

Eindrapportage

> Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Groningen

Een analyse voor meerjarig gesubsidi-
eerde culturele instellingen

Utrecht, 23 maart 2022
René Goudriaan
Richard Geukema
Jet van Oosterhout

SiRM. Strategies
in Regulated
Markets

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Opbouw van de rapportage	6
2 Aanpak van het onderzoek	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Complexiteit en gevoeligheid	8
2.3 Uitgangspunten	8
2.4 Praktijkonderzoek	10
2.5 Opschaling van de meerkosten	11
2.6 Vergelijking meerkosten in 2019 en 2021	12
3 Meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Totale meerkosten per grootteklasse	14
3.3 Totale meerkosten per deelsector	16
3.4 Totale meerkosten per subsidiërende overheid	18
3.5 Vergelijking met Den Haag, Rotterdam en Utrecht	19
3.6 Afrondende opmerkingen	20
4 Meerkosten van Fair Pay voor zzp'ers en andere inhuur	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Meerkosten voor ingehuurd personeel per grootteklasse	22
4.3 Meerkosten voor ingehuurd personeel per deelsector	24
4.4 Meerkosten voor ingehuurd personeel per subsidiërende overheid	25
4.5 Afrondende opmerkingen	26
5 Conclusies	27
Bijlage aanvullende cijfers	29
B.1 Aandeel inhuur	29
B.2 Financiering van de meerkosten	31

Managementsamenvatting

Aanleiding

De gemeente Groningen én de provincie Groningen streven ernaar dat culturele instellingen met een meerjarige subsidie de Fair Practice Code (gaan) toepassen. Daarom vinden zij het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de toepassing van de code en in het bijzonder van Fair Pay. Twee zaken staan in het onderzoek centraal:

- de totale meerkosten die het gevolg zijn van de toepassing van de Fair Practice Code bij een ongewijzigd aanbod;
- de afwijkingen van Fair Pay bij zzp'ers en ander ingehuurd personeel, die in de sterk geflexibiliseerde culturele en creatieve sector essentiële functies vervullen.

Aanpak

Het voorliggende onderzoek naar de meerkosten van de Fair Practice Code berust – evenals eerdere onderzoeken op landelijk en gemeenteniveau van de onderzoeksbureaus SiRM - Strategies in Regulated Markets en Paul Postma Marketing Consultancy (PPMC) – op een combinatie van een gerichte interactieve informatie-uitvraag en een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een representatieve groep van 32 meerjarig gesubsidieerde instellingen. De resultaten hiervan worden ondersteund door een empirische analyse op basis van de jaarrekeningen 2019 en de herziene begrotingen 2021 van alle instellingen.

Fatsoenlijke honorering van zowel personeel in loondienst als ingehuurd personeel staat in het onderzoek centraal. Cao's en beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning (Fair Pay). Afwijkingen van Fair Pay bestaan ten eerste uit tekortschietende beloningen 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 Fair Pay voor het totale personeel – loondienst én inhuur – van de meerjarig gesubsidieerde instellingen in Groningen bedragen in 2019 € 2,7 mln. (Tabel 0.1). Daarvan heeft € 0,9 mln. (34%) betrekking op zzp'ers en overige inhuur, hoewel deze groep slechts een aandeel van 21% heeft in de totale personele lasten. Kortom, de meerkosten zijn in verhouding bij het ingehuurd personeel een beduidend groter probleem dan bij het personeel in loondienst.

De totale meerkosten dalen op basis van de herziene begrotingen in 2021 met 42% naar een niveau van € 1,6 mln. Exclusief de relatief grote cultuurpijlars dalen de meerkosten in 2021 met 15% aanzienlijk minder sterk. Afgezien van het beleid van de instellingen en de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) wordt de daling van de meerkosten ook veroorzaakt door een beperktere inzet van ingehuurd en ander flexibel personeel als gevolg van een vermindering van de activiteiten tijdens de coronacrisis.

Uitgedrukt als percentage van de personele lasten dalen de relatieve meerkosten voor het totale personeel van gemiddeld 7,0% in 2019 naar 4,3% in 2021 (Figuur 0.1). De daling van de meerkosten vindt vooral plaats bij de grote instellingen en bij instellingen in de deelsectoren muziek, en theater en dans.

Tabel 0.1 Meerkosten van de Fair Practice Code bij het personeel van Groningse culturele instellingen met een meerjarige subsidie (x € 1.000)^a

Deelsector/ grootteklasse	2019		2021 ^b
	Meerkosten totale personeel	Waarvan meerkosten ingehuurd personeel	Meerkosten totale personeel
Deelsector			
Muziek	1.124	383	400
Theater en dans	383	140	135
Musea en erfgoed	586	61	519
Beeldende en visuele kunst	236	123	236
Festivals	252	174	215
Overige instellingen	83	22	51
Grootteklasse			
Klein	694	337	532
Midden	1.018	502	914
Groot	952	65	109
Totaal	2.665	904	1.556
- Exclusief cultuurpijlers	1.568	767	1.327

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 2021.

b Voor 2021 zijn voor de niet-geïnterviewde instellingen geen gedetailleerde cijfers beschikbaar over ingehuurd personeel.

De meerkosten worden zowel in 2019 als in 2021 gemiddeld voor 59% veroorzaakt door tekortschietende beloningen (ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn) en voor 41% door onbetaald structureel overwerk.

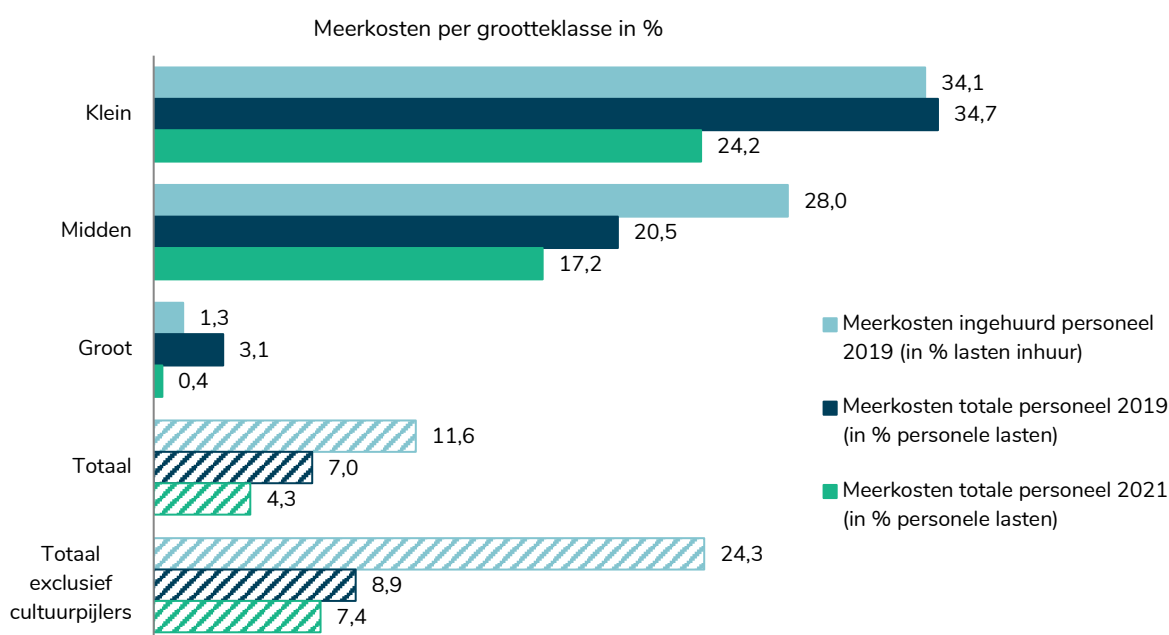
Relatieve meerkosten

De relatieve meerkosten zijn in 2019 en 2021 hoog bij kleine instellingen (respectievelijk 34,7% en 24,2% van de personele lasten) evenals bij de middelgrote instellingen (respectievelijk 20,5% en 17,2%), die gemeten in euro's het grootste deel van de meerkosten voor hun rekening nemen. Bij de grote instellingen zijn de relatieve meerkosten aanmerkelijk lager (3,1% in 2019 en 0,4% in 2021). Uit hoofdstuk 3 blijkt dat de relatieve meerkosten hoog zijn in de deelsectoren beeldende en visuele kunst (15,6% in 2019 en 12,2% in 2021) en festivals (15,4% in 2019 en 13,3% in 2021).

Het Groningse patroon van relatief hoge meerkosten bij kleine instellingen en relatief lage meerkosten bij grote instellingen is niet uniek, maar is terug te zien in alle onderzoeken op landelijk en regionaal niveau. Afgezien van krappere budgetten, en tekortschietende kennis over de

arbeidsvoorwaarden en sociale en fiscale wetgeving bij kleine instellingen komt dit doordat zij – evenals de beeldende en visuele kunst, en de festivals – relatief veel gebruik maken van karig betaalde zzp'ers en andere inhuur.

Figuur 0.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale en het ingehuurd personeel bij Groningse culturele instellingen per grootteklasse (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)



De relatieve meerkosten van het *ingehuurd personeel* zijn in 2019 gemiddeld ongeveer twee derde hoger dan voor het totale personeel (in 2019 11,6% versus 7,0%). De grote instellingen – met vooral inhuur van personeel met een sterke marktpositie – vormen hierop een duidelijke uitzondering. De relatieve meerkosten in Groningen zijn qua niveau redelijk goed vergelijkbaar met die in Rotterdam en Den Haag.

Financiering van de meerkosten

De problemen van een groot aantal instellingen kunnen met relatief beperkte middelen worden verholpen. De meerkosten zijn immers sterk geconcentreerd bij de kleine en middelgrote instellingen, die relatief veel gebruik maken van ingehuurd personeel. Naast de gemeente Groningen en de provincie Groningen zijn ook andere partijen (Rijk, provincie, private fondsen, sponsors, publiek, etc.) financieel betrokken bij het wel en wee van de instellingen. Rekening houdend met een *proportionele bijdrage* van deze partijen en de spreiding van de meerkosten over de instellingen komt jaarlijkse bijdrage aan de financiering van de totale meerkosten voor zowel de gemeente als de provincie Groningen uit op een bedrag van € 0,3 mln. Het voorgaande laat onverlet dat instellingen zelf ook stappen dienen te ondernemen om Fair Pay te integreren in hun bedrijfsvoering; bijvoorbeeld door te streven naar een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen.

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 belangrijk onderdeel van de Arbeidsmarktagenda is een sectorbrede toepassing van de Fair Practice Code. De code is bedoeld als een normatief kader voor duurzaam, eerlijk en transparant ondernemen en werken in de culturele en creatieve sector. Daarmee biedt de code een handreiking voor verantwoord marktgedrag. Uitgangspunt is een eerlijke beloning (Fair Pay) van alle werkenden in de sector om daarmee een bijdrage te leveren aan een sterke culturele en creatieve sector. Op dit moment slagen echter nog niet alle culturele instellingen erin om Fair Pay volledig toe te passen. De coronacrisis heeft de zichtbaarheid van tekortschietende beloningen in de sector verder vergroot, vooral bij zzp'ers die zwaar zijn getroffen door de crisis.¹

In de kadernota *Kunst en cultuur voor iedereen 2021-2028* van de gemeente Groningen is Fair Practice en Fair Pay een van de belangrijkste speerpunten in het gemeentelijk cultuurbeleid. De gemeente wil zich – samen met de provincie Groningen – de komende jaren inzetten voor een betere arbeidsmarktsituatie van werkenden in de culturele en creatieve sector en wil de komende periode geleidelijk toewerken naar de invoering en de implementatie van de Fair Practice Code in Groningen. De provincie Groningen onderstreept in de nota *Uitvoeringsprogramma 2021-2024 Wij zijn cultuur!* eveneens het belang van de toepassing van de Fair Practice Code en ziet dit als een van de belangrijkste speerpunten van haar beleid. De provincie hamert op de noodzaak van Fair Pay. Samen met de gemeente Groningen gaat de provincie hierover in gesprek met de culturele en creatieve sector en de andere gemeenten.

