

Rondje langs de velden I

Een vergelijking van de organisatie en financiering
van de sport met andere sectoren

Nederlandse Sportraad

Deze publicatie is onderdeel van een reeks publicaties over de organisatie en financiering van de sport.

NLsportraad 2020-01.

Het speelveld van de sport. Samenvatting

NLsportraad 2020-02.

Het speelveld van de sport. Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

NLsportraad 2020-03.

De fitheid van de sport. Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-04.

Speelruimte voor sport. Vier beleidsscenario's voor de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

► NLsportraad 2020-05.

Rondje langs de velden I. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren

NLsportraad 2020-06.

Rondje langs de velden II. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen

NLsportraad 2020-07.

De Europese spelregels. Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-08.

De prijzen van sport. Verkenning van de prijselasticiteit in de sport

KPMG 2019.

Brancherapport Sport. Kwantitatieve analyse

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Onderzoeksvraag en -methode	7
1.2 Aandachtspunten voor vergelijking	8
2. Vergelijking met recreatie en cultuur	12
2.1 Recreatie en toerisme	12
2.1.1 Bereik	12
2.1.2 Organisatie	12
2.1.3 Arbeidsmarkt en professionalisering	13
2.1.4 Financiering	14
2.1.5 Beleid en wetgeving	15
2.1.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes	17
2.2 Cultuur	18
2.2.1 Bereik	18
2.2.2 Organisatie	19
2.2.3 Arbeidsmarkt en professionalisering	20
2.2.4 Financiering	22
2.2.5 Beleid en wetgeving	24
2.2.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes	26
3. Vergelijking met kinderopvang en primair onderwijs	27
3.1 Kinderopvang	27
3.1.1 Bereik	27
3.1.2 Organisatie	27
3.1.3 Arbeidsmarkt en professionalisering	28
3.1.4 Financiering	28
3.1.5 Beleid en wetgeving	29
3.1.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes	30
3.2 Primair onderwijs	31
3.2.1 Bereik	31
3.2.2 Organisatie	32
3.2.3 Arbeidsmarkt en professionalisering	33
3.2.4 Financiering	34
3.2.5 Beleid en wetgeving	35
3.2.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes	36

4.	Leer- en aandachtspunten voor de sportbranche	38
4.1	Bereik	38
4.2	Organisatie	39
4.3	Arbeidsmarkt en professionalisering	40
4.4	Financiering	41
4.5	Beleid en wetgeving	42
5.	Referenties	45
5.1	Interviews	45
5.2	Literatuur	46

Samenvatting

Vergelijking

De Nederlandse Sportraad (NLsportraad) heeft de sportbranche vergeleken met de sectoren toerisme en recreatie, cultuur, kinderopvang en primair onderwijs voor wat betreft de organisatie en financiering van deze branches en de relatie tot de overheid. De diversiteit van de vergeleken branches is groot: van een vrije markt (recreatie en toerisme) via een gereguleerde markt (kinderopvang) en een publiek-privaat georganiseerde sector (cultuur) tot een publieke sector (onderwijs). Sport heeft kenmerken van en raakvlakken met alle branches.

Bereik

De sportbranche bereikt veel Nederlanders, die meedoen met sport of naar sport kijken. Maar net als bij de cultuursector en de recreatie- en toerismebranche is het bereiken van Nederlanders met een achterstand door de sociaaleconomische status of gezondheidsfactoren een uitdaging. Het primair onderwijs bereikt wel alle kinderen. Alleen als inclusiviteit als publieke taak wordt geformuleerd, kan ook de sportsector optimaal toegankelijk worden.

Organisatie

Een gezamenlijke brancheorganisatie in de sport kan zorgen voor een gezamenlijke visie op de toekomst, één stemgeluid in politiek Den Haag en betere onderlinge samenwerking. Brancheorganisaties in de vergeleken sectoren hebben belangenbehartiging en service als kerntaken en bestaan bij de gratie van de financiële bijdragen van de leden. Dit borgt hun onafhankelijkheid.

Het is belangrijk niet alleen de stem van werkgevers, maar ook die van werknemers én de leden of consumenten te horen. In andere branches maken reviews op internetfora opgang (recreatie en toerisme, cultuur) of is de medezeggenschap wettelijk verankerd (kinderopvang en onderwijs).

Arbeidsmarkt en professionalisering

De onderwijssector (hbo-opleiding) en kinderopvangbranche (mbo-opleiding) stellen duidelijke eisen aan het niveau van medewerkers, waardoor ook de kwaliteit van de dienstverlening is verzekerd. Het opleidingsniveau van sportprofessionals moet minstens mbo-niveau zijn als de sportsector intensiever met onderwijs en kinderopvang zou willen samenwerken.

Passie is een belangrijke motivatie voor professionals en vrijwilligers in de sport- en cultuurbranche. Dit is echter geen vervanging van goede arbeidsvoorwaarden. Vanwege de personeelstekorten en onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden ondersteunt het ministerie van SZW de recreatie-, cultuur- en kinderopvangbranche met arbeidsmarktbeleid en het ministerie van OCW de onderwijssector.

De sportbranche zou geholpen zijn met ondersteuning door de ministeries van SZW en VWS.

De (georganiseerde) sport leunt sterk op vrijwilligers, evenals sommige delen van de cultuursector. Enerzijds creëert dit veel maatschappelijke waarde en houdt het de kosten laag, anderzijds zijn vraagstukken rondom verdringing en kwaliteit relevant. Professionele begeleiding van vrijwilligers kan net als in de recreatie- en onderwijssector kwaliteitsverbetering opleveren.

Financiering

De inkomensafhankelijke bijdrage in de kinderopvang en uiteraard ook de financiering van de publieke taak van het onderwijs biedt een interessant perspectief voor sport, omdat hiermee de inkomensverschillen worden genivelleerd en sport nog toegankelijker wordt. De uitvoering ervan is echter wel een aandachtspunt. Financiering van sport als publieke taak is een optie als dit ook publiek is georganiseerd, eigenstandig of bijvoorbeeld gerelateerd aan het (bewegings)onderwijs.

In de kinderopvang maakt de overheid in wetgeving en financiering geen onderscheid meer tussen peuterspeelzalen, kinderopvangcentra met en zonder winstoogmerk en gastouders. Dit is een interessant gegeven voor de divers georganiseerde en gefinancierde sportsector: niet de organisatievorm, maar de kwaliteit bepaalt of organisaties tot het stelsel behoren.

Als het gaat om de governance van de sport biedt de verdeling van rijksmiddelen via fondsen, zoals dit gebeurt in de cultuursector, een optie voor een transparante wijze om de overheidsmiddelen voor sport te verdelen.

Alle vergeleken branches kennen weinig financiële marges voor innovatie.

Om financiële reserves op te bouwen is meer kennis nodig over prijselasticiteit.

Beleid en wetgeving

De overheid ziet onderwijs en kinderopvang als een publieke taak en recreatie en toerisme als een taak voor de vrije markt. Voor sport en cultuur is de rol van de overheid minder duidelijk. Het gebrek aan wettelijk kader voor sport geeft ruimte, maar maakt de thans geboden overheidssteun ook kwetsbaar. Voor de cultuurbranche bestaat een aantal wetten, wat iets meer zekerheid biedt voor uitvoering en financiering van hierin opgenomen taken (basisinfrastructuur, bibliotheken, archieven, erfgoed). Ook voor sporttaken is dit een overweging.

In de kinderopvang en het onderwijs is de kwaliteit van de dienstverlening omschreven en geborgd. Met het oog op de begeleiding van kinderen en kwetsbare groepen is kwaliteit een aandachtspunt voor de sportbranche, mogelijk af te dwingen via kwaliteitseisen van de overheid.

Er is bij alle branches behoefte aan (meer) coördinatie van het eigen ministerie omdat de branches ook te maken hebben met de eisen en gevolgen op tal van andere beleidsterreinen. De fiscus wordt daarbij het meest genoemd, maar de omgevingsvisie, het bouwbesluit, veiligheidseisen en voorschriften voor de horeca zijn andere voorbeelden. Als het gaat om afstemming tussen branche en overheid en tussen de verschillende overheidslagen noemen andere partijen het nationale sportakkoord als een goed voorbeeld.

1. Inleiding

1.1 Onderzoeksvraag en -methode

Vergelijking

De Nederlandse Sportraad (NLsportraad) is gevraagd een advies te geven over de organisatie en financiering van de sport (VWS, 2019). De sportbranche is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzocht (KPMG, 2019 en NLsportraad 2020a). De centrale vraag is welke kansen en uitdagingen de sportbranche moet aanpakken om klaar te zijn voor de toekomst, waarbij rekening wordt gehouden met de sterktes en zwaktes van de branche. Om de Nederlandse sportbranche in perspectief te plaatsen, vergelijkt de NLsportraad een aantal aspecten op het gebied van organisatie en financiering van de sport met andere sectoren. Met hetzelfde doel heeft de NLsportraad ook een internationale vergelijking gemaakt (NLsportraad, 2020b).

In deze vergelijking gebruikt de NLsportraad cijfers van de verschillende sectoren zoals die zijn gemeten en vastgelegd voor het uitbreken van de coronacrisis. Hoe de economische ontwikkelingen in de sectoren er de komende jaren uit zullen zien, is nu niet te schetsen. De beschikbare gegevens uit eerdere jaren geven echter wel een goed beeld van verhoudingen tussen de onderzochte sectoren.

Onderzoeksvragen

In deze verkenning is getracht een antwoord te geven op de vraag hoe andere, met sport vergelijkbare sectoren zijn georganiseerd en gefinancierd en hoe de overheid zich verhoudt tot de sector. Dit alles met als centrale vraag: wat valt hiervan te leren voor de sportbranche? Subvragen zijn onder andere:

-
- Wat is het bereik van de sector, hoeveel en welke Nederlanders doen mee en profiteren van de activiteiten van de sector?
-
- Hoe is de branche georganiseerd? Vindt er gezamenlijk overleg plaats of is sprake van een overkoepelende brancheorganisatie? Welke rol hebben de landelijke en lokale overheden daarbij?
-
- Hoe gaat de branche om met haar medewerkers en eventueel vrijwilligers? Wordt er gestuurd op professionalisering en hoe zijn de arbeidsmarktontwikkelingen?
-
- Hoe wordt de branche gefinancierd? Is dat hoofdzakelijk door burgers en/of bedrijven, of is sprake van overheidsinvesteringen?
-
- Ziet de overheid het beleidsterrein als doel of als middel? Is er beleid voor de branche en is er specifieke wet- en regelgeving?

Selectie branches

In deze vergelijking is ten eerste de focus gelegd op andere vormen van vrijetijdsbesteding dan sport. Daartoe is de sportbranche vergeleken met de recreatie- en toerismebranche en de cultuurbranche (hoofdstuk 2). De huidige cultuurbranche is een combinatie van non-profit en commercieel aanbod en daarmee vergelijkbaar met de sportbranche. De recreatie- en toerismebranche deelt een aandachtsgebied met sport, namelijk sportieve recreatie (wandelen, fietsen, watersport) en de evenementenbranche.

In hoofdstuk 3 wordt sport vergeleken met twee branches die gericht zijn op de jeugd, ook voor de sportbranche een belangrijke doelgroep. Daartoe is de organisatie en financiering van de kinderopvang en het primair onderwijs met sport vergeleken; instellingen waar een deel respectievelijk alle kinderen een groot deel van hun tijd doorbrengen.

Methode

De vergelijking is uitgevoerd door middel van deskresearch en het voeren van gesprekken met partijen uit de diverse branches. In de laatste paragraaf formuleert de NLsportraad een aantal aandachts- en leerpunten voor de sportbranche. De aandachtpunten zijn verwerkt in de *Discussienota* (NLsportraad 2020c) met mogelijke beleidsscenario's voor de toekomstige organisatie en financiering van de sport.

1.2 Aandachtspunten voor vergelijking

De organisatie en financiering van de sport is beschreven in het *Brancherapport Sport* (KPMG, 2019) en in *De fitheid van de sportbranche* (NLsportraad, 2020a). Hieronder staan de punten beschreven waarop de NLsportraad de sportbranche vergelijkt met andere sectoren.

Bereik van de sport

De helft van de Nederlanders doet wekelijks of vaker aan sport. Jongeren zijn vaker actief dan volwassenen en ouderen. Jongeren zijn voor hun sportbeoefening vaker lid van een vereniging en volwassenen sporten naar verhouding vaker bij commerciële sportaanbieders. Mensen met een hoger opleidingsniveau of zonder beperkingen doen vaker aan sport dan mensen met een lager opleidingsniveau of met een fysieke beperking.

Een sportwedstrijd of -evenement bezoeken doet een vijfde van de bevolking maandelijks of vaker. Hier is minder verschil naar achtergrondkenmerken te zien, behalve naar leeftijd: jongeren en ouders van kinderen zijn het vaakst toeschouwer.

Organisatie van de sport

De sportbranche bestaat uit verschillende pijlers en diverse sportaanbieders, door KPMG (2019) ingedeeld in georganiseerde sport (NOC*NSF, de sportbonden en sportverenigingen), anders georganiseerde sport (commerciële aanbieders, private

accommodaties, evenementensector) en ongeorganiseerde sport. Bij topsport wordt een onderscheid gemaakt tussen gesubsidieerde topsportprogramma's en commerciële topsport.

De organisatie van de sportbranche is versnipperd. Verenigingssporters hebben via de lidmaatschapsstructuur inspraak bij hun vereniging, de verenigingen bij hun sportbond en de sportbonden bij NOC*NSF. Anders georganiseerde sporters (bij commerciële sportaanbieders) en ongeorganiseerde sporters (alleen of in informele groepen) hebben geen belangenbehartiger. Klanten van commerciële aanbieders 'stemmen met de voeten'. De belangen van ongeorganiseerde sporters worden deels door de recreatiesector vertegenwoordigd (HISWA-RECRON, ANWB). De werkgevers van bedrijfstakken in het commerciële deel van de sportbranche sluiten zich in toenemende mate aan bij specifieke brancheorganisaties (zwembaden, fitnesscentra, golfterreinen en maneges). Overkoepelend hebben deze bedrijfstakken zich recent verzameld in het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS).

Ook overheden maken onderdeel uit van de branche, met name gemeenten die sportaccommodaties laten bouwen en vaak ook beheren. Overheden ondersteunen het sportaanbod op structurele wijze, bijvoorbeeld via de financiering van buurtsportcoaches en topsportprogramma's. De Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) is een netwerkorganisatie die de belangen van sport en gemeenten behartigt. In voorkomende gevallen doet de VSG een beroep op de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om de belangenbehartiging te formaliseren.

Er is geen brancheorganisatie die de belangen van de sportbranche als geheel behartigt.

Arbeidsmarkt en professionalisering

De omvang van de arbeidsmarkt en de mate van professionalisering van de sportbranche is beperkt. De branche telt naar schatting 90.000 fte aan betaalde krachten, ingevuld door 130.000 personen, en 54.000 fte aan vrijwilligers, die voornamelijk in de verenigingssport actief zijn. Bij commerciële aanbieders begeleiden professionele instructeurs de sportlessen, bij sportverenigingen zijn naar verhouding weinig professionals in dienst en worden werkzaamheden vaak verricht door vrijwilligers.

