

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.¹ Indirect draagt de sector bij aan onder meer het vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven en aan 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.²

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 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 voor-

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

stellen in dit hoofdstuk gezien te worden in samenhang met de voorstellen over een redelijke verdeling van de koek die in de andere hoofdstukken worden genoemd. De SER en de RvC 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 hij 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, 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 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 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 zijn 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.³ Dit kan bijvoorbeeld via 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.⁴
- 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 steunen met een duidelijke impact op een maatschappelijk thema of vraagstuk. 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.⁵

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.⁶

De bijdrage aan de kwaliteit van de bebouwde omgeving

De opgaven van transformatie van vastgoed in stedelijke regio's zijn de komende jaren een vraagstuk waaraan makers een positieve bijdrage 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 is het programma Ruimte voor de Rivier van het ministerie van Infrastructuur & Milieu in samenwerking met verschillende steden,

3 UK Design Council Designing Demand, www.designcouncil.org.uk/resources/report/evaluation-our-designing-demand-programme

4 Zie website RVO Service design-vouchers, www.rvo.nl/subsidies-regelingen/service-design-vouchers

5 Zie www.theartofimpact.nl.

6 Zie www.agendastad.nl.

waarin het indammen van overstromingsrisico's hand in hand ging met stedelijke ontwikkeling.⁷ 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 dat is 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 2020*⁸ en het Jeugd-cultuurfonds⁹ 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 kwaliteit¹⁰ en het meenemen van cultuureducatie in de curriculumherziening in het kader van Onderwijs2032¹¹ 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.¹²

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 topositie. Dit heeft bijgedragen aan een hogere organisatiegraad in de sector, het openen van internationale markten en groei ondanks de economische crisis.¹³ Maatregelen waar de sector baat bij

7 Zie www.ruimtevoorderivier.nl.

8 Zie www.zingenlekkerbelangrijk.nl.

9 Zie www.jeugdcultuurfonds.nl.

10 Zie www.cultuureducatietkwaliteit.nl.

11 Zie onsonderwijs2032.nl.

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

had, waren onder meer de MIT-regeling, die innovatie in het midden- en kleinbedrijf stimuleert over regiogrenzen heen.¹⁴ De steun voor Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) heeft bijgedragen aan een aanzienlijke toename van publiek-private samenwerking in de sector. Nu de economie weer aantrekt, verdient dit topsectorenbeleid een passend vervolg 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 ondernemers in de sector, vraagstimulering in meer landen en het opschalen van creatieve concepten via incubators.¹⁵

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 WeArePublic¹⁶ en van de commerciële dancefeesten die een markt voor *Dutch Dance* creëerden tot het crowdfundingplatform Voordekunst.nl¹⁷. 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 een 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:

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

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

15 Zie www.clicknl.nl

16 Zie *We Are Public*.

17 Zie *Voordekunst*.

- *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.¹⁸
- Initiatieven die zijn 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).¹⁹
- 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 sector.

Brancheverenigingen en sociale partners zouden het voortouw moeten nemen in de ontwikkeling en regiovoering 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 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.

¹⁸ Klink, P. van (2016) *De bijzondere economie van het kunstenaarschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁹ Zie STARTS-programma, ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-art-starts-platform

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”.²⁰ Het is wenselijk dat de overheid beleid voortzet dat is gericht op het vrijmaken van private investeringen:

- De beide raden achten voortzetting van de Geefwet van groot belang voor de culturele en creatieve sector. Uit een evaluatie van de giftenaftrek uit januari 2017, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, blijkt dat de giftenaftrek in het algemeen, en de culturele multiplier in het bijzonder, doeltreffend zijn: zij hebben geleid tot hogere private investeringen door burgers in cultuur en meer ondernemerschap in de sector.²¹
- 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.
- Gesubsidieerde culturele instellingen hebben meer ruimte nodig 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 opgedaan in de culturele en creatieve sector.

²⁰ WRR (2015) *Cultuur herwaarderen*, Den Haag : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p.41.

²¹ Brennenraedts, R., [et al.] (2017) *Evaluatie giftenaftrek*, Utrecht : Dialogic.

- 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. Met dat geld zijn ruim 3.200 projecten gerealiseerd van veelal starters en kleine producenten.²²

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 stimulerende financieringsvormen voor zelfstandig ondernemers vanuit de overheid.²³ 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.²⁴
- 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 (vergelijk die voor topsporters van het NOC*NSF²⁵), risicodragende investeringen (vergelijk de SEED Capital-regeling voor technostarters²⁶), startersleningen, een centraal informatieloket, 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.

