



Beleidsdoorlichting Sport

Hoofdrapport

**Koen Breedveld
Hugo van der Poel
Marcia de Jong
Dorine Collard**

W.J.H. Mulier Instituut

Beleidsdoorlichting Sport

Hoofdrapport

in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Sport

Koen Breedveld *
Hugo van der Poel **
Marcia de Jong *
Dorine Collard *

* W.J.H. Mulier Instituut
** Universiteit van Tilburg

's-Hertogenbosch, mei 2011

© *W.J.H. Mulier Instituut, 's-Hertogenbosch 2011*

*W.J.H. Mulier Instituut
Centrum voor sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek*

*Postbus 188
5201 AD 's-Hertogenbosch*

*t 073-6126401
f 073-6126413
e info@mulierinstituut.nl
i www.mulierinstituut.nl*

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Plan van aanpak en afbakening	11
1.3 Leeswijzer	14
2. Achtergrond en legitimatie van het sportbeleid	15
2.1 Het beleidsprobleem	15
2.2 De oorzaken van het beleidsprobleem	22
2.3 De redenen voor overheidsinterventie op het terrein van de sport	26
2.4 De specifieke taak en rol van de rijksoverheid	29
3. Voortgang en effectiviteit van het sportbeleid	33
3.1 Hoofddlijnen van het beleid	33
3.2 Geldstromen	35
3.3 Pijler Bewegen	37
3.4 Pijler Meedoen	41
3.5 Pijler Presteren	47
4. Het sportbeleid nader besproken	53
4.1 Hoofddoelstellingen sportbeleid VWS	53
4.2 Middelen	55
4.3 Sturingskracht	59
4.4 Effectiviteitsmeting	61
4.5 Neveneffecten	61
4.6 Conclusie	62
5. Conclusies en discussie	65
5.1 Conclusies	65
5.2 Discussie en aanbevelingen	72
Referenties	77
Bijlage 1: samenstelling stuurgroep en werkgroep	83
Bijlage 2: lijst van geïnterviewde personen	85

Voorwoord

De Beleidsdoorlichting Sport 2006-2010, waar dit rapport verslag van doet, is uitgevoerd in het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE). Met als uitgangspunt de vragen die in de RPE staan opgenomen, is een breed onderzoek opgezet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een onafhankelijke stuurgroep diende het onderzoeksteam van advies en bewaakte de voortgang en de kwaliteit van de rapportage.

De stuurgroep heeft vijf keer vergaderd en in haar vergadering van 7 april 2011 het concept van de definitieve versie besproken en goedgekeurd. Naar het oordeel van de stuurgroep zijn de onderzoekers erin geslaagd een omvattend en informatief rapport op te stellen, dat een adequaat antwoord geeft op de RPE-vragen en zinvolle handreikingen biedt voor toekomstig beleid. Op grond van de discussie met de stuurgroep in de vergadering van 7 april hebben de onderzoekers het slothoofdstuk met de samenvatting, de discussie en de aanbevelingen nog nader herzien. De stuurgroep kan zich goed vinden in de zeven aanbevelingen van de onderzoekers. De stuurgroep is van mening dat de wijze waarop de onderzoekers de geleidelijke ontwikkeling van het sportbeleid in kaart hebben gebracht en hebben laten zien welke verschuivingen daar de afgelopen jaren in zijn opgetreden, in het bijzonder de aandacht verdient. Dat is met name van belang nu Nederland zich ook voor de lange termijn zeer ambitieuze sportdoelen heeft gesteld. De stagnatie die de onderzoekers op een aantal punten in de realisatie van de meer ‘traditionele’ doelen van het sportbeleid constateren, vraagt eveneens de aandacht van het beleid.

Sportbeleid is, waar het de overheid betreft, vooral een taak van de gemeenten. Gemeenten nemen 90 procent van de overheidsfinanciering van de sport voor hun rekening en dragen onder andere de zorg voor aanleg en onderhoud van sportaccommodaties. Niettemin is de rol van de rijksoverheid cruciaal in de positionering van Nederland als internationaal toonaangevend sportland. Het rapport laat zien dat hier niet alleen een taak is weggelegd voor het ministerie van VWS, maar dat ook andere partijen zoals de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken hier belangrijke rollen te vervullen hebben. Wij zijn het eens met het pleidooi voor meer samenwerking op dit gebied, zoals wij ons ook kunnen verenigen met het advies de naam van de directie Sport te veranderen in directie Sport en Bewegen. Op die manier wordt de verbinding met gezondheid sterker tot uitdrukking gebracht en wordt duidelijker dat het spectrum van sportbeoefening heel breed is, van topsport op internationaal niveau tot het voldoen aan beweegnormen.

De vele functies die sport in de moderne samenleving vervult, worden in het rapport goed belicht. Sport mag instrumenteel zijn voor de versterking van de nationale trots of de sociale cohesie in de samenleving. Economisch is sport een factor van betekenis en draagt het bij aan het behoud van de gezondheid. Nooit vergeten mag worden dat sport voor de meeste mensen vooral een plezierige activiteit is, om zelf te beoefenen, om er als vrijwilliger een bijdrage aan te leveren en om er naar te kijken. Daaraan een bijdrage te leveren blijft een belangrijk deel en doel van het beleid op het gebied van sport en bewegen.

Paul Schnabel

Voorzitter stuurgroep Beleidsdoorlichting Sport

Managementsamenvatting

Voor 2010 heeft het ministerie van VWS *artikel 46, sportbeleid*, tot onderwerp gemaakt van een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, in dit geval het sportbeleid in de periode 2006-2010 zoals dat gestalte kreeg in de nota's *Tijd voor sport* uit 2005 en *De kracht van sport* uit 2007. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoekers van het W.J.H. Mulier Instituut en van de Universiteit van Tilburg. Voor het project is een uitgebreide literatuurstudie verricht en is bij projectleiders informatie verzameld over de geformuleerde doelstellingen, de geïnvesteerde middelen, de verrichte werkzaamheden en de bereikte resultaten. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vijftien deskundigen. Behalve in dit hoofdrapport zijn de verzamelde gegevens vastgelegd in een meer uitgebreide monitor en in drie verdiepende studies. We vatten de bevindingen samen aan de hand van de tien vragen die in een beleidsdoorlichting centraal staan.

1. *Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*
Sportbeleid is beleid rondom een veld/thema dat in grote mate autonoom is, en dat de overheid desgevraagd is gaan ondersteunen. Ter legitimatie van die steun wordt gewezen op de maatschappelijke betekenissen van sport. Thans actuele problematieken waarvoor de sport wordt ingezet betreffen de negatieve ontwikkelingen voor de volksgezondheid (zoals beweegarmoede, obesitas en diabetes), de integratieproblematiek, verslechterende onderlinge sociale relaties, de leefbaarheid van achterstandswijken, schooluitval, en het als onvoldoende beoordeelde concurrerend vermogen van de economie. Randvoorwaarde voor die maatschappelijke betekenis is dat er wordt bewogen en gesport, en dat topsporters presteren.
2. *Wat was de oorzaak van het probleem?*
Vooral allochtonen, mensen met lagere inkomens of opleidingen, mensen met beperkingen en ouderen blijven achter in hun deelname aan sport en bewegen. Ervaren culturele belemmeringen spelen daarin een belangrijke rol. De jeugd sport in grote getale, maar beweegt desalniettemin minder dan wat als wenselijk is benoemd. De inrichting van de maatschappij die steeds minder lichamelijke inspanning vergt, draagt daaraan bij. Het verenigingslidmaatschap staat onder druk. Het vrijwillige en kleinschalige karakter van de sport staat de ontwikkeling tot een werkelijk krachtige sector in de weg. Scholen investeren beperkt in bewegingsonderwijs omdat het vak niet als kernvak wordt gezien. In de top-10 ambitie wordt de Nederlandse sport geconfronteerd met andere landen die nadrukkelijk investeren in de sport.
3. *Waarom rekende de overheid het probleem tot haar verantwoordelijkheid?*
Redenen voor overheidsinterventie op het gebied van de sport worden gevonden in politiek-juridische redenen (gelijke kansen en sociaal recht), en in marktfalen. Topsport heeft trekken van een 'collectief goed', de breedtesport kan worden gezien als een 'verdienstelijk goed'. Het marktmechanisme werkt niet goed bij het organiseren van grote en risicovolle evenementen. Vergeleken met de jaren zestig en zeventig is nu met name meer aandacht voor de (positieve) externe effecten van sport en bewegen en van topsport als collectief goed.

4. *Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

De belangrijkste verantwoordelijkheid voor het sportbeleid ligt op lokaal niveau, waar 90 procent van de overheidsmiddelen voor sport worden besteed. In aanvulling hierop voeren het rijk en in mindere mate de provincies ondersteunend en initiërend beleid. Sinds het intrekken van de Welzijnswet is er is geen wettelijk kader waaruit die verantwoordelijkheid voor sportbeoefening voortvloeit (anders dan de grondwet). De EU heeft geen formele bevoegdheden inzake sport.

5. *Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

De algemene doelstelling zoals geformuleerd in *Tijd voor sport* is dat de overheid 'een sportieve samenleving nastreeft waarin zowel veel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten'. Daaronder zijn subdoelstellingen geformuleerd op de terreinen 'Bewegen', 'Meedoen' en 'Presteren' (topsportprestaties en evenementen).

6. *Welke instrumenten werden ingezet?*

Het sportbeleid maakt beperkt gebruik van instellingssubsidies of structurele subsidies. Het beleid krijgt primair vorm via projectsubsidies/opdrachten en recent, via decentralisatie-uitkeringen. De overheid stelt vooral geld en in toenemende mate kennis ter beschikking van 'de sector' (inclusief lagere overheden). In verhouding tot de beschikbare financiële middelen is er sprake van een grote inhoudelijke diversiteit. De rijksoverheid investeert slechts bij uitzondering rechtstreeks in infrastructuur, voert niet of nauwelijks een prijs- of inkomensbeleid, maakt beperkt gebruik van grootschalige mediacampagnes en maakt weinig tot geen gebruik van wet- en regelgeving om gewenste veranderingen af te dwingen.

7. *Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

De afgelopen jaren is het sportbeleid geïntensiveerd. De budgetten zijn zowel op nationaal als op provinciaal en lokaal niveau gestegen. Niettegenstaande deze intensivering dalen de apparaatskosten. Projecten blijken in de praktijk met enige regelmaat meer opstarttijd nodig te hebben. De veelheid aan projecten en beleidsterreinen draagt bij aan een zekere versnippering van middelen. De opeenvolging van tijdelijke maatregelen leidt soms tot hoge 'transactiekosten' (opzetten administraties en projectorganisaties). Gebrek aan kennis over 'effectieve interventies' staat een meer gericht inzetten van middelen in de weg. Het sportbeleid oriënteert zich daarbij nog sterk op traditionele beleidspartners zoals bonden, gemeenten, verenigingen en scholen.

8. *Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?*

Het beleid kan op macroniveau op aantoonbare successen bogen. Meer mensen zijn gaan sporten en bewegen, er komen minder blessures voor, Nederlandse sporters presteren goed en zijn meer tevreden over het topsportklimaat. Ook Europees scoort de Nederlandse sport, zeker de breedtesport, goed (verenigingen, vrijwilligers, accommodaties). Op microniveau blijken projecten een identificeerbare bijdrage te leveren aan de realisatie van de gestelde doelen en worden *output*doelstellingen gerealiseerd. Op macro- en *outcome*-niveau blijken de resultaten uit de opgezette projecten nog niet te leiden tot het behalen van alle geïdentificeerde streefdoelen. Een aantal positieve ontwikkelingen, zoals in de gegroeide deelname aan sport en bewegen, kon na 2005 niet of maar ten dele worden vastgehouden.

9. *Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*
 Er is sprake van een betere vervlechting van het sportbeleid met aanpalende beleidsterreinen. Het Olympisch Plan 2028 is daar effectief voor benut. Het aansluiten bij discussies over obesitas en voldoende bewegen heeft de basis voor het sportbeleid verbreed. Veel beleid dat onder de verantwoordelijkheid valt van andere departementen, raakt bedoeld of onbedoeld de sport. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, tijdgebrek en toenemende welvaart laten de sport niet onberoerd, al variëren de gevolgen van deelsector tot deelsector. Het sportbeleid heeft in velerlei opzichten positief bijgedragen aan beleidsdoelstellingen op uiteenlopende beleidsterreinen. Er zijn geen onbedoelde negatieve neveneffecten van het sportbeleid bekend.
10. *Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?*
 De hoogte van de budgetten blijkt enerzijds te worden bepaald door de conjunctuur en anderzijds door het vermogen en de interesse van de verantwoordelijke politicus om partijen voor het sportbeleid te interesseren. Behalve voor de beweegdoelstelling vindt weinig ex ante onderzoek plaats naar de noodzakelijke financiële inzet. Het grootste deel van de middelen gaat naar 'Meedoen' en kleinere delen naar 'Presteren' en naar 'Bewegen'.

Wat betreft breedtesport behoort Nederland in alle opzichten tot de internationale top. Bij de topsport moet Nederland enkele grotere en rijkere landen laten voorgaan, maar scoort het wederom hoog van de landen met een vergelijkbare omvang en rijkdom. Om daadwerkelijk te kunnen 'Uitblinken op alle niveaus', worden de volgende aanbevelingen gedaan.

1. *Investeer structureel in een beperkter aantal doelen en bijbehorende programma's.*
2. *Investeer in het onderbouwen van het beleid met kennis en ondersteun de branche hierin.*
3. *Equipeer de sector vooral om meer mensen plezier te laten beleven aan sport, en zo, als bedoeld maar grotendeels impliciet gelaten neveneffect, maatschappelijke betekenis te genereren.*
4. *Breng het beleid onder in een sport- en beweegbeleid, met een pijler sport en een pijler bewegen.*
5. *Versterk de positie van sport in het politieke krachtenveld.*
6. *Bevorder vanuit het sport- en beweegbeleid de versterking van het bewegingsonderwijs.*
7. *Overschat de invloed van het sportbeleid niet.*

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE 2006) is het ministerie verplicht om periodiek elk algemeen of operationeel doel in de begroting door te lichten. Het ministerie van Financiën heeft richtlijnen opgesteld voor een dergelijke ‘beleidsdoorlichting’.¹ Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek (overkoepelend overzicht) naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Bij de beleidsdoorlichting wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van (reeds uitgezet of anderszins begroot) effectenonderzoek ex post.

In het kader van het experiment ‘Verbetering verantwoording en begroting’ van het ministerie van Financiën hebben de betrokken departementen afgesproken ieder jaar voor één beleidsterrein een beleidsdoorlichting uit te voeren. Deze beleidsdoorlichting wordt gelijktijdig met het departementale jaarverslag aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook VWS participeert in dit experiment. Voor 2010 heeft het ministerie van VWS besloten om *artikel 46, sportbeleid*, tot onderwerp te maken van de beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het sportbeleid zoals dat in de periode 2006-2010 heeft vorm gekregen binnen de directie Sport en beziet dat beleid als onderdeel van een breder netwerk waar aanpalende directies (VGP) maar ook de beleidspartners in het veld (NOC*NSF, provincies en gemeenten) en departementen, met name OCW, maar ook I&M (voorheen VROM), EL&I (voorheen EZ en LNV), SZW, BZK (voorheen VROM en WWI) deel van uit maken of bij betrokken zijn.

1.2 Plan van aanpak en afbakening

De *Beleidsdoorlichting Sport* is uitgevoerd door een team van onderzoekers van het W.J.H. Mulier Instituut – instituut voor sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek – aangevuld met dr. H. van der Poel vanuit de Universiteit van Tilburg.² Het team werd in haar werkzaamheden bijgestaan door een ambtelijke werkgroep. Een stuurgroep onder leiding van prof. dr. P. Schnabel, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, diende het team van onafhankelijk advies en bewaakte de voortgang en de kwaliteit van het geleverde werk.³

In 2007 had de directie Sport het Mulier Instituut verzocht om, als onderdeel van de implementatie van het uitvoeringsprogramma *Samen voor sport*, het sportbeleid te monitoren en te evalueren (VWS 2006: 50). Hiervoor is door het Mulier Instituut, als onderdeel van zijn meerjarig wetenschappelijk onderzoeksprogramma *Passie, praktijk en profijt*, een onderzoeksinstrument ontwikkeld en een plan van aanpak geschreven (Van den Heuvel, 2007).⁴

¹ http://www.rbv.minfin.nl/rbv1/departementale-begroting/begroting_begroting/

² Tevens bestuurslid van het Mulier Instituut en als lector verbonden aan de NHTV, internationale Hogeschool Breda

³ Zie bijlage 1 voor de volledige lijst van namen van de leden van de werkgroep en van de stuurgroep.

⁴ Zie voor meer informatie over dit programma:
<http://www.mulierinstituut.nl/objects/publications/Programmatisch%20werkplan%202007-2010%20per%203%20juli%202007.pdf>.

Op basis hiervan zijn in 2008 en 2009 twee tussentijdse rapportages opgesteld (Van den Heuvel & Van Schendel, 2008; Breedveld et al., 2009). Daarmee was een basis gelegd voor de beleidsdoorlichting. In nauw contact met eerst de werkgroep en later de stuurgroep is gekeken welke aanvullende werkzaamheden nodig waren om de al ingezette monitoring en evaluatie uit te breiden tot een volwaardige beleidsdoorlichting.

Volgens de RPE-richtlijnen staan in een beleidsdoorlichting de volgende vragen centraal.

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het probleem tot haar verantwoordelijkheid?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Deze tien vragen zijn geclusterd in drie groepen vragen:

- I. Achtergrond en legitimatie van het sportbeleid (vragen 1-4).
- II. Doelstellingen van het beleid en voortgang hierin (vragen 5, 6, 7 en 10).
- III. Effecten van het beleid (vragen 8 en 9).

Voor de eerste groep vragen (achtergrond en legitimatie van sportbeleid) is een nadere analyse gemaakt van de bestaande literatuur over de historie, ontwikkeling en verankering van het rijkssportbeleid in wet- en regelgeving.

Voor de tweede groep vragen (doelstellingen beleid en voortgang hierin) hebben medewerkers van het Mulier Instituut bij projectleiders van VWS en bij organisaties in het veld informatie verzameld over de geformuleerde doelstellingen, de geïnvesteerde middelen, de geraamde en de uitgevoerde werkzaamheden en de bereikte resultaten. Conform de RPE-richtlijn is hiervoor gebruik gemaakt van bestaande informatie (voortgangsrapportages, monitors, evaluatierapporten, beschikbare statistische informatie en mondelinge informatie verstrekt op aanvraag).

Het beantwoorden van de derde groep vragen, naar de (neven)effecten van het beleid, behoorde tot de grootste uitdagingen van de beleidsdoorlichting. Het is niet eenvoudig om een maatschappelijke ontwikkeling (of een gebrek daaraan) toe te schrijven aan de bijzondere bijdrage van één beleidsinterventie en te isoleren van andere, gelijktijdige interventies of ontwikkelingen.⁵ Om toch een uitspraak te kunnen doen over de beleidseffectiviteit zijn drie beleidsprojecten nader onder de loep genomen:

- ‘Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB)’;
- ‘Meedoen Alle Jeugd door Sport (MAJS)’;
- ‘Coaches aan de Top’.

Argumenten om voor deze drie beleidsonderdelen te kiezen waren de looptijd van de programma’s, het feit of er al sprake was van evaluaties waar zinvol op zou kunnen worden voortgebouwd (gold voor ‘NASB’ en ‘MAJS’) en een evenredige spreiding over de drie pijlers van het VWS sportbeleid, ‘Bewegen’, ‘Meedoen’ en ‘Presteren’ (gold voor ‘Coaches aan de Top’).

In aanvulling hierop zijn voor dit onderdeel van de beleidsdoorlichting vijftien interviews gehouden met beleidsmakers die in genoemde periode nauw betrokken waren bij de totstandkoming en/of de uitvoering van het beleid.⁶ De interviews zijn verder behulpzaam geweest om in ruimere zin met een aantal direct betrokkenen te reflecteren over het sportbeleid, en dan niet alleen over de effectiviteit en neveneffecten daarvan, maar ook over de legitimatie en de doelstellingen van het beleid.

Startpunt voor de beleidsdoorlichting vormt de nota *Tijd voor sport* uit 2005, met bijzondere aandacht voor de beleidsthema’s die centraal staan in de beleidsbrief *De kracht van sport* uit 2007. De val van het kabinet Balkenende IV vormt, hoewel niet voorzien bij de start van het project, een natuurlijk eindpunt van deze *Beleidsdoorlichting Sport*. De beleidsintenties en projecten die door het kabinet Rutte zijn verwoord en opgestart, maken geen deel uit van de beleidsdoorlichting. Voor de beleidsdoorlichting is gewerkt met de laatst beschikbare informatie. Informatie die eind maart 2011 beschikbaar was, is verwerkt in dit rapport. Van een enkel project is ook informatie opgenomen die daarna nog beschikbaar kwam.

⁵ Om te kunnen vaststellen in welke mate maatschappelijke veranderingen zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid is het nodig om te beschikken over informatie over ontwikkelingen in sectoren of plaatsen waar geen of ander beleid is gevoerd. De (ongetoetste) assumptie is dan dat als daar de ontwikkelingen anders verlopen, deze verschillen zijn toe te schrijven aan het hier gevoerde beleid. Internationale vergelijkingen kunnen hierin voorzien, maar kennen hun beperkingen (weinig diepgaande kennis van elders gevoerd beleid, data niet altijd even betrouwbaar of niet beschikbaar). Om die reden is er niet voor gekozen om voor een beoordeling van de effectiviteit van het gevoerde sportbeleid internationale vergelijkingen te maken.

⁶ Zie bijlage 2 voor een lijst van de geïnterviewde personen. Alle interviews zijn gehouden in de periode december 2010-februari 2011, door Hugo van der Poel en door één medewerker van het Mulier Instituut. Van de gesprekken zijn korte verslagen gemaakt welke steeds ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. De uitkomsten uit de interviews zijn ook benut voor de hoofdstukken 2 en 4 van dit hoofdrapport.

1.3 Leeswijzer

Dit hoofdrapport is opgebouwd langs de lijnen van de drie onderscheiden groepen vragen en volgt daarmee ook de diverse onderdelen van het onderzoek. Dat betekent dat we eerst op basis van de verrichte literatuurstudie ingaan op de ontwikkeling, legitimatie en verankering van het sportbeleid (hoofdstuk 2). Vervolgens schetsen we een beeld van diverse beleidsonderdelen, de geïnvesteerde middelen, de programma's en de geboekte resultaten (hoofdstuk 3). Daarbij betrekken we ook de uitkomsten uit de drie verdiepende studies naar de (neven)effecten van drie concrete beleidsonderdelen ('NASB', 'MAJS' en 'Coaches aan de Top'). In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de uitkomsten van de gehouden interviews. Daarbij hebben effectiviteit en neveneffecten van het beleid de bijzondere aandacht, maar reflecteren we ook op de wijze waarop diegenen die nauw bij de totstandkoming van het beleid betrokken waren, aankijken tegen het sportbeleid. In hoofdstuk 5 vatten we onze bevindingen samen, in het licht van de tien vragen die centraal staan in een beleidsdoorlichting.

In aanvulling op dit hoofdrapport zijn vier annex-rapporten⁷ verschenen met nadere of meer uitgebreide informatie. Annex 1 (*Monitor sportbeleid 2006-2010*) bevat op projectniveau een meer uitgebreide inventarisatie van de ingezette middelen, de gebezigde instrumenten en de geboekte resultaten. De uitkomsten uit deze inventarisatie liggen ten grondslag aan hoofdstuk 3 van dit hoofdrapport. In de annexen 2, 3 en 4 zijn de uitkomsten uit de drie verdiepende studies opgenomen, respectievelijk naar 'Nationaal Actieplan Sport en Bewegen' (annex 2), 'Meedoen Alle Jeugd door Sport' (annex 3) en 'Coaches aan de Top' (annex 4).

⁷ Alle annexen zijn te vinden op:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/documenten-en-publicaties>

2. Achtergrond en legitimatie van het sportbeleid

In dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag naar achtergronden van het sportbeleid zoals dat de afgelopen jaren vanuit de directie Sport van het ministerie van VWS is gevoerd, en reiken we het kader aan waarin dit beleid kan worden begrepen. Het hoofdstuk is gebaseerd op een studie van de betreffende beleidsdocumenten (nota's, kamerstukken en beleidsbrieven) en literatuur over de ontwikkeling van nationaal sportbeleid.⁸ Het hoofdstuk is opgebouwd rond de eerste vier vragen van de beleidsdoorlichting. In paragraaf 2.1 kijken we naar de problematiek achter het sportbeleid en in paragraaf 2.2 naar de achtergronden van die problematiek. In paragraaf 2.3 gaan we in op de argumenten die worden aangedragen voor overheidsbemoeienis op dit terrein, en in paragraaf 2.4 op de specifieke taak en rol van de rijksoverheid.

2.1 Het beleidsprobleem

De opbouw van het nationale sportbeleid in het kader van de verzorgingsstaat

De eerste bemoeienissen van de rijksoverheid met de sport dateren uit de jaren veertig (Swijtink, 1992) en vijftig van de vorige eeuw. Na de oorlog was de aandacht gericht op 'het probleem van de "verwilderde jeugd" en de (her)opvoeding daarvan, met name "buiten schoolverband". Sport is een onderdeel van deze vorming buiten schoolverband en voor de rijksoverheid in deze periode een bijwagen van de lichamelijke opvoeding' (Pouw, 1999: 55).

In 1960 komt het rijk met een *Nota betreffende lichamelijke opvoeding en sport* (OKW, 1960; van Bottenburg, 2002: 118) en in 1969 met een *Discussienota met betrekking tot het sportbeleid van de minister van CRM*. Ook de wetenschappelijk bureaus van diverse politieke partijen en de georganiseerde sport komen in die tijd met nota's, waarvan de bekendste de *nota Sport 70* is, waarin de georganiseerde sportwereld reageert op de *Discussienota* uit 1969. Achteraf zou kunnen worden geconcludeerd dat tot begin jaren zeventig is gediscussieerd over de vraag of de rijksoverheid een rol te vervullen heeft op het terrein van de sport. Daarbij waren de georganiseerde sport en rijksoverheid het er over eens dat sport was te beschouwen als een zinvolle vrijetijdsbesteding en dat (dus) het initiatief en de organisatie van de sport geen overheidstaken waren. Voor de rijksoverheid was de kous daarmee eigenlijk wel af. Maar de georganiseerde sport signaleerde als probleem dat de sportbeoefening niet verder kon groeien als de overheid niet meer zou gaan bijdragen aan de bekostiging van de accommodaties en de opleidingen (De Heer, 2000: 104 e.v.).

Met de *Nota sportbeleid* (CRM, 1974) komt een duidelijk en positief standpunt van de rijksoverheid in deze langjarige discussie. Zij geeft aan voor zichzelf een rol te zien en onderkent de noodzaak een (nationaal) sportbeleid te voeren. Als hoofddoelstelling van dit sportbeleid wordt geformuleerd:

⁸ De ontwikkeling van het naoorlogse nationale sportbeleid is gedocumenteerd door Smit en Van Bottenburg (1998), Pouw (1999), Van den Heuvel & Van der Poel (1999), De Heer (2000), Van Bottenburg (2002), De Knop & Van der Poel (2006) en Rijpsstra (2007). De ontwikkeling van het sportbeleid in het afgelopen decennium is te volgen in de *Rapportages Sport* (Van der Poel, 2003; 2006 en 2008).

‘Bijdragen in de bevordering van – op lichamelijke activiteit gericht – recreatief gedrag (sportieve recreatie) en van de gereguleerde sportbeoefening,

- a. op een zodanige wijze, dat in beginsel alle categorieën van de bevolking – waaronder categorieën die een specifieke benadering vragen – hieraan optimaal kunnen deelnemen vanuit hun aanleg, interesse en persoonlijke omstandigheden;
- b. in een voor ieder bereikbare en daarvoor geschikte omgeving;
- c. op een wijze die uit een oogpunt van gezondheid, van vorming en van mogelijkheden tot zelfontplooiing verantwoord is’ (CRM, 1974: 16).

De nota zegt niet expliciet op welk probleem het sportbeleid het antwoord moet bieden, maar uit de beschrijving van de achtergronden en uitgangspunten is dit toch vrij eenvoudig af te leiden.

Als eerste wordt de sport nadrukkelijk ingekaderd in het welzijnsbeleid. Hierbij wordt aangegeven dat sport kan bijdragen aan ‘het leefbaarder maken van het directe woon- en leefmilieu’. Verder wil de overheid sport uit overwegingen van welzijnsbeleid ‘door ondersteuning en door het scheppen van voorwaarden het eigen initiatief en de zelfwerkzaamheid (gestalte krijgend in de verschillende organisatievormen en de wezenlijke functie van de vrijwilliger daarin) optimaal mogelijk maken’ (idem: 8). Voorts wordt gesteld dat de overheid ‘belemmeringen moet wegnemen en dient te stimuleren dat juist die groepen in de samenleving die maatschappelijk en cultureel en, het is passend in dit verband eraan toe te voegen: lichamen, in de knel dreigen te komen en die ook door de sport nog niet konden worden bereikt, tot actieve participatie aan de sport worden gebracht’ (idem: 9). In de kern wordt hier als probleem dus geformuleerd de achterblijvende deelname aan sport van bepaalde bevolkingscategorieën.

Ten tweede wordt gewezen op de aan onze maatschappij ‘inherente bewegingsarmoede’ en gesteld dat sport derhalve ‘een goede en gezonde zaak’ is. Deze link naar bewegingsarmoede verklaart waarschijnlijk ook waarom in de hoofddoelstelling het lichamelijke aspect van de sport nadrukkelijk wordt benoemd. Het uitgangspunt is dat sport kan bijdragen aan een ‘betere lichamelijke gezondheid’ en een ‘deel van onze welvaartszieken’ kan voorkomen. Aldus biedt het een oplossing voor een volksgezondheidprobleem en draagt het bij aan het ‘persoonlijke lichamelijke welzijn’ (idem: 12).

Als derde wordt niet meer expliciet gesproken over ‘verwilderde jeugd’ en opvoedingsproblemen. Wel worden vorming en zelfontplooiing genoemd als uitgangspunten voor het sportbeleid. De verantwoordelijkheid van de overheid op dit terrein ‘krijgt gestalte in het onderwijsbeleid’. Dit geldt in het algemeen, maar ‘ook voor de vorming met betrekking tot het lichamen welzijn’, waarbij we onder meer moeten denken aan de ‘vroegtijdige kennismaking binnen de onderwijsperiode met zogenaamde life-time sporten’. Verder is de ‘lichamelijke vorming’ een van de ‘aangrijpingspunten voor een opvoeding tot vrijetijdsgedrag’ (idem: 11). In feite is hier het probleem van de ‘verwilderde jeugd’ veralgemeniseerd naar de besteding van de vrijetijd. Die is in de jaren vijftig en zestig fors toegenomen, met onder meer vrije weekeinden en minimaal twintig betaalde vakantiedagen. Bovendien zijn ook het besteedbaar inkomen en de mobiliteit sterk gegroeid. Er is dus veel vrijetijd te vullen, en voor de overheid een taak zorg te dragen voor de randvoorwaarden voor een zinvolle vrijetijdsbesteding. Daarbij wordt meestentijds gedacht aan het beschikbaar stellen van accommodaties, het opleiden van begeleiders en deskundigen, en het onderwijs, dat kinderen niet alleen moet vormen als staatsburger en voorbereiden op de latere beroepsuitoefening, maar ook met het oog op een verantwoorde en zinvolle invulling van de vrijetijd.

