

Eindrapportage

# > Wat kost Fair Pay?

Een synthese van onderzoek op lokaal  
niveau naar de meerkosten van Fair Pay

Utrecht, 30 april 2023  
René Goudriaan

**SiRM.** Strategies  
in Regulated  
Markets

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Indeling van het rapport	7
<b>2 Aanpak</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Uitgangspunten van de bestaande onderzoeken	8
2.3 Combinatie van de verschillende onderzoeken	9
<b>3 Totale meerkosten op lokaal niveau vóór de pandemie</b>	<b>11</b>
3.1 Inleiding	11
3.2 Totale meerkosten in vier gemeenten	11
3.3 Totale meerkosten per grootteklasse	13
3.4 Totale meerkosten per deelsector	15
3.5 Afrondende opmerkingen	17
<b>4 Meerkosten van ingehuurd personeel vóór de pandemie</b>	<b>19</b>
4.1 Inleiding	19
4.2 Meerkosten en inhuur van personeel	19
4.3 Meerkosten van ingehuurd personeel per grootteklasse	20
4.4 Meerkosten van ingehuurd personeel per deelsector	22
4.5 Afrondende opmerkingen	22
<b>5 Vooruitblik meerkosten Fair Pay</b>	<b>24</b>
5.1 Inleiding	24
5.2 Wet arbeidsmarkt in balans	24
5.3 Coronapandemie	24
5.4 Verwachtingen na de pandemie	25
<b>6 Conclusies</b>	<b>26</b>

# Managementsamenvatting

## Inleiding

Na onderzoek op landelijk niveau heeft SiRM de afgelopen jaren een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de gevolgen van de invoering van de Fair Practice Code op gemeentelijk niveau. Op basis daarvan zijn de minimale meerkosten van Fair Pay voor meerjarige gesubsidieerde instellingen in Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen (gemeente en provincie) in kaart gebracht. De (minimale) meerkosten van Fair Pay zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van tekortschietende beloningen ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en van onbetaald structureel overwerk.

In de voorliggende rapportage presenteren een synthese van onderzoek op gemeentelijk niveau naar de meerkosten van Fair Pay ter voorbereiding van onderzoek op landelijk niveau. Daarin schenken we zowel aandacht aan de meerkosten van instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeenten en het Rijk (inclusief cultuurfondsen) als aan de meerkosten van instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeenten. Ook de meerkosten van zzp'ers en ander ingehuurd personeel passeren de revue.

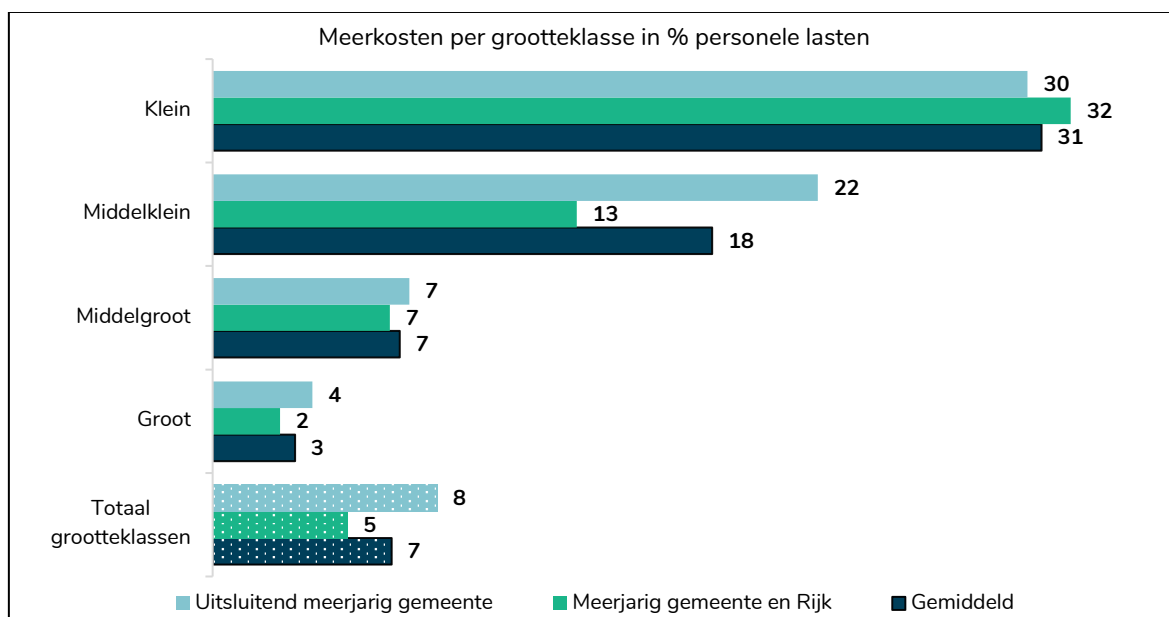
## Totale meerkosten in de vier gemeenten vóór de pandemie

Vóór de pandemie bedragen de totale meerkosten van Fair Pay in de vier gemeenten € 18,0 mln. (loon- en prijspeil 2021). Ruim de helft daarvan wordt veroorzaakt door tekortschietende beloningen en krap de helft door onbetaald structureel overwerk. In alle vier gemeenten treffen we ongeveer dezelfde verhouding aan tussen de meerkosten van tekortschietende beloningen die van onbetaald structureel overwerk. Van de meerkosten heeft € 6,9 mln. (38%) betrekking op culturele instellingen met een meerjarige subsidie van zowel een van de gemeenten ontvangen als van het Rijk. De overige € 11,2 mln. aan meerkosten (62%) betreft instellingen die uitsluitend meerjarig worden gesubsidieerd door gemeenten.

## Relatieve meerkosten vóór de pandemie

De relatieve meerkosten (= meerkosten als percentage van de personele lasten) bedragen in de vier gemeenten gemiddeld 7% (Figuur 0.1). De relatieve meerkosten van kleine instellingen zijn 10 keer zo hoog als die van grote instellingen (ruim 30% versus 3%). Dit is een hardnekkig patroon, dat uit alle tot nu toe uitgevoerde onderzoeken op landelijk en gemeentelijk niveau naar voren komt. Er zijn drie duidelijke oorzaken aan te wijzen voor de relatief hoge meerkosten bij kleine en in iets mindere mate ook middelkleine instellingen:

- Ten eerste is bij hen de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving beperkt, mede omdat ze vaak geen (actief) lid zijn van een branchevereniging.
- Ten tweede vragen ze vaak te weinig subsidie aan uit angst dat hun subsidieaanvraag anders wordt afgewezen.
- Ten derde draaien ze vanwege hun beperkte bestaanszekerheid sterk op de inzet van doorgaans karig beloonde zzp'ers.

Figuur 0.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay per grootteklasse vóór de pandemie<sup>a</sup>

a Gemiddeld is een gewogen gemiddelde van de categorie meerjarig gemeente en Rijk, en de categorie uitsluitend meerjarig gemeente.

Vooraf de beeldende kunst en de creatieve industrie – met relatief veel kleine, karig en kortdurend gesubsidieerde instellingen – dragen bij aan de hoge relatieve meerkosten van kleine instellingen (paragraaf 3.4). Verder kampen instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeenten doorgaans met hogere relatieve meerkosten dan instellingen met zowel een meerjarige subsidie van de gemeenten als van het Rijk.

### Relatieve meerkosten van zzp'ers en andere inhuur

Zzp'ers en ander ingehuurd personeel worden in de culturele sector vaak karig beloond. Naarmate het aandeel van de lasten van ingehuurd personeel in de totale personele lasten van instellingen toeneemt, lopen de relatieve meerkosten dan ook sterk op: van 4% van de totale personele lasten bij instellingen met minder dan 20% inhuur tot 25% van de totale personele lasten bij instellingen met 60% of meer inhuur. In totaal bestaat 43% van de meerkosten uit meerkosten van zzp'ers en andere inhuur, hoewel zij slechts 23% van de personele lasten voor hun rekening nemen.

De relatieve meerkosten van het ingehuurde personeel zijn gemiddeld twee keer hoog als die van het totale personeel. Vooral bij kleine instellingen (30%) en bij instellingen in de beeldende kunst en creatieve industrie (27%), waar een groot deel van de zzp'ers en ander ingehuurd personeel werkt, zijn de relatieve meerkosten van het ingehuurde personeel hoog.

### Vooruitblik meerkosten Fair Pay

Tijdens de coronapandemie heeft een groot deel van de culturele instellingen – vergeleken met de periode vóór de pandemie – maar beperkt zzp'ers en ander ingehuurd personeel ingezet. De sterk verminderde inzet van deze doorgaans slecht gehonoreerde werkenden leidt ogenschijnlijk tot een

sterke daling van de meerkosten van Fair Pay, maar de reële betekenis daarvan is beperkt (zie ook ons onderzoek in Groningen).

Na pandemie hebben instellingen hun activiteiten verder opgeschaald. Daardoor zullen zij weer meer zzp'ers en ander ingehuurd personeel inzetten met als gevolg hogere meerkosten van Fair Pay ten opzichte van de situatie tijdens de pandemie. In dat geval dient voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen in de BIS, de Erfgoedwet en bij de cultuurfondsen van het Rijk rekening te worden gehouden met relatieve meerkosten ter grootte van 5%, oftewel een bedrag van minimaal € 30 mln. Bij dat bedrag komt naar verwachting nog een aanzienlijk bedrag voor instellingen die uitsluitend projectsubsidies ontvangen. Daarover is op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar.