Gegeven het grote belang dat de gemeente Groningen en de provincie Groningen hechten aan een eerlijke beloning in de culturele en creatieve sector voelen zij samen de noodzaak om meer inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van de toepassing van de Fair Practice Code bij de instellingen die zijn opgenomen in hun cultuurplannen. De uitkomsten van het onderzoek moeten dienen als een nulmeting van de meerkosten van de Fair Practice Code. Deze vormen de basis voor een gesprek met de sector, andere overheden, fondsen en overige financiers.

1.2 Vraagstelling

De invoering en toepassing van de Fair Practice Code leidt – bij een gelijkblijvend aanbod – onvermijdelijk tot hogere personele lasten in de culturele en creatieve sector. Mede daarom hebben de gemeente en de provincie Groningen behoefte aan een onderbouwde berekening van de meerkosten bij culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of de provincie. Deze

¹ Zie: René Goudriaan et al., *Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund: Effecten van de coronacrisis in de culturele sector*, Amsterdam/Utrecht, Boekmanstichting/SiRM/Significant APE, 2021.

dient als nulmeting van de huidige situatie en als basis voor volgende stappen. De gemeente en de provincie hebben ons de volgende vragen voorgelegd:

- 1 Wat zijn de totale meerkosten die de toepassing van de Fair Practice Code met zich meebrengt voor culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of de provincie Groningen uitgaande van een ongewijzigd aanbod?
- 2 Hoe verhoudt de beloning van zzp'ers en ander ingehuurd personeel bij deze culturele instellingen zich tot de Fair Practice Code?

Beide vragen zijn van belang om in kaart te kunnen brengen wat de omvang is van de meerkosten bij toepassing van de Fair Practice Code en wat de oorzaak is van de meerkosten: tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn, onbetaald structureel overwerk en tekortschietende beloning bij werkenden in de culturele sector die niet in loondienst zijn bij de instellingen in de sector. De vraag werpt zich op in hoeverre we in Groningen dezelfde patronen terugzien als op nationaal niveau of in andere grote steden.

De invoering en de implementatie van de Fair Practice Code vergt tijd. Het is lastig om dat bij beperkte financiële middelen van de ene op de andere dag te realiseren. Dat vergt niet alleen een cultuuromslag bij de instellingen en de makers, maar ook een actieve betrokkenheid van alle financiers. Een complicatie daarbij is dat de kennis van de arbeidsvoorwaarden en relevante fiscale en sociale wetgeving bij culturele instellingen en in het bijzonder bij de kleinere instellingen vaak maar beperkt aanwezig is. Dit blijkt uit alle onderzoeken naar de toepassing van de Fair Practice Code die we tot nu toe hebben uitgevoerd.

1.3 Opbouw van de rapportage

De verdere indeling van de rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de aanpak van het onderzoek. Dit hoofdstuk heeft een wat meer technisch karakter. Lezers die uitsluitend in de resultaten geïnteresseerd zijn kunnen dit hoofdstuk overslaan en direct doorgaan naar hoofdstuk 3. Daarin komen de meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel – personeel in loondienst en ingehuurd personeel – bij culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente Groningen en/of de provincie Groningen aan de orde (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 4 schenken we meer specifiek aandacht aan de meerkosten bij zzp'ers en andere inhuur (onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Inleiding

De gemeente Groningen en de provincie Groningen vinden het van groot belang dat de door hen gesubsidieerde instellingen de Fair Practice Code (gaan) toepassen en alle werkenden in de sector in Groningen fatsoenlijk belonen. Inzicht in de huidige beloningsverhoudingen bij de Groningse instellingen ontbreekt op dit moment evenals inzicht in de gevolgen van een sectorbrede toepassing van de Fair Practice Code.²

Ons onderzoek richt zich op de financiële gevolgen van *Fair Pay* bij personeel in loondienst en ingehuurd personeel. *Fair Pay* is een belangrijk onderdeel is van de Fair Practice Code, maar niet het enige. Het is in feite het resultaat van de toepassing van de Fair Practice Code. In ons onderzoek staat het betaalde personeel – ingehuurd en in loondienst – centraal. Veel culturele instellingen maken dankbaar gebruik van de inzet van een groot aantal vrijwilligers en/of stagiairs. Die blijven in ons onderzoek buiten beschouwing, hoewel zij voor de meeste instellingen onmisbaar zijn.³

We richten ons in het bijzonder op de afwijkingen van *Fair Pay*, zoals afwijkingen van de geldende cao's en beloningsrichtlijnen, en het onbetaald structureel overwerk. Daarbij schenken we bijzondere aandacht aan *Fair Pay* bij zzp'ers en andere inhuur, en ook bij kleine instellingen, waar de afwijkingen van *Fair Pay* vaak het grootste zijn. De kosten van het ongedaan maken van de genoemde afwijkingen zijn de meerkosten van *Fair Pay*.

Onze ervaringen in andere onderzoeken op gemeentelijk en landelijk niveau hebben ons geleerd 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 geldt in het bijzonder voor de beloning van ingehuurde zzp'ers en de omvang van het onbetaald structureel overwerk. Zowel de complexiteit als de gevoeligheid van het onderwerp stellen hoge eisen aan de opzet van het onderzoek.

In paragraaf 2.2 gaan we nader in op de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp. Paragraaf 2.3 behandelt de uitgangspunten voor de bepaling van de meerkosten. Daarna schenken we in paragraaf 2.4 aandacht aan de uitvoering van het praktijkonderzoek. Vervolgens bespreekt paragraaf 2.5 de opschaling van de interviewresultaten naar totalen voor de meerkosten van alle meerjarig gesubsidieerde instellingen in Groningen. Ten slotte biedt paragraaf 2.6 handvatten voor de vergelijking van de berekende meerkosten in 2019 en 2021.

² Zie bijvoorbeeld: Kunstraad Groningen, *Op steviger grond: Advies over de aanvragen van de culturele instellingen in de gemeente en provincie Groningen in het kader van de gemeentelijke en provinciale cultuurnota's 2021-2024*, Groningen: Kunstraad Groningen, 2020 http://www.kunstraadgroningen.nl/actueel/archief/downloads/onlineversie_Cultuurnota_2020.pdf (paragraaf 3.3).

³ Van de 32 instellingen die wij in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd, zet 88% vrijwilligers en/of stagiairs in. In de meeste gevallen vervullen zij structurele taken en zijn zij onmisbaar voor de instelling.

2.2 Complexiteit en gevoeligheid

De vragen die gesteld moeten worden om de meerkosten adequaat te kunnen berekenen, liggen gevoelig. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp blijken instellingen in het algemeen terughoudend om in hun jaarverslagen of subsidieaanvragen te rapporteren over tekortschietende beloningen en onbetaald structureel overwerk, 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 inhuur);
- de inschaling van personeel in cao's en/of beloningsrichtlijnen;
- de aanwezigheid van pensioenregelingen en de bijdrage daarin van de werkgever.

Uit interviews in het kader van eerdere onderzoeken naar de financiële gevolgen van de toepassing van Fair Pay op landelijk en gemeenteniveau 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 Groningse culturele instellingen vormen daar geen uitzondering op.

De complexiteit en de gevoeligheid van het onderwerp betekent dat enquêtes onder instellingen volstrekt 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 32 culturele instellingen in de gemeente en de provincie Groningen. De resultaten hiervan worden ondersteund door een empirische analyse op basis van de jaarrekeningen en de ingediende begrotingen van alle subsidieaanvragers. De onderzoeks aanpak en de bijbehorende berekeningsmethode borduren voort op de in ons rapport *Op weg naar het nieuwe normaal* (in opdracht van Kunsten '92) uitgebreid beschreven werkwijze.⁴ Dezelfde werkwijze is eveneens gevolgd in latere onderzoeken op landelijk en gemeenteniveau. De gevolgde aanpak is weliswaar tijdrovend, maar levert een significante meerwaarde op ten opzichte van andere werkwijzen. Gesprekken met culturele instellingen bieden de mogelijkheid om samen met hen gegevens over de beloning en het onbetaalde structurele overwerk scherp te krijgen.

2.3 Uitgangspunten

Beloningen

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code bij instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of

⁴ Zie: Richard Geukema en René Goudriaan, *Op weg naar het nieuwe normaal: Minimale meerkosten van de toepassing van de Fair Practice Code in de culturele en creatieve sector*, Utrecht: SiRM/PPMC, 2019 (<https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2019/05/Op-weg-naar-het-nieuwe-normaal.pdf>).

de provincie Groningen (instellingen in de Cultuurnota). Het onderzoek heeft betrekking op de honorering van werknemers en zzp'ers. Het richt zich op beloningsproblemen die kunnen worden opgelost door de toepassing van bestaande cao's en/of beloningsrichtlijnen. De cao's en de beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning van zowel werknemers als zzp'ers (Fair Pay).⁵ Dat neemt niet weg dat ook cao's en andere beloningsrichtlijnen op punten voor verbetering vatbaar zijn, mede omdat ze doorgaans zijn ingegeven door de beperkte financiële ruimte van de culturele sector. Dit valt echter buiten het bestek van het onderzoek.

Bij afwezigheid van een beloningsrichtlijn voor zzp'ers in sommige deelsectoren gaan we op dit moment uit van een ondergrens voor het honorarium van zzp'ers die berust op het cao-loon voor vergelijkbare functies in loondienst met een opslag van 40% voor vakantiegeld, verzekeringen en andere lasten; dit in navolging van de cao Toneel en Dans 2020-2021, en de Richtlijn functie- en loongebouw presentatie-instellingen voor beeldende kunst. Ook deze norm is voor verbetering vatbaar, omdat zzp'ers daarmee nog allesbehalve in een gelijke positie verkeren als werknemers in loondienst.⁶

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 door 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 vanzelfsprekend buiten beschouwing om dubbeltellingen te voorkomen.

Heterogeniteit en stratificatie

De culturele sector is heteroog, zowel qua discipline als qua grootte van de instellingen. Daarom is het noodzakelijk dat we de analyses van de afwijkingen van Fair Pay uitvoeren voor instellingen in elk van de zes in overleg met de gemeente en de provincie Groningen onderscheiden deelsectoren (disciplines):

- 1 muziek (klassiek, pop, jazz en urban);
- 2 theater en dans;
- 3 musea en erfgoed;
- 4 beeldende en visuele kunst;
- 5 festivals;
- 6 overige instellingen (letteren, bibliotheken en ondersteunende instellingen⁷).

