

rapportage
dialogosessies



**Noodsteun in de culturele
en creatieve keten**

INHOUD

1	Inleiding & aanleiding	3	
2	Generieke steun	5	
3	Specifieke steun	8	
4	Overige bevindingen en aanbevelingen	13	
<i>Bijlagen</i>			
1	Plan van aanpak	16	
2	Overzicht deelnemers	19	
3	Beschrijving deelsectoren	20	
4	Juridische context begrip 'werkende'	23	

1 INLEIDING & AANLEIDING

Deze rapportage gaat in op de noodsteunpakketten in de culturele en creatieve sector en de mate waarin sprake is geweest van het doordruppelen van die noodsteun in de keten (trickle down). Bij het lezen van deze rapportage is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat dankzij de steunpakketten de culturele en creatieve infrastructuur grotendeels intact is gebleven. Er is voldoende basis om na de crisis weer te kunnen opstarten. Het overgrote deel van de sector kan dankzij de steun, en dankzij scherpe keuzes in de bedrijfsvoering van instellingen, blijven bestaan. Hiermee is de zogenaamde ‘vitale (regionale) infrastructuur’ in het land overeind gebleven, dit laatste ook mede dankzij steun van lagere overheden en diverse fondsen. Echter moet ook opgemerkt worden dat zowel instellingen als zzp’ers nauwelijks nog reserves hebben waarmee een succesvol herstel kan worden ingezet. Daarom moet de (verlengde) noodsteun overgaan in herstelplannen tot en met minimaal het tweede kwartaal van 2022.

Waar in de eerste noodsteunpakketten de focus lag op snelheid en flexibiliteit, is later meer oog gekomen voor details in de uitvoering en daarmee ook aanscherping van de voorwaarden. Dankzij de noodsteunpakketten van de overheden is de culturele sector op instellingsniveau overeind gebleven. Tegelijk kwamen er vanuit werkenden in de sector, waaronder veel zelfstandigen, signalen dat de noodsteun onvoldoende terechtkwam in de keten.

Dit betrof zowel de generieke als de specifieke steun. Dit beeld werd bevestigd door het rapport “Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund” van de Boekman Stichting.¹

De Taskforce Culturele en Creatieve Sector (Taskforce CCS) vroeg Platform ACCT om op basis van de uitgangspunten van het Boekman onderzoek deze problematiek en haar oorzaken in beeld te brengen door in dialoog te gaan met (delen van) de sector. Dit verzoek bouwde voort op eerdere gesprekken over noodsteun in de Taskforce CCS en in het bestuur van Platform ACCT (eind 2020).

Naar aanleiding van het verzoek sprak Platform ACCT in de maanden juli, augustus en september 2021 in werkgroepen met drie deelsectoren:

- › toneel, muzikensembles, orkesten, dans;
- › beeldende kunst en musea;
- › pop, festivals/evenementen en vrije producenten.

Start van de gesprekken werd gevormd door het Plan van Aanpak zoals dat op 14 juli 2021 is vastgesteld door de betrokken gesprekspartners.² Doelen in het Plan van Aanpak waren:

- › Afspraken maken over noodsteunbudgetten bij OCW- en Rijkscultuurfonds gesubsidieerde instellingen.
- › Advies schrijven over hoe om te gaan met noodsteun in toekomstige situaties.
- › Leren van de crisis: verbeterde arbeidszekerheid/inkomenszekerheid zelfstandigen (langere termijn).

¹ Boekman Stichting (27 mei 2021), Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund, via: <https://www.boekman.nl/verdieping/publicaties/onderzoek-cultuur-en-corona/> (geraadpleegd op 31 aug. 2021).

² Plan van Aanpak, bijlage 1 bij deze rapportage.

Deelnemers aan de werkgroepen waren vertegenwoordigers van branche-/beroeps-/werkgeversverenigingen en vertegenwoordigers van werknemers en/of zzp-verenigingen. In een aparte werkgroep is daarnaast nog met de (rijks)cultuurfondsen gesproken.³

Voor deze rapportage is gekozen voor deze sectoren omdat op basis van het eerdergenoemde onderzoek van de Boekman Stichting specifiek voor die sectoren al meer gegevens bekend waren. Dat onderzoek richt zich echter nadrukkelijk op het eerste steunpakket (€ 300 mln.) en doet geen uitspraken over de pakketten die daarna beschikbaar zijn gekomen. In de gespreksrondes van afgelopen zomer kwamen de latere pakketten, maar ook steun vanuit de (rijks)cultuurfondsen en lagere overheden, wel aan de orde. Deze rapportage gaat dus breder in op de steunpakketten dan in het onderzoek dat aan de basis lag van de gesprekken. Bij eventuele vervolgonderzoeken kan de Boekman Stichting gebruik maken van deze rapportage.

Bij de gesprekken in de werkgroepen is met name gekeken naar:

- › Het diverse werkveld van de sector en het gegeven dat het type werkende in de sector verschilt, waardoor er ook grote verschillen zijn ontstaan in het bereiken van deze werkenden (met zowel generieke als specifieke noodsteun).
- › De vormen van noodsteun verleend door verschillende overheden en fondsen.
- › Of het haalbaar en werkbaar is om met terugwerkende kracht de nog niet uitgegeven noodsteun alsnog bij werkenden te laten terechtkomen (trickle down).
- › Verbeteringen voor de toekomst; wat er geleerd kan worden van de afgelopen periode en of er best practices zijn die daarin meegenomen kunnen worden.

BEGRIIP WERKENDE

De nadruk in deze rapportage ligt op de positie van de zzp'er, maar vaak hebben we het ook over alle werkenden in de culturele en creatieve sector, waarvoor we het begrip 'werkende' hanteren. Om een beter beeld te krijgen van het type werkenden in de culturele en creatieve sector wordt in bijlage 4 uitgebreid ingegaan op de verschillende vormen van arbeidscontracten tussen werkgevers/opdrachtgevers en werknemers/opdrachtnemers.

TRICKLE DOWN

In deze rapportage wordt onder trickle down verstaan: het 'doordruppelen' van noodsteun naar zelfstandig werkenden (zzp'ers) in de keten van de culturele en creatieve sector. Dat doordruppelen is nodig om de keten – gedurende de crisis- zoveel mogelijk in stand te houden. Bij de eerste noodsteunpakketten lag de focus op het overeind houden van instellingen, maar werd al snel duidelijk dat problemen ontstonden in de keten. Onder meer het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) deed een beroep op werkgevers/opdrachtgevers in de sector om noodsteun ook bij werkenden (inclusief zzp'ers) terecht te laten komen; afdwingbaar werd dit echter niet gemaakt. Uit het eerder aangehaalde Boekman onderzoek bleek dat in de verschillende deelsectoren verschillend is omgegaan met trickle down. Die verschillen zijn in de werkgroepen bevestigd. Overigens dient opgemerkt te worden dat de noodsteun zeker niet voor alle zzp'ers nodig was.

- › Onderzocht zou moeten worden door het ministerie van OCW of men de gedachte van trickle down in de toekomst als gedachte/middel bij steun- of andere incidentele financiële instrumenten wil handhaven.
- › Nader onderzoek is gewenst naar voor welke groepen en onder welke omstandigheden trickle down het meest van toegevoegde waarde is en op welke wijze dit dan juist in deze groepen gerealiseerd kan worden.

³ In bijlage 2 is een opsomming opgenomen van deelnemers aan de regiegroep en werkgroepen, in bijlage 3 is een overzicht van betrokken sectoren met korte omschrijving opgenomen.

2 GENERIEKE STEUN

Er zijn verschillende vormen van generieke steun geweest, waar ook door de culturele en creatieve sector gebruik van is gemaakt. Tijdens de werkgroepen is vooral gesproken over NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid), Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers), TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten), TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) en TOGS (Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren). De eerste twee regelingen (waarbij er verschillende 'tranches' zijn geweest met deels andere voorwaarden) voorzagen vooral in de behoefte aan inkomensondersteuning. De laatste drie regelingen dienden vooral om vaste lasten door te kunnen betalen voor zowel instellingen als zelfstandigen.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN GENERIEKE STEUN

De generieke steun heeft bij veel instellingen voor lucht gezorgd omdat acute liquiditeitsproblemen zijn voorkomen. Werknemers kregen doorbetaald en voor met name kleinere instellingen bood de TVL uitkomst. Echter niet alle personeelslasten werden volledig vergoed, waardoor instellingen kosten moesten terugbrengen. Zoals opgemerkt in het onderzoek "Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund" bleek het dan ook onvermijdelijk om de 'flexibele schil' van werkenden bij instellingen af te bouwen en in verschillende deelsectoren te snijden in de vaste arbeidsovereenkomsten. De generieke steun bereikte daarnaast veel zelfstandigen niet (bijvoorbeeld vanwege een hybride beroepspraktijk en verschillen in de uitvoering van de TONK bij gemeenten), waardoor zij noodgedwongen moesten interen op o.a. spaargeld en pensioen. Het is

bovendien ongebruikelijk om als opdrachtgevers eenzijdig verantwoordelijkheid te nemen voor de inkomens van zelfstandige ondernemers, buiten de contractuele kaders. Een alternatief vangnet ontbrak (en ontbreekt). De regelingen voor instellingen om vaste lasten (personeel, verplichtingen, huisvesting) te kunnen doorbetalen sloten daarnaast ook niet altijd aan bij de praktijk van de sector.

