

Een gezonde culturele arbeidsmarkt

Een actuele kijk op de culturele arbeidsmarkt

Wat we al in onze arbeidsmarktadviezen in samenwerking met de Sociaal-Economische Raad (SER) aantoonde en in onze sectoranalyses meervoudig bevestigd zagen, is dat de arbeidsomstandigheden van werkenden in de culturele sector – kunstenaars en medewerkers achter de schermen – onder de maat zijn. Dit is in strijd met de eerste doelstelling van cultuurbeleid, die stelt dat talent in elke discipline in staat moet worden gesteld zich optimaal te ontplooiën. Daarvoor zijn gezonde arbeidsmarktomstandigheden een vereiste: eerlijke betaling, eerlijke secundaire arbeidsvoorwaarden, goede loopbaankansen, een gezond concurrentieklimaat. Van gesubsidieerde instellingen vraagt dit goed werkgeverschap en goed opdrachtgeverschap, alsmede goed toezicht hierop.

Om dit te bewerkstelligen zijn enkele kleine ingrepen niet genoeg. Het probleem is meerkoppig en de verantwoordelijkheid om het op te lossen ligt bij vele partijen. Er is een gezondmakingsoperatie nodig over de hele linie van de sector.

Dit is niet alleen in het belang van individuele werkenden in de sector. Het zal er ook toe leiden dat de cultuursector zich steviger kan profileren ten opzichte van andere maatschappelijke domeinen en het bedrijfsleven. Dit zal een intensievere samenwerking met deze domeinen en met internationale partners tot gevolg hebben. Voor bestuurders, toezichthouders en leidinggevendenden zal het interessanter worden om voor een baan in de cultuursector te kiezen. De maatschappelijke en economische positie van de cultuursector kan hiermee in elk opzicht worden versterkt.

Advieshistorie

Met de SER heeft de raad de situatie op de arbeidsmarkt in de culturele sector in kaart gebracht in de 'Verkenning arbeidsmarkt culturele sector'.^[1] Omdat de conclusies niet mals waren, werden diverse vervolgadvisies uitgebracht. Deze moeten ertoe leiden dat de sector en de overheid maatregelen nemen om de vaak zeer kwetsbare positie van kunstenaars en creatieven in de culturele sector te verbeteren.

De Tweede kamer stelde in 2016 via een amendement incidenteel geld beschikbaar om de arbeidsmarktpositie van werkenden in de culturele en creatieve sector te verbeteren. Dit bedrag werd onder andere ingezet voor een experiment met een honorariumregeling bij de Mondriaan Stichting voor exposerende kunstenaars. De culturele sector zelf vroeg de Raad voor Cultuur en de SER te adviseren. Deze 'maatschappelijke' adviesvraag werd ook gedragen door de minister van OCW.

In 2017 kwam hieruit het advies 'Passie gewaardeerd' voort, met als een van de belangrijkste aanbevelingen aan de sector om een arbeidsmarktagenda op te stellen.^[2] De sector pakte de handschoen op en sinds 2017 werken werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigde makers gezamenlijk aan de uitvoering van een Arbeidsmarktagenda met 21 agendapunten.

Naar betere arbeidsomstandigheden

De sector heeft zelf gewerkt aan een landelijke 'Arbeidsmarktagenda Culturele en Creatieve Sector'. Onderdeel hiervan is de uitwerking en implementatie van een Fair Practice Code, die onder het motto 'pas toe of leg uit' toeziet op voornoemde zaken. De code kent vijf kernwaarden: solidariteit, transparantie, duurzaamheid, diversiteit en vertrouwen. Als deze kernwaarden worden onderkend, zal dit onder meer resulteren in een eerlijke beloning voor werk.

In het veld worden de uitgangspunten van de Fair Practice Code breed gedragen. Dat de toepassing ervan een stijging in de loonkosten tot gevolg zal hebben, wordt eveneens onderkend. De raad vindt de eerlijke beloning een belangrijke en ook principiële kwestie, die boven kwantitatieve doelstellingen gaat en ook boven de werkgelegenheid. Hoeveel het toepassen van een eerlijke-betalingsprincipe precies gaat kosten, is niet te zeggen. Nog niet in alle deelsectoren zijn cao's opgesteld, en er gelden niet binnen alle deelsectoren minimumtarieven voor zzp'ers.

