

2 Sociaal-economische context

2.1 Inleiding

De culturele sector vormt een waardevol onderdeel van de Nederlandse samenleving en economie. De sector vertegenwoordigt behalve een intrinsieke, ook een economische en maatschappelijke waarde. De directe bijdrage aan het bruto binnenlands product (bbp) bedraagt naar schatting rond de 2,25 procent in de afgelopen twintig jaar. De beschikbaarheid van een goed cultuuraanbod levert indirect een bijdrage aan het vestigingsklimaat. Daarnaast vormt cultuur een belangrijke factor voor het toerisme, een sector die zelfs tijdens de economische crisis is blijven groeien. De Nederlandse cultuurproductie (van Dutch Design tot het Koninklijk Concertgebouworkest) levert een positieve bijdrage aan de reputatie van ons land. De culturele sector draagt bovendien bij aan maatschappelijke samenhang, het bij elkaar brengen van mensen en groepen met uiteenlopende achtergronden en posities.

In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij de voor de culturele sector relevante sociaal-economische context in de afgelopen jaren. Paragraaf 2.2 gaat in op de economische crisis en de overheidsbezuinigingen op cultuur. Vervolgens schetst paragraaf 2.3 een aantal beleidsmatige ontwikkelingen die impact hebben op (delen van) de culturele sector. Paragraaf 2.4 besluit met enkele conclusies.

2.2 Economische crisis en bezuinigingen

Economisch zwaar weer

De economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben grote invloed gehad op de Nederlandse arbeidsmarkt. In de periode 2008 tot en met 2013 was er sprake van economisch zwaar weer met twaalf kwartalen krimp. Hierdoor zijn in deze periode 132 duizend banen verloren gegaan¹ en is de werkloosheid opgelopen van 3,7 procent in 2008 naar 7,3 procent in 2013².

De arbeidsmarkt van de culturele sector heeft veel last gehad van de economische crisis en de daaropvolgende overheidsbezuinigingen. In de creatieve zakelijke

1 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81095NED&D1=2-4&D2=a&D3=0&D4=69-95&HD=151204-1106&HDR=G2,I,G1&STB=G3>.

2 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82309NED&D1=19-20&D2=a&D3=0&D4=0&D5=4,9,14,19,24,29,34,39,44,49,54,I&HD=151204-1109&HDR=G4&STB=G1,G2,G3,I>.

dienstverlening bijvoorbeeld kregen architectenbureaus te maken met een forse vraaguitval, waardoor de omzet en de werkgelegenheid tussen 2008 en 2011 halveerden³. Daarnaast liepen de consumentenbestedingen aan cultuur terug. De crisis heeft er ook toe geleid dat de overheid op een groot aantal terreinen heeft bezuinigd, waaronder de culturele sector. Het Rijk bezuinigde met name op de Culturele Basisinfrastructuur (BIS). Ook gemeenten en provincies bezuinigden op hun cultuurbudget.

Van de totale overheidssubsidies aan cultuur is grofweg dertig procent afkomstig van het Rijk, zestig procent van de gemeenten en tien procent van de provincies⁴. De totale omvang van de verschillende overheidsbezuinigingen valt niet precies vast te stellen. Zo is de totale bezuiniging op cultuur van de Rijksoverheid door de Algemene Rekenkamer wel in kaart gebracht⁵, maar de provincies en gemeenten publiceren geen meerjarige overzichten van cultuurbestedingen, waardoor cijfers beperkt zijn tot totaalbedragen⁶. Met onderstaande gegevens wordt beoogd een grove indicatie te geven van de omvang en aard van de overheidsbezuinigingen.

Overheidsbezuinigingen

De rijksoverheid heeft vanaf 2013 200 miljoen euro bezuinigd op cultuur, ruim 21 procent van de cultuurbegroting. Daarvan is 125 miljoen euro bezuinigd op uitgaven aan de BIS, inclusief het budget van de rijkscultuurfondsen⁷. Vanaf 2014 wordt nog 709 miljoen euro besteed aan de BIS en de cultuurfondsen⁸.

Van de instellingen die sinds 2013 geen structurele rijkssubsidie meer ontvangen, is iets meer dan de helft gestopt (peiling begin 2015). Voor het overgrote deel betreft dit instellingen in de podiumkunsten⁹.

