

# > Meerkosten en subsidie voor fair pay bij Rotterdamse culturele instellingen

Een subsidiesysteem voor meerjarig gesubsidieerde instellingen in het Cultuurplan 2021-2024

Utrecht, 1 oktober 2020  
René Goudriaan  
m.m.v. Richard Geukema en Lex Pluijter (PPMC)

**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 Opbouw van de rapportage	7
<b>2 Aanpak</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp	8
2.3 Uitgangspunten	9
2.4 Praktijkonderzoek	11
2.5 Opschaling van de resultaten	12
<b>3 Meerkosten van de Fair Practice Code in Rotterdam</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Overzicht totale meerkosten	13
3.3 Detaillering naar grootteklasse en deelsector	14
3.4 Kanttekeningen bij de resultaten	18
<b>4 Verdeelsystematiek subsidie voor fair pay</b>	<b>19</b>
4.1 Uitgangspunten van de verdeelsystematiek	19
4.2 Opslagen voor fair pay	20
<b>5 Conclusies</b>	<b>22</b>

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

In april 2020 hebben SiRM en PPMC de resultaten van het onderzoek *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam* gepubliceerd. Toen was – met uitzondering van de instellingen in de Rotterdamse Culturele basis – nog niet bekend welke instellingen een plek zouden krijgen in het Cultuurplan 2021-2024 en welke niet. Inmiddels is dat wel het geval. Daarom heeft de gemeente Rotterdam SiRM gevraagd om de meerkosten van de Fair Practice Code opnieuw te berekenen, maar nu alleen voor de instellingen die zijn opgenomen in het Cultuurplan 2021-2024.

Naar aanleiding van de resultaten van ons eerdere onderzoek en het grote belang dat de gemeente Rotterdam hecht aan fatsoenlijk belonen, stelt de gemeente € 2,75 mln. aan aanvullende middelen beschikbaar voor de invoering fair pay bij culturele instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. De gemeente heeft SiRM verzocht om een eenvoudig uitvoerbare en transparante subsidie-systematiek te ontwikkelen voor de invoering fair pay bij deze instellingen.

## Aanpak

Het huidige onderzoek naar de kosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 berust evenals het eerdere onderzoek van SiRM en PPMC in april 2020 op een combinatie van een gerichte interactieve informatie-uitvraag en een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een representatieve groep van thans 45 instellingen, ondersteund door een empirische analyse op basis van de jaarrekeningen en de ingediende meerjarenbegrotingen voor de Cultuurplanperiode 2021-2024. In de analyses hanteren we een onderscheid naar grootteklasse (vier klassen) en naar deelsector/discipline (acht 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 gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

## Meerkosten

De meerkosten van de Fair Practice Code bedragen voor alle instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 samen in 2018 € 7,2 mln. (tabel 0.1). Dit zijn de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod** van activiteiten. De meerkosten bestaan in 2018 voor ruim de helft (bijna € 4,1 mln.) uit een tekortschietende beloning (ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en voor minder dan de helft (bijna € 3,1 mln.) uit onbetaald structureel overwerk. Ook in 2021 en 2024 is de tekortschietende beloning goed voor ruim de helft van de meerkosten. Op basis van de ingediende **meerjarenbegrotingen** nemen de totale meerkosten af tot € 4,0 mln. in 2021 en € 3,2 mln. in 2024.

Tabel 0.1 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 (x € 1,000)<sup>a</sup>

Jaar	Beloning	Onbetaald structureel overwerk	Meerkosten (loonpeil 2020)	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
2018	4.067	3.089	7.156	6,8	3,4
2021	2.079	1.893	3.972	3,3	1,6
2024	1.655	1.519	3.174	2,6	1,3

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers. Alle bedragen berusten op het loon- en prijspeil 2020.

De meerkosten worden in de Cultuurplanperiode 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 stijging van de personele lasten wordt deels ingezet voor fair pay en deels voor meer activiteiten.

De meerkosten zijn relatief hoog bij kleine instellingen (met een jaarmzet tot € 400.000): in 2018 20,2% van de totale lasten (zie hoofdstuk 3). Hun relatieve meerkosten dalen weliswaar op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen tot respectievelijk 15,0% in 2021 en 14,9% in 2024, maar blijven nog hoog. Kleine 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 schiet hun kennis van cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving tekort, mede omdat ze vaak geen lid zijn van een branche- of belangenvereniging. In tegenstelling tot de kleine instellingen zijn de meerkosten van de extra grote instellingen (met een jaarmzet van € 3,0 mln. of meer) relatief laag: in 2018 1,6% van de totale lasten, hoewel het een bedrag van bijna € 2,7 mln. betreft. Het patroon van de relatief hoge meerkosten bij kleinere instellingen en verhoudingsgewijs lage meerkosten bij grotere instellingen spoort met het landelijke beeld uit onze eerdere onderzoeken voor Kunsten '92 en het ministerie van OCW.

De meerkosten zijn in 2018 verhoudingsgewijs het hoogst bij pop, jazz en urban met 10,6% van de totale lasten, gevolgd door de beeldende en visuele kunsten met 5,9% totale lasten. Volgens de – vóór de coronacrisis ingediende meerjarenbegrotingen – ingediende meerjarenbegrotingen zijn de relatieve meerkosten in de meeste deelsectoren in 2024 ten opzichte van 2018 flink gedaald, maar blijven ze bij de klassieke muziek op het hoge niveau van 3,9% van de totale lasten.

