

Eindrapportage

# Meerkosten van Fair Pay in de provincie Utrecht

**Een analyse voor meerjarig gesubsidieerde culturele organisaties**

21 oktober 2025

Richard Geukema (PPMC Economisch Advies)

René Goudriaan (Goudriaan Economics)

m.m.v. Nancy Blaker (Atlas Research)

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

De provincie Utrecht onderkent het belang van Fair Pay en stimuleert de toepassing ervan. Gedurende de subsidieperiode 2025-2028 is daarvoor € 200.000 per jaar aan aanvullende middelen gereserveerd. De provincie heeft op dit moment echter nog beperkt inzicht in de meerkosten van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties. De provincie Utrecht heeft daarom PPMC Economisch Advies gevraagd om de meerkosten van Fair Pay in 2023 en 2025 voor deze organisaties in kaart te brengen en de potentiële beleidsopties voor de provincie te verkennen.

## Aanpak

Onze onderzoeksaanpak borduurt voort op onze eerdere onderzoeken naar de meerkosten van Fair Pay. We hanteren een uniforme methode, gebaseerd op een combinatie van een interactieve informatie-uitvraag met diepte-interviews, ondersteund door een empirische analyse van gegevens uit jaarrekeningen, begrotingen en een uitvraag van gegevens door de provincie Utrecht. Vanwege de aansluiting bij de huidige subsidieperiode valt de nadruk in het onderzoek op de meerkosten in 2025.

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 huidige cao of beloningsrichtlijn en ten tweede uit (kosten van) onbetaald overwerk. De meerkosten van Fair Pay zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen. Deze hebben betrekking op alle betaalde werkenden bij de betrokken culturele organisaties. Bij de berekening van de meerkosten van Fair Pay blijven vrijwilligers buiten beschouwing. Aan de inzet van vrijwilligers en de financiële waarde daarvan schenken we afzonderlijk aandacht.

## Totale meerkosten van Fair Pay

Integrale toepassing van Fair Pay is in 2025 nog niet aan de orde, hoewel de organisaties stappen daartoe hebben gezet. De meerkosten nemen af met 27% van een niveau van bijna € 1,4 mln. in 2023 naar € 1,0 mln. in 2025 op basis van de ingediende begrotingen, maar blijven nog aanzienlijk (Tabel 0.1).

Tabel 0.1 Meerkosten en relatieve meerkosten per subsidierelatie, 2023 en 2025

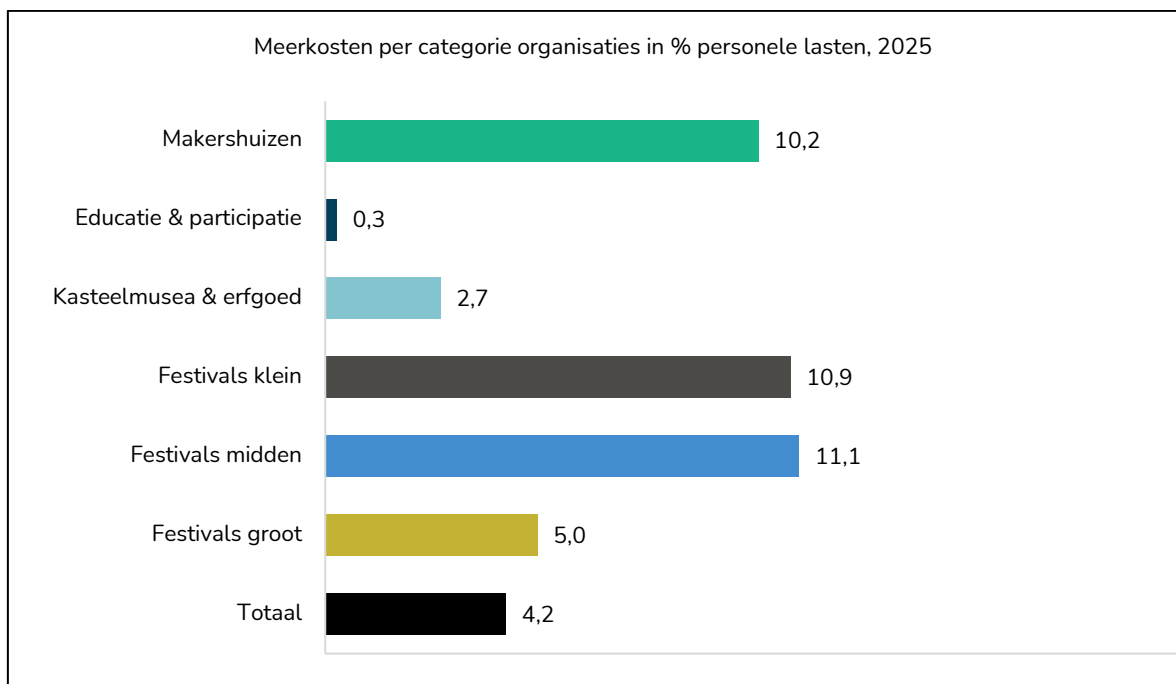
	2023		2025	
	Totale meerkosten (x € 1.000)	Relatieve meerkosten (in %)	Totale meerkosten (x € 1.000)	Relatieve meerkosten (in %)
Partnerorganisaties	256	2,4	174	1,4
Festivals	1.110	11,3	829	7,2
<b>Totaal</b>	<b>1.366</b>	<b>6,7</b>	<b>1.003</b>	<b>4,2</b>

Bij de partnerorganisaties dalen de meerkosten sterker dan bij de festivals (32% versus 26%). Dat komt vooral door de sterke daling van de tekortschietende beloningen bij de partnerorganisaties. De daling van het onbetaald structureel overwerk blijft daar in de meeste gevallen bij achter. In 2023 en 2025 bestaat zowel bij de partnerorganisaties als bij de festivals krap de helft van de meerkosten uit tekortschietende beloningen en ruim de helft uit de kosten van onbetaald structureel overwerk.

De relatieve meerkosten (= meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten) zijn gedaald van 6,7% in 2023 naar 4,2% in 2025. Bij de festivals zijn de relatieve meerkosten in 2025 maar liefst een factor vijf groter dan die bij de partnerorganisaties. Ze nemen in dat jaar daardoor in totaal 83% van de meerkosten van alle organisaties voor hun rekening.

De relatieve meerkosten zijn het hoogst bij makershuizen, en kleine en middelgrote festivals (Figuur 0.1). Deze drie categorieën organisaties nemen samen ruim de helft van alle meerkosten voor hun rekening. Dit komt door (1) hun beperkte schaal en financiële middelen, (2) relatief veel inzet van (te karig beloond) ingehuurd personeel, (3) veel kleine aanstellingen en contracten, die al snel onbetaald structureel overwerk tot gevolg hebben, en (4) in verhouding veel organisaties die nieuw zijn in de meerjarige subsidiestructuur van de provincie Utrecht.

Figuur 0.1 Relatieve meerkosten per categorie organisaties (in %), 2025



Niet in de figuur, maar belangrijk om te noemen:

- De relatieve meerkosten van ingehuurd personeel (5,7%) zijn gemiddeld 1,7 keer zo hoog als die van personeel in loondienst (3,3%). Dit komt vooral door de sterke concentratie van personeel in loondienst bij de partnerorganisaties (met overwegend beperkte relatieve meerkosten) en de sterke concentratie van ingehuurd personeel bij de kleine en middelgrote festivals (met hoge relatieve meerkosten).

- Bij nieuwe organisaties in de meerjarige provinciale subsidiestructuur zijn de relatieve meerkosten (8,8%) aanzienlijk hoger dan die van organisaties die in de vorige subsidieperiode ook werden ondersteund (3,6%).

### **Potentiële beleidsopties voor de provincie Utrecht**

De provincie Utrecht beschikt over twee opties voor de afbouw van de meerkosten: (1) beschikbaarstelling van aanvullende middelen voor Fair Pay en (2) geen aanvullende middelen voor Fair Pay toe te kennen, maar van de culturele organisaties te eisen dat zij hun aanbod van activiteiten verminderen.

#### **(1) Aanvullende middelen voor Fair Pay**

De provincie Utrecht is niet de enige financier van de organisaties. Rekening houdend met een proportionele bijdrage van alle betrokken financiers (inclusief het publiek) en de spreiding van de meerkosten over de organisaties in 2025 behoort 8,5% van de meerkosten tot de financiële verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht. Dit komt voor de provincie neer op een bedrag van € 85.000. Dat is nog niet de helft van de middelen die de provincie daarvoor heeft gereserveerd.

In de voorgestelde subsidiesystematiek voor de aanvullende middelen wordt dit bedrag via een procentuele opslag op de meerjarige subsidie verdeeld over de organisaties. De opslag bedraagt gemiddeld 0,86% en loopt uiteen van 8,56% voor middelgrote festivals tot 0,06% voor organisaties voor educatie en participatie. De opslagen zijn afhankelijk van de meerkosten en zijn het hoogste voor middelgrote en kleine festivals, en de makershuizen, de categorieën organisaties met de hoogste relatieve meerkosten.

#### **(2) Vermindering van het aanbod van activiteiten**

Bij gelijkblijvende financiële middelen moeten organisaties met meerkosten hun personeelsinzet en/of hun overige kosten terugschroeven om voor het overblijvende personeel aan Fair Pay te kunnen voldoen. Dat heeft onvermijdelijk een vermindering van het aantal activiteiten tot gevolg. Minder activiteiten leiden niet alleen tot lagere activiteitenlasten, maar eveneens tot lagere publieksinkomsten. Daardoor lekt ten eerste een deel van de beoogde besparingen weg en ten tweede moet dan een *extra vermindering* van de activiteiten plaatsvinden om dit *weglekeffect* te compenseren.

Uit de uitgevoerde *theoretische* analyse blijkt dat de betreffende culturele organisaties hun activiteiten met gemiddeld 4,4% moeten terugbrengen om Fair Pay integraal in te kunnen voeren voor het overblijvende personeel. Binnen de partnerorganisaties is de vermindering van de activiteiten het grootste bij de makershuizen (5,7%) – door hoge relatieve meerkosten – en de kasteelmusea en erfgoedorganisaties (5,2%) door weglekeffecten als gevolg van een sterke vermindering van de publieksinkomsten. Binnen de festivals is de reductie van de activiteiten het grootste bij de kleine en middelgrote festivals (respectievelijk 10,0% en 11,9%). Beide categorieën festivals hebben zowel hoge relatieve meerkosten als relatief hoge publieksinkomsten.

### **Aanbevelingen**

In het rapport is een *roadmap* voor Fair Pay opgesteld. Deze leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Stel aanvullende middelen beschikbaar voor toepassing van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties en wacht niet op acties van de andere financiers. Bij gelijkblijvende middelen heeft integrale invoering van Fair Pay door weglekeffecten anders een versterkte inkrimping van de activiteiten en de werkgelegenheid van de organisaties tot gevolg. Dit is geen aantrekkelijke optie.
- Start eventueel met de beschikbaarstelling van aanvullende middelen bij de organisaties waar de toepassing van Fair Pay op de grootste problemen stuit. Daarmee geeft de provincie Utrecht in ieder geval een duidelijk signaal af dat zij Fair Pay serieus neemt.
- Hanteer bij de inzet van Fair Pay middelen (minimaal) de in de subsidiesystematiek per categorie organisaties uitgewerkte opslagpercentages.
- Houd de subsidiebedragen ten minste op peil door te zorgen voor een realistische indexatie van de subsidiebedragen aan de loon- en prijsontwikkeling.
- Organiseer kennisworkshops over Fair Pay voor de organisaties die daar behoefte aan hebben (in het algemeen de kleinere en nieuw gesubsidieerde organisaties).
- Maak afspraken met de andere financiers over de beschikbaarstelling van aanvullende middelen voor Fair Pay en vervul een coördinerende rol in de gesprekken met de subsidiërende Utrechtse gemeenten.
- Spreek met de andere financiers van de culturele organisaties een tijdpad en ingroeitraject af voor de integrale invoering van Fair Pay in de nabije toekomst.
- Overweeg om – afhankelijk van het gekozen tijdpad – net als het Rijk Fair Pay verplicht te stellen bij de aanvraag van een meerjarige subsidie (van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting).
- Verken de mogelijkheden voor een gezamenlijke backoffice voor kleinere organisaties zodat zij via een centraal 'loket' hun bedrijfsvoering kunnen professionaliseren.
- Monitor actief de stappen die de organisaties de komende jaren moeten zetten voor integrale invoering van Fair Pay. Het betreft in het bijzonder de stappen naar een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering met een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen. Evalueer daarnaast – vóór het einde van de huidige subsidieperiode – (kwantitatief) de vorderingen van de organisaties op het gebied van Fair Pay.
- Ga in gesprek met de organisaties of en hoe toekomstbestendig hun vrijwilligersbeleid is, mede in relatie tot de inzet van betaald personeel en de vrijwilligerstaken die idealiter door betaald personeel behoren te worden uitgevoerd. Op dit moment zijn de organisaties – ook in de vaste organisatiekern – in veel gevallen immers (te) sterk afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. De waarde van deze inzet bedraagt – voorzichtig geschat – € 570.000 per jaar.

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Indeling van het rapport en leeswijzer	7
<b>2 Onderzoeksaanpak</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 Uitgangspunten	9
2.3 Praktijkonderzoek	12
2.4 Opschaling	14
<b>3 Meerkosten van Fair Pay</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 De situatie in 2025	15
3.3 Meerkosten, 2023-2025	17
3.4 Meerkosten naar verschillende kenmerken, 2025	19
<b>4 Beleidsopties voor de afbouw van de meerkosten</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 Financiering van de meerkosten en subsidiesystematiek	26
4.3 Gevolgen voor het aanbod bij een gelijkblijvend financieel kader, 2025	28
<b>5 Vrijwilligers</b>	<b>31</b>
5.1 Inleiding	31
5.2 De situatie in 2025	31
5.3 Financiële waarde	33
<b>6 Roadmap en monitoring Fair Pay</b>	<b>34</b>
6.1 Inleiding	34
6.2 Roadmap voor Fair Pay	34
6.3 Monitoring van Fair Pay	37
<b>7 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
7.1 Inleiding	39
7.2 Conclusies	39
7.3 Aanbevelingen	41
<b>Bijlage 1: Checklist Fair Pay</b>	<b>43</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Fair Pay, een eerlijke beloning van werkenden in de culturele en creatieve sector, is een belangrijke pijler van de Fair Practice Code. Veel subsidiegevers verwachten van culturele organisaties dat zij de Fair Practice Code onderschrijven en Fair Pay (gaan) toepassen. Dit stemt overeen met de voorwaarden die het ministerie van OCW heeft gesteld aan de toekenning van extra middelen voor Fair Pay aan culturele organisaties in de Basisinfrastructuur en aan organisaties met een meerjarige subsidie van een van de cultuurfondsen van het Rijk.<sup>1</sup>

De provincie Utrecht onderkent in haar *Ontwerp Omgevingswetprogramma Cultuur en Erfgoed 2025-2028*<sup>2</sup> het belang van Fair Pay en stimuleert de toepassing van de Fair Practice Code. In overeenstemming met het coalitieakkoord<sup>3</sup> is gedurende de beleidsperiode € 200.000 per jaar aan extra middelen voor Fair Pay gereserveerd.

De provincie Utrecht heeft op dit moment echter nog beperkt inzicht in de toepassing van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties. Het betreft vragen als: Is er sprake van een 'Fair Pay gat'? Hoe groot is dit en bij welke organisaties zitten de grootste uitdagingen op het gebied van Fair Pay? Hoe kunnen we de toepassing van Fair Pay bevorderen en de beschikbare middelen effectief inzetten?

Daarom heeft de provincie Utrecht behoefte aan een onderzoek naar de toepassing van Fair Pay bij de culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie.

## 1.2 Vraagstelling

De provincie Utrecht heeft ons de volgende zes vragen voorgelegd:

1. Wat zijn de (minimale) meerkosten van Fair Pay in 2023 en 2025 bij culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht *uitgaande van een gelijkblijvend aanbod?*
2. Wat is het aandeel van de provincie Utrecht in de financiering van de meerkosten van Fair Pay in 2023 en 2025?
3. Stel dat de provincie Utrecht een evenredig deel van de meerkosten Fair Pay subsidieert, hoe zou een subsidiesystematiek voor Fair Pay eruit kunnen zien?
4. Wat zijn de gevolgen voor het aanbod van culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie als deze organisaties Fair Pay volledig gaan toepassen *bij een gelijkblijvend financieel kader?*
5. Wat is de waarde van de bijdrage van vrijwilligers in de vaste organisatiekern (uitgaande van het wettelijk minimumloon)?