De detaillering naar deelsectoren is echter niet genoeg om de heterogeniteit tussen instellingen volledig te ondervangen. Binnen elke deelsector varieert de grootte van instellingen sterk. Dat is doorgaans 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

⁵ De enige uitzondering hierop vormt de remplaçanten cao van de orkesten die tot 1 januari 2020 gold. Deze voldeed niet aan de eisen van de Wet arbeidsmarkt in balans, die op 1 januari 2020 in werking is getreden.

⁶ In de recent afgesloten cao Toneel en Dans 2022-2023 is de opslag voor zzp'ers dan ook verhoogd van 40% naar 50%. In de cao Poppodia en -Festivals 2022 en 2023 is thans eveneens een opslag van 50% voor zzp'ers opgenomen.

⁷ Voor zover niet begrepen in een van de eerdergenoemde deelsectoren.

cao en/of de beloningsrichtlijnen houden dan grotere, ruimer gesubsidieerde instellingen. Daarom is het eveneens noodzakelijk dat de berekening van de meerkosten voor elke deelsector per grootteklasse plaatsvindt. Rekening houdend met (1) het aantal culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of de provincie Groningen en (2) de spreiding van hun omzet gaan we uit van een indeling in drie grootteklassen op basis van de jaaromzet in 2019, het laatste 'normale' jaar vóór de coronacrisis. We hanteren de volgende indeling in grootteklassen:

- klein met een jaaromzet tot € 300.000;
- midden met een jaaromzet van € 300.000 tot € 900.000;
- groot met een jaaromzet van € 900.000 en meer.

2.4 Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek is uitgevoerd in de maanden november en december 2021. Het berust op diepte-interviews en een interactieve informatie-uitvraag bij een representatieve selectie van 32 van de 54 meerjarig gesubsidieerde instellingen.⁸ De selectie van de instellingen is gebaseerd op een stratificatie naar deelsector en grootteklasse. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de selectie.

Tabel 2.1 Aantal geïnterviewde instellingen met een meerjarige subsidie naar deelsector en grootteklasse

	Geïnterviewde instellingen
Deelsector	
Muziek	5
Theater en dans	5
Musea en erfgoed	10
Beeldende en visuele kunst	4
Festivals	4
Overige instellingen	4
Grootte	
Klein	12
Midden	9
Groot	11
Totaal	32

De vertrouwelijke interviews bij de geselecteerde instellingen vinden plaats met de zakelijk leiders, al dan niet bijgestaan door hun collega's. Alle deelnemers aan de interviews hebben wij vooraf anonimiteit beloofd. Daarom presenteren wij in het rapport geen herkenbare resultaten voor afzonderlijke instellingen.

Voorafgaande aan de interviews ontvangen de geselecteerde 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,

⁸ SPOT en Jeugdcircus Santelli blijven conform de wens van de opdrachtgever buiten beschouwing.

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.

De instellingen ontvangen vooraf een elektronisch enquêteformulier, dat we al deels hebben ingevuld met cijfers uit hun jaarverslag 2019 en hun meerjarenbegroting. Eerdere onderzoeken leren ons dat slechts een kwart van de instellingen in staat is om de vragen van het enquêteformulier geheel zelfstandig in te vullen. De Groningse instellingen vormen daar geen uitzondering op. Instellingen moeten worden geholpen bij de beantwoording van de enquêtevragen. 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 lonen of de honoraria van de betreffende personeelscategorieën in de personele lasten. Op het niveau van een individuele instelling levert deze stap inzicht op in de afwijkingen van Fair Pay. De meerkosten zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

2.5 Opschaling van de meerkosten

Ten slotte schalen we de resultaten voor de meerkosten uit het praktijkonderzoek op naar de totalen voor de 54 instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of de provincie Groningen. Eerst voegen we zowel personele lasten als de berekende meerkosten van de afzonderlijke instellingen in het praktijkonderzoek 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 totale personele lasten. 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 tegen beloning 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 de totale 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 54 meerjarig gesubsidieerde instellingen te kunnen bepalen. De opschaling is gebaseerd op informatie over de personele lasten van de gesubsidieerde culturele activiteiten uit de jaarrekeningen voor 2019 en de ingediende herziene begrotingen voor 2021.⁹ Alle bedragen zijn omgerekend naar het loon- en prijspeil van 2021.

⁹ Als er geen herziene begroting voor 2021 (peildatum januari 2021) beschikbaar was, hebben we gebruik gemaakt van cijfers uit de herziene begroting voor 2022 (omgerekend naar het loon- en prijspeil 2021).

Voor de bepaling van de meerkosten bij het *ingehuurde personeel* volgen we dezelfde werkwijze met dat verschil dat we ons niet op de totale personele lasten richten, maar op de lasten van de inhuur. De afzonderlijke analyse van de meerkosten bij de inhuur blijft beperkt tot het jaar 2019, omdat de herziene begrotingen voor 2021 – in tegenstelling tot de interviewresultaten – niet voldoende detail bieden om de meerkosten van de inhuur voor alle 54 instellingen afzonderlijk te kunnen doorrekenen.

2.6 Vergelijking meerkosten in 2019 en 2021

In het voorliggende rapport berekenen we de meerkosten van Fair Pay voor de jaren 2019 en 2021. Bij de interpretatie van de ontwikkeling van de meerkosten tussen 2019 en 2021 is een aantal zaken van belang:

- vergelijkbaarheid van de cijfers voor 2019 en 2021;
- de coronasituatie;
- de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans;
- de toegenomen aandacht van instellingen, makers en overheden voor de Fair Practice Code.

Vergelijkbaarheid cijfers 2019 en 2021

Cijfers over de meerkosten in 2019 zijn naast de resultaten van de interviews gebaseerd op realisatiecijfers uit de jaarrekeningen van 2019 (zie de voorgaande paragraaf). Cijfers over 2021 zijn met iets meer onzekerheid omgeven, omdat ze behalve op resultaten van de interviews ook deels berusten op cijfers over de personele lasten uit de herziene begrotingen. Tijdens het onderzoek waren nog geen jaarrekeningen over 2021 beschikbaar.

Coronasituatie

Het jaar 2021 is evenals 2020 een *bijzonder jaar*, omdat culturele instellingen gedurende een groot deel van het jaar geen of weinig activiteiten hebben kunnen uitvoeren. In de herziene begrotingen 2021 hebben instellingen al min of meer geanticipeerd op de mogelijke gevolgen van corona voor hun activiteiten (en die voor een deel dus evenmin hebben begroot).¹⁰ Dat heeft onder meer negatieve consequenties voor de omvang van de inhuur van zzp'ers, uitzendkrachten, payrollers en andere flexwerkers. Dit beeld zien we ook terug op landelijk niveau (zie ook de voetnoot 1 vermelde publicatie).

Invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans

Op 1 januari 2020 is de Wet Arbeidsmarkt in Balans (Wab) ingevoerd. Doel van de Wab is om de kloof in arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een tijdelijk contract sterk te verminderen. Uitgangspunt van de wet is: gelijk loon voor gelijk werk. Dat betekent onder meer dat uitzendkrachten en payrollers, zoals de remplaçanten bij orkesten, minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden en dezelfde rechtspositie krijgen als werknemers die in dienst zijn van de instelling. Daarnaast kunnen in het kader van de ketenregeling maximaal drie tijdelijke contracten in drie jaar worden aangegaan. De filosofie achter de Wab is dat werkgevers door het

¹⁰ De herziene begrotingen 2021 zijn in december 2020 of januari 2021 bij de gemeente en/of de provincie ingeleverd uitgaande van de definitieve subsidietoekenning en een globale inschatting van de effecten van de coronacrisis.

duurder maken van flexibele arbeid worden gestimuleerd om meer personeel in vaste dienst aan te nemen. Gegeven de krappe middelen en het uitgangspunt van projectmatig werken in de culturele en creatieve sector is het echter sterk de vraag of dit doel in deze sector wordt gehaald. In de ingediende aanvragen voor meerjarige subsidies blijft bijvoorbeeld de aandacht voor de gevolgen van de Wab achterwege. De coronasituatie helpt evenmin om meer personeel in vaste dienst aan te nemen. Dat neemt niet weg dat de Wab belangrijke financiële gevolgen heeft voor een deel van de culturele instellingen.

Toegenomen aandacht voor de Fair Practice Code

De aandacht van instellingen en makers voor de toepassing van de Fair Practice Code is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het is een belangrijk speerpunt van de belangenorganisatie Kunsten '92. Bovendien eisen veel overheden, zo ook de provincie én de gemeente Groningen, dat subsidieaanvragende instellingen de Fair Practice Code onderschrijven en daarop reflecteren. Ook in interviews met instellingen merken wij dat de Fair Practice Code en in het bijzonder Fair Pay bij hen veel meer leven dan een aantal jaren geleden.

Gevolgen voor de meerkosten

Het jaar 2019 was het laatste 'normale' jaar, voordat de coronacrisis uitbrak. Voor dat jaar beschikken we bovendien over de jaarrekeningen. De berekende meerkosten voor 2019 geven daarom een betrouwbaar beeld van de meerkosten in de normale situatie.

In 2021 ondervinden instellingen nog steeds de gevolgen van de coronacrisis met negatieve consequenties voor de activiteiten, en de inzet van zzp'ers, overige inhuur en andere flexwerkers. Voor 2021 beschikken we op dit moment alleen over de herziene begrotingen, waarin deze ontwikkelingen deels zijn deels verwerkt. Dat betekent dat een eventuele daling van de bedragen voor de meerkosten tussen 2019 en 2021 – afgezien van beleid van culturele instellingen en de invoering van de Wab – deels ook is toe te schrijven aan een *verminderde inzet* van (flexibel) personeel. Bij de interpretatie van de ontwikkeling van de absolute bedragen voor meerkosten dient hiermee rekening te worden gehouden. Om het effect van een eventuele vermindering van de personeelsinzet te ondervangen, presenteren we ook steeds de meerkosten als percentage van de personele lasten (relatieve meerkosten). Deze percentages zijn in de tijd goed vergelijkbaar. De gepresenteerde cijfers over de meerkosten in 2021 geven op dit moment de meest adequate indicatie van de meerkosten in dat jaar.

3 Meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel – personeel in loondienst en ingehuurd personeel – bij instellingen die thans een meerjarige subsidie ontvangen van de gemeente en/of de provincie Groningen (onderzoeksvraag 1). Vanwege de grote invloed van de cultuurpijlars op de cijfers tonen we voor de meerkosten steeds totalen inclusief en exclusief de cultuurpijlars.

De presentatie van de meerkosten geschiedt voor 2019 en – uitgaande van de herziene begrotingen 2021 – ook voor 2021. Daardoor kunnen we – rekening houdend met de in paragraaf 2.6 geplaatste kanttekeningen – ook kijken naar ontwikkelingen in de meerkosten en eventuele stappen die richting Fair Pay worden gezet. Cijfers over de meerkosten als percentage van de personele lasten zijn in de tijd goed vergelijkbaar. Alle getoonde bedragen zijn steeds omgerekend naar het loon- en prijspeil 2021 om ze in de tijd vergelijkbaar te maken.

