet worden opgevangen door onder meer efficiencyverbetering of hogere eigen inkomsten en is de vermindering van de activiteiten in beide varianten groot. Dat heeft gevolgen voor het publiek en het culturele leven in de stad: minder optredens, minder presentaties en minder cursussen of cursisten. In variant 2 worden waarschijnlijk de niet langer gesubsidieerde instellingen opgeheven. Dat kan gevolgen hebben voor de spreiding van het cultuuraanbod, als die instellingen vooral actief zijn in wijken of buurten met relatief weinig cultuuraanbod. Dan zullen de inwoners van die wijken of buurten er zeker iets van merken.<sup>14</sup>

In de overige deelsectoren, waar de meerkosten 5% of minder van de totale lasten bedragen, is het de vraag of sterk moet worden ingezet op een vermindering van de activiteiten. Dan vallen immers ook de publieksinkomsten en in variant 2 ook andere eigen inkomsten weg. Daardoor moet het aanbod veel sterker worden ingekrompen dan op grond van de compensatie van de

<sup>14</sup> Wij kunnen daar geen kwantitatieve uitspraken over doen, omdat de voor het aanbod zijn onderzocht op het niveau van de gemeente en niet op het niveau van wijken of buurten.

meerkosten noodzakelijk is. In deze deelsectoren zou men ook kunnen proberen om de meerkosten binnen hun normale bedrijfsvoering op te vangen door de komende vier jaar elk jaar iets efficiënter te werken of hun eigen inkomsten iets te vergroten. Dan zijn de gevolgen voor het culturele leven in Den Haag beperkt. Dat laatste geldt het sterkst voor dans, en musea en erfgoed, waar de meerkosten slechts 1% van de totale lasten bedragen (Tabel 3.5). Overigens hoeft het publiek van een bescheiden reductie van het aantal activiteiten niet al te veel te merken. Voorstellingen zijn in de podiumkusten bijvoorbeeld niet altijd uitverkocht en met een iets hogere zaalbezetting kan ongeveer hetzelfde aantal bezoekers met minder voorstellingen worden gerealiseerd. Het effect wordt voor het publiek echter meer merkbaar als de producerende instellingen minder nieuwe producties programmeren. Dat heeft ook consequenties voor de podia. In het algemeen mag echter worden verwacht dat het aantal bezoeken beduidend minder sterk afneemt dan het aantal activiteiten.

## 4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we via een technische analyse van twee varianten onderzocht wat de gevolgen zijn voor het aanbod en het culturele leven in Den Haag als instellingen de meerkosten van de Fair Practice Code moeten opvangen bij gelijkblijvende subsidies. De belangrijkste conclusies van het hoofdstuk luiden als volgt:

- Om bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie te voldoen aan het uitgangspunt van fair pay, moet de omvang van de activiteiten gemiddeld worden ingekrompen met 8%. Dat geldt zowel in de variant berustend op een vermindering van het aantal activiteiten per gesubsidieerde instelling (variant 1) als in de variant berustend op een vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen (variant 2). In variant 2 moet het aantal instellingen met ruim zeven worden verminderd.
- In variant 1 is de inkrimping van de activiteiten het grootst in deelsectoren met relatief hoge meerkosten en relatief hoge publieksinkomsten. Minder activiteiten betekent immers ook minder publieksinkomsten. Dat werkt als een **negatieve hefboom**.
- In variant 2 is de vermindering van de activiteiten het grootst in deelsectoren met relatief hoge meerkosten en relatief hoge eigen inkomsten of subsidies van andere overheden.
- De vermindering van de activiteiten is in beide varianten het grootst bij pop, jazz en urban (22 à 26%), gevolgd door beeldende kunst (18 à 20%) en cultuureducatie (11 à 14%).
- De reductie van de activiteiten is het geringst bij musea en erfgoed (1 à 2%), en dans (2 à 4%).
- De gevolgen voor het culturele leven zijn naar verwachting het grootst in de drie genoemde deelsectoren met de hoogste meerkosten en de grootste inkrimping van de activiteiten. De meerkosten kunnen in deze deelsectoren vrijwel niet worden opgevangen binnen de normale bedrijfsvoering.
- In de overige deelsectoren bedragen de meerkosten 5% of minder van de totale lasten en is het de vraag of sterk moet worden ingezet op een vermindering van de activiteiten en/of instellingen. Dan vallen ook de publieksinkomsten, andere eigen inkomsten en subsidies van andere overheden weg en moet het aanbod veel sterker worden ingekrompen dan op grond van de meerkosten noodzakelijk is. Door de komende vier jaar elk jaar iets efficiënter te werken

en/of iets meer eigen inkomsten binnen te halen, zouden de betreffende instellingen de meerkosten binnen de normale bedrijfsvoering moeten kunnen opvangen.

