



Sanne Cobussen, Erik Puyt, Arnoud van de Ven

SPORT BELEID

in Nederland

Van vereniging tot rijksoverheid

uitgeverij
coutinho

Sportbeleid in Nederland

SPORTBELEID IN NEDERLAND

Van vereniging tot rijksoverheid

Sanne Cobussen

Erik Puyt

Arnoud van de Ven

Tweede, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2024

www.coutinho.nl/sportbeleid2

Docenten kunnen extra materiaal aanvragen. Dit materiaal bestaat uit antwoorden op de vragen uit het boek, tentamenvragen met antwoorden, een extra casus en powerpointpresentaties.

© 2015/2019 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl).

Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2015

Tweede, herziene druk 2019, tweede oplage 2024

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Dien Bos, Amsterdam

Foto's omslag: © Dreamstime

Foto's binnenwerk: Shutterstock.com

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0664 4

NUR 805

TEN GELEIDE

Om plezierig te kunnen sporten is de inzet van velen nodig: van vereniging tot rijksoverheid, zoals de ondertitel van dit boek luidt. Sportaanbod is niet alleen een kwestie van bedrijven die reageren op de vraag in de sportmarkt, waarbij de overheid een regulerende en faciliterende rol heeft. Dat commerciële aanbod is zeker aanwezig en heeft de laatste decennia een grote groei doorgemaakt, maar er is van oudsher ook een groot aanbod van verenigingen en bonden, gedragen door vrijwilligers. Er is sport die individueel wordt beoefend of in informeel groepsverband, buiten enige vorm van geregistreerde organisatie om. En er is sportaanbod van overheidswege, bijvoorbeeld in de vorm van sportieve activiteiten georganiseerd door buurtsportcoaches in de naschoolse opvang of op pleintjes in de buurt.

De 'sportmarkt' kent zoveel verschillende vormen van top- en breedtesportaanbod, waarbij in nagenoeg alle gevallen de overheid een rol speelt. Binnen die overheid geldt een rolverdeling tussen de rijksoverheid en de 380 gemeenten. Al die verschillende overheden maken elk hun eigen beleid. Dit boek is bedoeld voor diegenen die dit beleid moeten ontwerpen, uitvoeren, evalueren en verbeteren, en voor diegenen die als verenigingsbestuurder, professional, adviseur of anderszins met dit beleid te maken hebben. Met veel voorbeelden, situatieschetsen, figuren en schema's wordt de dynamische wereld van het sportbeleid geïntroduceerd. Op praktische wijze wordt de lezer wegwijs gemaakt in de beleidscyclus, de vraagstukken die spelen op de sportmarkt en de verschillende vormen van sportbeleid. In deze nieuwe uitgave van het boek zijn verschillende hoofdstukken geactualiseerd en is een slothoofdstuk toegevoegd met daarin aandacht voor de meest recente ontwikkelingen in het beleid. Dat hoofdstuk sluit af met het in 2018 gesloten Nationaal Sportakkoord, dat de basis vormt voor sportbeleid in de komende jaren.

Sport is iets van, voor en door 'doeners'. Dat is de kracht van sport, zo komt er veel tot stand. Voor de sport is het wel fijn dat de ondersteuning ervan door het sportbeleid enigszins geordend vorm krijgt en kan worden verantwoord, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheid te experimenteren met nieuwe aanpakken en te leren van wat succesvol is en wat niet. Ik dank de auteurs die met dit boek nieuwe generaties sportbeleidsmakers handvatten bieden om aan de slag te gaan met een goede onderbouwing van sportbeleid dat erop is gericht plezierig sporten voor iedereen mogelijk te maken.

Hugo van der Poel
Directeur Mulier Instituut

VOORWOORD

‘Eindelijk een boek over sportbeleid dat we kunnen gebruiken in het onderwijs’, verzuchtte een collega die jarenlang het vak Sportbeleid had gegeven. Tot dan toe had hij het moeten doen met algemene beleidsliteratuur die nauwelijks aandacht besteedde aan het sportbeleid in Nederland. De eerste druk van het boek *Sportbeleid in Nederland. Van vereniging tot rijksoverheid* (2015) stelde studenten en professionals op de hoogte van de ontwikkelingen in het sportbeleid en de wijze waarop sportbeleid idealiter wordt vormgegeven in de vorm van de beleidscyclus.

Wij hebben er destijds voor gekozen het beleid van de sportvereniging als uitgangspunt te nemen en niet het landelijke beleid. Dit heeft ten eerste een historische reden: de verenigingssport is ontstaan door het verenigen van mensen, en het gemeentelijk beleid is gericht op het versterken en ondersteunen van de verenigingssport (bijvoorbeeld door het realiseren van sportaccommodaties).

Daarnaast is het maken van beleid voor een sportvereniging geen eenvoudige taak in deze complexe samenleving. Ons ideaal is dat de studenten hun werk- en denkkracht gaan inzetten om sportbestuurders te ondersteunen. Wij hopen dat dit boek hen zal stimuleren om naast hun studie een vrijwilligersfunctie te gaan vervullen in de sport. Zo kunnen aankomende sportprofessionals bijdragen aan het maximaal benutten van de kracht van sport en bewegen.