Eerst komen de totale meerkosten (loondienst én inhuur) per grootteklasse aan de orde (paragraaf 3.2). Daarna schenken we aandacht aan de totale meerkosten per deelsector (paragraaf 3.3) en de meerkosten per subsidiërende overheid; gemeente en/of provincie Groningen (paragraaf 3.4). Paragraaf 3.5 vergelijkt de meerkosten van Fair Pay bij de Groningse instellingen met die in Den Haag, Rotterdam en Utrecht. In de afsluitende paragraaf 3.6 behandelen we onder meer de financiering van de meerkosten.

3.2 Totale meerkosten per grootteklasse

De totale meerkosten van Fair Pay voor personeel in loondienst en ingehuurd personeel bedragen in 2019 bijna € 2,7 mln. In 2021 dalen de meerkosten mede door de invoering van de Wab, de verminderde inzet van ingehuurd en ander flexibel personeel als gevolg van de coronacrisis en de toegenomen aandacht voor Fair Pay naar verwachting met 42% naar een niveau € 1,6 mln. (Tabel 3.1). Deze daling vindt vooral plaats bij de cultuurpijlars en andere grote instellingen.¹¹ Bij de geconstateerde daling van het niveau van de totale meerkosten in 2021 past de kanttekening dat de berekening van de meerkosten voor 2019 berust op realisatiecijfers en die voor 2021 op begrote cijfers van de personele lasten.

De totale meerkosten worden in 2019 en 2021 gemiddeld voor 59% veroorzaakt door tekortschietende beloningen en voor 41% door onbetaald structureel overwerk. Bij de grote instellingen

¹¹ Op landelijk niveau zien we door de coronacrisis eveneens een sterk verminderde inzet van ingehuurd en ander flexibel personeel bij vooral grote instellingen (zie voetnoot 1).

is het onbetaalde structurele overwerk de belangrijkste bron van meerkosten.¹² De kleine en middelgrote instellingen vertonen het omgekeerde beeld; daar liggen vooral de tekortschietende beloningen ten grondslag aan de meerkosten. Deze groep instellingen past de cao vanwege hun krappe budgetten maar beperkt toe en draait bovendien sterk op de inzet van veelal karig beloonde zzp'ers.

In alle grootteklassen nemen de meerkosten tussen 2019 en 2021 af, vooral bij de grote instellingen. Dit heeft verscheidene oorzaken, zoals de invoering van de Wab, het verkrijgen van (hogere) meerjarige subsidies van de landelijke overheid en een beperking van ingehuurd en ander flexibel personeel. Bij de middelgrote instellingen blijft de daling van de meerkosten achter vergeleken met de kleine en grote instellingen. In beide jaren zijn de middelgrote instellingen verantwoordelijk voor het grootste deel van de meerkosten (respectievelijk 38% in 2019 en 59% in 2021).

Tabel 3.1 Totale meerkosten van Fair Pay bij Groningse culturele instellingen per grootteklasse, 2019 en 2021 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Grootteklasse	2019			2021		
	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Klein	465	229	694	339	193	532
Midden	654	364	1.018	581	333	914
Groot	447	505	952	0	109	109
Totaal	1.566	1.098	2.665	920	635	1.556
- Exclusief cultuurpijlers ^c	999	569	1.568	820	508	1.327

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

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

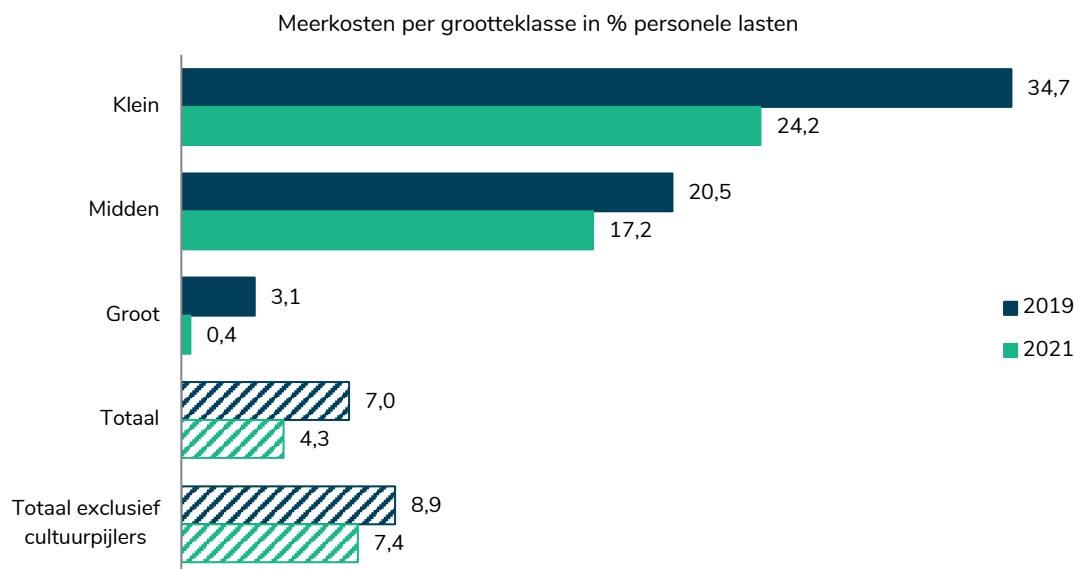
c Cultuurpijlers 2021-2024.

Uitgedrukt als percentage van de personele lasten bedragen de totale meerkosten gemiddeld 7,0% in 2019 en 4,3% in 2021 (Figuur 3.1). Exclusief de relatief grote cultuurpijlers komen de relatieve meerkosten uit op 8,9% in 2019 en 7,4% in 2021. De daling van de relatieve meerkosten bevestigt het beeld van de toegenomen aandacht voor Fair Pay.

In Groningen vertonen de relatieve meerkosten hetzelfde patroon als in onze eerdere onderzoeken op landelijk en gemeenteniveau. Ze zijn zowel in 2019 als in 2021 het hoogste bij kleine instellingen (respectievelijk 34,7% en 24,2%) en het laagste bij de grote instellingen (respectievelijk 3,1% en 0,4%). Dit komt mede doordat kleine instellingen relatief veel doorgaans karig beloonde zzp'ers en andere inhuur inzetten (zie paragraaf 4.2).

¹² Zij houden zich in het algemeen qua beloning van het personeel in loondienst beter aan de cao's en beloningsrichtlijnen dan kleine en middelgrote instellingen.

Figuur 3.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel bij Groningse culturele instellingen per grootteklasse, 2019 en 2021 (in % van de personele lasten)



Uit onze interviews in Groningen blijkt evenals in eerdere onderzoeken dat vooral bij de kleine instellingen en soms ook bij middelgrote instellingen de kennis over cao's, beloningsrichtlijnen, en sociale en fiscale wetgeving onvoldoende is, ook omdat ze vaak geen (actief) 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 bij kleinere instellingen. Voor een ander deel worden de meerkosten veroorzaakt doordat kleinere instellingen vaak te weinig subsidie aanvragen om te voorkomen dat hun subsidieaanvraag wordt afgewezen.

3.3 Totale meerkosten per deelsector

Gemeten in absolute bedragen zijn de totale meerkosten van Fair Pay voor het personeel in loondienst en het ingehuurd personeel zowel in 2019 als in 2021 het hoogste in de deelsectoren muziek, en musea en erfgoed, ondanks een sterke daling van de meerkosten bij muziek in 2021 (Tabel 3.2).¹³ Beide deelsectoren zijn in 2019 en 2021 samen goed voor respectievelijk 64% en 59% van de totale meerkosten. Met uitzondering van de beeldende en visuele kunst dalen de meerkosten in alle deelsectoren tussen 2019 en 2021, vooral bij muziek, en theater en dans. Een tekortschietende beloning is doorgaans de belangrijkste component van de meerkosten.

Uitgedrukt als percentage van de personele lasten zijn de totale meerkosten in 2019 en 2021 verreweg het hoogste in de beeldende en visuele kunst, en bij de festivals (Figuur 3.2). Beide deelsectoren maken relatief veel gebruik van matig gehonoreerde zzp'ers en andere inhuur (paragraaf 4.3). In de deelsector overige instellingen – met een bescheiden inzet van ingehuurd personeel –

¹³ In 2019 zijn de meerkosten bij muziek hoog. Door onder meer de invoering van de Wab en een geringere (begrote) personeelsinzet dalen de meerkosten in 2021.

zijn de relatieve meerkosten met afstand het laagste. De relatieve meerkosten zijn over de hele lijn gedaald tussen 2019 en 2021, vooral bij muziek, en theater en dans, waar ze meer dan gehalveerd zijn.

Tabel 3.2 Totale meerkosten van Fair Pay bij Groningse culturele instellingen per deelsector, 2019 en 2021 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Deelsector	2019			2021		
	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Muziek	702	422	1.124	332	68	400
Theater en dans	240	143	383	41	94	135
Musea en erfgoed	301	285	586	269	249	519
Beeldende en visuele kunst	132	105	236	127	109	236
Festivals	138	113	252	118	97	215
Overige instellingen ^c	54	29	83	33	19	51
Totaal	1.566	1.098	2.665	920	635	1.556
- Exclusief cultuurpijlers ^d	999	569	1.568	820	508	1.327

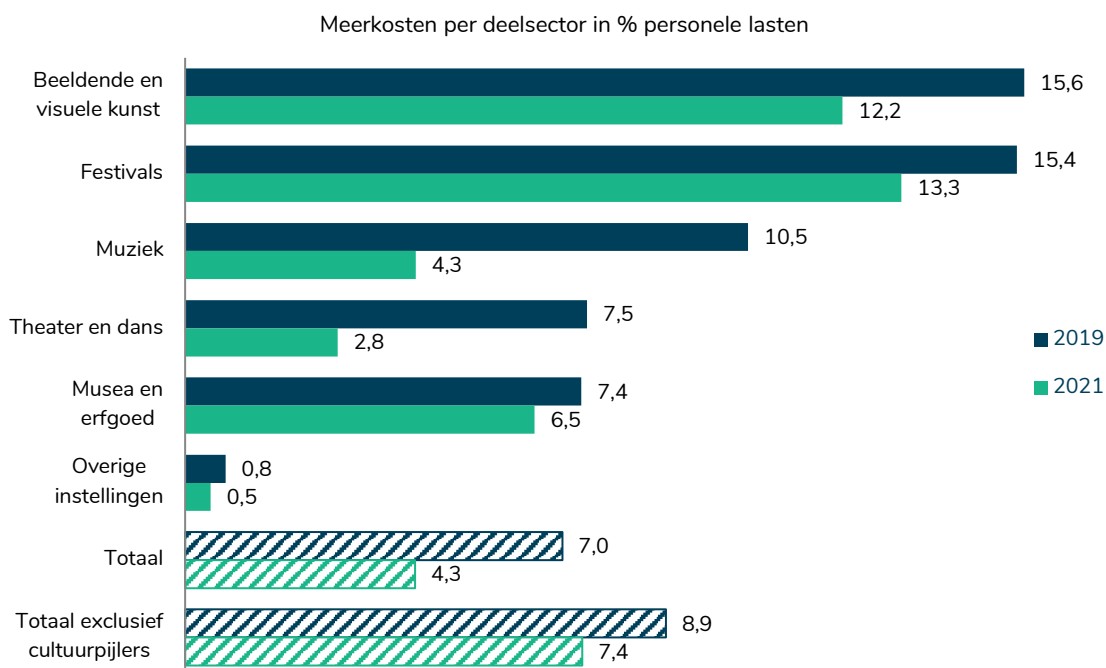
a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

c Letteren, bibliotheken en ondersteunende instellingen.

d Cultuurpijlers 2021-2024.