Daarom is de sociale dialoog – het spreken met één stem – in de gehele sector van belang. De code is van de sector zelf en de sector zal deze dan ook moeten toepassen, net als de opdrachtgevers en werkgevers buiten de culturele sector. De raad ondersteunt de voornemens om een platform in te richten waar het sociaal arrangement tussen enerzijds werkenden en opdrachtnemers en anderzijds werkgevers en opdrachtgevers tot stand kan komen. Dit platform is het fundament voor goede afspraken binnen de sector met betrekking tot tarieven, pensioenen, arbeidsongeschiktheid en scholing.

Fair practice per sector

Het is sterk afhankelijk van de staat van elke sector, discipline of zelfs (groep) instelling(en) daarbinnen in hoeverre de Fair Practice Code al volledig kan worden toegepast, met name waar het de vraag naar een cao- of normconforme betaling betreft.

Sommige sectoren hebben reeds een eigen cao, onder andere de cao Toneel en Dans (algemeen verbindend verklaard), de musea, Nederlandse orkesten (de bij de VVNO aangesloten symfonieorkesten), Nederlandse theaterpodia, Nederlandse poppodia en -festivals, (orkest)remplaçanten en vrije theaterproducenten. ^[3] Sommige organisaties hebben hun eigen cao, zoals LKCA, Metropole Orkest, Nationale Opera & Ballet (met uitzondering van de balletdansers, die onder de cao Toneel en Dans vallen) en Paradiso. Veel cao's worden slechts in een deel van een (sub)sector toegepast (bijvoorbeeld door die organisaties die lid zijn van de onderhandelende beroepsvereniging). Sommige grote sectoren (zoals in de muziek) hebben nog geen cao's.

Daarnaast wordt in de gehele cultuursector vooral veel met zzp'ers gewerkt. Ook voor hen moeten passende tarieven worden toegepast en moet worden toegezien op eerlijke betaling. Dat is in de praktijk complex, zoals we ook in onze verkenning en ons advies in samenwerking met de SER lieten zien.

Ontwerpsectoren

De ontwerpsector, die voor een groot deel uit freelance ontwerpers en architecten bestaat, is zeer gevoelig voor conjunctuurschommelingen: bij hoogconjunctuur stijgen de uurtarieven, bij laagconjunctuur dalen ze snel. Alleen de grotere bureaus met een buitenlandse orderportefeuille hebben zich goed door de recente crisis heen weten te slaan. Daarbij komt fair practice in de ontwerpsector ook in het geding doordat van ontwerpers dikwijls wordt gevraagd 'om niet' of tegen heel lage betaling te pitchen of aan prijsvragen mee te doen, en om hun auteursrechten af te staan door onbetaald ideeën te leveren. Overheden moeten in hun verantwoordelijkheid als opdrachtgever uitgaan van fair practice.

Direct rijksgesubsidieerd in de ontwerpsector is één ondersteunende instelling (Het Nieuwe Instituut). Omdat dit geen cultuurproducerende instelling is, zal verplichte toepassing van de Fair Practice Code hier niet direct leiden tot financiële problemen.

Letteren

Zoals we al in ons advies 'De daad bij het woord' over de letterensector schreven, zijn auteursinkomens flink ondermodaal. ^[4] De inkomstenpositie van auteurs is de laatste jaren steeds meer onder druk komen te staan. De structurele disbalans tussen vraag en aanbod die ontstaat omdat kunstenaars hun kunst produceren vanuit een intrinsieke aandrang, geldt bij uitstek voor auteurs. Hierbij komen enkele specifieke factoren die de boekenmarkt bemoeilijken. Allereerst liepen door de economische crisis consumentenbestedingen terug. Daarnaast staat het lezen als bezigheid onder druk door de toenemende concurrentie van andere vormen van vrijetijdsbesteding. De boekenverkoop liep in de periode 2008 – 2014 stelselmatig terug, met grote gevolgen voor de inkomsten van auteurs.

