NEDERLANDSE SPORTRAAD

Het speelveld van de sport

Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

Nederlandse Sportraad

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

NLsportraad 2020-01.
Het speelveld van de sport. Samenvatting

NLsportraad 2020-02.
Het speelveld van de sport. Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

NLsportraad 2020-03.
De fitheid van de sport. Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-04.
Speelruimte voor sport. Vier beleidsscenario's voor de organisatie en financiering van de sport in de toekomst

NLsportraad 2020-05.
Rondje langs de velden I. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren

NLsportraad 2020-06.
Rondje langs de velden II. Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen

NLsportraad 2020-07.
De Europese spelregels. Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport

NLsportraad 2020-08.
De prijzen van sport. Verkenning van de prijselasticiteit in de sport

KPMG 2019.
Brancherapport Sport. Kwantitatieve analyse

Voorwoord

Voor u ligt de discussienota over de toekomstige organisatie en financiering van de sport. In deze nota schetst de Nederlandse Sportraad (NLsportraad) vier mogelijke beleidsscenario's die zijn bedoeld om de sportbranche, de overheid en andere partners te laten denken en discussiëren over hun rollen, taken en mogelijk nieuw beleid.

De beleidsscenario's geven de partners in de sport handelingsopties vanuit verschillende beleidsperspectieven: is sport een doel op zichzelf of vooral een middel dat wordt ingezet op andere terreinen? En is het vooral aan de overheid of aan de markt om sport te organiseren? De vier scenario's die de NLsportraad in deze nota presenteert zijn 'sport als basisvoorziening', 'sport als panacee', 'sport als vrije markt' en 'sport als maatschappelijk ondernemen'.

Aan deze discussienota is een gedegen analyse voorafgegaan. De NLsportraad heeft antwoord gezocht op vragen zoals: hoe is de sport nu georganiseerd en gefinancierd? Hoe vitaal is de sportbranche? Welke uitdagingen zijn er voor de organisatie en financiering van de sport in toekomst? Ook is inspiratie gehaald uit vergelijkend onderzoek: hoe zijn andere branches georganiseerd die vergelijkbaar zijn met sport of hiermee raakvlakken hebben? En hoe organiseren andere landen hun sport? De bouwstenen die deze analyse heeft opgeleverd, verschijnen als aparte publicaties (zie bijlagen). De belangrijkste uitkomsten van de analyse zijn verwerkt in de voorliggende discussienota.

De NLsportraad roept geïnteresseerden en belanghebbenden op om deze zomer mee te doen aan de discussie over de toekomstige organisatie en financiering van de sport, door hun reactie te geven of een van de (online) bijeenkomsten te bezoeken (zie www.nederlandse-sportraad.nl voor meer informatie).

De NLsportraad betrekt alle reacties en uitkomsten van discussies bij de totstandkoming van het advies, dat in het najaar verschijnt. Daarin zal de raad een voorkeursscenario schetsen voor een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sport. Dit voorkeursscenario is niet per se een van de geschetste scenario's uit deze discussienota, maar kan ook een scenario zijn dat is opgebouwd uit verschillende elementen.

Hopelijk geeft deze nota stof tot nadenken, voer voor discussie en bovenal ook leesplezier.

Michael van Praag, voorzitter NLsportraad
Bernard Wientjes, voorzitter Commissie organisatie en financiering van de sport

Inhoud

Voorwoord		3
Samenvatting		5
1.	Inleiding	10
1.1	Aanleiding	10
1.2	Verantwoording	10
1.3	Definities	12
1.4	Coronacrisis	12
1.5	Leeswijzer	13
2.	Werkelijkheid	14
2.1	Foto van de sportbranche	14
2.2	Analyse van de sportbranche	20
2.3	Verhouding overheid met de sportbranche	23
3.	Waarschijnlijkheid	27
3.1	Externe ontwikkelingen	27
3.2	Strategische vraagstukken	32
4.	Wenselijkheid	36
4.1	Beleidsscenario's voor de toekomst	36
4.2	Vier beleidsscenario's	39
4.3	Gevolgen voor de branche	49
4.4	Gevolgen voor de prestaties	52
4.5	Huidige organisatie en financiering van de sport	59
4.6	Randvoorwaarden bij de beleidsscenario's	66
5.	Vervolgtraject	69
5.1	Discussie	69
5.2	Voorkeursscenario	69
5.3	Aanbevelingen	70
Bijlagen		71
Colofon		72

Samenvatting

Sport is voor veel Nederlanders belangrijk. Als kind lid worden van een sportclub, sporten om gezond en fit te blijven, deel uitmaken van het Oranjelegioen – sport is onlosmakelijk verbonden met de samenleving. In beleidsnota's en agenda's benoemen overheden en sportbranche meer beweging, meer clubleden, meer medailles en meer maatschappelijke impact als doelen die ze willen bereiken. Deze doelen zijn echter niet te behalen zonder een sterke sportbranche, die robuust georganiseerd en duurzaam gefinancierd wordt: een sportbranche die optimaal in staat is om burgers aan sport te laten deelnemen en van sport te laten genieten.

Adviesaanvraag

De partners van het Nationaal Sportakkoord – het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), NOC*NSF en de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) – hebben de NLsportraad gevraagd de huidige organisatie en financiering van de sportbranche in beeld te brengen en te analyseren op zijn sterke en zwakke punten, en de kansen en bedreigingen voor de toekomst van de branche te analyseren. Daarnaast is de raad gevraagd om toekomstgerichte beleidsscenario's voor de sportbranche te ontwikkelen.

Discussienota

De NLsportraad heeft de antwoorden op deze vragen van de partners van het sportakkoord neergelegd in de voorliggende discussienota *Het speelveld van de sport.* Tijdens de totstandkoming is de coronacrisis uitgebroken. Hoewel op dit moment nog niet bekend is hoe de sportbranche uit de crisis komt, heeft dit ongetwijfeld invloed op de uitkomsten van de onderliggende analyses. Tegelijkertijd acht de raad het essentieel om juist nu na te denken over de situatie na de coronacrisis. Op de langere termijn blijft de vraag naar een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sportbranche net zo relevant. De vier beleidsscenario's die de NLsportraad schetst in de discussienota, hebben bovendien een tijdloos karakter.

De discussienota is opgebouwd uit drie delen:

- **Werkelijkheid** – hoe ziet de organisatie en financiering van de sport eruit en wat zijn de sterke en zwakke kanten;
- **Waarschijnlijkheid** – welke kansen en bedreigingen komen op de sportbranche af en hoe gaan de branche en de overheid hierop vermoedelijk reageren;
- **Wenselijkheid** – hoe kunnen de sportbranche en de overheid sport in de toekomst organiseren en financieren, volgens vier toekomstgerichte beleidsscenario's.