- In het algemeen mag worden verwacht dat het aantal bezoeken beduidend minder sterk afneemt dan het aantal activiteiten. De gevolgen voor het culturele leven zijn alleen groot als de spreiding van het cultuuraanbod over de wijken door een vermindering van het aantal activiteiten en/of het aantal instellingen in het gedrang komt.



## 5 Roadmap en quick wins

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is gebleken dat de stijging van de personele lasten die de Haagse culturele instellingen in hun ingediende meerjarenbegrotingen hebben voorzien tussen 2018 en 2021 ruim voldoende is om de meerkosten van de Fair Practice Code in 2021 tot nul te reduceren. Uitgaande van de meerjarenbegrotingen dalen de meerkosten weliswaar als percentage van de personele lasten, maar ze blijven op een hoog niveau, ook na 2021. In de subsidieaanvragen van de instellingen wordt slechts **mondjesmaat** aandacht geschonken aan de toepassing van de Fair Practice Code en dan nog meestal in heel algemene termen. De Wet arbeidsmarkt in balans staat evenmin bij de instellingen op het netvlies gebrand, hoewel elke instelling daarvan sinds 1 januari van dit jaar de gevolgen ondervindt. De Fair Practice Code is bij veel instellingen nog geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Bovendien wint – zeker bij kleine instellingen – de angst om niet in aanmerking te komen voor subsidie het van het realistisch begroten van de activiteiten en fair pay. Het credo **pas toe en leg uit** van de code vindt nog onvoldoende weerklank bij de instellingen. De Fair Practice Code is weliswaar een code van de culturele en creatieve sector zelf, maar veel instellingen worstelen nog met de toepassing ervan. Dat is geen specifiek Haags probleem. Het speelt evenzeer op landelijk niveau, mede omdat het Rijk geen aanvullende middelen beschikbaar heeft gesteld voor de invoering van de code.

De Raad voor Cultuur constateert bijvoorbeeld in zijn recente advies over de toekenning van rijks-subsidies aan het kader van de basisinfrastructuur 2021-2024 onder op blz. 11 het volgende: “Het algemene beeld dat uit de aanvragen oprijst, is dat van een zwoegende, zwetende en vooral zoekende sector. Doorgaans is er serieus gepoogd de gevraagde toelichting te geven. Op een enkele uitzondering na schieten die echter tekort. Dit is een harde en teleurstellende constatering, zeker omdat de raad uit de aanvragen ook leest dat de intenties goed zijn en niemand het belang van de codes in twijfel trekt.” En op blz. 12: “De Fair Practice Code heeft veel onrust gegeven. Wat als de gevraagde subsidies niet volledig worden toegekend, wat als er achterblijvende eigen inkomsten zijn? Gaat fair pay dan ten koste van de programmering en dus van de kunstenaars? Sommige instellingen geven in hun aanvraag expliciet aan dat ze alleen kunnen voldoen aan de code als er extra steun vanuit het ministerie komt, anderen hebben de gevolgen van fair pay verwerkt in hun begroting en bij weer anderen is niet honderd procent duidelijk of dit is gebeurd.”

In Den Haag heeft de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024 (2020) minder expliciet getoetst op de omvang met de Fair Practice Code en wijst erop dat het binnen de financiële kaders niet mogelijk is om haar advies zo in te richten dat alle beleidsdoelen overtuigend gehaald kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is het beleidsdoel om te komen tot een eerlijkere beloning door de invoering van de Fair Practice Code (blz. 15). Dat neemt niet weg dat de adviescommissie de subsidieaanvragen heeft getoetst op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en daarmee impliciet op fair pay. Mede daardoor heeft de adviescommissie zodanige keuzes gemaakt dat de

meerkosten van de instellingen met een positief subsidieadvies bijna € 0,6 mln. lager zijn dan die van de instellingen in het MJB 2017-2020.

