

Eindrapportage

Evaluatie Toeslag Fair Pay in Rotterdam

**Een analyse van meerjarig gesubsidieerde culturele organisaties
met een jaaronzet tot € 3 miljoen**

Januari 2024

Richard Geukema
René Goudriaan
Siebe Weide

PPMC Economisch Advies



Managementsamenvatting

Aanleiding

Naar aanleiding van onderzoek door SiRM en PPMC naar de meerkosten van Fair Pay onder culturele organisaties, heeft de gemeente Rotterdam in 2020 een bedrag van € 2,4 miljoen beschikbaar gesteld om bij te dragen aan de oplossing van dit probleem. Tegelijk met de cultuursubsidies 2021-2024 kregen meerjarig gesubsidieerde organisaties met een jaarmzet tot € 3 miljoen een toeslag voor Fair Pay. Het college heeft de gemeenteraad toegezegd om bij de midterm review van het Cultuurplan 2021-2024 de raad te informeren over de Fair Practice code, en in het bijzonder over de uitvoering van Fair Pay. De gemeente heeft ons gevraagd om het benodigde onderzoek uit te voeren en legde de volgende vragen aan ons voor:

- 1 Welk effect heeft de toeslag voor Fair Pay gehad op de ontvangende culturele organisaties? Hebben de organisaties de toeslag gebruikt voor Fair Pay, en zo ja, op welke wijze?
- 2 Wat zijn in 2022 de minimale meerkosten van Fair Pay voor culturele organisaties met een jaarmzet tot € 3 miljoen en met een meerjarige subsidie van de gemeente Rotterdam? Hoe verhouden die meerkosten in 2022 zich tot de resultaten voor 2018?

Aanpak

De onderzoeksaanpak is identiek aan de aanpak in eerder onderzoek naar Fair Pay voor de gemeente Rotterdam. Deze aanpak hebben we ook gehanteerd bij Fair Pay onderzoeken op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. We maken gebruik van een uniforme methode gebaseerd op een interactieve informatie-uitvraag met diepte-interviews bij een representatieve groep van 29 meerjarig gesubsidieerde culturele organisaties. Dit praktijkonderzoek wordt ondersteund door een empirische analyse van gegevens uit de jaarrekeningen van alle meerjarig gesubsidieerde organisaties en een uitvraag van relevante gegevens door de gemeente Rotterdam.

In ons onderzoek ligt de focus op de bestedingen van de toeslag voor Fair Pay én op de afwijkingen van Fair Pay. Fatsoenlijke honorering van zowel personeel in loondienst als zzp'ers staat daarbij centraal. Cao's en beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader voor een fatsoenlijke beloning (Fair Pay). Afwijkingen van Fair Pay bestaan ten eerste uit een tekortschietende beloning ten opzichte van de cao of beloningsrichtlijn en ten tweede uit kosten van onbetaald structureel overwerk. De meerkosten van Fair Pay zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze beloningsafwijkingen.

Meerkosten van Fair Pay

De totale meerkosten van Fair Pay bedragen in 2022 ruim € 2,55 miljoen. Dat betekent een afname van € 2,28 miljoen (bijna 50%) ten opzichte van 2018 (Tabel 0.1). De meerkosten bestaan in beide jaren voor iets meer dan de helft uit een tekortschietende beloning en voor iets minder dan de helft uit onbetaald structureel overwerk.

Uitgedrukt als percentage van de personele lasten bedragen de meerkosten in 2022 gemiddeld 7,7% (in 2018: 20,3%). In alle grootteklassen en in alle deelsectoren is sprake van een daling van de meerkosten van Fair Pay tussen 2018 en 2022, zowel in absolute zin als in relatieve zin (dat is als percentage van de personele lasten).

Tabel 0.1 Totale meerkosten van Fair Pay bij meerjarig gesubsidieerde Rotterdamse cultu-
rele organisaties met een jaarmzet tot € 3 miljoen, per grootteklasse en per deel-
sector, 2018 en 2022 (bedragen x € 1.000 en in loonpeil 2022)^a

Grootteklasse/deelsector	Totale meerkosten 2018	Totale meerkosten 2022	Meerkosten in % personele lasten 2018	Meerkosten in % personele lasten 2022
<i>Grootteklasse</i>				
Klein (jaarmzet tot € 0,4 mln.)	787	736	41,9	19,3
Midden (jaarmzet van € 0,4 mln. tot € 0,9 mln.)	1.234	469	24,8	6,8
Groot (jaarmzet van € 0,9 mln. tot € 3,0 mln.)	2.817	1.347	16,6	6,0
<i>Deelsector</i>				
Presentatie-instellingen	1.197	343	22,9	4,2
Theater en dans	722	598	14,3	7,9
Klassieke muziek	1.054	832	62,4	36,3
Pop, jazz en urban	599	265	20,6	7,5
Musea en erfgoed	180	30	8,3	1,1
Overige organisaties	1.087	485	16,1	5,5
Totaal/gemiddeld	4.838	2.553	20,3	7,7

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

Verschillen tussen grootteklassen, deelsectoren en type werkenden

De relatieve meerkosten zijn in beide jaren het hoogst bij kleine organisaties en het laagst bij de grote organisaties, een patroon dat we herkennen uit eerdere Fair Pay onderzoeken. Bij de kleine organisaties zijn de relatieve meerkosten weliswaar hoog, maar gaat het om kleine bedragen. Met bescheiden middelen kan het Fair Pay probleem voor veel van deze organisaties worden opgelost.

Eén van de meest opvallende deelsectoren is de klassieke muziek met in beide jaren grote afwijkingen van Fair Pay. Gegeven de situatie in 2018 ontvingen de klassieke muziekorganisaties de hoogste procentuele Fair Pay toeslag. Ze hebben weliswaar stappen gezet in de richting van meer Fair Pay, maar kunnen de in 2022 ingevoerde en ruimere cao Muziekensembles (nog) niet volledig volgen.

De relatieve meerkosten van zzp'ers zijn gemiddeld ruim twee keer zo hoog als die van personeel in loondienst (10,8% versus 5,0%). Naast de situatie bij klassieke muziek (met overwegende inhuur van musici op zzp-basis) heeft dit ook te maken met de relatief grote afwijkingen van Fair Pay bij de vaste kern van kleine organisaties, die veelal bezet wordt door zzp'ers.

Effect van de Fair Pay toeslag

De omvang van de daling van de meerkosten (€ 2,28 miljoen) ligt in orde van grootte van de totale Fair Pay toeslag die de 72 organisaties samen in 2022 hebben ontvangen (€ 2,48 miljoen). De geïnterviewde organisaties besteedden de Fair Pay toeslag aan het verhogen van de tarieven

van de zzp'ers (54%), het beter volgen van de cao (39%) en het verminderen van onbetaald structureel overwerk (29%).

Wij concluderen dat het aannemelijk is dat de Fair Pay toeslag de Rotterdamse culturele organisaties heeft geholpen om de meerkosten van Fair Pay substantieel te verminderen. De Fair Pay toeslag versterkte het besef dat dit probleem opgelost moest worden en gaf direct ruimte daarmee te beginnen. De kosten van de genomen maatregelen zijn door veel organisaties niet direct gerelateerd aan de omvang van de ontvangen toeslag. De wijze van berekening van de Fair Pay toeslag en de daaraan ten grondslag liggende berekening van de meerkosten, was – ondanks de verstrekte schriftelijke toelichting – niet voor alle organisaties even duidelijk. We merken daarom op dat hoewel de omvang van de afname van de meerkosten en de omvang van de ontvangen Fair Pay toeslag redelijk overeenkomen, er niet in alle gevallen een direct causaal verband is aan te tonen tussen beide.

Vooruitblik Fair Pay 2025

Het in dit rapport gepresenteerde beeld van 2022 zegt niet alles over de toekomst. De in 2023 sterk gestegen cao-lonen en tarieven in honorariumrichtlijnen zijn door veel geïnterviewde organisaties bij gebrek aan geld niet of ten dele toegepast. Zo ontstaat een structurele achterstand, die – gelet op recent gesloten cao's – in 2024 verder groeit. Met het oog op de start van de nieuwe Cultuurplanperiode is het van groot belang voor alle betrokken partijen dat een realistische indexatie van de personele lasten en de bijbehorende meerkosten tussen 2022 en 2025 plaatsvindt. Indexatie is een wezenlijk onderdeel van Fair Pay.

De geïnterviewde organisaties geven aan de meerkosten van Fair Pay op te nemen in de subsidieaanvraag 2025-2028. Minder activiteiten als oplossing is vooral voor de kleinere organisaties vrijwel onmogelijk; afschaling leidt tot inefficiëntie en mogelijk zelfs discontinuïteit van de bedrijfsvoering.

De ambitie om volledig aan Fair Pay te voldoen wordt vrijwel unisono uitgesproken. Dat vergt op organisatieniveau een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen. Stappen terugzetten naar lagere tarieven en meer onbetaalde uren is voor de geïnterviewde organisaties ondenkbaar geworden.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding en vraagstelling	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Indeling en leeswijzer van het rapport	7
2 Onderzoeksaanpak	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Uitgangspunten	8
2.3 Praktijkonderzoek bij meerjarig gesubsidieerde organisaties	11
2.4 Opschaling van de meerkosten	12
3 Resultaten praktijkonderzoek	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Toepassingen van de Fair Pay toeslag	13
3.3 Fair Pay in de praktijk in 2022	15
3.4 Meerkosten van Fair Pay bij geïnterviewde organisaties	17
3.5 Vooruitzichten voor 2025	18
4 Meerkosten van Fair Pay voor Rotterdamse culturele organisaties	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Overzicht totale meerkosten	20
4.3 Resultaten naar grootteklasse	21
4.4 Resultaten naar deelsector	24
4.5 Meerkosten per type werkende	27
5 Conclusies	29
Bijlage 1	31
Bijlage 2	32

I Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

Begin 2020 hebben SiRM en PPMC in opdracht van de gemeente Rotterdam onderzoek gedaan naar de meerkosten van de invoering van de Fair Practice Code in Rotterdam. Naar aanleiding van de resultaten en het grote belang dat de gemeente Rotterdam hecht aan de toepassing van de Fair Practice Code, berekende in dat najaar SiRM de meerkosten voor de tot het cultuurplan toe te laten culturele organisaties, en stelde een subsidiesysteem op voor een toeslag voor de meerkosten van Fair Pay.¹

De gemeente stelde daarop een bedrag van (afgerond) € 2,4 miljoen² beschikbaar als Fair Pay toeslag en kende de toeslag toe tegelijk met de cultuursubsidies 2021-2024. De toeslag was gebaseerd op een procentuele opslag op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden. De hoogte van de opslag hing af van de meerkosten als percentage van de totale lasten in 2018 en verschilde voor acht onderscheiden culturele deelsectoren en vier (omzet) grootteklassen van de organisaties. De gemeente besloot om de grootste organisaties met een jaarmzet van € 3 miljoen of meer geen toeslag te geven, aangezien zij geacht werden de in hun geval relatief kleine meerkosten van Fair Pay zelf te dragen.

Het college heeft toegezegd om bij de midterm review van het Cultuurplan 2021-2024 de gemeenteraad over de Fair Practice code te informeren, en in het bijzonder over de uitvoering van Fair Pay. Daartoe is het voorliggende rapport opgesteld.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek ligt de focus op de werking van de generieke Fair Pay toeslag én de eventuele verandering van de meerkosten in 2022. De gemeente Rotterdam heeft ons de volgende vragen voorgelegd:

- 1 Welk effect heeft de toeslag voor Fair Pay gehad op de ontvangende culturele organisaties? Hebben ze de toeslag gebruikt voor Fair Pay, en zo ja, op welke wijze?
- 2 Wat zijn in 2022 de minimale meerkosten van Fair Pay voor culturele organisaties met een jaarmzet tot € 3 miljoen en met een meerjarige subsidie van de gemeente Rotterdam? Hoe verhouden die meerkosten zich tot de resultaten voor 2018?³

De minimale meerkosten van Fair Pay zijn de kosten die minimaal nodig zijn om beloningsafwijkingen ten opzichte van Fair Pay ongedaan te maken. De beloningsafwijkingen hebben betrekking

¹ https://www.sirm.nl/docs/Meerkosten_en_subsidie_voor_fair_pay.pdf Meerkosten en subsidie voor Fair Pay bij Rotterdamse culturele instellingen: Een subsidiesysteem voor meerjarig gesubsidieerde instellingen in het Cultuurplan 2021-2024, SiRM, oktober 2020.

