

Consultatie ontwerp-wetsvoorstel 'Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten'

AMSTERDAM, 1 september 2023

Bij deze reageren producentenverenigingen NAPA en NCP op het ontwerp-wetsvoorstel 'Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten'.

De Nederlandse Audiovisuele Productie Alliantie (NAPA) en de Vereniging van Nederlandse Content Producenten (NCP) zijn de Nederlandse belangenverenigingen voor producenten werkzaam in de audiovisuele sector. Samen hebben NAPA en NCP circa 140 leden. Zij vertegenwoordigen ruim 98% van de onafhankelijke audiovisuele producenten in alle genres: film, documentaire, series, spelshows games, etc. De verenigingen behartigen de belangen van hun achterban in gesprekken met de politiek, de publieke en commerciële omroepen, de diverse fondsen en internationaal opererende streamingdiensten. Zij spannen zich in om financiering en regelgeving te laten aansluiten bij de praktijk van producenten. Daarbij zijn ondernemerschap en continuïteit sleutelbegrippen.

Voordat in deze brief wordt ingegaan op de impact van het ontwerp-wetsvoorstel op de audiovisuele sector is het van belang een grove schets te geven van deze sector en de wijze waarop audiovisuele producties tot stand komen.

Een introductie van de sector

De audiovisuele sector is een verzamelnaam voor een **gevarieerde** sector die zeer diverse producten oplevert. Van speelfilms, grote studio spelprogramma's, real life series, documentaires, dramaseries, adventure reality programma's en animatieprogramma's tot games, augmented reality producties en experimentele cross-over producten.

De productiemaatschappij is bij al deze producties de contracterende partij en degene die deze producties organisatorisch en financieel tot stand brengt. De productiemaatschappij is **werkgever én opdrachtgever**. De productiemaatschappijen zijn soms klein, zelfs één-pitters, maar betreffen ook middelgrote of grote bedrijven. Als sprake is van een team van vaste medewerkers, dan zijn deze veelal werkzaam in ondersteunende kantoor- en overheadfuncties, dan wel werknemers die overkoepelende productiewerkzaamheden uitvoeren voor diverse producties. Het overgrote deel van de werknemers/zelfstandigen dat werkzaam is voor de audiovisuele producties wordt afhankelijk van hun specifieke expertise en mate van creativiteit per project door de productiemaatschappij aangetrokken.

De totstandkoming van een audiovisuele productie kent verschillende fasen: de ontwikkelingsfase, de preproductiefase, de productiefase en de postproductiefase. Bij iedere productie en voor iedere fase trekt de producent gespecialiseerd personeel aan middels een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, of middels een overeenkomst van opdracht. Dit betekent een **tijdelijke projectmatige groei van soms twee naar wel 300+ medewerkers**. Deze medewerkers worden soms voor de duur van het gehele productieproces aangetrokken (bijv. uitvoerend producent, productie leider), soms voor slechts één van de fasen (bijv. acteur, editor) en soms zelfs voor één dag (bijv. dayplayer, acteur, figurant). Ten slotte is het van belang te weten dat er vaak meerdere producties tegelijkertijd in ontwikkeling zijn. Bij het aantrekken van de juiste crew is de specifieke, creatieve expertise en praktijkervaring met een bepaald genre cruciaal. Om een voorbeeld te geven: een regisseur van een

spelshow zal niet de kennis en ervaring hebben voor een dramaserie of film, en een redacteur van een spelshow is niet inzetbaar voor een crime of reality programma.

Een deel van de aangetrokken medewerkers werkt op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (waaronder, voor de duur van het project), min-maxcontracten en/of oproepcontracten. Een ander deel werkt vanwege de projectmatige werkzaamheden als zzp'er. Omdat in recente rechtspraak minder aandacht lijkt te zijn voor de specifieke aard van de werkzaamheden binnen de audiovisuele sector, worden zzp-relaties steeds vaker (onterecht) als arbeidsovereenkomst gekwalificeerd. De rol van het arbeidsrecht in deze sector is daarmee sterk toegenomen.

De audiovisuele sector is een **projectmatig georganiseerde en gefinancierde sector**. Op basis van een filmplan, format, synopsis, idee, dan wel interesse van een omroep, of streamer stelt de producent een begroting op van de kosten voor de realisering van de productie, soms in verschillende fasen. Bij de financiering van producties kunnen verschillende partijen betrokken zijn: publieke en commerciële omroepen, streamingdiensten, de verschillende fondsen die in Nederland bestaan zoals het Filmfonds, CoBO, etc.

Dit betreft **altijd** projectmatige financiering, met geormerkt geld dat aantoonbaar moet worden besteed aan de productie. De productiemaatschappij krijgt een afgemeten 'production fee' en een vergoeding voor overheadkosten. Eventueel niet uitgegeven geld of verkregen voordelen moeten (bijna altijd) terug worden betaald. De productiemaatschappij kan daardoor nauwelijks eigen vermogen opbouwen, heeft geen reserves en wordt zeer beperkt in mogelijkheden om te ondernemen en geld(leningen) aan te trekken.

