

ADVIES Passie gewaardeerd
Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële
SER/RvC-uitgave.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Achtergrond	10
1.3 Vraagstelling	11
1.4 Werkwijze	12
1.5 Samenstelling commissie en vaststelling advies	13
1.6 Leeswijzer	13
2. De culturele en creatieve sector: kenmerken en arbeidsmarkt	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector	14
2.3 De arbeidsmarkt van de culturele sector	16
2.4 Conclusies	22
3. Vergroten verdienvermogen van de culturele en creatieve sector ..	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Benut de potentie van de sector en sluit aan bij andere beleidsagenda's ...	24
3.3 Verzamel, bundel en ontsluit kennis over marktstimulering	27
3.4 Stimuleer private investeringen	28
3.5 Bied financieringsmogelijkheden voor ondernemers	28
3.6 Vergroot de economische circulariteit binnen deelsectoren	29
3.7 Versterk het auteursrecht en intensiveer de handhaving	31
3.8 Conclusies	33
4. Verbeteren inkomenszekerheid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Start met bewustwording: fair practice label	34
4.3 Ontwikkel richtlijnen voor honoraria	35
4.4 Pas subsidievoorwaarden en –systematiek aan	36
4.5 Stimuleer loondienstverbanden	37
4.6 Neem knelpunten weg in de WW	37
4.7 Zorg voor een goede afbakening van ondernemerschap	37
4.8 Verken ruimte Mededingingsrecht	38
4.9 Collectieve onderhandelingen door zzp'ers	39
4.10 Ultimum remedium: een wettelijke regeling voor een minimumuurtarief ...	40
4.11 Stimuleer arbeidsongeschiktheidsverzekering (aov) en pensioenopbouw ...	40
4.12 Conclusies	41
5. Bevorderen van scholing en duurzame inzetbaarheid	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Maak afspraken over scholing en duurzame inzetbaarheid	42
5.3 Stimuleer leren tijdens de loopbaan middels een ontwikkelrekening	43
5.4 Zorg voor voldoende scholingsaanbod en HRM-ondersteuning	43
5.5 Continueer de versterking van de aansluiting onderwijs-werkveld	44
5.6 Conclusies	45
6. Versterken van de sociale dialoog	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Bundel de krachten voor betere belangenbehartiging	48
6.3 Benader de culturele sector en creatieve sector als eenheid	48
6.4 Betrek alle belanghebbenden bij de sociale dialoog	48
6.5 Onderzoek de financiering van een inclusieve sociale dialoog	49
6.6 Verbreed de toepassing van cao's	50

6.7	Verstrek informatie over samenwerkingsverbanden.....	50
6.8	Ontwikkel een platform voor arbeidsmarkt en HRM-beleid	51
6.9	Conclusies	51

7. Slotbeschouwing **53**

Bijlagen

Bijlage 1	Adviesverzoek culturele sector d.d. 30 juni 2016	55
Bijlage 2	Brief SER en RvC aan minister Bussemaker d.d. 24 oktober 2016	58
Bijlage 3	Brief minister Bussemaker aan de SER en RvC, d.d. 28 november 2016	59
Bijlage 4	CBS-afbakening creatieve industrie.....	61
Bijlage 5	Deelnemers aan de consultatiegesprekken.....	62
Bijlage 6	Organisaties die een position paper hebben ingediend	63
Bijlage 7	Commissie Vervolg Arbeidsmarktverkenning Culturele sector	64

Voorwoord

De culturele en creatieve sector is een bijzondere sector, kunst en cultuur zijn essentieel voor onze samenleving. Maar de waarde ervan komt lang niet altijd bij de makers terecht en de arbeidsmarktpositie van veel mensen in deze sector is zorgwekkend.

Het is daarom mooi dat de sector zelf in actie is gekomen. De Federatie Cultuur en de Kunstenbond, de sectorale sociale partners, hebben ons om advies gevraagd hoe de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector te verbeteren. Een unieke situatie voor ons; nog niet eerder hebben wij geadviseerd op verzoek vanuit de sociale partners zelf. Het is ook een heel sterke situatie, want het maakt dat dit advies direct in de culturele en creatieve sector landt. Dat vergroot het draagvlak.

In dit gezamenlijke advies komen wij – de SER en Raad voor Cultuur - met concrete voorstellen om het verdienvermogen in de sector te vergroten, de inkomenszekerheid te verbeteren, scholing te bevorderen en het overleg tussen werkgevers en de vakbeweging te versterken. Wij denken dat de sector met deze oplossingsrichtingen aan de slag kan, waar nodig samen met de overheid.

Het is verheugend dat in een relatief kort tijdsbestek zoveel partijen in constructieve sfeer betrokken waren bij de totstandkoming van het advies. Zo zijn consultatiegesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van branche- en koepelorganisaties en deskundigen uit het onderwijs en de overheid. Daarnaast ontvingen de raden 32 position papers van diverse partijen uit de sector. Wij zijn hun zeer erkentelijk voor hun waardevolle inbreng.

De bereidheid om te overleggen over de wijze waarop de situatie op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd, bleek groot. Bijzonder is ook de uitgesproken bereidheid om te experimenteren met oplossingen die in het advies worden voorgesteld. Wij rekenen er dan ook op dat alle betrokkenen met dezelfde constructieve inzet verder zullen werken aan de noodzakelijke versterking van de arbeidsmarkt van de sector, waarbij de sector ook als proeftuin kan dienen om ervaring op te doen met kansrijke oplossingen.

De verkenning is voorbereid door een commissie – met leden namens de SER en namens de Raad voor Cultuur – onder voorzitterschap van prof. mr. Evert Verhulp. Wij danken de leden van de commissie voor het vele werk dat zij hebben verricht.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER

Marijke van Hees
Voorzitter Raad voor Cultuur

Samenvatting

Achtergrond

In januari 2016 publiceerden de SER en Raad voor Cultuur (RvC) de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*.¹ In deze verkenning concluderen de raden dat de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in de culturele en creatieve sector zorgwekkend is. Dat komt door de combinatie van dalende werkgelegenheid, een relatief hoge kans op werkloosheid, een stijgend aantal zzp'ers zonder basale sociale zekerheid, lage en dalende inkomens en een zwakke onderhandelingspositie van werkenden. Deze arbeidssituatie is het gevolg van bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector, stevige overheidsbezuinigingen en een economische crisis. Mede naar aanleiding van de genoemde verkenning hebben de Federatie Cultuur² en FNV Kiem³ in juni 2016 de SER en RvC gevraagd om hen bij wijze van vervolg te adviseren over concrete oplossingen om de structurele problemen op de arbeidsmarkt van deze sector aan te pakken. Minister Bussemaker van OCW heeft in aansluiting hierop gevraagd om in dit advies ook aan te geven welke verantwoordelijkheid de raden zien voor de sector, de rijksoverheid en de subsidieverstrekkingen en opdrachtgevers.

De SER en RvC hebben de commissie die de arbeidsmarktverkenning voor de culturele sector heeft voorbereid, gevraagd om oplossingen aan te dragen voor de knelpunten in de sector. Deze commissie heeft bij haar werkzaamheden gebruik gemaakt van de resultaten van de verkenning en van nieuwe onderzoeksgegevens en literatuur. Daarnaast zijn twee consultatiegesprekken gevoerd met partijen uit het veld. Aan hen en aan andere partijen is bovendien gevraagd om in een position paper oplossingen aan te dragen die kunnen leiden tot een betere arbeidsmarktpositie van de werkenden in de sector. Dit heeft geresulteerd in 32 position papers, die zijn meegenomen in de gedachtevorming over dit advies.

Bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector

De culturele en creatieve sector produceert intrinsieke, maatschappelijke en economische waarden die van belang zijn voor individuen en de maatschappij als geheel. Gezien het belang van de publieke waarden heeft de overheid een wettelijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het cultuurbestel. Mede daarom wordt een deel van het aanbod aan kunst en cultuur gesubsidieerd. De legitimering voor subsidiëring wordt ook vaak gezocht in de externe positieve effecten van kunst en cultuur, waar de maker doorgaans geen vergoeding voor krijgt. Daarnaast bevordert de culturele en creatieve sector het creatieve en innovatieve vermogen van de samenleving, de ondernemingszin, de fysieke inrichting, de sociale binding en het aanzien van Nederland.

De economie van de culturele en creatieve sector heeft een aantal bijzondere kenmerken, die structureel van invloed zijn op de markt voor kunst en cultuur. Zo is er een disbalans tussen vraag en aanbod. Deze ontstaat onder andere doordat kunst en cultuur vaak wordt geproduceerd zonder dat hier een directe vraag aan ten grondslag ligt. Dit geldt vooral in het domein van de autonome kunsten. De disbalans wordt nog versterkt door de sterke intrinsieke motivatie van makers. Zij blijven uit passie hun beroep uitoefenen óók als daarmee weinig inkomen wordt verworven. Omdat de markt om verschillende redenen niet in

¹ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

² De [Federatie Cultuur](#) bundelt de branche- en werkgeversverenigingen in onder meer de podiumkunsten, musea, bibliotheken, centra voor de kunsten, podia en beeldende kunst. Federatie Cultuur bestaat uit de volgende leden: [Cultuurconnectie](#), Koepel Opera, [Museumvereniging](#), Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten ([NAPK](#)), Nederlandse galerie Associatie ([NGA](#)), Vereniging Nederlandse Poppodia en - Festivals ([VNPF](#)), Vereniging van Openbare Bibliotheken ([VOB](#)) en de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties ([VSCD](#)).

³ Op 1 juli 2016 is FNV KIEM gesplitst, waarbij de kunstsectoren de nieuwe [Kunstenbond](#) vormen en de overige sectoren opgaan in een nieuwe sector bij de FNV, namelijk [FNV Media en Cultuur](#).

balans is, is in delen van de sector sprake van een lagere evenwichtsprijs dan maatschappelijk is gewenst. Deze situatie leidt tot een zwakke onderhandelings- en arbeidspositie van een deel van de werkenden in de sector, in het bijzonder van het toenemende aantal zzp'ers.

Door de bijzondere kenmerken van de economie van de sector, de verantwoordelijkheid van de overheid voor het cultuurstelsel en de structurele disbalans tussen vraag en aanbod is het volgens de raden wenselijk dat de overheid, sociale partners en andere belanghebbenden zich inzetten voor een gezonde arbeidsmarkt. Een deel van de werkenden in de culturele en creatieve sector is voldoende weerbaar en zelfredzaam. Dit advies richt zich daarom met name op de groeiende en kwetsbare groep werkenden in de culturele en creatieve sector met een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie. In de ogen van de raden zijn specifieke maatregelen nodig om de positie van deze werkenden in de sector op een maatschappelijk acceptabel niveau te brengen.

Belangrijkste aanbevelingen

De raden concluderen dat er geen allesomvattende oplossing is voor de problemen op de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector. Aan de huidige situatie liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Om daadwerkelijke verbetering te realiseren, is het nodig dat stappen worden gezet op verscheidene terreinen tegelijkertijd. In dit advies noemen de raden dit oplossingsrichtingen. Doel van de oplossingsrichtingen is de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden en werkgevers en opdrachtgevers in de culturele en creatieve sector te vergroten.

De raden onderscheiden vier oplossingsrichtingen:

1. vergroten verdienvermogen van de culturele en creatieve sector;
2. verbeteren inkomenszekerheid van werkenden;
3. bevorderen van scholing en duurzame inzetbaarheid; en
4. versterken van de sociale dialoog.

Van deze vier oplossingsrichtingen achten de raden het vergroten van het verdienvermogen een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van de positie van de werkenden in de sector. Immers, als het verdienvermogen van de sector toeneemt en de vraag naar de diensten en producten van de culturele en creatieve sector groeit, kan én het inkomen van werkenden stijgen én de werkgelegenheid behouden blijven én een bloeiend cultureel leven worden gewaarborgd. De raden zien diverse kansen om nieuwe geldstromen aan te boren, waardoor het verdienvermogen van de sector in zijn geheel zal toenemen.

Hoewel een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering, is deze eerste oplossingsrichting op zichzelf onvoldoende om de arbeidsmarktsituatie te verbeteren. De tweede oplossingsrichting behelst maatregelen om de inkomenspositie van werkenden op de arbeidsmarkt te verbeteren zodat de gecreëerde waarde in voldoende mate terecht komt bij de werkenden in de sector. Als derde oplossingsrichting is het volgens de raden nodig om scholing en duurzame inzetbaarheid voor alle werkenden in de sector te stimuleren en zo de zelfredzaamheid en weerbaarheid van de werkenden te vergroten.

Tot slot is versterking van de sociale dialoog van belang om de versnippering van de sector tegen te gaan. Hierdoor worden de kansen vergroot om het verdienvermogen van de sector als geheel positief te beïnvloeden en is er gelegenheid om als sector aandacht te vragen voor bijvoorbeeld de arbeidsmarktsituatie. Daarnaast draagt een goede sociale dialoog bij aan een duurzame arbeidsmarkt.

De vier oplossingsrichtingen hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Ook is er sprake van medeverantwoordelijkheid van sociale partners, de Rijksoverheid en lagere overheden.

Tegelijkertijd benadrukken de raden het belang dat ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid in actie komt en niet op elkaar wacht.

De raden hebben binnen elk van de vier oplossingsrichtingen concrete voorstellen om de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden en werkgevers en opdrachtgevers in de culturele en creatieve sector te vergroten. Per voorstel geven de raden aan welke partij aan zet is: de sociale partners en de sector zelf waar het kan, de overheid, opdrachtgevers en financiers waar het moet en er een zwaarwegend publiek belang is. De volgende voorstellen hebben volgens de raden prioriteit:

Vergroten van het verdienvermogen

- Om het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector te vergroten, adviseren de raden ten eerste dat de sector haar onbenutte potentie zichtbaar maakt en actief aansluiting zoekt bij andere beleidsagenda's, zoals innovatiebeleid, stedelijke profilering en regionale groei, participatiebeleid en sociale cohesie, internationale diplomatie en handel, en topsectorenbeleid. Om de potentie optimaal te benutten, is het wenselijk dat departementen en decentrale overheden integraal beleid voeren en de schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen wegnemen.
- Ten tweede bevelen de raden de sector aan om gezamenlijk, met brancheorganisaties, sociale partners en beroepsverenigingen een landelijk platform te ontwikkelen ten behoeve van het verzamelen, bundelen en beschikbaar stellen van kennis over marktstimulering. De overheid kan daarin een faciliterende rol spelen. Dit platform zou ook nieuwe samenwerkingsverbanden voor zelfstandigen in de culturele en creatieve sector kunnen stimuleren en faciliteren.
- Ten derde vinden de raden het wenselijk dat de overheid investeringen in de sector stimuleert - onder meer door behoud van de Geefwet, lage btw-tarieven en het vergroten van de toegankelijkheid van financierings- en stimuleringsregelingen voor starters en ondernemers in de sector - en bevordert dat gecreëerde economische waarde zo veel mogelijk weer in de sector wordt geïnvesteerd.
- Ten vierde is handhaving van het auteursrecht van belang voor het verdienvermogen van de grote groep kleine en middelgrote makers en artiesten.

Verbeteren van de inkomenszekerheid

- Om de inkomenspositie van de werkenden in de sector te verbeteren, adviseren beide raden ten eerste dat de sector werkt aan bewustwording. Kunsten '92 werkt momenteel aan een *Fair Practice Label* en de raden adviseren dat daarin een code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap wordt opgenomen, met aandacht voor een redelijke vergoeding, verantwoordelijk marktgedrag, scholing en duurzame inzetbaarheid en beleid gericht op een verantwoorde inzet van vrijwilligers. In aanvulling daarop adviseren de raden de sector om waar nodig richtlijnen voor honoraria te ontwikkelen, zoals de richtlijn kunstenaarshonoraria. Zulke richtlijnen dragen bij aan de totstandkoming van redelijke vergoedingen en versterken de onderhandelingspositie van zzp'ers. De overheid en cultuurfondsen kunnen de totstandkoming hiervan ondersteunen. Rijk, provincies, gemeenten en fondsen kunnen hier in hun subsidievoorwaarden naar verwijzen.
- Om de inkomenspositie van de werkenden in de sector te verbeteren, adviseren de raden ten tweede aan de overheid om te onderzoeken hoe collectief onderhandelen door zzp'ers in de culturele en creatieve sector uit de sfeer van het mededingingsrecht kan worden gehaald. De raden stellen voor dat de overheid de sector experimenteeruimte geeft om te onderzoeken hoe dit in de praktijk werkt en wat de effecten zijn op de prijzen en tarieven.

- Ten derde zou de overheid op een vergelijkbare manier de sector ruimte kunnen geven om te onderzoeken of het huidige geringe aandeel zzp'ers met een arbeidsongeschiktheidsverzekering in de culturele en creatieve sector kan worden vergroot door zo'n verzekering standaard in te voeren, met daarbij de mogelijkheid van een *opt-out*.
- Als de hiervoor genoemde maatregelen niet of onvoldoende leiden tot een verbetering van de inkomenspositie van zzp'ers in de culturele en creatieve sector, dan adviseren de raden als *ultimum remedium* te onderzoeken of een minimumtarief voor alle zzp'ers in deze sector wettelijk kan worden geregeld en wat de mogelijkheden voor adequate handhaving zijn.

Bevorderen van scholing en duurzame inzetbaarheid

- Om scholing en duurzame inzetbaarheid te bevorderen is het volgens de raden in de eerste plaats van belang dat sociale partners afspraken maken over de financiering hiervan en de ruimte hiervoor. Dit kan in cao's en arbeids- en opdrachtovereenkomsten, maar ook in richtlijnen voor honoraria. Scholing en duurzame inzetbaarheid voor alle werkenden zou ook een plaats moeten krijgen in de eerdergenoemde code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap.
- Ten tweede roepen de raden de overheid op om loopbaanleren te stimuleren door te komen tot een ontwikkelrekening voor alle werkenden: een persoonsgebonden budget voor een zelf gekozen ontwikkeltraject. De culturele en creatieve sector zou in dit verband als proeftuin kunnen dienen.
- Ten derde adviseren de raden de sector om hun krachten te bundelen in een platform dat voldoende scholingsaanbod waarborgt, kleine organisaties ondersteunt bij HR-beleid en arbeidsmarktonderzoek stimuleert voor eenduidige en betrouwbare informatie over de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector. De sector kent geen sectorbreed A+O fonds, dat voor andere sectoren dergelijke functies vervult. De overheid kan een belangrijke rol spelen in de financiering van een dergelijk platform.
- Tot slot vinden de raden het wenselijk dat het kunstonderwijs de maatregelen om de instroom te reguleren op het huidige niveau continueert en dat de opleidingen de studenten ook de mogelijkheid bieden om zich tijdens hun studie te oriënteren op vakken waarmee zij zich voorbereiden op een brede inzetbaarheid van hun specialisme in andere domeinen van de arbeidsmarkt.

Versterken van de sociale dialoog

- De raden denken dat versterking van de sociale dialoog in de sector zal bijdragen aan het versterken van het verdienvermogen en een betere onderhandelingspositie van kwetsbare groepen in de sector. Het is belangrijk dat, mede met het oog op belangenbehartiging richting de politiek, sectorbrede samenwerking wordt versterkt en dat de sector met één stem naar buiten treedt. In dat kader adviseren de raden de belangenorganisaties samen op te trekken of zoveel mogelijk in federatief verband samen te gaan. Het ministerie van OCW zou het initiatief kunnen nemen om een of twee keer per jaar een brede sociaal-economische dialoog met de sector te voeren.
- Daarnaast adviseren de SER en RvC sociale partners en brancheorganisaties om samen onderzoek te doen naar de financiering van een inclusieve sociale dialoog en naar de mogelijkheden voor een bredere toepassing van cao's in de sector.

Tot slot

De raden zijn zich ervan bewust dat een aantal voorstellen een kostenverhogend effect zullen hebben voor werkgevers en opdrachtgevers. Het realiseren van zulke voorstellen hangt daarom onlosmakelijk samen met de algehele financiering van de sector. Er zullen hoe dan ook meer inkomsten moeten komen om invulling te kunnen geven aan deze

oplossingsrichtingen, van de overheid en van private partijen. Als de extra kosten voor deze voorstellen niet gedekt kunnen worden door een verhoging van het verdienvermogen en/of hogere subsidies, voorzien de raden een afname van het kunst- en cultuuraanbod en een daling van het aantal werkenden in de sector – en dat gaat ten koste van een bloeiend cultureel klimaat in Nederland.

Wat de samenleving overheeft voor kunst en cultuur, wordt uiteindelijk bepaald door consumenten, bedrijven en de politiek. De raden concluderen dat de huidige politieke en maatschappelijke verwachtingen die aan de gesubsidieerde cultuursector worden gesteld niet altijd realistisch zijn. Instellingen hebben de afgelopen jaren niet alleen te maken gekregen met bezuinigingen, maar ook met hogere verwachtingen rond kwaliteit, kwantiteit, het aantal bezoekers en de eigen inkomsten. Dat heeft bijgedragen aan een rijk cultureel aanbod, maar is in veel gevallen gepaard gegaan met concessies op de arbeidsvoorwaarden van werkenden. De raden achten het van belang dat Rijk, provincies, gemeenten en fondsen in hun subsidiesystematiek rekening houden met een redelijke beloning voor werkenden en een gezonde bedrijfsvoering door instellingen. Outputeisen moeten in verhouding staan tot het budget van instellingen en in de hoogte van toekenningen dient rekening gehouden te worden met kosten van exploitatie en bedrijfsvoering, bijvoorbeeld binnen projectsubsidies en door indexering van meerjarige financiering. De raden vinden de huidige situatie niet duurzaam en pleiten ervoor dat de overheid hiermee rekening houdt in de volgende subsidieperiode.

De raden zien dat er in de culturele en creatieve sector een groot gevoel van urgentie bestaat om de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden en de sector te vergroten. Er is een uitgesproken bereidheid te experimenteren met de in dit advies genoemde maatregelen. De raden roepen de overheid dan ook op om samen met sociale partners en brancheverenigingen na te gaan hoe de culturele en creatieve sector als proeftuin kan dienen om ervaring op te doen met kansrijke oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 2016 publiceerden de SER en Raad voor Cultuur (RvC) de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*.⁴ Aanleiding voor deze verkenning was de behoefte van beide raden om meer inzicht te krijgen in de arbeidsmarktsituatie in de culturele sector en in de gevolgen van de bezuinigingen voor het aantal vaste krachten, zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers. De verkenning en de dialoogbijeenkomst hierover met stakeholders in april 2016 hebben ertoe geleid dat de Federatie Cultuur⁵ en FNV Kiem⁶ beide raden hebben gevraagd een vervolg te geven aan hun verkenning en met hen mee te denken over de aanpak van de structurele problemen die zich op de arbeidsmarkt van deze sector voordoen (zie bijlage 1). In aansluiting hierop heeft minister Bussemaker aan de SER en RvC gevraagd daarbij aan te geven wat de rol is van de sector, rijksoverheid en subsidieverstrekkingen en opdrachtgevers ten aanzien van oplossingsrichtingen en verantwoordelijkheden (zie bijlage 3).

1.2 Achtergrond

In de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* concluderen de SER en RvC dat de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in de culturele sector zorgelijk is. Mede als gevolg van de economische crisis en overheidsbezuinigingen zijn sinds 2009 in de sector veel banen van werknemers verdwenen en het, van oudsher, grote aantal zzp'ers in de sector is verder gestegen. Tevens blijkt dat de inkomens- en onderhandelingspositie van werkenden in deze sector zwak is en door de bezuinigingen in de afgelopen jaren verder onder druk is komen te staan. Daarbij past de aantekening dat de culturele en creatieve sector zeer divers is. De branches in deze sector hebben vaak te maken met branchespecifieke omstandigheden en verschillen in de aard en omvang van de arbeidsmarktproblematiek.

Volgens de raden biedt de verkenning goede aanknopingspunten om tot aanbevelingen te komen over de aanpak van structurele problemen op de arbeidsmarkt en zij geven aan graag bereid te zijn daarover te adviseren. In de dialoogbijeenkomst die SER en RvC in april 2016 over de verkenning organiseerden, werd dit nogmaals bevestigd.

In dezelfde periode heeft de RvC op verzoek van de minister van OCW geadviseerd over de besteding van twee miljoen euro die eenmalig per amendement van de Tweede Kamer beschikbaar is gekomen voor verbetering van de situatie op de arbeidsmarkt.⁷ De RvC heeft hierbij onder meer de uitkomsten van de verkenning betrokken en aanbevelingen gedaan voor verbetering van de arbeidsmarktpositie, voor het ondersteunen en faciliteren van ondernemerschap en voor beloning en zekerheid. Zo adviseerde de RvC om richtlijnen voor kunstenaarshonoraria te ontwikkelen en een matchingsregeling te ontwerpen ten behoeve van 'hanggeld'. Verder adviseerde de RvC om met belanghebbende partijen een code te laten ontwikkelen voor goed werkgeverschap en opdrachtgeverschap; een en ander in lijn met de Code Governance Cultuur. RvC adviseerde ook om laagdrempelige financieringsmogelijkheden en daarbij horend flankerend beleid te ontwerpen en wees op het belang van agentschappen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

4 SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

5 De *Federatie Cultuur* bundelt de branche- en werkgeversverenigingen in onder meer de podiumkunsten, musea, bibliotheken, centra voor de kunsten, podia en beeldende kunst. Federatie Cultuur bestaat uit de volgende leden: *Cultuurconnectie*, Koepel Opera, *Museumvereniging*, Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (*NAPK*), Nederlandse galerie Associatie (*NGA*), Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals (*VNPF*), Vereniging van Openbare Bibliotheken (*VOB*) en de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties (*VSCD*).

6 Op 1 juli 2016 is FNV KIEM gesplitst, waarbij de kunstsectoren de nieuwe *Kunstenbond* vormen en de overige sectoren opgaan in een nieuwe sector bij de FNV, namelijk *FNV Media en Cultuur*.

