

Naar een meer samenwerkend sport- en cultuurbeleid

Sinds 2008 is er een concrete samenwerking van de beleidsterreinen sport en cultuur op gang gekomen. Welke ontwikkelingen zijn daaruit voortgekomen en welke kansen liggen er nog?

De cultuur- en de sportsector zijn hybride sectoren: in beide is er sprake van aanbod door de overheid, de markt, maatschappelijke organisaties (verenigingen, stichtingen) en allerlei 'ongeorganiseerd' aanbod. Net als bij onderwijs wordt het bij cultuur en sport van belang gevonden in elk geval kinderen ermee in aanraking te brengen. Ze kunnen dan zelf, op grond van hun ervaring, hun eigen weg gaan zoeken in die werelden. Daarom zijn Cultureel Kunstzinnige Vorming (CKV) en gym verplichte vakken op school. Daarnaast worden beide domeinen gezien als aanjagers van positieve gezondheidseffecten, sociale samenhang, (lokale, regionale en nationale) identiteit en economisch rendement. Sport- en cultuurdeelname worden dus ook bevorderd om dit soort positieve externe effecten te maximaliseren.

Wat zijn de belangrijke geldstromen in de sport- en cultuursector? Welke vormen van beleids-samenwerking tussen de sport- en cultuursector bestaan er al en hoe zou verdere samenwerking tussen beide sectoren vorm kunnen krijgen?

Financiering van sport en cultuur

Sport

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in de periode 2011-2015 niet bezuinigd op de sportuitgaven. Die liepen zelfs iets op van 115 miljoen naar ongeveer 130 miljoen euro per jaar. Daarvan gaat jaarlijks rond de 60 miljoen euro via een decentralisatie-uitkering naar gemeenten voor de *Brede impuls combinatiefuncties* (zie hierna). Daarnaast is er nog zo'n 20 miljoen euro voor andere programma's en regelingen op het onderwerp 'passend sport- en beweegaanbod'. Er is 35 miljoen euro voor topsportbeleid (stipendia voor topsporters, evenementen), een kleine 10 miljoen euro voor 'veiligheid en integriteit' (dopingbeleid, het programma Veilig Sportklimaat) en een vergelijkbaar bedrag voor kennis- en innovatiebeleid.

De meeste provincies geven nauwelijks tot geen geld uit aan sport, vanuit het adagium dat ter vermijding van 'bestuurlijke drukte' niet meer dan twee overheden zich met een bepaald beleidsterrein zouden moeten bezighouden. Incidenteel is er (eenmalige) steun voor evenementen of accommodaties, in functie van het ruimtelijke of economische beleid van de provincie.

Gemeenten gaven in 2015 met 1210 miljoen euro per saldo meer uit aan sport dan in 2011 (1149 miljoen euro). Dit was wel iets minder dan in 2014 (1218 miljoen euro) en de begroting voor 2016 voorspelde een verdere daling. Maar de conclusie moet toch zijn dat in de crisistijd eigenlijk niet bezuinigd is op sport, hoewel de 'koopkracht' van het sportbudget, wanneer de inflatie in de beschouwing wordt meegenomen, wel iets is teruggelopen. Van het gemeentelijk sportbudget gaat bij de meeste gemeenten tussen de 80 en 90 procent naar de bouw, instandhouding, het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties (Dool et al. 2017).

De satellietrekening Sport van het CBS komt voor de omvang van de sporteconomie uit op 6,6 miljard euro, zijnde 1 procent van het bruto nationaal product (bnp) in 2012 (Centraal Bureau voor

de Statistiek 2015). De werkgelegenheid in de sportsector bedroeg daarbij 90.000 fte. Huishoudens nemen ruim 60 procent van de bestedingen in de sport voor hun rekening, omgerekend zo'n 1100 euro per huishouden.

De Rapportages Sport verschijnen sinds 2003¹. Hierin zijn onder meer hoofdstukken opgenomen over sportbeleid, de economie van de sport en de sportinfrastructuur (Tiessen-Raaphorst 2015).

Cultuur

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bezuinigde tussen 2011 en 2015 ruim 17 procent op cultuur: van 866 miljoen euro (2011) naar 713 miljoen euro (2015) per jaar (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2016). Op basis van provinciale begrotingen is een bezuiniging van bijna 23 procent zichtbaar: van 328 miljoen (2011) naar 254 miljoen (2015) per jaar (Vinkenburg 2015). Gemeenten bezuinigden in die periode een kleine 9 procent: van 1848 miljoen (2011) naar 1686 miljoen (2015) (Vinkenburg 2015). In totaal werd 2653 miljoen publiek geld aan kunst en cultuur gespendeerd in 2015. Het rijksaandeel daarbij is 27 procent, het provinciaal aandeel 10 procent en de gemeente is de grootste publieke financier met 63 procent van het totaal beschikbare publieke budget voor kunst en cultuur.