² De gemeente Rotterdam stelde een aanvullend bedrag van € 2,75 miljoen beschikbaar voor Fair Pay, waarvan - na aftrek van € 351.000 voor twee organisaties in een bijzondere positie - € 2.399.000 overblijft voor de toeslag van Fair Pay.

³ In beide voorgaande Fair Pay rapporten vormen de data van het kalenderjaar 2018 het uitgangspunt.

op de afwijkingen van geldende cao's en beloningsrichtlijnen en op de kosten van onbetaald structureel overwerk.

1.3 Indeling en leeswijzer van het rapport

De verdere indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de aanpak van het onderzoek. Dit hoofdstuk heeft een wat meer technisch karakter. Lezers die uitsluitend in de resultaten geïnteresseerd zijn kunnen dit hoofdstuk overslaan en direct doorgaan naar hoofdstuk 3: de resultaten van het praktijkonderzoek. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten voor de meerkosten van de meerjarig gesubsidieerde Rotterdamse culturele organisaties met een jaaromzet tot € 3 miljoen. Ten slotte vatten we in hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen.

Gemakshalve zullen we in dit rapport de culturele organisaties met een jaaromzet tot € 3 miljoen en een meerjarige subsidie van de gemeente Rotterdam veelal aanduiden als “Rotterdamse culturele organisaties”.

In dit rapport presenteren we in tabellen en figuren afgeronde getallen. De analyses en berekeningen berusten echter op niet-afgeronde getallen. Daardoor kan het voorkomen dat optellingen en dergelijke ogenschijnlijk niet lijken te kloppen, hoewel ze correct zijn. De afronding van de getallen in de tabellen en figuren vindt uitsluitend plaats om de leesbaarheid daarvan te vergroten en om te focussen op de belangrijkste resultaten.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

Het onderzoek heeft zowel een kwalitatief als een kwantitatief karakter. Kort samengevat brengen we de cijfers over Fair Pay achter het verhaal van een culturele organisatie én het verhaal achter de cijfers in kaart. Met in het bijzonder aandacht voor de Fair Pay toeslag.

Paragraaf 2.2 behandelt de gehanteerde uitgangspunten voor de bepaling van de meerkosten. Daarna komt in paragraaf 2.3 de uitvoering van het praktijkonderzoek aan de orde. De opschaling van de interviewresultaten naar totalen voor de meerkosten van alle Rotterdamse culturele organisaties beschrijven we in paragraaf 2.4.

2.2 Uitgangspunten

2.2.1 Aanpak vergelijkbaar met eerdere Fair Pay onderzoeken

De onderzoeksaanpak is identiek aan de eerdere Fair Pay onderzoeken voor de gemeente Rotterdam. Een vergelijkbare aanpak hebben we ook gehanteerd bij Fair Pay onderzoeken op landelijk, provinciaal en gemeenteniveau. In het huidige onderzoek ligt de focus op de afwijkingen van Fair Pay (zie hierna) en de bestedingen van de toeslag voor Fair Pay.

In de voorgaande Fair Pay onderzoeken hebben we gebruikt gemaakt van een uniforme methode gebaseerd op een combinatie van een gerichte interactieve informatie-uitvraag en een praktijkonderzoek met diepte-interviews bij een representatieve steekproef van culturele organisaties. In alle onderzoeken stratificeren we de steekproef naar deelsector en grootteklasse. Het praktijkonderzoek – zie paragraaf 2.3 - wordt ondersteund door een empirische analyse op basis van kwantitatieve informatie over de (personele) lasten uit jaarrekeningen en een aanvullende gegevensuitvraag van de gemeente Rotterdam bij de organisaties die we niet voor het praktijkonderzoek hebben geselecteerd.

Het onderzoek heeft zowel betrekking op personeel in loondienst als op zzp'ers. Veel culturele organisaties maken daarnaast dankbaar gebruik van de inzet van een groot aantal vrijwilligers en/of stagiairs. Die laatste blijven in het onderzoek buiten beschouwing, hoewel zij voor veel organisaties onmisbaar zijn.

2.2.2 Beloningen

Naast de vaststelling van het effect van de Fair Pay toeslag heeft het onderzoek tot doel om inzicht te geven in de meerkosten van Fair Pay bij organisaties met een meerjarige subsidie van de gemeente Rotterdam. Het onderzoek richt zich op beloningsproblemen die kunnen worden opgelost door de toepassing van bestaande cao's en/of beloningsrichtlijnen. Daarbij hanteren we per kalenderjaar de gangbare cao's en beloningsrichtlijnen in de culturele sector als benchmark voor de beoordeling van de betaalde lonen en honoraria. Een belangrijk onderdeel hiervan is of werkenden (minimaal) op basis van de juiste schaal en trede van het betreffende loongebouw worden

gehonoreerd. Specifiek voor de muzikensembles merken we op dat de in 2022 ingevoerde cao qua beloning ruimer is dan de tot dan toe geldende richtlijn.

Voor zzp'ers die als 'artiest' (beeldend kunstenaar, musicus, schrijver etc.) optreden zijn de richtlijnen bijvoorbeeld de Richtlijn voor Beeldend Kunstenaars, de SENA-norm, of de Lira norm. Bij afwezigheid van een beloningsrichtlijn⁴ voor zzp'ers in sommige deelsectoren gaan we in 2022 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 50% voor vakantiegeld, verzekeringen en andere lasten (in 2018 was deze opslag veelal 40%); dit in navolging van onder meer de cao Toneel en Dans, de cao Nederlandse Podia, de cao Poppodia en Festivals en de Richtlijn functie- en loongebouw presentatie-instellingen voor beeldende kunst.

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

2.2.3 Aantal culturele organisaties, heterogeniteit en stratificatie

In het Rotterdamse Cultuurplan zijn in het totaal 94 culturele organisaties opgenomen waarvan er 76 vanaf 2021 jaarlijks een Fair Pay toeslag ontvangen van de gemeente; 18 organisaties met een jaaromzet van € 3 miljoen of meer (in het vorige onderzoek gecategoriseerd als 'extra groot') komen niet in aanmerking voor de generieke Fair Pay toeslag en blijven daarom buiten beschouwing. Van de 76 organisaties met een Fair Pay toeslag zijn in overleg met de gemeente vier organisaties niet meegenomen in de analyses.⁵

De Rotterdamse culturele sector is heterogeen, zowel qua discipline als qua grootte van de organisaties. Daarom stratificeren we in het praktijkonderzoek en in de analyses naar grootteklasse en naar culturele deelsector, de combinatie die ook de basis vormde voor de berekeningen van de Fair Pay toeslag. We hanteren dezelfde indeling in grootteklassen als in de eerdere onderzoeken gebaseerd op de jaaromzet in 2018:

- Klein met een jaaromzet tot € 400.000;
- Midden met een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000;
- Groot met een jaaromzet van € 900.000 tot € 3.000.000;

In overleg met de gemeente hebben we om pragmatische redenen de deelsectoren in vergelijking met de eerdere onderzoeken wat meer geclusterd, en als volgt vastgesteld:

- Presentatie-instellingen;
- Theater en dans;

⁴ Via de Ketentafels van Platform ACCT zijn diverse honoreringsrichtlijnen in ontwikkeling. Tijdens onze interviews en in de data van 2022 waren deze nog niet concreet uitgewerkt.

⁵ Dit betreft drie organisaties die via Rotterdam Festivals worden gesubsidieerd en één organisatie die in 2022 volledig als vrijwilligersorganisatie opereerde.

- Klassieke muziek;
- Pop, jazz en urban;
- Musea;
- Overige organisaties (waaronder festivals).

2.2.4 Minimale meerkosten van Fair Pay

In de vraagstelling van het onderzoek typeren we de meerkosten van Fair Pay als *minimale* meerkosten, voor de leesbaarheid veelal ingekort tot 'meerkosten'. Het gebruik van de term *minimale* meerkosten dient verschillende doelen:

- Ten eerste geeft de term aan dat wij in het onderzoek niet de gehele Rotterdamse culturele sector in beschouwing (kunnen) nemen. Organisaties zonder een Fair Pay toeslag of zonder een meerjarige subsidie van de gemeente komen in het onderzoek niet aan de orde.
- Ten tweede duidt de term minimale meerkosten erop dat de in kaart gebrachte beloningsafwijkingen uitsluitend betrekking hebben op beloningsproblemen die kunnen worden opgelost door de toepassing van de huidige cao's en/of beloningsrichtlijnen in de culturele sector. Dat betekent allereerst dat oplossingen voor de 'bijwerkingen' van het projectmatig werken hier buiten beschouwing blijven. Het betreft onder meer de qua omvang en tijdsduur beperkte arbeidscontracten voor tijdelijk personeel en zzp'ers, en ook de afwezigheid van adequate secundaire arbeidsvoorwaarden voor werkenden in sommige deelsectoren. Daarnaast spiegelen we de beloningen in de culturele sector niet aan de ruimere cao's van het bedrijfsleven en de overheid of aan marktconforme beloningen, maar aan de huidige qua beloning achterblijvende cao's en beloningsrichtlijnen in de culturele sector. Als een marktconforme beloning op of boven de cao of beloningsrichtlijn valt, is er in onze onderzoeksmethodiek geen sprake van een beloningsafwijking van Fair Pay (dit betekent voor een organisatie uiteraard wel hogere personele kosten).

Met inachtneming van het voorgaande zijn minimale meerkosten van Fair Pay de kosten die ten minste nodig zijn om afwijkingen ten opzichte van Fair Pay ongedaan te maken. De minimale meerkosten van Fair Pay bestaan uit de volgende twee componenten:

- 1 Tekortschietende beloningen. Deze component heeft betrekking op afwijkingen van de huidige cao's en beloningsrichtlijnen in de culturele sector.
- 2 Kosten van onbetaald structureel overwerk. Hiervan is sprake als werkenden hun overwerk gedurende het jaar *niet* kunnen compenseren in tijd of geld.

We schenken in het onderzoek aandacht aan zowel tekortschietende beloningen als aan kosten van onbetaald structureel overwerk. Bij de berekening van de kosten van onbetaald structureel overwerk gaan we uit van beloning conform Fair Pay.

2.2.5 Indexatie van de personele lasten en de meerkosten

De cijfers in het rapport hebben betrekking op de kalenderjaren 2018 en 2022. De personele lasten en de meerkosten in 2018 zijn met 14,8%⁶ opgeschaald naar het loonpeil van 2022. Dat

⁶ Bron voor de ontwikkeling van de loonvoet (bruto lonen plus werkgeverslasten): Centraal Planbureau, Concept Macro Economische Verkenning 2024 (inclusief Actualisatie verkenning middellange termijn tot en met 2028), <https://www.cpb.nl/actualisatie-verkenning-middellange-termijn-tot-en-met-2028-augustus-2023>

betekent dat de gepresenteerde personele lasten en meerkosten in beide jaren berusten op hetzelfde loonpeil.

2.3 Praktijkonderzoek bij meerjarig gesubsidieerde organisaties

Het praktijkonderzoek is uitgevoerd in de maanden juni tot en met november 2023. Het berust op diepte-interviews en een interactieve informatie-uitvraag bij een representatieve selectie van 29⁷ van de 72 meerjarig gesubsidieerde organisaties die de Fair Pay toeslag hebben ontvangen. De selectie van de organisaties is gebaseerd op een stratificatie naar deelsector en grootteklasse. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de selectie.

Tabel 2.1 Aantal (geïnterviewde) Rotterdamse culturele organisaties naar deelsector en grootteklasse

	Aantal organisaties	Aantal geïnterviewde organisaties
Deelsector		
Presentatie-instellingen	16	5
Theater en dans	14	6
Klassieke muziek	5	3
Pop, jazz en urban	11	5
Musea en erfgoed	4	2
Overige organisaties	22	8
Grootte		
Klein (jaaronzet tot € 0,4 mln.)	23	11
Midden (jaaronzet van € 0,4 mln. tot € 0,9 mln.)	20	7
Groot (jaaronzet van € 0,9 mln. tot € 3,0 mln.)	29	11
Totaal	72	29

De vertrouwelijke interviews bij de geselecteerde culturele organisaties hebben plaatsgevonden 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 culturele organisaties. Voorafgaande aan de interviews ontvingen de geselecteerde organisaties een interviewleidraad en een elektronisch enquêteformulier, zodat zij zich goed konden voorbereiden.

