

> Gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code

Een analyse voor de meerjarig gesubsidieerde
instellingen en festivals

Utrecht, 31 januari 2020
Richard Geukema (PPMC)

René Goudriaan (SiRM)

Drian van der Woude (SiRM)

Paul Postma
Marketing Consultancy

SiRM.

Strategies
in Regulated
Markets

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Indeling van het rapport	7
2 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde festivals	8
2.1 Inleiding en aanpak	8
2.2 De situatie in 2018	9
2.3 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde festivals	10
2.4 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals	11
3 Analyse gevolgen voor het culturele aanbod	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Uitgangspunten en aanpak	13
3.3 Podiumkunsten	16
3.4 Presentatie-instellingen, creatieve industrie en festivals	20
3.5 Samenvattend overzicht	23
4 Conclusies	25
Bijlage: Achtergrondgrondinformatie	27

Samenvatting

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht “om te onderzoeken wat de daadwerkelijke kosten zijn van implementatie van de Fair Practice Code in de gehele culturele sector, en de Kamer hierover voor 1 februari 2020 te informeren”. Daarom heeft het ministerie van OCW behoefte aan:

1. een totaaloverzicht van de meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code bij de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals in de culturele en creatieve sector uitgaande van het huidige aanbod;
2. inzicht in de gevolgen voor het culturele aanbod als de betrokken instellingen en festivals de Fair Practice Code moeten toepassen bij een gelijkblijvend financieel kader.

Meerkosten

Met het oog op het eerste punt hebben SiRM en PPMC aanvullend onderzoek verricht naar de meerkosten van de Fair Practice Code bij festivals met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen. Evenals in eerder onderzoek beperken we ons tot beloningsproblemen die op korte termijn oplosbaar zijn en blijven actuele en toekomstige sociale en fiscale beleidsmaatregelen buiten beschouwing. Daarom heeft het onderzoek betrekking op de minimale meerkosten.

De meerkosten bij festivals bedragen in 2021 € 1,8 mln. en worden voor ruim de helft veroorzaakt door onbetaald structureel overwerk en voor krap de helft door een tekortschietende beloning (zie tabel 1). De meerkosten zijn relatief hoog bij kleine festivals en festivals uit de middencategorie. Qua relatief belang van de meerkosten – 4% van de personele en 2% van de totale lasten – wijken de festivals niet wezenlijk af van andere meerjarig gesubsidieerde instellingen.

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

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk	Meerkosten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Theater	0,6	1,8	2,5	3	2
Dans	0,2	0,3	0,5	1	1
Muziektheater	0,8	1,0	1,7	4	3
Muziek	4,7	3,7	8,5	8	6
Musea	1,7	0,8	2,5	2	1
Presentatie-instellingen	0,2	0,7	0,8	8	3
Creatieve industrie	0,9	0,9	1,8	20	12
Festivals	0,8	1,0	1,8	4	2
Totaal meerjarig gesubsidieerd	9,8	10,2	20,1	4	2

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

In totaal bedragen de meerkosten van de meerjarig gesubsidieerde instellingen én festivals € 20,1 mln. Dat is 4% van de personele lasten en 2% van de totale lasten. De meerkosten bestaan voor ruwweg de helft uit een compensatie voor onbetaald structureel overwerk en voor de andere helft uit een compensatie voor een tekortschietende beloning. Vooral in de deelsectoren creatieve industrie, presentatie-instellingen voor beeldende kunst en muziek zijn de meerkosten als percentage van de personele lasten relatief hoog (respectievelijk 20%, 8% en 8%). Ook zijn de meerkosten in het bijzonder bij kleinere instellingen en festivals relatief hoog.

Gevolgen voor het culturele aanbod

Door toepassing van fair pay krijgt een deel van de instellingen en festivals te maken met hogere personele lasten. Bij gelijkblijvende overheidssubsidies zijn deze instellingen en festivals gedwongen om hun personeelssterkte of de overige kostencomponenten terug te brengen dan wel hun eigen inkomsten sterk te vergroten. Daardoor is bij gelijkblijvende overheidssubsidies nauwelijks aan een vermindering van het culturele aanbod te ontkomen.

De gevolgen voor het aanbod zijn uiteraard het grootste in deelsectoren en grootteklassen van instellingen en festivals waar de afwijkingen van fair pay relatief groot zijn. Bij meerkosten van 4% of minder van de totale lasten is aangenomen dat de betrokken instellingen of festivals de meerkosten in de nieuwe Cultuurnotaperiode geleidelijk binnen hun normale bedrijfsvoering kunnen opvangen. In die gevallen blijft een analyse van de gevolgen voor het aanbod achterwege. Dat geldt bijvoorbeeld voor de (middel)grote musea, de orkesten en de grote festivals.

De technische analyse van de gevolgen voor het culturele aanbod berust op twee varianten, waarin de meerkosten per grootteklasse van een deelsector worden opgevangen via:

1. een vermindering van de (publieks)activiteiten (bijvoorbeeld uitvoeringen);
2. een vermindering van het aantal meerjarige gesubsidieerde instellingen of festivals.

In de eerste variant worden de meerkosten van de Fair Practice Code gedekt via een evenredige verlaging van de activiteitenlasten minus de publieksinkomsten. Minder activiteiten betekent niet alleen lagere activiteitenlasten, maar ook minder publieksinkomsten (en eventueel minder bijdragen van private fondsen en sponsors, maar dit gedrageseffect laten we in deze variant buiten beschouwing). In de tweede variant vindt de dekking van de meerkosten van de overblijvende instellingen en festivals plaats uit de vrijvallende subsidies (= totale baten minus eigen inkomsten) van de 'wegvallende' instellingen of festivals. Uiteraard heeft ook de tweede variant gevolgen voor de omvang van de (publieks)activiteiten.

In de eerste variant loopt de berekende vermindering van de (publieks)activiteiten bij de onderzochte groepen instellingen en festivals uiteen van 7% bij de middelkleine theatergezelschappen tot 32% bij de middelkleine muziekensembles. De vermindering van de publieksactiviteiten is in deze variant het grootste bij groepen instellingen of festivals met relatief hoge meerkosten en relatief veel publieksinkomsten. De procentuele reductie van de activiteiten is in beide gevallen dus groter dan het procentuele aandeel van de meerkosten in de totale lasten. Dat komt onder meer door de verminderde publieksinkomsten.

Voor de vergelijkbaarheid met de eerste variant drukken we de gevolgen van de berekende vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen in de tweede variant eveneens uit in termen van het aantal (publieks)activiteiten. In deze variant varieert de vermindering van de (publieks)activiteiten tussen 7% bij de middelkleine theatergezelschappen tot 29% bij middelkleine muziekensembles. De vermindering van de (publieks)activiteiten is het grootste bij groepen instellingen of festivals met relatief hoge meerkosten en relatief hoge eigen inkomsten (en dus relatief lage subsidies). De vermindering van de (publieks)activiteiten in de tweede variant is doorgaans kleiner dan in de eerste variant, omdat de in de subsidiebedragen opgenomen vaste lasten van de 'weggevallen' instellingen of festivals kunnen worden ingezet voor de dekking van de meerkosten van de overblijvende instellingen of festivals. Alleen wanneer instellingen of festivals naast publieksinkomsten relatief veel andere eigen inkomsten verwerven, leidt de tweede variant tot een grotere reductie van de (publieks)activiteiten. Die andere eigen inkomsten vallen immers weg als de betreffende instellingen of festivals niet langer actief zijn.

Een kanttekening bij de bovenstaande resultaten is dat minder aanbod in de culturele en creatieve sector ook minder werkgelegenheid in deze sector betekent. De gevolgen hiervan zijn in de technische analyse buiten beschouwing gebleven.

I Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2017 is de Arbeidsmarktagenda culturele en creatieve sector 2017-2023 opgesteld om de slechte inkomens- en arbeidsmarktpositie van werkenden in de culturele en creatieve sector te verbeteren. Een onderdeel van de Arbeidsmarktagenda is een sectorbrede toepassing van de Fair Practice Code. De Fair Practice Code is bedoeld als een normatief kader voor duurzaam, eerlijk en transparant ondernemen en werken in de culturele en creatieve sector. De code biedt een handreiking voor verantwoord marktgedrag. Uitgangspunt is een versterking van de inkomenspositie van werkenden in de sector om daarmee een bijdrage te leveren aan een sterke culturele en creatieve sector.