Het sportbeleid is volop in beweging. Daarom hebben we het boek aangepast om zo actueel mogelijk te zijn. Ten opzichte van de eerste editie hebben we het volgende veranderd:

- » alle casussen zijn beoordeeld op relevantie en waar mogelijk vervangen door een actueel voorbeeld;
- » alle hoofdstukken zijn herzien, waarbij hoofdstuk 1, 2, 3 en 10 grondig zijn herschreven;
- » er is een verdiepend hoofdstuk toegevoegd (hoofdstuk 14) over de veranderingen in het sportbeleid, de visie van de overheid en de actuele stand van zaken van het sportbeleid op rijksniveau.

Bij deze tweede, herziene druk willen we weer iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd, onder wie Ad Hoogendam, hoofddocent aan de Hogeschool Windesheim.

Nijmegen, 11 april 2019

Sanne Cobussen,

onderzoeker/docent team Sporteconomie en Strategisch Sportmanagement en het Lectoraat Organisatie van Zorg en Dienstverlening van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

Erik Puyt,

onderzoeker/docent team Sporteconomie en Strategisch Sportmanagement van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en senior beleidsadviseur van Team Sportservice

Arnoud van de Ven,

onderzoeker/hoofddocent en teamleider team Sporteconomie en Strategisch Sportmanagement van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

INHOUD

Inleiding	14
Deel 1 Sportbeleid in Nederland	17
1 Wat is sport?	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Definities van sport	19
1.2.1 Enkele definities van sport	20
1.2.2 Conclusie	23
1.3 Sport als doel en sport als middel	23
1.4 Maatschappelijke waarden van sport	24
1.5 Maatschappelijke waarden van sport in de praktijk	30
1.6 Samenvatting	31
Vragen bij hoofdstuk 1	32
2 Wat is beleid?	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Beleid, de overheid en het maatschappelijk middenveld	36
2.2.1 De overheid en het maatschappelijk middenveld	36
2.2.2 Definities van beleid	37
2.3 Beleidsproblemen	39
2.3.1 Soorten beleidsproblemen	39
2.3.2 Kenmerken van beleidsproblemen	42
2.3.3 Draagvlak, zelfsturing en zelfregie	44
2.4 De beleidscyclus	45
2.5 Samenvatting	49
Vragen bij hoofdstuk 2	50
3 Ontwikkelingen in het sportbeleid	51
3.1 Inleiding	51
3.2 1850-1950: op de agenda	51
3.2.1 Het ontstaan van de sportvereniging	52
3.2.2 Sport op school	53
3.3 1950-1995: stabiele groei en nieuwe structuren	54
3.3.1 Optimale voorzieningen	55
3.3.2 Gemeentelijke investeringen	55
3.3.3 Landelijk stimuleringsbeleid: sport voor iedereen	56
3.3.4 Crisis en kerntaken	58
3.3.5 Commerciële kansen	58
3.3.6 Vrij en blij: de ongebonden sporter	60
3.4 1996-2014: sport wijst de weg naar een beter leven en een beter land	61
3.4.1 Sport als middel	61
3.4.2 Integraal sportbeleid en 'Sport en bewegen in de buurt'	64
3.5 Samenvatting	65
Vragen bij hoofdstuk 3	68

Intermezzo	70
Deel 2 De beleidscyclus	73
4 Beleidsagenda	75
4.1 Inleiding	75
4.2 Drie typen agenda's	75
4.2.1 Het agendavormingsproces	75
4.2.2 De publieke agenda, bestuursagenda en beleidsagenda	76
4.2.3 De agenda's van gemeenten in de praktijk	77
4.2.4 Beïnvloeding van de verschillende agenda's	79
4.3 Modellen	82
4.3.1 Diagnosemodel	82
4.3.2 Stromenmodel	83
4.3.3 Relatieve-aandachtsmodel	85
4.4 Koppeling naar de beleidscyclus	87
4.5 Samenvatting	88
Vragen bij hoofdstuk 4	88
5 Het ontwerpen van beleid	91
5.1 Inleiding	91
5.2 De beleidsontwerpers	92
5.3 Het beleidsontwerpproces	93
5.4 Definiëren van de opdracht	94
5.4.1 Stap 1 Analyseren van de opdracht	94
5.5 Verzamelen en analyseren van informatie	95
5.5.1 Stap 2 Analyseren van het probleem	95
5.5.2 Stap 3 Bepalen van de doelstelling	96
5.5.3 Stap 4 Oorzaken en gevolgen in kaart brengen	96
5.5.4 Stap 5 Netwerkanalyse: bepalen van de samenwerkingspartners	97
5.6 Formuleren en afwegen van alternatieven	98
5.6.1 Stap 6 Bepalen van de beleidsinstrumenten	98
5.6.2 Stap 7 Formuleren van beleidsalternatieven	101
5.7 Formuleren van het definitieve beleidsontwerp	102
5.7.1 Stap 8 Afwegen van de alternatieven	103
5.7.2 Stap 9 Formuleren van het definitieve beleidsontwerp	103
5.8 Beleidsontwerp in de praktijk	104
5.9 Koppeling naar de beleidscyclus	105
5.10 Samenvatting	106
Vragen bij hoofdstuk 5	106
6 Besluitvorming	109
6.1 Inleiding	109
6.2 Besluitvormingsproces	110
6.3 Besluitvormingsmodellen	110
6.3.1 Het rationele besluitvormingsmodel	111
6.3.2 Het incrementele besluitvormingsmodel	112

