

Vergaderjaar 2020–2021

35 554

Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2020

Met deze brief ga ik in op een aantal moties en toezeggingen op het onderwerp «arbeidsmarkt». In de mediabegrotingsbrief van november 2019¹ meldde ik uw Kamer met betrokken partijen in gesprek te zullen gaan over de arbeidsmarktontwikkelingen binnen de mediasector. In het daaropvolgende wetgevingsoverleg heb ik u toegezegd in een brief ook in te zullen gaan op de Fair Practice Code en de casus rond de cao Camera-mensen. Met deze brief geef ik tevens een reactie op de motie van het lid Kwint c.s. over minimumtarieven voor journalisten² en op de aangehouden moties van het lid Van den Hul (PvdA) c.s. zoals ingediend tijdens het Wetgevingsoverleg over de wijziging van de Mediawet 2008 van 4 november jl.³ Ook doe ik hiermee mijn toezegging gestand dat ik uw Kamer nader zou berichten over mijn gesprekken met de NPO en NDP Nieuwsmedia over aansluiting bij de Geschillencommissie Auteurscontractenrecht.⁴ Over de vertraagde verzending van deze brief heb ik u voor het zomerreces geïnformeerd.

Na een inleiding ga ik in deze brief eerst in op de algemene arbeidsmarktontwikkelingen in Nederland en het arbeidsmarktbeleid in de culturele en creatieve sector. Deze bieden een context voor het volgende onderdeel, namelijk een schets van de arbeidsmarktontwikkelingen in de mediasector. In dit hoofdstuk ga ik in op de thema's die het zwaartepunt vormden van mijn gesprekken: flexibiliteit en tarifiering van zelfstandigen (freelancers). Aansluitend ga ik in op de specifieke situatie bij de publieke omroepen. Ik sluit af met de Fair Practice Code en de cao Camera-mensen.

¹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 106.

² Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 133.

³ Kamerstuk 35 554, nrs. 18, 19 en 20.

⁴ Kamerstuk 32 827, nr. 158.

Inleiding

Gedurende deze zomer heb ik met veel partijen gesproken om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de huidige arbeidsmarkt, ervaren knelpunten en de verschillende visies op verbeterpunten in de mediasector. Ik heb gesproken met zowel commerciële ondernemingen als met gesubsidieerde instellingen, met zowel koepels als vak- en beroepsorganisaties, alsook met individuele werkgevers, facilitaire bedrijven, werknemers en zelfstandigen. Waar nuttig heb ik mij laten doorverwijzen naar aanvullende gesprekspartners. Het beeld dat is voortgekomen uit deze gesprekken vormt een goede basis om waar nodig in het nieuwe jaar gesprekken te blijven voeren op verschillende niveaus over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de mediasector.

Als Minister voor Media heb ik een verantwoordelijkheid voor de mediasector in den brede. Daarbij draag ik directe verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de landelijke en regionale publieke omroep. Vanuit dit perspectief volg ik aandachtig de voortgang van de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen. Deze verantwoordelijkheid brengt echter ook met zich mee dat ik, hoewel nauw betrokken bij en op korte afstand van de sector, enige afstand bewaar tot de beleidsmatige en bestuurlijke discussies die binnen de sector worden gevoerd en niet plaatsneem op de stoel van betrokken partijen. Sociale partners binnen de sector dragen een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. In het Nederlandse model van gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenvorming en spreekt het kabinet zich niet uit over lopende cao-onderhandelingen binnen afzonderlijke sectoren. Dat is een groot goed en iets waar sociale partners zelf ook zeer aan hechten. In het geval van de mediasector geldt dat zowel voor private mediabedrijven als voor de met overheidsgeld gefinancierde publieke omroep. Op deze plek zal ik dan ook niet inhoudelijk ingaan op het proces van de recente cao-onderhandelingen voor het omroep personeel. In deze brief geef ik een geanonimiseerde weergave van de belangrijkste hoofdlijnen uit de gevoerde gesprekken. Het beschrevene betreft uitsluitend de arbeidsverhoudingen in de mediasector en doet daarmee geen uitspraken over de arbeidsmarkt in brede zin.

1. Arbeidsmarkt: bredere context

Het medialandschap is voortdurend in beweging. De gevolgen van de digitale technologische ontwikkeling, de veranderende eigendomsverhoudingen en verdergaande consolidatie, de discussie over de bescherming van journalisten: het zijn maar enkele recente voorbeelden. Deze en andere zaken hebben ook hun weerslag op de arbeidsverhoudingen binnen de sector. Maar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de mediasector staan niet op zichzelf. Er bestaat een duidelijke relatie met de bredere arbeidsmarktontwikkelingen in ons land. Dit komt tot uitdrukking in zowel de thematiek als in de praktijkvoorbeelden die ik tijdens mijn gesprekken heb gehoord, waarop ik hieronder zal ingaan. De parallellen met de ontwikkelingen die mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) u heeft geschetst in de kabinetsreactie op de rapporten van de commissie Regulering van Werk onder leiding van dhr. Hans Borstlap (hierna: commissie) en de WRR zijn evident.⁵ Kernpunt in de genoemde kabinetsreactie is de erkenning van de noodzaak tot hervorming van onze arbeidsmarkt die nog onderstreept wordt door de huidige coronacrisis. Het kabinet vindt het met de commissie van belang