In de interviews is specifiek gevraagd naar de ontvangst en het gebruik van de Fair Pay toeslag. Tevens hebben we bij uitstek doorgevraagd over kwesties die doorgaans niet expliciet in de jaarverslagen aan de orde komen, zoals gewerkte versus betaalde uren, beloning van de werknemers, gehanteerde tarieven voor zzp'ers, gevolgde cao's en/of beloningsrichtlijnen en de aanwezigheid van een adequate pensioenvoorziening. De interviews hebben deels het karakter van interactieve rekensessies. Gedurende het interview vullen we samen met de organisaties het enquêteformulier aan met de tijdens het interview verkregen informatie.

⁷ Opmerking: van de 29 organisaties hebben we er 28 ook geïnterviewd in 2020. De analyse van de Fair Pay toeslag in hoofdstuk 3 betreft 28 organisaties omdat één organisatie de vragen over de Fair Pay toeslag niet tijdig heeft beantwoord.

De interviews verwerken we vervolgens via een vast format. We controleren de verkregen cijfers, vullen aan waar nodig en stellen aanvullende vragen. Daarna bepalen we per type werkende (loondienst versus zzp) de gewogen gemiddelden van de afwijkingen van Fair Pay bij een organisatie; bijvoorbeeld als de mate van onbetaald structureel overwerk verschilt tussen de verschillende functies. Weging vindt steeds plaats met het aandeel van de lonen of de honoraria van de betreffende functies in de lasten per type werkende.⁸ Op het niveau van een individuele culturele organisatie levert deze stap inzicht op in de afwijkingen van Fair Pay, zowel voor werknemers in loondienst als voor zzp'ers. De meerkosten voor respectievelijk werknemers in loondienst en zzp'ers zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

De gevolgde aanpak van het praktijkonderzoek is weliswaar tijdrovend, maar levert een significante meerwaarde op ten opzichte van andere werkwijzen. Gesprekken met culturele organisaties bieden de mogelijkheid om de Fair Pay toeslag te onderzoeken en samen gegevens over de beloning en het onbetaalde structurele overwerk scherp te krijgen.

2.4 Opschaling van de meerkosten

Ten slotte schalen we de resultaten voor de meerkosten uit het praktijkonderzoek op naar de totalen voor de 72 culturele organisaties. De opschaling van de resultaten geschiedt afzonderlijk voor personeel in loondienst en zzp'ers. Daarna tellen we de resultaten op tot een totaal voor alle werkenden. We geven hierna als voorbeeld aan hoe de opschaling van de resultaten voor personeel in loondienst geschiedt. Voor zzp'ers wordt exact dezelfde aanpak gehanteerd. In dat geval dient in plaats van de term personeel in loondienst de term zzp'ers te worden gelezen.

Bij de opschaling voegen we eerst voor het personeel in loondienst zowel de personele lasten als de berekende meerkosten van de afzonderlijke geïnterviewde organisaties samen tot een totaal per grootteklasse van een deelsector. Vervolgens drukken we de meerkosten uit als percentage van de personele lasten, voor personeel in loondienst in elke grootteklasse van een deelsector en uitgesplitst naar de componenten beloning en onbetaald structureel overwerk. De gevonden percentages voor het personeel in loondienst beschouwen we als maatgevend voor alle organisaties in de betreffende grootteklasse van de geanalyseerde deelsector. In de analyse worden de kosten van onbetaald structureel overwerk steeds bepaald op basis van beloning conform Fair Pay. De verkregen percentages meerkosten voor personeel in loondienst passen we toe op de personele lasten van personeel in loondienst en bij alle organisaties in de onderscheiden grootteklassen en deelsectoren. Zo bepalen we per grootteklasse en per deelsector de meerkosten van de Fair Pay voor personeel in loondienst. De voor de opschaling van de personele lasten van personeel in loondienst gebruikte gegevens berusten op de informatie over de personele lasten die in de voorgaande paragraaf is besproken.

Daarna herhalen we de voorgaande stappen voor zzp'ers. Ten slotte tellen we de meerkosten van personeel in loondienst en zzp'ers op om de totale meerkosten te bepalen.

⁸ Deze verfijning van weging passen we toe in de Fair Pay onderzoeken sinds 2022

3 Resultaten praktijkonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag van de gemeente: “Welk effect heeft de toeslag voor Fair Pay gehad op de ontvangende culturele organisaties? Hebben ze de toeslag gebruikt voor Fair Pay, en zo ja, op welke wijze?”

We doen dit aan de hand van de resultaten van interviews met 28 culturele organisaties (paragraaf 3.2 en 3.3). In paragraaf 3.4 stellen we vast hoe de meerkosten van de 28 organisaties zich hebben ontwikkeld. We sluiten af met enkele vooruitzichten voor 2025 (paragraaf 3.5).

3.2 Toepassingen van de Fair Pay toeslag

3.2.1 Aangename verrassing

De toekenning van de Fair Pay toeslag was voor veel organisaties een aangename verrassing. De toeslag was niet gevraagd, maar wel gekregen. De grondslag voor en berekening van de omvang van de toeslag werd zowel bij de toekenning als in een bijlage van het Cultuurplan toegelicht. Desondanks is voor veel organisaties die wij spraken niet geheel duidelijk waar de door hen ontvangen toeslag precies op gebaseerd is.

Bij de verdeling van de (afgerond) € 2,4 miljoen aan Fair Pay toeslag is begrijpelijkerwijs gekozen voor een eenvoudig uitvoerbare systematiek. Elke organisatie ontving een toeslag gebaseerd op de gemiddelde omvang van de meerkosten en de gemiddelde subsidie van alle organisaties in dezelfde combinatie van deelsector en grootteklasse. De meerkosten van een individuele organisatie kunnen vanzelfsprekend afwijken van dat gemiddelde, en daarmee ook de toeslag. Anders gezegd, als een culturele organisatie meer dan gemiddelde meerkosten heeft, schiet de toeslag relatief te kort, en andersom.

Achteraf gezien ware het beter geweest om na toekenning aanvullend tekst en uitleg te geven over de omvang van de meerkosten. Het had de culturele organisaties de gelegenheid gegeven om meer kennis over en inzicht in de problematiek te krijgen. Uit ons onderzoek blijkt daar nog altijd een gebrek aan te bestaan.

De Fair Pay toeslag had wel meteen effect. De gemeente Rotterdam gaf een duidelijk signaal dat het haar ernst was met het voldoen aan Fair Pay. De toeslag werd door de geïnterviewden ervaren als een duw in de rug en legde tegelijk bij hen de verantwoordelijkheid. Het is immers een bijdrage in de meerkosten, maar geen volledige dekking daarvan. De organisaties moeten zelf de middelen vinden om de resterende meerkosten te dekken.

Om een beeld te hebben bij de Fair Pay toeslagen geven we in Tabel 3.1 het overzicht van de in 2020 toegepaste verdeling.⁹ Elke combinatie van een deelsector en een grootteklasse kent een eigen opslagpercentage passend binnen de door de gemeente Rotterdam gestelde financiële

⁹ Tabel 4.1 in “Meerkosten en subsidie voor fair pay bij Rotterdamse culturele instellingen – Verdeelsystematiek subsidie voor fair pay”, SiRM 1 oktober 2020.

middelen. De Fair Pay toeslag was de verhoging die een culturele organisatie kreeg door het toegekende subsidiebedrag plus de eventuele BKV-gelden¹⁰ te vermenigvuldigen met het betreffende opslagpercentage. Bijvoorbeeld: Een middelgroot museum kreeg een toeslag van 7,9% op de subsidie plus BKV gelden.

Tabel 3.1 Opslagen voor Fair Pay op de Cultuurplansubsidie plus de BKV-gelden naar grootteklasse en deelsector

	Klein	Midden	Groot
Beeldende en visuele kunsten e.d.	39,9%	35,3%	7,0%
Musea en erfgoed	19,1%	7,9%	5,3%
Dans	29,8%	48,9%	1,0%
Theater	35,3%	18,9%	7,3%
Klassieke muziek	30,5%		50,3%
Pop, jazz en urban	8,7%	6,6%	16,5%
Festivals	17,2%	26,0%	6,0%
Overig	25,7%	5,8%	14,7%

a Gebaseerd op de jaaromzet in 2018; Klein betreft organisaties met een jaaromzet tot € 0,4 miljoen; Midden van € 0,4 miljoen tot € 0,9 miljoen; Groot bevat organisaties met een jaaromzet van € 0,9 miljoen tot € 3 miljoen.

3.2.2 Besteding van de Fair Pay toeslag

Hoe hebben de organisaties de Fair Pay toeslag besteed? De besteding hangt allereerst af van de omvang van de toeslag. Omdat die per organisatie verschilt kan er sprake zijn van een relatief en van een absoluut kleine bijdrage. De toeslag varieert in omvang van € 2.173 tot € 164.997 per jaar en van 1% opslag op het subsidiebedrag tot maximaal ruim 50%. Hoe groter de toeslag, hoe meer organisaties er mee kunnen.

De omvang heeft uiteraard ook een relatie met de grootte van de meerkosten, maar, zoals hierboven toegelicht, een indirecte. Het was voor organisaties niet meteen duidelijk hoe groot de meerkosten zijn, of dat de toeslag naar rato van het subsidieaandeel was. Sommige organisaties besloten daarom met de ontvangen toeslag eerst onderzoek te laten verrichten naar de eigen achterstand in Fair Pay. De meeste organisaties besloten de toeslag direct te besteden aan reeds bekende en acute knelpunten: achterstand in loonontwikkeling, verruiming van werktijden, het regelen van een pensioenverzekering et cetera. De geïnterviewden noemen de in Tabel 3.2 opgesomde maatregelen.

¹⁰ Aanvullende gelden voor beeldende kunst en vormgeving, gefinancierd uit de Landelijke geldstroom BKV van het ministerie van OCW.

Tabel 3.2 Genomen maatregelen ter besteding van de Fair Pay toeslag (n=28)

	Alle of geen maatregelen	Cao beter volgen	Overwerk oplossen	Zzp'ers beter betalen	Totaal
Cao beter volgen		11%	14%	14%	39%
Overwerk oplossen			11%	4%	14%
Zzp'ers beter betalen				36%	36%
Alle bovenstaande maatregelen	7%				7%
Geen maatregelen	4%				4%
Totaal	11%	11%	25%	54%	100%

Het meest genoemd is het verhogen van de tarieven van zzp'ers. Deze maatregel alleen wordt bijna vier uit tien keer genoemd (36%), en in combinatie met andere maatregelen zelfs vijf uit tien keer (54%). Aangezien zzp'ers een grote groep werkenden zijn (47% van de totale personele lasten, zie Figuur 4.2), heeft deze vorm van besteding een substantieel effect in de vorm van lagere meerkosten.

Het beter volgen van de cao is een goede tweede als genoemde maatregel. Het wordt ruim een op de tien keer genoemd (11%) en in combinatie met andere maatregelen vier op de tien keer (39%). Het oplossen van onbetaald overwerk komt op de derde plaats: ruim een op de tien keer genoemd (11%) en in combinatie met andere maatregelen bijna drie op de tien keer (25%). Een paar keer worden alle maatregelen tegelijk genoemd (7%). Een enkele keer zegt de geïnterviewde geen enkele maatregel te hebben genomen (4%).

De kosten van de genomen maatregelen en de besteding van de toeslag is bij de meeste organisaties die wij spraken niet apart geadministreerd. De toeslag is gezien als onderdeel van de baten waarmee de organisatie de genoemde maatregelen mede financierde.