---

<sup>1</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/9a2153da-92df-4847-90e3-306a997d73d3/file>

<sup>2</sup> [https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/cultuur-en-erfgoed\(paragraaf 4.5\)](https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/cultuur-en-erfgoed(paragraaf 4.5))

<sup>3</sup> [https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-07/Coalitieakkoord\\_provincie\\_Utrecht\\_2023-2027\\_04-07-23.pdf](https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-07/Coalitieakkoord_provincie_Utrecht_2023-2027_04-07-23.pdf) (Hoofdstuk 12)

## 6. Wat is een denkbare 'roadmap' die de toepassing van Fair Pay ondersteunt?

Met (minimale) meerkosten van Fair Pay bedoelen we de meerkosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van afwijkingen van Fair Pay gegeven de *huidige* cao's en beloningsrichtlijnen. Het gaat zowel om tekortschietende beloningen als om (kosten van) onbetaald structureel overwerk.

Waar de eerste vraag de totale meerkosten van Fair Pay behandelt, heeft het antwoord op de tweede vraag betrekking op het aandeel van de provincie Utrecht in de financiering van de meerkosten. Naast de provincie Utrecht zijn immers ook andere financiers – het Rijk, cultuurfondsen van het Rijk, gemeenten, private fondsen, publiek et cetera – medeverantwoordelijk voor de meerkosten van de culturele organisaties. De antwoorden op vragen 1 en 2 geven het kader aan voor een eventuele provinciale subsidie voor Fair Pay (vraag 3).

De voorgaande drie vragen gaan uit van een *gelijkblijvend aanbod* van culturele activiteiten, hoewel de toepassing van Fair Pay onvermijdelijk leidt tot hogere personele lasten. Bij een *gelijkblijvend financieel kader* leidt het ongedaan maken van de meerkosten onvermijdelijk tot een vermindering van het aanbod van culturele activiteiten (vraag 4).

Bij de berekening van de meerkosten richten we ons op betaalde werkenden bij culturele organisaties, zowel medewerkers in loondienst als ingehuurd personeel (waaronder zzp'ers). Fair Pay bij vrijwilligers blijft in de berekening van de meerkosten buiten beschouwing. Op verzoek van de provincie proberen we echter in kaart te brengen hoeveel vrijwilligers de betreffende culturele organisaties hebben, in hoeverre er sprake is van 'vaste' vrijwilligers die *structurele* taken vervullen, en wat de financiële waarde is van hun bijdrage uitgaande van het wettelijk minimumloon (vraag 5).

De invoering en implementatie van de Fair Pay is een dynamisch proces en vergt een cultuuromslag bij organisaties, makers en financiers. We schetsen een 'roadmap' die de provincie Utrecht handvatten geeft om Fair Pay bij culturele organisaties te bevorderen en te monitoren (vraag 6).

## 1.3 Indeling van het rapport en leeswijzer

De indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 3 presenteren we de meerkosten van Fair Pay uitgaande van een gelijkblijvend cultureel aanbod. In hoofdstuk 4 schenken we aandacht aan het aandeel van de provincie Utrecht in de financiering van de meerkosten en de bijbehorende subsidiesystematiek, alsmede de gevolgen van de integrale invoering van Fair Pay voor het aanbod van culturele activiteiten bij een gelijkblijvend financieel kader. Hoofdstuk 5 behandelt de betekenis en de waarde van vrijwilligers. In hoofdstuk 6 schetsen we een 'roadmap' die de integrale invoering van Fair Pay ondersteunt. We sluiten het rapport af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

In het rapport presenteren we in tabellen en figuren steeds *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 voor de vergroting van de leesbaarheid en om de nadruk te leggen op de belangrijkste resultaten.

Terminologie:

- De meerjarig door de provincie Utrecht gesubsidieerde organisaties duiden we veelal kortweg aan als culturele organisaties of organisaties.
- Strikt genomen gaat het in de begroting van 2025 over *begrote* personele lasten, *begroot* aantal fte's et cetera. Voor de leesbaarheid laten we het woord begroot meestal weg

## 2 Onderzoeksaanpak

### 2.1 Inleiding

Het onderzoek heeft vooral een kwantitatief karakter en richt zich primair op Fair Pay en de toepassing daarvan. Kort samengevat brengen we voor Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties de cijfers achter het verhaal én het verhaal achter de cijfers in kaart.

Uit onze ervaringen in eerdere onderzoeken op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau blijkt dat organisaties het in de praktijk buitengewoon moeilijk vinden om de afwijkingen van de Fair Pay realistisch in te schatten. 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.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. 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 berekening van de meerkosten van Fair Pay beschrijven we in paragraaf 2.4.

### 2.2 Uitgangspunten

#### Aanpak vergelijkbaar met onze eerdere onderzoeken

De onderzoeksaanpak borduurt voort op onze eerdere onderzoeken naar de toepassing van Fair Pay, waaronder in *Fair Pay dichterbij*.<sup>4</sup> We hanteren een uniforme methode, gebaseerd op een combinatie van een interactieve informatie-uitvraag met diepte-interviews, ondersteund door een empirische analyse van gegevens uit jaarrekeningen en begrotingen.

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 blijven bij de *berekening* van de meerkosten van Fair Pay buiten beschouwing, maar komen in een afzonderlijke analyse in hoofdstuk 5 aan bod.

#### Aantal organisaties en heterogeniteit

Het onderzoek heeft betrekking op 39 meerjarig door de provincie gesubsidieerde culturele organisaties.<sup>5</sup> We richten ons in de analyses op het deel van de organisaties dat culturele activiteiten uitvoert.<sup>6</sup> De provincie maakt naar de aard van de subsidierelatie een tweedeling in partnerorganisaties en festivals:

---

<sup>4</sup> <https://ppmc.nl/fair-pay-dichterbij/>

<sup>5</sup> Dit is het aantal organisaties dat tenminste enig betaald personeel heeft in de eigen organisatie en waar analyses van Fair Pay zinvol zijn. Daarnaast zijn er twee organisaties (festivals) met een meerjarige subsidie van de provincie waar de vaste organisatie volledig uit vrijwilligers bestaat. De analyse van vrijwilligers betreft derhalve 41 organisaties (zie hoofdstuk 5).

<sup>6</sup> Bij het Utrechts Landschap gaat het om een aandeel cultuur van 20% en bij Landschap Erfgoed Utrecht om een aandeel cultuur van 50%. Deze percentages berusten op een opgave van de directies.

- Partnerorganisaties zijn door de provincie aangewezen organisaties die een aanvraag indienen voor een meerjarige subsidie. De partnerorganisaties beschikken over specifieke expertise die de continuïteit in het beleid van de provincie en de uitvoering kunnen waarborgen. Het gaat in het onderzoek om drie categorieën: makershuizen, organisaties voor educatie en participatie, en kasteelmusea en erfgoedorganisaties.
- Festivals zijn organisaties die mede uitvoering geven aan de beleidsdoelen van de provincie. In het onderzoek onderscheiden we qua grootte van de omzet in 2025 drie categorieën: klein (met een jaaromzet tot € 400.000), middelgroot (met een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000) en groot (met een jaaromzet van € 900.000 en meer).

Tabel 2.1 geeft het samenvattende overzicht van de indeling. Voor de berekening van de meerkosten van Fair Pay hanteren we deze ‘hybride’ indeling. Bij de partnerorganisaties zijn de drie categorieën onderscheidend in de berekening van de meerkosten en is het – gegeven de beperkte aantallen per categorie – niet zinvol en mogelijk om een verdere uitsplitsing te maken naar grootte van de omzet. Bij de festivals daarentegen vormt de grootte van de omzet de belangrijkste bron van heterogeniteit. Kleine festivals met weinig subsidie kunnen zich in de praktijk doorgaans lastiger aan een cao en/of een beloningsrichtlijn houden dan grotere, ruimer gesubsidieerde festivals.

Tabel 2.1 Indeling van de culturele organisaties naar subsidierelatie en categorie organisaties

	Aantal meerjarig gesubsidieerde organisaties
<b>Partnerorganisaties</b>	<b>12</b>
- makershuizen	3
- educatie en participatie	5
- kasteelmusea en erfgoed	4
<b>Festivals</b>	<b>27</b>
- festivals klein (met in 2025 een jaaromzet tot € 400.000)	14
- festivals midden (met in 2025 een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000)	5
- festivals groot (met in 2025 een jaaromzet van € 900.000 en meer)	8
<b>Totaal</b>	<b>39</b>

### Meerkosten in 2025 centraal

De analyse van de meerkosten berust op gegevens voor de jaren 2023 en 2025. In de presentatie van de resultaten staat de situatie in 2025 centraal. De reden hiervoor is ten eerste dat de onderliggende patronen van de meerkosten in beide jaren weinig verschillen. Ten tweede geeft 2025 een beter beeld van de situatie in de huidige subsidieperiode en sluit de analyse daardoor beter aan bij de te ontwikkelen systematiek van de subsidie voor Fair Pay. We presenteren daarom de ontwikkeling van de meerkosten tussen 2023 en 2025 alleen op hoofdlijnen.

### Beloningen

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de meerkosten van Fair Pay bij de meerjarig door de provincie gesubsidieerde organisaties. Het onderzoek richt zich op beloningsproblemen die kunnen worden opgelost door de toepassing van bestaande cao's en/of

beloningsrichtlijnen. Cao's en beloningsrichtlijnen fungeren als referentiekader (benchmark) voor een fatsoenlijke beloning van zowel werknemers als zzp'ers. Het gaat er onder meer om of werkenden (minimaal) in de juiste schaal en trede van het betreffende loonegebouw zijn ingedeeld.

Dat neemt niet weg dat ook cao's en beloningsrichtlijnen op punten voor verbetering vatbaar zijn, mede omdat ze doorgaans zijn ingegeven door de beperkte financiële ruimte van de culturele sector. Tevens bestaan er grote verschillen tussen de verschillende cao's in de culturele sector, zowel qua primaire als qua secundaire arbeidsvoorwaarden.

Voor ingehuurde zzp'ers gaan we net als veel culturele organisaties primair uit van een ondergrens voor het honorarium van zzp'ers. Deze berust op het cao-loon voor vergelijkbare functies in loondienst met een bruto/bruto-opslag van ten minste 50% voor vakantiegeld, verzekeringen en andere lasten; dit in navolging van onder meer de cao Toneel en Dans en de cao Kunsteducatie.<sup>7</sup> Soms is er een specifieke beloningsrichtlijn van toepassing, zoals de SENA-norm.

De ingehuurde zzp'ers betreft zowel optredende artiesten als werkenden die op zzp basis in de vaste kern van de organisatie werken (bijvoorbeeld als artistiek of zakelijk leider of als marketeer). Zie ook paragraaf 3.2 en paragraaf 3.4.3.

Voor de festivals nemen we bij de berekening voor de optredende artiesten alleen de meerkosten mee van de direct door het festival betaalde individuele artiesten. Optredende gezelschappen ontvangen doorgaans een uitkoopsom, waarbij de beloning van het personeel geschiedt door het betreffende gezelschap. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn in onze onderzoeken naar Fair Pay de eventuele meerkosten in beginsel opgenomen in de meerkosten van de gezelschappen (en niet bij het betreffende festival).

### **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 alle door de provincie Utrecht gesubsidieerde organisaties in beschouwing (kunnen) nemen. Organisaties met een projectsubsidie komen in het onderzoek bijvoorbeeld 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.

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.digipacct.nl/cao-loon-naar-zzp-tarief>; de cao Poppodia en Festivals hanteert een minimum-opslag van 67%

Met inachtneming van het voorgaande zijn de 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 beloningsafwijkingen van de huidige cao's en beloningsrichtlijnen in de culturele sector.
2. Kosten van onbetaald structureel overwerk. Deze component betreft de 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.

### **Praktijkonderzoek en uitvraag door de provincie Utrecht**

Bij de festivals die geen onderdeel zijn van de interviewsteekproef van het praktijkonderzoek (zie paragraaf 2.3), heeft de provincie Utrecht een gerichte informatie-uitvraag gedaan over de persoonlijke lasten en bezetting op basis van hetzelfde format als in het praktijkonderzoek.

### **Loon- en prijspeil**

De cijfers voor 2025 zijn gebaseerd op het verwachte loon- en prijspeil 2024, dat bij de subsidie-aanvraag (begin 2024) het uitgangspunt vormde. Provinciale Staten besluiten jaarlijks over het wel of niet toepassen van de indexatie voor de loon- en prijsontwikkelingen. Voor 2025 zijn de indexeringspercentages voor het loongevoelig en prijsgevoelig aandeel van de provinciale meerjarige subsidie vastgesteld op respectievelijk 4,4% en 2,2%.

## **2.3 Praktijkonderzoek**

Het praktijkonderzoek is uitgevoerd in de maanden november 2024 tot en met maart 2025. Het berust op diepte-interviews en een interactieve informatie-uitvraag bij 29 van de 39 organisaties. In overleg met de provincie hebben we besloten om alle partnerorganisaties op te nemen in het praktijkonderzoek, en om bij de festivals een representatieve selectie te maken van 17 van de 27 festivals.

Tabel 2.2 Aantal (geïnterviewde) organisaties naar subsidierelatie en categorie organisaties

	Aantal organisaties	Aantal geïnterviewde organisaties
<b>Partnerorganisaties</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
- makershuizen	3	3
- educatie en participatie	5	5
- kasteelmusea en erfgoed	4	4
<b>Festivals</b>	<b>27</b>	<b>17</b>
- festivals klein (met in 2025 een jaaromzet tot € 400.000)	14	9
- festivals midden (met in 2025 een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000)	5	3
- festivals groot (met in 2025 een jaaromzet van € 900.000 en meer)	8	5
<b>Totaal</b>	<b>39</b>	<b>29</b>

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 van afzonderlijke culturele organisaties. Voorafgaande aan de interviews hebben de geselecteerde organisaties een interviewleidraad en een elektronisch enquêteformulier ontvangen, zodat zij zich goed konden voorbereiden op het interview. In de interviews vragen we bij uitstek door op de 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, de aanwezigheid van een adequate pensioenvoorziening en de rol van stagiairs en vrijwilligers. Bij de vrijwilligers stellen we vast hoeveel vrijwilligers tot de 'vaste kern' worden gerekend; dit zijn in onze definitie de vrijwilligers die (mede) beleidsmatige taken uitvoeren en min of meer het gehele jaar betrokken zijn bij de organisatie.

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. De interviews verwerken we vervolgens via een vast format. We controleren de verkregen cijfers, vullen aan waar nodig en stellen indien nodig aanvullende vragen aan de geïnterviewde organisaties. 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 personele lasten per type werkende. Op het niveau van een individuele culturele organisatie levert deze stap zowel voor werknemers in loondienst als voor zzp'ers inzicht op in de afwijkingen van Fair Pay. De meerkosten voor respectievelijk werknemers in loondienst en zzp'ers zijn de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van deze afwijkingen.

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

## 2.4 Opschaling

Ten slotte schalen we de resultaten voor de meerkosten uit het praktijkonderzoek op naar totalen voor alle 39 culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht. Alle partnerorganisaties hebben aan het praktijkonderzoek meegedaan, zodat voor hen de opschaling achterwege kan blijven.

Bij de festivals worden de resultaten van de steekproef opgeschaald naar het totaalniveau van elk van de drie onderscheiden festivalcategorieën. De opschaling van de resultaten per categorie organisaties 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 festivals samen tot totalen per festivalcategorie. Vervolgens drukken we voor personeel in loondienst in elke festivalcategorie de meerkosten – uitgesplitst naar de componenten beloning, onbetaald structureel overwerk – uit als percentage van de personele lasten. De gevonden percentages voor het personeel in loondienst beschouwen we als maatgevend voor alle festivals in de betreffende categorie. In de analyse worden de kosten van onbetaald structureel overwerk steeds bepaald op basis van beloning conform Fair Pay. De verkregen percentages voor de meerkosten van personeel in loondienst passen we toe op de personele lasten van personeel in loondienst bij alle festivals om per festivalcategorie de meerkosten van personeel in loondienst te kunnen bepalen. 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 paragrafen is besproken.

Daarna herhalen we de voorgaande stappen voor zzp'ers. Ten slotte tellen we de meerkosten van personeel in loondienst en zzp'ers bij elkaar op om voor de onderscheiden categorieën festivals de meerkosten voor alle werkenden te berekenen.