De gemeenten gaven in 2011 bijna twee miljard euro uit aan kunst en cultuur. Onderzoeksbureau Berenschot verwacht dat alle gemeenten van 2011 tot en met 2014 in totaal 250 miljoen euro hebben bezuinigd op cultuur, waarvan 80 miljoen

3 BNA (2012) *Benchmark jaarcijfers 2011: architectenbranche gehalveerd*, <http://www.bna.nl/benchmark-jaarcijfers-2011-architectenbranche-gehalveerd>.

4 Boekmanstichting en SCP; (2015) *Cultuurindex*, <http://www.cultuurindex.nl/pijler/geldstromen>.

5 Algemene Rekenkamer (2015) *Bezuiniging op cultuur: Realisatie en effect*, http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/02/Bezuiniging_op_cultuur.

6 Zie hierover o.m.: Vinkenburg, B (2015) De Culturomslag in cijfers, in: *Boekman 103 Wie geeft er aan cultuur?*, p. 4.

7 Min. OCW (2015) *Cultuur in Beeld 2015: Deel 2. Ontwikkelingen in de culturele sector*, p. 36.

8 Hier zij verder vermeld dat de Tweede Kamer in december 2015 heeft besloten extra gelden (10 miljoen euro) toe te voegen aan de cultuurbegroting voor 2016. Voor het verbeteren van de positie van kunstenaars op de arbeidsmarkt wordt 2 miljoen euro gereserveerd.

9 Min. OCW (2015) *Cultuur in Beeld 2015: Deel 2. Ontwikkelingen in de cultuursector*, pp. 29 en 30.

euro in het laatste jaar¹⁰. In 2015 hebben alle gemeenten een gezamenlijk cultuurbudget van 1733 miljoen euro¹¹. Er zijn verschillen in de mate waarin gemeenten op cultuur bezuinigen; de vier grote gemeenten bezuinigen minder dan kleinere gemeenten. Gemeenten bezuinigen vooral op bibliotheken, muziekscholen en kunstencentra. De gemeentelijke bezuinigingen op cultuur moeten overigens voor een deel nog hun beslag krijgen, waardoor de effecten ervan nog niet zichtbaar zijn.

Volgens Berenschot – dat op verzoek van de Boekmanstichting (studiecentrum voor kunst, cultuur en beleid) de begrotingen van de provincies voor cultuur onderzocht – besteedden provincies in 2015 nog 254 miljoen aan cultuur, 74 miljoen minder dan in 2011. Daarmee besteedden zij gezamenlijk 23 procent minder aan cultuur (kunsten, erfgoed en letteren samen)¹². Provincies kiezen vaker voor incidentele investeringen in de vorm van impuls gelden in plaats van structurele bestedingen. Erfgoed wordt ontzien, maar op kunsten wordt gemiddeld veertig procent bezuinigd¹³. De verschillen tussen provincies onderling zijn groot.

Ontwikkelingen subsidiebeleid en eigen inkomsten

Al voor de bezuinigingen op cultuur is het ondernemerschap van gesubsidieerde culturele instellingen gestimuleerd. De invoering van een eigen-inkomsteneis is een belangrijke prikkel om gesubsidieerde instellingen minder afhankelijk te maken van de overheid.

Het streven om culturele instellingen minder afhankelijk te maken van subsidies is in lijn met de ambitie van de overheid om het maatschappelijk draagvlak voor cultuur te vergroten. Instellingen worden geacht het draagvlak in de samenleving te vergroten, onder meer door actief op zoek te gaan naar financiële bijdragen via crowdfunding, de Geefwet, sponsoring, publieksinkomsten, vriendencirkels, etc.

In de bekostigingsmix groeit het belang van eigen inkomsten. Vooral nog zijn met name erfgoedinstellingen zoals musea er daadwerkelijk in geslaagd het aandeel private bijdragen in de bekostigingsmix substantieel te laten groeien¹⁴. Volgens de cijfers van de Museumvereniging is het overgrote deel van deze inkomsten afkomstig uit entreegelden¹⁵.

10 Berenschot (2014) *Cultuur & Colleagueakkoorden*, <http://www.kunsten92.nl/publicaties/overig/cultuur-collegeakkoorden/>, p. 20.

11 Min. OCW (2015) *Cultuur in Beeld 2015: Deel 2. Ontwikkelingen in de cultuursector*, p. 37.

12 Vinkenburg, B. (2015) De Cultuuromslag in cijfers, in: *Boekman 103 Wie geeft er aan cultuur?*

13 Berenschot; Boekmanstichting (2015) *Provincies bezuinigen vooral op kunsten: gemiddeld 40%*, persbericht, 13-03-2015, p. 1.