Werkelijkheid

De sportbranche is een hybride branche. De sportbranche is samengesteld uit diverse sportaanbieders met een verschillende achtergrond. Samen leveren circa 35.000 sportaanbieders, zowel in verenigingsverband als commercieel georganiseerd, een rijkgeschakeerd sportaanbod voor 10 miljoen sportliefhebbers, via een fijnmazige infrastructuur van 20.000 sportaccommodaties en vele sportmogelijkheden in de openbare ruimte. Talenten en topsporters komen voort uit deze structuren en laten hun prestaties zien op nationale en internationale podia. Op de tribunes, langs de weg en via diverse media kunnen Nederlanders hun favoriete topsporters en teams volgen. De pluriforme sportbranche is niet eenduidig georganiseerd. Er is geen overkoepelend orgaan waarin de diverse organisaties in de branche zijn vertegenwoordigd en een gedeelde visie wordt ontwikkeld. Ook de stem van werknemers en sporters wordt in de branche weinig gehoord.

De rol van overheden in de sport is diffuus. In Nederland is sport vooral een privaat initiatief van burgers en bedrijven die hierin (deels) worden ondersteund door overheden, in de vorm van accommodaties en subsidies. Door het (mede) mogelijk maken van lokale sportvoorzieningen, zijn gemeenten niet alleen beleidsbepalend maar maken zij ook onderdeel uit van de sportbranche. Welke publieke taken er zijn voor sport, of wat de verantwoordelijkheid is van de branche, is echter nergens gedefinieerd. Uniform beleid ontbreekt. Dit schept onduidelijkheid en onzekerheid over de rol van overheden en leidt tot grote lokale verschillen en veranderingen in de tijd. Europese regelgeving en de Wet markt en overheid bieden kaders om over publieke taken en de verhouding tussen overheid en branche beter na te denken.

Een sterk uitgangspunt voor de gehele branche is het draagvlak voor sport en de maatschappelijke waarden die aan de sportbranche worden toegekend: voor de fysieke, mentale en sociale ontwikkeling van kinderen en voor hun leerprestaties; voor de sociale cohesie, (re)integratie en de leefomgeving; voor de gezondheid en het voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid; voor de werkgelegenheid en de economie, en voor Holland promotie en diplomatie. Samenwerking tussen sport en andere terreinen vraagt echter om een beter kwaliteitsniveau van de sportbranche. Professionalisering en versterking van de arbeidsmarkt zijn essentieel om de kwaliteit te verhogen en de slagkracht van de branche te versterken.

Waarschijnlijkheid

Er komen grote maatschappelijke opgaven aan waarvan onomstotelijk vaststaat dat de sportbranche hiermee te maken krijgt: de vergrijzing en de gevolgen voor volksgezondheid en zorg, de economische recessie na de coronacrisis, ruimtegebrek in verstedelijkte gebieden en voorzieningenvraagstukken in krimpgebieden, klimaatverandering en de verduurzaming die hiermee gepaard gaat, en de digitalisering en flexibilisering van de samenleving. Tegelijkertijd kan de sportbranche ook een rol spelen om dezelfde vraagstukken te helpen oplossen.

De NLsportraad heeft twijfels of de sportbranche – overall – voldoende klaar is voor de kansen en bedreigingen die op de branche afkomen. Veel sportaanbieders houden zich bezig met (over)leven in het hier en nu. De kansen die er zijn, worden nog niet voldoende aangegrepen. Veel van de externe ontwikkelingen vormen een kans als de sportbranche de ontwikkeling naar zijn hand weet te zetten, maar een bedreiging als de sportbranche met de ontwikkeling niet (tijdig) weet om te gaan. Als de sportbranche niet succesvol op de ontwikkelingen inspeelt, is het mogelijke gevolg dat de sportdeelname en sportbeleving gaan afnemen.

Ook de overheid dient rekening te houden met de kansen en bedreigingen voor de sportbranche. Tot nu toe heeft de overheid de sport vooral gezien als vrije markt. Hoewel de maatschappelijke waarde van sport voor onder andere welzijn, gezondheid, onderwijs en economie wordt onderkend, zijn geen publieke taken voor sport benoemd en is sport niet in wetgeving verankerd. Ook voert de overheid geen beleid om de sportbranche als zodanig te versterken (opleidingen, arbeidsmarkt, brancheorganisatie). Wil de overheid de maatschappelijke waarde van sport kapitaliseren, dan zal zij de sportbranche moeten versterken en de samenwerking van sport op andere beleidsterreinen mogelijk moeten maken. Doet de overheid dit niet, dan heeft dit gevolgen voor de participatie van kwetsbare groepen, het aanleren van een actieve leefstijl door de jeugd of bijvoorbeeld het ziekteverzuim en de arbeidsproductiviteit van de volwassen bevolking.

Wenselijkheid

De NLsportraad wil aan de hand van vier beleidsscenario's discussiëren over de toekomst van de organisatie en financiering van de sport. Deze scenario's bieden de partners in de sport beleidskeuzes en mogelijke handelingsperspectieven. Met de vier beleidsscenario's adresseert de raad twee langer lopende kwesties: (1) is sportbeleid gericht op sport als doel of is het beleid gericht op de inzet van sport als middel, en (2) is sport nu een private of een publieke verantwoordelijkheid – of een combinatie van deze beleidskeuzes?

De discussie over sport als doel (sport om te ontspannen of te presteren) of als middel (sport vanwege gezondheid, welzijn, onderwijs, economie) van het beleid is belangrijk voor de legitimering van overheidsbemoeienis én overheidsinvesteringen in de sport. Bij sport als doel wordt dit gefinancierd vanuit het sportbudget. Bij sport als middel worden ook andere budgetten aangesproken. Naarmate sport meer als middel wordt gezien, ontstaan er meer mogelijkheden op andere beleidsterreinen. Veel andere discussies in de branche voeren terug op de verhouding tussen de sportbranche en de overheid. De NLsportraad constateert dat die verhouding diffuus is waardoor de taakverdeling niet helder is en er in het land grote verschillen bestaan. Er zijn geen publieke taken gedefinieerd en de rollen voor zowel de sportbranche als de overheid zijn niet herleidbaar uit wettelijke kaders.

Vier beleidsscenario's

Aan de hand van deze twee vragen heeft de NLsportraad vier beleidsscenario's ontwikkeld. Deze – extreem – geformuleerde scenario's dienen om te denken en te discussiëren over een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sport.

- **Sport als basisvoorziening** – *sport als doel, publiek georganiseerd en toegankelijk voor alle sporters*
  De overheid heeft in het scenario 'sport als basisvoorziening' de publieke taak om basisvoorzieningen voor sporters te realiseren. Sport en topsport is een doel op zich, gewoon omdat mensen ervan genieten. Overheden zorgen ervoor dat sport als basisvoorziening wordt georganiseerd en gefinancierd. In theorie is sport voor iedereen toegankelijk, maar in praktijk toch vooral voor wie gezond en sportief is. De overheid stelt sportspecifieke eisen aan de kwaliteit van sport. Alle sportaanbieders hebben met dezelfde eisen en regels te maken. De organisatie van topsport wordt door de overheid ondersteund en sportevenementen zijn door overheidssubsidies voor iedereen betaalbaar.

