



De sportinfrastructuur in Nederland

Hugo van der Poel

Ine Pulles

De sportinfrastructuur in Nederland

Gezien in vogelvlucht

in opdracht van de Raad voor Cultuur

Hugo van der Poel
Ine Pulles

© *Mulier Instituut*
Utrecht, december 2013

*Mulier Instituut
sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek*

*Postbus 85445
3508 AK Utrecht*

*t 030-7210220
e info@mulierinstituut.nl
i www.mulierinstituut.nl*

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 <i>Quick scan</i> sportinfrastructuur	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Leeswijzer	8
2. Overeenkomsten en verschillen tussen sport en cultuur	9
2.1 Beoefening van en bezoek aan sport en cultuur	9
2.2 Sport- en cultuurbeleid in beweging	11
3. Taken van de sportinfrastructuur	13
3.1 Leren	15
3.2 Organiseren	20
3.3 Accommoderen	21
3.4 Spanningsvelden en discussiepunten	22
4. Taken en verantwoordelijkheden van de overheid	25
4.1 Redenen voor overheidsinterventie op het terrein van sport	26
4.2 De taakverdeling tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten	28
4.3 Spanningsvelden en discussiepunten	32
5. Tot slot	35

Samenvatting

In de beleidsbrief *Cultuur beweegt* stelt minister Bussemaker dat cultuur belangrijke waarden in zich heeft op artistiek, maatschappelijk en economisch vlak. Daarmee legt ze in haar cultuurbeleid nadruk op de extrinsieke waarden en externe effecten van cultuur. De actieve cultuurparticipatie van burgers wordt door haar gezien als de voedingsbodem van het culturele leven in ons land. Terecht, want zonder participatie geen effecten. In dat licht is het van groot belang te weten wat de cruciale voorzieningen zijn voor een actieve cultuurparticipatie. In afstemming met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vraagt de minister de Raad voor Cultuur haar te adviseren over een optimale inrichting van de culturele infrastructuur. Een deelvraag bij deze adviesaanvraag is wat geleerd kan worden van andere lokale voorzieningen gericht op de participatie van burgers, zoals bijvoorbeeld beleid op het terrein van sport. De Raad voor Cultuur heeft het Mulier Instituut gevraagd een *quick scan* op te leveren waarin ingegaan wordt op de (lokale) infrastructuur ten behoeve van de actieve sportbeoefening, in het bijzonder de inrichting, organisatie en financiering daarvan.

Sport en cultuur lijken op elkaar, maar er zijn ook duidelijke verschillen. Het zijn beide populaire vormen van vrijetijdsbesteding, met grote aantallen beoefenaren, bezoekers en volgers. Vanuit participatieperspectief interessant is dat ongeveer een derde van de bevolking zowel actief is in de wereld van de sport als in de wereld van de cultuur, terwijl twee derde in een van deze werelden participeert, of in geen van beide.

Belangrijke verschillen in participatie zijn het competitieve karakter van sport, de afwezigheid van materiële productie/producten in de sport, de grote rol van vrijwilligers in de in stand houding van de sportinfrastructuur en de grote betekenis van organisatie voor het voortbestaan van de sport.

Beleidsmatig zijn er overeenkomsten in de taakverdeling tussen de diverse overheden en het feit dat in het beleid een steeds sterker accent komt te liggen op de ‘extrinsieke’ waarden van sport en cultuur. Het rijk speelt op beide terreinen een belangrijke rol bij het binnenschools cultuur- en bewegingsonderwijs, heeft vergelijkbare landelijke stelseltaken en voert een stimuleringsbeleid. Lokale overheden hebben vooral een taak bij het ondersteunen van het lokale aanbod en het voorzien in accommodaties. De provincies kennen tweedelijnssteunorganisaties, die evenwel bij veel provincies onder druk staan.

Een belangrijk verschil is dat op het vlak van cultuur het rijk zelf (landelijk) aanbod steunt (zoals *rijks*musea), terwijl in de sport zelfs de topsportvoorzieningen tot de zorg van de lokale overheid behoren. Een tweede verschil is dat de sportieve infrastructuur weinig functionele spreiding kent in vergelijking tot de culturele infrastructuur. Verschillende takken van sport vragen verschillende typen accommodatie, maar op die accommodatie kan de sport worden geleerd, beoefend en bekeken of bezocht. Een derde verschil is dat in de sport in materiële zin niets wordt geproduceerd, waar een aparte infrastructuur voor nodig is voor conservering, uitlenen en/of tentoonstelling, vergelijkbaar met musea en bibliotheken.

Het verenigingsleven lijkt in de sport sterker en belangrijker dan in de cultuursector. In samenhang daarmee is de accommodatie in de sportieve infrastructuur een belangrijke component niet alleen van de sport zelf (de ijsbaan, de sporthal, het korfbalveld), maar ook van het sportverenigingsleven (het clubhuis, de kantine, het paviljoen). Deze verenigingsaccommodatie biedt vaak de mogelijkheid naar de sport te kijken en/of

veraangenaamt dat kijken door de beschikbaarheid van horecavoorzieningen. Belangrijker echter is dat de verenigingsaccommodatie de basis is van de vereniging als organisatie, en de vrijwilligers die die organisatie vorm geven. De verenigingsaccommodatie is ook de plek waar het verenigingsleven en clubidentiteit worden ‘gevierd’ en bevestigd.

Hoofdstuk 3 beschrijft de taken van de sportinfrastructuur en gaat in op leren en talentontwikkeling binnen en buiten school, organiseren en accommoderen. Bij de spanningsvelden en discussiepunten worden onder meer genoemd de aansluiting van het bewegingsonderwijs op de buitenschoolse sport, het tijdstip van specialisatie in de talentontwikkeling, de uitval bij de talentontwikkeling, en spanningen in de organisatie van de sport tussen professionals en vrijwilligers.

Hoofdstuk 4 gaat in op de taken en verantwoordelijkheden van de overheid op het terrein van de sport en schenkt aandacht aan de redenen voor overheidsingrijpen, (het ontbreken van) wetgeving en de publieke financiering van de sport. Bij de spanningsvelden en discussiepunten wordt onder meer gesignaleerd dat de rijksoverheid de sportdeelname stimuleert, maar dat de kosten hiervan – voor zover dit beleid succesvol is en leidt tot een hogere sportdeelname – terecht komen bij de gemeenten, die veel van de benodigde sportaccommodaties subsidiëren. Verder valt op dat voor de topsport landelijke en unieke topsportvoorzieningen nodig zijn, maar dat het rijk niet substantieel bijdraagt aan oprichting en exploitatie van dergelijke voorzieningen.

In de slotbeschouwing worden de kenmerkende aspecten van de sport, zoals het competitieve karakter en de rol van het verenigingsleven nog een keer kort beschouwd. Tot slot wordt benadrukt dat het rapport is geschreven vanuit het perspectief van de georganiseerde sport, en de infrastructuur die nodig is dat in stand te houden. Dit is namelijk het deel van de sportsector waar in euro’s en aandacht de grootste inzet van de overheid zichtbaar is. Maar hoewel beeldbepalend en dominant, de georganiseerde sport omvat niet de gehele sportsector. Er is daarnaast veel ongeorganiseerde sport of sportgerelateerde activiteit, en een groeiend aanbod van commerciële sportvoorzieningen. Mogelijk dat hier dingen gebeuren die niet veel verschillen van wat in muziekscholen of academies plaatsvindt. In elk geval doet zich hier de vraag voor of beide sectoren (sport en cultuur) niet een gemeenschappelijke opgave hebben na te denken hoe particulier initiatief de ruimte te geven en te faciliteren.

1. Inleiding

1.1 *Quick scan* sportinfrastructuur

In de beleidsbrief *Cultuur beweegt* stelt minister Bussemaker dat cultuur belangrijke waarden in zich heeft op artistiek, maatschappelijk en economisch vlak.¹ Daarmee legt ze in haar cultuurbeleid nadruk op de extrinsieke waarden en externe effecten van cultuur. De actieve cultuurparticipatie van burgers wordt door haar gezien als de voedingsbodem van het culturele leven in ons land. Terecht, want zonder participatie geen effecten. In dat licht is het van groot belang te weten wat de cruciale voorzieningen zijn voor een actieve cultuurparticipatie. Deze vraag is actueel, nu het stelsel van voorzieningen onder druk staat van bezuinigingen en inhoudelijke ontwikkelingen in de actieve cultuurparticipatie en de diverse overheden zich bezinnen op hun taken.

De minister merkt op dat de overheden traditioneel verantwoordelijk zijn voor de *toegankelijkheid, diversiteit, kwaliteit en spreiding* van cultuuruitingen, en dat met name voor gemeenten daarbij de economische en maatschappelijke waarden van cultuur komen. In afstemming met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vraagt de minister de Raad voor Cultuur haar te adviseren over een zodanige inrichting van de culturele infrastructuur, dat de diverse overheden hun verantwoordelijkheden duurzaam kunnen invullen en gewenste waarden kunnen realiseren, en dat voorzien is in de minimale functies van die infrastructuur, uitgesplitst naar lokale ambities, doelgroepen en disciplines.

Een deelvraag bij deze adviesaanvraag is wat geleerd kan worden van andere lokale voorzieningen gericht op de participatie van burgers, zoals bijvoorbeeld beleid op het terrein van sport. De Raad voor Cultuur heeft het Mulier Instituut gevraagd een *quick scan* op te leveren waarin ingegaan wordt op de (lokale) infrastructuur ten behoeve van de actieve sportbeoefening, in het bijzonder de inrichting, organisatie en financiering daarvan.

1.2 Vraagstelling

Nederlanders zijn zeer actief in de sport, zowel persoonlijk als ondersteunend. Sport zoals wij die kennen in Nederland is ondenkbaar zonder de inzet van vrijwilligers in een van de 25.000 sportverenigingen en/of een van de vele evenementenorganisaties, sportbonden, stichtingen, enzovoort. Alleen in Scandinavië en de ons omringende landen komt een vergelijkbare situatie voor, hetgeen de manier waarop in Nederland de sport is georganiseerd toch vrij bijzonder maakt.

De vraagstelling voor deze verkenning luidt als volgt:

- Wat zijn de taken waarin moet worden voorzien voor een goed functionerende sportsector?

¹ OCW (2013). *Beleidsbrief Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Wat is de verdeling in verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden binnen de sportinfrastructuur?
- Wat zijn spanningsvelden en discussiepunten van de Nederlandse sportinfrastructuur?

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een korte schets van overeenkomsten en verschillen in sport- en cultuurbeoefening en -bezoek, en de taken die door de sport en culturele infrastructuur moeten worden vervuld om actieve sport- en cultuurparticipatie mogelijk te maken. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de taken die moeten worden geborgd in de sportinfrastructuur en geeft een beeld van wie die taken uitvoert. Hoofdstuk 4 behandelt de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Hoofdstuk 5 biedt een slotbeschouwing met de belangrijkste bevindingen.