⁵ Kamerstuk 29 544, nr. 1028. De arbeidsmarktontwikkelingen in de mediasector zoals geschetst in deze brief vinden met name aansluiting bij de bevindingen van de commissie Regulering van Werk. Om deze reden noem ik in de rest van de brief enkel de commissie.

dat een goede balans gevonden wordt tussen zekerheid, ontplooiingskansen en inkomen voor werknemers, maar ook voor ruimte voor ondernemers om werk te creëren en onze economie verder te brengen. Want wanneer het economisch tegenzit, verliezen werkenden met flexibel werk vaak als eerste hun inkomen. Tegelijkertijd hebben werkgevers behoefte aan wendbaarheid om in te kunnen spelen op veranderingen in hun omgeving. Daarom is het belangrijk dat ook werkenden voldoende omstandigheden. De tweedeling die op de arbeidsmarkt is ontstaan wordt volgens beide rapporten mede veroorzaakt door de inrichting van onze eigen wet- en regelgeving. Dit biedt perspectief, omdat het kabinet daarmee de beweging richting een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen in eigen hand heeft – al is de weg ernaartoe complex. Het kabinet heeft in de laatste jaren de verschillen tussen vaste en flexibele contractvormen willen verkleinen, zodat het aantrekkelijker wordt voor werkgevers om vaste contracten aan te bieden. De keuze voor flexibele contracten wordt dan gemaakt daar waar dit past bij de aard van het werk. Zelfstandigen moeten de ruimte krijgen om te ondernemen en het is van belang dat zij om de juiste redenen kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap en er niet eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Ook andere maatregelen die het kabinet al heeft genomen zoals de rem op payrollconstructies⁶ en de inzet voor gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek⁷ passen bij de door de commissie aanbevolen richting.

2. Arbeidsmarktbeleid in de culturele en creatieve sector

De arbeidsmarktsituatie in de mediasector overlapt met de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector, bijvoorbeeld daar waar mensen werken binnen beide sectoren als geluidstechnicus of als regisseur. Een van de kenmerken van zowel de mediasector als de culturele en creatieve sector is de grote aantrekkingskracht dat het werk binnen deze domeinen op werkenden heeft. De intrinsieke motivatie waarmee culturele, creatieve en mediaprofessionals hun werk doen, leidt ertoe dat het arbeidsaanbod ruim is en de concurrentie hoog, ondanks lage inkomsten, flexibele arbeidsconstructies en de voorwaarden die gelden voor het maken van geldende collectieve afspraken voor zelfstandigen.

Tijdens het Algemeen Overleg van 4 maart jl. heeft u met mijn collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gesproken over de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector. Daarbij zijn verschillende arbeidsmarktinstrumenten en maatregelen de revue gepasseerd die binnen deze sector toepassing krijgen. In 2017 brachten de Raad voor Cultuur en de SER hun advies «Passie gewaardeerd» uit.⁸ De daarin gevraagde scherpe keuze ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van werkenden binnen de sectoren is sindsdien gemaakt doordat het kabinet heeft gesteld dat eerlijk loon belangrijker is dan de werkgelegenheid en de kwantiteit van de productie.⁹ Naar aanleiding van het genoemde advies en de door de sector zelf ontwikkelde Arbeidsmarktagenda Culturele en Creatieve Sector heeft het kabinet ook middelen vrijgemaakt voor permanente professionele ontwikkeling.¹⁰ Zowel werknemers als zzp'ers binnen de sector kunnen van deze middelen gebruik maken. De uitvoering van de Arbeidsmarktagenda, inclusief de door het kabinet ter beschikking gestelde gelden voor persoonlijke ontwikkeling, is in handen van Platform ACCT: zo neemt de sector zelf verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling

⁶ In de Wet arbeidsmarkt in balans. Kamerstuk 35 074.

⁷ In de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn.

⁸ <https://www.ser.nl/nl/publicaties/passie-gewaardeerd>

⁹ Kamerstuk 32 820, nr. 336.

¹⁰ www.werktuigppo.nl

van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector. Ook heeft het kabinet vanaf 2021 middelen gereserveerd om de totstandkoming van tariefafspraken en honoreringsrichtlijnen binnen de sector te faciliteren. Platform ACCT kan ketentafels daar bij ondersteunen. Zo loopt er nu een onderzoek naar tariefafspraken onder mediawerkenden, waaronder (foto)journalisten. Dit onderzoek wordt begin 2021 afgerond. Met de Fair Practice Code, die door de culturele en creatieve sector zelf is opgesteld¹¹, heeft de sector bovendien een belangrijk instrument in handen waarmee werkenden stap voor stap naar een situatie kunnen groeien waarin zij een eerlijkere beloning ontvangen. Ik ga verderop in de brief ook in op de toepassingsmogelijkheden van de Fair Practice Code, of een vorm daarvan, binnen de mediasector.