- **Sport als panacee** – *sport als middel, publiek georganiseerd en toegankelijk voor iedereen*
  De overheid ziet in het scenario 'sport als panacee' kansen om diverse maatschappelijke vraagstukken met behulp van sport op te lossen. Sport wordt op verschillende beleidsterreinen ingezet en aldus georganiseerd en gefinancierd: via de basisinfrastructuur voor sport maar ook via de kaders en stelsels van volksgezondheid, welzijn, onderwijs, kinderopvang, zorg, werkgevers, enzovoorts. De overheid stimuleert juist de kwetsbare groepen om te bewegen en te sporten en helpt sportaanbieders om divers, aangepast sport- en beweegaanbod te realiseren. De overheid vraagt topsporters een maatschappelijke rol te vervullen en maakt dit systematisch mogelijk.

- **Sport als vrije markt** – *sport als doel, privaat georganiseerd en toegankelijk voor sporters die dit kunnen betalen*
  In het scenario 'sport als vrije markt' is sport is een vorm van vrijetijdsbesteding en entertainment. In de vrije markt is sport georganiseerd en gefinancierd volgens het principe van vraag en aanbod. De markt innoveert en creëert nieuw, aantrekkelijk aanbod. De overheid heeft geen bemoeienis met sport. Sportaanbieders runnen hun eigen exploitatie en sporters zijn consumenten die marktconforme prijzen betalen voor hun vrijetijdsbesteding. Alleen topsport waarvoor voldoende afzetmarkt is, blijft over.

- **Sport als maatschappelijk ondernemen** – *sport als middel, privaat georganiseerd en toegankelijk voor wie dat kan betalen of hiervoor verzekerd is*
  In het scenario 'sport als maatschappelijk ondernemen' organiseren sociale ondernemers, ondernemende sportverenigingen en maatschappelijke organisaties sport- en beweegaanbod waarmee mogelijk winst wordt gemaakt, maar waarmee ook andere maatschappelijke doelen zijn gediend. Andere aanbieders komen op de markt, zoals fysiotherapeuten en ondernemers in de naschoolse opvang.

Werkgevers en verzekeraars kunnen in dit scenario grote financiers worden van sport- en beweegaanbod om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid terug te dringen. De overheid waardeert het maatschappelijk ondernemen maar staat op afstand: hoogstens creëert de overheid randvoorwaarden via regelgeving en fiscale maatregelen. Topsport heeft commerciële waarde en topsporters zijn ook rolmodellen met hun eigen foundations.

Randvoorwaarden

De NLsportraad heeft in de discussienota bij ieder scenario aangegeven hoe de sterke en de zwakke punten van de sportbranche zich ontwikkelen. Ook heeft de NLsportraad de consequenties geschetst voor de sportdeelname en sportbeleving van de bevolking en voor de mogelijke resultaten van het Nationaal Sportakkoord. Tenslotte heeft de NLsportraad vier randvoorwaarden benoemd die de raad bij ieder scenario ziet terugkomen en die hoe dan ook moeten worden vervuld:

- ordening markt en overheid;
- professionalisering en versterking arbeidsmarkt;
- gezamenlijke visie en branchevertegenwoordiging;
- good governance en transparantie.

Vervolg

De geschetste beleidsscenario's lenen zich bij uitstek voor discussie. De NLsportraad wil deze discussie met experts en stakeholders graag voeren aan de hand van vragen zoals: als we vandaag een nieuwe weg kunnen inslaan, hoe zouden we de sportbranche dan organiseren en financieren? Welk vergezicht kunnen we schetsen en hoe komen we daar? Welke taken zien we voor de overheid en de markt, en hoe verhouden die twee partijen zich tot elkaar? En welk uitgangspunt nemen we: sport als hobby of als noodzaak? En wie betaalt sport dan en vanuit welk budget?

Na de discussieronde bezint de NLsportraad zich op welke elementen uit de vier scenario's nodig zijn om een robuuste organisatie en duurzame financiering van de sport in de toekomst te garanderen. Dit krijgt vorm in een voorkeursscenario waarmee de adviesvraag van de partners van het sportakkoord wordt beantwoord. Daarbij besteedt de NLsportraad ook aandacht aan de route die de sportbranche, de rijksoverheid, gemeenten en andere partijen moeten afleggen om het voorkeursscenario te realiseren. Ook neemt de NLsportraad indien mogelijk de gevolgen van de coronacrisis mee.

De NLsportraad organiseert vanaf half augustus 2020 een aantal (online) bijeenkomsten over de beleidsscenario's. Houdt u hiervoor onze website in de gaten: www.nederlandse-sportraad.nl.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetst de NLsportraad de aanleiding voor de discussienota en de onderliggende adviesaanvraag van de minister voor Medische Zorg en Sport, mede namens de partners van het Nationaal Sportakkoord. Ook geeft de NLsportraad een verantwoording bij de totstandkoming en definities van gebruikte begrippen.

1.1 Aanleiding

De herkomst van de voorliggende discussienota ligt in het meerjarig werkprogramma van de Nederlandse Sportraad *Stip op de horizon* en in de adviesaanvraag die het ministerie van VWS in 2019 mede namens NOC*NSF en de Vereniging Sport en Gemeenten heeft gedaan. Deze gezamenlijke adviesaanvraag kent zijn herkomst in het *Nationaal Sportakkoord*.

De partners van het Nationaal Sportakkoord hebben de NLsportraad gevraagd de huidige organisatie en financiering van de sportbranche in beeld te brengen en te analyseren op zijn sterke en zwakke punten. Daarnaast is de NLsportraad verzocht om kansen en bedreigingen voor de sportbranche in beeld te brengen en scenario's te schetsen voor een duurzame organisatie en financiering in de toekomst.

Vaak gaat het in beleidsnota's en agenda's om de doelen die partners met elkaar willen bereiken: meer beweging, meer medailles, meer impact van sport. De NLsportraad realiseert zich ten volle dat deze doelen niet te behalen zijn zonder een sterke sportbranche. De NLsportraad houdt bij de beantwoording van de adviesvragen daarom steeds de toekomstbestendigheid van de sportbranche voor ogen. Een branche die op zijn toekomst is voorbereid, is ook optimaal in staat om burgers aan sport te laten deelnemen en van sport te laten genieten.