2. Overeenkomsten en verschillen tussen sport en cultuur

2.1 Beoefening van en bezoek aan sport en cultuur

In november 2013 presenteerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de eerste gegevens van de Vrijtijdsomnibus 2012, waarbij wordt gekeken naar overeenkomsten en verschillen in sport- en cultuurparticipatie.² Opgemerkt wordt dat beide vormen van vrijetijdsbesteding zijn die door overheden worden ondersteund. Beide kennen een onderscheid naar ‘beoefenaars’ en ‘bezoekers’. Niet geheel onverwacht komt uit de cijfers naar voren dat sport meer beoefenaars kent, en cultuur meer bezoekers (zie de tabellen 2.1 en 2.2).

Tabel 2.1 Beoefening van sport en cultuur, Nederlandse bevolking 12-79 jaar.

	Sport		Cultuur	
	% eens per jaar of vaker	% 12 keer per jaar of vaker	% eens per jaar of vaker	% 12 keer per jaar of vaker
Totaal	79	73	56	40
Man	80	74	51	35
Vrouw	77	71	60	45
12-19 jaar	92	89	78	62
20-34 jaar	89	84	62	45
35-49 jaar	80	73	51	34
50-64 jaar	73	67	49	34
65-79 jaar	60	55	49	39
Lager opgeleid	62	56	38	27
Middelbaar opgeleid	80	73	53	27
Hoger opgeleid	89	85	68	48

Bron: SCP/CBS (VTO'12), bewerking Mulier Instituut

² Sociaal en Cultureel Planbureau (2013). *Wie doen er aan sport en cultuur? Eerste presentatie van gegevens uit de Vrijtijdsomnibus 2012*. Utrecht: Bureau Stijlzoorg. Zie ook het rapport *Manifestaties van de vrijheid des geestes* (Telderstichting, 2012), waarin deze vergelijking ook is gemaakt.

Tabel 2.2 Bezoek van sport en cultuur, Nederlandse bevolking 12-79 jaar

	Sport		Cultuur	
	% eens per jaar of vaker	% 12 keer per jaar of vaker	% eens per jaar of vaker	% 12 keer per jaar of vaker
Totaal	52	22	88	40
Man	58	27	87	40
Vrouw	45	18	89	40
12-19 jaar	67	32	97	49
20-34 jaar	58	21	96	56
35-49 jaar	58	28	88	35
50-64 jaar	43	18	84	35
65-79 jaar	35	12	74	26
Lager opgeleid	42	17	73	19
Middelbaar opgeleid	51	25	89	37
Hoger opgeleid	56	21	98	59

Bron: SCP/CBS (VTO'12), bewerking Mulier Instituut

Gekeken naar achtergronden van deelnemers aan en bezoekers van sport en cultuur geldt voor beide dat jongeren en hoger opgeleiden meer participeren dan ouderen en lager opgeleiden, terwijl het onderscheid in seksen beperkt is. Voor zowel sport als cultuur geldt dat ongeveer de helft van de bevolking sport of kunst beoefent én bezoekt, als we incidentele participatie meetellen (minder dan 12 keer per jaar). Voor zowel sport als cultuur geldt dat ongeveer een vijfde van de bevolking meer dan twaalf keer per jaar een sport of kunst actief beoefent én meer dan twaalf keer als bezoeker participeert. Hoewel er dus overeenkomstige patronen zijn te herkennen in de sport- en cultuurdeelname, valt op dat maar de helft van de bevolking minstens één keer als bezoeker in een sportactiviteit participeert en ook minstens één bezoek brengt aan een cultuuruiting. Wat betreft beoefening blijkt dat een derde van de bevolking minimaal twaalf keer per jaar sport èn minimaal twaalf keer cultureel actief is. Twee derde participeert dus of alleen in sport of cultuur, of in geen van beide. Vanuit een breder participatieperspectief is er deels sprake van overlap, en deels elkaar aanvullende vormen van participatie.³

³ Sociaal en Cultureel Planbureau (2013), a.w.

2.2 Sport- en cultuurbeleid in beweging

Ook in het beleid zijn er veel overeenkomsten en enkele verschillen. In 1996 verscheen de beleidsnotitie *Wat sport beweegt*,⁴ waarin – net als in de recente notitie *Cultuur beweegt* – een sterke nadruk werd gelegd op de ‘instrumentele’ of ‘extrinsieke’ waarde(n) van sport, oftewel de maatschappelijke, economische en gezondheidswaarden van sport. Ook hier geldt dat die waarden alleen kunnen worden gerealiseerd als mensen feitelijk aan sport deelnemen. Stimulering van sportdeelname is daarmee een voorwaarde voor het slagen van het beleid gericht op vergroting van de waarden van sport. De taakverdeling tussen de overheden is in veel opzichten overeenkomstig: het rijk richt zich op binnenschools cultuuronderwijs en lichamelijke opvoeding, voert landelijke stelseltaken uit (innovatie en kennisontwikkeling) en steunt stimuleringsprogramma’s. De lokale overheden hebben vooral een taak bij het ondersteunen van het lokale aanbod en het voorzien in accommodaties. De provincies kennen tweedelijnssteunorganisaties, die nu evenwel bij veel provincies onder druk staan en gekort worden op hun subsidies.

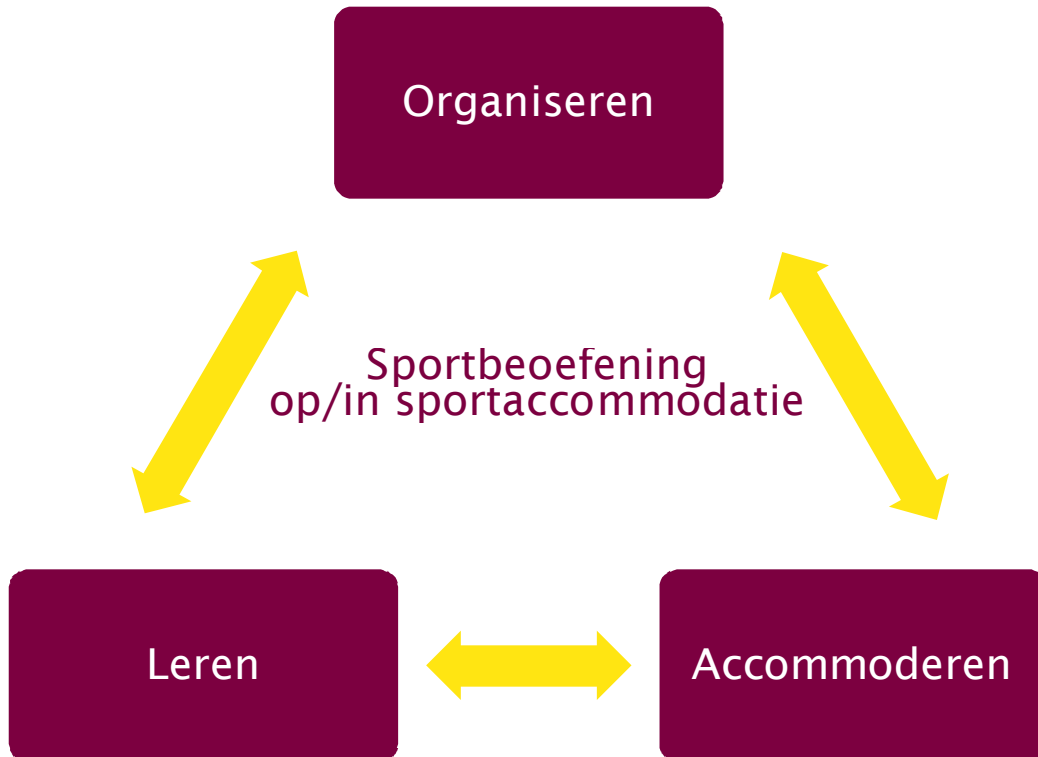
Een belangrijk verschil is dat op het vlak van cultuur het rijk zelf (landelijk) aanbod steunt (zoals *rijksmusea*), terwijl in de sport de topsportvoorzieningen tot de zorg van de lokale overheid behoren.

Een ander onderscheid betreft de rol van ‘productie’ binnen beide sectoren. In de cultuursector worden materiële producten zoals beeldhouwwerken, schilderijen, gebouwen en boeken geproduceerd en (deels) als ‘erfgoed’ in stand gehouden. Dit vergt een eigen en specifieke infrastructuur van musea en bibliotheken, met bijbehorend beleid, regelgeving, personeel, deskundigheid en budget, gericht op conservering en/of tentoonstelling van de materiële productie in de cultuursector. Materiële productie als resultaat van actieve participatie ontbreekt grotendeels in de wereld van de sport. Voor zover de sportsector iets ‘produceert’, betreft het immateriële producten zoals wedstrijden en evenementen. Doordat de materiële productie ontbreekt, is er in de sport geen equivalent van bezoek aan bibliotheken of musea en dus ook niet van de daarvoor benodigde infrastructuur. Het bezoeken van wedstrijden en evenementen lijkt nog het meest op bezoek aan podiumkunsten en festivals in de cultuursector, en dergelijke activiteiten vragen dan ook om een top op zekere hoogte vergelijkbare infrastructuur, waar cultuur (bv. in een theater of filmhuis) respectievelijk sport (bv. in een stadion of ijsbaan) kan worden aanschouwd. Van belang te noteren is wel dat het bezoek aan amateurwedstrijden en veel evenementen in de openbare ruimte gebeurt zonder toegangsheffing en niet meespeelt in de financiering of exploitatie. De overheidsbemoediging bij deze ‘immateriële sportproductie’ heeft hier de vorm van openbare ordebeleid, zoals bij voetbalwedstrijden of marathons. Daarnaast zijn er wedstrijden en evenementen waarvoor wel toegang wordt geheven, maar bij de meeste hiervan geldt dan dat dit in een min of meer commerciële context gebeurt, en in elk geval zonder veel beleidsmatige aandacht daarvoor, buiten de openbare ordecomponent. Een derde verschil tussen de sport en cultuursector is te vinden in het feit dat de cultuursector een sterkere ruimtelijke spreiding kent voor de taken, waarin de culturele infrastructuur dient te

⁴ VWS (1996). *Beleidsbrief Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

voorzien (bijv. leren in een academie, produceren in een atelier en presenteren in een galerie), terwijl in de sportsector deze taken (zoals het leren en organiseren van, en participeren in de sportbeoefening) veelal geconcentreerd zijn op een en dezelfde plaats, te weten de sportaccommodatie (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 De sportinfrastructuur. Taken en locaties



Tot slot valt bij eerste beschouwing direct de grote rol van vrijwilligers op in de wereld van de sport, zowel in de organisatie van de sport (trainingen, wedstrijden) als in de accommodatie van de sport. Hoewel gemeenten een belangrijke rol spelen bij de financiering en het onderhoud van sportvoorzieningen, is de rol van de gemeente toch vooral faciliterend en spelen vrijwilligersorganisaties, in het bijzonder de sportverenigingen, een cruciale initiërende en beherende rol.