Figuur 3.2 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel bij Groningse culturele instellingen per deelsector, 2019 en 2021 (in % van de personele lasten)



3.4 Totale meerkosten per subsidiërende overheid

In absolute bedragen zijn de totale meerkosten het hoogste bij de instellingen die zowel door de gemeente als de provincie Groningen worden gesubsidieerd (Tabel 3.3), hoewel de meerkosten als percentage van de personele lasten bij deze groep instellingen in verhouding juist het laagste zijn (Figuur 3.3). De in absolute zin hoge meerkosten van de instellingen met een meerjarige subsidie van beide overheden zijn een direct gevolg van de grootte van deze instellingen. Tussen 2019 en 2021 nemen de meerkosten van deze groep (meestal grotere) instellingen beduidend sterker af dan die van instellingen met een meerjarige subsidie van uitsluitend de gemeente óf de provincie Groningen. Ongeacht de subsidiërende overheid zijn de tekortschietende beloningen steeds de belangrijkste bron van meerkosten.

Tabel 3.3 Totale meerkosten van Fair Pay bij Groningse culturele instellingen per subsidiërende overheid, 2019 en 2021 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Subsidiërende overheid	2019			2021		
	Tekort-schietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten	Tekort-schietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Gemeente	255	125	380	201	93	293
Provincie	330	251	582	283	221	504
Gemeente en provincie	981	722	1.703	437	322	759
Totaal	1.566	1.098	2.665	920	635	1.556
- Exclusief cultuurpijlers ^c	999	569	1.568	820	508	1.327

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

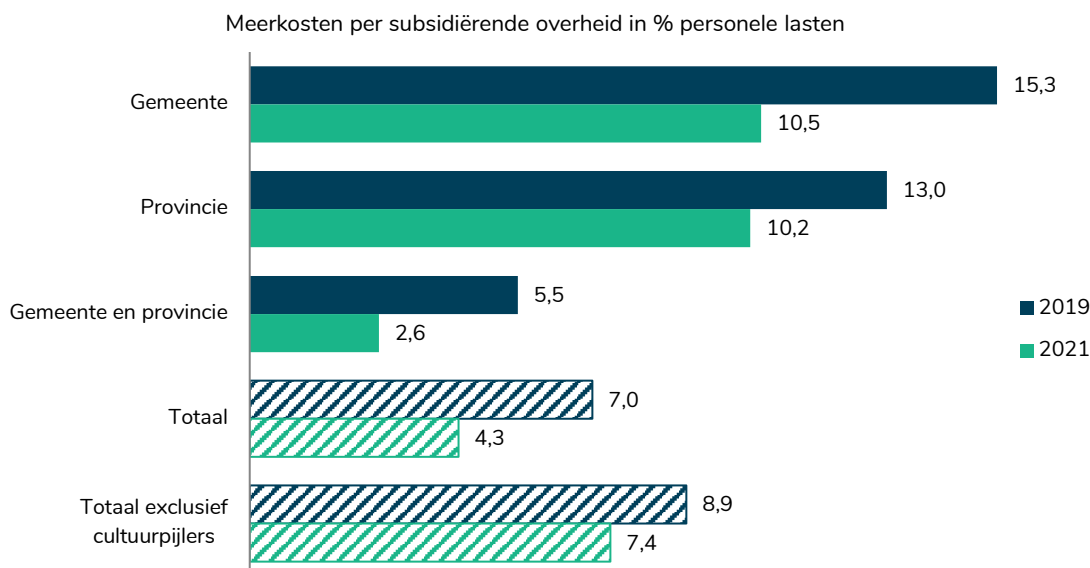
b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

c Cultuurpijlers 2021-2024.

Uitgedrukt als percentage van de personele lasten (Figuur 3.3) zijn de totale meerkosten zowel in 2019 als in 2021 het hoogste bij instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente Groningen (respectievelijk 15,3% en 10,5%), gevolgd door instellingen met uitsluitend een subsidie van de provincie Groningen (respectievelijk 13,0% en 10,2%). De verschillen in relatieve meerkosten tussen de subsidiërende overheden zijn onder meer het gevolg van verschillen in grootte en discipline van de door de gemeente en/of de provincie gesubsidieerde instellingen. Daarnaast hangen ze samen met verschillen in de mate waarin de betreffende instellingen een beroep doen op de inzet van zzp'ers en andere inhuur (paragraaf 4.4).

Instellingen met uitsluitend een meerjarige subsidie van de gemeente Groningen brengen door de samenstelling van de instellingen naar discipline hun relatieve meerkosten gemiddeld sterker terug dan instellingen met een meerjarige subsidie van de provincie Groningen. De relatieve meerkosten van instellingen met een meerjarige subsidie van beide overheden, doorgaans grotere instellingen, halveren ruimschoots tussen 2019 en 2021 en liggen in beide jaren ver onder het niveau van instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente óf de provincie Groningen.

Figuur 3.3 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale personeel bij Groningse culturele instellingen per subsidiërende overheid, 2019 en 2021 (in % van de personele lasten)



3.5 Vergelijking met Den Haag, Rotterdam en Utrecht

In de voorgaande paragrafen zijn de totale meerkosten van de Fair Practice Code in beeld gebracht voor culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente en/of de provincie Groningen. In deze paragraaf plaatsen we de resultaten voor Groningen in perspectief door ze te confronteren met die van onze eerdere onderzoeken in Den Haag, Rotterdam en Utrecht.¹⁴

Tabel 3.4 vergelijkt de totale meerkosten van meerjarig gesubsidieerde instellingen in Groningen, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. De getoonde resultaten voor Groningen en Utrecht hebben betrekking op 2019 en die voor Den Haag en Rotterdam op 2018. De vergelijking richt zich op de totale meerkosten als percentage van de personele lasten.

We hebben getracht om de resultaten voor Den Haag, Rotterdam en Utrecht qua indeling in deelsectoren zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken met de resultaten voor Groningen. Dat neemt niet weg dat de resultaten voor Groningen en die voor de andere drie grote gemeenten door verschillen in de samenstelling van de gesubsidieerde populatie naar grootte en disciplines niet zonder meer één op één vergelijkbaar zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de deelsector overige instellingen, waarvan de samenstelling sterk verschilt tussen de onderzochte regio's.

¹⁴ Zie: René Goudriaan, Julia de Meij en Drian van der Woude, *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Den Haag: Een analyse voor culturele instellingen in Den Haag*, Utrecht: SiRM, 2020, https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9015850/1/RIS305755_Bijlage_1;
René Goudriaan m.m.v. Richard Geukema en Lex Pluijter, *Meerkosten en subsidie voor fair pay bij Rotterdamse culturele instellingen: Een subsidiesysteem voor meerjarig gesubsidieerde instellingen in het Cultuurplan 2021-2024*, Utrecht: SiRM 2020, <https://www.sirm.nl/publicaties/fair-pay-geen-woorden-maar-daden-in-rotterdam>;
René Goudriaan, Richard Geukema en Eveline van Everdingen, *Meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Utrecht: Een analyse voor instellingen met een vierjarige subsidie van de gemeente Utrecht*, Utrecht SiRM 2022, <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/7259bd59-c6fa-4e01-bb88-81f94fef92d9>.

Tabel 3.4 Vergelijking relatieve meerkosten meerjarig gesubsidieerde instellingen in de gemeente en provincie Groningen, en de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Utrecht, 2018/2019 (in % personele lasten)

	Totale meerkosten in % personele lasten			
	Groningen	Den Haag ^a	Rotterdam	Utrecht
Muziek ^b	10	12	10	4
Theater en dans ^b	7	2	2	6
Musea en erfgoed ^c	7	2	6	4
Beeldende en visuele kunst	16	21	14	.
Festivals	15	.	8	.
Overige instellingen ^d	1	12	8	10
Gemiddeld	7	7	7	5

a Instellingen die in de periode 2017-2020 meerjarig gesubsidieerd werden door de gemeente Den Haag.

b In Den Haag en Utrecht inclusief festivals.

c In Utrecht inclusief beeldende kunst.

d In Utrecht inclusief visuele kunst.

Gemiddeld zijn de relatieve meerkosten in Groningen vergelijkbaar met Den Haag en Rotterdam, en iets hoger dan in de gemeente Utrecht. Per deelsector verschillen de relatieve meerkosten soms iets tussen regio's door verschillen in de grootte van de instellingen, maar Groningen loopt in het algemeen qua meerkosten niet uit de pas.

3.6 Afrondende opmerkingen

De totale meerkosten van de toepassing van Fair Pay bij instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente Groningen en/of de provincie Groningen bedragen bijna € 2,7 mln. in 2019 en naar verwachting € 1,6 mln. in 2021. Naast beide overheden zijn echter ook andere partijen (Rijk, andere gemeenten, private fondsen, sponsors, publiek, etc.) financieel betrokken bij het wel en wee van de gesubsidieerde instellingen.

Uitgaande van een proportionele bijdrage van alle financiers en de spreiding van de meerkosten over de instellingen komt in 2019 13% en 12% (in 2021 17% en 18%) van de totale meerkosten van de meerjarig gesubsidieerde instellingen voor rekening van respectievelijk de gemeente Groningen en de provincie Groningen (zie paragraaf B.2 in de bijlage).¹⁵ Die percentages nemen toe in 2021, omdat instellingen hun eigen inkomsten vanwege de coronacrisis lager inschatten dan in 2019. In combinatie met de daling van de meerkosten tussen 2019 en 2021 gaat het daardoor voor elk van beide overheden zowel in 2019 als in 2021 om een bijdrage van circa € 0,3 mln. (loonpeil 2021).

Naast een bijdrage van de financiers mag van de instellingen zelf ook een inbreng worden gevraagd. De gemeente en de provincie Groningen hoeven immers geen blanco cheque uit te schrijven voor de gesubsidieerde culturele instellingen. Fair Pay vereist in de eerste plaats een adequate

¹⁵ Zie voor een soortgelijke berekening op nationaal niveau: René Goudriaan, Kosten en financiering van fair pay, Boekman 121, winter 2019/2020, blz. 28-32.

bedrijfsvoering met een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen. Niet alle meerjarig gesubsidieerde instellingen voldoen op dit moment aan dat criterium. In de tweede plaats is het gewenst dat instellingen beschikken over uitgewerkte plannen voor de invoering van Fair Pay (welke stappen worden gezet?). Dat is bij een deel van de instellingen op dit moment nog niet het geval. In de derde plaats is het van belang dat de kennis over de Fair Practice Code, de arbeidsvoorwaarden, en de sociale en fiscale wetgeving bij (kleinere) instellingen wordt vergroot. De gemeente en de provincie Groningen zouden deze kennisontwikkeling net als bijvoorbeeld de gemeente Utrecht kunnen faciliteren.

4 Meerkosten van Fair Pay voor zzp'ers en andere inhuur

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk stond de analyse van de totale meerkosten van Fair Pay voor personeel in loondienst én ingehuurd personeel samen centraal. In dit hoofdstuk zoomen we specifiek in op de meerkosten van zzp'ers en ander ingehuurd personeel (onderzoeksvraag 2). Dit blijkt in de praktijk meestal een groep karig beloonde werkenden. Dat komt mede doordat in veel cao's in de culturele en creatieve sector voor deze groep tot voor kort (vrijwel) niets werd geregeld.