De toepassing van de Fair Practice Code heeft financiële consequenties. Daarom hebben SiRM – Strategies in Regulated Markets en Paul Postma Marketing Consultancy (PPMC) in opdracht van Kunsten '92 het afgelopen jaar de minimale meerkosten van de Fair Practice Code in zes deelsectoren van de culturele en creatieve sector onderzocht.¹ Ook hebben SiRM en PPMC daarna op verzoek van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie een aanvullende analyse gemaakt van de meerkosten van de Fair Practice Code in de meerjarig gesubsidieerde creatieve industrie.² In totaal vergt de toepassing van de Fair Practice Code voor de zeven eerder onderzochte deelsectoren in 2021 – bij een gelijkblijvend aanbod – een bedrag van € 27 mln. Daarvan heeft circa 70% betrekking op instellingen die door het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk meerjarig worden gesubsidieerd.³

Het ministerie van OCW onderschrijft de principes van de Fair Practice Code en stelt de toepassing hiervan bij subsidieaanvragen verplicht. Dat geldt ook voor de cultuurfondsen van het Rijk. Bij motie van het lid Asscher c.s. heeft de Tweede Kamer de regering verzocht “om te onderzoeken wat de daadwerkelijke kosten zijn van implementatie van de Fair Practice Code in de gehele culturele sector, en de Kamer hierover voor 1 februari 2020 te informeren”. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van OCW ten eerste behoefte aan aanvullend inzicht in de meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in het meerjarig gesubsidieerde deel - Rijk en cultuurfondsen van het Rijk - van de culturele en creatieve sector dat tot nu toe niet is onderzocht: de meerjarig gesubsidieerde festivals. Ten tweede wil het ministerie weten wat de gevolgen zijn voor het aanbod van meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals als zij de Fair Practice Code moeten toepassen bij een gelijkblijvend financieel kader.

¹ 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*, SiRM/PPMC, 2019.

² Richard Geukema en René Goudriaan, *Op weg naar het nieuwe normaal in de creatieve industrie: Toepassing van de Fair Practice Code in de meerjarig gesubsidieerde creatieve industrie*, SiRM/PPMC, 2019.

³ Het overige deel van de meerkosten heeft betrekking op musea en presentatie-instellingen zonder een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk.

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 culturele en creatieve aanbod, tenzij de instellingen of festivals erin slagen om aanzienlijk meer eigen inkomsten te verwerven. Het ministerie van OCW heeft ons daarom de volgende onderzoeksvragen voorgelegd:

- Wat zijn in 2021 bij een gelijkblijvend aanbod de totale meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code bij instellingen en festivals met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk?
- Wat zijn de consequenties voor het culturele aanbod als instellingen en festivals de Fair Practice Code moeten toepassen bij een gelijkblijvend financieel kader?

De eerste vraag is van belang om in kaart te kunnen brengen wat de omvang is van de meerkosten door de invoering van de Fair Practice Code, ook in het deel van de meerjarig gesubsidieerde culturele en creatieve sector dat nog niet is onderzocht. Bij het laatste gaat het om de meerjarig gesubsidieerde festivals (film, podiumkunsten, letteren en genre-overstijgend). Het ministerie van OCW heeft de onderzoekspopulatie afgebakend tot de instellingen en festivals waarvoor de minister een directe verantwoordelijkheid heeft. Daarom blijven de overige instellingen en festivals in het onderzoek buiten beschouwing.

Het antwoord op de eerste vraag geeft ook inzicht in de oorzaak van de meerkosten: tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn⁴ en niet-betaald structureel overwerk. Daarnaast wordt duidelijk hoe groot het probleem is in de verschillende deelsectoren en in welke grootteklassen van instellingen en festivals de problemen zijn geconcentreerd.

Het antwoord op de eerste vraag levert een belangrijke input op voor de beantwoording van de tweede vraag. Bij een gelijkblijvend financieel kader leidt het ongedaan maken van de afwijkingen van de Fair Practice Code vrijwel onvermijdelijk tot een reductie van het aanbod, behalve wanneer het instellingen en festivals lukt om aanzienlijk meer eigen inkomsten te verwerven. Een belangrijke vraag is dan hoe die reductie van het aanbod wordt vormgegeven: minder instellingen of festivals met een meerjarige subsidie of minder activiteiten? Het ministerie van OCW wil graag dat de beide opties voor de reductie van het aanbod kwantitatief in kaart worden gebracht. Merk daarbij op dat een vermindering van het aanbod in veel gevallen ook leidt tot een vermindering van de publieksinkomsten of de totale eigen inkomsten, waaronder bijdragen van private fondsen en sponsors. Daardoor wordt een deel van de kostenreductie als gevolg van de vermindering van het aanbod per saldo teniet gedaan. In de analyses dient daarmee rekening te worden gehouden.

⁴ Alleen voor de remplaçanten bij de orkesten maken we een uitzondering, omdat de remplaçanten cao ver achter blijft bij de reguliere cao's voor orkesten. Deze afwijking van fair pay is evenals in onze eerdere onderzoeken betrokken bij de bepaling van de meerkosten bij de orkesten.

Het onderzoek berust op cijfers uit 2017 en 2018, aangevuld met resultaten van interviews in 2018 en 2019.⁵ Dat betekent onder meer dat we uitgaan van de huidige indeling van instellingen en festivals die worden gesubsidieerd via de Basisinfrastructuur en de cultuurfondsen van het Rijk. Financiële cijfers over 2017 en 2018 rekenen we op dezelfde wijze als in onze eerdere onderzoeken om naar 2021 met het verwachte loonpeil in 2021 (behalve waar anders aangegeven).⁶

De effecten van actuele en toekomstige sociale en fiscale beleidsmaatregelen, zoals de Wet arbeidsmarkt in balans, de Wet deregulering arbeidsvoorwaarden en de beperking van de zelfstandigenaftrek blijven in de kwantitatieve analyses buiten beschouwing. Verwacht mag worden deze beleidsmaatregelen een opwaarts effect hebben op de (meer)kosten. Bij de berekening van de meerkosten richten we ons daarnaast 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 Indeling van het rapport

De verdere indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 schenkt aandacht aan de (minimale) meerkosten van de Fair Practice Code bij de door het Rijk of cultuurfondsen van het Rijk meerjarig gesubsidieerde festivals en laat zien hoe deze zich verhouden tot de meerkosten in andere delen van de culturele en creatieve sector. Hoofdstuk 3 brengt de gevolgen voor het culturele aanbod in beeld wanneer instellingen bij gelijkblijvende subsidies de Fair Practice Code moeten toepassen. We presenteren twee varianten voor meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals met relatief hoge meerkosten: (1) een variant gebaseerd op een reductie van het aantal activiteiten en (2) een variant berustend op een reductie van het aantal instellingen. Hoofdstuk 4 vat de voornaamste bevindingen van het onderzoek samen.

⁵ We maken in het huidige onderzoek mede gebruik van informatie uit onze eerdergenoemde onderzoeken (zie voetnoten 1 en 2).

⁶ Dat betekent een stijging van 10% ten opzichte van 2017 en 7,3% ten opzichte van 2018.

2 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde festivals

2.1 Inleiding en aanpak

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden komen in dit hoofdstuk allereerst de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij de door het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk meerjarig gesubsidieerde festivals aan de orde. Het betreft in het totaal 53 festivals.

De onderzoeks aanpak en bijbehorende berekeningsmethode borduurt voort op de in hoofdstuk 2 van *Op weg naar het nieuwe normaal* beschreven werkwijze. Kort samengevat combineren we de resultaten van een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een selectie van festivals met kwantitatieve informatie over de (personele) lasten uit externe bronnen om op nationaal niveau de meerkosten te berekenen. Vanwege de heterogeniteit bij de festivals hanteren we bij de opschaaling van de interviewresultaten naar het nationaal niveau binnen de festivals een grote mate van detail. Deze berust op een combinatie van grootteklasse en genre van de festivals.