3. Taken van de sportinfrastructuur

Dit hoofdstuk beschrijft welke taken moeten worden geborgd in de sportinfrastructuur en waar de verantwoordelijkheden daarvoor zijn belegd. Het geeft een globaal beeld van wie welke taken uitvoert.

‘Sport’ is een verzamelterm voor een veelheid van sportvormen en -takken, bij elk waarvan weer een interne differentiatie te vinden is op meerdere dimensies. Belangrijke dimensies waarlangs die differentiatie plaatsvindt, zijn de assen breedtesport – topsport; individuele sport – teamsport; commerciële sport – niet-commerciële sport; georganiseerde sport – niet-georganiseerde sport; en doe- en kijksport. Betrokkenheid bij dit rijkgeschakeerde fenomeen sport kan ruwweg op vier manieren vorm krijgen. Men kan zelf sport (leren) beoefenen; men kan sport op een of andere manier (als vrijwilliger of donateur) steunen of mogelijk maken; bezoeken (wedstrijden, evenementen) of volgen (via de media).

Als we kijken naar de waarden/betekeningen van sport, dan is van belang te beseffen dat elke vorm van betrokkenheid leidt of kan leiden tot bepaalde economische, maatschappelijke of gezondheidswaarden, maar zelden tot alle mogelijke waarden/betekeningen tegelijkertijd. Individueel baantjeszwemmen kan leiden tot gezondheidseffecten, maar zal waarschijnlijk niet sterk bijdragen aan sociale cohesie of city marketing. Topsportevenementen daarentegen hebben weinig tot geen gezondheidseffecten, maar kunnen wel weer bijdragen aan de promotie van een stad of regio, toerisme en werkgelegenheid. In schema 3.1 zijn de verschillende ‘sportmodi’ afgezet tegen de verschillende waarden en betekenissen van sport.⁵ ‘Sportmodi’ verwijzen naar het dominante motief voor deelname aan een bepaalde activiteit, en de ‘waarden’ zijn te zien als al dan niet bedoelde effecten van die activiteiten. Motief en effect kunnen in elkaars verlengde liggen, maar met name bij de onbedoelde effecten is dat welhaast per definitie niet het geval. Iemand kan bijvoorbeeld erg competitief zijn ingesteld en volleyballen om te winnen, maar als onbedoeld effect al doende bijdragen aan een betere gezondheid en sociaal geïntegreerd raken in de lokale gemeenschap.

⁵ B.J. Crum (1992). *Over de versporting van de samenleving: reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Haarlem: De Vriesebosch.

Schema 3.1 Sportmodi naar waarden en betekenissen van sport⁶

sportmodi:	WAARDEN					
	individuele vorming + ontplooiing	sociale integratie	gezondheid	actieve ontspanning.	passieve recreatie	nationale representatie
topsport	+/-	-	-	-	+	+
wedstrijdsport	+	+	+	+	+/-	-
recreatiesport	+	+/-	+	+	-	-
fitness	+/-	+/-	++/-	+/-	-	-
avontuursport		-	+/--	+	-	-
lust-/pretsport	+/-	-	+/--	+	-	-
cosmetische sport	-	-	+/--	+/-	-	-

Bron: Crum (1992) a.w., p. 57

In dit kader is het vooral van belang de aandacht te richten op de actieve sportparticipatie, dus het (leren) beoefenen van sport en de sportinfrastructuur die daarvoor nodig is. De belangrijkste taken waarin die sportinfrastructuur dient te voorzien, zijn 1) het introduceren in en leren van sport; 2) het organiseren van de sport; en 3) het faciliteren of accommoderen van de sport (zie figuur 2.1). Binnen de rijkgeschakeerde sportwereld ligt daarmee de nadruk op de georganiseerde en niet-commerciële breedtesport, die zowel team- als individuele sporten kan omvatten. En meer op doesport dan op kijksport ('passieve recreatie'). De kijksport volgt voor wat betreft de amateursport de doesport (er is weinig tot geen extra infrastructuur voor nodig), terwijl het bezoeken en volgen van topsport voor een groot deel in een commerciële context plaatsvindt.

⁶ Het schema is indicatief, een eerste uitwerking van de gedachte dat verschillende sportmodi kunnen leiden tot verschillende uitkomsten, en daarmee bevestiging of bevordering van verschillende waarden. De verschillende waarden en sportmodi zijn onderling dan ook niet altijd even scherp af te bakenen. 'Cosmetische' sport is gericht op verfraaiing van het lichaam (zoals body building en veel fitnessaanbod), 'avontuursport' vindt vooral in natuurlijke settings buiten plaats (klimmen, kite surfen, parasailing) en 'lust-/pretsport' zit op de rand van vermaak (bv. karten en bowlen). Een tak van sport kan tot verschillende modi behoren, afhankelijk van het dominante motief. Bowlen kan bv. zowel in wedstrijdverband, als in de vorm van recreatiesport en lust-/pretsport worden bedreven.

3.1 Leren

Leren op school

Op scholen wordt het vak Lichamelijke Opvoeding aangeboden. Historisch gezien heeft de lichamelijke opvoeding (in het bijzonder de gymnastiek en het turnen) een continentale (vooral Duitse) achtergrond en heeft sport een Engelse achtergrond. In de Engelse sport zijn van meet af aan belangrijke elementen geweest: de nadruk op selectie, competitie en records; de vereniging als organisatievorm en een gezellige vrijetijdsbesteding als setting. Deze elementen ontbraken geheel of grotendeels in het Duitse turnen, waar het veel meer ging om fitheid, discipline en bewegingsvaardigheden, als onderdeel van de opvoeding. De belangrijkste setting voor deze lichamelijke opvoeding was (en is) de school. In de negentiende eeuw was de lichamelijke opvoeding meer gericht op versterking van de fysieke weerbaarheid van de (jongmannelijke) bevolking dan op de introductie in de sportcultuur. In de twintigste eeuw is daar langzaam aan verandering in gekomen en zijn de werelden van de lichamelijke opvoeding en sport meer vermengd geraakt. Gymnastiek werd aangeboden in de verenigingsvorm en kreeg wedstrijdvarianten, terwijl in de schoolse gymlessen gaandeweg meer spelvormen zijn opgenomen.

Tegenwoordig wordt ook wel gesproken over ‘bewegingsonderwijs’, dat erop gericht is kinderen te introduceren in de ‘bewegingscultuur’. Daarmee is toeleiding tot de (georganiseerde) sportwereld nu wel een van de doelstellingen van de lichamelijke opvoeding, maar blijft tegelijkertijd de taakstelling breder: het ‘leren bewegen’, het aanleren van basale bewegingsvaardigheden als lichamelijk/fysiek onderdeel van de opvoeding van kinderen, en het stimuleren van het ontwikkelen van een gezonde levensstijl. Lichamelijke opvoeding is daarmee ook nu nog meer dan ‘sportonderwijs’. Het probeert kinderen op te voeden tot de adoptie van een lichamelijk actieve levensstijl, waarvan sport een vanzelfsprekend ingrediënt is, maar ook fitness, dansen, (van en naar school en werk) fietsen en allerlei andere ongeorganiseerde vormen van bewegen en sporten.

Hoewel dit niet is vastgelegd in wet- of regelgeving, is de gedeelde veronderstelling dat zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs leerlingen gemiddeld twee uur gymonderwijs krijgen.⁷ De aangehaalde ‘veronderstelling’ stoelt enerzijds op het feit dat in de bekostiging van het onderwijs rekening wordt gehouden met twee uur gymonderwijs,⁸ en anderzijds het ‘politieke vertoog’. Zo is in het vigerende regeerakkoord de wens te vinden het aantal uren lichamelijke opvoeding uit te breiden van twee naar drie uur, daarmee implicerend dat nu inderdaad twee uur gymonderwijs wordt gegeven.⁹ In weerwil van het regeerakkoord moet hierbij ook worden opgemerkt dat scholen en gemeenten, onder druk van de bezuinigingen,

⁷ Lees lessen, dus feitelijk vaak 2 x 50 minuten, en soms nog minder, afhankelijk van de locatie van de gymaccommodatie.

⁸ Als onderdeel van de zogenaamde *lump sum*-financiering, die scholen de vrijheid geeft intern te schuiven in de besteding van de beschikbare middelen.

⁹ Uit de *Nulmeting Bewegingsonderwijs* (Mulier Instituut, 2013) blijkt echter dat driekwart van de van de basisscholen (75%) in groep 3 t/m 8 twee lessen bewegingsonderwijs inroostert van gemiddeld 48 minuten, waarvan 43 minuten effectieve lestijd. Daarnaast heeft één op de vijf basisscholen slechts één les op het programma staan.

steeds minder vaak budgettaire ruimte kunnen vinden voor de instandhouding van gymaccommodaties en de aanstelling van vakleerkrachten.

Leren in de vrijetijd

Sport heeft zijn wortels in de vrijetijdsbesteding van de Engelse elite. Sporten als tennis, cricket en golf waren spelletjes die werden gespeeld in de tuinen (de *lawns*) van de adel, en sporten als voetbal en rugby zijn opgekomen als tijdverdrijf voor de kinderen die residentieel waren in kostscholen en die ook buiten de lestijd op een verantwoorde manier beziggehouden moesten worden. Sport behield dit karakter van elitaire vrijetijdsbesteding tot in het interbellum. De echte ‘democratisering’ kwam in de jaren zestig en zeventig, gefaciliteerd door gemeenten die ten tijde van de hoogtij in de verzorgingsstaat bereid waren sportaccommodaties te bouwen en te beheren, die vervolgens tegen een ‘sociaal tarief’ werden verhuurd aan verenigingen. In 1954 wordt het met de introductie van ‘betaald voetbal’ ook mogelijk sport betaald (‘professioneel’) te beoefenen. Lange tijd is dit alleen bij voetbal en wielrennen mogelijk, maar vanaf de jaren negentig wordt dit ook mogelijk voor topsporters in andere sportdisciplines. Niettemin, afgezet tegen het totaal aantal sportbeoefenaren, blijft dit een fractie van het aantal sporters, zij het een sterk beeldbepalende fractie.