7 RvC (2016) *Verbetering positie kunstenaar op arbeidsmarkt*, Den Haag : Raad voor Cultuur.

In haar beleidsreactie op de verkenning en het advies van de RvC (d.d. 31 mei 2016) komt naar voren dat minister Bussemaker van OCW de conclusie van de SER en de RvC deelt dat de inkomens- en arbeidspositie van werkenden in de culturele sector zorgwekkend is.⁸ Zij roept sociale partners o.a. op om gezamenlijk een arbeidsmarktagenda te ontwikkelen en stelt hiervoor middelen beschikbaar. Die agenda moet leiden tot:

- een code voor goed opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en goede omgang met vrijwilligers, in het verlengde van de Governance Code Cultuur;
- het vergroten van de bereikbaarheid van scholing (o.m. voor zzp'ers en leven lang leren); en
- de toepassing en verspreiding van kennis over arbeidsmarktregels.

De minister heeft Kunsten'92 gevraagd het initiatief te nemen bij de ontwikkeling van de arbeidsmarktagenda en werkgevers, vakbonden, beroepsgroepen en andere partners uit de culturele en creatieve sector daarbij te betrekken.

Het Mondriaanfonds kreeg de gelegenheid om de richtlijn Kunstenaarshonoraria te helpen ontwikkelen.⁹ De minister ziet daarnaast ook een rol weggelegd voor de SER en de RvC bij het vervolgtraject.

Parallel hieraan hebben de Federatie Cultuur en FNV Kiem beide raden dus gevraagd om oplossingen aan te dragen voor de knelpunten die zij in hun verkenning signaleren. Sociale partners werken waar dat kan aan het versterken van de arbeidsmarkt in culturele en creatie sector. Zo zijn in diverse branches cao's afgesloten die waar mogelijk algemeen verbindend zijn verklaard, teneinde goed werkgeverschap voor werknemers in deze branches te borgen.¹⁰ Ook verkent de sector actief hoe cao-afspraken zich beter kunnen verhouden tot de tarieven van zzp'ers, en, mede gezien de recent gepubliceerde ACM-richtlijn¹¹, hoe de praktijk in de sector beter kan worden afgestemd op mededingingsregels, dan wel (de interpretatie van) mededingingsregels beter kan worden afgestemd op de sector. De vraag is welke andere en/of aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de arbeidsmarktpositie van de werkenden in deze sector te verbeteren, met de toevoeging van de minister van OCW om daarbij aandacht te schenken aan de rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling. Het is de bedoeling dat de oplossingsrichtingen van de raden worden meegenomen bij de ontwikkeling van de arbeidsmarktagenda voor de sector.

1.3 Vraagstelling

De Federatie Cultuur en FNV Kiem vragen de SER en de RvC te adviseren inzake de verbetering van de positie van werkenden in de culturele sector. Hierbij zijn een drietal oplossingsrichtingen aangedragen:

1. Een *structuurverbeteringsagenda* om institutionele problemen van de sector aan te pakken. Het gaat hier om vragen waar de sector zelf op zou kunnen opereren. Vraag is hoe sociale partners dat kunnen doen en welke rol de overheid daarbij kan spelen.
2. Een *knelpuntenagenda* om belemmeringen en problemen bij de beroepsuitoefening, zoals versnippering en/of niet goed op elkaar afgestemd subsidiebeleid van lokale, provinciale en landelijke overheden en departementen op te lossen. Het gaat daarbij om knelpunten waarbij de verantwoordelijkheid bij de sector zelf ligt, anderzijds om belemmeringen die door wet- en regelgeving worden veroorzaakt.

⁸ Tweede Kamer (Vergaderjaar 2015-2016) 29554, *Brief minister van OCW op de verkenning van SER en RvC en op het advies van de RvC*, nr. 271.

⁹ Mondriaan Fonds (8 december 2016) *Mondriaan Fonds verwelkomt richtlijn kunstenaarshonoraria*, Amsterdam : Mondriaan Fonds

¹⁰ Zie bijv. de cao's Bibliotheken, Kunsteducatie, Museum, Nederlandse podia en Toneel en Dans.

¹¹ ACM (2017) *Leidraad tariefafspraken voor zzp'ers in cao's*, Den Haag : Autoriteit Consument & Markt.

3. Een *investeringsagenda* gericht op wat de overheid kan bieden door middel van beleidskeuzes, wetgeving en/of extra regelgeving.

De Federatie Cultuur en FNV Kiem verzoeken beide raden zo concreet mogelijk te adviseren hoe aan deze oplossingsrichtingen kan worden gewerkt. Hierbij worden drie niveaus onderscheiden:

- Karakteristieke kwesties eigen aan de culturele sector en creatieve industrie (bijv. sterke motivatie en zwakke onderhandelingspositie);
- Mogelijke specifieke oplossingen voor de sector die ook breder uitgerold kunnen worden (bijv. specifieke UWV-ondersteuning of toegesneden zzp-maatregelen);
- Algemene overheidsmaatregelen die (ook) belemmerend of bevorderend voor de culturele sector zijn.

Daarnaast vragen Federatie Cultuur en FNV Kiem in het bijzonder aandacht voor de zwakke inkomens- en de (hieraan ten grondslag liggende) onderhandelingspositie van werkenden in de culturele sector. Ook heeft de Federatie Cultuur tijdens het vooroverleg de wens uitgesproken dat in het advies aandacht wordt besteed aan vernieuwende ideeën en ontwikkelingen in het veld, welke van belang kunnen zijn en ter inspiratie kunnen dienen voor het advies.¹² Tegelijkertijd zou er ruimte moeten zijn voor het constateren van problemen en weeffouten in bestaande regelingen.

De SER en de RvC hebben de minister van OCW geïnformeerd dat zij op dit verzoek van de Federatie Cultuur en FNV Kiem zullen ingaan en gaan onderzoeken hoe er zo concreet mogelijk aan de geconstateerde knelpunten kan worden gewerkt, welke maatregelen nuttig en haalbaar zijn en welke partijen dan aan zet zijn (zie bijlage 2). In haar reactie vraagt de minister beide raden om focus aan te brengen ten aanzien van oplossingsrichtingen en verantwoordelijkheden. Zij vraagt aan te geven wat volgens de raden de rol is van de sector, van de rijksoverheid en van subsidieverstrekkers en opdrachtgevers. Ten aanzien van de sector gaat het om de vraag hoe de sociale dialoog in de sector kan worden versterkt en de onderhandelingspositie van de makers kan worden verbeterd. Wat betreft de rijksoverheid gaat het om de vraag in hoeverre de specifieke kenmerken van de culturele sector aanleiding vormen voor overheidsbemoediging en hoe de verantwoordelijkheid van de overheid zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Ten aanzien van subsidieverstrekkers en opdrachtgevers is de vraag welke bijdrage het ministerie van OCW, provincies, gemeenten, cultuurfondsen en opdrachtgevers kunnen leveren aan het oplossen van de arbeidsproblematiek in de culturele sector.

1.4 Werkwijze

Voor dit traject heeft een commissie van de SER en de RvC de volgende activiteiten uitgevoerd:

- a. Het specificeren/afbakenen van de vervolgoopdracht.
De commissie heeft de arbeidsmarktknelpunten die in de verkenning worden genoemd als uitgangspunt genomen en vier oplossingsrichtingen uitgewerkt:
1. Hoe kan het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector worden gestimuleerd?
 2. Hoe kan de inkomenszekerheid van werkenden worden vergroot?
 3. Hoe kan scholing en duurzame inzetbaarheid worden bevorderd?
 4. Hoe kan de sociale dialoog worden versterkt?

¹² Hierbij werden bij wijze van voorbeeld de ontwikkelingen binnen het MKB in het kader van de 'Bruisende Binnensteden' genoemd.

Bij het aandragen van oplossingsrichtingen hebben de raden zich vooral gericht op de groeiende en kwetsbare groep werkenden in de culturele en creatieve sector met een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie. Waar in dit rapport wordt gesproken over de werkenden betreft het daarom met name dit deel van de populatie werkenden.

De culturele en creatieve sector wordt op dezelfde wijze gedefinieerd als in de eerdere arbeidsmarktverkenning van de SER en RvC: uitgangspunt is de CBS-definitie van de creatieve industrie, aangevuld met de cultuureducatie¹³ (zie bijlage 4).

- b. Afstemming van de opdracht met andere stakeholders die op dit terrein actief zijn (zoals Kunsten '92, sociale partners, OCW).
- c. Het, aan de hand van gesprekken en documentatie, inventariseren van de stand van zaken ten aanzien van de te onderzoeken vraagstukken en reeds lopende initiatieven hieromtrent binnen de sector.
- d. Het organiseren van twee consultatiegesprekken met partijen uit het veld om knelpunten en oplossingsrichtingen te inventariseren (zie bijlage 5 voor een overzicht van de deelnemers).
- e. Het benaderen van partijen uit het veld met het verzoek om in een position paper oplossingen aan te dragen voor de arbeidsmarktknelpunten in de sector. Dit heeft geleid tot 32 position papers (zie bijlage 6 voor een overzicht van de organisaties die een position paper hebben aangeleverd).
- f. Het op basis van c, d) en e) komen met voorstellen hoe deze vraagstukken kunnen worden aangepakt en wie daarvoor aan zet is.
- g. Het opstellen van het eindrapport.

1.5 Samenstelling commissie en vaststelling advies

De SER en RvC hebben de gezamenlijke commissie die de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* heeft voorbereid gevraagd haar werkzaamheden voort te zetten. In bijlage 7 staat de samenstelling van de commissie vermeld. De commissie heeft haar werkzaamheden verricht in de periode november 2016 tot en met maart 2017. De RvC heeft het advies vastgesteld in zijn raadsvergadering van 20 april 2017. De SER heeft het advies vastgesteld in zijn raadsvergadering van 21 april 2017.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector en op de arbeidsmarktknelpunten die in de sector spelen. Dit hoofdstuk bevat onder meer een beknopte samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de verkenning, waar relevant aangevuld met nieuwe cijfers. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 komen de in paragraaf 1.4 genoemde vier oplossingsrichtingen aan de orde die volgens de SER en RvC kunnen bijdragen aan het versterken van de positie van de werkenden in de sector. Hoofdstuk 7 bevat een slotbeschouwing.

¹³ Hiertoe worden gerekend de muziekscholen, centra voor de kunsten en volksuniversiteiten.

2. De culturele en creatieve sector: kenmerken en arbeidsmarkt

2.1 Inleiding

In dit rapport onderscheiden de SER en RvC vier oplossingsrichtingen die kunnen bijdragen aan het verminderen van de arbeidsmarktknelpunten in de culturele en creatieve sector. Deze oplossingsrichtingen dienen aan te sluiten bij het specifieke karakter van de sector en bij de kenmerken van de culturele en creatieve arbeidsmarkt. In paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk schetsen de raden daarom een beknopt beeld van de bijzondere kenmerken van deze sector, terwijl in paragraaf 2.2 op basis van de verkenning van de SER en RvC de belangrijkste arbeidsmarktontwikkelingen worden beschreven. In paragraaf 2.3 worden de belangrijkste resultaten samengevat. De kenmerken van de culturele en creatieve sector gecombineerd met een arbeidsmarkt met een structurele disbalans tussen vraag en aanbod vragen volgens de raden om sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid om de positie van werkenden in deze sector te verbeteren.

2.2 Bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector

De culturele en creatieve sector heeft een aantal bijzondere kenmerken, die onder meer samenhangen met de economie van de sector, de projectmatige werkwijze in de sector en de sterke intrinsieke motivatie van de werkenden.

Waarde(n) van de sector

De culturele en creatieve sector wordt gekenmerkt door intrinsieke, esthetische waarden.¹⁴ Het publiek wordt door kunst en cultuur aangesproken door schoonheid, ontroering, herinneringen en contemplatieve thema's. Geen ander domein in de samenleving, van economie tot sport, religie of wetenschap, legt zo'n sterk verband met deze waarden. Het is belangrijk dat kunst en cultuur een functie vervullen als vrijplaats voor kritische en onconventionele opvattingen.¹⁵ De intrinsieke, autonome waarde is een van de belangrijkste motivaties om een deel van de culturele en creatieve sector van overheidswege te subsidiëren. De functie van de culturele en creatieve sector als vrijplaats is te vergelijken met de wetenschap. Waar wetenschap de vrijheid geboden wordt om belangeloos vragen te stellen over het functioneren van de wereld, is er ook ruimte voor kunst en cultuur om in alle vrijheid de eigen betekenis en die voor de samenleving te onderzoeken. Behalve de intrinsieke, esthetische waarde, bezitten kunst en cultuur, waaronder ook de media, maatschappelijke en economische waarden die van belang zijn voor individuen en voor de samenleving als geheel.¹⁶ Zo dragen kunst en cultuur bij aan identiteitsvorming, ontplooiing, zingeving en informatievoorziening. Daarnaast bevordert de culturele en creatieve sector het creatieve en innovatieve vermogen van de samenleving, de ondernemingszin, de fysieke inrichting, de sociale binding en het aanzien van Nederland.

Wat een land uiteindelijk financieel overheeft voor de intrinsieke, maatschappelijke en/of economische waarde van cultuur, is een beslissing van consumenten, bedrijfsleven en de

¹⁴ WRR (2015) *Cultuur herwaarderen*, Verkenning 30, Den Haag : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

¹⁵ Raad voor Cultuur (2015) *Agenda cultuur 2017 - 2020 en verder*, Den Haag : Raad voor Cultuur.

¹⁶ Zie de website *Monitor Trends in Beeld* van het ministerie van OCW. De minister van OCW heeft een verantwoordelijkheid voor de cultuur en -mediastelsels. Vanuit die rol waarborgt de minister een aantal publieke belangen, waarvan het niet vanzelfsprekend is dat ze tot stand komen. In de Mediawet en de wet op bijzonder en specifiek cultuurbeleid is vastgelegd dat de cultuur- en mediastelsels moeten voldoen aan criteria van (1) verscheidenheid en pluriformiteit (inclusief bescherming van erfgoed); (2) spreiding (zowel geografische spreiding als toegankelijkheid); (3) kwaliteit; (4) onafhankelijkheid.

politiek. Aangezien kunst en cultuur ook een publieke functie hebben, wordt mede op basis daarvan een deel van het kunst- en cultuuraanbod gesubsidieerd.

Legitimeringsgronden voor subsidiëring worden ook vaak gezocht in de externe positieve effecten van kunst en cultuur voor zowel individuen, de maatschappij als voor de economie. Het gaat hier om de positieve gevolgen van goederen of diensten die genoten kunnen worden, zonder dat de maker hiervoor een vergoeding krijgt. Zo is er de waarde die samenhangt met de beleving van de artistiek-inhoudelijke kwaliteit. In maatschappelijke effectmetingen wordt deze waarde in economische zin geobjectiveerd. Denk hierbij aan de positieve, economische effecten van kunst en cultuur op het vestigingsklimaat of aan de positieve effecten op het toerisme. Wanneer er sprake is van een keur aan culturele voorzieningen, zoals bioscopen, theaters, concertzalen, operahuizen en monumentale gebouwen en parken, heeft dit veelal een gunstig effect op de waarde van een stad of een wijk in de stad. Het is met andere woorden zo, dat afgezien van het genot dat individuen ontlene aan de esthetische waarde van kunst en cultuur, er ook sprake is van een economische hefboomfunctie van kunst en cultuur. Zo is er aantoonbaar een stijging van de waarde van het vastgoed en wordt een positieve aantrekkingskracht gesignaleerd op bedrijven en individuen.¹⁷

De bijdrage aan de economie van de culturele en creatieve sector wordt voorts erkend in het Topsectorenbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. De Topsector Creatieve Industrie is een groeisector die positief bijdraagt aan de exportpositie van Nederland. Een van de belangrijkste knelpunten in de culturele en creatieve sector is dat cultuurproducenten (te) weinig van de externe positieve effecten terugzien in hun verdienmodellen.

Naast economische waarde, produceert de culturele en creatieve sector maatschappelijke opbrengsten: culturele voorzieningen dragen bij aan beter onderwijs, gezondheid en welzijn, een actieve deelname van mensen aan de samenleving en aan de gemeenschapszin van (groepen) mensen.

Economie van de sector

Er is in de culturele en creatieve sector sprake van een imperfecte markt. De imperfecties zijn door diverse economen beschreven.¹⁸ Deze houden onder meer verband met het feit dat vraag en aanbod op een inefficiënte wijze bij elkaar komen. Het is dan ook onzeker of er ooit een evenwicht zal komen tussen vraag en aanbod. Zo is er voorkennis nodig om de artistiek-inhoudelijke waarde te kunnen bepalen. De smaakonzekerheid aan de vraagkant veroorzaakt een informatiescheefheid die het gevolg kan hebben dat er in de beeldende kunst, maar ook in muziek, film, literatuur en architectuur een 'the winner takes it all' situatie ontstaat, omdat het publiek op zeker speelt en zich, al dan niet gesteund door deskundigen, op de gevestigde namen richt.

Daarnaast speelt de intrinsieke drive van kunstenaars het in de hand dat er aanbod wordt geproduceerd zonder dat hier een directe vraag aan ten grondslag ligt. Hierdoor ontstaat overaanbod, met veelal een ongelijke machtsverhouding en dalen de prijzen als gevolg. Desondanks reageert in grote delen van de culturele en creatieve sector het aanbod van arbeid maar beperkt op een prijsdaling en verlaat men de sector niet. Veel zzp'ers in de culturele en creatieve sector ontvangen een lagere vergoeding dan een omgerekend uurtarief dat vergelijkbaar is met het minimumloon. Zij accepteren dat, omdat zij worden gedreven

¹⁷ Zie *Atlas voor gemeenten*. De Atlas voor gemeenten vergelijkt elk jaar de 50 grootste gemeenten van Nederland met elkaar. Uit de vergelijking komt een woonaantrekkelijkheidsindex voort, samengesteld uit acht factoren, te weten bereikbaarheid van werk, het culturele aanbod, veiligheid, het aandeel koopwoningen in de woningvoorraad, de nabijheid van natuurgebieden, de aanwezigheid van hoger onderwijs, het historische karakter van de stad en de kwaliteit van het culinaire aanbod.

¹⁸ Zie Klink, P. van (2016) *De bijzondere economie van het kunstenaarschap of Wat iedere kunstenaar moet weten*, Amsterdam : University Press; en Klamer, A (1996) *The Value of Culture: On the relationship of economics and art*, Amsterdam : Amsterdam University Press.

door de passie voor hun werk, maar ook omdat zij in beeld willen blijven en omdat zij hun artistieke ontwikkeling vooropstellen. Deze kenmerkende intrinsieke motivatie helpt kunstenaars vaak niet hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Als de focus op de artistieke productie ligt, is het moeilijk om tegelijkertijd het zakelijke belang in het oog te houden. Een effect dat nog versterkt wordt door een zwakke onderhandelingsmacht. Deze scheve situatie tussen vraag en aanbod is een mogelijke reden voor overheidsingrijpen. Daarnaast heeft het overaanbod in de culturele en creatieve sector niet louter negatieve effecten. De grote participatie in de sector - als amateur, als professional en op de grens van beide - is van grote waarde voor de kwaliteit van de output van de sector. Bovendien stimuleert een groot aanbod innovatie en excellentie in het aanbod. Hiervan profiteert de Nederlandse economie en samenleving als geheel in termen van creativiteit, innovatie en leefbaarheid.

De bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector laten zien dat de sector alleen onvoldoende in staat is om evenwichtige arbeidsverhoudingen te realiseren. Het grote en groeiende aandeel zzp'ers en het huidige ongelijke speelveld voor werknemers en zzp'ers bieden geen zicht op een betere situatie. De overheid streeft er in algemene zin naar goede arbeidsverhoudingen te bevorderen. Daarbij gaat het zowel om het faciliteren en stimuleren van moderne arbeidsrelaties, als om de rechtsbescherming van werknemers. De effecten daarvan kunnen zijn dat er evenwichtiger arbeidsverhoudingen ontstaan, waarbij werkenden een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming wordt geboden dat in overeenstemming is met de maatschappelijke ontwikkelingen en dat sociale partners voldoende ruimte biedt voor eigen verantwoordelijkheid. Een dergelijke bescherming geldt echter onvoldoende voor het groeiende aantal zzp'ers in de sector. Op grond van het mededingingsrecht mogen zzp'ers geen prijsafspraken maken, tenzij het schijnzelfstandigen betreft. Bij het uitblijven van (sector)specifieke wet- en regelgeving zijn collectieve afspraken over honoraria en (andere) standaardvoorwaarden volgens de ACM in Nederland vooralsnog praktisch onmogelijk.¹⁹

De bijzondere kenmerken van de culturele en creatieve sector, de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor kunst en cultuur én de structurele disbalans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maken het wenselijk dat de overheid met andere belanghebbenden maatregelen treft om de positie van werkenden in de sector te beschermen en waar nodig te verbeteren. Dit vergt het stimuleren van sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid teneinde de arbeidsmarktpositie van de werkenden in deze sector te verbeteren.

2.3 De arbeidsmarkt van de culturele sector

In de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* van januari 2016 concluderen de SER en RvC dat de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in de culturele sector zorgelijk is.²⁰ In deze paragraaf vatten we de meest in het oog springende conclusies uit de verkenning nog eens samen, waar mogelijk aangevuld met actuelere cijfers.

Minder werknemers, meer zelfstandigen

Uit de verkenning blijkt dat door de economische crisis en de bezuinigingen in de afgelopen jaren veel banen van werknemers in de culturele en creatieve sector verloren zijn gegaan. Volgens de meest recente cijfers in *Cultuur in Beeld 2016* is in de periode 2010 tot en met 2015 het aantal banen gedaald van 163.000 naar 140.000, een krimp van 14,3 procent (zie tabel 2.1).²¹ Dit is exclusief de werkgelegenheidsontwikkeling in de cultuureducatie (zie

¹⁹ ACM (2017) *Leidraad tariefafspraken voor zzp'ers in cao's*, Den Haag : Autoriteit Consument & Markt.

²⁰ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

²¹ Min. OCW (2016) *Cultuur in Beeld 2016*, Den Haag : Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

kader). In de economie als geheel zijn er in deze periode 112.000 banen bijgekomen, een winst van 1,4 procent.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van het aantal banen van werknemers en aantal zelfstandigen²²

	Banen werknemers			Aantal zelfstandigen		
	2010	2015	Groei '10-'15	2010	2014	Groei '10-'14
Totaal economie	7.770.000	7.882.000	1,4%	960.000	1.033.000	7,6%
Totaal culturele en creatieve sector	162.830	139.570	-14,3%	92.820	106.000	14,2%
Kunsten en cultureel erfgoed	47.550	42.890	-9,8%	38.480	44.910	16,7%
Media & Entertainment	61.950	51.500	-16,9%	21.870	24.440	11,8%
Creatieve zakelijke dienstverlening	53.330	45.190	-15,3%	32.480	36.650	12,5%

Bron: CBS Statline (17 november 2016) *Maatwerktabel t.b.v. Cultuur in Beeld 2016*.

De werkgelegenheid bij culturele instellingen en rijkscultuurfondsen die gesubsidieerd worden uit de Culturele Basisinfrastructuur (niet in tabel 2.1) daalde van 8.110 werknemers in 2010 naar 7.050 in 2013, steeg in 2014 naar 7.260 werknemers en daalde in 2015 naar 7.120.²³ Over het hele tijdvak is het aantal werknemers bij deze instellingen met 12,2 procent gedaald. Daarnaast is het aandeel voltijdse aanstellingen bij de BIS-instellingen sinds 2013 gedaald: van 48 procent in de periode 2010-2012 naar 44 procent in de periode 2013-2015.

Terwijl er banen in loondienst verloren zijn gegaan is het aantal actieve zelfstandigen in de culturele en creatieve sector gestegen. Het aantal zelfstandigen in de sector (exclusief de cultuureducatie) is volgens tabel 2.1 tussen 2010 en 2014 met 13.000 gestegen (+14,2 procent). In de gehele economie bedraagt de stijging van het aantal zelfstandigen in dit tijdvak 7,6 procent.

Werkgelegenheid cultuureducatie

De werkgelegenheidscijfers in tabel 2.1 zijn exclusief de cultuureducatie. Er zijn nog weinig betrouwbare cijfers over de werkgelegenheid in deze branche. In 2016 heeft het CBS een pilot gepubliceerd over het aanbod van kunst- en cultuureducatie.²⁴ Volgens deze pilot waren in 2015 circa 13 duizend personen in loondienst of als zelfstandige werkzaam in deze branche, waarvan 10.500 docenten en 2.500 ondersteunend personeel. Daarnaast waren er bijna 7.500 vrijwilligers en stagiairs in de branche actief. Uit een aanvullende maatwerktabel van het CBS blijkt dat de personeelsformatie in de cultuureducatie tussen 2007 en 2014 met 21 procent is gedaald.²⁵

Naast amateurkunst en buitenschoolse cultuureducatie is er ook cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs zijn professionals actief met een onderwijsbevoegdheid, alsmede kunstenaars vanuit culturele instellingen. Het is niet bekend om hoeveel professionals het gaat. Leerlingen in het voortgezet onderwijs (vmbo, havo, vwo) krijgen voornamelijk te maken met kunst en cultuur bij Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV), bij de kunstvakken en bij culturele activiteiten. In het voortgezet onderwijs werkten in 2015 ruim 3.600 docenten met een eerstegraads en ruim 8.200 personen met een tweedegraads bevoegdheid in het vakkencluster Kunst.²⁶

Het aantal arbeidsjaren in de culturele en creatieve sector van werknemers en zelfstandigen samen is naar schatting gedaald van 190.000 in 2010 naar ruim 183.000 in 2014, een

²² Het aantal zelfstandigen heeft betrekking op personen die aangifte hebben gedaan van winst uit een eigen onderneming. Zelfstandigen met resultaat uit overig werk of DGA's zijn niet meegerekend.