3.3 Fair Pay in de praktijk in 2022

Net als in eerder onderzoek definiëren we in dit onderzoek de meerkosten van Fair Pay als het tekort aan beloning ten opzichte van de geldende minimumnorm (cao of beloningsrichtlijn) en de omvang/kosten van onbetaald structureel overwerk (zie paragraaf 2.2). Deze heldere en eenduidige methode van meting is niet algemeen bekend bij de culturele organisaties. Mede daardoor hebben ze niet allen een helder en eenduidig beeld bij wat hun meerkosten zijn. Uit de interviews krijgen we wel een beeld hoe de organisaties met Fair Pay zijn omgegaan.

3.3.1 Salariëring van personeel in loondienst

Onder de geïnterviewde Rotterdamse culturele organisaties treffen we het gebruik van acht cao's en één richtlijn aan.¹¹ Driekwart van de organisaties gebruikt een cultuurspecifieke cao, terwijl bijna een vijfde geen cao gebruikt, zie Tabel 3.3.

¹¹ De cao Kunsteducatie, cao Musea, cao Muziekensembles, cao Nederlandse Podia, cao Poppodia en Festivals, de cao Tooneel & Dans, cao VNG, cao Welzijn en de richtlijn Functie- en loonebouw presentatie-instellingen

Tabel 3.3 Gebruik cao's en aantal organisaties dat is aangesloten of (deels) toepast (n=28)

	Aangesloten	Volgen	Deels volgen	Geen cao	Totaal
Cultuurspecifieke cao	7%	29%	39%	0%	75%
Andere cao	0%	0%	7%	0%	7%
Geen cao	0%	0%	0%	18%	18%
Totaal	7%	29%	46%	18%	100%

Het meest voorkomende gebruik is dat een organisatie een cao deels volgt (46%). Dat betekent dat de betreffende organisatie de cao ten dele toepast, naar eigen inzicht. Bijna een derde van de organisaties (29%) volgt een cao geheel en 7% is zelfs aangesloten bij de cao onderhandelende werkgeversvereniging, wat hen verplicht tot het volgen van de cao. Een vijfde (18%) past geen cao toe, omdat er voor die organisatie geen gangbare cao is. In de analyses van de meerkosten van Fair Pay nemen wij de meest gangbare cao van een deelsector als ondergrens in de berekeningen (zie paragraaf 2.2).

Uit onze interviews blijkt dat directeuren bij het toepassen van de Fair Practice Code en specifiek Fair Pay zichzelf vaak ontzien. Zij voelen de verantwoordelijkheid van een sluitende exploitatie en de continuïteit van de organisatie op zich rusten. Zij kiezen daarom zelden voor het bepleiten van een hoger loon bij hun bestuur of raad van toezicht, ook al zou naleving van code daarmee gediend zijn. Besturen en raden van toezicht worden weinig genoemd als de partij die Fair Pay aankaart of het belang ervan expliciet erkent. Hier ligt mogelijk een achterstand in kennis aan ten grondslag.

Is een werkgever niet verplicht een cao te volgen, dan is die vrij een cao te kiezen en ook te kiezen in welke mate het die cao toepast. Uit onze gesprekken blijkt dat het toepassen van de cao een ruim begrip is dat vele varianten van afwijken kent die alle (kunnen) leiden tot afwijkingen van de meerkosten van Fair Pay:

- Bij aanstelling bepalen van het loon en/of het toekennen van een schaal en trede, maar aanpassingen van de functiewaardering in de cao nadien niet doorvoeren.
- Het niet toekennen van periodieke verhogingen.
- Het niet consequent volgen van de loonontwikkeling: een jaar overslaan, alleen de medewerkers in vaste loondienst verhogen, niet de cao maar het accres van de gemeentesubsidie de loonontwikkeling laten bepalen.
- De functieomschrijving uit de ene cao, maar de overige bepalingen uit een andere cao gebruiken.
- Het niet bieden van een pensioenverzekering of het niet betalen van het in de cao bepaalde aandeel in de premie.

3.3.2 Honorering van zelfstandigen zonder personeel

Voor zelfstandigen is honorering een zaak van loven en bieden. Toch is juist omwille van de marginale positie van zelfstandigen in de cultuursector de Fair Practice Code er gekomen. Het toepassen van minimumnormen voor tarieven is daarbij onontbeerlijk.

De geïnterviewden geven in ruwweg de helft van gevallen aan geen norm te hanteren voor het honoreren van de zzp'ers. Dit komt vaker voor wanneer het gaat om artiesten. De organisaties werken dan met de 'marktprijs'. De marktprijs kan boven of onder de geldende of toepasbare norm liggen, bij inhuur op zzp-basis van bijvoorbeeld marketeers of technici ligt de marktprijs veelal ruim boven de norm. Bij de inhuur van artiesten regelmatig onder de norm.

De reden dat de geïnterviewden geen norm toepassen varieert. Soms kennen ze geen geldende of toepasbare norm, soms achten ze de norm onhaalbaar en soms vinden ze de norm juist veel te laag. Bovendien is er niet altijd sprake van een geldende of toepasbare norm. Maar waar die wel is, wordt die ook niet in alle gevallen toegepast.

3.3.3 Onbetaald structureel overwerk

Het maken van overuren komt vaak voor in de cultuursector. Veel activiteiten vinden plaats buiten reguliere kantooruren en/of werkdagen. Ook de hoge mate van betrokkenheid en gedrevenheid die makers van kunst en werkers die dat faciliteren eigen is, draagt hieraan bij. Het is pas af als het goed is.

Zolang overuren worden gecompenseerd door vrije tijd elders (tijd voor tijd) en/of worden uitbetaald is er in onze definitie geen sprake van onbetaald structureel overwerk. In de interviews troffen we echter diverse vormen van onbetaald structureel overwerk aan:

- Inzet van medewerkers tijdens evenementen, waarbij zij niet hun functie maar die van zaalwacht of gastontvangst op zich nemen. De inzet is soms vrijwillig, maar ook dan is er sprake van een zekere vanzelfsprekendheid dat ieder zijn aandeel in deze vorm van corvee neemt.
- Aanwezigheid bij relevante evenementen van derden, zoals openingen van tentoonstellingen, premières van voorstellingen, debatten en congressen. Met name directeuren, programmeurs en tentoonstellingsmakers zien we veel onbetaalde uren maken.
- Het niet of onvoldoende meerekenen van voorbereidingstijd, zoals repetities, het maken van een kunstwerk of het schrijven van een voor te dragen tekst.
- Het niet meerekenen van reis- en verblijfstijd.
- Het sluiten van overeenkomsten of geven van opdrachten op basis van meer uren in een werkweek dan de gekozen cao voorschrijft, terwijl de honorering gebaseerd is op de werkweek in de cao.
- Meer werk in de taak- en functieomschrijving opnemen dan in de overeengekomen werktijd is uit te voeren, vooral bij directeuren.

3.4 Meerkosten van Fair Pay bij geïnterviewde organisaties

Hoe hebben de meerkosten van Fair Pay zich ontwikkeld bij de 28 geïnterviewde organisaties? Aan de hand van de gesprekken en geleverde data kunnen we de meerkosten berekenen per geïnterviewde organisatie en vaststellen of er verandering is opgetreden in de meerkosten tussen 2018 en 2022.

Wij constateren wij dat bij 17 organisaties de meerkosten in absolute zin zijn gedaald in de periode 2018 tot 2022 (Tabel 3.4). De 10 organisaties waar de (absolute) meerkosten in diezelfde periode toenemen betreft voor de helft de organisaties die per 2021 nieuw zijn in het Rotterdamse Cultuurplan. Door hun schaalvergroting met bijbehorende extra activiteiten is het bedrag aan meerkosten van Fair Pay in absolute zin toegenomen.

Tabel 3.4 Verandering van meerkosten van Fair Pay (absoluut en relatief) naar aantal geïnterviewde organisaties (n=28) in de periode 2018 tot 2022

	Afname	Onveranderd	Toename
(Absolute) meerkosten	17	1	10
(Relatieve) meerkosten	25	2	1

Voor een vergelijking in de tijd geven de relatieve meerkosten (= de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten) een beter beeld: bij vrijwel alle geïnterviewde organisaties zijn de relatieve meerkosten van Fair Pay gedaald in de periode 2018 tot 2022, ook bij de culturele organisaties die in absolute zin een stijging van meerkosten vertoonden. Eén organisatie had zowel in 2018 als in 2022 geen meerkosten en staat in de tabel bij 'Onveranderd'.

3.5 Vooruitzichten voor 2025

Uit de gevoerde gesprekken maken we op dat het beeld in 2022 niet alles zegt over hoe de culturele organisaties de nabije toekomst zien. De prijsstijgingen zijn in 2022 redelijk opgevangen. Uit onze gesprekken maken we op dat dit niet voor iedereen in 2023 het geval is. Cao-loonstijgingen zijn niet door alle volgers van die cao in 2023 toegepast. Hetzelfde geldt voor de stijging van de tarieven van de honorariumrichtlijnen. In het beste geval treedt er een met een jaar vertraagde doorvoering van de loon/tariefstijgingen op. Kijkend naar de resultaten van recent gesloten cao's wacht deze organisaties een nieuwe stevige stijging in 2024. Zo herhaalt het probleem zich.

De ambitie om volledig aan Fair Pay te voldoen wordt vrijwel unisono uitgesproken. De geïnterviewde organisaties zijn ook voornemens om de meerkosten van Fair Pay geheel in beeld te hebben bij het opstellen van de subsidieaanvraag voor de periode 2025-2028. Tegelijk leeft bij de organisaties het bewustzijn dat dit tot een hoger gevraagd subsidiebedrag zal leiden, terwijl er vooralsnog geen voortekenen zijn dat er meer middelen beschikbaar komen per 2025.

In de Uitgangspunten voor het Rotterdamse Cultuurbeleid 2025-2028 geeft de gemeente ook aan te "...beseffen dat dit bij gelijkblijvende budgetten mogelijk leidt tot een lagere output." Het is echter de vraag of minder aanbod mogelijk is. Vooral voor de kleinere organisaties die wij spraken leidt afschalen tot inefficiëntie en mogelijk zelfs discontinuïteit van de bedrijfsvoering. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat deze organisaties in de plannen stappen terugzetten in hun culturele aanbod. Of dat zo zal zijn moet uiteraard blijken.

Wat wel manifest werd in ieder gesprek is dat de geïnterviewden in geen geval af zullen zien van Fair Pay, laat staan stappen terugzet naar lagere tarieven en onbetaalde uren. Naast dat dit

praktisch onmogelijk is, spreekt hieruit ook een sterke overtuiging dat Fair Pay een alom geaccepteerde en niet weg te denken norm is.

4 Meerkosten van Fair Pay voor Rotterdamse culturele organisaties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de meerkosten van Fair Pay voor de organisaties met een jaaromzet tot € 3 miljoen die in 2022 een meerjarige subsidie ontvangen van de gemeente Rotterdam. Het betreft 72 culturele organisaties die in aanvulling op de meerjarige subsidie allen een Fair Pay toeslag hebben ontvangen. De analyse heeft betrekking op 2018 en 2022. De resultaten van 2018 uit ons eerder onderzoek zijn naar aantal en indeling naar grootteklassen en deelsectoren gelijkgetrokken met die van 2022. Tevens zijn de personele lasten en de meerkosten in 2018 opgeschaald naar het loonpeil van 2022. Dat betekent dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde personele lasten en meerkosten voor beide jaren berusten op hetzelfde loonpeil.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 geven we een samenvattend overzicht van de totale meerkosten van Fair Pay in 2018 en 2022. Daarna presenteren we meer in detail de resultaten naar grootteklasse (paragraaf 4.3) en naar deelsector (paragraaf 4.4). We sluiten dit hoofdstuk in paragraaf 4.5 af met de meerkosten naar type werkende (loondienst versus zzp-inhuur).

4.2 Overzicht totale meerkosten

Tabel 4.1 geeft een samenvattend overzicht van de totale meerkosten van Fair Pay in de jaren zonder en mét de Fair Pay toeslag. De totale meerkosten van Fair Pay zijn (afgerond) met € 2,28 miljoen afgenomen van bijna € 4,84 miljoen in 2018 tot ruim € 2,55 miljoen in 2022. De meerkosten bestaan in beide jaren voor iets meer dan de helft uit een tekortschietende beloning en voor iets minder dan de helft uit de kosten van onbetaald structureel overwerk.