De festivals zijn heterogeen zowel qua grootte als qua aard van het aanbod. Het praktijkonderzoek berust op de resultaten van 19 diepte-interviews. In het steekproefdesign hebben we, naast een indeling in drie omzetklassen, vier genres onderscheiden. Daarbij hebben we om praktische redenen een aantal disciplines samengevoegd (met tussen haakjes het aantal festivals):

- theater en dans (15);
- muziek (14);
- letteren en genre-overstijgend (17);
- filmfestivals (7).

We hanteren voor de festivals de volgende indeling in grootteklassen op basis van de jaarlijkse omzet (met tussen haakjes het aantal festivals):

- 1 klein: minder dan € 500.000 omzet (12);
- 2 midden (= middelklein en middelgroot): € 500.000 tot € 1 mln. omzet (22);
- 3 groot: € 1 mln. of meer omzet (19).

De festivalsector kent geen eigen cao of beloningsrichtlijn. De meeste festivalorganisaties richten zich op de cao Nederlandse Podia, hoewel ook de cao Toneel en Dans, een gemeentelijke regeling, een eigen richtlijn of de afwezigheid van een richtlijn tijdens de interviews een enkele keer worden genoemd als referentiekader voor de beloning. Gezien het voorgaande hanteren wij het functie- en loongebouw van de cao Nederlandse Podia als ondergrens in onze berekeningen. Voor zzp'ers hanteren we in navolging van de huidige cao Toneel en Dans een opslag van 40% op de cao-lonen voor vakantiegeld, verzekeringen en andere lasten ten opzichte van de beloning voor vergelijkbare functies in loondienst.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.2 geeft een kwantitatief overzicht van de meerjarig Rijksge subsidieerde festivals in termen van het aantal festivals per grootteklasse en de (personele) lasten. Paragraaf 2.3 behandelt de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code in 2021. Ten slotte biedt paragraaf 2.4 een totaaloverzicht van meerkosten van de Fair Practice Code in de tot nu toe onderzochte delen van de culturele en creatieve sector (inclusief de festivals).

2.2 De situatie in 2018

De totale personele lasten van de 53 festivals belopen in 2018 ruim € 37 mln. op een totaal aan lasten van bijna € 79 mln. De personele lasten bedragen gemiddeld € 0,7 mln. per festival. De personele lasten per festival nemen toe van gemiddeld € 0,2 mln. bij kleine meerjarig gesubsidieerde festivals tot gemiddeld € 1,4 mln. bij grote meerjarig gesubsidieerde festivals (zie tabel 2.1).

De 53 festivals ontvangen samen bijna € 31 mln. aan meerjarige subsidies. Het gemiddelde subsidiebedrag loopt op van € 0,2 mln. bij kleine festivals tot € 1,1 mln. bij grote festivals.

Tabel 2.1 Meerjarig door het Rijk of de cultuurfondsen van het Rijk gesubsidieerde festivals: gemiddelden per grootteklasse, 2018

	Aantal festivals	Meerjarige subsidies (x € 1 mln.)	Omzet (x € 1 mln.)	Personele lasten (x € 1 mln.)	Totale lasten (x € 1 mln.)
Klein	12	0,2	0,3	0,2	0,3
Midden	22	0,4	0,7	0,4	0,7
Groot	19	1,1	3,1	1,4	3,1
Gewogen gemiddelde/ totaal	53	0,6	1,5	0,7	1,5

De opbouw en samenstelling van het personeel van een festivalorganisatie kent in het algemeen een zekere ‘harmonicabeweging’ afhankelijk van de fase waarin de organisatie van het festival zich bevindt:

- Gedurende het hele jaar bestaat er veelal een relatief kleine ‘vaste kern’ aan medewerkers, die in de maanden voorafgaande aan het festival wordt uitgebreid met medewerkers op flexibele basis.
- Tijdens het festival zijn er de optredende artiesten waarvan in dit onderzoek alleen de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code van de direct door de festivalorganisatie betaalde *individuele* artiesten zijn meegenomen. 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 al voor een belangrijk deel in onze eerdere onderzoeken behandeld en blijven hier buiten beschouwing om dubbeltellingen te voorkomen.
- Veelal vervullen *vrijwilligers* tijdens het festival een belangrijke rol. Zij worden overwegend beloond met gratis toegang tot het festivalaanbod.

2.3 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde festivals

In deze paragraaf presenteren we de minimale meerkosten voor de meerjarig gesubsidieerde festivals naar grootteklasse en naar genre. De berekende meerkosten berusten op het loonpeil 2021. Tabel 2.2 toont de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code voor de meerjarig gesubsidieerde festivals, uitgesplitst naar de drie grootteklassen.

De meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bedragen voor de meerjarig gesubsidieerde festivals in totaal € 1,8 mln. Het bedrag komt overeen met 4% van de personele lasten en 2% van de totale lasten. De meerkosten zijn ten opzichte van de personele lasten ogenschijnlijk bescheiden. Dat komt doordat de personele lasten (noodgedwongen) de uitkoopsommen van gezelschappen bevatten, maar de meerkosten van de uitgekochte gezelschappen geen onderdeel zijn van de berekende meerkosten (ter voorkoming van dubbelstellingen). De meerkosten bestaan voor 45% (€ 0,8 mln.) uit een compensatie voor tekortschietende beloningen en voor 55% (€ 1,0 mln.) uit een compensatie voor onbetaald structureel overwerk.

Tabel 2.2 Meerkosten van de Fair Practice Code bij de door het Rijk of cultuurfondsen van het Rijk meerjarig gesubsidieerde festivals naar grootteklasse, 2021 (x € 1 mln.)^a

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Meerkosten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Klein	0,3	0,1	0,4	17	10
Midden	0,4	0,5	0,9	10	5
Groot	0,1	0,4	0,5	2	1
Totaal	0,8	1,0	1,8	4	2

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

De meerkosten van de Fair Practice Code zijn relatief hoog bij de kleine festivals: 17% van de personele lasten en 10% van de totale lasten. De relatief hoge meerkosten bij kleine instellingen sporen met het beeld in de andere onderzochte delen van de culturele en creatieve sector. In absolute termen zijn de meerkosten het hoogste bij de festivals uit de midden categorie: € 0,9 mln. Dit bedrag bestaat uit € 0,4 mln. als compensatie voor tekortschietende beloningen en € 0,5 mln. als compensatie voor onbetaald structureel overwerk. Bij de kleine festivals bedragen de meerkosten € 0,4 mln.: € 0,3 mln. als compensatie voor tekortschietende beloningen en € 0,1 mln. als compensatie voor onbetaald structureel overwerk. Bij de grote festivals komen de meerkosten uit op € 0,5 mln., voornamelijk door € 0,4 mln. als compensatie voor onbetaald structureel overwerk.

Tabel 2.3 geeft een uitsplitsing van de meerkosten van festivals naar genre. De meerkosten van de Fair Practice Code zijn in verhouding hoog bij de theater- en dansfestivals: 8% van de personele lasten en 5% van de totale lasten. Bij de letteren- en genre-overstijgende festivals zijn de meerkosten relatief laag ten opzichte van de personele lasten en de totale lasten.

Tabel 2.3 Meerkosten van de Fair Practice Code bij de door het Rijk of cultuurfondsen van het Rijk meerjarig gesubsidieerde festivals naar genre, 2021 (x € 1 mln.)^a

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Meerkosten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Theater en dans	0,1	0,4	0,5	8	5
Muziek	0,2	0,2	0,4	6	3
Letteren en genre-overstijgend	0,1	0,2	0,3	2	1
Film	0,4	0,2	0,6	5	2
Totaal	0,8	1,0	1,8	4	2

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

b Berekend conform beloning op basis van fair pay.

Vrijwel ongeacht het festivalgenre ontstaan de meerkosten van de Fair Practice Code voor een belangrijk deel bij de vaste kernorganisatie van het festival. Dat geldt zowel voor de tekortschietende beloning als voor het onbetaalde structurele overwerk. Directieleden, veelal zzp'ers, zijn nogal eens noodgedwongen de 'sluitpost' van een in de praktijk tot vlak voor het festival vaak onzekere financiële exploitatie van het festival.