› De drempel voor het in aanmerking komen van generieke steun had lager moeten liggen en maatwerk voor de sector, met een relatief hoog aantal zelfstandig werkenden en veel hybride ondernemerspraktijken, is nodig (in zowel de generieke als specifieke maatregelen).

Het meenemen van specifieke noodsteun in de omzetberekening is voor de (gesubsidieerde) sector een probleem geweest. Steun werd als inkomsten gezien en gekort op de NOW, subsidie vanuit het Kickstart Cultuurfonds werd ook op generieke steun gekort. Dit werkte twee kanten op. Verkregen NOW-steun werd ook verrekend met andere (overheids)steun, waardoor de specifieke steun vanuit het Ministerie van OCW en lagere overheden minder effectief ingezet kon worden dan vooraf gedacht. Bijvoorbeeld grotere musea en orkesten moesten de NOW-steun (deels) terugbetalen vanwege verkregen specifieke steun.

Orkesten hebben afgesloten contracten met musici en remplaçanten tot de zomer van 2020 kunnen doorbetalen. Echter, dit gebeurde vooral door het inzetten van eigen middelen (en ging ten koste van reserves): slechts één van de tien orkesten heeft gebruik kunnen maken van de NOW-regeling.

- › Betere afstemming van noodsteun- (en herstel-) pakketten is noodzakelijk voor optimaal bereik en daarmee effect. Hiermee wordt zowel een ‘kannibaliserend effect’ als te veel/dubbel uitkeren van steun voorkomen.

Verloningsbureaus hebben weinig NOW aangevraagd en werkenden niet vastgehouden. De zzp'ers (waarmee een min of meer vaste relatie bestaat) konden niet meegenomen worden omdat het systeem van de NOW verbonden is aan het premiestelsel, waardoor alleen werknemers in loondienst in aanmerking komen. Als de NOW-regeling deze ruimte wél zou bieden dan hadden zzp'ers (in ieder geval de groep die regelmatig door de betreffende organisatie werden ingehuurd) wellicht ook doorbetaald kunnen worden.

- › Als de flexibele schil (van met name zzp'ers) toegang zou krijgen tot NOW zou dat veel kunnen oplossen voor de inkomenspositie van werkenden. Onderzocht zou kunnen worden waarom er in veel gevallen geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om werkgelegenheid te behouden door het aanvragen van NOW voor de ‘flexibele schil’ (tijdelijke contracten, oproepcontracten en verloning). De artt. 7:610b en 7:627a lid 5 BW hadden aanknopingspunten kunnen bieden voor voortzetting van contracten.
- › Goed opdrachtgeverschap en het nemen van verantwoordelijkheid voor andere schakels in de keten van de sector kunnen aanknopingspunten zijn om (in sommige deelsectoren) bestaande vermogens/reserves aan te wenden om (indien mogelijk met terugwerkende kracht) flexwerkenden (met name zzp'ers) contracten aan te bieden en te betalen.

Een veelgehoord probleem voor zelfstandigen was de partnertoets bij de Tozo-regeling. Na invoering van deze voorwaarde (vanaf de tweede, aangescherpte, regeling) heeft een aanzienlijk deel van de zelfstandigen

geen gebruik meer kunnen maken van de regeling. De Tozo-ondersteuning bleek daarnaast (te) laag voor een huishouden bestaande uit twee zzp'ers. Een negatief bijverschijnsel van de voorwaarden bij het aanvragen van de regeling is de verrekening met overige inkomsten. Voor veel zzp'ers vormde dit een dusdanig beletsel dat zij kleine opdrachten niet uitvoerden omdat het te veel administratieve lasten opleverde bij de verrekening (met mogelijk terugbetalen van steun). In sommige sectoren (bijvoorbeeld beeldende kunst) lijkt een behoorlijk deel overigens wél rond te kunnen komen van de Tozo. In de gespreksreeks werd opgemerkt dat dit mogelijk zo is omdat (zelfstandig) kunstenaars al gewend zijn om rond te komen met een relatief laag inkomen - onder het bestaansminimum.

Voor de Tozo-regeling is aansluiting gezocht bij de algemene regels van de bijstand en de bijzondere bijstand. Deze keuze is wellicht verdedigbaar vanuit de uitvoering, maar gaat mank als gekeken wordt naar de oorzaken van inkomensverlies en de hoogte van de uitkering. Van een ‘normale’ bijstandssituatie was, met de beperkende maatregelen van de overheid, geen sprake. Feitelijk legde de overheid een verbod om te werken of opdrachten uit te voeren op. Dit is in de volle breedte van de samenleving het geval geweest, ook in andere sectoren. Een dergelijk verbod maakt dat bij de overheid een extra verantwoordelijkheid ligt om inkomensverlies zoveel mogelijk te voorkomen. Het verschil tussen het verloren reguliere inkomen en bijstandsinkomen bleek in veel gevallen te groot, waardoor onnodig ingeteerd is op spaargeld, investeringsmiddelen voor herstel en pensioenen.

- › Maatwerk is nodig bij Tozo-regelingen, de uitvoeringspraktijk van de algemene bijstand is onvoldoende gebleken in de uitzonderlijke situatie van het (acute) verbod om te werken c.q. opdrachten uit te voeren.

Bij zzp'ers ontstond m.b.t. de TVL een probleem met SBI-codes waardoor niet iedereen in aanmerking kwam. En het drempelbedrag van de TVL bleek voor zelfstandigen in de sector (met lage inkomens en beperkte vaste lasten) vaak te hoog. In veel gevallen bood de later ingevoerde TONK-regeling uitkomst. Deze regeling was dan ook vooral bedoeld voor aanvragers die niet in aanmerking kwamen voor de TVL.⁴ Inschrijving op een privéadres, wat veel voorkomt in de sector (denk aan muziekdocenten), was grond voor uitsluiting van de TOGS. Met name kleinere instellingen merken op dat er veel steungeld is verdwenen in de kosten van het aanvragen daarvan. De regelingen moeten aansluiten op de wijze waarop werkenden in de sector direct (honoraria voor geleverd werk) en indirect (vergoeding van kosten) inkomen verwerven/omzet maken. Het voornemen om door middel van deze regelingen coronasteun op maat te leveren is daardoor onvoldoende uit de verf gekomen en laat in belangrijke mate zien waarom werkenden in de culturele en creatieve sector zich onvoldoende gesteund weten.

- › Er zou betere begeleiding moeten komen bij het aanvragen van steun.
- › Regelingen moeten beter aansluiten op de werkprijktijk van de sector.

⁴ Anders dan de landelijke TVL werden de criteria voor de TONK door gemeenten bedacht en beoordeeld (gebaseerd op de regels van bijzondere bijstand). Hierdoor kon centraal (door bijv. vak-/beroepsverenigingen) nauwelijks informatie over de werking ervan worden verstrekt. De beoordeling werd, nadat slechts weinigen gebruik leken te maken van de TONK, in diverse gemeenten versoepeld.

3 SPECIFIEKE STEUN

Het ministerie van OCW heeft in verschillende pakketten, vanaf het voorjaar van 2020, noodsteun verleend aan de culturele en creatieve sector. In de deelsectoren loopt het type specifieke steun behoorlijk uiteen, evenals het effect van de steun. Daarnaast hebben ook (rijks)cultuurfondsen, gemeentes en provincies middelen vrijgemaakt om de sector bij te staan. In de werkgroepen is voornamelijk gesproken over de noodsteun ten behoeve van het in stand houden van de 'vitale (regionale) infrastructuur', voor instellingen in de culturele basisinfrastructuur (BIS) of meerjarig gefinancierd door de fondsen, garantieregelingen die voor (deel)sectoren zijn opgezet en noodsteun door lagere overheden. Of en hoe er sprake kon zijn van trickle down is gekoppeld aan de regels voor de specifieke steun. Op de volgende pagina is een opsomming van de sectorspecifieke steunmaatregelen opgenomen.

BESCHRIJVING SECTORSPECIFIEKE STEUN VANUIT HET MINISTERIE VAN OCW

Op 15 april 2020 is door het kabinet 300 miljoen euro⁵ additioneel^{*} beschikbaar gesteld voor de culturele en creatieve sector. Dit pakket was met name gericht op instellingen die inkomsten misliepen als gevolg van de maatregelen om de verspreiding van corona tegen te gaan. De middelen werden aanvullend op eerdere generieke pakketten beschikbaar gesteld voor:

- › het verhogen van de subsidie aan producerende instellingen in de Basisinfrastructuur 2017-2020 en de instellingen en festivals die meerjarige subsidie ontvangen van de zes rijkscultuurfondsen in de periode 2017-2020;
- › verhogen van de leenfaciliteit voor monumenteneigenaren van opengestelde rijksmonumenten via het Nationaal Restauratie Fonds;
- › investeren in de vitale (regionale) infrastructuur via de rijkscultuurfondsen voor een beperkt aantal cruciale regionale musea, podia en filmtheaters;
- › verhogen van leenfaciliteiten bij Cultuur+Ondernemen voor instellingen die privaat worden gefinancierd.