Sportbonden bieden opleidingen aan voor bestuurlijke en sporttechnische kaderleden op zowel bonds- als verenigingsniveau. Bij een aantal sportbonden kunnen trainers en scheidsrechters zich laten bijscholen en daarmee hun licentie behouden. In hoeverre kaderleden voldoende geschoold zijn binnen verschillende sporttakken is onvoldoende bekend. Wel is duidelijk dat er verschil is tussen sporttakken als het gaat om grotendeels vrijwillig sporttechnisch kader (bijvoorbeeld veel teamsporten) of betaalde professionals (bijvoorbeeld tennis- en golfleraren).

Er bestaat geen beroepsopleiding voor het vak van topsporter. Wel is er aandacht voor de (beroeps)opleiding naast de sportcarrière, zoals de Topsport Talent scholen (voorheen LOOT-scholen) en de Centra voor Topsport en Onderwijs/Regionale Topsport Organisaties (CTO/RTO, www.stichtingloot.nl). Ook in het mbo en hbo zijn er scholen die als topsportvriendelijk zijn aangemerkt. Er komt steeds meer aandacht voor de maatschappelijke carrière na de topsport, bijvoorbeeld via TeamNL@work.

Vraagstukken voor de arbeidsmarkt betreffen het binden en behouden van zowel goede vrijwilligers als professionals en de beperkte beroepsperspectieven. De helft van de afgestudeerden van hbo- en mbo-opleidingen in de sport vindt een baan binnen de sportsector, de andere helft elders. Ook hebben sportinstructeurs vaak meerdere banen naast elkaar en behoren zij relatief vaak tot de 'werkende armen' (Vrooman et al. 2018).

Financiering van de sportbranche

De financiering van de sportbranche komt voor een vergelijkbaar deel voor rekening van de overheid en van huishoudens blijkt uit het *Brancherapport Sport* (KPMG, 2019). In totaal is er door de overheid en huishoudens in Nederland in 2018 ruim € 5,7 miljard besteed aan de sportbranche. De Nederlandse overheden hebben bijna € 2,5 miljard uitgegeven. Deze uitgaven zijn voornamelijk afkomstig van gemeenten, die € 757 miljoen uitgaven aan sportaccommodaties en € 1,1 miljard aan sport- en recreatiefaciliteiten in de openbare ruimte. De rijksoverheid gaf dat jaar € 134 miljoen uit aan sport, provinciale sportuitgaven variëren van € 0 tot € 6 miljoen.

Sporters hebben ruim € 2,8 miljard uitgegeven aan sportaanbod, waarvan € 1,8 miljard aan commerciële sportaanbieders en € 1 miljard aan contributie en andere uitgaven bij sportverenigingen. De monetaire waarde van vrijwilligerswerk bij sportverenigingen, die in het *Brancherapport Sport* niet wordt meegerekend, bedraagt ruim € 1,4 miljard gebaseerd op het minimumloon. Sporten in de openbare ruimte is voor sporters vrijwel altijd gratis.

Sponsors als het bedrijfsleven (ruim € 300 miljoen), de Nederlandse Loterij (€ 46 miljoen) en fondsen en stichtingen (€ 25 miljoen) leveren een naar verhouding kleine bijdrage aan financiering van (top)sport. Hoeveel geld er omgaat in de commerciële topsport is niet inzichtelijk.

Beleid en wetgeving

Er is geen nationale wetgeving die de organisatie en financiering van de sport regelt. De wet- en regelgeving die op sport van toepassing is, volgt uit andere kaders: belastingen, openbare orde en veiligheid, horeca, milieu, enzovoorts. Rijksoverheid, provincies en gemeenten voeren sportbeleid uit binnen de vrije ruimte. Waar wettelijk kader ontbreekt is ruimte voor eigen initiatieven van zowel overheden als ondernemingen. Tegelijkertijd is er zonder kader onduidelijkheid voor nu en voor de toekomst en gaan bij afwezigheid hiervan andere instituties (zoals de belastingdienst) bepalen wat sport is en wat de speelruimte van de sportbranche is.

Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes

In *De fitheid van de sportbranche* (NLSportraad, 2020a) heeft de NLSportraad de kansen en bedreigingen voor en de sterktes en zwaktes van de sportbranche beschreven. Daaruit volgt een aantal met elkaar samenhangende strategische vraagstukken.

Kansen en bedreigingen zijn onder andere:

-
- groei en veranderende samenstelling van de bevolking, die uitbreiding en aanpassing vraagt van het sportaanbod;
-
- de individualisering en technologische ontwikkelingen, leidend tot flexibel aanbod en nieuwe organisatievormen;
-
- de mogelijke samenwerking van sport met andere beleidsterreinen, waaruit in toenemende mate kwaliteitseisen zullen volgen, waaronder de groeiende aandacht voor preventie en gezondheid, die vraagt om beweegaanbod onder professionele begeleiding;
-
- Het is de vraag in hoeverre de sportbranche is toegerust om deze ontwikkelingen in het voordeel om te buigen.
-
- Sterke punten van de branche zijn de fijnmazige sportinfrastructuur, de grote maatschappelijke waarde (die zal toenemen bij samenwerking met andere beleidsterreinen) en de toenemende aandacht voor het belang van gezondheid.
-
- Zwakke punten zijn het gebrek aan slagkracht door het tekort aan professionals op een onontwikkelde arbeidsmarkt, het gemis aan financiële reserves en (mede daardoor) het beperkte innovatieve vermogen van de branche. De organisatiegraad in de branche kan beter en de governance in de georganiseerde sport is aan herziening toe.

Sportaanbieders hebben over het algemeen nog weinig aandacht voor de externe ontwikkelingen. De overheid, die de branche op onderdelen wel ondersteunt, geeft hiertoe onvoldoende prikkels. Ook verzekeraars of andere spelers beschikken nog niet over systematische mogelijkheden om sport en bewegen een impuls te geven.

2. Vergelijking met recreatie en cultuur

2.1 Recreatie en toerisme

2.1.1 Bereik

Vrijtijdsactiviteiten nemen een belangrijk deel van ons leven in. Vrijwel alle Nederlanders ondernemen jaarlijks vrijetijdsactiviteiten buitenshuis (CBS, 2019a). Nederlanders hebben in 2018 in eigen land bijna 68 miljard euro uitgegeven aan vrijetijdsactiviteiten buitenshuis, dit komt neer op gemiddeld € 18,75 per persoon per activiteit. Geïnterviewden (zie bijlage 2) noemen Nederland daarnaast 'vakantieland nummer één'. In 2018 gingen 14,1 miljoen Nederlanders (83%) op vakantie: gemiddeld 21 dagen, waarvan 7 in eigen land en 14 in het buitenland. De populairste vormen van recreatie zijn buitenrecreatie (88% van de Nederlanders doet dit een keer of vaker per jaar), uitgaan (87%) en winkelen voor het plezier (81%). Cultuur (73%) en sport (64%) wordt ook door veel Nederlanders minstens een keer per jaar beoefend of bezocht. Sport wordt binnen de vrijetijdsactiviteiten vaak genoemd als een activiteit die men frequent beoefent, evenals buitenrecreatie.

Hoewel de branche een zeer divers aanbod heeft, zowel qua belevenis als qua kosten, is aannemelijk dat niet alle groepen in de samenleving overal aan mee kunnen doen. De groepen die het minst meedoen aan vrijetijdsactiviteiten buitenshuis zijn 75-plussers en mensen met een laag inkomen en/of een lage opleiding (Verbeek & De Haan, 2011).

2.1.2 Organisatie

De recreatie- en toerismebranche in Nederland is heel divers. Op enkele grote bedrijven na bestaat de branche voornamelijk uit midden- en kleinbedrijf. Met name de recreatiesector kent veel familiebedrijven, met relatief veel seizoensarbeid. De branche kent verschillende bedrijfstakken, zoals horecabedrijven, jachthavens, reisorganisaties, attractieparken en evenementenorganisatoren. Ook sportieve recreatie en cultureel toerisme worden meegerekend. Sportieve recreatie zijn de activiteiten die op incidentele basis als uitjes of tijdens vakanties worden verricht, zoals fietsen, wandelen, paardrijden, varen of buitensport. Het cultureel toerisme bevat voornamelijk het bezoek aan grotere musea en Nederlands landschappelijk erfgoed. In tellingen zit hierdoor een overlap tussen de sport-, cultuur- en recreatiebranche.

De werkgevers van iedere bedrijfstak hebben hun eigen brancheorganisatie. Meestal zijn dat servicegerichte ledenorganisaties die met de bedrijfstak mee

groeien en krimpen. De brancheorganisaties maken handig gebruik van de expertise van de eigen leden, zorgen voor kennisuitwisseling binnen de achterban en financieren vernieuwende projecten via aandeelhouderconstructies van de leden. Werknemers zijn vertegenwoordigd via de gebruikelijke werknemersorganisaties. Vertegenwoordiging van consumenten is er in de branche zelf via de ANWB - maar het consumentenperspectief wordt volgens geïnterviewden altijd meegenomen. Consumenten zijn 'de bestaansreden' van de recreatie- en toerismebranche. Daarnaast kunnen consumenten hun mening over de geleverde service van de branche kenbaar maken via platforms zoals Booking.com, Zoover of lens/TheFork.

De meeste bedrijfstakken zijn verzameld in het platform *Gastvrij Nederland*. Leden van Gastvrij Nederland zijn grote, invloedrijke brancheorganisaties zoals de HISWA-RECRON (sinds 1 januari 2020 gefuseerd), ANVR, Koninklijke Horeca Nederland en Club van Elf (23 grote dagattractiebedrijven). Daarnaast zijn organisaties zoals ANWB, VVV Nederland en NBTC aangesloten. Gastvrij Nederland wordt ondersteund door een secretariaat van VNO-NCW en MKB-Nederland. Het succes van het overkoepelende platform hangt volgens geïnterviewden samen met een gezamenlijke agenda waarin zowel economische als maatschappelijke doelen worden benoemd. Van economische concurrentie tussen bedrijfstakken is volgens Gastvrij Nederland is geen of beperkt sprake: 'De taart is groot genoeg.' Een aandachtspunt is wel dat leden zich nog (te) vaak apart van elkaar manifesteren in plaats van één signaal af te geven.

Doordat de recreatie- en toerismebranche een overwegend commerciële branche is, heeft ze meer slagkracht om te ondernemen en te innoveren dan de (georganiseerde) sport. Een voorbeeld is de poging van de (commerciële) ANWB en HISWA om met het (niet-commerciële) Watersportverbond samen te werken in de campagne 'Welkom op het water'. Dit is mislukt mede doordat de ledenvergadering van het Watersportverbond tegen de participatie van hun bond in de consumentencampagne stemde.

2.1.3 Arbeidsmarkt en professionalisering

In de toerisme- en recreatiebranche nam in het afgelopen decennium de werkgelegenheid ieder jaar toe met tienduizenden werknemers: van 550.000 werkzame personen (384.000 arbeidsjaren) in 2010 tot 679.000 werkzame personen (474.000 arbeidsjaren) in 2018 (CBS, 2019b). Hoe de werkgelegenheid er na de coronacrisis uitziet is de vraag. In de recreatie- en toerismebranche wordt veel in deeltijd gewerkt. Uit een analyse van het UWV van de horecasector blijkt dat de deeltijdfactor grotendeels toe te schrijven is aan de bijbanen van scholieren en studenten van maximaal twaalf uur per week. Als die buiten beschouwing worden gelaten, heeft de helft van de medewerkers in de horeca een fulltimebaan (Kalkhoven, 2019). Zo'n 52% van de werknemers in de horeca is jonger dan 25 jaar (vergelijking alle sectoren in Nederland: 18%). Ook de recreatiesector draait volgens de HISWA-RECRON veelal op seizoensarbeid, inhuur van zzp'ers, en bijbanen en stages van studenten en scholieren.

In de interviews wordt erop gewezen dat er ook vrijwilligers werkzaam zijn in de branche, zoals stadsgidsen en vrijwilligers in musea en in het natuurbeheer. Hiervan houdt de branche geen cijfers bij. De vrijwilligers in de recreatie- en toerismebranche worden vrijwel altijd aangestuurd vanuit een professionele organisatie. In een van de interviews wordt de professionele ondersteuning van vrijwilligers zelfs een belangrijke voorwaarde genoemd om de kwaliteit van het werk te borgen.

Bijna de helft van de medewerkers in de horeca en verblijfsrecreatie is middelbaar opgeleid (47%, inclusief studenten met een havo- of vwo-diploma). Het aandeel hoogopgeleiden in de sector is met 12% beperkt (vergelijking van alle werkenden in Nederland: 37%).

In lijn met de stijgende werkgelegenheid steeg het aantal studenten van de horeca-opleidingen tussen 2008 en 2018 met 10.000. Ook het aantal gediplomeerden is toegenomen. Echter, slechts een deel van alle gediplomeerden blijft in de sector werken. Vijf jaar na afstuderen werkt nog 50% van de koks in de sector. Onder medewerkers in de bediening is dit 35%. Veel talent stroomt dus weg naar andere sectoren - onbekend is welke. Oplossingen om gekwalificeerd personeel te behouden zoekt de branche in arbeidsvoorwaarden zoals salaris, werktijden en roosters, scholing en ontwikkeling (Kalkhoven, 2019).

Begin 2019 nam de krapte in de arbeidsmarkt in het algemeen toe; de recreatiesector nam de vierde plek in van sectoren met hoogste aantal openstaande vacatures (NRIT, 2019). Er is een hoog personeelsverloop in de sector; in de horeca tot wel 40% per jaar. Redenen daarvoor zijn lage lonen, werkdruk, geen carrièreperspectief en gebrek aan begeleiding. Begin 2016 kwam 5% van de horecabedrijven hierdoor in de problemen, begin 2019 was dit al 28%. Ook veel vakantieparken (34%) en campings (28%) worstelen met dit probleem (Kalkhoven, 2019). Er zijn bedrijven die noodgedwongen hun deuren moesten sluiten door het tekort aan arbeidskrachten.

2.1.4 Financiering

De recreatie- en toerismebranche groeide sterk tot de coronacrisis. Toeristische bestedingen zijn in de periode 2010-2018 gestegen van € 59,3 miljard naar € 87,5 miljard. Zowel het binnenlands als het buitenlandse toerisme is toegenomen. Binnen de Nederlandse economie neemt de recreatie- en toerismesector een aandeel in van 4,4% van het bruto binnenlands product. Binnen de economische waarde van de sector neemt de horeca het grootste aandeel in (40%), gevolgd door de reis- en luchtvaartbranche (23%). Twee derde van de consumentenbestedingen aan de sector in Nederland komt voor rekening van Nederlanders (€ 51,9 miljard euro in 2018), een derde komt van buitenlandse toeristen (€ 32,5 miljard euro).