Uit *Cultuur in beeld 2016* blijkt dat 122 culturele instellingen vanuit de culturele basisinfrastructuur een vierjarige subsidie van het ministerie van OCW ontvingen in de periode 2013-2016 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2016). Een optelsom leert dat er in 2015 door deze BIS-gesubsidieerde instellingen bijna 300 miljoen euro aan eigen inkomsten werd gegenereerd. Voor een totaaloverzicht van de financieringsmix van de professionele gesubsidieerde cultuursector zijn wij aangewezen op het artikel van Bastiaan Vinkenburg. Hij becijferde in 2015 dat de verhouding tussen overheidsfinanciering en eigen inkomsten verschoof van 63/37 in 2011 naar 60/40 in 2013 (Vinkenburg 2015). Deze lichte relatieve groei in eigen inkomsten wordt gerealiseerd dankzij meer steun vanuit goededoelenloterijen, private fondsen, sponsoring, giften van huishoudens en nalatenschappen (Bekkers et al. 2017) en dankzij meer directe (entree)inkomsten (Vinkenburg 2015), →

maar dat blijkt niet voldoende om de overheidsbezuinigingen op cultuur te compenseren.

Bovenstaande cijfers dekken niet de totale creatieve industrie. Die genereerde in 2016 een toegevoegde waarde van bijna 17 miljard euro, oftewel 2,8 procent van het bnp. De creatieve industrie telde in 2015 ruim 294.000 banen, 61.000 meer dan in 2005 (Rutten et al. 2017).

Het CBS werkt momenteel aan de ontwikkeling van een satellietrekening Cultuur, te vergelijken met de satellietrekening Sport. Een dergelijk instrument kan bijdragen aan vergelijkbare monitoring en (internationale) benchmarking van de culturele en creatieve industrie. En in navolging van de Rapportage Sport werkt het Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van het ministerie van OCW tevens aan een soort rapportage Cultuur, die voorlopig als werktitel *Monitor Cultuur* heeft gekregen en naar verluidt in 2018 voor het eerst zal verschijnen.

Uitgaven cultuur en sport vergeleken

De overheid geeft twee keer zoveel uit aan cultuur als aan sport. De omvang van de budgetten is in de laatste jaren iets naar elkaar toe gegroeid, omdat op cultuur is bezuinigd en op sport niet. Verhoudingsgewijs zitten de grote verschillen bij de rijksoverheid (600 miljoen meer voor cultuur dan voor sport) en de provincies (240 miljoen meer voor cultuur). De gemeenten zijn op beide terreinen de belangrijkste overheidsfinancier. Hier liggen dan ook de grootste uitdagingen en kansen voor meer samenwerking tussen beide sectoren.

Samenwerking tussen sport en cultuur komt op gang

Pas in 2008, met de start van het programma *Impuls brede scholen sport en cultuur*², is sprake van concrete samenwerking van de beleids-terreinen sport en cultuur. Het programma is

erop gericht om op lokaal niveau de verbinding tussen onderwijs, sport en cultuur te versterken door de inzet van zogenaamde ‘combinatie-functionarissen’. In 2012 is deze inzet verbreed naar de buurt, de zorg en andere maatschappelijke instellingen en bedrijven, om ook op andere locaties dan scholen de sport- en cultuurdeelname te bevorderen. Er is binnen deze regeling gemiddeld per jaar 58 miljoen euro rijks-geld beschikbaar, in aanvulling waarop gemeenten 60 procent cofinancieren. Hiermee zijn binnen tien jaar 5000 ‘coaches’ (3000 fte) aangesteld op lokaal niveau, voor verbindende, organiserende en uitvoerende taken op het vlak van sport, bewegen en cultuur.

De tweede concrete ontwikkeling is de fusie in januari 2017 van het Jeugdsportfonds en het Jeugd-cultuurfonds, die beide sport- en cultuurdeelname (financieel) mogelijk maken voor kinderen die in armoede opgroeien. Het Jeugdsportfonds ondersteunde in 2015 50.000 kinderen tussen de 4-18 jaar. Daarmee was een bedrag van ruim 12 miljoen euro gemoeid. Het Jeugd-cultuurfonds ondersteunde in 2015 ruim 6000 kinderen met ruim 2 miljoen euro³. Uit het onderzoek ‘*Mind the Gap*’ (Asante et al. 2015) blijkt onder meer dat cultuur een elitair imago heeft bij ouders met weinig inkomen, waardoor het aanbod deze kinderen (nog) niet voldoende weet te bereiken. Het leeuwendeel van de financiering komt dankzij gemeentelijk budget voor armoedebestrijding (de zogenaamde ‘Klijnsma-middelen’ via het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en in mindere mate uit cultuurbegrotingen en private bedrijven, stichtingen en fondsen.

Een derde belangrijke factor is het Nationaal actieplan sport en cultuur van de landelijke Stuurgroep Sport en Cultuur, die wordt gedragen door LKCA en Kenniscentrum Sport (KCS) en een aantal landelijke partijen uit de wereld van sport en cultuur. Op de website van LKCA is een Kennisdossier Sport en Cultuur te vinden, dat informatie over beleid en onderzoek naar de samenwerking tussen de sport- en cultuursector bundelt⁴.