Tegen deze achtergrond valt te begrijpen dat ook het leren van sport lange tijd vrijwel alleen plaatsvond als vorm van vrijetijdsbesteding, georganiseerd en gefaciliteerd door vrijwilligers werkend in verenigingsverband. Het karakteristieke beeld is dat van de ‘voetbalvader’, die het team van F-jes traint waar zijn zoontje in voetbalt, terwijl moeder bijspringt in de kantine. Ook bij het leren sporten is echter in de loop van de tijd een deel van het organiseren en faciliteren daarvan geprofessionaliseerd. Om te beginnen zijn bij bepaalde sporten al enige decennia, naast vrijwilligers, betaalde instructeurs en leraren actief. Bijvoorbeeld betaalde zweminstructeurs in de gemeentelijke zwembaden en tennis- en golfleraren bij tennis- respectievelijk golfclubs. Toen in de jaren negentig het commerciële sportaanbod opkwam, werden daar betaalde (fitness, ski-, enz.) instructeurs aangesteld, mede omdat in die commerciële centra geen verenigingen actief waren. Vervolgens raakte ook in sommige meer traditionele sporten het model van een ‘sportschool’ gangbaar, bijvoorbeeld in de vorm van zwemscholen, schaatscholen en zelfs voetbalscholen, veelal bestaand naast het bestaande aanbod van door vrijwilligers verzorgde les- en trainingsaanbod. Het model van de ‘sportscholen’ komt deels uit de wereld van de vechtsporten en fitnesscentra, maar kwam en komt ook veel voor in het aanbod van ‘sportvakanties’ – zoals zeilkampen, wintersport-, golf- en duikvakanties. Het lijkt erop dat de ervaringen opgedaan tijdens sportvakanties en fitnesscentra hebben gezorgd voor een bepaalde gewenning aan het idee te moeten betalen voor ‘sportles’, en aan het niveau van lessen die worden aangeboden door betaalde en professionele krachten, die in de sportwereld vaak een opleiding hebben ofwel op het niveau mbo Sport en Bewegen, ofwel hbo Lichamelijke Opvoeding of Sport, Bewegen & Educatie. Vanzelfsprekend werd deze ‘gewenning’ vanaf de jaren negentig bevorderd, doordat in steeds meer anderhalf- en tweeverdienershuishoudens een tekort aan geld plaatsmaakte voor een tekort aan tijd, en men derhalve steeds kritischer werd op de kwaliteit van de vrijetijdsbesteding.

Scouting en talentontwikkeling

Het leren van sport is nog steeds overwegend een vorm van vrijetijdsbesteding, zij het dus een waarvoor meer dan vroeger wordt betaald. Tot eind jaren tachtig gold dit ook voor de

ontwikkeling tot topsporter. Zelfs in al vroeg gecommercialiseerde sporten als voetbal, wielrennen en tennis gold dat betaling pas aan de orde was als je getoond had een groot talent te zijn. Vanaf de jaren negentig heeft evenwel de rijksoverheid een topsportbeleid ontwikkeld samen met de sportkoepel NOC*NSF, waarmee stipendia voor topsporters beschikbaar zijn gekomen, die zich daarmee voltijds aan hun sport kunnen wijden.¹⁰ In diezelfde tijd heeft ook de sportsponsoring een grote vlucht genomen, waarmee bijvoorbeeld commerciële schaats- en wielerploegen konden worden betaald, en voetbalclubs over veel meer middelen zijn gaan beschikken. Bij al die takken van sport geldt natuurlijk dat het scouten, aantrekken en opleiden van talenten diepte-investeringen zijn die, als er meer middelen beschikbaar komen, vaker worden gedaan, teneinde ook op de langere termijn te kunnen blijven winnen.

Deze laatste redenering zien we ook terug in het overheidsbeleid, mede gesteund door uitkomsten uit zogenaamde ‘topsportklimaatmetingen’.¹¹ De effectiviteit van het topsportbeleid van verschillende landen wordt daarin vergeleken door te kijken naar de scores van die landen op de Olympische medaillespiegel.¹² Vervolgens worden die scores gerelateerd aan scores op succesvoorspellende factoren. Een deel van die factoren – zoals bijvoorbeeld de bevolkingsomvang of het bnp – is niet of nauwelijks door het (sport)beleid te beïnvloeden, maar een deel ook wel (zoals bijv. het wel of niet hebben van stipendia, opleiding en betaling van coaches, en investeringen in trainingscentra). Mede deze metingen hebben in Nederland ertoe geleid dat geld is vrijgemaakt voor het opleiden en betalen van topcoaches en er meer aandacht is gekomen voor het scouten, opleiden en begeleiden van talenten.

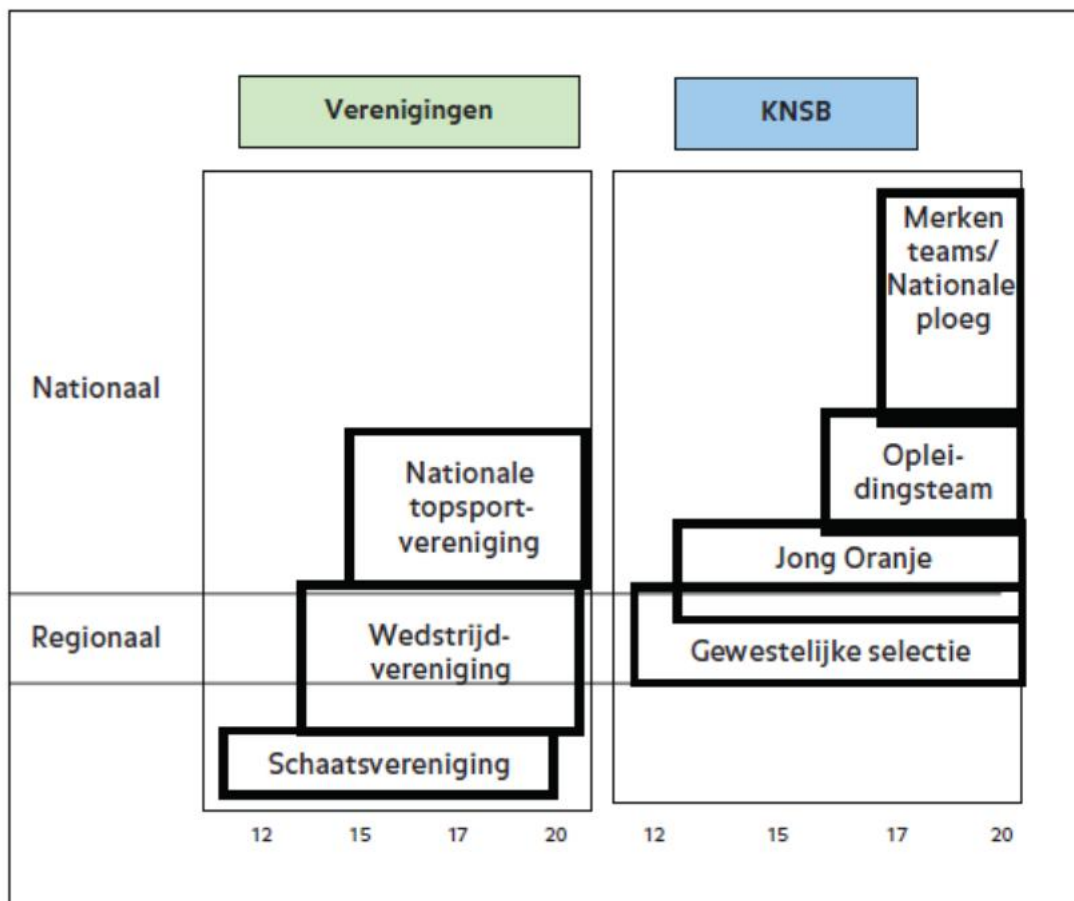
De belangrijkste ‘vindplaats’ van talenten is nog steeds de sportvereniging. Talentjes komen hier ‘bovendrijven’ en worden opgemerkt door trainers/begeleiders. Ze worden geplaatst in selectieteams, krijgen meer trainingstijd en de betere trainers. Wanneer de ‘top’ binnen de eigen vereniging is bereikt, volgt vaak de overstap naar een vereniging die op een hoger of het allerhoogste niveau speelt. In plaats daarvan of daarnaast is bij veel sporten ook een grotere betrokkenheid van de sportbond aan de orde. De talentjes komen terecht in de hogere competities, worden geplaatst in selectieteams of -ploegen van de bond en krijgen training op districts- of regionaal niveau van weer beter geschoolde trainers en coaches. Vervolgens kan dan nog de stap volgen naar de nationale selectie en een ‘topsportstatus’, op grond waarvan men in aanmerking komt voor een stipendium. Figuur 3.1 geeft schematisch weer hoe dit eruitziet voor het schaatsen.

¹⁰ In 2011 waren er 810 sporters met een topsportstatus en 5751 met talentstatus. Het totaal aantal topsporters dat gebruikmaakte van een stipendium was 386. Zie F. Schouten et al. (2012). *Sportbonden monitor 2011. Ontwikkeling van organisaties in de sport*. Arnhem: NOC*NSF. p. 13.

¹¹ In 1998 is een 0-meting topsportklimaat in Nederland uitgevoerd, in 2002 volgde een 1-meting, in 2008 een 2-meting en in 2011 een 3-meting. Voor de meest recente metingen zie M. van Bottenburg et al. (2008). *Op jacht naar goud. Het topsportklimaat in Nederland, 1998-2008*. Nieuwegein: Arko Sports Media en M. van Bottenburg et al. (2012). *Bloed, zweet en tranen en een moment van glorie: 3-meting topsportklimaat in Nederland*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

¹² WWS en NOC*NSF hanteren als beleidsdoelstelling dat Nederland dient te streven naar een plaats in de top 10 van de Olympische medaillespiegel. De hoogste plaats ooit op de Zomerspelen was de achtste plaats in Sydney (2000). De laatste twee decennia eindigt Nederland meestal tussen plaats 10 en 20.