Het beoogde doel van de wetgeving wordt in de audiovisuele sector niet bereikt, integendeel

Uitgangspunt bij de voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel 'Wet verbetering zekerheid flexibele arbeidskrachten' is dat bij structureel werk een vast contract hoort. Daarnaast dient het perspectief op het verkrijgen van een contract voor onbepaalde tijd met de wetwijziging te worden vergroot. Teneinde dat te bereiken stelt de regering voor om de ketenbepaling voor tijdelijke contracten aan te scherpen, alsook de inzet van min-maxcontracten en oproepcontracten te beperken. Het algemene uitgangspunt dat werkenden hiermee meer zekerheid verkrijgen over werk en inkomen, juichen producenten natuurlijk toe. Helaas betekent dit uitgangspunt voor de projectmatig georganiseerde en gefinancierde audiovisuele sector zeer problematisch en zelfs onwerkbaar.

Zoals hierboven aangegeven is er in de audiovisuele sector sprake van projectmatige werkzaamheden met hieraan gekoppelde vooraf begrote werkzaamheden. Binnen dit projectmatige bestel is er geen (zekerheid op) werk nadat een project is afgerond. Niet voor de productiemaatschappij en niet voor de werkende. Of de productiemaatschappij de aanstelling van de betreffende werknemer kan verlengen, of deze opnieuw kan aantrekken hangt af van (het bestaan van) een nieuwe productieopdracht waarvoor deze werknemer de benodigde expertise heeft. Productiemaatschappijen zullen per productieopdracht opnieuw beoordelen welke werknemers voor de voorliggende opdracht geschikt zijn en deze aantrekken voor de duur en met de middelen van de voorliggende productie. Alleen deze werkwijze is binnen het huidige en geschetste projectmatige bestel financieel haalbaar en werkbaar.

De nieuwe wetgeving zal daarom een averechts effect hebben op de werknemers in de audiovisuele sector. Na drie contracten voor bepaalde tijd die met de nieuwe wetgeving altijd opvolgend zullen zijn zal er noodgedwongen afscheid moeten worden genomen van de betreffende werknemer voor 5 jaar. Bij projectmatig georganiseerde en gefinancierde organisaties als hierboven beschreven, is het

onverantwoord en onmogelijk om werknemers voor onbepaalde tijd in dienst te nemen, en wel om in ieder geval de volgende drie redenen.

1. Een arbeidsovereenkomst van onbepaalde tijd overstijgt de duur van een individuele productie. Met het aflopen van de productie, eindigen de werkzaamheden van de werknemer – maar niet het contract! – en belangrijker, eindigt ook de beschikbare financiering voor deze werknemer. Iedere dag waarop de werknemer nog in dienst is na afloop van de projectmatige werkzaamheden, is dus een dag waarvoor geen financiering is en een strop dreigt.
2. Een arbeidsongeschikte werknemer die minder of niet inzetbaar is op een productie, moet worden vervangen. De projectmatige financiering voor de werkzaamheden zal worden aangewend voor die vervanger. De kosten van de zieke werknemer (voor de duur van 2 jaar!) komen voor rekening van de productiemaatschappij zelf. Hiervoor zullen de afgemeten 'production fee' en overhead aangewend moeten worden; deze zijn hiervoor niet bedoeld ook niet toereikend. Deze extra kosten, die buiten de projectfinanciering vallen, zetten de productiemaatschappij onder (te) grote druk.
3. De voorgestelde wijziging van wet lijkt geen rekening te houden met de kosten en complexiteit van het beëindigen van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De ontslagbescherming in Nederland is zeer hoog. Zelfs als een werknemer disfunctioneert, vormt dat een grote drempel. Vanwege de verplichte voorafgaande ontslagtoets gaat dit gepaard met de opbouw van dossiers en juridische kosten. Daarbij geldt het risico van een ontslagvergoeding. Voor al deze extra kostenposten is bij de productiemaatschappijen geen geld, geen reserve, en geen financieringsmogelijkheid.

Dit alles maakt de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd een onaanvaardbaar risico voor de productiemaatschappij; ook de werknemers in de audiovisuele sector worden hierdoor gedupeerd.

NAPA en NCP pleiten daarom voor een vorm van maatwerk door het opnemen van een uitzondering op de ketenregeling voor projectmatig georganiseerde en gefinancierde organisaties van de audiovisuele sector.

Hieronder gaan wij per onderdeel nader in op de voorgestelde wetswijziging.