### Subsidie voor fair pay

De gemeente Rotterdam stelt een aanvullend bedrag van € 2,75 mln. beschikbaar voor fair pay, waarvan – na aftrek van bedrag van € 351.000 voor twee instellingen in een bijzondere positie – € 2.339.000 overblijft voor een generieke subsidie voor fair pay. Voor de verdeling van deze middelen over de instellingen is een subsidiesystematiek opgesteld. Via de generieke subsidie voor fair pay ontvangen de instellingen van de gemeente Rotterdam een compensatie voor de meerkosten van de Fair Practice Code, rekening houdend met het financieringsaandeel van de gemeente en de beschikbaar gestelde middelen. Gekozen is voor een eenvoudig uitvoerbare en transparante subsidiesystematiek. Instellingen ontvangen een procentuele opslag op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden. Deze verschilt voor de acht deelsectoren en de vier grootte-

klassen van de instellingen. De opslag hangt af van de meerkosten als percentage van de totale lasten in 2018. In overleg met de gemeente is besloten om de middelen voor fair pay geheel toe te kennen aan instellingen met relatief de grootste **beloningsachterstand**. Daarom komen de extra grote instellingen niet aanmerking voor de generieke fair pay subsidie en bedraagt hun opslag 0%.

De procentuele opslagen voor fair pay zijn meestal hoog voor kleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen (tabel 0.2), hoewel 47% van de beschikbare middelen voor fair pay terecht komt bij grote instellingen, vooral in deelsectoren klassieke muziek, en pop, jazz en urban.

Tabel 0.2 Opslagen voor fair pay op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden (in %) naar grootteklasse en deelsector

	Klein	Midden	Groot
Beeldende en visuele kunsten e.d.	39,937	35,252	7,008
Musea en erfgoed	19,067	7,860	5,283
Dans	29,755	48,940	0,950
Theater	35,328	18,901	7,286
Klassieke muziek	30,487	.	50,304
Pop, jazz en urban	8,692	6,589	16,471
Festivals	17,208	26,003	6,043
Overig	25,711	5,834	14,719

## Conclusies

De belangrijkste conclusies van het rapport luiden als volgt:

- De totale meerkosten bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 bedragen in 2018 € 7,2 mln. (loonpeil 2020). Dat zijn de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod**.
- Rekening houdend met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam en een proportionele bijdrage van de andere financiers (Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, etc.) heeft in 2018 een bedrag van € 2,7 mln. betrekking op het door de gemeente Rotterdam gesubsidieerde deel van de meerkosten.
- Op basis van de – **vóór de coronacrisis** – ingediende meerjarenbegrotingen nemen de totale meerkosten af tot € 4,0 mln. in 2021 en € 3,2 mln. in 2024. De in de meerjarenbegrotingen verwerkte stijging van de personele lasten met € 16,5 mln. tot en met 2021 is echter ruimschoots voldoende om de meerkosten tot nul te reduceren.
- Instellingen blijken de begrote stijging van de personele lasten slechts beperkt in te zetten voor fatsoenlijke belonen. In hun plannen hebben zij duidelijk geworsteld met de oproep van de gemeente om in de nieuwe Cultuurplanperiode zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
- De procentuele opslagen voor fair pay op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden zijn doorgaans hoog voor kleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen. Desondanks komt 47% van de generieke subsidie voor fair pay terecht bij grote instellingen (met een jaarmet van € 900.000 tot € 3 mln.), vooral in deelsectoren klassieke muziek, en pop, jazz en urban.

# I Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Fair Practice Code biedt een handreiking voor verantwoord marktgedrag in de culturele en creatieve sector. 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. In de nota *Stad in transitie, cultuur in verandering: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024* onderschrijft de gemeente Rotterdam de principes van de Fair Practice Code. De gemeente verwacht van de Rotterdamse culturele instellingen die (financiële) ondersteuning vragen van de gemeente, dat zij de code onderschrijven, deze hanteren bij de uitvoering van hun activiteiten, en zorgdragen voor een eerlijke beloning van medewerkers en opdrachtnemers.

Op verzoek van de gemeente Rotterdam hebben SiRM en PPMC eerder onderzoek gedaan naar de meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code bij de aanvragers van een meerjarige subsidie in het kader van het Cultuurplan 2021-2024. De resultaten van dat onderzoek onder instellingen in het Cultuurplan 2017-2020 en de nieuwe aanvragers van een meerjarige subsidie zijn in april 2020 gepubliceerd.<sup>1</sup> Uit dat onderzoek bleek dat de aanvragende instellingen – ondanks het appèl van de gemeente Rotterdam – de stijging van de personele lasten in hun ingediende meerjarenbegrotingen slechts beperkt inzetten voor fair pay. Mede daardoor is er ook in de periode 2021-2024 nog steeds sprake van substantiële meerkosten van de Fair Practice Code. Dat geldt te meer omdat ten eerste de aangevraagde subsidiebedragen in veel gevallen niet volledig worden gehonoreerd en ten tweede een groot aantal nieuwe en kleine instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 wordt genomen.

Tijdens ons eerdere onderzoek (voetnoot 1) was met – uitzondering van de instellingen in de Rotterdamse Culturele Basis (RCB) – nog niet bekend welke instellingen een plek zouden krijgen in het Cultuurplan 2021-2024 en welke niet. Inmiddels is dat wel bekend. Een aantal eerder door ons geïnterviewde instellingen heeft geen positief subsidieadvies gekregen, terwijl daarnaast een groot aantal kleine, nieuwe aanvragers in het nieuwe Cultuurplan wordt opgenomen. Dat vraagt om een nieuwe doorrekening van de meerkosten voor de in het Cultuurplan 2021-2024 opgenomen instellingen, mede op basis van aanvullend veldwerk.

Naar aanleiding van de resultaten van ons eerdere onderzoek en het grote belang dat de gemeente Rotterdam hecht aan fatsoenlijk belonen, stelt de gemeente € 2,75 mln. aan aanvullende middelen beschikbaar voor de invoering fair pay bij culturele instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. Daarvoor is eveneens een actueel inzicht in de meerkosten van fair pay noodzakelijk.