14 Min. OCW (2015) *Cultuur in Beeld 2015: Deel 2*, p. 28.

15 Museumvereniging (2015) *Museumcijfers 2014*, http://www.museumvereniging.nl/Portals/0/1-DeVereniging/Bestanden/MV_museumcijfers2014_LR%20web.pdf.



Wat de ontwikkeling van giften aan cultuur betreft, is na een toename vanaf 2005 in 2009 een daling zichtbaar. In 2005 werd 293 miljoen euro aan giften ontvangen, in 2007 en 2009 steeg dit bedrag naar 355 respectievelijk 419 miljoen. In 2011 en 2013 daalde dit naar 261 respectievelijk 221 miljoen euro. De omslag vanaf 2009 komt grotendeels doordat veel bedrijven hun bijdrage tijdens de economische crisis hebben stopgezet.

Uit een onderzoek naar de Geefwet – van kracht sinds 2013 – blijkt dat de beoogde stijging in donateurs en giften aan culturele instellingen vooralsnog is uitgebleven. Het is nog te vroeg om het effect van de nieuwe wet vast te stellen¹⁶. Er is aanvankelijk ook weinig bekendheid aan gegeven, omdat nog onzeker was of de Europese Commissie de regeling zou goedkeuren. De wet voorziet in een multiplier waarmee particulieren en bedrijven tot 2017 de al bestaande belastingaftrek voor giften aan culturele instellingen met respectievelijk 1,25 en 1,5 kunnen vermenigvuldigen.

Crowdfunding lijkt vooralsnog een beperkte, maar wel groeiende rol te vervullen bij het genereren van inkomsten in de culturele sector. Het speelt tot nu toe alleen een rol bij relatief kleine projecten en instellingen¹⁷. Voor creatieve projecten is in 2014 een bedrag van circa vijf miljoen euro bijeengebracht¹⁸. In 2015 is dat 9,7 miljoen euro, bijna een verdubbeling¹⁹. Daarnaast kan crowdfunding als hefboom dienen voor andere financieringsvormen²⁰. Een deel van de inkomsten uit crowdfunding wordt overigens weer besteed aan uitgaven ten behoeve van de donateurs.

2.3 Enkele beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden enkele meer algemene ontwikkelingen en beleidsdiscussies geschetst die relevantie hebben voor de arbeidsmarkt in de culturele sector en van invloed zijn op de positie van de werknemers en zelfstandigen.

Achtereenvolgens komen aan de orde: de Wet werk en zekerheid (WWZ), het wetsvoorstel Deregulering Beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en de zelfstandigenaftrek.

Wet werk en zekerheid (WWZ)

In het Sociaal Akkoord uit 2013 spraken het kabinet en sociale partners af om de arbeidsmarkt aan te passen aan de veranderende arbeidsverhoudingen in de

16 Bekkers, R., Schuyt, T. en Gouwenberg, B. (red.) (2015) *Geven in Nederland 2015: Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vrijwilligerswerk*, p. 104.

17 OCW (2015) *Cultuur in Beeld 2015: Deel 2. Ontwikkelingen in de cultuursector*, p. 46.

18 WRR (2015) *Cultuur Herwaardenen*, p. 35.

19 <http://www.dkcrowdfunding.nl/#!crowdfunding-in-nederland-in-2015/gz4a7>.

20 Dutch Creative Council (2015) *De Creatieve Industrie*, p. 18. Geraadpleegd op <http://www.creative-council.nl/de-creatieve-industrie>.

samenleving. Een en ander is onder meer uitgewerkt in de WWZ en de Werkloosheidswet (WW).

Met de WWZ (2015) worden veranderingen doorgevoerd op het gebied van flexibele contracten, ontslag en werkloosheid. Onder meer is beoogd dat werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst sneller doorstromen naar een vaste baan. Door de inwerkingtreding van de WWZ verandert de zogeheten ketenbepaling en in beginsel is afwijking hiervan in cao's niet meer mogelijk (zie onderstaand kader). In paragraaf 3.2.3 wordt nader ingegaan op hoe culturele instellingen aankijken tegen de WWZ.

Ketenbepaling

Vóór inwerkingtreding van de WWZ op 1 juli 2015 gold dat vanaf de dag dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden hadden opgevolgd en een periode van 36 maanden hadden overschreden (inclusief de tussenpozen), met ingang van die dag de laatste arbeidsovereenkomst was aangegaan voor onbepaalde tijd. Hetzelfde gold voor meer dan drie voor bepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomsten die elkaar hadden opgevolgd met tussenpozen van niet meer dan drie maanden (de zogenaamde ketenbepaling, 3x3x3-regel). Hiervan kon bij cao worden afgeweken. Uit de rapportage Cao-afspraken 2014 van het ministerie van SZW blijkt afwijking van de ketenbepaling (volgens het oude wettelijke regime) in 2014 in 57 cao's voor te komen*. In de culturele sector is dit onder meer het geval voor uitvoerende podiumkunstenaars.