Podiumkunsten

Veel producerende podiumkunstinstanties maken deel uit van de BIS of ontvangen subsidies via het Fonds Podiumkunsten. De BIS-instellingen voldoen op papier alle aan de Fair Practice Code. Ze betalen conform cao en hanteren hiervan afgeleide tarieven voor freelancekrachten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat veelvoorkomende zaken als structureel overwerk, (te) lage inschaling voor zwaardere verantwoordelijkheden en een (te) groot beroep op vrijwillige krachten en/of stagiairs niet uit de bestedingsverantwoordingen zijn af te leiden. Veel instanties zijn financieel kwetsbaar, medewerkers lopen op hun tenen en het aantal burn-outgevallen sinds de bezuinigingsronde van 2013 is opvallend en vormt reden tot zorg.

Veel fondsgesubsidieerde podiumkunstinstanties hebben de afgelopen periode aangegeven binnen de bestaande subsidiebudgetten van het fonds niet te kunnen voldoen aan fair practice-normen. Enerzijds zijn de normbedragen per uitvoering laag. Vooral ensembles met een groot aantal musici komen daardoor snel in problemen. Met betrekking tot de muziekensembles heeft de minister voor deze ensembles extra middelen beschikbaar gesteld aan het FPK voor de periode tot 2020.

Tegelijk blijkt fair practice nog onvoldoende prioritair in het beleid van veel podiumkunstgezelschappen, die in hun enthousiasme om voorstellingen te produceren vaak bereid zijn wat water bij de wijn te doen.

Veel freelance podiumkunstenaars – het overgrote deel van de werkenden in deze sector – combineren betaalde opdrachten met onbetaald werk, werk tegen symbolische vergoedingen en bijbanen. Het bevordert hun onderhandelingspositie niet dat onderbetaling in de sector sinds jaar en dag schering en inslag is. Veel werkenden in de sector accepteren dit als normaal, of hooguit als vervelend bijeffect van hun beroep. Voor elke kunstenaar die weigert voor een onredelijk laag bedrag te komen optreden, staan negen anderen te springen. Het is de verantwoordelijkheid van werk- en opdrachtgevers in de sector om gezamenlijk te blijven werken aan betere honorering en bewustwording hieromtrent.

Speciale aandacht is nodig voor de praktijk van projectmatig gesubsidieerde podiumkunstgezelschappen en -ensembles, die vaak een beroep doen op verschillende private en publieke fondsen en overheden om hun project te kunnen bekostigen (deze cofinanciering is vaak een vereiste). Worden één of meer van de aanvragen niet toegekend, dan komt de betaling van medewerkers als eerste in het geding.

Fair practice voor dansers

In ons advies 'Alles beweegt' over de danssector vroegen we aandacht voor de situatie rond de Omscholingsregeling voor dansers, die dansers via hun werkgever laat sparen voor een omscholingstraject na hun loopbaan (die gemiddeld rond het 34ste levensjaar eindigt). ^[5]

Deze regeling wordt bekostigd uit premiebijdragen van dansers en gezelschappen en uit overheidssubsidie, die sinds 2009 via de werkgevers naar de Omscholingsregeling zouden moeten worden doorgeleid. Het gaat echter niet om geormerkte middelen en de regeling is sindsdien ruim 20 procent van deze subsidiegelden kwijtgeraakt. De verslechterde positie van deze regeling baart de raad zorgen. In 'Alles beweegt' riepen we de minister en het Fonds Podiumkunsten op om samen met de sector te bekijken hoe een deel van de subsidies toch weer kan worden aangewend voor de Omscholingsregeling, enerzijds door hiervoor een deel van de subsidie te oormerken, anderzijds door subsidies waar nodig te verhogen met het oog op een eerlijke bedrijfsvoering. Dit past binnen onze aanbevelingen om fair practice tot subsidiecriteria te verheffen. Een passende bijdrage aan de Omscholingsregeling kan door dansgezelschappen worden overeengekomen in het kader van de Fair Practice Code.