### **Conclusies**

De geschetste patronen voor de meerkosten hebben een structureel karakter en zijn voor een belangrijk deel inherent aan de huidige wijze van subsidiëring van de culturele sector met meerjarige subsidies van maximaal vier jaar, en met op landelijk niveau in de beeldende kunst en creatieve industrie vaak nog kortere subsidieperioden met relatief lage subsidiebedragen. De korte tijdshorizon van subsidiënten creëert met name voor kleinere instellingen een permanente bestaansonzekerheid. Deze categorie instellingen moet maar afwachten of zij in de volgende subsidieperiode wederom in aanmerking komen voor subsidie. Daardoor kunnen kleinere instellingen het zich in veel gevallen niet veroorloven om personeel in vaste dienst aan te nemen, moeten zij voor hun dagelijks functioneren hun toevlucht nemen tot karig beloonde zzp'ers en kampen zij met relatief hoge meerkosten. Dat onderstreept niet alleen het belang van een betere honorering en rechtspositie van zzp'ers, maar ook van meer bestaanszekerheid voor culturele instellingen door een langdurigere subsidiëring.

# I Inleiding

## 1.1 Aanleiding

SiRM heeft de afgelopen jaren een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar de gevolgen van de invoering van de Fair Practice Code en heeft op basis daarvan de minimale meerkosten van Fair Pay voor meerjarig gesubsidieerde instellingen (inclusief festivals) in kaart gebracht. In eerste instantie is vooral onderzoek op landelijk niveau gepubliceerd, gebaseerd op cijfers uit 2017 en interviews in 2018 en 2019.<sup>1</sup>

Vervolgens hebben we stappen gezet om op gemeentelijk en provinciaal niveau de meerkosten van Fair Pay te kwantificeren voor instellingen (inclusief festivals) met een meerjarige subsidie van gemeenten en/of provincies. In alle onderzochte gemeenten heeft dit tot nu toe geleid tot de toekenning van extra middelen aan instellingen om de invoering van Fair Pay te ondersteunen. Dit is geschied op basis van de volgende rapporten:

- Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam, april 2020;
- Meerkosten en subsidie voor Fair Fay bij Rotterdamse culturele instellingen, oktober 2020;
- Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Den Haag, juni 2020;
- Gevolgen van de gemeentelijke besluitvorming over meerjarige subsidies voor Fair Pay bij Haagse culturele instellingen, mei 2022;
- Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Utrecht, januari 2022;
- Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Groningen, maart 2022.

De resultaten van de uitgevoerde onderzoeken op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn echter niet één op één vergelijkbaar. Dat komt doordat de presentatie van de resultaten uiteenloopt, afhankelijk van de lokale situatie en de voorkeuren van de opdrachtgevers. Daardoor verschillen de indelingen in grootteklassen en deelsectoren, en ook het peiljaar voor het loon- en prijspeil.

Kunsten '92 en de Taskforce Culturele en Creatieve Sector hebben behoefte aan meer inzicht in de toepassing van de Fair Practice Code. Dat inzicht is van belang ter voorbereiding op onderzoek naar de stand van zaken bij de toepassing van de Fair Practice Code op landelijk niveau. Daarom presenteren we in de voorliggende rapportage een overkoepelende synthese van de onderzoeksresultaten op gemeentelijk en provinciaal niveau. Het doel van de synthese is om de onderzoeksresultaten via een nadere bewerking van de data onderling vergelijkbaar te maken met behoud van

---

<sup>1</sup> Richard Geukema en René Goudriaan, 2019, *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, <https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>, Richard Geukema en René Goudriaan, 2019a, *Op weg naar het nieuwe normaal in de creatieve industrie*, Utrecht: SiRM/PPMC en Richard Geukema en René Goudriaan, 2020, *Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code*, Utrecht: SiRM/PPMC, blz. 12, <https://www.cultuursubsidie.nl/binaries/cultuursubsidie/documenten/publicaties/2020/02/19/rapport-fair-pay/eindrapport-analyse-gevolgen-fair-practice-code-voor-instellingen-en-festivals.pdf>.

informatiewaarde en op basis daarvan een meta-analyse uit te voeren.<sup>2</sup> Dat biedt de mogelijkheid om inzichten over de toepassing van Fair Pay te verschaffen die op landelijk niveau relevant zijn.

## 1.2 Vraagstelling

De (minimale) meerkosten van Fair Pay bestaan uit de kosten van het ongedaan maken van:

- tekortschietende beloningen ten opzichte van de cao en/of beloningsrichtlijn;
- onbetaald structureel overwerk.

Het huidige onderzoek richt zich op het verkrijgen van actuele en relevante inzichten over de meerkosten van Fair Pay bij instellingen (inclusief festivals) met een meerjarige subsidie van gemeenten en soms ook van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk. Instellingen met uitsluitend projectsubsidies blijven in het onderzoek buiten beschouwing.

De afgelopen periode heeft de culturele en creatieve sector te maken gehad met ingrijpende gevolgen van overheidsmaatregelen. Het betreft onder meer de coronamaatregelen van de Rijksoverheid en de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Beiden hebben consequenties voor de meerkosten van Fair Pay. In de analyse valt mede daarom de nadruk op de periode voorafgaande aan de pandemie.

Naast de beschikbaarheid van onderzoeksresultaten vloeit deze keuze ook voort uit het bijzondere karakter van de coronaperiode. Tijdens deze periode waren culturele instellingen gedwongen om hun activiteiten sterk terug te schroeven.<sup>3</sup> Dat heeft onder meer geleid tot een forse reductie van de inzet van zzp'ers en ander flexibel personeel, categorieën werkenden waarvan doorgaans de beloningen sterk achterblijven bij Fair Pay (zie ook hoofdstuk 4). Analyse van Fair Pay tijdens de coronaperiode zou daarom ten onrechte de indruk wekken dat de beloning van de werkenden in de sector is verbeterd, maar wordt veroorzaakt door het tijdelijk niet inzetten van flexibele krachten met substantiële beloningsachterstanden.<sup>4</sup>

Door de combinatie van de gegevens uit de zes onderzoeken op gemeentelijk en/of provinciaal niveau (gemakshalve steeds samen aangeduid als gemeenteniveau) kunnen we een groot aantal feiten over de meerkosten van Fair Pay in kaart brengen. Het grote aantal instellingen (284) waarop de analyse in dat geval berust, maakt mogelijk om gedetailleerde uitsplitsingen van de meerkosten te maken naar type instelling. Op basis van dit grote gegevensbestand met instellingen kunnen we nieuwe vragen te beantwoorden die ook op landelijk niveau relevant zijn.

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Welke – ook op landelijk niveau – relevante inzichten over de meerkosten van Fair Pay zijn te ontleen aan de zes onderzoeken op gemeenteniveau?*

<sup>2</sup> De gemakkelijkste oplossing is om een aantal deelsectoren en grootteklassen samen te voegen totdat een set van vergelijkbare deelsectoren en grootteklassen is ontstaan. Meestal ontstaat dan een grote categorie overig. Dat leidt echter tot een groot verlies aan informatie. Daarom wordt deze weg in dit onderzoek bewust niet bewandeld.

<sup>3</sup> Zie: R. Goudriaan e.a., 2021, *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund*, Amsterdam/Utrecht, [https://www.boekman.nl/wp-content/uploads/2021/05/Ongelijk-getroffen-ongelijk-gesteund\\_def.pdf](https://www.boekman.nl/wp-content/uploads/2021/05/Ongelijk-getroffen-ongelijk-gesteund_def.pdf). Van deze publicatie verschijnt binnenkort een update.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld voor een vergelijking van de meerkosten Fair Pay in 2019 en 2021 in Groningen: René Goudriaan, Richard Geukema en Jet Oosterhout, 2022, *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Groningen*, Utrecht: SiRM/PPMC, <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage-Onderzoeksrapport-Meerkosten-van-de-invoering-van-de-Fair-Practice-Code-in-Groningen.pdf>.

De centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 Welk patroon zien we vóór de coronaperiode bij de meerkosten van Fair Pay in de onderscheiden deelsectoren en grootteklassen, en verschillen deze patronen tussen de onderzochte regio's?
- 2 In hoeverre bestaan verschillen in de meerkosten tussen instellingen die – naast meerjarige subsidie van de gemeente – een meerjarige subsidie ontvangen van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk vergeleken met instellingen die uitsluitend zijn aangewezen op een meerjarige subsidie van de gemeente?
- 3 Welke verschillen in meerkosten zien we tussen instellingen die relatief veel ingehuurd personeel inzetten en instellingen bij wie dat in mindere mate het geval is? Hoe verhoudt de beloning van zzp'ers en ander ingehuurd personeel bij de onderzochte instellingen zich tot de Fair Practice Code?
- 4 Wat zijn de te verwachten verschillen tussen de meerkosten vóór de coronaperiode en de meerkosten daarna?

### 1.3 Indeling van het rapport

De verdere indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de aanpak van het onderzoek. Dit hoofdstuk heeft een wat meer technisch karakter. Lezers die uitsluitend in de resultaten geïnteresseerd zijn kunnen dit hoofdstuk overslaan en direct doorgaan naar hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk komen de meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel – personeel in loondienst én ingehuurd personeel – bij culturele instellingen in de vier onderzochte gemeenten aan de orde. In hoofdstuk 4 schenken we meer specifiek aandacht aan de meerkosten bij zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Hoofdstuk 5 geeft een vooruitblik van de te verwachten meerkosten na de pandemie. Ten slotte vat hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen.