De overheid verdient niet alleen indirect, maar ook direct aan recreatie en toerisme. Inmiddels hebben vier op de vijf gemeenten toeristenbelasting ingevoerd en is de gemiddelde toeristenbelasting in tien jaar tijd verdubbeld (VNG, 2020). Het betreft

vooral belasting voor verblijf en logies en voor watertoerisme. Gemeenten mogen zelf de tarieven bepalen en het geld gebruiken om voorzieningen binnen de gemeenten op een bepaald peil te brengen of te houden. Het aandeel van de toeristenbelasting in de totale gemeentelijke heffingen verschilt nogal tussen gemeenten: van 40% op de Waddeneilanden via 10% in de gemeente Amsterdam tot 0% bij gemeenten zonder noemenswaardig toerisme. De VNG (2020) geeft aan dat investeringen in onder andere de openbare ruimte en infrastructuur ook ten goede komen aan toeristen en recreanten. In de interviews brengen de brancheorganisaties hiertegen in dat de opbrengsten vanuit de toeristenbelasting niet in de recreatie- en toerismebranche zelf terecht komen.

In hoeverre binnen de recreatieve en toeristische dienstverlening ruimte is om de prijs te verhogen zonder dat consumenten afhaken (de zogenaamde prijselasticiteit), is vooral een economische balans van vraag en aanbod. Binnen de branche als markt-economie houden ondernemers de prijzen zo laag mogelijk door inzet van familie en studenten. Een geïnterviewde benoemt dat in sommige delen van de branche de lage kostprijs het gevolg is van oneerlijke concurrentie. Een voorbeeld is het bestaan van commerciële en gemeentelijk jachthavens naast elkaar.

2.1.5 Beleid en wetgeving

Het recreatie- en toerismebeleid wordt decentraal uitgevoerd: door individuele provincies, regio's en gemeenten die (mede) van toerisme afhankelijk zijn. Het beleid valt in de vrije ruimte. De rijksoverheid (vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) stelt zich terughoudend op en heeft een marginaal budget dat vrijwel geheel wordt benut voor het stimuleren van inkomende toerisme door het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC). Het NBTC, een stichting die opereert 'tussen markt en overheid', voert een vierjaarlijks programma uit gericht op de ontwikkeling, branding en marketing van de bestemming Nederland.

Geïnterviewden noemen de recreatie- en toerimesector 'verweesd' vanwege de geringe bemoeienis van de overheid. De vertegenwoordigers van de branche zijn van mening dat de waarde van recreatie en toerisme door de rijksoverheid veel beter kan worden benut, ook in verband met de werkgelegenheid, de infrastructuur en de leefbaarheid van regio's. Een landelijke aanpak van toerisme en recreatie achten zij nodig in verband met de spreiding van toerisme over Nederland en het wegnemen van de druk bij (te) populaire locaties, de borging van de infrastructuur (bijvoorbeeld fiets-, wandel- en vaarroutes) en de in- en uitvoering van landelijke maatregelen (bijvoorbeeld btw, vaarbelasting en certificering van opleidingen). Ook vinden ze dat er te weinig afstemming is tussen verschillende ministeries binnen de rijksoverheid en tussen de verschillende overheidslagen. Er is veel verwevenheid van toerisme en recreatie met natuur- en waterbeleid, ruimtelijke ontwikkelingen, mobiliteit en infrastructuur, woonbeleid, cultuur en sport, maritiem beleid, klimaatbeleid en vestigingsbeleid. Toerisme is niet gebonden aan bestuurlijke provinciale of regionale grenzen en

dat vergt een goede afstemming en regie. De roep om coördinatie is dezelfde als van de sportbranche (Breedveld et al., 2011; AEF, 2017).

Op initiatief van de provincie Overijssel hebben de provincies, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en NBTC in 2018 een eerste toerismetop gehouden waarvoor ook het bedrijfsleven werd uitgenodigd. Deze top heeft *Perspectief 2030* opgeleverd, een gezamenlijke visie op toerisme in Nederland. In navolging hierop wordt het perspectief per provincie, streek of stad verbijzonderd. In 2019 is een tweede top gehouden waar de *Actieagenda Perspectief 2030* is gepresenteerd, de uitvoeringsagenda van deze visie. Een van de onderwerpen hierin zijn sportevenementen. Het NBTC heeft hierbij de pen gevoerd. Het document gaat in op vijf strategische pijlers:

- Lusten en lasten in balans – vergroten van de lusten en de lasten beperken, beleid voor bezoeker én bewoner;
- Nederland overal aantrekkelijk – spreiding van plaats en moment;
- Toegankelijk en bereikbaar – duurzame en optimale bereikbaarheid;
- Verduurzamen moet – verduurzaming, circulair gebruik van grondstoffen, vermindering vervuiling en verspilling;
- Een gastvrije sector – investering in imago, professionaliteit en aantrekkelijkheid.

De betrokken partijen stellen bij de uitvoering van de actieagenda drie randvoorwaarden: toerisme als beleidsprioriteit, een gezamenlijke actie- en investeringsagenda en een landelijke data-alliantie. De noodzaak van meer aandacht en regie van de rijksoverheid wordt bevestigd door de Raad voor de Leefomgeving (RLI, 2019) en het parlement. In januari 2020 heeft de Tweede Kamer tijdens een (Verlengd) Algemeen Overleg een motie ingediend voor meer regie en samenwerking (Tweede Kamer, 2020).

In reactie op de gestage en her en der zelfs explosieve stijging van het binnen- en buitenlands toerisme (tot de coronacrisis), voert de rijksoverheid vooral beleid op de randvoorwaarden voor de recreatie- en toerismebranche. Dit betreft allereerst het beleid gericht op het spreiden en verduurzamen van toerisme. Ook de arbeidsmarkt van de recreatiesector heeft de aandacht. Het ministerie van SZW heeft een investering aangekondigd om de werknemers van de sector, waarvan de werkgevers vooral bestaan uit midden- en kleinbedrijf, in de gelegenheid te stellen tot 'een leven lang ontwikkelen' (SZW, 2019).

De mogelijkheden voor recreatie en toerisme (en ook sport) hangen sterk samen met de visie op ruimtelijke ontwikkeling, natuur- en waterbeleid. In 2020 wordt

de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uitgebracht, waaruit provincies en gemeente hun regionale omgevingsvisies kunnen afleiden. Het is de vraag in hoeverre daarbij aandacht is voor recreatie en toerisme. Geïnterviewden geven aan dat recreatie en toerisme vaak geen prioriteit vormen in het ruimtelijkeorderingsbeleid van provincies en gemeenten. Als recreatie en toerisme in de omgevingsvisie geen plek krijgen, dan is het voor ondernemers vervolgens moeilijk, zo niet onmogelijk een vergunning voor hun bedrijfsactiviteiten te krijgen.

Er zijn geen wettelijke voorschriften voor de kwaliteit van het toeristisch en recreatief aanbod als zodanig. Vergelijkbaar met de sport komen eisen aan de branche van andere beleidsterreinen. De toeristenbelasting, btw, de drank- en horecawetgeving, de maatregelen rond particuliere verhuur en de verduurzaming zijn op dit moment de belangrijkste maatregelen waarmee de branche van overheidswege te maken heeft.

De overheid heeft wel meer aandacht voor onwenselijke ontwikkelingen in de branche. Zo krijgen gemeenten op instigatie van de Tweede Kamer meer juridische mogelijkheden om de particuliere verhuur van woningen aan toeristen in te dammen. Ook de permanente bewoning en (incidenteel) verpaupering van vakantieparken heeft de aandacht van de overheid. Daarnaast geeft de rijksoverheid impulsen aan de arbeidsmarkt. Binnen het programma 'Leven Lang Ontwikkelen' van het ministerie van SZW (2019) is extra geld vrijgemaakt voor onder andere de recreatiesector. Daarnaast moet de *Wet Arbeidsmarkt in Balans* (WAB) de kloof tussen werknemers met vaste contracten en flexibele contracten kleiner maken en het voor werkgevers aantrekkelijker maken om een vast contract aan te bieden, door de ontslagregels cumulatief te laten gelden. Hoe dit uitpakt voor de toeristische sector wordt nog onderzocht (TK-26419-90, 2020).

2.1.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes

Uit de interviews komt naar voren dat de recreatie- en toerismesector te maken heeft met vergelijkbare ontwikkelingen als de sportbranche. Geïnterviewden noemen onder andere technologische ontwikkelingen (robotisering in restaurants, smart hotels) en vraagstukken rondom ecologie (hoe omgaan met duurzaamheidsvraagstukken, afvalverwerking, energieverbruik). In relatie tot duurzaamheid staat ook de omvang van het inkomend toerisme: een te grote toeristenstroom kan een te grote druk op de ecologische omgeving opleveren maar ook leiden tot het verdwijnen van draagvlak bij de bevolking (RLI, 2019). Ook komt een gezonde leefstijl als belangrijke trend naar voren, zoals de aandacht voor gezond eten en sportieve recreatie.

Tot de coronacrisis leidden vooral ontwikkelingen in de arbeidsmarkt (krapte) tot zorgen. Een andere bedreiging waren overnames door internationale partijen (fast-food, hotels). Met deze overnames dreigt de diversiteit in het aanbod te verdwijnen, terwijl de sector juist een divers aanbod nodig heeft: van unieke belevenissen tot aanbod voor de massa. Tijdens en na de coronacrisis gaat het om het voortbestaan

van bedrijven in de verschillende bedrijfstakken. De vrijetijdsector is (sterk) afhankelijk van economische ontwikkelingen en profiteert vooral van een hoogconjunctuur, in tegenstelling tot sport die redelijk conjunctuuronafhankelijk lijkt te zijn (KPMG, 2019).

Er zijn ook bedreigingen die zich binnen de sector zelf afspelen. Er is sprake van verdringing door toedoen van partijen zoals Airbnb en er zijn vraagstukken rondom de permanente bewoning van vakantieparken. Hiervoor is regelgeving van de overheid nodig, die pas in actie komt na herhaalde agendering door het parlement. Bedrijven zien de grote review- en boekingwebsites als een bedreiging. Geïnterviewden geven aan dat bedrijven gemiddeld voor 50% van hun omzet van deze platforms afhankelijk zijn en daarvoor hoge commissies moeten betalen.

Gastvrij Nederland wijst er in het interview op dat het een uitdaging is voor de branche om 'disrupties' te omarmen in plaats van te bestrijden. Ontwikkelingen die een bedreiging lijken te vormen, kunnen ook ten goede worden gekeerd. Een voorbeeld is de concurrentie die kampeerterreinen een aantal jaren geleden meenden te onderkennen van kleinschalig kamperen bij de boer of parkeerplekken voor campers aan de rand van de stad. Uiteindelijk heeft dit de sector alleen maar groter en aantrekkelijker gemaakt. NBTC voegt hieraan toe dat de branche zich maatschappelijk ontwikkelt: van economisch naar sociaal (inclusief, toegankelijk) en ecologisch (duurzaam). De branche wil betekenisvol zijn met betrekking tot specifieke vraagstukken op specifieke plekken in ons land en de lokale bevolking trots maken via het versterken van de lokale identiteit. De branche bestaat echter uit vele kleine ondernemers met beperkte innovatiekracht, geringe financiële reserves en soms een korte-termijnoriëntatie.

2.2 Cultuur

2.2.1 Bereik

Heel veel mensen in Nederland genieten van cultuur. 68% van de Nederlanders heeft in 2016 een podiumkunst zoals toneel, cabaret of musical bezocht, 27% bezocht een historisch museum (Van den Broek & Gieles, 2018). De helft van de Nederlanders doet zelf regelmatig aan cultuur, waarbij zingen, fotograferen/filmen en tekenen/schilderen de meeste liefhebbers kennen. Opvallend is dat bij cultuur het 'passief' bezoeken door meer Nederlanders gedaan wordt dan het zelf 'actief' beoefenen. In beleidsstukken over cultuurparticipatie gaat het ook voornamelijk over bezoeken van cultuur. Bij sportparticipatie daarentegen gaat het over zelf aan sport doen. Meer Nederlanders beoefenen 'actief' sport, dan dat ze 'passief' bezoeker zijn.

De organisatiegraad van de cultuurbeoefenaren is beperkt: van de beoefenaren van kunsten geeft 12% aan lid te zijn van een vereniging en vindt een even groot aandeel zichzelf onderdeel van een informele groep. Het volgen van lessen is naar verhouding populairder: 32% van de kunstbeoefenaren deed dat in 2016.

Net als in de sportbranche maken mensen met een hoger inkomen meer gebruik van culturele voorzieningen zoals musea, theaters of muziekscholen dan mensen met een lager inkomen (Olsthoorn et al., 2018). De (nog altijd onbeantwoorde) vraag is of dit ligt aan de toegankelijkheid van cultuur (prijs, locatie, persoonlijke waardering van cultuur) of dat het culturele aanbod niet aansluit bij hun wensen, behoeftes of voorkeuren.

2.2.2 Organisatie

De cultuurbranche is net als de sportbranche zeer divers. De branche omvat verschillende bedrijfstakken waaronder podiumkunsten, beeldende kunst, literatuur en film. Net als bij sport is er bij cultuur sprake van actieve deelname (amateurkunst) en van passieve beleving. Er zijn diverse typen aanbieders, zowel gesubsidieerd als commercieel; mensen kunnen terecht bij verenigingen, informele groepen en bij commerciële aanbieders. In een interview wordt gemeld dat nieuwe 'loten' aan de boom, zoals de urban arts, moeite hebben om in de organisatorische en financiële systemen binnen te komen.

De meeste bedrijfstakken hebben hun eigen brancheorganisatie, zoals de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD), de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF), de Museumvereniging en de Beroepsvereniging voor Beeldend Kunstenaars (BBK). Ruim 300 bedrijfstakken én individuele organisaties zijn samen verenigd in Kunsten'92, de belangenorganisatie voor kunst, cultuur en erfgoed. Het bureau van Kunsten'92 wordt volledig betaald door de leden en krijgt geen overheidsfinanciering. Het ledenbestuur en de expertleden zetten zich actief in om de belangen van de sector te behartigen. Kunsten'92 werkt samen met de Federatie Dutch Creative Industries, de belangenorganisatie voor de meer commerciële culturele uitingen (games, design, fotografie, mode). De samenwerking betreft onder andere de arbeidsmarktagenda.

De amateurkunst is georganiseerd in diverse bonden en koepels, waarvan die voor zangers (Koornetwerk Nederland) en de instrumentale muziek (KNMO) de grootste zijn. Een overkoepelende organisatie over alle disciplines ontbreekt. In de praktijk vervult soms LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst, die rol.

Het meeste cultuurbeleid van overheden speelt zich af in de vrije ruimte. Vergelijkbaar met sport investeren gemeenten vooral in de 'breedte' en de rijksoverheid in de 'top'. Gemeenten spelen een rol door culturele voorzieningen (theaters, bibliotheken, podia, centra voor de kunsten, muziekscholen) in stand te houden. Alleen voor bibliotheken en archieven hebben gemeenten een wettelijke taak. De Raad voor Cultuur (2020) uit haar zorgen over de infrastructuur van bibliotheken: ondanks de wet uit 2015 zorgen gemeenten nog onvoldoende voor een netwerk van lokale openbare bibliotheken. In de praktijk sluiten gemeenten veel nevenvestigingen en behouden ze alleen de hoofdvestiging.