3. De arbeidsmarkt in de mediasector

De mediasector omvat een diverse groep van ondernemingen en werkenden. De sector omvat zowel publieke als commerciële omroepen¹² alsook private uitgevers, productiehuisen, mediaconcerns en een groot aantal werknemers en zelfstandigen. De sector omvat radio, digitaal, print en beeld in steeds meer wisselende en in elkaar overlopende combinaties. Daar komt bij dat mediabedrijven steeds meer vervlochten raken met ondernemingen uit andere sectoren. Hierdoor is een precieze begrenzing van de mediasector niet gemakkelijk te trekken. De technologische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben bovendien tot gevolg dat er andere eisen aan werkenden worden gesteld. Dit geldt voor inhoudelijke vaardigheden, maar evenzeer voor de vorm van contracten, arbeidsomstandigheden, hiërarchische verhoudingen en andere zaken die met arbeid samenhangen. De ooit gangbare onderverdeling in werkgevers en werknemers en freelancers heeft plaatsgemaakt voor een aantal andersoortige arbeidsrelaties. Hierin is de mediasector niet uniek. Afgaande op de gevoerde gesprekken is ook binnen deze sector een tweedeling gegroeid en is sprake van een uitruil tussen flexibiliteit en zekerheid die structureel uitvalt in het nadeel van bepaalde groepen werkenden. Voor zover deze ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan voor de mediasector specifieke omstandigheden kan worden gewezen op de samenloop van de liberale markteconomie en de opkomst van internet sinds het begin van deze eeuw, nog versterkt door de crisis van 2008, waardoor een sterke verschuiving plaatsvond van reclamegelden van traditionele, vaak lokale distributiekanaalen naar technologisch gedreven *global players*. Als gevolg hiervan voelden mediabedrijven zich gedwongen te fuseren om zich te verzekeren van voldoende schaalgrootte om (zelfstandig) te kunnen overleven. Dat deze consolidatiegolf ook nu nog gaande is, toont bijvoorbeeld de recente voorgenomen overname van NDC Mediagroep door Mediahuis.

3.1. Gevolgen ontwikkelingen

De gevolgen van de stapeling van maatschappelijke en sectorspecifieke factoren zijn goed merkbaar voor de werkenden. Fusies en overnames leiden vaak tot efficiencymaatregelen en kostenbesparingen. Er werd bezuinigd op de arbeidskosten. Dit bracht ook een verschuiving van het werk naar buiten met zich mee. Freelancers vormen van oudsher een onderdeel van de bedrijfstak, vaak in functies met behoefte aan (creatieve) vrijheid. Maar door de veranderingen in het bedrijfsvoeringsmodel worden de afgelopen jaren ook voor rollen, functies en beroepen die

¹¹ <https://fairpracticecode.nl/nl>

¹² De commerciële omroepen blijven in deze brief buiten beschouwing. Dit omdat wij weinig tot geen signalen hebben ontvangen dat de arbeidsmarktontwikkelingen zoals geschetst in deze brief voorkomen bij de commerciële omroepen.

eerder op arbeidsovereenkomst werden uitgevoerd steeds vaker zelfstandigen ingehuurd. Dit treft zowel inhoudelijke functies (bijvoorbeeld journalisten, programmamakers) als staf- en technisch personeel (zoals cameramensen). Niet alleen correspondenten voor dagbladen zijn freelancers, maar steeds vaker zijn ook decorbouwers, regisseurs en administratief personeel, vrijwillig of onvrijwillig, zelfstandige ondernemers geworden. Of zij worden ingehuurd via een andere flexibele arbeidsconstructie, zoals payrolling. Omdat werken in de mediasector een bijzondere aantrekkingskracht heeft, is het arbeidsaanbod ruim. Dit heeft een prijsdrukkend effect op de kosten ervan. Evenals in andere sectoren ervaren zelfstandigen het als nadelig dat zij vanwege het mededingingsrecht geen collectieve onderhandelingsmacht kunnen vormen. Hierin is met de «Leidraad tariefafspraken zzp'ers»¹³ van de ACM voor zij-aan-zij-werkers recent beweging gekomen. Met behulp van de leidraad kunnen zelfstandigen die hetzelfde werk doen op dezelfde plek als werknemers gezamenlijk tariefafspraken maken. Toepassing van deze leidraad waar dat kan, juich ik toe.