Door de inwerkingtreding van de WWZ verandert de ketenbepaling. Voor bestaande cao's geldt een overgangsperiode. Vanaf 1 juli 2016 geldt in beginsel voor alle arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd de nieuwe ketenbepaling: maximaal 3 tijdelijke contracten, totale duur niet langer dan 2 jaar, tussenpozen van niet meer dan 6 maanden (de 3x2x6-regel). Alleen voor specifieke gevallen gelden uitzonderingen.

* Ministerie van SZW (2015) *Cao-afspraken 2014*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/10/rapportage-cao-afspraken-2014>.

Wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA)

In het fiscale recht en in het socialezekerheidsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen en werknemers. Dit onderscheid is in de uitvoeringspraktijk van belang voor de vraag of er sprake is van inhoudings- en premieplicht voor de loonheffingen en verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. De Belas-

tingdienst heeft de wettelijke taak om dit te controleren en waar nodig te handhaven. Opdrachtnemers die vooraf duidelijkheid willen hebben over de aard van de arbeidsrelatie, kunnen nu bij de Belastingdienst een Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) aanvragen.

De Tweede Kamer heeft op 2 juli 2015 het wetsvoorstel Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) aangenomen²¹. Het wetsvoorstel beoogt een opdrachtgever medeverantwoordelijk te maken voor de controle op de juistheid van de (fiscale) kwalificatie van de arbeidsrelatie met de opdrachtnemer²².

Met dit wetsvoorstel wordt de huidige Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) afgeschaft. Het voorgestelde alternatief houdt in dat belangenorganisaties van opdrachtgevers of van opdrachtnemers, en ook individuele opdrachtgevers of opdrachtnemers, (model)overeenkomsten voorleggen aan de Belastingdienst, zodat die hierover een oordeel kan geven. Partijen kunnen hieraan zekerheid ontleen over de loonheffingen. De Belastingdienst zal beoordeelde overeenkomsten (voor zover mogelijk) openbaar maken, zodat deze door andere opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen worden gebruikt. Het gebruik van een beoordeelde (model)overeenkomst is facultatief.

Het lag oorspronkelijk in de bedoeling dat de wet DBA op 1 januari 2016 zou worden ingevoerd. De regeling stuit echter op veel maatschappelijk en politiek verzet. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel voorlopig aangehouden²³.

Zelfstandigenaftrek

Op 17 juni 2013 heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen) haar eindrapport *Naar een activerender belastingstelsel* uitgebracht²⁴. De commissie was ingesteld door de staatssecretaris van Financiën met als opdracht scenario's te verkennen om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland. De belastinghervorming zou budgettair neutraal moeten zijn. In het eindrapport adviseert de commissie onder meer de zelfstandigen- en startersaftrek

21 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 34 026.

22 Volgens staatssecretaris Wiebes van Financiën geeft de Belastingdienst met de VAR beschikkingen af "op basis van onbekende feiten en omstandigheden voor nog niet bestaande arbeidsrelaties; het VAR-oordeel heeft daarom in veel gevallen weinig te maken met de werkelijkheid. Vervolgens verhindert de VAR handhaving bij de opdrachtgever, door diens vrijwaring." Bron: www.rijksoverheid.nl/nnavv-wet-dba-19102015.pdf.

23 De plenaire behandeling is nu voorzien voor 26 januari 2016 en eventuele stemmingen zijn voorzien voor 2 februari 2016.

24 Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting>.

voor zelfstandigen over een periode van acht jaar uit te faseren en om de btw met twee procent te verhogen. Daarnaast zou het aantal vrijstellingen moeten worden verminderd. De structurele hervormingen leveren volgens het CPB 140 duizend nieuwe banen op, terwijl de gemiddelde inkomenseffecten beperkt zouden blijven. Naar aanleiding daarvan hebben politieke en maatschappelijke discussies plaatsgevonden, waarin ook het voorstel aan de orde is geweest om het lage btw-tarief van 6 procent in veel gevallen te verhogen tot het huidige standaardtarief van 21 procent²⁵. Die discussies hebben vooralsnog niet geleid tot wijzigingen met betrekking tot het btw-stelsel en de zelfstandigen- en startersaftrek.