## 3 Meerkosten van Fair Pay

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de meerkosten van Fair Pay voor de 39 culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht.

De analyse van de meerkosten berust op de gerealiseerde cijfers in 2023 en de begrote cijfers voor 2025. Voor de leesbaarheid houden we het bij de cijfers of de situatie in 2025 in plaats van begrote cijfers of begrote situatie. Bij de presentatie van de resultaten staan de meerkosten in 2025 centraal. Ten eerste verschillen de onderliggende patronen van de meerkosten in beide jaren weinig. Ten tweede geeft 2025 een beter beeld van de huidige subsidieperiode en sluit de analyse daardoor beter aan bij de te ontwikkelen subsidiesystematiek voor Fair Pay. Alleen in paragraaf 3.3 vergelijken we de meerkosten in 2023 en 2025.

In de presentatie maken we onderscheid naar de subsidierelatie – partnerorganisatie of festival – en naar categorieën organisaties.<sup>8</sup> De partnerorganisaties bestaan uit de volgende drie categorieën:

- makershuizen;
- organisaties voor educatie en participatie;
- kasteelmusea en erfgoedorganisaties.

De festivals zijn onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

- klein (met in 2025 een jaaromzet tot € 400.000);
- midden (met in 2025 een jaaromzet van € 400.000 tot € 900.000);
- groot (met in 2025 een jaaromzet van € 900.000 en meer).

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 starten we met een overzicht van basisinformatie over de ‘gemiddelde organisatie’ in de onderscheiden categorieën organisaties. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 de ontwikkeling van de meerkosten tussen 2023 en 2025 aan de orde. Ten slotte geeft paragraaf 3.4 een analyse van de meerkosten in 2025 naar verschillende kenmerken.

### 3.2 De situatie in 2025

De totale omzet van de 39 organisaties bedraagt in 2025 € 45 mln., waarvan € 10 mln. (22%) aan meerjarige subsidies van de provincie Utrecht. De personele lasten belopen in 2025 € 24 mln. bij een betaalde personeelssterkte (inclusief inhuur) van 312 fte's. Tabel 3.1 brengt per categorie organisaties een aantal kengetallen in beeld voor de ‘gemiddelde organisatie’ in deze categorieën.

---

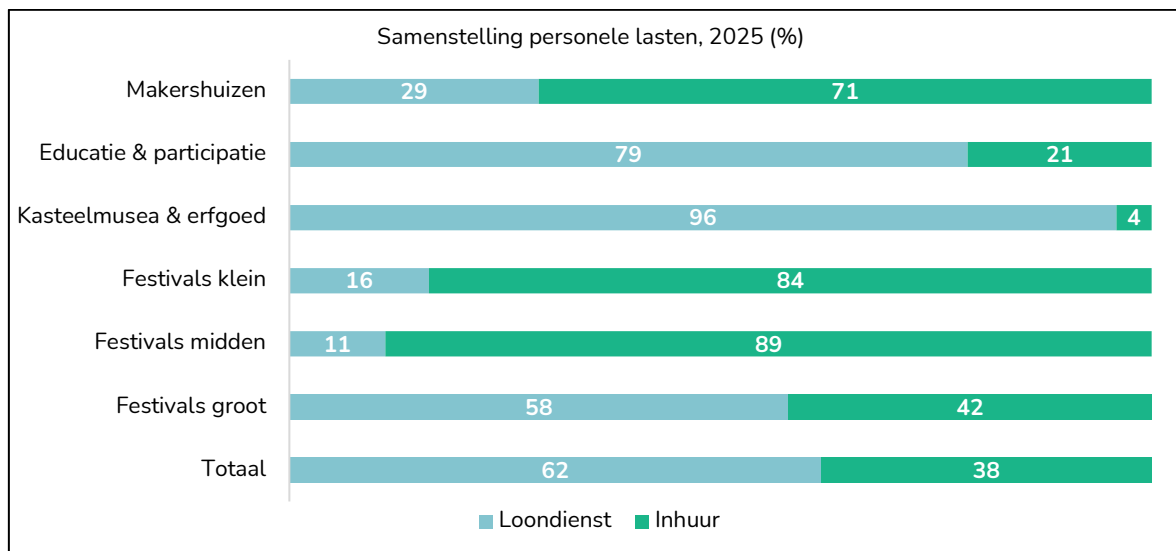
<sup>8</sup> Het onderscheid naar subsidierelatie valt samen met het onderscheid tussen instellingen en festivals.

Tabel 3.1 Gemiddelden per categorie organisaties, 2025

	Aantal organisaties	Meerjarige subsidie provincie (x € 1.000)	Omzet (x € 1.000)	Personele lasten (x € 1.000)	Betaald personeel (fte's)
<b>Partnerorganisaties</b>	<b>12</b>	<b>713</b>	<b>1.823</b>	<b>1.008</b>	<b>12,4</b>
- makershuizen	3	45	464	214	3,0
- educatie & participatie	5	1.419	2.816	1.651	20,2
- kasteelmusea & erfgoed	4	333	1.601	798	9,8
<b>Festivals</b>	<b>27</b>	<b>52</b>	<b>873</b>	<b>428</b>	<b>6,0</b>
- festivals klein	14	34	251	150	2,4
- festivals midden	5	26	575	416	5,5
- festivals groot	8	101	2.146	921	12,7
<b>Totaal</b>	<b>39</b>	<b>256</b>	<b>1.165</b>	<b>606</b>	<b>8,0</b>

Partnerorganisaties vormen in aantal de minderheid (12 van de 39) maar ontvangen gemiddeld bijna veertien keer zo hoge meerjarige provinciale subsidie als de festivals, vooral door de omvang van de subsidie aan organisaties voor educatie en participatie. Op de andere onderscheiden kenmerken zijn de partnerorganisaties ruim twee keer zo groot als de festivals. Dat komt voornamelijk door de omvang van (1) de kasteelmusea en erfgoedorganisaties en (2) de organisaties voor educatie en participatie. De makershuizen wijken sterk af van deze categorieën organisaties en lijken qua onderscheiden kenmerken veel meer op kleine festivals. Binnen de festivals vertonen de provinciale subsidies, omzet, personele lasten en personeelssterkte per grootteklasse een oplopend patroon. Negen van de 39 organisaties zijn nieuw in de meerjarige subsidiestructuur van de provincie Utrecht. Het betreft vooral kleine festivals en makershuizen.

Figuur 3.1 Samenstelling personele lasten per categorie organisaties (in %), 2025



Gemiddeld heeft 62% van de personele lasten betrekking op personeel in loondienst en 38% op ingehuurd personeel (Figuur 3.1). Dit komt vooral door de grotere partnerorganisaties, waar een loondienstverband doorgaans de norm is. Bij makershuizen én kleine en middelgrote festivals ligt dit anders. Deze organisaties maken relatief veel gebruik van ingehuurd personeel. Dit betreft niet alleen optredende artiesten, maar veelal ook werkenden in de vaste organisatiekern. Bij de kleine

en middelgrote festivals bedraagt het aandeel van ingehuurd personeel in de personele lasten maar liefst respectievelijk 84% en 89%. Uit onze eerdere onderzoeken weten we dat de meerkosten bij organisaties met relatief veel ingehuurd personeel in verhouding hoog zijn. In paragraaf 3.4 bezien we of dat ook voor deze 39 organisaties geldt.

### 3.3 Meerkosten, 2023-2025

Deze deelparagraaf behandelt de eerste onderzoeksvraag: *Wat zijn de (minimale) meerkosten van Fair Pay in 2023 en 2025 bij culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht uitgaande van een gelijkblijvend aanbod?*

De meerkosten bedragen in 2023 bijna € 1,4 mln. en dalen op basis van de ingediende begrotingen in 2025 naar € 1,0 mln. (Tabel 3.2). Dat is een daling van 27%. De daling van de meerkosten is met 32% vooral groot bij de partnerorganisaties tegen 25% bij de festivals. Dat komt vooral door de grote afname van de tekortschietende beloningen bij de partnerorganisaties met 37%.

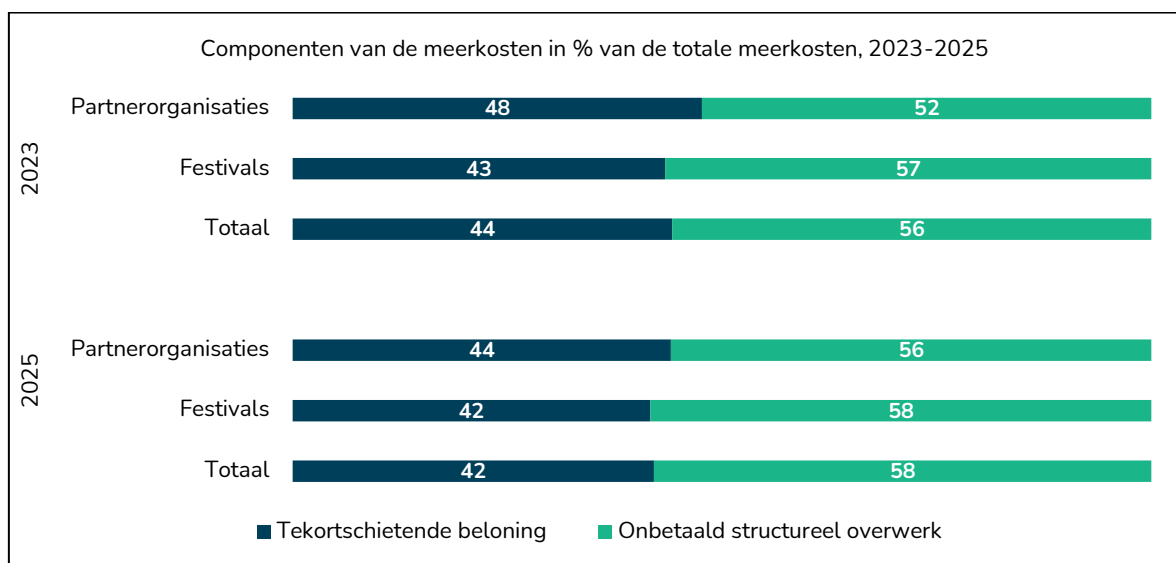
Tabel 3.2 Meerkosten per subsidierelatie, 2023-2025

	Totale meerkosten (x € 1.000) <sup>a</sup>	
	2023	2025
Partnerorganisaties	256	174
Festivals	1.110	829
<b>Totaal</b>	<b>1.366</b>	<b>1.003</b>

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

De meerkosten bestaan in beide jaren voor krap de helft uit tekortschietende beloningen en voor ruim de helft uit kosten van onbetaald structureel overwerk. Dat geldt zowel voor partnerorganisaties als voor festivals (zie figuur 3.2).

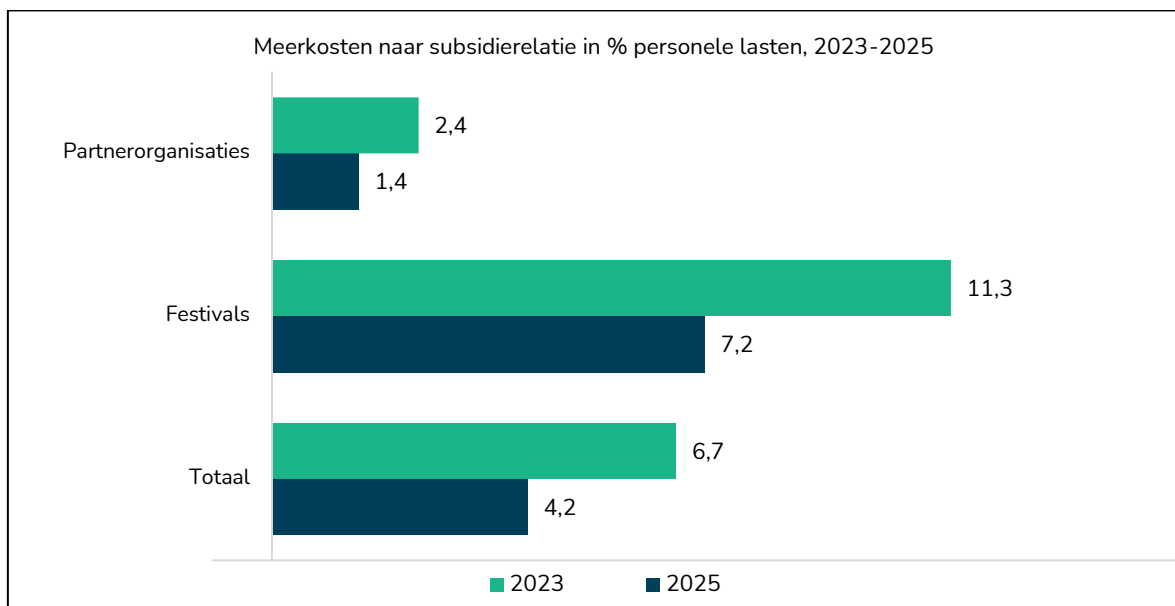
Figuur 3.2 Meerkosten naar de componenten tekortschietende beloningen en kosten van onbetaald structureel overwerk (in % totale meerkosten), 2023-2025



De daling van het aandeel van tekortschietende beloningen in de meerkosten tussen 2023 en 2025 is goed zichtbaar in de figuur. Dat komt doordat het onbetaald structureel overwerk in verhouding minder sterk is afgenomen dan de tekortschietende beloningen (24% versus 30%).

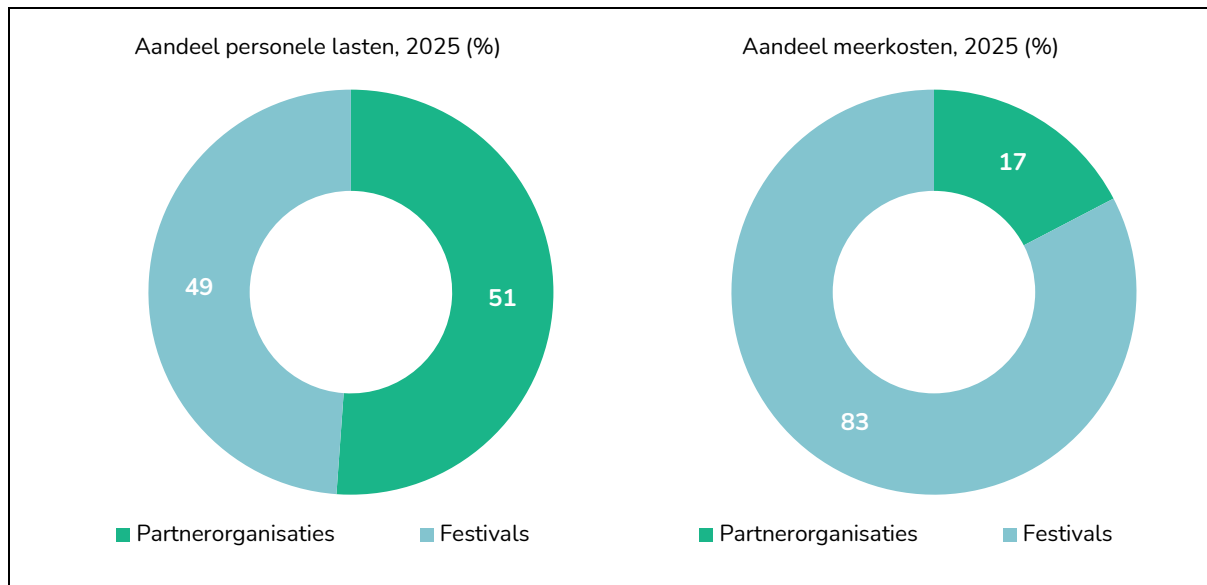
De eerder in tabel 3.2 gepresenteerde getallen geven een indruk van de absolute omvang van de meerkosten, maar zijn zonder verdere context lastig te duiden. De absolute omvang van de meerkosten per categorie wordt bijvoorbeeld mede beïnvloed door de omvang van de organisaties in de betreffende categorie. Daarom presenteren we in figuur 3.3 de *relatieve meerkosten*. Dat zijn de meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten. Deze zijn geschikter voor vergelijkingen tussen categorieën organisaties, grootteklassen, en eveneens voor vergelijkingen in de tijd.