In de zomer van 2020 bleek dat de coronacrisis langer zou aanhouden dan eerder gedacht. Het werd al snel duidelijk dat naast generieke steun, inkomensondersteuning en het eerste specifieke pakket, ook additionele steun voor de culturele en creatieve sector noodzakelijk was. Bij de inzet van het additionele tweede specifieke steunpakket ter hoogte van 482 miljoen euro⁶ werd alvast aansluiting gezocht bij het in november gepubliceerde advies “Wendbaar en Weerbaar” van de Raad voor Cultuur.⁷

In dit tweede pakket lag de nadruk op:

- › € 200 miljoen voor een vervolg van het eerdere steunpakket cultuur. Deze middelen gingen met name naar culturele instellingen die van cruciaal belang zijn voor de vitale (regionale) infrastructuur;
- › € 14 miljoen ter overbrugging voor instellingen met een positieve beoordeling voor de BIS en meerjarige fondssubsidies, waarvoor geen budget beschikbaar was;
- › € 20 miljoen voor het behoud van private musea en kunstcollecties van nationaal belang;
- › € 15 miljoen kwam met inzet van het ministerie van EZK beschikbaar voor behoud van het varend erfgoed (de zgn. bruine vloot);
- › € 15 miljoen voor een garantiefonds voor filmproducties en het opstarten van pilots om wendbaarheid en weerbaarheid van de sector te vergroten;
- › € 150 miljoen voor gemeenten met als doel de cruciale lokale culturele infrastructuur te ondersteunen. Dit is naast € 68 miljoen die beschikbaar komt voor de schade die gemeenten en provincies hebben opgelopen.

^{*} Hierbij is geen rekening gehouden met de praktijk: generieke en specifieke regelingen bleken met elkaar te ‘concurreren’ (er was sprake van een ‘kannibaliserend effect’).

⁵ Rijksoverheid, Aanvullende ondersteuning voor culturele sector (15 april 2020), via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/15/aanvullende-ondersteuning-voor-culturele-sector> (geraadpleegd op 4 sept. 2021).

⁶ Rijksoverheid, Culturele sector krijgt extra ondersteuning (28 augustus 2020), via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/08/28/culturele-sector-krijgt-extra-ondersteuning> (geraadpleegd op 4 sept. 2020).

⁷ Raad voor Cultuur, Onderweg naar morgen: naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector (november 2020) via <https://www.raadvoorcultuur.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/presentatie-wendbaar-en-weerbaar> (geraadpleegd op 4 sept. 2021).

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN SPECIFIEKE STEUN

De specifieke steun was naast de generieke steun een welkome aanvulling voor de sector. Met name instellingen in de 'vitale (regionale) infrastructuur' wisten met de steun het hoofd boven water te houden. Bij de eerste noodsteunpakketten lag de nadruk op snelheid, in latere pakketten is meer uitgegaan van zorgvuldigheid. Dit laatste heeft ook geleid tot aanscherpen van de voorwaarden. De sectorspecifieke steun was met name gericht op grotere instellingen/ondernemingen. Specifieke regelingen die niet voor instellingen waren bedoeld hadden vooral focus op makers terwijl veel werkenden juist uitvoerend kunstenaar zijn of (backstage) werkzaam zijn in podiumtechniek, festivalopbouw etc.

De minister van OCW heeft bij het verlenen van steun gewezen op → het behouden van het artistieke product → het op gang brengen/houden van de werkgelegenheid en daarmee dus het → behouden van de keten. In de regelingen van het Ministerie van OCW en de afgegeven beschikkingen is echter niet gestuurd op trickle down. Terugkijkend blijkt dat opbouwen van reserves met de noodsteunmiddelen niet tot bezwaren bij het ministerie leidde. In de praktijk blijken individuele kunstenaars/artiesten/werkenden, noch vertegenwoordigers namens hen in het sociaal overleg, in staat te zijn geweest vooraf of tijdens de crisis met (vertegenwoordigers van) instellingen afdwingbare afspraken te maken waarmee trickle down kon worden gerealiseerd. Deze bevinding is een herbevestiging dat de collectieve vertegenwoordiging van werkenden nog altijd onvoldoende is geborgd.

› Bij cultuurspecifieke steun is in 2020 gekozen voor uitkeren aan instellingen omdat dit administratief handig was. Er is wel gesproken over trickle down, maar dit is niet als kader of leidraad meegegeven, laat staan dat het is afgesproken of vastgelegd. Aanbeveling is om voortaan heldere afspraken te maken over de beoogde doelen die de overheid met middelen wenst te bereiken.

- › Afbakenen voor wie sectorspecifieke steun wel en niet is bestemd.
- › De sector zou kunnen onderzoeken of reserves die in bepaalde deelsectoren zijn opgebouwd met noodsteun alsnog in de keten terecht kunnen komen. Te denken valt daarbij o.a. aan:
 - De mogelijkheid nader onderzoeken voor opdrachtgevers om met flexwerkenden/zelfstandigen (al dan niet met terugwerkende kracht) alsnog afspraken te maken.
 - Aanvulling tot 100% waar reeds geannuleerd is, met gebruikmaking van staffels over gemiddeld aantal gewerkte uren in het verleden.
 - Zo snel mogelijk werken aan heropening en herstel, waarbij reserves (waar deze van toepassing zijn) door middel van werk en/of het verlenen van opdrachten weer de keten in gaan.

De realiteit is echter dat handvatten om achteraf alsnog verplichtend steun in de keten te brengen (zeker met terugwerkende kracht) ontbreken. Dit lijkt vooral vrijwillig of met zachte dwang te kunnen. En zolang er sprake is van onzekerheid bij de instellingen over de toekomst zal de bereidheid om eventuele reserves van de instellingen 'door te laten druppelen' vanzelfsprekend minder zijn. Partijen zijn daarnaast lastig bij elkaar te brengen in de vorm van een sociale dialoog.

- › (Platform ACCT gaat door met het faciliteren van de sociale dialoog. Vraag is of de sociale dialoog voor de hele sector moet plaatsvinden of per deelsector gefaciliteerd moet worden. Eventueel kan bekeken worden of dit tripartite kan (het Ministerie van OCW erbij). In de gesprekken is gesuggereerd dat het Ministerie van OCW zou kunnen overwegen om deze dialoog onderdeel te maken van subsidievoorwaarden.)
- › In algemene zin is opgemerkt dat er meer aandacht moet komen voor harde afspraken aan de voorkant, met als doel de keten in stand te houden en ook direct aan het begin van een nieuwe crisis, of zelfs juist nu –

vóór de volgende crisis. Dat moet zorgen voor minder problemen en minder discussie achteraf. In overleg en afstemming met het Ministerie van OCW en fondsen.

In de Tweede Kamer is wel gesproken over, maar niet dwingend gestuurd op trickle down. Ook ontbrak een heldere definitie van wat trickle down is en voor wie de middelen dan zouden zijn bestemd. De specifieke pakketten waren gericht op het behouden van de instellingen, in het bijzonder in de gesubsidieerde sector. De pakketten bevatten geen verplichting om steun door te zetten in de keten. Uit de gesprekken blijkt dat trickle down vaak niet is toegepast, vanwege de grote mate van onzekerheid bij de instellingen zelf. Ondanks noodsteun kampen veel instellingen met rode cijfers en een zwakke solvabiliteit. Onduidelijkheid over wat wel en niet werd toegestaan (zowel wat betreft programma/producties als de inzet van noodsteun in de keten) heeft tot uitstel en later afstel van trickle down geleid. Ook leidde dit tot het niet (opnieuw) inhuren van zelfstandigen. Daarnaast is er bij sommige instellingen (met name bij de podia) een natuurlijke reflex geweest om geld niet te laten doordruppelen in de keten omdat ze gewend zijn met weinig middelen te werken (en dus geen opdrachten geven waarvan vooraf niet duidelijk is of ze uitgevoerd kunnen worden).

- › Bij herstart van de sector moet door de rijksoverheid duidelijker aangegeven worden wat wel en niet is toegestaan qua programma/producties en inzet noodsteun, met daarbij een duidelijk perspectief op heropening.
- › Deelnemers aan de gesprekken hebben behoefte aan betere duiding en uitleg aan de voorkant, zodat maatregelen ook daadwerkelijk volledig ten goede komen aan de sector.

Ten aanzien van geannuleerde evenementen/opdrachten/producties moet er duidelijkheid komen over welk percentage uitbetaald wordt. Vaak ontbrak een sociale dia-

loog. De staffels (die een verdeling van het corona-risico inhouden) kwamen tot stand voordat de evenementen-garantieregeling actief werd en zijn daarna niet aangepast aan het veranderde risico. De sector, het Ministerie van OCW, Raad voor Cultuur en (rijks)cultuurfondsen hebben een gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid geldt ook met betrekking tot het annuleren van activiteiten, waarbij in bepaalde situaties in redelijkheid ook aan werkenden (in het bijzonder zzp'ers) doorbetaald wordt.