Beeldende kunst en musea

De zelfredzaamheid in de beeldende-kunstsector is hoog. Maar uit onderzoeken blijkt dat ook beeldend kunstenaars en bemiddelaars moeilijk van hun werk kunnen leven. Met een mix aan inkomsten uit artistiek werk, bijbanen en werk- en projectbijdragen blijft de inkomensvorming vaak achter. De raad heeft hier in diverse publicaties de aandacht op gevestigd. De financiële positie van presentatie-instellingen en postacademische instellingen is vaak precair vanwege de onderbezetting en de aard van hun activiteiten. Hiervoor zijn met moeite sponsors en donateurs te vinden en is het resultaat van crowdfunding beperkt. De sector zelf heeft meegewerkt aan de Fair Practice Code, die in samenhang met de Richtlijn Loongebouw Presentatie-instellingen de ongelijkheid in betaling en arbeidsvoorwaarden op termijn moet kunnen wegnemen. Maar dan geldt wel dat subsidies van instellingen zodanig moeten zijn dat kunstenaars en personeel betaald kunnen worden zonder dat de uitvoering van het tentoonstellingsprogramma achterblijft bij de ingediende plannen. We vinden het belangrijk dat instellingen in subsidieaanvragen duidelijk aangeven hoe zij hun bedrijfsvoering en programmering denken te gaan bekostigen.

Het Mondriaan Fonds heeft het 'Experimenteerreglement kunstenaarshonoraria' ingesteld om een financiële stimulans te bieden aan instellingen die de Richtlijn voor kunstenaarshonoraria toepassen. Deze is nu door circa honderd instellingen onderschreven, waaronder presentatie-instellingen en musea. De raad vindt het belangrijk dat een veel groter aantal instellingen de richtlijn gaat hanteren. We bepleiten dat de Museumvereniging een rol gaat spelen bij het propageren van het volgen van de richtlijn.

De museumsector heeft verder een eigen cao om de arbeidsomstandigheden van medewerkers (geen kunstenaars) te regelen.

Betalingen uit rechten

Specifieke problematiek zien we met betrekking tot de beroepspraktijk van kunstenaars die hun inkomsten (deels) halen uit rechten, zoals auteurs, ontwerpers, filmmakers, muzikartiesten en -producers en componisten. Voor deze groepen is het in het huidige tijdgewricht nagenoeg onmogelijk een gezond inkomen te vergaren met hun werk. In het met de SER uitgebrachte advies 'Passie gewaardeerd' heeft de raad al aandacht geschonken aan de verdeling van inkomsten uit auteursrecht.

Deze zorg herhalen we op deze plek. Voor componisten geldt bijvoorbeeld dat zij inkomsten mislopen omdat gesubsidieerde orkesten, ensembles en koren vaak tegen lage recettes of uitkoopsommen optreden (de subsidie compenseert dit), terwijl auteursrechtenorganisaties alleen de recette/gage of uitkoopsom als grondslag voor rechtenbetaling nemen. Daardoor ontvangen componisten structureel te lage vergoedingen. Compensaties die hiervoor lange tijd golden, worden drastisch ingeperkt. Daarbovenop geldt dat componisten vaak compositie-inkomsten mislopen omdat uitvoerende instellingen een te klein gedeelte van de subsidie afdragen aan de componist, omdat ze (ten onrechte) het compositiebudget deels gebruiken voor marketing, het maken van partijen of het huren of kopen van bladmuziek. Ook artiesten die hun

inkomsten vergaren uit streaming trekken aan het kortste eind, omdat streamingdiensten niet verplicht zijn naburige rechten af te dragen.

Voor auteurs en vertalers staan de leenrechtvergoedingen onder druk. Dit is het gevolg van een afnemend aantal uitleningen en dalende vergoedingen, onder andere door de opkomst van de Bibliotheek op School (scholen zijn in het kader van de Auteurswet vrijgesteld van leenrecht). Verder delen uitgevers rechten voor het uitlenen van e-books onvoldoende met auteurs en vertalers, ook al dragen platforms voor e-books wel rechten af aan uitgevers.