1.2 Verantwoording

Om de adviesaanvraag naar een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sportbranche te beantwoorden, heeft de NLsportraad verschillende analyses uitgevoerd. Deze 'bouwstenen', hieronder kort beschreven, zijn toegevoegd als bijlagen bij de discussienota. Voor iedere bouwsteen geldt dat deze grondig is voorbereid met behulp van data-analyse, literatuurstudie, interviews en discussies in bijeenkomsten. Vele stakeholders en experts hebben gedurende het proces hun bijdrage aan een of meer onderdelen van het advies gegeven en de NLsportraad is hen daarvoor zeer

erkentelijk. Voor de leesbaarheid zijn bronvermeldingen niet in de discussienota opgenomen; deze zijn wel terug te vinden in de onderstaande documenten.
De NLsportraad baseert de discussienota op de volgende bouwstenen, die zijn voorbereid door de Commissie organisatie en financiering van de sport.

- *Brancherapport Sport*. In deze kwantitatieve analyse, uitgevoerd door KPMG, is op macroniveau inzicht gegeven in de huidige organisatie en financiering van de sportbranche. Ook de 'prestaties' van de sportbranche (in termen van sportdeelname en sportbeleving) zijn in het rapport beschreven. Het rapport is uitgebreid getoetst door experts en stakeholders.

- *De fitheid van de sport, Kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport*. In deze kwalitatieve analyse heeft de NLsportraad de opbrengst van de discussies met stakeholders en experts over de sterktes en zwaktes van de sportbranche verwerkt. Ook de kansen en bedreigingen voor de branche zijn in kaart gebracht en bediscussieerd. De opbrengst van de discussies is verrijkt met literatuur en gevalideerd via een open, digitale consultatieronde.

- *Speelruimte voor sport, Vier beleidsscenario's voor de organisatie en financiering van de sport in de toekomst*. De NLsportraad heeft een assenstelsel ontwikkeld waarop verschillende toekomstgerichte beleidsscenario's worden geprojecteerd. De raad geeft een schets van verschillende – extreme – scenario's om zodoende voeding te geven aan de discussie over een voorkeursscenario.

- *Rondje langs de velden I, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren*. In deze intersectorale analyse vergelijkt de NLsportraad de sportbranche met andere sectoren: met de cultuursector en de recreatiebranche in de hoek van de vrijetijdssetting, maar ook met de kinderopvangbranche en de onderwijssector omdat deze branches, net als de sportsector, diensten verlenen aan de jeugd.

- *Rondje langs de velden II, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen*. In deze internationale vergelijking beziet de NLsportraad de situatie in Nederland ten opzichte van een aantal andere landen. Daarbij heeft de NLsportraad zich vooral verdiept in de rol van de overheid en de verhouding van de overheid met de sportbranche.

- *De Europese spelregels, Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport.* De NLsportraad heeft zich verdiept in de kaders die de Europese Unie (EU) biedt voor de sportbranche en het overheidsbeleid. Met name relevant zijn de aanwijzingen van de EU op het gebied van markt en overheid.

- *De prijzen van sport, Verkenning van de prijselasticiteit in de sport*. De NLsportraad heeft in deze verkenning een eerste poging gedaan om de prijselasticiteit in de sport in beeld te brengen.

1.3 Definities

Vanaf de start van het adviestraject heeft de NLsportraad gewerkt met een aantal definities van sport, de sportbranche en toekomstbestendigheid. Sportbegrippen zijn in Nederlandse of Europese kaders niet eenduidig gedefinieerd. In het Brancherapport Sport (KPMG, 2019) zijn de definities al gebruikt.

Sport

Met oog op de toekomst hanteert de NLsportraad een brede definitie van 'sport'. Met 'sport' worden in deze discussienota alle sport-, spel- en beweegactiviteiten bedoeld die door inwoners van Nederland zelf als 'sportactiviteit' worden gezien. Deze definitie is mede gebaseerd op de gezondheidsenquête die wordt uitgevoerd door het CBS en RIVM.

Bewegen

Om vast te stellen wanneer iemand voldoende beweegt voor zijn of haar gezondheid, zijn beweegrichtlijnen ontwikkeld. Volwassenen voldoen aan de beweegnorm bij minstens 150 minuten (matig) intensief bewegen per week en twee keer per week bot- en spierversterkende oefeningen. Voor kinderen is dat minstens een uur (matig) intensief bewegen per dag en driemaal per week bot- en spierversterkende oefeningen.

Sportbranche

In Nederland is de 'sportbranche' niet helder afgebakend. De NLsportraad beschouwt alle aanbieders van sport, spel en bewegen in de vrijetijdssetting behorend tot de reikwijdte van de 'sportbranche'. Soms betreft dat ook de overheid, als zij accommodaties voor sport ter beschikking stelt. Omdat het gaat om de vrijetijdssetting behoort het bewegingsonderwijs op school of de sportbegeleiding bij de fysiotherapie in deze definitie niet tot de sportbranche, maar tot de onderwijs- respectievelijk zorgsector. Dat neemt niet weg dat er evidente raakvlakken zijn tussen sport en aanpalende sectoren die in de discussienota ook ter sprake komen.

Toekomstbestendigheid

Een duurzame organisatie en financiering van de sportsector heeft de NLsportraad uitgelegd in termen van toekomstbestendigheid. Een toekomstbestendige sportbranche is een branche die, op basis van een adequate organisatie en financiering, optimaal invulling geeft aan de sportbehoefte van de bevolking – zowel de sportdeelname als de sportbeleving – en de maatschappelijke waarde van sport zo optimaal mogelijk benut.

1.4 Coronacrisis

De analyses die de NLsportraad heeft gemaakt in de opmaat naar de discussienota, hebben plaatsgevonden vóór de coronacrisis. Bijstelling van het Brancherapport

Sport en de analyses zal op termijn waarschijnlijk nodig zijn. Op het moment van schrijven is nog niet bekend hoe de sportbranche uit de crisis komt. De NLsportraad heeft veel vertrouwen in de veerkracht van de sportbranche. Er is en blijft een grote behoefte aan sport-, spel- en beweegaanbod en de noodzaak hiervoor is nog nooit zo duidelijk geweest als tijdens de lock down. Sportverenigingen kunnen rekenen op hun leden en vrijwilligers en de ondernemers in de sport hebben zich in ijltempo aan de veranderende omstandigheden aangepast. Gemeenten steunen de sportbranche door sport te accommoderen en de rijksoverheid heeft zowel generieke steunmaatregelen getroffen, waarvan ook de sportbranche kan profiteren, als maatwerk toegepast.

De beleidsscenario's die de NLsportraad in hoofdstuk 4 presenteert, hebben bovendien een tijdloos karakter. Juist nú is het essentieel om na te denken over de situatie ná de coronacrisis. Er zal in de nabije toekomst, na de gefaseerde heropening van de sport, wellicht eerst een periode van stabilisatie en wederopbouw nodig zijn. Maar op de langere termijn blijft de adviesaanvraag net zo relevant: hoe kan de sportbranche zodanig worden georganiseerd en gefinancierd dat deze sterker en wendbaarder dan ooit uit de crisis komt? De beleidsscenario's van de NLsportraad geven hiervoor stof tot nadenken.