- › Er zijn betere afspraken aan de voorkant nodig over staffels bij geannuleerde evenementen, opdrachten en producties. Een dialoog met betrokkenen uit de hele keten is daarbij noodzakelijk.
- › De Raad voor Cultuur (of het Ministerie van OCW) zou kunnen onderzoeken hoe de Fair Practice Code beter nageleefd zou kunnen worden, bijvoorbeeld op grond van artikel 4:35 Algemene wet bestuursrecht (gehele of gedeeltelijke opschorting van uitkeren subsidies bij opvolgende periodes in geval van niet naleving FPC en/of niet uitvoeren van activiteiten).

Stelselkeuzes (bijvoorbeeld gemeenten die verantwoordelijk zijn voor podia) hebben een gecoördineerde aanpak van noodsteun bemoeilijkt. Gemeenten hebben verschillend gehandeld. Soms snel en soms veel steun, maar vaak ook andersom. Dit heeft als gevolg dat het beeld divers is geworden, ook als het gaat om trickle down. Daarnaast speelt in de verantwoording van de middelen vanuit het Ministerie van OCW dat deze nu (medio/eind 2021) moet plaatsvinden over het jaar 2020 maar dat sommige middelen nog niet zijn uitgegeven en in reserves zitten. Nu verantwoorden maakt dat de middelen vanuit het Ministerie van OCW 'vast zitten' in reserves (waarover verantwoordelijkheid afgelegd kan worden) in plaats van dat de middelen 'doordruppelen' in de keten (want dan is het niet mogelijk om nu al verantwoordelijkheid over de besteding af te leggen).

- › Betere afstemming tussen en overeenstemming over noodsteun- (en herstel-)pakketten is noodzakelijk voor optimaal bereik en daarmee effect.
- › Steun voor gemeenten zou beter via de G40 (en/of centrumgemeenten) verdeeld kunnen worden, o.a. omdat kleine gemeenten nauwelijks mogelijkheden hebben.
- › Door pas aan het eind van deze kunsten/subsidieperiode te verantwoorden kan flexibeler met de reserves worden omgegaan dan nu het geval is. Als gevolg hiervan kan er alsnog worden ingezet op trickle down, mits voldaan kan worden aan de voorwaarden om dit alsnog mogelijk te maken (financieel-technisch, juridisch en risico's instellingen).

- › In het kader van heropening van de sector zijn garantieregelingen een belangrijke bouwsteen en voorwaarde voor herstel. Dit vergt aanvullende subsidies van overheden en fondsen, maar ook instellingen zouden middelen in kunnen zetten uit reserves ter voeding van nieuwe garantieregelingen.
- › Naast garantieregelingen moet aandacht blijven voor het afdekken van vaste lasten, met name bij organisaties met relatief hoge publieksinkomsten.

Brede garantieregelingen hebben gewerkt. Doordat er minder risico's gelopen werden door instellingen en producenten, konden producties (in aangepaste vorm) doorgang vinden. Werkenden konden betaalde werkzaamheden verrichten, waardoor een beroep op generieke noodsteun minder nodig was. Vanuit het Fonds Podiumkunsten wordt hierbij opgemerkt dat minder gebruik gemaakt is van de garantieregelingen dan vooraf gedacht. Het feit dat er een garantie is, maakt dat geld de keten instroomt. Waar instellingen er nu voor gekozen hebben om noodsteun in een reserve te laten zitten vanwege de vele onzekerheden rondom de beperkende maatregelen en het tempo van heropeningen, bieden garantieregelingen instellingen de mogelijkheid om dit geld alsnog door te zetten in de keten. Dit kan wellicht via trickle down met terugwerkende kracht (op basis van de normaal gesproken gewerkte uren), nieuwe opdrachten en producties of een combinatie hiervan. Bij instellingen met relatief hoge publieksinkomsten waar het publiek (nog) niet terug lijkt te keren, is maatwerk nodig op het gebied van het afdekken van vaste lasten die wel doorlopen.

4 OVERIGE BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

In algemene zin is tijdens de gesprekken geconcludeerd dat de positie van werkenden, met name zzp'ers, in de sector niet goed is geborgd. Uit o.a. de Arbeidsmarktagenda 2017-2023⁸ en het SER/Raad voor Cultuur Rapport "Passie Gewaardeerd"⁹ bleek eerder al duidelijk dat er geen solide basis bestaat om conform de uitgangspunten van de Fair Practice Code de culturele en creatieve keten in stand te houden. De coronacrisis heeft de vinger op de zere plek gelegd: zelfstandigen kwamen onvoldoende in aanmerking voor generieke maatregelen en vielen tussen wal en schip bij de specifieke regelingen. Vaak ontbrak een dialoog over de noodsteun, waardoor de positie van werkenden onvoldoende geborgd kon worden. Ook werd duidelijk dat veel regelingen niet zijn toegespitst op de kenmerken van de sector. Uit de gesprekken bleek verder dat de wijze waarop de arbeidsmarkt in de sector is georganiseerd mede wordt gevoed door behoefte aan flexibiliteit.

› Platform ACCT moet via de structurele sociale dialoog, met lessen van de coronacrisis, een begin maken met de nieuwe Arbeidsmarktagenda (2023 en verder), waarbij vertegenwoordiging van werkenden (in het bijzonder zzp'ers), het bouwen aan een gelijk speelveld voor betrokken partijen en de Fair Practice Code centraal komen te staan. Ook moet aansluiting gezocht worden bij de ontwikkelingen n.a.v. het advies van de

commissie Borstlap. Uitgangspunt daarbij is dat flexibiliteit verbonden moet worden met meer zekerheid, fair practice en het MLT-advies van de SER.¹⁰

- › Aanbeveling is om te onderzoeken welke (sub-) sectorale kenmerken maken dat instellingen behoefte hebben aan flexibiliteit, zodat gericht gewerkt kan worden aan het beperken van risico's die gepaard gaan met die behoefte aan flexibiliteit: voor zowel instellingen als werkenden.
- › Aanbeveling is om te kijken naar de 'mythe van de flexibele schil'. Werkenden hechten aan vrijheid (is die er anders niet?) en instellingen aan flexibiliteit (kan dat niet met een arbeidsovereenkomst?). Wat als mensen gewoon in dienst worden genomen? Welke afspraken kun je dan onderling maken?
- › Het verbeteren van de positie van zzp'ers (fair practice, toegang tot pensioen, zorg etc.) moet onderdeel zijn van het bovengenoemde onderzoek.
- › Verder wordt geopperd om een sectorale collectieve stichting in te richten (poule/uitzendbureau/payroll-constructie) zodat werkgevers/verstrekkers/verleners enerzijds gebruik kunnen maken van flexibiliteit maar anderzijds wel gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen. Hierbij kan ook geleerd worden van de ervaringen met de remplaçantenstichtingen bij de orkesten.

⁸ Arbeidsmarktagenda 2017-2023 (november 2017), https://www.platformacct.nl/media/pages/mediatheek/archief-publicaties-arbeidsmarktagenda/1716081488-1591778974/190121_arbeidsmarktagenda-culturele-en-creatieve-sector-2017-2023.pdf (geraadpleegd op 3 sept. 2021).

⁹ SER en RvC, Passie Gewaardeerd: versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector (april 2017), <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2017/passie-gewaardeerd.pdf> (geraadpleegd op 3 sept. 2021).