²³ CBS Statline (17 november 2016) *Maatwerktabel Werknemers bij gesubsidieerde culturele instellingen*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

²⁴ CBS (2016) *Pilot Aanbod kunst- en cultuureducatie 2015*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

²⁵ CBS (10 maart 2016) *Kerngegevens Kunst-/Cultuurconnectie 1991-2014*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

²⁶ Zie de website stamos.nl: *Vakinformatie vo*.

afname van 3,5 procent.²⁷ Het toch al hoge aandeel zelfstandigen in de culturele en creatieve sector is hierdoor nog verder gestegen: van 34,7 procent van de arbeidsjaren in 2010 naar 40,6 procent in 2014.

Grote en toenemende bijdrage van vrijwilligers

Veel vrijwilligers vinden de culturele en creatieve sector een aantrekkelijk werkdomein. Zij leveren met hun bijdrage een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijk draagvlak voor en binding met de sector. Vrijwilligers zijn voor culturele instellingen van groot belang. Delen van de culturele en creatieve sector (denk aan musea, poppodia en bibliotheken) kunnen door de bezuinigingen, uitstroom van professionele krachten en een meer projectmatige werkwijze zonder vrijwilligers niet functioneren. Een aantal branches maakt daarom veel en steeds meer gebruik van vrijwilligers.²⁸ Hoewel deze vrijwilligers aanmerkelijk minder uren werkzaam zijn dan werknemers, geeft dit het grote belang aan van vrijwilligers voor het functioneren van delen van de sector en dat vrijwilligerswerk in deze branches een aantrekkelijk werkdomein is. In de arbeidsmarktverkenning van de SER en RvC wordt erop gewezen dat de groei van het aantal vrijwilligers erop kan wijzen dat zij betaalde krachten verdringen.²⁹ Anderzijds kan de toename ook het gevolg zijn van de introductie van nieuwe werkzaamheden. Ook is het juist mede dankzij de inzet van vrijwilligers mogelijk bijvoorbeeld festivals te organiseren.

Stijgende deelname van stagiairs

Uit tabel 2.2 blijkt dat ook het aantal stagiairs in de culturele en creatieve sector is gestegen, maar de toename (+15,2 procent) is minder groot dan de groei van het totale aantal stagiairs in Nederland (+28,8 procent). Alleen in de Media & entertainment is het aantal stagiairs sterk gegroeid. De sector maakt relatief veel en in toenemende mate gebruik van stagiairs. In 2010 waren er 2,46 stagiairs per 100 banen van werknemers; in 2015 waren dat er 3,31. In de economie als geheel steeg het aantal stagiairs per 100 banen van 1,16 naar 1,48.

Tabel 2.2 Ontwikkeling van het aantal stagiairs in de periode 2010-2015

	2010	2015	Groei '10-'15
Totaal economie	90.360	116.380	28,8%
Totaal culturele en creatieve sector	4.020	4.630	15,2%
Kunsten en cultureel erfgoed	1.010	1.180	16,8%
Media & Entertainment	1.070	1.420	32,7%
Creatieve zakelijke dienstverlening	1.950	2.040	4,6%

Bron: CBS Statline (17 november 2016) [Maatwerktabel t.b.v. Cultuur in Beeld 2016](#).

Relatief groot en toenemend aandeel tijdelijke contracten

Relatief veel werknemers in de culturele en creatieve sector werken op een tijdelijk contract, mede als gevolg van de financiële risico's en projectmatige werkzaamheden. Het aandeel van tijdelijke contracten is in de afgelopen jaren verder toegenomen (zie figuur 2.1). In de economie als geheel loopt het aandeel tijdelijke contracten op van 28 procent in 2010 naar 33 procent in 2015.³⁰ In de sector cultuur, sport en recreatie ligt dat ieder jaar in dit tijdvak circa 10 procentpunt hoger. Van de werknemers bij een BIS-instelling heeft ruim een derde van de

²⁷ Eigen berekening op basis van CBS Statline (17 november 2016) [Maatwerktabel t.b.v. Cultuur in Beeld 2016](#). Het aantal arbeidsjaren van zelfstandigen is bepaald conform de rekenregels die in [Cultuur in Beeld 2013](#) zijn gehanteerd. Een zelfstandige die zelfstandigenaftrek heeft gekregen telt voor 0,875 arbeidsjaar mee. Een zelfstandige zonder zelfstandigenaftrek telt voor 0,375 arbeidsjaar mee.

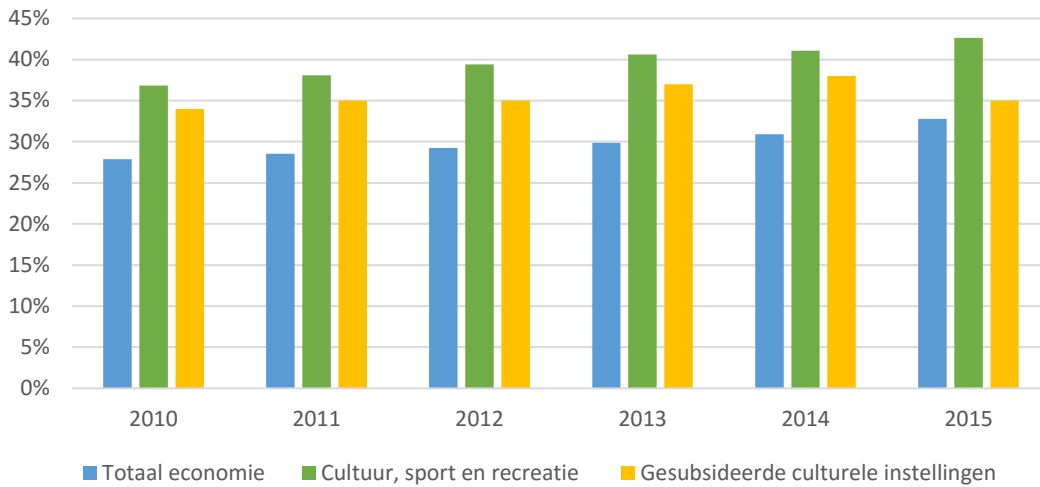
²⁸ Zie CBS Statline (4 oktober 2016) [Musea; collectie, bezoeken, tarieven, tentoonstellingen, werkgelegenheid](#) en CBS Statline (10 januari 2017) [Professionele podiumkunsten; werkgelegenheid, baten en lasten](#), Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

²⁹ SER en RvC (2016) [Verkenning arbeidsmarkt culturele sector](#), Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur, blz. 13.

³⁰ CBS Statline (20 januari 2017) [Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken baan, SBI2008](#), Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

werknemers een dienstverband voor bepaalde tijd. Dit aandeel is in de periode 2010-2015 overigens weinig gestegen.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van het aandeel tijdelijke contracten in de periode 2010-2015



Bronnen: CBS Statline (20 januari 2017) *Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken baan, SBI2008* en CBS Statline (17 november 2016) *Werknemers bij gesubsidieerde culturele instellingen*.

Relatief grote ww-dynamiek

Als gevolg van de projectmatige werkwijze in de culturele en creatieve sector en het grote aandeel tijdelijke contracten is ook de werkloosheid verhoudingsgewijs hoog.³¹ In 2014 was het aantal nieuwe en lopende WW-uitkeringen per 100 verzekerden in de sector ongeveer twee keer zo hoog als in de totale economie. Positief is wel dat de instroom in de WW in 2015 met 8,4 procent is gedaald en het aantal lopende uitkeringen met 8,6 procent.³² De sector steekt daarbij positief af bij de economie als geheel waar de instroom met 3,5 procent is gedaald, terwijl het aantal lopende uitkeringen nog met 1,1 procent steeg.

Hoewel ww'ers afkomstig uit culturele instellingen volgens het UWV relatief snel weer aan het werk zijn (67 procent van de instroom in 2014 hervatte het werk binnen een jaar), is hun werkherhervatting verhoudingsgewijs weinig duurzaam. Bijna de helft blijft na werkherhervatting minimaal 12 maanden aan het werk, de rest is korter dan een jaar werkzaam. Dit bevestigt het projectmatige en seizoensgebonden karakter van het werk in de sector.³³

Zwakke inkomenspositie

Uit de verkenning blijkt dat een groot deel van de mensen die werken in de culturele en creatieve sector een jaarinkomen heeft onder modaal niveau.³⁴ Ongeveer de helft van de mensen met een creatief beroep heeft een jaarinkomen dat lager is dan 30 duizend euro.³⁵ Bij andere beroepsbeoefenaren met een hoog vaardigheidsniveau verdient maar twintig procent beneden modaal. Kunstenaars hebben vaker een bijstands- of WW-uitkering.

³¹ De sector culturele instellingen zoals gedefinieerd door het UWV is beperkter afgebakend dan de cultuursector in dit rapport. Het UWV rekent tot de sector culturele instellingen: toonkunstenaars, opera- en toneelgezelschappen, variété-, circusinstellingen en kermisgezelschappen, film, beeldhouwkunst, schilderkunst, letterkundigen, musea, archieven, monumenten en bibliotheken, andere culturele instellingen, zendgemachtigden op het gebied van radio en televisie, alsmede omroepproductiebedrijven. In 2014 ging het om ruim 50 duizend verzekerde personen.

³² UWV (2017) *Informatie sociale verzekeringen naar sectoren 2015*, Amsterdam : UWV.

³³ UWV (2016) *Kansrijk uit de ww*, Amsterdam : UWV.

³⁴ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

³⁵ CBS (2014) *Monitor kunstenaars en afgestudeerden aan creatieve opleidingen*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit CBS-cijfers blijkt dat het persoonlijk inkomen van zzp'ers in de sector cultuur, recreatie en overige diensten met gemiddeld 19 duizend euro het laagst is ten opzichte van zzp'ers in andere sectoren.³⁶ Van den Born heeft in 2013 onderzoek gedaan naar het inkomen van zzp'ers die een creatief beroep uitoefenen.³⁷ In dit onderzoek ligt het gemiddelde bruto-jaarinkomen van zzp'ers in de culturele sector op 21.908 euro. Dit is ruim 10 duizend euro lager dan het modaal bruto-inkomen van 32.500 euro in 2013. Daarnaast blijkt uit het meest recente onderzoek onder hbo-afgestudeerden opnieuw dat de uurtarieven en salarissen van afgestudeerden van het kunstvakonderwijs van alle hbo-afgestudeerden het laagst zijn. Anderhalf jaar na afstuderen krijgen hbo-alumni eind 2015 gemiddeld 14,20 euro bruto per uur. Voor afgestudeerden van het kunstvakonderwijs is dit 10,40 euro.³⁸ Het grootste deel van de kunstenaars en creatieven is actief als zelfstandige. Met uitzondering van een enkele beroepsgroep zoals medisch specialisten, ligt het inkomen van zelfstandigen doorgaans lager dan bij werknemers in loondienst.³⁹

Uit de verkenning van de SER en RvC bleek dat er in sommige deelsectoren behoefte bestaat om te komen tot (minimum)tariefafspraken. De beperkingen die het mededingingsrecht daaraan stelt, vormen een belemmering.

Weinig zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid

Steeds minder zelfstandigen in Nederland hebben een arbeidsongeschiktheidsverzekering (aov). Vaak geven zij aan dat zij zo'n verzekering te duur vinden en dat zij over voldoende andere oplossingen beschikken. Uit CBS-cijfers blijkt dat dit aandeel is gedaald van 23,4 procent in 2011 tot 21,9 procent in 2013.⁴⁰ Het aandeel zzp'ers met een aov ligt in de culturele en creatieve sector nog lager dan gemiddeld. In de sector 'cultuur, recreatie en overige diensten' betalen relatief de minste zzp'ers deze premie: slechts 10 procent is verzekerd (zie figuur 2.2).

Zzp'ers hebben onvoldoende financiële ruimte voor pensioenopbouw

In de verkenning van de SER en RvC uit 2016 wordt geconcludeerd dat er vaak onvoldoende financiële ruimte is voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening.⁴¹ Bijna de helft van de cultureel ondernemers zegt pensioenrechten te hebben opgebouwd voortkomend uit een dienstverband.⁴² Daarnaast heeft 15 procent van de zzp'ers pensioen gespaard via een lijfrente of bankspaarproduct, maakt een op de 10 gebruik van de Fiscale Oudedagsreserve en spaart een op de 10 zonder gebruik te maken van een specifiek pensioenproduct. Volgens het CBS betaalde in 2013 bijna 12 procent van alle zzp'ers lijfrentepremie voor een pensioen. In de sector 'cultuur, sport en recreatie' was dat met 7 procent het laagst (zie figuur 2.2).

³⁶ CBS nieuwsbericht (27 oktober 2015) [Zelfstandige verdient gemiddeld 38 duizend euro](#), Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

³⁷ Born, A. van den (2013) *Het einde van de zelfstandigenaftrek: De impact op de creatieve zelfstandige*, Tilburg: Creatief Ondernemerschapslab.

³⁸ Vereniging Hogescholen (2016) [Feiten en cijfers HBO-Monitor 2015: De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hbo](#), Den Haag : Vereniging Hogescholen.

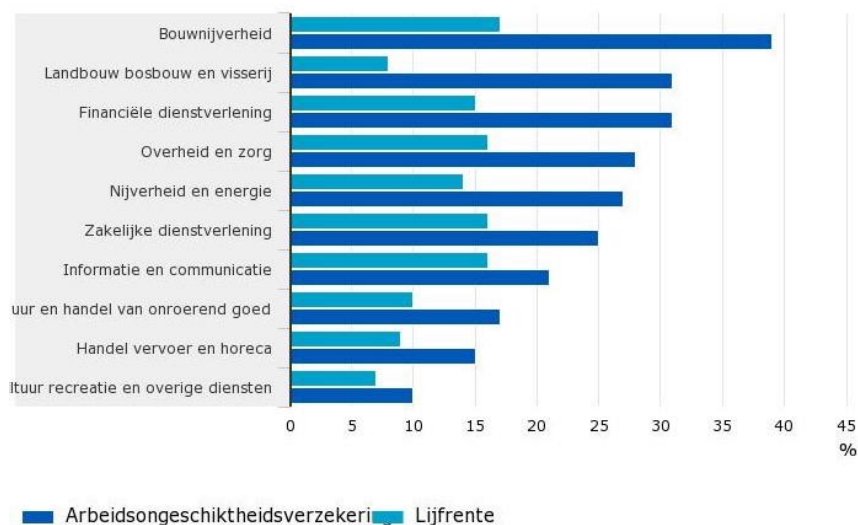
³⁹ CBS nieuwsbericht (5 maart 2016) [Inkomen meeste zzp'ers lager dan van werknemers](#), Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁴⁰ CBS nieuwsbericht (6 februari 2016) [Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid](#), Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁴¹ SER en RvC (2016) [Verkenning arbeidsmarkt culturele sector](#), Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

⁴² Born, A. van den e.a. (2017) [Culturele pensioenen voor en van culturele ondernemers](#), Tilburg : Tilburg University. *Het gaat hierbij overigens om een beperkt onderzoek onder 122 culturele ondernemers.*

Figuur 2.2 Zzp'ers met premie arbeidsongeschiktheidsverzekering en lijfrente in 2013



Bron: CBS nieuwsbericht (6 februari 2016) [Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid](#).

De redenen die zzp'ers noemen om geen pensioen op te bouwen is dat men het te duur vindt, te ingewikkeld, iets voor de langere termijn en dat men het liever investeert in de eigen onderneming.⁴³ Overigens heeft een aanzienlijk deel van de zzp'ers een dermate laag inkomen dat de AOW al een verbetering is en waardoor het ook niet nodig is om aanvullend te sparen voor de oude dag.

Zwakke onderhandelingspositie zzp'ers

De kern van het ondernemerschap is de vrijheid om over de prijsstelling en andere voorwaarden te onderhandelen. In specifieke sectoren wordt de marktwerking verstoord door een onvoldoende onderhandelingspositie van de zelfstandige. Een indicatie hiervoor is het verschil tussen het persoonlijk inkomen van werknemers en zzp'ers. Het persoonlijk inkomen van een zzp'er ligt gemiddeld ruim 10 procent lager dan van een werknemer. Het verschil is het grootste in de beroepsgroep kunstenaars.⁴⁴ Hier hebben zzp'ers 43 procent minder inkomen dan een werknemer in deze beroepsgroep. Meer dan de helft van de zelfstandigen in de culturele en creatieve sector is van mening dat zij een zwakke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van opdrachtgevers en exploitanten.⁴⁵ Het gevolg hiervan is dat zij minder goed in staat zijn om redelijke tarieven te vragen en om verzekeringspremies en reserveringen voor bufferopbouw in hun tarieven te verdisconteren.

Onrust over zelfstandigenaftrek, wet DBA en Wwz

Tot slot wordt in de verkenning van SER en RvC gesignaleerd dat veel zzp'ers bezorgd zijn dat zij bij de eventuele afschaffing/beperking van de zelfstandigenaftrek gedwongen zijn om te stoppen als zzp'er; zij beschouwen de zelfstandigenaftrek als een belangrijke inkomensondersteuning. Dit is vooral relevant als er geen alternatief is voor het zzp-schap, omdat het beroep weinig of niet in loondienst voorkomt; een situatie die in sommige delen van de culturele en creatieve sector relatief vaak voorkomt. Ook is er bij opdrachtgevers en opdrachtnemers onrust over de, per 1 mei 2016 in werking getreden, wet DBA. De onduidelijkheid over deze wet en de financiële gevolgen als de Belastingdienst een naheffing

⁴³ Born, A. van den e.a. (2017) [Culturele pensioenen voor en van culturele ondernemers](#), Tilburg : Tilburg University. Het gaat hierbij overigens om een beperkt onderzoek onder 122 culturele ondernemers.

⁴⁴ Tot de beroepsgroep kunstenaars horen beeldende beroepen, ontwerpende beroepen, uitvoerende beroepen en schrijvers en overige kunstenaarsberoepen. Circa 60 procent van de kunstenaars werkt als zelfstandige.

⁴⁵ Weda, J. e.a. (2011) [Wat er speelt](#), Amsterdam : SEO.

en boete oplegt, heeft bij opdrachtgevers geleid tot terughoudendheid bij het inschakelen van zzp'ers, ook al is de werking van de wet vanwege de onrust tot 2018 uitgesteld. Er zijn signalen, ook uit de culturele en creatieve sector, dat opdrachtgevers om geen risico's te lopen gebruik maken van intermediairs als payrollbedrijven en uitzendbureaus.⁴⁶ Een deel van de zzp'ers geeft aan dat zij hierdoor minder opdrachten hebben gekregen.⁴⁷

Culturele instellingen zijn terughoudend om mensen in vaste dienst te nemen. Dit komt door het projectmatige karakter van veel van het werk, de onzekere financiële situatie en de kosten die zijn verbonden met een vast dienstverband. De invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft ertoe geleid dat instellingen ervoor terugschrikken om mensen met wie zij al tijdelijke contracten hadden een nieuw contract aan te bieden. Volgens de ketenbepaling in de Wwz ontstaat er na drie tijdelijke contracten of na twee jaar recht op een vaste aanstelling als er tussen deze contracten maximaal zes maanden zit. Overigens kunnen sociale partners in een cao van die regel afwijken tot maximaal zes contracten in vier jaar, mits zij kunnen motiveren waarom voor bepaalde functies of functiegroepen van de ketenbepaling moet worden afgeweken. Daarnaast kan de minister bij Algemene maatregel van Bestuur op verzoek van cao-partijen voor bepaalde functies in bepaalde sectoren de ketenbepaling geheel buiten werking stellen als die het voortbestaan van de sector in gevaar brengt. In de culturele en creatieve sector is dat gebeurd voor:⁴⁸

- artistieke functies, artistieke steunfuncties en productie- of voorstellingsgebonden personeel in de podiumkunstensectoren toneel en dans;
- remplaçanten in dienst bij de Stichtingen Remplaçanten of het Muziekcentrum van de Omroep; en
- presentatoren in dienst bij RTL Nederland B.V. die voldoen aan bepaalde voorwaarden.

2.4 Conclusies

De culturele en creatieve sector heeft een aantal bijzondere kenmerken waardoor de markt in deze sector op onderdelen niet goed functioneert en veel werkenden in deze sector een zwakke arbeidspositie hebben. De werkenden zien over het algemeen maar weinig terug van de waardecreatie die de sector realiseert, ondanks dat de sector een belangrijke bijdrage levert aan innovatie en economische welvaart, aan het welzijn van burgers en aan de maatschappelijke verbinding tussen groepen. De arbeidsmarkt in deze sector is structureel uit evenwicht waarbij het aanbod de vraag overtreft. Op grote delen van de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector is te zien dat het aanbod van arbeid slechts beperkt reageert op de prijsdaling. Door de intrinsieke motivatie blijven veel kunstenaars in deze sector uit creatieve drijfveren hun beroep uitoefenen ook als ze daarmee weinig geld verdienen. Tegelijkertijd draagt de grote participatie ook positief bij aan de kwaliteit van de sector en aan de creativiteit, innovatie en leefbaarheid van de Nederlandse economie en samenleving.

De disbalans tussen vraag en aanbod in de culturele en creatieve sector leidt ertoe dat de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in deze sector zorgelijk is. Door de economische crisis en de bezuinigingen is hun positie bovendien verder verzwakt. Het aantal banen van werknemers is gedaald, terwijl er tegelijkertijd relatief veel en in toenemende mate met tijdelijke contracten wordt gewerkt, wat er mede weer toe leidt dat de sector een relatief hoge kans op werkeloosheid kent. De daling van loondienstverbanden is gepaard gegaan met een

⁴⁶ Zie bijv. de [brief](#) van het Hoofd Productiefaciliteiten & ICT van de NTR Alex van Reenen, waaruit blijkt dat 'risicobeperking voor NTR bij het inhuren van freelancers via facilitaire bedrijven in het kader van de te verwachten toekomstige wetgeving' één van de overwegingen is om de inhuur van freelancers via een derde te laten verlopen.

⁴⁷ KvK (2017) [Zzp'ers en hun opdrachten](#), Utrecht : Kamer van Koophandel.

⁴⁸ Staatscourant (2 januari 2017) nr. 132 [Regeling ketenbepaling bijzondere functies en hogere vergoeding kantonrechter](#).

verdere toename van het toch al hoge aandeel zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs in deze sector en een zwakke onderhandelingspositie van de werkenden.

De inkomens in de sector liggen laag en de meeste zzp'ers zijn niet verzekerd tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Tot slot hebben veel zzp'ers onvoldoende financiële middelen om te sparen voor de oude dag en is er zorg en onrust over (mogelijke) veranderingen in wet- en regelgeving.

In de volgende hoofdstukken doen de raden voorstellen die tot doel hebben de positie van de werkenden in de culturele en creatieve sector structureel te verbeteren. Het is de raden erom te doen dat de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden en de werkgevers en opdrachtgevers wordt vergroot en dat zij in de gelegenheid worden gesteld om te onderhandelen over redelijke honoraria en de verdeling van inkomsten uit auteursrechten. De voorstellen zijn verdeeld over vier oplossingsrichtingen:

- Hoe kan het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector worden vergroot? (hoofdstuk 3)
- Hoe kan de inkomenszekerheid van werkenden worden verbeterd? (hoofdstuk 4)
- Hoe kan scholing en duurzame inzetbaarheid worden bevorderd? (paragraaf 5)
- Hoe kan de sociale dialoog worden versterkt? (hoofdstuk 6)

3. Vergroten verdienvermogen van de culturele en creatieve sector

3.1 Inleiding

De culturele en creatieve sector verdient geld voor Nederland. De directe bijdrage aan het bruto binnenlands product (bbp) wordt geschat op 2,25 procent in de afgelopen twintig jaar.⁴⁹ Indirect draagt de sector bij aan onder meer het vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven en de toeristische industrie. Zo bezochten in 2014 zes op de tien buitenlandse toeristen een of meer culturele instellingen, festivals of historische bezienswaardigheden tijdens hun verblijf in Nederland.⁵⁰

De waarde die gecreëerd wordt door de sector komt lang niet altijd bij de makers terecht. Zo hebben mensen geld over voor toegang tot nieuws, games, muziek en films via het internet, maar gaat het grootste deel hiervan naar de bedrijven die de toegang faciliteren, zoals de producent van de smartphone of laptop en internetproviders. Zoekmachines als Google en YouTube verdienen op hun beurt aan de reclameopbrengsten van digitale bezoeken. Slechts een fractie van de gecreëerde waarde vloeit terug naar de makers van de creatieve content.

De Nederlandse economie in het algemeen en de culturele en creatieve sector in het bijzonder zijn erbij gebaat dat deze toegevoegde waarde in grotere mate bij de makers neerslaat. Het te gelde maken van de economische waarde draagt niet alleen direct bij aan een gezonde arbeidsmarkt binnen de sector, maar zorgt ook voor economische circulariteit: hogere inkomsten geven ruimte voor nieuwe investeringen, die leiden tot meer maatschappelijke en economische impact, wat weer leidt tot hogere inkomsten, et cetera. Om deze opwaartse beweging op gang te brengen en in stand te houden, is versterking nodig van het verdienvermogen van de sector. Dat dit verdienvermogen ook binnen andere sectoren kan liggen, laat het genoemde voorbeeld zien.

Dit hoofdstuk bevat maatregelen die genomen kunnen worden door de sector en de overheid om het verdienvermogen van de sector te versterken. Deze maatregelen vergroten de koek voor iedereen. Om ervoor te zorgen dat de verzilverde waarde ook daadwerkelijk bij de juiste personen en organisaties terecht komt, dienen de voorstellen in dit hoofdstuk gezien te worden in samenhang met de voorstellen genoemd in de andere hoofdstukken, die gaan over een redelijke verdeling van de koek. De SER en Raad voor Cultuur wijzen erop dat de sector en de overheid een gedeelde verantwoordelijkheid hebben en niet op elkaar kunnen wachten.

3.2 Benut de potentie van de sector en sluit aan bij andere beleidsagenda's

De culturele en creatieve sector kan nog meer bijdragen aan onze welvaart dan het nu al doet. Het is de verantwoordelijkheid van de sector zelf om zijn toegevoegde waarde voor het voetlicht te brengen en zo de vraag naar deze sector te vergroten. Dit vraagt om sterke vertegenwoordigers, die het Nederlandse bedrijfsleven, consumenten en politieke beslissers van informatie kunnen voorzien. De raden moedigen sectorpartijen als Kunsten '92, de Federatie Cultuur, de Federatie Creatieve Industrie, vakbonden en beroepsverenigingen aan om hierin intensief samen op te trekken en zoveel mogelijk met één stem te spreken.