De omvang van de daling van de meerkosten ligt in orde van grootte van de totale Fair Pay toeslag die de 72 organisaties samen in 2022 hebben ontvangen (€ 2,48 miljoen). Mede op basis van de interviews constateren we dat de maatregelen die de organisaties hebben genomen direct dan wel indirect hebben bijgedragen aan het terugdringen van de meerkosten van Fair Pay. Per saldo achten wij het aannemelijk dat de Fair Pay toeslag de Rotterdamse culturele organisaties heeft geholpen om de meerkosten van Fair Pay substantieel te verminderen.

We merken daarbij op dat er geen sprake is van een direct causaal verband tussen de omvang van de afname van de meerkosten en omvang van de ontvangen Fair Pay toeslag. Zoals bekend zijn de Fair Pay toeslagen per organisatie niet één op één gebaseerd op hun meerkosten in 2018, maar op gemiddelden van Rotterdamse culturele organisaties van dezelfde grootteklasse en deelsector. De toeslag gaf zodoende geen directe informatie over de omvang van de eigen meerkosten. Ook was de rekenmethode voor de meerkosten niet als zodanig bij ieder bekend. De culturele organisaties zijn de problemen die ze wel kenden gaan oplossen, voor zover dit mogelijk was. De mogelijkheid daarvoor nam toe met de ontvangst van de Fair Pay toeslag, maar ook door

andere inkomsten. De kosten van de genomen maatregelen zijn door veel organisaties niet direct gerelateerd aan de omvang van de ontvangen toeslag.

Tabel 4.1 Totale meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties naar componenten, 2018 en 2022 (bedragen x € 1.000, loonpeil 2022)^a

	2018			2022		
	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale Meerkosten	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Totaal	2.496	2.342	4.838	1.399	1.153	2.553

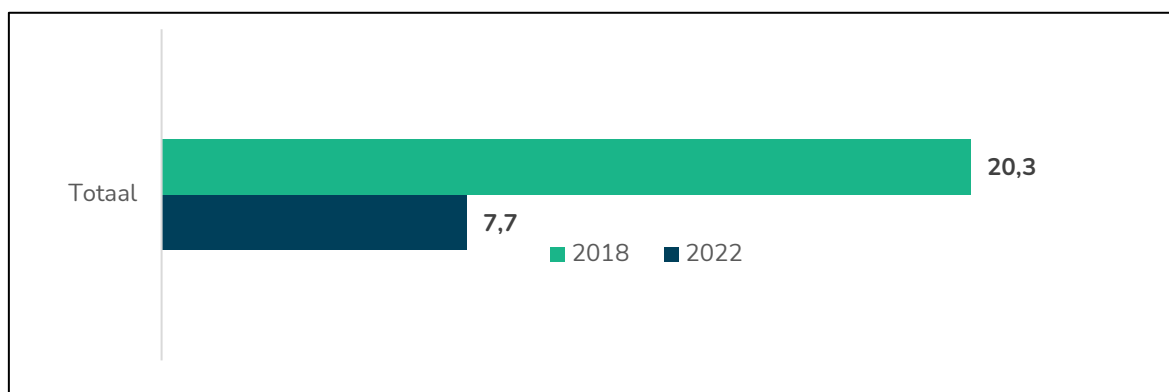
a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen niet exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

De gepresenteerde getallen in Tabel 4.1 geven een indruk van de absolute omvang van de meerkosten, maar zijn zonder verdere context lastig te duiden. De absolute omvang van de meerkosten wordt bijvoorbeeld mede beïnvloed door de omvang van de gezamenlijke organisaties. Daarom presenteren we in Figuur 4.1 de relatieve meerkosten. Dat zijn de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten. Deze zijn geschikter voor vergelijkingen in de tijd en tussen grootteklassen en deelsectoren.

De relatieve meerkosten van Fair Pay dalen tussen 2018 en 2022 van 20,3% naar 7,7%, oftewel met een factor 2,6. Deze factor is groter dan de factor waarmee de absolute meerkosten zijn gedaald (1,9) omdat de personele lasten in dezelfde periode fors zijn gestegen.

Figuur 4.1 Meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties, 2018 en 2022 (in % personele lasten)



4.3 Resultaten naar grootteklasse

4.3.1 De situatie in 2022

De totale omzet van de 72 Rotterdamse culturele organisaties samen bedraagt in 2022 bijna € 57 miljoen. De totale personele lasten bedragen in dat jaar ruim € 33 miljoen (ter vergelijking in 2018: € 24 miljoen). De Fair Pay toeslag bedraagt in 2022 voor de 72 organisaties ruim € 2,4 miljoen op een gemeentelijke meerjarige subsidie van ruim € 16,2 miljoen. Tabel 4.2 brengt per

grootteklasse een aantal kengetallen in beeld voor de 'gemiddelde Rotterdamse culturele organisatie' in 2022.

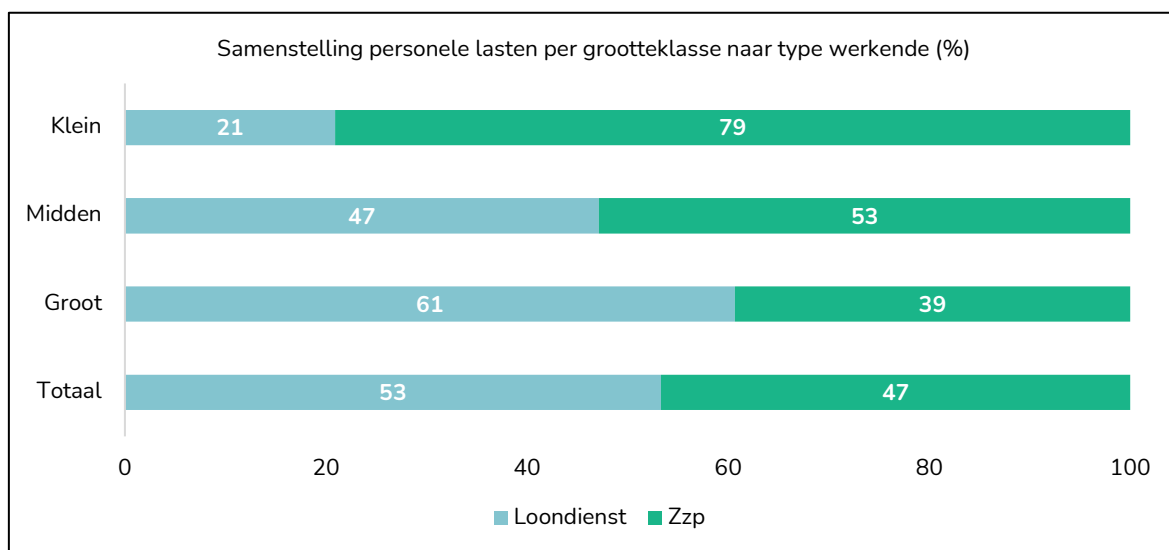
Tabel 4.2 Gemiddelden per grootteklasse, 2022

	Aantal organisaties	Meerjarige subsidies (x € 1.000.)	Omzet (x € 1.000)	Personele lasten (x € 1.000)
Klein	23	143	258	165
Midden	20	288	623	345
Groot	29	598	1.319	777
Totaal/gemiddeld	72	367	787	462

De 72 Rotterdamse culturele organisaties zijn redelijk gelijkmatig verdeeld over de drie grootteklassen waarbij de klasse groot met 40% het grootste aantal organisaties bevat. Bij oplopende grootteklassen nemen de gemiddelde meerjarige subsidies, omzet en personele lasten met ruwweg een factor twee per grootteklasse toe.

De inzet van zzp'ers is goed voor krap de helft van de personele lasten (Figuur 4.2). Bij de kleine organisaties vormen de zzp'ers met 79% van de personele lasten juist de grootste groep.

Figuur 4.2 Samenstelling personele lasten per grootteklasse naar type werkende, 2022



4.3.2 Meerkosten van Fair Pay per grootteklasse

In alle grootteklassen nemen de absolute meerkosten van Fair Pay af tussen 2018 en 2022 (Tabel 4.3). In vrijwel alle grootteklassen bestaan de meerkosten in beide jaren voor ruim de helft uit tekortschietende beloning. Een uitzondering vormen de kleine organisaties in 2022, waar het beter volgen van de cao of beloningsrichtlijn voorrang kreeg op het terugdringen van het onbetaalde structurele overwerk. Onder de kleine organisaties treffen we relatief veel nieuwe subsidieaanvragers met bijbehorend patroon van uitbreiding van activiteiten en bijbehorende personele lasten. De meerkosten concentreren zich bij organisaties van deze omvang bij de vaste

organisatiekern, waar de doorgaans krappe aanstellingen van gemiddeld 0,5 fte tot 0,8 fte al snel leiden tot onbetaald structureel overwerk.

Bij de middelgrote organisaties dalen de totale meerkosten tussen 2018 en 2022, voornamelijk door een forse daling van het onbetaalde structurele overwerk. Bij deze organisaties was de beloning in het algemeen beter op orde dan bij de kleine organisaties. Daarom hebben zij in eerste instantie vooral gewerkt aan het terugdringen van het onbetaalde structurele overwerk.

De individuele inhuur van artiesten (dansers, beeldend kunstenaars, musici, et cetera) leidt in het algemeen niet tot meerkosten van Fair Pay. De meeste organisaties in alle grootteklassen honoreren ingehuurde artiesten overwegend ten minste op het niveau van de geldende richtlijnen en normen, zelfs als de organisaties zeggen deze richtlijnen en normen niet expliciet toe te passen. Soms komt het voor dat de opslagfactor voor zzp'ers lager is dan 50% of dat de voorbereidings-tijd niet volledig wordt vergoed. Een uitzondering op bovenstaande vormt de inhuur op zzp-basis van de musici bij de klassieke muziekensembles (zie hierna in paragraaf 4.4.2).

Tabel 4.3 Totale meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties per grootte-klasse naar componenten, 2018 en 2022 (bedragen x € 1.000, loonpeil 2022)^a

Grootteklasse	2018			2022		
	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale Meerkosten (loonpeil 2022)	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Klein	418	369	787	327	408	736
Midden	563	671	1.234	293	177	469
Groot	1.515	1.302	2.817	779	568	1.347
Totaal	2.496	2.342	4.838	1.399	1.153	2.553

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

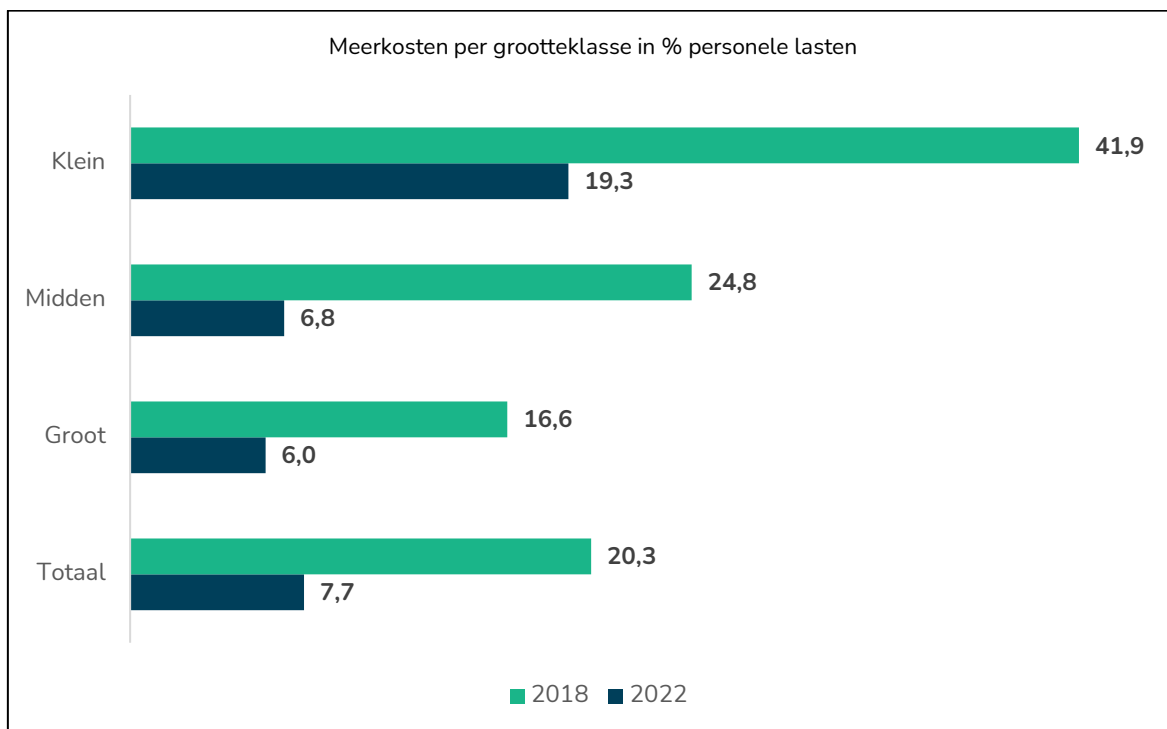
b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

In bijlage 1 zijn voor 2018 en 2022 twee grafieken opgenomen die de verdeling van de meerkosten en de personele lasten over de drie grootteklassen vergelijken. Daaruit blijkt dat het aandeel van kleine en middelgrote organisaties in de totale meerkosten beduidend groter is dan hun aandeel in de totale personele lasten.