6.3.3	Het politieke besluitvormingsmodel	113
6.3.4	Het niet-rationele besluitvormingsmodel	115
6.4	Besluitvorming kost geld en tijd	116
6.4.1	Van uitstel komt afstel	116
6.4.2	De financiële kant van de besluitvorming	117
6.5	Betrokkenheid bij beleid	118
6.5.1	Inspraak	118
6.5.2	Draagvlak	118
6.6	Koppeling naar de beleidscyclus	121
6.7	Samenvatting	122
	Vragen bij hoofdstuk 6	122
7	Uitvoering van beleid	123
7.1	Inleiding	123
7.2	Conformiteit in de uitvoering	124
7.3	Organisatie van de uitvoering	125
7.3.1	Zelf uitvoeren	125
7.3.2	Uitbesteden	126
7.3.3	Verzelfstandiging	127
7.3.4	Beleidsniveaus	128
7.4	Beleidsnetwerken	128
7.5	Problemen bij de beleidsuitvoering	129
7.6	Street-level bureaucrats: de buurtsportcoach als contactambtenaar	131
7.7	Naleving en handhaving	131
7.8	Koppeling naar de beleidscyclus	133
7.9	Samenvatting	133
	Vragen bij hoofdstuk 7	133
8	Beleidsevaluatie	135
8.1	Inleiding	135
8.2	Definities van monitoren, evaluatie en benchmarkonderzoek	136
8.2.1	Monitoren	136
8.2.2	Evaluatie	137
8.2.3	Benchmarkonderzoek	139
8.3	Beleidsevaluatie	140
8.3.1	Het beleidsevaluatieproces	140
8.3.2	Zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	142
8.4	Stappenplan voor het evalueren en monitoren van sportbeleid	144
8.4.1	Voorbereidingsfase	144
8.4.2	Bepalen van de methoden van onderzoek	145
8.4.3	Analysefase	149
8.4.4	Evaluatiefase	149
8.5	Beleidsevaluaties bij sportverenigingen	150
8.6	Beleidsevaluatie in de beleidscyclus	151
8.7	Koppeling naar de beleidscyclus	152

8.8	Samenvatting	152
	Vragen bij hoofdstuk 8	153
	Intermezzo	154
Deel 3	Sportbeleid nader bekeken	159
9	De sportvereniging: verenigen is een werkwoord	161
9.1	Inleiding	161
9.2	Europees kampioen breedtesport	161
9.2.1	Kenmerken van het Nederlandse sportverenigingsleven	162
9.2.2	Leden en vrijwilligers	163
9.3	Krachten en knelpunten binnen de vereniging	166
9.3.1	Het functioneren van de vereniging	166
9.3.2	Kenmerken van de sportvereniging	166
9.3.3	Ons kent ons: de kracht van de vrijwilligersorganisatie	168
9.4	De organisatie van de vereniging	171
9.4.1	Het gemeenschappelijk belang en de statuten	171
9.4.2	De algemene ledenvergadering als hoogste orgaan	172
9.4.3	Het bestuur	174
9.4.4	Uitvoerende commissies	174
9.5	Het zoeken naar evenwicht	175
9.5.1	De wet van behoud van gedoe	176
9.5.2	Prestatie en recreatie: 'Pas op voor winnaars'	176
9.5.3	Traditie en innovatie: 'Pas op voor kunstgras'	177
9.5.4	Tijd en geld: 'Pas op voor de betaalde kracht'	178
9.5.5	Eensgezindheid en daadkracht: 'Pas op voor de manager die voorzitter wordt'	178
9.5.6	Sportbeoefening en maatschappelijke waarde: 'Pas op voor subsidie'	180
9.6	Tot slot: de vitale vereniging in de 21e eeuw	181
9.7	Samenvatting	183
	Vragen bij hoofdstuk 9	184
10	Lokaal sportbeleid	187
10.1	Inleiding	187
10.2	Gemeentelijke sportbeleidsplannen	188
10.2.1	De gemeentelijke organisatie	188
10.2.2	Een eigen beleid	189
10.2.3	Beleid met of zonder plan	190
10.2.4	Bestedingen aan sport	191
10.3	Gemeentelijk sportbeleid in de 21e eeuw	193
10.3.1	Structurele sociale ongelijkheden in de sport	193
10.3.2	Daadkrachtig maar bescheiden	195
10.3.3	Van Olympisch Plan naar Sportkapitaal	196
10.3.4	Modellen voor lokaal sportbeleid	197
10.3.5	Relevante kaders voor het integrale sport- en beweegbeleid	199
10.3.6	Werkzame bestanddelen	200

10.4 De ontwikkeling van het gemeentelijk beleid tussen 2012 en 2016	202
10.4.1 Verscheidenheid aan beleidsdoelen	202
10.4.2 Grenzen aan de groei	202
10.4.3 Realisatie aan het einde van de collegeperiode 2014-2018	204
10.5 De toekomst van het gemeentelijk beleid	205
10.5.1 De sport als hoeksteen van de participatiesamenleving	205
10.5.2 De relatie met verenigingen herijken	207
10.6 Samenvatting	209
Vragen bij hoofdstuk 10	210
11 Sportbeleid van de rijksoverheid	213
11.1 Inleiding	213
11.2 Ontwikkelingen in het sportbeleid van de rijksoverheid	214
11.2.1 Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	214
11.2.2 VWS-begroting 2015	215
11.3 Waarom landelijk sportbeleid?	215
11.3.1 Overheidsbeleid en individuele verantwoordelijkheid	216
11.3.2 Agendavorming: de legitimatie van het sportbeleid	217
11.4 Drie generaties beleidsinstrumenten gericht op sportstimulering	219
11.4.1 De breedtesportimpuls: sturen met geld	219
11.4.2 De BOS-impuls: sturen op samenwerking	221
11.4.3 Van combinatiefunctionaris tot buurtsportcoach:	
het stuur uit handen geven	222
11.4.4 Kanteling in de sport: de Sportimpuls	224
11.5 Samenvatting	225
Vragen bij hoofdstuk 11	227
12 NOC*NSF en de sportbonden	229
12.1 Inleiding	229
12.2 NOC*NSF	230
12.2.1 De geschiedenis van NOC*NSF	231
12.2.2 De organisatie van NOC*NSF	231
12.2.3 Sportbeleid NOC*NSF	232
12.3 Ambities van NOC*NSF: <i>Sportagenda 2017+</i>	233
12.3.1 Topsportambitie: medailles winnen	234
12.3.2 Breedtesportambitie: sportparticipatie vergroten	234
12.3.3 Sportbonden en hun ledenaantallen	235
12.4 Inrichting van een sportbond	236
12.4.1 Thema's in het bondsbeleid	236
12.4.2 Bestuur van de sportbond	239
12.4.3 Goed sportbestuur	240
12.5 De ongeorganiseerde sporters: kans of bedreiging voor de sportbonden?	241
12.6 Samenvatting	244
Vragen bij hoofdstuk 12	245