## 2 Aanpak

### 2.1 Inleiding

In het voorliggende rapport gaan we op basis van eerdere onderzoeken op gemeenteniveau in op afwijkingen van Fair Pay, bestaande afwijkingen van de geldende cao's en beloningsrichtlijnen, en het onbetaald structureel overwerk. Het betreft beloningsproblemen die in beginsel op korte termijn oplosbaar zijn. Daarbij schenken we bijzondere aandacht aan Fair Pay bij zzp'ers en andere inhuur, alsmede bij kleine instellingen, waar de afwijkingen van Fair Pay vaak het grootste zijn. De kosten van het ongedaan maken van de genoemde afwijkingen zijn de (minimale) meerkosten van Fair Pay.

### 2.2 Uitgangspunten van de bestaande onderzoeken

De gepresenteerde onderzoeksresultaten berusten op een synthese van bestaande onderzoeken op lokaal niveau en richten zich op de financiële gevolgen van Fair Pay bij personeel in loondienst én ingehuurd personeel. Fair Pay is een belangrijk onderdeel is van de Fair Practice Code, maar niet het enige. Het is in feite het resultaat van de toepassing van de Fair Practice Code. In de onderzoeken staat het betaalde personeel – ingehuurd en in loondienst – centraal. Veel culturele instellingen maken dankbaar gebruik van de inzet van een groot aantal vrijwilligers en/of stagiairs. Die blijven hier buiten beschouwing, hoewel zij voor veel instellingen onmisbaar zijn.

In alle onderliggende onderzoeken is gebruik gemaakt van een uniforme methode gebaseerd op een combinatie van een gerichte interactieve informatie-uitvraag en een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een representatieve steekproef van instellingen (inclusief festivals). De steekproef is in alle onderzoeken gestratificeerd naar discipline en grootteklasse. Het praktijkonderzoek is steeds ondersteund door een empirische analyse op basis van informatie uit de jaarrekeningen of de subsidieaanvragen van de instellingen om daarmee de resultaten op te schalen naar totalen op gemeenteniveau. De gehanteerde methode is in essentie niet veranderd ten opzichte van de allereerste studie *Op weg naar nieuwe normaal*.<sup>5</sup> Voor nadere details over de gehanteerde werkwijze wordt verwezen naar die studie of naar een van de andere studies.

Cao's en beloningsrichtlijnen fungeren steeds als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning van zowel werknemers als zzp'ers (Fair Pay). Dat neemt niet weg dat ook cao's en andere beloningsrichtlijnen op punten voor verbetering vatbaar zijn, mede omdat ze doorgaans zijn ingegeven door de beperkte financiële ruimte van de culturele sector. Bij afwezigheid van een beloningsrichtlijn voor zzp'ers in sommige deelsectoren zijn we in de onderliggende onderzoeken steeds uitgegaan van een ondergrens voor het honorarium van zzp'ers die berust op het cao-loon voor vergelijkbare functies in loondienst met een bruto/bruto opslag van 40% voor vakantiegeld,

---

<sup>5</sup> Richard Geukema en René Goudriaan, 2019, *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, <https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>.

verzekeringen, pensioenen en andere lasten. In de meeste recent afgesloten cao's in de culturele sector is de bruto/bruto opslag inmiddels verhoogd naar 50%. Die verhoging is in de cijfers niet verwerkt, omdat de onderzoeken betrekking hadden op de periode daarvoor.

## 2.3 Combinatie van de verschillende onderzoeken

De onderzoeken op gemeenteniveau zijn weliswaar volgens een uniforme methode verricht, maar zijn onderling niet exact vergelijkbaar. Dat is het gevolg van (1) verschillen in het gehanteerde loon- en prijspeil van de analyses, (2) verschillende indelingen in grootteklassen en deelsectoren en, (3) de mate waarin de resultaten zijn uitgesplitst.

Voor de synthese in dit rapport corrigeren we voor de genoemde verschillen:

- 1 We hanteren consequent het loon- en prijspeil van 2021.
- 2 In alle analyses maken we gebruik van de volgende indeling in vier grootteklassen gebaseerd op de jaaromzet vóór de pandemie:<sup>6</sup>
  - klein: tot € 0,5 mln. omzet;
  - middelklein: € 0,5 mln. tot € 1 mln. omzet;
  - middelgroot: € 1 mln. tot € 2,5 mln. omzet;
  - groot: € 2,5 mln. of meer omzet.
- 3 We gebruiken de volgende uniforme indeling in deelsectoren:<sup>7</sup>
  - theater;
  - dans;
  - muziek;
  - musea en erfgoed;
  - beeldende kunst en creatieve industrie;
  - film;
  - letteren;
  - overige instellingen (amateurkunst, cultuureducatie, cross overs, debat, participatie, openbare bibliotheken en ondersteunende instellingen).
- 4 In de presentatie splitsen we de onderliggende resultaten verder uit zodat we aanvullende inzichten kunnen verschaffen in:
  - de meerkosten van Fair Pay bij instellingen met zowel een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk als van de gemeente versus de meerkosten bij instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente;
  - de meerkosten bij het ingehuurd personeel (zzp'ers en overig ingehuurd personeel) in de onderzochte gemeenten met uitzondering van Rotterdam.<sup>8</sup>

In alle analyses maken we steeds gebruik van de onderliggende resultaten op instellingsniveau van de oorspronkelijke onderzoeken. Afgezien van een eventuele aanpassing van het loon- en

<sup>6</sup> Dezelfde indeling in grootteklassen is ook gehanteerd in het onderzoek van de Boekman Stichting, SiRM en Significant APE naar de gevolgen van de coronacrisis. Zie: R. Goudriaan e.a., 2021, *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund*, Amsterdam/Utrecht, [https://www.boekman.nl/wp-content/uploads/2021/05/Ongelijk-getroffen-ongelijk-gesteund\\_def.pdf](https://www.boekman.nl/wp-content/uploads/2021/05/Ongelijk-getroffen-ongelijk-gesteund_def.pdf).

<sup>7</sup> Festivals en podia zijn steeds ingedeeld bij de betreffende discipline.

<sup>8</sup> Voor Rotterdam beschikken we niet over gedetailleerde gegevens over de lasten van ingehuurd personeel uit de jaarrekeningen of subsidieaanvraag.

prijspeil veranderen de resultaten op instellingsniveau niet. We delen de instellingen uitsluitend in de aangepaste grootteklassen en deelsectoren in of presenteren een aanvullende uitsplitsing van de resultaten.

## 3 Totale meerkosten op lokaal niveau vóór de pandemie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel – personeel in loondienst én ingehuurd personeel – bij instellingen die thans een meerjarige subsidie ontvangen van een van de onderzochte gemeenten (inclusief de provincie Groningen), en soms daarnaast een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk (verder samen aangeduid het Rijk). Het gepresenteerde overzicht berust op onderzoeken die betrekking hebben op de situatie in 2018 of 2019. De resultaten van de verschillende onderzoeken zijn zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt en geven een representatief beeld van de meerkosten van Fair Pay vóór de pandemie. Alle getoonde bedragen zijn steeds omgerekend naar het loon- en prijspeil 2021. Daarnaast hanteren we consequent voor alle gemeenten dezelfde indeling in grootteklassen en deelsectoren

Eerst komen de meerkosten in de onderzochte gemeenten aan bod (paragraaf 3.2). Daarna schenken we aandacht aan de meerkosten per grootteklasse (3.3). Vervolgens bezien we de meerkosten per deelsector (3.4). Paragraaf 3.5 sluit af met een aantal afrondende opmerkingen.

### 3.2 Totale meerkosten in vier gemeenten

Vóór de pandemie bedragen de totale meerkosten van Fair Pay voor personeel in loondienst en ingehuurd personeel bij de onderzochte gemeenten samen € 18,0 mln. (Tabel 3.1).<sup>9</sup> Ruim de helft van de meerkosten wordt veroorzaakt door tekortschietende beloningen en krap de helft door onbetaald structureel overwerk. In alle vier gemeenten treffen we ongeveer dezelfde verhouding aan tussen de meerkosten van tekortschietende beloningen en die van onbetaald structureel overwerk. Van de meerkosten heeft € 6,9 mln. (38%) betrekking op culturele instellingen die zowel een meerjarige subsidie van een van de gemeenten ontvangen als van het Rijk. De overige € 11,2 mln. aan meerkosten (62%) betreft instellingen die uitsluitend meerjarig worden gesubsidieerd door gemeenten.

De gepresenteerde getallen in Tabel 3.1 geven een indruk van de absolute omvang van de meerkosten, maar zijn zonder verdere context lastig te duiden. De absolute omvang van de meerkosten per gemeente wordt bijvoorbeeld mede beïnvloed door de omvang van de culturele sector in de betreffende gemeente. Daarom presenteren we in Figuur 3.1 de relatieve meerkosten. Dat zijn de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele laten. Deze zijn geschikter voor vergelijkingen tussen de gemeenten en instellingen, en eveneens voor vergelijkingen in de tijd.

<sup>9</sup> Wanneer we spreken over de vier gemeenten of de lokale overheden bedoelen steeds de vier gemeenten plus de provincie Groningen.