Figuur 3.3 Relatieve meerkosten naar subsidierelatie (in %), 2023-2025



De relatieve meerkosten nemen af van 6,7% in 2023 naar 4,2% in 2025. Het tempo van de daling van de relatieve meerkosten loopt licht uiteen tussen partnerorganisaties en festivals. Zowel de partnerorganisaties als de festivals hebben gehoor gegeven aan de oproep van de provincie om Fair Pay versterkt toe te passen. Dat neemt niet weg dat in 2025 nog geen sprake is van integrale toepassing van Fair Pay. Figuur 3.3 onthult daarnaast dat de relatieve meerkosten van festivals in 2025 nog steeds vijf keer zo hoog zijn als die van de partnerorganisaties. Daardoor nemen de festivals in 2025 maar liefst 83% van de meerkosten voor hun rekening, hoewel hun aandeel in de personele lasten slechts 49% bedraagt (Figuur 3.4).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Dit zijn nagenoeg dezelfde verhoudingen als in 2023. In 2023 waren de festivals goed voor 83% van de meerkosten en 48% van de personele lasten.

Figuur 3.4 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten naar subsidierelatie (in %), 2025<sup>a</sup>

a Meerkosten naar subsidierelatie in % van de totale meerkosten. Personele lasten naar subsidierelatie in % van de totale personele lasten.

## 3.4 Meerkosten naar verschillende kenmerken, 2025

### 3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf splitsen we de relatieve meerkosten uit naar verschillende kenmerken. We beperken ons in de presentatie tot 2025, omdat de patronen van de relatieve meerkosten in beide jaren vergelijkbaar zijn. De relatieve meerkosten zijn hoog bij:

- kleine en middelgrote festivals, en makershuizen (paragraaf 3.4.2);
- organisaties met relatief veel ingehuurd personeel (paragraaf 3.4.3);
- kleine organisaties (paragraaf 3.4.4);
- organisaties die nieuw zijn in de meerjarige subsidiestructuur van de provincie Utrecht (paragraaf 3.4.5).

### 3.4.2 Meerkosten per categorie organisaties, 2025

#### Festivals

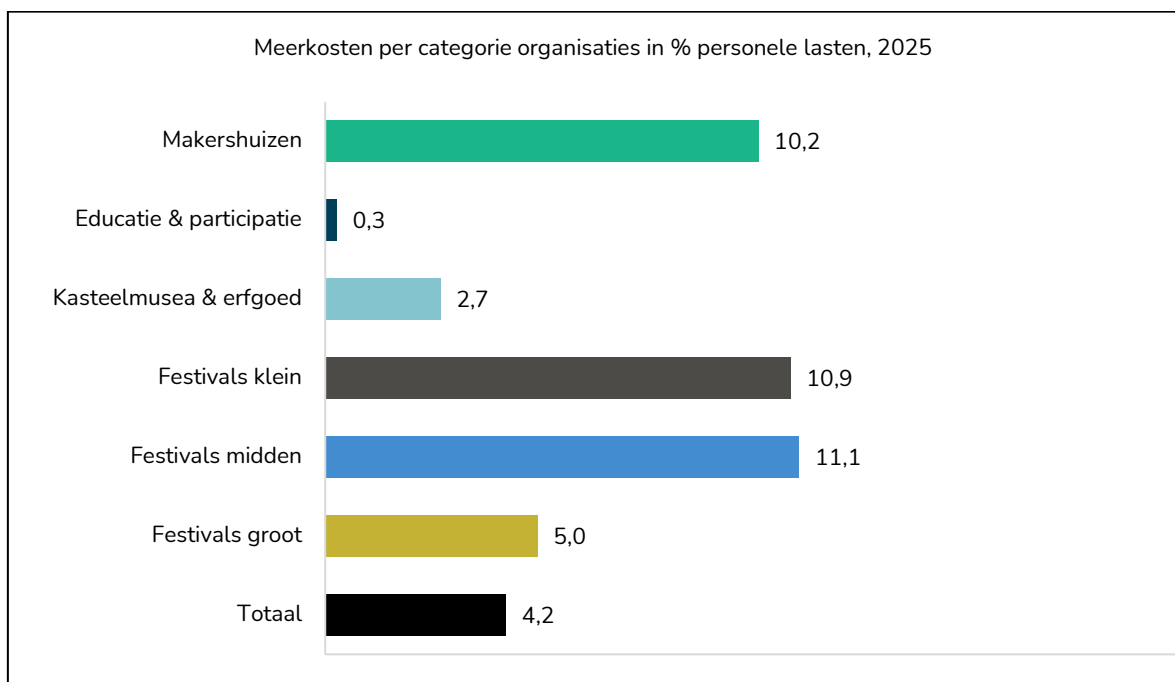
Het niveau van de meerkosten is hoog bij *kleine festivals*: € 230.000. De meerkosten bestaan voor 60% uit tekortschietende beloningen en voor de andere 40% uit de kosten van onbetaald structureel overwerk. De relatieve meerkosten van kleine festivals zijn met 10,9% het op een na hoogste van alle onderscheiden categorieën organisaties (Figuur 3.5). Hun financiële middelen zijn op dit moment nog te beperkt om Fair Pay volledig te kunnen invoeren. Eén van de geïnterviewden benoemt de problematiek treffend als volgt: “We betalen wat we kunnen op basis van het budget, we vragen mensen of ze het werk ervoor willen doen en pas als de opbrengsten bekend zijn bekijken we of en hoe we de vele overuren kunnen vergoeden”.

De volgende factoren liggen ten grondslag aan de hoge relatieve meerkosten bij de kleine festivals:

- De organisaties werken vrijwel volledig met *ingehuurd personeel* (zie figuur 3.1), ook in de vaste kern van de organisatie. Uit onze eerdere onderzoeken blijkt dat de beloning van deze groep werkenden doorgaans niet voldoet aan de eisen van Fair Pay.
- De kleine festivals zijn vaak ontstaan uit een vrijwilligersorganisatie en werken nog steeds met veel vrijwilligers (zie hoofdstuk 5). De vaste organisatiekern is al snel tevreden met een lagere beloning dan volgens de cao of beloningsrichtlijn passend zou zijn, mede om de optredende artiesten beter te kunnen belonen.
- Kleine festivals werken in de directie- en productieteams vaak met kleine contracten van ruwweg 0,3 fte tot 0,6 fte. Dat leidt al snel tot onbetaald structureel overwerk; in de praktijk bestaan er nauwelijks mogelijkheden om het overwerk in tijd of geld te compenseren.
- 29% van de kleine festivals is nieuw in de meerjarige provinciale subsidiestructuur en moet nog flinke stappen zetten om aan Fair Pay te voldoen (paragraaf 3.4.5).

Bij *middelgrote festivals* spelen in grote lijnen dezelfde factoren als bij kleine festivals een rol bij de afwijkingen van Fair Pay. Het aandeel ingehuurd personeel (89%) is zelfs nog iets hoger dan bij kleine festivals (84%) evenals het aandeel nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties (40% versus 29%). Het niveau van de meerkosten komt bij de middelgrote festivals uit op € 232.000. De verhoudingen tussen tekortschietende beloningen (40%) en kosten van onbetaald structureel overwerk (60%) zijn precies het omgekeerde van die bij kleine festivals. Hoewel tijd-voor-tijd compensatie in beginsel de norm is, lukt dit lang niet altijd. Tevens ‘worstelen’ enkele organisaties met de jaarlijkse indexatie van de beloningen van de werkenden. Daardoor lopen de beloningsachterstanden steeds verder op. De relatieve meerkosten zijn bij de middelgrote festivals het hoogst van alle onderscheiden categorieën organisaties: 11,1%.

Figuur 3.5 Relatieve meerkosten per categorie organisaties (in %), 2025



De meerkosten van *grote festivals* belopen € 367.000. Deze worden voor ruim twee derde veroorzaakt door onbetaald structureel overwerk. Net als bij de middelgrote festivals is volledige

tijd-voor-tijd compensatie in de praktijk vaak niet haalbaar. Drie van de acht grote festivals maken deel uit van de Basisinfrastructuur en zijn al wat langer gewend aan het volgen van een cao of beloningsrichtlijn. Bij de grote festivals is – in tegenstelling tot de andere categorieën festivals – meer dan de helft (58%) van het personeel in loondienst. Mede daardoor zijn de relatieve meerkosten (5,0%) daar beduidend lager dan bij kleine en middelgrote festivals.

Vrijwel alle festivals spreken hun zorg uit over de toepassing van Fair Pay in de toekomst. Een van de festivals omschrijft dit als volgt: “Fair Pay redden we nu al niet en om de afgelopen inhaalstrategieën bij Fair Pay te blijven waarborgen, zullen we mogelijk wat minder activiteiten in de komende jaren moeten doen.”

### Partnerorganisaties

De partnerorganisaties zijn in 2025 samen goed voor € 174.000 aan meerkosten tegen € 829.000 voor de festivals. De totale meerkosten van de partnerorganisaties zijn zelfs lager dan die van elk van de drie onderscheiden categorieën festivals.

Van de partnerorganisaties hebben de *makershuizen* met 10,2% verreweg de hoogste relatieve meerkosten (figuur 3.5). Dat komt vooral doordat twee van de drie makershuizen kleine organisaties zijn met overwegend ingehuurd personeel (gemiddeld 71%). Twee derde van de totale meerkosten van makershuizen (€ 65.000) bestaat uit kosten van onbetaald structureel overwerk. Directie en vaste medewerkers hebben veelal noodgedwongen een kleine aanstelling van 0,4 à 0,6 fte, hoewel het in de praktijk meer richting een fulltime betrekking gaat. De tekortschietende beloning komt doordat er bij loondienstcontracten nogal eens wordt gestart met een periodiek lager dan op basis van relevante werkervaring gerechtvaardigd is. Tevens lukt het de makershuizen niet altijd om de makers conform de cao's of beloningsrichtlijnen te honoreren.

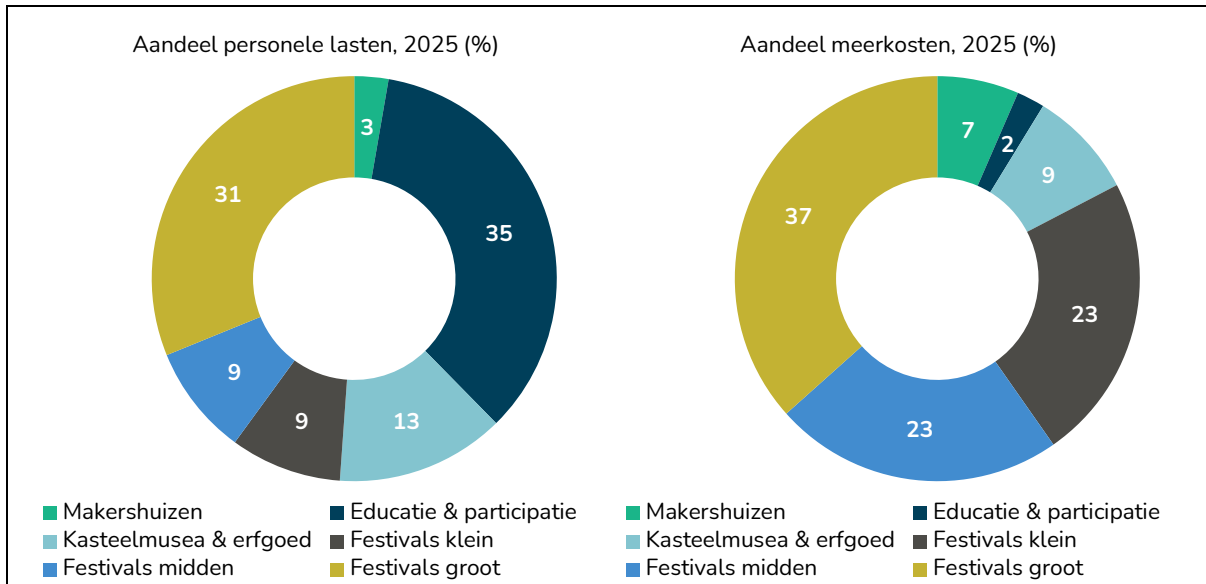
Onder de organisaties voor *educatie en participatie* bevinden zich relatief veel grote organisaties, die samen ruim een derde van de totale personele lasten van alle 39 organisaties voor hun rekening nemen. Doorgaans kunnen deze organisaties de cao volledig volgen. Daardoor is het niveau van hun meerkosten zeer bescheiden: € 22.000. Bij de meeste organisaties is een loondienstverband de norm evenals de compensatie van overwerk. Eén van de geïnterviewden verwoordt de situatie als volgt: “We leven al jaren met Fair Pay.” De relatieve meerkosten bedragen bij deze categorie organisaties slechts 0,3%, wat vooral te maken heeft met beperkt onbetaald structureel overwerk door de directie.

Ook bij de *kasteelmusea en erfgoedorganisaties* treffen we overwegend grote organisaties aan die vrijwel volledig werken met personeel in loondienst. De meerkosten belopen € 86.000, wat uitgedrukt als percentage van de personele lasten neerkomt op 2,7%. De meerkosten van kasteelmusea en erfgoedorganisaties zijn nagenoeg gelijkmatig verdeeld over:

- Tekortschietende beloningen, vooral doordat niet alle organisaties in staat waren om de recente indexaties van de beloningen door te voeren. Tevens komt het voor dat de langere werkweek dan in de cao niet wordt vergoed.
- Kosten van onbetaald structureel overwerk, doordat leden van de vaste organisatie met een aanstelling van gemiddeld 0,7 à 0,8 fte doorgaans niet al hun overuren kunnen compenseren.

De vaste organisatie maakt bovendien veel overuren doordat zij de vele vrijwilligers moeten aansturen, ook op momenten buiten kantoor tijden (zie paragraaf 5.2).

Figuur 3.6 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten per categorie organisaties (in %), 2025<sup>a</sup>



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

De verdeling van de meerkosten over de zes categorieën organisaties wijkt sterk af van de verdeling van de personele lasten (Figuur 3.6). Dit is een direct gevolg van de grote verschillen in relatieve meerkosten tussen de onderscheiden categorieën organisaties. Enkele in het oog springende feiten zijn:

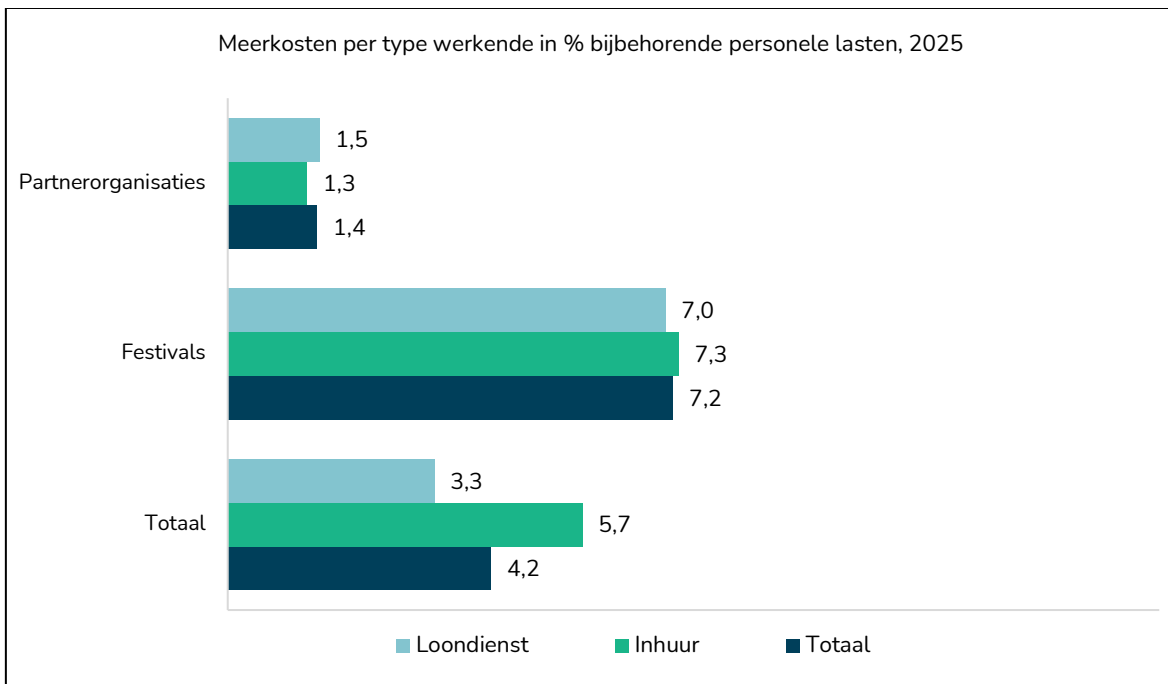
- Het aandeel van de makershuizen in de meerkosten is ruim twee keer zo hoog als hun aandeel in de personele lasten: 7% versus 3%.
- Het aandeel van de organisaties voor educatie en participatie in de meerkosten bedraagt slechts 2%, hoewel hun aandeel in de personele lasten op 35% uitkomt.
- Het aandeel van kleine en middelgrote festivals in de meerkosten komt in beide gevallen uit op 23%, maar hun aandeel in de personele lasten bedraagt in beide gevallen slechts 9%, beduidend minder dan de helft van hun aandeel in de meerkosten.