2.4 Meerkosten meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals

Tabel 2.4 vergelijkt de meerkosten van de Fair Practice Code bij de meerjarig gesubsidieerde festivals met die bij de eerder onderzochte delen van de culturele en creatieve sector. Deze blijken als percentage van de (personele) lasten vergelijkbaar te zijn met de meerjarig gesubsidieerde instellingen in de andere onderzochte deelsectoren.

De meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code (loonpeil 2021) bedragen bij de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals in totaal € 20,1 mln. Dit is uiteraard een *minimumschatting* (zie paragraaf 1.2). Rekening houdend met de meerkosten bij de niet-meerjarig gesubsidieerde musea en presentatie-instellingen voor beeldende kunst komen de meerkosten uit op een bedrag van in totaal € 28,8 mln. in 2021. De meerkosten bestaan voor ruwweg de helft uit een compensatie voor tekortschietende beloningen en voor de andere helft uit een compensatie voor onbetaald structureel overwerk.

De meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten of de totale lasten lopen sterk uiteen tussen de onderzochte deelsectoren. Ze zijn relatief hoog in de deelsectoren creatieve industrie, presentatie-instellingen voor beeldende kunst en muziek. Daarnaast variëren de meerkosten sterk tussen kleine en grote instellingen of festivals (zie tabel B.2 in de bijlage). Deze relatieve verschillen in meerkosten hebben consequenties voor de analyse in het volgende hoofdstuk, waarin - bij gelijkblijvende subsidies - de gevolgen van de invoering van de Fair Practice Code voor het meerjarig gesubsidieerde aanbod aan de orde komt.

Tabel 2.4 Culturele en creatieve sector: meerkosten van de Fair Practice Code, 2021
(x € 1 mln.)^{a b}

	Beloning	Onbetaald structureel overwerk	Meerkosten	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Theater*	0,6	1,8	2,5	3	2
Dans*	0,2	0,3	0,5	1	1
Muziektheater*	0,8	1,0	1,7	4	3
Muziek*	4,7	3,7	8,5	8	6
Musea*	1,7	0,8	2,5	2	1
Presentatie-instellingen*	0,2	0,7	0,8	8	3
Creatieve industrie*	0,9	0,9	1,8	20	12
Festivals*	0,8	1,0	1,8	4	2
Totaal meerjarig gesubsidieerd*	9,8	10,2	20,1	4	2
Musea niet-meerjarig gesubsidieerd	4,8	2,8	7,6	3	1
Presentatie-instellingen niet-meerjarig gesubsidieerd	0,4	0,7	1,1	16	5
Totaal	15,1	13,7	28,8	4	2

- a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.
- b Bij de met een * aangeduide deelsectoren betreft het uitsluitend de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals.

3 Analyse gevolgen voor het culturele aanbod

3.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk komen - bij gelijkblijvende overheidssubsidies - de consequenties aan de orde van de toepassing van de Fair Practice Code voor het aanbod van meerjarig gesubsidieerde instellingen. Door de toepassing van fair pay krijgen de instellingen en festivals te maken met hogere personele lasten. Dat betekent dat instellingen en festivals in beginsel het aantal fte's of de overige kostencomponenten moeten terugbrengen dan wel substantieel meer eigen inkomsten moeten verwerven om binnen de bestaande financiële kaders te blijven. Daardoor is bij gelijkblijvende subsidies doorgaans nauwelijks aan een vermindering van het culturele aanbod te ont-komen.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 behandelen we de uitgangspunten en de aanpak van de analyses. Paragraaf 3.3 geeft een overzicht van de resultaten voor de podiumkunsten. Daarna komen in paragraaf 3.4 de resultaten voor de presentatie-instellingen voor beeldende kunst, de creatieve industrie en de festivals aan de orde.

3.2 Uitgangspunten en aanpak

3.2.1 Uitgangspunten

De meerkosten uitgedrukt als percentage van de totale lasten lopen uiteen van gemiddeld 1% bij dansgezelschappen en musea tot 12% bij instellingen in de creatieve industrie (zie tabel 2.4). Binnen de onderscheiden deelsectoren bestaan weer grote verschillen tussen instellingen van verschillende grootte oplopend van bijvoorbeeld 0% van de totale lasten bij grote theater- en dansgezelschappen tot 19% van de totale lasten bij de middelkleine muzikensembles (zie tabel B.2 in de bijlage). Kortom, het relatieve belang van de meerkosten en daarmee van de gevolgen voor het culturele aanbod verschilt sterk tussen deelsectoren en grootteklassen.

Bij relatief lage meerkosten ligt het minder voor de hand om een gedetailleerde analyse van de gevolgen voor het culturele aanbod uit te voeren. In dat geval moeten instellingen of festivals in staat worden geacht om de meerkosten van de Fair Practice Code binnen hun normale bedrijfsvoering op te vangen; bijvoorbeeld door efficiënter te werken of de eigen inkomsten te verhogen. In overleg met het ministerie van OCW is daarom besloten bij meerkosten van 4% of minder van de totale lasten aan te nemen dat de betreffende instellingen en festivals de meerkosten binnen hun normale bedrijfsvoering opvangen door in de Cultuurnotaperiode 2021-2024 jaarlijks 1% efficiënter te gaan werken of hun eigen inkomsten jaarlijks met enige procenten te verhogen voor de dekking van de meerkosten. Voor deze groep van instellingen en festivals blijft een analyse van de gevolgen voor het aanbod achterwege.

Alle analyses berusten op de huidige indeling van instellingen en festivals die worden gesubsidiëerd in het kader van de Basisinfrastructuur en de cultuurfondsen van het Rijk. Financiële cijfers hebben steeds betrekking op 2021. De in het hoofdstuk gepresenteerde analyses van de gevolgen voor het aanbod hebben een technisch en globaal karakter en houden geen rekening met (1) kwalitatieve en artistieke aspecten, (2) regionale spreiding, (3) focus op specifieke activiteiten, zoals educatieve activiteiten en (4) de gevolgen voor de werkgelegenheid in de sector.

3.2.2 Aanpak

Gegeven de hiervoor besproken uitgangspunten blijft de analyse van de gevolgen voor het culturele aanbod beperkt tot de in tabel 3.1 genoemde groep van instellingen en festivals uitgesplitst naar deelsector en grootteklasse waar de meerkosten meer dan 4% van de totale lasten bedragen (zie tabel B.2 in de bijlage).

Tabel 3.1 Grootteklassen per deelsector met meer dan 4% meerkosten als percentage van de totale lasten^a

Deelsector	Grootteklassen		
Theater	klein	middelklein	
Dans	klein en middelklein		
Muziektheater	klein t/m middelgroot		
Muziek	klein	middelklein	middelgroot
Presentatie-instellingen	klein	middelklein	
Creatieve industrie	klein en middelklein	middelgroot en groot	
Festivals	klein	midden	

a Zie tabel B.1 in de bijlage voor de indeling in grootteklassen en tabel B.2 voor de relatieve meerkosten per grootteklasse.

De tabel onthult dat in alle deelsectoren - uitgezonderd musea⁷ - één of meer grootteklassen worden betrokken in de analyse van de gevolgen voor het aanbod. Het betreft zonder uitzondering kleine en middelkleine instellingen en soms ook middelgrote instellingen. Festivals vertonen een vergelijkbaar patroon. Voor details over respectievelijk de gehanteerde indeling in grootteklassen en de meerkosten als percentage van de totale lasten in de verschillende grootteklassen van de onderscheiden deelsectoren wordt verwezen naar tabellen B.1 en B.2 in de bijlage.

Pragmatische aanpak

De vraag naar de gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code voor het aanbod bij gelijkblijvende subsidies is gemakkelijker gesteld dan beantwoord:

⁷ Dat komt mede doordat de berekende meerkosten bij musea alleen betrekking hebben op middelgrote en grote musea.

1. Ten eerste moeten we definiëren wat we precies onder aanbod verstaan.
2. Ten tweede moeten we beschikken over inzicht in de kostenstructuur van instellingen en festivals.

In overleg met het ministerie van OCW operationaliseren we het aanbod op twee manieren: het aantal activiteiten (variant 1) en het aantal instellingen of festivals (variant 2). De gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code bij gelijkblijvende overheidssubsidies bepalen we voor beide operationalisering van het aanbod. Daarmee komen we op twee varianten.

Inzicht in de kostenstructuur van instellingen en festivals in de Nederlandse culturele en creatieve sector is schaars en gedateerd, mede omdat beleidsonderzoek op dit terrein achterwege is gebleven. Daardoor ontbreekt inzicht in de samenhang tussen kosten enerzijds en activiteiten anderzijds. Een gedetailleerd econometrisch onderzoek naar de kostenstructuur van instellingen en festivals behoort gezien de doorlooptijd van het project niet tot de mogelijkheden. Bovendien moeten we in de analyse ook rekening houden met teruglopende publieksinkomsten in de eerste variant en wegvallende eigen inkomsten in de tweede variant. Gegeven de genoemde complicaties kiezen we voor een *pragmatische aanpak*.

Vormgeving varianten

In variant 1 nemen we aan dat een vermindering van het aantal (publieks)activiteiten, zoals het aantal uitvoeringen van podiumkunst, leidt tot een evenredige verlaging van de activiteitenlasten minus de publieksinkomsten. Minder activiteiten betekent niet alleen lagere activiteitenlasten, maar ook minder publieksinkomsten (en eventueel minder bijdragen van private fondsen en sponsors, maar dat laten we in deze variant buiten beschouwing). Daarom drukken we per grootteklasse in een deelsector de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code uit als percentage van de activiteitenlasten plus de meerkosten minus de publieksinkomsten.⁸ Dit is het percentage waarmee het aantal activiteiten in deze variant moet worden gereduceerd om de meerkosten te dekken. De reductiefactor voor de activiteiten in variant 1 luidt in formulevorm:

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

Uit de formule blijkt in één oogopslag dat de reductiefactor voor de activiteiten groter is naarmate de meerkosten en de publieksinkomsten relatief groter zijn.

In variant 2 onderzoeken we per grootteklasse met hoeveel instellingen of festivals het aanbod moet worden verminderd om de meerkosten van de overblijvende instellingen of festivals te dekken uit de vrijvallende subsidies - incidenteel en meerjarig - van de 'wegvallende' instellingen (= totale baten minus eigen inkomsten).⁹ Daarnaast vervallen de meerkosten van de 'wegvallende'

⁸ De meerkosten moeten bij de activiteitenlasten worden opgeteld. Ten eerste omdat we in de analyse van het 'echte' niveau van de activiteitenlasten moeten uitgaan (inclusief meerkosten van het activiteitenpersoneel) en ten tweede omdat we via de vermindering van het aantal activiteiten ook de meerkosten van het beheerspersoneel moeten dekken. De publieksinkomsten lopen terug als er minder publieksactiviteiten worden verricht.

⁹ In de berekening gaan we uit van de gemiddelde instelling of festival in een grootteklasse.

instellingen of festivals. Om met variant 1 te kunnen vergelijken, berekenen we voor deze variant ook hoeveel activiteiten er wegvallen door de vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen of festivals. Variant 2 heeft immers eveneens gevolgen voor de voor de activiteiten. De presentatie van het aantal wegvallende instellingen of festivals geschiedt steeds afgerond op één cijfer achter komma. In werkelijkheid kunnen uiteraard alleen volledige instellingen of festivals worden geschrapt.

Beide varianten hebben vooral gevolgen voor kleinere instellingen en festivals. Daar zijn de meer-kosten immers relatief het hoogst. Daarnaast zijn de gevolgen ingrijpend voor groepen instellingen of festivals met naar verhouding hoge publieksinkomsten of andere eigen inkomsten. Dat komt bijvoorbeeld in variant 1 doordat de vermindering van het aantal activiteiten een vermindering van de publieksinkomsten tot gevolg heeft. In variant 2 vallen naast de publieksinkomsten van de niet langer gesubsidieerde instellingen of festivals ook de andere eigen inkomsten van deze instellingen of festivals weg, zoals de bijdragen van de private fondsen en de sponsors.

3.3 Podiumkunsten

Activiteiten kunnen op verschillende manieren worden geoperationaliseerd. Onze keuzes zijn mede ingegeven door de beschikbare gegevens. Een alternatieve operationalisering van de activiteiten leidt - gegeven de geformuleerde uitgangspunten en de gekozen aanpak - niet tot wezenlijk andere resultaten. Voor de podiumkunsten hanteren we het aantal uitvoeringen (voorstellingen) als benadering voor de activiteiten.¹⁰ De selectie van de te analyseren groepen instellingen naar deelsector en grootteklasse is te vinden in tabel 3.1 en tabel B.2 in de bijlage.

3.3.1 Theater

Bij theater richten we ons op de kleine en middelkleine gezelschappen, omdat bij de middelgrote en grote gezelschappen geen meerkosten zijn geconstateerd.

Bij een gelijkblijvend aantal instellingen (variant 1) leidt de toepassing van de Fair Practice Code zonder aanvullende middelen tot 559 (= 19%) minder uitvoeringen van kleine theatergezelschappen en 122 (= 7%) minder uitvoeringen van middelkleine gezelschappen. Dit verschil komt doordat de meerkosten van kleine gezelschappen hoog zijn ten opzichte van de activiteitenlasten. De impact op het aantal uitvoeringen is daardoor het grootst bij de kleine gezelschappen (tabel 3.2).

¹⁰ Gegeven de gehanteerde veronderstellingen en de berekeningswijze daalt het aantal producties recht evenredig met het aantal uitvoeringen en dus met hetzelfde percentage.

Tabel 3.2 Theater: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen, 2021

	Aantal uitvoeringen	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein	2.957	10,5	1,8	2,9	19	559
Middelklein	1.717	12,5	0,7	3,3	7	122
Totaal	4.674	23,0	2,5	6,2	15	680

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

Door 4,8 kleine gezelschappen en 1,0 middelgroot gezelschap te schrappen zijn de gevolgen voor het aantal uitvoeringen in variant 2 enigszins te beperken (tabel 3.3). Deze variant leidt eveneens tot een aanzienlijke reductie van het aantal uitvoeringen van kleine gezelschappen (16%) en middelkleine gezelschappen (7%). De reden dat de gevolgen in deze variant kleiner zijn voor kleine gezelschappen, is dat de vaste lasten van de niet langer gesubsidieerde gezelschappen wegvallen en de vrijvallende subsidie kan worden gebruikt voor de dekking van de meerkosten van de overblijvende gezelschappen.

Tabel 3.3 Theater: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies, 2021

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie aantal instellingen	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein	30	9,3	1,8	4,8	16	475
Middelklein	15	9,6	0,7	1,0	7	116
Totaal	45	18,9	2,5	5,8	13	591

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

3.3.2 Dans

Bij dans richten we ons eveneens alleen op kleine en middelkleine gezelschappen, omdat de meerkosten bij de middelgrote en grote dansgezelschappen klein zijn ten opzichte van de totale lasten (respectievelijk 1,5% en 0,0%). De kleine en middelkleine gezelschappen analyseren we samen, evenals bij de eerdere berekening van de meerkosten.

Bij een gelijkblijvend aantal instellingen leidt de invoering van de Fair Practice Code bij ongewijzigde subsidies tot 78 (= 12%) minder uitvoeringen van kleine en middelkleine dansgezelschappen. Door de relatief hoge publieksinkomsten (€ 1,0 mln. op € 3,3 mln. activiteitenlasten) moet het aantal uitvoeringen in variant 1 flink gereduceerd worden om de meerkosten op te vangen (tabel 3.4).

Tabel 3.4 Dans: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen, 2021

	Aantal uitvoeringen	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein en middelklein	681	3,3	0,3	1,0	12	78

Voor de betreffende dansgezelschappen zijn de meerkosten op te vangen door 0,7 dansgezelschap te schrappen (tabel 3.5). Daardoor daalt het aantal uitvoeringen met 8%. Dit is beduidend minder dan de 12% in variant 1. De reden hiervoor is dat dansgezelschappen in verhouding veel publieksinkomsten genereren met hun uitvoeringen. Het schrappen van uitvoeringen (variant 1) is daardoor minder effectief dan een vermindering van het aantal gezelschappen (variant 2), waardoor de vaste lasten van het niet langer gesubsidieerde gezelschap vrijvallen.