Tabel 3.1 Totale meerkosten van Fair Pay per gemeente vóór de pandemie (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)<sup>a</sup>

	Tekortschietende beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Totale meerkosten (loonpeil 2021)
<b>Rotterdam</b>	<b>4.171</b>	<b>3.168</b>	<b>7.340</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	1.207	988	2.196
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	2.964	2.180	5.144
<b>Den Haag</b>	<b>2.880</b>	<b>2.319</b>	<b>5.199</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	888	682	1.570
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	1.992	1.637	3.629
<b>Groningen<sup>c</sup></b>	<b>1.566</b>	<b>1.098</b>	<b>2.665</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	573	613	1.186
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	993	486	1.479
<b>Utrecht</b>	<b>1.516</b>	<b>1.326</b>	<b>2.841</b>
- waarvan meerjarig gemeente Rijk	1.031	899	1.930
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	484	427	911
<b>Totaal</b>	<b>10.133</b>	<b>7.912</b>	<b>18.044</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	3.700	3.182	6.882
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	6.433	4.730	11.162

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

b Berekend met beloning op basis van Fair Pay.

c Groningen: gemeente en provincie.

Gemiddeld bedragen de relatieve meerkosten 7% (Figuur 3.1). Dat percentage geldt voor alle vier gemeenten behalve de gemeente Utrecht (5%). De gemiddeld iets lagere meerkosten in Utrecht zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de samenstelling van de culturele sector in Utrecht naar deelsectoren en grootte van de instellingen.<sup>10</sup>

De figuur maakt in een oogopslag duidelijk dat de meerkosten uitgedrukt als percentage van de totale lasten voor de instellingen die uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente ontvangen over de hele linie hoger zijn dan van de instellingen die naast een meerjarige subsidie van de gemeente ook een meerjarige subsidie van het Rijk ontvangen (gemiddeld 8% versus 5%). Vooral in Den Haag is dat verschil verhoudingsgewijs groot, omdat het daar vooral kleinere instellingen uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente ontvangen.<sup>11</sup>

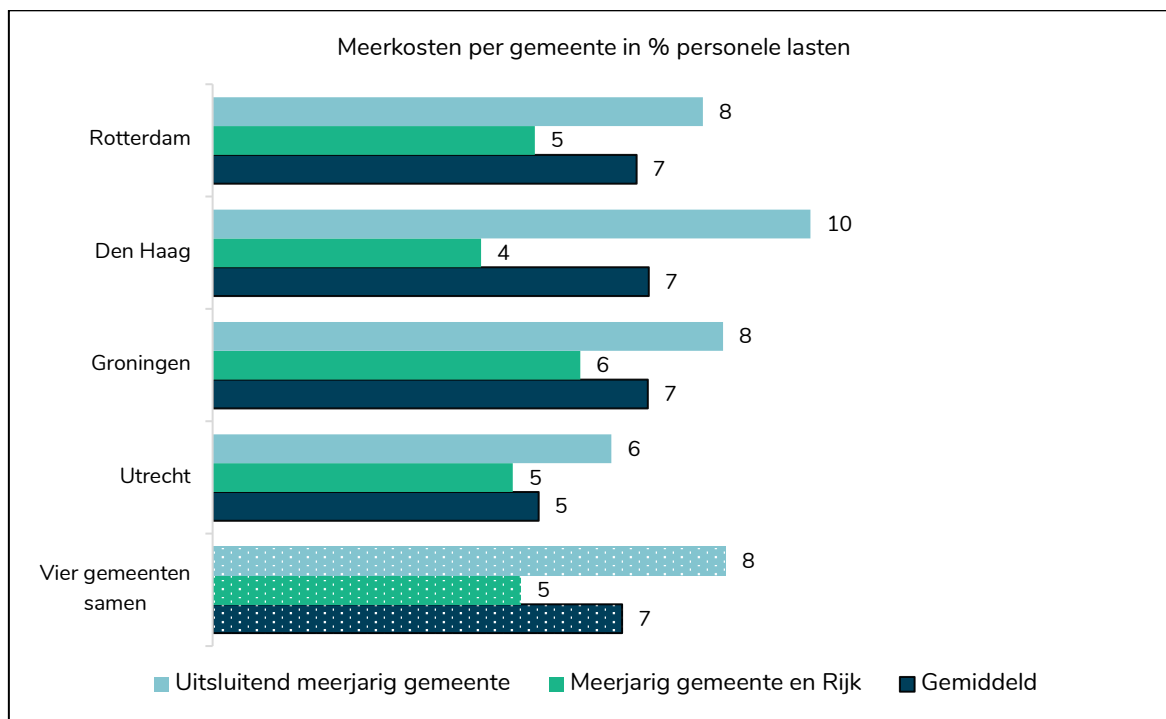
De hier gevonden relatieve meerkosten van instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk en de gemeenten zijn per saldo nog iets hoger dan eerdere resultaten op nationaal niveau (5%

<sup>10</sup> In Utrecht ontvangen drie instellingen met € 0 meerkosten ruim 60% van de meerjarige subsidie van de gemeente. Exclusief die drie instellingen bedragen de meerkosten 9% van de personele lasten.

<sup>11</sup> Kleinere instellingen hebben doorgaans aanzienlijk hogere relatieve meerkosten dan grotere instellingen. Zie ook de volgende paragraaf.

versus 4%).<sup>12</sup> Dat betekent dat we vóór de coronapandemie nog geen duidelijke verbetering zien bij het wegwerken van beloningsafwijkingen.

Figuur 3.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay per gemeente vóór de pandemie<sup>a b</sup>



a Groningen: gemeente en provincie.

b Gemiddeld is een gewogen gemiddelde van de categorie meerjarig gemeente en Rijk, en de categorie uitsluitend meerjarig gemeente.

### 3.3 Totale meerkosten per grootteklasse

In deze paragraaf presenteren we informatie over de meerkosten van Fair Pay per grootteklasse. Uit alle onderzoeken naar de meerkosten van Fair Pay – zowel op landelijk niveau als op gemeenteniveau – blijkt dat de grootte van instellingen een belangrijke determinant is van de meerkosten. Bij de presentatie van de meerkosten hanteren we consequent de volgende indeling in grootteklassen op basis van de jaaromzet vóór de pandemie:

- 1 klein: tot € 0,5 mln. omzet;
- 2 middelklein: € 0,5 mln. tot € 1 mln. omzet;
- 3 middelgroot: € 1 mln. tot € 2,5 mln. omzet;
- 4 groot: € 2,5 mln. of meer omzet.

Tabel 3.2 geeft een uitsplitsing van de meerkosten van Fair Pay voor personeel in loondienst en ingehuurd personeel naar grootte van de instellingen. Dit doen we voor alle vier gemeenten samen. Het grootste deel van de meerkosten heeft betrekking op grote instellingen (33%), gevolgd

<sup>12</sup> Zie voor een samenvattend overzicht op nationaal niveau: Richard Geukema en René Goudriaan, 2020, Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code, Utrecht: SiRM/PPMC, blz. 12, <https://www.cultuursubsidie.nl/binaries/cultuursubsidie/documenten/publicaties/2020/02/19/rapport-fair-pay/eindrapport-analyse-gevolgen-fair-practice-code-voor-instellingen-en-festivals.pdf>.

door kleine instellingen (28%). Deze percentages zeggen niet zo zeer iets over het belang van de meerkosten per grootteklasse, maar zijn een direct gevolg van de omvang van deze grootteklassen. Per grootteklasse varieert het aandeel van de instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk in de meerkosten, afhankelijk van het aantal door het Rijk meerjarig gesubsidieerde instellingen.

Tabel 3.2 Totale meerkosten van Fair Pay per grootteklasse in de vier gemeenten vóór de pandemie (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)<sup>a</sup>

	Tekortschietende beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Totale meerkosten (loonpeil 2021)
<b>Klein</b>	<b>2.760</b>	<b>2.346</b>	<b>5.106</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	925	789	1.714
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	1.835	1.557	3.392
<b>Middelklein</b>	<b>2.473</b>	<b>2.080</b>	<b>4.553</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	726	729	1.454
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	1.747	1.351	3.098
<b>Middelgroot</b>	<b>1.363</b>	<b>1.015</b>	<b>2.378</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	652	436	1.087
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	712	580	1.291
<b>Groot</b>	<b>3.537</b>	<b>2.470</b>	<b>6.007</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	1.397	1.229	2.626
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	2.139	1.242	3.381
<b>Totaal</b>	<b>10.133</b>	<b>7.912</b>	<b>18.044</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	3.700	3.182	6.882
- waarvan overig lokaal	6.433	4.730	11.162

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

b Berekend met beloning op basis van Fair Pay.