1.5 Leeswijzer

Deze discussienota over de organisatie en financiering van de sport is opgedeeld in drie delen.

Werkelijkheid

In het eerste deel staat de vraag centraal hoe de Nederlandse sportbranche eruitziet en welke sterktes en zwaktes zij heeft, mede in vergelijking met andere sectoren en andere landen.

Waarschijnlijkheid

In het tweede deel staat de vraag centraal welke kansen en bedreigingen er op de Nederlandse sportbranche afkomen. De NLsportraad maakt een inschatting van hoe de sportbranche en de overheid met deze externe ontwikkelingen omgaan.

Wenselijkheid

In het derde deel schetst de NLsportraad verschillende mogelijkheden voor de sportbranche en de overheid om sport in de toekomst te organiseren en te financieren. Het gaat om toekomstgerichte beleidsscenario's waarin de verhouding tussen markt en overheid en de beleidsvisie op sport, topsport en bewegen centraal staan.

Ten slotte geeft de NLsportraad aan welke vervolgstappen zullen worden gezet om tot een definitief advies te komen, waarin de raad een voorkeursscenario zal presenteren. Een voorkeursscenario kan ook een scenario zijn waarin elementen uit verschillende scenario's worden gecombineerd.

2. Werkelijkheid

In dit hoofdstuk geeft de NLsportraad een beeld van de werkelijkheid. Eerst geeft de NLsportraad een feitelijke beschrijving van de sportbranche (paragraaf 2.1). Deze beschrijving is op hoofdlijnen; meer informatie is te vinden in het Brancherapport Sport dat de NLsportraad eind 2019 heeft uitgebracht en in de diverse bouwstenen. Daarna volgt een analyse van de sterke en zwakke kanten van de sportbranche (paragraaf 2.2) en van de verhouding tussen de sportbranche en de overheid (paragraaf 2.3). Meer informatie hierover is te vinden in de Kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport.

2.1 Foto van de sportbranche

2.1.1 Sportaanbod van de sportbranche

Hybride branche

De sportbranche is een hybride branche, samengesteld uit diverse sportaanbieders met een verschillende achtergrond. Samen leveren circa 35.000 sportaanbieders een rijkgeschakeerd sportaanbod voor 10 miljoen sportliefhebbers, via een fijnmazige infrastructuur van 20.000 sportaccommodaties en vele sportmogelijkheden in de openbare ruimte. In het Brancherapport Sport zijn aanbieders van breedtesport beschreven in termen van georganiseerde sport (sportverenigingen), anders georganiseerde sport (ondernemende sportaanbieders) en ongeorganiseerde sport (sporten in de openbare ruimte). Topsport is beschreven in termen van gesubsidieerde topsport en commerciële topsport.

Georganiseerde sport

De eerste sportverenigingen zijn al in de 19e eeuw opgericht. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het aantal sportverenigingen sterk gegroeid. Burgers hebben zich van oudsher verenigd om hun hobby in clubverband te beoefenen. Binnen de vereniging maakten leden sport mogelijk voor elkaar en nog steeds is het vrijwilligerswerk de spil van sportverenigingen. Waar nodig zijn gemeenten de sport gaan accommoderen. Ook de rol van de gemeenten in de verenigingssport kent daarmee een lange geschiedenis. Anno 2018 bestaan er meer dan 28.000 sportverenigingen in Nederland in diverse takken van sport. Dit aantal is de laatste jaren stabiel. 64% van de sportverenigingen huurt een accommodatie van (voornamelijk) gemeentes. Van de wekelijkse sporters in Nederland maakt 23% gebruik van het georganiseerde sportaanbod. Onder kinderen tot 12 jaar is circa 80% lid van een sportclub.

Anders georganiseerde sport

Het commerciële aanbod van sportscholen, fitnesscentra en andere ondernemers in de sport is sterk gegroeid sinds de jaren '80 van de vorige eeuw. Inmiddels zijn er meer dan 6.600 ondernemende sportaanbieders die van sport kunnen bestaan, hun eigen accommodatie exploiteren en betaalde krachten in dienst hebben. De gemeenten staan tot deze sportaanbieders op veel meer afstand. Het aantal ondernemers in de sport is de afgelopen tien jaar sterk gegroeid, met name in de fitness en yoga. Van de wekelijkse sporters in Nederland maakt 18% gebruik van het anders georganiseerde aanbod.

Ongeorganiseerde sport

Het derde deelsegment, de ongeorganiseerde sport, is zowel qua infrastructuur als qua deelname het meest gegroeid. Voor een belangrijk deel maken ongeorganiseerde sporters gebruik van de openbare ruimte. De fietspaden, wandelpaden en recreatiegebieden die hiervoor nodig zijn, worden voornamelijk beheerd door de Nederlandse gemeenten, maar ook door private landschapseigenaren zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Van de Nederlandse wekelijkse sporters sport 47% in ongeorganiseerd verband.

Topsport

Topsport wordt vooral door sportverenigingen, sportbonden en NOC*NSF georganiseerd. Talentontwikkeling vindt buiten de scholen plaats. Wel werken scholen en opleidingen mee aan het mogelijk maken van een gecombineerde topsport- en onderwijscarrière. Voor niet-commerciële sporten zijn er centraal geregelde topsportprogramma's en topsportfaciliteiten, waarbij de focus ligt op sporten en sporters die uitzicht hebben op een podiumplaats. Een deel van de topsport in Nederland is commercieel en wordt geëxploiteerd door ondernemingen of sponsors: het betaald voetbal, schaats- en wielerploegen. Hier is de afzetmarkt bepalend voor het commerciële succes. Daarnaast zijn er topsporters die van topsport hun beroep kunnen maken, omdat zij zich vestigen in het buitenland of zich een plek hebben verworven op de mondiale markt.

Vergelijking met andere branches

In vergelijking met andere sectoren valt de fijnmazigheid van de sportinfrastructuur op. Er zijn bijvoorbeeld vier keer zoveel sportverenigingen als er scholen zijn. Ook de diversiteit van het sportaanbod en de sportaanbieders in de sportbranche is redelijk uniek. De mix van verenigingen, ondernemers, zzp'ers en overheden is alleen terug te vinden in de cultuurbranche. In de recreatiesector treffen we vrijwel alleen ondernemers en is de overheid afwezig; het onderwijs is een publieke sector, en de kinderopvang wordt geleverd door ondernemingen en maatschappelijke organisaties die onder hetzelfde overheidsregime vallen.