Gezien het voorgaande de gemeente Rotterdam SiRM gevraagd om een nieuwe doorrekening van de meerkosten van fair pay uit te voeren voor de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024.

---

<sup>1</sup> Richard Geukema, René Goudriaan en Lex Pluijter, *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam: Een analyse voor culturele instellingen die meerjarige subsidie aanvragen bij de gemeente Rotterdam*, Utrecht: SiRM/PPMC, april 2020.

Daarnaast heeft de gemeente ons verzocht om een eenvoudig uitvoerbare en transparante subsidiesystematiek te ontwikkelen voor de invoering fair pay bij de betreffende culturele instellingen. De voorliggende rapportage doet hiervan verslag.

## 1.2 Vraagstelling

De toepassing van de Fair Practice Code leidt bij – een gelijkblijvend aanbod – onvermijdelijk tot hogere personele lasten in de culturele en creatieve sector of – bij een gelijkblijvend financieel kader – tot een vermindering van het aanbod van culturele activiteiten, tenzij de instellingen erin slagen om aanzienlijk meer eigen inkomsten te verwerven. Het alternatief is dat instellingen afzien van fair pay. De resultaten van ons eerdere onderzoek (voetnoot 1) geven aan dat instellingen worstelen met de toepassing van de Fair Practice Code. In de subsidieaanvragen van de instellingen wordt daarom ook slechts **mondjesmaat** aandacht geschonken aan de toepassing van de Fair Practice Code en dan nog meestal in heel algemene termen. De gemeente Rotterdam heeft besloten om de instellingen tegemoet gekomen door aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor de invoering van fair pay.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Rotterdam ons de volgende twee vragen gesteld:

- 1 Wat zijn de minimale meerkosten als gevolg van de toepassing van de Fair Practice Code voor culturele instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 uitgaande van een **ongewijzigd aanbod**?
- 2 Hoe moeten de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 worden **gecompenseerd** voor de meerkosten, rekening houdend met het financieringsaandeel van de gemeente en de beschikbaar gestelde middelen voor pay?

De eerste vraag is van belang om in kaart te kunnen brengen wat de omvang is van de meerkosten door de toepassing van de Fair Practice Code en wat de oorzaak is van de meerkosten: (1) tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of de beloningsrichtlijn en (2) onbetaald structureel overwerk. De tweede vraag gaat over de vormgeving van de subsidie voor fair pay. Deze dient eenvoudig uitvoerbaar en transparant te zijn. De middelen voor fair pay dienen terecht te komen bij de instellingen die deze middelen het hardste nodig hebben.

De vraag naar de meerkosten bij een ongewijzigd aanbod 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 gepresenteerde meerkosten voor de jaren 2021 en 2024 berusten op de door de instellingen ingediende begrotingen en hebben dus betrekking op de meerkosten die ontstaan als de aangevraagde subsidiebedragen **volledig** zouden zijn gehonoreerd. Dat is bij veel instellingen niet het geval. Dat betekent dat de meerkosten in 2021 en 2024 naar verwachting worden **onderschat**, tenzij de instellingen hun activiteiten en hun personeelssterkte naar evenredigheid met de verlaagde toekenning van de subsidie terugbrengen.

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**.

### 1.3 Opbouw van de rapportage

Ons streven is om een **zelfstandig leesbaar** rapport op te stellen. Daarom hebben we ervoor gekozen delen van ons eerdere rapport op te nemen in de voorliggende rapportage, zodat de lezer niet voortdurend hoeft terug te grijpen naar het rapport *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam* (voetnoot 1). Dat betekent onder meer dat het hoofdstuk over de bepaling van de meerkosten vrijwel integraal is overgenomen uit ons eerdere rapport.

De verdere indeling van de rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de methodische aspecten van de bepaling van de meerkosten van de Fair Practice Code. De berekende meerkosten voor de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 komen in hoofdstuk 3 aan de orde. De presentatie daarvan geschiedt voor de jaren 2018, 2021 en 2024. In hoofdstuk 4 presenteren we de verdeel-systeematiek van de subsidie voor fair pay. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen.



## 2 Aanpak

### 2.1 Inleiding

De gemeente Rotterdam eist dat instellingen die een Cultuurplansubsidie bij de gemeente aanvragen de Fair Practice Code onderschrijven, deze hanteren bij de uitvoering van hun activiteiten, en zorgdragen voor een eerlijke beloning van medewerkers en opdrachtnemers.

Onze ervaringen in andere onderzoeken op gemeentelijk en landelijk niveau 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 als daar bij de subsidieaanvraag expliciete vragen over 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 én 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 gevoeligheid van het onderwerp. Paragraaf 2.3 behandelt vervolgens de verdere 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 opschaaling van de interviewresultaten naar de totalen voor alle subsidieaanvragers.

### 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. Bovendien is het voor hen een complexe materie. Het betreft onder meer:

- 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 Rotterdamse culturele instellingen vormen daar geen uitzondering op.

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 ons onderzoek 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 jaarrekeningen en de ingediende begrotingen van alle subsidieaanvragers. Deze onderzoeks aanpak en bijbehorende berekeningsmethode borduren voort op de in ons rapport *Op weg naar het nieuwe normaal* (in opdracht van Kunsten '92) uitgebreid beschreven werkwijze.<sup>2</sup> Dezelfde aanpak is eveneens gevolgd in recente onderzoeken in opdracht van respectievelijk het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het ministerie van OCW.<sup>3</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 gegevens over de beloning en het onbetaalde structurele overwerk scherp te krijgen.

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 de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. 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 met uitzondering van de inmiddels beëindigde remplaçanten cao, die op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de Wet arbeidsmarkt in balans (gelijk loon voor gelijk werk).<sup>4</sup> De cao's en beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning van zowel werknemers als zzp'ers (fair pay). Dat neemt overigens niet weg dat ook andere cao's en richtlijnen op punten voor verbetering vatbaar zijn, mede omdat ze zijn ingegeven door de beperkte financiële ruimte van de 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

<sup>2</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, mei 2019 (<https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>).