Om ervoor te zorgen dat de potentie van de sector optimaal wordt benut, is een overheid nodig die leert van ervaringen en op basis daarvan beleid ontwikkelt. De belangrijkste belemmerende factor is momenteel niet een gebrek aan goede initiatieven, maar onvoldoende aandacht voor verspreiding en opschaling, waardoor centrale en decentrale overheden steeds

⁴⁹ Min. OCW (2016) *Cultuur in Beeld 2016*, Den Haag : Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

⁵⁰ Min. OCW (2016) *Cultuur in Beeld 2016*, Den Haag : Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

opnieuw het wiel uitvinden. Ook zijn de beleidsagenda's van departementen en centrale en decentrale overheden vaak niet goed afgestemd op elkaar en op de kenmerken van de sector, waardoor ambities stranden in goede voornemens. De raden adviseren daarom om een integrale beleidsagenda op te stellen ter vergroting van de maatschappelijke en economische waarde van cultuur. Deze agenda zou geleid kunnen worden door de ministeries van OCW, EZ en Financiën, in afstemming met de sector, gemeenten, provincies en andere departementen.

Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van terreinen waar de raden onbenutte potentie zien van de culturele en creatieve sector voor de welvaart in Nederland:

De bijdrage van de sector aan innovatie

Maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering, energietransitie en vergrijzing vragen om nieuwe oplossingen. Met haar creativiteit en ontwerpende kracht kan de sector hier bij uitstek aan bijdragen. De creatieve sector wordt vaak pas betrokken in de implementatiefase, zoals voor een publicatie, app of website. De meeste potentie ligt echter in de ontwerpfase waarin nieuwe concepten worden ontwikkeld. Er zijn verschillende maatregelen mogelijk om dit te bewerkstelligen:

- Opdrachtgevers zoals gemeenten leren hoe zij ontwerpdisciplines en digitale cultuur kunnen gebruiken voor actuele vraagstukken.⁵¹ Dit kan bijvoorbeeld middels een stimuleringsprogramma naar het voorbeeld van Designing Demand van de UK Design Council;
- Bedrijven en overheden stimuleren om makers vroeger in het proces te betrekken. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland doet momenteel een pilot met vouchers voor bedrijven voor de inhuur van makers in de ontwerpfase.⁵²
- Samenwerking tussen bedrijven, overheden en makers stimuleren met behulp van matchingsregelingen. De sector kent veel zzp'ers en kleine studio's die vaak met innovatieve ideeën komen voor actuele vraagstukken, zonder die te exploiteren onder een eigen merk of label. Zij kunnen van waarde zijn voor gevestigde bedrijven en organisaties die de wens en slagkracht hebben om kansrijke ideeën uit te werken en te implementeren.
- Kunstprojecten met een duidelijke impact op een maatschappelijk thema of vraagstuk steunen. Het tijdelijke stimulerings- en onderzoeksprogramma The Art Of Impact, dat werd gefinancierd door OCW en uitgevoerd door de zes publieke cultuurfondsen, zou een vervolg kunnen krijgen.⁵³

De bijdrage van de sector aan stedelijke profilering en regionale groei

Culturele voorzieningen dragen bij aan het vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven. Evenementen en festivals trekken consumerende bezoekers. De aanwezigheid van makers stimuleert het ondernemersklimaat. Leegstand van winkels en woningen kan worden weggenomen door herbestemming tot ateliers, galeries en culturele broedplaatsen. De Agenda Stad van BZK, de RetailAgenda van EZ en eventuele *Citydeals* bieden hiervoor aanknopingspunten.⁵⁴

De bijdrage aan de kwaliteit van de bebouwde omgeving

De opgaven van transformatie van vastgoed in stedelijke regio's is de komende jaren een vraagstuk waar makers een positieve bijdrage aan kunnen leveren. VNO-NCW werkt momenteel aan een programma voor bruisende steden en dorpen waarin kunst en cultuur integraal wordt meegenomen. Een goed voorbeeld van een bijdrage op het ruimtelijke terrein

⁵¹ UK Design Council *Designing Demand*.

⁵² Zie website RVO *Service design-vouchers*.

⁵³ Zie www.theartofimpact.nl.

⁵⁴ Zie www.agendastad.nl.

is het programma Ruimte voor de Rivier van het ministerie van I&M in samenwerking met verschillende steden, waarin het indammen van overstromingsrisico's hand in hand ging met stedelijke ontwikkeling.⁵⁵ Het ging hier om de ontwikkeling van grote infrastructurele projecten waarin inwoners zelf een stem hadden, wat de gebruikerswaarde en maatschappelijke acceptatie ten goede kwam.

De bijdrage aan participatie en sociale cohesie

Cultuur kan bijdragen aan de participatie in de samenleving en betrokken worden in beleid gericht op het tegengaan van eenzaamheid bij ouderen, het vergroten van kansen van jongeren en integratie van mensen uit verschillende groepen van de samenleving. Voorbeelden zijn het Manifest samen zingen uit 2020⁵⁶, en het jeugdcultuurfonds⁵⁷ ter bestrijding van armoede onder jongeren.

De bijdrage aan de ontwikkeling van 21st century skills in het onderwijs

Vaardigheden zoals creativiteit, flexibiliteit en reflectie worden steeds belangrijker in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Cultuureducatie en participatie dragen daar bij uitstek aan bij. Voortzetting van het programma Cultuureducatie met kwaliteit⁵⁸ en het meenemen van cultuureducatie in de curriculumherziening in het kader van Onderwijs2032⁵⁹ lijken kansrijk.

De bijdrage aan internationale diplomatie en handel

Culturele instellingen worden regelmatig betrokken bij staatsbezoeken en internationale handelsmissies omdat dit goed is voor het imago van Nederland. Een grotere impact is mogelijk door wederkerigheid een onderdeel te maken van het beleid, bijvoorbeeld door structurele uitwisselingen te faciliteren en vaker een podium te vragen voor Nederlandse kunstenaars en instellingen in het buitenland. De oprichting van de nieuwe stichting NL International Business biedt daartoe kansen.⁶⁰

De bijdrage van de sector aan economische groei

De creatieve industrie, door het kabinet afgebakend als de sectoren design, media en entertainment, mode, gaming en architectuur, is de afgelopen jaren aangewezen als topsector vanwege diens internationale toppositie. Dit heeft bijgedragen aan een hogere organisatiegraad in de sector, het openen van internationale markten en groei ondanks de economische crisis.⁶¹ Maatregelen waar de sector baat bij had, waren onder meer de MIT-regeling, die innovatie in het midden- en kleinbedrijf stimuleert over regiogrenzen heen.⁶² De steun voor Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) heeft bijgedragen aan een aanzienlijke toename van publiek-private samenwerking in de sector. Dit topsectorenbeleid verdient een passend vervolg nu de economie weer aantrekt, waarin de eerdere lessen zijn meegenomen en het beleid wordt verbreed tot meer culturele en creatieve disciplines. In evaluaties is gewezen op de potentie van de sector op het gebied van crossovers met andere sectoren, zoals gestimuleerd door het platform CLICKNL. Verder liggen er nog kansen voor economische groei door het toegankelijker maken van financieringsmogelijkheden voor

⁵⁵ Zie www.ruimtevoorderivier.nl.

⁵⁶ Zie www.zingenlekkerbelangrijk.nl.

⁵⁷ Zie www.jeugdculuurfonds.nl.

⁵⁸ Zie www.cultuureducatiemetkwaliteit.nl.

⁵⁹ Zie onsonderwijs2032.nl.

⁶⁰ Klink, P. van (2016) *De bijzondere economie van het kunstenaarschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶¹ CBS (2016) *Monitor topsectoren 2016*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek en Blank, D. e.a. (2016) *Flexibiliseren, differentiëren, scherper kiezen - Balans van de topsectoren 2016*, Den Haag : Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

⁶² Min. EZ (2015) *Monitor Bedrijvenbeleid 2015*, Den Haag : Ministerie van Economische Zaken.

ondernemers in de sector, vraagstimulering in meer landen en het opschalen van creatieve concepten middels incubators.⁶³

3.3 Verzamel, bundel en ontsluit kennis over marktstimulering

Het stimuleren van de markt voor diensten en producten van de culturele en creatieve sector, is een krachtige manier om het verdienvermogen van de sector te versterken en tegelijk de impact van kunst en cultuur op de maatschappij te vergroten. De sector kent reeds veel verschillende initiatieven die de vraag naar kunst en cultuur vergroten, variërend van de Museumkaart tot cultuurabonnement *WeArePublic*⁶⁴ en van de commerciële dancefeesten die een markt voor *Dutch Dance* creëerden tot het crowdfundingplatform *Voordekunst.nl*⁶⁵. Nu staan dit soort initiatieven vaak op zichzelf. Zij maken de koek echter groter voor iedereen die in en rond de sector werkt en onderneemt.

De raden denken dat sterkere marktstimulering mogelijk is met een programmatische aanpak, waarbij bestaande kennis van marktstimulering wordt gebundeld en nieuwe kennis wordt ontwikkeld en publiekelijk beschikbaar wordt gemaakt. Bundeling heeft als voordeel dat het overzicht creëert en gericht onderzoek mogelijk maakt waar kennis ontbreekt. Ook wordt het makkelijker om middelen bijeen te krijgen om initiatieven te ontwikkelen, te verbeteren of op te schalen. Deze sectorale functie zou beslag kunnen krijgen in een landelijk platform, dat ten dienste staat van de hele sector. Een dergelijk platform zou de volgende functies kunnen hebben:

- *Business cases* ontwikkelen op meso- en macroniveau voor bedrijven en overheden, bijvoorbeeld op terreinen waar de potentie van cultuur nog onderbenut is.
- Nieuwe productie- en financieringsmodellen ontwikkelen, verbeteren of opschalen ten dienste van de sector, bijvoorbeeld in samenwerking met technologiebedrijven.
- Nieuwe (internationale) markten aanboren en bestaande markten vergroten, bijvoorbeeld door het promoten van merken zoals *Dutch Dance* en *Dutch Design* en door aansluiting bij de nieuwe Stichting NL International Business.⁶⁶
- Initiatieven gericht op consumenten stimuleren en opschalen, zoals de Museumkaart, de Cultuurkaart, de Stadspas en de MBO-Card.
- De toegang tot bestaande Europese financieringsinstrumenten faciliteren, zoals het STARTS-programma (Science, Technology and the ARTS).⁶⁷
- Samenwerking tussen zzp'ers en mkb'ers bevorderen, bijvoorbeeld door voorlichting te geven over het opzetten van besloten ondernemersnetwerken en de schaalvoordelen die dit biedt.
- Bewustwordingscampagnes ontwikkelen, bijvoorbeeld over het belang van een redelijke vergoeding voor makers of de potentiële bijdrage van de sector aan onze welvaart.
- Onderzoek laten doen naar de economische circulariteit in deelsectoren, waarbij gekeken wordt hoe de waarde die gecreëerd wordt ten goede kan komen aan gezonde ketens.
- Structureel onderzoek stimuleren naar de impact van de culturele en creatieve sectoren.

Brancheverenigingen en sociale partners zouden het voortouw moeten nemen in de ontwikkeling en regievoering van een dergelijk platform, uitgaande vanuit gedeelde belangen. Daarbij lijkt het de beide raden redelijk dat zij een vraag kunnen neerleggen bij de Rijksoverheid, gezien het sectoroverstijgende belang van een bloeiende kunst- en

⁶³ Zie www.clicknl.nl

⁶⁴ Zie *We Are Public*.

⁶⁵ Zie *Voordekunst*.

⁶⁶ Klink, P. van (2016) *De bijzondere economie van het kunstenaarschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶⁷ Zie *STARTS-programma*.

cultuurmarkt, het ontbreken van kennis bij overheden en publieke instellingen over de werking van de kunstmarkt en de noodzaak om de zelfredzaamheid en weerbaarheid van de sector te vergroten. Voorwaarden die de Rijksoverheid zou kunnen stellen aan ondersteuning zijn investering van eigen middelen door de sector, een toenemende mate van sectorale samenwerking en het publiekelijk beschikbaar komen van informatie. Het ministerie van OCW kan de functie van een dergelijk platform eveneens meenemen in de inrichting van de ondersteunende functies in de culturele basisinfrastructuur vanaf 2021.

3.4 Stimuleer private investeringen

Achter de bezuinigingen op de culturele basisinfrastructuur van 200 miljoen per jaar vanaf 2011 lag de veronderstelling dat culturele instellingen meer privaat geld konden aantrekken. Deze private investeringen zijn echter nog niet op het destijds gehoopte en verwachte niveau en compenseren geenszins de gekorte subsidies, wat onder andere de ruimte beperkt om de arbeidsvoorwaarden van werkenden te verbeteren. Wel heeft de grotere rol van privaat geld onder meer gezorgd voor een betere binding van cultuur met het publiek. De WRR schreef in zijn rapport *Cultuur herwaarderen* in 2015: "Afnemende subsidies en groeiende bijdragen uit de particuliere sector zijn geen communicerende vaten, ze transformeren de sector".⁶⁸ Het is wenselijk dat de overheid beleid gericht op het vrijmaken van private investeringen voortzet:

- De beide raden achten voortzetting van de Geefwet van groot belang voor de culturele en creatieve sector. Uit de evaluatie van de Giftenaftrek door het Ministerie van Financiën die in januari 2017 is gepubliceerd, blijkt dat deze wet doelmatig is: het bestaan van de wet heeft geleid tot hogere private investeringen in cultuur.⁶⁹
- Lage btw-tarieven en vrijstellingen voor culturele diensten zijn van cruciaal belang voor de toegankelijkheid van cultuur en het samenkomen van vraag en aanbod. Duurzaamheid in de fiscale regelgeving is daarbij van groot belang: onzekerheid heeft een remmend effect op bestedingen.
- Meer ruimte is nodig voor gesubsidieerde culturele instellingen om geld te verdienen en aan vermogensvorming en risicobeheersing te doen, evenals meer duidelijkheid vooraf over de mogelijkheden hiertoe. Nu krijgen instellingen vaak een lagere subsidie naarmate zij meer private gelden weten los te maken omdat het exploitatietekort centraal staat, waardoor risicovolle investeringen niet lonen. Om misstanden te voorkomen zijn ook minder ingrijpende maatregelen mogelijk zoals het verbieden van winstuitkeringen en de instelling van een Raad van Toezicht.
- Matchingsregelingen waarbij private partijen en decentrale overheden cofinanciering krijgen voor culturele projecten zijn een effectief middel om private investeringen los te maken. Hiermee zijn goede ervaringen in de culturele en creatieve sector.
- Onderzocht kan worden hoe crowdfunding kan worden gestimuleerd. Crowdfunding vraagt relatief veel inspanning en levert relatief weinig geld op, maar bereikt nieuwe doelgroepen en vergroot het draagvlak voor cultuur. Zo heeft het crowdfundingplatform Voordekunst sinds 2010 14 miljoen euro opgehaald bij meer dan 137.000 donateurs, onder wie veel jongeren, mensen met een cultureel diverse achtergrond en het midden- en kleinbedrijf, waarmee ruim 3.200 projecten zijn gerealiseerd van veelal starters en kleine producenten.⁷⁰

3.5 Bied financieringsmogelijkheden voor ondernemers

Uit een verkenning naar financieringsmogelijkheden voor ondernemers en de toegankelijkheid voor (beeldend) kunstenaars blijkt dat veel kunstenaars niet in aanmerking komen voor

⁶⁸ WRR (2015) *Cultuur herwaarderen*, Den Haag : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p.41.

⁶⁹ Min. Fin. (2017) *Evaluatie uitvoering giftenaftrek*, Den Haag : Ministerie van Financiën.

⁷⁰ Zie www.voordekunst.nl.

stimulerende financieringsvormen voor zelfstandig ondernemers vanuit de overheid.⁷¹ Hierbij gaat het onder meer om zaken als vereiste rechtsvorm, omzet-, winst- en kapitaaleisen, maar vooral ook om de focus op technische innovatie, die bij de kunstpraktijk niet altijd evident aanwezig is.

Om dit te verbeteren, zou gedacht kunnen worden aan de volgende maatregelen:

- Overleg tussen de sector en de overheid over de manier waarop de oprichting van Invest-NL (waarin financieringsinstrumenten zijn gebundeld in één loket) een bijdrage kan leveren aan de financiering van ondernemers en extra investeringen in de culturele sector als onderdeel van de Topsector creatieve industrie.⁷²
- Stimuleringsregelingen voor starters en scale-ups. Om een renderende kunstpraktijk op te bouwen heeft een kunstenaar tijd nodig, onder meer voor de ontwikkeling van een eigen signatuur en de opbouw van een portfolio. In het verleden zijn regelingen die afgestudeerde, startende culturele zelfstandigen daartoe in staat stelden, zeer succesvol gebleken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van stipendia (vgl. die voor topsporters van het NOC*NSF⁷³), risicodragende investeringen (vgl. de Seed Capital Regeling voor technostarters⁷⁴), startersleningen, een centraal informatieloket, een startersaftrek of extra aftrekposten voor een werkruimte of atelier aan huis. Daarbij dient wel voorkomen te worden dat een dergelijke ondersteuning tot valse concurrentie leidt met cultureel zelfstandigen die deze ondersteuning niet krijgen.
- Het (opnieuw) invoeren van een tijdelijke aanvullende inkomensvoorziening voor startende creatieve professionals in aansluiting op hun opleiding, zodat opgeleid talent zelfstandig een beroepspraktijk kan ontwikkelen. In de culturele en creatieve sector kende men tot 2012 de Wwik: de Wet werk en inkomen kunstenaars. Uit het evaluatierapport van Wwik uit 2010 blijkt dat 94 procent van de kunstenaars die uitstroomden geen beroep meer op een bijstandsuitkering hoefde te doen.⁷⁵ 83 Procent van de kunstenaars die de Wwik beëindigden kon leven van een eigen beroepspraktijk. Zie ook de aangenomen Tweede Kamermotie van Peters-Azmani, die pleit voor integratie van succesvolle onderdelen van de Wwik in toekomstig beleid.⁷⁶

3.6 Vergroot de economische circulariteit binnen deelsectoren

Er zijn culturele en creatieve sectoren waarin de gecreëerde economische waarde niet of nauwelijks terugvloeit naar de makers. Ook zijn er sectoren waarin een handvol makers het merendeel van het geld verdienen ("winner takes all"), onder meer door smaakonzekerheid bij de consument, met een verstikkend effect op het culturele aanbod tot gevolg.⁷⁷ Partijen binnen dergelijke sectoren kunnen afspraken maken die bijdragen aan het versterken van de economische circulariteit en daarmee aan een gezonde keten. Voorbeelden zijn:

- Partners in de keten productie – distributie – consumptie in de audiovisuele sector kunnen afspraken maken over een afdracht. In de filmsector wordt momenteel goed onderhandeld over de hoogte van de afdracht van bioscoopexploitanten aan een fonds die deze uitkeert als vergoedingen en kan gebruiken voor de financiering van nieuwe producties. Deze

⁷¹ BKNL (2016) *Een verkenning naar financieringsmogelijkheden voor ondernemers en de toegankelijkheid voor (beeldend) kunstenaars*, Utrecht : BKNL/Mondriaan Fonds.

⁷² Zie Rijksoverheid.nl, *Kabinet trekt investeringen los met oprichting Invest-NL*.

⁷³ Zie www.nocnsf.nl: *Stipendium*.

⁷⁴ Zie www.rvo.nl: *SEED Capital-regeling*.

⁷⁵ IJdens, T. e.a. (2010) *Evaluatie van de Wet werk en inkomen kunstenaars (Wwik)*, Tilburg : IVA.

⁷⁶ Tweede Kamer (vergaderjaar 2011-2012) 32701 *Intrekking van de Wet werk en inkomen kunstenaars*, nr. 18.

⁷⁷ Klink, P. van (2016) *De bijzondere economie van het kunstenaarschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

exploitanten dragen hiermee bij aan nieuwe producties en versterking van de hele keten. Een vergelijkbaar initiatief is wenselijk met digitale exploitanten.

- Collectieve beheersorganisaties van auteursrechten kunnen ervoor zorgen dat niet alleen gevestigde namen, maar ook beginnende makers profiteren van auteursrechtafdrachten. Kleinere en startende makers van audiovisuele werken ontvangen nu soms geen uitkeringen omdat het om te kleine bedragen zou gaan, wat leidt tot een ongelijk speelveld. De ontwikkeling van nieuwe technologieën zoals automatische digitale herkenning zou gekoppeld kunnen worden aan geautomatiseerde uitbetaling.

Waar partijen in de sector zelf niet tot afspraken kunnen komen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een ongelijke machtsverhouding of vanwege de dynamiek van de markt, zou de overheid kunnen ingrijpen als dat in het belang is van de sector als geheel. De beide raden adviseren de overheid in ieder geval het volgende:

- Zet in Europees verband in op een sterkere positie voor makers van creatieve content. Zij staan in onderhandelingen tegenover grote (online) spelers, zoals zoekmachines en streamingdiensten, waarbij zij nauwelijks een onderhandelingspositie hebben. Deze thematiek wordt onder meer besproken in het kader van de nieuwe richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake auteursrecht in de digitale eengemaakte markt.⁷⁸ Europese lidstaten ondervinden zelf ook nadeel van deze onevenwichtige machtspositie. Zo betalen verschillende lidstaten mee aan de productie van films, series en muziek, zonder dat zij kunnen beoordelen wat de doelmatigheid is van deze subsidies of geld terug zien vloeien naar rato van gebruik, aangezien de exploitanten van VOD en streamingdiensten in de regel geen inzicht bieden in afname-aantallen.
- Neem de bijdrage van de Wet op de vaste boekenprijs aan het verdienvermogen van Nederlandse schrijvers mee in toekomstige evaluaties van deze wet. De wet wordt regelmatig geëvalueerd, onder meer op marktversturende effecten. Tijdens de consultatie werd door verschillende partijen uit de boekensector het belang van de wet onderstreept, zowel voor de pluriformiteit van het aanbod als voor het verdienvermogen van auteurs die nog niet zijn doorgebroken. Dat zou een zwaarwegend argument kunnen zijn voor behoud van de vaste boekenprijs.

Voorbeelden van economische circulariteit binnen een deelsector

Een goed voorbeeld van een sector waarin de overheid de economische circulariteit bevordert is de boekensector. In de Wet Vaste Boekenprijs (2005) is verankerd dat er vaste prijzen zijn voor boeken, waardoor de prijsconcurrentie tussen aanbieders van boeken tijdelijk is uitgeschakeld. Dit zorgt voor rust in de markt en stabiliteit in het inkomen van auteurs. Uit een recent onderzoeksrapport van SEO blijkt dat dit zorgt voor kruisbestuiving: een relatief klein aantal titels is verantwoordelijk voor een groot deel van de bijdrage aan de winstgevendheid, maar doordat de prijzen gelijk zijn krijgen nieuwe auteurs een kans krijgen en meer titels verschijnen in plaats van enkel werk van bekende schrijvers en bestsellers.⁷⁹

Een ander goed voorbeeld uit de boekensector is Schrijvers School Samenleving (SSS), een organisatie die leesbevordering stimuleert. Via deze organisatie worden jaarlijks 5.000 auteurslezingen geboekt en ruim 400.000 lezers bereikt in scholen, boekhandels, bibliotheken, festivals en musea. SSS ontvangt uit de BIS € 650.000 subsidie voor leesbevordering, die op dusdanige wijze wordt geïnvesteerd dat jaarlijks € 2 miljoen uit de markt wordt gehaald voor honoraria voor auteurs. De samenleving en de boekensector profiteren van leesbevordering, en SSS zorgt ervoor dat auteurs meeprofiteren en een eerlijke beloning krijgen voor hun bijdrage daaraan.

⁷⁸ Zie https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160037_voorstel_voor_een.

⁷⁹ Buunk, E. e.a. (2016) *Kruissubsidiëring door boekhandels en uitgevers*, Amsterdam : SEO.

3.7 Versterk het auteursrecht en intensiveer de handhaving

Auteursrechten en naburige rechten zijn een belangrijke inkomstenbron voor auteurs en artiesten. In de verkenning van de SER en Raad voor Cultuur kwam naar voren dat exploitatievergoedingen onder druk staan: vergoedingen komen onvoldoende bij de makers terecht en hun honoraria dalen.⁸⁰ Ook hebben rechthebbenden te maken met auteursrechtenschendingen door derden. Behalve tot inkomstenderving op microniveau, kunnen dergelijke schendingen indien zij vaak voorkomen ook leiden tot een lagere moraal om te betalen en een verzwakte onderhandelingspositie van makers op macroniveau. Om de inkomenspositie van makers te verbeteren en tegelijk het verdienvermogen van de sector te vergroten, zien beide raden een gecombineerde aanpak voor zich: het maken van evenwichtige afspraken over exploitatievergoedingen en het tegengaan van auteursrechtenschendingen.

Het maken van evenwichtige afspraken

Sociale partners kunnen bestaande afspraken nalopen om te kijken of makers voldoende profiteren van het auteursrecht. Waar sprake is van een scheve verdeling van opbrengsten zijn nieuwe afspraken geboden. Een voorbeeld van een bruikbare modaliteit is de "bestseller-clausule" die gangbaar is in de boekensector en die inhoudt dat een auteur bij onverwacht succes meedeelt in de winst, bovenop de reeds verkregen vergoeding voor zijn werk. Daarbij is het van belang dat een hogere exploitatievergoeding niet wordt overgecompenseerd met een lagere initiële vergoeding, waardoor de positie van het merendeel van de maker alsnog niet verbetert. Hier moet een evenwichtige balans worden gevonden. Ook afspraken tussen partijen die bijdragen aan een gelijkmatigere verdeling van de gecreëerde waarde in de keten productie – distributie – consumptie kunnen helpen. Verder kan de ontwikkeling van honorariumrichtlijnen, bijvoorbeeld voor producties in opdracht van de Publieke Omroep, bijdragen aan een betere inkomenspositie.⁸¹

De overheid kan bijdragen aan een gelijk speelveld voor dergelijke afspraken. Een belangrijke oorzaak van de scheve verdeling van opbrengsten en lage honoraria is de ongelijke machtspositie tussen de - vaak kleine - makers aan de productiekant en - vaak grote - partijen aan de distributiekant. Het auteursrecht laat onverlet dat er veel ruimte is voor deze partijen om onderling afspraken te maken, variërend van de hoogte van exploitatievergoedingen tot de afstemming daarvan op initiële vergoedingen. Om deze afspraken evenwichtiger te krijgen, achten de raden het van belang dat de onderhandelingspositie van auteurs wordt versterkt. Dit kan door de collectieve onderhandelingsmacht van auteurs te vergroten (zie hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6).