In de jaren zeventig blijven de ongelijkheid in de sportdeelname, de bewegingsarmoede en de (zinvolle) vrijetijdsbesteding de problemen waarop het sportbeleid is gericht. Een bijkomend probleem is de ‘afstemming’ en ‘coördinatie’ in het sportbeleidsveld. Vanuit de sportwereld werd dit probleem al langeresignaleerd, maar voor de rijksoverheid moest eerst nog duidelijk worden dat ze een sportbeleid had te voeren, voordat ze de noodzaak kon zien van coördinatie op dit terrein. Die noodzaak wordt onder woorden gebracht in de *Discussienota* van CRM en leidt in 1970 tot de instelling van een Interdepartementale stuurgroep voor aangelegenheden op het gebied van lichamelijke vorming en de sport (Pouw, 1999: 256). Zoals de naam al zegt, ging het bij die stuurgroep vooral om afstemming tussen de bemoeienissen van de verschillende ministeries met onderdelen van de sport. In 1978 wordt er een Nationaal Sport Overleg (NSO) geïnstalleerd, waarbij alle overheden en vertegenwoordigers van de sport aanzitten (idem: 263; De Heer, 2000: 108 e.v.).

In de jaren tachtig lijken de kwalitatieve aspecten van de sport(beoefening) meer aandacht te krijgen, en raakt het kwantitatieve aspect (de stimulering van de sportdeelname) wat op de achtergrond. Het ongelijkheidsprobleem krijgt een vertaling en toespitsing in het doelgroepenbeleid. Het algemene probleem van de bewegingsarmoede krijgt minder urgentie. Maar er is wel aandacht voor specifieke gezondheidsproblemen als blessures en doping, die naar voren komt in de nota *Sportmedische Begeleiding en Gezondheidszorg* (WVC, 1987). Na twee keer een periode van vier jaar stopt het NSO, hoewel de vraag naar overleg en coördinatie op het terrein van de sport wel blijft bestaan. Via het NSO is door de georganiseerde sport aandacht gevraagd voor enkele nieuwe problemen zoals het (gebrek aan) vrijwillig sporttechnisch kader of meer algemeen het vrijwilligerswerk in de sport, en (het gebrek aan ondersteuning van) de topsport. Voor topsport wordt in 1987 voor het eerst een aparte post op de begroting opgevoerd (Pouw, 1999: 278 e.v., 503 e.v.).

De instrumentalisering van het nationale sportbeleid: de nota *Wat sport beweegt*

In 1996 wordt de nota *Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten van de rijksoverheid* aangeboden aan de Tweede Kamer. In de begeleidende brief van de staatssecretaris wordt gesteld dat met deze nota wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om ‘een integrale en interdepartementale sportnota op te stellen’ (VWS, 1996: 1). Daarmee lijkt ook in deze nota het afstemmings- en coördinatieprobleem centraal te staan. Dit beeld wordt versterkt doordat in deze nota tien beleidsthema’s worden geïdentificeerd, waarvan er zeven heel duidelijk liggen op het grensvlak tussen sport en overige beleidsterreinen, zoals welzijn en gezondheid, maar ook werkgelegenheid, leefbaarheid, milieu en internationale samenwerking. In het woord vooraf van de nota wordt duidelijk waar deze coördinatieproblematiek vandaan komt. Daar wordt namelijk aangegeven dat de nota is opgesteld vanuit het uitgangspunt dat sport unieke kansen biedt voor een evenwichtige ontwikkeling van de hedendaagse samenleving en vele positieve effecten heeft, zowel voor de beoefenaren als de maatschappij als geheel. Vervolgens wordt dan gesteld dat om de maatschappelijke functie van de sport optimaal te kunnen benutten, het van belang is dat alle betrokkenen de kansen die sport biedt onderkennen en zich gaan inzetten voor de ondersteuning van de sport. Alle betrokken partijen dienen hun verantwoordelijkheid voor de sport te nemen. Voor de rijksoverheid ligt er geen taak om zelf de sport te organiseren, maar wel de taak om al die betrokken partijen te betrekken bij het beleid en te stimuleren hun eigen taak op te nemen.

De nota *Wat sport beweegt* heeft dus als leidende insteek dat aan sport positieve effecten kunnen worden toegedicht. Welke dat zijn wordt omschreven in het hoofdstuk over de maatschappelijke betekenis van sport. In de inleiding wordt eerst ingegaan op de groei van de sport, en de daarmee toenemende betekenis van sport als vorm van vrijetijdbesteding, als economische sector, voor de werkgelegenheid, als vehikel om de naamsbekendheid van bedrijven, gemeenten en Nederland te vergroten, als wetenschapsterrein en als sociaal verband. Vervolgens worden aan sport nadrukkelijk vier waarden toegekend: de intrinsieke, de vormende, de sociaal-integratieve en de gezondheidswaarde. Tot slot worden nog enkele waarden toegevoegd specifiek voor de topsport (voorbeeldwerking, ontmoetingsplek voor bedrijfsleven, mogelijkheden tot passieve recreatie). Ook wordt gewezen op het feit dat sport negatieve effecten kan hebben, zoals blessures, doping, intolerantie, discriminatie en vandalisme (VWS, 1996: 14-16). De inzet om toch vooral te willen profiteren van de genoemde positieve effecten van sport komt tot uitdrukking in de volgende centrale beleidsdoelstelling:

‘Het, met inachtneming van de intrinsieke waarde, optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport door:

- het veilig stellen en (waar nodig) verbeteren van de kwaliteit van de sportbeoefening;
- het versterken van de kwaliteit van de sportinfrastructuur;
- het verbeteren van de samenhang van het (mede) op sport betrekking hebbende beleid’(idem: 19).

Wat sport beweegt kondigde dus vooral beleid aan dat wilde kapitaliseren op de kansen die sport(beoefening) biedt. Evenals dat ook al het geval was in de jaren tachtig wordt de sportparticipatie zelf niet (meer) als beleidsprobleem geformuleerd. In nota’s die volgden, zoals *Sport in ontwikkeling: samenspel scoort!* (VWS, 1998) en *Goud voor Groen. Beleidskader Sport en Milieu 1999-2002* (VWS, 1999a) staan vooral de kansen die sport biedt op andere beleidsterreinen, zoals het ontwikkelings- en milieubeleid, centraal. Dit geldt ook voor de topsport. De afhoudendheid is sinds eind jaren tachtig verlaten en eind jaren negentig gericht op de kansen die topsport biedt, zoals blijkt uit de titel van de nota *Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid* (VWS, 1999b).

In de jaren negentig worden geluiden over toenemende bewegingsarmoede en overgewicht steeds sterker, en wordt gewezen op oplopende kosten voor de gezondheidszorg. De expliciete beleidsmatige erkenning van dit probleem komt met de nota *Sport, Bewegen en Gezondheid* (VWS, 2001). In die nota neemt bewegingsbevordering een centrale positie in. Voor het eerst worden daarbij gekwantificeerde doelstellingen gebruikt. Zo moet de ‘inactiviteit’ afnemen van twaalf procent in 1998 naar acht procent in 2010, en dient in 2010 75 procent van de bevolking vertrouwd te zijn met de Nederlandse Norm Gezond Bewegen.⁹

⁹ De nota *Sport, Bewegen en Gezondheid* bestrijkt niet alleen het thema bewegingsarmoede, maar het gehele terrein van sport, bewegen en gezondheid, met daarbij aandacht voor de sportgezondheidszorg en onderzoek op het terrein van sport en gezondheid. De nota kwam tot stand op verzoek van de Tweede Kamer, naar aanleiding van de bespreking van de nota *Wat sport beweegt* in 1997 en het ‘Algemeen Overleg over sport’ in november 1999. De nota is, vergeleken met de integrale sportnota’s, goed gedocumenteerd en biedt een uitstekende basis voor effectief beleid.

De aftrap voor het vigerende nationale sportbeleid: de nota *Tijd voor sport*

In de periode tussen het verschijnen van *Wat sport beweegt* uit 1996 en de volgende integrale nota *Tijd voor sport* negen jaar later, is sprake van meer dan een verdubbeling van het nationale budget voor sportbeleid. De beleidsthema's uit *Wat sport beweegt* die het meest profiteren van deze intensivering van het beleid zijn topsport, gezondheid en participatie. Dit zijn ook de thema's die centraal staan in de nota's *Tijd voor sport. Bewegen, Meedoen, Presteren* (VWS, 2005) en *Samen voor Sport. Uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota Tijd voor Sport. Bewegen, Meedoen, Presteren*, (VWS, 2006).

In de aanbiedingsbrief bij *Tijd voor sport* wordt net als bij de vorige integrale nota gemeld dat met deze nota tegemoet wordt gekomen aan de wens van de Kamer. Bovendien is er sinds het verschijnen van de vorige nota veel veranderd 'in de sport, in de samenleving als geheel en in het denken over de overheidsbetrokkenheid'. Het kabinet wil tevens 'investeren in een sportieve samenleving', vandaar deze nieuwe nota (VWS, 2005: 3). In het verlengde daarvan wordt in de inleiding gesteld dat het sportbeleid zich vooral richt op 'het benutten van sport voor maatschappelijke doelen' (idem: 9). Ook overeenkomstig in beide nota's is de kanttekening die geplaatst wordt bij deze instrumentele inzet van sport. De effecten kunnen alleen worden bereikt als de sport daarvoor goed is toegerust en kwalitatief van goed niveau is. 'Zorg voor de kwaliteit van het sportaanbod is derhalve een taak voor de rijksoverheid' (idem: 9). Een laatste overeenkomst is dat wordt benadrukt dat de rol van de rijksoverheid aanvullend is op die van andere partijen, en dat het vooral de sporters zelf en de sportorganisaties zijn die zorgen en verantwoordelijk zijn voor het sportaanbod. Daarbij wordt wel een accentverschil merkbaar ten opzichte van de vorige nota. Er wordt niet meer gesproken over coördinatie en 'geïntegreerde beleidsvoering' (VWS, 1996: 47), maar alleen nog over 'heel gericht op onderdelen stimuleren' (VWS, 2005: 21).

Een nieuwigheid, overigens niet alleen voor het sportbeleid, is het kwantificeren van de beleidsdoelstellingen, waarmee het makkelijker moet worden de mate van doelbereiking te meten. Inhoudelijk is het grote verschil met de vorige nota, waarin tien beleidsthema's werden neergezet, de keuze om het sportbeleid te oriënteren op de drie thema's meedoen, bewegen en presteren. De eerste twee thema's verwijzen direct naar de twee grote maatschappelijke problemen waar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich mee bezighoudt. Ten eerste de volksgezondheid, en in het bijzonder de bewegingsarmoede. Ten tweede het gebrek aan maatschappelijke binding en de achterblijvende participatie in maatschappelijke activiteiten, in het bijzonder bij bepaalde bevolkingscategorieën zoals mensen met een beperking, ouderen en inwoners van probleemwijken. Bij presteren gaat het enerzijds om wat men kan beschouwen als het kernprobleem van de sport zelf, anderzijds gaat het hier in het bijzonder om het benutten van de potentieel positieve effecten van topsport.¹⁰ Deze drie problemen komen terug in de doelstellingen van het sportbeleid, zoals die in *Tijd voor sport* worden omschreven.

¹⁰ Voor de reguliere sport kan men als kernprobleem beschouwen hoe in een wedstrijd binnen de geldende spelregels, beter te presteren dan de tegenstander.

Het kabinet streeft naar:

‘Een sportieve samenleving waarin zowel veel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten.

Daarbij zijn de volgende doelen gekozen:

- mensen gaan meer sporten en bewegen voor hun gezondheid;
- via sport ontmoeten meer mensen elkaar en doen mee aan maatschappelijke activiteiten;
- de topsport in Nederland wordt bevorderd als symbool voor ambitie, als bron van ontspanning en voor ons nationale imago in binnen- en buitenland.’ (VWS, 2005: 19).

Na de kabinetswisseling komt de nieuwe staatssecretaris voor sport oktober 2007 met haar beleidsbrief *De kracht van sport*. In de brief wordt aangekondigd dat het beleid zoals dat was ingezet met de nota *Tijd voor sport* onverminderd wordt voortgezet, maar dat daarbij enkele nieuwe accenten worden gelegd en prioriteiten gesteld. De belangrijkste prioriteit is de samen met het ministerie van OCW ontwikkelde ‘Impuls Brede scholen, sport en cultuur’, die moet leiden tot de aanstelling van ten minste 2.250 (fte) combinatiefunctionarissen (zie hoofdstuk 3). De opvallendste beleidstekst die daarna nog is verschenen, is het kabinetsstandpunt *Uitblinken op alle niveaus* (VWS, 2009) op het Olympisch Plan 2028 van NOC*NSF. Het kabinet beziet daarin sport ‘als een effectief middel om Nederland naar een hoger niveau te tillen’ (idem: 9). Ook hier geldt dat niet direct sprake is van een ‘beleidsprobleem’ dat moet worden aangepakt. Het kabinet ziet in het Olympisch Plan 2028 vooral kansen voor Nederland op uiteenlopende terreinen als talentontwikkeling, ‘meedoen’, gezondheid, ruimtelijke ordening en economie.

Conclusie

Het nationale sportbeleid richt zich niet op één, maar op meerdere maatschappelijke problemen. Dit komt voort uit het feit dat sportbeleid niet bedacht, ontworpen en/of ontwikkeld is om een bepaald probleem op te lossen, aangezien sport een autonome en door burgers zelf georganiseerde en beoefende activiteit is, waaraan in de loop der tijd steeds meer positieve externe effecten zijn toegeschreven. In het verlengde van de ‘ontdekking’ van die positieve externe effecten is vervolgens het beleid er op gericht geweest die positieve externe effecten te optimaliseren op een aantal terreinen.

Gezien over ruim vijftig jaar nationaal sportbeleid is het nationale sportbeleid vrij constant geweest in het streven de sport op deze wijze te benutten voor het aanpakken van gezondheids-, opvoedings- en welzijnsproblemen. Hiertoe is al die tijd vooral de ‘breedtesport’ ondersteund. Vanaf eind jaren tachtig is daarbij gekomen de steun voor de topsport, die moet bijdragen aan het nationale gevoel van trots en saamhorigheid en extern aan de Holland-promotie. De maatschappelijke problemen waarop het nationale sportbeleid sinds het verschijnen van *Tijd voor sport* zich richt zijn dus alle drie niet nieuw, maar – zoals de bewegingsarmoede en leefbaarheid in buurten en wijken – integendeel kennelijk taai problemen waarmee de overheid al lange tijd worstelt.

Buiten dat het sportbeleid eigenlijk altijd heeft willen bijdragen aan het oplossen van gezondheidsproblemen en problemen in de welzijns sfeer (verbetering van de leefbaarheid, bijdragen aan sociale integratie etc.) zijn er in de loop van de tijd wel de nodige accentverschuiven en verschuivingen te noteren.

Ten eerste wisselt in de tijd de striktheid van het gehanteerde sportbegrip of misschien beter nog, de afbakening van het beleidsterrein. In de jaren zestig en zeventig speelde vooral de afbakening tussen sport en recreatie (met discussies over ‘sportieve recreatie’ en ‘recreatiesport’), zichtbaar onder meer in de naamgeving van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, waar sport onder ‘Recreatie’ viel, en die van de gemeentelijke Diensten voor Sport en Recreatie. Uit die periode dateert ook de toenemende aandacht voor ‘ongeorganiseerde’ sport, zoals het ‘trimmen’ (Pouw, 1999: 224 e.v.). Nadat in 1994 ‘Sport’ verscheen in de naam van het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport is gaandeweg de relatie met beide andere beleidsterreinen van VWS versterkt. Daarbij is het aspect ‘meedoen’ (welzijn) vrij dicht bij de sport gebleven, in de zin dat hierbij vooral wordt gedacht aan het sociale en integratieve effect dat eigen is aan de sport zelf. Wat betreft het aspect ‘bewegen’ (volksgezondheid) zien we dat het beleid buiten de sport in engere zin treedt. Tegenwoordig is de directie Sport binnen de rijksoverheid ook aanspreekpunt voor beleidsthema’s als beweegarmoede en actieve leefstijl. Het beleid transformeert daarmee tot een ‘sport- en beweegbeleid’, zoals onder andere weerspiegeld in de steun aan het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB), dat actief is met kennisontwikkeling en campagnes op het gebied van bewegingsstimulering, binnen én buiten de sport.

In de tweede plaats is sportdeelname in het rijkssportbeleid altijd een aandachtspunt geweest, maar er is wel sprake van verschuiving van het probleem perspectief. In de jaren zestig en zeventig wordt het kunnen deelnemen aan sport gezien als een ‘sociaal recht’. Iedereen moet zich kunnen ‘ontplooiën’, en de overheid wordt in die tijd de taak toegedicht eventuele belemmeringen voor sportdeelname op te heffen. Gaandeweg wordt echter de sportdeelname minder benaderd als recht, en meer als noodzakelijke randvoorwaarde om de positieve effecten van sport te kunnen realiseren. Immers, als mensen niet aan sport deelnemen, kunnen ook de gewenste effecten als gezondheidsverbetering of sociale integratie niet optreden.

Een derde ontwikkeling is te zien bij de toenemende aandacht voor de kwaliteit van de sport. Steeds duidelijker breekt het besef door dat een positieve bijdrage van ‘de sport’ niet vanzelfsprekend is, maar afhankelijk is van specifieke kwaliteiten van ‘de sport’. Zijn die niet aanwezig, dan kunnen zelfs negatieve effecten optreden. Zo komt er in de loop van de tijd bijvoorbeeld meer aandacht voor de kwaliteit van de begeleiders en coaches in de sport, omdat bij een betere kwaliteit daarvan aan de ene kant mag worden gerekend op minder sportblessures en sportuitval, en aan de andere kant op betere prestaties en behoud van de deelnemers in de sport.

Een vierde verandering is zichtbaar in wat wel eens wordt geduid als het geloof in sport als ‘Haarlemmerolie’. Het geloof dat sport kan worden ingezet voor een veelheid van maatschappelijke problemen. *Tijd voor sport* bracht een duidelijker focus op een beperkt aantal problemen, vergeleken met de nota daarvoor. Meer recent wordt in de context van de ‘Olympische ambitie’ sport echter weer positieve effecten toegedicht op een breder scala van maatschappelijke terreinen, zoals naast gezondheid en welzijn ook de economie en de ruimtelijke ordening.

Ten slotte zijn er deels in het verlengde van het vorige punt ook wisselingen in de tijd wat betreft de urgentie van het afstemmings- en coördinatieprobleem. In *Tijd voor sport* is dit probleem minder sterk aangezet in vergelijking met *Wat sport beweegt*. Enerzijds beperkt de

nota zich tot het ‘heel gericht op onderdelen (...) stimuleren’ (VWS 2005: 21), waarbij die onderdelen vrijwel allemaal binnen het ministerie van VWS zijn te vinden, met uitzondering van enkele duidelijk omschreven programma’s waarbij samen wordt gewerkt met andere ministeries zoals OCW en WWI. Anderzijds worden de beleidspartners nadrukkelijk opgeroepen hun verantwoordelijkheid te nemen, ziet de rijksoverheid voor zichzelf nog slechts ‘een bescheiden rol’ (idem: 21). Er wordt nog wel gesproken over ‘afstemming met en ondersteuning van andere landelijke beleidspartners’ (idem: 61), maar er is geen sprake meer van ‘coördinatie’ en krijgen de eerste aanzetten hoe de afstemming (organisatorisch) vorm te geven (idem) in de uitvoering van de nota nauwelijks tot geen vervolg. Ook dit probleem manifesteert zich echter recent weer in de discussie over de vraag hoe de regie op het Olympisch Plan 2028 vorm te geven.

2.2 De oorzaken van het beleidsprobleem

In *Tijd voor sport* en *De kracht van sport* wordt als het ware opnieuw begonnen met het nationale sportbeleid. In geen van beide nota’s wordt beschreven wat de doelstellingen waren van het voorgaande beleid, wat dat beleid inhield en wat het resultaat van dat beleid was; of het zijn doel bereikte, of het doelmatig was en welke instrumenten nu wel of niet succesvol zijn gebleken. Evenmin wordt in de tekst van de nota zelf verwezen naar evaluaties van voorgaand beleid. Kortom, in de nota’s ontbreekt het aan een heldere probleemanalyse en inzicht in oorzaak en gevolgrelaties. Bijgevolg is ook niet duidelijk hoe de inzet en omvang van de voorgestelde beleidsinstrumenten de oorzaken van de problemen afdoende aanpakt en gaat leiden tot de wel gewenste gevolgen.¹¹ Bij deze constatering kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

Als eerste zij opgemerkt dat vraagstukken op het gebied van bewegen en meedoen een hoge mate van vanzelfsprekendheid lijken te hebben. ‘Iedereen weet’ dat gezondheid en welzijn behoren tot de belangrijkste waarden van de bevolking in Nederland, dat er breed draagvlak is (maatschappelijke en politiek) voor beleid ter zake en dat we eigenlijk nooit genoeg gezondheid en welzijn kunnen hebben. Dus als in de nota *Tijd voor Sport* wordt gesteld dat ‘Het kabinet wil bereiken dat mensen voor hun gezondheid meer gaan sporten en bewegen’ (VWS, 2005: 27) en dat ‘Het kabinet wil bereiken dat meer mensen elkaar ontmoeten via de sport en meedoen aan maatschappelijke activiteiten’ (idem: 37), dan zal daar ook vrijwel niemand tegen zijn. Tegelijkertijd is ook bekend dat de overheid grote bedragen uitgeeft op deze beleidsterreinen. Beleid dat kan bijdragen aan het verminderen van gezondheids- en welzijnsproblemen mag zo al gauw rekenen op instemming en behoeft nauwelijks nadere toelichting.

¹¹ De nota *Wat sport beweegt* (VWS, 1996) kende een uitgebreid notenapparaat, waarmee verwezen werd naar beschikbare statistieken en uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Dat dergelijke verwijzingen ontbreken in *Tijd voor sport* en *De kracht van sport* wil niet zeggen dat bij de directie Sport dit soort kennis ontbrak en/of niet is gebruikt voor het schrijven van de genoemde nota’s. Doordat dit niet is vastgelegd valt te vrezen dat deze kennis op termijn, onder andere door verloop in het ambtelijk apparaat, verloren gaat en dat het moeilijker wordt het toenmalige beleid te doorgronden. Zowel vanuit het oogpunt van verantwoording als van verbetering van de beleidseffectiviteit verdient het aanbeveling om de (wetenschappelijke) onderbouwing van het beleid beter te documenteren.

In de tweede plaats moet duidelijk zijn dat sport zijn bestaansrecht niet ontleent aan maatschappelijke problemen waarvoor de overheid een oplossing zoekt. Sport bestond en kan nog steeds bestaan los van overheidsbemoeienis, is in hoge mate autonoom en kent een eigen dynamiek. Juist het feit dat de sport er in slaagde en slaagt om met de inzet van vele vrijwilligers haar eigen activiteiten te organiseren maakt de sport een goed voorbeeld van een krachtig en eigenstandig functionerend ‘maatschappelijk middenveld’ en terrein voor zinvolle vormen van zelfontplooiing als sporter en sportvrijwilliger. Van het begin af aan is deze autonomie erkend en gewaardeerd door de overheid, en reden geweest om terughoudend te zijn op dit beleidsterrein en slechts een randvoorwaardelijke rol te spelen. In feite bestond de ‘oplossing’ (de sport) er eerder dan ‘het probleem’, hetgeen overigens vaker voorkomt bij zogenoemde ‘verdienstelijke goederen’ en maatschappelijke activiteiten waaraan positieve externe effecten kunnen worden onderkend.

Ten derde is van belang dat historisch gezien het de sportsector zelf is geweest die heeft gevraagd om overheidssteun (Pouw, 1999; De Heer, 2000). In de jaren vijftig en zestig kaartte de georganiseerde sport bij de overheid aan dat de groei en ontwikkeling van de sport stakte vanwege de hoge kosten van de bouw en exploitatie van sportvoorzieningen en het gebrek aan kwalitatief goede begeleiders, trainers en coaches. De sport was wel in staat om vrijwilligers te mobiliseren en hun tijd om niet in te zetten in de organisatie van sportactiviteiten, maar voor de bouw en exploitatie van sportvoorzieningen, die voldeden aan de (oplopende) kwaliteitseisen, waren geld, ruimte en expertise nodig die niet (meer) konden worden gegenereerd door de inzet van vrijwilligers. Wat betreft het geld zag men twee opties. Ofwel geld genereren door het organiseren van loterijen en het verruimen van mogelijkheden tot gokken op sportwedstrijden, ofwel ondersteuning door overheidssubsidies. In landen als Engeland en Noorwegen wordt een substantieel deel van de sportinfrastructuur bekostigd uit ‘gokgeld’. In Nederland is de Lotto ook een bron van inkomsten voor de georganiseerde sportwereld, maar gaat het om een vrij bescheiden (ongeveer een derde van de rijksbijdrage aan de sport, en minder dan een twintigste van de totale overheidssubsidie) bijdrage (De Heer, 2000). De nadruk heeft hier gelegen (en ligt) op overheidsbijdragen in de exploitatie van sportvoorzieningen, zij het dat het niet de rijksoverheid is die voorziet in die bijdragen, maar de lokale overheden. Eind jaren tachtig kwam er een soortgelijke erkenning van een probleem dat door de sportwereld naar voren werd gebracht, te weten de ondersteuning van de topsport. Hier gold dat wilde Nederland kunnen presteren op het hoogste niveau en medailles halen op Wereld Kampioenschappen en Olympische Spelen, de kosten daarvan moesten worden gecollectiviseerd, omdat ze voor individuele sporters, verenigingen en bonden niet meer op te brengen waren. Voor de oplossing van deze beide problemen van de sportwereld (de hoge kosten van de sportinfrastructuur en van de topsport) is, zo kan nu achteraf worden geconcludeerd, door de sportwereld met succes een beroep gedaan op de overheid, door te wijzen op de positieve externe effecten van de (top)sport. De sport en het sportbeleid zijn dus niet doelbewust en proactief ontworpen om de gezondheids- en welzijnsproblemen op te lossen. Het sportbeleid is veeleer reactief ontworpen om bij te dragen aan de oplossing van genoemde problemen van de sport en dit beleid is vervolgens in

toenemende mate gelegitimeerd met het argument dat sport *óók* een bijdrage levert aan de oplossing van onder meer de welbekende gezondheids- en welzijnsproblemen.¹²

Een vierde en laatste omstandigheid die hier kan worden aangevoerd heeft betrekking op de conceptuele zwakte van het begrip 'sport' en de stand van het sportonderzoek (Steenbergen, 2004; Coalter, 2007). Het is niet mogelijk gebleken het begrip sport helder af te bakenen. Het is een cluster van min of meer verwante activiteiten, waarbij enerzijds de interne differentiatie van dat cluster steeds verder toeneemt, en anderzijds de grenzen tussen sport en niet-sport of sport en samenleving steeds verder vervagen. Dit proces is voor Nederland door Crum (1991) duidelijk beschreven en benoemd als 'versporting van de samenleving'. Maar terwijl vele betrokkenen bekend zijn met dit idee van de versporting van de samenleving, zijn maar weinigen bekend met de implicaties die deze ontwikkeling voor het beleid zou kunnen of moeten hebben, die Crum in het laatste deel van zijn 'reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid' beschrijft onder de veelzeggende titel 'gedifferentieerde sport, gedifferentieerd beleid' (idem: 36 e.v.). De gedachtegang van Crum komt er in het kort op neer dat het weinig zinvol is – gegeven de interne differentiatie ervan – om 'de sport' als de oplossing te zien van een maatschappelijk probleem, maar dat het zinvoller is op zoek te gaan naar welke bijdrage aan welke maatschappelijke waarde kan worden geleverd door welk type sport. Crum onderscheidt daartoe zelf zeven verschillende 'sportmodi' (top-, wedstrijd-, recreatie- fitness-, avontuur-, lust/prest- en cosmetische sport), en laat die scoren op hun bijdragen aan onderscheiden waarden als individuele vorming en ontplooiing, sociale integratie, gezondheid, et cetera. (idem 38). De kruistabel die Crum presenteert heeft in hoge mate een hypothetisch, om niet te zeggen heuristisch karakter. Gedegen onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre de veronderstelde verbanden tussen de 'sportmodi' en maatschappelijke waarden zich ook daadwerkelijk voordoen. In zijn boek *A wider social role for sport. Who's keeping the score*, dat geheel aan deze vraag is gewijd, komt Coalter tot de conclusie dat de meeste van die veronderstelde verbanden (nog) niet 'bewezen' zijn.¹³ Dat wil niet zeggen dat die verbanden er niet zijn; alleen dat die verbanden nog niet onomstotelijk zijn aangetoond. En dat heeft dan onder meer te maken met het feit dat in het beleid en in het onderzoek vaak niet duidelijk is wat precies met 'sport' wordt bedoeld, dat 'sport' in verschillende onderzoeken verschillend is geoperationaliseerd waardoor de uitkomsten niet vergelijkbaar zijn, en dat wetenschappers en beleidsmakers 'have little understanding about which *sports* and *sports processes* produce what *outcomes*, for which *participants* and in what *circumstances*' (Coalter, 2007: 2). Kortom, bij de huidige stand van de sportwetenschap is het niet altijd mogelijk te komen tot een inzet van een pakket instrumenten, waarvan de effectiviteit en doelmatigheid afdoende zijn vastgesteld.

¹² Illustratief is dat in de aanbiedingsbrieven van zowel de nota *Wat sport beweegt*, als de nota *Tijd voor sport*, wordt aangegeven dat met het uitbrengen van de nota tegemoet wordt gekomen aan de wens van de Tweede Kamer.

¹³ Dit betreft vooral de sociale effecten van sport. Wat betreft de gezondheidseffecten is er meer bewijs van positieve verbanden tussen 'sport' en gezondheid, zij het dat hier sport dan wel gelezen moet worden als 'vorm van bewegen' (zie ook de nota *Sport, Bewegen en Gezondheid*).

Conclusie

In de sportnota's die tot nu toe zijn verschenen zijn geen heldere probleemanalyses opgenomen, noch wordt daarin naar dergelijke analyses of uitkomsten van evaluatieonderzoek verwezen.¹⁴

Deels is dit te verklaren uit factoren die voor alle beleidsterreinen in meer of mindere mate gelden, zoals het politieke karakter van de beleidsvorming, waarbij beleid volgt uit het programma van de gekozen regering en niet uit een wetenschappelijk onderbouwde evaluatie van voorgaand beleid. Voor een ander deel heeft dit te maken met het feit dat het bij sport om een autonoom maatschappelijk verschijnsel gaat, met veronderstelde gunstige bij-effecten, die als het ware 'gratis' worden meegeleverd als de sportsector wordt ondersteund. En voor een deel komt dit voort uit de huidige stand van de sportwetenschap, die nog maar in beperkte mate kan aangeven of, hoe en onder welke condities precies welke positieve effecten optreden.