Voor deze en vergelijkbare groepen kunstenaars moeten betere afspraken worden gemaakt tussen enerzijds uitgevers en uitvoerende/uitzendende/uitlenende instellingen en anderzijds de kunstenaars. Op deze afspraken moet door subsidiegevers worden toegezien, bijvoorbeeld door te vragen auteursrechten en compositiehonoraria op te nemen in hun begroting en mogelijk bedragen hiervoor te oormerken.

Verder is het raadzaam om on-demandplatforms, bioscopen en filmtheaters (voor de film) en gesubsidieerde ensembles en orkesten (voor muziek en muziektheater) een heffing op te leggen om circulariteit in de sector te bevorderen en om quota op te leggen voor een bepaald aandeel verplicht nieuw Nederlands aanbod (film of composities).

We verwijzen voor deze problematiek verder naar het advies 'De balans, de behoefte' over de muzieksector, waarin we onder andere dieper ingaan op de magere verdiensten van muzikartiesten via streamingdiensten. ^[6] De raad herhaalt zijn oproep aan de overheid om zich hard te maken voor afspraken op Europees niveau om het auteursrecht beter te laten aansluiten op de huidige digitale distributiesystemen voor muziek.

Hoe nu verder?

De raad ziet dat er met betrekking tot de Arbeidsmarktagenda gebouwd wordt aan het fundament, de structurele sociale dialoog, en is positief over het voornemen van de minister om de Fair Practice Code te omarmen als 'het nieuwe normaal'. Omdat nog aan het fundament wordt gebouwd, stelt de raad voor om de Fair Practice Code wel als subsidievoorwaarde te introduceren, maar er tot 2024 een 'pas toe of leg uit'-principe aan te verbinden. Zo zal het voor (deel)sectoren met veel zzp'ers en zonder cao of normbedragen meer inspanningen vergen om de betaling van werk op orde te brengen dan voor (deel)sectoren met veel medewerkers in vaste dienst die al wel een cao en normbedragen zijn overeengekomen. In 2024 moet de sector er klaar voor zijn om aan de code te voldoen.

Deze ontwikkeling vraagt ook om meebewegen van het Rijk, overheden binnen stedelijke cultuurregio's en cultuurfondsen voor wat betreft de prestatie-eisen. De invoering van de code gaat niet zonder ergens een veer te laten. Het heeft immers gevolgen voor de output (kwantitatief) en voor de werkgelegenheid. Het is noodzakelijk om bij subsidiëring uit te gaan van realistische subsidiebedragen en prestatieafspraken. Waar nodig en billijk dienen door overheden en fondsen gehanteerde normbedragen te worden bijgesteld.

Het verheugt de raad dat enkele stedelijke cultuurregio's in hun cultuurprofielen al hebben aangegeven fair practice hoog in het vaandel te hebben staan. Zo wil Regio Twente de Fair Practice Code hanteren in haar cultuurbeleid. Regio Rotterdam heeft aangegeven aan te sluiten bij de doelstellingen en acties uit het landelijk programma 'Arbeidsmarktagenda Culturele en Creatieve Sector', waarvan de Fair Practice Code onderdeel uitmaakt. De Amsterdamse Kunstraad verwacht eveneens dat de Arbeidsmarktagenda deel zal uitmaken van de subsidieverplichtingen in de volgende kunstenplanperiode.

De raad adviseert het Rijk verder om te verkennen of het mogelijk is instellingen te verplichten als voorwaarde voor subsidietoekenning actief deel te nemen aan het platform dat de sector inricht om het sociaal arrangement tussen enerzijds werkenden en opdrachtnemers en anderzijds werkgevers en opdrachtgevers tot stand te brengen. De overheid zou deelname hieraan ook kunnen bevorderen door middelen voor scholing louter ter beschikking te stellen aan actieve platformdeelnemers.

Met betrekking tot eerlijke rechtenbetalingen adviseert de raad bij subsidietoekenningen toe te zien op eerlijke afspraken tussen enerzijds uitgevers en uitvoerende/uitzendende instellingen en anderzijds de kunstenaars, bijvoorbeeld door instellingen te vragen auteursrechten en compositiehonoraria op te nemen in hun begroting en mogelijk bedragen hiervoor te oormerken.