Provincies hebben een wettelijke taak in het behoud van cultureel erfgoed.

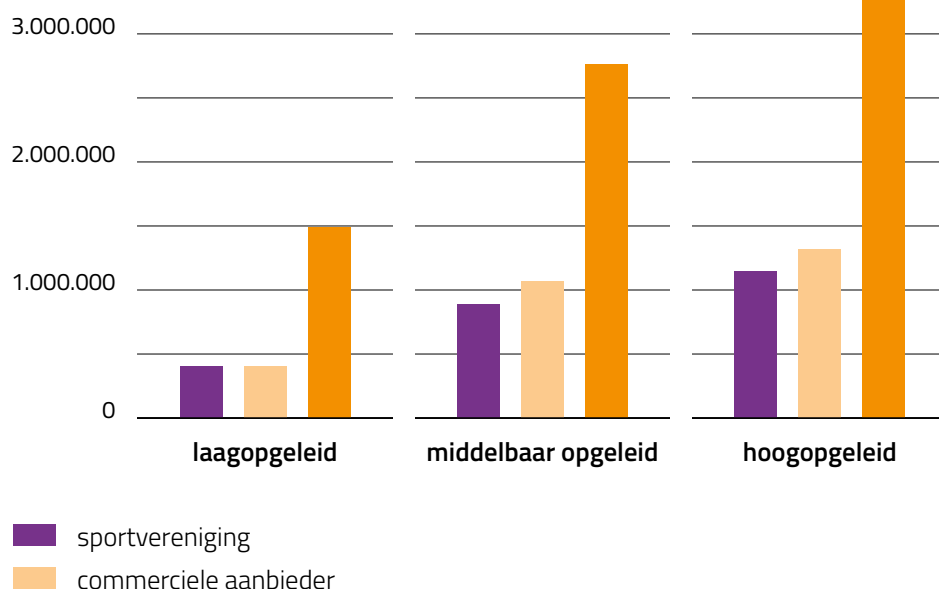
Daarnaast zijn ze actief op het gebied van cultuureducatie en een deel ook op cultuurparticipatie/amateurkunst.

De rijksoverheid ondersteunt de cultuur van (inter)nationale betekenis via de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* en houdt hiermee de 'basisinfrastructuur' van culturele topinstellingen in stand (zie §2.2.5).

2.2.3 Arbeidsmarkt en professionalisering

De economische crisis van 2008 en aansluitende overheidsbezuinigingen hebben sterke invloed gehad op de arbeidsmarkt in de culturele sector (SER/RvC 2016); de gevolgen van de coronacrisis zullen andermaal hun uitwerking op de branche hebben. Landelijke bezuinigingen na 2008 troffen de culturele topinfrastructuur en provinciale en gemeentelijke bezuinigingen hadden gevolgen voor kunstencentra, muziekscholen en bibliotheken. Sinds de overheidsbezuinigingen is het aandeel zelfstandigen in de culturele sector toegenomen, sterker dan in de algehele economie, en is het aandeel werknemers juist sterker gedaald. Daarnaast is het aandeel tijdelijke banen en het aandeel werklozen in de cultuurbranche relatief groot. In 2015 was de werkgelegenheid in de cultuur en mediasector 410.000 banen (320.000 arbeidsjaren, CBS, 2019c).

Figuur 1. Ontwikkeling van het aantal banen in sport en recreatie, en in kunst, cultuur en kansspelen, totaal en naar werknemers/zelfstandige, 1995-2018 (index 1995=100).



Bron: CBS-arbeidsmarktstatistieken – eigen bewerking

Of men als zelfstandige aan de slag gaat, is niet alleen een vrije keuze, maar ook het gevolg van het ontbreken van de mogelijkheid om in loondienst te werken. Zzp'ers in

de cultuurbranche zijn bezorgd dat zij na de voorgenomen afschaffing van de regeling voor schijnzelfstandigheid en eventuele afschaffing/beperking van de zelfstandigenaftrek moeten stoppen als zzp'er. De zelfstandigenaftrek wordt beschouwd als een belangrijke inkomensondersteuning (SER/RvC, 2016).

De krimpende arbeidsmarkt ten gevolge van recessie en bezuinigingen leidt er niet toe dat professionals uit de culturele sector vertrekken. Een van de verklaringen hiervoor is dat professionals dermate gespecialiseerd zijn opgeleid dat zij zich niet of nauwelijks op een andere markt kunnen begeven (zoals bijvoorbeeld een klassiek geschoolde zanger). Andere verklaringen zijn dat de – dikwijls hoogopgeleide – professionals een lage prijs voor hun werkzaamheden accepteren onder andere vanwege de passie voor hun vak (SER/RvC, 2016). Deze passie wordt ook vaak genoemd als reden om in de sport werkzaam te blijven, ondanks de lage inkomsten.

In de culturele sector komt het combineren van banen of werkkringen vaker voor dan in de economie als geheel. Van de kunstenaars had 17% in de periode 2010-2012 meer dan één werkring tegenover 7% van alle werkzame personen in Nederland. Het combineren van banen is vaak nodig door de kwetsbare inkomenspositie (SER/RvC, 2016). Net als in de sport behoren veel mensen die in de culturele sector hun geld verdienen tot de 'werkende armen' (Vrooman et al., 2018). Belangenorganisaties van kunstenaars zetten zich in voor een *fair practice code* en voor een richtlijn voor kunstenaarshonoraria bij tentoonstellingen zonder verkoopdoel (Van den Broek & Gieles, 2018).

Een positieve uitzondering qua werkgelegenheid vormt de creatieve industrie.¹ Zo is het aantal banen in design tussen 2015 en 2018 met 16% toegenomen, tien keer zoveel als in de totale economie. De banenontwikkeling van de creatieve industrie concentreert zich voornamelijk in de grote steden.

In een gezamenlijk advies van de SER en de Raad voor Cultuur (2017) zijn vier thema's benoemd voor het verbeteren van de arbeidsmarkt van de culturele sector:

- vergroten van het verdienvermogen van de culturele en creatieve sector via ondernemerschap en integraal beleid;
- verbeteren van de inkomenszekerheid van werkenden, o.a. door het stimuleren en faciliteren van nieuwe samenwerkingsverbanden van zzp'ers, wat nu wordt tegengewerkt door mededingingsregels;
- bevorderen van scholing en duurzame inzetbaarheid, en
- versterken van de sociale dialoog over zaken zoals mededingingsrecht of schijnzelfstandigheid.

¹ De creatieve industrie omvat de kunsten en het cultureel erfgoed, media en entertainmentindustrie en de creatieve zakelijke dienstverlening (design, game-industrie)

Het mededingingsrecht heeft tot doel kartelvorming te voorkomen. Het maken van minimumprijzafspraken is daarbij niet toegestaan (NMa, 2007), terwijl in bepaalde deelsectoren (architectuur) en bij sommige zelfstandigen (remplaçanten in orkesten) in de cultuursector behoefte bestaat aan het maken van collectieve (minimum) tariefafspraken over honorarium en intellectueel eigendom.

Van alle uitvoerend kunstenaars heeft ruim 40% een kunstopleiding gevolgd, in veel gevallen in het hoger beroepsonderwijs. Naast de 'klassieke' kunstvakopleidingen tot bijvoorbeeld musicus, acteur, ontwerper of beeldend kunstenaar zijn er diverse andere opleidingen ontstaan. In 2015 schreven 15.000 studenten zich in voor een opleiding in de culturele sector aan het mbo (3% van het totaal). In het hbo trekken de culturele opleidingen 5% van het aantal ingeschreven studenten (5.454 studenten). Dit aandeel is de afgelopen jaren niet gegroeid door afspraken in 2012 over beperking van de instroom. Onderwijsinstellingen hebben namelijk bij het aanbieden van opleidingen een wettelijke zorgplicht om een baankans te garanderen. Over sommige opleidingen in de cultuursector is de Commissie Macrodoelmatigheid mbo kritisch over deze baankansen (cmmbo 2018a in Van den Broek & Gieles, 2018).

Een duidelijk verschil met sport is te zien in de opleidingen van talenten in de cultuurbranche. In de cultuursector leiden de verschillende beroepsopleidingen zoals het conservatorium, de dans- en de kunstacademie talenten niet alleen op tot docenten, maar ook tot professionele beoefenaren. De beroepsopleidingen op het gebied van sport leiden op om leerkracht bewegingsonderwijs, trainer of instructeur te worden - maar niet tot topsporter. Topsporters worden in de regel niet opgeleid, maar vooral begeleid via talentontwikkeling en topsportprogramma's in de georganiseerde sport.

Net als in de sport is vrijwilligerswerk belangrijk in de culturele sector. 5% (715.000 personen) van de Nederlanders van 15 jaar en ouder gaf in 2017 aan vrijwilligerswerk te hebben verricht voor culturele verenigingen, zoals de muziek- of toneelvereniging of de tekenclub. Dit percentage is sinds 2012 min of meer constant. Gemiddeld is men 3,1 uur per week actief voor een culturele vereniging (CBS, 2019). Culturele instellingen geven aan steeds meer te leunen op vrijwilligers. Dit is ook het geval bij wettelijk ingestelde organisaties zoals bij bibliotheken. Net als in de recreatiesector wordt de inzet van vrijwilligers niet alleen positief gezien. Of er zonder al die vrijwilligers meer betaald werk zou zijn (en er dus sprake is van verdringing), en of de toename van vrijwilligers een gevolg is van eerder bezuinigingen op cultuur, is moeilijk te zeggen (Van den Broek & Gieles, 2018).

2.2.4 Financiering

In 2015 bedroeg de toegevoegde waarde van cultuur € 20 miljard, oftewel 1,8% van het bbp (Van den Broek & Gieles, 2018). Het SCP heeft de verhouding van overheidsbijdragen en private inkomsten van culturele instellingen in kaart gebracht, wat een beeld geeft van het vermogen om zelf inkomsten te genereren dan wel

van de subsidieafhankelijkheid (Van den Broek & Gieles, 2018). Bronnen van private inkomsten zijn optredens, sponsoring, ticketverkoop, horeca, merchandising en giften. Subsidieregelingen van gemeenten, provincies, het rijk (ministeries en rijkscultuurfondsen) en de Europese Unie vormen de overheidsbijdragen.

Er zijn grote verschillen in de sector in de mate van subsidiering. Bij de gezelschappen die gefinancierd worden via subsidies voor de basisinfrastructuur of het Fonds Podiumkunsten, vormen subsidies 66% van hun inkomsten (in 2012 was dit nog 75%). Musea worden voor 50% gesubsidieerd en verwerven 50% van hun inkomsten zelf. Festivals daarentegen genereren ruim 80% van hun eigen inkomsten.

In totaal gaven de drie overheidslagen in 2017 bijna € 3 miljard uit aan cultuur (exclusief media, Van den Broek & Gieles, 2018). Gemeenten nemen hiervan € 1,8 miljoen voor hun rekening, de rijksoverheid € 800 miljoen en de provincies € 300 miljoen. Gemeenten geven vooral geld uit aan bibliotheken, cultuureducatie en podiumkunst; provincies aan erfgoed en de rijksoverheid aan topinstellingen (Van den Broek & Gieles, 2018). Dit volgt de wettelijke verdeling van taken tussen de overheidslagen.

De rijksoverheid financiert culturele (top)instellingen rechtstreeks en financiert een deel via fondsen: het Fonds Podiumkunsten, het Letterenfonds, het Filmfonds, het Mondriaanfonds en het Fonds Cultuurparticipatie. Daarnaast bestaat er (mede) van rijkswege een stimuleringsfonds voor de creatieve industrie. Bij deze fondsen beoordelen commissies van onafhankelijke experts de aanvragen die voor deze fondsen worden gedaan. Voordeel hiervan is volgens geïnterviewden een zekere mate van objectiviteit, nadeel is wel dat de planontwikkeling en administratie veel tijd vraagt.

Kunsten'92 signaleert dat de aandacht van de rijksoverheid voor de basisinfrastructuur – de nationaal en internationaal onderscheidende culturele instellingen – ten koste gaat van het 'middensegment' van de cultuursector. Dit gebrek aan aandacht wordt niet opgevangen door provincies en gemeenten. In de sector wordt daarom ook naar andere financieringsmogelijkheden gekeken, zoals leningen of crowd funding. De concurrentie tussen culturele instellingen om subsidies en leningen te verkrijgen is groot. Grote, geprofessionaliseerde organisaties zijn daarbij in het voordeel. Het fenomeen *'the winner takes it all'*, dat zich ook in de sport voordoet, lijkt ook op de cultuurbranche van toepassing.

De waarneming is dat de lokale overheden de afgelopen decennia fors op kunst hebben bezuinigd. Waar het vroeger normaal was dat iedere gemeente over een muziekschool beschikte, is dat nu geen regel meer. Wel zijn er, vergelijkbaar met sport, compensatieregelingen voor kinderen uit arme gezinnen die mede door het ministerie van SZW worden gefinancierd. Ook zijn er cultuurcoaches actief naar analogie van de buurtsportcoaches, al is hun aantal vele malen kleiner: 566 fte cultuurcoaches tegenover 2834 fte buurtsportcoaches (Pulles et al., 2019).

In het huidige businessmodel van zowel de cultuur- als sportsector draagt de inzet van vrijwilligers bij aan de betaalbaarheid van het aanbod. De totale (niet in het bbp opgenomen) waarde van het vrijwilligerswerk voor culturele verenigingen komt neer op ongeveer € 2,3 miljard. Als deze vrijwilligers marktconform beloond zouden worden, zou de toegevoegde waarde fors toenemen (CBS, 2019c).

Net als in de sport speelt het vraagstuk van prijselasticiteit. De prijs wordt laag gehouden door subsidies, door de inzet van vrijwilligers en door de soms slechte arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de branche. Zouden marktconforme prijzen gehanteerd worden, dan vraagt dit om extra financiering van consumenten en/of van de overheid. De toegankelijkheid van cultuur zou daarmee in het gedrang kunnen komen.

2.2.5 Beleid en wetgeving

Het cultuurbeleid van de rijksoverheid is in 1993 vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Hierbij stelt de overheid financiële middelen ter beschikking aan de cultuurbranche om toegang voor iedereen te borgen. De Raad voor Cultuur adviseert bij de verdeling ervan, rechtstreeks aan culturele instellingen en via fondsen. Deze wet belast de minister 'met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen op basis van overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid' (artikel 2). Dit neemt niet weg dat er discussie blijft over welke culturele uitingen overheidssteun verdienen en of de culturele voorkeuren van de bevolking hierin wel voldoende zijn vertegenwoordigd (Roeters et al., 2017).

De drie overheidslagen hebben ieder een eigen taak op het gebied van cultuur. Er is weinig interactie in het beleid tussen de overheidslagen. Alleen de grote steden en sommige regio's zitten regelmatig met elkaar om tafel. De VNG geeft aan dat er geen inspraak is van provincies en gemeenten bij OCW over de bestemming van de fondsen. Het 'samen bepalen van de maatschappelijke opgave', zoals is gebeurd bij het nationaal sportakkoord, heeft voor de VNG verre de voorkeur. Het regio-overleg dat is ontstaan uit de vorming van de lokale sportakkoorden, noemt LKCA als goed voorbeeld vanuit de sport.