De overheid geeft twee keer zoveel uit aan cultuur als aan sport

Blik vooruit

Hoe zijn deze reeds bestaande initiatieven uit te bouwen, zodat er nog meer samenhang in het overheidsbeleid gericht op de bevordering van sport en cultuur komt? Gezien het succes ervan de afgelopen jaren verdient de *Brede impuls combinatiefuncties* een voortzetting op landelijk niveau. Het is voor gemeenten, die lokaal 60 procent cofinanciering moeten regelen, cruciaal om te weten dat de decentralisatie-uitkering structureel is, zodat hierop lokaal langetermijnbeleid kan worden ontwikkeld. Meer in het bijzonder: dat er structureel geld is voor vaste aanstellingen van de diverse ‘buurtsport-’, ‘beweeg-’, ‘cultuur-’ en ‘leefstijlcoaches’, zodat ervaring en lokale contacten/netwerken niet verloren gaan en deze coaches een beroeps-carrière kunnen ontwikkelen. Daarbij is het zaak dat de rijksoverheid de rijksbijdrage indexeert (zodat de 40 procent financiering niet sluipenderwijs krimpt richting 30 procent) en vormgeeft aan een ondersteuningsstructuur van deze coaches (opleidingen, bijscholing, certificering, aanbod werkzame aanpakken, werkgeverschap, uitwisseling ervaringen, enzovoort).

Ten tweede is er ondersteuning nodig voor het Nationaal actieplan sport en cultuur, in het bijzonder voor het faciliteren van de informatie- en kennisuitwisseling tussen beide sectoren op zulke diverse terreinen als sponsoring; werving leden, vinden, opleiden en behouden van vrijwilligers; talentscouting en talentontwikkeling; fiscale en juridische vraagstukken; en beheer en onderhoud van accommodaties. De overheidssteun ter zake kan vorm krijgen door deze taak op te nemen in de jaarplannen van KCS en LKCA.

Terwijl een paar provincies elk hooguit enkele miljoenen euro's uitgeven aan sport, besteden de provincies meer dan 250 miljoen aan cultuur. Voor de sportsector is het interessant om zich te verdiepen in wat de provincies voor dat bedrag doen, en op welke grondslag.

Op lokaal niveau biedt meer ‘integraal beleid’ of ‘integraal werken’ drie kansen voor het versterken van samenhang en synergie. Ten eerste inzetten op meer multifunctioneel gebruik van accommodaties: gymzalen met podia, die ook gebruikt worden voor optredens en uitvoeringen; sportkantines waar overdag wordt geschaakt, gezongen, gekookt en schildercursussen worden

gegeven. Ten tweede samenwerking in de ondersteuning van verenigingen en vrijwilligerswerk. En ten derde samenwerking bij een intensieve en radicaal integrale benadering van kwetsbare en non-participatieve doelgroepen. Wat zijn de voorkeuren van deze doelgroepen, wat belemmert hen om hun voorkeuren om te zetten in gedrag, en wat is dan een werkbare en effectieve manier om het voorkeursgedrag te bewerkstelligen? Daarbij zouden participatie en versterking van de leefbaarheid voorop moeten staan, en (budgetten voor) cultuur, sport, ontmoeting, et cetera volgend moeten zijn. Kortom, er valt een wereld te winnen door bestuurlijk en organisatorisch culturele en sportieve krachten te bundelen. ●

Literatuur

- Asante A. en M. de Jong (2015) *'Mind the gap': onderzoek naar kunst-, cultuur- en sportdeelname van kinderen in armoede*. Den Haag: Bestuur & Management Consultants.
- Bekkers, R., Th.N.M. Schuyt en B. Gouwenberg (red.) (2017) *Geven in Nederland 2017: huishoudens, nalatenschappen, fondsen, bedrijven, goededoelenloterijen en vrijwilligerswerk: jubileumuitgave*. Amsterdam: Lenthe.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *De Nederlandse sporteconomie: de bijdrage van sport aan de Nederlandse economie in 2006-2012*. Den Haag: CBS.
- Dool, R. van den en R. Hoekman (2017) *Sportuitgaven van gemeenten: een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2016)*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016) *Cultuur in beeld 2016: cultuur in cijfers*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Rutten, P. en O. Koops (2017) *Monitor creatieve industrie 2016: Nederland, top-10 steden, ontwikkelingen*. Hilversum: iMMovator.
- Tiessen-Raaphorst, A. (red.) (2015) *Rapportage sport 2014*. Den Haag: SCP.
- Vinkenburg, B. (2015) 'De cultuuromslag in cijfers'. In: *Boekman*, jrg. 27, nr. 103, 4-9.

Noten

- 1 De rapportage verscheen tot 2010 tweejaarlijks en daarna elke vier jaar.
- 2 Deze werd door de bewindslieden van de ministeries van VWS en OCW, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), NOC*NSF, Vereniging Bijzondere Scholen (VBS) en de Cultuurformatie op 10 december 2007 ondertekend. Vanaf 2012 is de naam veranderd in 'Brede impuls combinatiefuncties'.
- 3 Zie www.jeugdportfondsen.nl en www.jeugdportfondsen.nl
- 4 Zie www.lkca.nl/vrije-tijd/sport-en-cultuur