Hoewel werkenden begrip hebben voor een bepaalde behoefte aan flexibiliteit bij werkgevers, en een deel van de werkenden positief is over de mogelijkheden die flexibiliteit biedt, ervaart een groter deel het inhuren van zelfstandigen of het gebruik van andere flexibele constructies vooral als verdienmodel ten koste van de medewerkers. Met name de vakbonden zien in de lage freelancetarieven bovendien het gevaar van uitholling van de cao. Waarom zouden werkgevers op termijn immers dure vaste krachten het werk laten doen dat ook door goedkopere zelfstandigen kan worden gedaan? Volgens werknemersvertegenwoordigers zouden freelancetarieven daarom volgens een vaste verdeelsleutel moeten worden gebaseerd op cao-salarissen of zou, als dit niet lukt, een vorm van doorgroei in tarifiering mogelijk moeten worden die aansluit bij de ervaring van zelfstandigen. Werkgevers en opdrachtgevers daarentegen benadrukken dat naast een vaste kern altijd een ring van meer flexibele medewerkers nodig zal zijn. En dat zij binnen de gegeven omstandigheden (behoefte aan flexibiliteit, rendementseisen, arbeidsaanbod en contractvormen) geen andere keuze hebben dan die voor flexibiliteit tegen lage(re) kosten. Om de noodzakelijke wendbaarheid van hun organisatie te kunnen behouden, zijn werkgevers er dan ook merendeels op tegen de tarieven voor zelfstandigen te koppelen aan cao-lonen.¹⁴ De door werkgevers ervaren onvermijdelijkheid van bepaalde keuzes stellen vertegenwoordigers van werkenden juist ter discussie. Dit dilemma tekent zich ook af in andere sectoren en kan niet alleen aan sociale partners worden overgelaten, temeer daar ook bestaande arbeidsmarktinstuties onderdeel zijn geworden van de discussie. Mede vanwege de nadelige maatschappelijke effecten van de aldus ontstane tweedeling, zoals ook aangegeven door de commissie en de WRR, vindt het kabinet dat een bredere hervorming van de arbeidsmarkt nodig is.

3.2. Thema: flexibiliteit

Om te verduidelijken waartoe het bovenstaande leidt in de dagelijkse praktijk van de mediasector ga ik hieronder in op de thema's die in mijn gesprekken het vaakst en meest pregnant naar voren werden gebracht, zowel door werkgevers als door werkenden, flexibiliteit voorop. De behoefte aan flexibiliteit wordt breed gedeeld en erkend: de steeds wisselende actualiteit en de noodzaak om aan te blijven sluiten bij trends en tendensen in onze samenleving, van nieuwsvoorziening tot lifestyle of entertainment, zijn drijvende factoren van de media. Dit leidt ertoe dat,

¹³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-tariefafspraken-zzpers>

¹⁴ Weergegeven is hier het argument van werkgevers. Strikt genomen wordt door een koppeling van zzp-tarieven aan cao-lonen de inzet van zzp'ers duurder, en blijft de flexibiliteit juist gelijk.

naast medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor vaste of bepaalde tijd, veelal gewerkt wordt met freelance medewerkers (zzp'ers). Ook projectaanstellingen komen voor. Aan schrijvende media zijn doorgaans grote aantallen freelance medewerkers verbonden, bijvoorbeeld regiocorrespondenten, maar ook medewerkers die slechts incidenteel een bijdrage leveren. Andere flexibele contractvormen als payrolling of contracting worden vrijwel niet gebruikt. Van de regionale omroepen heb ik begrepen dat bij die regionale omroepen die nog gebruiken maken van payrolling de lopende payroll-overeenkomsten in de komende tijd worden afgebouwd. Ik vind het bemoedigend te weten dat zij tot deze stap zijn overgegaan. Bij de publieke omroepen wordt, naast het inzetten van freelancers, ook gebruik gemaakt van de inhuur van externe producenten en facilitaire bedrijven. Deze werken naast eigen werknemers merendeels met ingehuurde freelance-medewerkers.

De waardering van werkenden voor de manier waarop werkgevers omgaan met flexibiliteit en contractvormen hangt mede af van de persoonlijke situatie. De beleving van de status van freelancer voor een starter is anders dan voor een oudere medewerker met een gezin die door bezuinigingen min of meer gedwongen wordt zelfstandige te worden. Maar voor beiden brengt de status van freelancer ten opzichte van werknemers ook minder zekerheid met zich mee, bijvoorbeeld bij hypotheek of (dure) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid of pensioenen. Ondanks de genoemde waardering is het overwegende gevoel onder werkenden in de mediasector dat de flexibiliteit is doorgeschoten. De freelancers en werknemers signaleren in de gesprekken vaak dat «flex» het dominante businessmodel is geworden. En dat veel werknemers door reorganisaties gedwongen zelfstandige worden. Dit treft vooral makers en ondersteunende functies. Voor hen leidt dit tot onzekerheid die ten koste gaat van het persoonlijk welbevinden. Werkgevers bij uitgeverij en dagbladen van hun kant stellen dat de huidige situatie van flexibiliteit niet fundamenteel afwijkt van voorgaande jaren, omdat freelance medewerkers bij uitgeverij en dagbladen altijd een belangrijke plaats hebben gehad. En dat het aan de freelance medewerker zelf is om te bepalen of louter journalistieke opdrachten hem/haar voldoende inkomen opleveren. Volgens werkgevers gaat het bij de inzet van freelancers meestal om incidentele productie voor min of meer specialistische opdrachten. De recensent voor beeldende kunst bijvoorbeeld schrijft alleen voor de wekelijkse cultuurbijlage. Juist dit laatste punt wordt bestreden door zelfstandigen en werknemers. Zij signaleren dat de verhouding algemeen – specialistisch werk steeds schever wordt en dat steeds meer algemeen werk ook wordt uitbesteed aan freelancers, zowel bij private mediabedrijven als bij de omroepen. Werkgevers ervaren ook de nadelen van toegenomen flexibilisering: het gedwongen vertrek bijvoorbeeld van een werknemer na afloop van drie tijdelijke contracten leidt tot verlies van opgebouwde expertise. In andere gevallen kan opgebouwde expertise vanuit werkgeversvoornemen juist ook doorstroming belemmeren, waardoor een organisatie «op slot» gaat. En vooral regionale mediaorganisaties erkennen dat ze vanwege beperkte budgetten soms genoeg (moeten) nemen met goedkopere en dus mindere kwaliteit.