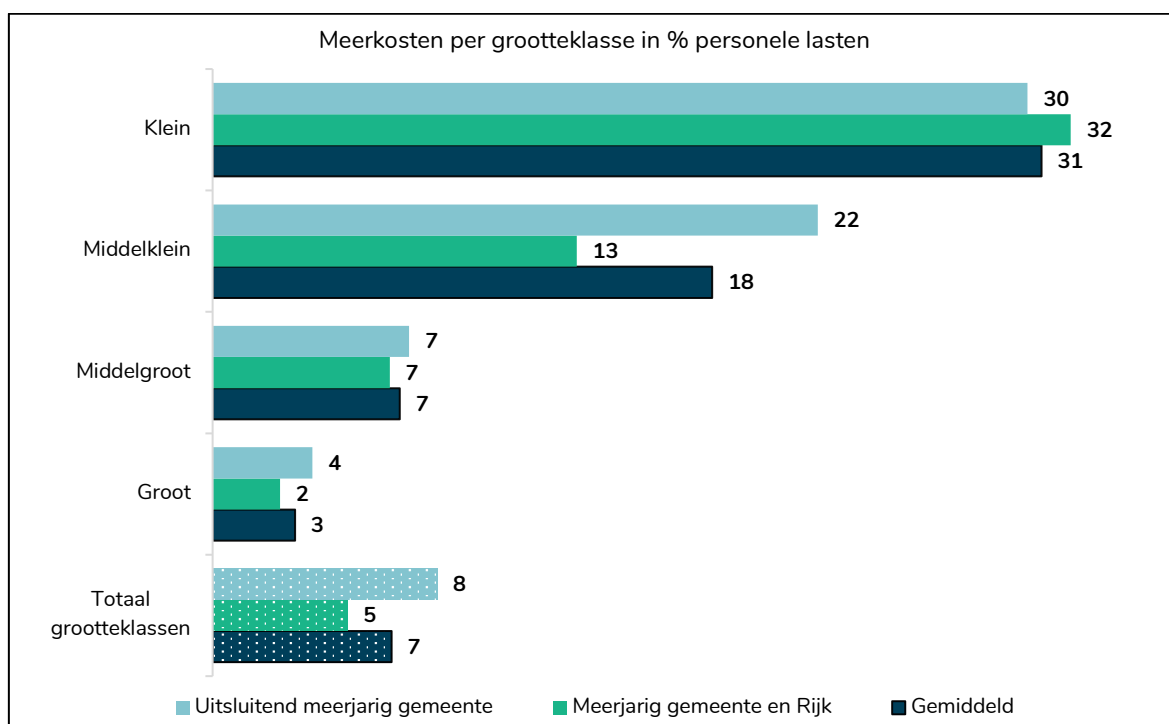
Figuur 3.2 illustreert nog eens overduidelijk dat de hoogte van de relatieve meerkosten sterk samenhangt met de grootte van de instellingen.<sup>13</sup> Vooral kleine instellingen worstelen met Fair Pay. Bij hen zijn de relatieve meerkosten met afstand het hoogste: gemiddeld 31% van de personele lasten tegen gemiddeld 3% voor grote instellingen. Er bestaan wat dit betreft geen grote verschillen tussen instellingen die uitsluitend door de gemeente meerjarig worden gesubsidieerd en instellingen die zowel door de gemeente als het Rijk meerjarig worden gesubsidieerd. Dat neemt niet weg dat instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeenten doorgaans met hogere relatieve meerkosten kampen dan instellingen die zowel van de gemeente als van het Rijk een meerjarige subsidie ontvangen. Vooral de beeldende kunst en de creatieve industrie – met relatief veel kleine, karig en kortdurend gesubsidieerde instellingen – dragen bij aan de hoge relatieve meerkosten bij kleine instellingen (zie paragraaf 3.4).

<sup>13</sup> Dit beeld kennen we al sinds ons eerste onderzoek op landelijk niveau. Zie: Richard Geukema en René Goudriaan, 2019, *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, <https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>.

Het beeld van hoge relatieve meerkosten bij kleine instellingen komt naar voren uit alle tot nu toe onderzoeken. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag:

- Ten eerste is bij de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving bij hen beperkt, mede omdat ze vaak geen (actief) lid zijn van een branchevereniging.
- Ten tweede vragen zij vaak te weinig subsidie aan uit angst dat hun subsidieaanvraag anders wordt afgewezen.
- Ten derde draaien veel kleine instellingen vanwege hun beperkte bestaanszekerheid sterk op de inzet van doorgaans karig beloonde zzp'ers.

Figuur 3.2 Relatieve meerkosten van Fair Pay per grootteklasse vóór de pandemie<sup>a</sup>



a Gemiddeld is een gewogen gemiddelde van de categorie meerjarig gemeente en Rijk, en de categorie uitsluitend meerjarig gemeente.

### 3.4 Totale meerkosten per deelsector

Gemeten in absolute bedragen zijn de totale meerkosten van Fair Pay voor het personeel in loondienst en het ingehuurd personeel met afstand het hoogste in de deelsector muziek (orkesten, muziekensembles, koren, muziekpodia, pop, jazz en urban). Deze deelsector is vóór de pandemie goed voor bijna 38% van de totale meerkosten. Dat is vooral het gevolg van de omvang van de deelsector en in iets mindere mate van het optreden van de beloningsafwijkingen.



Tabel 3.3 Totale meerkosten van Fair Pay per deelsector vóór de pandemie (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)<sup>a</sup>

	Tekortschietende beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Totale meerkosten (loonpeil 2021)
<b>Theater</b>	<b>1.118</b>	<b>1.232</b>	<b>2.350</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	621	731	1.352
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	497	501	998
<b>Dans</b>	<b>492</b>	<b>420</b>	<b>913</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	302	226	528
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	190	194	384
<b>Muziek</b>	<b>3.832</b>	<b>2.945</b>	<b>6.777</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	1.542	1.354	2.896
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	2.290	1.591	3.881
<b>Musea en erfgoed</b>	<b>1.528</b>	<b>1.079</b>	<b>2.607</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	68	30	97
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	1.460	1.050	2.510
<b>Beeldende kunst/creatieve industrie</b>	<b>1.526</b>	<b>1.053</b>	<b>2.579</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	874	560	1.434
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	651	493	1.145
<b>Film</b>	<b>278</b>	<b>142</b>	<b>421</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	166	68	233
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	113	74	187
<b>Letteren</b>	<b>182</b>	<b>350</b>	<b>532</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	128	213	341
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	54	137	191
<b>Overige instellingen<sup>c</sup></b>	<b>1.177</b>	<b>689</b>	<b>1.866</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	.	.	.
- waarvan uitsluitend meerjarig gemeente	1.177	689	1.866
<b>Totaal</b>	<b>10.133</b>	<b>7.912</b>	<b>18.044</b>
- waarvan meerjarig gemeente en Rijk	3.700	3.182	6.882
- waarvan overig lokaal	6.433	4.730	11.162

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

b Berekend met beloning op basis van Fair Pay.

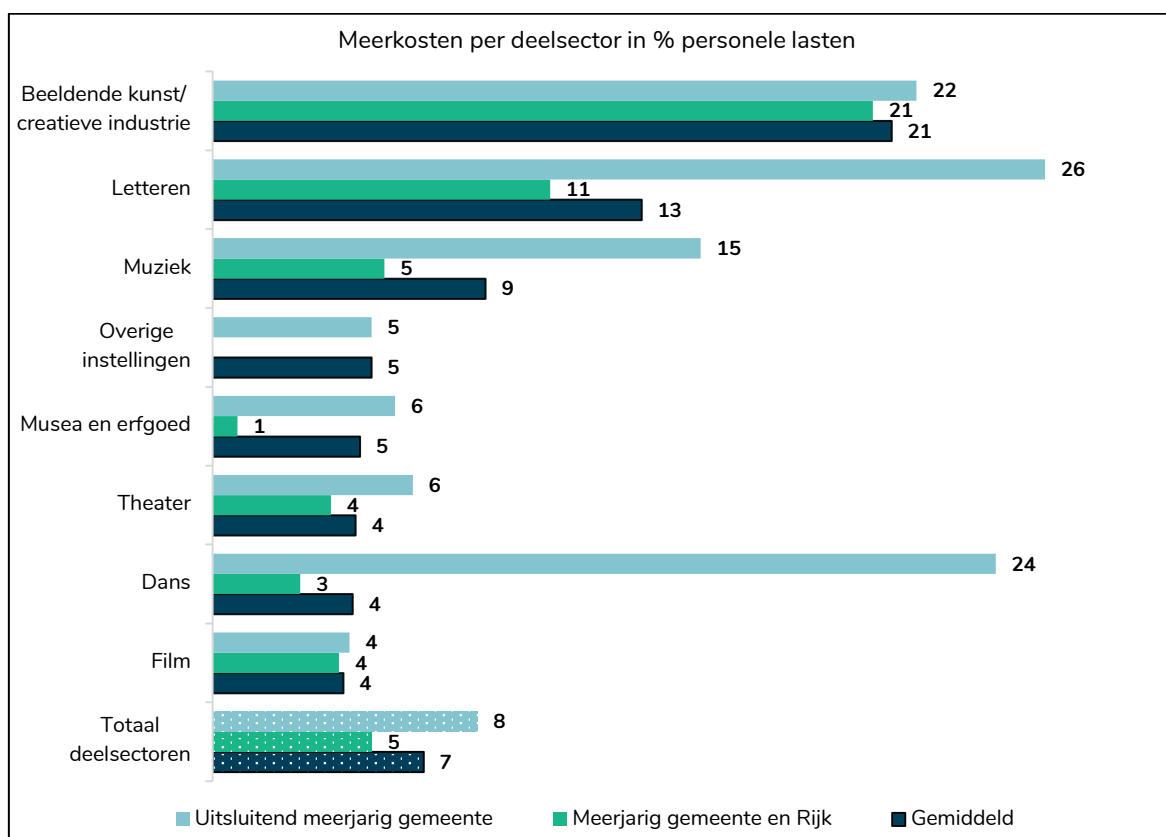
c Amateurkunst, cultuureducatie, cross overs, debat, participatie, openbare bibliotheken en ondersteunende instellingen. Deze groep instellingen ontvangt alleen gemeentelijke subsidies.

De beloningsafwijkingen zijn in verhouding tot de personele lasten het hoogste in de beeldende kunst en de creatieve industrie (Figuur 3.3). Deze instellingen behoren doorgaans tot de kleinere instellingen, maken relatief veel gebruik van zzp'ers en ontvangen in veel gevallen vanuit de cultuurfondsen beperkte subsidies voor een korte periode.<sup>14</sup> De cumulatie van deze factoren zorgt

<sup>14</sup> Op landelijk niveau zijn meerjarige subsidies voor twee of drie jaar in deze deelsector heel gebruikelijk. In de onderzochte gemeenten ontvangen deze instellingen overigens een vierjarige gemeentelijke subsidie.

voor hoge relatieve meerkosten. Na de beeldende kunst en creatieve industrie volgen letteren en muziek, met vooral hoge relatieve meerkosten bij instellingen die uitsluitend door de gemeente worden gesubsidieerd. Theater, dans en film kennen in verhouding tot de andere deelsectoren lage relatieve meerkosten met uitzondering van (kleine) dansgezelschappen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente.