Het tegengaan van auteursrechtenschendingen

Op het gebied van de versterking van het auteursrecht zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet. De contractuele positie van auteurs en uitvoerende kunstenaars is - met de inwerkingtreding van de nieuwe Auteurscontractenwet - verstevigd (zie kader). Uit de consultatieronden bij de SER en RvC bleek echter dat dit nog niet heeft geleid tot stijgende honoraria en dat de exploitatievergoeding nog onvoldoende bij de maker terecht komt. Met de kamer is afgesproken dat de Auteurscontractenwet vijf jaar na de totstandkoming (1 juli 2020) wordt geëvalueerd en dat na tweeënehalf jaar (1 januari 2018) een tussenstand volgt. Daarbij zou volgens beide raden aandacht besteed kunnen worden aan het volgende:

⁸⁰ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

⁸¹ Hugenholtz, P.B. (2015) *De Rechtspositie van de Audiovisuele Maker binnen de Publieke Omroep*, Amsterdam : Universiteit van Amsterdam.

- Voorkomen moet worden dat producenten of bemiddelaars zich als auteurs laten (mee)registreren en zo een deel van de inkomsten uit de auteursrechten naar zich toe trekken, zoals het Hof van Justitie aangaande het reproductierecht heeft geoordeeld.⁸² Dit zou kunnen door een verbod op (mee)registratie van personen die geen directe creatieve bijdrage leveren en/of een scherpere definitie van het begrip auteur.
- Bekeken zou kunnen worden of het begrip 'billijke vergoeding' nader kan worden uitgewerkt.

Wet auteurscontractenrecht

Met de inwerkingtreding van de Wet auteurscontractenrecht per 1 juli 2015 is de rechtspositie van auteurs en uitvoerend kunstenaars op een aantal terreinen verbeterd:

- Makers hebben recht op een billijke vergoeding voor de verlening van exploitatierechten.
- Makers hebben recht op een aanvullende billijke vergoeding als er een ernstige onevenredigheid bestaat tussen de ontvangen vergoeding en de opbrengsten van de exploitatie ("bestsellerbepaling").
- Makers hebben het recht om een overeenkomst met een exploitant geheel of gedeeltelijk te ontbinden als het werk onvoldoende geëxploiteerd wordt ("non-usus bepaling").
- Makers kunnen onduidelijke of onredelijk lange aanspraken op de exploitatie van toekomstige werken en andere onredelijke bezwarende bedingen vernietigen.
- Een vereniging van makers kan in samenspraak met een vereniging van exploitanten de minister van OCW vragen om de hoogte van een billijke vergoeding vast te stellen. De Raad voor Cultuur dient hierbij om advies gevraagd te worden.
- Schriftelijke toestemming is vereist voor de overdracht van exclusieve licenties.

Makers kunnen geen afstand doen van deze rechten, ook niet contractueel. Bovendien gelden de regels ook voor contracten die gesloten worden onder buitenlands recht, mits de exploitatie voor een belangrijk deel in Nederland plaatsvindt. Wie het idee heeft dat zijn of haar rechten geschonden worden, kan zich richten tot een geschillencommissie.¹ Die biedt ook de mogelijkheid om in sommige gevallen anoniem een klacht voor te leggen. Hiermee hebben de maker en zijn of haar exploitant, in het geval er een geschil ontstaat, een laagdrempelig alternatief voor een gerechtelijke procedure.

Bij de handhaving van auteursrechten is een belangrijke rol weggelegd voor rechthebbenden zelf. Zij doen reeds veel om naleving te stimuleren en schendingen tegen te gaan. De door de sector zelf gefinancierde Stichting BREIN ontwikkelt bewustwordingscampagnes en onderneemt juridische actie tegen auteursrechtsschendingen door commerciële partijen. In de audiovisuele sector hebben rechthebbenden met eenmalige subsidie een platform ontwikkeld dat het totale legale aanbod van films en series in Nederland bijhoudt, om de kritiek te weerleggen dat er onvoldoende legaal aanbod is of dat dit te moeilijk te vinden is door consumenten.⁸³ Ook wordt er in toenemende mate gebruik gemaakt van technologische mogelijkheden, zoals automatische muziekherkenning op internet en bij evenementen. De sector loopt echter aan tegen een beperkte handhaafbaarheid van auteursrechten, zowel richting consumenten als richting distributeurs. De bereidheid van consumenten om te betalen voor auteursrechtelijk beschermd werk dat wordt aangeboden via internet is relatief laag en het gaat om grote aantallen. Het aanbod aanpakken kent eveneens knelpunten en onzekerheden: zo is nog onduidelijk of internet serviceproviders gedwongen kunnen worden om inbreuk makende content te blokkeren, zelfs als het gaat om commerciële websites wiens businessmodel gebaseerd is op auteursrechtsschendingen. Dit is nu onderwerp van een rechtszaak en een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, in een zaak tussen

⁸² In 2012 oordeelde het Hof van Justitie dat de billijke compensatie voor privékopieën als bedoeld in artikel 5 lid 2 sub b van de Auteursrechtlijn toe dient te komen aan degene die op grond van de richtlijn is aangemerkt als houder van het reproductierecht (auteurs en producenten). Dit recht is niet-overdraagbaar: de houder kan hier geen afstand van doen. Het Hof van Justitie acht dit namelijk begripsmatig onverenigbaar met de op de lidstaat rustende resultaatsverplichting om ervoor te zorgen dat de compensatie daadwerkelijk wordt geïnd. Zie: HvJ EU 9 februari 2012, C-277/10 (*Luksan/van der Let*). Eveneens ten aanzien van het reproductierecht heeft het Hof van Justitie in 2014 geoordeeld dat de genoemde richtlijn eraan in de weg staat om de uitgever mee te laten delen in de billijke vergoeding: de uitgever staat immers niet genoemd in het lijst van houder van het reproductierecht. Zie: HvJ EU 12 november 2015, C-572/13 (*Hewlett-Packard Belgium/Reprobel*).

⁸³ Zie www.film.nl.

Stichting Brein en Ziggo/XS4ALL. Dergelijke beperkingen en onzekerheden verzwakken de handhaafbaarheid van het auteursrecht door de sector zelf.

Om dit aan te pakken, zou de overheid een grotere rol kunnen gaan spelen in de handhaving van het auteursrecht. Dit hoeft niet in de vorm van politieoptreden, het kan ook door het steunen van initiatieven voor bewustwording – zo had het genoemde platform in de audiovisuele sector niet kunnen ontstaan zonder begeleiding door de overheid en een eenmalige subsidie van OCW – of steun voor initiatieven om de inning en verdeling van auteursrechten te moderniseren met behulp van moderne technologische mogelijkheden. Zo is onafhankelijk onderzoek wenselijk naar de mogelijkheden van block chain technologie voor het efficiënter beheren en verzilveren van muziekrechten. Het is daarbij van belang dat het auteursrecht niet alleen wordt benaderd als juridisch leerstuk, maar ook wordt bekeken vanuit het sociaaleconomische en commerciële perspectief van de scheppende en uitvoerende kunstenaar. Beide raden pleiten in dit verband voor een integraal beleid van V&J, OCW en EZ.

3.8 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben de raden voorstellen gedaan om het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector te vergroten. Hiervan hebben volgens de raden de volgende voorstellen prioriteit:

- Om het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector te vergroten, adviseren de raden ten eerste dat de sector haar onbenutte potentie zichtbaar maakt en actief aansluiting zoekt bij andere beleidsagenda's, zoals innovatiebeleid, stedelijke profilering en regionale groei, participatiebeleid en sociale cohesie, internationale diplomatie en handel, en topsectorenbeleid. Om de potentie optimaal te benutten, is het wenselijk dat departementen en decentrale overheden integraal beleid voeren en de schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen wegnemen.
- Ten tweede bevelen de raden de sector aan om gezamenlijk, met brancheorganisaties, sociale partners en beroepsverenigingen een landelijk platform te ontwikkelen ten behoeve van het verzamelen, bundelen en beschikbaar stellen van kennis over marktstimulering. De overheid kan daarin een faciliterende rol spelen. Dit platform zou ook nieuwe samenwerkingsverbanden voor zelfstandigen in de culturele en creatieve sector kunnen stimuleren en faciliteren.
- Ten derde vinden de raden het wenselijk dat de overheid investeringen in de sector stimuleert - onder meer door behoud van de Geefwet, lage btw-tarieven en het vergroten van de toegankelijkheid van financierings- en stimuleringsregelingen voor starters en ondernemers in de sector - en bevordert dat gecreëerde economische waarde zo veel mogelijk weer in de sector wordt geïnvesteerd.
- Ten vierde is handhaving van het auteursrecht van belang voor het verdienvermogen van de grote groep kleine en middelgrote makers en artiesten.

4. Verbeteren inkomenszekerheid

4.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat veel werkenden in de culturele en creatieve sector (werknemers én zzp'ers) een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie hebben. Werknemers hebben relatief vaak alleen tijdelijke contracten. Zzp'ers verdienen vaak weinig, hebben weinig financiële ruimte voor pensioenopbouw en maar een klein deel van de zzp'ers verzekert zich tegen arbeidsongeschiktheid. De beperkte onderhandelingspositie wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat het aanbod op de arbeidsmarkt groter is dan de vraag. Door de economische crisis en overheidsbezuinigingen in de afgelopen vijf jaar is de onderhandelings- en inkomenspositie van werknemers en zzp'ers verder onder druk komen te staan. Er zijn banen verdwenen, waardoor een deel van de werknemers zich gedwongen voelt om als zzp'er door te gaan. Er wordt door zzp'ers en opdrachtgevers op prijs geconcentreerd, door bijvoorbeeld geen acht te slaan op arbeidsvoorwaarden. De positie van zzp'ers is ook zwak omdat de inhoudelijke gedrevenheid en artistieke ontwikkeling vaak voorop worden gesteld. Maar er is ook een sterke productiedrang vanuit het zakelijk belang om in beeld te blijven. De groei van het aandeel zzp'ers heeft mogelijk ook een drukkend effect op de inkomens en/of het aantal banen van werknemers in deze sector.

Om de inkomenszekerheid te vergroten doen de SER en Raad voor Cultuur de volgende voorstellen voor de culturele en creatieve sector:

4.2 Start met bewustwording: fair practice label

Het verbeteren van de inkomenszekerheid en duurzame inzetbaarheid van werkenden begint met bewustwording bij makers, instellingen, consumenten, bedrijven, subsidieverstrekkers en overheden. Een meer gebundelde aandacht voor deze arbeidsmarktkwesties is behulpzaam. Een middel daarvoor is een het *Fair Practice Label* waar op verzoek van de minister van OCW door Kunsten '92 aan wordt gewerkt. Dit *Fair Practice Label* maakt deel uit van een bredere Arbeidsmarktagenda. De raden adviseren om in het kader daarvan tot gedeelde waarden en uitgangspunten te komen op een aantal kernonderwerpen. Daarbij zien zij graag dat ruimte gelaten wordt voor nadere uitwerkingen in deelsectoren, zodat maatwerk mogelijk is. Dit is de verantwoordelijkheid van de sector zelf.

De overheid en in het bijzonder de publieke cultuurfondsen kunnen de sector ondersteunen bij de ontwikkeling van instrumenten. Voorts ligt er voor hen een belangrijke rol weggelegd in de naleving van eventuele codes en richtlijnen die voortvloeien uit een *Fair Practice Label*.

De raden adviseren om hierin de volgende kernonderwerpen te betrekken:

Goed werkgever- en opdrachtgeverschap

Gezien de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in de culturele en creatieve sector is het wenselijk om een code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap te ontwikkelen. Een code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap omvat in ieder geval het bieden van een redelijke beloning, aandacht voor scholing en duurzame inzetbaarheid, naleving van de cao en het tegengaan van verdringing.

Verantwoord marktgedrag

De culturele en creatieve sector heeft niet alleen te maken van het instrument van subsidieverstrekking: in toenemende mate worden overheidsopdrachten én opdrachten van (gesubsidieerde) culturele instellingen vergund via aanbestedingsprocedures. In de consultatie kwam naar voren dat het maken van een goede inschatting van de prijs-

kwaliteitverhouding bij aanbestedingsprocedures niet altijd makkelijk is en dat men relatief vaak voor de laagste prijs kiest. Dit kan op termijn leiden tot het verdwijnen van kwalitatief betere aanbieders. Zeker in de culturele en creatieve sector dreigt het risico van oneigenlijke constructies rond arbeidsvoorwaarden om uit te komen op een lagere prijs. Dit vraagt om investering in de professionalisering van de inkoopfunctie, vooral bij decentrale overheden en publieke instellingen: aanbestedingen in de culturele en creatieve sector moeten gericht zijn op de beste prijs-kwaliteit verhouding en moeten oog hebben voor de voorwaarden waaronder het resultaat tot stand komt. Ook is aandacht nodig voor de looptijd door te werken met langjarige contracten waar dat past bij de aard van de dienstverlening. In diverse sectoren is hiervoor een Code verantwoordelijk marktgedrag opgesteld: spelregels tussen aanbestedende diensten, aanbieders en werknemersvertegenwoordiging voor aanbestedingen van een bepaald soort diensten en producten.⁸⁴ Daartoe behoort de mogelijkheid om een minimumlooneis of minimumtarief te stellen conform de loonschalen van een algemeen geldende cao. De raden adviseren aanbestedende diensten en sociale partners een dergelijke code ook voor de culturele en creatieve sector te ontwikkelen.

Verantwoord vrijwilligersbeleid

De culturele en creatieve sector is een aantrekkelijk werkdomein voor vrijwilligers. Omgekeerd dragen vrijwilligers bij aan een rijk cultureel aanbod en aan het draagvlak voor kunst en cultuur in de samenleving. De sector kan meer van deze combinatie profiteren door het vrijwilligersbeleid te professionaliseren. De sector kan onderzoeken welke afspraken met vrijwilligers gemaakt kunnen worden zodat meer zekerheid ontstaat over hun inzet. Omgekeerd kan gekeken worden wat vrijwilligers daarvoor terugkrijgen. Een goed voorbeeld hiervan is de handleiding voor vrijwilligersbeleid in musea.⁸⁵ Voorts heeft Movisie in opdracht van de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) het keurmerk *Vrijwillige Inzet Goed Geregeld* ontwikkeld.⁸⁶ De raden adviseren de sector om te kijken wat zij van deze initiatieven kunnen leren en overnemen.

Volgens de arbeidsmarktverkenning van de SER en RvC zou de sterke groei van het aantal vrijwilligers in sommige delen van de culturele en creatieve sector erop kunnen wijzen dat zij betaalde krachten verdringen.⁸⁷ Waar dit aan de orde is, kan het wenselijk zijn om in cao's afspraken te maken over het voorkómen van verdringing van reguliere betaalde formatie door de inzet van vrijwilligers (zie cao Bibliotheken). Hierbij is van groot belang dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid: zo zijn er veel kleine musea, festivals en monumenten die enkel kunnen bestaan dankzij de grote inzet van betrokken vrijwilligers.

4.3 Ontwikkel richtlijnen voor honoraria

Voor deelsectoren waar geen collectieve afspraken voor of met zzp'ers bestaan, kan de ontwikkeling van richtlijnen voor honoraria een bijdrage leveren aan het tot stand komen van redelijke vergoedingen. Een goed voorbeeld is de richtlijn kunstenaarshonoraria. Deze richtlijn biedt een handreiking aan zowel kunstenaars als instellingen en musea in de beeldende kunst voor exposities zonder verkoopdoel. De richtlijn kent genormeerde beloningsbedragen met

⁸⁴ Enkele voorbeelden:

- *Code verantwoordelijk marktgedrag schoonmaak- en glazenwassersbranche*: professionele inrichting en uitvoering van het aanbestedingsproces; sturen op EMVI, met een passende weging van kwaliteitsfactoren; aandacht voor kwaliteit van het werk en de arbeidsomstandigheden; maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- *Code verantwoordelijk marktgedrag Thuisondersteuning*: dialooggericht aanbesteden, met transparant inzicht in reële kosten, streven naar meerjarig partnerschap.

⁸⁵ Popovic, M. e.a. (2016) *In de vaste collectie van het museum: de vrijwilliger*, Utrecht : Movisie.

⁸⁶ Zie de website van de NOV: *NOV-keurmerk Goed Geregeld*.

⁸⁷ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur, blz. 13.

daarbij een rekenmodel en een checklist. De richtlijn wordt gevolgd onder het motto 'pas toe of leg uit' met een ingroei-traject. Om het naleven van richtlijnen te verankeren is monitoring vereist. De raden adviseren sociale partners en Kunsten'92 om te onderzoeken in welke deelsectoren er behoefte is aan de ontwikkeling van een richtlijn en dit onderdeel te maken van de arbeidsmarktagenda, die Kunsten'92 op verzoek van het ministerie van OCW ontwikkelt. Het ontwikkelen van richtlijnen voor honoraria is een verantwoordelijkheid van de sector. De ontwikkeling en duurzame implementatie van dergelijke richtlijnen zouden mede gefaciliteerd kunnen worden door de overheid en de cultuurfondsen.

4.4 Pas subsidievoorwaarden en –systematiek aan

De zeer lage arbeidskosten in de sector zijn een indicatie dat onvoldoende rekening wordt gehouden met een reële doorberekening van de kosten. De oplossing voor dit vraagstuk begint bij de maker of instelling zelf die in termen van gebruikte materialen en arbeidstijd de productiekosten in beeld moet brengen. Voor zover het de gesubsidieerde sectoren betreft, vinden de raden dat subsidiënten erop moeten letten dat bij het indienen en toekennen van subsidieaanvragen redelijke vergoedingen voor kunstenaars worden begroot, waarbij ook rekening is gehouden met andere arbeidsvoorwaarden. Ook zijn er knelpunten in de subsidiesystematiek, die een gezondere bedrijfsvoering en redelijke arbeidsvoorwaarden onder druk zetten. De raden vinden het van groot belang dat de overheid dergelijke knelpunten meeneemt bij de aangekondigde herziening van het cultuursubsidiestelsel vanaf 2021. De raden zien het als de verantwoordelijkheid van Rijk, provincies en gemeenten en publieke fondsen om de onderstaande punten mee te nemen.

Redelijk vergoeding als subsidievoorwaarde

De raden adviseren subsidiënten als de overheid en de fondsen om voorwaarden te stellen aan het toekennen van een fonds- of overheidssubsidie. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het onderschrijven van een code voor goed opdrachtgeverschap/werkgeverschap, een met de representatieve makersverenigingen overeengekomen standaardovereenkomst met minimumtarieven, of het hanteren van een met representatieve verenigingen overeengekomen honorariumrichtlijn. Het toepassen van een redelijke vergoeding als subsidievoorwaarde, inclusief bij het subsidiebudget passende prestatie-eisen is een verantwoordelijkheid van de overheid en andere subsidiënten (fondsen).

In verhouding met outputeisen

De eisen die gepaard gaan met overheidssubsidie kunnen een gezonde bedrijfsvoering en redelijke arbeidsvoorwaarden onder druk zetten. Zo ontstaan er problemen wanneer een overheid of fonds een lagere subsidie aan een instelling toekent dan die had gevraagd, maar wel dezelfde output verwacht als aangegeven in de subsidieaanvraag. Eveneens problematisch is het wanneer gemeenten besluiten om de subsidies van lokale podia te verlagen, met als gevolg dat de beschikbare uitkoopsommen per voorstelling of concert fors dalen en de toegangkaartjes flink duurder worden, terwijl de rijksoverheid onverminderd lokale speelbeurten met een bepaalde opbrengst en opkomst verwacht. De raden achten het van belang dat outputeisen in verhouding staan tot het budget, met in achtneming van redelijke arbeidsvoorwaarden voor medewerkers.

Rekening houden met bedrijfsvoering en exploitatiekosten

In subsidiietoekenningen wordt voorts niet altijd voldoende rekening gehouden met de kosten van exploitatie en bedrijfsvoering. Deze komen niet alleen ten goede aan werkgever- en opdrachtgeverschap, maar ook aan inspanningen om meer publieksinkomsten of private gelden te realiseren, bijvoorbeeld via marketing. Het merendeel van de culturele instellingen in ons land wordt gesubsidieerd via cultuurfondsen op projectbasis. Deze projectsubsidies

mogen vaak niet aangewend worden voor exploitatie en bedrijfsvoering, wat een gezonde bedrijfsvoering en langetermijnplanning door instellingen bemoeilijkt. Instellingen die wel meerjarige subsidies ontvangen - zoals de instellingen in de culturele basisinfrastructuur als het Rijksmuseum en een aantal instellingen via de publieke cultuurfondsen - krijgen een bedrag voor exploitatie en bedrijfsvoering dat niet geïndexeerd is. Aangezien de kosten van instellingen wel elk jaar stijgen, heeft dit een sterk uithollend effect op de slagkracht van instellingen en ondergraaft het onder meer de ruimte van instellingen om mensen in vaste dienst te nemen en een reëel arbeidsvoorwaardenoverleg te voeren. De raden bevelen aan dat periodieke indexatie een onderdeel gaat vormen van meerjarige subsidieafspraken. Ook zou voor fonds-gefinancierde instellingen gekeken kunnen worden hoe de behoefte aan meer stabiliteit, gecombineerd kan worden met een impuls voor professionalisering van de bedrijfsvoering.

4.5 Stimuleer loondienstverbanden

De sector werkt bovengemiddeld project-, seizoens- en subsidiegebonden. Dat heeft te maken met de aard van het werk maar ook met de structuur van financiering van de sector. Subsidiëring vindt plaats voor bepaalde tijd of projectgebonden. Ook zijn er vaak beperkingen in het opbouwen dan wel aanhouden van weerstandvermogen om aan de eisen voor het werkgeverschap te kunnen voldoen. De raden vinden het wenselijk dat het voor werkgevers weer aantrekkelijker wordt om mensen in dienst te nemen, bij voorkeur voor langere tijd en zoveel mogelijk in contracten voor onbepaalde tijd waar het continue werkzaamheden betreft. Het verkleinen van verschillen tussen groepen werkenden vergt - bij gelijkblijvende financiering - aanpassing van wet- en regelgeving door de overheid. Dit bredere vraagstuk vormt thans onderwerp van bespreking in SER-verband.

Waar het (opvolgende) werkzaamheden voor bepaalde tijd betreft ligt er ook een opdracht bij sociale partners om hierover in cao-verband afspraken te maken. Waar het de wijze van publieke financiering van de rijksoverheid en de cultuurfondsen betreft, dient dit onderwerp te zijn van de verkenningaanvraag cultuurbeleid 2021 en verder. Waar het publieke financiering van provincies, gemeenten of andere openbare lichamen betreft dient de wijze van publieke financiering, met inbegrip van jaarlijkse indexatie van initiële meerjarige subsidie, in relatie tot duurzame arbeidsverhoudingen eveneens onderwerp van gesprek te zijn.

4.6 Neem knelpunten weg in de WW

Veel werkenden in de culturele en creatieve sector werken projectmatig en in sommige sectoren, zoals de podiumkunsten, is het werk bovendien seizoensgebonden. Zo kunnen acteurs in loondienst zelden elf maanden per jaar werken. Hierdoor voldoen zij vaak niet aan de wekennis om een WW-uitkering te ontvangen, terwijl werkgevers voor hen wel verplicht premie afdragen en bovendien een hoger bedrag vanwege de flexibiliteit in hun contract. Werkgevers betalen dan mee aan een uitkering waar deze werknemers zelf nooit een beroep op kunnen doen. De overheid als wetgever zou hier beter rekening mee kunnen houden.

4.7 Zorg voor een goede afbakening van ondernemerschap

Er is een grote diversiteit in zzp'ers, ook binnen de culturele en creatieve sector.⁸⁸ Er zijn zzp'ers die uit volle overtuiging voor het zelfstandig ondernemerschap hebben gekozen. Een groot deel daarvan blijft bewust eenpitter, een ander deel heeft de ambitie om te groeien.

⁸⁸ Fiscaal gezien is er onderscheid in drie categorieën zelfstandigen: IB-ondernemers en zelfstandige beroepsbeoefenaren, directeuren-groootaandeelhouders en resultaatgenieters. De laatste groep, waaronder freelancers vallen, heeft geen recht op fiscale ondernemersfaciliteiten.

Ook zijn er zzp'ers die geen keuze hebben tussen werknemerschap of zzp-schap omdat ze een beroep hebben gekozen dat niet of in zeer beperkte mate in loondienst kan worden uitgeoefend. Denk aan beeldend kunstenaars, componisten, fotografen of galeriehouders. Er zijn ook mensen die uit noodzaak zzp'er zijn geworden. Zij zijn bijvoorbeeld hun baan kwijtgeraakt en kunnen min of meer alleen via het zzp-schap aan werk komen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met musici die in dienst waren bij een orkest, zangers werkzaam bij een koor of docenten die in loondienst waren bij een muziekschool en technici bij podia. Ook wordt er afwisselend (voltijds) in loondienst en als zzp'er gewerkt. En het komt ook voor dat zzp'ers tijdelijk de rol van opdrachtgever aannemen. Tot slot is het van belang op te merken dat er in de sector ook hybride zzp-schap, een combinatie van een (deeltijd)baan en zzp'er zijn, relatief vaak voorkomt.