13 Sportbeleid in de fitnessbranche	247
13.1 Inleiding	247
13.2 Kenmerken	247
13.3 Ontwikkelingen	249
13.3.1 Ledenverloop	249
13.3.2 Retentiebeleid	250
13.3.3 Betalingsbereidheid van sporters bij fitnesscentra	252
13.3.4 Fitness als seizoensafhankelijke dienst	253
13.3.5 Fitnessbranche kent weer groei	253
13.3.6 Zijn fitnesscentra en sportverenigingen concurrenten?	254
13.4 Trends in de fitnesssector	255
13.4.1 Publiek-private samenwerking in het sportbeleid	255
13.4.2 De rol van fitness in integraal gezondheidsbeleid	256
13.4.3 Innovatie als basis voor sportbeleid in de fitness	258
13.5 Samenvatting	258
Vragen bij hoofdstuk 13	259
14 Ontwikkelingen die leiden tot veranderingen in het sportbeleid	261
14.1 Inleiding	261
14.2 Sport en participatie in de samenleving	261
14.2.1 Rijksoverheid draagt taken over aan gemeenten	262
14.2.2 De burger écht aan zet: naar een wijkgerichte aanpak in het sociaal domein	264
14.2.3 Sport en bewegen als motor van de participatiesamenleving	265
14.3 Van meerjarige beleidsplannen naar kortcyclische feedback	267
14.3.1 Van leidend beleid naar wederzijdse afhankelijkheid	267
14.3.2 Lerend beleid = doelen stellen + proberen + meten	268
14.4 Veranderingen in de opzet en werkwijze van het sportbeleid	269
14.4.1 De evaluatie van het rijksbeleid 2011-2016	270
14.4.2 De evaluatie van resultaten van buurtsportcoaches op mesoniveau	271
14.4.3 De evaluatie van resultaten van buurtsportcoaches op microniveau	272
14.4.4 De buurtsportcoach als beleidsmaker	274
14.5 Van evaluatie naar nieuw beleid 2018-2022	275
14.5.1 Het landelijk sportakkoord	275
14.5.2 Uitwerking in beleidsmaatregelen: meer buurtsportcoaches, minder sportimpuls	276
14.6 Slotbeschouwing	277
Vragen bij hoofdstuk 14	278
Bijlage 1 Positieve gezondheid	279
Bijlage 2 Het beleidsontwerp gepresenteerd (beleidsnotitie)	281
Bijlage 3 Format rapportage beleidsevaluatie	282
Literatuur	284
Register	296
Over de auteurs	302

INLEIDING

Sportbeleid in Nederland is geschreven om hbo-studenten van sportopleidingen in Nederland bekend te maken met sportbeleid. Er is veel geschreven over beleid en de beleidscyclus, maar er bestond nog geen geschikt boek voor deze specifieke doelgroep. Voor studenten van sportopleidingen is het echter belangrijk om te weten hoe beleid tot stand komt. Zij komen er immers allen mee in aanraking: eerst bij hun eigen vereniging, later bij de gemeente en op termijn bij hun werk in de georganiseerde sport, bij gemeenten, bij commerciële sportorganisaties of als zij in andere functies samenwerken met deze organisaties. Het is van belang dat zij leren wanneer en via welke actoren je invloed kunt uitoefenen op sportbeleid. Door in het boek alleen sportgerelateerde voorbeelden op te nemen en laagdrempelige casussen te verwerken, is getracht de beleidstheorie op een herkenbare en aansprekende wijze te presenteren.

Hoe is dit boek opgebouwd?

Het boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel is inleidend van aard. Het begint met een algemene definiëring waarin we de studenten willen aansporen om sport zeer breed en divers op te vatten. Het gaat niet alleen om olympisch presteren, maar ook om het belang van bewegen voor ouderen en de pedagogische waarde van de vereniging. Voor onze benadering van sport geldt dat een activiteit minimaal een van de relevante elementen van sport moet bevatten om sport genoemd te kunnen worden, namelijk: (fysieke) vaardigheden, een wedstrijdelement, voorschriften en/of wedstrijdreglementen, een geïnstitutionaliseerd kader en een specifieke ruimtelijke voorziening. Ook worden in dit deel de bepalende elementen uit de definitie van beleid beschreven: het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen. Tevens schetsen we een historisch overzicht van de ontwikkelingen in het Nederlandse sportbeleid vanaf 1850. Er wordt beschreven hoe mensen zich eerst in kleine kring verenigden om hun eigen sport te organiseren, hoe zij steeds meer werden gefaciliteerd door de hele gemeenschap en hoe sport en bewegen uiteindelijk lokaal, maar vooral nationaal, als middel werden ingezet voor een betere samenleving. Zonder dit inzicht is het niet goed mogelijk het huidige beleid te begrijpen of te beïnvloeden. Deel 1 wordt afgesloten met een intermezzo waarin dit deel wordt samengevat en waarin een inleiding wordt gegeven op deel 2.