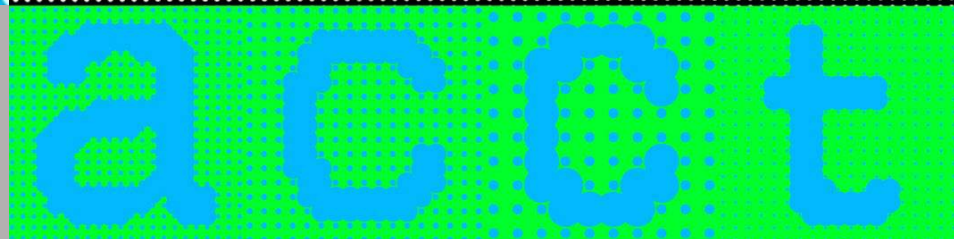
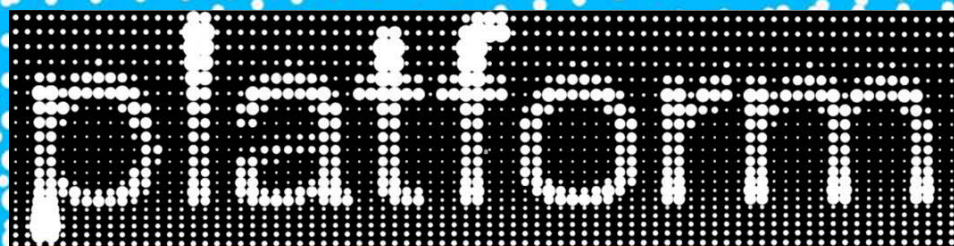
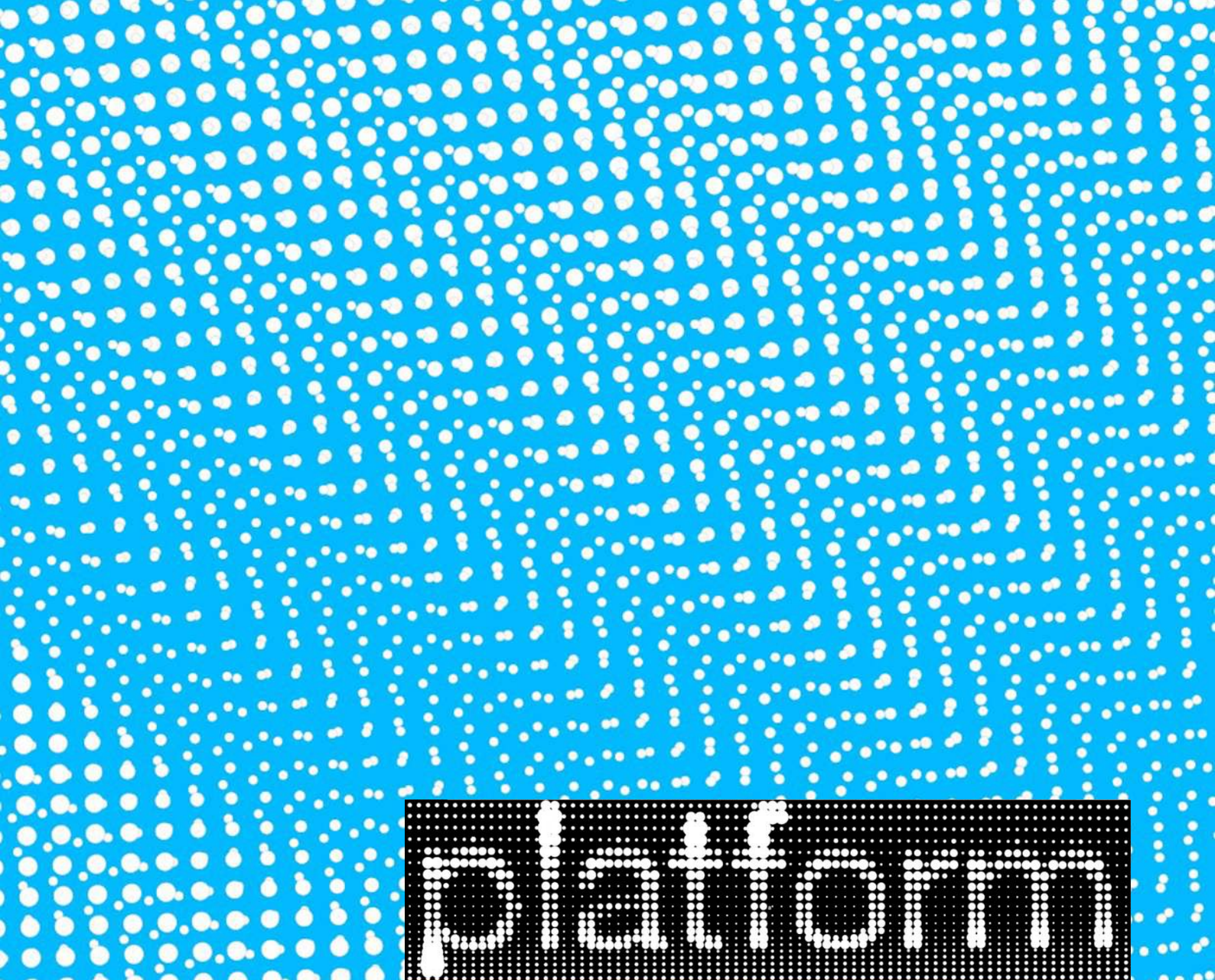
¹⁰ Sociaal Economische Raad, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (juni 2021), via <https://www.ser.nl/nl/adviezen/advies-sociaal-economisch-beleid-2021-2025> (geraadpleegd op 14 sept. 2021).

Er wordt aangegeven dat het belangrijk is om wat is opgebouwd vast te houden. Waak er in ieder geval voor dat we als sector het gemeenschappelijk geluid borgen: onderling vertrouwen en solidariteit als basis. Opgemerkt is verder dat de arbeidsmarkt ook voor corona al zwak was, het verbeteren van de positie van werkenden is alleen maar urgenter geworden. Er leeft een duidelijke wens bij de deelnemers om de Taskforce CCS te laten bestaan, in ieder geval in de nasleep van de crisis zolang er onduidelijkheid is over de beperkende maatregelen en tijdens herstart en herstel van de sector.

- › De contacten die de afgelopen 1,5 jaar zijn opgebouwd in de Taskforce CCS worden als waardevol ervaren en zouden voortgezet moeten worden. Partijen die betrokken zijn (geweest) in deze reeks gesprekken rondom trickle down zouden zich kunnen committeren voor een vervolg.
- › De Taskforce CCS speelt, in het bijzonder in de nasleep van de coronacrisis, een belangrijke rol in de continuïteit van het contact binnen de sector en met partijen als het Ministerie van OCW. Binnen de Taskforce CCS zal een gesprek plaats moeten vinden over haar rol in de komende herstelfase van de sector.

In de werkgroepen werd opgemerkt dat veel werkenden werk buiten de sector hebben gevonden. Enerzijds kan hieruit geconcludeerd worden dat er voor deze groep geen of beperkt sprake is geweest van inkomensverlies, anderzijds dat deze werkenden door middel van 'trickle away' wellicht nu definitief de sector hebben verlaten met een mogelijk toekomstig personeelstekort in de sector als gevolg.

- › Heropening van de sector en daarbij toewerken naar herstel wordt mogelijk belemmerd door personeelstekorten, met name in de evenementenbranche.



Bijlagen

Plan van Aanpak Werkgroep Trickle Down Culturele en Creatieve sector

Dit Plan van Aanpak is opgesteld op 14 juli 2021, ter voorbereiding op de gespreksreeks.

DOELEN WERKGROEP(EN)

- › Afspraken maken over noodsteunbudgetten bij OCW- en Rijksfonds gesubsidieerde instellingen (juli/aug)
- › Advies schrijven over hoe om te gaan met noodsteun in toekomstige situaties (aug/sept)
- › Leren van de crisis: verbeterde arbeidszekerheid/inkomenszekerheid zelfstandigen (sept – ?)

AANLEIDING & INKADERING

Het onderwerp betreft het 'doordruppelen' van OCW-steun via instellingen naar zelfstandig werkenden in de culturele en creatieve sector in het kader van de covid-crisis. De Taskforce Culturele en Creatieve Sector heeft Platform ACCT gevraagd om een werkgroep samen te stellen (indien nodig met subwerkgroepen per deelsector) en in dialoog te gaan met de sector. Platform ACCT gaat daarbij uit van de bredere context van de arbeidsmarkt voor de middellange termijn (SER adviezen), de positie van werkenden (flexwerk, zzp, loondienst etc., zie ook "Passie Gewaardeerd") en schijnzelfstandigen (o.a. Borstlap).

Als afbakening volgen we op hoofdlijnen het rapport van de Boekman Stichting in het kader van hun rapport 'ongelijk getroffen, ongelijk gesteund': dus de sectoren Dans, Theater, Muziektheater, Muziek (ensembles, koren en orkesten), Presentatie-instellingen en medialabs, Poppodia (leden VNPF/WNPF), Vrije Producenten (deel leden VTP), VSCD/WNP podia, Musea.

WERKWIJZE/AANPAK

- › Werken vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sector en het functioneren van ketens binnen de sector, met inachtneming van de onafhankelijke positie van Platform ACCT.
- › Te komen tot een breed sectoraal gedragen plan met adviezen.
- › Voorbereiding in werkgroepen plus een regiegroep, terugkoppeling en dwarsverbanden via deze "Regiegroep trickle-down" aan o.a. de Taskforce CCS.

Regiegroep - deelnemende partijen en organisaties
De Zaak Nu, Kunstenbond, FNV Media & Cultuur, Creatieve Coalitie, VSCD/WNP, Museumvereniging, NAPK, VNPF/WNPF, VvNO, VVTP.

Rijkscultuurfondsen, private fondsen, Boekman Stichting, Evert Verhulp (SER), OCW (toehoorder), Platform ACCT, Marijke van Hees (voorzitter).

WERKGROEPEN

Uitgangspunten per werkgroep, minstens:

- › vertegenwoordiger(s) werkenden/zzp'ers (= ook deelnemer Regiegroep)
- › vertegenwoordiger(s) brancheorganisatie(s) (= ook deelnemer Regiegroep)
NB Borgen van ervaringsdeskundigheid vanuit zowel opdrachtgevers/werkgevers en opdrachtnemers/werknemers.
- › Facultatief: vertegenwoordiger fondsen
- › Voorzitter: Marijke van Hees of Sjoerd Feitsma
- › Ondersteuning: Wim Kronemeijer (Platform ACCT)

In de gesprekken wordt, evenals in het Boekman onderzoek, gekeken naar de verschillende geldstromen richting de sector (gesubsidieerd en niet gesubsidieerd) en binnen de sector (de keten). Daarbij is tevens aandacht voor zowel de specifieke (OCW) als generieke steun.