Het voorgaande schetst een weinig optimistisch beeld over de toepassing van de Fair Practice Code. Uiteraard zijn er ook instellingen waar de toepassing van de Fair Practice Code een vanzelfsprekend onderdeel is van de bedrijfsvoering. Vaak zijn dat grotere instellingen, die mede worden gesubsidieerd door het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk. Die instellingen zijn gewend om de cao van hun deelsector toe te passen. Kleinere instellingen ontberen vaak de kennis en de middelen om een cao of een beloningsrichtlijn toe kunnen passen. Veelal draaien deze instellingen bovendien op karig beloonde zzp'ers voor wie de arbeidsvoorwaarden minder goed geregeld zijn dan voor werknemers in loondienst. Beloningsrichtlijnen zijn nu eenmaal minder dwingend dan cao's. De suggestie om dergelijke instellingen zelf de meerkosten van de Fair Practice Code te laten financieren door minder activiteiten te programmeren, blijkt in de praktijk niet werkbaar, omdat dan ook de bijbehorende publieksinkomsten wegvallen (zie paragraaf 4.3).<sup>15</sup> Dat werkt als een negatieve hefboom, waardoor de activiteiten nog verder worden ingekrompen en de levensvatbaarheid van de instellingen in het geding komt.

Wat moeten we doen om de Fair Practice Code de komende jaren te kunnen toepassen en tussen de oren te krijgen van de directies van de Haagse culturele instellingen? Dat is geen gemakkelijke opgave en zeker niet in combinatie met de coronacrisis en de economische gevolgen daarvan. In de volgende paragrafen doen we een eerste poging om dit probleem dichterbij een oplossing te brengen. Paragraaf 5.2 bespreekt een roadmap die een geleidelijke toepassing van de Fair Practice Code in de periode 2021-2024 mogelijk maakt, zodat fatsoenlijk belonen in 2024 het nieuwe normaal is (onderzoeksvraag 4). Uiteraard zijn er ook quick wins (onderzoeksvraag 5). Die komen in paragraaf 5.3 aan de orde. Ten slotte vat paragraaf 5.4 de belangrijkste conclusies van het hoofdstuk samen.

## 5.2 Roadmap

De problemen rond fair pay zijn sterk geconcentreerd bij de kleine en middelgrote instellingen (met een omzet tot € 900.000), vooral in de beeldende kunst, en in de deelsector pop, jazz en urban. Dit zijn instellingen met – in absolute zin – lage personele lasten. De problemen van deze grote groep instellingen kunnen daardoor met relatief beperkte middelen worden verholpen. Het gaat om een bedrag van structureel € 4,2 mln. voor de instellingen met een positief advies voor het MJB 2021-2024 (paragraaf 3.2). Fair pay is echter niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag, maar van alle betrokken partijen, zoals Rijk, provincie, private fondsen, sponsors en publiek. Het is goed verdedigbaar dat al deze partijen naar evenredigheid met hun huidige aandeel in de financiering van de omzet meebetalen. In dat geval behoort voor de instellingen met een positief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024 een bedrag van € 2,0 mln. tot de **financiële verantwoordelijkheid** van de gemeente Den Haag.

<sup>15</sup> Soortgelijke resultaten vonden we eerder ook landelijk niveau in een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW.

Dit relatief bescheiden bedrag zou – rekening houdend met de economische en maatschappelijke baten van cultuur, zoals de aantrekkelijkheid van Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven, hoog opgeleiden en expats, alsmede de betekenis voor het toerisme en de bevordering van sociale cohesie – voor de gemeente naar onze mening niet onoverkomelijk mogen zijn. Eventueel kan een **ingroeitraject** met vier jaarlijkse stappen van € 0,5 mln. extra worden gehanteerd, zodat fair pay uiterlijk in 2024 is bereikt. Het gaat dan om een financieel beslag van € 0,5 mln. in 2021, en cumulatief € 1,0 mln. in 2022, € 1,5 mln. in 2023 en uiteindelijk structureel € 2,0 mln. in 2024.

De gemeente Den Haag hoeft uiteraard geen blanco cheque uit te schrijven voor de culturele instellingen. In de ingediende subsidieaanvragen van de instellingen komt fair pay immers maar heel beperkt aan de orde en dan in meestal nog uitsluitend in algemene termen. Slechts een enkele instelling presenteert uitgewerkte plannen voor fair pay. Alleen die instellingen zouden in eerste instantie een beroep mogen doen op de eventuele extra middelen voor fair pay. De overige instellingen zouden uitgewerkte en taakstellende plannen voor de invoering van fair pay in de periode 2021-2024 moeten indienen om in aanmerking te komen voor de extra middelen. Een soortgelijke aanpak wordt ook toegepast in de gemeente Rotterdam. Dat vereist wél dat instellingen zich bewust worden van de Fair Practice Code, daar naar handelen en ervoor zorgen dat zij voldoende kennis over de arbeidsvoorwaarden, cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving mobiliseren. Binnen veel kleinere instellingen is die kennis en de aandacht voor het personeelsbeleid door de beperkte schaal en de beperkte middelen van de instellingen op dit moment vrijwel niet aanwezig. De volgende paragraaf over de quick wins probeert hiervoor een oplossingsrichting aan te dragen.