Het voorstel tot wijziging van de ketenregeling botst met projectmatige organisatie en financiering van de audiovisuele sector

Onder de huidige wetgeving is het voor productiemaatschappijen mogelijk om met werknemers in drie jaar drie arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te sluiten als de tussenliggende periode tussen de contracten zes maanden of minder bedraagt. Dat betekent ook dat de keten wordt verbroken en opnieuw begint als de tussenliggende periode langer is dan zes maanden. Productiemaatschappijen kunnen redelijk goed uit te voeten met deze ketenregeling. Nu het voorstel echter is om de zes maanden te vervangen door een tussenpoos van zestig maanden (vijf jaar) zullen in nagenoeg alle gevallen drie arbeidsovereenkomsten met een werknemer als opvolgend gelden. Dit heeft tot gevolg dat deze werknemer hierna voor vijf jaar niet werkzaam kan zijn voor dezelfde productiemaatschappij. De productiemaatschappij kan het zich niet veroorloven om projectgerelateerde werknemers in vaste dienst te nemen/hebben, zoals hierboven uiteengezet. Er is dan geen andere uitweg dan deze werknemer te laten gaan. Dit beperkt de mogelijkheden van zowel de producent als de werknemer en zal onzekerheid en werkloosheid in de hand werken. Dit terwijl het verschaffen van meer zekerheid voor de werknemer het doel is dat de wetgever met de voorliggende wetswijziging beoogt.

Kortom, de voorgestelde wijziging van de ketenregeling leidt tot een onwerkbaar praktijk voor de projectmatig gefinancierde audiovisuele sector. Omdat in het huidige bestel maar zeer beperkte

financiering beschikbaar is voor werkzaamheden buiten projecten om, zijn arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd onbetaalbaar. Aangezien dit leidt tot onverantwoorde risico's, zal de productiemaatschappij deze keuze niet maken. De wijziging van de ketenregeling zal bij gebreke van een gedegen uitzondering voor projectmatig gefinancierde sectoren, niet leiden tot de beoogde arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, maar eerder tot onbetaalbare producties en werkloosheid.

Op dit moment is er een zeer grote werkgelegenheid in de audiovisuele sector; en geldt zelfs een tekort aan arbeidskrachten. Hoewel de productiemaatschappijen geen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd kunnen bieden, is er binnen de huidige mogelijkheden van de wet wel voldoende werk. Er wordt daardoor op dit moment geen (groot) beroep gedaan op het sociale stelsel.

Het beperken van het min-maxcontract en het afschaffen van nul-urencontract maken arbeidsrecht onnodig rigide en onwerkbaar voor de audiovisuele sector

In de huidige wetgeving heeft het arbeidsrecht nog enige aansluiting bij de projectmatig gefinancierde en georganiseerde audiovisuele sector, middels de min-maxcontracten en het nul-urencontract. Deze worden echter met het huidige voorstel aan banden gelegd. De benodigde flexibiliteit wordt daarmee geschrapt. Het arbeidsrecht zet zichzelf daardoor voor de audiovisuele sector grotendeels buiten spel. Dit zal – ook weer anders dan beoogd - in de audiovisuele sector leiden tot meer zzp'ers in plaats van meer contracten voor onbepaalde tijd of van bepaalde omvang. Om redenen die hiervoor reeds zijn uiteengezet biedt een projectmatig gefinancierde sector geen ruimte voor een vooraf vastgestelde arbeidsomvang. Immers: alleen werkzaamheden die kunnen worden toegeschreven aan een project kunnen als zodanig worden gefinancierd. Geen productie: geen financiering.

De minimale arbeidsomvang van drie uur is bij gebreke van een project waaraan deze werkzaamheden zijn toe te schrijven niet te financieren. Zeker niet als het tientallen, zo niet honderdtallen zijn die hierop aanspraak zouden kunnen maken.

Conclusie

NAPA en NCP dringen aan op een nader overleg tussen het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de effecten van het voorliggende ontwerp-wetsvoorstel op de projectmatig gefinancierde audiovisuele sector te bespreken.

Gedacht kan worden aan de volgende denkrichtingen:

- (i) een uitzondering op de ketenregeling voor de projectmatig gefinancierde audiovisuele sector;
- (ii) een beperking van de ketenregeling voor de audiovisuele sector, waarbij alleen arbeidsovereenkomsten van een bepaalde minimale duur meetellen in de keten;
- (iii) het van toepassing verklaren van seizoensarbeid op contracten voor 'draaiseizoenen', zoals gebruikelijk in de audiovisuele sector.

Dit zijn slechts een aantal denkrichtingen die aansluiten bij de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering in onze sector, en die rechtdoen aan de noodzaak tot flexibiliteit ter voorkoming van het (financieel) vastlopen van productiemaatschappijen.

We vertrouwen erop dat onze zienswijze wordt meegewogen. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting op het bovenstaande.

Hoogachtend,

Anna Pedrolì, directeur NAPA
Arie Landsmeer, directeur NCP