Deel 2 behandelt de beleidscyclus. De vijf verschillende fasen uit deze cyclus worden een voor een behandeld en toegelicht aan de hand van aansprekende sportvoorbeelden en casussen uit de sportpraktijk. In de fase van de beleidsagenda komen beleidsproblemen op de agenda van bijvoorbeeld verenigingsbesturen of burgemeester en wethouders van een gemeente. De tweede fase

is die van beleidsontwerp, waarin een beleidsvoorstel wordt geschreven: een voorstel om met de inzet van beleidsinstrumenten het beleidsprobleem op te lossen. Dit voorstel wordt vervolgens in de fase van besluitvorming wel of niet overgenomen door het verenigingsbestuur of burgemeester en wethouders. Nadat over het beleidsontwerp is besloten, komt de fase van de beleidsuitvoering, wanneer de beleidsinstrumenten daadwerkelijk ingezet worden. Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes uitgezet worden of financiële prikkels worden ingezet door middel van subsidies. Nadat het beleid enige tijd is uitgevoerd, komt de fase van beleidsevaluatie, waarin onderzocht wordt of het beleidsprobleem daadwerkelijk is opgelost (volledig of wellicht voor een deel). Zodra goed in kaart is gebracht of het beleidsprobleem nog bestaat, komt de terugkoppeling, zodat het probleem weer op de beleidsagenda komt. Het is echter niet noodzakelijk om het beleidsprobleem weer op de agenda te laten terugkeren. Ook dit tweede deel van *Sportbeleid in Nederland* wordt samengevat in een intermezzo. Dit tweede intermezzo is tevens de inleiding tot het derde deel van het boek.

Deel 3 staat in het teken van de praktijk. In zes hoofdstukken wordt omschreven hoe het beleid in verschillende organisaties binnen de sportwereld in Nederland eruit ziet en welke ontwikkelingen er voor de toekomst te verwachten zijn. In deze beschrijving wordt een bottom-upbenadering gehanteerd, wat betekent dat we beginnen bij de sportvereniging. Hoe is een sportvereniging opgebouwd, welke ontwikkelingen maakt de sportvereniging anno 2019 door en hoe kan een sportvereniging succesvol beleid uitvoeren? Naast het sportbeleid van de vereniging wordt het sportbeleid van gemeenten en het rijk beschreven. Voor sportverenigingen zijn de gemeenten uiterst belangrijk. Zij hebben veelal de sportaccommodaties gerealiseerd en verhuren deze vaak tegen een 'sportief' tarief. Daarnaast hebben gemeenten een sportstimuleringsbeleid met als doel om zo veel mogelijk mensen in beweging te krijgen. Sinds het jaar 2000 wordt sport ook door de rijksoverheid gezien als een belangrijk beleidsinstrument. Daarnaast is de nieuwe visie op de participatiesamenleving van groot belang voor de sportsector, gemeenten en verenigingen. We werken uit welke rol sport de komende jaren in het rijksoverheidsbeleid gaat spelen. Natuurlijk mag een omschrijving van de sportbonden en het overkoepelende orgaan NOC*NSF niet ontbreken. Ook de commerciële sportorganisaties zijn niet vergeten in dit boek: sportbeleid is niet alleen voor non-profitorganisaties belangrijk. Hoofdstuk 13 van dit deel gaat daarom over de fitnessbranche. Deel 3 wordt afgesloten met een nieuw hoofdstuk over de meest recente ontwikkelingen in het sportbeleid, zowel met betrekking tot de planvorming (Nationaal Sportakkoord) als wat betreft de uitvoering van het sportbeleid (lerend beleid).

Wat maakt dit boek uniek?

Sportbeleid in Nederland is op een aantal vlakken uniek:

- » De beleidstheorieën en de beleidscyclus worden praktisch en concreet toegepast op de sportwereld. De beleidscyclus is specifiek beschreven aan de hand van de Nederlandse sportwereld.
- » De verdiepende hoofdstukken passen de beleidscyclus toe op de praktijk van alledag in vrijwel alle sportgerelateerde organisaties van de Nederlandse sportwereld (verenigingen, gemeenten, het rijk, sportbonden en NOC*NSF, en tot slot de commerciële sector met de fitnessbranche).
- » De beleidsuitdagingen voor de nabije toekomst voor al deze organisaties worden beschreven.
- » Hoofdstuk 14 bevat actuele informatie over lerend beleid en het Nationaal Sportakkoord.