<sup>3</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, augustus 2019 ([https://content.stimuleringsfonds.nl/files/nws/i\\_4328/20190815eindrapportagemeeerkostenfairprac.pdf](https://content.stimuleringsfonds.nl/files/nws/i_4328/20190815eindrapportagemeeerkostenfairprac.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, januari 2020 ([https://www.tweedekamer.nl/ka-merstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052](https://www.tweedekamer.nl/ka-merstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z03360&did=2020D07052)).

<sup>4</sup> Zie: René Goudriaan, *Briefadvies over gevolgen Fair Practice Code (aan de Raad voor Cultuur)*, Utrecht: SiRM, mei 2020 (<https://www.sirm.nl/nieuws/sirm-geeft-raad-voor-cultuur-briefadvies-over-gevolgen-fair-practice-code>).

vergelijkbare functies in loondienst; dit in navolging van de cao Toneel en Dans, en de Richtlijn functie- en loonbouw presentatie-instellingen voor beeldende kunst.

Voor 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 Rotterdamse culturele sector is buitengewoon **heteroog**, 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 pay uitvoeren voor instellingen in elk van de **acht** afzonderlijke deelsectoren:

- 1 beeldende en visuele kunsten, architectuur, vormgeving en digitale cultuur;
- 2 musea en erfgoed;
- 3 dans;
- 4 theater;
- 5 klassieke muziek;
- 6 pop, jazz, urban;
- 7 festivals;
- 8 overige, waaronder cultuureducatie, participatie, letteren, debat en cross overs.

Die detaillering 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 de cao en/of de beloningsrichtlijnen houden dan grotere, ruimer gesubsidieerde 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 in het Cultuurplan 2021-2024 en de spreiding in hun omzet hanteren we in de voorliggende rapportage de volgende indeling in vier grootteklassen op basis van de gemiddelde jaaromzet in de periode 2021-2024:

- klein, met een jaaromzet tot € 400.000;
- midden, met een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000;
- groot, met een jaaromzet van € 900.000 tot € 3 miljoen;
- extra groot, met een jaaromzet van € 3 miljoen of meer.

In ons eerdere onderzoek gingen we nog uit van een indeling in drie grootteklassen. Vanwege de gebleken heterogeniteit en de verschillen in de schaal van de instellingen hebben we de oorspronkelijke grootteklasse groot verder uitgesplitst in de klassen groot en extra groot.

## 2.4 Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek berust op diepte-interviews en een interactieve informatie-uitvraag bij een representatieve selectie van 45 culturele instellingen die zijn opgenomen in het Cultuurplan 2021-2024. Een aantal eerder geïnterviewde instellingen maakt geen deel uit van het Cultuurplan 2021-2024. Daarnaast is een onverwacht groot aantal kleine instellingen onder de nieuwe aanvragers in het Cultuurplan 2021-2024 opgenomen. Daardoor sluit de verdeling van instellingen in het eerder gehouden praktijkonderzoek niet meer voldoende aan op de verdeling van instellingen in het ver-  
deelvoorstel voor het Cultuurplan 2021-2024. Om dit probleem te ondervangen, hebben wij op verzoek van de gemeente Rotterdam **aanvullend veldwerk** verricht bij negen instellingen die niet in het eerdere praktijkonderzoek waren betrokken. De selectie van de instellingen berust op een stratificatie naar grootte en deelsector. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de selectie.

Tabel 2.1 Aantal geïnterviewde instellingen naar grootteklasse en deelsector

	Geïnterviewde instellingen
<b>Grootte</b>	
Klein	13
Midden	10
Groot	13
Extra groot	9
<b>Deelsector</b>	
Beeldende en visuele kunsten e.d.	8
Musea en erfgoed	3
Dans	3
Theater	7
Klassieke muziek	4
Pop, jazz en urban	5
Festivals	7
Overig	8
<b>Totaal</b>	<b>45</b>

De vertrouwelijke gesprekken vinden plaats 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.

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 het jaarverslag 2018 en de ingediende meerjarenbegroting 2021-2014. De praktijk leert dat slechts een kwart van de instellingen in staat is om de vragen van het enquêteformulier 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.

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 de totalen voor de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. 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. Deze berekening vindt plaats voor 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 de vergoeding voor het onbetaalde structurele overwerk wordt afgerekend op basis van fair pay. In de presentatie van de resultaten rekenen we de interactiecomponent 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 bij de gemeente Rotterdam ingediende meerjarenbegrotingen jaarrekeningen van de instellingen.

## 3 Meerkosten van de Fair Practice Code in Rotterdam

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de meerkosten van de Fair Practice Code voor de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. De analyses hebben betrekking op de jaren 2018, 2021 en 2024. Alle bedragen worden voor de vergelijkbaarheid in de tijd weergegeven in het loonpeil **2020**. 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 en meer personeel – ten opzichte van 2018.

Eerst presenteren we een samenvattend overzicht van de meerkosten in 2018, 2021 en 2024 (paragraaf 3.2). Daarna schenken we meer in detail aandacht aan de meerkosten naar grootteklasse en naar deelsector (paragraaf 3.3). Ten slotte plaatsen we in paragraaf 3.4 een aantal kanttekeningen bij de resultaten.

### 3.2 Overzicht totale meerkosten

Tabel 3.1 geeft een samenvattend overzicht van de totale meerkosten van de meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. Dit geschiedt voor 2018, en op basis 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 in alle jaren voor ruim de helft veroorzaakt door een tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en voor krap de helft door onbetaald structureel overwerk. De totale meerkosten van de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 nemen – uitgaande van de ingediende meerjarenbegrotingen – in de tijd af van € 7,2 mln. in 2018 tot € 4,0 mln. in 2021. Ook na 2021 worden stappen gezet en dalen de meerkosten naar € 3,2 mln. in 2024.

