

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de minister, mevr. J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

11 april 2016
Kenmerk: RC.2016.07308/3

Betreft: advies inzake amendement 34 300 VIII nummer 118

Geachte mevrouw Bussemaker,

In uw adviesaanvraag van 5 januari 2016 verzoekt u de raad te adviseren over de inzet van een eenmalig bedrag van twee miljoen euro ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van kunstenaars. Dit bedrag is op 3 december 2015 per amendement aangenomen door de Tweede Kamer en moet dit jaar worden bestemd voor het geormerkte doel.

In uw adviesaanvraag verwijst u naar een aantal mogelijke bestedingen van het bedrag: het stimuleren van bijscholing, het bevorderen van ondernemerschap en het ondersteunen van impresariaten. Deze suggesties zijn ontleend aan enkele aanbevelingen uit *Agenda Cultuur, 2017-2020 en verder*. In aansluiting hierop heeft de raad in januari 2016, samen met de Sociaal Economische Raad (SER), een meer algemene verkenning uitgevoerd naar de situatie op de arbeidsmarkt in de culturele sector.

Naar aanleiding van het amendement heeft de culturele sector zich niet onbetuigd gelaten en zijn er tientallen brieven naar uw ministerie gestuurd door onder meer brancheorganisaties, culturele instellingen en cultuurfondsen. U verzoekt de raad om rekening te houden met de inhoud van deze pleitbrieven. De meeste bevestigen de knelpunten die de raad en de SER in de arbeidsmarktverkenning hebben gesignaleerd. Daarnaast worden ook concrete voorstellen gedaan om de twee miljoen euro te besteden.

De raad heeft de elementen van uw adviesaanvraag en de knelpunten uit *Agenda Cultuur* en de arbeidsmarktverkenning naast elkaar gezet. Op basis hiervan hebben wij thema's geïdentificeerd waarbinnen verbeteringen voor de korte en lange termijn met een eenmalige financiële bijdrage gerealiseerd

kunnen worden. Vervolgens zijn de suggesties uit de pleitbrieven afgewogen en komen wij met een aantal aanbevelingen.

De aanbevelingen die de raad in dit advies doet, moeten gezien worden als een eerste stap om de arbeidspositie voor kunstenaars te verbeteren. Wij zullen ook de komende tijd, samen met de SER en partijen uit het veld, blijven zoeken naar wegen om knelpunten op de arbeidsmarkt weg te nemen.

Dit advies is voorbereid door een ad hoc commissie die ook betrokken is geweest bij de arbeidsmarktverkenning. De commissie bestaat uit Jeroen van den Eijnde (lid domeincommissie Beeldende Kunst, Vormgeving en Architectuur), Wim Hupperetz (lid domeincommissie Musea), Wim Jansen (lid domeincommissie Media), Cees Langeveld (lid Raad voor Cultuur), Annick Schramme (lid Raad voor Cultuur) en Klazien Brummel (secretaris Raad voor Cultuur).

Arbeidsmarkt in culturele sector

De verkenning van de Raad voor Cultuur en de SER schetst een beeld van de culturele sector waarin een groot aandeel zzp'ers actief is. En dat aandeel groeit harder dan in andere sectoren. Het aantal hybride dienstverbanden is relatief groot; verschillende werkgevers en opdrachtgevers worden bediend, en professionals wisselen een rol als opdrachtgever en opdrachtnemer vaak af. In een aantal opzichten loopt de culturele sector voor op ontwikkelingen die op de arbeidsmarkt als geheel van toepassing zijn. Het is daarom ook interessant om na te gaan met welke maatregelen de knelpunten, die zich in zo'n arbeidsmarkt voordoen, kunnen worden weggenomen.

Kunstenaars bewegen zich op de arbeidsmarkt met een grote intrinsieke motivatie, maar door verregaande specialisaties is er slechts een geringe mobiliteit van werknemers en zelfstandigen naar andere sectoren. In combinatie met de eerdergenoemde kenmerken leidt dit, ten opzichte van andere sectoren, tot een hogere werkloosheid onder kunstenaars, lagere inkomens bij hetzelfde scholingsniveau en een zwakke onderhandelingspositie met werkgevers en opdrachtgevers. Daarbij ontbreekt het in de culturele sector vaak aan sociale voorzieningen, zoals pensioenopbouw en verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid.

De meest genoemde knelpunten op de arbeidsmarkt in de culturele sector hebben betrekking op achterstallige of zelfs uitblijvende betaling van werkzaamheden, de afschaffing van de VAR in het kader van het wetsvoorstel DBA, en de mogelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek.