Hoewel de sportnota's inzetten op de instrumentele betekenis van sport, en daarmee verwijzen naar de bijdrage die sport kan leveren aan de bestrijding van maatschappelijk problemen op de terreinen van volksgezondheid en welzijn, zou men – mede in het licht van het hierboven gestelde – kunnen beredeneren dat het kernprobleem voor het sportbeleid de achterblijvende sportdeelname is. Enerzijds omdat het goed is dat mensen meer bewegen en aan sport doen, daar dit een zinvolle vorm van vrijetijdsbesteding is, die een hoge waardering krijgt van de deelnemers, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat men vrijwillig deze activiteit onderneemt en continueert. Anderzijds omdat welke effecten men ook graag ziet optreden, deze alleen zullen optreden als men ook daadwerkelijk aan sport doet. Verder kan men beredeneren dat, ook al is het optreden van de positieve effecten niet altijd overtuigend aangetoond (*evidence based*), het wel plausibel is dat een aantal van die effecten zich voordoet (*practice based*) en evenzo dat de ondersteuning van de sport doelmatig is, gegeven het feit dat men eigenlijk tegen een geringe bijdrage 'meelift' met een activiteit waarbij een groot deel van de kosten ervan worden opgebracht door de deelnemers en de sportvrijwilligers. Wat betreft dit kernprobleem – de achterblijvende sportdeelname – is er de laatste jaren, met name door het Mulier Instituut en het NISB, een sterke impuls gegeven aan het onderzoek en experimenten ter zake, en lijken er kansen te liggen op dit probleemgebied tot een heldere probleemanalyse te komen en daarmee tot een betere onderbouwing van het beleid.

¹⁴ Zo wordt in *Tijd voor sport* gesteld dat 'bewegingsarmoede en verkeerde voedingspatronen leiden tot gezondheidsproblemen'. Het kabinet wil bereiken dat mensen 'voor hun gezondheid meer gaan sporten en bewegen' en dat 'de keuze voor een gezonde en actieve leefstijl de logische keuze van de burger zelf wordt'. Hiertoe komt het kabinet met het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen en programma's gericht op gezonde sportbeoefening (VWS, 2005: 27). Het is duidelijk dat hier bewegingsarmoede wordt gezien als oorzaak van gezondheidsproblemen als overgewicht en obesitas, waarvoor – ook al wordt hiernaar niet expliciet verwezen – het bewijs is geleverd in de nota *Sport, Bewegen en Gezondheid*. Bewegingsstimulering is dan een voor de hand liggende aanpak om het probleem op te lossen. Wil dit echter op een effectieve en doelmatige wijze gebeuren, dan hebben we inzicht nodig in de vraag waarom de bewegingsarmoede is toegenomen. Of in de woorden van *Tijd voor sport*, waarom 'in het gewone dagelijkse leven (...) flinke lichamelijke inspanningen vrijwel (zijn) verdwenen' (VWS, 2001: 27). Op deze vraag naar het waarom geeft *Tijd voor sport* geen antwoord, waarmee onduidelijk blijft waarop de opzet en inhoud van het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen is gestoeld.

2.3 De redenen voor overheidsinterventie op het terrein van de sport

Globaal kunnen in een democratische rechtsstaat in combinatie met een vrije markteconomie twee typen van redenen voor overheidsoptreden op het terrein van de sport worden onderscheiden, te weten redenen van sociale rechtvaardigheid en vormen van marktfalen.

De meerderheid in het parlement vertegenwoordigt de opvattingen van de meerderheid van de bevolking. Die meerderheid kan vinden dat in principe de verdeling van goederen en diensten via de markt dient te verlopen, maar dat voor bepaalde zaken geldt dat mensen daar recht op hebben en/of dat alle inwoners in dat opzicht gelijk zijn. Zo heeft iedereen – los van zijn of haar ‘consumptieve vermogen’ – recht op bescherming, om te stemmen, zich vrij door het land te bewegen en een vereniging op te richten. Op soortgelijke wijze kan worden besloten dat iedereen het recht heeft om een sport te beoefenen. Dit ‘recht’ kan vervolgens op verschillende wijzen worden ingevuld. Het ‘recht’ kan als zodanig worden vastgelegd in wetten en verdragen, en/of er kan in meer materiële zin voor worden gezorgd dat iedereen kan sporten. Bij dit laatste valt te denken aan de zorg dat iedereen binnen een acceptabele reisafstand sportvoorzieningen kan vinden, dat het gebruik van sportvoorzieningen voor iedereen betaalbaar is en dat mensen niet mogen worden uitgesloten van sportaanbod op grond van persoonlijke kenmerken als leeftijd, inkomen of geslacht.

In de periode dat het nationale sportbeleid van de grond kwam in de context van de verzorgingsstaat leefde het idee dat mensen ‘recht’ hadden op toegang tot de sport sterker dan in het heden. Enerzijds golden in die tijd de verschillende belemmeringen voor sportdeelname sterker dan nu, en anderzijds groeide de hoeveelheid vrijetijd sterk en had men het gevoel dat het onrechtvaardig was dat bepaalde groepen een sterke achterstand ervoeren in hun mogelijkheden te participeren in zinvolle wijzen van vrijetijdsbesteding. Dit rechtvaardigheidsdenken – of bestrijding van ongelijkheid in kansen op een zinvolle vrijetijdsbesteding – heeft in die tijd zowel zijn vertaling gevonden in het vastleggen van het recht op sportdeelname, als in materieel beleid. Zo vinden we na de Grondwetwijzigingen van begin jaren tachtig daarin een artikel 22, lid 3, waarin staat dat de overheid de taak heeft voorwaarden te creëren voor ‘maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding’. En is Nederland mede ondertekenaar van het ‘handvest Sport voor Allen’ van de Raad van Europa, waarvan het eerste lid bepaalt dat ieder individu het recht heeft te participeren in sport. In het recent aangenomen ‘Verdrag van Lissabon’ (de ‘Europese Grondwet’) voorziet artikel 149 in stimulerende maatregelen op het terrein van de sport. Vanuit dit politiek-juridische perspectief is het overheidsoptreden op het terrein van de sport dus uitdrukking van de volkswil en onderbouwd door een in wetten en verdragen vastgelegd recht op sport. Hierbij past wel de kanttekening dat Nederland geen aparte sportwetgeving kent, die dit recht verder specificeert en een nadere onderbouwing geeft van de verschillende taken van de overheid in meer materieel opzicht.

De periode van de jaren tachtig tot midden jaren negentig laat zich, in ieder geval als het om het sportbeleid gaat, kenmerken als een periode van heroriëntatie op de taken van de overheid vanuit een neo-liberaal perspectief. In dat perspectief ligt voor wat betreft de voortbrenging van goederen en diensten het primaat bij de markt, en is er alleen daar een taak voor de overheid weggelegd waar het marktmechanisme niet goed werkt of helemaal niet werkt. Veal (2002: 56 e.v.) onderscheidt acht reacties op dit zogeheten ‘marktfalen’ namelijk: ‘collectieve goederen’, ‘verdienstelijke goederen’, ‘externe effecten’, ‘gemengde goederen’, ‘duurzaamheid’,

‘kweekvijvers’, ‘omvang van het project’, en natuurlijk het ‘monopolie’. Voor het reguliere sportbeleid geldt dat beargumenteerd kan worden dat het hier deels gaat om een ‘collectief goed’, deels om een ‘verdienstelijk goed’, en deels om ‘externe effecten’ (positieve en negatieve). Voor het Olympisch Plan 2028 en soortgelijke mega-evenementen als het EK- en WK-Voetbal geldt ook ‘de omvang van het project’.

Van een ‘collectief goed’ is sprake wanneer mensen die er niet voor hebben betaald niet kunnen worden uitgesloten van de waarde, effecten of genot ervan. Een soortgelijke redenering die min of meer op hetzelfde uitkomt stelt dat bij een collectief goed het genot van de één geen afbreuk doet aan het genot van de ander. In beide gevallen ontstaat er geen markt, omdat mensen kunnen en zullen willen profiteren van dit goed zonder er zelf aan bij te dragen.

Standaardvoorbeelden zijn bescherming tegen wateroverlast, handhaving openbare orde, rechtspraak en defensie. De kosten van collectieve goederen worden via belastingen omgeslagen over allen die er het genot van hebben. De breedtesport is geen collectief goed, maar de topsport deels wel. Voor zover topsportprestaties leiden tot Holland-promotie, meer toerisme, een beter imago van Nederland in het buitenland, meer trots en saamhorigheid in het binnenland en een uitbarsting van volksvreugde wanneer Nederland de WK-Voetbal wint, dan zijn dit effecten waarvoor geldt dat men er van kan profiteren zonder er aan bij te dragen, en waarvan men het genot kan hebben zonder afbreuk te doen aan het genot van anderen. Dat topsport deels het karakter van een collectief goed heeft betekent overigens niet dat de overheid hiervoor *moet* zorgen. Het blijft een politieke afweging of de (rijks)overheid heeft zorg te dragen voor een collectief goed. De overheid beschikt over schaarse (belasting)middelen en dient derhalve het belang van het ene collectieve goed af te wegen tegen het andere.

De breedtesport is te beschouwen als een ‘verdienstelijk goed’. Dit is een goed waarvan door de meerderheid in de volksvertegenwoordiging is vastgesteld dat het gunstig of wenselijk is voor het individu, maar waarvoor het individu tijd, ervaring of zelfs scholing nodig heeft om het te kunnen waarderen. Individuen die dit goed niet uit eigen ervaring kennen en/of er niet op reguliere wijze mee in aanraking zijn geweest kunnen de waarde ervan niet goed inschatten. Omgekeerd geldt voor individuen die er wel grondig kennis mee hebben gemaakt dat ze over het algemeen achteraf instemmen met het feit dat ze gestimuleerd zijn om dat te doen. Bij dit type goederen en diensten kan er dus wel een markt ontstaan, maar vanwege de onderwaardering van het gebodene blijft de omvang en ontwikkeling achter bij wat wenselijk wordt geacht. Onderwijs is hier het standaardvoorbeeld, maar het geldt ook voor cultuur- en sportaanbod.

Van ‘externe effecten’ is sprake wanneer derde partijen en/of de samenleving als geheel in positieve of negatieve zin worden beïnvloed door een transactie tussen aanbieder en consument. Standaardvoorbeelden van negatieve externe effecten zijn vormen van overlast, zoals lawaai, verkeers- en parkeerdrukke en vervuiling. Om bijvoorbeeld vervuiling tegen te gaan worden kosten gemaakt door de overheid. Deze kosten zouden eigenlijk in de prijs verdisconteerd moeten zitten, maar vaak is dat om allerlei redenen niet het geval en worden deze kosten bestreden uit belastingmiddelen. Deze negatieve externe effecten kunnen zich ook bij allerlei vormen van sport voordoen, waarbij een bekend voorbeeld is de inzet van politie bij voetbalwedstrijden. Het omgekeerde is het geval bij positieve externe effecten. Dan is er sprake van voordelen voor een derde partij of de samenleving als geheel, waarvoor geen prijs wordt betaald. Zo kan bijvoorbeeld de nabijheid van sport- en recreatievoorzieningen een positief

effect hebben op de leefbaarheid in wijken en de prijs van huizen en kan een groot sportevenement zorgen voor extra aanloop in cafés en hotels. Hier geldt dan dat een overheidsbijdrage aan die sportvoorzieningen en evenementen gerechtvaardigd is omdat derden of de maatschappij hier ook van profiteren.

Tot slot wordt de rol van de (rijks-)overheid soms gerechtvaardigd geacht vanwege de ‘omvang van het project’, omdat het risico van die projecten te groot is voor de markt en die projecten anders niet van de grond zouden komen. Bij sportevenementen als de Olympische Spelen, EK’s en WK’s kan daarbij komen dat de betrokken internationale bonden of het IOC een ‘garantie’ eisen van de rijksoverheid, niet alleen om de financiële risico’s af te dekken, maar ook om de overheid te binden aan het evenement en op die manier ervoor te zorgen dat ook allerlei procedures met betrekking tot de ruimtelijke ordening, infrastructuur, handhaving openbare orde, belastingen, enzovoort soepel en tijdig zullen worden afgehandeld. Kanttekening bij deze vorm van marktfalen is wel dat bij de inhoudelijke afweging om een groot project wel of niet te steunen als rijksoverheid, op de achtergrond andere vormen van marktfalen meespelen. Louter de grootte van het project zal normaal gesproken onvoldoende zijn voor overheidsinterventie.

De beoordeling van de verschillende vormen van marktfalen en de vraag of men een bepaalde vorm van marktfalen moet ‘repareren’ met overheidsinterventie wisselt met politieke voorkeuren en economische en maatschappelijke omstandigheden. Zo is duidelijk dat in de loop der tijd de politieke waardering van het collectieve goed topsport is toegenomen alsook het positieve externe effect van (sportief) bewegen op de gezondheid. Meer in het algemeen impliceert de ‘instrumentalisering’ van het sportbeleid een grotere nadruk op de (positieve) externe effecten van sport en bewegen.

Conclusie

Redenen voor overheidsinterventie op het gebied van de sport kunnen enerzijds worden gevonden in politiek-juridische overwegingen, en anderzijds in marktfalen. Het eerste type redenen was dominant in de beginperiode van het sportbeleid, toen er een breed politiek draagvlak was voor beleid gericht op het tegengaan van de ongelijkheid in kansen om deel te nemen aan sport.

Met sport viel veel te winnen, en weinig te verliezen (zeker niet in financiële zin). Het recht op sportdeelname heeft zijn vertaling gevonden in enkele supranationale wetten en verdragen, maar dit is niet gevolgd door een aparte Nederlandse sportwet waarin de taken en verantwoordelijkheden van de diverse overheden op het terrein van de sport zijn vastgelegd.

Sport kan en wordt deels geproduceerd en gedistribueerd via de markt, maar in enkele opzichten is er sprake van het falen van de markt. Topsport heeft trekken van een ‘collectief goed’, de breedtesport kan worden gezien als een ‘verdienstelijk goed’, en bij beide vormen van sport kunnen positieve en negatieve effecten optreden die alleen indirect, bijvoorbeeld via belastingheffing, verdisconteerd (kunnen) worden in de prijs. Om deze redenen wordt de sport gestimuleerd en draagt de overheid bij aan aanleg en het onderhoud van sportaccommodaties, en hanteert ze in deze het lage BTW-tarief. Tot slot werkt het marktmechanisme niet goed bij het organiseren van grote en risicovolle projecten zoals grootschalige sportevenementen.

In de loop van de tijd is de politieke waardering van de verschillende vormen van marktfalen verschoven. Vergeleken met de jaren zestig en zeventig is nu met name meer aandacht voor de (positieve) externe effecten van sport en bewegen en topsport als collectief goed.

2.4 De specifieke taak en rol van de rijksoverheid

In de nota *Wat sport beweegt* wordt gemeld dat ‘Het juridisch kader voor de subsidiëring van activiteiten ten behoeve van het landelijk sportbeleid wordt gevormd door de Welzijnswet 1994, het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid en de Subsidieregeling welzijnsbeleid’ (VWS, 1996: 50). In *Tijd voor sport* wordt niets gezegd over een dergelijk juridisch kader. Met ingang van 1 januari 2007 is genoemde Welzijnswet vervallen en ‘opgevolgd’ door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Deze wet heeft echter geen betrekking op het beleidsterrein sport. Zoals eerder opgemerkt ontbreekt een aparte sportwet. Er is voor het sportbeleid momenteel dus geen specifiek wettelijk kader.¹⁵

In *Wat sport beweegt* stond aangegeven hoe de Welzijnswet de taken van de verschillende overheden regelde. De gemeenten waren verantwoordelijk

‘voor het genoemde uitvoerend werk (bijvoorbeeld het instandhouden en verbeteren van de lokale sportinfrastructuur), de provincies voor de activiteiten die dit uitvoerend werk ondersteunen, en het rijk voor de landelijke functie, waaronder te verstaan valt:

- het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving;
- het stimuleren van nieuw beleid, nieuwe voorzieningen en activiteiten;
- het zorgdragen voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis;
- het zorgdragen voor internationale uitwisseling van informatie;
- het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur, waaronder landelijke organisaties.

Op die terreinen waar dat nodig is, wordt actief naar afstemming van beleid tussen de drie bestuurslagen gestreefd, waarbij als richtsnoer geldt, dat dit overleg plaatsheeft wanneer het beleid van de ene overheidslaag dat van de andere beïnvloedt.’ (VWS, 1996: 18).

Deze taakverdeling is in grote lijnen terug te vinden in *Tijd voor sport*, zij het zonder expliciete verwijzingen naar de (dan al buiten werking gestelde) Welzijnswet. De vraag of er iets veranderd is in de rol of taak van de rijksoverheid, vergeleken met wat daarover wordt gezegd in de nota *Wat sport beweegt* is vooral saillant bij het laatste hierboven genoemde punt, waar sprake is van zorgdragen voor een landelijke infrastructuur, waaronder landelijke organisaties.

¹⁵ Voor verstrekking van subsidies zijn de algemene Kaderwet VWS-subsidies en Subsidieregeling VWS-subsidies van toepassing, te vinden via www.rijksoverheid.nl.

Weliswaar staat ook in *Tijd voor sport* dat tot de rijksverantwoordelijkheid behoort ‘op de eerste plaats de afstemming met en ondersteuning van andere landelijke beleidspartners’, toch is in 2003 – toen de Welzijnswet dus nog in werking was – een nieuw subsidiebeleid ingevoerd bij VWS, dat het einde betekende van de zogenaamde instellingssubsidies voor de landelijke sportorganisaties, en dus het einde van de financiële ondersteuning van deze landelijke beleidspartners (Van der Poel, 2006: 53).

Als wordt gekeken naar de redenen voor overheidsinterventie die in paragraaf 2.3 zijn genoemd, dan ligt een taak voor de rijksoverheid voor de hand bij topsport als een collectief goed waar heel Nederland van kan profiteren. De kosten voor de volksgezondheid rusten overwegend op de schouders van de rijksoverheid. Het is dan ook vooral de rijksoverheid die profiteert van eventuele positieve effecten op de volksgezondheid door intensivering van het sport- en beweggedrag, hetgeen er op wijst dat ook hier een duidelijke taak en wellicht zelfs financiële verantwoordelijkheid ligt voor de rijksoverheid. Wat betreft de welzijns effecten van sport geldt dat die voor een belangrijker deel zichtbaar worden op lokaal niveau en lijkt de taakverdeling zoals destijds voorgesteld in de Welzijnswet adequaat. Waar het gaat om de verantwoordelijkheid voor grote projecten ligt het er aan hoe groot die projecten zijn en hoe direct ook andere rijksdiensten en ministeries hierbij betrokken zijn. Overigens lijkt het logisch om hierbij niet alleen aan de mega-evenementen als de Olympische Spelen te denken, maar ook los daarvan aan de (unieke) topsportaccommodaties die geschikt zijn voor internationale wedstrijden en toernooien, zoals Thialf, de Bosbaan en het Pieter van den Hoogenbandbad. Dit zijn voorzieningen met een landelijke betekenis, waarbij het gerechtvaardigd lijkt dat ook de landelijke overheid daarvoor een financiële verantwoordelijkheid draagt.

Wetgeving is een specifieke taak van de rijksoverheid. Een vraag die dan gesteld kan worden is of het sportbeleid effectiever kan worden ingericht wanneer de rijksoverheid de verschillende overheidstaken op het terrein van sport zou regelen bij wet. Daarbij zijn ruwweg twee opties mogelijk. Ofwel men probeert alles te regelen in één ‘Sportwet’, ofwel men regelt de diverse aspecten van sport door aanpassingen in bestaande algemene wet- en regelgeving. In de aanloop naar de nota *Tijd voor Sport* is de eerste optie verkend, daartoe opgeroepen door een motie van de kamerleden Rijpstra en Middel. Na inwinnen van advies ter zake, is hiervan afgezien (Van der Poel, 2006: 70-71).

De sport heeft dus te maken met algemene wet- en regelgeving, die in meer of mindere mate is toegesneden op specifieke aspecten van de sport. Een voorbeeld van dat laatste is de ‘Wet Publieke Gezondheid’, waarin een en ander is vastgelegd wat betreft de rol van gemeenten ten aanzien van het preventieve gezondheidsbeleid, waarbij ook aan de instandhouding van de lokale sportinfrastructuur kan worden gedacht. Een ander voorbeeld is de zogenoemde Voetbal- of Evenementenwet, aangenomen in 2010, waarmee burgemeesters meer instrumenten in handen hebben gekregen om overlast tijdens en rond (sport)evenementen tegen te gaan. Op soortgelijke wijze zou sport kunnen worden opgenomen in de WMO en zou dwingend regelgeving ten aanzien van het bewegingsonderwijs mogelijk zijn, om meer kracht te zetten bij de doelstellingen van het sportbeleid. Een variant op deze benadering is voor sport uitzonderingssituaties op te nemen in bestaande wet- en regelgeving. In *Tijd voor Sport* is een paragraaf over wet- en regelgeving opgenomen die geheel in het teken staat van het op die manier verminderen van de wet- en regeldruk, ten einde de administratieve lasten in de sport te verlichten.

Conclusie

Sport kent een aantal eigenaardigheden, interne differentiaties en onderscheiden redenen voor overheidsinterventie, die maken dat de taakverdeling zoals die werd voorgesteld door de Welzijnswet en gevolgd in de nota *Wat sport beweegt*, niet het gehele takenpakket van de rijksoverheid beschreef. De wet was begrijpelijkerwijs het meest van toepassing op het welzijnsaspect van de sport, maar paste minder goed bij de ondersteuning van de topsport als collectief goed, het gezondheidsaspect van de sport en de directe verantwoordelijkheid voor grote sportevenementen en topsportaccommodaties met een landelijke betekenis.

Inmiddels is de Welzijnswet ingetrokken en ontbreekt een specifiek wettelijk kader voor het sportbeleid waarin de taken van de diverse overheden zijn vastgelegd. Aspecten van het sportbeleid zijn wettelijk vastgelegd door aanpassingen en uitzonderingssituaties in algemene wet- en regelgeving. Uit de aard der zaak is deze wet- en regelgeving ten aanzien van aspecten van het sportbeleid een taak van de rijksoverheid.

Inhoudelijk kan beredeneerd worden dat de verantwoordelijkheid voor topsport als collectief goed, en de inzet van sport in het kader van gezondheidsbeleid, op het niveau van de rijksoverheid liggen. De rijksoverheid kan door middel van wet- en regelgeving uitvoeringstaken neerleggen bij andere overheden. Zo is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van welzijnstaken en preventief gezondheidsbeleid via de WMO en de WPG gedelegeerd aan gemeenten. Hier kan inhoudelijk een aanknopingspunt worden gevonden voor lokaal sportbeleid. Zo lang niet decentraal bevoegdheden voor sport zijn benoemd, behoudt de rijksoverheid taken op het terrein van het sportbeleid.

Bij de uitvoering van de gedelegeerde taken op deze terreinen zullen de gemeenten rekening (moeten) houden met het budget dat hun hiervoor ter beschikking wordt gesteld. Het feit dat in de regelgeving sport niet expliciet wordt genoemd en dat er in de budgetten geen voor sport geoormerkte middelen voorkomen, bemoeilijkt het voor gemeenten om middelen te alloceren aan sport. Zeker geldt dat in tijden van bezuinigingen.

3. Voortgang en effectiviteit van het sportbeleid

In dit hoofdstuk schetsen we de doelstellingen die zijn geformuleerd ten aanzien van het sportbeleid, de middelen en instrumenten die zijn ingezet om die doelen te bereiken en de 'resultaten' die daarmee zijn geboekt. Hiermee geven we antwoord op de vragen 5, 6, 7 en 10 van een beleidsdoorlichting. Doelen, middelen en resultaten worden hier zelfstandig beschreven. Er zijn geen pogingen ondernomen om vast te stellen in hoeverre de geboekte resultaten zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid (en niet aan andere, gelijktijdige ontwikkelingen). Wel gaan we in dit hoofdstuk in op de uitkomsten van drie verdiepende studies, die bedoeld zijn om een beter beeld te verkrijgen van de effectiviteit van de betreffende beleidsonderdelen (vragen 8 en 9).

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt: eerst gaan we in op het sportbeleid in zijn algemeenheid, vervolgens op de beleidspijlers 'Bewegen', 'Meedoen' en 'Presteren'. Bij ieder van die pijlers gaan we aan het einde ook steeds in op de uitkomsten uit de drie verdiepende studies. Het hoofdstuk is gebaseerd op een meer gedetailleerde monitoring van de diverse beleidsonderdelen van het rijkssportbeleid, waarvan in annex-1 bij dit rapport verslag is gedaan. Tenzij anders aangegeven, vormt deze annex-1 de bron van de gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. De volledige uitkomsten van de drie verdiepende studies zijn weergegeven in de annexen 2, 3 en 4 bij dit hoofdrapport.

3.1 Hoofdpijnen van het beleid

Richtinggevend voor het beleid in de periode 2006-2010 zijn de nota *Tijd voor sport* (september 2005) en de beleidsbrief *De kracht van sport* (oktober 2007). Een belangrijk kenmerk van de nota *Tijd voor sport* is dat daarin, anders dan in de tot dan geldende algemene nota *Wat sport beweegt* uit 1996, het beleid wordt geconcentreerd rond drie pijlers: 'Gezond door sport' (in de uitvoeringsnota *Samen voor sport* samengevat onder de noemer: 'Bewegen'), 'Meedoen door sport' (de sociale kracht van sport, kortweg 'Meedoen') en 'Sport aan de top' (wordt later: 'Presteren') (zie ook hoofdstuk 2).

Beleidsmatig is de minister verantwoordelijk voor:

1. Het bevorderen van een actieve en daarmee gezonde leefstijl van de burger door voorlichting te geven en kennis te verspreiden;
2. Het aanzetten van partijen in verschillende sectoren van de maatschappij tot het ontwikkelen van activiteiten die ertoe leiden dat mensen (meer) gaan sporten en bewegen en dat minder mensen inactief zijn;
3. Het ontwikkelen van programma's en het stimuleren van activiteiten die ertoe leiden dat mensen door middel van sport meedoen aan maatschappelijke activiteiten en zich daarbij sportief gedragen;

4. Het scheppen van voorwaarden voor topsporters in Nederland waardoor zij op verantwoorde en professionele wijze aan topsport kunnen doen.¹⁶

In *Samen voor sport* worden vervolgens doelen benoemd op drie niveaus: doelstellingen op een algemeen niveau, doelstellingen op het niveau van de drie onderscheiden pijlers en daarnaast nog doelstellingen op het niveau van de deelprogramma's.

Hieronder zijn de doelstellingen op de eerste twee niveaus met hun uitwerking weergegeven.

Geoperationaliseerde doelstellingen sportbeleid

Algemene doelstelling (Nederland sportland)	Een sportieve samenleving, waarin zowel veel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten
1ste operationele doelstelling ('Bewegen')	Mensen sporten en bewegen meer voor hun gezondheid
2de operationele doelstelling ('Meedoen')	Via de sport ontmoeten mensen elkaar, doen mensen mee aan maatschappelijke activiteiten en gaan mensen respectvol met elkaar om
3de operationele doelstelling ('Presteren')	De topsport staat in Nederland symbool voor ambitie, is een bron van ontspanning en draagt bij aan ons nationaal imago in binnen- en buitenland

Bron: VWS, 2010

Voor alle operationele doelstellingen zijn indicatoren ontwikkeld en is voorzien in monitoring van de geboekte vooruitgang. Voor de algemene doelstelling wordt in *Samen voor sport* aangekondigd dat een internationale benchmarking op basis van een 'samengestelde index' zal worden ontwikkeld (VWS, 2006: 51). Deze samengestelde index is niet tot stand gekomen. In de hierna volgende paragrafen gaan we in op de vraag of de operationele doelstellingen zijn gerealiseerd.

In de daaropvolgende jaren wordt nader uitwerking gegeven aan het voorgenomen beleid. Februari 2006 wordt het programma 'Meedoen Allochtone Jeugd door Sport' gelanceerd, later herdoopt tot 'Meedoen Alle Jeugd door Sport'. Augustus 2007 volgt de 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur' (de 'combinatiefunctionarissen'). Tegen die tijd is het kabinet Balkenende III vervangen door Balkenende IV. Oktober 2007 komt de nieuwe staatssecretaris met haar eigen beleidsbrief, *De kracht van sport*. Bussemaker kondigt daarin aan het ingezette beleid onverminderd voort te zetten, maar ook enkele accenten te verleggen en enkele nieuwe prioriteiten te stellen.¹⁷ De drie door haar voorgangster geïntroduceerde pijlers blijven daarbij overeind staan.

¹⁶ Bron: begrotingen VWS 2007, 2008, 2009 en 2010. In 2006 is voor de eerste verantwoordelijkheid nog niet geformuleerd langs welke weg de overheid dit doel denkt te bereiken. Verantwoordelijkheid 2 werd in 2006 nog niet als dusdanig benoemd. Verantwoordelijkheden 3 en 4 waren in 2006 anders geformuleerd. In 2005 wordt in de begroting nog niet gesproken van een ministeriële verantwoordelijkheid. Wel wordt een 'algemene beleidsdoelstelling' genoemd, namelijk om 'met inachtneming van de intrinsieke waarde van de sport, de maatschappelijke waarde ervan optimaal te benutten en negatieve aspecten tegen te gaan' (bron: VWS begroting 2005).

¹⁷ Genoemd worden: 'Versterking sportverenigingen', 'Excelleren van talenten', 'Gehandicaptensport', 'Nationaal Actieplan Sport en Bewegen', 'Sportiviteit en respect', en 'Sport en ontwikkelingssamenwerking' (VWS, 2007:7).

Figuur 3.1 Tijdbalk met belangrijkste sportnota's en -beleidsinitiatieven van de kabinetten Balkenende II-IV, 2004-2010



¹ In samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

² In samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking.

³ In samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en oprichting Platform Sport, Beweging en Onderwijs in maart 2009.

⁴ ALV NOC*NSF in mei 2009, Kabinetsstandpunt juli 2009 en Alliantie Olympisch Vuur juli 2009.

⁵ In samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken.