De in het voorgaande hoofdstuk gepresenteerde verschillen in relatieve meerkosten tussen instellingen naar grootteklassen, deelsectoren en subsidiërende overheid zijn voor een deel het gevolg van verschillen in de inzet van ingehuurd personeel en hun vaak matige beloning. In dit hoofdstuk wordt gezien welk deel van de meerkosten het gevolg is van een te lage beloning van ingehuurd personeel. De analyse van de meerkosten voor ingehuurd personeel blijft in verband met de beschikbaarheid van gegevens over de lasten van ingehuurd personeel beperkt tot 2019.¹⁶ We vergelijken de relatieve meerkosten van het ingehuurde personeel steeds met die van het totale personeel.

Eerst schenken we aandacht aan de meerkosten voor ingehuurd personeel per grootteklasse (paragraaf 4.2). Daarna schetsen we hun meerkosten per deelsector (paragraaf 4.3). Vervolgens komen de meerkosten voor ingehuurd personeel per subsidiërende overheid aan bod (paragraaf 4.4). Paragraaf 4.5 sluit af met een aantal afrondende opmerkingen. Detailinformatie over de personele lasten en de meerkosten is te vinden in paragraaf B.1 van de bijlage.

4.2 Meerkosten voor ingehuurd personeel per grootteklasse

De meerkosten van Fair Pay voor zzp'ers en andere inhuur komen in 2019 uit op € 0,9 mln. (Tabel 4.1). Dat betekent dat het ingehuurde personeel goed is voor 34% van de totale meerkosten, hoewel zij slechts 21% van de personele lasten voor hun rekening nemen (zie paragraaf B.1 in de bijlage). Bij ingehuurd personeel wordt het leeuwendeel van de meerkosten (80%) veroorzaakt door tekortschietende beloningen. Dat is in alle grootteklassen het geval. De gewerkte uren van ingehuurd personeel kunnen veelal gefactureerd worden, maar doorgaans tegen te lage tarieven. De middelgrote instellingen nemen bij het ingehuurde personeel het grootste deel van de meerkosten voor hun rekening, hoewel zij in verhouding geen bovenmatig beroep doen op ingehuurd personeel (zie Figuur B.1 in de bijlage). Tabel 4.1 laat verder zien dat de meerkosten voor de inhuur manifest zijn bij de (veelal kleinere) instellingen die geen cultuurpijler zijn.

De meerkosten als percentage van de lasten van inhuur bedragen in 2019 gemiddeld 11,6% tegen 7,0% voor de meerkosten van het totale personeel (Figuur 4.1). De relatieve meerkosten voor de

¹⁶ In de herziene instellingsbegrotingen voor 2021 ontbreekt vaak gedetailleerde informatie over de lasten van ingehuurd personeel. De uitsplitsing van de personele lasten naar personeel in loondienst en ingehuurd personeel is in veel gevallen alleen beschikbaar voor de geïnterviewde instellingen.

inhuur zijn daarmee bijna twee derde hoger dan die voor het totale personeel.¹⁷ Dat komt vooral door de verhoudingsgewijs hoge relatieve meerkosten bij het ingehuurde personeel van middelgrote instellingen: 28,0% voor hun inhuur tegen 20,5% voor hun totale personeel.

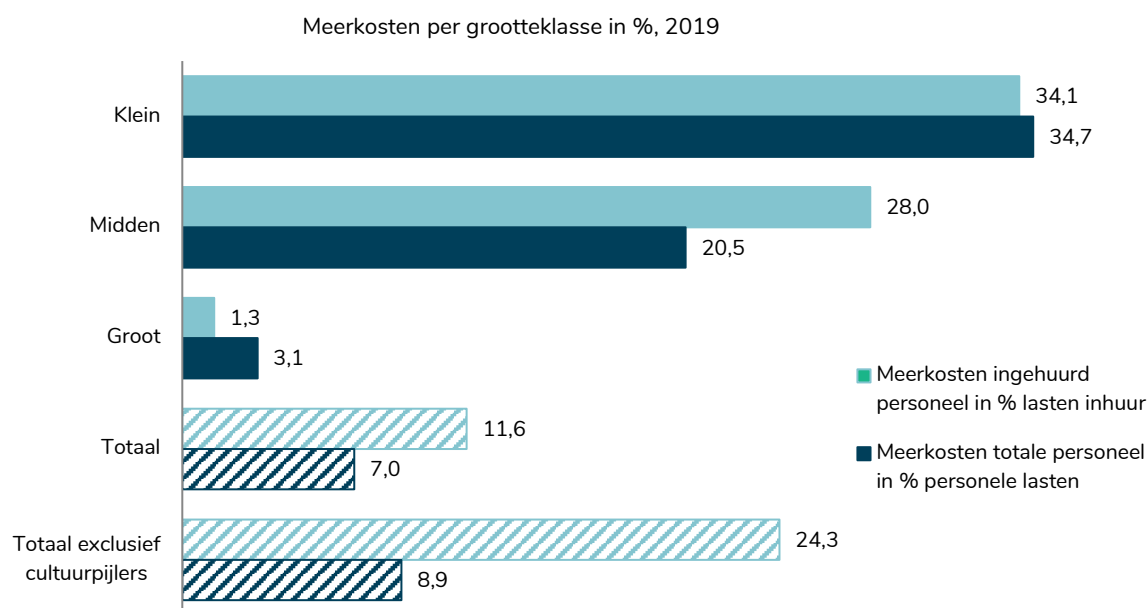
Tabel 4.1 Meerkosten van Fair Pay voor ingehuurd personeel bij Groningse culturele instellingen per grootteklasse, 2019 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Grootteklasse	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Meerkosten inhuur
Klein	245	91	337
Midden	428	74	502
Groot	49	17	65
Totaal	722	182	904
- Exclusief cultuurpijlers ^c	604	163	767

- a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.
- b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.
- c Cultuurpijlers 2021-2024.

De relatieve meerkosten voor het ingehuurde personeel zijn weliswaar verhoudingsgewijs hoog bij kleine instellingen (34,1%), maar redelijk in balans met die voor het totale personeel (34,7%). De grote instellingen kennen de laagste meerkosten voor de inhuur (1,3%); nog lager dan die voor het totale personeel (3,1%). Dat komt vooral door de veelal sterke marktpositie van het ingehuurde personeel bij grote instellingen. Het betreft onder meer (gewilde) gastdirigenten, gastregisseurs, gastsolisten, gastcuratoren en interim-managers.

Figuur 4.1 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale en het ingehuurde personeel bij Groningse culturele instellingen per grootteklasse, 2019 (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)



¹⁷ Dat betekent dat de relatieve meerkosten bij het ingehuurde personeel ruwweg twee keer zo hoog zijn als bij het personeel in loondienst van de instellingen.

4.3 Meerkosten voor ingehuurd personeel per deelsector

In alle deelsectoren zijn de tekortschietende beloningen de belangrijkste oorzaak van de meerkosten bij het ingehuurde personeel (Tabel 4.2). Meer dan 40% van de meerkosten bij de inhuur komt op het conto van de deelsector muziek. Na muziek zijn de festivals, die relatief veel gebruik maken van ingehuurd personeel (68% van hun personele lasten, zie Figuur B.2 in de bijlage), de belangrijkste bron van meerkosten bij de inhuur.

Tabel 4.2 Meerkosten van Fair Pay voor ingehuurd personeel bij Groningse culturele instellingen per deelsector, 2019 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Deelsector	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Meerkosten inhuur
Muziek	339	44	383
Theater en dans	107	33	140
Musea en erfgoed	61	0	61
Beeldende en visuele kunst	77	47	123
Festivals	120	54	174
Overige instellingen ^c	18	4	22
Totaal	722	182	904
- Exclusief cultuurpijlers ^d	604	163	767

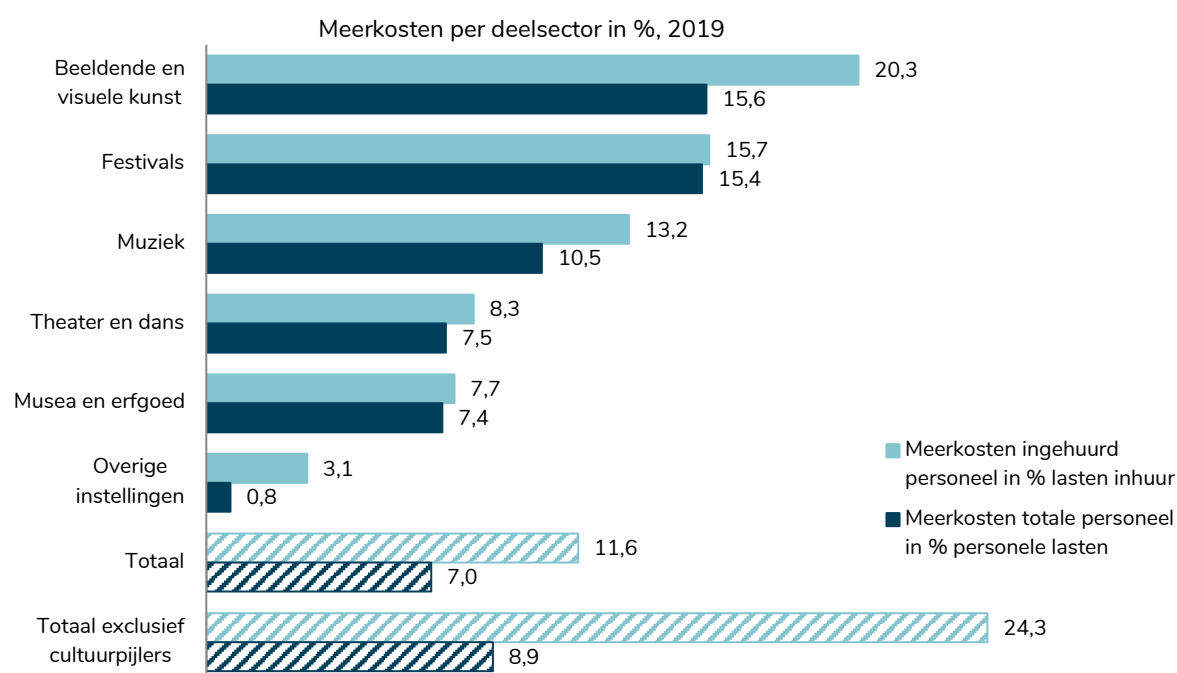
a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

c Letteren, bibliotheken en ondersteunende instellingen.

d Cultuurpijlers 2021-2024.

Figuur 4.2 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale en het ingehuurde personeel bij Groningse culturele instellingen per deelsector, 2019 (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)



Uitgedrukt als percentage van de lasten van inhuur zijn de meerkosten bij ingehuurd personeel relatief hoog in de beeldende en visuele kunst, gevolgd door de festivals (Figuur 4.2). Beide deelsectoren maken relatief veel gebruik van ingehuurd personeel (zie Figuur B.2 in de bijlage). In de heterogene deelsector overige instellingen, met een beperkte inzet van inhuur, zijn de relatieve meerkosten laag. Dat neemt niet weg dat de relatieve meerkosten voor het ingehuurde personeel in deze deelsector – evenals in alle andere deelsectoren – hoger zijn dan die voor het totale personeel. Alleen in de deelsectoren festivals, en musea en erfgoed is het verschil tussen de relatieve meerkosten van de inhuur en die van het totale personeel beperkt.

