

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 2016 publiceerden de SER en de Raad voor Cultuur (RvC) de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*.¹ 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 Federatie Cultuur² en FNV Kiem³ 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 de RvC gevraagd daarbij aan te geven wat de rol is van de sector, Rijksoverheid, 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 de RvC dat de arbeidsmarktsituatie van veel werkenden in de culturele sector zorgelijk is. Mede als gevolg van de economische crisis en overheidsbezuinigingen zijn er sinds 2009 in de sector veel banen van werknemers verdwenen en is het van oudsher grote aantal zzp'ers in de sector 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 specifieke 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

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

2 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.

zij geven aan graag bereid te zijn daarover te adviseren. In de dialoogbijeenkomst die SER en de 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.⁴ 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. De RvC adviseerde ook om laagdrempelige financieringsmogelijkheden en bijbehorend flankerend beleid te ontwerpen en wees op het belang van agentschappen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

In haar beleidsreactie op de verkenning en het advies van de RvC (van 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.⁵ Zij roept sociale partners onder andere 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 (onder andere voor zzp'ers en leven lang leren).
- 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.

⁴ RvC (2016) *Verbetering positie kunstenaar op arbeidsmarkt*, Den Haag : Raad voor Cultuur.

⁵ Tweede Kamer (Vergaderjaar 2015-2016) 29554, *Brief minister van OCW op de verkenning van SER en de RvC en op het advies van de RvC*, nr. 271.

Het Mondriaan Fonds kreeg de gelegenheid om de richtlijn kunstenaarshonoraria te helpen ontwikkelen.⁶ De minister ziet daarnaast ook een rol weggelegd voor de SER en de RvC bij het vervolgtraject.

Parallel hieraan hebben 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 de culturele en creatieve sector. Zo zijn er in diverse branches cao's afgesloten die waar mogelijk algemeen verbindend zijn verklaard, teneinde goed werkgeverschap voor werknemers in deze branches te borgen.⁷ Ook verkent de sector actief hoe cao-afspraken zich beter kunnen verhouden tot de tarieven van zzp'ers, en – mede gezien de recentelijk gepubliceerde ACM-richtlijn⁸ – 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 er 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

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

1. Een *structuurverbeteringsagenda* om institutionele problemen van de sector aan te pakken. Het gaat hier om vragen waarop de sector zelf zou kunnen reageren. De 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.

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

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

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

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

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 die eigen zijn aan de culturele sector en creatieve industrie (bijvoorbeeld sterke motivatie en zwakke onderhandelingspositie).
- Mogelijke specifieke oplossingen voor de sector die ook breder uitgerold kunnen worden (bijvoorbeeld 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 Federatie Cultuur tijdens het vooroverleg de wens uitgesproken dat er in het advies aandacht wordt besteed aan vernieuwende ideeën en ontwikkelingen in het veld, die van belang kunnen zijn en ter inspiratie kunnen dienen voor het advies.⁹ Tegelijkertijd zou er ruimte moeten zijn voor het constateren van problemen en weffouten in bestaande regelingen.

De SER en de RvC hebben de minister van OCW geïnformeerd dat zij op dit verzoek van 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, van subsidieverstrekkingen en van opdrachtgevers. Ten aanzien van de sector gaat het om de vraag hoe de sociale dialoog kan worden versterkt en de onderhandelingspositie van de makers kan worden verbeterd. Bij de Rijksoverheid gaat het om de vraag in hoeverre de specifieke kenmerken van de culturele en creatieve sector aanleiding vormen voor overheidsbemoediging en hoe de verantwoordelijkheid van de overheid zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector. Ten aanzien van subsidieverstrekkingen 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 en creatieve sector.

⁹ Hierbij werden bij wijze van voorbeeld de ontwikkelingen binnen het MKB in het kader van de 'Bruisende Binnensteden' genoemd.

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 kunnen scholing en duurzame inzetbaarheid worden bevorderd?
 4. Hoe kan de sociale dialoog worden versterkt?

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 de RvC: uitgangspunt is de CBS-definitie van de creatieve industrie, aangevuld met de cultuureducatie¹⁰ (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.

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

1.5 Samenstelling commissie en vaststelling advies

De SER en de RvC hebben de gezamenlijke commissie die de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* heeft voorbereid, gevraagd haar werkzaamheden voort te zetten. In bijlage 7 is 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 arbeidsmarktkenpunten die daar 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 de RvC kunnen bijdragen aan het versterken van de positie van de werkenden in de sector. Hoofdstuk 7 bevat een slotbeschouwing.