Ook in het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZP) dat het kabinet op 2 oktober 2015 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer²⁶, komen fiscale ondernemersfaciliteiten voor zelfstandigen aan de orde. Volgens het rapport dragen fiscale ondernemersfaciliteiten nu niet allemaal effectief bij aan de doelen die met de instrumenten worden nagestreefd, zoals innovatie en creatie van werkgelegenheid, en leiden zij tot verstoringen op de arbeidsmarkt. Daarom zouden de fiscale regimes voor ondernemers (IB-ondernemer en DGA²⁷) en werknemers dichter bij elkaar moeten worden gebracht.

Het kabinet wijst in zijn reactie op het rapport dat zzp'ers een zeer heterogene groep vormen, bijvoorbeeld qua beroep, motivatie, inkomen, achtergrond. Het deelt de analyse uit het IBO-rapport dat op langere termijn het grote verschil dat in de institutionele behandeling van zzp'ers en werknemers is ontstaan, dient te worden verkleind. Het kabinet merkt op dat de analyse van de IBO-werkgroep ruimte laat voor verschillende oplossingsrichtingen om het verschil op het gebied van bescherming en andere arbeidsmarktinstuties te verminderen. Dergelijke oplossingsrichtingen vergen een brede politieke en maatschappelijke discussie. Ook de fiscale behandeling van zzp'ers moet een plek krijgen in deze discussie en wordt op dit moment niet aangepast, aldus het kabinet in zijn reactie op het rapport²⁸.

25 Bettendorf, L. en Nossen, S. (2014) *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB-Policy Brief 2014-02. Den Haag: CPB.

26 Het betreft een rapportage van een onafhankelijke ambtelijke werkgroep, die op 15 april 2015 is afgerond. Het rapport bevat diverse conclusies en beleidsopties. De ministers van SZW en EZ hebben de rapportage op 2 oktober 2015 tezamen met de kabinetsreactie hierop aangeboden aan de Tweede Kamer.

27 Een IB-ondernemer is een ondernemer voor de inkomstenbelasting. Een DGA is een directeur-grotaandeelhouder en is in loondienst van een bv of nv. DGA's zijn in de gesubsidieerde culturele sector nauwelijks actief omdat gesubsidieerde instellingen een stichtingsvorm moeten hebben.

28 SZW (2015) *Aanbiedingsbrief kabinetsreactie IBO ZZP aan de Voorzitter van de Tweede Kamer* d.d. 2 oktober 2015 (ref: 2015-0000263520), p. 5.

2.4 Conclusies

De economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben grote invloed gehad op de Nederlandse arbeidsmarkt. De economische crisis leidde tot overheidsbezuinigingen op verschillende terreinen, onder meer op cultuur. Ook de consumentenbestedingen aan cultuur gingen omlaag. Sinds 2013 bezuinigde de Rijksoverheid 200 miljoen op cultuur (21 procent op de cultuurbegroting). Ook de uitgaven van provincies en gemeenten namen af.

Al vóór de overheidsbezuinigingen op cultuur was een tendens in het subsidiebeleid dat culturele instellingen worden gestimuleerd om ondernemend te zijn. Het belang van private financieringsbronnen groeit ook. Het bedrag aan giften is, na een stijging vanaf 2005, in 2009 echter weer gedaald, met name doordat veel bedrijven hun bijdrage vanwege de economische crisis hebben stopgezet.

Voor de (arbeidsmarkt van de) culturele sector zijn daarnaast ook meer algemene beleidsontwikkelingen van belang. Onder meer betreft dit het kabinetsbeleid ten aanzien van arbeidsrelaties. Zo leidt de WWZ, in werking getreden op 1 januari 2015, onder meer tot aanpassingen op het terrein van flexibele contracten. Deze wet beïnvloedt de beslissing van culturele instellingen om mensen in dienst te nemen. Het wetsvoorstel DBA beoogt de opdrachtgever van een zzp'er verantwoordelijk te maken voor de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie en daarmee ook de VAR af te schaffen. Daarnaast is er de beleidsdiscussie over de zelfstandigenaftrek, waarover binnen de culturele sector zorgen bestaan. Beide ontwikkelingen zijn van betekenis voor de sector, omdat daarin veel zzp'ers werkzaam zijn.

In hoofdstuk 3 zullen de gevolgen van deze algemene beleidsontwikkelingen voor de arbeidsmarkt van de culturele sector nader worden besproken.