### 5.3 Quick wins

De culturele en creatieve sector is traditioneel sterk gefragmenteerd. De Haagse situatie vormt daarop geen uitzondering. Een groot deel van de instellingen is te klein om op eigen kracht voldoende expertise op het terrein van het HR-beleid te mobiliseren. Dat blijkt eveneens uit de interviews die wij bij deze Haagse culturele instellingen hebben uitgevoerd en dat zien we ook terug in de kwaliteit van de onderbouwing van de subsidieaanvragen.<sup>16</sup> Vaak betreft het instellingen die geen lid zijn van een belangen- of brancheorganisatie. Mede daardoor zijn deze instellingen onvoldoende op de hoogte van cao's, beloningsrichtlijnen, en relevante sociale en fiscale wetgeving. Dat pleit dat de gemeente Den Haag instellingen stimuleert om lid te worden van een **branche- of belangenorganisatie**; bijvoorbeeld door een deel van de contributie voor haar rekening te nemen. Dan kunnen de betrokken instellingen een beroep doen op de kennis van deze organisaties op het terrein van cao's, beloningsrichtlijnen, andere arbeidsvoorwaarden, en relevante sociale en fiscale wetgeving. Dat is nu meestal niet het geval.

De beperkte expertise op HR-gebied bij veel kleinere instellingen staat niet op zich. Het is een onderdeel van een groter probleem: de afwezigheid van een professionele bedrijfsvoering, mede als gevolg van de (te) kleine schaal waarop deze instellingen opereren en neiging om de beheerslasten tot het minimum te beperken. De beheerslasten zijn doorgaans echter niet te hoog, maar juist

<sup>16</sup> Dit is overigens geen specifiek Haags probleem. In andere grote gemeenten en zelfs bij de instellingen die bij het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk subsidie aanvragen, speelt dit probleem evenzeer.

te laag om de bedrijfsvoering professioneel te kunnen organiseren. Zonder een adequate bedrijfsvoering blijft fair pay een illusie. Gegeven de (te) **kleine schaal** voor een professionele bedrijfsvoering bij veel afzonderlijke instellingen verdient het aanbeveling om na te denken over een ander organisatiemodel voor de kleinere instellingen. Daarbij staat samenwerking centraal in plaats van individueel overleven of doormodderen.

Samenwerking is echter geen vanzelfsprekendheid in de culturele en creatieve sector. Instellingen en professionals hechten zeer aan hun autonomie. Tegelijkertijd is het duidelijk dat kleinere instellingen het al vóór de coronacrisis op eigen kracht moeilijk konden redden op het gebied van fair pay en bedrijfsvoering. De huidige coronacrisis zet nog eens extra druk op de toepassing van de Fair Practice Code en de bedrijfsvoering, terwijl juist nu fair pay van cruciaal belang is om de levensvatbaarheid van de sector te garanderen. In andere publieke sectoren hebben de afgelopen decennia processen van schaalvergroting en concentratie plaatsgevonden, mede om de efficiency van de bedrijfsvoering te vergroten. Een dergelijke grootschalige schaalvergroting en concentratie ligt echter in de culturele en creatieve sector minder voor de hand, omdat dit enerzijds indruist tegen de sterk gewortelde behoefte aan professionele autonomie in de sector en anderzijds de noodzaak tot schaalvergroting vanwege de kleinschaligheid van de meeste productieprocessen in de sector minder groot is.

Op grond van de bovenstaande overwegingen verdienen lichtere vormen van samenwerking dan fusies en schaalvergroting de voorkeur. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een **gezamenlijke backoffice** voor (kleinere) instellingen. In zo'n organisatie kunnen de ondersteunende taken van instellingen op het gebied van personeel en organisatie, financiën, marketing, ICT, gebouwenbeheer, enzovoort worden gebundeld. Dat is veel efficiënter en effectiever dan wanneer instellingen met een beperkte bestaafing deze taken zoals nu ieder voor zich proberen uit te voeren. In dat geval is het voor de betrokken instellingen bijvoorbeeld mogelijk om gebruik te maken van actuele kennis rond cao's, beloningsrichtlijnen, andere arbeidsvoorwaarden, en sociale en fiscale wetgeving. In hoofdlijnen kunnen we twee uiterste organisatievormen voor zo'n gezamenlijke backoffice onderscheiden:

- Een shared service organisatie (SSO) waarin de backoffice van de instellingen wordt ondergebracht, maar waarbij de zakelijke en artistieke autonomie van de instellingen blijft gehandhaafd. Diverse overheden hebben bij bepaalde taken gekozen voor een dergelijke SSO.
- Een verregaande vorm van samenwerking waarin de betrokken instellingen vallen onder dezelfde zakelijke leiding, waarbij de artistieke autonomie van de instellingen blijft gehandhaafd; bijvoorbeeld via een beheersstichting waaronder de instellingen in de vorm van afzonderlijke stichtingen ressorteren.

Welke keuze er wordt gemaakt tussen beide uitersten, is afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking enerzijds en de behoefte aan professionele autonomie anderzijds. Dat is een beleidsmatige keuze voor de toekomst. Daar kunnen wij niet op vooruitlopen. Het voert te ver om hier een volledige uitwerking geven van de verschillende opties voor de organisatie van een gezamenlijke backoffice voor (kleinere) culturele instellingen. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Het is echter belangrijk voor ogen te houden dat professionalisering van de bedrijfsvoering bij de

(kleinere) culturele instellingen een noodzakelijke voorwaarde is voor fair pay. Zonder professionele bedrijfsvoering blijft fair pay ook in de toekomst uit het zicht.

## 5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de worsteling van instellingen met de Fair Practice Code, een roadmap voor de invoering van fair pay en eventuele quick wins. De belangrijkste bevindingen van het hoofdstuk luiden:

- In de subsidieaanvragen van Haagse culturele instellingen wordt slechts **mondjesmaat** aandacht geschonken aan de toepassing van de Fair Practice Code en dan nog meestal in heel algemene termen. De code is bij veel instellingen nog geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Dit is overigens geen specifiek Haags probleem.
- De Adviescommissie heeft zodanige keuzes gemaakt dat de meerkosten van de instellingen met een positief subsidieadvies bijna € 0,6 mln. lager zijn dan die van de instellingen in het MJB 2017-2020. Rekening houdend met een evenredige bijdrage van de andere financiers blijft de financiële verantwoordelijkheid voor de meerkosten van de gemeente Den Haag daarvoor beperkt tot een bedrag van € 2,0 mln.
- Om in 2024 fair pay te bereiken, kan een ingroeitraject met vier jaarlijkse stappen van € 0,5 mln. extra worden gehanteerd. Het betreft een financieel beslag van € 0,5 mln. in 2021, en cumulatief € 1,0 mln. in 2022, € 1,5 mln. in 2023 en uiteindelijk structureel € 2,0 mln. in 2024. Alleen instellingen met uitgewerkte en taakstellende plannen voor fair pay zouden in aanmerking dienen te komen voor deze aanvullende middelen.
- Veel instellingen zijn te klein om op eigen kracht voldoende expertise op het terrein van HR-beleid te mobiliseren. Bovendien zijn ze evenmin lid van een belangen- of brancheorganisatie. Daarom verdient het aanbeveling dat de gemeente instellingen stimuleert om lid te worden van een branche- of belangenorganisatie; bijvoorbeeld door een deel van de contributie voor haar rekening te nemen. Dan kunnen de betrokken instellingen een beroep doen op de kennis van deze organisaties op het terrein van cao's, beloningsrichtlijnen, andere arbeidsvoorwaarden, en relevante sociale en fiscale wetgeving.
- Door een te kleine schaal zijn veel instellingen niet in staat om de bedrijfsvoering professioneel te organiseren. Dat komt eveneens tot uiting in een gebrekkige naleving van de Fair Practice Code. Samenwerking in de vorm van een gezamenlijke backoffice helpt kleinere instellingen om de ondersteunende taken, zoals personeel en organisatie, financiën, marketing en ICT, efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren.
- De mate van samenwerking kan uiteenlopen van een shared service organisatie tot verregaandere vormen van samenwerking, zoals een gezamenlijke zakelijke leiding.
- Professionele bedrijfsvoering is een noodzakelijke voorwaarde voor fair pay.