Het ministerie van OCW subsidieert in het kader van het cultuurbeleid de instellingen van (inter)nationale betekenis, via de landelijke basisinfrastructuur cultuur en via de cultuurfondsen, en is verantwoordelijk voor de rijkscollectie, rijksmonumenten, cultuureducatie, het bibliotheekstelsel en het stelsel van archiefvoorzieningen. Provincies coördineren op regionaal niveau, financieren provinciale collecties en ondersteunen vanuit de vrije ruimte soms het cultuuraanbod. Gemeenten nemen de verantwoordelijkheid voor bibliotheken, gemeentelijke collecties en archieven en vanuit de vrije ruimte - al dan niet - de verantwoordelijkheid voor gemeentelijke accommodaties (podia, centra voor de kunsten, musea) (Van den Broek & Gieles, 2018).

Het cultuurbeleid van provincies en gemeenten wordt grotendeels uitgevoerd in de vrije ruimte, op een aantal wettelijke taken na zoals het onderhoud van het cultureel erfgoed door provincies (Erfgoedwet) en het verzorgen van bibliotheekvoorzieningen en archieven door gemeenten (Wet stelselvoorziening openbare bibliotheken, Archiefwet). De VNG noemt de beleidsruimte net als voor sport kwetsbaar, zeker in een tijd dat er tekorten op de gemeentelijke begroting ontstaan door financiering van de jeugdzorg en de uitvoering van de Wet maatschappelijke ontwikkeling. Tegelijkertijd signaleert de VNG dat sportieve en culturele activiteiten aan dezelfde kaders juist een grote bijdrage zouden kunnen leveren.

LKCA stelt dat de amateurkunst er op alle overheidslagen bekaaid vanaf komt: de aandacht gaat vooral uit naar de professionele kunst. De waarde van amateurkunst voor individu en samenleving is slecht in beeld, terwijl recent de WHO nog opriep meer in kunstbeoefening te investeren vanuit oogpunt van gezondheid en welbevinden.

In 2011 is door het ministerie van OCW sterk bezuinigd op cultuur. Het beleid was culturele instellingen minder afhankelijk te laten zijn van de overheid en een groter deel van hun inkomsten zelf te laten verdienen. Het cultureel ondernemerschap wordt (opnieuw) geïntroduceerd in lijn met de opvattingen over marktwerking, privatisering en verzakelijking. De culturele sector, althans het gesubsidieerde deel daarvan, was echter niet goed voorbereid en kon de gevolgen van de bezuiniging niet meteen opvangen. De oriëntatie op marktwerking plaatst gesubsidieerde culturele instellingen in een spanningsveld: zij moeten meer private financiering zoeken en tegelijkertijd bijdragen leveren aan doelen die het algemeen belang dienen, zoals talentontwikkeling of cultuurspreiding.

De vraag die hierbij speelt is hoe het stimuleren van cultureel ondernemerschap zich verhoudt tot de legitimiteit van het cultuurbeleid en in hoeverre de overheid eisen aan gesubsidieerde culturele instellingen mag opleggen om beleidsdoelen te bereiken (Van der Vlies, 2018). De 'sport als doel' of 'sport als middel'-discussie is hierin herkenbaar. Ook geïnterviewden zijn van mening dat subsidies niet zuiver worden ingezet. Als de rijksoverheid vernieuwing en inclusie wil stimuleren in de branche, dan zouden beter innovatieregelingen kunnen worden getroffen (zoals ook gebeurt voor de creatieve industrie) dan subsidies worden gebruikt. Ook meldt Kunsten '92 dat de cultuurbranche in relatie tot de overheidsfinanciering in toenemende mate te maken te krijgen met vraagstukken op het gebied van markt en overheid. LKCA signaleert dat het lastig is om met projectmatig ingestoken middelen structurele voorzieningen in stand te houden of structurele veranderingen te realiseren. Als projectsubsidies voor een ander thema beschikbaar komen, dan gaan organisaties zich daar ook op richten en krijgen eerdere projecten geen opvolging. Dit is ook herkenbaar in de sport. Het tijdelijke karakter van maatregelen, de versnippering van beperkte middelen over een groot aantal projecten en het gebrek aan kennis over effectieve interventies, dragen ertoe bij dat de beschikbare middelen vaak niet toereikend zijn om de gestelde doelen te bereiken (Breedveld et al., 2011; AEF, 2017).

Gelijktijdig met de bezuinigingen is in 2011 is het Topteam Creatieve Industrie benoemd als een van de negen topteams van het ministerie van Economische Zaken. De creatieve industrie omvat de kunsten en het cultureel erfgoed, media en entertainmentindustrie en de creatieve zakelijke dienstverlening (design, game-industrie). Via het topsectorenbeleid wordt de kennis en innovatie in de branche gestimuleerd. Technologie en ICT vormen een belangrijke basis. Er is hierdoor inmiddels een innovatieve groeiemarkt ontstaan voor een deel van de culturele sector vanuit een economisch perspectief (Media perspectives, 2019). Gekoppeld aan het beleid voor de creatieve industrie is een (bescheiden) stimuleringsfonds opgezet dat in 2019 € 16,1 miljoen subsidie heeft toegekend aan samenwerkingsverbanden tussen ontwerpers, culturele instellingen en festivals (Stimuleringsfonds, 2020). In navolging van het topsectorenbeleid is ook voor de sportbranche een topteam ingericht. Dit topteam, onder de merknaam Sportinnovator, zwenfelt met bescheiden middelen de innovatie in de sportbranche aan.

2.2.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes

Een sterke kant van de cultuursector is dat veel mensen worden bereikt met zowel commerciële als door de overheid ondersteunde vormen van cultuur. Evenals in de sport constateren de geïnterviewden dat de organisatie van de branche beter kan worden geregeld en hetzelfde geldt voor de taak- en middelenverdeling tussen overheidslagen. Het nationaal sportakkoord wordt genoemd als goed voorbeeld waarbij de branche én de overheidslagen bij elkaar aan tafel zitten.

De arbeidsmarkt in de cultuursector is een zwak punt. Doordat de financiering een aantal bedrijfstakken sterk afhankelijk is van (tijdelijke) subsidiëring, is continuïteit in aanbod en in personeelsbeleid een bedreiging. Er zijn veel zzp'ers actief waarvoor geen minimumprijsafspraken gemaakt mogen worden. Er is een relatief hoge werkloosheid en er zijn veel werkende armen.

Daarnaast is er discussie over cultuur als doel in zichzelf (l'art pour l'art) of als instrument om de samenleving te verheffen (maatschappelijk doel) of om geld mee te verdienen (economisch doel). De vraag is in hoeverre de overheid daarin financieel een rol moet spelen. Instellingen die worden gefinancierd vanuit de basisinfrastructuur of fondsen zijn naar verhouding voor een groot deel afhankelijk van subsidies, terwijl festivals of de creatieve industrie veel meer in staat zijn financiering uit de markt te halen.

3. Vergelijking met kinderopvang en primair onderwijs

3.1 Kinderopvang

3.1.1 Bereik

In 2018 maakten 428.000 4-12-jarige kinderen gebruik van opvang, gemiddeld 38 uur per maand (CBS, 2018). Dat gaat om 29% van alle 4-12-jarigen in Nederland. Met de inkomensafhankelijke teruggave via de belastingdienst is de kinderopvang in principe voor iedereen toegankelijk. Toch zijn het veelal huishoudens met een relatief hoog besteedbaar inkomen die van de formele kinderopvang gebruik maken. In 2017 behoorde 62% van de huishoudens met kinderopvangtoeslag tot de 30% hoogste inkomens (CBS, 2018). Kinderen van ouders met middeninkomens en lage inkomens gaan nog altijd minder naar de kinderopvang. Ouders geven diverse redenen: de kosten, zelf voor hun kind willen zorgen, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de ouder(s) en de niet-flexibele openingstijden van de kinderopvang.

3.1.2 Organisatie

De kinderopvangsector in Nederland beslaat 7.415 BSO's (buitenschoolse opvang) met 314.000 kindplaatsen. Op dit totaal waren in 2018 ruim 7.500 kindplaatsen beschikbaar op zogenaamde sport-BSO's. 75% van de ondernemers in de kinderopvangbranche beschikt over een tot vier locaties. Daarnaast is er een aantal middelgrote (5-25 locaties) en grote (25+) ketens.

Met de inwerkingtreding van de *Wet harmonisatie kinderopvangcentra en peuterspeelzaalwerk* in 2018 zijn peuterspeelzalen gelijkgeschakeld met kinderopvangcentra. Van oudsher werden peuterspeelzalen door gemeenten gesubsidieerd vanuit het welzijnsbeleid. Gaandeweg hebben kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een belangrijke rol gekregen in de ontwikkeling van kinderen en de voorschoolse educatie. Vanaf 2018 vallen alle kinderopvangorganisaties binnen hetzelfde stelsel van financiering en moeten deze voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen.

De kinderopvangsector is goed georganiseerd. 70% van de ondernemers is aangesloten bij een brancheorganisatie: *Brancheorganisatie Kinderopvang* of *Branchevereniging Maatschappelijke kinderopvang*. Een fundamenteel verschil tussen beide brancheorganisaties is dat de eerste commercieel georganiseerde kinderopvangorganisaties als achterban heeft, terwijl de tweede kinderopvangorganisaties verbindt die

gericht zijn op het investeren van de gemaakte winst in de kwaliteit van de opvang. Werknemers kunnen zich via de reguliere vakbonden organiseren. Ouders en oudercommissies hebben zich verenigd in brancheorganisatie BOinK.

De kinderopvangbranche werkt samen met scholen. Het onderwijs is verplicht om ouders de mogelijkheid te bieden kinderen na schooltijd op te vangen (TK030676-3, 2006). Hiervoor worden vrijwel altijd kinderopvangcentra ingeschakeld. Het onderwijs en de kinderopvang zorgen samen voor 'doorgaande ontwikkellijnen'.

Met sportorganisaties werken centra voor buitenschoolse opvang (4-12-jarigen) incidenteel samen. Soms worden sportieve activiteiten ingekocht of wordt er een uitstapje naar een sportvoorziening gemaakt. Daarbij is altijd begeleiding vanuit de kinderopvang nodig omdat de trainers van de sportaanbieders in termen van kinderopvang meestal niet gekwalificeerd zijn; bedrijfsmatig levert dit dus niets op. Door de verschillende opleidings- en kwaliteitseisen die aan kinderopvang respectievelijk sport worden gesteld is er weinig structurele samenwerking.

3.1.3 Arbeidsmarkt en professionalisering

In 2017 had ruim 45% van de kinderopvangorganisaties vacatures. Door aangescherpte regelgeving en toenemende vraag is het personeelstekort in 2018 nog verder toegenomen. Dit is inmiddels een prangend probleem in de sector en er wordt campagne gevoerd om personeel te werven. De arbeidstijden in de kinderopvang (met name de buitenschoolse opvang) zijn niet gunstig, doordat werktijden pas na schooltijd beginnen en juist in de schoolvakanties vraag is naar opvang.

Medewerkers in de kinderopvang hebben een opleiding nodig op ten minste mbo-3 niveau binnen door de sector erkende beroepsopleidingen. Als men werkt met 0-jarigen is een extra opleidingseis van toepassing. Vanaf 2023 worden daarnaast eisen gesteld aan de taalvaardigheid.

Vanwege de personeelstekorten zoekt de branche naar oplossingen. Opvallend is dat sinds kort mensen met een opleiding sport en bewegen inclusief een pedagogische aantekening op mbo-3 niveau of hoger ook in de naschoolse opvang aan de slag mogen (www.kinderopvang-werkt.nl). Mogelijk leidt dit tot meer sportieve activiteiten op de buitenschoolse opvang, maar wellicht wordt daarmee de prikkel om vanuit de kinderopvang met sportaanbieders samen te werken kleiner.

3.1.4 Financiering

De kinderopvangbranche heeft een totale omzet van € 3,5 miljard. De financiële verdeling tussen overheid, werkgevers en ouders is respectievelijk 42%, 31% en 27%. De werkgeversbijdrage kinderopvang betreft een vast percentage (0,5%) van de geraamde totale loonsom (Rijksbegroting, 2019).

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de kinderopvang een marktsector. Kinderopvangcentra zijn ondernemingen waarin ondernemers investeren en die door de ouders (en indirect door de overheid en werkgevers) worden betaald voor hun diensten. Werkende ouders kunnen een inkomensafhankelijke toeslag krijgen; hoe hoger het gezinsinkomen, hoe lager de toeslag. De overheid financiert deze kinderopvangtoeslag, die door de belastingdienst wordt uitgekeerd.

Omdat de overheid kwaliteitseisen stelt én de tarieven vaststelt waarvoor toeslag kan worden gekregen, is er sprake van een sterk gereguleerde markt. Ondernemen in de kinderopvang zweeft tussen het uitvoeren van een publieke taak en vrij ondernemen. Maatschappelijk ondernemerschap is hiervoor volgens de maatschappelijke brancheorganisatie de beste term omdat verbetering van de kwaliteit van opvang volgens hen het belangrijkste doel is.

De commerciële Brancheorganisatie Kinderopvang geeft juist aan dat de overheidsbemoediging verstoring werkt. Kinderopvangcentra kunnen in principe wel een hoger tarief vragen, maar alleen in rijke wijken kan dat tarief worden betaald. Dit leidt tot onwenselijke kwaliteitsverschillen en ongelijke kansen voor kinderen. De overheidsstarieven worden bovendien steeds minder dekkend geacht. Gevolg is dat ondernemers een laag rendement draaien en steeds minder reserves opbouwen. Daardoor is vreemd vermogen nodig om te investeren. Banken zijn niet heel happig op zaken doen met de kinderopvangbranche, waardoor ondernemers gebruik maken van private equity fondsen, die vermogen van bijvoorbeeld pensioenfondsen, verzekeraars, banken, vermogende families en/of van particuliere beleggers verzamelen en vervolgens investeren in niet-beursgenoteerde bedrijven. Er is discussie over het feit of dit kan in een sector, waar de overheid ook een groot deel van de kosten draagt.

3.1.5 Beleid en wetgeving

Kinderopvang wordt door de overheid beschouwd als een belangrijk middel om de participatie van ouders op de arbeidsmarkt te vergroten doordat het helpt om arbeid en zorg te combineren. Kwalitatief goede kinderopvang kan bovendien een instrument zijn om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen en achterstanden te bestrijden (SER, 2016). De wettelijke kaders voor de branche zijn strikt. Zoals de brancheorganisatie kinderopvang het zelf verwoordt: het gaat om een gereguleerde sector. Dat is begrijpelijk omdat het gaat om de allerjongsten – een kwetsbare groep. In de branche leeft de wens om meer zelfregulering te kunnen toepassen en via ouderbetrokkenheid. Ouders hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de keuze voor een kinderopvangvoorziening en kunnen hun invloed onder andere via de oudercommissies uitoefenen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid regisseert met wet- en regelgeving het stelsel en stimuleert met subsidies de (informatie)positie van ouders. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst.