Ten slotte stelt de raad voor om met betrekking tot de audiovisuele sector heffingen in te voeren voor eindexploitanten.

In 'deel 3' van dit advies werken we deze aanbevelingen concreet uit.

Duurzaamheid

De raad heeft als vierde doelstelling geformuleerd dat cultuur en maatschappij in een wederkerige relatie tot elkaar moeten staan. Dat betekent dat cultuur zich rekenschap moet geven van haar plek in de maatschappij, óók op het gebied van klimaat en duurzaamheid. We pleiten ervoor dat instellingen zich bewust zijn van hun ecologische voetafdruk en deze waar mogelijk verkleinen.

Tot ons genoegen constateren we dat er goede voorbeelden zijn van culturele instellingen die zich actief inzetten om klimaatneutraler te functioneren. Zo streven instellingen ernaar bij nieuwe of vernieuwde huisvesting een BREEAM-NL-keurmerk te verkrijgen, dat de duurzaamheid van gebouwen op negen indicatoren garandeert. Ook is er een (nog beperkt) aantal instellingen dat een Green-Key-certificaat heeft. Dit is een internationaal keurmerk voor duurzame bedrijven dat is ontwikkeld voor de recreatie- en vrijetijdsbranche. We zien ook dat instellingen investeren in ledverlichting, koude-warmteopslag en dergelijke.

Uit de cultuurprofielen blijkt verder dat een aantal stedelijke cultuurregio's zich op dit vlak inzet. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een aantal projecten gestart om de milieu-impact te verbeteren, zoals een Zero Waste Expeditie van veertien culturele instellingen in de Plantagebuurt, dat wordt uitgebreid met instellingen rond het Leidseplein. De MRA heeft daar ook een proeftuin voor opgericht.

Daarnaast constateert de raad dat een aantal stedelijke regio's energietransitie, milieu en duurzaamheid, voedselproductie en biodiversiteit benoemt als kansrijke innovatieve opgaven voor kunstenaars en ontwerpers. In Rotterdam bijvoorbeeld doet IABR-Atelier Rotterdam ruimtelijke verkenningen op het gebied van de next economy, de maakindustrie en de energietransitie. Ede-Wageningen ziet mogelijkheden in de combinatie van kunst en biodiversiteit, bijvoorbeeld in samenwerking met de WUR. En We The North wil een proeftuin inrichten waarin kunstenaars betrokken worden bij sociale, economische en ook ecologische vraagstukken.

De raad ziet zulke initiatieven als kansrijke manieren om de verbinding tussen cultuur en maatschappij te versterken. Met name de ontwerpsector kan hier een prominente rol in spelen. Daarom liggen vooral de stedelijke cultuurregio's waarin de ontwerpsector een sterke infrastructuur heeft voor de hand als voortrekkers op dit gebied. De stedelijke cultuurregio's bieden ook het juiste schaalniveau om duurzaamheidsinitiatieven op te zetten. Zij kunnen als laboratorium fungeren en goede praktijkvoorbeelden ontwikkelen voor andere stedelijke regio's.

De raad adviseert de sector om goede voorbeelden met elkaar te delen en zo van elkaar te leren. Binnen de governance-structuur van een instelling zou duurzaamheid ook een belangrijk aandachtspunt moeten zijn.

Daarnaast pleiten we ervoor dat duurzaamheid ook vanuit de rijksoverheid meer wordt gestimuleerd. Zo zou er bijvoorbeeld binnen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een subsidieregeling gemaakt kunnen worden die instellingen ondersteunt om hun gebouw te verduurzamen.

1

Verkenning arbeidsmarkt culturele sector (pdf)
Raad voor Cultuur, SER,
2016

2

'Passie gewaardeerd'
Raad voor Cultuur, SER,
2017

3

Al lange tijd wordt gepoogd een nieuwe versie van deze cao van de grond te brengen, maar tot dusver zonder concreet resultaat.

4

'De daad bij het woord'
Raad voor Cultuur, 2017

5

'Alles beweegt'
Raad voor Cultuur, 2018

6

'De balans, de behoefte'
Raad voor Cultuur, 2018