Figuur 3.1 De weg naar de top in het schaatsen



Bron: Hutten (2009)¹³

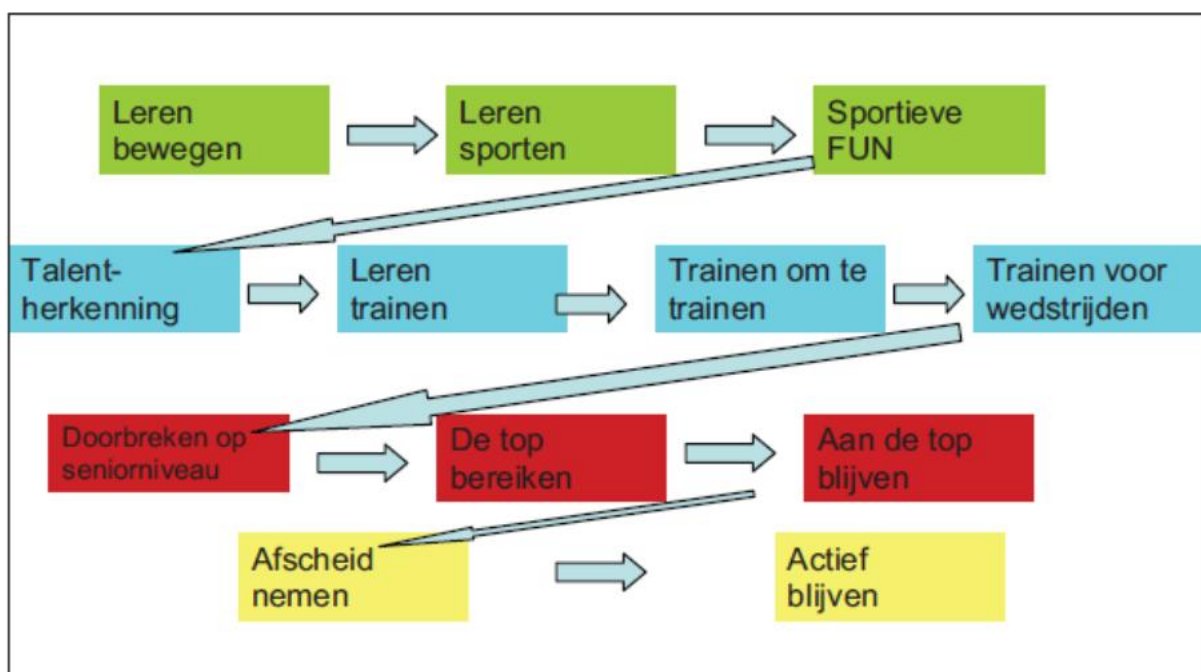
Nederland doet het, gezien de bevolkingsomvang, relatief goed met een plaats in de top 20 van de Olympische medaillespiegel. Dit succes wordt mede verklaard door de zeer hoge organisatiegraad van de Nederlandse sport, met ongeveer 4 miljoen unieke sporters lid van één of meer sportverenigingen, en de huidige wijze van talenten vinden en opleiden in de context van de bestaande sportinfrastructuur van verenigingen en bonden. Binnen dit systeem wordt 3 procent van de jeugdsporters op enig moment als talentvol aangemerkt en uitgenodigd in een (regionaal) selectieteam dit talent verder te ontwikkelen.¹⁴ In de wereldwijde competitie om een hogere plaats op de Olympische medaillespiegel is verdere verfijning en optimalisering van dit systeem van talentherkenning en -ontwikkeling een van de weinige beïnvloedbare en betaalbare

¹³ T. Hutten (2009). *Het talent van Brabant. De rol van diverse actoren bij talentontwikkeling in de sport*. Breda: NHTV. p. 101.

¹⁴ M.T. Elferink-Gemser (2013). *Olympia bestaat. Grenzen verleggen voor sporttalent*. Nijmegen: HAN. p. 12.

manieren om de prestaties van Nederland op de Olympische Spelen te verbeteren. Hiervoor is dan ook een groeiende belangstelling in onderwijs en onderzoek, en in de sportsector zelf.¹⁵ Een veelgebruikt model – onder andere door NOC*NSF en de aangesloten bonden – om grip te krijgen op het proces van talentherkenning en -ontwikkeling is het *Long Term Athlete Development (LTAD)*-programma. Het model beschrijft de verschillende fasen in de ontwikkeling van een talent vanuit het perspectief van de individuele sporter. Figuur 3.2 laat de vertaling van dit model zien in een aantal sleutelprocessen in talentontwikkeling.

Figuur 3.2 Sleutelprocessen in talentontwikkeling in de sport



Bron: Hutten (2009)¹⁶

Theo Hutten heeft het LTAD-model aangevuld met een analyse van de keten van activiteiten die nodig is om de verschillende fasen in het model goed te doorlopen. Daarmee schetst hij een infrastructuur in de vorm van een keten van operationele activiteiten, verzorgd door een netwerk van betrokken organisaties. Door te spreken van een keten wordt benadrukt dat het voor een geslaagde talentontwikkeling van cruciaal belang is dat de verschillende ondersteunende, begeleidende activiteiten adequaat geschakeld zijn, zodat het talent in elke fase van

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de leerstoel *Jeugdsport, in het bijzonder talentontwikkeling en de relatie sport en onderwijs* van Chris Visscher bij de Rijksuniversiteit Groningen, en het lectoraat *Herkennen en ontwikkelen van sporttalent*, van Marije Elferink-Gemser aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

¹⁶ T. Hutten (2009). a.w. p. 63.

ontwikkeling kan beschikken over de dan benodigde medische begeleiding, trainingmethoden, voedingsadviezen, enzovoort. Dit vergt onderlinge afstemming, goede communicatie en regie.¹⁷ Het moge duidelijk zijn dat dit selectiesysteem een piramidevorm kent, met veel meer afvallers dan sporthelden aan de top. En ook al bereikt men de top, dan is dat meestal maar van korte duur. In veel culturele disciplines kan talent rijpen en doorgroeien tot op hoge leeftijd, maar in de sportsector verwelkt talent snel. In veel sporten is topsport boven de 30 jaar uitzondering of zelfs niet meer haalbaar. Voor alle talenten die de top niet halen en voor de toppers die na een medaille op de Olympische Spelen stoppen met bedrijven van hun sport op het allerhoogste niveau, geldt dat ze moeten kunnen terugvallen op afgeronde schooldiploma's, waarmee ze een normale arbeidscarrière kunnen starten. Om de combinatie van talentontwikkeling en topsport met het volgen van onderwijs te faciliteren kende Nederland in 2012 29 Topsport Talentscholen met in totaal ruim 3500 leerlingen¹⁸ en vier Centra voor Topsport en Onderwijs (CTO's).¹⁹ In alle gevallen gaat het om het fysiek bij elkaar brengen van onderwijs- en sportfaciliteiten; de aanwezigheid van gekwalificeerde trainers/coaches; flexibele, op de sport- en trainingsagenda aangepaste onderwijsschema's; huisvesting en samenwerking met betreffende bonden en verenigingen.

3.2 Organiseren

Actieve sportparticipatie brengt weinig materiële 'productie' met zich mee die zich laat vergelijken met muziekstukken, foto's of schilderijen die uit actieve cultuurparticipatie kunnen voortkomen. Er is dan ook geen of nauwelijks een infrastructuur nodig voor de instandhouding en ontsluiting van een dergelijke productie, vergelijkbaar met de musea en bibliotheken in de wereld van de cultuur. Je kunt in de sportwereld wel spreken van vormen van 'immateriële' productie. Zo zou je opleiding, training, verbetering van conditie en sportspecifieke vaardigheden als vormen van immateriële productie kunnen zien, alsook de gespeelde wedstrijd en het behaalde record. Feitelijk gaat het om het leren van sporten (zie hiervoor), en de sportbeoefening zelf. Voor deze immateriële productieprocessen is wel een infrastructuur nodig, in het bijzonder organisatie en accommodatie. Op accommodatie gaan we de volgende paragraaf in, hier richten we de aandacht op de organisatie van de sport.

De organisatie van de sport valt uiteen in een aantal taakgebieden. De kerntaak is de organisatie van wedstrijden, toernooien, competities, recordpogingen en dergelijke. Ten tweede moet het leren sporten, trainen en het ontwikkelen van talenten worden georganiseerd. Als derde moeten er materialen en faciliteiten voor de sport en het bijbehorend verenigingsleven worden georganiseerd. Dit varieert van aanschaf, beheer en onderhoud van sportmaterialen (netten,

¹⁷ Hutten (2009). a.w.

¹⁸ Zie A. von Heijden en A. Elling (red.) (2012). *Evaluatie Topsport Talentscholen*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

¹⁹ Bij deze vier CTO's in Heerenveen, Papendal/Arnhem, Amsterdam en Eindhoven volgen ongeveer zeshonderd topsporters en talenten een topsportprogramma gecombineerd met onderwijs en maatschappelijke en medische begeleiding. Voor een evaluatie, zie Oberon (2012). *Evaluatie Centra voor Topsport en Onderwijs*. Utrecht: Oberon.

ballen, boten, enz.) en de zorg voor dieren (paarden, honden) tot sportaccommodaties (velden, banen, baden), kleedruimtes en kantines. Tot slot moeten al deze vormen van organisatie en vrijwilligerswerk zelf worden georganiseerd en in stand gehouden (verenigingen, bonden, evenementenorganisaties).

De organisatie van de sport is vanouds een vorm van vrijwilligerswerk en is als zodanig onderdeel van de vrijetijd van betrokkenen. Schattingen van het aantal vrijwilligers in de sport lopen uiteen van een miljoen tot 1,8 miljoen, waarbij vanzelfsprekend van groot belang is wat men allemaal meetelt (halen en brengen van kinderen naar competitiewedstrijden, meehelpen het terras op te ruimen na een toernooi, hand- en spandiensten verrichten bij een Sinterklaasfeest?). Veel vrijwilligers combineren actieve sportbeoefening met vrijwilligerswerk, maar er zijn ook oud-sporters als vrijwilliger actief, en veel ouders die zelf niet (meer) sportief actief zijn.

Het vrijetijds karakter, zowel van de sportbeoefening als het vrijwilligerswerk in de sport, maakt dat veel mensen sport vaak als iets van zichzelf beschouwen, als vrije keuze. Dit gaat nogal eens gepaard met sterke emotionele gevoelens, die wortelen in de verbondenheid van een groep mensen die gezamenlijk iets organiseert of tot stand brengt. In dit verband gaat het dan niet zozeer om de gevoelens van spelers en toeschouwers bij wedstrijden, maar meer om de sterke gevoelens van betrokkenheid bij de eigen vereniging en/of accommodatie, die geactiveerd (kunnen) worden wanneer bijvoorbeeld de vereniging of accommodatie te maken krijgt met externe dreigingen als hogere huurtarieven, noodzaak tot verplaatsing of fusie. Voor de lokale politiek is deze betrokkenheid van burgers bij hun sport een factor om rekening mee te houden. Bij bonden, accommodaties en evenementenorganisaties komt eveneens vrijwilligerswerk voor, maar bij dit soort organisaties werken ook professionals, deels uit zorg voor de continuïteit en deels vanwege specialistische en/of kwaliteitseisen. Denk aan technisch personeel voor aanleg en onderhoud van de accommodaties, en sporttechnisch geschoolden als coaches en technisch directeuren.

3.3 Accommoderen

Sport heeft twee vormen van accommodatie nodig: accommodatie voor de sportbeoefening zelf en accommodatie voor het verenigingsleven. Een sportinfrastructuur dient te borgen dat de benodigde accommodatie beschikbaar is voor de sport. Historisch gezien zorgden in eerste aanleg de sportverenigingen zelf voor hun accommodaties. Met name bij zwemmen en voetbal werd echter al vroeg (in het interbellum) een beroep op de gemeente gedaan, omdat verenigingen het financieel en/of qua beheer niet (meer) op konden brengen, met name door de toeloop van minder gefortuneerde sporters uit de midden- en arbeidersklasse. Overigens bestond er voor werknemers van grote bedrijven tot in de jaren zeventig vaak ook een mogelijkheid te sporten in het verband van de personeelsvereniging, waarbij het bedrijf betaalde voor de benodigde sportvoorzieningen.²⁰ Bij sporten die pas laat ‘democratiseerden’, zoals tennis, golf,

²⁰ Zo was in Eindhoven Philips tot eind jaren zestig de belangrijkste aanbieder van sport in Eindhoven. De Philips Sport Verenigingen stonden daarbij zelfs open voor niet-werknemers van Philips (zie Stichting Sport & Zaken, 2013). *De sportieve zaak*.

paarden- en wintersport, is tot op de dag van vandaag een groot deel van de accommodaties in handen van commerciële partijen en verenigingen.