### 3.4.3 Meerkosten per type werkende

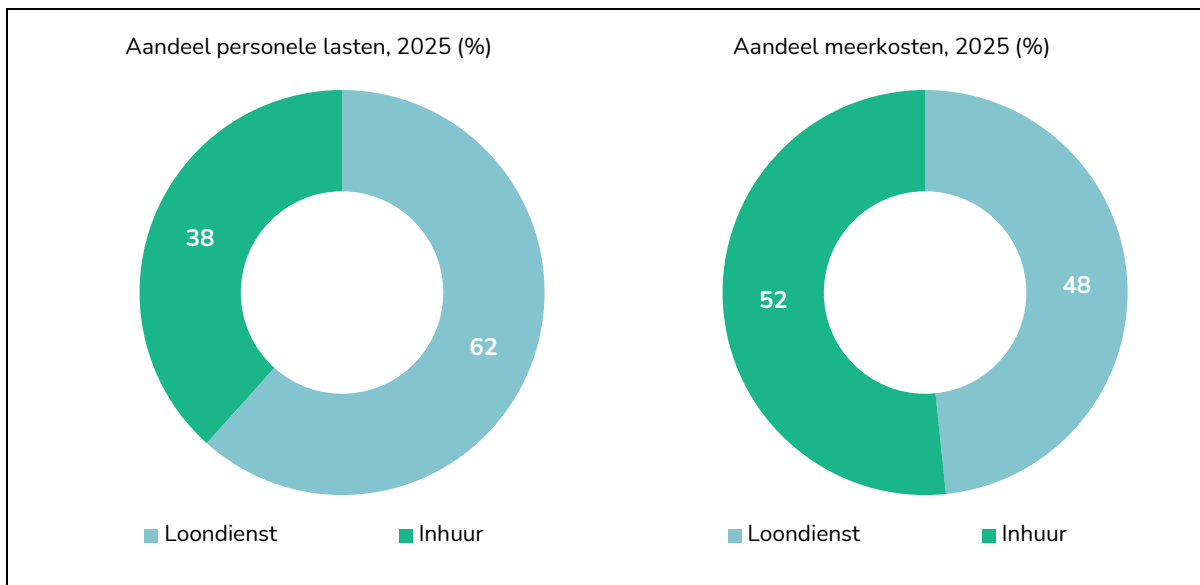
Zowel bij de partnerorganisaties als bij de festivals bestaat er weinig verschil tussen de relatieve meerkosten van personeel in loondienst en die van ingehuurd personeel (Figuur 3.7). Toch zijn de relatieve meerkosten van ingehuurd personeel (5,7%) gemiddeld 1,7 keer zo hoog als die van personeel in loondienst (3,3%). Dit komt door de sterke concentratie van personeel in loondienst bij de partnerorganisaties (met overwegend beperkte relatieve meerkosten) en de sterke concentratie van ingehuurd personeel bij de kleine en middelgrote festivals (met hoge relatieve meerkosten).

De in verhouding hoge relatieve meerkosten bij het ingehuurd personeel heeft tot gevolg dat hun aandeel in de totale meerkosten beduidend hoger is dan hun aandeel in de totale personele lasten: 52% tegen 38% (Figuur 3.8).

Figuur 3.7 Relatieve meerkosten per type werkende (in % van de bijbehorende personele lasten), 2025



Figuur 3.8 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten per type werkende (in %), 2025<sup>a</sup>



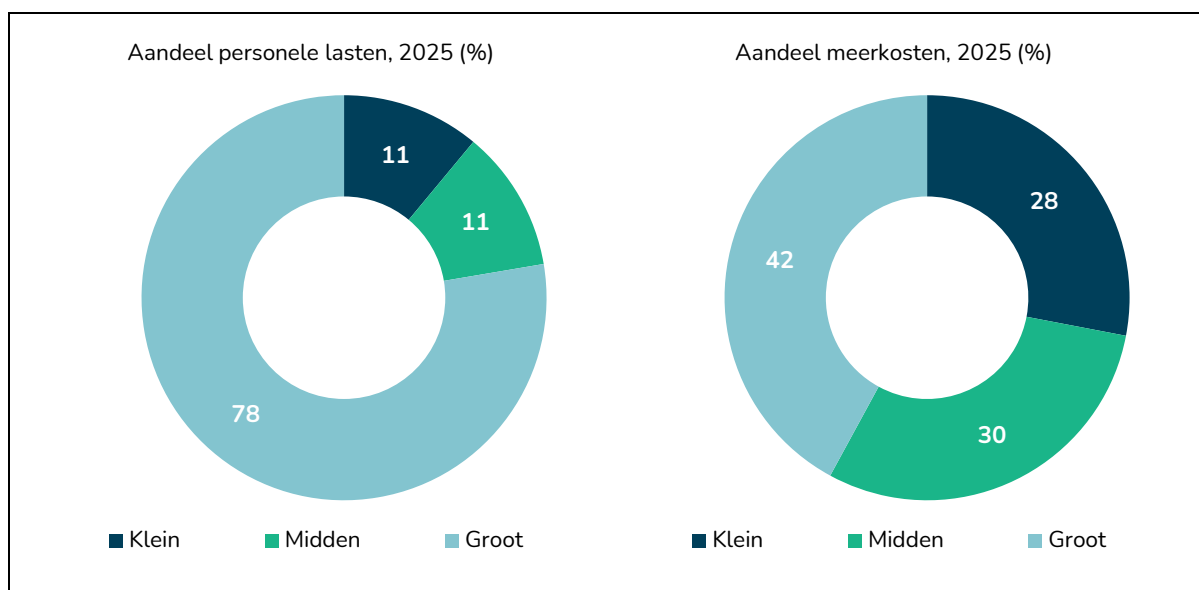
a Meerkosten per type werkende in % van de totale meerkosten. Personele lasten per type werkende in % van de totale personele lasten.

### 3.4.4 Meerkosten per grootteklasse

De zeventien kleine organisaties bestaan overwegend uit festivals (veertien) aangevuld met drie partnerorganisaties (waarvan twee makershuizen). Na het voorgaande wekt het geen verbazing dat de relatieve meerkosten bij kleine en middelgrote organisaties fors zijn: 10,8% en 11,2%. Beide groepen organisaties draaien voor respectievelijk 82% en 76% op ingehuurd personeel, en bestaan vooral uit festivals. Kleine en vaak ook middelgrote organisaties hebben door hun schaal en hun beperkte middelen meestal te *weinig kennis* van arbeidsvoorwaarden, cao's en beloningsrichtlijnen, en relevante wetgeving.

De hoge relatieve meerkosten van kleine en middelgrote organisaties hebben tot gevolg dat hun aandeel in de meerkosten aanzienlijk hoger is dan hun aandeel in de personele lasten (Figuur 3.9). Voor de grote organisaties geldt juist het omgekeerde, omdat hun relatieve meerkosten slechts 2,3% bedragen. Deze groep organisaties belooft hun personeel veelal conform de cao's of beloningsrichtlijnen. Daarnaast is tijd-voor-tijdcompensatie bij de grote organisaties het uitgangspunt, hoewel dit niet altijd volledig lukt.

Figuur 3.9 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten naar grootteklasse (in %), 2025<sup>a</sup>

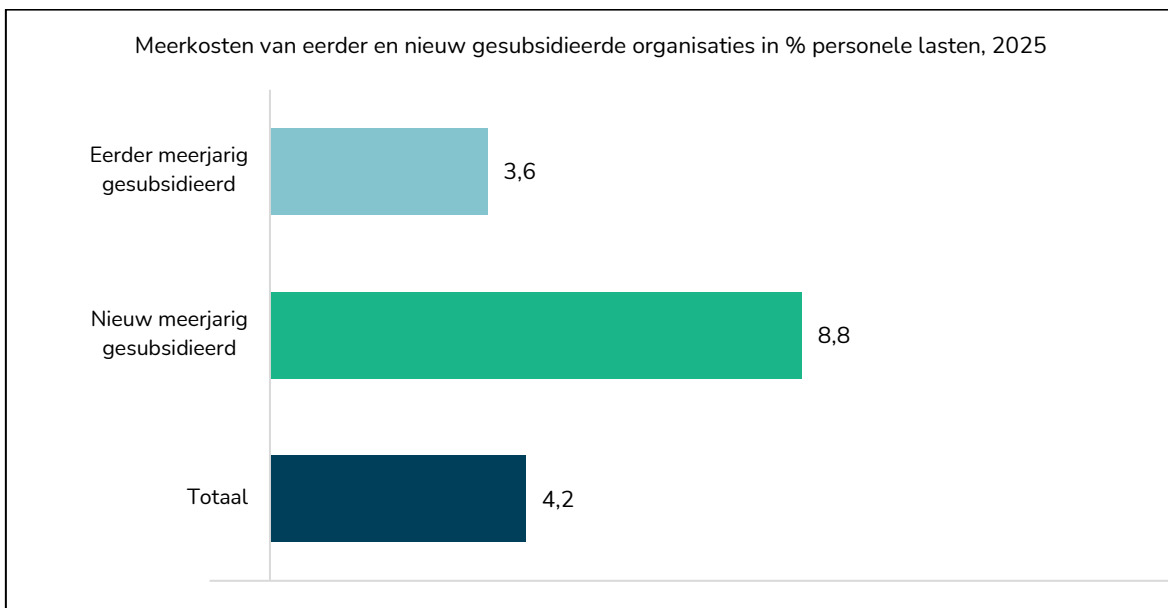


a Meerkosten per grootteklasse in % van de totale meerkosten. Personele lasten per grootteklasse in % van de totale personele lasten.

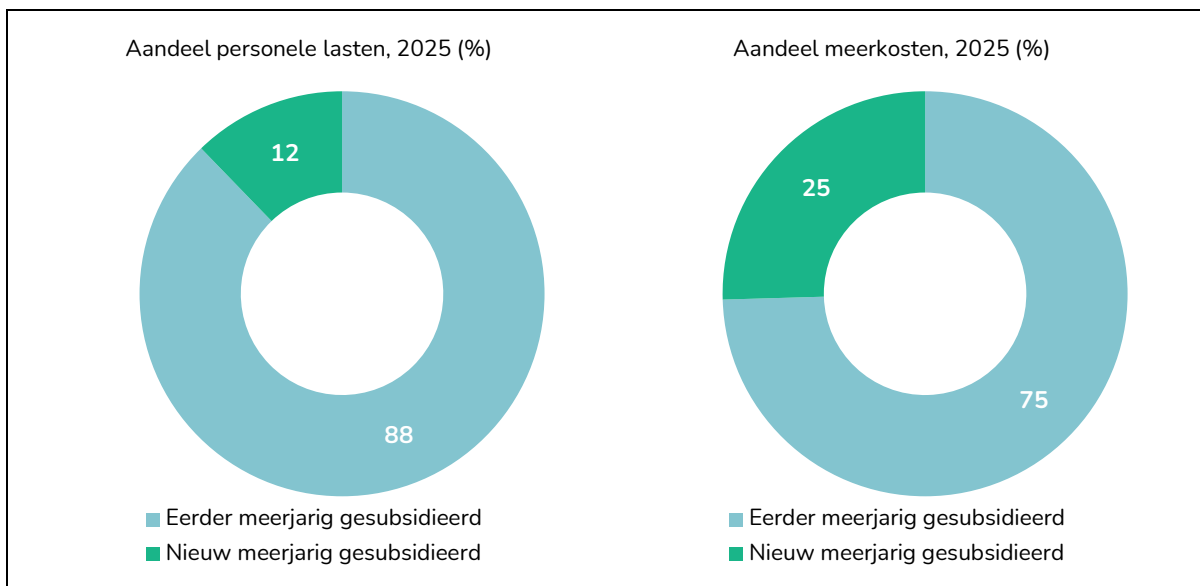
### 3.4.5 Meerkosten van eerder en nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties

De relatieve meerkosten zijn hoog (8,8%) bij culturele organisaties die nieuw zijn in de meerjarige provinciale subsidiestructuur. Dit is aanzienlijk hoger (3,6%) dan bij organisaties die ook in de vorige beleidsperiode meerjarig werden ondersteund door de provincie (Figuur 3.10). Het gaat bij de nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties vooral om kleine en middelgrote festivals, en makershuizen. Dit zijn organisaties met relatief veel ingehuurd personeel. Dat verklaart mede de hoge relatieve meerkosten. Per saldo zijn de nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties goed voor 25% van de meerkosten, hoewel ze slechts 12% van de personele lasten voor hun rekening nemen (Figuur 3.11).

Figuur 3.10 Relatieve meerkosten van eerder en nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties (in % van de personele lasten), 2025



Figuur 3.11 Verdeling van de meerkosten en de personele lasten naar eerder en nieuw gesubsidieerde organisaties (in %), 2025<sup>a</sup>



## 4 Beleidsopties voor de afbouw van de meerkosten

### 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we geconstateerd dat Fair Pay nog niet wordt bereikt in 2025. De meerkosten van Fair Pay bedragen in dat jaar nog € 1,0 mln. In het voorliggende hoofdstuk gaan we in op een aantal potentiële beleidsopties voor afbouw van de meerkosten die de provincie Utrecht heeft. In grote lijnen zijn er vanuit het perspectief van de provincie Utrecht twee opties. Ten eerste kan de provincie aanvullende middelen voor Fair Pay beschikbaar stellen aan de meerjarig gesubsidieerde organisaties. Ten tweede kan de provincie samen met de andere financiers besluiten om de eis van Fair Pay te stellen en daarvoor geen aanvullende middelen beschikbaar te stellen. In het laatste geval resteert er voor de culturele organisaties geen andere optie dan een vermindering van het aanbod van hun culturele activiteiten om Fair Pay te kunnen toepassen.

In paragraaf 4.2 onderzoeken we de *eerste optie*. Omdat de provincie Utrecht doorgaans slechts een van de financiers van de betrokken organisaties is, onderzoeken we eerst voor welk deel van de meerkosten de provincie Utrecht financieel verantwoordelijk is (paragraaf 4.2.1). Daarmee geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag: *Wat is het aandeel van de provincie Utrecht in de financiering van de meerkosten van Fair Pay?* Het antwoord op deze vraag geeft het financiële kader aan voor de subsidiesystematiek voor Fair Pay die we in paragraaf 4.2.2 ontwikkelen. Met de subsidiesystematiek geven we een invulling aan de derde onderzoeksvraag: *Stel dat de provincie Utrecht een evenredig deel van de meerkosten subsidieert, wat is dan een mogelijke subsidiesystematiek?*

Vervolgens schenken we in paragraaf 4.3 aandacht aan de *tweede optie*. We onderzoeken via een theoretische analyse welke gevolgen de verplichting van Fair Pay bij gelijkblijvende middelen heeft voor het aanbod van activiteiten van de culturele organisaties. Daarmee beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag: *Wat zijn de gevolgen voor het aanbod van culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht als deze organisaties Fair Pay volledig gaan toepassen bij een gelijkblijvend financieel kader?*

### 4.2 Financiering van de meerkosten en subsidiesystematiek

#### 4.2.1 Financiering van de meerkosten

De totale meerkosten van Fair Pay bedragen voor de meerjarig door de provincie gesubsidieerde culturele organisaties in 2025 € 1,0 mln. Naast de provincie Utrecht zijn er ook andere financiers – Rijk, gemeenten, private fondsen, publiek, et cetera – financieel medeverantwoordelijk voor de meerkosten van de organisaties. Rekening houdend met een evenredige bijdrage van alle betrokken financiers en de spreiding van de meerkosten over de organisaties in 2025 behoort 8,5% van

de meerkosten tot de financiële verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht.<sup>10</sup> Het gaat in beginsel om een relatief bescheiden bedrag van ruim € 85.000, dat de mogelijke financiële grondslag vormt voor een subsidie voor Fair Pay van de provincie. Van al onze onderzoeken naar Fair Pay is het financieringsaandeel van 8,5% tot nu toe het laagste. Dat komt in de provincie Utrecht vooral door de combinatie van:

- organisaties met hoge (relatieve) meerkosten en met relatief weinig meerjarige provinciale subsidie;
- organisaties met lage (relatieve) meerkosten en met relatief veel meerjarige provinciale subsidie.