2.1.2 Prestaties van de sportbranche

Sportdeelname

Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking sportte in 2018 iedere week, bijna een kwart sport nooit. Het aantal sportende mensen is in de loop der jaren toegenomen en er zijn verschuivingen te zien in de deelnemersprofielen. Zo groeide het aandeel sportende 65-plussers sterk, maar werd de sportdeelname onder jongeren juist kleiner. Het aandeel Nederlanders dat lid is van een sportvereniging of sportbond is de afgelopen jaren licht gedaald; het aandeel sporters wat gebruik maakt van commercieel sportaanbod en ongeorganiseerd sport in de openbare ruimte is de laatste jaren gegroeid. Ondervertegenwoordigd in de sport zijn mensen met een lager inkomen of opleidingsniveau, mensen met een slechtere gezondheid of mensen met een andere herkomst.

Beweegnorm

In 2019 bewoog 49% van de Nederlanders van 4 jaar en ouder voldoende voor de gezondheid. Over de tijd is er een licht stijgende trend te zien. Groepen die minder aan de beweegrichtlijnen voldoen komen overeen met de groepen die ook minder aan sport doen. Opvallend is dat de 12-18-jarigen, die naar verhouding veel sporten, minder vaak voldoen aan de beweegrichtlijnen en veel zitten.

Topsportprestaties

De afgelopen tien jaar zijn de topsportprestaties van Nederlandse topsporters fors toegenomen. Dit betreft het aantal medailles en top-8-posities op EK's, WK's, Olympische en Paralympische Spelen. Vrouwelijke topsporters en paralympische topsporters leveren een relatief groot aandeel aan de topsportprestaties.

Sportbeleving

Het beleven van topsport is een populaire vrijetijdsbesteding in Nederland. Iets meer dan de helft van de Nederlanders volgt minimaal één keer per week sport in de media en bijna de helft heeft in het afgelopen jaar een topsportevenement bezocht. Mannen en ouderen zijn hierin oververtegenwoordigd.

Nederland in internationaal perspectief

Nederlanders is één van de koplopers als het gaat om bewegen en (wekelijks) sporten. Het clublidmaatschap in Nederland is hoog, maar niet alle andere landen kennen een infrastructuur met sportclubs. Van alle EU-landen zijn Nederlanders het meest tevreden over de sportmogelijkheden in de woonomgeving en bij lokale sportaanbieders. Aan de andere kant is Nederland in Europa ook kampioen stil zitten. In sommige landen wordt sport via het onderwijssysteem georganiseerd (schoolsport, schoolcompetities). Groot voordeel is dat alle schoolgaande kinderen en jongeren worden bereikt en via dit systeem voldoende sport en beweging aangeboden kunnen krijgen. Ook worden talenten van alle jongeren zichtbaar en kunnen zij als talent en topsporter

later doorstromen naar de sportcampus van universiteiten of naar professionele topsportclubs. Nadeel is dat een schoolsportsysteem geen doorstroommogelijkheden kent voor volwassenen die aan breedtesport willen blijven doen.

2.1.3 Organisatie van de sportbranche

Geen overkoepelend platform

Er is geen brancheorganisatie die de belangen van de sportbranche als geheel behartigt. De – pluriforme – sportbranche is niet als één geheel georganiseerd. Er bestaat geen overkoepelende brancheorganisatie en er is geen overkoepelend platform of overleg. Ook ontbreekt het aan een gezamenlijke visie of agenda die de gehele branche bindt.

Diverse brancheorganisaties

Diverse bedrijfstakken in de sportbranche kennen hun eigen brancheorganisatie. Dit zijn meest sportbonden die de sportverenigingen in hun tak van sport vertegenwoordigen of serviceorganisaties die aanbieders in de commerciële sport diensten verlenen. Van de 100 sportbonden zijn 77 lid van de nationale sportkoepel NOC*NSF. NOC*NSF is naast ledenorganisatie ook verantwoordelijk voor de verdeling van de financiële middelen die zij verkrijgt van de Nederlandse Loterij en het Ministerie van VWS. Van de serviceorganisaties van commerciële aanbieders verzamelt een groeiend deel zich in het recent opgerichte Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS). De ongeorganiseerde sport kent geen organisatiestructuur. De facilitering van ongeorganiseerde sport wordt voornamelijk lokaal en regionaal verzorgd door de gemeenten en landschapseigenaren.

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

De brancheorganisaties in de sport voeren verschillende taken uit. Sportbonden zijn ledenorganisaties die primair zijn opgericht om voor hun leden de competitie te organiseren en om talentontwikkeling en topsport te faciliteren. Daarnaast doen zij aan belangenbehartiging en ondersteunen zij hun leden onder andere met opleidingen. In het commerciële deel van de sportbranche zijn brancheorganisaties vooral service-organisaties. Bij de serviceorganisaties zijn ook kenmerken van zelfregulering en kwaliteitszorg kenbaar (beroepenregistratie, certificering). Een deel van de werkgevers, vooral sportbonden en provinciale sportserviceorganisaties, heeft zich verzameld in de WOS, werkgevers in de sport. Deze organisatie houdt zich bezig met vraagstukken over de arbeidsmarkt in de sport.

Sporters en topsporters

Sporters zelf kunnen op lokaal niveau hun invloed uitoefenen via hun stemgedrag bij de algemene ledenvergaderingen van sportverenigingen, de lokale verkiezingen als het gaat om het te voeren gemeentelijk beleid of het 'stemmen met de voeten' bij commerciële sportaanbieders. Bij sportverenigingen is de meest rechtstreekse invloed mogelijk via het lidmaatschap. Op landelijk niveau hebben reguliere organisaties zoals de Consumentenbond weinig aandacht voor sport en invloedrijke consumentenplatforms, zoals we die kennen in de toeristische sector, zijn er (nog) niet in de sport. Via een aantal buitensportbonden en via de recreatiesector (organisaties zoals ANWB en HISWA-RECRON) worden de belangen van ongeorganiseerde sporters (indirect) vertegenwoordigd. De belangen van topsporters worden behartigd via de Atletencommissie die het bestuur van NOC*NSF onafhankelijk adviseert. In het betaald voetbal is de bij de FNV aangesloten Vereniging van contractspelers (VVCS) actief.

Werknemers

Ook de stem van de werknemers in de sport wordt nog weinig gehoord. FNV heeft voor leden dienstverlening beschikbaar op het domein Sport & Bewegen.