Bij de omroepen spelen naast bovenstaande ook andere zaken mee die niet direct samenhangen met de arbeidsmarkt. Hierop zal ik later in deze brief nog ingaan.

3.3. Thema: tarieven

Het tweede grote thema dat in mijn gesprekken ter sprake kwam, betrof de tarieven voor freelancers. Zowel vakorganisaties als individuele freelancers stellen dat sinds de eerder genoemde fusiegolf steeds vaker

sprake is van gedwongen zelfstandigheid. Kostenbesparingen, reorganisaties en samenvoegingen van redacties betekenen voor sommigen verlies van werknemerschap. Zij die desondanks binnen de sector werkzaam willen blijven en op freelancebasis opdrachten aannemen, ondervinden vervolgens dat hetzelfde werk lager betaald wordt. Dit komt overeen met de observatie van freelancers die zelf voor zelfstandigheid hebben gekozen. Hoewel in naam sprake is van een situatie waarin opdrachtgever en opdrachtnemer tot een afspraak komen over de beloning, ervaren freelancers in de praktijk geen onderhandelingsruimte. Zij voelen zich gedwongen «te tekenen bij het kruisje» omdat zij vrezen anders geen opdrachten meer aangeboden te krijgen. Volgens deze groep zijn tarieven ook vaak al jaren niet meer geïndexeerd. En hoewel hoofdredacties in theorie de bevoegdheid hebben tot het maken van individuele afspraken, rekening houdend met ervaring, zien de freelancers dat de speelruimte in de praktijk marginaal is, omdat de achterliggende mediaorganisatie een steeds verder slinkend budget voor inhuur van freelancers ter beschikking stelt. Terwijl medewerkers in vaste of tijdelijke dienst cao-verhogingen krijgen (en daarmee duurder worden) ondervinden freelancers dat budgetten voor inhuur van freelancers krimpen. Verscheidene freelancers melden dat een verlaging van de tarieven simpelweg werd medegedeeld zonder verdere bespreking.

Door de consolidatie van mediabedrijven hebben freelancers ook minder keuze in opdrachtgevers. En moeten zij bij een opdracht vaak meer doen dan vroeger van hen gevraagd werd: door bijvoorbeeld het wegvallen van beeldredacties moeten fotojournalisten het werk van beeldredacteuren nu regelmatig zelf doen. Veel freelancers zien zich gedwongen hun journalistieke verdiensten aan te vullen met commerciële (niet-journalistieke) opdrachten. Als gevolg hiervan kunnen zij minder tijd besteden aan hun journalistieke werk waardoor zij minder journalistieke kwaliteit kunnen leveren. Sommige freelancers ervaren het doen van commercieel werk als een risico voor de journalistieke integriteit. Aangezien het hen vooralsnog niet lukt de tarieven op grote schaal collectief te verhogen, ondanks de mogelijkheden die de wet Auteurscontractenrecht hiertoe biedt, evenals de Leidraad tariefafspraken zzp'ers van de ACM richten individuele freelancers zich nu soms – met steun van vakorganisaties – tot de rechter voor «eerlijke» tarieven.¹⁵

Werkgevers/uitgevers van hun kant beamen dat gewerkt wordt met budgetten als onderdeel van een normale bedrijfsvoering. Zij bestrijden echter dat tarieven vast zouden liggen. Volgens hen is sprake van een gewone marktonderhandeling. Als een freelancer schaarse expertise heeft en een krant een bepaald artikel graag wil brengen kan dit tot een hoger tarief leiden. De hoofdredactie of de bureauchefs krijgen hierin, binnen bepaalde grenzen, de vrije hand. In de praktijk werken zij overigens wel met standaardbedragen met een bepaalde bandbreedte, omdat al te zeer uiteenlopende honorering kan leiden tot onderlinge spanningen tussen freelancers en een verstoorde werkrelatie met de opdrachtgever.

Freelancers krijgen volgens werkgevers wel andere, maar niet substantieel slechtere tarieven dan «vaste dienststers». Daarbij wijzen werkgevers erop dat vaak sprake is van langdurige verbintenissen met de freelancers, soms wel tientallen jaren, hetgeen de suggestie van onderbetaling tegenspreekt. Verder zijn werkgevers van mening dat de huidige focus van vakorganisaties op de invoering van minimumtarieven geen recht doet aan verschillen in specialiteit en ervaring van freelancers. Uniformiteit van tarieven is volgens hen ook niet nodig, aangezien er nu eenmaal verschillende producten worden gevraagd: een column is geen reportage, een interview geen achtergrondartikel. Invoering van minimumtarieven zou volgens werkgevers leiden tot een kostenstijging. In dat geval zouden veel freelancers die nu nog wel opdrachten krijgen, hun inkomsten kwijt

¹⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:8099>

raken, omdat opdrachten dan alleen nog aan een beperkte groep van kwalitatief betere freelancers zullen worden gegund. Afgaande op de gesprekken met werkgevers is er sprake van een zekere mate van overaanbod van zelfstandigen.