Dit betekent dat de culturele organisaties gemiddeld in veel grotere mate afhankelijk zijn van andere financiers dan de provincie Utrecht. De provincie kan de organisaties echter op weg helpen met verdere toepassing van Fair Pay, en kan daarbij mogelijk als aanjager voor andere financiers fungeren.

#### 4.2.2 Subsidiesystematiek

De subsidie aan de organisaties beperkt zich tot het deel van de meerkosten waarvoor de provincie Utrecht financieel verantwoordelijk is. Het bedrag van € 85.000 wordt bij subsidietoekenning via een procentuele opslag op de meerjarige subsidie verdeeld over de organisaties.<sup>11</sup> Bij de bepaling van de procentuele opslagen maken we vanwege de verschillen in relatieve meerkosten onderscheid tussen de zes categorieën organisaties. De opslag op de meerjarige provinciale subsidie bedraagt gemiddeld 0,86% (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Subsidiesystematiek voor Fair Pay van de Provincie Utrecht, 2025

	Meerjarige subsidie van de provincie in 2025 (x € 1.000)	Opslag voor Fair Pay op meerjarige subsidie van de provincie in 2025 (in %)
Makershuizen	135	6,09%
Educatie en participatie	7.094	0,06%
Kasteelmusea en erfgoed	1.332	1,14%
Festivals klein	470	6,45%
Festivals midden	128	8,56%
Festivals groot	806	2,02%
Totaal/gemiddeld	9.965	0,86%

De opslagen voor Fair Pay op de meerjarige subsidie van de Provincie Utrecht zijn het hoogste voor de makershuizen en de kleine en middelgrote festivals, en het laagste voor de andere drie

<sup>10</sup> In deze analyse hebben we per culturele organisatie de meerkosten berekend en dat bedrag vervolgens vermenigvuldigd met het aandeel van de provincie in de financiering van de betreffende culturele organisatie. Somming van deze bedragen over 39 culturele organisaties levert dan het totale bedrag aan meerkosten op dat voor rekening van de Provincie Utrecht komt.

<sup>11</sup> Een soortgelijke subsidiesystematiek voor Fair Pay bij culturele organisaties is eerder ontwikkeld in opdracht van de gemeente Rotterdam. Zie: 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/docs/Meerkosten\\_en\\_subsidie\\_voor\\_fair\\_pay.pdf](https://www.sirm.nl/docs/Meerkosten_en_subsidie_voor_fair_pay.pdf)

categorieën organisaties. Dit komt overeen met het patroon van de relatieve meerkosten van de zes categorieën organisaties (zie Figuur 3.5).

## 4.3 Gevolgen voor het aanbod bij een gelijkblijvend financieel kader, 2025

### 4.3.1 Uitgangspunten

Integrale invoering van Fair Pay heeft bij een aanzienlijk deel van de meerjarig gesubsidieerde organisaties hogere personele lasten (= meerkosten) tot gevolg. Dat betekent dat die organisaties – bij gelijkblijvende middelen van de provincie Utrecht en de andere financiers – de personeelsinzet en/of de overige kostenposten moeten terugschroeven. In dat geval is nauwelijks aan een vermindering van het culturele aanbod te ontkomen. We onderzoeken daarom in deze paragraaf de gevolgen voor het aanbod van culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht als deze organisaties – *bij een gelijkblijvend financieel kader* – volledig moeten voldoen aan de eisen van Fair Pay.

In de analyse richten we ons op een vermindering van het aantal activiteiten per meerjarig gesubsidieerde organisatie.<sup>12</sup> Gegeven het gelijkblijvende financieel kader moeten de organisaties de omvang van hun activiteiten én ook van hun personeel terugbrengen om voor het overblijvende personeel te voldoen Fair Pay.

We nemen daarbij aan dat de meerkosten worden gedekt door besparingen die het gevolg zijn van de vermindering van de activiteiten, zoals het aantal voorstellingen, tentoonstellingen, presentaties en cursussen, en de bijbehorende lasten. Minder activiteiten leiden echter niet alleen tot lagere activiteitenlasten, maar ook tot *minder publieksinkomsten*.<sup>13</sup> Dat betekent ten eerste dat een deel van de beoogde besparingen in feite wegleekt en ten tweede dat een *extra vermindering* van de activiteiten moet plaatsvinden om dit weglekeffect te compenseren. Daar komt nog bij dat de activiteitenlasten geen reëel beeld geven van de werkelijke kosten: er zijn immers meerkosten, die nog bij de activiteitenlasten moeten worden opgeteld om een realistisch beeld te geven van de reële activiteitenlasten.<sup>14</sup>

Gegeven het voorgaande drukken we per organisatie de meerkosten uit als percentage van de activiteitenlasten plus de meerkosten minus de publieksinkomsten. Dit is het percentage waarmee de activiteiten moeten worden teruggebracht om de meerkosten volledig te dekken.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Een alternatieve optie zou kunnen zijn een vermindering van het aantal meerjarig gesubsidieerde organisaties. Die optie wordt hier niet uitgewerkt gezien het relatief beperkte belang van de provincie Utrecht in de financiering van deze organisaties.

<sup>13</sup> En eventueel minder bijdragen van private fondsen, sponsors en andere financiers, maar dat gedragseffect blijft in de analyse buiten beschouwing.

<sup>14</sup> Behalve dat de analyse dient te berusten op het 'echte' niveau van de activiteitenlasten (inclusief meerkosten van het activiteitenpersoneel), moeten door de vermindering van de activiteiten ook de meerkosten van het beheerspersoneel worden gedekt.

<sup>15</sup> Dezelfde aanpak is eerder gevolgd voor de gemeente Utrecht. Zie: 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>.

In formulevorm luidt de reductiefactor voor de activiteiten:

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

Uit de formule blijkt dat de reductiefactor voor de activiteiten groter is naarmate de *meerkosten* en de *publieksinkomsten* relatief groot zijn ten opzichte van de activiteitenlasten. Hogere meerkosten nopen immers tot een grotere reductie van de activiteiten. Omdat dit ook leidt tot een vermindering van de publieksinkomsten, neemt de reductiefactor verder toe. De noemer van (1) wordt immers kleiner naarmate de publieksinkomsten hoger zijn. Dit werkt als een *negatieve hefboom*.

De analyse heeft een *theoretisch* en globaal karakter en houdt geen rekening met kwalitatieve en artistieke aspecten, en evenmin met de gevolgen voor de werkgelegenheid in de sector. Bovendien zijn de activiteitenlasten – een essentiële input in de analyse – met de nodige onzekerheden omgeven. De toerekening van lasten aan beheer en activiteiten is immers tot op zekere hoogte arbitrair en vindt niet bij alle organisaties op dezelfde wijze plaats.

#### 4.3.2 Vermindering van de activiteiten, 2025

Tabel 4.2 brengt de gevolgen voor de activiteiten van de integrale toepassing van Fair Pay in beeld bij een *gelijkblijvend financieel kader*. De noodzakelijke vermindering van de activiteiten bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties bedraagt gemiddeld 4,4%, maar loopt sterk uiteen tussen bijvoorbeeld partnerorganisaties (2,1%) en festivals (5,9%). Ook binnen de zes categorieën organisaties bestaan grote verschillen in het reductiepercentage van de activiteiten. In het algemeen is het reductiepercentage hoog als de meerkosten en/of de publieksinkomsten relatief hoog zijn ten opzichte van de activiteitenlasten.

Tabel 4.2 Gevolgen van de integrale toepassing van Fair Pay voor de activiteiten per categorie organisaties bij gelijkblijvende financiële middelen, 2025<sup>a</sup>

	Aantal organisaties	Meerkosten (x € 1.000)	Activiteitenlasten (x € 1.000)	Publieksinkomsten (x € 1.000)	Vermindering activiteiten (%)
<b>Partnerorganisaties</b>	<b>12</b>	<b>174</b>	<b>9.902</b>	<b>1.595</b>	<b>2,1</b>
- makershuizen	3	65	1.117	36	5,7
- educatie & participatie	5	22	5.665	5	0,4
- kasteelmusea & erfgoed	4	86	3.120	1.554	5,2
<b>Festivals</b>	<b>27</b>	<b>829</b>	<b>17.929</b>	<b>4.699</b>	<b>5,9</b>
- festivals klein	14	230	2.806	741	10,0
- festivals midden	5	232	2.041	321	11,9
- festivals groot	8	367	13.082	3.637	3,7
<b>Totaal</b>	<b>39</b>	<b>1.003</b>	<b>27.831</b>	<b>6.294</b>	<b>4,4</b>

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

Binnen de partnerorganisaties is de vermindering van de activiteiten het grootste bij de makershuizen, en de kasteelmusea en erfgoedorganisaties. In het eerste geval komt dat door relatief hoge meerkosten en in het tweede geval vooral door de relatief hoge publieksinkomsten, die ervoor zorgen dat dat de besparingen op de activiteitenlasten deels weglekken door lagere

publieksinkomsten. Binnen de festivals is de noodzakelijke reductie van de activiteiten het grootste bij de kleine en middelgrote festivals (respectievelijk 10,0% en 11,9%). Beide categorieën festivals hebben zowel relatief hoge meerkosten als relatief hoge publieksinkomsten. Voor de nieuw meerjarig gesubsidieerde organisaties (niet in de tabel) geldt hetzelfde als voor de kleine en middelgrote festivals. Om hun meerkosten te dekken, moeten ze eveneens hun activiteiten bovengemiddeld inkrimpen (met 6,8%) vanwege relatief hoge meerkosten en relatief hoge publieksinkomsten.

# 5 Vrijwilligers

## 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de vijfde onderzoeksvraag: *Wat is de waarde van de bijdrage van vrijwilligers in de vaste kern (uitgaande van het wettelijk minimumloon)?*

Bij vrijwilligers staat de (financiële) beloning in geen enkele verhouding tot de (tijds)inspanning, zoals dat bij andere werkenden in beginsel wel het geval is. Daarom hebben wij de vrijwilligers niet meegenomen in de berekening van de meerkosten van Fair Pay. De drijfveren van de vrijwilligers om het werk te doen liggen vaak op andere vlakken zoals het sociale en maatschappelijke effect of de (historische) band met de culturele organisatie.

Niet alle organisaties zijn in staat om adequate informatie over de inzet van hun vrijwilligers aan te leveren. Daardoor is de informatie over de vrijwilligers met meer onzekerheden omgeven dan de informatie over de betaalde werkenden. Waar nodig hebben we beperkt data moeten schatten. De resultaten dienen daarom als een *tentatieve* inschatting te worden beschouwd.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 geven we een beeld van de inzet van vrijwilligers en vergelijken we deze met de betaalde personeelsinzet. In paragraaf 5.3 maken we een *voorzichtige* inschatting van de financiële waarde van de inzet van vrijwilligers.

## 5.2 De situatie in 2025

Ruim 80% van de 41<sup>16</sup> culturele organisaties zet vrijwilligers in om hun activiteiten te kunnen uitvoeren. Voor alle organisaties samen gaat het naar schatting om bijna 110 fte's. De vrijwilligers bij deze organisaties vervullen een breed palet van taken zoals gids, locatiehost, beheerder/conciërge, tuinhulp, kassamedewerker en ondersteuner bij educatie en communicatie. Bij een aantal instellingen zijn oud-werknemers werkzaam als vrijwilliger. Vrijwilligers ontvangen doorgaans geen financiële vergoeding voor hun werkzaamheden.<sup>17</sup> Wel krijgen ze bijvoorbeeld gratis toegang tot het festival of is er een jaarlijks etentje of uitje met de vrijwilligersgroep.

De 41 culturele organisaties zetten in 2025 gemiddeld 2,7 fte aan vrijwilligers in als *aanvulling* op gemiddeld 7,6 fte aan betaald personeel (Tabel 5.1). Dit komt neer op 26%<sup>18</sup> van de totale personeelsinzet. Er bestaan grote verschillen tussen de organisatietypen met als uitersten:

- Kasteelmusea en erfgoedorganisaties, waar maar liefst 62% (van het totaal aantal fte's) uit vrijwilligers bestaat. Niet voor niets meldt één van de organisaties “zonder vrijwilligers kunnen we onmiddellijk sluiten.”

---

<sup>16</sup> In deze analyse zijn twee organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie toegevoegd waarvan de vaste organisatie volledig uit vrijwilligers bestaat.

<sup>17</sup> In 2025 bedraagt de maximaal fiscaal vrijgestelde vergoeding € 210,- per maand (inclusief een eventuele onkostenvergoeding).

<sup>18</sup> Als volgt berekend ( $2,7 / (7,6 + 2,7)$ ). In het onderzoek *Fair Pay dichterbij* is voor drie deelsectoren dit percentage berekend: festivals (20%), musea (14%) en organisaties in de beeldende kunst en creatieve industrie (20%). Het betreft gegevens over 2022 bij organisaties met een meerjarige subsidie van het Rijk.

- De grote festivals bevinden zich aan de andere kant van het spectrum. Daar vormen vrijwilligers slechts 11% van de totale personeelssterkte (in aantal fte's). Evenals bij kleine en middelgrote festivals werken er honderden vrijwilligers (gemeten in personen) bij grote festivals. Het betreft echter doorgaans uitsluitend een inzet van enkele dag(del)en tijdens het festival. Daardoor is bij grote festivals het aantal vrijwilligers gemeten in fte's relatief bescheiden.

Tabel 5.1 Gemiddelde inzet van fte's van betaald personeel en vrijwilligers bij 41 culturele organisaties, 2025<sup>a</sup>

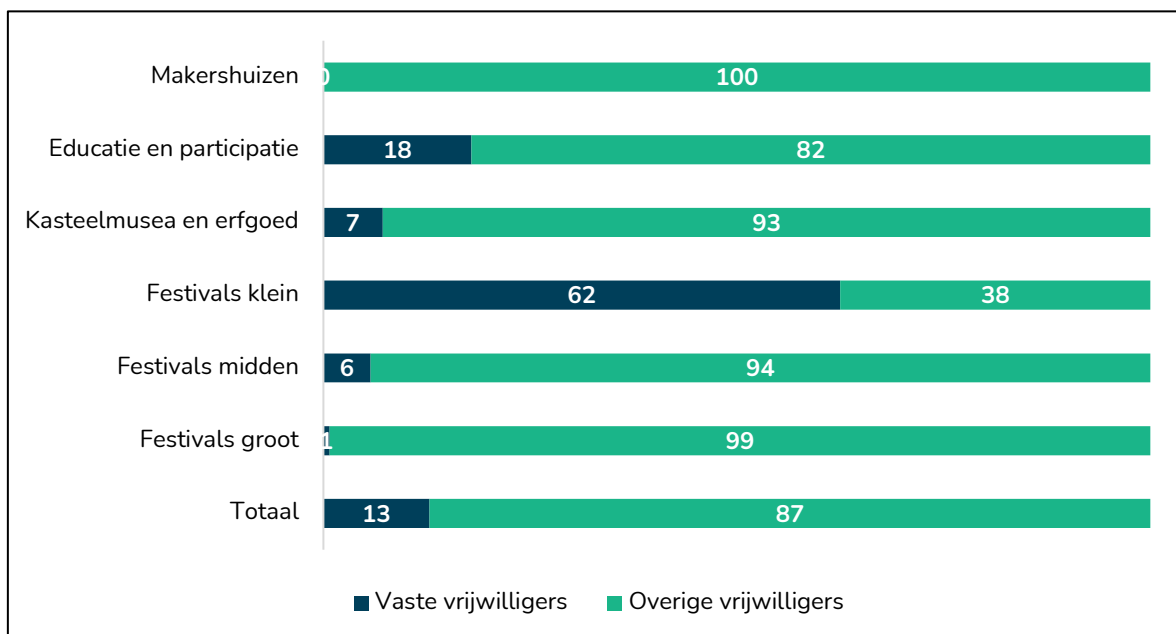
	Betaald personeel (fte's)	Vrijwilligers (fte's)
Makershuizen	3,0	0,8
Educatie en participatie	20,2	2,5
Kasteelmusea en erfgoed	9,8	16,0
Festivals klein	2,1	0,7
Festivals midden	5,5	1,4
Festivals groot	12,7	1,6
Totaal/gemiddeld	7,6	2,7

a Inclusief twee vrijwilligersorganisaties die in de voorafgaande hoofdstukken buiten beschouwing zijn gebleven. Daardoor verschilt de in deze tabel gepresenteerde gemiddelde inzet van betaald personeel marginaal van die in tabel 3.1.