2.1.4 Arbeidsmarkt

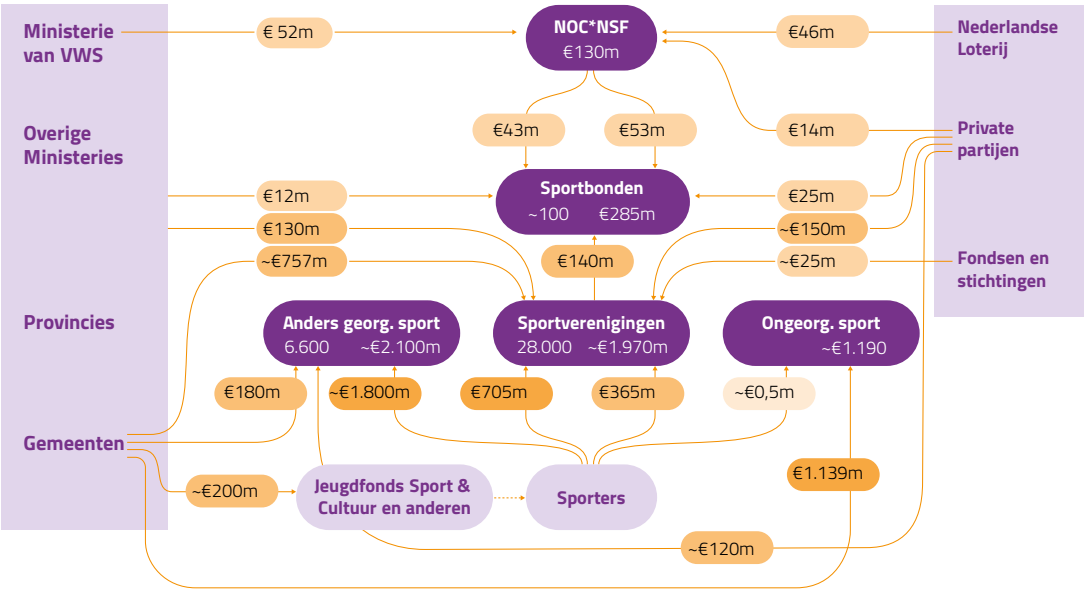
Werkgelegenheid en vrijwilligerswerk

De omvang van de arbeidsmarkt en de mate van professionalisering van de sportbranche is beperkt. De branche telt naar schatting 90.000 fte aan betaalde krachten, ingevuld door 130.000 personen Daarnaast wordt circa 54.000 fte uitgevoerd door 1 miljoen vrijwilligers, die voornamelijk in de verenigingssport actief zijn. Bij commerciële aanbieders begeleiden professionele instructeurs de sportlessen. Bij sportverenigingen zijn naar verhouding weinig professionals in dienst en verrichten vrijwilligers de meeste werkzaamheden.

Opleidingen

Sportbonden bieden opleidingen aan voor bestuurlijke en sporttechnische kaderleden. Een aantal sportbonden werkt met trainerslicenties en bijscholingen. Er bestaat geen beroepsopleiding voor het vak van topsporter. Wel is er aandacht voor de combinatie van (beroeps)opleidingen en een topsportcarrière. Vraagstukken voor de arbeidsmarkt betreffen het binden en behouden van zowel professionele vrijwilligers als betaalde krachten. De arbeidsmarkt kenmerkt zich door onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en beperkte beroepsperspectieven. De helft van de afgestudeerden van hbo- en mbo-opleidingen in de sport vindt een baan binnen de sportsector, de andere helft elders. Ook hebben sportinstructeurs vaak meerdere banen naast elkaar en behoren zij relatief vaak tot de 'werkende armen'.

2.1.5 Financiering van de sportbranche



Legenda

- €0 – €10m
- €10 – €100m
- €100 – €500m
- €500 – €2000m

Sportorganisaties
Totale inkomsten

Bron: Brancherapport Sport (KPMG, 2019)

Uitgaven aan sport

In 2018 is er in Nederland ruim € 5,7 miljard besteed aan sportaanbod en ondersteunde topsport, voornamelijk door sporters en gemeenten.
Sporters hebben ruim € 2,9 miljard uitgegeven aan sportaanbod in Nederland, waarvan ongeveer € 1,8 miljard aan commerciële sport en bijna € 1,1 miljard aan contributie en andere uitgaven bij sportverenigingen. De consumentenuitgaven aan beide vormen van sport zijn (tot de coronacrisis) gestegen. Gemeenten investeren in sportaccommodaties voor sportverenigingen en soms ook commerciële aanbieders (€ 940 miljoen) en in sport- en recreatiefaciliteiten in de openbare ruimte (€ 1,2 miljard). Daarnaast geven gemeenten circa € 200 miljoen uit aan inkomensgerichte maatregelen om sport voor iedereen mogelijk te maken.
De uitgaven van gemeenten aan sportaccommodaties zijn stabiel maar de uitgaven aan sport en recreatie in de openbare ruimte zijn de afgelopen jaren gedaald, terwijl de ongeorganiseerde sport is toegenomen. De overige bestedingen van de rijksoverheid, provincies, sponsors, loterijen en fondsen tellen samen op tot nog eens € 0,5 miljard.

Niet kostendekkend

Gemiddeld gezien betalen sporters minder aan sportverenigingen dan aan commerciële sport. De georganiseerde sport is vaak goedkoper doordat sportverenigingen vrijwilligers inzetten en doordat gemeenten accommodaties verhuren voor een niet-kostendekkende prijs. In de financiële plaatjes wordt het vrijwilligerswerk (gekapitaliseerd op circa € 1,4 miljard) niet meegenomen. Sportverenigingen zijn voor ongeveer 50% van de inkomsten afhankelijk van sporters en sportaanbieders in het commerciële segment voor ruim 80%.

Financiering topsport

De ondersteunde (meest olympische) topsport wordt grotendeels gefinancierd door het ministerie van VWS (€ 52 miljoen) en de Nederlandse Loterij (€ 46 miljoen). NOC*NSF verdeelt de beschikbare middelen onder de focus-sporten. Het inzicht in de financieringsstromen van de commerciële topsport is helaas onvoldoende omdat private partijen de (bedrijfsgevoelige) informatie hierover niet delen.

2.2 Analyse van de sportbranche

2.2.1 Sterke kanten van de sportbranche

Groot draagvlak

Sport is diep ingeworteld in de samenleving. Voor veel mensen is sport 'de belangrijkste bijzaak'. Veel mensen doen aan sport of volgen sport. Dat maakt dat het draagvlak voor de sportbranche en voor overheidsbeleid en –uitgaven aan sport groot is. Tijdens de coronacrisis is gebleken hoezeer mensen hun sport missen. Sport is meer dan een hobby: voor velen is sport noodzaak of zou dit om gezondheidsredenen zo moeten zijn. Dat sport veel draagvlak heeft, is een sterk uitgangspunt voor de gehele branche.

Maatschappelijke waarde

Het draagvlak voor sport hangt ook samen met de maatschappelijke waarden die aan de sportbranche worden toegekend. De maatschappelijke waarde van sport is het duidelijkst en meest vanzelfsprekend zichtbaar op het terrein van gezondheid en welzijn. Ook op andere terreinen kan sport een belangrijke bijdrage leveren (economie, onderwijs, integratie, buitenlandse handel) maar daarvoor zijn meer gerichte inspanningen nodig. De maatschappelijke waarde van sport wordt niet alleen benoemd door de sportbranche, maar wordt ook door overheden onderkend. De maatschappelijke waarde van sport lijkt minder discussie op te roepen dan die van cultuur en recreatie. Er is veel draagvlak bij de landelijke en lokale politiek voor de maatschappelijke waarde van sport, gebaseerd op de gunstige verhouding die wordt toegekend aan de (relatief geringe) kosten voor sport en de (relatief hoge) maatschappelijke baten. De maatschappelijke waarde wordt door overheden genoemd als legitimering om de sport te ondersteunen. Daarbij gaat het grotendeels om de ondersteuning van de verenigingssport.