4. Specifieke situatie bij publieke omroepen

De situatie van de publieke omroepen wordt mede bepaald door de wijze waarop zij gefinancierd worden. Zowel werkgevers als werknemers stellen dat de publieke financiering en de daarmee gepaard gaande politieke discussie van directe invloed is op de arbeidsverhoudingen bij de omroepen, waarbij beide partijen de nadruk leggen op verschillende aspecten. De voortdurende vraag om aanpassing van de programmering naar aanleiding van de actualiteit is bij de omroepen een belangrijke reden voor de behoefte aan flexibiliteit. Voor de productie van een serie over een maatschappelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld gendergelijkheid of de coronacrisis, moet immers binnen korte tijd andere expertise worden aangetrokken dan de expertise die al aanwezig is bij de vaste bezetting voor bijvoorbeeld financieel-economische onderwerpen. Een andere belangrijke reden is dat niet alle specialistische expertise «vast» in huis gehouden kan worden, bijvoorbeeld voor films en series. Deze expertise wordt altijd «flexibel» ingekocht. Maar de keuze voor flexibiliteit en de daaruit voortkomende onzekerheid hangen ook samen met andere zaken dan alleen de arbeidsmarkt. De programmerings- en financieringssysteematiek («Geld-op-schema-systematiek») van de NPO als coördinerend orgaan van de publieke omroep brengt met zich mee dat een deel van de programmamakers ervaart geen langdurige zekerheid te hebben dat hun diensten besteld worden. Dat heeft te maken met de wens van zowel NPO als omroepen om flexibel in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften van de kijker. Zodoende werkt een deel van de programmamakers op basis van een contract voor bepaalde tijd. Dit leidt ertoe dat deze medewerkers noodgedwongen «rondhoppen» tussen omroepen en dat weinig of niet in hen wordt geïnvesteerd (opleidingen). Dit betekent ook verlies van expertise voor de omroepen. Volgens de vakorganisaties zou een meer stabiele financiering, wijziging van het programmeermodel en verhoging van het garantiebudget kunnen leiden tot meer vaste contracten en een betere betaling van ingehuurde freelancers. Vakorganisaties signaleren daarnaast dat steeds meer programma's worden ingekocht bij externe productiehuisen. Vakorganisaties menen dat dit mogelijk leidt tot het weglekken van beschikbaar budget voor programmamakers, omdat er betaald moet worden voor de inzet van een extra schakel in de keten.

Ook (externe) facilitaire bedrijven benoemen de invloed van het programmeermodel op de mogelijkheden voor personeelsmanagement. Dit zorgt naar hun mening voor kwaliteitsverlies en kostenstijging wanneer medewerkers vertrekken.

De omroepwerkgevers beamen dat de onzekerheid die samenhangt met de financiering van de publieke omroep een reden is om voor flexibele arbeid te kiezen. Het programmeermodel benaderen zij meer als een gegeven, al onderkennen zij dat dit ook van invloed is. Maar de vrees dat (te) veel vaste contracten zouden leiden tot een vlakke programmering is voor de omroepen belangrijker. Freelancers en werknemers met overeenkomsten voor bepaalde tijd zorgen voor vernieuwing en frisse ideeën. De omroepen wijzen erop dat deze aanpak rechtstreeks voortkomt uit de wettelijke opdracht aan de omroepen om *content* voorop te plaatsen en dat argumenten met betrekking tot de arbeidsmarkt daaraan ondergeschikt zijn. Door de huidige programmerings- en financieringssysteematiek hebben de omroepen moeite om medewerkers perspectief te bieden, toont het (vaste) personeelsbestand weinig doorstroming en is er binnen de omroepen minder diversiteit dan gewenst.

Bij bovenstaande dient vermeld te worden dat dit een weergave is van de gesprekken zoals deze tijdens de zomer zijn gevoerd. Recent heeft de NPO het «Concessiebeleidsplan 2022–2026» gepubliceerd.¹⁶ Hierin geeft de NPO aan dat er in de komende concessieperiode gewerkt wordt aan verandering in het programmeermodel, namelijk van Geld-op-schema naar een focus op thematische content. De effecten van deze verandering zijn nu nog niet te voorspellen en zullen in de komende periode duidelijk worden.

Bij lokale omroepen zien we dat de betaling vaak lager is dan voor vergelijkbaar werk op regionaal of landelijk niveau. Zij zijn vaak opdrachtgever voor startende journalisten, die meer dan eens doorstromen naar andere mediaorganisaties. Ze vervullen soms de rol van «kweekvijver». We zien dat lokale omroepen relatief eerder en vaker vaste contracten aanbieden, om zo talent te kunnen behouden en omdat het aantrekken van goede medewerkers voor hen lastiger is.

4.1. Moties Van den Hul c.s.

Tijdens het wetgevingsoverleg van 4 november jl. heb ik toegezegd in deze brief in te zullen gaan op enkele moties van het lid Van den Hul c.s. over de arbeidsmarkt in de mediasector.