Rekening houdend met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam en een proportionele bijdrage van de andere financiers (Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, enzovoort) heeft van de meerkosten in 2018 € 2,7 mln. (37%) betrekking op het door de gemeente Rotterdam gesubsidieerde deel. In 2021 gaat het om een bedrag van € 1,5 mln. (39% van de meerkosten).

De meerkosten van instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 zijn hoger dan van de instellingen in het Cultuurplan 2017-2020 in het eerdere onderzoek *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam*. Dat komt ten eerste doordat veel nieuwe, kleinere instellingen (met relatief hoge meerkosten) in het Cultuurplan 2021-2024 worden opgenomen. Ten tweede is uit

recent veldwerk gebleken dat een extra grote instelling in 2018 goed is voor bijna € 0,5 mln. aan meerkosten.

Tabel 3.1 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 (x € 1.000)<sup>a</sup>

Jaar	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
2018	4.067	3.089	7.156	6,8	3,4
2021	2.079	1.893	3.972	3,3	1,6
2024	1.655	1.519	3.174	2,6	1,3

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers. Alle bedragen berusten op het loon- en prijspeil 2020.

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

De meerkosten van de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 dalen – uitgedrukt als percentage van de personele en de totale lasten – volgens de ingediende meerjarenbegrotingen in 2021 tot een niveau van 2,6% van de personele lasten en 1,3% van de totale lasten.

### 3.3 Detaillering naar grootteklasse en deelsector

#### 3.3.1 Meerkosten per grootteklasse

In deze subparagraaf geven we een uitsplitsing van de absolute en de relatieve meerkosten naar grootte van de instellingen en daarna volgt in de volgende subparagraaf een soortgelijke uitsplitsing naar deelsector. Tabel 3.2 toont een uitsplitsing van de (absolute) meerkosten naar grootteklasse van de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024. Tabel 3.3 geeft dezelfde uitsplitsing maar dan voor de relatieve meerkosten.

Tabel 3.2 onthult dat de meerkosten in veel gevallen voor ruim de helft zijn toe te schrijven aan een tekortschietende beloning, hoewel dat niet in alle grootteklasse permanent het geval is. In 2018 vormen de instellingen uit de middencategorie een duidelijke uitzondering en in 2021 en 2024 zijn het de grote instellingen waar de meerkosten ten gevolge van het onbetaalde structurele overwerk beduidend groter zijn dan de meerkosten door een tekortschietende beloning. In alle grootteklassen met uitzondering van de kleine instellingen 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 totale lasten (Tabel 3.3). In totaal dalen de meerkosten in absolute termen van € 7,2 mln. in 2018 tot € 3,2 mln. in 2024. Die daling is het grootst bij de extra grote instellingen (met 91%), terwijl de meerkosten bij de kleine instellingen, waaronder veel nieuwe subsidieaanvragers, juist met 14% toenemen doordat de begrote stijging van de personele lasten vooral wordt besteed aan een uitbreiding van het personeel en de activiteiten.

Het voorgaande neemt niet weg dat de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele en de totale lasten voor de kleine instellingen in de periode 2021-2024 dalen tot een niveau van respectievelijk 27,5% en 14,9% (Tabel 3.3). Uitgedrukt als percentage van de totale lasten zijn de

meerkosten in 2018 het hoogste bij de kleine instellingen (20,2%) en het laagste bij de extra grote instellingen (1,6%). Dit patroon – met relatief de grootste beloningsachterstanden bij kleinere instellingen en de kleinste beloningsachterstanden bij grotere instellingen – zien we ook terug in eerdere onderzoeken op landelijk niveau. Bij de kleine instellingen en de instellingen uit de middencategorie zijn de relatieve meerkosten weliswaar hoog, maar gaat het in absolute zin om niet al te grote bedragen.

Een aandachtspunt is dat ruim een derde van de totale meerkosten in 2018 betrekking heeft op de extra grote instellingen, waaronder de instellingen in de Rotterdamse Culturele Basis (RCB). Dit zijn instellingen die aanmerkelijk hogere meerjarige subsidies ontvangen dan de overige instellingen. Het grootste deel van deze instellingen is overigens van plan om vanaf 2021 fair pay toe te passen (zie ook tabellen 3.2 en 3.3). Daardoor nemen de meerkosten van de Fair Practice Code bij deze instellingen sterk af in 2021.

Uit onze interviews blijkt dat vooral bij de kleine instellingen en soms ook bij instellingen uit de middencategorie de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving onvoldoende is, ook omdat ze vaak geen lid zijn van een branchevereniging. 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 aanvragen om te voorkomen dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen. Dat uit zich onder meer in relatief veel onbetaald structureel overwerk.

### 3.3.2 Meerkosten per deelsector

Tabel 3.4 brengt de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code voor de verschillende deelsectoren in beeld. Tabel 3.5 doet hetzelfde, maar dan voor de meerkosten als percentage van de totale en de personele lasten.

In 2018 zijn de meerkosten gemeten in **absolute** bedragen hoog in de deelsectoren musea en erfgoed, en klassieke muziek. Musea en erfgoedinstellingen zijn tussen 2018 en 2021 echter van plan om grote stappen te zetten richting fair pay, met als gevolg een flinke verhoging van de personele lasten. In de deelsector klassieke muziek is dat in mindere mate het geval. Verder vindt in de overige deelsectoren met uitzondering van dans in 2021 op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen een aanzienlijke reductie van de meerkosten plaats.<sup>5</sup>

De meerkosten zijn in 2018 relatief hoog in de deelsectoren (1) pop, jazz en urban, (2) beeldende en visuele kunsten, (3) klassieke muziek en (4) overig met 4,8% tot 10,6% van de totale lasten. Deze deelsectoren brengen hun meerkosten op basis van de ingediende meerjarenbegrotingen echter in 2024 terug tot 1,8% à 3,9% van de totale lasten.