## 6 Conclusies

In het voorliggende rapport zijn de meerkosten van de Fair Practice Code in kaart gebracht van instellingen in het MJB 2017-2020 en nieuwe aanvragers van een meerjarige subsidie. Daarnaast is aandacht geschonken aan de gevolgen voor het culturele aanbod als instellingen hun personeel fatsoenlijk moeten belonen bij een gelijkblijvend financieel kader. Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

- De meerkosten van de Fair Practice Code bedragen voor alle subsidie aanvragende instellingen samen in 2018 € 5,9 mln., waarvan € 4,8 mln. bij de instellingen in het MJB 2017-2020 en € 1,1 mln. bij de nieuwe subsidieaanvragers. Het bedrag van € 4,8 mln. bij de instellingen in het MJB 2017-2020 geeft een beeld van de meerkosten bij een ongewijzigd aanbod. Dat bedrag is hoger dan het bedrag aan meerkosten bij instellingen met een positief subsidieadvies voor het MJB 2021-2024 (€ 4,2 mln.).
- Rekening houdend met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag (48%) en een proportionele bijdrage van de andere financiers – Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, et cetera – heeft van het bedrag van € 4,2 mln. aan meerkosten voor de instellingen met een positief subsidieadvies € 2,0 mln. betrekking op het door de gemeente Den Haag gesubsidieerde deel. Daarvoor zou een ingroei-traject met vier stappen van jaarlijks € 0,5 mln. extra kunnen worden gehanteerd, zodat uiteindelijk in 2024 fair pay bij de gesubsidieerde instellingen wordt gerealiseerd.
- Uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen nemen de totale meerkosten van **alle** subsidie aanvragende instellingen af van € 5,9 mln. tot € 4,2 mln. in 2021 en € 3,8 mln. in 2024. De in deze begrotingen verwerkte stijging van de personele lasten zou echter ruimschoots voldoende moeten zijn om de meerkosten tot nul te reduceren.
- De stijging van de personele lasten wordt slechts deels ingezet voor fair pay. Instellingen hebben in hun ingediende plannen doorgaans weinig gedaan met de oproep van de gemeente om in de periode 2021-2024 zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
- Uitgedrukt als percentage van de personele lasten zijn de meerkosten hoog bij de nieuwe aanvragers, en bij de kleine en middelgrote instellingen in het MJB 2017-2020. Het betreft instellingen met – in absolute zin – lage personele lasten. Daardoor zouden de problemen van deze groep instellingen met relatief beperkte middelen kunnen worden verholpen.
- Met uitzondering van de beeldende kunst wijken de meerkosten van meerjarig gesubsidieerde instellingen in het MJB 2017-2020 in het algemeen niet betekenisvol af van de landelijke cijfers. Verschillen tussen de landelijke cijfers en cijfers voor de Haagse culturele instellingen zijn in het algemeen goed verklaarbaar en zijn het gevolg van verschillen in de samenstelling van de gesubsidieerde instellingen naar grootte en naar deelsector. Een duidelijke verklaring voor de relatief hoge meer kosten van Haagse instellingen voor beeldende kunst ontbreekt.
- Om bij een gelijkblijvende gemeentelijke subsidie te kunnen voldoen aan het uitgangspunt van fair pay, moet de omvang van de activiteiten van Haagse culturele instellingen gemiddeld worden ingekrompen met 8%. Dat geldt zowel in de eerste variant berustend op een vermindering

van het aantal activiteiten per gesubsidieerde instelling als in de tweede variant berustend op een vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen.

- De vermindering van het aanbod is het grootst in deelsectoren met relatief hoge meerkosten. Daarnaast zijn de gevolgen in de eerste variant ingrijpend voor deelsectoren met naar verhouding hoge publieksinkomsten, die deels wegvallen als het aantal publieksactiviteiten wordt verminderd. In de tweede variant zijn de consequenties groot voor deelsectoren met veel eigen inkomsten en subsidies van andere overheden, die deels wegvallen als de instellingen niet langer in aanmerking voor subsidie komen en vermoedelijk worden opgeheven.
- De vermindering van de activiteiten is in beide varianten het grootst bij pop, jazz en urban (22 à 26%), gevolgd door beeldende kunst (18 à 20%) en cultuureducatie (11 à 14%).
- Veel van de gesubsidieerde instellingen zijn door hun te kleine schaal niet in staat om de bedrijfsvoering professioneel te organiseren en de Fair Practice Code na te leven. Samenwerking in de vorm van een gezamenlijke backoffice helpt kleinere instellingen om de ondersteunende taken, zoals personeel en organisatie, financiën, marketing en ICT, efficiënter en effectiever dan nu te kunnen uitvoeren. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor fair pay.