De eerste motie van het lid Van den Hul c.s. verzoekt de regering *in de Wijziging van de Mediawet 2008 op te nemen dat ten minste 80% van de programmamakers in directe dienst moeten zijn van de publieke omroep of van het bedrijf waaraan werk wordt aan- of uitbesteed*.¹⁷ Graag maak ik de Kamer erop attent dat er in de cao voor het Omroep personeel in artikel 6, lid 5 en 6 afspraken zijn opgenomen over het percentage medewerkers in vaste en tijdelijke dienst.¹⁸ Deze verhouding is 75–25 procent vast-tijdelijk, en kan met instemming van de OR verschoven worden naar 60–40 procent. In de onlangs gesloten cao voor het Omroep personeel geven de ondertekenende partijen aan uiterlijk in mei 2021 met elkaar in gesprek te zullen gaan over het onderwerp vaste/tijdelijke contracten.¹⁹ Dit in ogenschouw nemende geef ik de Kamer nog mee dat het goed is verantwoordelijkheden daar te leggen waar zij horen: de omroepbestuurders gaan over het eigen personeelsbeleid, niet de Minister. Hoewel met publiek geld gefinancierd, is de NPO onafhankelijk: ook op dit punt. In dit licht zou ik niet zo ver willen gaan de voorgestelde verplichting door te voeren. Wel zal ik de inhoud van de motie onder de aandacht van de sociale partners brengen.

De tweede motie van het lid Van den Hul c.s. verzoekt de regering *in de Wijziging van de Mediawet 2008 op te nemen dat opdrachten enkel gegund dienen te worden aan bedrijven die cao voor Omroep personeel hanteren of een cao die minimaal gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden hanteren*.²⁰ Net als mevrouw Van den Hul vind ik het van belang dat mensen in de mediasector een fair salaris verdienen. In de Fair Practice Code Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroepen (waarop ik in de volgende sectie van de brief nader in zal gaan) is opgenomen wat de uitgangspunten zijn voor de arbeidsvoorwaarden van de werkenden bij buitenproducenten die voor de publieke omroepen programma's maken. Ik vind dit een bemoedigende zaak en ben benieuwd naar de uitwerking van deze afspraken.

¹⁶ <https://over.npo.nl/download/nl/926>

¹⁷ Kamerstuk 35 554, nr. 18.

¹⁸ <https://www.fnv.nl/getmedia/f7b7b13c-d598-4dfd-bbfa-ee1566b3aaee/omroepersoneel-cao.pdf?ext=.pdf&dt=20200624081350>

¹⁹ https://www.nvj.nl/system/files_force/bijlages/Protocol%20CAO%20voor%20het%20Omroepersoneel%2019%20-%202021%2005-11-2020.pdf?download=1

²⁰ Kamerstuk 35 554, nr. 19.

Ook bij deze motie is het zo dat het niet aan mij is om voor te schrijven welke bedrijven wel of niet kunnen worden ingehuurd. Dat past ook niet bij hoe overheid en sociale partners in ons land met elkaar omgaan. Daarnaast zou ik ook niet van bovenaf een oplossing voor één bepaalde sector willen verordonneren. Het is aan sociale partners om voor de sector passende afspraken te maken, wat met de sectoreigen Fair Practice Code nu gestalte krijgt. Tegen deze achtergrond vind ik uitvoering van de motie minder passend.

De derde motie van de leden Van den Hul en Kwint verzoekt de regering *vast te leggen in de Wijziging van de Mediawet 2008 dat enkel gebruik dient te worden gemaakt door een ABU gecertificeerd uitzendbureau*.²¹ Hoewel ik begrip heb voor de achterliggende gedachte van fair pay, zou een dergelijk voorschrift het level playing field voor uitzendbureaus ondergraven, wat ik onwenselijk acht, ook vanuit het oogpunt van mededinging.²² Door mijn collega van SZW wordt momenteel uitvoering gegeven aan de motie van het lid Tielen c.s. inzake het uitwerken van kwaliteitseisen en een verbetering van het SNA-keurmerk.²³ Nu de strekking van beide moties deels overeenkomt, heeft afwachten van de uitwerking van de motie van het lid Tielen c.s. mijn voorkeur vanwege het meer algemene karakter van deze motie.

5. Fair Practice Code

In mijn gesprekken met de verschillende partijen heb ik ook de Fair Practice Code (hierna: FPC) onder de aandacht gebracht zoals deze is ontwikkeld voor ondernemers en werkenden in de kunst, cultuur en creatieve sector (zie onder «Arbeidsmarktbeleid in de culturele en creatieve sector»), evenals aansluiting bij de in deze code genoemde Geschillencommissie Auteurscontractenrecht (verder: geschillencommissie). De FPC kan ook de mediasector een handreiking bieden voor hoe partijen binnen de sector samen kunnen komen tot een toekomstbestendige arbeidsmarkt en beroepspraktijk. Ook in deze sector is immers sprake van een groep werkenden met een zwakke inkomens- en onderhandelingspositie. De FPC bleek, evenals de geschillencommissie, bij de meeste gesprekspartners nog onbekend. De vakorganisaties kennen deze wel vanwege hun betrokkenheid bij de code en de oprichting van de geschillencommissie in de culturele en creatieve sector.