Tabel 3.5 Dans: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies, 2021

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie aantal instellingen	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein en middelklein	9	3,4	0,3	0,7	8	55

3.3.3 Muziektheater

Bij muziektheater bekijken we de kleine, middelkleine en middelgrote gezelschappen gezamenlijk. De drie grote (opera)gezelschappen blijven buiten beschouwing vanwege de relatief lage meerkosten (0,7% van de totale lasten).

Bij een gelijkblijvend aantal instellingen leidt de invoering van de Fair Practice Code zonder extra subsidie in variant 1 tot 163 (= 17%) minder uitvoeringen van kleine t/m middelgrote muziektheatergezelschappen. Dit hangt samen met de hoge meerkosten (€ 1,4 mln.) ten opzichte van de activiteitenlasten (€ 8,8 mln.) (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Muziektheater: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen

	Aantal uitvoeringen	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein t/m middelgroot	957	8,8	1,4	1,9	17	163

Bij muziektheater komt de optie om het aantal gezelschappen met 2,6 te verminderen uit op vrijwel dezelfde vermindering van het aantal uitvoeringen (17%) uit als in variant 1 (tabel 3.7). Dit komt doordat de subsidies (€ 6,9 mln.) en de publieksinkomsten (€ 1,9 mln.) samen de activiteitenlasten dekken. Dan maakt het voor de resultaten niet zo veel uit of activiteiten of gezelschappen worden geschrapt.

Tabel 3.7 Muziektheater: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie aantal instellingen	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein t/m middelgroot	15	6,9	1,4	2,6	17	164

3.3.4 Muziek

De analyse voor muziek betreft de kleine, middelkleine en middelgrote muziekensembles. Deze groepen ensembles kampen met relatief hoge meerkosten. De orkesten blijven beschouwing, omdat zij in verhouding lage meerkosten hebben (3,6% van de totale lasten).

Bij een gelijkblijvend aantal muziekensembles leidt de invoering van de Fair Practice Code zonder aanvullende subsidies voor de kleine ensembles tot een reductie van het aantal uitvoeringen met 30% (= 341 uitvoeringen). Bij middelkleine ensembles betreft het een vermindering met 32% uitvoeringen (= 277 uitvoeringen). Bij de middelgrote ensembles vermindert het aantal uitvoeringen met 24% (= 93 uitvoeringen). De sterke vermindering van het aantal uitvoeringen bij de muziekensembles in variant 1 is het gecombineerde effect van enerzijds relatief hoge meerkosten en anderzijds relatief hoge publieksinkomsten (tabel 3.8).

Tabel 3.8 Muziek: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen, 2021

	Aantal uitvoeringen	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein	1.126	4,8	1,1	2,2	30	341
Middelklein	875	7,3	1,7	3,7	32	277
Middelgroot	386	8,0	1,4	3,6	24	93
Totaal	2.387	20,2	4,2	9,5	30	711

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

De meerkosten kunnen ook worden gedekt door 4,1 kleine, 2,0 middelkleine en 1,0 middelgrote ensembles te schrappen (tabel 3.9). Dit leidt in variant 2 respectievelijk tot een reductie van het aantal uitvoeringen met 24%, 29% en 26%. Vergeleken met variant 1 pakt het schrappen van ensembles gunstiger uit voor het aantal uitvoeringen van kleine en middelkleine ensembles, maar niet voor het aantal uitvoeringen van middelgrote ensembles. Dat laatste hangt samen met de naar verhouding hoge eigen inkomsten van de middelgrote ensembles; niet alleen van het publiek, maar ook van de private fondsen en sponsors.

Tabel 3.9 Muziek: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies, 2021

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie aantal instellingen	Reductie uitvoeringen (%)	Reductie uitvoeringen (aantal)
Klein	17	3,6	1,1	4,1	24	269
Middelklein	7	4,1	1,7	2,0	29	254
Middelgroot	4	4,0	1,4	1,0	26	101
Totaal	28	11,7	4,2	7,1	26	623

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

3.4 Presentatie-instellingen, creatieve industrie en festivals

Voor presentatie-instellingen voor beeldende kunst, instellingen in de creatieve industrie en festivals geldt evenals voor de podiumkunsten dat activiteiten op verschillende manieren kunnen worden geoperationaliseerd. Onze keuzes zijn ook in dit geval mede ingegeven door de beschikbare gegevens. Gegeven de uitgangspunten en de gekozen werkwijze leidt een alternatieve operationalisering van de activiteiten niet tot wezenlijk andere resultaten. Bij de presentatie-instellingen voor beeldende kunst hanteren we het aantal presentaties als indicator van de activiteiten. De activiteiten van instellingen in de creatieve industrie zijn buitengewoon heterogeen en daarom lastig in één indicator voor de activiteiten samen te vatten. Bovendien ontbreken daarvoor de benodigde gegevens. Daarom presenteren we voor deze groep instellingen alleen de procentuele vermindering van de activiteiten zonder een nadere detaillering naar type activiteit.¹¹ In verband met de beschikbare cijfers worden de activiteiten van de festivals benaderd via het aantal festivaldagen.

3.4.1 Presentatie-instellingen voor beeldende kunst

De analyse heeft betrekking op presentatie-instellingen voor beeldende kunst met een meerjarige subsidie van het Rijk of het Mondriaan Fonds. Presentatie-instellingen met een meerjarige subsidie van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie worden in de volgende sub-paragraaf behandeld. Niet-meerjarig gesubsidieerde presentatie-instellingen blijven conform de onderzoeksopdracht van het ministerie van OCW buiten beschouwing. Bij middelgrote en grote presentatie-instellingen is sprake van relatief beperkte meerkosten (respectievelijk 0,0% en 2,5% van de totale lasten). Daarom richt de analyse zich op kleine en middelkleine presentatie-instellingen.

De toepassing van de Fair Practice Code heeft zonder extra subsidie en bij een gelijkblijvend aantal instellingen (variant 1) tot gevolg dat het aantal presentaties bij kleine en middelkleine presentatie-instellingen respectievelijk met 14% (= 13 presentaties) en 11% (= 8 presentaties afneemt).

¹¹ De procentuele reductie van de activiteiten per grootteklasse is in variant gezien de in paragraaf 3.2 besproken werkwijze per definitie gelijk aan de in formule (1) gepresenteerde reductiefactor. In variant 2 geldt een soortgelijke overweging

De grotere daling bij de kleine presentatie-instellingen hangt samen met de verhoudingsgewijs hoge meerkosten bij deze groep instellingen (tabel 3.10).

Tabel 3.10 Presentatie-instellingen voor beeldende kunst: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen, 2021

	Aantal presentaties	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie presentaties (%)	Reductie presentaties (aantal)
Klein	94	1,1	0,2	0,0	14	13
Middelklein	74	2,1	0,2	0,1	11	8
Totaal	168	3,2	0,4	0,1	13	21

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

De meerkosten kunnen bij presentatie-instellingen ook worden opgevangen door 1,1 kleine instelling en 0,7 middelkleine instelling niet langer te subsidiëren (tabel 3.11). Dan valt het aantal presentaties met respectievelijk 14% en 9% terug. De gevolgen voor de middelkleine presentatie-instellingen zijn in deze variant iets kleiner dan in variant 1, omdat de vaste lasten van de niet langer gesubsidieerde presentatie-instellingen wegvallen en de vrijvallende subsidie kan worden gebruikt voor de dekking van de meerkosten van de overblijvende middelkleine instellingen.

Tabel 3.11 Presentatie-instellingen voor beeldende kunst: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies, 2021

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie instellingen	Reductie presentaties (%)	Reductie presentaties (aantal)
Klein	8	1,1	0,2	1,1	14	13
Middelklein	8	2,4	0,2	0,7	9	7
Totaal	16	3,5	0,4	1,8	12	20

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

3.4.2 Creatieve industrie

De analyse voor de creatieve industrie betreft instellingen met een meerjarige subsidie van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Conform de eerder bij de berekening van de meerkosten gevolgde aanpak zijn kleine en middelkleine instellingen samengevoegd evenals middelgrote en grote instellingen. Zowel de kleine en middelkleine instellingen als de middelgrote en grote instellingen kampen met relatief hoge meerkosten (respectievelijk 12,7% en 11,5% van de totale lasten).