Materiaal voor docenten

Op www.coutinho.nl/sportbeleid2 kunnen docenten extra materiaal aanvragen. Dit materiaal bestaat uit:

- » antwoorden op de vragen uit het boek
- » tentamenvragen met antwoorden
- » een extra casus
- » powerpointpresentaties



DEEL 1

SPORTBELEID IN NEDERLAND



1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk legt de basis voor dit boek en gaat in op de vraag ‘Wat is sport?’. Het antwoord op die vraag is van belang voor het begrijpen, ontwikkelen en uitvoeren van sportbeleid. We gaan de uitdaging aan om sport te definiëren (paragraaf 1.2) en maken een onderscheid tussen het inzetten van sport als doel en sport als middel (paragraaf 1.3). Aan sport worden verschillende maatschappelijke waarden toegekend; we benoemen deze en zoomen in op drie hoofdcategorieën: de gezondheidswaarde van sport, de sociaal-maatschappelijke waarde en de relatie tussen sport en arbeid (paragraaf 1.4). Tevens wordt de maatschappelijke waarde van sport in de dagelijkse praktijk beschreven (paragraaf 1.5). In paragraaf 1.6 vatten we het hoofdstuk samen.

1.2 Definities van sport

Bij diverse activiteiten is de vraag of ze tot de categorie ‘sport’ behoren relatief eenvoudig te beantwoorden, maar er zijn ook vele vormen van vermaak en beweging waarvoor dat complexer is. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schreef al in de *Rapportage Sport 2010* (2010) dat het definiëren van sport verrassend moeilijk blijkt. Het is interessant om diverse definities van sport te bestuderen om te achterhalen of activiteiten die in de volksmond sport worden genoemd, daadwerkelijk een sport zijn.

Het beantwoorden van de vraag of een activiteit ‘sport’ is, is niet eenvoudig. Een plaatselijke voetbalvereniging is zonder twijfel een sportvereniging. Maar is de wandelvereniging ook een sportvereniging of moeten we wandelen definiëren als bewegen? Bij de voetbalvereniging is winnen een van de doelen van de activiteit. Voor zowel het eerste elftal als voor het zesde team (een vriendenteam) geldt dat een wedstrijd gaat over winnen. Bij de wandelvereniging is winnen wellicht niet belangrijk, maar presteren wel. Bij een schaakvereniging is winnen een essentieel onderdeel van de activiteit, maar bewegen niet. Toch is in Haarlem schaken sinds 2017 erkend als een van de kernsporten die door de gemeente ondersteund worden, naast traditionele sporten als judo en honkbal (*Haarlems Dagblad*, 2017). Zou die erkenning

ook lonken voor de *e-sports*, waarbij jongeren strijden om het wereldkampioenschap? Zo heel gek is dit nog niet, want het IOC heeft, bij monde van Thomas Bach, niet uitgesloten dat e-sports onderdeel worden van de Olympische Spelen van 2024 (Leng, 2017).

Denksport en btw

Het Europees Hof heeft van zich doen spreken met het besluit het kaartspel bridge niet langer te zien als sport. De basis van het besluit is de te verwaarlozen lichamelijke component. Dit geldt ook voor schaken en dammen, waarbij eveneens nauwelijks fysieke inspanning komt kijken. Volgens dit besluit zouden bridge-, schaak- en damclubs voortaan btw moeten afdragen.

Voor sportverenigingen geldt namelijk een btw-vrijstelling. Wanneer deze vrijstelling voor denksporten wordt opgeheven, gaat dit de denksportverenigingen zo'n 1 miljoen euro kosten. Ongeveer 150.000 Nederlanders zijn lid van een denksportvereniging. Voor deze Nederlanders ligt nu een contributieverhoging van 5 tot 10 euro per jaar op de loer.

Bron: Equus.nl, 2018

1.2.1 Enkele definities van sport

In Van Dale wordt sport omschreven als 'allerlei lichamelijke oefeningen en ontspanning waarbij vaardigheid, kracht en inzicht vereist worden'. Bewegen werd in 2014 door Van Dale nog gedefinieerd als 'van plaats of stand (laten) veranderen'. Maar in 2017 is de definitie uitgebreid met 'lichamelijk actief zijn, met name met het oog op conditie of gezondheid: we moeten meer bewegen'. Met de toevoeging van het lichamenlijk actief zijn is het verschil tussen sporten en bewegen verkleind.

In de *Rapportage Sport 2010* geeft het SCP aan dat de definitie van Hoyng de meest onderscheidende definitie van sport is. Deze definitie luidt:

.....
'Sport is een menselijke activiteit die veelal plaatsvindt in een specifiek organisatorisch verband maar ook ongebonden kan worden verricht, doorgaans met gebruikmaking van een – al dan niet in de eigen woonplaats gesitueerde – ruimtelijke voorziening en/of omgeving, op een manier die is gerelateerd aan voorschriften en gebruiken die in internationaal verband ten behoeve van prestaties met een competitie- of wedstrijdelement in de betreffende activiteit of verwante activiteiten tot ontwikkeling zijn gekomen.'

Bron: Hoyng, 2003, p. 150
.....

De sportfilosofen Tamboer en Steenberg (2000) geven een definitie van sport die raakvlakken heeft met de definitie van Hoyng. Zij beschrijven sport als een vaardigheidsspel gericht op een vastgesteld doel, waarbij fysieke kwa-

liteiten worden getest en waarbij gespeeld wordt met vastgestelde middelen volgens bepaalde regels. Dit alles vindt plaats binnen bepaalde geïnstitutionaliseerde kaders.

Putters schrijft in het voorwoord van de *Rapportage Sport 2014* (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015) dat sport voor veel mensen een vast onderdeel van het dagelijks leven is omdat zij actief sport beoefenen, vrijwilligerstaken vervullen in de sport, Nederlandse (top)sporters aanmoedigen bij (belangrijke) wedstrijden, of actief sporters in de breedtesport aanmoedigen.