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor:

-
- de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving;

 - het vaststellen van de hoogte van de kinderopvangtoeslag en de voorwaarden waaronder deze wordt toegekend;

 - het ter beschikking stellen van middelen aan gemeenten via het Gemeentefonds ter financiering van toezicht en handhaving op de kinderopvang;

 - het borgen van de kwaliteit van toezicht en handhaving;

 - het bevorderen van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang.

De Wet Kinderopvang regelt de kwaliteitseisen voor de sector en het toezicht daarop. Belangrijke doelen hierin zijn bieden van een veilige basis, stimuleren van persoonlijke competentie, bevorderen van sociale competentie en overdragen van normen en waarden. De wet maakt onderscheid tussen:

-
- proceskwaliteit, die in sterke mate afhangt van de kwaliteit van de interactie tussen pedagogisch medewerker en kind, en

 - structurele kwaliteit, de randvoorwaarden in beleid en organisatie waaronder een pedagogisch beleidsplan, een doelgericht programma, de groepsgrootte en -samenstelling, het aantal vierkante meters van de binnen- en buitenruimte, veiligheid, hygiëne, bijscholing en personeelsbeleid en de keuze van (spel) materialen.

De kinderopvangondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor het goed functioneren van de kinderopvang. De GGD houdt, in opdracht van gemeenten, toezicht op de structurele kwaliteit. De monitoring van de ontwikkeling van de educatieve kwaliteit is een taak van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3.1.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes

De kinderopvangbranche is en blijft in grote mate afhankelijk van toekomstige kabinetsmaatregelen voor de sector. In de kinderopvang spelen de volgende discussiepunten volgens de Branchevereniging Maatschappelijke kinderopvang:

-
- de verhouding tussen bedrijfsmatige keuzes en kwaliteit van de opvang door de marktwerking binnen de sector;

 - de vraag of kinderopvang vooral een dienst is aan de ouders, of een plek waar kinderen zich kunnen ontwikkelen;

- de financiering van de kinderopvang, bij sommige kinderopvangorganisaties via private equity fondsen die rendementen uitkeren aan eigenaren of aandeelhouders. Hierdoor vloeien financiële middelen weg uit de sector, die anders benut kunnen worden om te investeren in innovatie en verbetering van de kinderopvang;
- de belemmeringen voortvloeiend uit wet- en regelgeving voor de samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs, welzijn en zorg ontmoedigd.

Ook is de kinderopvangbranche afhankelijk van economische ontwikkelingen (werkgelegenheid en werkloosheid). De sector is sterk gereguleerd door de overheid, zowel organisatorisch als financieel. Dit laat voor de sector niet veel ruimte voor omzetgroei. De Rabobank (2019) verwachtte voor de coronacrisis 1 tot 3% groei door een aantrekkende economie en extra geld dat de overheid beschikbaar heeft gesteld aan de kinderopvang. Dit geld is nodig voor de invoering van de wet IKK (Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang) waarmee de kwaliteitseisen verder zijn aangescherpt, waaronder de BKR (Beroepskracht Kind Ratio). Leiders mogen minder kinderen begeleiden, zodat er meer personeel nodig is, waardoor de kosten en tarieven zullen stijgen. Ook zijn er regels van buiten de sector die extra kosten met zich meebrengen, zoals het Bouwbesluit uit 2012 waarin de ventilatie-eisen voor vastgoed zijn aangescherpt.

Ondernemingen die zich onderscheiden door een goed managementsysteem, kwalitatief goed personeel, flexibel aanbod naar behoefte van de ouders (openingstijden), een flexibele kostenbasis (betalen per uur), extra aanbod voor kinderen (sport, cultuur) en goede randvoorwaarden (gezondheid, duurzaamheid) kunnen groei realiseren (Rabobank 2019).

Innovatie is van belang om concurrerend te blijven, bijvoorbeeld in aanbod van spel-mogelijkheden en efficiënte werkwijzen. Daarnaast is een toenemende behoefte aan zogenaamde integrale kindcentra, waar opvang, onderwijs en zorg voor kinderen van 0-12 jaar is gehuisvest op één locatie. Dit komt mede door het stijgende aantal tweeverdieners en het feit dat ouders hun kinderen niet op verschillende locaties willen plaatsen. Zij zoeken een plek waar kinderen niet alleen worden onderwezen, maar ook ondersteund en opgevangen. De sportsector is lang nog niet altijd aangesloten bij deze centra.

3.2 Primair onderwijs

3.2.1 Bereik

Het volgen van primair onderwijs is verplicht voor alle kinderen in Nederland. Ruim 1,5 miljoen kinderen maken gebruik van het primair onderwijs. Kinderen die niet mee kunnen komen in het regulier onderwijs kunnen met een toelaatbaarheidsverklaring gebruikmaken van het speciaal onderwijs.

Dit betreft kinderen met lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicaps of met psychische of gedragsproblemen; in 2018 ging het om 68.000 kinderen. Daarnaast maken 35.000 kinderen met een lichtere problematiek gebruik van het speciaal basisonderwijs.

Op ouders rust de plicht om hun kind bij een school in te schrijven en ervoor te zorgen dat hun kind de school geregeld bezoekt (leerplicht). Schoolbesturen hebben een plicht om te zorgen voor passend onderwijs. Als bij de aanmelding van een kind met een ondersteuningsbehoefte blijkt dat de school geen passend onderwijs kan bieden, dan mag de toelating pas worden geweigerd als de school een andere school (binnen het samenwerkingsverband) heeft gevonden die dat wel kan. Ouders geven aan dat er in praktijk vaak problemen ontstaan. Het is soms onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het passend aanbod, wie de rekening betaalt voor aanpassingen en wie besluit wat de juiste weg is voor een kind (Ouders & Onderwijs, 2019). Ondanks de leer- en zorgplicht blijken begin 2020 bijna 4.800 kinderen al langer dan drie maanden thuis te zitten omdat er geen passend onderwijsaanbod is.

3.2.2 Organisatie

In het schooljaar 2017/2018 waren er in Nederland 6.806 scholen voor primair onderwijs. Dit waren 6.267 basisscholen, 273 scholen voor speciaal basisonderwijs en 266 scholen voor speciaal onderwijs. Het aantal particuliere scholen (waaronder internationale scholen) neemt toe: van 45 in 2015 naar 60 in 2018.

Ons land kent een zogenoemd duaal onderwijsbestel. Er zijn openbare en bijzondere scholen. Het kenmerk van de openbare school is dat deze wordt opgericht, in stand gehouden en bestuurd door de overheid – de gemeente en tegenwoordig vaker een overheidsstichting die onder bestuurlijk toezicht van de gemeente staat. Naast dit formele kenmerk onderscheidt het openbaar onderwijs zich door een aantal materiële kenmerken: de algemene toegankelijkheid voor leerlingen, de algemene benoembaarheid van personeel en het pluriforme karakter van het onderwijs. Bijzondere scholen worden opgericht, in stand gehouden en bestuurd door een privaatrechtelijke organisatie (vereniging of stichting). Binnen het bijzonder onderwijs is een keur van verschillende richtingen aanwezig op basis van geloofsovertuiging, levensbeschouwing of onderwijsplan.

De overheid betaalt zowel het openbaar als bijzonder onderwijs, maar niet de particuliere scholen. Alle scholen moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden. Zo moet het onderwijs van voldoende kwaliteit zijn en de kerndoelen uit het curriculum behalen. Ook zijn er bijvoorbeeld eisen aan het minimumaantal leerlingen voor een school, de bevoegdheid van onderwijzers, het aantal uren onderwijs (onderwijstijd) en een evenwichtige verdeling van onderwijsactiviteiten over de dag. Er is geen maximum aan het aantal kinderen in een klas. Alle basisscholen mogen zelf bepalen hoe zij onderwijs geven en hoe een schooldag eruit zit. Ook mogen scholen de tijden waarop zij lesgeven zelf bepalen.

In het vierjaarlijkse verplichte schoolplan beschrijft de school hoe ze aan bewaking en verbetering van de kwaliteit werkt. Hierbij moet aandacht zijn voor het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en de interne kwaliteitszorg. Het schoolplan is ook de basis voor de interne verantwoording aan de medezeggenschapsraad en de externe verantwoording aan de onderwijsinspectie.

De schoolgids is een verplichte jaarlijkse uitgave voor ouders en leerlingen. Hierin staan na te streven onderwijsdoelen, hoe de school die wil bereiken en welke resultaten zijn behaald. Ook biedt de gids informatie over de vrijwillige ouderbijdrage en de rechten en plichten van ouders en leerlingen. De schoolgids moet goedgekeurd worden door de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Het schoolbestuur is wettelijk verplicht een klachtenregeling op te stellen en een klachtencommissie te organiseren onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

Voor het primair onderwijs vormt de PO-Raad de brancheorganisatie van de schoolbesturen (werkgevers), betaald vanuit contributies van de schoolbesturen. Schoolleiders kunnen met hun specifieke kennisvragen terecht bij de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS). Leraren kunnen lid worden van diverse vakbonden zoals de AOb. Iedere school heeft een medezeggenschapsraad (MR) bestaande uit ouders en personeel van de school. Ieder overkoepelend schoolbestuur heeft ook een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), die meepraat over het bovenscholse beleid en de verdeling van financiële middelen over de scholen. De stichting Ouders & Onderwijs brengt met een landelijk ouderpanel issues over het onderwijs in kaart.

3.2.3 Arbeidsmarkt en professionalisering

Leraren basisonderwijs en leraren voor speciaal basisonderwijs (minimaal hbo-niveau) zijn, met uitzondering van bewegingsonderwijs, bevoegd om in alle vakken en aan alle leeftijdsgroepen les te geven. Ter ondersteuning van de onderwijstaken stellen steeds meer scholen onderwijsassistenten op mbo-niveau aan.

De Onderwijsraad (2018) adviseert het loopbaan- en ontwikkelperspectief van leraren te verruimen, bijvoorbeeld door ruimere onderwijsbevoegdheden voor leraren in combinatie met een ontwikkel-model. Hiermee bepleit de raad een integrale herziening van zowel de opleidings- als de arbeidsstructuur in het onderwijs. Hierdoor kan de inzetbaarheid van leraren groter worden en ontstaan meer mogelijkheden tot mobiliteit (binnen en tussen onderwijssectoren) en variatie in de loopbaan. Deze mobiliteit is nu zeer beperkt.

Veel leerkrachten (84%) ervaren een hoge werkdruk. Belangrijke factoren die ze benoemen zijn het aantal leerlingen in een klas dat extra aandacht vergt en veel administratieve werkzaamheden die niet altijd met de prestaties van leerlingen zelf te maken hebben: bijwerken van (digitale) dossiers, schrijven van handelingsplannen en steeds meer verantwoording afleggen (Adriaens et al., 2016).

Het lerarentekort in het basisonderwijs is een hardnekkig probleem. Het ministerie van OCW verwachtte in 2017 dat het primair onderwijs in 2022 ruim 4.100 basis-schoolleraarcrachten (fte) tekort zal komen. In 2027 zal dat zijn opgelopen tot 11.000. Uit het interview blijkt dat in de grote steden het probleem het grootst is (onder andere door hoge huizenprijzen, waardoor leraren moeilijk aan woonruimte komen, en met meer uitdagende schoolpopulaties); in veel krimpgebieden is het probleem minder urgent, onder andere omdat daar het leerlingenaantal daalt. Tal van maatregelen worden overwogen of zijn reeds praktisch geworden: het inschakelen van onderwijsassistenten, herintreders en zij-instromers; het aanbieden van verkorte pabo-opleidingen en kortingen op het collegegeld voor de pabo-opleiding.

Na de sportvereniging is de school de plek waar de meeste Nederlanders wel eens als vrijwilliger actief zijn (11,3% van de Nederlanders deed dit in 2017, Arends & Smeets, 2018).

3.2.4 Financiering

In totaal werd er in 2017 € 11,4 miljard uitgegeven aan primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs). De overheid neemt hiervan veruit het grootste deel (€ 11 miljard) voor haar rekening. De rest wordt door huishoudens (ouderbijdragen) en sponsors betaald (CBS, 2020). De vrijwillige ouderbijdrage ervaren veel ouders als verplicht, alhoewel deze wettelijk zijn vastgelegd als vrijwillig. De omvang van de ouderbijdrage varieert van € 0-50 (45% van de ouders) tot meer dan € 500 (4% van de ouders, Ouders & Onderwijs, 2019). Het rijksbudget zou voldoende moeten zijn voor deugdelijk onderwijs; de vrijwillige ouderbijdrage is voor extra's. Bij de meeste scholen is dit het geval. Via ouderbijdragen en sponsoring komt geen extra geld beschikbaar voor grotere ambities van scholen of voor structurele oplossingen voor problemen zoals het lerarentekort (McKinsey & company, 2020).

Scholen krijgen hun budget lumpsum, dat wil zeggen dat ze grotendeels zelf mogen bepalen hoe ze het geld besteden. Het budget hangt samen met het aantal leerlingen. Gemiddeld krijgen scholen in het primair onderwijs € 6.900 per leerling. Schoolbesturen leggen in het jaarverslag uit waaraan ze hun geld uitgeven, controle vindt plaats door de Inspectie voor het Onderwijs. Uit de *Financiële Staat van het Onderwijs 2016* blijkt dat scholen 80% van hun budget uitgeven aan personeel. 8% Van het budget betreft (reserveringen voor) onderhoud van de buitenkant van de gebouwen (Inspectie voor het Onderwijs, 2017).

Of scholen geld uitgeven aan bijvoorbeeld een vakleerkracht bewegingsonderwijs of cultuureducatie is een keus die ze zelf mogen maken. De vakleerkrachten die in dienst zijn van een basisschool, worden betaald uit de lumpsum financiering of door additionele financiering van de gemeente, soms in de vorm van een buurtsportcoach of combinatiefunctionaris (Slot-Heijs et al., 2017). Voor cultuureducatie zijn extra financieringsmogelijkheden beschikbaar in de zogenoemde prestatiebox, geld wat

scholen jaarlijks krijgen en extra is op de lumpsum. Scholen mogen het naar eigen inzicht gebruiken aan cultuureducatie, wetenschap en techniek, talenontwikkeling of professionalisering van het onderwijsteam.

De afgelopen jaren zijn de inkomsten van scholen gestegen, ondanks een terugloop in het aantal leerlingen. Deze stijging komt doordat scholen gemeentelijk budget hebben gekregen voor het buitenonderhoud, door cao-ontwikkelingen en door de verhoging van het bedrag per leerling. Extra financiering door sponsoring of een vriendenstichting van scholen mag. Financiering van het onderwijs door private partijen komt bij de helft van de scholen voor in de vorm van sponsoring of donaties. Vaak gaat dit om kleine bedragen (3-4% van het budget) die de scholen incidenteel ontvangen. Afspraken rondom onafhankelijkheid van onderwijs zijn vastgelegd in een convenant, maar de bekendheid van dit convenant is beperkt. Desondanks blijken scholen verantwoord om te gaan met sponsorrelaties (Duysak et al., 2019). Uit het interview blijkt dat hier wel een financieel spanningsveld is voor scholen tussen enerzijds de wettelijke eisen voor het onderwijs, die door de overheid bekostigd worden, en anderzijds hoge verwachtingen vanuit de samenleving.