De stichtingskosten van accommodaties worden ruwweg bepaald door het type sport en het niveau waarop de sport wordt beoefend. Hoe hoger het niveau, hoe hoger de technische eisen aan de sportaccommodatie zelf (de vloer, de baan, de verlichting, de luchtweerstand, enz.) en hoe hoger de bijkomende eisen wat betreft tribunecapaciteit, persruimte, restauratie, parkeergelegenheid, enzovoort. Hoe hoger de stichtingskosten, hoe hoger de kapitaals- en onderhoudslasten (tenzij de investering in een keer wordt afgeschreven).

Bij de exploitatie speelt iets soortgelijks. Naarmate een voorziening meer gebruikt wordt voor trainingen op hoger niveau, loopt in de regel de voorziening meer inkomsten uit verhuur of kaartverkoop mis. Dit is goed zichtbaar bij zwembaden en ijsbanen. Hoe hoger het niveau van de training, hoe langer die meestal duurt en hoe minder mensen er tegelijkertijd in het water liggen of op de baan staan. In diezelfde tijd kan de voorziening niet open voor het grote publiek. Een bijzondere 'sportaccommodatie' is de openbare ruimte. Bij elkaar opgeteld zijn de openbare weg, bossen, stranden, parken, meren en rivieren de belangrijkste sportvoorziening. De openbare ruimte wordt immers volop gebruikt voor paardrijden, zeilen, fietsen, zwemmen, schaatsen, roeien en hardlopen. Deels vinden we ook hier verenigingen, die beschikken over botenhuisen, stallen en paviljoens, en de openbare ruimte gebruiken voor trainingen en wedstrijden. Daarnaast vindt hier heel veel ongeorganiseerde sport plaats, ook wel aangeduid als sportieve recreatie.

In het algemeen is de accommodatie ten behoeve van het verenigingsleven (het paviljoen, het clubhuis, de kantine) iets waar de vereniging zelf voor zorgt. Dit speelt met name bij buitensportverenigingen als golf, tennis, voetbal en hockey, en binnensporten met 'eigen' en monofunctionele accommodaties, zoals schiet- en jeu de bouleverenigingen. Daarnaast bestaan er commerciële aanbieders van sportmogelijkheden (ski-, tennis-, squashhallen, denksportcentra) waar een commercieel gedreven horeca aanwezig is en verenigingen soms ruimten huren. Een derde categorie is de gemeentelijke accommodatie of de accommodatie ondergebracht in een beheersstichting, die een vereniging vaak deelt met andere verenigingen en/of ongeorganiseerde gebruikers (sporthallen, zwembaden) en waar qua horeca een vergelijkbare situatie wordt aangetroffen als bij de commerciële horeca. De indruk bestaat dat waar verenigingen beschikken over een eigen verenigingsaccommodatie (clubhuis e.d.), het verenigingsleven 'sterker' is, maar hiervoor ontbreekt vooralsnog empirisch bewijs.

3.4 Spanningsvelden en discussiepunten

Lichamelijke opvoeding is enerzijds breder dan het leren sporten, en anderzijds minder breed. Het is breder in de zin dat het inzet op het aanleren van basale bewegingsvaardigheden en de ontwikkeling van een actieve levensstijl, waarbinnen sport een plaats kan hebben, maar niet noodzakelijkerwijs heeft. Het is minder breed dan sport, omdat actieve sportbeoefening in de Nederlandse context niet goed denkbaar is zonder de sport als vrijwilliger mede te organiseren.

Samenwerking tussen sport en bedrijfsleven: toen, nu en in de toekomst. Deventer: ..daM uitgeverij).

Een voorbeeld van toenadering van beide werelden is dat tegenwoordig in het bewegingsonderwijs op middelbare scholen aandacht is voor het leren organiseren van bewegingsactiviteiten. Ook via de maatschappelijke stages kunnen leerlingen in aanraking komen met de ‘aanbodszijde’ van de sport, door vrijwilligerswerk te doen bij sportverenigingen.

‘Breed’ of ‘smal’ is ook een vraag binnen talentontwikkeling. De vraag is hier hoe vroeg training sportspecifiek moet zijn, of iets anders geformuleerd: hoe sportspecifiek dient de ontwikkeling van talenten te verlopen? Dit is deels een fysiek vraagstuk, maar deels ook een vraagstuk dat te maken heeft met de vaststelling van het talent. Wanneer kan men in redelijkheid zeggen dat een bepaald kind een ‘geboren’ judoka is, en niet volleyballer of ijshockeyer? Vanzelfsprekend spelen hierbij de preferenties van (de ouders van) het kind een belangrijke rol, maar vanuit een doelmatig omgaan van talenten is het ook voor verenigingen en bonden handzaam te weten hoe en wanneer de potentie van een kind voor een bepaalde sport te bepalen.

Een belangrijk aandachtspunt is het risico op uit- en afvallen van talenten in de race naar de top. Aan de ene kant gaan talenten het alleen redden als ze er meer dan 100% voor gaan, aan de andere kant gaat het overgrote deel de top niet halen. Dit betekent dat talenten toch ook zullen moeten werken aan een kwalificatie voor de arbeidsmarkt. Het aanbod van Topsport Talentscholen en Centra voor Topsport en Onderwijs probeert deze moeilijke combinatie zoveel als mogelijk te faciliteren.

Aan de ene kant lijkt het een groot goed dat we in Nederland 25.000 verenigingen hebben waar vrijwilligers een groot deel van de initiële training en selectie van nieuwe talenten verzorgen.

Aan de andere kant lijkt een verdere verbetering van dit systeem van talentscouting en -begeleiding niet anders te kunnen dan door professionalisering. We stuiten hier op een potentiële spanning tussen vrijwilligers en professionals, die kan opkomen als bij vrijwilligers het gevoel ontstaat dat anderen betaald krijgen voor wat zij vrijwillig doen. Dit speelt bij de begeleiding van talenten, maar bijvoorbeeld ook als de ‘clubmanager’ wordt betaald die samenwerkt met leden die verplicht ‘vrijwillig’ en zonder vergoeding bardiensten moeten draaien. Bij bonden kan het inhoudelijk botsen tussen vrijwillige bestuurders en de professionals op het bureau.

4. Taken en verantwoordelijkheden van de overheid

De kern van de sportsector wordt gevormd door de georganiseerde sport, bestaande uit 25.000 verenigingen, 74 sportbonden en in totaal ruim 4,8 miljoen leden (65% 15 jaar en ouder, 35% onder de 15 jaar).²¹ Daarnaast zijn er talloze commerciële aanbieders, zoals 1355 fitnesscentra met gemiddeld 1600 leden.²² evenementenorganisaties, bouwers van sportfaciliteiten, handelaren in sportgoederen en bedrijven die zich specialiseren op sportsponsoring en -marketing. Er hebben 150.000 personen²³ betaald werk in de sport, daarnaast zijn er ruim een miljoen vrijwilligers actief in deze sector.²⁴ Het CBS komt voor 2010 voor de gehele sportsector uit op een totaal van sportgerelateerde bestedingen van ruim 12 miljard euro, waarvan ongeveer de helft binnen de ‘sporteconomie’ en de helft in de sportgerelateerde productie in andere bedrijfstakken, zoals de media en het onderwijs.²⁵

Huishoudens geven gemiddeld per jaar 1000 euro uit aan sport, bij elkaar 7,5 miljard. Alle sportgerelateerde uitgaven van de overheid bedragen 3,5 miljard. Daarvan gaat ruim 1,7 miljard naar het onderwijs (lichamelijke opvoeding, maar ook sportopleidingen bij mbo’s en hbo’s) en 1,2 miljard komt voor rekening van gemeenten. Hiervan gaat zo’n 90 procent naar accommodatiebeleid, de rest naar posten als de ondersteuning van verenigingen, combinatiefunctionarissen en de inzet van politie en brandweer gerelateerd aan sportwedstrijden en evenementen. Provincies dragen een paar procent bij, met name voor tweedelijnssteunorganisaties (Huis voor de Sport/Provinciale Sportraad, verenigd in Sportkracht12). Volgens het CBS zorgt de overheid voor 2,2 miljard aan sportgerelateerde toegevoegde waarde in de Nederlandse economie, zijnde 40 procent van wat in totaal aan toegevoegde waarde door de sportsector wordt gecreëerd. De overheid heeft al met al een belangrijke rol in de in stand houding van de infrastructuur voor de sport, en dan in het bijzonder voor de georganiseerde breedtesport.

Hieronder gaan we eerst in algemene zin in op de redenen voor overheidsinterventie in de wereld van de sport. Vervolgens bespreken we de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de drie overheidslagen rijk, provincie en gemeente.²⁶ Tot slot wordt kort ingegaan op enkele discussiepunten bij de genoemde taken en

²¹ Mensen kunnen lid zijn van meerdere sportverenigingen. Het aantal unieke leden wordt geschat op 4 miljoen. Cijfers ontleend aan F. Schouten et al. (2012) a.w.

²² Zie P. Hover e.a., (2012). *Trendrapport fitnessbranche 2012*. Nieuwegein/Den Bosch: Arko Sports Media/W.J.H. Mulier Instituut.

²³ 110.000 fte, waarvan 8000 fte bij sportbonden en verenigingen. Zie CBS (2013). *Sport in beeld. De bijdrage van sport aan de Nederlandse economie in 2006, 2008 en 2010*. Den Haag: CBS; en Schouten et al. (2012). a.w.

²⁴ Volgens Schouten et al. (2012). a.w. zelfs 1.850.000 personen van 15 jaar en ouder. Dat is ruim boven de 50 procent van het aantal aangesloten leden in die leeftijdsgroep.

²⁵ Zie CBS (2013). a.w.

²⁶ Deelgemeenten voeren gemeentelijke taken uit en zullen in 2014 grotendeels verdwijnen, en worden daarom niet apart meegenomen. De Europese Unie voert sinds 2007 een sportbeleid, maar het voert te ver om dat hier in de beschouwing te betrekken.

verantwoordelijkheden, die vanuit het oogpunt van cultuurbeleid interessant zouden kunnen zijn.

4.1 Redenen voor overheidsinterventie op het terrein van 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.²⁷

Toen het nationale sportbeleid van de grond kwam in de context van de verzorgingsstaat, leefde sterk het idee dat mensen ‘recht’ hadden op toegang tot de sport. 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 Grondwetswijzigingen 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 medeondertekenaar 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 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 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 specificiert 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 elk 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. Er kunnen acht reacties op dit zogeheten ‘marktfalen’ worden onderscheiden, namelijk: ‘collectieve goederen’, ‘verdienstelijke goederen’, ‘externe effecten’, ‘gemengde goederen’, ‘duurzaamheid’, ‘kweekvijvers’, ‘omvang van het project’, en natuurlijk het ‘monopolie’.²⁸ Voor het reguliere sportbeleid geldt dat beargumenteerd kan worden dat het bij sport deels gaat om een ‘collectief goed’, deels om een ‘verdienstelijk goed’, en deels om ‘externe effecten’ (positieve en

²⁷ De inhoud van deze en volgende paragraaf is grotendeels overgenomen uit K. Breedveld et al. (2011). *Beleidsdoorlichting sport: hoofdrapport*. Den Bosch; W.J.H. Mulier Instituut.