<sup>5</sup> De stijging van de meerkosten bij dans in 2021 vindt vooral plaats bij één dansgezelschap. Dit gezelschap zet weliswaar stappen op het gebied van fair pay, maar die wegen niet op tegen de stijging van de personele lasten die het gevolg is van personeelsuitbreiding en de omzetting van zzp-contracten in vaste dienstverbanden.



Tabel 3.2 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 naar grootteklasse (x € 1.000)<sup>a</sup>

Omzetklasse	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)
Klein	411	370	781	524	374	898	539	352	891
Midden	524	618	1.141	607	346	953	261	77	338
Groot	1.386	1.191	2.577	827	1.050	1.877	732	968	1.700
Extra groot	1.747	911	2.658	122	123	244	122	123	244
Totaal	4.067	3.089	7.156	2.079	1.893	3.972	1.655	1.519	3.174

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers. Alle bedragen berusten op het loon- en prijspeil 2020.

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

Tabel 3.3 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 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	42,9	20,2	27,7	15,0	27,5	14,9
Midden	24,7	13,1	12,7	7,2	4,5	2,5
Groot	16,6	8,9	8,5	4,7	7,7	4,3
Extra groot	3,2	1,6	0,3	0,1	0,3	0,1
Totaal	6,8	3,4	3,3	1,6	2,6	1,3

Tabel 3.4 Meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 naar deelsector (x € 1.000)<sup>a</sup>

Deelsector	2018			2021			2024		
	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)	Beloning	Onbetaald structureel overwerk <sup>b</sup>	Meerkosten (loonpeil 2020)
Beeldende en visuele kunsten e.d.	736	425	1.161	462	363	824	220	265	484
Musea en erfgoed	1.080	470	1.550	30	0	30	30	0	30
Dans	34	16	50	176	97	274	129	12	140
Theater	273	337	610	120	161	281	120	78	198
Klassieke muziek	900	809	1.709	687	716	1.403	687	716	1.403
Pop, jazz en urban	367	180	547	229	41	270	128	36	164
Festivals	202	375	577	165	335	500	112	250	363
Overig <sup>c</sup>	474	478	952	210	180	390	229	163	392
<b>Totaal</b>	<b>4.067</b>	<b>3.089</b>	<b>7.156</b>	<b>2.079</b>	<b>1.893</b>	<b>3.972</b>	<b>1.655</b>	<b>1.519</b>	<b>3.174</b>

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers. Alle bedragen berusten op het loon- en prijspeil 2020.

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

c Cultuureducatie, participatie, letteren, debat en cross overs.

Tabel 3.5 Relatieve meerkosten van de Fair Practice Code bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 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 en visuele kunsten e.d.	13,8	5,9	7,5	3,2	4,4	1,9
Musea en erfgoed	6,3	2,8	0,1	0,1	0,1	0,1
Dans	1,2	0,7	4,8	3,0	2,5	1,5
Theater	2,5	1,2	1,0	0,4	0,7	0,3
Klassieke muziek	8,2	4,8	6,4	3,9	6,4	3,9
Pop, jazz en urban	20,6	10,6	7,5	3,7	4,6	2,2
Festivals	8,0	3,6	6,2	2,9	4,5	2,1
Overig	7,5	5,1	2,6	1,8	2,6	1,8
<b>Totaal</b>	<b>6,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>	<b>1,3</b>

### 3.4 Kanttekeningen bij de resultaten

Bij de resultaten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst:

1. De berekening van de meerkosten voor de jaren 2021 en 2024 berust op de **ingediende meerjarenbegrotingen** van de instellingen. In veel gevallen worden de aangevraagde subsidiebedragen niet volledig gehonoreerd. Dat betekent dat de meerkosten in 2021 en 2024 naar verwachting worden **onderschat**, tenzij de instellingen hun activiteiten en hun personeelssterkte naar evenredigheid met de verlaagde toekenning van de subsidie gaan terugbrengen. In interviews geven instellingen aan dat zij bij een lagere subsidietoekening hun activiteiten beperken of verschuiven naar commerciële activiteiten. In hun ingediende plannen hebben zij overigens vrijwel niets gedaan met de oproep van de gemeente om in de Cultuurplanperiode 2021-2024 zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
2. Een aantal instellingen is van plan om duidelijke stappen naar fair pay te zetten tussen 2021 en 2024. Dat kunnen we maar beperkt terug zien in de personele lasten, omdat die betrekking hebben op het **gemiddelde** voor de periode 2021-2024. Dat betekent dat voor deze instellingen de omvang van de personele lasten en – gegeven onze aanpak – ook de meerkosten (in euro's, niet als percentage van de personele lasten) in 2021 worden overschat. Voor de personele lasten en de meerkosten in 2024 geldt juist het omgekeerde.
3. De meerkosten bij een ongewijzigd aanbod zijn lastig te bepalen voor de periode 2021-2024, omdat instellingen in de **ingediende meerjarenbegrotingen** doorgaans uitgaan van een stijging van het aanbod – meer activiteiten en meer personeel – ten opzichte van 2018. De berekende meerkosten voor het jaar 2018 geven de meest betrouwbare informatie over de meerkosten van de Fair Practice Code bij een ten opzichte van 2018 ongewijzigd aanbod.
4. 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 2020 gaat het om een stijging van de personele lasten met € 16,5 mln. ten opzichte van 2018. Slechts een beperkt deel van deze stijgingen wordt aangewend voor fair pay.
5. Naast de gemeente Rotterdam zijn ook andere financiers (Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, etc.) financieel verantwoordelijk voor de meerkosten van instellingen. Rekening houdend met de **financiële verantwoordelijkheid** van de gemeente Rotterdam en een proportionele bijdrage van de andere financiers behoort in 2018 en 2021 respectievelijk 37% en 39% van de meerkosten van de instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 tot de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam.<sup>6</sup> In 2018 gaat het om een bedrag van € 2,7 mln. en in 2021 om een bedrag van € 1,5 mln.
6. Ten slotte merken we op dat de meerjarenbegrotingen zijn ingediend voordat de ernst van de Coronacrisis in Nederland duidelijk was. Het is sterk de vraag of de ingediende begrotingen actueel zijn in de huidige situatie, nog los van het feit dat de aangevraagde subsidiebedragen in veel gevallen niet volledig worden gehonoreerd.