In de werkgroepen dient dit Plan van Aanpak als basis voor gesprekken en wordt in de eerste vergadering een doel geformuleerd waar men naar toe wil werken.

In de regiegroep wordt de voortgang besproken o.b.v. verslaglegging.

Per subsector moet een afbakening plaatsvinden van de beschikbare middelen voor trickle-down (of percentage), dan kan preciezer geformuleerd worden wanneer we tevreden zijn met de vooraf gestelde doelen. Thema's die ter tafel komen gaan o.a. over of trickle-down nog beter te realiseren is achteraf, hoe de trickle-down systematiek ingebed kan worden in het stelsel en hoe dit kan bijdragen aan het verbeteren van inkomenszekerheid van werkenden. De werkgroepen zijn divers en de onderliggende problematiek verschilt, van de werkgroepen wordt op basis van de vraagstelling hieronder dan ook verwacht dat men focus aanbrengt in de urgenties van de betreffende sector.

Indeling werkgroepen

- › *Podiumkunsten*: NAPK, VSCD, Orkesten + Creatieve Coalitie/Kunstenbond/FNV Media & Cultuur (+ Fonds Podiumkunsten).
- › *Beeldende kunst*: Museumvereniging, De Zaak Nu + Creatieve Coalitie/Kunstenbond/FNV Media & Cultuur (+ Mondriaan Fonds).
- › *Pop & festivals*: VNPF/WNPF, VVTP, VVEM + Creatieve Coalitie/Kunstenbond/FNV Media & Cultuur (+ Fonds Podiumkunsten).

Naast bovenstaande subsector overleggen, is het verstandig om ook een aparte werkgroep in te richten over de rol van de fondsen.

Fondsen: FPK, Letteren, FCP, PBCF, Mondriaan, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, + private fondsen.

VRAAGSTELLING (AAN WERKGROEPEN)

Kern is te komen tot afspraken over de noodsteun, waarbij de insteek is om dit (voor zover mogelijk) alsnog bij zelfstandigen terecht te laten komen.

- › Wat is goed en niet goed gegaan met de noodsteunpakketten (o.a. n.a.v. onderzoeken)?
 - Generieke steun: rijksoverheid, gemeenten, provincies etc.
 - Sectorspecifieke steun: (private) fondsen, rijksoverheid, gemeenten, provincies etc.
 - Verschillen per 'type' werkende.
- › Wat had anders moeten om tot betere generieke steun voor werkenden te komen?
- › Wat had anders moeten om tot een betere sectorspecifieke steun (en trickle-down in de keten) te komen?
- › Kan er herstel plaatsvinden waarmee alsnog een verdeling van noodsteun voor de gehele keten ontstaat? Zo ja, wat is hiervoor nodig.
 - Welke (financieel-juridische) obstakels zijn er (ervaren) om noodsteun met terugwerkende kracht alsnog bij zelfstandigen terecht te laten komen?
- › Wie moet/kan wat doen in een toekomstige nieuwe crisis? Zijn er best-practices, kansrijke ideeën?
 - Toekomstige situaties: verkennen hoe dit beter kan met: → oog voor behoud infrastructuur → oog voor inkomstenderving werkenden → oog voor behoud van (en dynamiek in) de ketens en → publieksbereik (cultuur voor iedereen).
 - Rol/ondersteuning overheid, fondsen.

REEDS AANWEZIGE INFORMATIE

- › Boekman onderzoek + achterliggende cijfers Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund. - Boekman Stichting
- › Informatie en richtlijn NAPK
- › TAS analyse VSCD (verschijnt rond 14 juli)
- › Recente SER adviezen www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociaal-economisch-beleid-2021-2025
- › Survey Creatieve Coalitie/Kunstenbond www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2020/06/Rapportage-SURVEY-ON-STAGE-.pdf
- › Onderzoek orkesten van Blueyard i.o.v. VvNO
- › Onderzoek Museumvereniging www.museumvereniging.nl/musea-voorlopig-overeind-maar-meer-ontslagen

NB: verzamelen informatie is geen taak van de Regiegroep of werkgroepen, wel biedt bovenstaande informatie een goede basis voor de gesprekken.

OVERZICHT DEELNEMERS REGIEGROEP EN WERKGROEPEN

Regiegroep

overleggen d.d. 1 juli, 14 juli, 24 augustus,
2 september, 26 oktober

Deelnemers: Caspar de Kieft/Peter van den Bunder (Kunstenbond), Gea Zantinge/Siau-Ping Dorenbos (VSCD), Lodewijk Kuiper/Janneke Visser (Museumvereniging), Eva Postema/Astrid Schumacher (De Zaak Nu), Martin Kothman (FNV Media & Cultuur), Ruud Nederveen (Creatieve Coalitie), Mirjam Terpstra (NAPK), Chris Dingjan (VvNO), Syb Groeneveld (Rijkscultuurfondsen), Berend Schans/Kees Lamers (VNPF)

Begeleiding/adviseurs: Marijke van Hees (voorzitter), Evert Verhulp (SER, UvA professor arbeidsrecht), Rogier Brom (Boekman Stichting), Sjoerd Feitsma/Rogier Wennink/Wim Kronemeijer (Platform ACCT)

Toehoorders: Katie Schreiber/Camiel Vingerhoets (OCW)

Werkgroep Podiumkunsten

overleggen d.d. 27 juli, 10 augustus

Deelnemers: Mirjam Terpstra (NAPK), Ruud Nederveen (Creatieve Coalitie), Caspar de Kieft (Kunstenbond), Kim Hulscher (VSCD), Marianne van de Velde (Fonds Podiumkunsten), Miranda van Drie (VvNO), Siau-Ping Dorenbos (VSCD),

Begeleiding/adviseurs: Marijke van Hees (voorzitter), Rogier Brom (Boekman Stichting), Sjoerd Feitsma/Wim Kronemeijer/Rogier Wennink (Platform ACCT)

Werkgroep Beeldend

overleggen d.d. 28 juli, 13 augustus

Deelnemers: Ruud Nederveen (Creatieve Coalitie),

Caspar de Kieft (Kunstenbond), Astrid Schumacher/Eva Postema (De Zaak Nu), Lodewijk Kuiper (Museumvereniging), Eelco van der Lingen (Mondriaanfonds), Marianne van de Velde (Fonds Podiumkunsten)

Begeleiding/adviseurs: Marijke van Hees (voorzitter), Rogier Brom (Boekman Stichting), Sjoerd Feitsma/Wim Kronemeijer/Rogier Wennink (Platform ACCT)

Werkgroep Pop & Festivals

overleggen d.d. 29 juli, 12 augustus

Deelnemers: Ruud Nederveen (Creatieve Coalitie), Caspar de Kieft (Kunstenbond), Ilona Jonkman (VVTP), Willem Westermann (VVEM), Berend Schans/Arne Dee (VNPF), Marianne van de Velde (FPK),

Begeleiding/adviseurs: Marijke van Hees (voorzitter), Evert Verhulp (SER, UvA professor arbeidsrecht), Rogier Brom (Boekman Stichting), Sjoerd Feitsma/Wim Kronemeijer/Rogier Wennink (Platform ACCT)

Werkgroep fondsen

overleg d.d. 23 augustus

Deelnemers: Henk Cristophersen (Fonds 21), Eelco van der Lingen (Mondriaanfonds), Syb Groeneveld/Lisa Wolters (Fonds Creatieve Industrie), Pieter Jan van der Veen (Letterenfonds), George van Breemen (Filmfonds), Jaap van Royen (Fonds voor Cultuurparticipatie), Jan Sprengers (Fonds Podiumkunsten)

Begeleiding/adviseurs: Marijke van Hees (voorzitter), Evert Verhulp (SER, UvA professor arbeidsrecht), Sjoerd Feitsma (Platform ACCT)

BESCHRIJVING DEELSECTOREN

Hieronder volgt een korte beschrijving van de sectoren en de impact van de coronacrisis in 2020, zoals beschreven door de Boekman Stichting in haar onderzoek “Ongelijk getroffen, ongelijk gesteund.”

PODIUMKUNSTEN

Binnen de podiumkunsten zijn in het Boekmanonderzoek verschillende deelsectoren te onderscheiden. Het gaat hierbij om dans, theater, muziektheater en muziek. De popsector en festivals worden apart behandeld. In de gesprekken voor deze rapportage lag met betrekking tot de podiumkunsten de nadruk op theater en orkesten.

Dans

Binnen de danssector is uitgegaan van 21 organisaties met een totale omzet van 48 miljoen euro in 2019, waarbij vooral de 13 (middel)grote organisaties een hoge omzet en personeelssterkte hebben. De totale personeelssterkte is bijna 490 fte. Aansluitend op het algehele beeld dat vooral bij kleinere organisaties relatief veel zzp'ers actief zijn, kennen de (middel)kleine dansorganisaties in 2019 55 procent zzp'ers en de (middel)grote juist 64 procent personeel in vaste dienst. De (middel)kleine organisaties bezuinigden met 19 procent gemiddeld meer op hun personele lasten dan (middel)grote organisaties (13 procent). Op zzp'ers werd over de hele linie 21 procent bezuinigd.