Als we deze definities van sport bekijken, kunnen we enkele overeenkomsten en verschillen vinden. Zowel Hoyng als Putters noemt de menselijke activiteit oftewel het actief beoefenen van sport als een eerste kenmerk. Tamboer en Steenbergen specificeren sport smaller, als een vaardigheidsspel waarin mogelijk fysieke kwaliteiten worden getest.

De sportactiviteiten kunnen beoefend worden met een competitie- of wedstrijdelement, maar dat is geen absolute voorwaarde – zeker niet bij beweegactiviteiten. Voor actieve sport- of beweegparticipatie moet de activiteit volgens alle auteurs aan enkele randvoorwaarden voldoen. Zo wordt er gesproken over een organisatorisch verband (Hoyng en Putters spreken over een organisatie). Tamboer en Steenbergen breiden dit verder uit naar geïnstitutionaliseerde kaders, waarmee zij een netwerk aan sportorganisaties die de sport reguleren bedoelen, zoals de KNVB, de UEFA en de FIFA. Voor een sport- of beweegactiviteit kan een fysieke ruimtelijke omgeving van belang zijn. Putters (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015) specificeert dit tot een toegankelijke en veilige openbare ruimte of accommodatie. Wanneer de sportactiviteit een competitief karakter kent of een wedstrijdelement in zich heeft, dan zijn voorschriften en gebruiken die (in internationaal verband) zijn vastgelegd relevant, stelt Hoyng (2003). Dit sluit aan bij de regels die gelden voor de activiteit die Tamboer en Steenbergen (2000) noemen. Een onderdeel van deze regels zijn de middelen die zijn vastgesteld om bij de desbetreffende activiteiten te gebruiken.

Zoals gezegd zijn er overeenkomsten maar ook verschillen tussen de gepresenteerde definities van sport en bewegen. Putters (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015) benadert sport en bewegen veel breder doordat hij ook het vrijwilligerswerk bij de sportvereniging benoemt, evenals de passieve sportbeoefening bij het aanmoedigen van de top- en breedtesport. Tevens heeft hij een veel bredere opvatting over de voorwaarden waar de sport- of beweegactiviteit aan moet voldoen: een goed kader in de vorm van goede trainers en andere professionals, een passende introductie in de sportwereld via het bewegingsonderwijs, en tot slot aandacht voor zowel de positieve (gezondheid en opvoedende waarde) als de negatieve kanten (blessures en ongewenst gedrag) van sport- of beweegactiviteiten.

Tot slot is het ook relevant om stil te staan bij definities van sport in twee rapportages uit 2017. In dat jaar heeft Ecorys haar onderzoek naar de sociaaleconomische waarde van sporten en bewegen in Nederland gepresenteerd. Zij heeft in de rapportage sport gekaderd als: 'regelmatig sporten en bewegen' (Peters & Van der Tuin, 2017, p. 4). Zij hebben alleen bronnen gebruikt wanneer deze uitgingen van meerdere malen per week sporten en bewegen, voor een langere tijd. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen georganiseerde en ongeorganiseerde bewegingssporten.

De tweede publicatie betreft de *Sport Toekomstverkenning* van 2017 van het SCP en het RIVM. In deze sportnota wordt sport breed gedefinieerd:

'Sport is het geheel aan sport- en beweegaanbod en -voorzieningen, sport- en beweeggedrag, beleving van sport via media en bezoek, (sport)beleid op lokaal en nationaal niveau.'

Het interessante is dat deze laatste definitie van sport breder is dan de eerdere definities. Overeenkomsten zijn dat sport betrekking heeft op het (on)georganiseerde sportaanbod, de daadwerkelijke actieve sport- of beweegparticipatie en de voorzieningen in de vorm van openbare ruimte of (sport)accommodaties. In lijn met Putters (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015) gaat deze definitie ook over passieve sportparticipatie in de vorm van het bekijken of bezoeken van sport. Maar de definitie wijkt af van al het voorgaande, omdat het (sport)beleid op lokaal en nationaal niveau apart wordt benoemd.

Of een activiteit onder sport geschaard kan worden, is ook tijd- en plaatsgebonden. Op het programma van de Olympische Spelen van 2020 in Tokio staan vijf nieuwe sporten, te weten: honkbal/softbal, karate, skateboards, (branding)surfen en sportklimmen. Het Japanse organisatiecomité had graag acht nieuwe sporten willen programmeren, want het had ook graag de sporten bowling, squash en wushu in het olympische programma opgenomen. Ook in het straatbeeld komen en gaan nieuwe vormen van sport en bewegen. Tien jaar geleden waren skeeleren en skaten heel populair bij de jeugd en recent was waveboards voor jongeren dé vorm van bewegen. Skeeleren is ondertussen een volwaardige tak van sport geworden en is een officieel onderdeel van de Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB). Daarnaast zijn sportactiviteiten plaatsgebonden. Kaatsen en fierljeppen zijn in Friesland serieuze sportactiviteiten, maar worden in de rest van Nederland vrijwel niet beoefend. Races met een slee met honden of rendieren zijn in Finland heel populair, maar komen bij ons in Nederland vrijwel niet voor.

Het kiezen van één definitie van sport leidt tot een beperkte of enge benadering. Veel activiteiten die in de volksmond sport worden genoemd, worden

daarmee buitengesloten – en dat is niet wenselijk voor sportbeleid. Van den Heuvel en Van der Poel (1999) zijn van mening dat met een ruime benadering het meest recht wordt gedaan aan de dynamiek van sport, omdat optimaal sportbeleid alleen tot stand kan komen wanneer alle vormen van sport en bewegen ingezet worden.