Bij een gelijkblijvend aantal instellingen en een ongewijzigd financieel kader heeft de toepassing van de Fair Practice Code een daling van de activiteiten met 20% bij de (middel)kleine instellingen

en een daling van 14% bij de (middel)grote instellingen tot gevolg (tabel 3.12). Deze forse dalingen zijn een direct gevolg van de verhoudingsgewijs hoge meerkosten in de creatieve industrie.

Tabel 3.12 Creatieve industrie: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen, 2021

	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie activiteiten (%)
Klein en middelklein	2,1	0,4	0,3	20
Middelgroot en groot	9,3	1,4	0,9	14
Totaal	11,4	1,8	1,3	16

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

Reductie van het aantal instellingen bij ongewijzigde subsidies in variant 1 met respectievelijk 1,2 (middel)kleine instelling en 1,5 (middel)grote instelling zorgt eveneens voor een aanzienlijke terugloop van de activiteiten. Bij de (middel)kleine instellingen nemen de activiteiten daardoor met 14% af; bij de (middel)grote instellingen bedraagt de afname 16%. Reductie van het aantal (middel)kleine instellingen pakt voor het aantal activiteiten beter uit dan een vermindering van de activiteiten bij een gelijkblijvend aantal instellingen. Voor (middel)grote instellingen geldt juist het omgekeerde. Dat komt in het eerste geval door het vrijvallen van de verhoudingsgewijs omvangrijke vaste lasten bij de weggevallen (middel)kleine instellingen. In het tweede geval wordt dat veroorzaakt door het wegvallen van de relatief hoge eigen inkomsten van de geschrapte (middel)grote instellingen.

Tabel 3.13 Creatieve industrie: reductie instellingen bij gelijkblijvende subsidies, 2021

	Aantal instellingen	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie instellingen	Reductie activiteiten (%)
Klein en middelklein	8	2,5	0,4	1,2	14
Middelgroot en groot	9	7,2	1,4	1,5	16
Totaal	17	9,7	1,8	2,6	16

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

3.4.3 Festivals

Bij de festivals blijft de analyse beperkt tot festivals in de grootteklassen klein en midden. Bij de grote festivals zijn de meerkosten van de Fair Practice Code relatief beperkt (0,8% van de totale lasten).

Bij een gelijkblijvend aantal festivals leidt de invoering van de Fair Practice Code zonder extra subsidie bij de kleine festivals tot een reductie van het aantal festivaldagen met 15% (= 18 dagen). Bij de festivals uit de middencategorie bedraagt de reductie van het aantal dagen 8% (= 15 dagen). Doordat de publieksinkomsten relatief laag zijn ten opzichte van de activiteitenlasten blijft de re-

ductie van het aantal festivaldagen in variant 1 ondanks de relatief hoge meerkosten beperkt (tabel 3.14).

Tabel 3.14 Festivals: reductie activiteiten bij gelijkblijvende subsidies en aantal instellingen

	Aantal dagen	Activiteitenlasten (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Publieksinkomsten (x € 1 mln.)	Reductie dagen (%)	Reductie dagen (aantal)
Klein	126	2,8	0,4	0,5	15	18
Midden	198	13,8	0,9	2,6	8	15
Totaal	323	16,6	1,3	3,2	10	33

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

Om de meerkosten van de Fair Practice Code te dekken is het bij gelijkblijvende subsidies voor de kleine festivals nodig om er 1,7 te schrappen (tabel 3.15). Voor de festivals uit de middencategorie gaat het om 1,9 festival. Qua reductie van het aantal festivaldagen bestaat er nauwelijks verschil tussen variant 1 en 2.¹² Dat komt doordat de subsidies en de publieksinkomsten samen nagenoeg de activiteitenlasten dekken.

Tabel 3.15 Festivals: reductie festivals bij gelijkblijvende subsidies

	Aantal festivals	Subsidies (x € 1 mln.)	Meerkosten (x € 1 mln.)	Reductie festivals	Reductie dagen (%)	Reductie dagen (aantal)
Klein	12	2,3	0,4	1,7	14	18
Midden	22	10,0	0,9	1,9	8	17
Totaal	34	12,3	1,3	3,5	11	34

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

3.5 Samenvattend overzicht

Tabel 3.16 geeft een samenvattend overzicht van de resultaten van beide varianten. Variant 1 berust op een reductie van de activiteiten om daarmee de meerkosten op te vangen bij ongewijzigde subsidies en een gelijkblijvend aantal instellingen en festivals. Variant 2 is gebaseerd op een vermindering van het aantal instellingen en festivals om daarmee de meerkosten op te vangen bij ongewijzigde subsidies. Dat heeft uiteraard ook gevolgen voor de activiteiten. De tabel vermeldt alleen de reductie van de activiteiten in de deelsectoren en grootteklassen waar de meerkosten meer dan 4,0% van de totale lasten bedragen. Dat is zonder uitzondering het geval voor kleine en mid-

¹² De ogenschijnlijke verschillen tussen beide varianten komen door afrondingen in de presentatie.

delkleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen. Festivals vertonen een vergelijkbaar patroon. Meerkosten van meer dan 4,0% van de totale lasten komen in alle deelsectoren voor met uitzondering van musea.

Tabel 3.16 Samenvattend overzicht procentuele reductie van de activiteiten in de verschillende deelsectoren en grootteklassen

	Reductie activiteiten in variant 1 (in %)	Reductie activiteiten in variant 2 (in %)
Theater		
Klein	19	16
Middelklein	7	7
Totaal	15	13
Dans		
Klein en middelklein	12	8
Muziektheater		
Klein t/m middelgroot	17	17
Muziek		
Klein	30	24
Middelklein	32	29
Middelgroot	24	26
Totaal	30	26
Presentatie-instellingen		
Klein	14	14
Middelklein	11	9
Totaal	13	12
Creative industrie		
Klein en middelklein	20	14
Middelgroot en groot	14	16
Totaal	16	16
Festivals		
Klein	15	14
Midden	8	8
Totaal	10	11

Tussen en binnen de onderscheiden deelsectoren bestaan grote verschillen in de omvang van de reductie van de activiteiten. In beide varianten is de reductie van de activiteiten het grootste bij de middelkleine muzikensembles en het kleinste bij de middelkleine theatergezelschappen.

4 Conclusies

Meerkosten van de Fair Practice Code

De meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bedragen in 2021 voor de meerjarig gesubsidieerde instellingen € 20,1 mln. Dat is 4% van de personele lasten en 2% van de totale lasten. Inclusief de niet-meerjarig gesubsidieerde musea en presentatie-instellingen voor beeldende kunst komen de meerkosten in totaal uit op € 28,8 mln. De meerkosten bestaan voor ruwweg de helft uit een compensatie voor onbetaald structureel overwerk en voor de andere helft uit een compensatie voor een tekortschietende beloning. Vooral in de deelsectoren creatieve industrie, presentatie-instellingen voor beeldende kunst en muziek zijn de meerkosten relatief hoog (respectievelijk 20%, 8% en 8% van de personele lasten). De meerkosten zijn bovendien sterk geconcentreerd bij kleine en middelkleine instellingen en festivals, met in absolute zin lage personele lasten. Dat betekent dat de problemen van deze groep instellingen en festivals met relatief beperkte financiële middelen kunnen worden verholpen.