Ook is er angst voor de gevolgen van de Wet Werk en Zekerheid en de ketenbepaling op de financiële huishouding van culturele instellingen en de continuïteit van werk voor zzp'ers. Hoewel dit alles een somber beeld oplevert, moet gezegd worden dat ook veel professionals in de culturele sector een bewuste keuze maken voor het zelfstandig ondernemerschap, onder meer vanwege de grote flexibiliteit die dit met zich meebrengt.

Oplossingsrichtingen

Van veel partijen in het veld heeft de raad voorstellen en suggesties gekregen voor het aanpakken of oplossen van de knelpunten die in de arbeidsmarktverkenning zijn gesignaleerd. Grofweg vallen deze te ordenen in drie thema's.

- 1. Beloning en zekerheid.** Het honorarium van veel kunstenaars en andere zelfstandige professionals in de culturele sector blijft achter bij de rest van de economie. In sommige deelsectoren gelden richtlijnen voor honoraria. Er gaan stemmen op om binnen de deelsectoren waar geen sprake is van een dergelijke richtlijn, afspraken te maken over redelijke vergoedingen voor werkzaamheden en het tonen van werk. Ook wordt gepleit voor een eenmalige indexatie van honoraria voor beeldend kunstenaars, musici en andere podiumkunstenaars. Ter illustratie van hoe het ook kan, wordt bij beeldend kunstenaars vaak verwezen naar het zogenaamde 'Deense model'. Daarmee doelt men op de afspraken over tarieven die in Denemarken tussen kunstenaars en musea en presentatie-instellingen zijn gemaakt.¹
- 2. Ondernemerschap.** Het belang van de ontwikkeling van ondernemersvaardigheden is groot in een sector met veel zzp'ers. Dit thema moet dan ook in het curriculum van alle kunstvakopleidingen verankerd zijn. Hoewel dit meestal ook al het geval is, blijft er na de opleiding behoefte aan ontwikkeling van het ondernemerschap. Om die reden wordt ervoor gepleit flankerend beleid te ontwikkelen

¹ Bron: <http://slks.dk/tilskud-tilladelse/stamside/tilskud/refusion-af-udgifter-til-visningsvederlagsordningen/> vertaling BKNL: http://www.platformbk.nl/wp-content/uploads/2015/01/Table-for-calculating-the-display-remuneration_translation_RP260514.pdf
Het model houdt in dat musea en presentatie-instellingen een vergoeding afdragen aan kunstenaars in ruil voor het bruiklenen en tentoonstellen van kunstwerken. Aan de vergoeding ligt een eenvoudige berekening ten grondslag; één procent van de waarde van het kunstwerk wordt vermenigvuldigd met het aantal maanden dat het werk wordt tentoongesteld (minimaal één, maximaal zes), met een ondergrens van ongeveer 333,- euro en een bovengrens van ongeveer 1.000,- euro. In Denemarken wordt jaarlijks 453.333 euro uitgegeven aan de regeling.

en/of de regelingen op dit terrein met behulp van programmagelden voort te zetten.

Oplossingen worden ook gezocht in het gemakkelijker beschikbaar stellen van financiële middelen voor ondernemers in de culturele sector. Alternatieve financiële constructies en *revolving* fondsen zijn als opties voor een oplossing aangedragen. Daarbij wordt onder meer gekeken naar een fonds als het Restauratiefonds dat op deze wijze functioneert. Ook worden goedkope cultuurleningen genoemd als oplossing. Deze worden in Nederland onder andere verstrekt door Fonds Cultuur + Financiering en de Triodosbank. Een vergelijkbaar voorbeeld van laagrentende leningen en/of garantstellingen is de Utrechtse Cultuurlening.² Ook Fonds Kwadraat (voorheen Materiaalfonds) voor beeldend kunstenaars, ontwerpers en fotografen biedt de mogelijkheid om rentevrij nieuwe projecten te presenteren. In Vlaanderen is er onlangs ook aandacht geweest voor aanvullende financieringsmethoden voor cultuur. In februari 2016 is op initiatief van de Vlaamse Minister van Cultuur een 'Witboek aanvullende financiering voor cultuur' gelanceerd.³

- 3. *Marktpositie.*** Hier gaat het specifiek om organisatie en educatie. Bij organisatie kunnen we denken aan de versterking van de onderhandelingsmacht en -positie. Als oplossing voor de zwakke onderhandelingsmacht wordt bijvoorbeeld voorgesteld om impresariaten te ondersteunen die nieuwe talenten begeleiden. Ook het belang van duurzame inzetbaarheid wordt in dit verband genoemd. Kunstenaars en creatieven zouden hun marktpositie op peil kunnen houden door meer voorzieningen te creëren voor een 'leven lang leren'. Ook wordt gewezen op het belang van duurzaam personeelsbeleid van de kant van de werkgevers. Tot slot is in het kader van de onderhandelingsmacht aandacht gevraagd voor auteursrechtelijke kwesties. Hiervoor ontbreekt vaak de (juridische) kennis. Oplossingen worden ook gezocht in het vormen van collectieven die als een platform of aanspreekpunt kunnen dienen voor alle betrokken partijen. Zulke collectieven kunnen ook behulpzaam bij het voeren van een sociale dialoog tussen betrokken partijen.