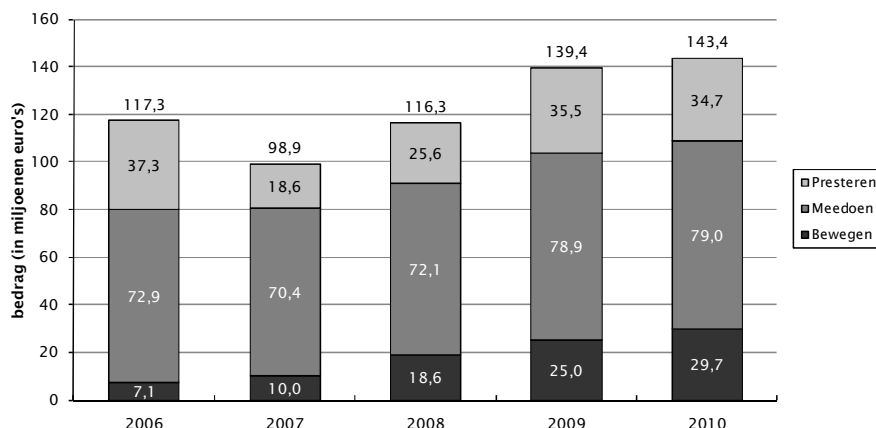
Voorjaar 2009, ruim drie jaar nadat bij de Winterspelen van Turijn het startschot was gegeven om die plannen te ontwikkelen en vijf respectievelijk negen jaar na de succesvolle Zomerspelen van Athene en Sydney, presenteert NOC*NSF haar Olympisch Plan 2028. In de zomer van 2009 verschijnt het regeringsstandpunt over het Olympisch Plan 2028, getiteld: *Uitblinken op alle niveaus*. Dat bevat, naast doorvertalingen van de bekende pijlers 'Bewegen', 'Meedoen' en 'Presteren' (nu respectievelijk 'Vitaal Nederland', 'Meedoen in Nederland' en 'Talentvol Nederland') ook paragrafen over sport en ruimte ('Kaart van Nederland') en sport en economie ('Beeld van Nederland'). In 2009 en 2010 leidt dat nog niet tot fundamentele beleidsherzieningen, wel tot lichte beleidsaanpassingen zoals het vrij maken van middelen om een projectorganisatie, 'Olympisch Vuur', op te tuigen.

Februari 2010 valt het kabinet Balkenende IV. Oktober 2010 wordt het kabinet Rutte geïnstalleerd. Sport komt daarbij rechtstreeks onder de minister te vallen (Schippers).

3.2 Geldstromen

In 2010 wordt via *artikel 46, sport*, € 143 mln. geïnvesteerd in sport (figuur 3.2). Daarvan gaat € 30 mln. naar de pijler 'Bewegen', € 79 mln. naar de pijler 'Meedoen' en € 35 mln. naar de pijler 'Presteren'. Van de totale middelen werd in 2010 € 2,3 mln. besteed aan 'apparaatskosten'. Dat bedrag is de afgelopen jaren licht gedaald (€ 2,7 mln. in 2004, € 2,5 mln. in 2006). Door de jaren heen zijn de totale uitgaven met enkele tientallen miljoenen euro's gegroeid. In 2006 werd nog € 117 mln. uitgegeven, in 2007 € 99 mln. In 2010 maakte sport 1 procent uit van de totale VWS begroting (2010: € 15,2 mld.). In 2006 was dat nog 0,8 procent. In 2010 werd binnen de VWS begroting € 824 mln. gereserveerd voor 'volksgezondheid'. Sport maakte daar 17 procent van uit. In 2006 was dat nog 12 procent.

Figuur 3.2 Gerealiseerde uitgaven VWS sportbeleid, per beleidspijler, 2006-2010 (in miljoenen euro's)



Bron: opgave directie Sport, VWS

Behalve VWS doen ook andere departementen uitgaven aan sport. Met name geldt dat voor OCW. Geschat wordt dat vanuit OCW jaarlijks zo'n € 700 mln. besteed wordt aan de financiering van het bewegingsonderwijs (Herweijer & Breedveld, 2006; PRC, 2008). Daarnaast is in de periode 2006-2010 door enkele departementen ook rechtstreeks bijgedragen aan onderdelen van het sportbeleid (bijdragen overgeboekt naar de sportbegroting). Dat gold bijvoorbeeld voor het 'Beleidskader Sport Bewegen en Onderwijs', de 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur'.¹⁸ Voor 'Kans voor open doel' reserveerde BuZa € 3,5 mln. Andersom profiteerde de sport ook van het feit dat in aanpalende departementen beleid werd gemaakt van waaruit werd geïnvesteerd in sport (zoals bij SZW, armoedegelden). De indruk bestaat dat het sportbeleid de afgelopen jaren met meer succes erin is geslaagd om op rijksniveau cofinanciering voor het sportbeleid te vinden.

De rijksoverheid kan daarnaast ook rekenen op baten uit hoofde van de sport in de vorm van belastingafdrachten (inkomstenbelasting, BTW, vennootschapsbelasting). De omvang van deze directe en indirecte 'terugvloeit' wordt geschat op € 1,9 mld. euro (PRC 2008:45).

In 2001 gaven provincies nog € 5 mln. uit aan sport. In de jaren erna neemt dat bedrag toe, en schommelen de provinciale uitgaven aan sport tussen de € 7 mln. en € 10 mln. In 2008 (het laatste waarover cijfers beschikbaar zijn) bedroegen de uitgaven € 16 mln. (CBS Statline).

¹⁸ Beide OCW, bijdrage OCW respectievelijk € 19,5 mln. en € 73 mln. over de looptijd van beide projecten.

Gemeenten besteedden in 2008 € 993 mln. aan sport. Daarmee werd een langer lopende lijn van stijgende gemeentelijke uitgaven aan sport voortgezet. In 1991 gaven gemeenten € 483 mln. uit aan sport, in 2006 was dat al gestegen tot € 895 mln.

In totaal gaf de overheid in 2008 € 1,1 mld. uit aan sport - uitgaven vanuit OCW aan bewegingsonderwijs buiten beschouwing gelaten. Dat komt neer op een derde van wat consumenten jaarlijks uitgeven aan actieve sportbeoefening (€ 3,3 mld. in 2007, Tiessen-Raaphorst et al., 2010b). Ter vergelijking: aan cultuur gaf de overheid in 2008 € 1,4 mld. uit. Op het niveau van rijk en provincie wordt meer uitgegeven aan cultuur dan aan sport, op gemeentelijk niveau meer aan sport dan aan cultuur.¹⁹

Verder profiteert de sport van het feit dat er gelden vanuit de Lotto ter beschikking van de sport worden gesteld (€ 44 mln. over 2006, oplopend naar € 52 mln. over 2009; bron: Lotto jaarverslagen).²⁰

3.3 Pijler Bewegen

Centraal in de pijler 'Bewegen' staat het 'mensen meer laten sporten en bewegen voor hun gezondheid'. Het beleid rondom dit thema behelst zowel beleid gericht op het tot sporten en bewegen aanzetten van mensen, als het voorkomen en behandelen van sportblessures dat wil zeggen op een gezonde en verantwoorde wijze aan sport laten doen. We besteden aan beide onderdelen apart aandacht.

Bewegen is in de geëvalueerde periode een steeds belangrijker plaats gaan innemen. Het toegenomen belang van bewegen komt naar voren in het benoemen van 'Gezondheid/bewegen' als een van de drie pijlers onder het beleid, alsmede in de toegenomen geldstromen (€ 7,1 mln. in 2006, € 29,7 mln. in 2010 – € 90,4 mln. over de hele periode – zie figuur 3.2). Het gegroeide belang van bewegen blijkt verder uit het veranderde gebezigde idioom: de 'intrinsieke waarde van de sport' waar in de begroting van 2005 aan gerefereerd wordt, is een ander referentiekader dan de 'actieve en gezonde leefstijl' uit latere begrotingsjaren. Het beleid heeft gezondheid onderkend als belangrijke legitimatie voor sportbeleid en heeft daar op ingespeeld – een beweging die trouwens al eerder was ingezet en die onder andere in de nota *Sport, bewegen en gezondheid* uit 2001 tot uitdrukking kwam.²¹

¹⁹ In 2008 gaf het rijk € 466 mln. uit aan cultuur en € 103 mln. aan sport. Provincies gaven in dat jaar € 90 mln. aan cultuur en € 16 mln. aan sport. Cijfers gemeenten: € 993 mln. sport, € 810 mln. cultuur. Bron: CBS Statline.

²⁰ Strikt genomen zijn dit geen investeringen vanuit overheidsmiddelen. De Lotto is immers een particuliere organisatie, zij het één die via de Wet op de Kansspelen onderworpen is aan politieke besluitvorming.

²¹ De 'aan bewegingsarmoede lijdende samenleving' vormde ook al een legitimatie van het sportbeleid in de CRM nota Sportbeleid uit 1974, waarin onder andere de 'sportieve recreatie' werd bepleit. Zie hoofdstuk 2.

Sport en bewegen zijn niet synoniem aan elkaar.²² Maar toch worden ze steeds nadrukkelijker en vanzelfsprekender aan elkaar gekoppeld, ook door de sector zelf.²³ Door de betekenis van 'de sport' te blijven benadrukken, heeft het beleid voorkomen dat het zich teveel vervreemdt van zijn traditionele achterban (NOC*NSF, sportbonden, en deels ook de gemeentelijke diensten sport en recreatie).

Bewegen: Nationaal Actieplan Sport en Bewegen

De afgelopen tien jaar hebben een stijging te zien gegeven in het aandeel mensen dat voldoende beweegt. Bewoog in 2003 nog 55 procent van de volwassen bevolking voldoende, in 2009 was dat cijfer gestegen naar 68 procent. VWS heeft haar streefdoelen (70% in 2012) inmiddels bijna bereikt.²⁴ Er is voldoende bewijs dat bewegen leidt tot besparingen in de kosten voor curatieve zorg (Bernaards et al., 2008, EBDR, 2011). Voldoende bewegen vermindert arbeidsverzuim en werkt preventief tegen een breed scala aan ziekten en aandoeningen. Minder evidentie is er voor de relatie tussen voldoende bewegen (zoals momenteel, tamelijk laagdrempelig geoperationaliseerd) en overgewicht. Onderzoek laat echter zien dat voor mensen met overgewicht bewegen van betekenis is, ook zonder dat dit tot gewichtsvermindering leidt.

De grootste stijgingen in het bewegen hebben zich voorgedaan in de jaren voorafgaand aan de periode die in deze beleidsdoorlichting centraal staat, zeg de periode van de nota *Sport, bewegen en gezondheid* (2001-2004). Sinds 2006 is er nauwelijks nog sprake geweest van een toename in het aandeel volwassenen dat voldoende beweegt. Mogelijk zit het beleid met zijn huidige middelen aan het plafond van zijn mogelijkheden (zie TNO, 2010: 215). Voor veel nog lopende programma's geldt dat er enige tijd verstreek voordat de programma's goed en wel waren opgestart (bijvoorbeeld NASB en BeweegKuur). Bij de jeugd wijzen de cijfers er evenmin op dat er sinds 2006, bij de start van de metingen voor die leeftijdsgroep, progressie is geboekt ten aanzien van het voldoende bewegen. Meer dan de helft van de kinderen beweegt nog onvoldoende (streefdoel: maximaal 50%). Het subdoel om bedrijven te interesseren om beweegbeleid in te voeren is wel gerealiseerd (al lijkt de recessie te hebben bijgedragen aan een lichte terugval).

Om zijn doelen te bereiken zet het beleid vooral in op het stimuleren van lokale overheden. Gemeenten krijgen extra middelen toegewezen op basis van kengetallen over de bevolkingsamenstelling en ontvangen inhoudelijke ondersteuning vanuit uitvoeringsorganisaties

²² Sport is een van vele vormen om te bewegen. Andersom staat in niet alle sport het bewegen evenzeer centraal (denksport, bijvoorbeeld). Cijfers van TNO en SCP geven aan dat sport een beperkt deel van de totale beweegtijd voor zijn rekening neemt (respectievelijk 2% van alle bewegen en 13% van het 'zware' bewegen, Hildebrandt et al., 2010:28). Het SCP komt tot een aandeel sport in het totale beweegscala van 14%, bewegen tijdens het werk niet meegerekend; Tiessen-Raaphorst et al., 2007:57). Overigens is daarmee nog niets gezegd over het belang van sport om mensen meer te laten bewegen, gezond te laten wezen en/of om er een actieve leefstijl op na te houden.

²³ Exemplarisch daarvoor is dat een uitroep in 2006 van toenmalig NOC*NSF directeur Marcel Sturkenboom bij een debat van de WRR over sport, dat 'het meer een beweegnota lijkt' (over de toen net uitgekomen nota *Tijd voor sport*) nu weinig meer wordt gehoord. In het Olympisch Plan 2028 zijn zowel doelstellingen opgenomen over bewegen als over sportdeelname.

²⁴ De oorspronkelijke doelstelling luidde 65 procent voldoende bewegen in 2010, en is op advies van kennisorganisaties TNO en RIVM aangepast.

als NISB. Die lijn was al eerder ingezet, met name bij 'Meedoen' ('BOS', en 'MAJS') en wordt binnen het NASB-programma voortgezet, met de kanttekening dat de middelen zijn verstrekt in het kader van een 'decentralisatie-uitkering' en daarmee zonder het indienen van voorafgaande projectplannen of een verantwoordingsplicht (zoals die wel gold voor bijvoorbeeld BSI en BOS). NISB op zijn beurt betreft andere organisaties bij het beleid – corporaties, werkgevers, zorginstellingen, verzekeraars, bonden en verenigingen, kennisinstellingen – en/of ondersteunt overheden hierin. Dat beleid lijkt succesvol.

Uit de beschikbare evaluaties komt naar voren dat organisaties in het veld goed bekend zijn met het beleid. Met de BeweegKuur is een succesvolle poging ondernomen om argumenten aan te dragen om bewegen op te nemen als onderdeel van de preventieve gezondheidszorg. Het beleid wordt verder ondersteund door te investeren in kennisontwikkeling (aantonen van effectiviteit van interventies) en door landelijke campagnes. Die campagnes worden gekenmerkt door een laagdrempelige boodschap, bedoeld om mensen niet af te schrikken en te verleiden om in beweging te komen. Die boodschap lijkt redelijk overgekomen, getuige onder andere het groeiende aandeel mensen dat met de campagne bekend is (8% in 2006, 49% in 2009) en met de beweegnorm (27% in 2006, 33% in 2009).

Cijfermatig is (nog) niet mogelijk gebleken om aan te tonen dat er in gemeenten die deelnamen aan het NASB, zich een positievere ontwikkeling voordoet op het terrein van bewegen dan in gemeenten die niet deelnamen aan het NASB (zie annex 2 en kader). Een dergelijk feit zou natuurlijk een indicatie vormen dat het gevoerde beleid effectief is. Mogelijk bieden latere metingen wel mogelijkheden om de effectiviteit van het beleid aan te tonen.²⁵ Studies van het Nivel wijzen uit dat binnen de 'NASB sport', verschillende van de met sportbonden ontwikkelde programma's ertoe hebben bijgedragen dat meer mensen in beweging zijn gekomen en gebleven (zie annex 2). Wel blijkt het nog een opgave om de binnen de bonden opgedane kennis over te dragen aan gemeenten, die binnen de 'Impuls' actief zijn.

Effectiviteit beleid I: Impuls NASB en NASB sport

Het kabinet wil binnen de pijler 'Bewegen' bereiken dat mensen meer gaan sporten en bewegen. Om dit doel te bereiken is vanaf 2008 het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB) ingezet. Het NASB richt zich op de aandachtsgebieden 'thuis/wijk', 'school', 'werk', 'zorg' en 'sport'. Via de 'Impuls NASB' ontvangen gemeenten middelen om beweegbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. VWS investeert in totaal 38 miljoen euro in het programma. Gemeenten investeren eenzelfde bedrag. De Impuls NASB loopt tot en met 2014. Om de Impuls NASB te evalueren zijn door onder andere TNO en BMC bij de gemeenten en professionals in het werkveld monitors uitgezet. Hieruit blijkt dat binnen NASB-gemeenten de aandacht in het beleid voor te-wenig-actieven groot is, en groter dan binnen gemeenten die niet meewerken aan het NASB. De bekendheid van gemeenten met effectieve beweegprogramma's is echter laag. Professionals in het werkveld zijn bekend met het NASB en haar producten. Ook geven de professionals aan bekend te zijn met de beweegprogramma's. De resultaten na één jaar NASB tonen echter (nog) geen effect op het beweeggedrag van de inwoners van NASB-gemeenten. Om een breed en toegankelijk sportaanbod te creëren hebben NOC*NSF en tien sportbonden binnen NASB sport verschillende laagdrempelige sportactiviteiten ontwikkeld. Binnen NASB sport zijn 13 sportconcepten ontwikkeld die door Nivel op effect en proces worden geëvalueerd. Tussentijdse resultaten laten zien dat 236.000 mensen hebben deelgenomen aan de sportconcepten en dat de sportconcepten 'Start to Run', 'Fiets-Fit' en 'Denken en Doen' een positief effect lijken te hebben op het beweeggedrag van mensen.

Bron: *Verdieping Impuls NASB en NASB sport. Annex 2 bij Beleidsdoorlichting Sport.* 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

De afgelopen jaren is ingezet op de stimulering van ‘matig intensief bewegen’. Recent is de discussie opgelaaide of niet moet worden nagestreefd dat mensen meer ‘intensief bewegen’ (TNO, 2010: 221) en met een hogere frequentie (Tiessen-Raaphorst et al., 2010a: 248). Die discussie heeft nog niet tot nadrukkelijke beleidsveranderingen geleid. Andere beleidsmaatregelen (prijs- of inkomensbeleid, mee investeren in lokale *hard ware* of afkondigen van meer dwingende maatregelen om tot gedragsverandering te komen, zoals wet- en regelgeving) maken geen deel uit van het beleid.²⁶ De rijksoverheid richt zich niet of nauwelijks direct tot burgers.²⁷ De overheid stimuleert andere organisaties om burgers aan te zetten om in beweging te komen. Dat is in lijn met de verantwoordelijkheid die ze zichzelf toedicht, en die ze ook toepast bij andere onderdelen van het sportbeleid.

Gezonde sportbeoefening

Door zijn preventieve werking leidt voldoende bewegen tot een netto besparing op de kosten voor de gezondheidszorg. Desondanks zijn de kosten die verband houden met sportblessures aanzienlijk, namelijk €1,3 mld. per jaar (Bernaards et al., 2008). Het beleid van de overheid is erop gericht om de kans op blessures te verkleinen, en verder om de sportgeneeskunde een volwaardige plaats te laten innemen in de gezondheidszorg (en daarmee onder andere de kwaliteit van de sportgeneeskunde te vergroten). Voor het eerste doel is in 2006-2010 in totaal € 1,3 mln. ingezet vanuit de sportbegroting (en € 2,3 mln. via de PG-begroting), voor het tweede doel € 10,9 mln. Het beleid bouwt voort op het beleid zoals dat al vorm had gekregen in onder andere de nota *Sport, bewegen en gezondheid*, uit 2001.

Het beleid ter voorkoming van sportblessures wordt gecoördineerd door Consument en Veiligheid en omvat een combinatie van voorlichtingsprogramma's, informatieverstrekking en kennisverzameling. Dit beleid is succesvol, in de zin dat in diverse takken van sport preventieve maatregelen zijn genomen en dat het aantal sportblessures afneemt. Evenals voor het bewegen geldt daarbij dat de grootste daling zich voordoet in de eerste vijf jaren van het nieuwe millennium, en niet of nauwelijks in de jaren erna.

Vanuit de sportbegroting wordt bijgedragen aan de opleiding van de inmiddels 100 sportartsen. VWS heeft als doel om de sportgeneeskunde erkend te krijgen als medisch specialisme. Dit heeft nog niet tot het beoogde succes geleid. De Vereniging Sport Geneeskunde (VSG) werkt actief samen met de Federatie van Sportmedische Instellingen (FSMI) aan het overdragen van kennis aan artsen én aan sporters.

²⁶ Tot de uitzonderingen behoren het aanreiken van financiën aan hulpbehoevende kinderen via het Jeugdsportfonds (bureau deels ondersteund met rijksmiddelen). Verder kunnen de lage 6 procent btw-tarieven op sportwedstrijden, sportaccommodaties en sportbeoefening en de terugbetaling van de eco-tax aan verenigingen gelezen worden als verkapte wijzen om op rijksniveau de prijs van sport en bewegen laag te houden. Het betreft echter maatregelen van voor de evaluatieperiode die bovendien niet ten behoeve van het beweegbeleid worden ingezet.

²⁷ Uitzonderingen vormen inmiddels stop gezette 'Postbus 51 campagnes', campagnes die nog wel door organisaties als NISB worden uitgezet als voor '30 minuten bewegen', en bijvoorbeeld het programma 'Nederland in Beweging', dat mede door VWS werd ondersteund.

Conclusie pijler Bewegen

Onderstaand zijn de belangrijkste kerncijfers van 'Bewegen' samengevat.

Bewegen	
1ste operationele doelstelling (bewegen)	Mensen sporten en bewegen meer voor hun gezondheid
Investering 2006-2010 (mln. euro)	90,4
Prestatie-indicatoren:	
Percentage volwassenen dat voldoende beweegt	Streefcijfer 70% in 2012, 2009 68%; na groei thans stabiel
Percentage jeugdigen dat voldoende beweegt	Streefcijfer 50% in 2012, 2009 46%; stabiel
Percentage inactieven	Streefcijfer max. 5% in 2012, 2009 5,5%; stabiel

In de pijler 'Bewegen' gaat 15 procent van de financiële middelen om. Dat aandeel is in de periode 2006-2010 licht gegroeid. Op de langere termijn is een stijging van het aandeel mensen dat voldoende beweegt zichtbaar, maar die trends zet de laatste jaren niet verder door. In het aantal sportblessures is sprake van een gunstige ontwikkeling, maar ook die ontwikkeling lijkt de laatste jaren te stokken.

3.4 Pijler Meedoen

Het beleid over en rond 'Meedoen' is erop gericht om meer mensen te laten participeren in de sport, om de infrastructuur die daarvoor nodig is te versterken, en om negatieve aspecten van sport tegen te gaan en positieve ervan te ondersteunen (sociale uitsluiting versus sociale betekenis).

'Meedoen' neemt binnen het rijksportbeleid een centrale plaats in. In 2006 werd aan 'Meedoen' € 73 mln. besteed (62% van het budget), in 2010 € 79 mln. (55%). In totaal werd in de periode € 2006-2010 € 373 mln. aan 'Meedoen' besteed (61%). Het leeuwendeel van die middelen is geïnvesteerd in grote, meerjarige programma's ('BSI', 'BOS', 'MAJS', 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur'), met als weelgedig doel: het sporten en bewegen bevorderen, en de lokale infrastructuur rondom de sport versterken. De programma's worden opgezet met gemeenten en/of sportbonden die cofinancierden of middelen matchten en met kennis- en/of koepelorganisaties in uitvoerende of ondersteunende rollen (m.n. NISB, NOC*NSF en VSG, maar ook Gehandicaptensport Nederland, stichting Homosport Nederland, NCDO, Movisie e.a.).

Participatie

Het bevorderen van de sportdeelname behoort tot de kerndoelstellingen van het rijksportbeleid (zie ook hoofdstuk 2). De afgelopen jaren is hier sterk op ingezet, met een opeenvolging van stimuleringsmaatregelen: BSI 1999-2005, BOS 2004-2011, MAJS 2006-2010 en Impuls Brede scholen, sport en cultuur 2007-2014. Tezamen is/wordt in deze vier programma's € 458 mln. geïnvesteerd door het rijk en is € 522 mln. aan additionele financiering gerealiseerd/voorzien

vanuit met name gemeenten.²⁸ 'BSI' en 'BOS' betroffen eindige regelingen die zich op grote aantallen gemeenten (en provincies) richtten, waarbij het rijk concrete projectplannen cofinancierde. Het 'MAJS'-programma betrof een gericht stimuleringsprogramma waar een beperkt aantal bonden (9) en gemeenten (11) financiering kregen, met als voornaamste doel om de (allochtone) jeugd meer te laten sporten. De combinatiefunctionarissen-regeling, die overigens is voorzien als structurele maatregel, is opgezet om de relatie tussen onderwijs, sport en cultuur te versterken, maar fungeert in de praktijk ook om projecten die binnen BSI en later BOS waren opgestart, verder te laten voortbestaan.

In *Tijd voor sport* waren geen expliciete doelstellingen ten aanzien van de sportdeelname geformuleerd. Het beleid is er op gericht om de juiste voorwaarden te scheppen zodat zoveel mogelijk mensen kunnen deelnemen aan sport. In latere begrotingen is als streefdoel ('prestatie-indicator') opgenomen om sportdeelname en het lid zijn van een sportvereniging te laten stijgen (respectievelijk naar 66% en 37% in 2011). Daarnaast streeft de overheid na dat meer oudere sporters lid worden van een sportvereniging.

De evaluaties van de 'BSI' en 'BOS' programma's geven aan dat deze veel mensen bereiken. De betrokken gemeenten zelf zijn overwegend van mening dat de sportdeelname mede door de projecten is gestegen, al blijkt niet iedere doelgroep even gemakkelijk te bereiken. Het 'MAJS'-programma heeft ertoe geleid dat 27.000 kinderen lid zijn geworden van een sportvereniging. Deze groei kan direct worden toegeschreven aan de activiteiten van het programma zelf (zie onderstaand kader en annex 3). Desondanks is niet, zoals oorspronkelijk beoogd (VWS, 2005:37), de achterstand in de sportdeelname van de allochtone jeugd ingelopen (zeker niet bij meisjes). Het Jeugdsportfonds, mede gefinancierd door VWS, ondersteunde in 2010 bijna 20.000 kinderen in hun wens om te sporten.

Effectiviteit beleid II: Meedoen Alle Jeugd door Sport

In 2006 stelden de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI) het programma 'Meedoen Alle Jeugd door Sport' in. Het programma kende een looptijd tot en met 2010 en een investering van 70,5 miljoen euro. 538 verenigingen van negen bonden namen verspreid over elf gemeenten deel aan het programma. Doel van 'MAJS' was zoveel mogelijk (allochtone) jongeren, met name uit kansarme stadswijken, naar sportverenigingen toe te leiden en de betrokkenheid van ouders te vergroten. De activiteiten binnen het 'MAJS'-programma zijn uitgebreid gemonitord en geëvalueerd. Verenigingen hebben hiervoor meerdere malen gegevens opgeleverd over de ontwikkeling van hun ledentallen. Daarnaast zijn onder andere interviews afgenomen met direct betrokkenen. Uit dit monitor en evaluatie traject komt naar voren dat de betrokken bonden ruim 27.000 nieuwe (allochtone) jeugdleden wisten te werven, gemiddeld 50 per deelnemende vereniging. Die ledengroei was fors meer dan de ledengroei van verenigingen en bonden die niet aan het programma deelnamen. Daarmee kon worden aangetoond dat het 'MAJS'-programma aantoonbaar heeft bijgedragen aan de gerealiseerde ledengroei. Mede daardoor werd de samenstelling van het jeugdledenbestand van de participerende verenigingen iets meer een afspiegeling van de lokale bevolking. De betrokkenheid van allochtone ouders groeide, maar blijft een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. Verder heeft 'MAJS' bijgedragen aan een betere lokale samenwerking en sterkere sportverenigingen die meer naar buiten gericht zijn.

Bron: *Opbrengsten van Meedoen. Eindevaluatie programma Meedoen Alle Jeugd door Sport. Annex 3 bij Beleidsdoorlichting Sport. Nieuwegein/ 's-Hertogenbosch: Arko Sports Media/ W.J.H. Mulier Instituut.*

²⁸ BSI € 93 mln. rijk, € 141 mln. bonden, provincies, gemeenten; BOS € 81 mln. rijk, € 96 geschat overige; 'Meedoen Alle Jeugd door Sport' € 70,5 mln. rijk; 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur' € 213 mln. rijk, € 285 mln. gemeenten.

In 2007 was de sportdeelname gestegen tot 65 procent (2003: 61%). Daarmee heeft de overheid zijn zelf geformuleerde streefdoel voor 2011 zo goed als bereikt.²⁹ De metingen die na 2007 zijn verricht (TNO, CBS, MI) wijzen nog niet op een vanzelfsprekende voortzetting van de ingezette groei. Ouderen zijn meer aan sport gaan doen, maar lopen nog niet zo massaal bij sportverenigingen binnen als gehoopt. Om die doelstelling te bereiken zal zwaarder op deze doelgroep moeten worden ingezet.

In aanvulling hierop streeft de overheid na dat meer mensen lid worden van een sportvereniging. Op dat vlak worden nog weinig vorderingen geboekt. De SCP-cijfers die als maatstaf gelden, wijzen voor de periode 2003-2007 op een lichte daling. Dit betreft een ontwikkeling die begin jaren negentig al is ingezet (Kamphuis & Van den Dool, 2008). Cijfers die na 2007 beschikbaar zijn gekomen, zoals van sportkoepel NOC*NSF, suggereren op zijn best dat het aantal leden van sportverenigingen gelijke tred houdt met de bevolkingsomvang. Naast bonden waar het wat ledentallen betreft goed mee gaat (voetbal, golf, hockey en atletiek), zijn er bonden die moeite hebben om leden te behouden of te werven (racketsporten, zaalteamsporten, zwemmen en gymnastiek). Veel sporters prefereren het om alleen of in andere verbanden dan een sportvereniging te sporten. Ook die verbanden, zoals informele sportgroepen, kunnen overigens betekenisvol zijn, blijkt uit onderzoek (Van den Berg & Tiessen-Raaphorst, 2010).

Uit vrijwel alle onderzoeken blijkt dat mensen met hogere opleidingen en/of inkomens meer aan sport doen, en meer bewegen, dan mensen met lagere opleidingen en/of inkomens. Die verschillen blijken de afgelopen jaren nog nauwelijks kleiner te zijn geworden (Breedveld, 2006). De sport staat hierin niet alleen. Ook op andere beleidsterreinen – cultuur, volksgezondheid – zijn verschillen naar sociaal-economische status (SES) zichtbaar én betonen die verschillen zich tamelijk hardnekkig (SCP, 2009; Trimbos Instituut, 2010). Enerzijds legitimeert dit een beleid dat gericht is op ‘lage SES-groepen’. Anderzijds blijkt uit de genoemde cijfers dat het beleid dat tot op heden in deze was gevoerd, nog onvoldoende succesvol is gebleken.³⁰

Versterking infrastructuur

Versterking van de sportinfrastructuur vormt een belangrijke doelstelling van het rijkssportbeleid. De overheid wil bijdragen aan het scheppen van condities die ertoe bijdragen dat meer mensen de keuze maken om sportief actief te zijn of te blijven. De afgelopen jaren is ingezet op versterking van het gemeentelijke sportbeleid (met name ‘BSI’), op het bij de sport betrekken bij de school (‘BOS’; ‘Alliantie School en Sport’; ‘Impuls Brede scholen, sport en cultuur’; ‘Beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs’) en op versterking van sportverenigingen (‘Impuls Brede scholen, sport en cultuur’; ‘MAJS’; NOC*NSF-‘proeftuinen’). Daarnaast waren er specifieke projecten gericht op accommodaties en op de totstandkoming van een alternatief sportaanbod binnen wijken (*playgrounds* et cetera).

²⁹ Feitelijk is dit de indicator voor de algemene beleidsdoelstelling.

³⁰ Benoemd moet worden dat de laatste relevante metingen over de sportdeelname uit 2007 dateren.