Theater

Bij theater(gezelschappen) gaat het om 67 organisaties die in 2019 een totale omzet kenden van 178 miljoen euro. Wederom zijn het de 32 (middel)grote organisaties met een hoge omzet en personeelssterkte. In totaal gaat het hierbij om zo'n 1.220 fte. Bij theater zijn drie groot-

teklassen uitgesplitst. Bij de kleine organisaties was in 2019 67 procent van het personeelsbestand zzp'er, tegenover 22 procent in vaste dienst. Bij de middelkleine organisaties was dit respectievelijk 48 procent zzp'er en 27 procent vaste contracten. Het personeelsbestand van de (middel)grote organisaties kende 28 procent zzp'ers en 48 procent vaste contracten. Wat de bezuinigingen op personeelskosten door de coronacrisis in 2020 betreft, is opvallend dat de gezelschappen vrijwel alleen op zzp'ers bezuinigden. De middelkleine organisaties bezuinigden het minst op zzp'ers (25 procent). In totaal bezuinigden de organisaties binnen theater 49 procent op zzp'ers.

Vanuit de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) is t.b.v. de gespreksrondes aangevuld:

Theaters, concertgebouwen en podia

Er zijn 121 podia in 2019 die meededen aan TAS (Theater Analyse Systeem). Het ging daarbij om 4.561 fte waarvan 4 procent zzp'ers en 8,86 procent via een payroll constructie. In 2020 is er een afname van het aantal fte naar 4.240. Door een aanpassing in de TAS vragenlijst is het cijfer voor 2020 gecombineerd. In totaal ging het in 2020 om 7,88 procent zzp'ers en uitzend/payroll.

Muziektheater

De 17 organisaties binnen het muziektheater hadden in 2019 een totale omzet van 89 miljoen euro. De 7 (middel)grote organisaties zijn daarbij met een gemiddelde omzet van 12 miljoen euro bepalend, waarbij het Nationale Opera en Ballet goed is voor 80 procent van de totale omzet in deze deelsector. In totaal gaat het om 950 fte. Bij de (middel)kleine organisaties bestond het perso-

neelsbestand in 2019 voor 90 procent uit zzp'ers, bij de (middel)grote organisaties uit 35 procent zzp'ers en 51 procent personeel in vaste dienst. Ook in deze deelsector wordt voornamelijk bezuinigd op zzp'ers; de personeelslasten voor zzp'ers worden teruggebracht met 58 procent, personeel in loondienst met 5 procent.

Muziek

Binnen de deelsector muziek zijn 38 organisaties in 2019 goed voor een totale omzet van 138 miljoen euro. Ook hier halen de grote organisaties met een gemiddelde omzet van 11,6 miljoen het totale gemiddelde omhoog. De totale personeelssterkte bedraagt zo'n 1.240 fte, waarbij bij (middel)kleine organisaties 79 procent zzp'ers werden ingezet, bij middelgrote organisaties 64 procent zzp'ers en bij de grote organisatie 16 procent zzp'ers. Bij de grote organisaties was 75 procent van het personeel in vaste dienst. In de bezuiniging op personeelslasten is in deze deelsector een groot verschil te zien tussen de (middel)kleine organisaties enerzijds en de middelgrote en grote organisaties anderzijds. De (middel)kleine ensembles investeerden voor 16 procent in 2020 in personeel, waarbij 15 procent meer werd uitgegeven aan zzp'ers dan in 2019. Bij de middelgrote organisaties dalen de uitgaven aan zzp'ers met 25 procent, bij de grote organisaties met 61 procent.

Vanuit de Vereniging van Nederlandse Orkesten (VvNO) is t.b.v. de gespreksrondes aangevuld: Bovenstaande informatie gaat over meerdere sectoren, waardoor er geen informatie over sec orkesten uit te halen is. De uren van vaste medewerkers zijn overigens doorbetaald, ondanks het niet kunnen gebruikmaken van de NOW-regeling. Doordat met kleinere samenstellingen moest worden gewerkt (1,5 meter op het podium) was er onvoldoende werk (zelfs voor de vaste medewerkers). Nb: zzp'ers zijn niet de remplaçanten, maar bijvoorbeeld dirigenten en solisten.

BEELDDE KUNST EN MUSEA

Binnen het onderzoek van de Boekman Stichting is met betrekking tot de beeldende kunst gekeken naar presentatie-instellingen en medialabs. Hierbij zijn 49 organisaties in beeld gebracht die samen 460 fte aan betaald personeel hadden. Hun totale omzet was 43 miljoen euro. Bij de kleine organisaties is 38 procent als zzp'er werkzaam, naast 14 procent in vaste dienst en 36 procent onbetaald personeel. De middelkleine organisaties werkten ook met 38 procent zzp'ers, met daarnaast 30 procent personeel in vaste dienst en 22 procent onbetaald personeel. Bij de (middel)grote organisaties – het kleinste deel van de organisaties – is het personeel voor 20 procent samengesteld uit zzp'ers, voor 46 procent uit vast personeel en 10 procent onbetaalde krachten. Net als bij de kleine muziekensembles hebben de kleine organisaties binnen deze deelsector in 2020 geïnvesteerd in zzp'ers, in dit geval zijn de personele lasten voor zzp'ers met 20 procent toegenomen. Bij de middelkleine organisaties werd hierop juist 21 procent bezuinigd, bij (middel)grote 39 procent. De (middel)grote organisaties investeerden echter wel in vaste dienstverbanden waardoor de totale personele lasten daar met 9 procent toenamen. Daarnaast hebben presentatie-instellingen nieuwe opdrachten gecreëerd voor/verstrekkt aan beeldende kunstenaars. Dat zijn ook zzp'ers maar deze vallen niet onder het personele lasten.

Musea

De musea maakten geen onderdeel uit van het Boekman-onderzoek waardoor geen vergelijkbaar beeld geschetst kan worden met de overige deelsectoren.

Vanuit de Museumvereniging is t.b.v. de gespreksrondes aangevuld:¹¹ Beschrijving van de sector op basis van de jaarlijkse Museumcijfers, die in samenwerking met het CBS worden verzameld: In 2019 werkten bijna 42.000 personen bij musea, waaronder 28.000 in de categorie stagiairs en vrijwilligers. De leden van de Museumvereni-

¹¹ Museumvereniging, Musea vragen extra noodsteun en herstelplan voor 2022 (13 september 2021), via www.museumvereniging.nl/musea-vragen-extra-noodsteun-en-herstelplan-voor-2022 (geraadpleegd op 13 sept. 2021).

ging hadden 7.800 betaalde fte in dienst. 70 procent van de betaalde fte was personeel in vaste dienst, 18 procent was in tijdelijke dienst, 4 procent was freelancer en 8 procent overig bezoldigden. Hoe zich dit verdeelt over de verschillende grootteklassen is niet bekend. 19 procent van de musea draaide primair op onbetaalde krachten.

Een jaar later, in 2020, waren er als gevolg van de coronacrisis flinke veranderingen. Het totale aantal personen dat in musea werkte, daalde met 6800 personen naar 35.000. De totale hoeveelheid gewerkte fte's daalde naar 7.680. De grootste daling was te zien bij kleine musea, waar de personele inzet daalde met 16 procent. Bij grote musea was dit 3 procent. Daartussen in zaten de middelkleine musea (met 8 procent) en de middelgrote (een daling van 10 procent). Nog steeds was het grootste deel van de fte betaald personeel, namelijk 77 procent: Daarvan had 51 procent een vast contract en 14 procent een tijdelijk contract. Musea maakten nauwelijks gebruik van zzp'ers (2 procent). Daarin onderscheiden ze zich van de rest van de culturele sector. Daarnaast behoort 5 procent van het personeel tot overige betaalde krachten, zoals payrollers en uitzendkrachten. Voor de musea zijn vrijwilligers en stagiairs van groot belang; ze zijn goed voor 23 procent van de ingezette fte's.

De meeste zzp'ers bij musea werken als rondleider. Veel van deze mensen hebben te maken met de bredere problematiek van zzp'ers, dat per maart 2020 alle inkomsten zijn weggevallen, waarbij ze alleen een beroep op de TOZO konden doen. Sommige musea zijn erin geslaagd vervangende activiteiten te organiseren voor deze groep. BRAM¹² krijgt signalen dat veel van deze rondleiders gedurende het jaar op zoek zijn gegaan naar ander werk. De uitdaging voor alle musea is dat rondleiders hard nodig zijn om educatie, in het bijzonder voor de vele scholen die musea bezoeken vorm te geven. Het is belangrijk dat musea en rondleiders in staat worden gesteld om de belangrijke educatietaak vorm te geven.

¹² BRAM = beroepsvereniging rondleiders, acteurs en docenten: BRAM heeft 180 leden die in musea werken als rondleider.