De raden vinden het belangrijk dat mensen die zzp'er willen worden hun wens ook kunnen realiseren. Daarentegen zouden mensen die uit noodzaak zzp'er zijn geworden meer kansen moeten krijgen om weer in (vaste) loondienst te kunnen treden. In de beleidsdiscussie over zzp'ers wordt vaak gesproken over het onderscheid tussen echte zelfstandigen, schijnzelfstandigen en werknemers. Relatief vaak eindigt die discussie in een patstelling met een pleidooi om of (individuele) ondernemersvrijheid voorop te stellen, of (collectieve) bescherming. De raden zijn van mening dat beide waarden van belang zijn en dat er een modus moet worden gevonden om zzp'ers te faciliteren en eveneens een zekere bescherming te bieden.

De raden constateren dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de status van zzp'ers. De onduidelijkheid is vergroot met de invoering van de Wet DBA en de modelovereenkomsten waarin zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de arbeidsrelatie die ze aangaan. De wet is bedoeld om beter onderscheid te maken tussen zelfstandigen en mensen in loondienst – en daarmee schijnzelfstandigheid te bestrijden -, maar in de praktijk heeft dit geleid tot terughoudendheid bij opdrachtgevers omdat ze bang zijn mensen in dienst te nemen en/of vrezen voor naheffingen en boetes van de Belastingdienst en bij een deel van de zzp'ers tot minder opdrachten. Vanwege de commotie die de wet DBA opriep, heeft het kabinet besloten om de werking van de Wet DBA in ieder geval tot 2018 uit te stellen.⁸⁹

De sector kent een relatief groot aantal zelfstandigen en heeft ook daardoor baat bij een heldere afbakening van ondernemerschap. Daarbij zou de focus niet zozeer moeten liggen op een juridische afbakening van het begrip zzp'er - ondernemer is een open wettelijke term inherent aan de aard van het ondernemerschap -, maar op een sociaaleconomische benadering. Daarbij zijn verschillende denkrichtingen mogelijk.⁹⁰ De raden adviseren de overheid om de knelpunten die zijn voortgekomen uit de wet- en regelgeving zo spoedig mogelijk op te lossen en duidelijkheid te verschaffen over wanneer er sprake is van loondienst en wanneer er sprake is van zelfstandig ondernemen.

4.8 Verken ruimte Mededingingsrecht

De Mededingingswet verbiedt afspraken die de concurrentie beperken – in het bijzonder tariefafspraken. Dit kartelverbod geldt ook voor zelfstandigen – maar *niet* voor

⁸⁹ Zie www.belastingdienst.nl: *Bang voor boetes of naheffingen? Niet nodig*. De Belastingdienst schort de repressieve handhaving van de Wet DBA op tot in ieder geval 1 januari 2018, tenzij er sprake is van kwaadwillendheid omdat er opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid is.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen van de Commissie Boot (2016) *Commissie (model)overeenkomsten. Eindrapport*, Den Haag : Ministerie van Financiën. Deze commissie adviseert ondernemerschap af te bakenen op basis van de duur van de opdracht, de prijs en de aard van het werk.

'schijnzelfstandigen' die feitelijk onder gezag staan van opdrachtgevers en waarvan de werksituatie vergelijkbaar is met die van een werknemer.

Een uitzondering op het kartelverbod wordt gemaakt voor afspraken die voldoen aan elk van de volgende vier voorwaarden:

- De afspraken zorgen ervoor dat de betrokken partijen efficiënter werken, waardoor de voordelen groter zijn dan de nadelen;
- Een eerlijk deel van deze voordelen komt ten goede aan de gebruikers;
- De afspraken zijn nodig om deze voordelen te realiseren en gaan niet verder dan nodig;
- Na het maken van de afspraken blijft er genoeg concurrentie over op de markt.

Het kartelverbod geldt niet voor afspraken binnen een onderneming. De raden adviseren de sector om nader te verkennen hoe nieuwe samenwerkingsverbanden zoals 'besloten netwerken' kunnen bijdragen aan collectieve onderhandelingen en de kennis over deze rechtsvormen met de daarbij geldende voorwaarden breed in de sector te delen.

De raden adviseren de wetgever om in overleg met de ACM te kijken hoe de ruimte in het Mededingingsrecht beter kan worden benut ten behoeve van redelijke zzp-tarieven en bescherming van cao-afspraken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan over de realisatie en uitwisseling van openbare, objectieve en geaggregeerde marktinformatie, onder meer ten behoeve van calculatieschema's voor tarieven, maar ook over de kaders waarbinnen wel afspraken in een cao kunnen worden gemaakt. Meer in het bijzonder verwijzen de raden naar de in 2011 verruimde bagatelvrijstelling.⁹¹

4.9 Collectieve onderhandelingen door zzp'ers

De raden vinden het uit sociale overwegingen van belang dat werkenden tenminste een minimuminkomen kunnen verwerven voor een zelfstandig bestaan en dat voldoende is om zich te kunnen verzekeren tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid, om pensioen op te bouwen voor hun oude dag en om zich te blijven scholen. In de culturele en creatieve sector is dat voor een deel van de werkenden niet mogelijk, aangezien de arbeidsmarkt in deze sector niet goed functioneert. De budgetten van culturele instellingen staan onder druk en er is een scheve machtsverhouding tussen werkenden en opdrachtgevers/werkgevers. Ook vinden de raden dat voorkomen moet worden dat het cultureel aanbod onder druk komt te staan door beperkte vergoedingen waarvan men niet kan leven.

Collectieve afspraken over honoraria kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een betere inkomenspositie van zzp'ers. Voor schijnzelfstandigen zijn collectieve afspraken over honoraria en (andere) standaardvoorwaarden mededingingsrechtelijk toelaatbaar; voor zelfstandige ondernemers in beginsel niet.

De raden adviseren de wetgever om te onderzoeken hoe door specifieke wetgeving voor de culturele en creatieve sector, vanwege een welomschreven publiek belang dat een mededingingsbeperkende maatregel kan rechtvaardigen, een uitzondering op het verbod op collectief onderhandelen door zzp'ers kan worden geschapen⁹². Voorbeelden uit landen die

⁹¹ In artikel 7 van de Mededingingswet is de bagatelvrijstelling opgenomen: het kartelverbod geldt niet als afspraken een verwaarloosbaar effect op de markt hebben. Dit is aan de orde als de afspraken gaan over: maximaal acht ondernemingen met een gezamenlijke omzet van 5.500.000 euro voor ondernemers die goederen leveren of 1.100.000 euro in alle andere gevallen. Wanneer bovenstaande grenzen worden overschreden zijn kartelafspraken alleen mogelijk voor ondernemingen met een gezamenlijk marktaandeel van maximaal 10% én de afspraken geen merkbaar ongunstig effect hebben op de handel tussen EU-lidstaten.

⁹² Vgl. de regeling van het auteurscontractenrecht (art. 25 c lid 2 Auteurswet) die de minister van OCW de mogelijkheid geeft om op voorstel van representatieve verenigingen van makers voor een specifieke

onder hetzelfde Europese mededingingsrecht vallen kunnen bij dit onderzoek worden betrokken.⁹³ Met een dergelijke wettelijke uitzondering (of vrijstelling) kunnen in bestaande cao's in de culturele en creatieve sector ook minimumtarieven voor zzp'ers worden afgesproken, zodat er voor gelijkwaardige taken van werknemers en zzp'ers ook een gelijkwaardige beloning kan worden afgesproken. Ook de Tweede Kamer heeft in 2016 een motie aangenomen waarin hij het kabinet heeft verzocht om in gezamenlijk overleg met belanghebbenden en de ACM met een voorstel te komen hoe zelfstandig kunstenaars hun krachten bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden kunnen bundelen.⁹⁴ Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever om publieke belangen zodanig helder aan te duiden dat deze goed als rechtvaardiging voor een beperking van de mededinging kunnen dienen. De raden adviseren de overheid te monitoren hoe een wettelijke vrijstelling in de culturele en creatieve sector in de praktijk uitpakt voor de prijzen en tarieven.

4.10 Ultimum remedium: een wettelijke regeling voor een minimumuurtarief

Als de hiervoor genoemde stappen niet of onvoldoende leiden tot een verbetering van de inkomenspositie van zzp'ers in de culturele en creatieve sector, adviseren de raden te onderzoeken of voor deze specifieke sector als afgebakende proeftuin wettelijk geregeld kan worden dat er een bodem wordt gelegd onder de vergoedingen voor zzp'ers. De bodem zou gelijkgesteld kunnen worden aan een uurtarief dat is afgeleid van het wettelijk minimumloon, met een opslag om kwalitatief redelijke voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid, pensioen en scholing te kunnen financieren. Dat laat onverlet dat zzp'ers met een sterkere onderhandelingspositie zelf hogere tarieven kunnen uitonderhandelen. De raden vinden het wenselijk dat de invoering van een minimumuurtarief voor zzp'ers in deze sector wordt onderzocht zodat inzicht ontstaat hoe dit in de praktijk werkt en wat de mogelijkheden voor een adequate handhaving zijn.

4.11 Stimuleer arbeidsongeschiktheidsverzekering (aov) en pensioenopbouw

De culturele en creatieve sector kent relatief het laagste aandeel zzp'ers met een aov. De kosten van een aov en pensioenregeling worden verlaagd bij collectieve deelname. Om het aandeel werkenden dat een aov heeft te vergroten kan de overheid er (als proeftuin) voor kiezen om dit standaard voor zzp'ers in de culturele en creatieve sector in te voeren, met daarbij de mogelijkheid om te kiezen voor een opt-out. De kosten van een aov dienen dan wel te kunnen worden doorberekend in de tarieven, dan wel als opslag te worden doorberekend aan de opdrachtgever (met als voorwaarde dat deze opslag daadwerkelijk aan een aov-verzekering wordt besteed). Dit zou kunnen wanneer collectieve onderhandelingen voor zzp'ers in deze sector mogelijk worden gemaakt dan wel bij invoering van een minimumuurtarief voor zzp'ers in de culturele en creatieve sector. Daarnaast ligt een koppeling met deelsectoren die een honorariumrichtlijn kennen voor de hand. De (deel)sector zou als proeftuin kunnen fungeren om het aandeel zzp'ers met een aov te vergroten.

In Nederland geldt de AOW als wettelijke basis voor de ouderdomsvoorziening. Zzp'ers in de culturele en creatieve sector hebben door de over het algemeen lage inkomens in deze sector vaak onvoldoende financiële ruimte om te sparen voor een aanvullend pensioen. De raden adviseren om nader te onderzoeken hoe kan worden bevorderd dat zelfstandigen in deze sector meer mogelijkheden krijgen om aanvullend pensioen op te bouwen. Dit zou

branche een standaardvergoeding vast te stellen. Denk ook aan de wetgeving die de vaste boekenprijs beschermt, met het oog op de culturele diversiteit.

⁹³ Vgl. de regelingen en de benadering van de mededingingswetgeving die landen als Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Ierland hebben gekozen.

⁹⁴ Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 32.820 *Motie van de leden Monasch en Jasper van Dijk*, nr. 194.

bijvoorbeeld kunnen door in richtlijnen voor honoraria of collectieve afspraken over een minimumuurtarief ook een opslag mee te nemen voor pensioenopbouw.

Het bredere vraagstuk van een (verplichte) aov en de pensioenopbouw voor zzp'ers vormt thans onderwerp van bespreking in SER-verband.

Pensioenregelingen voor de culturele en creatieve sector

Werknemers in de culturele en creatieve sector bouwen bij verschillende pensioenfondsen pensioen op. Op 1 oktober 2010 heeft het Pensioenfonds Zorg en Welzijn de pensioenaanspraken overgenomen van het Pensioenfonds Cultuur. Het gaat om ruim 20.000 (oud-) werknemers uit de sectoren dans, theater, kunst en cultuur. Werknemers uit de creatieve sector zijn aangesloten bij pensioenfonds PNO Media en werknemers werkzaam in de grafimedia bij Pensioenfonds PGB. Kleinere bedrijven die niet onder een cao vallen kennen vaak geen pensioenregeling, of een verzekerde regeling.

Tot en met 2012 was er ook een pensioenregeling voor zelfstandige kunstenaars. Deze regeling werd door het Beroepspensioenfonds voor Zelfstandige Kunstenaars AENA uitgevoerd. AENA werd tot eind 2012 voor diverse zelfstandige kunstenaars gesubsidieerd door de overheid en door Buma. De overheidssubsidie voor de pensioenpremies van diverse zelfstandige kunstenaars is per 1 januari 2013 stopgezet als gevolg van de sterke bezuinigingen die de overheid heeft doorgevoerd in de cultuursector. Hierdoor bouwen de zelfstandige kunstenaars vanaf 1 januari 2013 geen nieuw pensioen meer op. Ten behoeve van aangesloten auteurs en muzikuitgevers heeft Buma daarop een eigen oudedagsvoorziening gerealiseerd. Rechthebbenden met een minimuminkomen komen in aanmerking voor een percentage van hun inkomen voor inleg in een oudedagsvoorziening.

4.12 Conclusies

Veel werkenden in de culturele en creatieve sector (werknemers én zzp'ers) hebben een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie. Van de voorstellen die in dit hoofdstuk zijn genoemd om deze situatie te verbeteren, hebben volgens de raden de volgende prioriteit:

- Om de inkomenspositie van de werkenden in de sector te verbeteren, adviseren beide raden ten eerste dat de sector werkt aan bewustwording. Kunsten '92 werkt momenteel aan een *Fair Practice Label* en de raden adviseren dat daarin een code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap wordt opgenomen, met aandacht voor een redelijke vergoeding, verantwoordelijk marktgedrag, scholing en duurzame inzetbaarheid en beleid gericht op een verantwoorde inzet van vrijwilligers. In aanvulling daarop adviseren de raden de sector om waar nodig richtlijnen voor honoraria te ontwikkelen, zoals de richtlijn kunstenaarshonoraria. Zulke richtlijnen dragen bij aan de totstandkoming van redelijke vergoedingen en versterken de onderhandelingspositie van zzp'ers. De overheid en cultuurfondsen kunnen de totstandkoming hiervan ondersteunen. Rijk, provincies, gemeenten en fondsen kunnen hier in hun subsidievoorwaarden naar verwijzen.
- Om de inkomenspositie van de werkenden in de sector te verbeteren, adviseren de raden ten tweede aan de overheid om te onderzoeken hoe collectief onderhandelen door zzp'ers in de culturele en creatieve sector uit de sfeer van het mededingingsrecht kan worden gehaald. De raden stellen voor dat de overheid de sector experimenteeruimte geeft om te onderzoeken hoe dit in de praktijk werkt en wat de effecten zijn op de prijzen en tarieven.
- Ten derde zou de overheid op een vergelijkbare manier de sector ruimte kunnen geven om te onderzoeken of het huidige geringe aandeel zzp'ers met een arbeidsongeschiktheidsverzekering in de culturele en creatieve sector kan worden vergroot door zo'n verzekering standaard in te voeren, met daarbij de mogelijkheid van een *opt-out*.
- Als de hiervoor genoemde maatregelen niet of onvoldoende leiden tot een verbetering van de inkomenspositie van zzp'ers in de culturele en creatieve sector, dan adviseren de raden als *ultimum remedium* te onderzoeken of een minimumtarief voor alle zzp'ers in

deze sector wettelijk kan worden geregeld en wat de mogelijkheden voor adequate handhaving zijn.

5. Bevorderen van scholing en duurzame inzetbaarheid

5.1 Inleiding

Uit de verkenning van de SER en RvC blijkt dat scholing een aandachtspunt is. In een sector waarin veel zelfstandigen met moeite rondkomen en instellingen fors moesten bezuinigen, is scholing en duurzame inzetbaarheid een financiële sluitpost. Ook de werkdruk staat soms voldoende aandacht voor scholing in de weg. Dat terwijl werkenden betere perspectieven hebben met op-, bij of omscholing en de culturele en creatieve sector baat heeft bij verdere professionalisering. Meer in het algemeen is een leven lang leren van belang in een veranderende wereld om een internationaal hoogwaardige industrie in stand te houden. In het SER-advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: een advies over post-initieel leren* van maart 2017 wijst de raad op het belang van leren tijdens de loopbaan voor zowel werkenden en werkgevers en opdrachtgevers als de Nederlandse maatschappij als geheel. Met het Sectorplan Cultuur dat werkgevers- en werknemersorganisaties en sociale fondsen hebben opgezet, is behalve voor bijscholing ook de aandacht voor Human Resource Management (HRM) door culturele instellingen gegroeid.⁹⁵ Verdere stappen zijn echter nodig.

De SER en Raad voor Cultuur stellen de volgende maatregelen voor ter vergroting van de duurzame inzetbaarheid van werkenden in de culturele en creatieve sector:

5.2 Maak afspraken over scholing en duurzame inzetbaarheid

Het verminderen van de vrijblijvendheid van scholing en duurzame inzetbaarheid is primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf. Makers, sociale partners en branche- en beroepsverenigingen hebben hier allen belang bij. Aandacht voor scholing en duurzame inzetbaarheid zou, als onderdeel van goed werkgever- en opdrachtgeverschap, een belangrijk onderdeel kunnen zijn van een *Fair Practice Label* (zie paragraaf 4.2). Er zijn echter ook vervolgstappen nodig.

Sociale partners kunnen afspraken maken over scholing en duurzame inzetbaarheid in cao's, arbeidsovereenkomsten en opdrachtovereenkomsten. In deze afspraken dienen zowel mensen in loondienst als zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers aandacht te krijgen, op gepaste wijze, om te voorkomen dat ongewenste concurrentie plaatsvindt door het afzien van scholing. De beide raden adviseren om op de volgende onderwerpen afspraken te maken:

- De financiering van scholing. Waar het gaat om functionele scholing, dus scholing die direct nodig is voor de uitvoering van iemands functie, ligt het voor de hand dat de werkgever deze scholing betaalt. Waar het gaat om scholing en ontwikkeling ten bate van iemands algemene ontwikkeling, zou financiering kunnen plaatsvinden door een bedrag te verdisconteren in de hoogte van het loon of honorarium, of door een gezamenlijke afdracht aan een persoonlijke ontwikkelrekening of scholingsfonds. Een goed voorbeeld is de Omscholingsregeling Dansers.
- Tijd en ruimte voor scholing. Binnen een dienstverband of opdracht dient voldoende tijd en aandacht te zijn voor scholing. Dit kan in de vorm van begeleiding, een vrijstelling voor scholingsactiviteiten of anders.
- Het openstellen van sectorale scholingsvoorzieningen voor zzp'ers, tegen variabele betaling.

⁹⁵ Zie: www.sectorplancultuur.nl.

- Versterking van de leercultuur. Het aanleren van nieuwe vaardigheden en de noodzaak om te investeren in scholing vraagt soms eerst om een mindsetverandering of bewustwording.

Daarnaast kunnen beroeps- en brancheverenigingen scholing minder vrijblijvend maken door kwaliteitskeurmerken te ontwikkelen waarbij opleidingsniveau en permanente bijscholing een rol spelen. Dergelijke keurmerken werken vaak vraagsturend voor subsidieverstrekkers en opdrachtgevers, wat als voordeel heeft dat regulering van het arbeidsmarktaanbod en professionalisering hand in hand gaan. Waar opleidingseisen worden gesteld, kan certificering helpen om in de praktijk of theorie ontwikkelde kennis en vaardigheden alsnog te waarderen.

5.3 Stimuleer leren tijdens de loopbaan middels een ontwikkelrekening

Een leven lang leren is onontbeerlijk in de huidige tijd en een belang van werkenden en werkgevers. Scholing is echter ook een langetermijninvestering, waarvoor mensen belemmeringen ervaren: de urgentie wordt onvoldoende gevoeld, het ontbreekt aan tijd of geld, er is onduidelijkheid over de mogelijkheden of opbrengsten, of mensen hebben eerdere negatieve leerervaringen. Het is vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt onwenselijk wanneer werkenden niet duurzaam inzetbaar zijn en er is een publiek belang om dat te voorkomen. De SER heeft recent een advies over post-initieel leren uitgebracht waarin het verschillende aanbevelingen doet om leren tijdens de loopbaan te stimuleren en minder vrijblijvend te maken.⁹⁶ Om te ontdekken wat werkt en "deadweight loss" te voorkomen, oftewel: meebetalen aan scholing die anders ook had plaatsgevonden, zijn experimenten en een lerende overheid noodzakelijk. De culturele en creatieve sector leent zich om verschillende redenen uitstekend voor proeftuinen.

De beide raden zien voor deze sector de volgende mogelijke maatregelen, die vooral liggen op de beleidsterreinen van de Ministeries van SZW, OCW, EZ en Financiën:

- Stimuleer de leervraag door de invoering van een ontwikkelrekening, waarop werkenden fiscaal vriendelijk kunnen sparen. Op deze rekening kunnen werkenden, werk- en opdrachtgevers, fondsen en overheden zelf middelen storten, die kunnen worden besteed aan ontwikkeltrajecten naar vrije keuze van de werkende. Dit is tegelijk een prikkel en een uitnodiging om meer aan ontwikkeling te doen.⁹⁷
- Introduceer een trekkingsrecht zodat het inzichtelijk wordt voor werkenden welke opleidingsmogelijkheden zij in financieel opzicht hebben. Dit leerrecht dient ook aangewend te kunnen worden voor het behalen van deelcertificaten.
- Waarborg toegang tot scholingsvoorzieningen voor niet-werkenden en kwetsbare zzp'ers. Bijvoorbeeld met een revolverend scholingsfonds, waarbij tegen gunstige tarieven geld geleend kan worden voor op- bij of omscholing.
- Continueer het UWV-beleid dat dansers die gestopt zijn de mogelijkheid biedt om gebruik te blijven maken van een werkloosheidsuitkering terwijl zij zich omscholen.

5.4 Zorg voor voldoende scholingsaanbod en HRM-ondersteuning

Binnen disciplines en regio's dienen er voldoende op-, bij- en omscholingsmogelijkheden te zijn van kwaliteit. Dit is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de sector zelf. Vanwege de versnippering in de sector en de vele zzp'ers en kleine organisaties is centrale organisatie en een bundeling van middelen noodzakelijk (zie paragraaf 6.8). Aandachtspunten bij het waarborgen van voldoende scholingsaanbod en HR-ondersteuning zijn:

⁹⁶ SER (2017) *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan : een advies over post-initieel leren*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

⁹⁷ SER (2017) *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan : een advies over post-initieel leren*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

- Naast beroeps- en sectorspecifieke scholing, zijn ook omscholingsmogelijkheden naar andere disciplines en sectoren van belang. Tevens is er sectorbreed aandacht nodig voor scholing in opdrachtnemer- en ondernemerschap en kennis van de markt in de sector.
- Erkenning van reeds verworven competenties (EVC) kan in sommige deelsectoren bijdragen aan de mobiliteit van werkenden en het versterken van een leercultuur. Bestaande competenties valideren kan zowel middels kwalificaties van onderwijsinstellingen, als middels branchekwalificaties. De sector zou daarbij gebruik kunnen maken van de expertise van het Nationaal Kenniscentrum Erkenning van verworven competenties (EVC).⁹⁸
- Voor (kleine en grote) werkgevers en opdrachtgevers is scholing en ondersteuning op het gebied van goed personeelsbeleid/HRM en goed werk- en opdrachtgeverschap onontbeerlijk om de duurzame inzetbaarheid van werkenden te verbeteren. Een mogelijkheid hiertoe is middelen te bundelen door samen te werken in coöperatief verband. Een andere mogelijkheid is dit te regelen middels een gezamenlijk platform (zie paragraaf 6.8), waarbij voorzieningen ook openstaan voor kleine organisaties.
- Het kunstonderwijs kan een rol spelen in bij- en omscholing. Het is daarvoor van belang dat het kunstvakonderwijs de gevraagde ruimte krijgt om te pionieren met nieuwe leerwegen, zoals een flexibel en divers onderwijsaanbod voor verschillende doelgroepen (inclusief werkenden binnen en buiten de sector). Het ministerie van OCW kan bekostigde onderwijsinstellingen meer ruimte geven om leertrajecten op maat te bieden voor werkenden, met meerdere instroommomenten, verschillende instapniveaus en de mogelijkheid om deelcertificaten te halen.

5.5 Continueer de versterking van de aansluiting onderwijs-werkveld

Het is belangrijk dat het kunstvakonderwijs studenten optimaal voorbereidt op het werkveld. Dit is primair de verantwoordelijkheid van het kunstvakonderwijs en het ministerie van OCW, maar daarnaast is er ook een rol weggelegd voor regionale overheden en partijen uit de sector.

In het hbo-kunstvakonderwijs is de afgelopen jaren een structurele daling in de instroom van studenten gerealiseerd. Ook heeft er een herijking van de beroepsprofielen en verwachte vaardigheden plaatsgevonden, waardoor ondernemerschap nu is opgenomen in alle curricula, en zijn er nieuwe masteropleidingen ontwikkeld. Dit is het resultaat van een sectorplan van het kunstvakonderwijs, in navolging van het advies van de commissie Dijkgraaf.⁹⁹ Het hbo kunstvakonderwijs heeft het initiatief genomen voor een vervolg op het sectorplan met Kunstonderwijs Next Agenda 2016-2020.¹⁰⁰ De beide raden beoordelen deze ontwikkelingen als positief en adviseren de betrokken partijen om verder te gaan op de ingeslagen weg, de maatregelen om de instroom te reguleren op het huidige niveau te continueren en de resultaten te monitoren. Daarbij geven de raden drie overwegingen mee:

- Uitwisseling van *best practices* kan de kwaliteit van het ondernemerschapsonderwijs versterken. Het kunstvakonderwijs pioniert op het gebied van ondernemerschapsonderwijs – zo wordt in sommige opleidingen van studenten verwacht dat zij zelf een onderneming opzetten en zijn er incubatorprogramma's voor *start-ups*. Ook worden studenten op verschillende manieren voorgelicht over de werking van de markt waarin zij mogelijk gaan opereren. De inbedding en kwaliteit van dit onderwijs

⁹⁸ Zie www.nationaal-kenniscentrum-etc.nl.

⁹⁹ Commissie Dijkgraaf (2010) *Onderscheiden, verbinden, vernieuwen - de toekomst van het kunstonderwijs*, Den Haag : Koninklijke De Swart.

¹⁰⁰ Vereniging Hogescholen (2016) *Kunstonderwijs NEXT Agenda 2016-2020*, Den Haag : Vereniging Hogescholen.

verschilt echter nog sterk per opleiding. Van het delen van *best practices* zouden niet alleen kunstvakopleidingen, maar ook opleidingen uit andere domeinen kunnen profiteren.

- De groeiende vraag naar creativiteit en kritisch denken in de samenleving, beschreven door onder meer de OESO,¹⁰¹ biedt nieuwe perspectieven voor het kunstonderwijs als basisopleiding. Naast afgestudeerden die excelleren in (de top van) hun discipline, zijn afgestudeerden werkzaam in diverse contexten, zoals (cultuur)educatie, (openbaar) bestuur en organisatie, de zorg en het bedrijfsleven. Een groot deel van de alumni komt bovendien terecht in andere sectoren, waar (zeker in internationaal perspectief) een groter belang wordt gehecht aan een masterdiploma. Voor een goede aansluiting op het werkveld is het daarom belangrijk dat studenten gemakkelijk kunnen doorstromen. Dit kan door meer mogelijkheden te creëren voor studenten met een kunstvakbachelor naar masteropleidingen van andere faculteiten. Het kunnen behalen van deelcertificaten is een andere mogelijkheid.
- Samenwerking met faculteiten buiten het kunstvakonderwijs kan leiden tot waardevolle kruisbestuivingen, zoals inhoudelijke kennisuitwisseling en netwerkvorming tussen studenten, meer mogelijkheden tot het volgen van flexibele individuele leerroutes en verbeterde doorstroombmogelijkheden. Ook de derde cyclus verdient aandacht: de mogelijkheid om te promoveren door verdieping op het snijvlak van kunst en wetenschap. Deze behoefte is reeds geagendeerd door het kunstvakonderwijs zelf. De raden adviseren om hier gezamenlijk werk van te maken.

Beide raden hechten veel belang aan realistische voorlichting over het arbeidsmarktperspectief voor studiekeizers en studenten. Hoewel uit cijfers blijkt dat de initiële werkgelegenheid van afgestudeerden in het kunstonderwijs relatief goed is, verwachten de raden niet dat de lage inkomens en beperkte sociale zekerheid in grote delen van de culturele en creatieve sector op korte termijn zijn opgelost. Dit heeft onder meer gevolgen voor de mogelijkheden van jonge mensen om, bijvoorbeeld, een hypotheek af te sluiten. Studiekeizers en studenten die een professionele carrière in de sector ambiëren moeten een bewuste afweging kunnen maken op dit vlak.

5.6 Conclusies

In een sector waarin veel zelfstandigen met moeite rondkomen en instellingen fors moesten bezuinigen, is scholing en duurzame inzetbaarheid vaak een financiële sluitpost. Dat terwijl werkenden betere perspectieven hebben met op-, bij of omscholing en de culturele en creatieve sector baat heeft bij verdere professionalisering. In dit hoofdstuk hebben de raden daarom verschillende voorstellen gedaan ter vergroting van de duurzame inzetbaarheid in de sector. Hiervan hebben de volgende voorstellen prioriteit:

- Om scholing en duurzame inzetbaarheid te bevorderen is het volgens de raden in de eerste plaats van belang dat sociale partners afspraken maken over de financiering hiervan en de ruimte hiervoor. Dit kan in cao's en arbeids- en opdrachtovereenkomsten, maar ook in richtlijnen voor honoraria. Scholing en duurzame inzetbaarheid voor alle werkenden zou ook een plaats moeten krijgen in de eerdergenoemde code voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap.
- Ten tweede roepen de raden de overheid op om loopbaanleren te stimuleren door te komen tot een ontwikkelrekening voor alle werkenden: een persoonsgebonden budget voor een zelf gekozen ontwikkeltraject. De culturele en creatieve sector zou in dit verband als proeftuin kunnen dienen.
- Ten derde adviseren de raden de sector om hun krachten te bundelen in een platform dat voldoende scholingsaanbod waarborgt, kleine organisaties ondersteunt bij HR-beleid

¹⁰¹ Winner, E. e.a. (2013) *Art for Art's Sake? The Impact of Arts Education*, Educational Research and Innovation, Parijs: OECD Publishing.

en arbeidsmarktonderzoek stimuleert voor eenduidige en betrouwbare informatie over de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector. De sector kent geen sectorbreed A+O fonds, dat voor andere sectoren dergelijke functies vervult. De overheid kan een belangrijke rol spelen in de financiering van een dergelijk platform.

- Tot slot vinden de raden het wenselijk dat het kunstonderwijs de maatregelen om de instroom te reguleren op het huidige niveau continueert en dat de opleidingen de studenten ook de mogelijkheid bieden om zich tijdens hun studie te oriënteren op vakken waarmee zij zich voorbereiden op een brede inzetbaarheid van hun specialisme in andere domeinen van de arbeidsmarkt.

6. Versterken van de sociale dialoog

6.1 Inleiding

De sociale dialoog in Nederland wordt gevoerd op nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau.¹⁰² Op nationaal niveau zijn de gesprekspartners de centrale werkgeversorganisaties, zzp-organisaties als PZO ZZP en FNV Zelfstandigen, vakbonden en soms de rijksoverheid. Voorbeelden zijn het overleg in de Stichting van de Arbeid en in de Sociaal-Economische Raad. Op sectoraal niveau is de dialoog doorgaans bipartiet georganiseerd, dat wil zeggen tussen sectorale werkgeversorganisaties en vakbonden. Dit is in de praktijk de belangrijkste en meest voorkomende vorm van overleg. Op dit niveau komen de sector-cao's tot stand. Op bedrijfsniveau heeft de sociale dialoog betrekking op het gesprek tussen bestuurder en vakbond (ondernemings-cao's, sociale plannen) dan wel ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.

ILO-definitie van sociale dialoog

De International Labour Organization (ILO) hanteert als definitie van sociale dialoog: "alle vormen van onderhandeling, consultatie of uitwisseling van informatie tussen vertegenwoordigers van overheden, werkgevers en werknemers over economische en sociale beleidsvragen met een gezamenlijk belang".¹⁰³ Dit omvat zowel bipartiete vormen van sociale dialoog (werkgevers en werknemers) als tripartiete vormen (werkgevers, werknemers en overheid). Daarnaast kan de sociale dialoog uitgebreid worden met andere belanghebbenden. Voor de culturele sector zijn in dat verband (belangenorganisaties van) zzp'ers van belang, aangezien circa 40 procent van de werkgelegenheid in de culturele sector zzp'ers betreft. Sociale dialoog omvat het brede spectrum van medezeggenschap op bedrijfsniveau tot internationale sociale dialoog in de ILO. Het overleg faciliteert gezamenlijke uitkomsten op een vreedzame en duurzame wijze. Dit voorkomt arbeidsonrust en bevordert daarmee het investeringsklimaat en duurzame economische en sociale ontwikkeling.

De SER en de Raad voor Cultuur concluderen in hun arbeidsmarktverkenning van de culturele en creatieve sector dat de sociale dialoog op sectoraal niveau over het algemeen zwak is ontwikkeld. Ook op het niveau van de organisaties hebben individuele werknemers en opdrachtnemers ten opzichte van werkgevers en opdrachtgevers beperkte onderhandelingsmacht.¹⁰⁴ Dit komt enerzijds doordat het aanbod van werkenden veel groter is dan de vraag, anderzijds doordat de inhoudelijke gedrevenheid vaak voorop wordt gesteld en onderhandelingsvaardigheden zwak ontwikkeld zijn. Ook is de onderhandelingsruimte bij gesubsidieerde culturele instellingen regelmatig beperkt omdat er geen ruimte is voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling, bijvoorbeeld door het uitblijven van indexatie. Desondanks geven sociale partners aan op dat er op sectoraal niveau doorgaans wel een goede samenwerking is. Zij wijzen daarbij op de bestaande cao's in de culturele sector, het sectorplan Cultuur, hun rol bij het tijdelijk UWV Servicepunt Kunst en Cultuur, hun betrokkenheid bij het overleg tussen opleidingen en beroepspraktijk en hun inzet om de cultuurparticipatie te vergroten.¹⁰⁵

Om de sociale dialoog zowel op sectorniveau als individueel niveau te versterken, doen de SER en RvC de volgende voorstellen:

¹⁰² Er is daarnaast ook een internationale sociale dialoog, zoals bijv. de Europese Sociale Dialoog. Dit niveau laten we hier verder buiten beschouwing.

¹⁰³ SER (2011) *De bijdrage van sociale partners en sociale dialoog*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

¹⁰⁴ SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur, p. 14.

¹⁰⁵ Zie bijlage 1.

6.2 Bundel de krachten voor betere belangenbehartiging

Treed naar buiten met één stem

Hoewel binnen diverse disciplines in de culturele en creatieve sector bestuurlijke partners elkaar in toenemende mate opzoeken en samen naar oplossingen zoeken, is de (sociale) dialoog in de sector nog kleinschalig georganiseerd en versnipperd. Dit leidt ertoe dat betrokkenen tegen elkaar worden uitgespeeld. Om de belangen van de sector richting de politiek goed te behartigen is het belangrijk dat de sector de sectorbrede samenwerking intensiveert en als sector met één stem naar buiten treedt. Dit is bijvoorbeeld van belang voor het zichtbaar maken van de onbenutten potentie van de sector door aansluiting te zoeken bij ander beleidsagenda's (zie paragraaf 3.2).

Voer een brede sociaal-economische dialoog

De raden adviseren een of twee keer per jaar een brede sociaal-economische dialoog te voeren over het functioneren van de kunst- en cultuurmarkt en de arbeidsmarkt waarbij naast organisaties van werk- en opdrachtgevers en organisaties van werkenden in de culturele en creatieve sector ook de overheid, de cultuurfondsen en andere belanghebbenden betrokken zijn. Het ministerie van OCW zou hiervoor het initiatief kunnen nemen.

6.3 Benader de culturele sector en creatieve sector als eenheid

De culturele sector en creatieve sector worden beleidsmatig niet vanuit een gezamenlijke visie benaderd. Grenzen van sectoren vervagen echter. Creatieve professionals zijn mobiel en bewegen zich vaak niet binnen de grenzen van een deelsector, ze beperken zich zelfs niet tot de culturele sector en creatieve sector. Het komt de mobiliteit en brede inzetbaarheid ten goede als beide hierboven genoemde sectoren door de overheid beleidsmatig meer met elkaar worden verbonden en vanuit een gezamenlijke visie worden benaderd, zowel ten behoeve van het stimuleren van ondernemerschap als een integrale benadering van de arbeidsmarkt. Meer specifiek is het zinvol om verbinding te leggen met de Human Capital Agenda van de topsector creatieve industrie.¹⁰⁶

6.4 Betrek alle belanghebbenden bij de sociale dialoog

Onderzoek hoe de sociale dialoog kan worden verbreed

De sociale dialoog kan worden versterkt door ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden erbij worden betrokken. In de sector werken naast werknemers veel zzp'ers en vrijwilligers. Een beperkt deel van de werknemers en zzp'ers is nu lid van een vakbond, of als zzp'er aangesloten bij een werkgeversorganisatie. Daarnaast zijn er in de sector veel kleine en grotere beroepsverenigingen en informele overleggen waar werkenden elkaar vakinhoudelijk treffen en die worden gebruikt voor netwerken en professionele ontwikkeling.

Aan werkgeverszijde wordt weliswaar in toenemende samengewerkt, maar is de uitdaging de samenwerking af te stemmen op de lokale ontwikkelingen waarbij steeds meer gemengde culturele instellingen ontstaan die de deelsectoren overstijgen.

De raden adviseren organisaties van werkgevers en opdrachtgevers en organisaties van werkenden om te onderzoeken wat de verschillende modi zijn om te komen tot een bredere samenwerking waarbij alle belanghebbenden betrokken zijn.

Versterk de samenwerking tussen beroeps- en vakverenigingen

Vooruitlopend hierop kunnen vertegenwoordigers van werkenden in de sector zelf het initiatief nemen of meer samen te werken. Het samengaan of samen optrekken van beroeps- en vakverenigingen in federatief verband draagt bij aan het verminderen van de versnippering

¹⁰⁶ Topteam Creatieve Industrie (2012) *Smart and Creative Human Capital*.

van de sector en kan tevens bijdragen aan het versterken van de onderhandelingspositie van werkenden. De uitdaging daarbij is de samenwerking zowel sectoroverkoepelend als disciplinespecifiek te organiseren, zodat de verschillende beroepsgroepen zich betrokken blijven voelen.

Het samengaan of samen optrekken kan leiden tot professionelere belangenbehartiging. Dit betekent wel dat men bereid moet zijn om een deel van de autonomie te collectiviseren ten behoeve van een krachtige gezamenlijke stem.

Spreek mensen aan op hun passie

Doordat er in het kunstonderwijs meer aandacht is voor ondernemerschap zijn nieuwe generaties gediplomeerden van het kunstonderwijs beter geëquipeerd voor de markt en hoe zij een redelijk inkomen kunnen verwerven. Desondanks worden werkenden in de culturele en creatieve sector in het algemeen meer gedreven door passie voor hun vak en hun artistieke ontwikkeling, dan door discussies over arbeidsvoorwaardelijke aspecten. Beroepsverenigingen en vakbonden kunnen de betrokkenheid van werknemers en zzp'ers bij discussies hierover vergroten door aan te sluiten bij hun passie voor hun vak en arbeidsvoorwaardelijke aspecten in die context aan de orde te stellen. Ook het kunstonderwijs kan hier een sterke bijdrage aan leveren door studenten gedurende de hele opleiding voor te bereiden op de arbeidsmarkt waarin zij komen te werken, de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden(vorming) en de belangenorganisaties in de sector.

Nieuwe vormen van inspraak

Draagvlak en betrokkenheid kunnen ook worden vergroot door belanghebbenden beter en breder te betrekken bij het cao-proces.¹⁰⁷ Naast online informatieverstrekking over start, voortgang en resultaat kan gebruik worden gemaakt van panels, groepsdiscussies, enquêtes, *large scale interventions* etc. om meningen te peilen. Ook cocreatie is een relatief nieuwe methode om met elkaar, door dialoog, gezamenlijk te komen tot een nieuwe cao of vernieuwing van onderdelen van een cao. Een goed voorbeeld daarvan is de totstandkoming van de cao voor de orkestensector, waarbij op basis van een conferentie cao-thema's zijn benoemd waarover vervolgens met inbreng van musici afspraken zijn gemaakt. Tot slot kunnen sociale partners de betrokkenheid ook vergroten door de toegankelijkheid en leesbaarheid van de cao te vergroten.

6.5 Onderzoek de financiering van een inclusieve sociale dialoog

In de culturele en creatieve sector zijn veel zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs actief. Doordat zij vaak niet of vaak kleinschalig georganiseerd zijn, hebben vakbonden en beroepsverenigingen weinig financiële slagkracht en expertise voor belangenbehartiging. Sociale partners onderkennen dat sterke vakbonden en werkgeversorganisaties een belangrijke voorwaarde zijn voor een succesvolle dialoog, dat zij daartoe de beschikking dienen te hebben over de noodzakelijke middelen, sociaal-economische expertise en vertegenwoordiging in het veld en dat bij de dialoog ook de belangen van de zzp'ers, vrijwilligers en stagiairs dienen te worden betrokken.

De raden adviseren sociale partners daarom de financiering van een inclusieve sociale dialoog nader te onderzoeken. Voor de financiering van een dergelijk onderzoek zouden zij een gezamenlijk verzoek in kunnen dienen bij de minister van SZW.

Samenwerking tussen werkgeversorganisaties en tussen vakbonden en beroepsverenigingen kan bijdragen aan het vergroten van de financiële slagkracht, waardoor er meer capaciteit ontstaat voor generieke belangenbehartiging, maar ook deskundigheid blijft om de specifieke disciplines in de culturele sector te ondersteunen. Naar mening van beide raden dienen de

¹⁰⁷ Zie SER (2013) *Verbreiding draagvlak cao-afspraken*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

overheid, fondsen en sociale partners initiatieven die dergelijke samenwerking bevorderen (financieel) te belonen.

6.6 Verbreed de toepassing van cao's

Stimuleer harmonisatie van cao's

De groei van het aantal gemengde culturele instellingen vraagt om harmonisatie en integratie van cao's met voldoende maatwerk en flexibiliteit om de arbeidsvoorwaarden van werknemers naar wens in te richten. Het beperken van het aantal cao's in de sector kan bijdragen aan het verminderen van de versnippering en het verbreden van het draagvlak. Daarbij is het wel van belang dat de cao passend is, dat wil zeggen is toegesneden op de situatie en omstandigheden van de sector of organisatie waarvoor de cao geldt en aansluit bij de heersende sociaal-economische en maatschappelijke omstandigheden. Een aandachtspunt is dat harmonisering een prijsopdrijvend effect kan hebben wat de integratie van cao's kan bemoeilijken.

De raden adviseren werkgevers- en werknemersorganisaties om gezamenlijk te onderzoeken welke cao's in de culturele en creatieve sector in aanmerking komen voor harmonisatie, de uitgangspunten daarbij en het tijdpad waarbinnen het harmonisatieproces kan plaatsvinden. Dit gesprek is in de sector ook regelmatig gaande.

Stimuleer collectieve onderhandelingen waar nog geen cao's gelden

De raden adviseren sociale partners om in die delen van de culturele en creatieve sector waar nog geen cao's gelden tot collectieve arbeidsvoorwaardenvorming te komen en, voor zover mogelijk, zzp'ers te betrekken bij deze onderhandelingen (zie paragraaf 4.9).

Stel bepaalde cao-onderdelen open voor alle werkenden

Het aandeel zzp'ers in de culturele sector is relatief hoog. De vraag doet zich voor of en hoe dit moet doorwerken in de bestaande arrangementen voor werknemers, zoals bijvoorbeeld opleidingsfaciliteiten. De SER heeft in eerdere advisering over zzp'ers aanbevolen te bezien of bepaalde onderdelen van de cao ook kunnen worden opengesteld voor zzp'ers.¹⁰⁸ In een aantal sectoren zijn inmiddels initiatieven genomen om zzp'ers te laten deelnemen aan bijvoorbeeld opleidingsstructuren of pensioenfondsen. In de culturele sector zouden sociale partners cursussen onder voorwaarde van een financiële bijdrage ook kunnen openstellen voor zzp'ers.

6.7 Verstrek informatie over samenwerkingsverbanden

Een knelpunt van veel individuele zzp'ers is dat zij een zwakke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van hun opdrachtgever. Een onderhandelingspositie die door de bezuinigingen verder is verzwakt. Hierdoor is op dit niveau in veel gevallen geen sprake van een evenwichtige sociale dialoog. Zzp'ers kunnen hun onderhandelingspositie versterken door meer samen te werken. Samenwerkingsverbanden die een gemeenschappelijk doel dienen zijn in toenemende mate populair onder zzp'ers en mkb'ers. In dergelijke (besloten) netwerken kan van alles geregeld worden: gezamenlijk inkoop, verkoop of promotie, collectieve risicodeling, etc. (zie paragraaf 4.8). Het verstrekken van informatie over samenwerkingsverbanden en het delen van *best practices*, kan bijdragen aan een hogere organisatiegraad in de sector en verbinding in goed ondernemerschap. Vakbonden, beroepsverenigingen en het onderwijs kunnen hierin een rol spelen.

¹⁰⁸ Zie SER (2013) *Verbreiding draagvlak cao-afspraken*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

6.8 Ontwikkel een platform voor arbeidsmarkt en HRM-beleid

De raden adviseren de sector om hun krachten te bundelen en een platform te ontwikkelen dat voldoende scholingsaanbod waarborgt, kleine organisaties ondersteunt bij HR-beleid en arbeidsmarktonderzoek stimuleert voor eenduidige en betrouwbare informatie over de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector (zie kader). Dit platform zou paritair aangestuurd kunnen worden door vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers/opdrachtgevers en van werkenden. Het platform zou ook kunnen bijdragen aan het vergroten van het bereik van cao's door harmonisatie of het openstellen van onderdelen voor zzp'ers. Van belang is dat dit een efficiëntie en effectiviteitsslag oplevert. De culturele en creatieve sector heeft geen centraal A+O fonds dat expertise en budget heeft voor onderzoek, opleidingen, projecten, etc. In veel sectoren wordt de financiering van arbeidsmarktfonds geregeld in de cao of wordt een aparte cao voor een arbeidsmarktfonds afgesloten. Dit betekent in de regel dat gebonden organisaties een bepaald percentage van de loonsom beschikbaar stellen aan een fonds. Mede gezien het bijzondere karakter van de culturele sector, het gebrek aan voldoende (grote) sector-cao's en het grote aandeel zzp'ers en vrijwilligers dat actief is in de sector, zal het noodzakelijk zijn dat de overheid een rol speelt bij de financiering van een dergelijk platform.

Arbeidsmarktonderzoek

Er vindt onvoldoende systematisch en samenhangend onderzoek plaats naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector. Hoewel het CBS periodiek in opdracht van het ministerie van OCW de *Monitor Kunstenaars en afgestudeerden aan creatieve opleidingen*¹⁰⁹ maakt en jaarlijks maatwerk levert op enkele hoofdlijnen, is het onderzoekslandschap op dit terrein versnipperd. Er bestaan weliswaar standaard afbakeningen van de culturele en creatieve sector en van creatieve beroepen, maar die afbakeningen worden niet door iedereen gebruikt. De belangrijkste arbeidsmarktgegevens zijn verspreid over allerlei aanbieders, worden in opdracht van verschillende partijen onregelmatig verzameld (OCW, branches, beroepsverenigingen), zijn soms sectoraal en soms disciplinegericht, sluiten qua methodiek en resultaten niet altijd goed bij elkaar aan en zijn zonder verdere bewerking meestal niet direct bruikbaar voor partijen die beleidsverantwoordelijk zijn voor de personeelsvoorziening in de sector. De wens om te komen tot harmonisering van het onderzoek en zo het collectieve belang van de sector te dienen is bovendien niet overal in de sector even sterk ontwikkeld. Aangezien eenduidige en betrouwbare informatie nodig is om beleid te kunnen ontwikkelen en uit te voeren, is het volgens de raden belangrijk om de transparantie te bevorderen en orde en eenduidigheid aan te brengen in het informatielandschap. De raden adviseren de sector om samen met het ministerie van OCW het initiatief te nemen afspraken te maken om te komen tot eenduidige en betrouwbare informatie over de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector. Dit zou kunnen door een gezamenlijk onderzoeksprogramma te ontwikkelen en te financieren die als missie heeft om aan een brede doelgroep van partijen objectieve, uniforme, actuele en onafhankelijk verwerkte kwantitatieve informatie over de culturele en creatieve arbeidsmarkt toegankelijk beschikbaar te stellen.¹¹⁰

6.9 Conclusies

De raden denken dat versterking van de sociale dialoog in de sector zal bijdragen aan het versterken van het verdienvermogen en een betere onderhandelingspositie van kwetsbare groepen in de sector. Om dit te realiseren hebben volgens de raden de volgende voorstellen prioriteit:

- Het is belangrijk dat, mede met het oog op belangenbehartiging richting de politiek, sectorbrede samenwerking wordt versterkt en dat de sector met één stem naar buiten treedt. In dat kader adviseren de raden de belangenorganisaties samen op te trekken of zoveel mogelijk in federatief verband samen te gaan. Het ministerie van OCW zou het

¹⁰⁹ Zie bijv. CBS (2014) *Monitor kunstenaars en afgestudeerden aan creatieve opleidingen*, Voorburg/Heerlen : Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹¹⁰ Een voorbeeld van een dergelijk programma is het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn waarin het ministerie van VWS en sociale partners samenwerken om arbeidsmarktinformatie over de sector zorg en welzijn te verzamelen (zie www.azwinfo.nl).

initiatief kunnen nemen om een of twee keer per jaar een brede sociaal-economische dialoog met de sector te voeren.

- Daarnaast adviseren de SER en RvC sociale partners en brancheorganisaties om samen onderzoek te doen naar de financiering van een inclusieve sociale dialoog en naar de mogelijkheden voor een bredere toepassing van cao's in de sector.

7. Slotbeschouwing

De raden constateren in hun gezamenlijke *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* dat veel problemen van de werkenden in de culturele en creatieve sector verband houden met de specifieke eigenschappen van de sector, zoals versnippering, het grote aantal zzp'ers, de lage inkomens en een gebrekkige onderhandelingsmacht. Ook signaleren de raden symptomen van een imperfecte markt. Ter aanvulling daarop willen de raden er nogmaals op wijzen dat de economische crisis en de bezuinigingen vanaf 2010 de sector verder hebben verzwakt. De bezuinigingen zijn niet zoals gehoopt gecompenseerd door inkomsten uit andere bronnen. Desondanks wordt nog steeds hoogstaande kunst en cultuur geproduceerd en wordt er volop geëxperimenteerd. Dat duidt erop dat de werkenden in de sector zelf blijven investeren in behoud van het aanbod, ondanks dat er vaak genoeg genomen moet worden met minder financiële middelen. Werkenden worden door passie en/of door hoop op betere tijden gedreven. De raden waarschuwen dat bij onveranderde omstandigheden uitholling van de culturele en creatieve sector dreigt. De aanbevelingen die de raden in dit advies hebben gedaan zullen bijdragen aan de verbetering van de positie van de werkenden in de culturele en creatieve sector; zzp'ers en werknemers.

Volgens de raden kan dit advies ook bijdragen aan een algemene bewustwording van het productieproces van kunst en cultuur. Het werk dat in dat proces verzet wordt, zou naar waarde fatsoenlijk betaald moeten worden. En het zou niet meer dan normaal moeten zijn dat werkenden zich ook verzekeren, sparen voor hun oude dag en dat zij zich kunnen bijscholen om in de markt te blijven, of dit nu binnen de sector is of in een nieuwe loopbaan. De raden hebben ernaar gestreefd om in dit advies voorstellen te doen die tot structurele verbeteringen van de positie van werkenden in de culturele en creatieve sector leiden. Het is de raden het erom te doen dat de weerbaarheid van de werkenden wordt vergroot en dat zij in de gelegenheid worden gesteld om daadwerkelijk te onderhandelen over redelijke honoraria en de verdeling van inkomsten uit auteursrechten.