Uit evaluaties van de 'BSI' en de 'BOS' blijkt dat lokale overheden door de programma's actiever sportbeleid zijn gaan voeren en dat de programma's een stimulans hebben betekend voor de lokale samenwerking. Verenigingen meekrijgen bleek bij beide programma's niet altijd gemakkelijk. Het 'MAJS'-programma heeft ertoe bijgedragen dat binnen 9 bonden 500 verenigingen zich inhoudelijk en organisatorisch konden versterken en dat er sprake was van intensiever contact tussen bond, vereniging én gemeente. De positieve resultaten van dat programma zijn breed verspreid en hebben ook de belangstelling gewekt van bonden en verenigingen die er niet bij betrokken waren.

Binnen 15 proeftuinen en 7 proeftuin-projecten (doelstelling: 12) wordt ervaring opgedaan met nieuwe vormen van aanbod en samenwerking die, op termijn, als het programma in 2011 is afgerond, kunnen worden ingezet voor andere verenigingen.

Versterking van sportverenigingen is een belangrijk doel van de regeling voor combinatiefunctionarissen. De regeling geldt als een van de omvangrijkste van de afgelopen jaren, zeker als gekeken wordt naar de mate van cofinanciering vanuit gemeenten. Mede door onvoorziene problemen als BTW-kwesties duurde het even aler de uitvoering van de regeling op gang kwam. Of de doelstelling van 2.250 fte aan combinatiefunctionarissen zal worden gehaald, moet nog blijken.³¹ Vooralsnog ligt de output van de impuls met 961 gerealiseerde fte per 1-1-2011 redelijk op schema (doelstelling: minimaal 1081). Cijfers over financiering voor 2012 zijn bemoedigend, maar geven nog geen garantie dat de 1.959 fte die nu voor 2012 worden verwacht ook zullen worden gerealiseerd. De eerste geluiden over de effecten van de regeling zijn positief, maar cijfers waaruit blijkt dat verenigingen sterk zijn geworden, zoals de regeling beoogt, laten nog op zich wachten.

In het VWS-sportbeleid vormen de omvang van het bewegingsonderwijs en de mate waarin dat vak door vakleerkrachten wordt gegeven geen aandachtspunten.³² Beide worden gezien als beleidsonderdelen van OCW. Vanuit de sector wordt gevraagd om investeringen in beide aandachtsterreinen.³³ Ook vanuit de politiek is gevraagd om beleid in deze.³⁴ Het beleid zoals weerspiegeld in onder andere de regeling voor combinatiefunctionarissen, zet vooral in op versterking van de aandacht voor sport binnen het onderwijs en de relatie tussen het onderwijs en 'de sport'. De oorspronkelijke doelstelling dat 'op 90 procent van de scholen elke leerling dagelijks kan sporten binnen en buiten schooltijd' (VWS, 2005::37), is een stap te ver gebleken. De doelstelling speelt geen rol meer in het beleid. Wel is, na een eerste aanzet daartoe in de 'Alliantie School en Sport', via het 'Beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs', een structuur opgericht om sport en onderwijs meer op elkaar te betrekken (het Platform Sport, Bewegen en Onderwijs) én om tot meer 'bewezen effectieve interventies' te komen. Het 'Beleidskader' heeft vooral op het MBO geleid tot een serie impulsen en tot een heroverweging van de positie van het sport en bewegen in het curriculum.

³¹ Oorspronkelijk 2500 fte. De verlaging hield onder andere verband met de problematiek rond de BTW, die het aanstellen van functionarissen duurder maakte dan verwacht.

³² Met uitzondering van het MBO, waar via het 'Beleidskader' aan de hand van pilots en experimenten wordt ingezet op instellingen die bewegingsonderwijs aanbieden als deel van het curriculum.

³³ Zie, onder andere, de recente '3+2' actie van de KVLO. <http://www.kvlo.nl/sf.mcgi?2486>.

³⁴ Bijvoorbeeld, de Motie Rijpsma (TK 2004-2005 29 800 XVI, nr. 88), die ten grondslag lag aan onder andere de 'Tijdelijke Commissie Brede Analyse' (Voogt, 2007).

Met middelen uit het 'MAJS-programma' heeft de KNVB bijgedragen aan de realisatie van zogeheten Cruyff Courts. In totaal waren er eind 2010 ruim 120 Cruyff Courts aangelegd. Deze blijken, net zoals dat geldt voor de Krajicek Playgrounds, een belangrijke bijdrage te leveren aan het in de wijk terugbrengen van de sport (Breedveld et al., 2009; Vermeulen et al., 2010). Op dit vlak zijn verder de nodige verkenningen en pilots uitgevoerd of geprogrammeerd. De eindresultaten daarvan worden in 2011 verwacht.

De investeringen in *playgrounds* vormen, met uitzondering van één tijdelijke, zwaar overtekende stimuleringsmaatregel³⁵, de enige investeringen vanuit de rijksoverheid in (breedtesport)accommodaties of in gymzalen. In het onderwijs lopen scholen tegen kwantitatieve en kwalitatieve accommodatietekorten aan in hun streven naar hoogstaand bewegingsonderwijs (Lucassen et al., 2010). Burgers blijken overigens tevreden over het accommodatieaanbod in ons land. Uit Europees onderzoek komt naar voren dat Nederlanders verhoudingsgewijs zeer tevreden zijn over het lokale sportaanbod.³⁶

Sociale uitsluiting en betekenis

Door burgers te laten participeren in sport en in sportvrijwilligerswerk, en door in te zetten op sterke verenigingen, draagt het sportbeleid bij aan het oplossen of verminderen van uiteenlopende maatschappelijke en persoonlijke kwesties.³⁷ Voorwaarde daarbij is dat de sport zelf ook zo is georganiseerd, dat ze die rol zinvol kan vervullen. Binnen 'Meedoen' is er veel aandacht voor beleid dat er expliciet op is gericht om negatieve aspecten van sport (uitsluiting en dopinggebruik) tegen te gaan, en positieve aspecten van sport (sportiviteit en respect) te versterken. In *De kracht van sport* is hier nader accent op gelegd. In vergelijking met de andere 'Meedoen'-thema's is het budget voor dit thema beperkt (€ 39 mln. over periode 2006-2010, 11 procent van de totale aan 'Meedoen' bestede middelen). Bijna de helft daarvan (€ 19 mln.) is bestemd voor de ondersteuning van de gehandicaptensport. Dit beleid wordt gecoördineerd door Gehandicaptensport Nederland (GN, voorheen Nebas-NSG). Met 43 bonden zijn afspraken gemaakt over organisatorische integratie.³⁸ Rond het speciaal onderwijs en rond zorginstellingen zijn meerjarige projecten opgezet, respectievelijk 'Special Heroes' naar aanleiding van succesvolle pilots in Gelderland, en 'Zo kan het ook!'. Beide programma's liggen op schema. Veiligstelling van de financiering van de 'vervoersregeling' geldt als een belangrijke beleidsuitdaging.

³⁵ De regeling 'Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en sportaccommodaties' (zie annex 1 bij Beleidsdoorlichting Sport, paragraaf 3.2.5).

³⁶ <http://www.mulierinstituut.nl/nieuws/?ID=390>. Zie ook TNS Opinion and Social (2009).

³⁷ Het is hier niet de plaats om op alle maatschappelijke betekenissen van sport in te gaan noch op de wijze waarop die betekenis tot stand komt (zie Van Bottenburg en Schuyt, 1996, Breedveld, 2003 en NOC*NSF, 2009 voor overzichten). Hoewel de evidentie op dit punt minder 'hard' is dan bij de relatie tussen sport en gezondheidsbevordering, is er voldoende en groeiende evidentie dat 'sport' een positieve bijdrage levert aan tal van beleidsterreinen en persoonlijke zorgpunten, zoals cohesie, integratie, zelfvertrouwen en een positief zelfbeeld, leerprestaties, schooluitval, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

³⁸ Organisatorische integratie is het proces waarbij een sportbond zelf de verantwoordelijkheid neemt om een sportaanbod te organiseren voor gehandicapte sporters.

Dopinggebruik vormt een gezondheidsrisico en schaadt het positieve imago van de sport. In de periode 2006-2010 is € 9 mln. uitgegeven aan beleid om het dopinggebruik terug te dringen. De Dopingautoriteit voert dit beleid uit. In 2010 werden 2.805 dopingcontroles uitgevoerd, waarvan 2.055 voor het nationaal programma (doelstelling: 2000). Het aantal sancties bedraagt 23, dat is 1 procent. Dat was ook de doelstelling zoals oorspronkelijk geformuleerd, maar door een andere berekeningswijze valt niet vast te stellen of dat doel ook is gehaald. De beschikbare cijfers geven tussen 2006 en 2007 en tussen 2008 en 2010 geen noemenswaardige verschuivingen te zien in het percentage dopingovertradingen.³⁹ Binnen de breedtesport speelt doping vooral een rol in de fitnesswereld. Van de beoefenaars blijkt 8 procent in 2009 doping te hebben gebruikt. Onbekend is of er sprake is van een toename. Het preventieve beleid van De Dopingautoriteit richt zich op instructeurs en op de sporters zelf.

Het oorspronkelijke plan om te komen tot een keurmerk 'moderne sportvereniging' (VWS, 2005: 37) is losgelaten. Grootste project (goed voor bijna de helft van de resterende middelen) is het 'Masterplan Arbitrage'. De daarin geformuleerde doelstelling om in 10 takken van sport 90 procent van de wedstrijden door scheidsrechters te laten leiden, is inmiddels gehaald. Het imago van de functie van scheidsrechter is tussen 2007 en 2009 licht verbeterd. Wel haken velen nog af vanwege de onprettige atmosfeer die men ervaart. Via onder andere het programma 'Sportiviteit en respect' werkt de hockeybond eraan dat dergelijke misstanden minder voorkomen. Het programma is in 2009 gestart en loopt door tot eind 2011, en is een direct gevolg van verkennende inventarisaties die VWS het SCP liet uitvoeren in 2007 en 2008. In aanvulling hierop voert stichting Homosport Nederland meerdere projecten uit om homoseksuelen beter geaccepteerd te krijgen. Dit heeft onder ander geleid tot de 'Alliantie gelijkspel'. Naast VWS was ook OCW hierbij betrokken. De weinige cijfers die er zijn, suggereren tussen 2008 en 2010 nog geen verbetering van de homoacceptatie in de sport.

VWS zet verder in op een toename van het aandeel sportvrijwilligers (prestatie-indicator 13% in 2011). Tussen 2003 en 2007 was er sprake van een lichte daling (11% in 2003, 10% in 2007). Cijfers van na die tijd laten geen eenduidig beeld zien in het aandeel vrijwilligers. Er is vanuit de rijksoverheid geen specifiek programma geformuleerd om de geformuleerde doelstelling te bereiken. Wel is er beleid om meer allochtone vrouwen te betrekken bij het sportvrijwilligerswerk. Twee bonden waren hierbij betrokken (KNVB en KNGU). In de eerste fase kwam aan het licht dat bonden nog veel expertise missen. Het project loopt nog tot eind 2011.

Op nationaal niveau neemt de genderdiversiteit in sportbesturen toe. In 2010 was 21 procent van de Olympische bondsbestuurders vrouwelijk, tegen 10 procent in 2002. Binnen het project 'Diversiteit in sportbesturen' wordt hier aan gewerkt.

Als onderdeel van het 'MAJS'-programma zijn projecten opgestart om sport in te zetten in behandeltrajecten voor kinderen met een jeugdzorgindicatie. Bij 9 bonden zijn 46 projecten

³⁹ Achteraf kan de vraag worden gesteld of die doelstelling wel zo gelukkig is gekozen. Een stringenter dopingbeleid wordt wenselijk geacht. Dat kan leiden tot een (gewenste) toename van het aantal sancties, terwijl het beleid juist inzette op een daling.

opgezet waar in totaal 1.200 kinderen aan deelnamen. De pilots laten positieve resultaten zien. Het gedrag van de deelnemende kinderen verbetert. Belangrijke voorwaarden zijn deskundig kader, draagvlak, heldere afspraken en financiële continuïteit. Bepleit wordt om het concept verder te ontwikkelen.

Conclusie pijler Meedoen

Onderstaand zijn de kernbevindingen over ‘Meedoen’ samengevat.

Meedoen	
2de operationele doelstelling (meedoen)	Via de sport ontmoeten mensen elkaar, doen mensen mee aan maatschappelijke activiteiten en gaan mensen respectvol met elkaar om
Investering 2006-2010 (mln. euro)	373,3
Prestatie-indicatoren:	
Percentage van de bevolking dat lid is van een sportvereniging	Streefcijfer 38% in 2011, 2007 34%; trend neerwaarts
Percentage van de bevolking dat als vrijwilliger actief is in de sport	Streefcijfer 13% in 2012, 2007 10%; stabiel

‘Meedoen’ is het grootste onderdeel van het sportbeleid. Het beleid richt zich op het verhogen van de sportdeelname, op het versterken van de sportsector en het vergroten van de maatschappelijke betekenis door sport. De prestatie-indicatoren die voor dit onderdeel van het sportbeleid zijn vermeld laten nog niet overtuigend zien dat het beleid bereikt wat het wil bereiken. Wel is de sportdeelname de afgelopen jaren gestegen en is door een reeks van maatregelen gewerkt aan de versterking van de sportinfrastructuur en aan het vergroten van de maatschappelijke betekenis door sport. Voor de meeste opgestarte projecten geldt dat geformuleerde outputdoelstellingen zijn gehaald.

3.5 Pijler Presteren

Het beleid gericht op presteren kent als operationele doelstelling dat de topsport in Nederland symbool staat voor ambitie, dat het een bron van ontspanning is en bijdraagt aan ons nationaal imago in binnen- en buitenland. Dit beleid kent twee belangrijke ankerpunten. Een deel van het beleid is erop gericht om betere voorwaarden te scheppen voor Nederlandse talenten en topsporters in hun doel om de top te bereiken. Het andere deel van het beleid is gefocust op het binnenhalen van topsportevenementen en de realisatie van de daarbij behorende accommodaties. In de begroting zijn door de jaren heen steeds grotere bedragen gereserveerd voor deze pijler (€ 25 mln. in 2006, € 32 mln. in 2010 – totaal 2006-2010 € 152 mln.). Procentueel is het aandeel ‘Presteren’ binnen de begroting echter licht gedaald (26% in 2006, 21% in 2010). De feitelijke uitgaven vertonen een grilliger verloop, al is de trendlijn dat de uitgaven meegroeien met het totale budget.

Ter legitimatie van een rijkstopsportbeleid wordt gewezen op de inspiratie die van topsport uitgaat. Gesteld wordt dat aansprekende topsportprestaties burgers stimuleren om meer uit zichzelf te halen.⁴⁰ Dat past in een beleid waarin de overheid zich terugtrekt en waarin veel betekenis wordt toegekend aan eigen verantwoordelijkheid en investeringen (in zichzelf, in een bedrijf). Verder wordt gesteld dat de prestaties van Nederlandse sporters een belangrijke bron van trots en onderlinge verbondenheid zijn. Die stelling werd in 2010 zowel door mediabeelden rond de verloren WK finale als door wetenschappelijk onderzoek onderschreven, zij het dat in het laatste werd geconstateerd dat trots en verbondenheid door sport maar weinig variëren met de prestaties van Nederlandse sporters (Elling et al., 2010).

Prestatiebevordering

De rijksoverheid heeft ervoor gekozen om niet zelf met een eigen topsportdoelstelling te komen, maar hierin het beleid van de sport te volgen. De overheid steunt de sportsector (lees: NOC*NSF) in zijn ambitie om tot de top-10 van de wereld te willen behoren. Voor de Paralympische sport geldt als doelstelling om de prestaties op een hoger niveau te brengen.

Om dat doel te bereiken zijn verschillende programma's gestart. De meeste daarvan ('Coaches aan de Top', 'Talentontwikkeling', 'Stipendium voor topsporters') zijn al in 2006 gestart. De doelstellingen zijn grotendeels gerealiseerd. Dat geldt voor het aantal aangestelde coaches (91, doelstelling: 75), LOOT-scholen (29, doelstelling: 20), en in mindere mate ook voor het aantal sporters dat gebruik maakt van de stipendiumregeling (329, doelstelling: 350).⁴¹ In 2008 is daar beleid bij gekomen om Centra voor Topsport en Onderwijs (CTO) in te richten. In 2010 zijn er 4 gerealiseerd. In Heerenveen, Amsterdam, Eindhoven en Arnhem (Papendal) zijn 522 sporters en 28 sportbonden betrokken bij de CTO's. Verder zijn er, na succesvolle pilots, 26 zogeheten talentcoaches aangesteld bij 12 bonden. Het aantal geregistreerde talenten stijgt snel, mede doordat meer bonden meewerken aan de ontwikkelde registratiesystemen. Binnen de Paralympische sport werpt de organisatorische integratie zijn vruchten af. Verder wordt geïnvesteerd in een betere zoektocht naar Paralympisch talent.

In 2006 is InnoSportNL opgericht om de innovatie in de sport te versterken. Na een aanloop die iets meer tijd vergde dan gedacht, zijn inmiddels een kleine 50 projecten gestart, waarvan een vijfde inmiddels is afgerond, en nog meerdere projecten in voorbereiding zijn. Dat heeft onder andere geleid tot nieuwe producten zoals een rekenmodel om de waarde van sport in de wijk te berekenen, systemen voor koeling van atleten en een zwemstartmonitorsysteem. Verder zijn vijf 'Innolabs' opgestart.⁴² Het streefcijfer van 58 procent cofinanciering door het bedrijfsleven is gerealiseerd (2008: 61%, 2010: 85%). In een rapport van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen wordt geconstateerd dat de innovatie in de sport nog kan verbeteren door meer

⁴⁰ Een stelling die overigens vooral leunt op gevoelsmatig bewijs: sporters zijn in toenemende mate mensen waar tegenop gekeken wordt. 'Hard' empirisch onderzoek waarin op microniveau een relatie wordt gelegd tussen prestaties van topsporters en ambitie- en aspiratieniveaus van burgers, is echter nog schaars. Wel is duidelijk dat in landen waar excelleren meer wordt beloond, zoals in de V.S., mensen meer eigen verantwoordelijkheid nemen en zich meer inzetten (CPB/SCP, 2006).

⁴¹ Dat het aantal stipendia achterblijft hangt samen met het feit dat de eisen zijn aangescherpt.

⁴² Eindhoven, Tongelreep, zwemmen; Heerenveen, Thialf, schaatsen; 's-Hertogenbosch, Flik-flak, turnen; Eindhoven, sport en bewegen; Scheveningen, zeilen.

aandacht te besteden aan de vermarkting van kennis, de participatie van bedrijven en investeringen in hbo- en wo-opleidingen (Nauta et al., 2011). De looptijd van het Innosport-project is verlengd, en loopt nu tot en met 2013.

De graadmeter waaraan het internationale succes wordt afgemeten is in de geëvalueerde periode aangepast. Momenteel kijkt men vooral naar het Olympische medailleklassement. Zo bezien is Nederland sinds 1988 (Seoul, 22ste) steeds beter gaan presteren, met 2000 (Sydney, 8ste) als voorlopig hoogtepunt. Dat jaar is tot nu toe het enige waarin Nederland in de beoogde top-10 eindigde. In 2004 (Athene) eindigde Nederland als 18ste en in 2008 (Beijing) als 12de. Bij de wintersporten behoort Nederland wel structureel tot de top-10.⁴³

Bij de Paralympische zomerspelen behaalde Nederland in Beijing een 19de plaats in het medailleklassement. Dat was aanmerkelijk beter dan in 2004 in Athene (27ste), maar niet zo goed als in Atlanta 1996 (8ste⁴) of Barcelona 1992 (9de). Bij de Paralympische winterspelen van Turijn (2006) was Nederland niet vertegenwoordigd. In Vancouver (2010) was Nederland wel vertegenwoordigd, maar werd geen medaille gewonnen.

Het is niet eenvoudig om te bepalen in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan de successen van de afgelopen jaren. Vast staat dat de hoge eindklassering van Sydney mede werd bepaald door een lichting uitzonderlijk succesvolle sporters (Pieter van den Hoogenband, Inge de Bruijn, Leontien van Moorsel en Anky van Grunsven). In de serie 'Topsportklimaatmetingen' geven sporters, coaches en topsportcoördinatoren aan dat er sprake is van structurele verbeteringen in het topsportklimaat. Die verbeteringen bestrijken de hele periode 1998-2008. Een deel van de genoemde verbeterpunten (financiële situatie coaches) is met de bestaande programma's inmiddels ingelost. In 2010 heeft NOC*NSF aangedrongen op aanpassingen in stipendiumregeling (NOC*NSF, 2010). In 2004 werd de regeling nog positief geëvalueerd. De regeling heeft er onder andere toe geleid dat topsporters meer tijd konden investeren in hun sport.

Een recente evaluatie van 'Coaches aan de Top' laat zien dat de betrokkenen de regeling zeer positief hebben gewaardeerd (zie annex 4 en kader p. 51). Met name binnen kleinere bonden heeft de regeling in belangrijke mate bijgedragen aan een professionalisering van het topsportbeleid. Het beleid rondom CTO's en LOOT-scholen is nog niet formeel geëvalueerd.

In 2010 heeft NOC*NSF meer focus, meer eigen beslisruimte en heldere keuzes in het topsportbeleid bepleit (NOC*NSF, 2010). Ook zijn meer middelen aangevraagd, onder andere om de bestaande stipendiumregeling uit te bouwen. Volgens NOC*NSF is een extra investering van € 30 mln. per jaar nodig om de top-10 positie te realiseren, mede vanwege de toenemende internationale concurrentie (medaille wedloop).

⁴³ Bij de winterspelen eindigde Nederland de afgelopen jaren als 9de, 10de en nog eens 10de, respectievelijk in Salt Lake City 2002, Turijn 2006 en Vancouver 2010.

Effectiviteit beleid III: Coaches aan de Top

Sinds 2007 heeft NOC*NSF - met financiering vanuit het ministerie van VWS - de regeling 'Coaches aan de Top' ingevoerd. De regeling kende een looptijd tot en met 2010 en een investering van in totaal € 22,9 miljoen. Doel van de regeling was vooral gelegen in het waarborgen van de continuïteit en de kwaliteit van het sporttechnisch kader bij bonden en het versterken van de rechtspositie van coaches door het realiseren van een basissalaris en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. De regeling 'Coaches aan de Top' is in 2010 door onderzoekers van het Mulier Instituut geëvalueerd. Hiertoe heeft een documentanalyse plaatsgevonden, zijn bondscoaches en technisch directeurs van de bij de regeling betrokken sportbonden geïnterviewd en is er een drietal focusgroeps gesprekken gehouden (met huidige coaches, topsportcoördinatoren en voormalig coaches). Uit de resultaten komt naar voren dat de regeling er voor de meeste sportbonden toe heeft bijgedragen dat (meer) coaches onder betere voorwaarden zijn aangesteld. Dit heeft geleid tot betere topsportprogramma's en betere begeleiding van topsporters. In 2007 maakten 67 coaches (60,5 fte) deel uit van de regeling, in 2010 waren dit er 98 (91 fte). Voor diverse sportbonden is de regeling letterlijk een 'vertrekpunt' geweest voor het maken van een professionaliseringsslag.

Bron: *Coaches aan de Top: Evaluatie van de regeling. Annex 4 bij de Beleidsdoorlichting Sport*, 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Evenementen en accommodaties

De organisatie van grote evenementen vormt een stimulans voor de betreffende sport en kan economisch en sociaal van betekenis zijn. De rijksoverheid ondersteunt bonden en gemeenten in hun doel om meer evenementen binnen te halen en om te investeren in de bijbehorende accommodaties. In de periode 2006-2010 is daar € 40 mln. in geïnvesteerd (26% van de uitgaven aan 'Presteren'). Daarmee zijn gemiddeld 26 topsportevenementen per jaar ondersteund (doelstelling: 15), waaronder meerdere EK's en WK's. De rijksoverheid baseert zich bij het maken van haar keuzes onder andere op informatie van sportkoepel NOC*NSF (zoals de evenementenkalender).

In 2009 kwam NOC*NSF met het Olympisch Plan 2028. In de jaren daarvoor heeft de rijksoverheid de sport financieel ondersteund om met dit plan te komen. Na het uitbrengen van het plan heeft de overheid in een kabinetsstandpunt haar eigen positie bepaald. De overheid heeft het plan niet mede ondertekend. Wel heeft ze op andere wijzen steun betuigd aan het plan. Dat is gebeurd door in het kabinetsstandpunt zodanig doelen en woorden te kiezen dat beide documenten nadrukkelijk in elkaars verlengde bleven liggen, door middelen ter beschikking te stellen om de organisatiestructuur op te bouwen en waar nodig onderzoek te laten uitvoeren, en door actief bij te dragen aan een positieve discussie tussen de sport en de rijksoverheid. Onder andere door het aanstellen van een aanspreekpunt voor het Olympisch Plan 2028 vanuit de overheid en door zitting te nemen in de *Council*. De beschikbare middelen (€ 4,5 mln. in 2006-2010) zijn onder meer geïnvesteerd in een 'Beleidskader pilot sportevenementen' en in een bid voor het WK voetbal.

Voor het 'Beleidskader pilot sportevenementen' zijn inmiddels geschikte evenementen geselecteerd. De pilots concentreren zich op het vergroten van de maatschappelijke betekenis van evenementen, onder andere voor de lokale sport. De eerste uitkomsten worden in 2012 verwacht.

De steun aan het WK-bid heeft er niet toe geleid dat Nederland het WK voetbal van 2018 kreeg toegewezen. De verantwoordelijkheid voor het bid lag bij de betreffende bid-organisatie. De overheid heeft de organisatie ondersteund met financiële middelen, en verder met het nodige

lobby-werk (inspanningen tot en met minister-presidenten). Er zijn toezeggingen gedaan om mee te helpen zoeken naar oplossingen voor financiële en logistieke kwesties, gesteld dat het WK-2018 zou worden toegewezen. Zoals bijvoorbeeld in het geval van de bouw van nieuwe stadions.

Conclusie pijler Presteren

Onderstaand de centrale bevindingen ten aanzien van de pijler ‘Presteren’.

Presteren

3 ^e operationele doelstelling (presteren)	De topsport staat in Nederland symbool voor ambitie, is een bron van ontspanning en draagt bij aan ons nationaal imago in binnen- en buitenland
Investering 2006-2010 (mln. euro)	151,7
Prestatie-indicatoren:	
Topsport landenklassering	Streefcijfer top tien in 2010, 2008 9 ^{de} ;
Medaillespiegel Olympische Zomerspelen	Streefcijfer top tien in 2010, 2008 12 ^{de} ; fluctuerend
Medaillespiegel Olympische Winterspelen	Streefcijfer top tien in 2010, 2010 10 ^{de} stabiel

Ten aanzien van de gestelde prestatie-indicatoren blijkt het beleid niet ver van zijn streefdoelen af te zitten of die soms al te hebben gehaald. Topsporters tonen zich steeds positiever over het topsportklimaat, mede door enkele nieuw opgezette faciliteiten (zoals uit het ‘Coaches aan de Top’-programma). Nederland haalt met redelijk succes nieuwe evenementen binnen. In het Olympisch Plan 2028 zijn ambitieuze doelstellingen verwoord, ook of met name ten aanzien van ‘Presteren’. Mede gezien de toenemende concurrentie is niet zeker of die met de huidige inzet van middelen kunnen worden gerealiseerd.

4. Het sportbeleid nader besproken

Om in bredere zin te reflecteren op de achtergronden, doelstellingen, effectiviteit en eventuele neveneffecten van het rijkssportbeleid zijn vijftien gesprekken gevoerd met personen die nauw betrokken waren bij de totstandkoming en uitvoering van dat beleid (zie bijlage 2 voor de lijst van geïnterviewde personen). De gesprekken hadden twee centrale vragen: doet de rijksoverheid wat zij moet doen, en doet zij dat goed? De eerste vraag is vooral gericht op het vaststellen van draagvlak in het sportbeleidsveld voor de hoofddoelstellingen van het nationale sportbeleid – kan men zich daarin vinden, mist men daarin iets, zijn er terreinen waar de rijksoverheid zich manifesteert waar dat niet nodig of gewenst is? Bij de tweede vraag gaat het erom inzicht te krijgen in de wijze waarop de rijksoverheid de hoofddoelstellingen van het sportbeleid probeert te verwezenlijken. Vragen die hier zijn gesteld betreffen de middelen (te onderscheiden naar kennis, financiën en wet- en regelgeving) die de rijksoverheid inzet, de sturingskracht van de rijksoverheid, de meting van effectiviteit en de mogelijke neveneffecten van het beleid.

Wat hieronder volgt betreft meningen en percepties van vertegenwoordigers van relevante partijen in het sportbeleidsveld. Die kunnen gekleurd zijn door belangen en voorsprong of achterstand in kennis, maar maken wel duidelijk hoe het sportbeleidsveld tegen het sportbeleid van het rijk aankijkt. Dat is van belang omdat vanwege de relatieve autonomie van de sport en de overwegend faciliterende vorm van beleidsvoering waarbij het sportbeleid alleen effectief kan zijn wanneer het gedragen wordt door het sportbeleidsveld. In dit hoofdstuk moet duidelijk worden of, en in welke mate, dit het geval is. Verder helpen de interviews om meer inzicht te krijgen in effectiviteit en doelmatigheid van dat beleid. Dat zijn de lastig te beantwoorden vragen 8 en 9 van deze beleidsdoorlichting.

4.1 Hoofddoelstellingen sportbeleid VWS

De respondenten is gevraagd in hoeverre ze zich konden vinden in de hoofddoelstellingen van het nationale sportbeleid ('Bewegen', 'Meedoen', 'Presteren'), zoals vastgelegd in *Tijd voor sport*. Subvragen waren onder meer of ze onderwerpen/doelstellingen misten, of ze bepaalde doelstellingen overbodig vonden en of het van toegevoegde waarde is dat juist het rijk deze doelstellingen hanteert.

Duidelijk is dat er bij de respondenten een zeer breed draagvlak is voor rijksbeleid op het terrein van de sport. Men beziet sport als een gezonde en zinvolle activiteit, met een aantal positieve maatschappelijke effecten. Hoewel niet altijd expliciet zo gezegd, signaleert men diverse vormen van marktfalen en ziet men sport als deels collectief en deels verdienstelijk goed, en leidend tot overwegend positieve externe effecten. Daarnaast worden er negatieve externe effecten gesignaleerd, zoals doping, vandalisme, slechte arbeidsomstandigheden en discriminatie. Ook voor het tegengaan van dit soort effecten acht men overheidsoptreden nodig en gerechtvaardigd.

Bij de totstandkoming van de nota *Tijd voor sport* is er veel overleg geweest met deskundigen en belanghebbenden in de sportsector over de wenselijke prioriteiten in het sportbeleid. Dat betaalt zich uit in het feit dat het veld zich kan vinden in de vigerende hoofddoelstellingen van

het rijksbeleid. Respondenten zien duidelijk de toegevoegde waarde van dit rijksbeleid en signaleren een activerende werking ervan op provinciaal en lokaal niveau.