Figuur 3.3 Relatieve meerkosten van Fair Pay per deelsector vóór de pandemie<sup>a,b</sup>



- a Gemiddeld is een gewogen gemiddelde van de categorie meerjarig gemeente en Rijk, en de categorie uitsluitend meerjarig gemeente.
- b Overige instellingen: amateurkunst, cultuureducatie, cross overs, debat, participatie, openbare bibliotheken en ondersteunende instellingen. Deze groep instellingen ontvangt alleen gemeentelijke subsidies.

### 3.5 Afrondende opmerkingen

In het hoofdstuk zijn de meerkosten van Fair Pay vóór de coronapandemie en vóór de invoering van de Wet Arbeidsmarkt Balans in kaart gebracht bij vier grote gemeenten. Beide factoren hebben naar verwachting gevolgen voor de meerkosten van Fair Pay.<sup>15</sup> De meerkosten zijn zowel uitgesplitst naar grootteklasse, deelsector als naar gezamenlijke meerjarige subsidiëring door de gemeenten en het Rijk versus uitsluitend meerjarige subsidiëring door de gemeenten.

<sup>15</sup> Zie voor een vergelijking tussen 2019 en 2021: René Goudriaan, Richard Geukema en Jet Oosterhout, 2022, Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Groningen, Utrecht: SiRM/PPMC, <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage-Onderzoeksrapport-Meerkosten-van-de-invoering-van-de-Fair-Practice-Code-in-Groningen.pdf>.

De (minimale) meerkosten van de toepassing van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde instellingen in de vier onderzochte gemeenten bedragen in totaal € 18,0 mln. oftewel 7% van de persoonlijke lasten (loon- en prijspeil 2021). Van de meerkosten heeft € 6,9 mln. betrekking op culturele instellingen die zowel door de gemeenten als het Rijk meerjarig worden gesubsidieerd en € 11,2 mln. op instellingen die uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeenten ontvangen. De toepassing van Fair Pay op gemeenteniveau is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.

## 4 Meerkosten van ingehuurd personeel vóór de pandemie

### 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk stond de analyse van de totale meerkosten van Fair Pay voor personeel in loondienst én ingehuurd personeel samen centraal. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de meerkosten van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Dit is in de praktijk doorgaans een groepkarig beloonde werkenden. Dat komt mede doordat in veel cao's en andere regelingen in de culturele en creatieve sector voor deze groep tot voor kort (vrijwel) niets werd geregeld en doordat zij sterk afhankelijk zijn van hun opdrachtgevers. Vooral kleine instellingen draaien op de inzet van zzp'ers, omdat zij zich – gezien hun beperkte bestaanszekerheid – nauwelijks personeel in vaste dienst kunnen veroorloven.

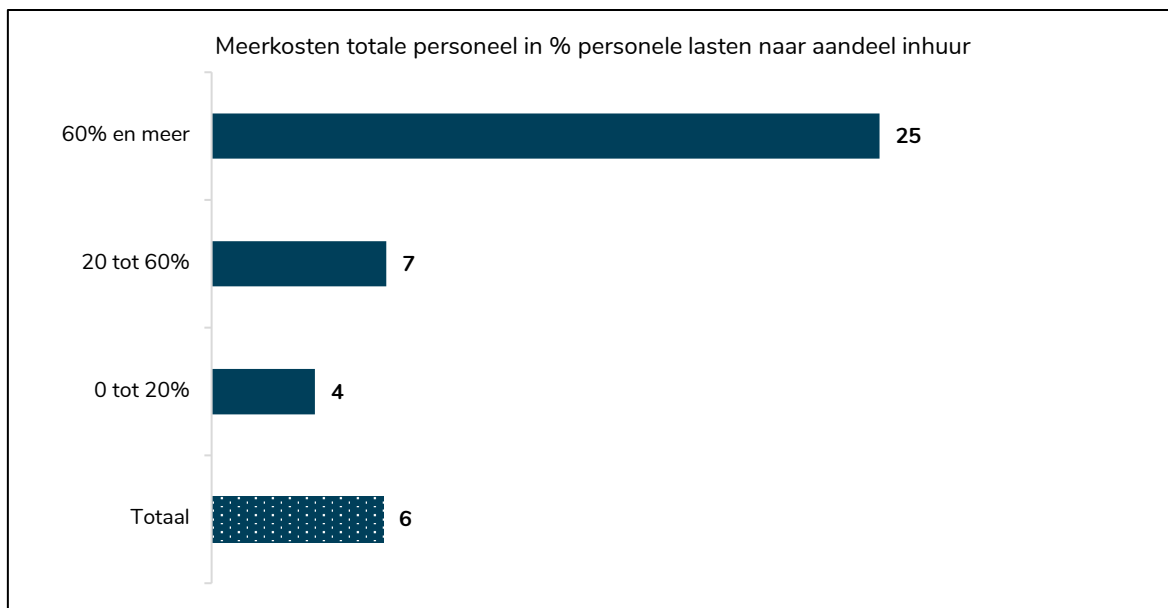
De in het voorgaande hoofdstuk gepresenteerde verschillen in relatieve meerkosten tussen instellingen naar grootteklassen, deelsectoren en subsidiërende overheid zijn voor een deel het gevolg van verschillen in de inzet van ingehuurd personeel en hun doorgaans matige beloning. In dit hoofdstuk wordt gezien welk deel van de meerkosten het gevolg is van een te lage beloning van ingehuurd personeel. De analyse in dit hoofdstuk blijft beperkt tot Den Haag, Utrecht en Groningen, omdat we voor Rotterdam niet beschikken over gedetailleerde gegevens over de lasten van ingehuurd personeel. We maken daarbij geen onderscheid tussen instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente en instellingen met zowel een meerjarige subsidie van de gemeente als van het Rijk. Verder vergelijken we om praktische redenen steeds de meerkosten bij het ingehuurd personeel met die bij het totale personeel. Dat geeft een indruk van de relatieve verschillen in meerkosten bij het ingehuurd personeel versus het overige personeel.

De verdere indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 gaat in op de samenhang tussen de meerkosten van Fair Pay en het relatieve belang van de inzet van ingehuurd personeel. Vervolgens geeft paragraaf 4.3 een schets van de meerkosten per grootteklasse voor het ingehuurd personeel. Daarna brengt paragraaf 4.4 de meerkosten per deelsector in beeld voor het ingehuurd personeel. Het hoofdstuk eindigt met een aantal afrondende opmerkingen in paragraaf 4.5.

### 4.2 Meerkosten en inhuur van personeel

Naarmate het aandeel van de lasten van ingehuurd personeel in de totale personele lasten van instellingen toeneemt, lopen de relatieve meerkosten sterk op: van 4% van de totale personele lasten bij instellingen met minder dan 20% inhuur tot 25% van de totale personele lasten bij instellingen met 60% of meer inhuur (Figuur 4.1). Dit vormt een duidelijke aanwijzing voor het bestaan van substantiële beloningsafwijkingen bij zzp'ers en andere inhuur.

Figuur 4.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay vóór de pandemie naar aandeel inhuur (in % personele lasten)<sup>a</sup>



a Exclusief Rotterdam, omdat gedetailleerde gegevens over de lasten van inhuur voor het grootste deel van de Rotterdamse instellingen ontbreken.

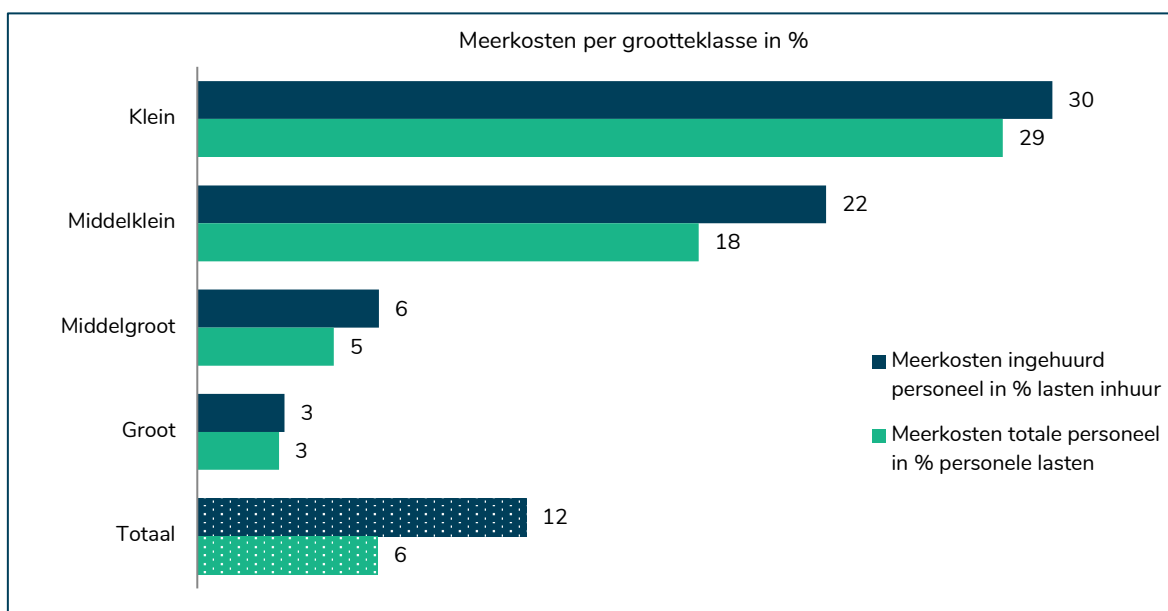
### 4.3 Meerkosten van ingehuurd personeel per grootteklasse

De meerkosten van Fair Pay voor zzp'ers en andere inhuur komen in de drie gemeenten uit op € 4,6 mln. (van in totaal € 10,7 aan meerkosten in deze gemeenten). Dat betekent dat het ingehuurde personeel goed is voor 43% van de totale meerkosten, hoewel zij slechts 23% van de totale personele lasten voor hun rekening nemen. Bij het ingehuurd personeel zijn de relatieve meerkosten gemiddeld twee keer zo hoog als die voor het totale personeel (= personeel in loondienst van de instellingen én ingehuurd personeel): 12% versus 6%. Figuur 4.2 illustreert dit.