² Dit is een initiatief van het K. F. Hein Fonds, de gemeente en provincie Utrecht en Cultuur+Ondernemen die een inhoudelijke toets van de ingediende plannen verzorgt.

³ Persmededeling van het departement van cultuur, jeugd, sport en media van Vlaanderen. *Witboek bundelt bouwstenen voor cultuurfinanciering*, woensdag 24 februari 2016: Dit zogenaamde Witboek bevat een overzicht van mogelijke aanvullende financieringsstromen voor de culturele sector. Eén van de ideeën is om een 'cultuurbank' te realiseren. Die bank zal een set microkredieten en leningen verschaffen, waarmee kleine tot zeer grote cultuurprojecten gefinancierd kunnen worden.

Overwegingen

De culturele sector kent een grote diversiteit aan beroepen en functies. Naast kunstenaars, restauratoren, architecten en journalisten horen ook bijvoorbeeld officemanagers, ICT-medewerkers en zakelijk leiders tot de sector.

Voor de arbeidsmarktverkenning hebben de Raad voor Cultuur en de SER zich gericht op alle functies in de culturele sector, dus ook op de ondersteunende functies. Met het oog op uw adviesaanvraag beperkt de raad zich in dit advies tot de scheppende en uitvoerende kunstenaars in alle kunstdisciplines.

De raad heeft per thema een aantal voorstellen geselecteerd die volgens hem een kansrijke bijdrage leveren aan de oplossing van de knelpunten op de arbeidsmarkt in de culturele sector. Bij de keuze hebben wij ons laten leiden door de volgende afwegingen:

- Kan de maatregel van toepassing zijn op alle scheppende en uitvoerende kunstenaars in de culturele sector?
- Bevat de maatregel in potentie aanknopingspunten voor een spin-off, zodat er een basis wordt gelegd voor een structurele oplossing?
- Zijn de maatregelen dit jaar in gang te zetten?

1. Aanbevelingen gericht op beloning en zekerheid

De raad ziet beloning van kunstenaars primair als een uiting van hun maatschappelijke waarde. Er is iets mis met het beloningssysteem als er structureel niet wordt betaald voor diensten of werken. Het onzekere en ongelijkmatige beloningssysteem dat op dit moment de culturele sector karakteriseert, zorgt ervoor dat kunstenaars onvoldoende in staat zijn om in zichzelf en hun beroepspraktijk te investeren.

- De raad adviseert om met belanghebbende partijen een **code** te laten ontwikkelen voor goed werkgeverschap en goed opdrachtgeverschap; een en ander in lijn met de Code Governance Cultuur. Behalve de honoraria zouden bij deze maatregel ook de knelpunten op het gebied van verzekeringen en pensioenen kunnen worden meegenomen.
- Als dit voor bepaalde deelsectoren nog niet is gebeurd, is het volgens de raad wenselijk dat er **richtlijnen** komen voor honoraria. Zo blijkt uit diverse onderzoeken dat met name beeldend kunstenaars regelmatig onbetaald deelnemen aan tentoonstellingen in presentatie- instellingen en musea, of tegen zeer lage vergoedingen

diensten aanbieden. In andere deelsectoren bestaan er echter al geruime tijd dergelijke richtlijnen, zoals bijvoorbeeld voor de filmsector, voor vertalers en voor illustratoren. In deze deelsectoren wordt ook gebruikgemaakt van modelcontracten. Het ligt volgens de raad in de rede dat sociale partners en brancheverenigingen binnen de desbetreffende sectoren deze richtlijn ontwikkelen in samenspraak met de Nederlandse mededingingsautoriteit en dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de goede voorbeelden die er op dit gebied al zijn. De raad moedigt de sector aan om in het verlengde hiervan een dialoog op gang te brengen over principes van goed opdrachtgeverschap en goed werkgeverschap. De raad vindt dat hiervoor niet direct extra middelen hoeven te worden vrijgemaakt, maar de overheid kan de ontwikkeling van deze richtlijnen, principes en/of code - waar nodig - wel faciliteren.