Het vraagt van alle starters in de sector doorzettingsvermogen om in de markt te groeien. Het kost simpelweg tijd om tot wasdom te komen in de culturele en creatieve sector. Kunstenaars zoeken naar creatieve oplossingen om te overleven in een marktsituatie waar vraag en aanbod moeizaam bij elkaar komen. Het hebben van een gecombineerde en hybride beroepspraktijk is eerder regel dan uitzondering. Het is mooi dat er een grote mobiliteit is in de sector, maar de raden zien ook dat deze situatie het in de hand werkt dat op talent wordt gekannibaliseerd. Maatregelen waarmee de vraag wordt gestimuleerd kunnen ertoe bijdragen dat de markt efficiënter wordt en maatregelen die ertoe bijdragen dat er richtlijnen of afspraken over minimumtarieven komen, zullen helpen voorkomen dat starters lange tijd zich onbetaald moeten invechten.

De raden zijn zich ervan bewust dat een aantal voorstellen een kostenverhogend effect zullen hebben voor werkgevers en opdrachtgevers. Het realiseren van zulke voorstellen hangt daarom onlosmakelijk samen met de algehele financiering van de sector. Er zullen hoe dan ook meer inkomsten moeten komen om invulling te kunnen geven aan deze voorstellen. Dit kan gaan om publieke en/of private bijdragen die zorgen voor een gezonde financieringsmix. Als de extra kosten voor deze voorstellen niet gedekt kunnen worden door een verhoging van het verdienvermogen en/of hogere subsidies, voorzien de raden een afname van het kunst- en culturaanbod en een daling van het aantal werkenden in de sector – en dat gaat ten koste van een bloeiend cultureel klimaat in Nederland.

Daarnaast achten de raden alle mogelijke acties die tot doel hebben om de circulariteit van financiële middelen te bevorderen zeer noodzakelijk. Immers, de waarde die in de culturele en creatieve sector wordt geproduceerd en wordt vermeerderd in de exploitatie, zou in een

efficiënt en eerlijk werkende markt weer terug moeten vloeien in de sector; naar de producenten en makers.

De raden hebben tot slot bij het opstellen van dit advies ervaren dat sociale partners grote urgentie voelen om de knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen en zich gezamenlijk sterk willen maken voor de implementatie van de voorgestelde oplossingen. De raden roepen de overheid op dit proces te faciliteren, belemmeringen en knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen en mee te werken aan het stimuleren van de markt. De raden constateren dat er in toenemende mate behoefte is om op kleinere schaal te experimenteren met beleidsvraagstukken voordat deze algemeen worden toegepast.¹¹¹ De culturele en creatieve sector leent zich goed voor een dergelijke werkwijze. In deze sector zijn de sociale partners beide voorstander van een proeftuinbenadering, zoals blijkt uit de gezamenlijke adviesaanvraag waarin wordt aangegeven dat ervaringen in deze sector lessen kunnen opleveren voor een groter maatschappelijk geheel (zie bijlage 1). Ook zijn zij het eens over de doelstelling om de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector te versterken. De voorstellen die bij de concrete oplossingsrichtingen in het advies zijn opgenomen zijn mogelijk breder toepasbaar dan alleen deze sector. Wanneer de ervaringen achterblijven bij de verwachtingen kunnen zij worden bijgesteld zodat de doelen alsnog kunnen worden behaald voordat ze breed worden toegepast en wanneer de ervaringen positief zijn kunnen ze mogelijk ook breder worden toegepast.

Den Haag, april 2017

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER

Marijke van Hees
Voorzitter Raad voor Cultuur

Véronique Timmerhuis
Algemeen secretaris SER

Jeroen Bartelse
Directeur Raad voor Cultuur

¹¹¹ Zoals bijvoorbeeld bepleit door M. Camps in het ESB-nieuwjaarsartikel (2017) *Durf te leren*.

Bijlage 1 Adviesverzoek culturele sector d.d. 30 juni 2016

FEDERATIE VAN WERKGEVERSVERENIGINGEN IN DE CULTUUR



Aan de voorzitter van de SER
en de voorzitter van de Raad voor Cultuur

Geachte Mevrouw Hamer, geachte heer Daalmeijer,

In deze brief vragen wij de SER en de Raad voor Cultuur om een advies met betrekking tot positie van werkenden in de cultuursector. Wij doen dit:

- a) tegen de achtergrond van de onlangs uitgebrachte arbeidsmarktverkenning en
- b) in het besef van de grote samenhang tussen specifieke cultuur-kwesties en algemene problemen rond de arbeidsmarkt.

We gaan kort op deze elementen in en komen dan met onze adviesaanvraag.

Arbeidsmarktverkenning cultuur

De SER en de Raad voor Cultuur hebben in januari 2016 een analyse van de arbeidsmarkt cultuur uitgebracht. Deze heeft inmiddels tot veel gesprekken en reflectie geleid. Het veld, adviseurs en beleidsmakers hebben er voldoende aanknopingspunten in gevonden voor bezinning op de vraag: hoe nu verder? De arbeidsmarkt cultuur is, zo blijkt overduidelijk uit de verkenning:

- enerzijds aantrekkelijk, inhoudelijk betekenisvol en economisch relevant en
- anderzijds: kwetsbaar, gecompliceerd, risicovol.

De analyse van SER en Raad voor Cultuur biedt zeker handvatten voor concreet beleid. Ook de recente brief van de minister van OCW (mede namens de minister van SZW) aan de Tweede Kamer van 31 mei 2016 maakt dat duidelijk. Wij rekenen er op dat de minister de SER en de Raad voor Cultuur zal raadplegen over verdere maatregelen. Ook heeft de minister de sector zelf gevraagd om met een 'Arbeidsmarktagenda' te komen en u daar bij te betrekken.

Werken aan oplossingen

De cultuursector werkt uiteraard ook zelf waar dat kan aan het versterken van de arbeidsmarkt in de culturele sector. Er is doorgaans goede samenwerking tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook nemen samenhang en samenwerking binnen de sector als geheel toe. Wij wijzen bijvoorbeeld op:

- bestaande cao's in de cultuursector;
- het indienen en realiseren van een sectorplan ter stimulering van een duurzame arbeidsmarkt (deelname project Minister van SZW);
- het inrichten van en verantwoordelijkheid nemen voor een tijdelijk UWV Servicepunt Kunst en Cultuur;
- goed overleg tussen opleidingen en beroepspraktijk;
- inzet om de deelname aan cultuur te versterken en daarmee de arbeidskansen in de sector op niveau te houden, onder meer door promotie en marketing.

Wij zien – binnen het geheel van specifieke sectorkwesties en algemene arbeidsmarktvragestukken – drie oplossingsrichtingen:

- a) een structuurverbeteringsagenda om institutionele problemen van deze sector, zoals marktfalen, versnippering en kwetsbaarheid voor generieke overheidsmaatregelen, aan te pakken. Daartoe behoren een sterk stelsel van verdienmodellen, goede honoreringsafspraken en een goede balans tussen flexibiliteit en ondernemerschap enerzijds en inkomensstabiliteit voor mensen die in de sector werken anderzijds. Ook valt te denken aan maatregelen die op collectief niveau scholing, duurzame inzetbaarheid en mobiliteit in kwantiteit en kwaliteit kunnen stimuleren. Het streven is duurzaam in-, door- en uitstroombeleid, samenhangend met talentbeleid. Ten derde het realiseren van een zekere sociale bescherming van zzp'ers, hetzij op sectoraal, hetzij op bovensectoraal niveau. Ten vierde reflectie op eventuele onevenredige en structurele gevolgen door de opeenvolgende bezuinigingen.
- b) een knelpuntenagenda om ervaren hinderpalen in wet- en regelgeving zoals mededingingsrechtelijke beperkingen, arbeids- en fiscaalrechtelijke regelgeving uit de weg te ruimen en nieuwe obstakels waar mogelijk te voorkomen. Concreet zijn hier bijvoorbeeld genoemd de belemmering van collectieve afspraken die een minimum honorering zouden kunnen garanderen en (overbruggings-) maatregelen voor tijdelijke werkloosheid die aan sommige beroepen min of meer inherent is.
- c) een investeringsagenda die uit de twee bovengenoemde agenda's voortvloeit, maar bovenal uit de ambities die kabinet en samenleving hebben ten aanzien van cultuur. Er zal nog explicieter duidelijk moeten worden dat de intrinsieke, maar ook de economische en sociaal-maatschappelijk meerwaarden die cultuursector levert een dergelijke investering rechtvaardigen. En zien wij het goed dat juist deze sector sterk tegemoet kan komen aan de toenemende behoefte vanuit de samenleving aan hoogwaardige arbeidsplaatsen?

Wij willen u vragen – nu u de arbeidsmarkt voor onze sector zo goed in kaart heeft gebracht - te adviseren hoe er zo concreet mogelijk aan deze oplossingsrichtingen gewerkt kan worden, welke maatregelen u nuttig en haalbaar vindt en welke partijen dan aan zet zijn.

Daarbij zien we drie niveaus:

1. karakteristieke kwesties eigen aan de sector cultuur en creatieve industrie zoals uw verkenning laat zien, bijvoorbeeld: sterke motivatie, zwakke onderhandelingspositie;
2. mogelijke specifieke oplossingen voor de sector die ook breder uitgerold kunnen worden, bijvoorbeeld sectorgerichte bijstand-oplossingen, specifieke UWV-ondersteuning of toegespitste zzp-maatregelen;
3. algemene overheidsmaatregelen die (ook) belemmerend of bevorderend voor de cultuursector zijn

Honorering

Ter toelichting gaan we hier op één aspect nader in, namelijk het gebrek aan voldoende inkomsten door lage tarieven en honoraria. Dit als gevolg van de verhouding tussen vraag en aanbod en de zwakke onderhandelingspositie van werknemers en zzp'ers. Het maken van afspraken over honoraria voor zover werkenden niet op een cao kunnen terugvallen of er onvoldoende door zijn beschermd, kan een oplossing zijn. Wij beraden ons hierop. Maar we zijn ons zeer bewust van de impact. Immers:

- kostenverhogingen kunnen binnen bestaande exploitaties doorgaans niet worden opgebracht;
- aanpassing van honoraria zal dan uit hogere subsidies of hogere publieksinkomsten gedekt moeten worden;
- bij prijsstijgingen komen publieksinkomsten echter vaak onder druk te staan;
- Als het totale subsidievolume niet stijgt zou dat voor het gesubsidieerde aanbod moeten leiden tot minder instellingen die krachtens de BIS of van de fondsen subsidie ontvangen;
- vermindering van het aantal gesubsidieerde instellingen heeft mogelijk als neveneffect: het vergroten van de misère in de niet-gesubsidieerde sector. Uw analyse signaleert immers samenhang tussen aanwezig talent, passie als drijfveer en een potentiële, maar economisch niet renderende vraag;
- tenslotte wijzen wij er op dat het beleid van de Ministers van OCW, EZ en SZW niet alleen het gesubsidieerde, maar ook het niet-gesubsidieerde deel van de sector raakt. Door alleen in het gesubsidieerde deel maatregelen te nemen versterken we nog niet de arbeidsmarkt als geheel of zou zelfs sprake van een waterbed-effect kunnen zijn.

Adviesaanvraag

Het maatschappelijk en economisch belang van de cultuursector is groot, alleen al vanwege de duurzame en hoogwaardige werkgelegenheid die zij biedt. Daarom zien we hier een sector overstijgend belang. Eens te meer omdat ervaringen in onze sector lessen kunnen opleveren voor een groter maatschappelijk geheel.

Als vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en zelfstandigen in de culturele sector zetten wij nu, in nauwe samenwerking met de belangenorganisatie Kunsten'92, en in goed overleg met de Rijksfondsen en met stedelijke adviesorganen en cultuurfondsen een ongebruikelijke stap. Deze stap komt mede voort uit de bijeenkomst die de SER en Raad voor Cultuur in april 2016 naar aanleiding van de verkenning hebben georganiseerd om de reacties uit het veld te peilen. Het is in het vervolg daarop dat wij als sociale partners in de sector, daarin van harte gesteund door belangenorganisatie Kunsten'92, aan u vragen of u – nog in de tweede helft van 2016 – wilt adviseren inzake de kwesties die in uw arbeidsmarktanalyse worden aangesneden.

Agenda Arbeidsmarkt

Zoals u weet heeft de minister van OCW inmiddels aan Kunsten'92 verzocht het initiatief te nemen om met alle betrokken partijen in gesprek te gaan volgens het 'green deal' model en te trachten tot een gezamenlijke arbeidsmarktagenda te komen waarin aan de orde komen:

- 1) een code voor goed opdrachtgeverschap;
- 2) grotere bereikbaarheid van scholing;
- 3) toepassing en kennisverspreiding van relevante wet- en regelgeving.

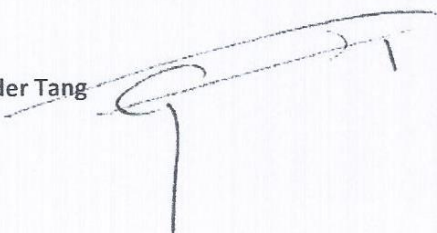
Ongetwijfeld zullen zich in dit kader vele vragen aandienen waarvoor uw advies ook direct van betekenis kan zijn

Wij verwachten veel van uw reactie op ons verzoek en verblijven, met vriendelijke groet,

Federatie Cultuur
Erik Akkermans
Voorzitter



FNV KIEM
Geert van der Tang
Voorzitter



Bijlage 2 Brief SER en RvC aan minister Bussemaker d.d. 24 oktober 2016

**RAAD
VOOR
CULTUUR**

SER

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

BETREFT	Vervolg arbeidsmarktverkenning culturele sector	E-Mail	<i>Klazien.brummel@cultuur.nl</i>
DEN HAAG	24 oktober 2016	E-MAIL	<i>g.van.essen@ser.nl</i>
ONS KENMERK	16.3313	TOESTELNUMMER	070 3499 556
BIJLAGE(N)	1		

Geachte heer/mevrouw Bussemaker, beste Jet,

In januari jl. hebben de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor Cultuur (RvC) de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* vastgesteld. Mede naar aanleiding van de dialoogbijeenkomst die hierover in april jl. onder leiding van Felix Rottenberg is gehouden, hebben sociale partners in de culturele sector de SER en RvC gevraagd een vervolg te geven aan de arbeidsmarktverkenning. Zij vragen de raden in hun brief van 30 juni jl. hoe er zo concreet mogelijk aan de geconstateerde knelpunten kan worden gewerkt, welke maatregelen nuttig en haalbaar zijn en welke partijen dan aan zet zijn (zie bijlage). De SER en de RvC zullen dit in de komende maanden nader onderzoeken. Dit sluit ook aan bij uw beleidsreactie van 31 mei jl., waarin u heeft aangegeven betrokkenheid van beide raden te waarderen bij het helpen zoeken naar oplossingen voor de knelpunten op de arbeidsmarkt van de culturele sector.

Met het oog op het gevraagde vervolg van de arbeidsmarktverkenning, wordt nu een nieuwe vergadering gepland van de Commissie Arbeidsmarktverkenning Cultuursector, de gezamenlijke commissie van de SER en de RvC die de arbeidsmarktverkenning heeft opgesteld. Wij stellen het op prijs als vanuit uw ministerie een vertegenwoordiger de commissievergaderingen bijwoont. Daarnaast kunt u ons vanzelfsprekend ook rechtstreeks dan wel via uw vertegenwoordiger laten weten of u de commissie punten onder de aandacht wilt brengen.

Met vriendelijke groet,



Mariëtte Hamer,
voorzitter Sociaal-Economische Raad



Joop Daalmeijer
voorzitter Raad voor Cultuur



Jeroen Bartelse
directeur Raad voor Cultuur

Bijlage 3 Brief minister Bussemaker aan de SER en RvC, d.d. 28 november 2016

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
en
De voorzitter van de Raad voor Cultuur
p/a Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

C.A. Schreiber
T +31 6 31 74 85 20
k.hangelbroek@minocw.nl

Datum **28 NOV. 2016**
Betreft Vervolg arbeidsmarktverkenning cultuur

Onze referentie

1096198

Uw brief van

24 oktober 2016

Uw referentie

16.3313

Geachte mevrouw Hamer, beste Mariëtte,
Geachte mevrouw Van Hees, beste Marijke,

Met belangstelling las ik de brief van de sociale partners in de cultuursector aan uw raden met vragen en voorstellen voor een vervolgadvisie op uw gezamenlijke 'Verkenning arbeidsmarkt culturele sector'. In deze brief vragen de sociale partners u zo concreet mogelijk te adviseren over de problemen op de arbeidsmarkt voor instellingen en makers in de culturele sector.

Met het oog op de voorbereiding van uw reactie op bovengenoemde brief, wil ik u het volgende meegeven. Vooraleerst denk ik dat het belangrijk is om focus aan te brengen ten aanzien van oplossingsrichtingen en verantwoordelijkheden. Daarbij denk ik concreet aan:

- De rol van de sector. Hoe kan de sociale dialoog in de sector worden versterkt en hoe kan de onderhandelingspositie van de makers worden verbeterd?
- De rol van de rijksoverheid. In hoeverre vormen de specifieke kenmerken van de culturele sector die in de 'Verkenning' zijn gesignaleerd, aanleiding voor overheidsbemoeienis? Hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van de overheid zich tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector?
- De rol van subsidieverstrekking en opdrachtgevers. Welke bijdrage kunnen het ministerie van OCW, provincies, gemeenten, cultuurfondsen en opdrachtgevers leveren aan het oplossen van de arbeidsproblematiek in de culturele sector?

Ik heb veel vertrouwen dat uw inzet zal bijdragen aan het realiseren van een betere arbeidsmarktpositie voor kunstenaars, bijvoorbeeld in de uitwerking en implementatie van een sectorbrede arbeidsmarktagenda door de sector.

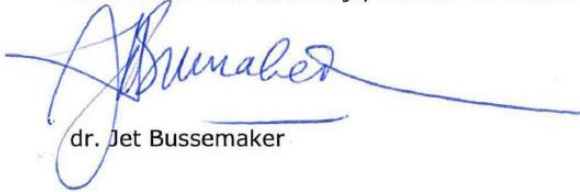
Onze referentie
1096198

Tot slot laat ik u weten dat overeenkomstig uw verzoek een vertegenwoordiger van het ministerie beschikbaar is om de vergaderingen van de gezamenlijke commissie bij te wonen.

Ik wens u veel succes en kijk met belangstelling uit naar de uitkomsten.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



dr. Jet Bussemaker

Bijlage 4 CBS-afbakening creatieve industrie

In dit advies is de culturele en creatieve sector op dezelfde wijze gedefinieerd als in de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* die de SER en RvC in januari 2016 hebben gepubliceerd.¹¹² Uitgangspunt is de CBS-afbakening van de culturele industrie (zie hieronder), aangevuld met de branche cultuureducatie¹¹³ (SBI-code 8552).

Kunsten en cultureel erfgoed

7990	Reisinformatie- en reserveerbureaus
90011	Beoefening van podiumkunst
90012	Producenten van podiumkunst
9002	Dienstverlening voor uitvoerende kunst
9003	Scheppende kunst
90041	Theaters, schouwburgen en concertgebouwen
91011	Openbare bibliotheken
91012	Kunstuitleencentra
91019	Overige culturele uitleencentra en openbare archieven
91021	Musea
91022	Kunstgalerieën en -expositieruimten
9103	Monumentenzorg
94994	Vriendenkringen van cultuur

Media & entertainment

4761	Winkels in boeken
4763	Winkels in audio- en video-opnamen
5811	Uitgeverijen van boeken
5813	Uitgeverijen van kranten
5814	Uitgeverijen van tijdschriften
5819	Overige uitgeverijen (niet van software)
5821	Uitgeverijen van computerspellen
5829	Overige uitgeverijen van software
59111	Productie van films (geen televisiefilms)
59112	Productie van televisieprogramma's
5912	Facilitaire activiteiten voor film- en televisieproductie
5913	Distributie van films en televisieproducties
5914	Bioscopen
5920	Maken en uitgeven van geluidsopnamen
6010	Radio-omroepen
6020	Televisieomroepen
6321	Persagentschappen
6329	Overige informatievoorziening
74201	Fotografie
90013	Circus en variété

Creatieve zakelijke dienstverlening

7021	Public relationsbureaus
7111	Architectenbureaus
7311	Reclamebureaus
7410	Industrieel design
8230	Organiseren van congressen en beurzen

¹¹² SER en RvC (2016) *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*, Den Haag : Sociaal-Economische Raad/Raad voor Cultuur.

¹¹³ De branche cultuureducatie bestaat uit muziekscholen, centra voor de kunsten en volksuniversiteiten.

Bijlage 5 Deelnemers aan de consultatiegesprekken**Eerste gesprek**

- Erwin Angad-Gaur (Nederlandse Toonkunstenaarsbond)
- Irene Asscher-Vonk (Museumvereniging)
- Teun Gautier (De Coöperatie)
- Samantha Hoekema (Nederlandse Galerie Associatie)
- Joram Kraaijeveld (Platform Beeldende Kunst)
- Suzanne Leclair-Noteborn (Federatie Cultuur)
- Marie-France van Oorsouw (Vereniging van Ondernemers in Archeologie)
- Janne Rijkers (Auteursbond)
- Berend Schans (Vereniging Nederlandse Poppodia en -festivals)
- Michelle Schulkens (Platform Beeldende Kunst)
- Peter Stadhouders (Nederlands Uitgeversverbond)
- Jort Vlam (Vereniging Vrije Theaterproducenten)
- Marc Wingens (Gelders Erfgoed)

Tweede gesprek

- Monique Aerts (Ministerie van EZ)
- Paul Bronkhorst (Stichting Omscholingsregeling Dansers)
- Birgit Donker (Mondriaanfonds)
- Syb Groeneveld (Fonds Creatieve Industrie)
- Jo Houben (Cultuur+Ondernemen)
- Thera Jonker (Vereniging Hogescholen)
- Désirée Majoor (Hogeschool voor de Kunsten Utrecht)
- Sarah Malko (Mondriaanfonds)
- Eleonora van Ree (Ministerie van SZW)
- Heidi Schouten (Ministerie van Financiën)
- Marianne Versteegh (Kunsten'92)
- Anne Zeegers (Schrijvers School Samenleving)
- Audrey Zimmerman (Vereniging Hogescholen)

Bijlage 6 Organisaties die een position paper hebben ingediend

Position papers deelnemers consultatiegesprekken:

- Auteursbond
- Coöperatie Gelders Erfgoed
- Cultuur+Ondernemen
- De Coöperatie
- Mondriaanfonds
- Museumvereniging
- Nederlandse Galerie Associatie
- NTB (en VCTN)
- Platform BK
- Platform Makers
- Stichting Omscholingsregeling Dansers
- Stichting Schrijvers School Samenleving
- Stimuleringsfonds Creatieve Industrie
- Topteam Creatieve Industrie
- VNPF
- VvNO, FNV Media & Cultuur, NTB

Position papers schriftelijke consultatieronde:

- BNO
- Dutch Directors Guild
- Fonds Podiumkunsten
- KNMO
- Koorsector
- Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP)
- Nederlands Filmfonds
- Nederlands Letterenfonds
- Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Nederlandse Vereniging van Fotojournalisten (NVF)
- Restauratoren Nederland (RN)
- SMartNL
- Sociaal Fonds Podiumkunsten (SFPK)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Vereniging van Ondernemers in Archeologie (VOiA)
- VLS voor Muziekdocenten

Schriftelijke inbreng commissie Vervolg Arbeidsmarktverkenning Culturele sector:

- Reactie Federatie Cultuur¹¹⁴ ten aanzien van de oplossingsrichtingen SER/RvC op arbeidsmarktknelpunten culturele sector
- Position paper Kunstenbond
- Position paper PZO-ZZP

¹¹⁴ De [Federatie Cultuur](#) bundelt de branche- en werkgeversverenigingen in onder meer de podiumkunsten, musea, bibliotheken, centra voor de kunsten, podia en beeldende kunst. Federatie Cultuur bestaat uit de volgende leden: [Cultuurconnectie](#), Koepel Opera, [Museumvereniging](#), Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten ([NAPK](#)), Nederlandse galerie Associatie ([NGA](#)), Vereniging Nederlandse Poppodia en - Festivals ([VNPF](#)), Vereniging van Openbare Bibliotheken ([VOB](#)) en de Vereniging van Schouwburg en Concertgebouwdirecties ([VSCD](#)).

Bijlage 7 Commissie Vervolg Arbeidsmarktverkenning Culturele sector**Leden**

- Evert Verhulp (SER; Kroonlid; voorzitter)
- Jan Brands (SER; Cultuurconnectie, namens Federatie Cultuur)
- Josien van Breda (SER; FNV Zelfstandigen)
- Peter van den Bunder (SER; Kunstenbond)
- Lineke Burghout (SER; NAPK, namens Federatie cultuur)
- Roel van Dongen (SER; PZO-ZZP)
- Jeroen van den Eijnde (RvC; Commissie BKVA)
- Wim Hupperetz (RvC; Commissie Erfgoed)
- Wim Jansen (RvC; Commissie Media)
- Caspar de Kieft (SER; Kunstenbond)
- Annick Schramme (RvC; Raadslid)
- Leo Stevens (SER; Kroonlid)
- Frans Vreeke (RvC; Commissie Podiumkunsten)

Toehoorders

- Katie Schreiber (ministerieel vertegenwoordiger OCW)
- Marianne Versteegh (Kunsten'92)

Secretariaat

- Klazien Brummel (RvC)
- Gerard van Essen (SER)
- Arjen Gerretsen (RvC)
- Tyche Riemens (SER)
- Joris Steenkamp (SER)
- Jeroen Visser (SER)