Tijdens de interviews en in de uitvraag door de provincie zijn we ingegaan op de aard van de taken en de inzet van vrijwilligers. We onderscheiden hierbij twee typeringen:

- Vrijwilligers die (mede) beleidsmatige taken uitvoeren en min of meer het gehele jaar betrokken zijn bij de organisatie.
- Vrijwilligers die niet aan voorgaande omschrijving voldoen, typeren we als 'overige vrijwilligers'.

Figuur 5.1 Vrijwilligers bij meerjarig gesubsidieerde organisaties naar typering (in %), 2025



Figuur 5.1 toont de verdeling van het aantal fte's van beide vrijwilligerstypen voor de zes onderscheiden categorieën organisaties. We rekenen in totaal bijna 13% (ruim 14 fte's) tot de vaste vrijwilligers. De kleine festivals springen eruit met een inzet van vaste vrijwilligers die meer dan 60% van de totale personeelsinzet beslaat. Niet alleen treffen we hier twee organisaties aan waar de vaste kern volledig uit vrijwilligers bestaat, ook is bij een aantal kleine festivals het bestuur grotendeels het gehele jaar betrokken bij het festival(beleid).

Bij de andere categorieën organisaties treffen we als vaste vrijwilliger vooral de vrijwilligerscoördinator aan die veelal onbetaald werkt. Daar bovenop komen bij organisaties voor educatie en participatie, en bij kasteelmusea en erfgoedorganisaties vaste vrijwilligersfuncties zoals beheerder, locatiehost en (structurele) ondersteuning voor administratieve- en onderhoudstaken.

### 5.3 Financiële waarde

We maken in deze paragraaf een *voorzichtige inschatting* van de financiële waarde van de inzet van vrijwilligers. We beseffen ons dat veel vrijwilligers helemaal geen financiële beloning voor hun inzet wensen en dat ze om heel andere redenen vrijwilliger zijn. Door hun inspanningen zijn ze echter van grote waarde voor de betrokken organisaties.

Bij de bepaling van de financiële waarde van de inzet van vrijwilligers hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We berekenen uitsluitend de financiële waarde van vrijwilligers in de vaste organisatiekern: in totaal 14,1 fte. Zij vervullen immers op structurele basis werkzaamheden die anders door betaald personeel zouden moeten worden gedaan.
- We hanteren het Wettelijk Minimumloon in 2025 als basis voor de berekening van de financiële waarde, hoewel werkzaamheden in de vaste organisatiekern momenteel doorgaans worden uitgevoerd door vrijwilligers met een goede opleiding en een langdurige werkervaring.
- Evenals voor zzp'ers hanteren we een bruto/bruto-opslag van 50% voor vakantiegeld en werkgeverslasten.

Op grond van deze uitgangspunten bedraagt de financiële waarde van de inzet van vrijwilligers in de vaste organisatiekern in 2025 – voorzichtig geschat – in totaal € 570.000 per jaar.<sup>19</sup> Uitgedrukt als percentage van de personele lasten van de organisaties in 2025 gaat het om ruim 2,4%.

Samenvattend: vrijwilligers zijn (nagenoeg) onmisbaar voor de culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie Utrecht. Ze verrichten belangrijk werk en zijn in het algemeen loyaal aan de organisatie. Naast 'extra handen' bestaat gemiddeld ruwweg een achtste van de totale tijdsinzet van de vrijwilligers uit structurele werkzaamheden die (bij voldoende financiële mogelijkheden) door betaald personeel zouden kunnen worden verricht. Bij organisaties met veel vrijwilligers in de vaste kern is naar onze mening sprake van een kwetsbaar businessmodel. Dit verdient de aandacht van zowel de betrokken culturele organisaties als van de provincie Utrecht.

---

<sup>19</sup> Als volgt berekend: 14,1 fte \* € 2.245,80 \* 12 \* 1,5 = € 570.000 per jaar.

## 6 Roadmap en monitoring Fair Pay

### 6.1 Inleiding

We hebben in het voorgaande gezien dat in 2025 Fair Pay nog niet is bereikt, ondanks de door de provincie gevraagde inspanningsverplichting voor Fair Pay aan de organisaties voor de periode 2025-2028. Dit hoofdstuk gaat mede daarom nader in op de zesde en tevens laatste onderzoeksvraag: *Wat is een denkbare 'roadmap' die de integrale invoering van Fair Pay ondersteunt?*

In de beleving van het onderwerp Fair Pay ontdekten we bij de culturele organisaties grote verschillen in de motieven om deel te nemen aan dit onderzoek. Zo zijn er aan de ene kant organisaties die vooraf aangeven dat Fair Pay voor hen zo vanzelfsprekend is dat ze het eigenlijk niet nodig vinden om aan een interview mee te werken. Aan de andere kant treffen we geïnterviewden die ons een compliment geven, omdat ze tijdens het interview veel hebben bijgeleerd over het onderwerp Fair Pay. Dat is uiteraard fijn om te horen maar zou naar onze mening niet moeten afhangen van het al dan niet meedoen aan een onderzoek. Er zijn ook veel meerjarig door de provincie gesubsidieerde organisaties die meer een middenpositie innemen: ze hebben al enkele stappen gezet richting Fair Pay, maar hebben nog een flinke weg te gaan.

Eerst geven we in paragraaf 6.2 een schets van een roadmap voor Fair Pay. Daarna gaan we nader in op de monitoring van Fair Pay (paragraaf 6.3),

### 6.2 Roadmap voor Fair Pay

Een aantal onderwerpen zijn belangrijk op weg naar versterkte toepassing van Fair Pay. De provincie Utrecht kan de roadmap gebruiken om haar beleid op het terrein van Fair Pay verder vorm te geven en om de meerjarig gesubsidieerde organisaties te ondersteunen op weg naar een fatsoenlijke beloning. We werken de roadmap uit in belangrijke stappen bij de start (paragraaf 6.2.1) en vervolgstappen (paragraaf 6.2.2)

#### 6.2.1 Eerste stappen

De provincie Utrecht kan op korte termijn zelfstandig een aantal maatregelen nemen die in de huidige beleidsperiode resultaat (kunnen) opleveren. Vanzelfsprekend helpt het als die maatregelen worden afgestemd met de andere financiers. Dat leidt echter mogelijk ook tot vertraging. Vandaar dat we ons in eerste instantie richten op de maatregelen die op korte termijn kunnen worden genomen.

#### **Draag bij aan financiering van de meerkosten**

De provincie dient de verantwoordelijkheid te nemen voor haar aandeel in de meerkosten en deze middelen (€ 85.000) ter beschikking te stellen. Het benodigde bedrag is nog niet de helft van de door de provincie gereserveerde middelen voor Fair Pay in de periode 2025-2028. Uiteraard spelen ook andere partijen een rol bij de financiering van de meerkosten, maar de provincie hoeft daar niet op te wachten.

Mocht er enige aarzeling zijn dan is het een optie te starten met de inzet van middelen voor Fair Pay bij de organisaties waar de toepassing van Fair Pay op de grootste problemen stuit: makershuizen en kleine en middelgrote festivals. Onder deze categorieën bevinden zich ook vrijwel alle organisaties die nieuw zijn in de meerjarige provinciale subsidiestructuur, ook een groep organisaties die qua Fair Pay extra aandacht verdient. Niet alleen is er bij de genoemde categorieën met beperkte middelen al veel te bereiken, maar ook geeft de provincie Utrecht hiermee een duidelijk signaal af dat zij Fair Pay serieus neemt.

Het verdient naar onze mening *geen* aanbeveling om de organisaties zelf de meerkosten te laten financieren door minder activiteiten uit te voeren. Dit werkt in de praktijk als een negatieve hefboom omdat dan de bijbehorende publieksinkomsten ook wegvallen (zie paragraaf 4.3). Daardoor moeten de activiteiten nog sterker worden teruggebracht en kan op termijn de levensvatbaarheid van de (kleinere) organisaties in gevaar komen, zeker als deze ook nog sterk afhankelijk zijn van hun publieksinkomsten.

### **Stimuleer en help organisaties met Fair Pay**

Het is van groot belang dat de provincie de culturele organisaties stimuleert en helpt om hun bedrijfsvoering waar nodig (meer) in overeenstemming met Fair Pay te brengen en de resultaten daarvan actief monitort. Van de organisaties vraagt dit bovendien dat zij uitgaan van een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen én dat zij een concreet plan met een ingeëntraject uitwerken voor integrale invoering van Fair Pay gedurende de huidige subsidieperiode. De provincie moet de organisaties daar nadrukkelijk op wijzen. Daarnaast is het van belang om de organisaties te verplichten zich aan te sluiten bij een cao of beloningsrichtlijn, voor zover de organisaties dat nog niet hebben gedaan.

Vooraf bij de kleinere organisaties hebben wij tijdens de interviews gemerkt dat denken in en handelen in overeenstemming met Fair Pay voor hen best lastig is. Dat komt mede doordat kleinere organisaties door hun beperkte schaal en beperkte middelen meestal te weinig kennis hebben van arbeidsvoorwaarden, cao's en beloningsrichtlijnen, en relevante wetgeving. Bij de grotere instellingen is de toepassing van een cao of beloningsrichtlijn min of meer een vanzelfsprekendheid.

De provincie kan (kleine) organisaties die te weinig kennis hebben van arbeidsvoorwaarden, cao's en beloningsrichtlijnen, en relevante wetgeving helpen door kennisworkshops te organiseren waarin deze onderwerpen centraal staan. De provincie hoeft de inhoud van de workshops niet zelf te ontwikkelen. Zowel de Kunstenbond als Kunsten'92 (in samenwerking met Platform Acct) bieden tegen geringe vergoeding workshops Fair Practice Code aan. De gemeente Utrecht heeft deze workshop eerder ingezet.<sup>20</sup>

### **Houd de subsidiebedragen op peil**

Het is van groot belang dat de provincie zorgt voor een realistische indexatie van de subsidiebedragen van de meerjarig gesubsidieerde organisaties. Anders kunnen de organisaties de beloningen van werkenden onvoldoende indexeren en loopt de beloningsachterstand met de rest van de

---

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.kunsten92.nl/lancering-fair-practice-lab/>

economie verder op. Adequate indexatie is een noodzakelijke voorwaarde voor Fair Pay en helpt tevens bij de versterking van de positie van de culturele organisaties op de (krappe) arbeidsmarkt.

### **6.2.2 Vervolgstappen**

Bij de voorgaande stappen moeten we ons realiseren dat de totale meerkosten in 2025 ruim € 1,0 mln. bedragen, waarvan de provincie bij een evenredige bijdrage 8,5% voor haar rekening dient te nemen. Voor het resterende deel van de financiering zijn de organisaties afhankelijk van andere financiers dan de provincie Utrecht. Afstemming met andere financiers is dan ook cruciaal voor integrale en gecoördineerde invoering van Fair Pay. Dat is een proces van langere adem.

#### **Maak afspraken met andere financiers**

De provincie Utrecht kan als aanjager het voortouw nemen om het gesprek te organiseren met de andere financiers van de culturele organisaties over (1) de beschikbaarstelling van extra middelen voor Fair Pay, (2) het tijdpad en ingroeitraject voor de integrale invoering van Fair Pay in de nabije toekomst en (3) de eisen die worden gesteld aan de toepassing van Fair Pay. Voor de culturele organisaties wordt het onwerkzaam als de verschillende financiers sterk uiteenlopende eisen aan de toepassing van Fair Pay en de verantwoording van de daarvoor ingezette middelen stellen.

Het ligt voor de hand dat de provincie Utrecht zich in een coördinerende rol met name richt op de andere subsidiërende gemeenten in de provincie. De financiering van Fair Pay door het Rijk en de cultuurfondsen van het Rijk is in principe gedurende de huidige subsidieperiode geborgd door extra middelen voor Fair Pay die het Rijk beschikbaar heeft gesteld. Private fondsen leveren in beginsel geen bijdrage aan de financiering van culturele organisaties maar alleen aan specifieke activiteiten van deze organisaties. Het is van belang dat de hoogte van die financiële bijdrage Fair Pay mogelijk maakt. Daarover moeten goede afspraken met de betrokken private fondsen worden gemaakt. De culturele organisaties zijn bij de publieksinkomsten en de werving van giften en sponsors uiteraard zelf aan zet.

#### **Geef Fair Pay een belangrijkere rol in de aanvraagprocedure voor meerjarige subsidies**

De provincie Utrecht heeft bij de afgelopen aanvraagprocedure voor subsidie aan de festivals<sup>21</sup> ervoor gekozen om elk festival dat voldoet qua artistieke en zakelijke kwaliteit kan rekenen op een meerjarige provinciale subsidie. Dit heeft in de praktijk als consequentie gehad dat geen enkel festival het aangevraagde bedrag heeft ontvangen, omdat er in totaal meer is aangevraagd dan beschikbaar was. Fair Pay was één van de 'overige' criteria die vooral kwalitatief aan bod kwam. Wij geven de provincie in overweging om Fair Pay aanvraagprocedures voor meerjarige subsidies – kwantitatief – een belangrijkere rol te geven als onderdeel van professionele bedrijfsvoering en net als het Rijk Fair Pay verplicht te stellen.

#### **Verken de mogelijkheden voor een gezamenlijke backoffice voor kleinere organisaties**

Veel kleinere culturele organisaties opereren op een (te) kleine schaal om expertise op het gebied van personeelszaken en relevante wetgeving professioneel te organiseren en structureel te verankeren in de bedrijfsvoering van de organisatie. De provincie zou daarom de mogelijkheden voor

---

<sup>21</sup> <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2024-12/Advies%20commissie%20culturele%20festivals%202025-2028.pdf>

een *gezamenlijke backoffice* voor kleinere organisaties kunnen verkennen, al dan niet in samenwerking met het Utrechts Festival Overleg (UFO). De gezamenlijke backoffice is een samenwerkingsvorm waarin ondersteunende taken op het gebied van bijvoorbeeld personeel, financiën, ICT of gebouwenbeheer worden gebundeld. Dit is doorgaans efficiënter en effectiever dan wanneer elke kleine culturele organisatie de benodigde expertise zelf moet verwerven.

### Verstevig de toekomstbestendigheid van het vrijwilligersbeleid

Een belangrijk deel van de organisaties is sterk afhankelijk van de inzet van vrijwilligers, ook bij de structurele taken van de organisatie. Onzeker is of deze organisaties ook in de toekomst op de structurele inzet van vrijwilligers kunnen rekenen. Zeker bij een aantal partnerorganisaties en kleinere festivals is het de vraag wat de afhankelijkheid van vrijwilligers in de nieuwe subsidieperiode moet zijn, ook in samenhang met de inzet van betaald personeel. Het is gewenst dat de provincie Utrecht het gesprek daarover aangaat met de organisaties om te komen tot een toekomstbestendig vrijwilligersbeleid.

## 6.3 Monitoring van Fair Pay

De problemen rond Fair Pay worden niet opgelost door uitsluitend meer middelen ter beschikking te stellen. Fair Pay vergt voor veel organisaties een cultuuromslag, omdat zij voortdurend keuzes moeten maken in het bewaken van de balans tussen activiteiten en beschikbare middelen. De provincie dient daarom de toepassing van Fair Pay bij de betrokken organisaties systematisch te monitoren; bij voorkeur in samenwerking met de andere financiers.

De provincie Utrecht onderkent in haar *Ontwerp Omgevingswetprogramma Cultuur en Erfgoed 2025-2028*<sup>22</sup> het belang van onderzoek en monitoring: “Monitoring van het Cultuur- en erfgoedprogramma vindt continu plaats, bijvoorbeeld door middel van gesprekken met gesubsidieerde instellingen, verantwoording op prestatie-indicatoren en het verzamelen van data, zoals in de monitor Omgevingsvisie, Monitor Cultuur & Erfgoed en de Erfgoedmonitor”. Voor de partnerorganisaties is een leidraad exploitatiesubsidies<sup>23</sup> opgesteld, waarin uitgebreid aandacht wordt geschonken aan de samenwerking en evaluatie van de verstrekte meerjarige subsidie.