4.4 Meerkosten voor ingehuurd personeel per subsidiërende overheid

Ruim 60% van de meerkosten voor ingehuurd personeel (bijna € 0,6 mln.) treffen we aan bij instellingen die zowel door de gemeente als de provincie Groningen worden gesubsidieerd (Tabel 4.3). Het grote aandeel van deze groep instellingen in de meerkosten van het ingehuurde personeel is bovenal het gevolg van de grote omvang van deze instellingen en in veel mindere mate van relatief grote beloningsafwijkingen. Uitgedrukt als percentage van de lasten van de inhuur zijn de meerkosten van de instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente én de provincie Groningen immers juist veel lager dan bij instellingen die door de gemeente óf de provincie Groningen meerjarig worden gesubsidieerd (Figuur 4.3).

Tabel 4.3 Meerkosten van Fair Pay voor ingehuurd personeel bij Groningse culturele instellingen per subsidiërende overheid, 2019 (bedragen x € 1.000, loon- en prijspeil 2021)^a

Subsidiërende overheid	Tekortschietende beloningen	Onbetaald structureel overwerk ^b	Meerkosten inhuur
Gemeente	130	44	174
Provincie	136	26	162
Gemeente en provincie	456	112	568
Totaal	722	182	904
- Exclusief cultuurpijlers ^c	604	163	767

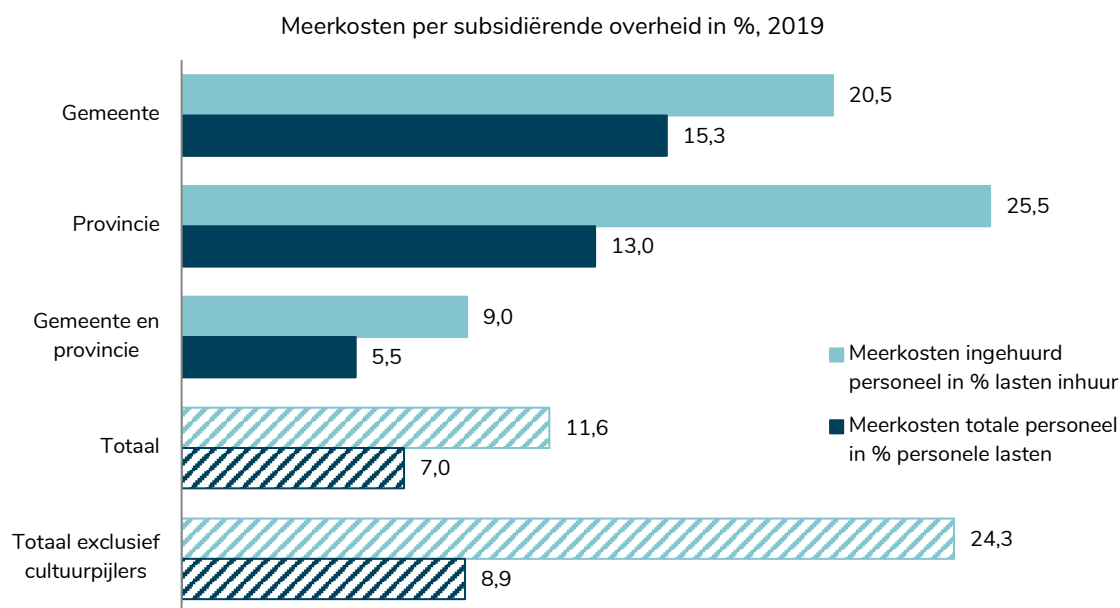
a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

c Cultuurpijlers 2021-2024.

Vooraf bij instellingen met een subsidie van de provincie Groningen zijn de meerkosten bij het ingehuurde personeel in verhouding hoog (25,5% van de lasten van inhuur en bijna twee keer zo hoog als de relatieve meerkosten van het totale personeel). Overigens maakt deze groep instellingen slechts heel beperkt gebruik van ingehuurd personeel (zie Figuur B.3 in de bijlage). Ten slotte onthult Figuur 4.3 dat de relatieve meerkosten voor het ingehuurde personeel – ongeacht de subsidiërende overheid – aanmerkelijk hoger zijn dan die voor het totale personeel.

Figuur 4.3 Relatieve meerkosten van Fair Pay voor het totale en het ingehuurd personeel bij Groningse culturele instellingen per subsidiërende overheid, 2019 (in % van respectievelijk de totale personele lasten en de lasten van inhuur)



4.5 Afrondende opmerkingen

In dit hoofdstuk hebben we meer specifiek gekeken naar de beloningsafwijkingen van zzp'ers en ander ingehuurd personeel. In totaal bedragen de meerkosten van Fair Pay bij het ingehuurd personeel in 2019 € 0,9 mln. (loonpeil 2021); oftewel 11,6% van de lasten van inhuur. De belangrijkste oorzaak van de meerkosten bij de inhuur zijn de tekortschietende beloningen. Onbetaald structureel overwerk is voor deze groep werkenden een minder groot probleem. In totaal komt 34% van de totale meerkosten op het conto van het ingehuurd personeel, hoewel zij slechts 21% van de totale personele lasten voor hun rekening nemen. Dat geeft aan dat de afwijkingen van Fair Pay bij ingehuurd personeel in verhouding een aanzienlijk groter probleem zijn dan bij personeel in loondienst.

Bij het wegwerken van beloningsachterstanden dient daarom bijzondere aandacht te worden geschonken aan de beloning van het ingehuurde personeel, te meer omdat we in dit onderzoek voor zzp'ers nog conservatief met een opslag van 40% op het cao-loon hebben gerekend. Twee recent afgesloten cao's voor 2022 en 2023 – Toneel en Dans, en Poppodia en -Festivals – hanteren sinds dit jaar een minimumopslag van 50% voor zzp'ers, terwijl de cao Nederlandse podia uitgaat van een opslag van 45% in 2022 en 50% in 2023.¹⁸

Op dit moment beschikken we nog niet over realisatiecijfers voor de personele lasten in 2021. Verwacht mag worden dat de inzet van het ingehuurd personeel en ander flexibel personeel evenals in 2020 aanzienlijk lager is dan in 2019. Dat onderstreept nog eens het belang van de Fair Practice Code voor ingehuurd en ander flexibel personeel, juist in tijden van corona.¹⁹

¹⁸ Dat leidt voor de zzp'ers tot ruwweg 7% hogere meerkosten.

¹⁹ Zie ook Kunsten '92, *Fair Practice bij verdeling noodsteun aan de culturele en creatieve sector*, januari 2020, <https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2022/01/Fair-practice-bij-nood-en-herstelsteun.pdf>.

5 Conclusies

In het voorliggende rapport zijn de meerkosten van de Fair Practice Code in kaart gebracht voor culturele instellingen met een meerjarige subsidie van de gemeente Groningen en/of de provincie Groningen. We hebben ons in het bijzonder gericht op Fair Pay. De meerkosten van Fair Pay bestaan uit een compensatie voor tekortschietende beloningen ten opzichte van de cao en/of de beloningsrichtlijn en een compensatie voor onbetaald structureel overwerk.

We hebben de meerkosten van Fair Pay berekend voor de jaren 2019 en 2021. Cijfers over 2019 zijn naast de resultaten van de interviews gebaseerd op realisatiecijfers van vóór de coronacrisis. Cijfers over de meerkosten in 2021 zijn met iets meer onzekerheid omgeven, omdat ze behalve op resultaten van de interviews ook deels berusten op cijfers over de personele lasten uit de (herziene) begrotingen voor 2021.

Het jaar 2021 is bovendien (evenals 2020) een bijzonder jaar, omdat culturele instellingen gedurende een groot deel van het jaar geen of weinig activiteiten konden uitvoeren (en die voor een deel soms evenmin hebben begroot), met onder meer negatieve consequenties voor de inhuur van zzp'ers en andere flexwerkers. Dat betekent dat de geconstateerde daling van de bedragen voor de meerkosten tussen 2019 en 2021 – afgezien van beleid van culturele instellingen en de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans op 1 januari 2020 – deels ook is toe te schrijven aan een verminderde inzet van (flexibel) personeel.

Om het effect van een eventuele vermindering van de personeelsinzet te ondervangen, hebben we ook steeds de meerkosten als percentage van de personele lasten (relatieve meerkosten) gepresenteerd. Deze percentages zijn in de tijd goed vergelijkbaar. De gepresenteerde cijfers over de meerkosten in 2021 geven op dit moment de meest adequate indicatie van de meerkosten in dat jaar.

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

- De totale meerkosten van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde instellingen in de gemeente en de provincie Groningen komen in 2019 uit op € 2,7 mln. (loonpeil 2021). Daarvan heeft € 0,9 mln. (34%) betrekking op zzp'ers en overige inhuur, hoewel deze groep werkenden slechts een aandeel van 21% heeft in de totale personele lasten.
- In 2021 zijn de totale meerkosten – met in achtname van de eerdere kanttekeningen – gedaald tot € 1,6 mln. Vooral de deelsectoren muziek, en theater en dans vertonen een sterke daling van de meerkosten.
- De meerkosten worden in 2019 en 2021 gemiddeld voor 59% veroorzaakt door tekortschietende beloningen (ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn) en voor 41% door onbetaald structureel overwerk.
- Naast de gemeente en de provincie Groningen hebben ook andere partijen een financiële betrokkenheid bij de gesubsidieerde instellingen en hun meerkosten. Uitgaande van een proportionele bijdrage van alle financiers en de spreiding van de meerkosten over de instellingen komt de jaarlijkse bijdrage van zowel de gemeente als de provincie Groningen aan de

financiering van de totale meerkosten uit op een bedrag van € 0,3 mln. Dat laat onverlet dat instellingen zelf ook stappen moeten ondernemen om Fair Pay te integreren in hun bedrijfsvoering; bijvoorbeeld door te streven naar een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen.

- Afwijkingen van Fair Pay en daarmee de meerkosten zijn bij ingehuurd personeel in verhouding een aanzienlijk groter probleem dan bij personeel in loondienst.
- Gemiddeld bedragen de totale meerkosten in 2019 en 2021 respectievelijk 7,0% en 4,3% van de personele lasten. Exclusief de cultuurpijlers nemen deze percentages toe tot 8,9 en 7,4.
- De meerkosten van Fair Pay zijn relatief hoog bij kleine instellingen: in 2019 voor het totale personeel 34,7% van de personele lasten en voor het ingehuurde personeel 34,1% van de lasten van het ingehuurde personeel. Doordat Fair Pay vooral een probleem is van kleine instellingen, kunnen de problemen van een groot aantal instellingen met relatief beperkte financiële middelen worden verholpen.
- De meerkosten zijn in verhouding hoog in de deelsectoren beeldende en visuele kunst, en festivals: in 2019 voor het totale personeel respectievelijk 15,6% en 15,4% van de personele lasten, en voor het ingehuurd personeel 20,3% en 15,7% van de lasten van inhuur.
- De relatieve meerkosten in Groningen zijn qua niveau redelijk goed vergelijkbaar met die in Rotterdam en Den Haag.