Bij de vraag of men doelstellingen mist, waarbij soms expliciet de link werd gelegd naar de vorige nota *Wat sport beweegt* (VWS 1996) waarin 10 beleidsthema's waren geformuleerd, is de reactie over het algemeen dat het goed is dat er 'focus' is in het beleid. Men ziet dat sport verbindingen heeft met heel veel andere beleidsterreinen, men ziet graag 'sportinclusief' beleid, maar onderschrijft dat het sportbeleid zich in de hoofddoelstellingen richt op bewegen, meedoen en presteren. Daarmee is nationale sportbeleid helderder geworden in wat het voorstaat, en meer in overeenstemming met de omvang van het beschikbare budget.

Er is door enkele respondenten gewezen op de mogelijke spanningen die kunnen ontstaan tussen de stimulering van sport als relatief autonome, zelfgeorganiseerde activiteit en de instrumentele inzet van sport voor maatschappelijke doelstellingen. Ten eerste blijft het ingewikkeld om de (causale) relatie aan te tonen tussen sportstimulering en sportdeelname enerzijds, en de beoogde maatschappelijke effecten anderzijds. Ten tweede krijgen de autonome sportorganisaties een taak opgelegd bij de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, waarbij niet altijd even goed lijkt te zijn nagedacht wat dit precies betekent voor die sportorganisaties. Anders gezegd, het rijk kan wel fraaie en gekwantificeerde doelstellingen formuleren, maar dient zich te realiseren dat het zelf beschikt over beperkte sturingsmiddelen en het voor het halen van die doelstellingen afhankelijk is van een autonoom sportveld. Min of meer hetzelfde punt werd gemaakt wanneer werd opgemerkt dat het behalen van maatschappelijke doelstellingen door of via de sport, wel veronderstelt dat mensen deelnemen aan sport. Dat impliceert dat het stimuleren van de sportdeelname en ondersteunen van sportverenigingen, -bonden en -koepels in hun primaire taak het organiseren van de sport, moet worden beschouwd als een voorwaarde sine qua non voor het bereiken van die maatschappelijke doelstellingen. Het stimuleren en ondersteunen van de sport(organisaties) kan daarmee worden beschouwd als instrument voor de uitvoering van het sportbeleid. In het verlengde hiervan werd een enkele keer de vraag opgeworpen of het wel zo 'logisch' is dat instellingssubsidies in de sportwereld in 2004 zijn 'afgeschaft'.

Wat opviel is dat het merendeel van de respondenten bij deze eerste vraag naar de 'inhoud' van het beleid, vrijwel direct begon over de 'uitvoering' van het beleid, waarbij bijna altijd het woord 'regie' viel. Men ziet hier heel duidelijk een 'taak' voor de rijksoverheid. Omdat uiteindelijk 'regie' geen doel op zich is, maar gewenst of zelfs nodig om de inhoudelijke doelstellingen op het vlak van bewegen, meedoen en presteren te bereiken, komt dit hieronder terug in de paragraaf 4.3 'Sturingskracht'. Een aanpalend punt, dat ook uitgebreider in die paragraaf zal worden besproken, is de ontwikkeling van een 'sportsector' of sport als 'branche'. Ook hier is dat bij nader inzien niet zozeer een doel op zichzelf, maar wordt het gezien als noodzakelijke voorwaarde voor kwaliteitszorg en -verbetering, en daarmee voor vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de sportsector in het realiseren van de beleidsmatig nagestreefde doelstellingen.

Tot slot zij opgemerkt dat in de beleving van een aantal respondenten het positieve kabinetsstandpunt ten aanzien van het Olympisch Plan 2028 het vigerende (rijks)overheidsbeleid op het terrein van de sport weergeeft. Als zodanig lijkt het kabinetsstandpunt de eerdere nota's *Tijd voor Sport* en *De kracht van sport* te hebben 'verdrongen'.

4.2 Middelen

De respondenten is gevraagd of in hun ogen de rijksoverheid beschikt over voldoende kennis, financiën en wet- en regelgeving om de doelstellingen van het rijkssportbeleid te kunnen realiseren. Zo niet, aan welke middelen het dan schort, waarom die middelen in onvoldoende mate beschikbaar zijn, en hoe de situatie verbeterd zou kunnen worden.

Kennis

Over het algemeen is men redelijk te spreken over de voor het beleid beschikbare kennis. Men heeft de indruk dat we met de beschikbare kennis de ontwikkelingen in sportdeelname goed kunnen volgen en dat wellicht beter doen dan in sommige andere landen of andere beleidssectoren.⁴⁴ Bij 'Bewegen' is veel kennis beschikbaar over oorzaken van bewegingsarmoede en waarom en hoe bewegen leidt tot langer gezond leven. Bij 'Presteren' bestaat in algemene zin een behoorlijk goed beeld hoe het beleid effectiever te maken, maar is er wel een heel grote en uit de aard der zaak continue uitdaging om per tak van sport uit te vinden hoe daar de kans op medailles te vergroten. Bij 'Meedoen' is de beschikbare kennis vooral beschrijvend en is meer inzicht in de werking en effectiviteit van beleidsmaatregelen gewenst en nodig: wanneer werkt nu wat, onder welke omstandigheden, bij welke doelgroepen? Daarbij wordt erkend dat de vraagstukken erg complex zijn. Er zijn vaak zoveel invloeden werkzaam, dat het erg moeilijk is het effect van sportbeleid apart te bepalen, los van die andere invloeden.

De meeste respondenten geven aan dat het beleid tegenwoordig meer kennisgedreven is dan vroeger. Dit wordt onderbouwd door te verwijzen naar evaluatiestudies en het feit dat nieuw beleid vrijwel altijd gepaard gaat met een vorm van monitoring. Er is brede instemming met deze ontwikkeling.

Als men kijkt naar *Tijd voor sport* en de daarop volgende nota's, dan ontbreekt in die nota's zelf een onderbouwing van het beleid, en in het bijzonder de inzet en omvang van het type beleidsinstrumenten, aan uitkomsten van onderzoek naar voorgaand beleid of de werkzaamheid van de voorgestelde beleidsinstrumenten. Hiernaar gevraagd gaven betrokkenen aan dat de aan *Tijd voor sport* voorafgaande nota *Wat sport beweegt* uit 1996 was 'uitgewerkt' en dat het nationale sportbeleid (politiek) was 'weggezakt' en een impuls behoeft. *Tijd voor sport* was dus niet primair een reactie op de uitkomsten van de evaluatie van bestaand beleid, maar meer bedoeld om het sportbeleid opnieuw politiek profiel te geven en te actualiseren. Die actualisering blijkt onder meer uit de hogere prioriteit die aan topsport (presteren) is gegeven, passend in de 'post-Sydney' sfeer waarin steeds vaker over Olympische ambities werd gesproken.

Op de vraag waarom de beschikbare kennis niet altijd (zichtbaar) werd en wordt ingezet zijn twee antwoorden gegeven. Ten eerste is opgemerkt dat met het beleid en de inzet van

⁴⁴ Zie in dat opzicht hetgeen hierover wordt vermeld in de *Kennisagenda sport 2011-2016* (Breedveld et al., 2010), waarin overigens ook de nodige witte vlekken en kennishiaten worden benoemd.

beleidsinstrumenten vaak meerdere doelen moeten worden gediend, en dat het sportbeleid niet te vangen is in éénduidige of enkelvoudige oorzaak-gevolg relaties. Een voorbeeld is het topsportbeleid. Wanneer men de doelstelling 'Presteren' operationaliseert als een plaats bij de top-10 op de Olympische medaillespiegel, dan kan men vervolgens gaan uitrekenen welke sporten de meeste kans op medailles opleveren, en de ondersteuning van de topsport beperken tot die sporten. Dat is effectief, doelmatig en optimaal gebruik maken van beschikbare kennis. Maar dan blijkt dat veel partijen dit als een veel te vergaande 'verenging' of 'versmalling' zien van topsportbeleid. Men ziet *self-fulfilling prophecies* en wijst op het verschil tussen korte en lange termijn. In elke sport kunnen talenten ontstaan die, mits vroeg gescout en goed begeleid, kunnen uitgroeien tot medaillewinnaars in de toekomst. Men acht het dan 'rechtvaardiger' dat alle sporten in principe in aanmerking komen voor een bepaalde vorm van ondersteuning in hun topsportbeleid. Velen lezen in het topsportbeleid sowieso een breder streven naar excellentie en talentontwikkeling voor iedereen, en men wijst naar de voorbeeldwerking van de topsport en het belang ervan voor de Holland-promotie. Kortom, men waarschuwt voor een fixatie op een operationele doelstelling, waarvoor wellicht een 'bewezen' aanpak bestaat om die te realiseren, maar die uiteindelijk toch een veel te beperkte invulling geeft van wat met het topsportbeleid wordt beoogd.

Ten tweede is hier opgemerkt dat het sportbeleid een relatief grote mate van beleidsvrijheid heeft, omdat er geen wettelijke basis is. Meer dan in andere beleidsterreinen geldt bij sport dat de verantwoordelijke politici de vrijheid hebben hun eigen accenten aan te brengen in het sportbeleid, daar er geen wet- of regelgeving is die voorschrijft wat te doen. Nieuwe bewindspersonen kunnen op grond van actuele en/of politieke overwegingen afwijken van de inzet van het beleid van hun voorganger, los van de vraag of dat beleid wel of niet effectief was. Door sommige respondenten wordt hierbij aangetekend dat dit kan leiden tot een focus op *quick wins*, ten koste van de continuïteit in het beleid en het behalen van lange termijneffecten met structureel (volgehouden) beleid.

De vraag of er ook wel eens beleid wordt ontwikkeld waarbij op voorhand de effectiviteit niet 'bewezen' is, wordt positief beantwoord. Vooral op het vlak van 'Meedoen' wordt sport soms ingezet op basis van aannames. Redenen die hiervoor werden genoemd zijn een gebrek aan een alternatief, de positieve uitstraling van sport, en omdat niemand er bezwaar tegen heeft. Ook werd gesteld dat wachten op wetenschappelijk bewijs soms te lang duurt, zeker als men zelf de gunstige werking van sport 'ziet'.

Financiën

Er wordt ten aanzien van bepaalde zaken in de sport wel een tekort aan geld gesignaleerd, maar dit lijkt zich niet te vertalen in een groter budget bij VWS voor sport als prioriteit. Men is over het algemeen tevreden met het huidige budget en het feit dat sport tot nu toe, althans op rijksniveau, min of meer ontzien is bij de bezuinigingen.

In de gesprekken blijkt vervolgens, bij toespitsing op bepaalde beleidsterreinen, dat er wel degelijk een tekort aan middelen wordt gevoeld. Onderwerpen waarbij dit ter sprake kwam waren met name (het naar Nederland halen van) sportevenementen, een *Host Broadcasting Fund* en (top)sportaccommodaties. Ook op andere terreinen werd gepleit voor een intensivering van beleid, maar daar ziet men dit als iets wat niet noodzakelijkerwijs uit het budget van VWS sportbeleid hoeft of dient te worden betaald. Het meest genoemde voorbeeld in dit verband is sport op scholen, waarbij dan wordt opgemerkt dat in een rijksbeleid gericht op

bewegingsstimulering en gezondheidsbevordering, het vreemd is dat het instrument ‘sport op en nabij school’ niet nadrukkelijker en dwingender wordt ingezet. Bij implicatie wordt hier gepleit om meer onderwijsmiddelen in te zetten voor sportstimulering en talentontwikkeling in de sport. Op soortgelijke wijze wordt er op gewezen dat er vanuit economisch beleid geld in de (top)sport zou kunnen worden gestoken, daar waar (top)sport wordt ingezet voor Holland-promotie, innovatie en/of economische ontwikkeling zoals dat bijvoorbeeld – eenmalig – gebeurde bij de bekostiging van de bid-procedure voor het WK-Voetbal.

De omvang van het rijksbudget voor sport als geheel is ‘historisch gegroeid’. Elk nieuw bewindspersoon ‘erft’ een budget van zijn of haar voorganger en ‘verdedigt’ dat ingeval er sprake is van bezuinigingen, en zoekt naar mogelijkheden om dat te laten groeien in financieel gunstiger tijden. Respondenten herkennen geen één op één relatie met doelstellingen van het beleid, waarbij de omvang van het budget afgeleid is van een reële inschatting van wat het gaat kosten om de doelstellingen te bereiken. Ook niet sinds het verschijnen van *Tijd voor sport* waarin de doelstellingen van het sportbeleid werden gekwantificeerd. Daarmee is zichtbaarder geworden wat het beleid binnen een bepaalde periode precies wenst te bereiken. De omvang van het budget wordt sterker beïnvloed door de conjunctuur in de overheidsfinanciën, dan door de constatering dat er te weinig middelen worden ingezet om de doelstellingen te halen, of dat de middeleninzet kan worden verminderd, omdat de doelstellingen kunnen worden behaald met een lager budget.

Hetzelfde geldt voor de interne verdeling van het sportbudget. Men ziet als belangrijkste reden voor verschuivingen het aflopen van projecten en/of programma’s, waardoor een bepaald budget vrijvalt en ‘dus’ een nieuw project of programma kan worden gestart. Deze ingecalculeerde vrijval van middelen creëert de omstandigheid dat elke nieuwe bewindspersoon de middelen krijgt om eigen accenten aan te brengen in het sportbeleid. Zoals hierboven in de subparagraaf ‘Kennis’ al werd gesteld, kan het sportbeleid zo makkelijker dan sommige andere beleidsterreinen uitdrukking geven aan kabinetswijzigingen en veranderende verhoudingen in de Tweede Kamer. Keerzijde is een (verondersteld) gebrek aan continuïteit en duurzaamheid van het beleid. Er wordt een zekere ‘kortademigheid’ in het beleid gesignaleerd, waarbij van project naar project wordt bewogen, voordat duidelijk is of een project (op lange termijn) nu wel of niet effectief is gebleken. Bij ‘pilot’-achtige projecten zou de inzet moeten zijn dat men die wil doorzetten en opschalen bij gebleken succes. Maar als men bij de start van een dergelijk project al weet dat de middelen hooguit tijdelijk beschikbaar zijn, laat staan structureel en omvangrijker zullen (kunnen) worden, wat is dan de zinvolheid van zo’n pilotproject? In het verlengde hiervan is door sommige respondenten opgeroepen bewezen werkend beleid meer structureel te financieren. Als (na te volgen) voorbeeld is hier enkele malen de zogeheten combinatiefunctionaris genoemd. Hoewel sommigen hier opmerken dat ten aanzien van deze functie enkele zaken (beter) geregeld kunnen worden en de effectiviteit nog wel (sterker) aangetoond moet worden, is men in het algemeen voorstander van structurele financiering voor combinatiefunctionarissen, zodat alle betrokken partijen hieraan vastigheid hebben en hun lange termijnbeleid daarop kunnen inrichten. Een ander positief voorbeeld dat wordt genoemd is de BeweegKuur, die bij gebleken succes structureel zou kunnen en moeten worden gefinancierd uit de zorgverzekering. In dit verband zijn verder nog (vormen van) instellingssubsidies en programmasubsidies genoemd, voor instellingen waarvan duidelijk is dat ze werk verrichten dat cruciaal is voor de instandhouding en kwaliteitverbetering van de sport en dat bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het rijksbeleid.

Wet- en regelgeving

Een deel van de respondenten ziet geen toegevoegde waarde van wet- en regelgeving en/of spreekt uit dat nieuwe wetgeving indruist tegen het breed gedeelde verlangen naar minder wet- en regelgeving. Een ander deel verwacht hier juist wel wat van, bijvoorbeeld als garantie voor een bepaald minimumaanbod van sportmogelijkheden in de wijk, of om vast te leggen dat gemeenten een wettelijke taak hebben om in sportgelegenheid te voorzien. Met zo'n wettelijke taak zou dan een wal kunnen worden opgeworpen tegen al te vergaande bezuinigingen.

Inhoudelijk wordt bij dit punt het meest gepleit voor een meer dwingend beleid ten aanzien van sport op school. Scholen zouden verplicht met vakleerkrachten moeten werken, en er zou een minimum aantal uren aan sport en bewegen gespendeerd moeten worden. Dit wordt door een aantal geïnterviewden als het meest effectieve middel gezien om het sportdeelnamecijfer naar de gewenste 75 procent te krijgen. Andere respondenten merken hierbij echter op dat 'de sport' zal moeten accepteren dat politiek-inhoudelijk de prioriteit in het onderwijs bij taal en rekenen ligt, en niet bij bewegen of sport, en dat wat nu op dit vlak via de eindtermen is geregeld en door de 'Onderwijsinspectie' wordt gemonitord het maximaal haalbare is. Sommigen wijzen er hier ook op dat het politiek-procedureel niet reëel te verwachten dat de rijksoverheid op dit terrein met gedetailleerde voorschriften gaat komen, terwijl de tendens juist naar beperking van de hoeveelheid voorschrijvende wetten en regels is.

In een aantal gesprekken werd bij het punt wet- en regelgeving de mogelijkheid van een 'Sportautoriteit' benoemd. Bij wet zou een 'Sportautoriteit' (als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)) in het leven geroepen kunnen worden, met als belangrijkste taak de toekenning van (garantie)subsidies en de verdeling van loterijgelden voor de sport. Het voordeel hiervan is dat VWS niet zelf de toekenning doet van subsidies aan bijvoorbeeld evenementen en (top)sportaccommodaties, sportbonden, proeftuinen en sportstimuleringsprojecten, en dus de minister ook niet per individuele beslissing ter verantwoording kan worden geroepen. Dit soort beslissingen liggen anderzijds dan ook niet bij NOC*NSF, waarbij het beeld van belangenverstrengeling kan ontstaan, omdat het een organisatie is die zelf direct en indirect baat heeft bij deze subsidies en loterijgelden. De 'Sportautoriteit' is daarentegen op te tuigen als een zelfstandig orgaan, dat, in opdracht van VWS, op grond van toetsing aan vooropgestelde criteria, deskundig en onafhankelijk overgaat tot toekenning van subsidies in het sportveld.

Een dergelijke 'Sportautoriteit' zou ook een verbetering kunnen opleveren van de volgens sommige respondenten moeizame wijze waarop het rijk omgaat met grote topsportevenementen. Zij signaleren dat het rijk in zijn reactie op het Olympisch Plan 2028 de ambitie om meer topsportevenementen in Nederland te organiseren heeft overgenomen. In lijn met die ambitie zijn veel bonden en lokale overheden zich gaan inzetten om meer grootschalige sportevenementen naar Nederland te halen. Men ervaart nu dat de ambitie om het aantal grote sportevenementen te verhogen niet is gevolgd door een passende uitbreiding van het budget hiervoor en heeft het gevoel dat het rijk moeite heeft 'zijn deel' te leveren. In de ogen van de betrokkenen is de besluitvorming niet altijd even transparant en duurt het lang voordat (garantie)subsidies worden verstrekt. Dit betreft de organisatie van de evenementen zelf, alsook

de verslaglegging in beeld en geluid, omdat het bestaande budget hiervoor niet is berekend op uitbreiding van het aantal evenementen.⁴⁵ Een onafhankelijke en professioneel opererende ‘Sportautoriteit’ zou, met toepassing van eenduidige criteria, wellicht sneller en transparanter kunnen opereren als het gaat om de ondersteuning van topsportevenementen en -accommodaties.

4.3 Sturingskracht

Zoals hierboven opgemerkt verwachten vrijwel alle respondenten de meeste effectiviteitswinst van een betere of meer ‘regie’. Bij dit punt kunnen twee perspectieven worden onderscheiden, te weten de verbinding van het sportbeleid met het bredere rijksbeleid (soms wel ‘sportinclusief’ beleid genoemd), en een sterkere regie binnen het sportbeleidsveld zelf.

Door verschillende respondenten is aangekaart dat de doelstellingen van het sportbeleid van VWS doelstellingen zijn die door hele kabinet worden gedragen, dan wel zouden moeten worden gedragen. Vervolgens zou dan voor het realiseren van die doelstellingen niet alleen naar de directie Sport van VWS moet worden gekeken, maar naar al het rijksbeleid dat hieraan kan bijdragen. In dit verband is al een paar keer genoemd dat veel respondenten een verantwoordelijkheid zien bij het ministerie van OCW, om de lichamelijke opvoeding en introductie in de sport en bewegingscultuur een nadrukkelijker en dwingender onderdeel te laten zijn van de lesprogramma’s op basis- en middelbare scholen.

Het gevoel leeft sterk dat bij ‘sportinclusief’ beleid het mes aan twee kanten kan snijden. Sportevenementen en innovatie in de sport zouden bijvoorbeeld mede door het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I) kunnen worden gesteund, niet alleen ten voordele van de sport, maar ook ten voordele van Holland-promotie, het toerisme, de versterking van de *hospitality* branche en het exporterend bedrijfsleven, die kan profiteren van innovaties op het gebied van kunstgras, sportdrink en vocht- of temperatuurregelende kleding. Bij nogal wat respondenten leeft het gevoel dat er kansen worden gemist doordat de sportsector en dragers van het nationale sportbeleid onvoldoende gezag en sturingskracht hebben om dit sportinclusief denken op rijksniveau vorm te geven.

Een aantal respondenten vraagt aandacht voor het feit dat beleid van andere ministeries of beleidsterreinen van invloed is op de sport of de mogelijkheden tot het voeren van sportbeleid door bijvoorbeeld de lagere overheden. Een voorbeeld dat is genoemd is het voorstel om lagere overheden te verplichten te werken met ‘gesloten huishoudingen’, waarmee van te voren wordt bepaald welke beleidsterreinen op de begroting mogen voorkomen. Dit hield een bedreiging in

⁴⁵ Tekenend is dat Maarten Nooter, hoofd van NOS-Sport, in Het Parool van 15 januari 2011 laat weten niet rouwig te zijn om het mislopen van het WK Voetbal in 2018, omdat de NOS er financieel behoorlijk op zou ‘zijn leeggelopen’. De aangekondigde bezuinigingen van 200 miljoen, op het totaal van 700 miljoen dat beschikbaar is voor de publieke omroep, verhoudt zich slecht tot de kosten welke gemoeid zijn met de verplichte beeldregistratie bij grote sportevenementen. Ook hij pleit voor een door de overheid in te stellen fonds met een omvang van enige tientallen miljoenen, waarop omroepen een beroep kunnen doen voor de beeldregistratie bij internationale (sport)evenementen.

voor de mogelijkheid om als lagere overheid autonoom sportbeleid te voeren, aangezien een wettelijke verplichting tot het voeren van een dergelijk beleid ontbreekt. Ook als het gaat om zaken als BTW, arbeidsrechtelijke zaken, mededingingsbeleid, alcoholbeleid, kansspelen, enzovoort heeft generiek beleid vaak onverwachte en/of onbedoelde effecten in de sportwereld, en ook hier geldt dan dat de directie Sport er (strenger) voor zou moeten waken dat dergelijk generiek beleid averechtse effecten voor de sport heeft. Een paar respondenten hebben opgemerkt dat een eventuele 'Sportwet' zou kunnen werken als een toetsingskader voor generiek beleid dat de belangen van de sport raakt.

Er is ook gesproken over 'regie' binnen de sportsector. Herhaalde malen viel hierbij het begrip 'erkenning'. In het algemeen wordt opgemerkt dat de rijksoverheid zich in zijn handen mag knijpen dat er een grotendeels door vrijwilligers gedragen sportveld is dat min of meer autonoom van alles organiseert en regelt, dat gunstige maatschappelijke effecten heeft en bijdraagt aan doelstellingen van het overheidsbeleid, tegen relatieve geringe kosten. Wil de overheid die inzet ook naar de toekomst toe veilig stellen, dan achten meerdere geïnterviewden het goed daarvoor de nodige erkenning te tonen. Meer specifiek geldt dat voor die organisaties waarover consensus lijkt te bestaan dat die op een deelterrein van het sportveld goed werk verrichten. Bepleit wordt dat de rijksoverheid hun specifieke bijdrage herkent en erkent, bijvoorbeeld door duidelijk te maken dat ze voor de overheid voor een langere periode de *preferred supplier* of 'concessiehouder' zijn, dat helder is waarop ze worden afgerekend, en wat ze moeten presteren om hun status als *preferred supplier* te kunnen handhaven.

Erkenning blijkt ook uit het betrekken van deze partijen bij de evaluatie van beleid en het kunnen meepraten over de toekomst van dat beleid. Diverse organisaties in het sportveld geven aan dat de effectiviteit van het beleid gebaat zou zijn bij meer erkenning van hun kennis van, ervaring met, en contacten in het sportveld, en meer helderheid over de (middel)lange termijnkaders waarbinnen ze kunnen of moeten opereren, zodat zij meer duidelijkheid hebben over de terreinen waarin het voor hun nodig of nuttig is te investeren. Deze voorgestane vorm van publiek-private samenwerking zou bijvoorbeeld kunnen worden geregeld of vastgelegd in vierjarige convenanten. Zo'n convenant biedt duidelijkheid op de middellange termijn, bevestigt eenieders verantwoordelijkheid, erkent de bijdrage van de dragende partijen, biedt de mogelijkheid van coördinatie en kan wellicht ook helpen de verantwoordingsplicht (en in het bijzonder de tijd en inzet die daarvoor nodig is) te verminderen.

Het Olympisch Plan 2028 wordt gezien als een goed middel om enerzijds het belang van sport zichtbaar te maken in het bredere rijksbeleid, en anderzijds om de krachten van overheid én maatschappelijke partijen te bundelen en gezamenlijk te laten werken aan de realisatie van de ambities die hierin zijn vastgelegd. Dat hiervoor een aparte projectorganisatie en bijbehorende *Council* is opgericht kan rekenen op steun. Men ziet dit eigenlijk als een convenant, zoals hierboven besproken. Desalniettemin wordt ook hier opgemerkt dat het alleen gaat werken als er daadwerkelijk sprake is van gecoördineerd handelen en dat de rijksoverheid duidelijk moet zijn over wat het wil en daar dan ook naar dient te handelen. Dat laatste heeft ook een financiële component: de ambities uit het Olympisch Plan 2028 kunnen niet gerealiseerd worden als het rijk, net als de andere betrokken partijen, daar geen middelen voor vrij maakt.

Verder is naar voren gebracht dat, ingeval het rijksbeleid steeds nadrukkelijker sport wenst in te zetten als instrument om bredere maatschappelijke doelstellingen op het vlak van 'Bewegen' en 'Meedoen' te bereiken, het wenselijk of zelfs noodzakelijk is dat het rijk minimaal een initiërende en/of stimulerende rol gaat spelen in het proces om de sport te professionaliseren en van sport een serieuze 'sector' of 'branche' te maken. Nu nog is de sportsector in hoge mate versnipperd en gekenmerkt door veelal intern gerichte en met vrijwilligers opererende zelforganisaties. Met sectorbrede afspraken en invoering van licenties, certificering, schade- en aansprakelijkheidsregelingen, flexibele inzet van arbeidskrachten tot en met cao's aan toe, zou een belangrijke impuls kunnen worden gegeven aan de kwaliteit van het sportaanbod.

4.4 Effectiviteitsmeting

De respondenten is gevraagd naar hun visie op het meten van effectiviteit in het kader van het rijkssportbeleid, of dit in hun waarneming gebeurt en welke rol zij toekennen aan effectiviteitsmetingen en evaluatiestudies in de ontwikkeling van het beleid.

De mening overheerst dat, vergeleken met het verleden en met andere sectoren, de sport niet slecht scoort met het SMART formuleren van beleidsdoelstellingen. Het kwantificeren van doelstellingen in *Tijd voor sport* wordt positief gewaardeerd, en heeft in vervolgnota's en op de andere beleidsniveaus navolging gekregen. Het wordt als normaal beschouwd om bij projecten nulmetingen uit te voeren en vervolgens de ontwikkelingen te monitoren met 1- en 2-metingen, en/of gebruik te maken van evaluatiestudies. Er werd regelmatig verwezen naar onderzoek ter legitimering van het sportbeleid of de inzet van sport om doelstellingen op het terrein van bewegen of meedoen te realiseren. Men beschouwt het als een goede zaak dat het beleid zo veel als mogelijk wordt gestoeld op bewezen effectieve inzet van instrumenten. De kanttekening (zie paragraaf 4.2, 'Kenniss') die hierbij wordt gemaakt is dat beleid niet altijd kan wachten tot er voldoende onderzoeksresultaten bekend zijn.

Hoewel de afschaffing van instellingssubsidies meer politiek-inhoudelijk gemotiveerd was, dan de uitkomst van gebleken ineffectiviteit van deze subsidies, is dit wel als voorbeeld genoemd van nog een andere overweging om beleid te discontinueren. Veel van deze subsidies hadden een omvang van hooguit enkele tienduizenden euro's. Misschien wel substantieel geld voor de betreffende organisaties, maar ook leidend tot hoge uitvoeringskosten bij VWS. Om redenen van verhoging van de doelmatigheid van het beleid kan het zinvol zijn te opteren voor grotere en eenvoudig te beheersen subsidiestromen. Eerder (paragraaf 4.3) is al besproken dat wellicht ook de vorm van een meerjarig convenant gebruikt kan worden om voor alle betrokken partijen helderheid voor de middellange termijn te creëren, waarna de uitvoering van het convenant, en in het bijzonder het verstrekken van de daarin afgesproken subsidiebedragen, een relatief beleidsarm en weinig uitvoeringskosten met zich meebrengende aangelegenheid kan worden.

4.5 Neveneffecten

Op de vraag of er ook maatschappelijke ontwikkelingen en/of vormen van beleid zijn die, naast het gevoerde sportbeleid, van invloed zijn op de ontwikkelingen in de sport, is geantwoord dat de sport de wereld in het klein is. Sport kan zich niet onttrekken aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals demografische ontwikkelingen als vergrijzing, bevolkingskrimp in bepaalde regio's en toenemend etnische diversiteit in andere regio's. Ook economische

ontwikkelingen werken door in de sport, zoals de opkomst van het commerciële sportaanbod en het toenemend belang van sponsoring en de commerciële en nieuwe sociale media. Sport lijkt verder te profiteren van de groeiende aandacht voor gezondheidsvraagstukken, in het bijzonder de groeiende zorgen over het toenemend overgewicht, de stijgende bewegingsarmoede en de veroudering van de bevolking. Hierbij is opgemerkt dat desondanks de huidige kennis laat zien dat de bestaande beleidsinzet tekort schiet om deze ontwikkelingen een halt toe te roepen. De overheid vertrouwt teveel op 'zelf-regulering' en doet te weinig aan het beïnvloeden van omstandigheden die een gezonde en bewegingsrijke levensstijl zouden bevorderen. In paragraaf 4.3 is bij het onderwerp 'regie' al besproken hoe diverse vormen van generiek beleid van invloed zijn op de ontwikkeling van de sportsector, en dat men zich zorgen maakt dat het rijk bij deze vormen van generiek beleid de specifieke situatie zoals die geldt in de sportwereld niet altijd voldoende laat meewegen.

Bij de vraag naar mogelijke neveneffecten van het sportbeleid zelf is gewezen op een aantal negatieve externe effecten van sport, zoals voetbalvandalisme, doping, sportblessures, roofoverval in de topsport, en drankgebruik in sportkantines. Hierbij werd erkend dat overheid en sport dit soort effecten moeten bestrijden. Enkele keren is de kanttekening geplaatst dat dit soort neveneffecten niet zozeer aan de sport zelf te wijten zijn, maar meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen zijn, die zich ook in de sport manifesteren.