²⁸ A.J. Veal (2002). *Leisure and Tourism Policy and Planning*. Wallingford: CABI Publishing. p. 56.

negatieve). Voor de Olympische Spelen 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 ervan kan profiteren zonder eraan 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.²⁹ Het blijft een politieke afweging of de (rijks)overheid zorg heeft 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 in 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 sportgerelateerd vandalisme en overlast van sportevenementen. Het omgekeerde is het geval bij positieve externe effecten. Dan

²⁹ Zie het rapport van de Telderstichting (2012). a.w., waar dit onderscheid ten onrechte niet wordt gemaakt, maar wel helder is dat deze liberale denktank dit collectieve goed van onvoldoende waarde vindt om er belastinggeld in te stoppen.

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 voor 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.

4.2 De taakverdeling tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten

In de nota *Wat sport beweegt*³⁰ werd 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’.³¹ In de nota *Tijd voor sport*³² werd niets meer 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.

In *Wat sport beweegt* stond aangegeven hoe de Welzijnswet de taken van de verschillende overheden regelde. De gemeenten werden verantwoordelijk geacht ‘voor het zogenoemde uitvoerend werk (bijvoorbeeld het in stand houden 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.

³⁰ VWS (1996). a.w.

³¹ VWS (1996). a.w.

³² VWS (2005) *Beleidsnota Tijd voor sport: Bewegen, Meedoen, Presteren*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- 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.³³

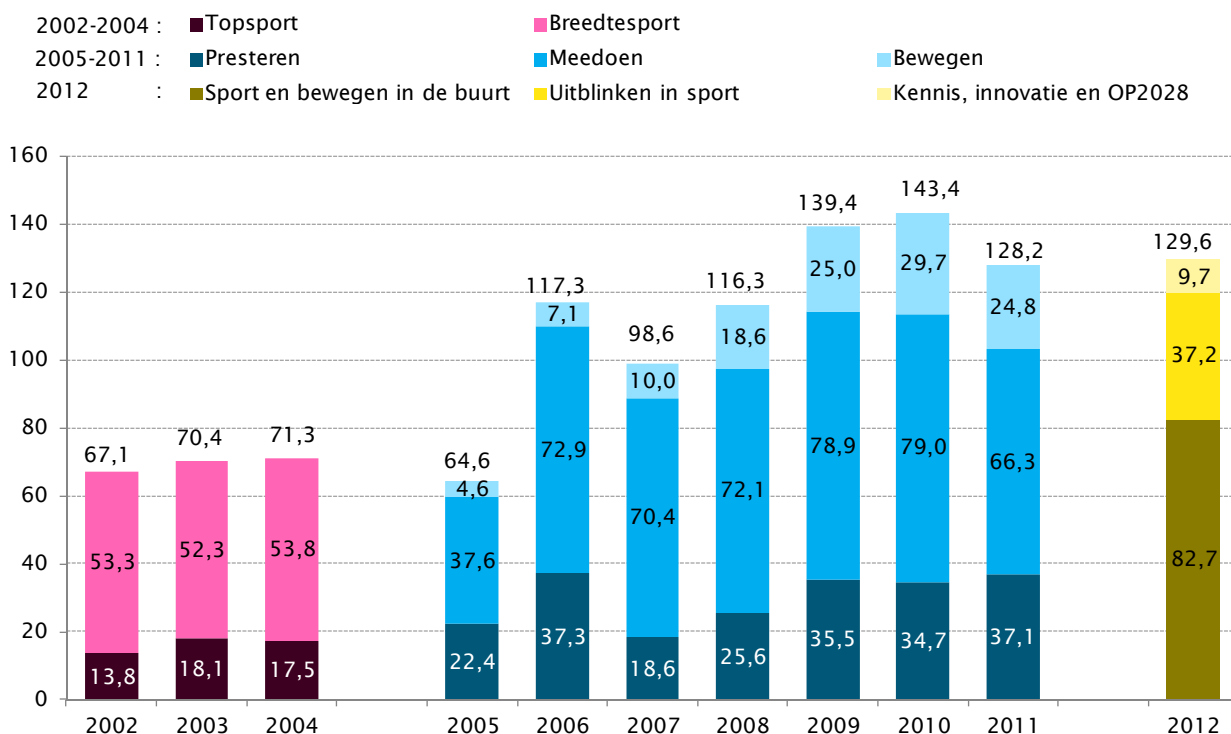
Deze taakverdeling is in grote lijnen terug te vinden in *Tijd voor sport*, zij het zonder expliciete verwijzingen naar de (dan al buiten werking gestelde) Welzijnswet. De vraag of er iets veranderd is in de rol of taak van de rijksoverheid, vergeleken met wat daarover wordt gezegd in de nota *Wat sport beweegt* is vooral saillant bij het laatste hierboven genoemde punt, waar sprake is van zorgdragen voor een landelijke infrastructuur, waaronder landelijke organisaties. 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.³⁴

Als we meer inhoudelijk kijken naar wat voor beleid op welk niveau wordt gevoerd, dan is de rijksoverheid gericht op sportstimuleringsbeleid (ongeveer 60% van de middelen), topsportbeleid (ongeveer 30%) en een aantal landelijke en vertegenwoordigende taken (kennisontwikkeling, dopingbeleid, EU) (zie figuur 4.1).

³³ VWS, (1996). a.w. p. 18.

³⁴ H. van der Poel (2006). Ontwikkelingen in het sportbeleid. In K. Breedveld en A. Tiessen-Raaphorst (red.) *Rapportage Sport 2006*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau/W.J.H. Mulier Instituut. p. 53.

Figuur 4.1 Gerealiseerde uitgaven voor sport 2002-2012 begroting VWS, in miljoenen euro's



Bron: VWS, bewerking Mulier Instituut³⁵

De verantwoordelijkheid van het rijk voor topsportbeleid spoort met het besef dat topsport karaktertrekken heeft van een collectief goed waar heel Nederland van kan profiteren. De stimulering van sportdeelname en meer bewegen past binnen een preventief gezondheidsbeleid en de wens de kosten voor de volksgezondheid te minimaliseren. Het is vooral de rijksoverheid die profiteert van eventuele positieve effecten op de volksgezondheid door intensivering van het sport- en beweggedrag. Het grootste sportstimuleringsprogramma dat een looptijd heeft tot in 2016 is Sport en Bewegen in de Buurt, waaronder de inzet van combinatiefunctionarissen en buurtsportcoaches valt. In dit programma wordt samengewerkt met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waardoor ook combinatiefunctionarissen kunnen worden ingezet die zorgdragen voor betere verbindingen tussen school en culturele instellingen.

Wat betreft de (externe) welzijnseffecten van sport geldt dat die voor een belangrijk deel zichtbaar worden op lokaal niveau. In lijn hiermee is de grote rol van de gemeenten op het vlak van facilitering van lokale verenigingen en initiatieven (bijvoorbeeld gericht op de organisatie van evenementen). Hoewel dit behoort tot hun autonome beleid, hebben alle gemeenten in Nederland een sportaccommodatiebeleid waarmee in de praktijk minimaal voetbalvelden, zwembaden en sporthallen en -zalen worden gesubsidieerd of tegen een ‘sociaal tarief’ oftewel

³⁵ K. Breedveld, H. van der Poel en A. Elling (2012). *10 Jaar sportonderzoek en -beleid. Essay ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Mulier Instituut*. Utrecht: Mulier Instituut. p. 13.

niet-kostendekkend tarief worden verhuurd. In grote gemeenten komt daar ondersteuning voor accommodaties voor andere buitensporten, zoals atletiek, korfbal en honk- en softbal bij en monofunctionele sportaccommodaties als turnhallen en ijsbanen. Voor alle duidelijkheid, sportinfrastructuurbeleid is bij het grootste deel van de gemeenten vooral sportaccommodatiebeleid. In geld uitgedrukt gaat het vaak om 80-90 procent van het budget. Tegenover de kosten staan inkomsten uit verhuur en kaartverkoop, die 20-30 procent van de uitgaven dekken. Per saldo stoppen de gemeenten jaarlijks ongeveer 800 miljoen in sportaccommodaties (zie tabel 4.1). De overige middelen gaan naar subsidieregelingen (bijv. voor de ontwikkeling van jeugdbeleid bij verenigingen) en tegenwoordig naar de inzet van combinatiefunctionarissen.³⁶

Tabel 4.1 Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor de sector sport (in miljoen euro's, prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten	1170	1140	1180	1270	1310	1240
Baten	420	380	400	440	430	450
Saldo	750	760	780	830	880	790

Bron: CBS (Statline), bewerking Mulier Instituut

In de grootste gemeenten is behalve het sportinfrastructuurbeleid ook sprake van een meer instrumentele inzet van sport, als middel om andersoortige beleidsdoelen te behalen.³⁷ Zo kennen de grootste gemeenten een topsport- en evenementenbeleid, dat moet bijdragen aan verbetering van de naamsbekendheid van de gemeente en binding van talenten en bedrijven aan de stad. In functie van dit beleid komt gemeentelijk geld beschikbaar voor topsportaccommodaties, trainingsfaciliteiten, huisvesting van talenten en de organisatie van evenementen.

Provincies hadden een (beperkte) tweedelijnsfunctie, met name in de ondersteuning van de kleinere gemeenten, die vaak de capaciteit niet hebben om meer incidentele zaken als het schrijven van een sportnota, de fusie van drie voetbalclubs of het bouwen van een nieuw zwembad naar behoren uit te voeren. Deze taak behoorde tot het autonome beleid, maar staat in steeds meer provincies onder druk, nu het beleid is dat niet meer dan twee overheidslagen met een bepaald beleidsterrein bezig kunnen zijn. De organisaties ('provinciale sportraden') die deze taken uitvoerden verzelfstandigen en/of zoeken samenwerking met andere partijen³⁸, en gaan minimaal kostendekkende tarieven rekenen voor hun ondersteuningstaken. Omdat de provincies

³⁶ Voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen bestaat een vorm van *matched funding*.

³⁷ Voor een modelmatige uitwerking, zie VSG (2010). *Visiedocument Nederland Sportland. Modellen voor lokaal sportbeleid. Visie op de rol van gemeenten in de realisatie van Nederland Sportland*. Oosterbeek: VSG.