1.2.2 Conclusie

Op basis van de voorgaande beschrijvingen van sport concluderen we dat het niet nodig is tot één statische definitie van sport te komen, omdat daarmee de dynamiek, die kenmerkend is voor sport, niet voldoende tot uitdrukking wordt gebracht. We kunnen wel concluderen dat sport gekenmerkt wordt door een of meerdere van de volgende elementen:

- » (fysieke) vaardigheden;
- » wedstrijdelement;
- » voorschriften en/of wedstrijdreglementen;
- » geïnstitutionaliseerd kader;
- » specifieke toegankelijke ruimtelijke voorziening.

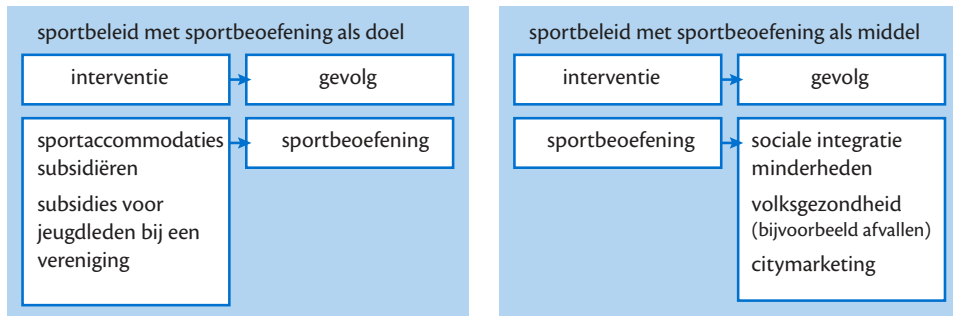
1.3 Sport als doel en sport als middel

Het onderscheid tussen ‘sport als doel’ en ‘sport als middel’ wordt bepaald door de motieven van de sporter om aan sport te doen en/of de reden van de beleidsmaker om sport in te zetten om beleidsdoelen te bereiken. Wanneer er sprake is van sport als doel, dan is het primaire doel de voldoening en het plezier tijdens de activiteit. Het betreft hier de intrinsieke motivatie voor het uitoefenen van de sport. Het beleid van sportverenigingen is vaak gericht op de organisatie van trainingen en wedstrijden om de leden de mogelijkheid te bieden om te sporten. Gemeenten dragen een (groot) deel van de kosten van sportaccommodaties om sportbeoefening voor iedereen mogelijk te maken.

Naast sport als doel bestaat er ook sport als middel. Sporters beoefenen dan een sport omdat ze andere doelen willen realiseren, die buiten de sport liggen. Mensen die willen afvallen, kunnen hardlopen gebruiken als middel. Sport is in deze context een interventie om te komen tot gewichtsverlies. Wanneer sport door gemeenten als middel wordt ingezet, dan zijn de maatschappelijke waarden van sport van groot belang. Gemeenten zetten sport als middel in voor verschillende doeleinden, bijvoorbeeld sociale integratie, volksgezondheid, nationale (lokale) trots en citymarketing. Zo wordt er geïnvesteerd in sportactiviteiten in de wijk, omdat die het aantal contacten tussen mensen vergroten en de leefbaarheid verbeteren. Ook economisch profijt is een doel waarvoor sport geregeld wordt ingezet. De economische impact

1 • Wat is sport?

voor de stad Rotterdam van de start van de Tour de France in 2010 is bijvoorbeeld geraamd op ruim 20 miljoen euro. In figuur 1.1 zie je het verschil tussen sport als doel en sport als middel.



Figuur 1.1 Sport als doel versus sport als middel

1.4 Maatschappelijke waarden van sport

In de nota *Wat sport beweegt* (Ministerie van VWS, 1996), die verscheen onder het bewind van Erica Terpstra, de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, worden naast de intrinsieke waarde van sport diverse maatschappelijke waarden van sport vastgesteld. Met het begrip waarden wordt bedoeld op de betekenis die sport kan hebben voor de maatschappij of een individu. De maatschappelijke waarden van sport worden toegelicht in de volgende tabel uit *Wat sport beweegt*.

Tabel 1.1 De maatschappelijke waarden van sport (Ministerie van VWS, 1996, p. 14-16)

Vormende waarden	Sport kan op allerlei manieren een rol spelen bij de 'vorming' van een persoon. Psychologische (samenwerkingsvermogen), organisatiekundige (zelfwerkzaamheid en bestuur), morele (verantwoordelijkheidsbesef) en fysieke ontwikkelingen van een persoon worden door sport positief beïnvloed.
Sociaal-integratieve waarden	Sport kan een positieve invloed hebben op de sociale interactie en de sociale binding tussen mensen. Sport gaat vrijwel altijd gepaard met contacten met anderen, die kunnen uitgroeien tot vriendschappen en sociale netwerken.
Gezondheidswaarden	Sport kan een positieve invloed hebben op de fysieke en psychosociale toestand van mensen. Sporten en bewegen zorgen voor fittere mensen en dat leidt tot minder ziekenhuis- en doktersbezoek en minder arbeidsverzuim.
Economische waarden	Sport kan een positieve invloed hebben op de economische omstandigheden van een stad, regio of land. Sport zorgt voor extra bestedingen door sporters, organisatoren, bezoekers en media, wat een positieve invloed heeft op de economie.