Als positief neveneffect van het rijkssportbeleid is genoemd dat de 'BSI' en 'BOS', door hun impuls-achtige opzet, ertoe hebben geleid dat sport hoger op de agenda van het lokale beleid is komen te staan, en dat het heeft bijgedragen aan het creëren en versterken van lokale sportgerelateerde netwerken. Meer algemeen is gewezen op het 'activerende' effect van het rijkssportbeleid op het beleid van andere overheden, en van het Olympisch Plan 2028 op allerlei maatschappelijke partijen.

4.6 Conclusie

Bij betrokkenen in het sportbeideidsveld is een groot draagvlak voor de doelstellingen van het rijkssportbeleid. Het rijk is met de goede zaken bezig, en men ziet ook een duidelijke eigen rol voor het rijk als het gaat om de inzet van de beleidsinstrumenten kennis, financiën en wet- en regelgeving.

Er is alom steun voor de beweging richting meer kennisgedreven beleid, kwantificering van doelstellingen, inzet van bewezen effectieve instrumenten, monitoring en evaluatie. Er is ook realisme dat beleid (nog) niet altijd steunt op bewezen effectieve strategieën, omdat ofwel de kennis (nog) niet beschikbaar is, ofwel sportbeleid wordt gebruikt voor politieke profilering.

De effectiviteit van het sportbeleid is in een aantal opzichten beperkt door het feit dat bij sommige maatschappelijke problemen, zoals een ongezonde leefstijl of verloederding van een woonwijk, vele oorzaken zijn aan te wijzen, die voor een oplossing vragen om een langdurige en geconcentreerde inzet van een breed pakket geïntegreerde maatregelen. Bij dat soort problemen is het niet reëel van sport de oplossing te verwachten; sport kan in zo'n geval niet meer dan een steentje bijdragen.

Sport kan zich, als de wereld in het klein, niet onttrekken aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Het is een terrein waar zich evengoed als elders maatschappelijke problemen kunnen manifesteren, zoals drank- en drugsgebruik, vervuiling in de onderlinge omgang en vandalisme. Hoewel men dit soort problemen over het algemeen niet ziet als neveneffecten van de sportbeoefening zelf, wordt wel signaleerd dat sport de gelegenheid biedt dat dit soort problemen manifest wordt en wordt het als een gezamenlijke taak van de sport en de overheid gezien (het opkomen van) deze vormen van problematisch gedrag in de sportpraktijk tegen te gaan.

De sportwereld is van zichzelf een energieke en ondernemende sector, die doelgericht wil werken. Bij topsport betreft dit noodzakelijkerwijs doelstellingen op de middellange en lange termijn, die keuzes vragen en lang doorgaan (trainen) op een eenmaal ingeslagen weg vereist, wil men ooit het 'ereschavot' kunnen betreden. Deze 'willende' mentaliteit is doorheen de sportsector terug te vinden, zeker ook bij de sportbestuurders. Dit maakt dat de sportsector als autonome sector kan opereren en er in slaagt om grootse sportaccommodaties gerealiseerd te krijgen, internationale evenementen te organiseren, maar ook elke weekeinde weer miljoenen in een competitie actief te laten zijn in sporthallen en op sportvelden. Tegen deze achtergrond betekent de duidelijke vraag naar 'regie' niet een vraag naar meer *top down* beleid in de sportsector, maar een vraag naar erkenning van de inzet, mogelijkheden en betekenis van de autonome sportsector en daadwerkelijke publiek-private samenwerking. Het bijzondere van de sportsector is dat er eerder teveel dan te weinig initiatief en ondernemingszin heerst. De vraag naar meer regie is dan ook het beste te verstaan als een vraag naar een effectieve bundeling en afstemming van al die initiatieven, op grond van heldere criteria afgeleid van gedeelde doelstellingen.

5. Conclusies en discussie

In dit slothoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit deze *Beleidsdoorlichting Sport* samen. Eerst formuleren we de conclusies. We doen dit door antwoorden te geven op de tien vragen zoals die bij een beleidsdoorlichting centraal staan. Aansluitend benoemen we enkele discussiepunten en aanbevelingen.

5.1 Conclusies

1. *Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*
Belangrijkste kenmerk van het sportbeleid is dat het beleid betreft rondom een veld/thema dat in grote mate autonoom is en als een typisch product van de *civil society* beschouwd moet worden. De overheid is de inzet op dat terrein desgevraagd gaan ondersteunen. Ter legitimatie van die steun is van oudsher gewezen op de maatschappelijke betekenissen van sport. Die betekenissen en de wijze waarop deze zijn verwoord, zijn door de tijd veranderd maar nooit helemaal verdwenen. Actuele problematieken waarvoor de sport wordt ingezet betreffen met name het verslechteren van de volksgezondheid (obesitas, diabetes), de integratie-problematiek en een verondersteld tekort aan ‘cohesie’, de leefbaarheid van achterstandswijken, besluiteloosheid in de ruimtelijke ordening, schooluitval en het als onvoldoende beoordeelde concurrerend vermogen van de economie. Op al die vlakken wordt sport gewaardeerd om de positieve betekenis die het voor die terreinen kan hebben, zonder daarbij de pretentie te hebben dat sport alleen de oplossing vormt voor de genoemde problematieken.

Het sportbeleid accentueert en optimaliseert de positieve betekenis van sport zoals dat gestalte krijgt in het handelen van sporters en niet-sporters en van alle anderen die betrokken zijn bij de ‘productie’ van sport. Het zijn de deelnemers, toeschouwers, sportmarketeers, sponsors, evenementenorganisatoren, accommodatie-exploitanten alsmede de vijf miljoen sportvrijwilligers die, bedoeld en onbedoeld, de maatschappelijke betekenis door sport realiseren die voor het beleid van betekenis is.

Randvoorwaarde voor die maatschappelijke betekenis is dat er wordt bewogen en gesport, en dat topsporters presteren. Om die reden wordt het laten deelnemen aan bewegen en aan (verenigings)sport als beleidsopgave geformuleerd, wordt getracht om het oplopen van blessures daarbij te voorkomen, wordt nagestreefd dat de sportsector versterkt wordt en dat Nederland tot de top-10 van de wereld gaat behoren. Op al deze terreinen zijn de afgelopen jaren stappen gezet, maar doen zich ook nog lastige vraagstukken voor.

2. *Wat was de oorzaak van het probleem?*
Het ligt niet voor de hand om in deze beleidsdoorlichting diep in te gaan op de oorzaken van de maatschappelijke problemen die worden aangedragen ter legitimatie van een sportbeleid. Om op die terreinen van betekenis te zijn stelt het sportbeleid zich de opdracht meer mensen te laten deelnemen aan sport en bewegen en om topsporters goed te laten presteren. Ten aanzien van de sport- en beweegdeelname geldt dat vooral allochtonen, mensen met lagere inkomens of opleidingen, mensen met beperkingen en ouderen achterblijven in hun sportdeelname. De achtergronden daarvan zijn complex, maar lijken vooral samen te hangen met negatieve attitudes jegens sporten soms ook met belemmeringen van financiële of

temporele aard (gebrek aan geld of tijd).⁴⁶ Nederland is rijk gezegend met een dicht netwerk van hoogwaardige sportvoorzieningen, maar op specifieke locaties (sommige verouderde wijken in binnensteden), bij specifieke sporten (bijvoorbeeld hockey) of in specifieke sportsettings (met name gymlokalen) zijn er kwantitatieve en/of kwalitatieve tekorten die een groei in de sportdeelname in de weg staan. De jeugd sport in grote getale, maar beweegt desalniettemin minder dan wat als wenselijk is benoemd. Het verenigingslidmaatschap staat onder druk als gevolg van processen van individualisering en de opkomst van concurrerend commercieel aanbod. Een gebrek aan kennis – bij participanten en intermediairs – vormt de belangrijkste oorzaak van sportblessures. Het vrijwillige en kleinschalige karakter van de sport staat de ontwikkeling tot een werkelijk krachtige sector in de weg. Het marktgericht denken bij bonden, verenigingen en gemeentelijke sportvoorzieningen is nog niet sterk ontwikkeld (Van den Dool et al., 2008). Scholen investeren beperkt in bewegingsonderwijs omdat het vak niet als kernvak wordt gezien. Met name kleinere gemeenten hebben, soms moeite om investeringen in sport in tijden van bezuinigingen overeind te houden, en zien zich hierin niet gesteund door een wettelijke verankering van de rol van gemeenten in sport. In de top-10 ambitie wordt de Nederlandse sport geconfronteerd met enkele landen die nadrukkelijk investeren in de sport. Verder is nog winst te behalen met de doorontwikkeling van het topsportsysteem (coaches, programma's, financiële compensatieregelingen).

3. *Waarom rekende de overheid het probleem tot haar verantwoordelijkheid?*

Redenen voor overheidsinterventie op het gebied van de sport kunnen enerzijds worden gevonden in politiek-juridische redenen, en anderzijds in marktfalen. Het eerste type redenen was dominant in de beginperiode van het sportbeleid, toen er een breed politiek draagvlak was voor beleid gericht op het tegengaan van de ongelijkheid in kansen om deel te nemen aan sport. Sport kan en wordt deels geproduceerd en gedistribueerd via de markt, maar in enkele opzichten is er sprake van het falen van de markt. Topsport heeft trekken van een collectief goed.⁴⁷ De breedtesport kan worden gezien als een verdienstelijk goed.⁴⁸ Bij beide vormen van sport kunnen positieve en negatieve effecten optreden die alleen indirect, bijvoorbeeld via belastingheffing, verdisconteerd (kunnen) worden in de prijs. Tot slot werkt het marktmechanisme niet goed bij het organiseren van grote en risicovolle projecten, zoals grootschalige sportevenementen.⁴⁹ In de loop van de tijd is de politieke waardering van de verschillende vormen van marktfalen verschoven. Vergeleken met de jaren zestig en zeventig is nu met name meer aandacht voor de (positieve) externe effecten van sport en bewegen en van topsport als collectief goed.

⁴⁶ Bijvoorbeeld: zich niet thuis voelen bij een sportvereniging, minder belang inzien van sport en bewegen, zich te oud of kwetsbaar voelen om te sporten, geen positief gevoel overhouden aan deelname aan competities, minder de weg naar de sport toe weten te vinden en/of die weg als onprettig hebben ervaren, minder geprikkeld worden om te sporten of te bewegen bijvoorbeeld door gezondheidsdeskundigen of mensen uit het eigen netwerk. Zie Elling en Kemper (2011).

⁴⁷ Bijvoorbeeld zaken als nationale trots en Holland promotie. Dat zijn weliswaar zaken van een andere orde dan bijvoorbeeld dijken of defensie, maar dat doet daarmee nog geen afbreuk aan het principe van een collectief goed.

⁴⁸ Zie hoofdstuk 2. Een 'verdienstelijk goed' is een goed waarvan wordt verondersteld dat het een positieve betekenis heeft voor het individu, maar waarvan de waardering daarvan niet automatisch tot stand komt. Archetypisch voorbeeld hiervan is onderwijs.

⁴⁹ Onder die noemer zouden ook investeringen in een *Host Broadcasting Fund*, een fonds ter (voor-)financiering van kosten verband houdende met het uitzenden van sportevenementen, kunnen worden geschaard (zie hoofdstuk 2 en 4).

4. *Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

De belangrijkste verantwoordelijkheid voor het sportbeleid ligt op lokaal niveau, waar 90 procent van de overheidsmiddelen voor sport wordt besteed. In aanvulling hierop voeren rijk en in mindere mate provincies ondersteunend en initiërend beleid, bijvoorbeeld richting landelijke koepels en regelgeving (rijk) of in de ondersteuning van kleinere gemeenten (provincies). De verantwoordelijkheden van het rijk op het terrein van sport vloeien enerzijds voort uit de meer algemene verantwoordelijkheid van het rijk op het vlak van wet- en regelgeving, landelijke afstemming en coördinatie, en internationale vertegenwoordiging, en anderzijds uit schaalvoordelen. Bij dat laatste valt te denken aan kennisontwikkeling en innovatie. Er is geen wettelijk kader waaruit die verantwoordelijkheid voortvloeit, anders dan de grondwet.⁵⁰ De rijkstaken uit de vroegere Welzijnswet (waarin is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het lokale sportbeleid inclusief de bijbehorende voorzieningen) worden nu uitgevoerd onder de paraplu van de algemene VWS-kaderwet voor landelijke subsidies. Lichamelijke opvoeding behoort formeel tot het werkteerterrein van OCW en niet tot het sportbeleid. De WMO heeft slechts zijdelings betrekking op sport. De rol van de provincies inzake (breedte-)sport staat sinds de 'commissie Lodder' ter discussie. De EU heeft geen formele bevoegdheden inzake sport, al zijn in het 'Lissabon verdrag' en in het recente 'EU-witboek sport' wel EU-functies benoemd (ter ondersteuning van het nationale sportbeleid).

5. *Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

De overheid heeft in algemene zin doelstellingen voor het beleid geformuleerd en daar meerdere kwantitatieve streefdoelen bij benoemd, zowel op *output*- als *outcome*-niveau. De algemene doelstelling is dat de overheid 'een sportieve samenleving nastreeft waarin zowel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten'. Daaronder 'hangen' drie subdoelstellingen, op de terreinen 'Bewegen', 'Meedoen' en 'Presteren'. In het kader van 'Bewegen' streeft de overheid na dat meer mensen sporten en bewegen voor hun gezondheid en naar vermindering van het aantal sportblessures. Om dit te bereiken bevordert de overheid onder andere bedrijfssport, gezonde wijken, en het bewegen onder de jeugd. Bij 'Meedoen' wordt nagestreefd dat mensen zinvolle en positieve ontmoetingen opdoen in de sport. Daartoe investeert de overheid in het versterken van sportverenigingen (o.a. door het aanstellen van 2.250 fte combinatiefunctionarissen), met als uiteindelijk doel om meer mensen lid te laten worden van verenigingen en daar actief in te zijn. Via 'Presteren' wil de overheid het ambitieniveau, de nationale trots en het internationale imago verbeteren. Daartoe investeert de overheid in een stimulerend topsportklimaat met als uiteindelijk doel een top-10 positie in het medailleklassement van de Olympische Spelen. In die laatste doelstelling – die de meest nadrukkelijke koerswijziging vormt ten opzichte van eerder sportbeleid – volgt de rijksoverheid het beleid van sportkoepel NOC*NSF. Verder streeft de overheid na dat er in Nederland meer topsportevenementen worden georganiseerd.

⁵⁰ 'De overheid schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding' (artikel 22.3 van de Grondwet).

6. *Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?*

De overheid verdeelt de middelen over de drie beleidspijlers 'Bewegen', 'Meedoen' en 'Presteren'. Iedere pijler kent een aantal deelprogramma's. Daarbinnen wordt beperkt gebruik gemaakt van structurele subsidies. Het beleid krijgt primair vorm via projectsubsidies/opdrachten en, meer recent, via decentralisatie uitkeringen. De overheid stelt vooral geld en in toenemende mate kennis ter beschikking van 'de sector' (inclusief lagere overheden). Veelal krijgt dit de vorm van elkaar opvolgende tijdelijke stimuleringsmaatregelen.⁵¹ Verder voert de rijksoverheid op een aantal vlakken regie (zoals bij kennisonwikkeling), of initieert of ondersteunt de overheid nieuwe initiatieven met financiële middelen. De pijlers 'Bewegen' en 'Meedoen' sluiten nauw op elkaar aan, zonder dat er sprake is van overlap. De programma's binnen beide pijlers kennen voldoende samenhang. In verhouding tot de beschikbare financiële middelen is er sprake van een grote inhoudelijke diversiteit. Dat geldt ook voor de iets afwijkende pijler 'Presteren'. De rijksoverheid investeert bij uitzondering rechtstreeks in infrastructuur, voert niet of nauwelijks een prijs- of inkomensbeleid, maakt beperkt gebruik van grootschalige mediacampagnes en maakt weinig tot geen gebruik van wet- en regelgeving om gewenste veranderingen af te dwingen.

7. *Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

De afgelopen jaren is het sportbeleid geïntensiveerd. De budgetten zijn zowel op nationaal als op provinciaal en lokaal niveau gestegen. Het beleid heeft succesvol meegelift met bijvoorbeeld de groeiende aandacht voor gezondheid (maar ook bijvoorbeeld voor integratie, en voor revitalisering van achterstandswijken).

Niettegenstaande deze intensivering is het aantal rijksambtenaren de afgelopen jaren niet gestegen en dalen de 'apparaatskosten' (absoluut en in percentage van de totale uitgaven). In die zin is het beleid doelmatiger geworden. Projecten blijken in de praktijk echter ook met enige regelmaat meer opstarttijd nodig te hebben dan op papier was verwacht, waardoor gedurende het project intensivering of veranderingen in de aanpak noodzakelijk worden (o.a. 'BSI', 'MAJS' en 'Combinatiefunctionarissen'). Het bij projecten betrekken van meerdere uitvoeringsorganisaties leidde soms tot afstemmingsproblemen of onduidelijkheid over de rolverdeling (o.a. bij 'NASB' en bij 'MAJS'). In de loop van de tijd is men overgegaan tot andere financieringsconstructies, met minder verantwoordingsplicht. Hierdoor kon de administratieve lastendruk worden verminderd. Uitvoeringsorganisaties voelen zich daardoor gesteund – er is vertrouwen. De keerzijde is ook dat er minder greep vanuit VWS is op het proces, op de wijze waarop de verstrekte middelen worden besteed en wat daarvan de uitkomsten zijn. De veelheid aan projecten en beleidsthema's draagt bij aan een zekere versnippering van middelen. De opeenvolging van tijdelijke maatregelen – er wordt gesproken over een 'projectencarroussel' – leidt in de praktijk tot strategische inzet van mensen en middelen en tot het nodige papierwerk en bijbehorende 'transactiekosten'.⁵² Hoewel er sprake is van accumulatie van inzichten die helpen om nieuwe projecten beter vorm te geven, wordt in de doorgenomen beleidsstukken zelden gerefereerd aan dergelijke

⁵¹ Met de nog lopende en als structurele maatregel bedoelde 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur' als uitzondering. Ook de 'eco-tax-regeling' en het 'stipendium voor topsporters' zijn voorbeelden van als permanent bedoelde regelingen.

⁵² In eerdere rapportages werd nog gesproken van 'projectmoeheid' (Breedveld et al., 2009:82).

leerervaringen. Het beleid wekt daarmee de indruk het wiel steeds opnieuw uit te vinden, al investeert het in toenemende mate in kennis om het beleid te onderbouwen. Onzekerheid over financiering op lange termijn, zeker bij aantoonbaar succes, frustreert soms de uitvoering. Gebrek aan kennis over 'effectieve interventies' staat een meer gericht inzetten van middelen in de weg. Het sportbeleid oriënteert zich daarbij nog sterk op traditionele beleidspartners (bonden, verenigingen, gemeenten en scholen) en lijkt nog weinig open te staan voor de kansen die nieuwe actoren in het speelveld mogelijk kunnen bieden, zoals de groeiende groep commerciële aanbieders (fitnesscentra, evenementenorganisatoren). Bij grote projecten (evenementen) blijft het tempo van besluitvorming bij VWS achter bij wat de sector wenselijk acht.

Bij de meeste van de hierboven genoemde punten geldt dat niet goed beargumenteerbaar is of het sportbeleid het in deze nu beduidend slechter of juist beduidend beter doet dan andere, vergelijkbare beleidsonderwerpen. Sportbeleid ('Bewegen' en 'Meedoen' met name) is in grote mate gericht op de stimulering van (gedrags)verandering. Op voorhand is dat voor het beleid niet de gemakkelijkste opgave. Dat geldt zeker als, zoals het geval is bij sport en bewegen, de effecten van die verandering voor de betrokkenen minder direct zichtbaar of tastbaar zijn (zoals dat wel het geval is bij bijvoorbeeld het niet dragen van autogordels, bij roken of bij gedrag dat schade berokkent aan het milieu).

8. *Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?*

Wat betreft de geformuleerde *outcome*-maten geldt dat het beleid op aantoonbare successen kan bogen. Meer mensen zijn gaan sporten en bewegen, er komen minder blessures voor, Nederlandse sporters presteren goed en zijn meer tevreden over het topsportklimaat. Nederland is het Europese land met de grootste tevredenheid van burgers over de aanwezige voorzieningen en het hoogste aandeel verenigingssporters. Verder scoort Nederland Europees hoog wat betreft sportdeelname, het sportvrijwilligerswerk en het (matig) intensief bewegen (maar matig met het frequent sporten; TNS Opinion and Social, 2009).

Op uitvoeringsniveau blijken de drie projecten die voor deze beleidsdoorlichting nader onder de loep zijn genomen, alle een identificeerbare bijdrage te hebben geleverd aan de realisatie van de gestelde doelen. Dat is ook het beeld dat oprijst uit projectevaluaties die door anderen waren uitgevoerd, van projecten die hier niet uitgebreid zijn onderzocht. Op *output*-niveau realiseren de meeste projecten wat daarover van tevoren was afgesproken. Partijen in het veld onderkennen de betekenis die VWS heeft in het opzetten en coördineren van de diverse projecten en beleidslijnen.

Tegelijk blijkt dat op landelijk niveau niet altijd duidelijk is hoe de resultaten uit de opgezette projecten bijdragen aan het realiseren van de geïdentificeerde streefdoelen. Voor de toename in het sporten en bewegen geldt dat de positieve lijn die sinds de eeuwwisseling was ingezet, na 2005/6 niet of maar ten dele kon worden vastgehouden. De ontwikkelingen in het aandeel mensen dat lid is van sportverenigingen of dat betrokken is bij sportvrijwilligerswerk, blijven zowel op de korte als op de lange termijn achter bij de gestelde streefdoelen. Klaarblijkelijk vergt het realiseren van die doelstellingen meer middelen, bijvoorbeeld om wat op kleine schaal effectief is gebleken erna op grotere schaal te kunnen uitrollen. Het vergroten van inzichten in de effectiviteit van het beleid lijkt een tweede belangrijke voorwaarde om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Zeker geldt dat voor de ambities zoals geformuleerd in het Olympisch Plan 2028, met name ten aanzien van de topsport (top-10 ambitie, binnenhalen evenementen) en de breedtesport (stijging sportdeelname van 65% naar 75%).

9. *Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?* De afgelopen jaren is met redelijk succes getracht om het sportbeleid te laten aanhaken bij beleid van andere departementen en aspecten van het VWS beleid. Met name geldt dat voor het beleid inzake de preventieve gezondheidszorg. Het aansluiten bij discussies over obesitas en voldoende bewegen heeft de basis voor het sportbeleid verbreed en maakte het gemakkelijker om dat beleid politiek en maatschappelijk te legitimeren. In ruil daarvoor heeft de sport geaccepteerd dat er nieuwe doelstellingen bijkwamen. Sport én bewegen vormen thans het beleidsonderwerp, en niet zuiver alleen de (georganiseerde) sport.

Met andere departementen zijn succesvolle projecten en vormen van cofinanciering opgezet, met name met OCW. Mogelijk hebben die ertoe bijgedragen dat de sport zich meer bewust is geworden van de noodzaak om te professionaliseren. Dat geldt trouwens ook voor de projecten die zijn opgezet en uitgevoerd met Jeugd en Gezin, I&M, EL&I, Justitie, SZW en Defensie. Er is sprake van een betere vervlechting van het sportbeleid met aanpalende beleidsterreinen. Het Olympisch Plan 2028 is daar effectief voor benut.

De sport 'is de wereld in het klein'. Veel beleid dat onder de verantwoordelijkheid valt van andere departementen, raakt bedoeld of onbedoeld de sport. Concrete voorbeelden daarvan betreffen het kansspelenbeleid (afdracht van Lotto gelden aan de sport, zie hoofdstuk 4), het ruimtelijke ordeningsbeleid (verplaatsing van sportterreinen), fiscale maatregelen (bijvoorbeeld lage BTW-tarief op sportwedstrijden, -accommodaties en -beoefening, verruiming van de definitie van 'Algemeen Nut Beogende Instelling' (ANBI)⁵³), of OCW-beleid inzake uren bewegingsonderwijs of veranderingen in studieduur en -financiering (wat raakt aan mogelijkheden voor topsporters om studie en sport te combineren). Beleidswijzigingen op genoemde terreinen kunnen – onbedoeld veelal – een grote impact hebben op de sport.

Maatschappelijke ontwikkelingen laten de sport evenmin onberoerd. Of de sport daarvan profiteert of hinder ervan ondervindt, is niet altijd eenduidig vast te stellen en verschilt van deelsector tot deelsector. Toenemende tijdsdruk maakt dat burgers minder tijd inruimen voor sport en bewegen. De sportfrequentie daalt, sporters worden minder snel lid van verenigingen of actief in het sportvrijwilligerswerk (Tiessen-Raaphorst et al., 2010c; Breedveld & Mulleneers, 2011). Fitnesscentra spinnen daar echter garen bij, zoals ze ook profiteren van bijvoorbeeld de individualisering en de gegroeide behoefte aan flexibele sportarrangementen. Het is mede dankzij diezelfde individualisering dat de zoektocht naar collectieve belevenissen, zoals het bijwonen van voetbalwedstrijden in volle stadions, een grote vlucht kon nemen. Mede daardoor is de belangstelling voor topsport toegenomen, ook bij de overheid.

⁵³ Giften van een particulier aan een ANBI zijn voor die particulier aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Giften van een vennootschap aan een ANBI zijn binnen de daarvoor geldende regels aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting. Een ANBI hoeft geen erfbelasting of schenkbelasting te betalen over erfenissen en schenkingen die de ANBI ontvangt. Bij de herziening van de betreffende wetgeving in 2010 is bepaald dat sportorganisaties geen ANBI zijn maar de status krijgen van sociaal belang behartigende instelling (SBBi). SBBi's krijgen alleen vrijstelling van erfbelasting en schenkbelasting, giften zijn voor de donateurs niet aftrekbaar.

De topsport heeft verder veel baat gehad bij de opkomst van een ‘beleveniseconomie’ en bij het debat over de ‘zesjescultuur’ (de opmars van een liberalere visie op mens en maatschappij en de noodzakelijk geachte impulsen aan ondernemerschap en eigen verantwoordelijkheid).

De komst van grote groepen nieuwkomers met een andere cultuur, waarin sport minder van betekenis is, vormt zowel een uitdaging voor de sport als een belangrijke legitimatie om in de sport te investeren. Datzelfde geldt voor de toenemende zorgen om de volksgezondheid, vanwege de vergrijzing maar meer nog vanwege de obesitas-problematiek. Mechanisering en automatisering hebben de mens veel lichamelijke inspanning uit handen genomen. Dat bracht nieuwe welvaart waar ook de sportindustrie van heeft geprofiteerd, maar ook welvaartsziekten (obesitas, hart- en vaatziekten). De gestegen opleidingsniveaus en de komst van een hoogwaardige diensteneconomie hebben betekend dat de mens steeds meer zittend werk verricht. De afname van het bewegen heeft tot zorgen om de volksgezondheid geleid, en dus ook om een roep om meer beleid om mensen tot bewegen aan te zetten. Het beleid roeit in deze tegen de maatschappelijke stroom in. Die stroom is gericht op afnemende beweegimpulsen en is buitengewoon krachtig – want nauw vervlochten met economie en cultuur. Het vergt een krachtige stimulans, in de orde van een baanbrekende wetenschappelijke ontdekking of een radicale politieke verandering, om het tij te keren. Los van de vraag of die omwenteling ooit gestalte zal krijgen, levert sport een aantoonbare bijdrage aan de preventieve gezondheidszorg door mensen te verleiden om in beweging te komen en te blijven.

Het sportbeleid heeft daarnaast in velerlei opzichten positief bijgedragen aan beleidsdoelstellingen op uiteenlopende beleidsterreinen. Te noemen vallen – zonder dat altijd duidelijk is hoe omvangrijk de bijdrage van de sport precies is geweest – de leefbaarheid van buurten, de participatie van kansarme kinderen of van mensen met een beperking, de integratie van minderheden, de voorkoming van schooluitval, de vermindering van ziekteverzuim, de nationale eenheid (trots), Holland-promotie en innovatie.

Er zijn geen onbedoelde negatieve neveneffecten van het sportbeleid bekend. Dopinggebruik, sportblessures en discriminerend, onsportief en disrespectvol gedrag in de sport zijn schaduwkanten van het stimuleren van de sportdeelname en het benadrukken van sportprestaties. Voor alle geldt dat er actief beleid wordt gevoerd op het tegengaan van excessen. Het aantal dopingslachtoffers lijkt niet van die mate dat dit opweegt tegen wat topsport burgers (sporters, toeschouwers) brengt aan trots, plezier en verbondenheid. Door te sporten lopen mensen blessures op, maar rekenmodellen leren dat de besparingen op gezondheidskosten als gevolg van het feit dat mensen meer zijn gaan bewegen ruimschoots opwegen tegen de kosten van blessures (Bernaards et al., 2008). Voor de sociale betekenis van sport is het plausibel om te stellen dat de sociale baten van sport (verenigingsleven, vrijwilligerswerk, integratie en verbondenheid) opwegen tegen de uitwassen die zich evenzeer voordoen (spreekkoren, schelden, provoceren en ander regeloverschrijdend gedrag). Het ontbreekt echter aan een rekenmodel om die balans nauwgezet op te kunnen maken.

10. *Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?*

De hoogte van de budgetten blijkt enerzijds te worden bepaald door de conjunctuur en anderzijds door het vermogen en de interesse van de verantwoordelijke politici om partijen voor het sportbeleid te interesseren. Gezien de gestegen budgetten zijn de politici die sport de afgelopen jaren onder hun hoede hadden, daar redelijk succesvol in geweest. Traditioneel gaat het grootste deel van de middelen naar ‘Meedoen’ en kleinere delen naar ‘Presteren’ en naar ‘Bewegen’, waarbij zij opgetekend dat er de laatste jaren met name naar het laatste

aandachtveld meer middelen zijn gegaan. De hoogte van de budgetten wordt minder ingegeven door een voorafgaande calculatie van de benodigde middelen. Behalve tot op zekere hoogte voor de beweegdoelstelling, vindt weinig ex ante onderzoek plaats naar de noodzakelijke financiële inzet. Dergelijke calculaties behoren wellicht tot de mogelijkheden, maar vergen nadere investeringen in kennis over de effectiviteit van interventies.

5.2 Discussie en aanbevelingen

Als het gaat om sport doet Nederland het goed. Qua breedtesport behoort Nederland in alle opzichten (deelname, verenigingslidmaatschap, voorzieningen) tot de internationale top. Bij de topsport moet Nederland enkele grotere en rijkere landen als China, de VS en Duitsland laten voorgaan, maar scoort wederom hoog van de landen met een vergelijkbare omvang en rijkdom. Deze mooie prestaties worden bereikt met de huidige ‘gemengde economie’ van sportverenigingen, commerciële sportaanbieders en het aanbod en sportbeleid van de verschillende Nederlandse overheden.

In het streven te willen *‘Uitblinken op alle niveaus’* is de uitdaging deze prestaties nog verder te verbeteren. Daartoe volgen hieronder enkele aanbevelingen, gebaseerd op de hier voorgaande beleidsdoorlichting.