- Zoals gezegd, ontvangen met name beeldend kunstenaars geen of nauwelijks vergoedingen voor hang- en stageld. De raad adviseert voor deze beroepsgroep te onderzoeken of een **matchingsregeling** - conform het 'Deense model' - ook in Nederland toegepast kan worden. De raad is van mening dat hang- en stagelden een component van het bekostigingsmodel van musea en presentatie-instellingen behoren te zijn, maar hij realiseert zich dat dit nu vaak niet het geval is. De voorgestelde matchingsregeling beoogt niet kostendekkend te zijn, maar is bedoeld om instellingen een zetje in de goede richting te geven, bijvoorbeeld door 10-25% van de kosten te matchen. De regeling moet gezien worden als een experiment ter stimulering van goed opdrachtgeverschap voor een periode van circa twee jaar. Daarna zou de doelmatigheid ervan geëvalueerd kunnen worden. De regeling zou bij voorkeur uitgevoerd moeten worden door een bestaande instelling, bijvoorbeeld het Mondriaanfonds, zodat uitvoeringskosten beperkt blijven. Bovendien denkt de raad dat het Mondriaanfonds de instrumenten heeft om een kwaliteitsoordeel te formuleren over de aanvragen.
- Voor veel kunstenaars zijn verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid of ziekte te duur. De raad adviseert om in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken te onderzoeken welke alternatieve **verzekeropties** er zijn of ontwikkeld zouden kunnen worden om te voorkomen dat zzp'ers in de culturele sector onverzekerd zijn voor ziekte of arbeidsongeschiktheid. De opschaling of ondersteuning van bijvoorbeeld broodfondsen of

soortgelijke coöperatieve voorzieningen zou onderdeel van dit onderzoek moeten zijn.

- Tot slot adviseert de raad om met de betrokken ministeries **fiscale regelingen** onder de loep te nemen en te bezien welke maatregelen genomen kunnen worden om zzp'ers in de culturele sector uit de wind te houden. Zo is te verwachten dat de mogelijke afschaffing van de zelfstandigenaftrek zeer negatieve gevolgen zal hebben voor het inkomen van een grote groep zzp'ers in de culturele sector.

2. Aanbevelingen gericht op het ondersteunen en faciliteren van ondernemerschap

Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat een sterke intrinsieke motivatie om kunst te beoefenen gecombineerd wordt met ondernemerstalent en ondernemersvaardigheden. Om kunstenaars voor te bereiden op het zelfstandig ondernemerschap bieden vrijwel alle kunstvakopleidingen inmiddels aandacht aan de benodigde vaardigheden. Behalve hulp bij het opzetten van een onderneming, kunnen opleidingsinstanties ook informatie geven over actuele ontwikkelingen op bijvoorbeeld fiscaal en arbeidsrechtelijk gebied.

- De raad adviseert een substantieel deel van de beschikbare twee miljoen euro te besteden aan maatregelen die ondernemerschap bij zzp'ers en kleine ondernemers bevorderen. De raad denkt hierbij aan een gecombineerde aanpak, waarbij nieuwe, **laagdrempelige financiële diensten** worden ontwikkeld om zzp'ers en/of kleine ondernemers in de culturele sector in staat stellen om te investeren in zichzelf en hun beroepspraktijk. De raad constateert echter dat zzp'ers en kleine ondernemers vaak niet op de hoogte zijn van dit soort voorzieningen en diensten. Daarom beveelt de raad aan te onderzoeken welk **flankerend beleid** nodig is om hen voor te lichten en te begeleiden bij het maken van kansrijke investeringsaanvragen.
Bij de uitvoering van deze maatregelen moet gestreefd worden naar een eenvoudig en toegankelijke infrastructuur, bij voorkeur door aansluiting te zoeken bij een bestaand fonds, zodat de beheerkosten laag blijven en er geen nieuw instituut hoeft te worden opgericht. Het heeft de voorkeur van de raad dat zo'n fonds zichzelf geheel of gedeeltelijk in stand kan houden.
- De raad is gecharmeerd van het idee om in de praktijk uit te zoeken hoe verdienmodellen in de culturele sector vernieuwd en getest

kunnen worden. Hij stelt voor om hiervoor **proeftuinen** in te richten waarin kunstenaars uit verschillende deelsectoren, onder begeleiding van professionals uit de zakelijke en financiële dienstverlening, gaan experimenteren met nieuwe verdienmodellen.

3. Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie

Tijdens een ondernemingscyclus is het de kunst om een goede concurrentiepositie te behouden. De kans is echter klein dat opdrachtgevers zorgen voor bijscholing van hun flexibele schil van freelancers en zzp'ers. Gedurende de hele loopbaan is er daarom behoefte aan bijscholing of beantwoording van kennisvragen ten behoeve van de duurzame inzetbaarheid. Cursussen, vouchers, bijscholings- en omscholingstrajecten zijn in dat verband van groot belang. Op dit terrein zijn goede praktijkvoorbeelden te vinden, waarvan de gehele culturele sector kan profiteren. Er zijn inmiddels ook diverse regelingen in het leven geroepen om het ondernemerschap en de (om)scholing te bevorderen, maar de raad constateert ook dat er vaak sprake is van een versnipperd aanbod. Hierdoor is niet iedereen goed op de hoogte van kwesties die spelen op de arbeidsmarkt, van juridische en arbeidsrechtelijke zaken of van regelingen die kunstenaars kunnen helpen om hun positie te versterken.

- De raad vindt het belangrijk dat versnippering in de culturele sector wordt tegengegaan door de vorming van **collectieve initiatieven** te stimuleren. Het is goed dat er breed gedragen platforms en aanspreekpunten komen voor én door de culturele sector. Om te beginnen kan er een inventarisatie worden gemaakt van collectieve initiatieven, zoals bijvoorbeeld coöperaties en broodfondsen, zodat zzp'ers beter zicht krijgen op de mogelijkheden in hun regio om zich te organiseren of om zich bij een collectief aan te sluiten.
- **Agentschappen** zijn van belang in de culturele sector om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. De raad signaleert dat het voor beginnend, uitvoerend talent moeilijker is geworden om aansluiting bij een agentschap of impresario te krijgen; de contractbedragen voor beginnend talent zijn vaak laag en daardoor economisch onrendabel. Talenten in de culturele sector hebben in het begin van hun carrière baat bij financiële ondersteuning om zich door een agent(schap) te kunnen laten vertegenwoordigen, zodat zij zich op de ontwikkeling van hun talent kunnen concentreren.

- Het is volgens de raad goed om te onderzoeken hoe de bij- en omscholing voor de gehele culturele sector het beste ingevuld en uitgevoerd kan worden. Verschillende maatregelen en instrumenten worden daarvoor op dit moment ingezet, bijvoorbeeld via de sectorplannen in het kunstvakonderwijs. De raad adviseert daarom eerst een onderzoek te doen naar de effectiviteit van maatregelen die de loopbaanontwikkeling in de culturele sector kunnen bevorderen, zodat de meest geschikte instrumenten ingezet kunnen worden om ook bij creatieve en culturele ondernemers 'een leven lang leren' te bevorderen.

Verdeling van twee miljoen euro

De raad doet hierboven een aantal voorstellen voor de besteding van twee miljoen euro aan maatregelen die bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktsituatie in de culturele sector. De raad ziet af van een precieze verdeling, daarvoor is eerst een concrete uitwerking per maatregel nodig. De raad adviseert om een substantieel deel van het beschikbare bedrag - circa € 800.000 tot € 1.000.000 - te besteden aan maatregelen die het ondernemerschap in de culturele sector ondersteunen, waarbij gedacht moet worden aan het onderzoek naar en de ontwikkeling van een infrastructuur voor begeleiding bij investeringsaanvragen en het aanvullen van fonds(en) van waaruit laagdrempelige, laagrentende leningen en/of microkredieten kunnen worden verstrekt.

Ook de matchingsregeling naar het 'Deense model' verdient in de ogen van de raad een substantiële bijdrage. Voor deze maatregel stelt de raad voor om een bedrag van circa € 600.000 uit te trekken.

Voor maatregelen die gericht zijn op onderzoek, impresario's/agentschappen en experiment stelt de raad voor om tussen de € 100.000 tot € 300.000 elk uit te trekken. De kosten die verbonden zijn aan de ontwikkeling van codes, richtlijnen en/of protocollen kunnen grotendeels door de sector zelf worden gedragen.

Tot slot

Met dit advies is het debat over de arbeidsmarkt in de culturele sector zeker nog niet ten einde. De raad moedigt werkgevers en werknemers, brancheorganisaties, collectieven en vanzelfsprekend ook de kunstenaars zelf aan om met elkaar in dialoog te blijven over maatregelen en initiatieven die knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen wegnemen.

De Raad voor Cultuur en de SER zullen ook gezamenlijk blijven werken aan deze problematiek. Om de discussie weer een stap verder te brengen, zullen de raden medio april een bijeenkomst organiseren met partijen uit het veld.

Met vriendelijke groet,

Joop Daalmeijer
Voorzitter

Jeroen Bartelse
Directeur