<sup>6</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 Verdeelsystematiek subsidie voor fair pay

### 4.1 Uitgangspunten van de verdeelsystematiek

De gemeente Rotterdam stelt een aanvullend bedrag van € 2,75 mln. beschikbaar voor fair pay. De bijbehorende verdeelsystematiek dient eenvoudig uitvoerbaar en transparant te zijn. Daarom is gekozen voor het basisidee van een gedifferentieerde procentuele opslag op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden. Differentiatie van de percentages vindt plaats naar **grootteklasse en naar deelsector** om rekening te houden met de verschillen in relatieve meerkosten tussen de onderscheiden groepen culturele instellingen. De percentages berusten – rekening houdend met de beschikbare middelen – op de meerkosten uitgedrukt als percentage van de totale lasten. Daardoor betaalt de gemeente Rotterdam mee aan de meerkosten naar rato van het financieringsaandeel van de gemeente.

Een belangrijke eis aan de verdeelsystematiek is dat de subsidie voor fair pay terecht komt bij de instellingen die deze middelen het hardste nodig hebben. Dat zijn in de praktijk vooral de **kleinere instellingen**, die hoge meerkosten hebben ten opzichte van hun personele lasten en hun totale lasten. Hetzelfde geldt ook voor een aantal instellingen in de deelsectoren (1) pop, jazz en urban, en (2) de beeldende en visuele kunsten. Tegelijkertijd blijkt uit het voorgaande hoofdstuk dat circa een derde van de meerkosten betrekking heeft op de extra grote instellingen, hoewel deze meerjarig gesubsidieerde instellingen een aanzienlijk sterkere financiële positie hebben dan de meeste kleinere instellingen. Van instellingen van dit kaliber zou redelijkerwijs mogen worden verwacht dat zij hun werknemers en ingehuurde zzp'ers fatsoenlijk belonen.

In overleg met de gemeente Rotterdam is daarom besloten om de extra grote instellingen **niet** in aanmerking komen voor de **generieke** subsidie voor fair pay, te meer omdat hun meerkosten gemiddeld slechts 1,6% van de totale lasten bedragen. Behoudens twee instellingen in een bijzondere situatie moeten de extra grote instellingen in staat worden geacht om de meerkosten binnen hun normale bedrijfsvoering op te vangen door 1,6% efficiënter te gaan werken (eventueel in stappen van 0,4% per jaar) of hun eigen inkomsten iets te vergroten.<sup>7</sup> Voor twee instellingen in een bijzondere situatie heeft de gemeente Rotterdam aanvullende middelen gereserveerd (in totaal € 351.000).

De berekende meerkosten voor het jaar 2021 berusten op de – **vóór de coronacrisis** – ingediende meerjarenbegrotingen van de instellingen, waarvan in veel gevallen de aangevraagde

<sup>7</sup> In eerder en vergelijkbaar onderzoek is in overleg met het ministerie van OCW aangenomen dat de betreffende grotere instellingen meerkosten van 4% of minder binnen hun normale bedrijfsvoering kunnen opvangen door jaarlijks 1% efficiënter te gaan werken of hun eigen inkomsten jaarlijks met enige procenten te verhogen. Zie: 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, januari 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)).

subsidiebedragen niet volledig worden gehonoreerd. Dat speelt vooral instellingen parten die in 2018 relatief hoge meerkosten hadden en die hebben geprobeerd om dit in hun ingediende meerjarenbegroting voor 2021-2024 te repareren. Eerder hebben we bovendien al geconstateerd dat alleen meerkosten in 2018 een adequaat beeld geven van de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod** van de instellingen.

Gegeven voorgaande overwegingen is besloten om de procentuele opslagen voor fair pay op de subsidiebedragen in 2021 en later te baseren op de **meerkosten in 2018 als percentage van de totale lasten**. De opslagen worden toegepast op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden 2021-2024. De procentuele opslagen worden zodanig geschaald dat het totale subsidiebedrag voor fair pay exact past binnen de middelen die de gemeente Rotterdam daarvoor beschikbaar wenst te stellen. Na aftrek van de middelen die bestemd zijn voor de twee extra grote instellingen in een bijzondere positie resteert een bedrag van € 2.399.000 voor de **generieke** subsidie voor fair pay (= € 2.750.000 minus € 351.000 voor de twee instellingen in een bijzondere situatie).