3.2.5 Beleid en wetgeving

Onderwijs begon als particulier initiatief, vanuit het maatschappelijk middenveld. Rond 1800 nam de centrale overheid hier een taak in. Vanuit het verlichtingsidee werd het belang van onderwijs gezien: enerzijds als economisch en maatschappelijk voordeel, maar ook om ambtenaren op te leiden. Vanaf 1901 is de leerplicht ingesteld, eerst alleen voor het primair onderwijs, later ook voor het voortgezet onderwijs. Nu zijn kinderen leerplichtig van 5 tot 16 jaar. Als ze dan nog geen diploma hebben behaald, moeten ze onderwijs blijven volgen tot ze een startkwalificatie hebben behaald of tot ze 18 worden. Met het huidige regeerakkoord is de discussie gestart of deze leeftijdsgrens niet naar 21 jaar moet.

Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw wordt onderwijs ook als instrument ingezet ten behoeve van inhoudelijke thema's. Daarmee is de doel/middel-discussie ook herkenbaar in het onderwijs.

De vrijheid van onderwijs is verankerd in de Grondwet. Het primair onderwijs zorgt dat leerlingen in de eerste fase van de doorlopende leerlijn hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en vervolgonderwijs kunnen volgen dat het beste past bij hun talenten. Het legt bovendien de basis voor de huidige en toekomstige deelname van deze leerlingen aan de samenleving.

De minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) is verantwoordelijk voor het stelsel van primair onderwijs. Door de lumpsum financiering waarborgt het ministerie de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle kinderen. Een bekostigde onderwijsinstelling valt direct of indirect onder de gemeente (openbaar) of moet een private rechtspersoon zonder winstoogmerk zijn, zoals een stichting of vereniging (bijzonder). Particulier onderwijs daarentegen mag wel een winstoogmerk hebben.

De Wet op het primair onderwijs en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel beschrijven de competentie van de onderwijsprofessional in bekwaamheidseisen en hoe deze gedurende de loopbaan onderhouden dient te worden. Eens in de zes jaar doen onderwijsprofessionals zelf een voorstel voor aanpassing van dit pakket van eisen, waarna de minister dit vervolgens in regelgeving kan verwerken. De bekwaamheid om onderwijs te mogen geven is in 2017 aangepast en is vastgelegd op de volgende drie terreinen (PO-Raad, 2017):

-
- Vakinhoudelijke bekwaamheid – beheersing van de inhoud van het onderwijs en boven de leerstof staan, zodat de leraar dit kan toepassen op het niveau van de leerlingen en relateren aan het dagelijks leven.
-
- Een leraar moet in staat zijn een logische opbouw van het curriculum te organiseren en overzicht te hebben over doorlopende leerlijnen;
-
- Vakdidactische bekwaamheid – een leraar kan zowel theoretisch als praktisch de lesstof overzien en invulling geven aan de uitwerking ervan. Dit betreft zowel de voorbereiding, de uitvoering als het evalueren van deze uitwerking;
-
- Pedagogische bekwaamheid – een leraar kan, samen met collega's, een veilig, ondersteunend en stimulerend leerklimaat realiseren voor de leerlingen. Zo draagt hij tevens bij aan de sociaal-emotionele en morele ontwikkeling van de leerlingen.

3.2.6 Kansen en bedreigingen, sterktes en zwaktes

De grote meerwaarde van het onderwijs is dat het in principe alle kinderen in Nederland bereikt en niemand uitsluit. Het is een gedegen stelsel met vakbekwaam personeel, dat tenminste een opleiding heeft op hbo-niveau. Zwak punt van het onderwijs is het lerarentekort door het gebrek aan carrièreperspectief en de lage lonen in vergelijking met andere beroepen op hbo-niveau in het bedrijfsleven. Doordat de sector 'vastzit' in het stelsel van wet- en regelgeving, zijn innovatie en ondernemen niet of nauwelijks mogelijk. Naast financiering vanuit het stelsel zijn er in principe weinig mogelijkheden om extra financieringsbronnen aan te boren.

In de brede maatschappelijke heroverwegingen (Ministerie van Financiën, 2020) worden de volgende drie uitdagingen voor het onderwijs genoemd.

-
- De organisaties van het primair onderwijs moeten hun taak goed kunnen verrichten. Hier horen duidelijke doelen, taken en rollen bij. Deze liggen soms op het niveau van het stelsel, soms op het niveau van de school of het schoolbestuur en soms ook regionaal. Dit vraagt om professionalisering van diverse geledingen.

-
- De start van de schoolcarrière van kinderen. Een achterstand bij de start van de schoolcarrière is later niet meer goed in te halen. Het gezin, de straat, de wijk en de omgeving waarin een kind opgroeit, bepalen in grote mate succes in het latere leven.
-
- De schoolcarrière van begin tot einde. Ieder kind heeft gedurende de hele schoolcarrière recht op gelijke leerkansen om talenten maximaal te ontplooiën, in een tempo dat bij hem of haar past. Overgangen binnen en tussen onderwijs, kinderopvang en zorg moeten daarvoor geen belemmeringen opleveren.

4. Leer- en aandachtspunten voor de sportbranche

Het doel van deze sectoranalyse is om te bezien waar andere sectoren parallellen met de sportsector vertonen, waar ze afwijken en welke leerpunten er zijn.

4.1 Bereik

De sportsector bereikt veel mensen. De helft van de Nederlanders sport wekelijks en een op de vijf bezoekt regelmatig een sportwedstrijd of -evenement. Tegelijkertijd zijn er bevolkingsgroepen die achterblijven. Ouderen, mensen met een chronische aandoening of beperking, mensen met een lager opleidingsniveau en mensen met een andere etnische herkomst beoefenen minder vaak een sport. Ook bij vrijwilligerswerk en het bezoek van sport blijven deze groepen vaker aan de zijlijn staan. De cultuur- en recreatie en toerismebranche kent vergelijkbare groepen, die niet of minder participeren. In de recreatie en toerismebranche is dit geen onderwerp van discussie, terwijl inclusiviteit bij sport en cultuur juist veel beleidsaandacht krijgt. Hierin is het verschil zichtbaar tussen een sector die vanuit economische perspectief wordt bekeken (recreatie en toerisme) en sectoren die vanuit maatschappelijk perspectief worden gezien (sport en cultuur). Alhoewel geformaliseerde kinderopvang via toeslagen in principe financieel voor alle kinderen toegankelijk is, bereikt ze voornamelijk kinderen van hoger opgeleide ouders. Het primair onderwijs bereikt alle kinderen.

Leer- en aandachtspunten

- Sport bereikt veel Nederlanders, maar tegelijk is het bereiken van groepen met een achterstand door de sociaaleconomische status of gezondheidsfactoren net als bij andere sectoren een uitdaging.
- Alleen bij het formuleren van een publieke taak (zoals bij het onderwijs) wordt de sector optimaal toegankelijk.

4.2 Organisatie

De diversiteit van de vergeleken branches is groot: van een vrije markt (recreatie en toerisme), een gereguleerde markt (kinderopvang), een publiek-privaat georganiseerde sector (cultuur) en een publieke taak (onderwijs, waarbij het bijzonder onderwijs wel privaat is georganiseerd). Sport heeft kenmerken van en raakvlakken met alle branches, maar is qua aard het best te vergelijken met de cultuurbranche.

De recreatie- en toerismebranche en de cultuurbranche kenmerken zich, net als de sportbranche, door een veelheid aan bedrijfstakken met een eigen brancheorganisatie van werkgevers. Deze brancheorganisaties hebben belangenbehartiging en service als kerntaken en bestaan bij de gratie van de financiële bijdragen van de leden.

De recreatie- en toerismebranche heeft een overkoepelend orgaan in de vorm van een platform, ondersteund door VNO-NCW. In de cultuurbranche zijn de professionele kunsten gebundeld in Kunsten'92 als vereniging van leden, ondersteund door een klein professioneel bureau. Voor de amateurkunst bestaat geen formele branchevertegenwoordiging. In de kinderopvang bestaan twee brancheorganisaties die verschillen in visie: marktgericht of maatschappijgericht.

Werknemers en consumenten zijn in de verschillende branches wisselend georganiseerd; werknemers meest via de traditionele werknemersorganisaties. In de cultuurbranche hebben de kunstenaars zelf een belangrijke stem.

In de recreatie- en toerismesector krijgen consumenten steeds meer invloed via reviews. In de kinderopvang en het onderwijs is de invloed van ouders wettelijk verankerd via oudercommissies en medezeggenschap. In de verenigingssport is de invloed van leden democratisch georganiseerd via de ledenstructuur, maar daarvan wordt door weinig leden gebruik gemaakt. Reviews maken in de sportbranche nog geen opgang, daarvoor bestaan ook nog nauwelijks onafhankelijke (boeking-) platforms. Om meer inzicht te krijgen in de mening van sporters is dit mogelijk een interessant instrument.

Leer- en aandachtspunten

- De sportbranche mist een overkoepelende brancheorganisatie, waardoor kansen op samenwerking binnen de branche, een gezamenlijke visie op de toekomst en één stemgeluid in politiek Den Haag worden gemist. In de andere branches wordt met meer of minder succes ook gewerkt aan gezamenlijke branchevertegenwoordiging.
- De brancheorganisatie opereert pas echt onafhankelijk als deze niet door de overheid, maar door de leden wordt betaald. Dat is het geval bij alle branches waarmee de sport is vergeleken. Het platform voor recreatie en toerisme wordt ondersteund door VNO-NCW.
- De stem van werknemers en van consumenten verdient aandacht in de sportbranche.

Het opleidingsniveau in de branches waarmee sport is vergeleken, varieert. In de publieke sectoren worden strenge opleidingseisen gesteld: overwegend hbo (onderwijs) en mbo (kinderopvang). In deze van overheidswege geïnspecteerde sectoren worden opleidingseisen gebruikt om de kwaliteit van de verleende diensten te bewaken.

In de cultuursector en de recreatie- en toerismebranche wordt minder toezicht gehouden op opleidingseisen. Opvallend is dat de opleidingen in de cultuurbranche in principe opleiden tot 'kunstenaar', waar opleidingen in de sportbranche opleiden tot vakleerkracht of sportinstructeur.

In de recreatie- en toerismebranche komen veel bijbanen en tijdelijke arbeidsovereenkomsten voor en vervullen scholieren en studenten een deel van de functies. In de cultuursector vervullen in sommige bedrijfstakken vrijwilligers een rol, net als in de sportbranche. In de cultuurbranche wordt anders tegen vrijwilligers aangekeken als het vermoeden bestaat dat het vrijwilligerswerk betaald werk heeft verdrongen.

In de kinderopvang, het onderwijs en de recreatie- en toerismebranche is (tot de coronacrisis) een groot tekort aan personeel. Dit hangt mede samen met de geboden arbeidsvoorwaarden: een relatief lage salariëring, ongunstige werktijden (kinderopvang en horeca), het ontbreken van een loopbaanperspectief en de onderwaardering van de beroepen. In de cultuurbranche is een relatief hoge werkloosheid na de economische recessie en de hierop volgende bezuinigingen in 2010. Vele werknemers zijn ontslagen en proberen als zzp'ers weer aan de slag te gaan.

In alle branches is het geen vetpot, en werknemers in de cultuurbranche behoren – net als sportinstructeurs – zelfs tot de 'werkende armen'. Zij sprokkelen hun inkomsten vaak uit meerdere dienstverbanden of contracten bij elkaar. Een belangrijke motivatie voor professionals en vrijwilligers in de sport- en cultuurbranche is de passie die zij voelen voor hun vak. Passie is belangrijk, maar geen vervanging van goede arbeidsvoorwaarden.

Vanwege de tekorten en de onderliggende problematiek ondersteunt het ministerie van SZW de recreatie-, cultuur- en kinderopvangbranche met arbeidsmarktbeleid. Het ministerie van OCW ondersteunt de onderwijssector.

Leer- en aandachtspunten

- De ontwikkeling van de arbeidsmarkt van de sportbranche verdient aandacht, zowel als het gaat om beroepsperspectief als om arbeidsvoorwaarden. De sportbranche zou zich (in gezamenlijkheid) hard moeten maken voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en hierbij ondersteuning vragen aan de ministeries van SZW en VWS.

- Het opleidingsniveau van sportprofessionals moet minstens mbo-niveau zijn als de sportsector intensiever met onderwijs en kinderopvang zou willen samenwerken. Op die manier wordt de samenwerking tussen de sportbranche en andere sectoren vergemakkelijkt en kunnen ook eenvoudiger (echte) combinatiefuncties worden gerealiseerd, een must bij krapte op de arbeidsmarkt.
- De (georganiseerde) sport leunt sterk op vrijwilligers, evenals sommige delen van de cultuursector. Enerzijds creëert dit veel maatschappelijke waarde en houdt het de kosten laag, anderzijds zijn vraagstukken rondom verdringing en kwaliteit relevant. Net als in de recreatie- en onderwijssector kan professionele begeleiding van vrijwilligers een voorwaarde zijn.

4.4 Financiering

Zo divers als de branches zijn, zo divers is ook de financiering. De overheid financiert het onderwijs vrijwel geheel als een publieke taak. Opvallend is dat het bewegingsonderwijs op basisscholen wordt aangevuld uit het sportbudget van gemeenten. Private middelen uit ouderbijdragen, giften of sponsoring vormen formeel een extraatje en zijn niet bedoeld voor kerntaken in het onderwijs. Qua volume van de hele sector voegen deze financiële stromen nu niet veel toe.

Hoewel ondernemers de kinderopvang organiseren, is de financiering van deze sector (semi)publiek: overheid, ouders en werkgevers dragen de kosten. Het maximum uurtarief dat de overheid ieder jaar vaststelt, laat weinig marge om te ondernemen over.

Interessant is de inkomensafhankelijke bijdrage voor de kinderopvang. Ouders met een lager inkomen krijgen naar verhouding meer toeslag vanuit de belastingdienst, waardoor kinderopvang in theorie toegankelijk is voor alle inkomensgroepen. De uitvoering van deze toeslagen is echter een vraagstuk met veel administratieve lasten.

De inkomensafhankelijke bijdrage zou ook moeten stimuleren in het gebruik maken van de voorschoolse educatie. In de praktijk blijkt echter dat werkenden met lagere inkomens meer gebruik maken van informele opvang en deze kinderen alsnog minder op de kinderopvang komen.

Interessant is dat de overheid in wetgeving en financiering geen onderscheid meer maakt tussen oorspronkelijke bloedgroepen in de kinderopvang (peuterspeelzalen, kinderopvangcentra met en zonder winstoogmerk, gastouders).

De financiering van de cultuurbranche is net zo hybride als de sportbranche: een mengeling van rijksoverheid, provincies, gemeenten, bedrijven en (vooral) consumenten. De taakverdeling lijkt op sport: de rijksoverheid financiert de 'top', provincies en gemeenten de 'breedte'. Interessant is dat een aantal door de overheid gefinancierde taken is vastgelegd in wetgeving. Dit maakt de overheidsfinanciering

van cultuur voor die taken (iets) minder kwetsbaar dan de sport. Daarnaast heeft de rijksoverheid een aantal fondsen ingesteld om subsidies in de cultuursector te verdelen.