Bijlage aanvullende cijfers

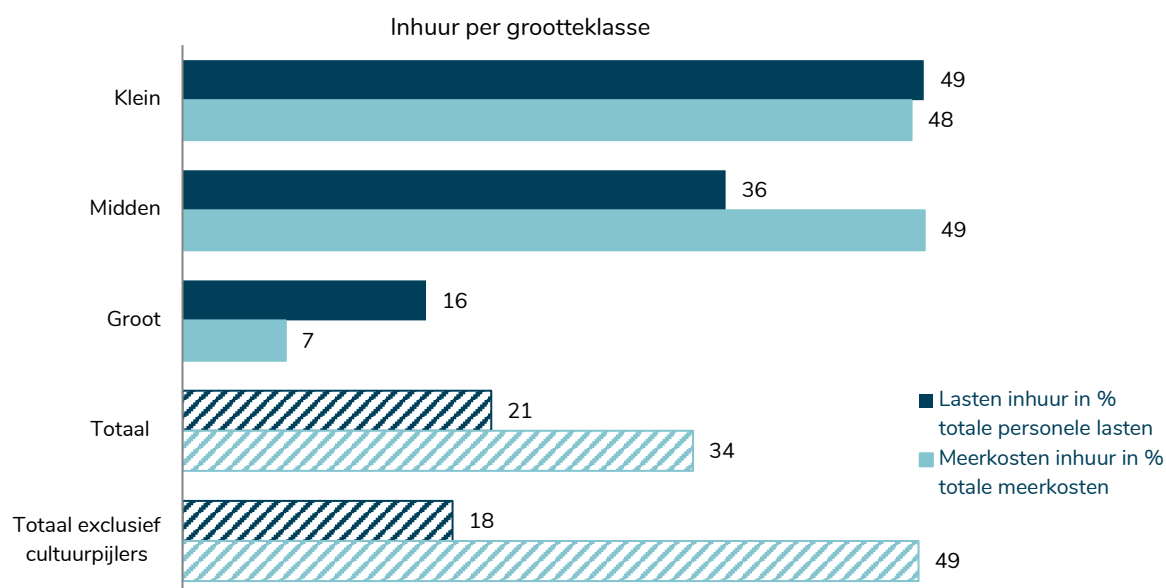
B.1 Aandeel inhuur

Figuren B.1 tot en met B.3 tonen zonder verder commentaar achtereenvolgens per grootteklasse, deelsector en subsidiërende overheid:

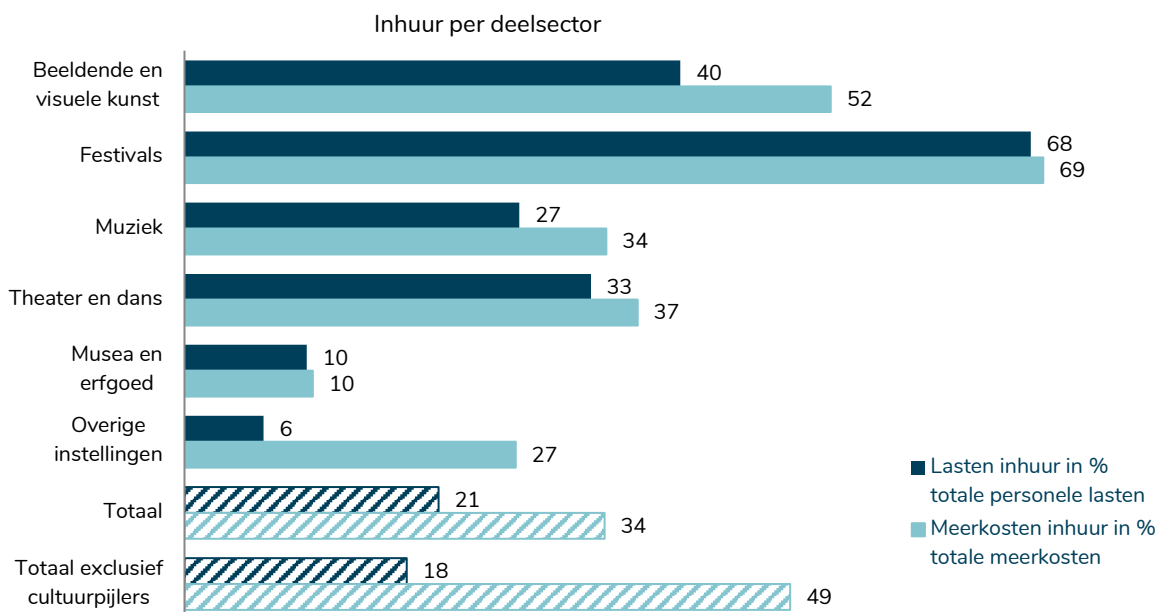
- het aandeel van de lasten van de inhuur in de totale personele lasten;
- het aandeel van de meerkosten voor de inhuur in de totale meerkosten.

Als het aandeel van de inhuur in de meerkosten hoger is dan het aandeel in de personele lasten, dan zijn de beloningsafwijkingen bij de inhuur groter dan bij het personeel in loondienst. Dat is doorgaans het geval, zeker op het niveau van de deelsectoren.

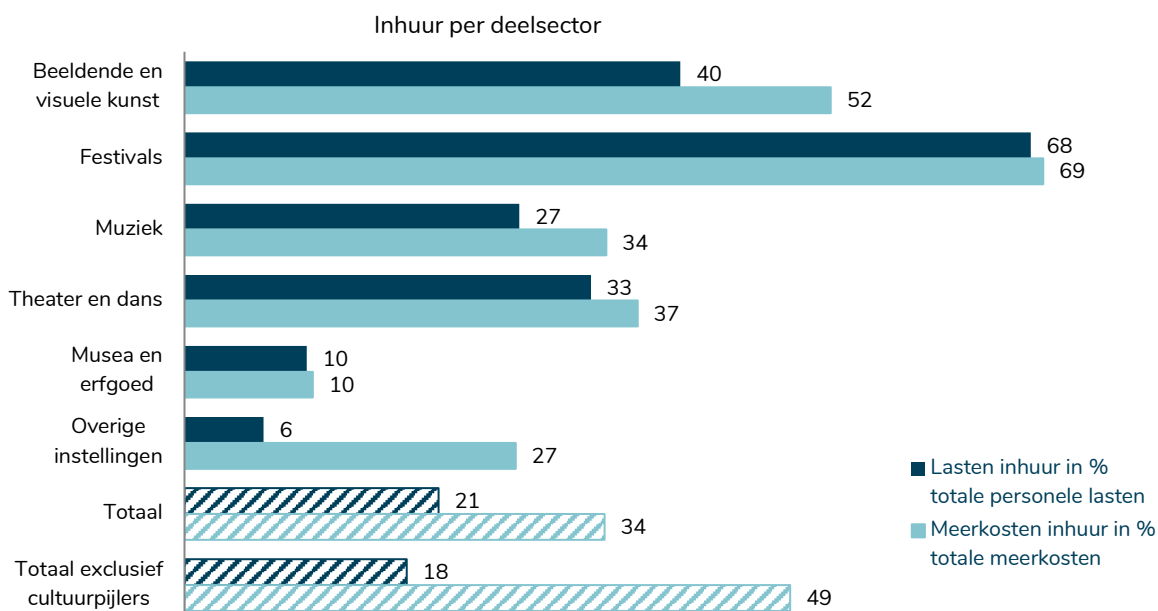
Figuur B.1 Aandeel lasten inhuur in de totale personele lasten versus aandeel meerkosten inhuur in de totale meerkosten bij Groningse culturele instellingen, uitgesplitst naar grootteklassen in 2019 (in %)



Figuur B.2 Aandeel lasten inhuur in de totale personele lasten versus aandeel meerkosten inhuur in de totale meerkosten bij Groningse culturele instellingen, uitgesplitst naar deelsectoren in 2019 (in %)



Figuur B.3 Aandeel lasten inhuur in de totale personele lasten versus aandeel meerkosten inhuur in de totale meerkosten bij Groningse culturele instellingen, uitgesplitst naar subsidiërende overheden in 2019 (in %)



B.2 Financiering van de meerkosten

In deze paragraaf presenteren we informatie over de in paragraaf 3.6 gepresenteerde aandelen in de financiering van de meerkosten van de gemeente en de provincie Groningen. De bepaling van de financieringsaandelen van de meerkosten geschiedt als volgt:

- Eerst berekenen we per *instelling* de financieringsaandelen van de gemeente en de provincie Groningen.
- Daarna bepalen we het met de meerkosten gewogen *gemiddelde* van de financieringsaandelen (per grootteklasse, per deelsector en voor het totaal van alle instellingen).

De gevolgde werkwijze komt op hetzelfde neer als (1) een vermenigvuldiging van de financieringsaandelen bij elke instelling met de bijbehorende meerkosten van de instelling, (2) gevolgd door somming van de resulterende bedragen en (3) ten slotte deling van de verkregen som door de som van de meerkosten. Merk op dat de gemeente en de provincie in 2019 gemiddeld respectievelijk 28,8% en 9,8% bijdragen aan de bekostiging van de meerjarig gesubsidieerde instellingen. Dat zijn andere percentages dan de percentages van 12,9 en 12,0 voor de financiering van de meerkosten in 2019, die alleen betrekking hebben op instellingen met meerkosten (Tabel B.1).

In de tabel presenteren we zonder uitgebreid commentaar – per deelsector en per grootteklasse – informatie over het aandeel in de financiering van de meerkosten van de gemeente en de provincie Groningen. Bij de interpretatie van de ontwikkeling van de financieringsaandelen tussen 2019 en 2021 dienen de volgende twee zaken in ogenschouw te worden genomen:

- Ten eerste stijgen de financieringsaandelen van de gemeente en de provincie tussen 2019 en 2021 door de verwachte terugloop van de eigen inkomsten van de instellingen.
- Ten tweede dalen de meerkosten tussen 2019 en 2021 substantieel.

Tabel B.1 Aandeel van de gemeente Groningen en de provincie Groningen in de financiering van de meerkosten van de Fair Pay

	Financieringsaandeel in 2019 (in %)		Financieringsaandeel in 2021 (in %)	
	Gemeente	Provincie	Gemeente	Provincie
Deelsector				
Muziek	7,1	2,3	20,0	4,8
Theater en dans	17,9	6,8	17,8	8,8
Musea en erfgoed	8,9	37,1	9,2	38,7
Beeldende en visuele kunst	46,1	9,4	33,4	8,9
Festivals	8,9	5,1	13,7	9,6
Overige instellingen	14,4	16,9	15,1	15,4
Grootteklasse				
Klein	27,0	13,4	22,0	14,8
Midden	10,5	20,3	14,6	21,4
Groot	5,2	2,0	15,7	6,2
Totaal	12,9	12,0	17,2	18,1
- Totaal exclusief cultuurpijlers	16,4	18,4	14,8	20,1

De aandelen van de gemeente en de provincie in de financiering van de meerkosten van bijvoorbeeld de grote instellingen verdrievoudigen tussen 2019 en 2021, maar tegelijkertijd zijn de meerkosten van deze groep in die periode sterk gedaald (Tabel 3.1). Daarom gaat het in 2021 om relatief bescheiden bedragen: voor de gemeente en de provincie respectievelijk € 17.000 en € 7.000.