

Samenvatting

Achtergrond

In januari 2016 hebben de SER en de Raad voor Cultuur (RvC) de *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector* gepubliceerd.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 Federatie Cultuur² en FNV Kiem³ in juni 2016 de SER en de 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 het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft in aansluiting hierop gevraagd om in dit advies ook aan te geven welke verantwoordelijkheid de raden zien voor de sector, de Rijksoverheid, de subsidieverstrekkers en opdrachtgevers.

De SER en de 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 gebruikgemaakt van de resultaten van de verkenning en van nieuwe onderzoeksgegevens en literatuur. Daarnaast zijn er 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.

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.

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, waarvoor de maker doorgaans geen vergoeding 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 worden geproduceerd zonder dat hieraan een directe vraag 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 balans is, is er 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 deze sector met een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie. In de ogen van de raden zijn er specifieke maatregelen nodig om de positie van deze werkenden 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 een daadwerkelijke verbetering te

realiseren, is het nodig dat er stappen worden gezet op verscheidene terreinen tegelijkertijd. In dit advies noemen de raden dit oplossingsrichtingen. Het doel hiervan is de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden, 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.
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 gedaan om de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de werkenden, 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 zijn 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 de 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 ontwikkelt momenteel 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, duurzame inzetbaarheid en beleid dat is 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 in hun subsidievoorwaarden hiernaar 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 experimenteerruimte 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 minimumuurtarief 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 zouden 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 zelfgekozen 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 naar eenduidige en betrouwbare informatie over de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sec-

tor. Er is namelijk geen sectorbreed A+O fonds, dat in 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 vergroten 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, de 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 één of twee keer per jaar een brede sociaal-economische dialoog met de sector te voeren.
- Daarnaast adviseren de SER en de RvC sociale partners 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. Dit kan gaan om publieke en/of private bijdragen. 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 aan de arbeidsvoorwaarden van werkenden. De raden achten het van belang dat Rijk, provincies, gemeenten en fondsen in hun subsidie-systematiek 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.