De kleine instellingen zijn samen goed voor 43% van de meerkosten van het ingehuurd personeel (Figuur 4.3) en oefenen daardoor een belangrijke invloed uit het niveau van de relatieve meerkosten, hoewel ze slechts 17% van de totale inzet van ingehuurd personeel voor hun rekening nemen. De relatieve meerkosten voor het ingehuurde personeel zijn bij hen weliswaar hoog (30%), maar redelijk in balans met die voor het totale personeel (29%). Dat komt vooral doordat deze groep instellingen sterk afhankelijk is van de inzet van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Vaak bestaat ook de 'vaste staf' van deze groep instellingen uit zzp'ers.

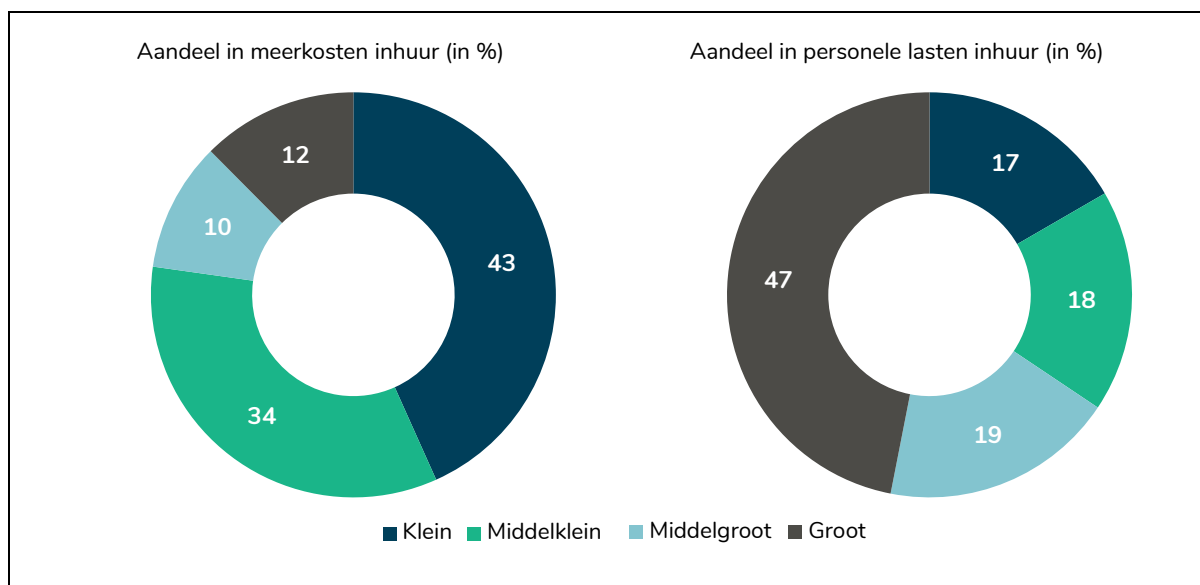
De relatieve meerkosten van het ingehuurd personeel nemen net als die voor het totale personeel af met de grootte van de instelling. Bij de grote instellingen bedragen de meerkosten van de inhuur bijvoorbeeld 3% tegen 30% bij de kleine instellingen en 22% bij de middelkleine instellingen.

Figuur 4.2 Meerkosten van Fair Pay vóór de pandemie voor het totale en het ingehuurd personeel per grootteklasse (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)<sup>a</sup>



a Exclusief Rotterdam.

Figuur 4.3 Aandeel in meerkosten ingehuurd personeel versus aandeel in lasten van inhuur (in %) naar grootteklasse<sup>a</sup>

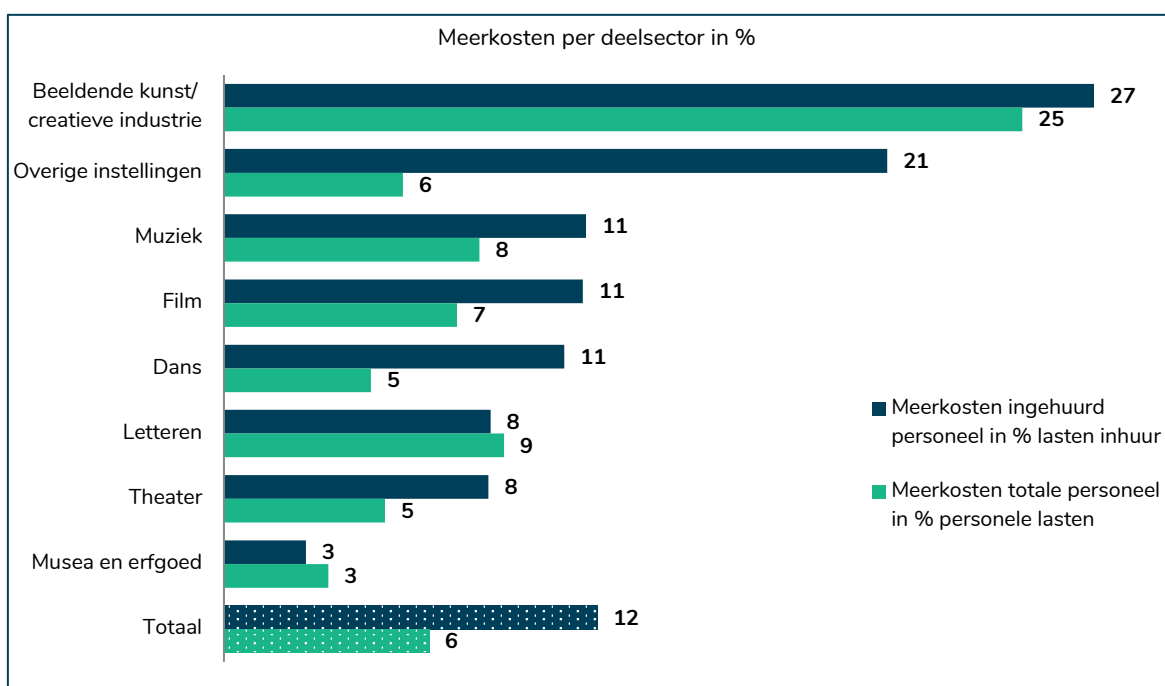


a Exclusief Rotterdam.

## 4.4 Meerkosten van ingehuurd personeel per deelsector

Van de meerkosten van ingehuurd personeel komt 43% op het conto van de deelsector muziek. Daarna volgt de deelsector overige instellingen<sup>16</sup> met 15% van de meerkosten van ingehuurd personeel. De relatieve meerkosten van ingehuurd personeel zijn evenals die van het totale personeel het hoogste in de beeldende kunst en creatieve industrie en verschillen relatief weinig daarvan (Figuur 4.4). De deelsector beeldende kunst en creatieve industrie telt relatief veel kleine instellingen, is sterk afhankelijk van de inzet van ingehuurd personeel en ontvangt van de cultuurfondsen in het algemeen bescheiden en kortdurende subsidies. In de heterogene deelsector overige instellingen zijn de relatieve meerkosten van het ingehuurd personeel eveneens hoog (21%), zeker in verhouding tot die van het totale personeel (6%). Bij musea en erfgoedinstellingen zijn de relatieve meerkosten van de inhuur het laagst (3%). Deze deelsector maakt ook in verhouding slechts heel beperkt gebruik van ingehuurd personeel.

Figuur 4.4 Meerkosten van Fair Pay vóór de pandemie voor het ingehuurde en totale personeel naar deelsector (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)<sup>a b</sup>



a Exclusief Rotterdam.

b Overige instellingen: amateurkunst, cultuureducatie, cross overs, debat, participatie, openbare bibliotheken en ondersteunende instellingen. Deze groep instellingen ontvangt alleen gemeentelijke subsidies.

## 4.5 Afrondende opmerkingen

In dit hoofdstuk hebben we meer specifiek gekeken naar de beloningsafwijkingen van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Bij deze groep zijn de beloningsafwijkingen en daarmee de

<sup>16</sup> Overige instellingen: amateurkunst, cultuureducatie, cross overs, debat, participatie, openbare bibliotheken en ondersteunende instellingen. Deze groep instellingen ontvangt alleen gemeentelijke subsidies.

meerkosten van Fair Pay beduidend hoger dan die voor het totale personeel. Hoge meerkosten bij instellingen blijken in het algemeen sterk samen te hangen met de inzet van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Naarmate instellingen relatief meer zzp'ers inzetten, stijgen de meerkosten van Fair Pay.