POP, FESTIVALS, EVENEMENTEN EN VRIJE THEATERPRODUCENTEN

Pop

De 53 poppodia hadden in 2019 een totale omzet van 170 miljoen euro en hadden een personeelbestand van 1.170 fte. Bij de (middel)kleine organisaties was in 2019 5 procent van het personeelsbestand zzp'er, 36 procent in vaste dienst en 52 procent onbetaald. Bij de middelgrote organisaties gaat het om 7 procent zzp'er, 39 procent in vaste dienst en 50 procent onbetaald. De grote organisaties kenden 9 procent zzp'ers, 68 procent vaste krachten en 12 procent onbetaald personeel. Bezuinigingen op personeelslasten waren bij de (middel)kleine en middelgrote organisaties groter dan bij de grote poppodia. Over het geheel genomen werd 80 procent bezuinigd op kosten aan zzp'ers, tegenover 1 procent op kosten voor personeel in loondienst.

Vrije theaterproducenten

Voor de vrije theaterproducenten zijn 13 organisaties in beeld gebracht. Zij kenden in 2019 een totale omzet van 56 miljoen euro en een personeelssterkte van 420 fte. Bij de (middel)kleine producenten was 48 procent als zzp'er werkzaam, tegenover 37 procent in vaste loondienst, bij de (middel)grote producenten was dat 61 procent zzp'ers tegenover 19 procent in vaste loondienst. Op personele lasten wordt met 74 procent bij de gehele groep producenten sterk bezuinigd, daarin zit weinig verschil tussen de grootteklassen. Ook hier wordt sterker bezuinigd op lasten van zzp'ers dan op die van personeel in loondienst.

JURIDISCHE CONTEXT

BEGRIIP 'WERKENDE'

In deze rapportage bedoelen we met 'werkende' iedereen die tegen betaling werkzaamheden uitvoert voor een werkverlener (werkgever, opdrachtgever, werkverstrekker). Om een goed beeld te krijgen van het type werkenden in de culturele en creatieve sector en de impact van de pandemie is het goed om te benadrukken dat er op verschillende manieren gecontracteerd kan worden tussen de werkverlener en de werkende. De nadruk in deze rapportage ligt echter op de positie van de zzp'er. Deze groep werkenden (en hun opdrachtgevers) komt namelijk niet in aanmerking voor subsidie vanuit de tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW). Deze regeling verstrekt uitsluitend een subsidie over het loon van alle werknemers behorende tot een loonheffingnummer.

De meest gebruikelijke overeenkomst tussen een werkende en werkverlener is de arbeidsovereenkomst, in dat geval spreken we ook van een werknemer en werkgever. De arbeidsovereenkomst kenmerkt zich door drie cumulatieve elementen. Er is sprake van een arbeidsovereenkomst wanneer de werknemer

- arbeid verricht,
- in dienst is van de werkgever, en
- daarvoor loon van de werkgever ontvangt.

De kwalificatie van de arbeidsovereenkomst is – mede door de ontwikkelingen op het gebied van de Wet DBA en schijnzelfstandigheid – de laatste jaren een heet hangijzer. Er zijn verschillende vormen van arbeidsovereenkomsten met verschillende rechtsgevolgen met

daarbij behorende voor- en nadelen. In het kader van deze rapportage is het nuttig om het onderscheid aan te geven tussen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, welke geen einddatum of bepaalde duur kent, en de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, welke op een nader overeen te komen moment afloopt. Bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd geniet de werknemer onder andere de bescherming van het wettelijke ontslagstelsel. Daarnaast geldt een doorbetalingsverplichting bij arbeidsongeschiktheid voor de werkgever. Ook geldt voor de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, in tegenstelling tot de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, een lage(re) WW-premie.

Oproepovereenkomst

In de praktijk worden verschillende termen gehanteerd voor flexcontracten. Wettelijk gezien is (het uitzendcontract uitgezonderd) het begrip 'oproepovereenkomst' juist. Grofweg is de oproepovereenkomst onder te verdelen in twee subgroepen, namelijk de voorovereenkomst en de overeenkomst met uitgestelde prestatieplicht. In tegenstelling tot de voorovereenkomst sluiten de werkgever en de werknemer bij een zogenaamde overeenkomst met uitgestelde prestatieplicht wél direct een arbeidsovereenkomst. Onzeker is echter nog wanneer en voor hoe lang de werknemer de overeengekomen werkzaamheden zal verrichten.

Daarnaast worden de nulurenovereenkomst en de min-maxovereenkomst ook frequent in de praktijk toegepast. Bij een nulurenovereenkomst is de werkgever in beginsel verplicht om de werknemer op te roepen wanneer hij werk beschikbaar heeft. De werknemer dient in beginsel

de oproep te accepteren, mits de werkgever dat binnen vier dagen schriftelijk of elektronisch heeft gedaan. In de eventueel van toepassing zijnde cao kan deze termijn worden verkort tot 24 uur. Na een geaccepteerde oproep behoudt de werknemer het recht op loon wanneer de werkgever niet binnen de overeengekomen oproepstermijn de oproep annuleert. Werkgever is verplicht om binnen een maand na het eerste jaar de oproepkracht een aanbod voor een vast aantal uren te doen. Het betreft het gemiddeld aantal uren die de oproepkracht de eerste 12 maanden heeft gewerkt. Werknemer mag dit aanbod weigeren en oproepkracht blijven. Werkgever is verplicht om elke 12 maanden opnieuw een aanbod te doen. Bij een min-maxovereenkomst spreken werkgever en werknemer een minimum en maximum aantal uren af die er in een periode (week/maand/jaar) wordt gewerkt. Een min-maxovereenkomst kan voor bepaalde en onbepaalde tijd worden overeengekomen. Daarbij geldt dat de werknemer in ieder geval recht heeft op het loon over het minimum aantal uren. Vandaar dat deze uren soms ook wel garantie-uren worden genoemd. Een oproep voor een aantal uren dat boven het minimum maar beneden het maximum ligt behoort de werknemer in beginsel te accepteren.

Jaarurenovereenkomst

De toepassing van de jaarurenovereenkomst is in de culturele en creatieve sector niet ongewoon. De jaarurenovereenkomst lijkt een soort hybride vorm van een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd en een min-maxovereenkomst. Bij de jaarurenovereenkomst wordt namelijk een vast aantal uren per refertejaar (dat kan een kalenderjaar of bijvoorbeeld een theaterseizoen zijn) afgesproken. Deze uren kunnen flexibel over het refertejaar worden verspreid, maar (de betaling van) het salaris van de werknemer is gelijkmatig verspreid.

Driehoeksverhoudingen

Een driehoeksverhouding bestaat doorgaans uit de werknemer, de formele werkgever en de inlener. De werknemer verricht niet bij de formele werkgever de overeengekomen werkzaamheden, maar bij de inlener.

De meest voorkomende driehoeksverhoudingen zijn de uitzendovereenkomst, payroll (waarbij geen sprake is van een zogenaamde 'allocatiefunctie'), detachering en contracting. Het valt buiten het bestek van deze rapportage om deze driehoeksverhoudingen uitgebreid toe te lichten maar het mag niet onopgemerkt blijven dat met de inwerkingtreding van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) de rechtspositie van payrollwerknemers sterk is verbeterd. Zij hebben vanaf 1 januari 2020 recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden en rechtspositie als werknemers in (vaste) dienst bij de inlener. Dat heeft in de culturele en creatieve sector met name voor de Nederlandse orkesten en door hen ingehuurdre remplaçanten gevolgen gehad.

Overeenkomst van opdracht

De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de opdrachtnemer zich tegenover de opdrachtgever verbindt, anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst, werkzaamheden te verrichten. De laatste jaren is er veel te doen over de kwalificatie van de overeenkomst van opdracht. Met name in de culturele sector is een aanzienlijk deel (ruim tweederde) van de werkenden zelfstandige. De vraag is of dit allemaal zzp'ers zijn die daar uit eigen beweging voor hebben gekozen en of de werkzaamheden ook als overeenkomst van opdracht gekwalificeerd kunnen worden. Bij die kwalificatie moet gekeken worden naar alle omstandigheden van het geval.

Kenmerkend voor de overeenkomst van opdracht is dat opdrachtgever en opdrachtnemer in beginsel vrijelijk

kunnen onderhandelen over de contractvoorwaarden, zolang zij binnen de wettelijke grenzen blijven. Uitgangspunt is tevens dat opdrachtgever de overeenkomst van opdracht op elk moment kan opzeggen. Onder omstandigheden dient hij daarvoor wel een (schade)vergoeding te betalen. De opdrachtnemer kan de overeenkomst van opdracht alleen tussentijds beëindigen wanneer er sprake is van een overeenkomst voor onbepaalde tijd. Wanneer partijen iets anders afspreken, of wanneer er sprake is van gewichtige redenen kan de opdrachtnemer mogelijk wel tussentijds de opdrachtovereenkomst beëindigen.

Vanwege het bijzondere karakter laten we de stage- en leer-arbeids-overeenkomst buiten beschouwing.

Voor meer informatie:

www.digipacct.nl/welke-soorten-arbeidscontracten-zijn-er