Uit de eerste reactie van werkenden sprak de vrees dat werk- en opdrachtgevers de kosten van de FPC, evenals van aansluiting bij de geschillencommissie, zullen doorberekenen in lagere budgetten en tarieven. Wel zouden de werkenden graag zien dat de werk- en opdrachtgevers in de mediasector zich bij de geschillencommissie aansluiten. De eerste reactie van werkgevers was dat zij, als het aan de orde zou zijn, liever een eigen code uitonderhandelen die beter past in de cultuur en de bestuurlijke inrichting van de mediasector als zodanig. Wat betreft de geschillencommissie gaven zij aan nog steeds zorgen te hebben over het functioneren daarvan, naar aanleiding van ervaringen bij de behandeling van een zaak in 2018. Zij zouden mede daarom graag de ruimte krijgen om per geval te bekijken of een geschil voor behandeling door de geschillencommissie in aanmerking komt en zich niet bij voorbaat vast willen leggen.

²¹ Kamerstuk 35 554, nr. 20.

²² Bijvoorbeeld voor uitzendbureaus die bij de NBBU zijn aangesloten.

²³ Kamerstuk 35 359, nr. 6.

5.1. Fair Practice Code Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroepen

Bij de publieke omroepen heeft de code uit de culturele en creatieve sector als inspiratie gediend voor de «eigen» Fair Practice Code Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroepen.²⁴ Door deze code krijgen freelancers in dit deel van de mediasector voortaan minstens 150 procent van het cao-loon dat past bij de functie die ze vervullen.²⁵ Een andere uitkomst van deze code is dat omroepen in het kader van hun redactiestatuten een onafhankelijke redactieraad instellen om de medezeggenschap van programmamakers te borgen. In de code wordt geattendeerd op de geschillencommissie als een vrijwillige optie voor werk- en opdrachtgevers. Daarnaast voorziet deze code in een verplichte alternatieve laagdrempelige geschillenbeslechtsprocedure voor geschillen die gaan over zzp-tarieven.

Het is de eerste keer dat in de mediasector een dergelijke afspraak is gemaakt. Ik juich het toe dat de sociale partners binnen de publieke omroepen tot deze gezamenlijke afspraken zijn gekomen.

Fair practice vraagt om een cultuurverandering en is dan ook een zaak van de lange adem. Ook in toekomstige gesprekken met partijen binnen de andere delen van de mediasector zal ik de FPC of een vorm daarvan (naar voorbeeld van de publieke omroepen), evenals de wenselijkheid van alternatieve laagdrempelige geschillenbeslechting bij geschillen over auteursrechtvergoedingen onder de aandacht blijven brengen.

6. Cao Cameramensen

Zoals toegezegd aan de heer Asscher tijdens het wetgevingsoverleg Media van 2019, ga ik in op de casus van de cao Cameramensen. Na afloop van het debat ontving ik een brief van een facilitair bedrijf dat zich meende te herkennen in het voorbeeldbedrijf uit het betoog van de heer Asscher. Zij hebben mij schriftelijk uitleg gegeven, wat nadien ook nog mondeling is toegelicht. Omdat het gaat om een privaat, commercieel bedrijf, ga ik niet in op specifieke details over de bedrijfsvoering. Algemeen beeld is dat er na een overname wordt gewerkt aan doorontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor alle medewerkers. Dit is een zaak van partijen waar ik als Minister geen rol in heb.

Afsluitend

De afgelopen maanden heb ik uitgebreide en zeer nuttige gesprekken gevoerd met verschillende partijen binnen de mediasector. Op mijn rondgang heb ik naast uitdagingen voor de toekomst ook positieve ontwikkelingen gesignaleerd, zoals de afspraken uit de Fair Practice Code Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroepen, de Leidraad van de ACM, het voornemen van de landelijke publieke omroep om toe te werken naar een ander programmeerschema en de stap van de regionale omroepen om payrolling in hun contracten af te bouwen. Uit de gesprekken is mij ook duidelijk geworden dat de arbeidsmarktontwikkelingen in de mediasector veel overeenkomsten vertonen met de arbeidsmarkt in de bredere culturele en creatieve sector en de arbeidsmarkt in het algemeen, zoals in kaart gebracht door de SER in haar advies «Passie Gewaardeerd» en door de commissie. Ik ga er vanuit dat een volgend kabinet op basis van deze inventarisatie goede stappen kan

²⁴ https://www.nvj.nl/system/files_force/bijlages/Fair%20Practice%20Code%20Publieke%20Omroep%205-11-2020.pdf?download=1

²⁵ In dit licht is ook de recente uitspraak van de Hoge Raad van 6 november jl. relevant, over de aard van de werkrelatie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>.

zetten ter ondersteuning van verdere arbeidsmarktontwikkelingen in de mediasector.

Vooruitlopend daarop zie ik goede kansen voor de mediasector om zelf een verdere stap te zetten en roep hen op om aan te sluiten bij de stappen die gezet worden binnen de culturele en creatieve sector ten aanzien van de arbeidsmarkt.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob