



Hoofdstuk 11

Wie levert, zal krijgen: Leren van topsportbeleid in Nederland

Maarten van Bottenburg & Jan-Willem van der Roest

Van kleine speler tot grootmacht

‘Leden van de Staten-Generaal,

Het is verleidelijk om bij de start van dit parlementaire jaar terug te kijken op een sportzomer die nog eens heeft aangetoond waartoe ons land in staat is. Voor al die miljoenen sportliefhebbers in Nederland – waaronder ook mijn eigen familie – viel er veel te genieten. En er was veel om trots op te zijn.

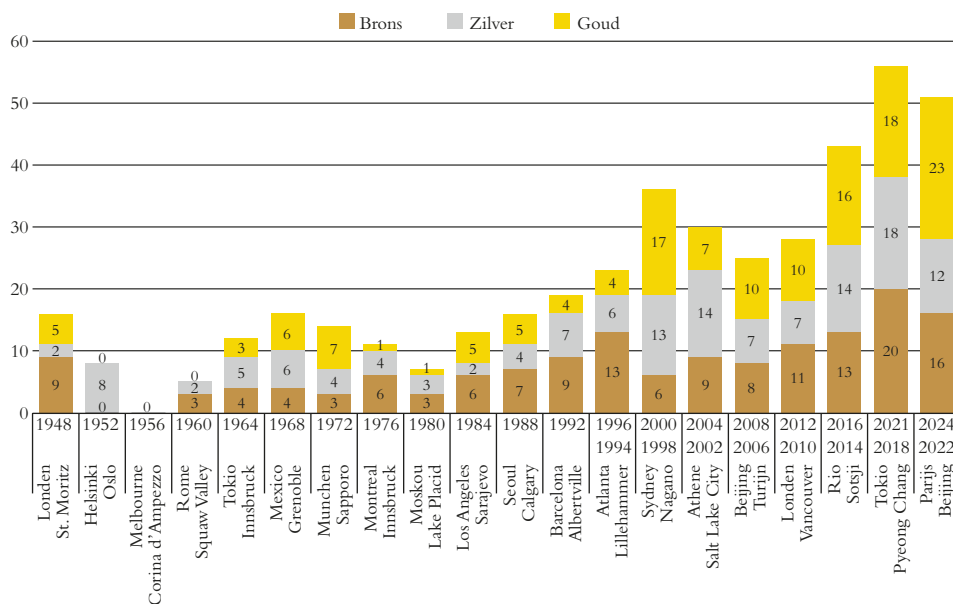
Gemeten naar inwoneraantal is Nederland ongeveer het zeventigste land ter wereld. Maar op de olympische en paralympische medaillespiegel bereikte ons land deze zomer een zesde en zelfs een vierde plaats. Dat is veelzeggend. De sporters van TeamNL hebben met hun geweldige prestaties laten zien wat bereikt kan worden met talent, hard werken en volhouden, ook als het een keer tegenzit. Aan dat voorbeeld mag de samenleving zich spiegelen. Wanneer we ons doelgericht ergens toe zetten, kunnen we veel bereiken en de hoge kwaliteit van leven in ons land vasthouden.’

Met deze woorden opende koning Willem-Alexander de Troonrede op 17 september 2024, kort na de succesvolste Olympische en Paralympische Spelen die ons land ooit gekend heeft. Niet eerder wonnen Nederlandse topsporters vijftien gouden medailles op de Olympische Zomerspelen. Sterker nog, tussen 1960 en 1990 kostte het dertig jaar

om dat aantal te behalen. Alleen in het langebaanschaatsen tijdens de Winterspelen deed Nederland in die periode echt mee. Voor het overige riepen de internationale sportprestaties van Nederlanders eerder het beeld op van een land van middelmaat dan van excellentie. ‘Wat maakt Nederland toch tot een sportnatie van “losers”?', vroeg sportjournalist Johan Woldendorp zich in 1994 af.¹ ‘Nooit iets gewonnen, dus geen enkele affiniteit met presteren. We zijn een volk van verliezers, laten we het maar toegeven. (...) Wie eronder zit, trekken we erbij, wie erboven zit, trekken we naar beneden’, verzuchtte atletiekcoach Henk Kraaijenhof in hetzelfde jaar.²

In de dertig jaar die volgden, keerde dit beeld volledig om (zie figuur 11.1). In 2000 behoorde Nederland in Sydney met een achtste plaats op de medaillespiegel voor het eerst tot de tien beste landen ter wereld tijdens de Olympische Zomerspelen. Tijdens de Spelen van Tokio 2021 eindigde Nederland met een zevende plaats zelfs als beste land van de Europese Unie, boven Duitsland, Italië en Frankrijk. ‘We zijn een Olympische grootmacht’, juichte *De Telegraaf*.³ Die prestatie wist Nederland in Parijs 2024 met een zesde positie op de medaillespiegel opnieuw te overtreffen. Eenzelfde top 10-positie behaalde Nederland tijdens de laatste Olympische Winterspelen in Beijing 2022 (zesde) en de Paralympische Spelen in Parijs 2024 (vierde). Alleen China, de Verenigde Staten en Frankrijk evenaarden die gecombineerde prestatie. ‘En dat voor een landje dat niet groter is dan een postzegel op de wereldkaart. Hier past alleen maar trots en een staande ovatie’, constateerde *Dagblad van het Noorden*.⁴

Figuur 11.1 Aantal Nederlandse medailles op Olympische Zomer- en Winterspelen, 1948-2024



In dit hoofdstuk beargumenteren wij dat deze ommekeer samenhangt met het gevoerde topsportbeleid. Wij laten zien dat het succes – opgevat als een grote medailleoogst tegen relatief lage kosten – te danken is aan een beleid dat topsporters beloonde en ondersteunde op grond van hun talent, ambities, inzet en (geleverde en/of verwachte) prestaties in takken van sport die de koepelorganisatie betekenisvol achtte. Dit beleid werd in de loop der tijd selectiever, waardoor topsportprogramma's en topsporters aan steeds hogere eisen moesten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering en ondersteuning.

Eind jaren tachtig vond een omwenteling plaats. Topsport werd niet langer gezien als een individuele hobby, maar als een fulltime dagbesteding met een publiek belang, waarvoor een nationaal gecoördineerd, planmatig topsportbeleid tot ontwikkeling werd gebracht, met een actieve rol voor de rijksoverheid. Succes bleek via dit beleid 'maakbaar' door toepassing van een eenvoudig maar niet onbetwist uitgangspunt, te weten 'het principe van ongelijke monniken, ongelijke kappen', zoals Charles van Commenée, voormalig technisch directeur van NOC*NSF en Chef de Mission tijdens de Olympische Spelen, het in 2023 uitdrukte.⁵

De essentie van dit principe is dat de verschillen in topsport juist bewust zijn vergroot. Tegenover de inclusiviteit die het breedtesportbeleid kenmerkt, ligt de nadruk in het topsportbeleid op exclusiviteit. Het idee dat elke topsporter recht had op dezelfde ondersteuning is losgelaten. In plaats daarvan is de ongelijkheid tussen topsporters en topsportprogramma's als uitgangspunt genomen voor de verdeling van middelen en ondersteuning. Steun werd afhankelijk gemaakt van bewezen kansen op succes, aantoonbare ambities om die kansen te verzilveren, en bovenal 'onvoorwaardelijke inzet'. Dat bracht pijnlijke keuzes met zich mee tussen topsporters en topsportprogramma's, die werden gelegitimeerd door dat ene collectieve doel: medailles winnen.

De focus op podiumplaatsen stelde de overheid en sportorganisaties voor diverse cruciale keuzes. Wie bepaalt welke sporten en topsporters voor ondersteuning in aanmerking komen en op welke gronden? Krijgen niet-olympische sporten ook een kans, zoals korfbal of honkbal? Welke druk leg je met dit beleid op sportbonden, topcoaches en topsporters? Wat betekent dit beleid voor topsporters die met tegenslag te maken krijgen? Welke kansen krijgen jonge talenten die de top nog niet hebben bereikt? Hoe kunnen dergelijke keuzes worden gemaakt in het ledendemocratische verband van NOC*NSF, waar alle sportbonden meebeslissen over het gezamenlijke beleid? En hoe zijn dergelijke keuzes te legitimeren vanuit overheidsperspectief?⁶

Dit hoofdstuk analyseert hoe het principe van 'wie levert, zal krijgen' in het topsportbeleid is ingevoerd en doorgevoerd. Het laat zien hoe en waar dit beleid tot successen heeft geleid en hoe is omgegaan met de dilemma's die dit beleid heeft opgeroepen,

welke weerstanden het heeft opgeroepen en welke neveneffecten het heeft gehad. Op grond van die analyse gaan we tevens in op de herkenbaarheid en overdraagbaarheid van dit succesprincipe voor andere sectoren.

De ommekeer in het topsportbeleid

Tot 1987 was van een topsportbeleid in Nederland nauwelijks sprake. Het Nederlands Olympisch Comité (NOC) was niet veel meer dan een uitzendbureau onder leiding van vrijwilligers, dat eens per vier jaar Nederlandse atleten selecteerde en naar de Olympische Spelen afvaardigde. De rijksoverheid beschouwde topsport als onderdeel van het welzijnsbeleid, met als uitgangspunt dat het beoefenen ervan zo min mogelijk ten koste moest gaan van de maatschappelijke toekomst van de topsporter. In de *Notitie accenten sportbeleid* (1983) gaf staatssecretaris Joop van der Reijden van het ministerie van WVC, waaronder sport destijds viel, expliciet aan dat 'het niet in de bedoeling lag om met behulp van overheidsgeld de sport op te stoten in de vaart der volkeren'.⁷ Pas in 1987 reserveerde de rijksoverheid voor het eerst een bedrag in de begroting onder de post topsport.

In hetzelfde jaar ontwikkelden het NOC en de Nederlandse Sport Federatie (NSF) een gezamenlijke nieuwe visie op de begeleiding van topsporters. Deze visie benadrukte topsport voor het eerst als 'een primaire tijdsbesteding'. Individuele, mentale, sporttechnische en sportmedische begeleiding kwam in de plaats van maatschappelijke begeleiding.⁸ Dit ging gepaard met een lobby om een uitkering voor sporters in te stellen ten behoeve van hun levensonderhoud en bijzondere kosten. Naar analogie van het Dansersfonds van Ebbelaar en Radius nam minister Hedy d'Ancona het initiatief om een Fonds voor de Topsporter op te richten. Het rijk storte 5 miljoen gulden in dit fonds op voorwaarde dat de sportorganisaties eenzelfde bedrag storten uit de afdrachten van de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS). Uit de rente- en beleggingsopbrengsten van het Fonds voor de Topsporter konden uitkeringen aan topsporters worden gedaan.

De instelling van het Fonds voor de Topsporters vroeg om afbakening en inperking: niet iedere zichzelf verklaarde topsporter kon aanspraak maken op dit fonds. Met dat doel voor ogen werd oud-hockeyer, Olympiër en bijzonder hoogleraar Sport en Recht, Heiko van Staveren, gevraagd een Statuut voor de Topsporter op te stellen die de rechtspositie van de topsporter vastlegde. Hierin werd 'topsporter' gedefinieerd als 'een als zodanig aangewezen sportman of -vrouw, die in een gekwalificeerde tak van sport individueel of met zijn of haar team presteert op het niveau van finales of eindrondes van Europese en/of Wereldkampioenschappen, Olympische (Winter) Spelen of met deze kampioenschappen of Olympische (Winter) Spelen vergelijkbare toernooien, dan

wel zijn of haar leeftijd, talent en inzet in aanmerking nemend, in staat is dat niveau binnen afzienbare tijd te halen'.⁹

Deze afbakening scheidde de categorie topsporters in het overheidsbeleid voor het eerst formeel af van de overige sporters. Het leidend criterium daarvoor was de prestatie en dus niet de levenswijze of de aard en omvang van de trainingsinzet. Bovendien konden personen volgens deze definitie niet zichzelf tot topsporter verklaren. Het was aan de overkoepelende sportorganisatie om topsporters 'aan te wijzen' en te bepalen of het 'een gekwalificeerde tak van sport' betrof. In de uitwerking werd hier nog een schepje bovenop gedaan door een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën topsporters (A-, B- of C-status), afhankelijk van het prestatieniveau. Voor elke categorie werd een ander voorzieningen- en ondersteuningsniveau ingericht.

De voorzieningen en ondersteuning zijn in de loop der jaren steeds verder uitgebreid, terwijl de categorisering juist is aangescherpt. De C-status is vervangen door een HP-status, die momenteel geldt voor *high potentials* 'met een uitzonderlijk perspectief op snelle aansluiting bij de mondiale top-8 en een hoog perspectief op een positie bij de mondiale top-3'. De B-status is eerst aangescherpt van 'deelnemers aan internationale kampioenschappen' tot 'topsporters die bij de beste zestien zijn geëindigd op een WK, Olympische Spelen en/of internationaal topsportevenement met een zwaar internationaal deelnemersveld'. Deze status is vervolgens afgeschaft en vervangen door een 'selectiestatus'. Sportbonden mogen topsporters voordragen voor deze status binnen een vooraf bepaald maximumaantal topsporters met een A-, HP- en selectiestatus per sportbond. Ook is de statusverlening stapsgewijs gekoppeld aan de omvang van het trainings- en wedstrijdprogramma, waardoor momenteel alleen fulltime atleten voor een stipendium in aanmerking komen.¹⁰

Het Statuut voor de Topsporter kon betekenis krijgen door twee krachtige institutionele ontwikkelingen. Ten eerste fuseerden NOC en NSF in 1993. Naast de breedtesport kreeg ook de topsport hierdoor beschikking over een kantoor met, deels door het ministerie gefinancierde, beroepskrachten. Wouter Huibregtsen, in het dagelijks leven managing partner bij McKinsey, werd de eerste voorzitter van NOC*NSF. Kort na zijn aantreden startte hij de initiatiefgroep Sport & Samenleving, met maatschappelijke zwaargewichten als Alexander Rinnooy Kan, Johan Stekelenburg en André van der Louw, om sport hoger op de politieke agenda te krijgen. Daartoe liet hij ook een rapport uitbrengen dat sport presenteerde als inspiratiebron voor de samenleving met de topsport als vlaggenschip van de sport.¹¹

Ten tweede trad in 1994 het eerste Paarse kabinet aan met een voormalig topsporter als staatssecretaris van sport op een ministerie dat voor het eerst de naam sport droeg ('Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur' werd herordend tot 'Volksgezondheid, Welzijn

en Sport'). Als één van haar eerste daden wist staatssecretaris Erica Terpstra – die onder meer een zilveren en bronzen medaille won op twee estafettenummers tijdens de Olympische Spelen van Rome in 1964 – uit de onderbestedingen 35 miljoen gulden vrij te maken voor het Fonds voor de Topsporter. SNS vulde dit bedrag met 6 miljoen gulden aan. A-sporters konden hierdoor een onkostenvergoeding krijgen van 500 gulden per maand. 'Dit kabinet is sportminded', stelde Terpstra. 'Het maatschappelijke nut van de sport is onderkend.'¹²

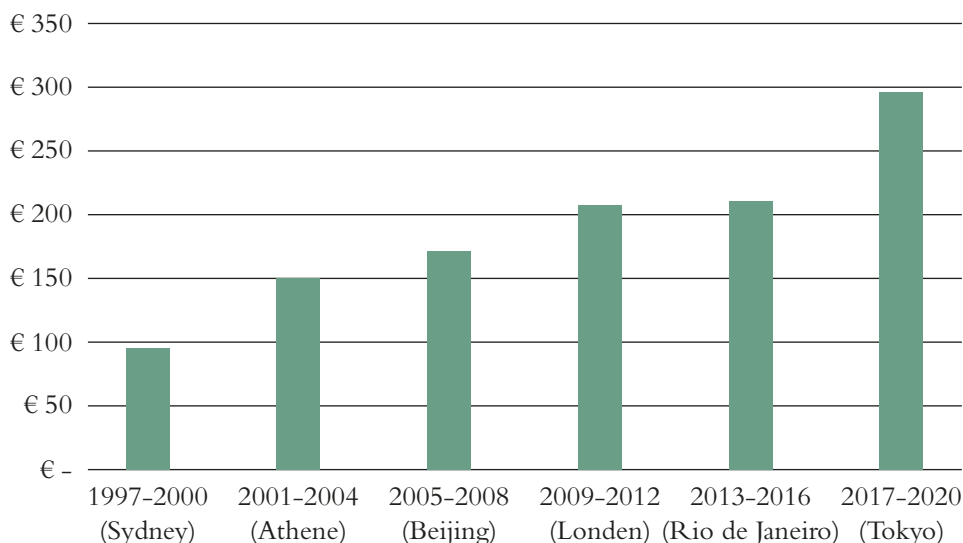
Bij haar afscheid vier jaar later weigerde Terpstra met de eer te strijken: 'Ik heb de mazzel gehad dat ik in het water viel, terwijl er net een hele grote golf kwam aanrollen.'¹³ Daar had zij geen ongelijk in. Niettemin heeft zij, samen met Huibregtsen en uiteraard vele anderen, een ommekeer in het topsportbeleid bewerkstelligd. 'De strenge winter in de Nederlandse topsport is voorbij', constateerde *de Volkskrant* in 2000. 'De nieuwe lente is aangebroken onder de pittige impulsen van de centrale koepel NOC*NSF en de overheid, het ministerie van VWS.'¹⁴ Hans Blankert, die het voorzitterschap van NOC*NSF van Wouter Huibregtsen overnam, en Margo Vliegenthart, die Erica Terpstra als staatssecretaris opvolgde, onderschreven dit: 'Laten we maar eerlijk zeggen zoals het is: Nederland wil een topsportland zijn. Dat is niet alleen de ambitie van de sport, maar ook van de overheid.'¹⁵ Het topsportbeleid ademde voortaan een andere geest en volgde een nieuw principe.

'Wie levert, zal krijgen' in de praktijk

Zonder extra investeringen was het nieuwe topsportbeleid niet mogelijk geweest. De sportorganisaties droegen hieraan bij door afdrachten van de Loterijgelden aan topsport toe te wijzen. De invoering van Lucky 10 en de Krasloterij in de jaren negentig zorgde bovendien voor een verhoging van die afdracht. Het topsportbudget van de rijks-overheid nam eveneens toe. Het tweede kabinet-Kok verdubbelde het sportbudget in de loop van de kabinetsperiode. Staatssecretaris Vliegenthart paste daarop de (nieuwe) verdeelsleutel toe dat driekwart naar de breedtesport ging en een kwart naar de topsport.

De toename van de investeringen in topsport kreeg een structureel karakter. Deze stegen van (omgerekend) 3 miljoen euro per jaar begin jaren negentig tot 95 miljoen euro tijdens de aanloopjaren naar de Olympische Spelen in Sydney (1997-2000) en 293 miljoen euro ter voorbereiding op de Olympische Spelen in Tokio (2017-2020).

Figuur 11.2 Totale topsportinvesteringen van de rijksoverheid, Loterijgelden en Fonds voor de Topsporter in miljoenen euro in 1997-2020¹⁶



Deze toename was een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om tot een olympische grootmacht uit te groeien. Een stijging van de investeringen in topsport deed zich in vele, zo niet alle landen voor. In een flink aantal landen groeiden de topsportuitgaven in absolute zin bovendien harder. Nederland nam hierin een middenpositie in. Maar Nederland wist die investeringen wel efficiënt en effectief in te zetten. Met andere woorden, per geïnvesteerde euro was Nederland één van de succesvolste deelnemende landen.¹⁷

Als de periode van de laatste drie decennia wordt gezien, springen drie ontwikkelingen in het oog die de basis hebben gelegd voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Nederlandse topsportbeleid. In de eerste plaats was dit gericht op een verbetering van de inkomenspositie van topsporters (en later topcoaches), waardoor voltijdse topsportbeoefening haalbaarder werd. Vliegenthart wist een regeling te treffen waardoor maximaal tweehonderd topsporters vanaf 1 januari 2001 in aanmerking kwamen voor een inkomensvervangende uitkering van 70 procent van het minimumloon, met het Fonds voor de Topsporter als uitkerend loket.

Dit stipendium was aanvankelijk bedoeld voor topsporters van 18 jaar en ouder met een A-status die minder verdienden dan het minimumloon. In latere jaren werd het stipendium uitgebreid en aangepast. Naast een vergroting van het aantal stipendia en een ruimere bijverdienregeling zorgde staatssecretaris Clémence Ross-Van Dorp in 2005 ervoor dat de hoogte van het stipendium werd gekoppeld aan de omvang van het door

de sporter gevolgde trainings- en wedstrijdprogramma. ‘Loon naar prestatie’, stelde de beleidsnota *Tijd voor sport*, maar feitelijk ging het om ‘loon naar werken en prestatie’.¹⁸ Zes jaar later voerde minister Edith Schippers een volgende herziening door. Sindsdien komen alleen topsporters die fulltime topsportprogramma’s volgen en tot de top van de wereld behoren in aanmerking voor de stipendiumregeling.¹⁹

Onder impuls van de technisch directeuren van NOC*NSF werd in de tweede plaats de ondersteuning en begeleiding van topsporters geprofessionaliseerd. Het was vooral Maurits Hendriks, technisch directeur van 2008 tot 2022, die hierop inzette. Onder zijn voorganger Charles van Commenée stelde NOC*NSF, met medewerking van het ministerie van VWS, fulltime bondscoaches aan bij hoogwaardige topsportprogramma’s, met een fatsoenlijk arbeidscontract en betere arbeidsvoorwaarden. Hendriks zette dit beleid voort door zich sterk te maken voor de aanstelling van technisch directeuren bij de topsportbonden. Ook bouwde hij een zogeheten High Performance Team om zich heen met specialisten op het gebied van sportmedische en mentale begeleiding, voeding, kracht en innovatie. De dagelijkse training, begeleiding en duale (sportieve én maatschappelijke) ontwikkeling van topsporters concentreerde Hendriks in vijf geaccrediteerde, goed geoutilleerde TeamNL-centra. Van de term TeamNL maakte hij een merknaam met specifieke reclamerechten om extra inkomsten te genereren.

Deze ontwikkeling ging, in de derde plaats, gepaard met centralisatie. Joop Alberda, één van de drijvende krachten achter de ommekeer in het Nederlands topsportbeleid in de jaren negentig, fulmineerde vanaf het begin tegen de ledendemocratische benadering van topsport binnen NOC*NSF. Via de Algemene Vergadering hadden de sportbonden een beslissende stem over het topsportbeleid en de topsportbestedingen, terwijl topsport volgens Alberda vroeg om centrale aansturing, geldverdeling en communicatie. Dit was voor hem de hoofdreden om met gelden van sponsors en partners een performance-programma op te zetten (ook wel ‘ambition-programma’ genoemd). Dat stelde hem in staat een ‘eigen’ budget te creëren dat een centraal geleid topsportbeleid dichterbij bracht. Toen het bestuur van NOC*NSF onder druk van de leden besloot een deel van die gelden op voorhand aan de sportbonden uit te keren, kwam het tot een scherpe botsing met de technisch directeur.

De opvolgers van Alberda kampten met dezelfde problematiek. Toch wist NOC*NSF in de loop der tijd steeds meer bevoegdheden naar zich toe te trekken om het topsportbudget te verdelen en de kaders van het topsportbeleid te bepalen. Zij stelden de eisen op waar de topsportplannen van de sportbonden aan moesten voldoen, beoordeelden die plannen, hadden een belangrijke stem in het vastleggen van de limieten en het evalueren van de prestaties, en zaten dicht op de sportbonden om gevraagd en ongevraagd adviezen over hun topsportbeleid uit te brengen.

NOC*NSF koerst op prioriteren

‘De sportbonden, wiens primaire taak het is de belangen van hun leden – de sportverenigingen – te behartigen, hebben samen een beslissende stem in het bepalen van zowel het breedtesport- als het topsportbeleid. Dat leidt tot een democratisch besluitvormingsproces en een verdelingsmechanisme dat zich slecht verhoudt tot de harde wetten die bij topsport horen. In de topsport komt het aan op “prioriteren” en selecteren, en dus het bevoordelen van een kleine groep sporters en sporten.’

NOC*NSF (2010). Naar een winnend topsportklimaat.

De belangrijkste succesfactor lag echter verscholen achter deze ontwikkelingen. Om van het verbeterde topsportklimaat te profiteren, ging voor iedereen de lat omhoog: qua ambitie, inzet en prestatie. Wie de status van topsporter of financiering voor een topsportprogramma wilde krijgen, moest voldoen aan de verwachtingen en eisen die daarvoor golden. En die namen minstens zo sterk toe als de geboden faciliteiten. Het stipendium nam voor topsporters een belangrijke horde weg om een min of meer professioneel sportleven te leiden, zonder acute zorg om het dagelijks bestaan. Daar werd echter ook de verwachting – lees: voorwaarde – aan gekoppeld dat zij fulltime topsportprogramma’s konden en gingen volgen. Technisch directeuren en bondscoaches van de sportbonden ontwierpen hun topsportprogramma’s op basis van 250 dagen beschikbaarheid op jaarbasis. Wie dat niet kon opbrengen, kon zonder pardon uit het programma en team worden gezet. Het programma kwam op één te staan, de teamdoelstelling op twee en de individuele doelstelling op drie. ‘Als we ons met de top tien van de wereld willen meten, kun je het er niet meer even bijdoen’, stelde Peter Murphy, technisch adviseur van NOC*NSF in 2002. ‘Mijn overtuiging was altijd: als de concurrent het kan, dan kunnen wij het op z’n minst leren en beter doen. Als je je die overtuiging eigen maakt, ben je ook bereid op zondag in de zaal te staan. (...) De keuze voor topsport is een onvoorwaardelijke. Je kiest voor een dagtaak.’²⁰ Topsporters dienden hun leefstijl ondergeschikt te maken aan dat ene doel: medailles winnen.

Naast beschikbaarheid moesten er prestaties komen. Vooral in de eerste fase na de omwenteling in het topsportbeleid benadrukten Joop Alberda en zijn technisch adviseurs dat ondersteuning afhankelijk was van prestaties. ‘Veel sporters denken: geef mij eerst geld en dan zal ik presteren, maar zo werkt het niet.’²¹ Een positie bij de top 8 van de wereld gold als voorwaarde en beloning. Daarin werden zo min mogelijk concessies gedaan. ‘Eén van de grootste excuses van sporters, trainers en bonden was altijd: er is in Nederland geen topsportklimaat, er is geen geld. Dat is altijd een veilige vluchthaven geweest, maar die vluchthaven is er dus niet meer’, zei Chef de Mission André Bolhuis al in 1994. ‘Voor slechte prestaties zijn nu buitengewoon weinig excuses meer over.’²²

Wat voor de topsporters gold, ging ook op voor de sportbonden. De nieuwe richting die was ingeslagen in het topsportbeleid vroeg om talent, ambitie, inzet en prestatie. Om hier grip op te krijgen, werd de financiering van sportbonden door het ministerie van VWS en NOC*NSF deels gekoppeld aan hun topsportprogramma's. Die programma's omvatten alle activiteiten waaraan de nationale selectie deelneemt onder regie van de sportbond en onder leiding van een coach. In de periode tot 2012 werd de omvang van de financiering van deze programma's afhankelijk gemaakt van verschillende factoren, waaronder de prestaties van de topsporters, de omvang van het topsportprogramma (aantal dagen per jaar) en het perspectief van talenten. Als een bond niet kon aantonen dat het programma een reële kans bood op een plaats bij de beste acht van de wereld, kreeg het minder geld toebedeeld. 'Het is een metafoor voor de acht banen bij atletiek of het zwemmen', verklaarde Alberda in 2000. 'Meer banen zijn er niet. Dat is de top. En dan moet je niet zeuren dat er meer banen zouden moeten zijn.'²³

In reactie op dit beleid verzwaarden veel sportbonden hun topsportprogramma's. Zo ging het aantal trainingssuren in honkbal na de Olympische Spelen van Sydney fors omhoog. 'Als je meer wilt bereiken, zul je er ook meer voor moeten doen', stelde bondscoach Robert Eenhoorn in 2002. 'En als je dat niet wilt, moet je niet de ambitie hebben de wereldtop te halen.'²⁴ Omdat andere sportbonden hetzelfde deden, nam het aantal voltijdse topsporters over de hele linie toe.²⁵ Als gevolg hiervan behielden veel sportbonden erkenning en financiering van hun topsportprogramma. In 2012 gold dat voor 60 van de 74 bonden die waren aangesloten bij NOC*NSF. Zij hadden tezamen 209 erkende topsportprogramma's, waarvan 167 in de hoogste categorie vielen, inclusief niet-olympische topsportprogramma's zoals poolbiljarten, korfbal en motorcross.

Van diversiteit naar selectiviteit

Dit 'diversiteitsbeleid' stond haaks op het 'prioriteitsbeleid' dat concurrerende topsportlanden voerden. Landen als Canada, Groot-Brittannië, Japan en Nieuw-Zeeland richtten hun investeringen op sportbonden en topsporters met de meeste kans op een medaille op Olympische Spelen en andere mondiale topsportevenementen.²⁶ In Nederland daarentegen, zorgden negen sportbonden (atletiek, hippische sport, hockey, judo, roeien, schaatsen, wielrennen, zeilen en zwemmen) voor meer dan 90 procent van de medailles,²⁷ terwijl slechts één kwart van de collectieve middelen voor topsport in programma's van deze sporten werd geïnvesteerd.²⁸ Om deze 'versnippering van de schaarse middelen' tegen te gaan, besloot NOC*NSF het aantal topsportprogramma's radicaal terug te brengen. Mede in het licht van de vrees voor bezuinigingen ten gevolge van de economische crisis en de afkalving van de loterijgelden, was technisch directeur Hendriks ervan overtuigd dat alleen zo de collectieve top 10-ambitie kon worden gerealiseerd. Sportbonden moesten daaraan hun eigen belang ondergeschikt maken.²⁹



De focus op deze ambitie behelsde dat de ondersteuning en financiering werden toegespitst op topsportprogramma's die in het verleden het meest succesvol waren geweest en op topsportprogramma's en topsporters met de potentie om succesvol te worden. Op grond hiervan reduceerde NOC*NSF het aantal gesubsidieerde topsportprogramma's in 2012 van 209 tot 55. Sporten waarin zij geen olympisch perspectief zag, zoals badminton, trampolinespringen en synchroonzwemmen, kregen geen geld meer voor hun topsportprogramma. Bovendien verdeelde NOC*NSF de erkende topsportprogramma's in drie groepen: podium, potentie en talent. Hierdoor konden ook topsportprogramma's, topsporters en aanstormende talenten een kans krijgen die niet behoorden tot de sporten die 'traditioneel' voor de Nederlandse medailles zorgden. Het aandeel van de traditioneel goed presterende sporten in de verdeling van de collectieve middelen nam door dit focusbeleid toe van 25 procent naar 75 procent. Sporten als autorally, dans, bodybuilding, schaken en vinzwemmen kwamen niet meer in aanmerking voor ondersteuning, omdat daarin geen olympische medailles te winnen waren. 'De tijd is voorbij dat de sportkoepel 40.000 euro neertelde om een delegatie van zes man naar bijvoorbeeld het WK zweefvliegen in Acapulco af te vaardigen', concludeerde *De Telegraaf*.³⁰

De Chef de mission in Rio reflecteert

'We krijgen steeds meer programma's die wereldtop zijn en die we optimaal willen steunen. (...) Het heeft met het focusbeleid even geduurd voordat iedereen echt het doel van het nieuwe financieringssysteem kon doorgronden. Men dacht aanvankelijk dat er alleen geld ging naar de (...) sporten die historisch gezien succesvol zijn, en dat de rest het letterlijk zelf kon uitzoeken. Maar de allerbelangrijkste conclusie van het beleid is dat we de succesbasis moeten verbreden, wil Nederland een kans hebben om bij de tien beste topsportlanden van de wereld te behoren. We zijn gaan investeren op basis van kansrijkheid. Dat daarbij die [focussporten] redelijk goed werden bedeed, klopt. Alleen zijn er sporten bijgekomen die geen succescultuur hadden, maar adequaat hebben gereageerd om de stap naar het podium te maken. Die ontwikkeling is sneller gegaan dan ik had voorzien.'

Maurits Hendriks in *Trouw*, 3 augustus 2016

Het doel van het focusbeleid was niet alleen om de topsportfinanciering te baseren op prestaties uit het verleden, maar ook om de succesbasis te verbreden. Het nieuwe beleid ging volgens Hendriks uit van een 'open systeem'. Sterke programma's met perspectief op succes kregen meer financiering en ondersteuning, terwijl sportprogramma's die langere tijd ondermaats presteerden en waar het toekomstperspectief ontbrak het risico liepen om hun status als focussport te verliezen. Naast afrekenen op prestaties ver-

langde – of wellicht beter: vereiste – het focusbeleid talent, ambitie en inzet. Wie daarin leverde, kon rekenen op financiering en ondersteuning.

Het wekt geen verbazing dat het focusbeleid teleurstelling en frustraties teweegbracht bij sportbonden en topsporters die buiten de boot vielen. Volgens de critici dreigde een scherpe tweedeling in de Nederlandse sportwereld. Een aantal sportbonden zag het beleid als de doodsteek voor hun topsportprogramma's. Toch is er geen teken van versmalling van de Nederlandse topsport. Volgens Hendriks reageerden de sportbonden sneller dan gedacht op de ingebouwde prikkels, waardoor de kwaliteit van de top juist verbreedde. In 2021 was het aantal geprioriteerde topsportprogramma's toegenomen van 55 naar 68. Het aantal medailles tijdens de Spelen van Tokio 2021 was het hoogste ooit, waaronder in handboogschieten en boksen. In Parijs 2024 werd een recordaantal van vijftien gouden medailles behaald; behalve in zes 'traditionele' focussporten ook in het (nieuwe) 3x3 basketbal.

Een legitimerend narratief

Als nieuwe koepelorganisatie van de georganiseerde sport startte NOC*NSF in 1993 een krachtige lobby om de relatie met de overheid te verbeteren en sport hoger op de politieke agenda te krijgen. Deze lobby werd gesteund door vooraanstaande zakenlieden en politici en bleef hameren op de maatschappelijke betekenis van sport. In vele nota's, publicaties, conferenties en debatten werd sport – met topsport als 'het vlaggenschip' – gepresenteerd en besproken als een inspiratiebron voor de samenleving.

Hieruit groeide het narratief dat topsport publieke waarde oplevert die vergroot kan worden door het boeken van meer topsportsucces. De overheid nam dit denken over. 'De betrokkenheid van de rijksoverheid bij topsport is gestoeld op de maatschappelijke betekenis ervan', zo heet het in de nota *Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid* uit 1999. Deze betekenis laat zich volgens de nota schetsen op drie vlakken: de individuele ontplooiing van degenen die bovengemiddeld sportief begaafd zijn, de bijdrage van topsport aan passieve recreatie, sociale cohesie en integratie, en de economische betekenis dankzij de sterk gestegen publieke belangstelling.³¹ Hierop voortbouwend stelde het kabinet in 2005 als centrale doel van het rijksbeleid dat 'de topsport in Nederland wordt bevorderd als symbool van ambitie, als bron van ontspanning en voor ons nationale imago in binnen- en buitenland'.³²

Dit narratief heeft bijgedragen aan de instandhouding van het maatschappelijk en politiek draagvlak dat de overheid in topsport moet (blijven) investeren. Hoewel een feitelijke onderbouwing van de precieze effecten van topsport op sportparticipatie, nationale trots, internationaal prestige, sociale cohesie en economische ontwikkeling

uitbleef, was dit narratief zo krachtig – niet alleen in Nederland maar wereldwijd – dat het voor opeenvolgende regeringen nagenoeg onmogelijk was om zich niet te engageren met topsport.³³

Het narratief stuurde in Nederland ook de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en sportorganisaties. Het ministerie van VWS stelde in 1999 dat topsport ‘vooral een zaak is van de georganiseerde sport zelf’. De rijksoverheid voerde ‘een aanvullend en ondersteunend beleid’ dat tot doel heeft de positieve impact van topsport te bevorderen en negatieve (bij)verschijnselen in de topsport tegen te gaan. De rijksoverheid wilde de voorwaarden scheppen voor een goed topsportklimaat.³⁴ Deze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling bood NOC*NSF de ruimte om de topsportprogramma’s te beoordelen en prioriteren en op grond daarvan de collectieve middelen te verdelen over de sportbonden, topsportprogramma’s, en topsporters en talenten. Tegelijkertijd behield de rijksoverheid voldoende mogelijkheden om zowel gezamenlijke doelen na te streven (bijv. professionalisering en talentontwikkeling) als eigen accenten te leggen (zoals bevordering van gehandicaptentopsport en bestrijding van doping).

In het narratief ging de rijksoverheid mee in de top 10-ambitie en het focusbeleid van de sportorganisaties. NOC*NSF sprak in 1999 met de marketingpropositie *Performance 2000* voor het eerst de ambitie uit om een blijvende positie te realiseren ‘binnen de top tien van olympische medailles winnende landen’.³⁵ Doel van deze propositie was om meer investeringen uit het bedrijfsleven aan te trekken. Het ministerie van VWS ondersteunde dit plan. Staatssecretaris Vliegenthart en interim-voorzitter Joop van der Reijden van NOC*NSF ondertekenden een intentieverklaring om 1 miljoen gulden aan *Performance 2000* bij te dragen met het oog op de Holland-promotie die van Nederlandse topsportprestaties uitging.³⁶

Een jaar na het overdonderende succes van de Olympische Spelen in Sydney, waarin Nederland zijn top 10-ambitie tot ieders verrassing onmiddellijk waarmaakte, legde NOC*NSF deze ambitie in een beleidsplan vast. In het topsportbeleidsplan 2001–2004, getiteld *Topsport bedrijven*, nam NOC*NSF op dat zij streefde naar ‘een structurele toename van het aantal topsportonderdelen waarin Nederland op hoog niveau presteert, met als inzet het behalen en behouden van een top 10-positie van de wereld’.³⁷ Tot op de dag van vandaag is dit streven een centrale ambitie van NOC*NSF.

In 2005 internaliseerde de rijksoverheid de top 10-ambitie van de sportsector, inclusief de keuzes die waren gemaakt om deze ambitie te realiseren. Het kabinet-Balkenende II koos voor ondersteuning van ‘die topsportonderdelen waarin Nederland goed presteert of goed kan presteren en die bovendien goed passen in de beleidsdoelstellingen’. Welke topsportonderdelen dat precies waren, stelde het kabinet op basis van een advies van

NOC*NSF vast.³⁸ In de nota *Uitblinken op alle niveaus. Kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028* uit 2009 verbreedde het kabinet-Balkenende IV de top 10-ambitie naar andere sectoren. Het kabinet greep het Olympisch Plan aan om te werken ‘aan een talentvol Nederland’, met als ambitie om een cultuur te creëren ‘van willen presteren en kunnen excelleren: op gebieden zoals sport, onderwijs, cultuur, wetenschap, innovatie en ondernemerschap’.³⁹

Hoewel deze ronkende verklaring geen uitwerking heeft gekregen in een samenhangend beleid om excellentie op al deze gebieden te bevorderen, paste deze ambitie wel in het bredere innovatiebeleid dat de rijksoverheid vanaf 2003 voerde om Nederland op verschillende excellente gebieden te versterken. En toen NOC*NSF een verdere aanscherping van het beleid voorbereidde, sprak het kabinet-Rutte I bij monde van minister Edith Schippers in 2011 indirect hiervoor steun uit: ‘Vanwege de toenemende internationale concurrentie acht de sportsector focus en bundeling van krachten binnen de topsport noodzakelijk. Dit betekent mogelijk dat er in de toekomst voor een aantal topsportonderdelen geen steun meer zal zijn.’⁴⁰

Neveneffecten

Het topsportbeleid had ook een keerzijde. De ommekeer in het topsportbeleid heeft geleid tot een verschuiving in de machts- en afhankelijkheidsverhoudingen, waarin sommige doelen, organisaties en personen zijn bevoordeeld en andere gemarginaliseerd. Deze verschuiving in de machts- en afhankelijkheidsverhouding komt op verschillende niveaus tot uiting: op individueel niveau in de verhouding tussen sportbonden, bondscoaches en topsporters; op organisatorisch niveau in de verhouding tussen NOC*NSF en de sportbonden; en op beleidsmatig niveau in de verhouding tussen topsport en breedtesport. Bovendien werden niet alleen bedoelde, gewenste effecten bewerkstelligd, maar traden ook onbedoelde, ongewenste neveneffecten op.

De *verhoudingen tussen sporters, coaches en bonden* veranderden ingrijpend. Het beleid dwong min of meer af dat topsporters zich verregaand committeerden aan de doelstellingen en werkwijze van de sportbond en bondscoach. Of, zoals de roeier Kai Compagner het in de jaren negentig had omschreven: de onvoorwaardelijke bereidheid zich ondergeschikt te maken aan het ultieme doel om op de Olympische Spelen succesvol te zijn.⁴¹ Dit vergrootte de kans dat trainer/coaches ‘hun’ talenten en topsporters meer als instrument dan als mens benaderden om het geëiste succes te behalen. De glans en glorie van de natie en de coach kwamen soms boven het welbevinden van de sporter te staan.⁴² De voorzitter van de Atletencommissie van NOC*NSF, Inge Janssen, gaf hiervan in 2023 als voorbeeld dat op verschillende trainingslocaties doeken hingen met de tekst ‘MEDAL FACTORY’. Atleten beklagden zich hierover. ‘Ze voelden zich

als een radertje in een machine, niet als een volwaardig topsporter of mens.⁴³ De span-doeken werden weggehaald.

In verschillende sporten, waaronder turnen, triatlon, judo, roeien en hockey, is vastgesteld dat deze benadering tot grensoverschrijdend gedrag heeft geleid. De opstelling van de trainer/coach was hierin cruciaal. Volgens de filosofie van technisch directeur Charles van Commenée vroeg een succesvol topsportprogramma om een strakke regie en een veeleisende coach. Daar horen confrontaties tussen coach en sporter bij die ongemakkelijk zijn, zonder dat dit zijns inziens gelijk hoeft te staan aan grensoverschrijdend gedrag.⁴⁴ Het probleem waar de misstanden uit voortkwamen, is echter dat de relatie tussen coach en sporter hiërarchisch en ongelijk is. De coach bepaalt wat er nodig is om de top te bereiken en heeft de macht om talenten en topsporters te selecteren, belonen en bestraffen. Voor sporters is de coach degene die weet wat nodig is; en dat geldt des te meer naarmate de sporter jonger is en de coach succesvoller. Topsporters en coaches werken bovendien voltijds, intensief en veelal in een besloten omgeving met elkaar samen. Daar komt bij dat veel sporten lichamelijk contact en aandacht voor de fysieke ontwikkeling met zich meebrengen. Het is daardoor lastiger te bepalen wat aanvaardbare grenzen zijn, zeker als toezicht ontbreekt.

Klachten van sporters over grensoverschrijdend gedrag dateren al van de vorige eeuw, maar de laatste jaren is dit gedrag steeds meer blootgelegd, geproblematiseerd en in het openbaar besproken. Hieruit komt naar voren dat veel gedrag dat we in onze samenleving als ongewenst beschouwen, in verschillende sporten is genormaliseerd, en des te sterker naarmate deze sporten op hoger niveau worden beoefend.⁴⁵ Topsporters toereerden dergelijk ongewenst gedrag vanuit de norm dat dat nodig zou zijn om de top te halen. Die norm hanteerden ook vele, misschien wel de meeste omstanders. Wie heeft er niet gehoord van 'spartaanse' of 'Oost-Europese' trainingsmethoden in de topsport en daarbij gedacht 'dat hoort er nu eenmaal bij'?

Nu grensoverschrijdend gedrag in de hele samenleving aan de kaak is gesteld en slachtoffers zich in steeds meer sectoren laten horen, blijkt machtsmisbruik en ongewenst gedrag in de topsport structureler, langduriger en ernstiger dan velen voor mogelijk hielden. Dit had zowel een fysieke (zoals doorduwen bij strekoefening, doortraineren met blessures, dagelijkse wegingen) als een mentale component (schreeuwen, schelden, intimideren, kleineren, isoleren, chanteren, beledigen, voor gek zetten, tot zondebok maken, afwijzen, negeren, bedreigen, controleren, geen inspraak dulden). Meerdere talenten en topsporters hebben hierdoor depressies, eetstoornissen en andere fysieke en mentale verwondingen en trauma's opgelopen.⁴⁶

De grote nadruk op prestaties en de financieringssysteem van het topsportbeleid hebben deze problematiek onbedoeld in de hand gewerkt: sportbonden, topsport-

programma's, topcoaches en topsporters die niet presteerden, konden de topsportstatus en bijbehorende ondersteuning verliezen, met alle gevolgen van dien. Hun programma's, maar ook zichzelf werden persoonlijk afgerekend op succes. Het behalen van dat succes vroeg om onvoorwaardelijke inzet en toewijding en de bereidheid zich aan het doel ondergeschikt te maken.

De misstanden in de topsport hebben voor veel opschudding gezorgd. De top 10-ambitie kwam ter discussie te staan, maar NOC*NSF heeft besloten eraan vast te houden. Tegelijkertijd wil de sportkoepel meer aandacht geven aan het klimaat waaronder succes wordt nagestreefd. Topsport vraagt om het verleggen van grenzen. Om de fitheid op een hoger niveau te brengen, zullen topsporters soms ook door de vermoeidheid en pijn heen moeten gaan. Maar dat kan en moet volgens technisch directeur André Cats op een respectvolle, menselijke manier, waarbij iedereen zich veilig voelt. Om dat te bewaken, geeft NOC*NSF expliciet aandacht aan het organiseren van een veilige, verantwoorde en prestatiegedreven (topsport)omgeving. Dit beleid moet een cultuur bevorderen waarin sporters zich durven uit te spreken en zichzelf te blijven. Door de financiering van topsportprogramma's te koppelen aan gedegen integriteitsplannen wil NOC*NSF de kans op schendingen van de gewenste topsportomgeving verkleinen.⁴⁷

Op organisatorisch niveau zorgde het nieuwe topsportbeleid voor een *verschuiving in de machts- en afhankelijkheidsverhoudingen tussen NOC*NSF en de sportbonden*. De steun voor de top 10-ambitie en het focusbeleid kon de rijksoverheid legitimeren door te verwijzen naar de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling die zich tussen sportorganisaties en rijksoverheid had ontwikkeld en de ledendemocratische besluitvorming in de georganiseerde sport over het topsportbeleid. De Algemene Vergadering van NOC*NSF – lees: de sportbonden – stemde in 2012 met het focusbeleid in. Intern klaagden de 'verliezers' van het focusbeleid dat dit door de grote, olympische sportbonden is doorgedrukt en afgedwongen. Toen de verhouding tussen de sportkoepel en de lidorganisaties in 2010 ook om andere redenen onder spanning kwam te staan, beklagden meerdere sportbonden zich in felle bewoordingen over de macht die NOC*NSF in het topsportbeleid naar zich toe had getrokken.

Bonden versus koepel

'In het onderdeel Topsport werken ambitieuze mensen. Stuk voor stuk er op gericht om ons land aan zo veel mogelijk medailles te helpen. Dit slaat door. De beweging van de afgelopen jaren is dat NOC*NSF steeds meer diensten voorschrijft. Waar we eerst samen plannen konden maken, lijkt het er nu op dat ons de beste weg wordt voorgeschreven. (...) Er is geen ruimte meer om op eigen kompas te varen. Wij staan een werkwijze voor waar NOC*NSF de ervaring bundelt en bijhoudt en waar de sporten aanspraak kunnen maken op middelen die ze volgens eigen plan kunnen inzetten. Nu

is er sprake van gedwongen winkelnering op onderwerpen waar een sport zelf beter haar eigen veld kan overzien. Het gaat om helpen en ondersteunen, niet om voorschrijven.'

Bron: Op zoek naar evenwicht, definitief concept, 26 maart 2010. Interne notitie sportbonden met het oog op de Algemene Vergadering van 18 mei 2010.

Naar goed Nederlands gebruik werd het conflict opgelost met een taskforce en intensief overleg. Bovendien verstomde deze kritiek steeds weer onder invloed van het zichtbare succes van het topsportbeleid, in het bijzonder tijdens de Olympische Spelen. Voor degenen die door het beleid werden getroffen, was het lastig zich tegen dit beleid te keren: welke argumenten konden zij inbrengen tegen een aantoonbaar succesvol beleid?

Extern riep dit beleid de vraag op hoe kan worden gecontroleerd of NOC*NSF de overheidsgelden op eerlijke wijze verdeelt, en meer in het algemeen waarom de rijksoverheid collectieve middelen voor (top)sport laat verdelen via een brancheorganisatie of overkoepelende vereniging in de sector, in plaats van door een onafhankelijk orgaan zoals een zbo, agentschap, fonds of stichting.⁴⁸ Deze vraag werd politiek nooit echt op scherp gezet. Hierbij speelt mee dat de topsportinvesteringen over meerdere schijven lopen. In 2023 was 56 procent van de totale topsportinvesteringen rechtstreeks afkomstig uit het budget van het ministerie van VWS; 24 procent werd gefinancierd door de rijksoverheid maar uitgevoerd door het Fonds voor de Topsporter; 12 procent was afkomstig van de afdrachten van de Nederlandse Loterij; en 8 procent haalde TeamNL rechtstreeks uit de markt.⁴⁹

Clustering van deze middelen via NOC*NSF draagt meer bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering dan het opzetten van een apart orgaan voor de verdeling van een deel van de topsportinvesteringen. Die benadering heeft tevens voorkomen dat NOC*NSF en de sportbonden verstrikt zijn geraakt in verregaande input- en output-verantwoordingsystemen. Tegelijkertijd heeft de rijksoverheid een belangrijke rol gespeeld als co-financier van sporten die weinig gelden ontvangen uit sponsoring en media-contracten, waardoor (de olympische) topsport slechts in beperkte mate speelbal is geworden van de markt.

Op beleidsmatig niveau *verschoof de verhouding tussen topsport en breedtesport*. Een premisse in dit hoofdstuk is dat de Nederlandse topsportsuccessen primair te danken zijn aan het gevoerde topsportbeleid. Dit valt te beargumenteren, omdat Nederland tot ver in de twintigste eeuw slechts sporadisch succes boekte en hierin verandering optrad toen vanaf de jaren negentig een gecentraliseerd, samenhangend en ambitieus topsportbeleid tot ontwikkeling kwam. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het structurele karakter

van het Nederlands topsportsucces (eveneens) in belangrijke mate is gestoeld op de kracht van de breedtesport.

Er zijn maar weinig landen ter wereld waar de sportparticipatie zo hoog is als in Nederland. Dat gebeurt bovendien nergens zo frequent in clubverband. Zes op de tien jongeren tussen de zes en negentien jaar sporten bij één van de circa 24.000 sportverenigingen die door particulier initiatief zijn ontstaan en worden bestuurd. Daar leren zij de basistechnieken en -tactieken van de wedstrijdsport en krijgen sporttalenten extra aandacht. Dat kunnen zij doen dankzij een fijnmazige – en in internationaal-vergelijkend perspectief opnieuw unieke – infrastructuur van sportaccommodaties die door gemeentelijke overheden sinds de Tweede Wereldoorlog is aangelegd. Tezamen maakt dit de continue aanvoer mogelijk van nieuwe generaties talenten en topsporters.⁵⁰ De basisinfrastructuur in de breedtesport kwam echter al in de periode tussen 1950 en 1980 tot stand. Topsportsuccessen volgden pas toen het breedtesportbeleid werd aangevuld met een doelgericht, planmatig topsportbeleid.

Opmerkelijk is dat dit topsportbeleid na de jaren negentig niet ten koste is gegaan van het breedtesportbeleid. Terwijl de topsport in de meeste andere landen werd losgekoppeld van de breedtesport, zorgde NOC*NSF voor organisatorische integratie van top- en breedtesport. Bovendien verhoogde het ministerie van VWS het totale sportbudget aanzienlijk. Dit bood ruimte voor co-existentie van twee beleidsterreinen die op tegengestelde principes zijn gestoeld. Terwijl het topsportbeleid is gebaseerd op selectie en beloning naar prestatie, talent, ambitie en inzet, met openlijke en geaccepteerde processen van uitsluiting, gaat het sport- en beweegbeleid uit van diversiteit, inclusie en aanbod naar behoefte.

Zeven lessen

Wat kunnen we leren van het principe ‘wie levert, zal krijgen’ dat in het topsportbeleid met succes is toegepast? We belichten zeven lessen.

Ten eerste benadrukt het succes van het topsportbeleid *het belang van een gezamenlijke, aansprekende ambitie, gedragen door een geloofwaardig narratief over de publieke waarde ervan en het belang om alles voor die ambitie opzij te zetten*. Hierbij kan de kanttekening worden gemaakt dat het topsportbeleid altijd primair in het teken heeft gestaan van het winnen van medailles en veel minder van het realiseren van publieke waarde. Het succes is vooral gebaseerd op *output* (medailles) en veel minder op (aantoonbare) *outcome* en impact, zoals gezondheid, onderlinge verbondenheid, nationale trots en internationaal prestige. Maar het was kennelijk genoeg om het geloof in het narratief overeind te houden.

Ten tweede laat de casus van het topsportbeleid zien dat *de overheid niet altijd op de voorgrond hoeft te treden om succesvol te zijn*. De rijksoverheid stuurde op indirecte wijze: zij maakte gebruik van de bestaande instituties, zette spelers in hun kracht door verregaande bevoegdheden aan hen over te laten en droeg bij aan de professionalisering van de uitvoering, zonder zelf de regie in eigen hand te nemen. NOC*NSF kreeg een groot mandaat om het topsportbeleid te bepalen en de topsportgelden naar eigen inzicht te verdelen. Er was wel sprake van centralisatie maar niet van verstatelijking. Daardoor bleef de overheidssturing beperkt, evenals de controle- en verantwoordings-systematiek. Dit riep vragen op over de governance van de middelenverdeling, maar een beter functionerend alternatief bleef achterwege.

Ten derde kenmerkt het topsportbeleid zich door de *durf om pijnlijke keuzes te maken, ook als die ingaan tegen principes die op andere gebieden worden gehanteerd*, zowel binnen het sportbeleid als op andere beleidsterreinen. Terwijl de overheid in het sociaal domein en op onderwijsgebied ongelijk investeert voor gelijke kansen, gaat het topsportbeleid uit van ongelijk investeren op basis van ongelijke kansen. Belangrijk voor het draagvlak van dit beleid is dat de nadruk op exclusie in de topsport niet in de plaats van, maar naast het belang van inclusie in de breedtesport kwam te staan. Dit kan van betekenis zijn voor sectoren als de kunst en de wetenschap. Hoe verhouden amateurkunst en beroepskunst zich tot elkaar? In welke verhouding willen we investeren in lokale harmonieverenigingen of toporkesten? Hoeveel wetenschappelijke disciplines moet een universiteit aanbieden? Als een accent op topprestaties niet ten koste gaat van de zorg en steun voor een goede basis, neemt de kans op draagvlak en succes van excellentiebeleid toe.

Een vierde leerpunt is het *belang van financiering en professionalisering van de ondersteuning van talentontwikkeling en beroepsuitoefening*. Er is een opvallende parallel te trekken tussen de verklaring voor de (op)bloei van de natuurwetenschappen in Nederland in de periode van 1890 en 1930, met onder meer vijf Nobelprijzen, en de (op)bloei van Nederlandse topsporters een eeuw later, met een top 10-positie op de medaillespiegel. Aan beide bloeiperiodes liggen vergelijkbare verbeteringen in het klimaat ten grondslag: op het gebied van opleiding en talentontwikkeling (de invoering van de hbs eind negentiende eeuw en de TeamNL-centra voor topsport en onderwijs in de huidige tijd), de mogelijkheden tot beroepsuitoefening (betere laboratoria, hogere salarissen en meer onderzoekstijd voor hoogleraren tussen 1890 en 1930, en betere trainings-/wedstrijdfaciliteiten, invoering van stipendia en voltijdse topsportprogramma's voor topsporters in de afgelopen decennia), en bovenal: een inhaalslag op deze gebieden ten opzichte van concurrerende landen.⁵¹

Ten vijfde is de financiering en ondersteuning in het topsportbeleid gekoppeld aan prestatie, talent, ambitie en inzet. Uit de dynamiek en gedrevenheid die deze koppeling in de topsport teweeg heeft gebracht, kan worden afgeleid dat *aanbestedingen door de*

overheid effectiever kunnen worden ingezet wanneer zij minder op basis van risicomanagement of bedrijfseconomisch resultaat worden beoordeeld, en meer op ambitie, elan en excellentie. In het topsportbeleid werd de financiering en ondersteuning niet alleen afhankelijk gesteld van het resultaat (de prestatie, het succes, de top 8-positie, of de olympische medaille). De beoordeling betrof ook het plan en de ambitie en bereidheid om voluit voor de wereldtop te gaan. Een voordeel in het topsportbeleid is dat het beoordelen op prestatie en inzet gemakkelijker uitvoerbaar is dan in andere sectoren. Het verschil tussen goed, beter en best is in de sport veel exacter te meten dan in het bedrijfsleven of de wetenschap, kunst en cultuur.⁵² Bovendien zijn hiervan mogelijk meer effecten te verwachten in de sport, omdat voltijdse beroepsuitoefening in andere sectoren op het hoogste niveau vanzelfsprekender is. Niettemin is het creëren van meer tijd voor de uitoefening van het vakmanschap waar alles om draait een sleutel tot succes op velerlei gebied. Of het nu gaat om tennis, zwemmen, vioolspelen of wiskunde; er is een sterke samenhang tussen het niveau dat een individu in een talentgebied bereikt en de totale omvang van de geïnvesteerde (be)oefeningstijd.⁵³

Een zesde les is dat de financiering en ondersteuning zijn gebaseerd op zowel de inzet, ambitie en prestaties van individuele topsporters en nationale teams als op het niveau van het topsportprogramma van de sportbonden. De prestaties zijn in het topsportbeleid beoordeeld als het resultaat van individuen en teams die binnen topsportprogramma's opereren en waarvoor organisaties verantwoordelijkheid dragen. Dit onderstreept het *belang om prestaties op team-, programma- en organisatieniveau te stimuleren en beoordelen en de ondersteuning en subsidies niet te beperken tot excellerende individuen, los van hun organisatorische omgeving.*

Tot slot laat deze casus zien dat *elk beleid, hoe succesvol ook, alert moet zijn op neveneffecten.* Als er winnaars zijn, zijn er ook verliezers. Dat geldt net zo goed voor de topsport als voor elke andere sector. Een beoordelings- en financieringssysteem kan efficiënt en effectief zijn om een specifiek doel na te streven, maar tegelijkertijd, mogelijk onbedoeld en onverwacht, in andere opzichten perverse effecten teweegbrengen. Succesvol beleid kan pas succesvol blijven als het niet verblind raakt door het eigen succes.

Noten

- 1 *Trouw*, 26 februari 1994.
- 2 *Vrij Nederland*, 24 december 1994.
- 3 *De Telegraaf*, 27 januari 2022.
- 4 *Dagblad van het Noorden*, 12 augustus 2024.
- 5 Volkers, J. (2023, september). 'Topsport is niet vrijblijvend'. *Sport & Strategie*, 17(4). Zie ook: van Commenée, C. (2023). *Handboek Topsport*. Golazo Media.
- 6 NOC*NSF (2010). *Naar een winnend topsportklimaat. Wat heeft Nederland nodig om tot de top 10 van de beste sportlanden ter wereld te behoren?*.
- 7 Ministerie van WVC (1984). Notitie accenten sportbeleid. *Kamerstukken II*, 18039, nr. 2-3. 1984. Geraadpleegd van <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19831984%3A0004327>.
- 8 De Heer, W. (2000). *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*. De Vrieseborch; van Staveren, H.T. & Das, M.J.G. (1990). *Knelpunten in de rechtspositie van de topsporter*. Ministerie van WVC/Vrije Universiteit.
- 9 Van Staveren, H.T. (1993). *Statuut voor de topsporter*. Ministerie van WVC/Vrije Universiteit.
- 10 NOC*NSF (2020, 16 november). *Statusreglement topsporters*.
- 11 ATKearney (1992). *Sport als bron van inspiratie voor onze samenleving*. Dit rapport kreeg een vervolg met van Bottenburg, M. & Schuyt, C.J.M. (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. NOC*NSF.
- 12 *NRC Handelsblad*, 30 november 1994.
- 13 *de Volkskrant*, 27 augustus 1998.
- 14 *de Volkskrant*, 28 april 2000.
- 15 Van Bottenburg, M. (2000). *Het topsportklimaat in Nederland*. Diopter.
- 16 Van der Roest, J. Dopheide, M. & Elling, A. (2021). *Topsportklimaatmeting 2019*. Digitale publicatie van NOC*NSF, <https://topsportklimaatmeting.sites.uu.nl/investeringen>.
- 17 De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H. & van Bottenburg, M. (2015). *Successful elite sport policies*. Meyer & Meyer; de Bosscher, V. & Shibli, S. (Eds.) (2021). *Tokyo 2020. Evaluation of the elite sport expenditures and success in 14 nations*. Vrije Universiteit Brussel; de Bosscher, V., Shibli, S., Smismans, S. & Weber, A.C. (Eds.) (2024). *Paris 2024. Evaluation of the elite sport expenditure and success of 17 nations*. Vrije Universiteit Brussel.
- 18 Ministerie van VWS (2005). *Tijd voor sport. Bewegen, meedoen, presteren (nota)*. *Kamerstukken II*, 30234, nr. 2 (2005, 9 september).
- 19 De regeling kreeg bovendien een variabel karakter. De uitkering stijgt naarmate de topsporter ouder is en meer jaren topsportervaring heeft. Ministerie van VWS (2011). Zie de Beleidsbrief Sport en bewegen in Olympisch perspectief. *Kamerstukken II*, 30234, nr. 37 (2012, 26 juni).
- 20 Peter Murphy, technisch adviseur van NOC*NSF, in *Het Parool*, 28 september 2002.
- 21 Joop Alberda, *Algemeen Dagblad*, 3 september 2000.
- 22 *Het Parool*, 30 november 1994.
- 23 *Algemeen Dagblad*, 3 september 2000.
- 24 *Het Parool*, 28 september 2002.
- 25 Het percentage dat voltijds topsport beoefende, zonder studie- of werkverplichtingen, nam toe van 26 procent in 2007 tot 43 procent in 2015. Zie: van Dijk, B., van Bottenburg, M., de Bosscher, V., de Rijcke, J. & Funahashi, H. (2018). *Topsport*. In: van der Poel, H., Hoeijmakers, R., Pulles, I. & Tiessen-Raaphorst, A. (red.), *Rapportage Sport 2018*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 26 De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H. & van Bottenburg, M. (2015). *Successful elite sport policies*. Meyer & Meyer.
- 27 Van Bottenburg, M. (2009). *Op jacht naar goud. Het topsportklimaat in Nederland, 1998-2008*. Arko Sports Media.
- 28 NOC*NSF (2010). *Naar een winnend topsportklimaat. Wat heeft Nederland nodig om tot de top 10 van de beste sportlanden ter wereld te behoren?*.
- 29 *Ibid.*

- 30 *De Telegraaf*, 20 januari 2012.
- 31 Ministerie van VWS (1999). Kansen voor topsport. Het topsportbeleid van de rijksoverheid. *Kamerstukken II*, 26429, nr. 2 (1999, 4 maart).
- 32 Ministerie van VWS (2005). Op. cit.
- 33 Van Hilvoorde, I., Elling, A. & Stokvis, R. (2010). How to influence national pride? The Olympic medal index as unifying narrative. *International Review for the Sociology of Sport*, 45(1), 87–102.; Grix, J. & Carmichael, F. (2012). Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4(1), 73–90.
- 34 Ministerie van VWS (1999). Op. cit.
- 35 NOC*NSF (1999). *Performance 2000*.
- 36 Luijt, R., Reijgersberg, N. & Elling, A. (2009). *Alles voor de sport? Gestopte topsporttalenten en hun ouders over investeringen, opbrengsten en offers*. Mulier Instituut/Arko Sports Media.
- 37 NOC*NSF (2001). *Topsport bedrijven. Topsportbeleidsplan 2001-2004*.
- 38 Ministerie van VWS (2005). Op. cit.
- 39 Ministerie van VWS (2009). Uitblinken op alle niveaus. Kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028. *Kamerstukken II*, 30234, nr. 25 (2009, 3 juli). Geraadpleegd van <https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/kst-30234-25.pdf>.
- 40 Ministerie van VWS (2011). Op. cit.
- 41 *Het Parool*, 6 januari 1995.
- 42 Olfers, M. & van Wijk, A. (2021). *Ongelijke leggers*. Verinorm.
- 43 *NRC Handelsblad*, 22 november 2023.
- 44 Van Commenée, C. (2023). Op. cit.; *De Telegraaf*, 29 september 2023.
- 45 Olfers & van Wijk (2021). Op. cit.; Mussche, M., Dorigo, M., Drost, S., van der Brugge, L. & Wijkmans, J. (2022). *Een onderzoek naar het topsportklimaat binnen het triathlon-topsportprogramma (2007-2021)*. Unravelling Onderzoek & Advies.
- 46 Olfers & van Wijk (2021). Op. cit.
- 47 NOC*NSF (2024, mei). *Topsportstrategie 2032: uitvoeringslijn 3*. Geraadpleegd van <https://nocnsf.nl/topsport/topsportbeleid/uitvoeringslijn-drie>.
- 48 Nederlandse Sportraad (2020). *De opstelling van het speelveld. Naar een sterke sportbranche voor een vitale samenleving*. NLSportraad.
- 49 De Bosscher, V., Shibli, S. Smismans, S. & Weber, A.C. (red.) (2024). Op. cit.
- 50 Van Bottenburg, M. (2024). Het sportiefste land ter wereld! Of toch niet?. In: van Bottenburg, M., van der Poel, H. & van de Vooren, J. (red.), *Sport voor iedereen in verleden, heden en toekomst. Reflecties op een ideaal bij het 75-jarig bestaan van Vereniging Sport en Gemeenten*. Golazo Media.
- 51 Vgl. Willink, B. (1998). *De Tiveede Gouden Eeuw. Nederland en de Nobelprijzen voor Natuurwetenschappers 1870-1940*. Bert Bakker.
- 52 Dit vormt één van de beperkingen in het innovatie- en topsectorenbeleid. Zie Algemene Rekenkamer (2011). *Innovatiebeleid. Kamerstukken II*, 33009, nr. 2 (2011, 28 september).
- 53 Bloom, B.S. (1985). *Developing Talent in Young People*. Balantine; Ericsson, K.A. (2003). Development of elite performance and deliberate practice: An update from the perspective of the expert performance approach. In: Starks, K. & Ericsson, K.A. (Eds.), *Expert Performance in Sports. Advances in Research on Sport Expertise* (pp. 49–85). Human Kinetics; Ericsson, K.A. & Charness, N. (1994). Expert performance. Its structure and acquisition. *American Psychologist*, 49(8), 725–747; Ericsson, K.A., Krampe, R.T. & Tesch-Römer, C. (1993). The Role of Deliberate Practice in the Acquisition of Expert Performance. *Psychological Review* 100(3), 363–406.