Figuur 4.3 laat zien dat de relatieve meerkosten in alle onderscheiden grootteklassen substantieel dalen tussentussen 2018 en 2022. Dit resultaat spoort goed met de analyse van de geïnterviewde organisaties. In die analyse vertonen (vrijwel) alle organisaties een daling van de relatieve meerkosten (zie paragraaf 3.4). De relatieve meerkosten zijn in 2022 het hoogst bij kleine organisaties (ruim 19% van de personele lasten in 2022) en het laagst bij de grote organisaties (6% van de personele lasten in 2022). Bij de kleine organisaties zijn de relatieve meerkosten weliswaar hoog, maar gaat het in verhouding om kleine bedragen. Het beeld van de in verhouding hoge

meerkosten bij kleine organisaties komt naar voren uit alle onderzoeken naar Fair Pay op landelijk- en gemeenteniveau.¹²

Figuur 4.3 Meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties per grootteklasse, 2018 en 2022 (in % van de personele lasten)



4.4 Resultaten naar deelsector

4.4.1 De situatie in 2022

Tabel 4.4 brengt per deelsector een aantal kengetallen in beeld voor de 'gemiddelde Rotterdamse culturele organisatie' in 2022. Musea en erfgoedorganisaties hebben gemiddeld genomen de grootste omzet en personele lasten, organisaties in de deelsector pop, jazz en urban de laagste. De overige organisaties bevatten onder meer de festivals, en zijn goed voor ruim 30% van het totaal aantal culturele organisaties.

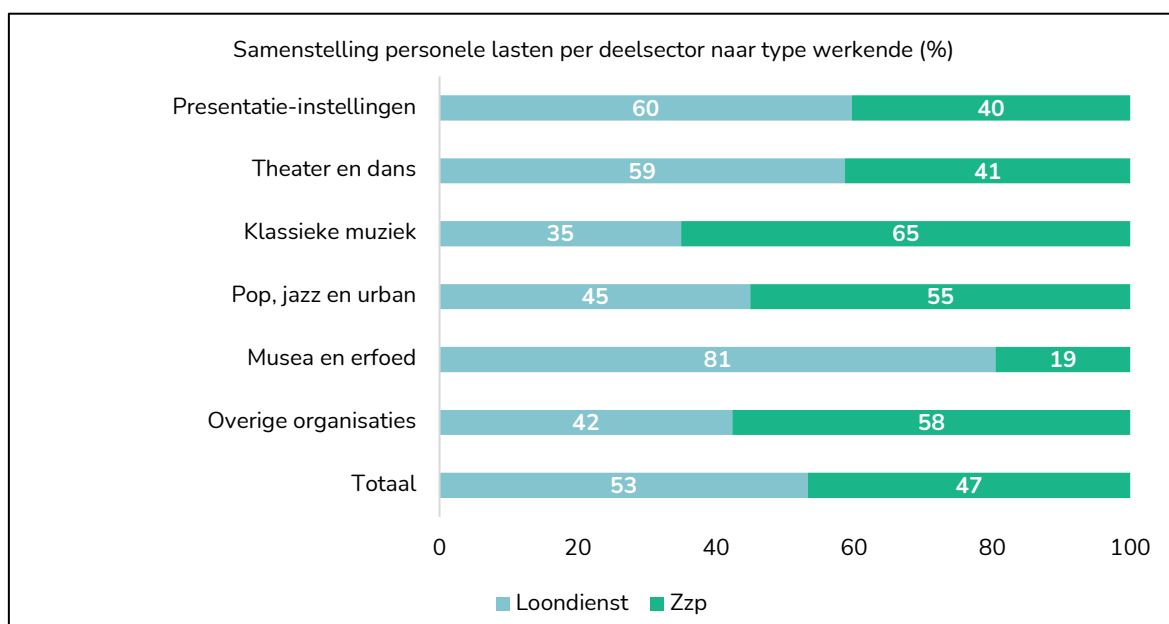
¹² Zie op landelijk niveau *Fair Pay dichterbij, Meerkosten van Fair Pay in de culturele sector*, PPMC Economisch Advies, november 2023, <https://ppmc.nl/fair-pay-dichterbij/>, en op gemeentelijk niveau *Wat kost Fair Pay?*, SIRM, april 2023, <https://www.kunsten92.nl/rapport-sirm-wat-kost-fair-pay/>.

Tabel 4.4 Gemiddelden per deelsector, 2022

	Aantal organisaties	Meerjarige subsidies (x € 1.000.)	Omzet (x € 1.000)	Personele lasten (x € 1.000)
Presentatie-instellingen	16	402	807	517
Theater en dans	14	513	861	538
Klassieke muziek	5	278	763	458
Pop, jazz en urban	11	255	616	319
Musea en erfgoed	4	383	1.048	691
Overige organisaties	22	321	768	403
Totaal/gemiddeld	72	367	787	462

In de deelsectoren klassieke muziek en pop, jazz en urban, en bij de overige organisaties zijn de zzp'ers goed voor meer dan de helft van de personele lasten (Figuur 4.4). Musea en erfgoedorganisaties zetten gemeten naar personele lasten het minste aantal zzp'ers in.

Figuur 4.4 Samenstelling personele lasten per deelsector naar type werkende, 2022



4.4.2 Meerkosten van Fair Pay per deelsector

Evenals bij de grootteklassen nemen in alle deelsectoren zowel de absolute meerkosten als de relatieve meerkosten van Fair Pay af tussen 2018 en 2022 (Tabel 4.5 en Figuur 4.5). De uitsplitsing van de meerkosten naar tekortschietende beloning en onbetaald structureel overwerk vertoont per deelsector een divers beeld; in de meeste deelsectoren zijn beide componenten van Fair Pay in 2022 lager dan in 2018.

Eén van de meest opvallende deelsectoren is klassieke muziek. De muziekensembles hebben in beide jaren zowel in absolute zin als in relatieve zin zeer hoge absolute en relatieve meerkosten. Gegeven de situatie in 2018 ontvingen zij de hoogste procentuele Fair Pay toeslag. Ze hebben stappen gezet in de richting van Fair Pay, maar kunnen de in 2022 ingevoerde en ruimere cao

Muziekensembles nog niet of niet volledig volgen. Daardoor worden musici in veel gevallen te laag ingeschaald. Bovendien passen de muziekensembles de opslagfactor van minimaal 50% op de cao-lonen voor zzp'ers niet volledig toe. Tevens wordt repetitietijd en reistijd doorgaans niet conform de nieuwe cao vergoed.

De presentatie-instellingen hebben de hoge meerkosten van Fair Pay in 2018 aanzienlijk weten terug te dringen, zowel absoluut als in percentage van de personele lasten. In deze deelsector zijn enkele middelgrote en grote organisaties die in 2022 vrijwel geen meerkosten van Fair Pay (meer) hebben, hoewel ze in 2018 forse meerkosten hadden. Deze organisaties oefenen een grote invloed uit op de resultaten van de totale deelsector presentatie-instellingen.

In de deelsectoren pop, jazz en urban, en overige organisaties zijn de achtergronden van de daling van de meerkosten van Fair Pay te vergelijken met die van de presentatie-instellingen, zij het minder extreem.

Musea en erfgoedorganisaties hadden in 2018 de laagste meerkosten van Fair Pay en hebben deze in 2022 nog verder gereduceerd, vooral door nog beter de cao te volgen.

Tabel 4.5 Totale meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties per deelsector naar componenten, 2018 en 2022 (bedragen x € 1.000, loonpeil 2022)^a

Deelsector	2018			2022		
	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten	Tekort-schietende beloning	Onbetaald structureel overwerk ^b	Totale meerkosten
Presentatie-instellingen	783	413	1.197	155	188	343
Theater en dans	336	386	722	455	143	598
Klassieke muziek	581	473	1.054	436	396	832
Pop, jazz en urban	402	197	599	56	208	265
Musea en erfgoed	127	53	180	0	30	30
Overige organisaties	268	819	1.087	297	189	485
Totaal	2.496	2.342	4.838	1.399	1.153	2.553

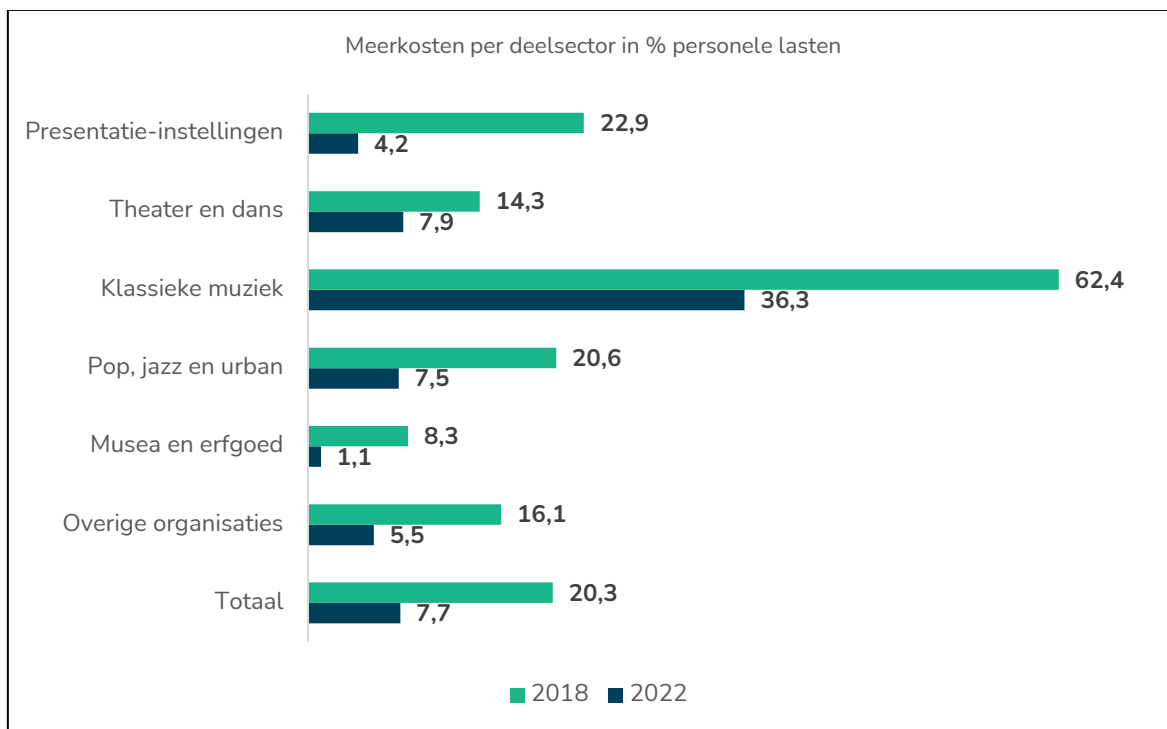
a Door afrondingen in de presentatie hoeven de totalen *niet* exact overeen te komen met de som van de gepresenteerde cijfers.

b Berekend conform beloning op basis van Fair Pay.