## 4.2 Opslagen voor fair pay

Op basis van de hiervoor besproken uitgangspunten toont tabel 4.1 de berekende procentuele opslagen voor fair pay op de subsidiebedragen. De getoonde opslagen voor de generieke subsidie zijn gedifferentieerd naar deelsector en grootteklasse, afhankelijk van de relatieve meerkosten in 2018. Voor de daaruit resulterende subsidiebedragen per culturele instelling wordt verwezen naar de nota *Cultuurplan 2021-2024: Stad in transitie, cultuur in verandering* van september 2020.<sup>8</sup>

Tabel 4.1 Opslagen voor fair pay op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden (in %) naar grootteklasse en deelsector<sup>a</sup>

	Klein	Midden	Groot
Beeldende en visuele kunsten e.d.	39,937	35,252	7,008
Musea en erfgoed	19,067	7,860	5,283
Dans	29,755	48,940	0,950
Theater	35,328	18,901	7,286
Klassieke muziek	30,487	.	50,304
Pop, jazz en urban	8,692	6,589	16,471
Festivals	17,208	26,003	6,043
Overig	25,711	5,834	14,719

a Gebaseerd op de meerkosten als percentage van de totale lasten in 2018 en vanwege de beschikbare middelen opgeschaald met de factor 1,277.

Tabel 4.1 onthult dat de procentuele opslagen op de subsidiebedragen in het algemeen relatief hoog zijn voor kleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen. Maar ook bij grote instellingen in sommige deelsectoren zien we soms relatief hoge percentages, vooral bij klassieke muziek, en pop, jazz en urban. Daardoor komt 47% van de generieke subsidie voor fair pay terecht

<sup>8</sup> Zie: Gemeente Rotterdam, *Cultuurplan 2021-2024: Stad in transitie, cultuur in verandering*, september 2020, [https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/9188913/1/s20bb011252\\_3\\_58062\\_tds](https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/9188913/1/s20bb011252_3_58062_tds)

bij grote instellingen, vooral in de deelsectoren klassieke muziek, en pop, jazz en urban (zie tabel 4.2). Kleine instellingen ontvangen 25% van de beschikbare middelen en middelgrote instellingen 29%.

Tabel 4.2 Verdeling beschikbare middelen voor fair pay (x € 1.000) naar grootteklasse en deelsector<sup>a</sup>

	Klein	Midden	Groot	Totaal
Beeldende en visuele kunsten e.d.	216	192	186	594
Musea en erfgoed	19	14	65	98
Dans	36	86	9	130
Theater	60	222	75	357
Klassieke muziek	56	.	286	341
Pop, jazz en urban	43	30	238	311
Festivals	31	85	90	205
Overig	135	56	171	362
Totaal	595	684	1.120	2.399
- aandeel	25%	29%	47%	100%

a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers. Alle bedragen zijn gebaseerd op het loon- en prijspeil 2020.

Een kwart van de middelen gaat naar de beeldende en visuele kunsten. De deelsectoren theater, klassieke muziek en overig ontvangen ruwweg 15% van de middelen voor fair pay. De verdeling van de middelen over de onderscheiden deelsectoren is zowel het gevolg van de relatieve betekenis van de meerkosten als van de omvang van de deelsectoren.

## 5 Conclusies

In het voorliggende rapport zijn de meerkosten van de Fair Practice Code in kaart gebracht van instellingen in het **Cultuurplan 2021-2024**. De meerkosten bestaan uit een compensatie voor te kortschietende beloningen ten opzichte van de cao en/of de beloningsrichtlijn en een compensatie voor onbetaald structureel overwerk. De berekening van de meerkosten heeft plaatsgevonden voor de jaren 2018, 2021 en 2024. Dat biedt inzicht in de ontwikkeling van de meerkosten in de tijd. De cijfers voor de jaren 2021 en 2024 berusten op de ingediende meerjarenbegrotingen van de culturele instellingen, die dateren van vóór de Coronacrisis.

Naast het opnieuw in kaart brengen van de meerkosten is een systematiek opgesteld voor de verdeling van de middelen die de gemeente Rotterdam beschikbaar heeft gesteld voor een generieke subsidie voor pay. Via de subsidie ontvangen instellingen van de gemeente Rotterdam een compensatie voor de meerkosten van de Fair Practice Code, rekening houdend met het financieringsaandeel van de gemeente en de beschikbaar gestelde middelen. Gekozen is voor een eenvoudig uitvoerbare en transparante subsidiesystematiek. Instellingen ontvangen een procentuele opslag op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden. Deze verschilt voor de acht deelsectoren (disciplines) en de vier grootteklassen van instellingen. De opslag hangt af van de meerkosten als percentage van de totale lasten in 2018. In overleg met de gemeente is besloten om de middelen voor fair pay geheel toe te kennen aan instellingen met relatief de grootste **beloningsachterstand**. Daarom komen de extra grote instellingen met relatief lage meerkosten niet aanmerking voor de generieke fair pay subsidie.

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

- De totale meerkosten bij instellingen in het Cultuurplan 2021-2024 bedragen in 2018 € 7,2 mln. (loonpeil 2020). Dat zijn de meerkosten bij een **ongewijzigd aanbod**.
- Rekening houdend met de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam en een proportionele bijdrage van de andere financiers (Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, etc.) heeft in 2018 een bedrag van € 2,7 mln. betrekking op het door de gemeente Rotterdam gesubsidieerde deel van de meerkosten.
- Op basis van de – **vóór de coronacrisis** – ingediende meerjarenbegrotingen nemen de totale meerkosten af tot € 4,0 mln. in 2021 en € 3,2 mln. in 2024. De in de meerjarenbegrotingen verwerkte stijging van de personele lasten met € 16,5 mln. tot en met 2021 is echter ruimschoots voldoende om de meerkosten tot nul te reduceren.
- Instellingen blijken de begrote stijging van de personele lasten slechts beperkt in te zetten voor fatsoenlijk belonen. In hun plannen hebben zij duidelijk geworsteld met de oproep van de gemeente om in de nieuwe Cultuurplanperiode zelf stappen naar fair pay te zetten door minder activiteiten te programmeren.
- De procentuele opslagen voor fair pay op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden zijn doorgaans hoog voor de kleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen. Dat neemt niet weg dat 47% van de generieke subsidie voor fair pay terecht komt bij grote instellingen, vooral in deelsectoren klassieke muziek, en pop, jazz en urban.