1. *Investeer structureel in een beperkter aantal doelen en bijbehorende programma’s*

In zijn ontwikkeling wordt de sport gehinderd door het feit dat maatregelen (en financieringen) veelal een tijdelijk karakter hebben. Ook de versnippering over een groot aantal projecten speelt het beleid parten, evenals het feit dat er veelal nog onvoldoende kennis is om een duidelijke focus aan te brengen in het beleid. Dit draagt er mede toe bij dat de beschikbare middelen doorgaans niet toereikend zijn om de gestelde streefdoelen te bereiken. Daardoor vertalen genomen maatregelen en gerealiseerde *output* op microniveau zich niet altijd in *outcome* op macroniveau. Wil het beleid krachtig doorpakken, zoals bijvoorbeeld op onderdelen van het Olympisch Plan 2028, dan verdient het aanbeveling om structureel te investeren in een beperkter aantal doelen en bijbehorende programma’s.

2. *Investeer in het onderbouwen van het beleid met kennis en ondersteun de branche hierin*

Met de nota *Sport, Bewegen en Gezondheid* uit 2001 liep de sport voorop in het vormgeven van het beleid volgens het ‘4R-model’ (Schnabel, 2001). Daarin schetst de overheid de Richting waarin ze graag ziet dat het beleid zich ontwikkelt, laat ze Ruimte aan partners om het beleid vorm te geven, geeft ze de Resultaten aan die ze daarbij verwacht en leggen partners Rekenschap af of dit is gelukt. Onderbouwen en ondersteunen van het beleid door kennis en onderzoek speelt daarin een belangrijke rol. Het werken met heldere doelstellingen heeft bijgedragen aan het transparanter maken van het beleid alsmede aan de acceptatie van het sportbeleid, zowel in het veld als bij andere sectoren. Deze lijn is doorgezet in *Tijd voor sport*, maar dient verder te worden versterkt. Doelstellingen worden nog niet altijd even gelukkig gekozen. Soms zijn ze te hoog gegrepen, voor meerdere uitleg vatbaar en is er onvoldoende borging in een robuust monitor-systeem. Ook is het gewenst om meer duidelijkheid te scheppen in de wirwar van voornemens die nu geformuleerd staan in ‘algemene beleidsdoelstellingen’, ‘beleidsonderwerpen’, ‘ministeriële verantwoordelijkheden’, ‘prestatie-indicatoren’ en ‘operationele doelstellingen’. Het op meerdere plaatsen in deels vergelijkbare bewoordingen benoemen van elkaar overlappende en toch vaak afwijkende doelstellingen, draagt er niet toe bij om helder te maken wat het beleid nastreeft en waar ze op afgerekend wenst te worden.

Daarnaast is het zaak om meer te investeren in kennisverzameling over oorzaak-gevolg relaties, in effectieve interventies en onderbouwing van de maatschappelijke betekenis van sport en bewegen. In 2010 zijn verschillende aanzetten gedaan ter versterking van de kennisinfrastructuur voor de sport (Breedveld et al., 2010; Van Veldhoven, 2010). In nauwe samenwerking met OCW, ZonMw, NWO en de sector dienen die aanzetten in concrete programma's te worden omgezet. Dit sluit aan bij de regie- en ondersteuningsrol van de overheid, waarvoor vanuit het veld veel waardering bestaat. Bovendien is gebleken dat dit zaken zijn, die ook niet automatisch door het veld zelf worden opgepakt. De noodzaak om beleidsmatig te opereren is nog maar van korte tijd. De grote diversiteit van actoren (gemeenten, bonden, ondernemers) en het traditionele leunen op vrijwillige inzet maken dat de sector nog niet echt als 'branche' opereert, en rechtvaardigen een krachtige ondersteuning vanuit het rijk.

3. *Equipeer de sector vooral om meer mensen plezier te laten beleven aan sport, en zo als bedoeld, maar grotendeels impliciet gelaten neveneffect maatschappelijke betekenis te genereren*

Met de nadruk op de maatschappelijke betekenis van sport zijn de budgetten gegroeid en raken meer sectoren overtuigd van het feit dat sport en bewegen mogelijk ook voor hun beleidsterrein van betekenis kan zijn. Het draagvlak voor het sportbeleid wordt daarmee vergroot. De afhankelijkheid van externe financiering brengt ook een risico met zich mee. Veelal is de bijdrage van de sport aan maatschappelijke kwesties beperkt, en ook niet altijd even gemakkelijk cijfermatig aan te tonen. Dat maakt de sport kwetsbaar, bijvoorbeeld als het 'bewijs' voor maatschappelijke betekenis niet gemakkelijk te leveren is, tegenvalt, of zich niet eenvoudig laat uitdrukken in aansprekende eenheden. Partijen van buiten de sport hebben verder de neiging om het sportbegrip naar hun eigen hand te zetten. Daarmee ontstaat het gevaar dat de sport overvraagd wordt, en zich niet meer in de veelheid aan doelstellingen herkent. In een sector die zo zeer leunt op de inzet van vrijwilligers en de passie van degenen die in die sector werkzaam zijn, is dat een reëel risico. Sportverenigingen danken hun bestaan aan de wil om samen te sporten. Onbedoeld wordt zo maatschappelijk betekenis gegenereerd. Dat proces kan desgewenst en waar nodig worden versterkt en geëxpliciteerd, maar hoofddoel blijft het organiseren van een sportactiviteit. Plezier en voldoening ontleen aan sport vormen de belangrijkste determinanten voor een duurzame participatie, als sporter en als sportvrijwilliger. Aan de andere kant heeft de nadruk op de positieve externe effecten het sportbeleid de afgelopen jaren geen windeieren gelegd. Het sportbeleid staat voor de opgave om anderen ervan te overtuigen dat het bereiken van maatschappelijke doelen door sport het beste gediend is door mensen aan te zetten om actief te worden en te blijven in sport, als noodzakelijke (maar wellicht niet in alle opzichten voldoende) voorwaarde voor het kunnen realiseren van die doelen.

4. *Breng het beleid onder in een sport- en beweegbeleid, met separate artikelen voor sport en voor bewegen*

De afgelopen jaren is minder duidelijk geworden waar het sportbeleid voor staat. Afgaand op de titel van het beleidsartikel dat hier centraal staat, is het beleid er voor de ondersteuning en stimulering van de sport als sector.⁵⁴ In de aanbiedingsbrief bij de nota *Tijd voor sport* is sprake van sportbeleid, sportnota en sportieve samenleving. Maar in de doelstelling van met name de

⁵⁴ Waarvan de grenzen overigens niet eenduidig zijn vast te stellen.

‘Bewegen’-pijler blijkt dat de overheid met het sportbeleid ook het niet-sportieve bewegen wil stimuleren. In het totale beweegpatroon maakt sport niet meer uit dan enkele procenten. De vraag rijst daarmee wat nu centraal staat in het beleid: is dat sport als sector, en beziet het beleid van daaruit hoe sport kan bijdragen aan meer bewegen, naast de bijdragen van sport aan sociale integratie, nationale trots en overdracht van normen en waarden? Of staat het beleid het stimuleren van meer bewegen voor, en vormt sport daarin een van de middelen (en vermoedelijk niet eens het belangrijkste)? De afgelopen jaren is het sportbeleid de facto opgeschoven naar een sport-enbeweegbeleid. Beleid en titel waaronder dat beleid worden gevoerd zijn daardoor van elkaar verwijderd geraakt. Politiek heeft die verbreding het beleid geen windeieren gelegd. De budgetten en maatschappelijke erkenning zijn gegroeid. Inhoudelijk vergt het veel lenigheid van geest van de betrokkenen om doelen en nevendoelen van het sportbeleid als een consistent geheel te kunnen verbinden. De oorzaken van de toenemende bewegingsarmoede zijn bovendien velerlei. De aanpak hiervan vergt de inzet van vele departementen. De coördinatie die dat vraagt kan worden gedaan door de directie Sport, maar dat is strikt genomen niet noodzakelijk. Dat kan wel onder de erkenning dat ‘beweegstimulering’ ligt in het verlengde van de huidige sportdoelstellingen. En dat het met sport opgebouwde beleidsinstrumentarium daar een belangrijke bijdrage aan kan leveren. Aan de andere kant kan het sportbeleid niet tot beweegstimulering worden verengd. Sport heeft een eigenstandige betekenis, en kent ook sociale, culturele en economische invalshoeken. Om dit duidelijk te maken valt een naamswijziging van de betreffende directie te overwegen, van directie Sport naar directie Sport en Bewegen. Die directie kan de verantwoordelijkheid dragen voor zowel een pijler ‘sport’ (waaronder topsport en andere sportgerelateerde kwesties als arbitrage, spelregels, vrijwilligers, evenementen et cetera) als voor een pijler ‘bewegen’ (met als kern diverse beweegvarianten ook in niet-sportieve verbanden).

5. *Versterk de positie van sport in het politieke krachtenveld*

Er ontbreekt een wettelijk kader voor het sportbeleid. Dat de sportbudgetten desondanks hebben kunnen groeien, is mede het gevolg van het ‘meeliften’ van sport op bijvoorbeeld de problematiek van de gezondheidszorg en van het benutten van aansprekende vergezichten als het Olympisch Plan 2028. In de praktijk blijkt dat dit grote steden, die de meeste baten verwachten van dit plan, helpt om budgetten voor sport vrij te maken. Kleinere gemeenten, waar minder de overtuiging leeft dat men baat heeft bij het plan, hebben het echter moeilijker. In tijden van bezuinigingen rijst daar nadrukkelijk de vraag of sport wel tot de kerntaken van de lokale overheid behoort. Om duidelijkheid te scheppen zou het wenselijk zijn om te verkennen hoe de positie van sport in het politieke krachtenveld het beste kan worden versterkt. Verankering in wet- en regelgeving is dan een vanzelfsprekende en veel gehoorde gedachte. Die verankering zou tevens kunnen bijdragen aan het totstandbrengen van een sterkere kennis- en beleidscyclus, naar analogie van bijvoorbeeld de gezondheid en de cultuur.⁵⁵ In dat kader wordt vaak naar de WMO gewezen, als opvolger van de Welzijnswet. Lang niet al het sportbeleid valt daar echter gemakkelijk onder te scharen (geldt zeker voor het in betekenis gegroeide

⁵⁵ Denk bij de gezondheid aan de vierjaarlijkse volksgezondheidstoekomstverkenningen en bij de cultuur aan de vierjaarlijkse adviezen van de Raad voor Cultuur. Beide cycli vormen sterke stimulansen voor de onderbouwing van het beleid met kennis en onderzoek. Binnen de sport kent NOC*NSF een (zelf opgelegde) vierjarige plancyclus, de ‘Sportagenda’, die gelijk oploopt met de Olympische cyclus.

topsportbeleid). Mogelijk biedt een separate sportwet uitkomst. De politieke positie van de sport is daarnaast gebaat bij een betere onderbouwing van de maatschappelijke betekenissen van sport, en de voorwaarden waaronder die betekenis optimaal gestalte krijgt.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling om de belangen van de sport beter te borgen in discussies over de vele beleidsterreinen die het sportbeleid raken. In de vorige paragraaf zijn, onder RPE-vraag 9, diverse voorbeelden gegeven van thematieken die, bedoeld of onbedoeld, effect hebben op de sport en de organisaties en de betrokkenen die daarin actief zijn. De indruk bestaat dat het sportbeleid de afgelopen jaren met succes bruggen heeft geslagen naar enkele andere beleidsterreinen, zoals onderwijs en volksgezondheid, maar anderzijds nog sterker zou kunnen inzetten op het uitdragen en behartigen van de belangen van de sector bij beleidsthema's die verder van het sportbeleid af staan, zoals bijvoorbeeld financieel en economisch beleid. Hoe dit beter vorm kan krijgen, zou onderwerp moeten zijn van nadere studie en/of debat.⁵⁶

6. *Bevorder vanuit het sport- en beweegbeleid de versterking van het bewegingsonderwijs*

In de jeugd wordt de basis gelegd voor een 'habitus' (leefstijl, levensoriëntatie) die op latere leeftijd in grote mate bepalend blijft voor keuzes in het gedrag, ook jegens sport en bewegen. Dat vormt een belangrijke legitimatie om ook vanuit een optiek van een levenlang sport en bewegen, aandacht te blijven schenken aan participatie in en beleving van sport op jeugdige leeftijd. Voordeel van de lichamelijke opvoeding (of: bewegingsonderwijs) is daarbij dat daarmee alle kinderen worden bereikt, en dat het aanbod verzorgd wordt door docenten en vakleerkrachten. Om die reden speelt de lichamelijke opvoeding een onmisbare rol in het stimuleren van sport en bewegen. Gezien deze centrale positie verdient het aanbeveling om vanuit het sport- en beweegbeleid te investeren in lichamelijke opvoeding, ook al is dit de primaire verantwoordelijkheid van OCW. De verbreding van het beleidsonderwerp tot sport en bewegen sluit nauw aan bij de visie vanuit het vak, dat zich altijd op het standpunt heeft gesteld dat het niet opleidt tot sportdeelname maar tot doel heeft om een oriëntatie te bieden op een bredere 'beweegcultuur'. Ook de interesse om schooluitval te verminderen en leerachterstanden te beperken bieden aangrijpingspunten om investeringen in bewegingsonderwijs te rechtvaardigen. In de zogeheten *Brede Analyse 2010* (Lucassen et al., 2010) wordt signaleerd dat er sprake is van 'ontloken samenwerking' en 'stappen voorwaarts', mede als gevolg van bijvoorbeeld de 'Impuls Brede scholen, sport en cultuur' en projecten als de schoolsportvereniging. Tegelijk wordt signaleerd dat zich nog belangrijke knelpunten voordoen en bovendien, dat die de afgelopen jaren ook niet veel minder zijn geworden. Met name wordt gewezen op kwantitatieve en kwalitatieve tekorten van accommodaties en materialen, de nog altijd prille samenwerking met bijvoorbeeld verenigingen en de beperkte inzet van vakleerkrachten in het primair onderwijs. De auteurs bepleiten een 'krachtige ondersteuning en versterking' van het ingezette beleid. In het huidige stelsel zijn scholen in grote mate autonoom in de mate waarin en de wijze waarop ze investeren in bewegingsonderwijs. Dat vak behoort niet tot de 'kernvakken' in de visie van het verantwoordelijke departement. Een standpunt dat doorwerkt in de beleving van schoolbesturen,

⁵⁶ Men denke in dit geval ook aan discussies over de wijze waarop vergelijkbare brede thema's als milieu of emancipatie in het verleden politiek zijn geborgd.

directeuren, onderwijzers en – in mindere mate wellicht – ouders. Daarmee is de status van het bewegingsonderwijs zwak, wat in de praktijk betekent dat goede voornemens sneuvelen onder druk van alledaagse prangende kwesties. Vanuit sport- en beweegbeleid verdient het aanbeveling om te blijven investeren in mogelijkheden om die zwakke positie te versterken, bijvoorbeeld door kennis en faciliteiten aan te dragen en samenwerking op alle fronten te versterken.

7. Overschat de invloed van het sportbeleid niet

Om haar doelen te bereiken werkt de overheid aan het creëren van goede voorwaarden om te sporten en van sport te kunnen genieten (voorzieningen, organisaties, menskracht en kennis). De uiteindelijke keuze om te gaan sporten of te bewegen berust bij de burger zelf. Op die keuze zijn veel factoren van invloed, waar het beleid beperkte invloed op heeft (Elling & Kemper, 2011). Dat stelt grenzen aan wat het beleid vermag. Dat geldt ook voor succes in de topsport. Ook dat is maar tot op zekere hoogte maakbaar. Het recept voor goud kent nog vele onbekende en voor de overheid deels onbereikbare ingrediënten. Misschien kan dat maar beter zo blijven. Dat sport – in de woorden van oud bewindspersoon en NOC*NSF-preses Erica Terpstra – ‘mchtig is om te doen en prachtig om naar te kijken’, dankt de sport aan zijn onvoorspelbaarheid en verrassing. Neem dat weg, en je ontnemt de sport de magie waar het zijn bestaansrecht aan ontleent.

Referenties

Berg, E. van den & A. Tiessen-Raaphorst (2010). Doe-het-zelf in de sport: informele groepen in de sportloopbaan. In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan & K. Breedveld (red.) *Sport: een leven lang. Rapportage Sport 2010* (p. 189-203). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bernaards, C., H. Toet & A. Chorus (2008). Medische kosten van onvoldoende bewegen, In: K. Breedveld, C., Kamphuis & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2008* (p. 281-294). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/W.J.H. Mulier Instituut.

Bottenburg, M. van & K. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.

Bottenburg, M. van (2002). Op de drempel van een vrijetijdsmaatschappij. Recreatie- en sportbeleid 1965-1982. In: I. de Haan en J.W. Duyvendak (red.) *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS), 1952-2002* (p. 152-173). Zutphen: Walburg Pers.

Breedveld, K. (2003). Sport en cohesie: de relatie tussen sportdeelname en sociaal kapitaal. In: K. Breedveld (red.) *Rapportage Sport 2003* (p. 247-283). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Breedveld, K. (2006). Verschillen in sportdeelname. In: K. Breedveld & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2006* (p. 299-321). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Breedveld, K., M. de Jong & M. Stuij (2008). *Monitor/evaluatie sportbeleid ministerie van VWS. Tussenrapportage 2008*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Breedveld, K., D. Romijn & A. Cevaai (2009). *Scoren op het Cruyff Court, winnen in de wijk. Een studie naar het gebruik en de effecten van moderne trapveldjes*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Breedveld, K., G. Molleman, F. Smits, & N. Reijgersberg (2010). *Kennisagenda Sport 2011-2016*. 's-Hertogenbosch/ Den Haag: W.J.H. Mulier Instituut/ZonMw.

Breedveld, K. & S. Mulleneers (2011). Geen tijd: smoes of realiteit? In: A. Elling & F. Kemper (red.) *'Het kost veel tijd en je wordt er moe van'. Verklaringen voor sportdeelname en inzichten in de leefwereld van niet-sporters* (p. 57-73). Nieuwegein/'s-Hertogenbosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

Coalter, F. (2007). *A Wider Social Role for Sport. Who's keeping the score?* Londen: Routledge.

Collard, D. (2011). *Verdieping Impuls NASB en NASB sport. Annex 2 bij Beleidsdoorlichting Sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

CPB/SCP (2006). *Europese tijden. Arbeidstijden vergeleken en verklaard*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

CRM (1969). *Discussienota met betrekking tot het sportbeleid*. Den Haag: ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

CRM (1974). *Nota sportbeleid*. Den Haag: ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Crum, B.J. (1991). *Over versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Dool, R. van den, R. van der Meulen & K. Breedveld (2008). *Van 60 naar 75. Bouwstenen voor een beleid gericht op een hogere sportdeelname*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

EDBR (2011). *EDBR advies. The Economics of Sports*. Rotterdam: gezond, sociaal én veilig door sport! Rotterdam: Economic Development Board Rotterdam.

Elling, A., I. van Hilvoorde & R. van den Dool (2010). Topsport als motor voor nationale trots? *Sport en Strategie*, jg. 4, nr.8., p. 29-30.

Elling, A. & Kemper, F. (red.) (2011). *'Het kost veel tijd en je wordt er moe van'. Verklaringen voor sportdeelname en inzichten in de leefwereld van niet-sporters*, Nieuwegein/'s-Hertogenbosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

Heer, W. de (2000). *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*. Haarlem: De Vrieseborch.

Herweijer, L. & K. Breedveld (2006). Sport en onderwijs. In: K. Breedveld & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2006* (p. 245-268). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Heuvel, M. van den (2007). *Evaluatie en monitoring VWS-nota Tijd voor Sport. Instrumentontwikkeling en plan van aanpak, 2006-2010*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Heuvel, M. van den, en H. van der Poel (1999). *Sport in Nederland. Een beleidsgerichte toekomstverkenning*. Haarlem: De Vrieseborch.

Heuvel, M. van den & M. van Schendel (2008). *Startrapportage monitoring en evaluatie van Tijd voor Sport, Samen voor Sport en de Kracht van Sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Hildebrandt, V.H., A. Chorus & J. Stubbe (2010). *Tendrapport Bewegen en Gezondheid 2008/2009*. Leiden: TNO Kwaliteit van Leven.

Hoekman, R., A. Elling, J.-W. van der Roest & F. van Rens (2011). *Opbrengsten van Meedoen. Eindevaluatie programma Meedoen Alle Jeugd door Sport. Annex 3 bij Beleidsdoorlichting Sport*. Nieuwegein/'s-Hertogenbosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

Jong, M. de, D. Collard & K. Breedveld (2011). *Monitor sportbeleid 2006-2010. Annex 1 bij Beleidsdoorlichting Sport*. Nieuwegein/'s-Hertogenbosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

Kamphuis, C. & R. van den Dool (2008). Sportdeelname. In: K. Breedveld, C. Kamphuis & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2008* (p. 74-101). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Knop, P. De & H. van der Poel (2006). Het sportbeleid in Nederland en Vlaanderen, In: P. De Knop, J. Scheerder & B. Vanreusel (red.) *Sportsociologie. Het spel en de regels* (p. 63-84). Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.

Lucassen, J., E. Wisse, F. Smits, J. Beth & H. van der Werff (2011). *Sport, Bewegen en Onderwijs: kansen voor de toekomst. Brede Analyse 2010*. Nieuwegein/'s-Hertogenbosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

Nauta, F., M. Gielen & S. de Boer (2011). *Olympisch goud, economisch goud: een innovatiesysteem voor de Nederlandse sport*. Arnhem/Nijmegen: HAN, lectoraat Innovatie in de publieke sector.

NOC*NSF (2009). *Olympisch Plan 2028. Heel Nederland naar Olympisch niveau*. Arnhem: NOC*NSF.

NOC*NSF (2010). *Naar een winnend topsportklimaat. Wat heeft Nederland nodig om tot de top 10 van de beste topsportlanden ter wereld te behoren?*, Arnhem: NOC*NSF.

NSF, NKS, NCS & NCSU (1970). *Sport 70. Nota uitgebracht door de gehele georganiseerde sport in Nederland*. Leiden: Meander.

OKW (1960). *Nota betreffende Lichamelijke Vorming en Sport*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

Poel, H. van der (2003). Ontwikkelingen in het sportbeleid. In: K. Breedveld (red.) *Rapportage Sport 2003* (p. 35-69). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Poel, H. van der (2006). Ontwikkelingen in het sportbeleid. In K. Breedveld & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2006* (p. 52-81). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Poel, H. van der (2008). Ontwikkelingen in het sportbeleid, 2005–2008. In K. Breedveld, C. Kamphuis & A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2008* (p. 46-73). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- PRC (2008). *De economische betekenis van sport in Nederland*. Rotterdam: Policy Research Corporation.
- Pouw, D. (1999). *50 Jaar nationaal sportbeleid. Van vorming buiten schoolverband tot breedtesport*. Tilburg: Tilburg University Press.
- RPE (2006). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p. 4.
- Reijgersberg, N. & A. Elling (2011). *Coaches aan de top: evaluatie van de regeling. Annex 4 bij Beleidsdoorlichting Sport* 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Rijpstra, J. (2007). Sportbeleid in Nederland. In: H. Westerbeek (red.) *Sportbeleid in internationaal vergelijkend perspectief* (p. 184-211). Nieuwegein: Arko Sports Media,.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2009). *De sociale staat van Nederland 2009*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smit, S. & M. van Bottenburg (red.) (1998). *Visies op sportontwikkeling*. Haarlem: De Vrieseborch.
- Steenbergen, J. (2004). *Grenzen aan de sport. Een theoretische analyse van het sportbegrip*. Maarssen: Elsevier.
- Swijtink, A. (1992). *In de pas. Sport en lichamelijke opvoeding in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog*. Haarlem: de Vrieseborch.
- Tiessen-Raaphorst, A., E. van Ingen & K. Breedveld (2007). Tijd voor sport en bewegen. In: V.H. Hildebrandt, W.T.M. Ooijendijk & M. Hopman-Rock (red.) *Trendrapport Bewegen en Gezondheid 2004/2005* (p. 53-65). Leiden: TNO Kwaliteit van Leven.
- Tiessen-Raaphorst, A., J. de Haan & K. Breedveld (2010a). Sport: een leven lang – ook in de toekomst? In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan & K. Breedveld (red.) *Sport: een leven lang. Rapportage Sport 2010* (p. 235-250). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau..
- Tiessen-Raaphorst, A., D. Verbeek & A. Roest (2010b). Uitgaven aan sport. In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan & K. Breedveld (red.) *Sport: een leven lang. Rapportage Sport 2010* (p. 219-231). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau..
- Tiessen-Raaphorst, A. (2010c). Sportdeelname. In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan & K. Breedveld (red.) *Sport: een leven lang. Rapportage Sport 2010* (p. 47-68). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TNS Opinion and Social (2009). *Eurobarometer 72.3: sport and physical activity*. Brussel: TNS Opinion and Social.

- Trimbos Instituut (2010). *HBSC 2009: gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Veal, A.J. (2002). *Leisure and Tourism Policy and Planning*. Wallingford: CABI Publishing.
- Veldhoven, N. van (red.) (2011). *Fundament onder de Olympische ambities. Sectorplan Sportonderzoek en -onderwijs 2011-2016*. Deventer: daM uitgeverij.
- Vermeulen, J., P. Verweel & E. van Veen (2010). *De Richard Krajicek Foundation maakt verschil in de buurt*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Voogt, J. (2007). *Tijdelijke Commissie Brede Analyse. Eindrapport*. Enschede: SLO.
- VWS (1996). *Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (1998). *Sport in ontwikkeling: samenspel scoort!* Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (1999a). *Goud voor groen. Beleidskader Sport en Milieu 1999-2002*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (1999b). *Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2001). *Sport, Bewegen en Gezondheid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2004). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2005*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2005a). *Tijd voor sport. Bewegen, Meedoen, Presteren*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2005b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2006a). *Samen voor sport. Uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota Tijd voor sport. Bewegen, Meedoen, Prestere.*, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2006b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2007*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2007a). *De kracht van sport*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport..

VWS (2007b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2008*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2009a). *Uitblinken op alle niveaus, Kabinetsstandpunt bij het Olympisch plan 2028*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2009b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2010*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (2010). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2011*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

WVC (1987). *Sportmedische begeleiding en Gezondheidszorg*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Bijlage 1: samenstelling stuurgroep en werkgroep

Leden Stuurgroep

Naam	Organisatie	Functie
Prof. Dr. P. (Paul) Schnabel	Sociaal en Cultureel Planbureau	Directeur
Mr. L.J.S. (Leon) Wever	Ministerie van VWS	Directeur Jeugd (daarvoor directeur FEZ)
Ir. M.J. (Marion) Smit	Ministerie van VWS, directie Sport	Plv. directeur Sport
Drs. Ing. E. (Eelco) Heinen, per 1-1-2011 mr. E.C.S (Eva) Crouwel	Ministerie van Financiën	Adjunct inspecteur IRF (Heinen), inspecteur bij de Sectie VWS van de IRF (Crouwel).

Leden Werkgroep

Naam	Organisatie
Dr. K. (Koen) Breedveld	W.J.H. Mulier Instituut
Dr. D. (Dorine) Collard	W.J.H. Mulier Instituut
M. (Marcia) de Jong	W.J.H. Mulier Instituut
Dr. Ir. H.J.J. (Hugo) van der Poel	Universiteit van Tilburg, Departement Vrijtijdwetenschappen
Drs. E. (Edgar) Leeman	Ministerie van VWS, Directie FEZ
Ir. D. (Dennis) Swart	Ministerie van VWS, Directie FEZ
Drs. M. (Maarten) Koornneef	Ministerie van VWS, Directie Sport
Drs. E.T.H. (Ed) Kluiters	Ministerie van VWS, Directie Sport

Bijlage 2: lijst van geïnterviewde personen

Karin van Bijsterveld, voormalig voorzitter KNLTB, voorzitter Platform Sport, Bewegen en Onderwijs, Hilversum, 6-12-2010

Roel Bekker, voormalig secretaris-generaal VWS, Den Haag, 6-12-2010

Marcel Sturkenboom, directeur NeVoBo, Nieuwegein, 10-12-2010

Carol Thate, directeur Johan Cruyff Foundation, Amsterdam, 13-12-2010

Bart Zijlstra, directeur Directie Sport, ministerie van VWS, Den Haag, 14-12-2010

Willem van Mechelen, hoogleraar Bedrijfs- en Sportgeneeskunde, Amsterdam, 20-12-2010

Clémence Ross, directeur NISB, Bennekom, 21-12-2010

Paul Coppes, directeur VSG, Oosterbeek, 21-12-2010

Maarten van Bottenburg, hoogleraar Sportontwikkeling, Universiteit Utrecht, 21-12-2010

Fons Dingelstad, ministerie OC&W, Den Haag, 22-12-2010

Carolien Gehrels, voormalig wethouder Sport, Gemeente Amsterdam, 6-1-2011

Odile Wolfs, gedeputeerde Sport, Provincie Limburg, Maastricht, 11-1-2011

Gerard Dielessen, directeur en Geert Slot, woordvoerder NOC*NSF, Papendal, 11-1-2011

Jan Rijpstra, voorzitter KVLO, Utrecht, 20-1-2011

Harry Been secretaris-generaal KNVB, Zeist, 28-2-2011

Beleidsdoorlichting Sport

Hoofdrapport

Koen Breedveld

Hugo van der Poel

Marcia de Jong

Dorine Collard

Binnen de rijksoverheid is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk voor het sportbeleid. Streefdoel van dat beleid is ‘een sportieve samenleving, waarin zowel veel aan sport wordt gedaan als van sport wordt genoten’. Sinds de nota *Tijd voor Sport*, uit 2005, krijgt dat beleid gestalte in drie pijlers: Bewegen, Meedoen en Presteren. Op alle drie de vlakken heeft de overheid doelstellingen geformuleerd en programma’s om die doelstellingen te bereiken. Bekende voorbeelden daarvan vormen het programma Meedoen Alle Jeugd door Sport, de Impuls brede scholen, sport en cultuur, het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen, Coaches aan de top en het Masterplan arbitrage.

In deze *Beleidsdoorlichting Sport* wordt het sportbeleid zoals hierboven geschetst aan een nauwgezette evaluatie onderworpen. Aan de hand van tien concrete vragen wordt gekeken naar de achtergronden van het sportbeleid (waarom bemoeit de overheid zich met sport en bewegen), de verdeling van gelden over de diverse programma’s, en de mate waarin het beleid succesvol is geweest in het bereiken van zijn doelstellingen. Voor het project is een uitgebreide literatuurstudie verricht en zijn gegevens opgevraagd van alle uitgevoerde projecten. Deze gegevens zijn aangevuld met statistisch materiaal van organisaties als CBS, SCP en TNO, en met interviews met experts die nauw bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid betrokken waren. De *Beleidsdoorlichting Sport* is op de eerste plaats een kritische beschouwing van het sportbeleid, maar vormt door de gevolgde aanpak ook een uitstekende introductie tot dit beleid.

De *Beleidsdoorlichting Sport* is uitgevoerd door onderzoekers van het W.J.H. Mulier Instituut en van de Universiteit van Tilburg, in opdracht van het ministerie van VWS.