Bijlage 2 bevat voor 2018 en 2022 twee grafieken die de verdeling van de meerkosten en de personele lasten over de zes deelsectoren vergelijken. Daaruit blijkt onder meer dat de deelsector klassieke muziek in 2022 goed is voor 33% van de meerkosten, hoewel deze deelsector een aandeel van slechts 7% heeft in de personele lasten.

De relatieve meerkosten zijn in alle deelsectoren substantieel gedaald tussen 2018 en 2022 (Figuur 4.5). Dat komt overeen met de resultaten van de analyse van de geïnterviewde organisaties in de steekproef.

Figuur 4.5 Meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties per deelsector, 2018 en 2022 (in % van de personele lasten)

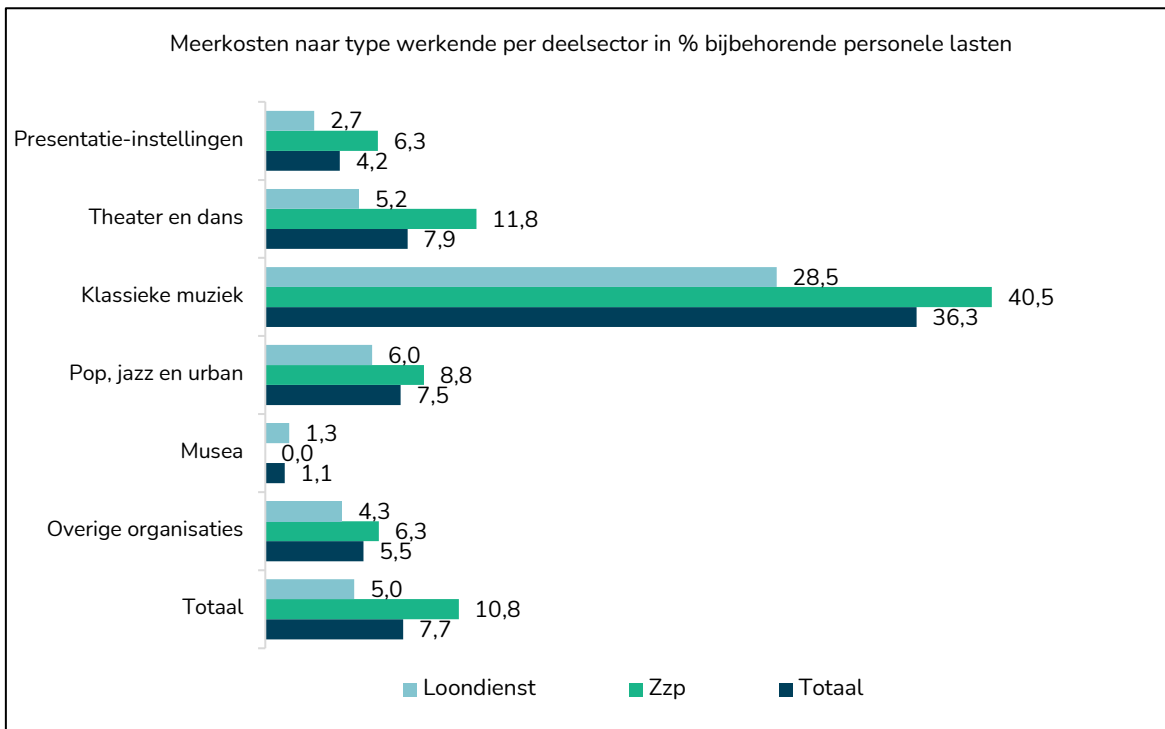


4.5 Meerkosten per type werkende

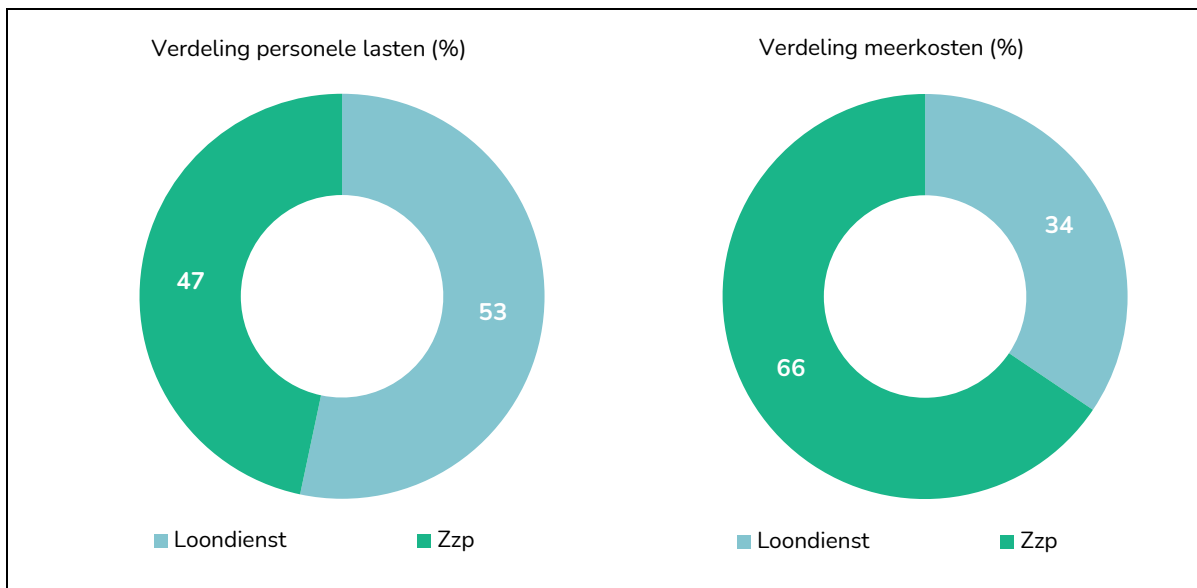
In aansluiting op de relatieve meerkosten per deelsector geeft Figuur 4.6 de relatieve meerkosten naar type werkende per deelsector aan. Deze verbijzondering betreft uitsluitend het jaar 2022. De figuur illustreert dat de relatieve meerkosten van zzp'ers gemiddeld ruim twee keer zo hoog zijn als die van personeel in loondienst (10,8% versus 5,0%). Ook hier blijkt de grote invloed van de deelsector klassieke muziek op de totale meerkosten: door de overwegende inzet van musici op zzp-basis in combinatie met de ruimere cao in 2022 zijn de relatieve meerkosten van zzp'ers in deze deelsector bijna vier keer zo hoog als gemiddeld. Alle andere deelsectoren zitten vrijwel op of onder het totaal gemiddelde.

Ondanks alle maatregelen gericht op zzp'ers (zie hoofdstuk 3) zijn zzp'ers in 2022 nog steeds goed voor 66% van de totale meerkosten (Figuur 4.7), hoewel ze slechts 47% van de personele lasten voor hun rekening nemen. Bij het personeel in loondienst is het beeld uiteraard omgekeerd. Naast de situatie in de deelsector klassieke muziek heeft dit ook te maken met de relatief grote afwijkingen van Fair Pay bij de vaste kern van kleine organisaties, die veelal bezet wordt door zzp'ers.

Figuur 4.6 Meerkosten van Fair Pay bij Rotterdamse culturele organisaties naar type werkende per deelsector, 2022 (in % van de bijbehorende personele lasten)



Figuur 4.7 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten naar type werkende (in %), 2022^a



a Meerkosten per type werkende in % van de totale meerkosten. Personele lasten per type werkende in % van de totale personele lasten.

5 Conclusies

In het voorliggende rapport zijn de meerkosten van Fair Pay en het effect van de Fair Pay toeslag in kaart gebracht voor 72 meerjarig gesubsidieerde culturele organisaties in de gemeente Rotterdam. Het betreft uitsluitend organisaties met een jaaronzet tot € 3 miljoen. De meerkosten bestaan uit een compensatie voor tekortschietende beloningen ten opzichte van de cao of de beloningsrichtlijn en een compensatie voor onbetaald structureel overwerk. Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

Totale meerkosten bijna gehalveerd in vier jaar tijd

- De totale meerkosten van Fair Pay bedragen in 2022 ruim € 2,55 miljoen, oftewel een afname van € 2,28 miljoen in vergelijking tot 2018. Dat is bijna een halvering. Uitgedrukt als percentage van de personele lasten bedragen de meerkosten in 2022 gemiddeld 7,7% (in 2018: 20,3%).
- De meerkosten bestaan in beide jaren voor iets meer dan de helft uit een tekortschietende beloning en voor iets minder dan de helft uit onbetaald structureel overwerk. Die verdeling is niet veel veranderd. Tekortschietende beloningen concentreren zich rond de directie, die zichzelf vaak tekort doet vanwege hun verantwoordelijkheid voor een sluitende exploitatie.
- Cao's vinden bij 36% van de geïnterviewde organisaties volledige navolging. 46% past een cao naar eigen inzicht ten dele toe en 18% heeft geen gangbare cao.

Meerkosten zijn relatief hoog bij (1) kleine organisaties, (2) in de deelsector klassieke muziek en (3) bij zzp'ers

- In alle grootteklassen en in alle deelsectoren is sprake van een daling van de meerkosten van Fair Pay tussen 2018 en 2022, zowel in absolute zin als in relatieve zin (= als percentage van de personele lasten).
- De relatieve meerkosten zijn in 2022 het hoogst bij kleine organisaties (ruim 19% van de personele lasten) en het laagst bij grote organisaties (6% van de personele lasten). Bij de kleine organisaties zijn de relatieve meerkosten weliswaar hoog, maar gaat het om kleine bedragen. Met bescheiden middelen kan het Fair Pay probleem van veel van deze organisaties worden opgelost.
- Een vergelijkbaar patroon in de relatieve meerkosten van kleine organisaties is te vinden in eerdere onderzoeken op landelijk en gemeenteniveau.
- Eén van de meest opvallende deelsectoren is de klassieke muziek met in beide jaren grote afwijkingen van Fair Pay. Gegeven de situatie in 2018 ontvingen de klassieke muziekorganisaties de hoogste procentuele Fair Pay toeslag. Ze hebben weliswaar stappen gezet in de richting van Fair Pay, maar kunnen de in 2022 ingevoerde en ruimere cao Muziekensembles nog niet (volledig) volgen.
- De relatieve meerkosten van zzp'ers zijn gemiddeld ruim twee keer zo hoog als die van personeel in loondienst (10,8% versus 5,0%). Naast de situatie in de klassieke muziek (met overwegende inzet van musici op zzp-basis) heeft dit ook te maken met de relatief grote

afwijkingen van Fair Pay bij de vaste kern van de kleine organisaties, die veelal bezet wordt door zzp'ers.

Effect van de Fair Pay toeslag is substantieel

- De omvang van de daling van de meerkosten (2,28 miljoen) ligt in orde van grootte van de totale Fair Pay toeslag die de 72 organisaties samen in 2022 hebben ontvangen (€ 2,48 miljoen).
- De steekproef van geïnterviewde organisaties besteedde de Fair Pay toeslag aan het verhogen van de tarieven van de zzp'ers (54%), het beter volgen van de cao (39%) en het verminderen van onbetaald structureel overwerk (29%).
- Wij concluderen dat het aannemelijk is dat de Fair Pay toeslag de Rotterdamse culturele organisaties heeft geholpen om de meerkosten van Fair Pay substantieel te verminderen. De Fair Pay toeslag versterkte het besef dat dit probleem opgelost moest worden en gaf direct ruimte daarmee te beginnen. De kosten van de genomen maatregelen zijn door veel organisaties niet direct gerelateerd aan de omvang van de ontvangen toeslag. De wijze van berekenen van de Fair Pay toeslag en de daaraan ten grondslag liggende berekening van de meerkosten, was niet voor alle organisaties even duidelijk. We merken daarom op dat – hoewel de omvang van de afname van de meerkosten en de omvang van de ontvangen Fair Pay toeslag redelijk overeenkomen – er niet voor alle organisaties een direct causaal verband is aan te tonen tussen beide.