³⁸ In Zeeland wordt nu de *back office* gedeeld met een welzijnsinstelling die in een groot aantal Zeeuwse gemeenten actief is, en de sportraden van Utrecht en Noord- en Zuid-Holland delen met elkaar een *back office*.

nog wel een taak hebben op de terreinen ‘ruimte’ en ‘economie’ vindt tevens een inhoudelijke verschuiving plaats naar onderwerpen als regionale accommodatieplanning en sportevenementen. Het wegvallen van de provinciale ondersteuningstaak leidt er soms toe dat kleinere gemeenten regionaal ondersteuning zoeken, door aan te kloppen bij de grote gemeente in de buurt.

4.3 Spanningsvelden en discussiepunten

Geredeneerd vanuit de omvang van sommige projecten lijkt het logisch om aan een (financiële) betrokkenheid van de rijksoverheid bij mega-evenementen als de Olympische Spelen en WK's en EK's te denken. Niettemin vindt VWS het lastig harde criteria te vinden op grond waarvan het ene evenement steun krijgt en het ander niet, of het één 2 miljoen steun, en het ander een half miljoen steun. Dit geldt in de praktijk nog sterker voor (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. De meeste van dit soort voorzieningen moeten het echter zonder steun van de rijksoverheid doen. Het maximale is een eenmalige, net iets meer dan symbolische bijdrage aan de kapitaalslasten.

Wetgeving is een specifieke taak van de rijksoverheid. Een tweede discussiepunt 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. Na inwinnen van advies ter zake, is hiervan afgezien.³⁹ De sport heeft nu te maken met algemene wet- en regelgeving, die in meer of mindere mate is toegesneden op specifieke aspecten van de sport. Soms biedt dat kansen of mogelijkheden, zoals de Wet Publieke Gezondheid, waarmee er wellicht een mogelijkheid bestaat de in stand houding van de sportinfrastructuur (wettelijk) te kaderen in het preventieve gezondheidsbeleid. Soms ook wordt de algemene wet- en regelgeving ervaren als hinderlijk, belemmerend en in elk geval niet toegesneden op de eigenaardigheden en het vrijwilligerskarakter van de sport, zoals bij de BTW-regels en regelgeving op het gebied van horeca. In *Tijd voor Sport* is een paragraaf over wet- en regelgeving opgenomen die geheel in het teken staat van het verminderen van de wet- en regeldruk, om de administratieve lasten in de sport te verlichten. In het beleidsprogramma *Sport en Bewegen in de Buurt* is deze wens naar een lagere regeldruk opnieuw gehonoreerd met de ins telling van een *Taskforce*, die zich heeft gericht op het in kaart brengen van belemmerende regelgeving en het doen van suggesties hoe de druk daarvan te verminderen.

³⁹ Van der Poel (2006). a.w. p. 70-71.

Een derde discussiepunt betreft de spanning die wordt opgeroepen door het feit dat de rijksoverheid de vraag naar sport stimuleert, terwijl de kosten en baten van dat beleid – voor zover effectief – maar ten dele bij de rijksoverheid terechtkomen. Als meer sporten leidt tot een hogere deelname aan sporten als voetbal en zwemmen, dan neemt ook de druk op de gemeentelijke sportvoorzieningen en dus de gemeentelijke sportbegroting toe. Aangezien het sportbudget uit de ‘vrije’ middelen van de gemeente komt, en die middelen door de bezuinigingen op bijvoorbeeld het Gemeentefonds in omvang afnemen, dreigt hier de wal het schip te keren. Vertaalt de sportstimulering zich evenwel in hogere aantallen bezoekers van fitnesscentra of klimhallen, dan hebben vooral particuliere ondernemers profijt van het vraagstimuleringsbeleid van de rijksoverheid.

Als laatste discussiepunt wijzen we op de spanning tussen de instrumentalisering van het sportbeleid en het feit dat de organisatie van de sport ondenkbaar is zonder de inzet van vrijwilligers. De motivatie van vrijwilligers kan worden aangetast op het moment dat ze het gevoel krijgen te werken of ‘gebruikt te worden’ voor doelstellingen van derden en/of die buiten de sport liggen.

5. Tot slot

Sport en cultuur lijken op elkaar, maar er zijn ook grote verschillen. Belangrijke verschillen zijn het competitieve karakter van sport, de afwezigheid van materiële productie/producten in de sport, de rol van vrijwilligers in de instandhouding van de sportinfrastructuur en de grote betekenis van organisatie voor het voortbestaan van de sport.

Door het competitieve karakter kent de sport een grote aandacht voor scouting, selectie en begeleiding van talent, waarmee uiteindelijk wordt vorm gegeven aan een piramidale structuur die meer af- en uitvallers kent dan mensen die de top ook werkelijk bereiken. Daarbij komt dat die top voor veel sporters ligt tussen de 20 en 30 jaar, en er nog een leven te gaan is na het bereiken van de (eigen) top. Vanuit het streven de positie van Nederland in de top 20 van de Olympische medaillespiegel te handhaven is het enerzijds onvermijdelijk de talentscouting en -ontwikkeling steeds verder te professionaliseren, omdat dit een van de weinige succesvoorspellende factoren is die door beleid beïnvloedbaar is en waarin Nederland nog progressie kan boeken. Aan de andere kant wordt het tegelijkertijd uit sociaal-maatschappelijk oogpunt steeds belangrijker ook rekening te houden met het afbreukrisico en te zorgen voor goede arbeidsmarktkwalificaties voor net-niet en ex-topsporters. Verder zijn er nog verbeteringen mogelijk in het optimaliseren van de keten van talentondersteuningsactiviteiten. Hoe verder het talent is, hoe meer partijen en instanties in de omgeving van het talent opduiken: één of meer verenigingen, de bond, trainers, coaches, sportmedische begeleiders, voedingsdeskundigen, fysiotherapeuten, de media, enzovoort. De activiteiten van al die partijen moeten op elkaar worden afgestemd, en de activiteiten en partijen moeten ook kunnen mee veranderen met de ontwikkeling van het talent. Bijzonder aandachtspunt hierbij is waar de zorg van vrijwilligers overgaat naar professionals, en hoe professionals en vrijwilligers binnen de ondersteuningsketen tot onderlinge afstemming komen.

Anders dan de culturele infrastructuur kent de sportieve infrastructuur weinig functionele spreiding. Verschillende takken van sport vragen verschillende typen accommodatie, maar op die accommodatie kan de sport worden geleerd, beoefend en bekeken of bezocht. Een ander belangrijk verschil met de cultuursector is dat in de sport in materiële zin niets wordt geproduceerd, waar een aparte infrastructuur voor nodig is vergelijkbaar met musea en bibliotheken. Omgekeerd lijkt het verenigingsleven in de sport sterker en belangrijker dan in de cultuursector, en is een belangrijke component in de sportieve infrastructuur de accommodatie niet alleen van de sport zelf (de ijsbaan, de sporthal, het korfbalveld), maar ook van het sportverenigingsleven (het clubhuis, de kantine, het paviljoen). Deze verenigingsaccommodatie biedt vaak de mogelijkheid naar de sport te kijken en/of veraangenaamt dat kijken door de beschikbaarheid van horecavoorzieningen. Belangrijker echter is dat de verenigingsaccommodatie de basis is van de vereniging als organisatie, en de vrijwilligers die die organisatie vorm geven. Als derde is de verenigingsaccommodatie de plek waar het verenigingsleven en clubidentiteit wordt ‘gevierd’: hier worden overwinningen bezongen, de bakers en andere memorabilia uitgesteld, feesten en ledenvergaderingen georganiseerd en wordt de clubkas gespekt bij ieder kopje koffie dat wordt geschonken.

De sport, in het bijzonder de training, de competitie en de accommodatie, kan niet zonder organisatie. In de infrastructuur dient derhalve de organisatie van de sport te worden geborgd. Het bijzondere van de organisatie van de sport is dat dit grotendeels een aangelegenheid van

vrijwilligers is. Die vrijwilligers zetten zich in hun vrijetijd in om het leren van de sport mogelijk te maken; de beoefening en de competitie; de accommodatie van de sport en het verenigingsleven; en de in stand houding van de vereniging zelf. Door de oplopende eisen van de overheid (zoals op het gebied van sociale en fysieke veiligheid, milieu, financiële verantwoording en maatschappelijke betrokkenheid) en stijgende ambities (met name op het sportinhoudelijke en competitieve vlak, maar ook voor wat betreft de sociale component in het verenigingsleven) is er een druk tot professionalisering, met name op sporttechnisch gebied en in het beheer van de (verenigings)accommodatie. Dit vertaalt zich deels in hogere eisen aan de vrijwilligers en de verenigingen, en deels in de toetreding van professionals in de sport.

Hoe professionals en vrijwilligers op een goede manier kunnen samenwerken, met wederzijds respect voor inzet en expertise, is een onderwerp waarop de wereld van de sport en van de cultuur waarschijnlijk veel van elkaar kunnen leren. Dat geldt waarschijnlijk ook voor de inzet van het fenomeen combinatiefunctionaris. Uitwisseling van ervaringen van combinatiefunctionarissen die ofwel de school verbinden met de sport-, ofwel met de cultuursector, ligt voor de hand. Ook het andere programma dat vorm krijgt onder de paraplu van Sport en Bewegen in de Buurt, de Sportimpuls, heeft een opzet die mogelijk interessant zou kunnen zijn voor de culturele sector.

Tot slot een laatste relativerende opmerking. Dit advies is geschreven vanuit het perspectief van de georganiseerde breedtesport, en de infrastructuur die nodig is dat in stand te houden. Dit is het deel van de sportsector waar in euro's en aandacht de grootste inzet van de overheid zichtbaar is. Hier heeft de overheid ook een duidelijke tegenspeler. De wereld van de georganiseerde sport wordt overkoepeld door NOC*NSF, die de sportwereld naar buiten duidelijk zichtbaar maakt en één stem geeft. Daarbij komt dat NOC*NSF voor een deel ook spreekt namens het IOC en de internationale sportbonden, op het beleid waarvan de Nederlandse overheid en sportwereld nauwelijks tot geen invloed hebben. De relativering schuilt erin dat hoewel beeldbepalend en dominant, de georganiseerde sport niet de gehele sportsector omvat. Er is ten eerste heel veel ongeorganiseerde sport of sportgerelateerde activiteit, bijvoorbeeld in de openbare ruimte of in commerciële sportvoorzieningen. Ten tweede is er veel en een groeiend commercieel aanbod. In oude fabriekspanden ontstaat aanbod voor dansen, boulderen, klimmen, skaten, yoga, fitness, etc., waar 'klanten' een 'kaartje' of 'abonnement' voor kopen, al dan niet een (personal) trainer betalen, enz. Mogelijk dat hier dingen gebeuren die niet veel verschillen van wat in muziekscholen of academies plaatsvindt. In elk geval doet zich hier de vraag voor of beide sectoren (sport en cultuur) niet een gemeenschappelijke opgave hebben na te denken hoe particulier initiatief de ruimte te geven en te faciliteren.



Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht | Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht
T +31 (0)30 721 02 20 | info@mulierinstituut.nl | www.mulierinstituut.nl