De meerkosten uitgedrukt als percentage van de bijbehorende personele lasten (= relatieve meerkosten) zijn vooral hoog bij kleine instellingen, en instellingen in de beeldende kunst en creatieve industrie. Daar wordt veel gebruik gemaakt van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Kleine instellingen zijn daardoor goed voor 43% van de meerkosten van ingehuurd personeel. Als gevolg daarvan zijn ze sterk bepalend voor de hoogte van de relatieve meerkosten in de culturele sector.

Gegeven de hoge relatieve meerkosten van zzp'ers en overige inhuur is het van groot belang dat bijzondere aandacht te wordt geschonken aan de beloning van het ingehuurde personeel, te meer omdat in de onderliggende onderzoeken voor zzp'ers destijds nog met een bruto/bruto opslag van 40% op het loon van de cao of beloningsrichtlijn is gerekend. Inmiddels is een opslag van 50% of meer de norm in de culturele sector.



## 5 Vooruitblik meerkosten Fair Pay

### 5.1 Inleiding

De voorgaande twee hoofdstukken hebben betrekking op de periode vóór de coronapandemie en vóór de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab). Beide factoren hebben naar verwachting gevolgen gehad voor de meerkosten van Fair Pay. Landelijke cijfers over de gevolgen van de invoering van Wab en over de naweeën van de coronapandemie voor Fair Pay zijn op dit moment nog niet beschikbaar, maar komen later dit jaar beschikbaar via een onderzoek dat PPMC Economisch Advies in opdracht van Kunsten '92 uitvoert. In dit hoofdstuk geven we op basis van de beperkt beschikbare informatie een globale schets van de verwachte meerkosten.

### 5.2 Wet arbeidsmarkt in balans

Doel van de per 1 januari 2020 ingevoerde Wab is om de kloof in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een tijdelijk contract sterk te verminderen door flexibele arbeid duurder te maken.<sup>17</sup> Dat betekent onder andere dat uitzendkrachten, en payrollers, zoals remplaçanten bij orkesten, minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden en dezelfde rechtspositie dienen te krijgen als werknemers die in dienst zijn van de instelling ('gelijk loon voor gelijk werk').

Bij het voldoen aan de Wab zouden de eerder hoge meerkosten van Fair Pay bij de deze groep werkenden in 2020 en 2021 sterk worden teruggedrongen; bijvoorbeeld via de nieuw afgesloten remplaçanten cao waarin de arbeidsvoorwaarden voor remplaçanten in balans gebracht zijn met die voor de orkesten. Op basis van de schaarse gegevens – bijvoorbeeld voor Groningen – zien we inderdaad een forse teruggang van het absolute niveau van de meerkosten voor payrollers en dergelijke. Dat komt echter vooral doordat er nauwelijks flexwerkers tijdens de coronapandemie zijn ingezet (zie de in noot 15 genoemde publicatie). Bezien moet worden of deze ogenschijnlijke teruggang van de meerkosten bij deze groep werkenden in 2022 en daarna stand blijft houden.

### 5.3 Coronapandemie

Voor de invloed van de coronapandemie op de meerkosten van Fair Pay geldt in grote lijnen hetzelfde als hiervoor over de gevolgen van de Wab is opgemerkt. Tijdens de coronapandemie heeft een groot deel van de culturele instellingen – vergeleken met de periode vóór de pandemie – maar beperkt zzp'ers en ander ingehuurd personeel ingezet. Dat blijkt uit de studie *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund* (zie noot 3) en een binnenkort te verschijnen actualisatie daarvan.<sup>18</sup> Gebleken is dat de inzet van zzp'ers op landelijk niveau tussen 2019 en 2021 per saldo vier keer zo snel gedaald als die van personeel in loondienst. Een vergelijkbaar verschil in ontwikkeling van ingehuurd

<sup>17</sup> Zie ook: René Goudriaan, 2020, *Briefadvies over gevolgen Fair Practice Code aan Raad voor Cultuur*, Utrecht: SiRM, <https://www.sirm.nl/docs/Briefadvies-Fair-Practice-Code.pdf>.

<sup>18</sup> René Goudriaan, et al., binnenkort te verschijnen, *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund II*, Amsterdam/Utrecht: Boekman Stichting/SiRM.

personeel en personeel in dienst van de instellingen vinden we ook in ons onderzoek naar de gevolgen van de Fair Practice Code in Groningen. Daar zijn de meerkosten van Fair Pay mede door de sterk verminderde inzet van slecht gehonoreerde zzp'ers en ander ingehuurd personeel in 2021 maar liefst 42% lager zijn dan in 2019 (noot 15). Die optische daling zegt echter weinig over het ongedaan maken van betalingsachterstanden in de culturele sector.

## 5.4 Verwachtingen na de pandemie

Een deel van de culturele instellingen is in 2021 al voorzichtig gestart met de opschaling van hun activiteiten. Die ontwikkeling zet zich in 2022 en naar verwachting ook daarna voort. Daardoor zullen meer zzp'ers en ander ingehuurd personeel worden ingezet. Dat leidt tot een stijging van het absolute niveau van de meerkosten van Fair Pay ten opzichte van de situatie tijdens de pandemie. Het is in dat geval voorstelbaar dat de meerkosten weer terugkeren naar het niveau van vóór de pandemie, te meer omdat de Rijksoverheid – in tegenstelling tot een aantal gemeenten – lopende de huidige subsidieperiode nog niet fors heeft ingezet op extra middelen voor Fair Pay. In dat geval moeten we voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen in de BIS, de Erfgoedwet en bij de cultuurfondsen van het Rijk rekening houden met meerkosten die circa 5% van de personele lasten bedragen. Uitgaande van ruim € 600 mln. aan personele lasten betekent dit dat de meerkosten van Fair Pay bij de meerjarig door het Rijk gesubsidieerde instellingen minimaal € 30 mln. zullen bedragen.

Bij het geschatte bedrag van € 30 mln. aan meerkosten voor de instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk komt naar verwachting nog een aanzienlijk bedrag bij voor instellingen die uitsluitend projectsubsidies ontvangen. Daarover is op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar. Het eerdergenoemde onderzoek van PPMC Economisch Advies zal daarover uitsluitend moeten bieden.

Ten slotte is het belangrijk dat de achterstanden in de beloning van werkenden in de culturele sector niet verder oplopen ten opzichte van andere sectoren in de economie. Minimaal betekent dat er voldoende middelen beschikbaar dienen te zijn om de lonen in de culturele sector adequaat te indexeren. Ook dat is Fair Pay.

## 6 Conclusies

### **Hoge meerkosten bij kleine instellingen en in de beeldende kunst en de creatieve industrie**

De in het rapport geschetste patronen voor de meerkosten van Fair Pay vertonen grote gelijkens met de in 2019 verschenen studie *Op weg naar nieuwe normaal* en de daarop volgende studies. De relatieve meerkosten (= meerkosten als percentage van de personele lasten) zijn verreweg het hoogst bij kleine instellingen (ruim 30%) en nemen af bij een toenemende grootte van de instellingen tot een niveau van circa 3% voor de grote instellingen.

De relatieve meerkosten zijn in verhouding eveneens hoog in de beeldende kunst en creatieve industrie (ruim 20%) en beduidend lager bij theater en dans (4%). De geschetste verschillen in relatieve meerkosten tussen zowel grootteklassen als tussen deelsectoren hebben voor een belangrijk deel een structureel karakter in de zin dat de patronen in de tijd niet wezenlijk veranderen en dat in alle gemeenten grosso modo dezelfde patronen worden aangetroffen als eerder in onderzoek op landelijk niveau.

### **Korte tijdshorizon subsidiënten, bestaansonzekerheid instellingen, beloningsachterstanden zzp'ers**

Voor een belangrijk deel zijn de geschetste patronen van de meerkosten inherent aan de huidige wijze van subsidiëring van de culturele sector met meerjarige subsidies van maximaal vier jaar en met op landelijk niveau in de beeldende kunst en creatieve industrie vaak nog kortere subsidieperiodes met relatief lage subsidiebedragen. De onderzochte gemeenten hebben het 'hijgerige' subsidiemodel van het Rijk overgenomen, hoewel gemeenten bewust uitzonderingen maken, met een langere subsidieduur voor instellingen die als essentieel worden aangemerkt.

De korte tijdshorizon van subsidiënten creëert met name voor de kleinere instellingen een permanente bestaansonzekerheid. Deze instellingen moeten maar afwachten of zij in de volgende subsidieperiode wederom in aanmerking komen voor een meerjarige subsidie. De grotere instellingen hebben daar in de praktijk aanzienlijk minder last van. Door de geïnstitutionaliseerde bestaansonzekerheid kunnen kleinere instellingen het zich in veel gevallen niet veroorloven om personeel in vaste dienst aan te nemen en moeten zij voor hun dagelijks functioneren vooral hun toevlucht nemen tot karig beloonde zzp'ers.

De relatieve meerkosten van Fair Pay zijn bij ingehuurd personeel echter aanzienlijk hoger dan bij personeel in loondienst. Daardoor hangen de meerkosten voor het totale personeel in de praktijk sterk samen met de inzet van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. Naarmate relatief meer ingehuurd personeel wordt ingezet, nemen de meerkosten van Fair Pay toe. Dat onderstreept niet alleen het belang van een betere honorering en rechtspositie van zzp'ers, maar ook van meer bestaanszekerheid voor culturele instellingen door langdurigere subsidiëring.