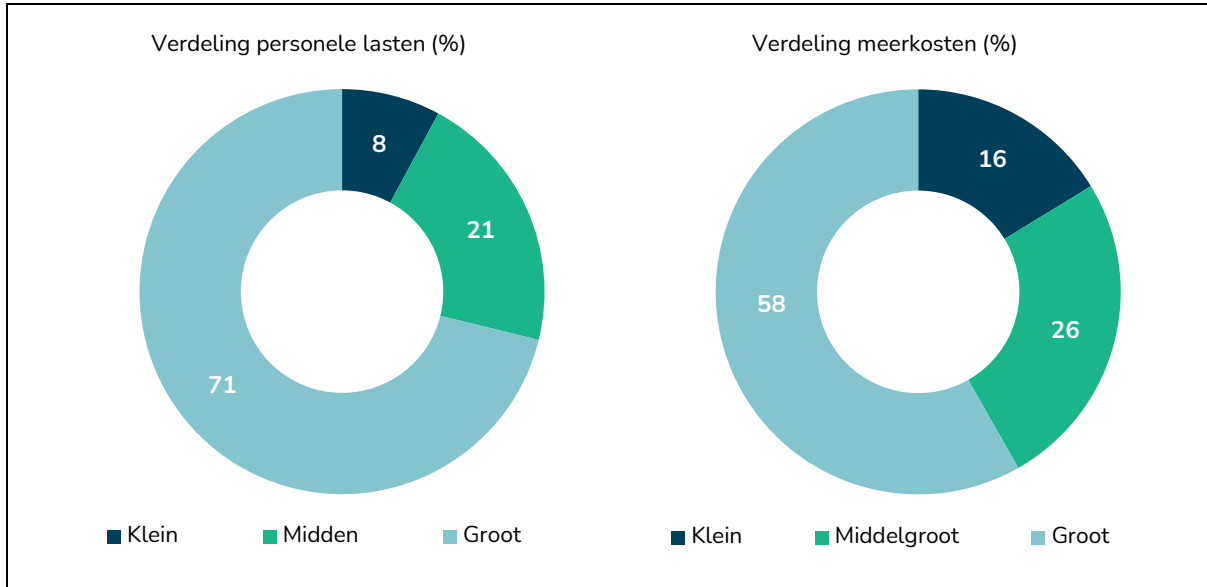
Fair Pay in 2025 is voor veel culturele organisaties een uitdaging

- Het in dit rapport gepresenteerde beeld van 2022 zegt niet alles over de toekomst. De in 2023 gestegen cao-lonen en tarieven in honorariumrichtlijnen zijn door veel geïnterviewden bij gebrek aan geld niet of ten dele toegepast. Zo ontstaat een structurele achterstand, die – gelet op recent gesloten cao's – in 2024 verder groeit. Met het oog op de start van de nieuwe Cultuurplanperiode is het van groot belang dat een realistische indexatie van de personele lasten en de bijbehorende meerkosten tussen 2022 en 2025 plaatsvindt.¹³ Indexatie is een wezenlijk onderdeel van Fair Pay. Anders lopen de beloningsachterstanden in de culturele sector op.
- De geïnterviewde organisaties geven aan de meerkosten van Fair Pay op te nemen in de subsidieaanvraag 2025-2028. Minder activiteiten als oplossing is vooral voor de kleinere organisaties vrijwel onmogelijk; afschaling van de activiteiten leidt tot inefficiëntie en mogelijk zelfs discontinuïteit van de bedrijfsvoering.
- De ambitie om volledig aan Fair Pay te voldoen wordt vrijwel unisono uitgesproken. Stap-ten terugzetten naar lagere tarieven en onbetaalde uren is ondenkbaar geworden.

¹³ Zie bijvoorbeeld <https://ppmc.nl/fair-pay-dichterbij/> Fair Pay dichterbij, Meerkosten van Fair Pay in de culturele sector, PPMC Economisch Advies, november 2023. In paragraaf 3.8 is een projectie opgenomen t/m 2025.

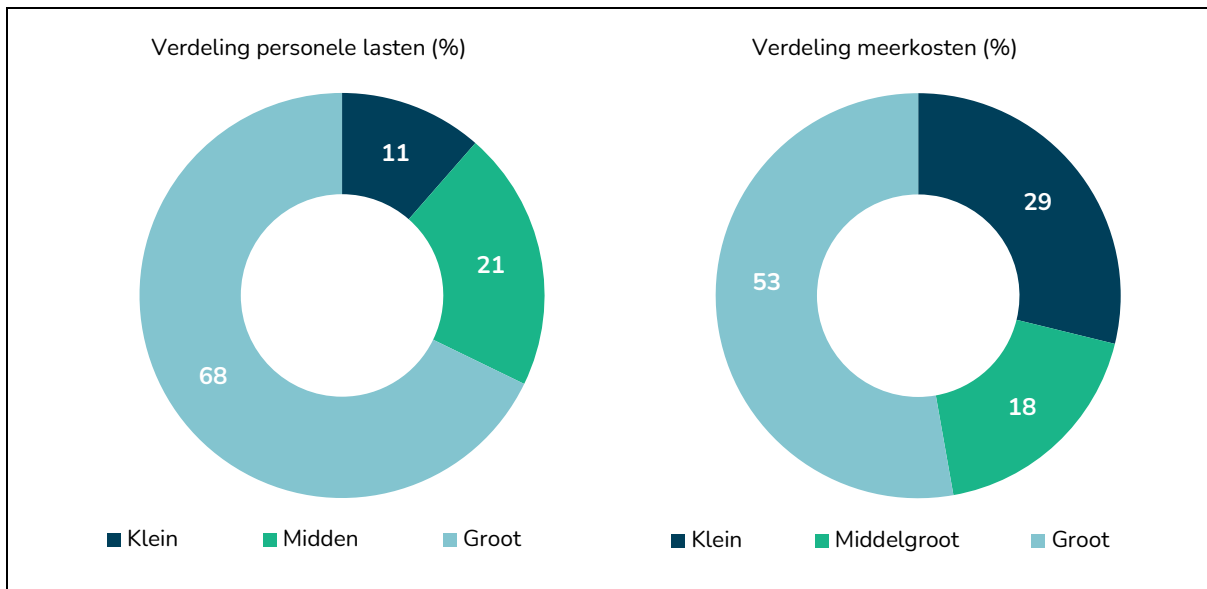
Bijlage I

Figuur B.1 Verdeling van meerkosten en personele lasten over de grootteklassen (in %), 2018^a



a Meerkosten per grootteklasse in % van de totale meerkosten. Personele lasten per grootteklasse in % van de totale personele lasten.

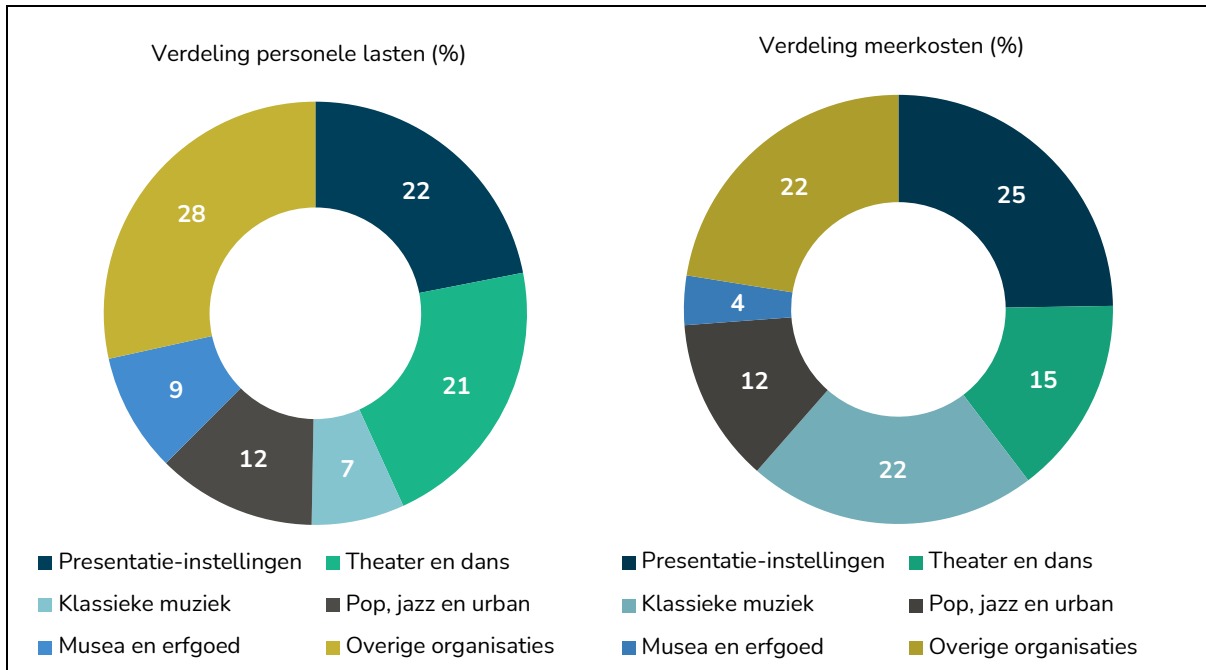
Figuur B.2 Verdeling van meerkosten en personele lasten over de grootteklassen (in %), 2022^a



a Meerkosten per grootteklasse in % van de totale meerkosten. Personele lasten per grootteklasse in % van de totale personele lasten.

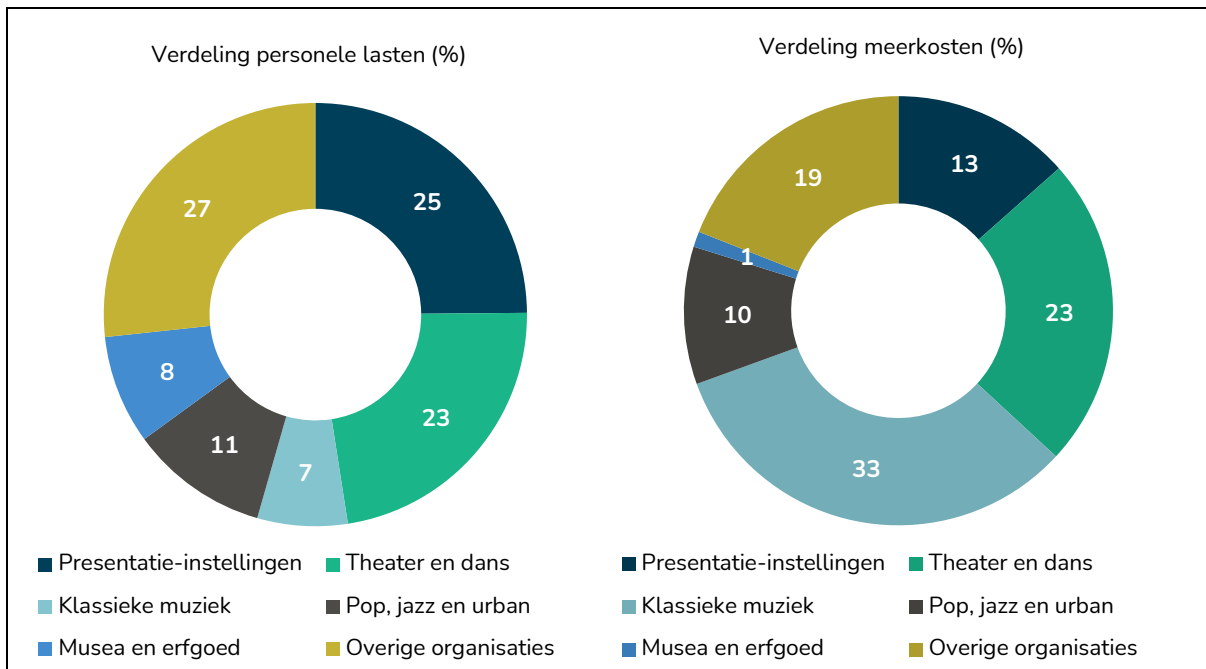
Bijlage 2

Figuur B.3 Verdeling van meerkosten en personele lasten over de deelsectoren (in %), 2018^a



a Meerkosten per deelsector in % van de totale meerkosten. Personele lasten per grootteklasse in % van de totale personele lasten.

Figuur B.4 Verdeling van meerkosten en personele lasten over de deelsectoren (in %), 2022^a



a Meerkosten per deelsector in % van de totale meerkosten. Personele lasten per grootteklasse in % van de totale personele lasten.