Bij de berekening van de meerkosten is uitsluitend rekening gehouden met beloningsproblemen die op korte termijn oplosbaar zijn. De 'bijwerkingen' van het projectmatig werken in de sector zijn buiten beschouwing gebleven. Dat laatste geldt ook voor de effecten van actuele en toekomstige sociale en fiscale beleidsmaatregelen met een opwaarts effect op de (meer)kosten. Daarnaast is de analyse van de meerkosten - conform de onderzoeksopdracht van het ministerie van OCW - beperkt gebleven tot instellingen met een meerjarige subsidie van het Rijk of de cultuurfondsen. Dat betekent dat de meerkosten in een belangrijk deel van de culturele en creatieve sector, zoals instellingen en festivals die afhankelijk zijn van incidentele overheidssubsidies, niet zijn onderzocht. De verwachting is dat de meerkosten daar relatief hoog zijn juist vanwege het tijdelijke karakter van deze subsidies. Daarom hebben de hier berekende meerkosten het karakter van *minimale* meerkosten.

Gevolgen voor culturele aanbod

Bij gelijkblijvende overheidssubsidies heeft de toepassing van de Fair Practice Code bijna onvermijdelijk gevolgen voor het culturele aanbod, tenzij instellingen en festivals erin slagen om hun eigen inkomsten sterk te vergroten. Omdat afwijkingen van fair pay het grootste zijn bij kleine en middelkleine instellingen en festivals zijn de gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code voor het aanbod daar het grootste. Bij meerkosten van 4% of minder van de totale lasten is verondersteld dat de betrokken instellingen en festivals de meerkosten in de nieuwe Cultuurnotaperiode geleidelijk binnen hun normale bedrijfsvoering kunnen opvangen. In die gevallen is een analyse van de gevolgen voor het aanbod achterwege gebleven. Dat geldt onder meer voor (middel)grote musea, orkesten en grote festivals.

In de technische analyse van de gevolgen voor het culturele aanbod zijn voor de overige instellingen en festivals twee varianten doorgerekend: een vermindering van de (publieks)activiteiten (variant 1) en een vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen of festivals (variant 2). Bij de doorrekening van de effecten is in variant 1 rekening gehouden met een verminde-

ring van de publieksinkomsten als gevolg van minder (publieks)activiteiten en in variant 2 met het wegvallen van de eigen inkomsten van de opgeheven instellingen en festivals.

Bij een gelijkblijvend aantal instellingen en ongewijzigde overheidssubsidies (variant 1) loopt de berekende vermindering van de (publieks)activiteiten bij de onderzochte groepen instellingen en festivals uiteen van 7% bij de middelkleine theatergezelschappen tot 32% bij de middelkleine muziekensembles. De vermindering van de publieksactiviteiten is in variant 1 het grootste bij groepen instellingen of festivals met relatief hoge meerkosten en relatief veel publieksinkomsten. Beide percentages zijn hoger dan het procentuele aandeel van de meerkosten in de totale lasten, onder meer door de verminderde publieksinkomsten.

Bij gelijkblijvende subsidies en een vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde instellingen (variant 2) varieert de reductie van de (publieks)activiteiten tussen 7% bij de middelkleine theatergezelschappen tot 29% bij middelkleine muziekensembles. De vermindering van de (publieks)activiteiten is het grootste bij groepen instellingen of festivals met relatief hoge meerkosten en relatief hoge eigen inkomsten (en dus relatief lage subsidies). De vermindering van de (publieks)activiteiten in variant 2 doorgaans kleiner dan in variant 1, omdat de in de subsidiebedragen opgenomen vaste lasten van de weggefallen instellingen of festivals kunnen worden ingezet voor de dekking van de meerkosten van de overblijvende instellingen of festivals. Alleen wanneer instellingen of festivals naast publieksinkomsten relatief veel andere eigen inkomsten verwerven, heeft de tweede variant een grotere reductie van de (publieks)activiteiten tot gevolg. Die andere eigen inkomsten vallen immers weg als de betreffende instellingen of festivals niet langer actief zijn.

Met factoren als kwalitatieve en artistieke aspecten, regionale spreiding en focus van instellingen of festivals op specifieke activiteiten is in de analyses geen rekening gehouden. Daarnaast zijn de gevolgen voor de werkgelegenheid in de culturele en creatieve sector buiten beschouwing gebleven. Minder aanbod betekent immers ook minder werkgelegenheid in de sector.

Bijlage: Achtergrondgrondinformatie

Deze bijlage bevat achtergrondinformatie over de indeling van instellingen en festivals naar grootteklasse en het relatieve belang van de meerkosten in de onderscheiden deelsectoren met een uitsplitsing naar grootteklasse. Tabel B.1 toont allereerst de indeling van de instellingen in de onderscheiden deelsectoren naar grootteklasse. Deze indeling is eerder in overleg met de betrokken branche- en belangenorganisaties tot stand gekomen. In de analyses van de meerkosten blijkt het soms nodig om grootteklassen samen te voegen.

Tabel B.1 Indeling van instellingen en festivals naar grootteklasse

	Klein	Middelklein	Middelgroot	Groot
Podiumkunsten	Minder dan € 400.000 meerjarige subsidie	€ 400.000 tot € 700.000 meerjarige subsidie	€ 700.000 tot € 1,5 mln. meerjarige subsidie	€ 1,5 mln. of meer meerjarige subsidie
Musea			Omzet van € 800.000 tot € 3,2 mln.	Omzet vanaf € 3,2 mln.
Presentatie-instellingen	Omzet tot € 250.000	Omzet van € 250.000 tot € 500.000	Omzet van € 500.000 tot € 750.000	Omzet vanaf € 750.000
Creatieve industrie	Omzet tot € 250.000	Omzet van € 250.000 tot € 500.000	Omzet van € 500.000 tot € 750.000	Omzet vanaf € 750.000
Festivals	Omzet tot € 500.000	Omzet van € 500.000 tot € 750.000	Omzet van € 750.000 tot € 1,0 mln.	Omzet vanaf € 1,0 mln.

Tabel B.2 geeft - per deelsector uitgesplitst naar grootteklasse van de meerjarig gesubsidieerde instellingen en festivals - een overzicht van de meerkosten als percentage van de personele lasten en de totale lasten. Percentages groter dan **4,0** zijn voor de meerkosten als percentage van de totale lasten **vetgedrukt**. Als dat in een grootteklasse van een deelsector het geval is, vindt in hoofdstuk 3 een analyse van de gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code voor het culturele aanbod plaats. Dat is zonder uitzondering het geval voor kleine en middelkleine instellingen en soms ook voor middelgrote instellingen. Festivals vertonen een vergelijkbaar patroon. De tabel illustreert dat in alle deelsectoren - met uitzondering van musea - percentages van meer dan 4,0 voor de meerkosten als percentage van de totale lasten in bepaalde grootteklassen aanwezig zijn. Dat de meerkosten van musea in de onderzochte grootteklassen minder dan 4,0% van de totale lasten zijn, komt mede doordat de berekende meerkosten bij musea alleen betrekking hebben op middelgrote en grote musea (zie ook tabel B.1).

Tabel B.2 Overzicht van de relatieve meerkosten per grootteklasse van de meerjarig gesubsidi-
eerde instellingen en festivals in de onderscheiden deelsectoren

	Meerkosten in % personele lasten	Meerkosten in % totale lasten
Theater		
Klein	20,9	13,1
Middelklein	7,5	4,5
Middelgroot	0,0	0,0
Groot	0,0	0,0
Totaal	3,4	2,0
Dans		
Klein en middelklein	10,1	6,6
Middelgroot	2,5	1,5
Groot	0,0	0,0
Totaal	1,1	0,7
Muziektheater		
Klein t/m middelgroot	24,2	13,5
Groot	0,9	0,7
Totaal	4,2	3,0
Muziek		
Klein	27,8	18,6
Middelklein	32,1	19,0
Middelgroot	24,7	15,2
Groot	4,9	3,6
Totaal	8,3	5,9
Musea		
Middelgroot	8,4	3,7
Groot	1,2	0,5
Totaal	2,3	1,0
Presentatie-instellingen		
Klein	23,7	11,5
Middelklein	16,3	7,6
Middelgroot	0,0	0,0
Groot	5,8	2,4
Totaal	8,2	3,4
Creatieve industrie		
Klein en middelklein	23,7	12,7
Middelgroot en groot	19,7	11,5
Totaal	20,5	11,8
Festivals		
Klein	17,2	10,5
Middelklein en middelgroot (= midden)	10,1	5,4
Groot	1,7	0,8
Totaal	4,5	2,1