Ons advies voor de monitoring van Fair Pay bestaat uit twee onderdelen:<sup>24</sup>

- Het ligt voor de hand dat de provincie het onderwerp Fair Pay zoveel mogelijk onderbrengt in bestaande (monitorings)structuren. Wij zien goede mogelijkheden om het onderwerp een plaats te geven bij de gesprekken die de betrokken accounthouders van de provincie regelmatig hebben met de organisaties. Daarin moet nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan de *bedrijfsvoering* van de organisaties, aangezien Fair Pay staat of valt met de bedrijfsvoering. Het karakter van de gesprekken met de organisaties kan kwalitatief en opbouwend zijn, gericht op

---

<sup>22</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>23</sup> <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Bestuur-Economie-en-Midde-len/2020/24-juni/09:00/2020BEM57-02-Leidraad-exploitatiesubsidies-inclusief-de-externe-evaluatie-van-Bureau-ART.pdf>

<sup>24</sup> In ons rapport *Meerkosten voor de invoering van de Fair Practice Code in de gemeente Utrecht* hebben we een soortgelijk advies gegeven. De provincie Utrecht kan uiteraard bij Culturele Zaken van de gemeente Utrecht informeren hoever men is met de monitoring van Fair Pay, zeker bij de organisaties die zowel van de gemeente als van de provincie een meerjarige subsidie ontvangen.

de verdere bewustwording van Fair Pay en de stappen die men verder gaat zetten. Het verdient aanbeveling om in de gesprekken gebruik te maken van een gestandaardiseerde checklist voor Fair Pay om te voorkomen dat er vooral algemeenheden worden uitgewisseld. Een checklist met een aantal concrete voorbeeldvragen hebben we opgenomen in de bijlage.

- Vervolgens kan via kwantitatief onderzoek de stand van zaken bij de toepassing van Fair Pay in kaart worden gebracht. Begin 2027 is hiervoor een goed moment. Dan kunnen de effecten van de inzet van extra middelen voor Fair Pay worden onderzocht, zodat een beeld ontstaat over de te zetten verdere stappen in de volgende beleidsperiode.

# 7 Conclusies en aanbevelingen

## 7.1 Inleiding

De provincie Utrecht onderschrijft het belang van Fair Pay in de culturele sector. Omdat de provincie nog beperkt inzicht heeft in de meerkosten van Fair Pay bij culturele organisaties met een meerjarige subsidie van de provincie, heeft PPMC Economisch Advies de meerkosten van Fair Pay in 2023 en 2025 in kaart gebracht bij de betreffende 39 organisaties en ook de potentiële beleidsopties van de provincie verkend. Vanwege de aansluiting bij de huidige subsidieperiode staan de meerkosten in 2025 centraal. De berekende meerkosten hebben betrekking op alle betaalde werkenden van de betrokken culturele organisaties. Vrijwilligers blijven bij de berekening van de meerkosten buiten beschouwing. Aan de inzet van vrijwilligers en de financiële waarde daarvan schenken we afzonderlijk aandacht.

Paragraaf 7.2 vat de belangrijkste conclusies van het rapport samen. Deze hebben ten eerste betrekking op de omvang van de meerkosten en het patroon daarvan bij de verschillende type organisaties, en ten tweede op een aantal potentiële beleidsopties voor de provincie Utrecht. Ten slotte komen in paragraaf 7.3 een aantal aanbevelingen aan de orde om de toepassing van Fair Pay in de provincie Utrecht te versterken.

## 7.2 Conclusies

### 7.2.1 Omvang en patroon van de meerkosten

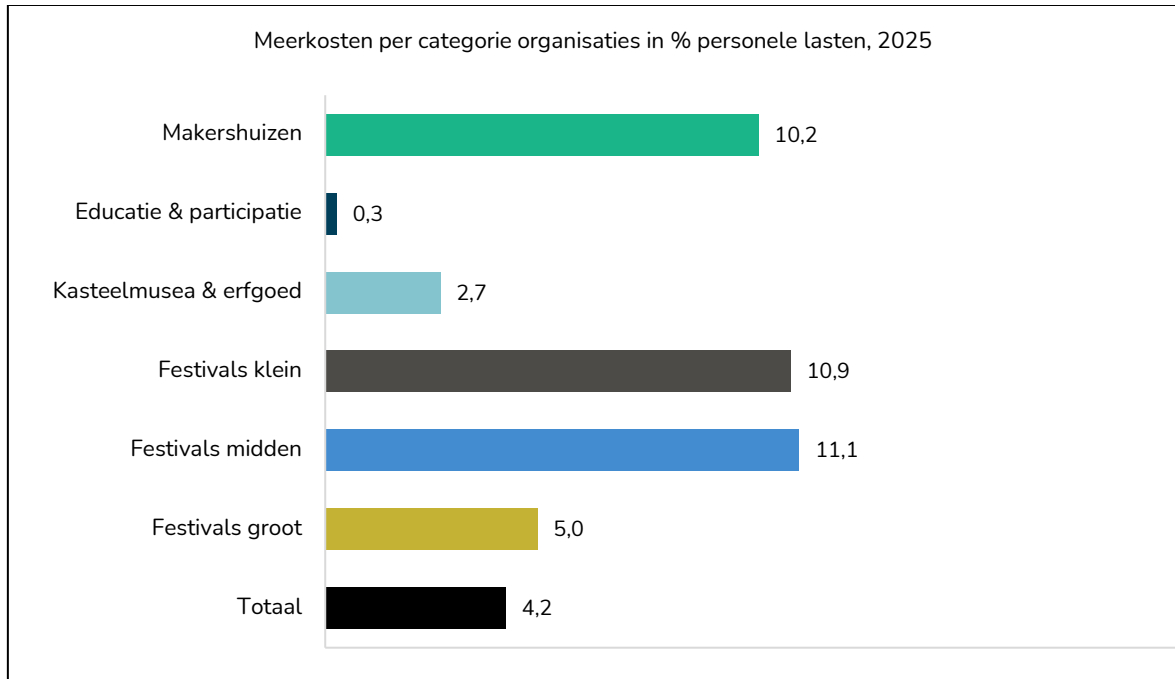
De belangrijkste conclusies over de meerkosten van Fair Pay zijn:

- In 2025 is nog geen sprake van integrale toepassing van Fair Pay. De meerkosten nemen weliswaar af met 27% van een niveau van bijna € 1,4 mln. in 2023 naar € 1,0 mln. in 2025 op basis van de ingediende begrotingen, maar blijven nog substantieel.
- De daling van de meerkosten is met 32% vooral groot bij de partnerorganisaties tegen 25% bij de festivals, vooral door de sterke daling van de tekortschietende beloningen bij de partnerorganisaties (met 37%). De daling van de kosten van onbetaald structureel overwerk blijft achter.
- De meerkosten van partnerorganisaties en festivals bestaan in beide jaren voor krap de helft uit tekortschietende beloningen en voor ruim de helft uit kosten van onbetaald structureel overwerk.
- De relatieve meerkosten (= meerkosten uitgedrukt als percentage van de personele lasten) zijn gedaald van 6,7% in 2023 naar 4,2% in 2025. De relatieve meerkosten zijn bij de festivals in 2025 maar liefst een factor vijf groter dan die bij de partnerorganisaties. De festivals nemen in dat jaar daardoor in totaal 83% van de meerkosten van alle organisaties voor hun rekening.
- De relatieve meerkosten zijn het hoogst bij makershuizen, en kleine en middelgrote festivals (Figuur 7.1). Deze drie categorieën organisaties nemen samen meer dan de helft van alle meerkosten voor hun rekening. Dit komt door (1) hun beperkte schaal en financiële middelen, (2) relatief veel inzet van (te karig beloond) ingehuurd personeel, (3) veel kleine aanstellingen en

contracten, die al snel onbetaald structureel overwerk tot gevolg hebben, en (4) in verhouding veel organisaties die nieuw zijn in de meerjarige subsidiestructuur van de provincie Utrecht.

- Bij organisaties voor educatie en participatie is nauwelijks sprake van betekenisvolle relatieve meerkosten (gemiddeld 0,3%).

Figuur 7.1 Meerkosten per categorie organisaties in % van de personele lasten, 2025



Niet in figuur 7.1, maar belangrijk om te noemen:

- De relatieve meerkosten van ingehuurd personeel (5,7%) zijn gemiddeld 1,7 keer zo hoog als die van personeel in loondienst (3,3%). Dit komt vooral door de sterke concentratie van personeel in loondienst bij de partnerorganisaties (met overwegend beperkte relatieve meerkosten) en de sterke concentratie van ingehuurd personeel bij de kleine en middelgrote festivals (met hoge relatieve meerkosten).
- Bij organisaties die nieuw zijn in de meerjarige provinciale subsidiestructuur zijn de relatieve meerkosten (8,8%) aanzienlijk hoger dan die van organisaties die in de vorige subsidieperiode ook werden ondersteund (3,6%).

### 7.2.2 Potentiële beleidsopties voor de provincie Utrecht

Gegeven de wens tot Fair Pay beschikt de provincie Utrecht over twee opties voor de afbouw van de meerkosten: (1) aanvullende middelen voor Fair Pay beschikbaar stellen aan de culturele organisaties en (2) samen met de andere financiers besluiten om daarvoor geen aanvullende middelen beschikbaar te stellen, maar van de betreffende organisaties te eisen dat zij hun aanbod van activiteiten verminderen.

#### Aanvullende middelen voor Fair Pay

- De provincie Utrecht is niet de enige financier van de 39 culturele organisaties. Rekening houdend met een proportionele bijdrage van alle betrokken financiers (inclusief het publiek) en de

spreiding van de meerkosten over de organisaties in 2025 behoort 8,5% van de meerkosten tot de financiële verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht. Dit komt voor de provincie neer op een bedrag van € 85.000. Dat is nog niet de helft van de middelen die de provincie daarvoor heeft gereserveerd.

- Het bedrag van € 85.000 wordt bij subsidietoekenning via een procentuele opslag op de meerjarige subsidie verdeeld over de organisaties. De opslag bedraagt gemiddeld 0,86% en loopt uiteen van 8,56% voor middelgrote festivals tot 0,06% voor organisaties voor educatie en participatie. De opslagen zijn afhankelijk van de meerkosten en zijn het hoogste voor middelgrote en kleine festivals, en de makershuizen. Dat zijn de categorieën organisaties met de hoogste relatieve meerkosten.

### **Vermindering van het aanbod van activiteiten**

Om Fair Pay integraal in te voeren bij gelijkblijvende financiële middelen, zijn de organisaties met meerkosten gedwongen om hun personeelsinzet en/of hun overige kosten terug te schroeven om het resterende personeel conform Fair Pay te betalen. Dat heeft onvermijdelijk een vermindering van het aantal activiteiten tot gevolg. Minder activiteiten leiden niet alleen tot lagere activiteitenlasten, maar ook tot lagere publieksinkomsten. Daardoor lekt ten eerste een deel van de beoogde besparingen weg en ten tweede moet dan een *extra vermindering* van de activiteiten plaatsvinden om dit *weglekeffect* te compenseren. Kwantitatief leidt de *theoretische* analyse tot de volgende conclusies:

- De culturele organisaties moeten hun activiteiten met gemiddeld 4,4% terugbrengen om Fair Pay integraal in te kunnen voeren voor het overblijvende personeel.
- Binnen de partnerorganisaties is de vermindering van de activiteiten het grootst bij de makershuizen (5,7%) – door hoge relatieve meerkosten – en de kasteelmusea en erfgoedorganisaties (5,2%) door weglekeffecten als gevolg van een sterke vermindering van de publieksinkomsten.
- Binnen de festivals is de noodzakelijke reductie van de activiteiten het grootst bij de kleine en middelgrote festivals (respectievelijk 10,0% en 11,9%). Beide categorieën festivals hebben zowel hoge relatieve meerkosten als relatief hoge publieksinkomsten.

## **7.3 Aanbevelingen**

De roadmap voor Fair Pay leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Stel aanvullende middelen beschikbaar voor toepassing van Fair Pay bij de meerjarig gesubsidieerde organisaties en wacht niet op acties van de andere financiers. Bij gelijkblijvende middelen heeft integrale invoering van Fair Pay door weglekeffecten een versterkte inkrimping van de activiteiten en de werkgelegenheid van de organisaties tot gevolg. Dit is geen aantrekkelijke optie.
- Start eventueel met de beschikbaarstelling van aanvullende middelen bij de organisaties waar de toepassing van Fair Pay op de grootste problemen stuit. Daarmee geeft de provincie Utrecht een duidelijk signaal af dat zij Fair Pay serieus neemt.
- Hanteer bij de inzet van Fair Pay middelen (minimaal) de in de subsidiesystematiek per categorie organisaties uitgewerkte opslagpercentages.
- Houd de subsidiebedragen ten minste op peil door te zorgen voor een realistische indexatie van de subsidiebedragen aan de loon- en prijsontwikkeling.

- Organiseer kennisworkshops over Fair Pay voor de organisaties die daar behoefte aan hebben (in het algemeen de kleinere en nieuw gesubsidieerde organisaties).
- Maak afspraken met de andere financiers over de beschikbaarstelling van aanvullende middelen voor Fair Pay en vervul een coördinerende rol in de gesprekken met de subsidiërende Utrechtse gemeenten.
- Spreek met de andere financiers van de culturele organisaties een tijdpad en ingroeitraject af voor de integrale invoering van Fair Pay in de nabije toekomst.
- Overweeg om – afhankelijk van het gekozen tijdpad – net als het Rijk Fair Pay verplicht te stellen bij de aanvraag van een meerjarige subsidie (van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting).
- Verken de mogelijkheden voor een gezamenlijke backoffice voor kleinere organisaties zodat zij via een centraal ‘loket’ hun bedrijfsvoering kunnen professionaliseren.
- Monitor actief de stappen die de organisaties de komende jaren moeten zetten voor integrale invoering van Fair Pay, in het bijzonder de stappen naar een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering met een realistische balans tussen activiteiten en beschikbare middelen. Evalueer daarnaast – vóór het einde van de huidige subsidieperiode – (kwantitatief) de vorderingen van de organisaties op het gebied van Fair Pay.
- Ga in gesprek met de organisaties of en hoe toekomstbestendig hun vrijwilligersbeleid is, mede in relatie tot hun inzet van betaald personeel en de vrijwilligerstaken die idealiter door betaald personeel behoren te worden uitgevoerd. Op dit moment zijn de organisaties – ook in de vaste organisatiekern – in veel gevallen immers (te) sterk afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. De waarde van deze inzet bedraagt – voorzichtig geschat – € 570.000 per jaar.

# Bijlage 1: Checklist Fair Pay

Algemene vragen over Fair Pay:

- In hoeverre leeft Fair Pay binnen een organisatie, waaruit blijkt dat? Heeft dit consequenties voor de bedrijfsvoering van de organisatie? Welke stappen zet de organisatie op het gebied van Fair Pay?
- Welke cao('s) of andere beloningsregeling(en) hanteert de organisatie? Gebruikt men voor verschillende personeelscategorieën verschillende cao's of beloningsrichtlijnen als referentiekader?
- In hoeverre houdt de organisatie zich aan de cao('s) en/of beloningsrichtlijnen? Wanneer wel / niet? Wordt iedereen op grond van zijn/haar ervaring in de goede schaal met het werkelijke aantal ervaringsjaren ingedeeld?
- Hoeveel bedragen de gemiddelde personele lasten per fte in de organisatie?
- Indexeert de organisatie de beloningen jaarlijks op basis van de in de cao of beloningsrichtlijn vastgelegde percentages?
- Bestaat er een pensioenvoorziening waarvoor de werkgever minimaal de helft van de premie betaalt?
- Jaarrekening versus praktijk: Is er per personeelscategorie (loondienst vast en tijdelijk / zzp / overige inhuur) vast te stellen hoeveel uur men in de praktijk structureel meer werkt ten opzichte van het in het contract of het arbeidscontract vastgelegde aantal uren? In hoeverre wordt het overwerk gecompenseerd in tijd of geld? Maakt de organisatie gebruik van een urenregistratiesysteem?
- Zijn de tarieven van zzp'ers afgeleid van die van het personeel in loondienst met een opslag van ten minste 50% voor verzekeringen, pensioenen en vakantiegeld of hanteert de organisatie in plaats daarvan een rekentool zoals DigiPacct?
- Krijgen zzp'ers alle uren betaald? (inclusief voorbereiding, eventuele wachttijd en nawerk gereleerd aan de opdracht)?
- Vervullen stagiairs en vrijwilligers in de praktijk structurele werkzaamheden die – bij voldoende middelen door betaalde krachten zouden kunnen worden uitgevoerd? Zo ja voor welk deel? Ontvangen zij daarvoor een vergoeding?
- Hoeveel vrijwilligers rekent de organisatie tot de 'vaste kern' van de organisatie? Dit zijn in onze omschrijving vrijwilligers die (mede) beleidsmatige taken uitvoeren en min of meer het gehele jaar betrokken zijn bij de organisatie.
- Welke stappen denkt de organisatie de komende tijd te nemen om Fair Pay te realiseren?