De bestedingen aan de recreatie- en toerismebranche komen vrijwel geheel voor rekening van consumenten. Opmerkelijk is dat lokale overheden aan recreatie en toerisme zelfs (kunnen) verdienen via het innen van toeristenbelasting. Provinciale begrotingen laten echter ook zien dat de lasten voor deze sector groter zijn dan de baten.

In alle branches zijn de financiële marges smal, waardoor er weinig ruimte is voor investeringen en innovaties en de arbeidsvoorwaarden matig zijn. Door middel van subsidies, inzet van vrijwilligers, hanteren van een maximum uurtarief of relatief lage lonen wordt de prijs van de diensten laag gehouden. In alle branches is het de vraag of de consument dan wel de overheid bereid zou zijn meer te betalen.

Ook hebben andere branches te maken met het vraagstuk van (vermeende) staatssteun en de gevolgen van de Wet markt en overheid. De recreatiebranche signaleert oneerlijke concurrentie als de overheid zelf een recreatievoorziening exploiteert.

Leer- en aandachtspunten

- Financiering van sport als publieke taak is een optie als dit ook publiek is georganiseerd, eigenstandig of bijvoorbeeld gerelateerd aan het (bewegings)onderwijs. Het bereik van sport wordt hiermee optimaal.
- De inkomensafhankelijke bijdrage in de kinderopvang biedt een interessant perspectief voor sport omdat hiermee inkomensverschillen worden genivelleerd. De uitvoering ervan is echter wel een aandachtspunt.
- Verdeling van rijksmiddelen via fondsen, zoals dit gebeurt in de cultuursector, zou een manier kunnen zijn om de overheidsmiddelen voor sport op transparante wijze te verdelen.
- Alle vergeleken branches kennen weinig financiële marges voor innovatie. Er is meer kennis nodig over prijselasticiteit.

4.5 Beleid en wetgeving

Alle branches hebben te maken met verschillende overheden. Bij de rijksoverheid hebben de branches te maken met hun 'eigen' ministerie (OCW, SZW, EZK dan wel VWS), maar ook met andere ministeries. De branches signaleren dat de overheid een meerkoppig monster is dat met de ene hand geeft en met de andere hand neemt. Er is bij alle branches behoefte aan (meer) coördinatie van het eigen ministerie omdat de branches ook te maken hebben met de eisen en gevolgen op tal van

andere beleidsterreinen. De fiscus wordt daarbij het meest genoemd, maar de omgevingsvisie, het bouwbesluit, veiligheidseisen en voorschriften voor de horeca zijn andere voorbeelden.

Ook is bij alle branches behoefte aan meer samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. In die zin wordt het huidige sportbeleid, met het Nationaal Sportakkoord en de lokale sportakkoorden, door andere branches als goed voorbeeld genoemd.

De overheid verhoudt zich op heel verschillende manieren tot de verschillende branches. De overheid rekent het ene beleidsterrein wel tot een publieke taak (onderwijs) of een semipublieke taak (kinderopvang) en het andere in het geheel niet (recreatie en toerisme). Openlucht recreatie was echter niet heel lang geleden nog een overheidsgerelateerd beleidsterrein. Opmerkelijk is ook dat de overheid in het ene geval de publieke taak door instellingen zonder winstoogmerk laat uitvoeren (onderwijs) en in het andere geval door ondernemers (kinderopvang).

Het minst duidelijk is de opvatting van de overheid over cultuur en sport. In de cultuur is de instandhouding en toegankelijkheid van cultuuruitingen bij wet vastgelegd, maar is er ook veel vrije ruimte voor subsidies vanuit de overheid en voor ondernemerschap. In de sportbranche is geen enkele taak wettelijk verankerd en opereren alle overheden én de branche in de vrije ruimte.

Belangrijk is te bedenken dat onderwijs, maar ook wonen, zorg en welzijn voorzieningen zijn die worden aangeboden vanuit de verzorgingsstaat (Burger & Dekker, 2001). De overheid heeft een groot belang en een grote betrokkenheid bij de omvang en financiering van de desbetreffende voorzieningen. Dit heeft geleid tot een sterk gereguleerde dienstverlening, waarbij de overheid (direct of indirect) een grote invloed heeft op de prijs en het aanbod. Hierdoor zijn deze sectoren gevoelig voor veranderingen in het overheidsbeleid.

De werkverdeling tussen overheid en de sport- en cultuurbranche is geleidelijk gegroeid. Belangrijke verklarende factoren zijn de lange Nederlandse traditie van particulier initiatief (inclusief verzuiling), de afwezigheid van en afkeer tegen een centralistische overheid, en de overheersing van confessionele partijen in regering en parlement (Burger & Dekker, 2001). Vanuit het oogpunt dat de overheid de (jongste) jeugd wil beschermen, is de afwezigheid van overheidsbemoediging in de huidige tijd echter weer niet goed te verklaren. Want waarom zouden dezelfde kwaliteitseisen die gelden voor medewerkers en accommodaties in de kinderopvang en het onderwijs, niet ook moeten gelden voor degenen die kinderen begeleiden in de muziekschool of op het sportveld?

Aan branches die publieke taken uitvoeren, stelt de overheid veel hogere eisen dan aan de branches die dat niet doen. Onderwijs en kinderopvang hebben te maken met wetgeving en inspectie. De verschillen in kwaliteitseisen belemmeren overigens ook de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs enerzijds en sport, cultuur en

recreatie anderzijds. Waar wettelijk kader ontbreekt is vrije ruimte - maar ook onduidelijkheid voor nu en voor de toekomst.

Leer- en aandachtspunten

- De rol van de overheid is het minst duidelijk voor sport en cultuur. Onderwijs en kinderopvang ziet de overheid als een publieke taak, recreatie en toerisme als een taak voor de vrije markt. Het gebrek aan wettelijk kader voor sport geeft ruimte, maar maakt de thans geboden overheidssteun ook kwetsbaar.
- Voor de cultuurbranche bestaat een aantal wetten, wat iets meer zekerheid biedt voor uitvoering en financiering van hierin opgenomen taken. Ook voor sporttaken is dit een overweging.
- In de kinderopvang en het onderwijs is de kwaliteit van de dienstverlening omschreven en geborgd. Met het oog op de begeleiding van kinderen en kwetsbare groepen is kwaliteit een aandachtspunt voor de sportbranche, mogelijk af te dwingen via kwaliteitseisen van de overheid.

5. Referenties

5.1 Interviews

De NLsportraad bedankt de geïnterviewden voor hun bijdragen en constructieve commentaren bij de intersectorale vergelijking.

Kees van Wijk (Gastvrij Nederland), Geert Dijks (HISWA-RECRON), Jos Vranken (NBTC), Marianne Versteegh (Kunsten '92), Sanne Scholten (LKCA), Lydia Jongmans (VNG), Magda Heijtel (Brancheorganisatie Kinderopvang) en Raymond Kubben (Onderwijsraad).

5.2 Literatuur

Adriaens, S., Grinsven, V. van, Woud, L. van der, & Westerik, H. (2016).

Werkdruk leerkrachten in het basisonderwijs. Duo onderzoek.

AEF (2017). *Begrotingsartikel 6 ministerie van VWS. Beleidsdoorlichting sport.*

Ministerie van VWS.

Arends, J. & Smeets, H. (2018). *Vrijwilligerswerk: activiteiten, duur en motieven.* CBS.

Breedveld, K., Poel, H. van der, Jong, M. de, & Collard, D.C.M. (2011).

Beleidsdoorlichting sport: hoofdrapport. W.J.H. Mulier Instituut.

Broek, A. van den, & Gieles, Y. (2018). *Het culturele leven 10 culturele domeinen bezien*

vanuit 14 kernthema's. SCP.

Burger, A. & Dekker, P. (2001). *De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend*

perspectief. SCP.

CBS (2018). *Recordaantal kinderen met kinderopvangtoeslag.* Via cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/27/recordaantal-kinderen-met-kinderopvangtoeslag.

CBS (2019a). *Deel 2 van het Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2019.*

CBS/NRIT.

CBS (2019b). *Toeristische bestedingen 87,5 miljard euro in 2018.* Via cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/35/toeristische-bestedingen-87-5-miljard-euro-in-2018

CBS (2019c). *Satellietrekening cultuur en media 2015. De bijdrage van cultuur en media*

aan de Nederlandse economie. CBS.

CBS (2020). *Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO-indicatoren.*

Via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80393NED/table?dl=8BFF.

Duysak, S., Wel, J. van der, & Krooneman, P. (2019). *Evaluatie sponsorconvenant*

2015-2018. Regioplan.

EU (2016). *EU-financiering toeristische sector 2014-2020.* Via publications.europa.eu/resource/cellar/e0707433-aa5f-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_1.

Gastvrij Nederland (2020). *Over gastvrij Nederland.* Via gastvrij-nederland.nl/over-gastvrij-nederland/index.php.

Inspectie voor het Onderwijs (2017). *De financiële staat van het onderwijs 2016.*

Inspectie voor het Onderwijs.

Kalkhoven, F. (2018). *Horeca, catering, verblijfsrecreatie*. Via www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/images/factsheet-arbeidsmarkt-horeca.pdf

KPMG (2019). *Brancherapport Sport*. Nederlandse Sportraad.

LNV (2019). *Nederland natuurpositief. Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid*. Via rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/documenten/rapporten/2019/10/01/nederland-natuurpositief.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. McKinsey.

Media perspectives (2019). *Monitor creatieve industrie 2019 Nederland, top-10 steden, creatieve bedrijven en beroepen*. Via mediaperspectives.nl/app/uploads/2020/01/MCI19_Monitor_DEF.pdf.

Ministerie van Financiën (2020). *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen. Brede maatschappelijke heroverweging*. Ministerie van Financiën.

NBTC (2019). *Actieagenda Perspectief 2030. Bestemming Nederland*. Via nbtc.nl/perspectief2030/.

NLsportraad (2020a). *De fitheid van de sport, Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport*. Nederlandse Sportraad.

NLsportraad (2020b). *Rondje langs de velden II, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen*. Nederlandse Sportraad.

NLsportraad (2020c). *Het speelveld van de sport, Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst*. Nederlandse Sportraad.

NMa (2007). *NMa Mededingingswet staat geen tariefafspraken voor zelfstandigen toe in cao's*. Via www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/6544/NMa-Mededingingswet-staat-geen-tariefafspraken-voor-zelfstandigen-toe-in-caos/.

NRIT (2019). *Krapte op arbeidsmarkt voor leisure neemt toe*. Via nritmedia.nl/kennisbank/41114/Krapte_op_arbeidsmarkt_voor_leisure_neemt_toe/.

Olsthoorn, M., E. Pommer, M. Ras, A. van der Torre en J.M. Wildeboer Schut (2017). *Voorzieningen verdeeld; profijt van de overheid*. SCP.

Onderwijsinspectie (2020). *De staat van het onderwijs 2020*. Via www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs.

Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren.* Onderwijsraad.

Ouders & Onderwijs (2019). *Staat van de ouder 2019.* Via oudersenonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/01/PDF-Staat-Van-De-Ouder-2019-A4.pdf.

PO-raad (2017). *Bekwaamheidseisen leraar primair onderwijs.* Via www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/nieuwe-bekwaamheidseisen-onderwijspersoneel.

Pulles, I., Stam, W. van, Heijnen, E. & Lindert, C. van (2019). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2019.* Mulier Instituut.

Raad voor Cultuur (2020). *Een bibliotheek voor iedereen.* Via raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2020/02/11/een-bibliotheek-voor-iedereen.

Rabobank (2019). *Cijfers en trends kinderopvang.* Pagina bekeken op 5 maart 2020 www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/dienstverlening/kinderopvang/.

Rijksbegroting (2019). *Kinderopvang.* Via www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248601_17.html.

Rijksoverheid (2018). *Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.*
Via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018692/2018-08-01>

Roeters, A., Wennekers, A., Broek, A. van den, Pulles, I. & Tiessen-Raaphorst, A. (2017). Vrije tijd. In: R. Bijl, J. Boelhouwer & A. Wennekers. *Sociale Staat van Nederland 2017* (p. 237-267). SCP.

SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen.* Sociaal-Economische Raad.

SER en Raad voor Cultuur (2016). *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector.* SER en Raad voor Cultuur.

SER en Raad voor Cultuur (2017). *Passie gewaardeerd.* SER en Raad voor Cultuur.

Slot-Heijs, J., Lucassen, J. & Reijgersberg, N. (2017). Bewegingsonderwijs en sport in het primair onderwijs 2017: 1-meting. Mulier Instituut.

Stimuleringsfonds (2020).

Via stimuleringsfonds.nl/nl/het_fonds/organisatie/over_het_fonds/.

SZW (2019). *Kamerbrief over stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven.* Via publications.europa.eu/resource/cellar/e0707433-aa5f-11e6-aab7-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_1.

SZW (2019). *Tweede voortgangsbrief aanpak krapte op de arbeidsmarkt.*

Via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z13002&did=2019D26789.

TK (2020). *Motie ingediend voor meer regie en samenwerking.* Tweede Kamer.

TK- 26419-90 (2020). Motie van de leden Van Haga en Aartsen over de gevolgen van de WAB voor de toeristische sector. Via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z02010&did=2020D04254.

TK030676-3 (2006). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de*

Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met buitenschoolse opvang.

Via zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30676-3.html.

Verbeek, D. & Haan, J, de (2011). *Eropuit!* SCP.

Vereniging Hogescholen (2020). [www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-](http://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s)

[en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s](http://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s).

Vermeulen, T (red.) (2019). *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2019.* NRIT.

Vlies, R. van der (2018). *Cultureel ondernemerschap; een ethische en juridische benadering.* Universiteit van Amsterdam.

VNG (2020). *Gemeenten zonder noemenswaardig toerisme.*

VNG (2020). *Toeristenbelasting.* Via vng.nl/artikelen/toeristenbelasting.

Vrooman, C., Josten, E., Hoff, S., Putman, L. & Wildeboer Schut, J.M. (2018).

Als werk weinig opbrengt. SCP.

Ministerie van VWS (2019). *Adviesaanvraag financiering en governance in de sport.*

Den Haag: VWS, 2019. Verkregen via www.nederlandse-sportraad.nl

Dit is een uitgave van de Nederlandse Sportraad

De Nederlandse Sportraad is een onafhankelijk adviesorgaan dat zich richt op het versterken van de betekenis van sport voor de samenleving en op het vergroten van het rendement van sportevenementen, inclusief het ontwikkelen van een aansprekende evenementenagenda.

Dat doet de raad op transparante wijze samen met de betrokkenen uit het veld.

De NLsportraad bestaat uit negen leden onder voorzitterschap van Michael van Praag.

Adviezen van de NLsportraad zijn vernieuwend, onderbouwd door onderzoek en praktisch uitvoerbaar.

www.nederlandse-sportraad.nl

Juli 2020 | NLsportraad 2020-05

Vormgeving: Things To Make And Do