²² Zie www.voordekunst.nl.

²³ BKNL (2016) *Een verkenning naar financieringsmogelijkheden voor ondernemers en de toegankelijkheid voor (beeldend) kunstenaars*, Utrecht : BKNL/Mondriaan Fonds.

²⁴ Zie Rijksoverheid.nl, Kabinet trekt investeringen los met oprichting Invest-NL.

²⁵ Zie www.nocnsf.nl: Stipendium.

²⁶ Zie www.rvo.nl: SEED Capital-regeling.

- 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.²⁷ 83 procent van de kunstenaars die de Wwik beëindigden, kon leven van een eigen beroepspraktijk. Zie ook de aangenomen Tweede Kamer-motie van Peters-Azmani, die pleit voor integratie van succesvolle onderdelen van de Wwik in toekomstig beleid.²⁸

3.6 Vergroot de economische circulariteit binnen deelsectoren

Er zijn sectoren in het culturele en creatieve domein 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 verdient ('winner takes all'), onder meer door smaakonzekerheid bij de consument, met een verstikkend effect op het culturele aanbod tot gevolg.²⁹ 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 exploitanten dragen hiermee bij aan nieuwe producties en versterking van de hele keten. Een vergelijkbaar initiatief is wenselijk met digitale exploitanten.
- Collectieve beheerorganisaties 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.

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

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

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

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.³⁰ 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. Die wordt regelmatig getoetst, 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 en verschijnen er meer titels dan alleen het werk van bekende schrijvers en bestsellers.*

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

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

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 euro subsidie voor leesbevordering, die zodanig wordt geïnvesteerd dat jaarlijks 2 miljoen euro 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.

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 de RvC kwam naar voren dat exploitatievergoedingen onder druk staan: vergoedingen komen onvoldoende bij de makers terecht en hun honoraria dalen.³¹ Ook hebben rechthebbenden te maken met auteursrechtenschendingen door derden. Behalve tot inkomstendering 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 er 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 makers 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 ont-

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

wikkeling van honorariumrichtlijnen, bijvoorbeeld voor producties in opdracht van de Publieke Omroep, bijdragen aan een betere inkomenspositie.³²

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 productie kant 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 auteursrechtsschendingen

Op het gebied van de versterking van het auteursrecht zijn er 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 de 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 Tweede Kamer is afgesproken dat de Auteurscontractenwet vijf jaar na de totstandkoming (1 juli 2020) wordt geëvalueerd en dat na tweeënhalf jaar (1 januari 2018) een tussenstand volgt. Daarbij zou volgens beide raden aandacht besteed kunnen worden aan het volgende:

- 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.³³ 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.

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

33 In 2012 oordeelde het Hof van Justitie dat de billijke compensatie voor privé kopiëren, 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 in de weg staat om de uitgever mee te laten delen in de billijke vergoeding: de uitgever staat immers niet genoemd in de lijst van houder van het reproductierecht. Zie: HvJ EU 12 november 2015, C-572/13 (Hewlett-Packard Belgium/Reprobel).

- 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 RvC 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. 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 rechtshabbers 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 rechtshabbers met een eenmalige subsidie een platform ontwikkeld dat het totale legale aanbod van films en series in Nederland bijhoudt, om de kritiek te weerleg-

gen dat er onvoldoende legaal aanbod is of dat dit te moeilijk te vinden is door consumenten.³⁴ Ook wordt er in toenemende mate gebruikgemaakt van technologische mogelijkheden, zoals automatische muziekherkenning op internet en bij evenementen. De sector loopt echter tegen een beperkte handhaafbaarheid van auteursrechten aan, 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 aannemen, kent eveneens knelpunten en onzekerheden: zo is het nog onduidelijk of internet service providers gedwongen kunnen worden om inbreuk makende content te blokkeren, zelfs als het gaat om commerciële websites waarvan het businessmodel gebaseerd is op auteursrechtenschendingen. Dit is nu onderwerp van een rechtszaak en een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, in een zaak tussen 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 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 sociaal-economische 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 zijn onbenutte potentie zichtbaar maakt

³⁴ Zie www.film.nl.

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.