Fijnmazige basisinfrastructuur

De uitgebreide, fijnmazige en pluriforme basisinfrastructuur van sportaanbieders en sportfaciliteiten is een sterkte van de branche. In het gehele land zijn er op nabije afstand mogelijkheden om te sporten, te spelen en te bewegen. In vergelijking met andere Europese landen zijn Nederlanders zeer tevreden over de sportinfrastructuur en het sportaanbod. De dichtheid in voorzieningen is nog groter dan voorzieningen op het gebied van onderwijs en kinderopvang. De coronacrisis leert dat de samenleving en de overheid zuinig willen zijn op deze basisinfrastructuur. Huidige maatregelen zijn erop gericht om de infrastructuur te behouden.

Relatief goedkoop

Sport is niet alleen fysiek goed toegankelijk, maar ook relatief goedkoop in vergelijking met andere vormen van vrijetijdsbesteding. Dit geldt met name voor de ongeorganiseerde sport en voor de verenigingssport, door de inzet van vrijwilligers en de lage (huur)tarieven van gemeentelijke sportaccommodaties. De drempels om aan sport te doen worden op lokaal niveau laag gehouden. Voor kinderen uit gezinnen op bijstandsniveau bestaan vaak compensatiemaatregelen via publieke en private initiatieven. Hieruit valt af te leiden dat de samenleving vindt dat sportdeelname mogelijk moet zijn voor alle kinderen.

Topsport

Topsport is georganiseerd en gefinancierd volgens een eigen, sluitend ecosysteem. Voor degenen die aan de top zijn gekomen bestaan goede topsportvoorzieningen waaronder het stipendium. NOC*NSF en de sportbonden behalen goede prestaties met de topsportprogramma's ondersteund door financiering via de Nederlandse loterij en het ministerie van VWS.

2.2.2 Zwakke kanten van de sportbranche

Geringe samenwerking

In de SWOT-bijeenkomsten is als voornaamste zwakte van de sportbranche genoemd dat de samenwerking binnen de branche als geheel onvoldoende is en de branche een gezamenlijke visie mist. Tijdens de coronacrisis werd dit beeld bevestigd: onder andere het betaald voetbal, de brancheorganisaties van tennis en golf, NOC*NSF, topsporters en fitnessaanbieders traden met diverse wensen en boodschappen naar buiten. De vergelijking met andere sectoren leert dat dit anders kan. Ook bijvoorbeeld de cultuurbranche en de recreatiebranche kenmerken zich door een veelheid aan bedrijfstakken, maar zij weten de branche toch zoveel mogelijk één stem te geven. Brancheorganisaties in andere sectoren stimuleren de samenwerking tussen de leden onderling en organiseren service voor de leden mede uit oogpunt van efficiency. De vorm waarin andere branches zich verenigen is wel verschillend: als ledenraad, platform of serviceorganisatie.

Weinig invloed van sporters

Sporters kunnen hun invloed uitoefenen in een deel van de sportbranche (verenigingssport). Een mechanisme waarmee de sportaanbieders beoordelingen krijgen die zichtbaar zijn voor de buitenwereld – zoals reviews bij toerisme of inspectierapporten in onderwijs en kinderopvang – ontbreekt. De onzichtbaarheid van (potentiële) sporters in de branche heeft als nadeel dat er geen impuls uitgaat op sportaanbieders om de kwaliteit van het sportaanbod te verbeteren, te vernieuwen of aan te passen aan de wensen van huidige en potentiële deelnemers.

Beperkt innovatief vermogen

Het innovatief vermogen van de sportbranche is beperkt. Het vooruit denken en kansen zien als het gaat om de toekomst vormt met name in de verenigingssport een uitdaging. Hoewel met de inzet van vrijwilligers in zowel sporttechnische als bestuurlijke functies veel wordt gerealiseerd, blijft de capaciteit, kwaliteit en vernieuwing sterk afhankelijk van de beschikbare personen. Ook de ledenstructuur vormt een risico voor innovatie. In de basis biedt de ledenstructuur stabiliteit voor een vereniging maar tegelijkertijd kan het flexibiliteit en wendbaarheid bemoeilijken. Meer ruimte voor ondernemerschap en meer betaalde krachten leiden in de sportbranche naar verwachting tot meer innovatie. Maar ook bij de huidige ondernemers in de sportbranche zijn de mogelijkheden beperkt. De financiële marges zijn dikwijls zo klein dat zij weinig kunnen investeren in sociale of technologische vernieuwing. Het is daarnaast de vraag of de sportbranche zich niet te veel richt op het 'laaghangend fruit': de gezonde, sportieve bevolking. De sportbranche heeft prikkels van buiten nodig om sport- en beweegaanbod voor minder vitale groepen tot stand te brengen. Deze prikkels worden nog nauwelijks aan de sportbranche gegeven – niet door de rijksoverheid of gemeenten en ook niet door andere partijen zoals verzekeraars, zorginstellingen of werkgevers.

Behoefte aan professionalisering

In de sportbranche is behoefte aan professionalisering, zowel van de vrijwilligers als van de betaalde krachten in de branche. De professionalisering is noodzaak als de sportbranche maatschappelijke taken wil uitvoeren en met branches wil samenwerken waarin een zeker kwaliteitsniveau wordt gevraagd. De sportbranche organiseert de opleidingen voor trainers, coaches en officials grotendeels in eigen beheer. In andere branches (kinderopvang, onderwijs, zorg) is het veel gebruikelijker om beroepskwalificaties op mbo- en hbo-niveau te vragen waarmee de kwaliteit van de verleende diensten wordt bewaakt. Het verschil in opleidingseisen belemmert de samenwerking tussen sport en deze sectoren.

Onaantrekkelijke arbeidsmarkt

Net als in de cultuursector werken veel mensen vanuit hun passie in de sportbranche. Mensen die een boterham willen verdienen in de sport, knopen vaak verschillende kleine dienstverbanden aan elkaar of vestigen zich als zzp-er. Veel sportinstructeurs behoren net als kunstenaars tot de groep 'werkende armen'. De arbeidsmarkt van

de sport heeft een grote achterstand vergeleken met andere branches op het gebied van arbeidsvoorwaarden (lage salariëring, ongunstige werktijden, ontbreken van loopbaanperspectief en onderwaardering van de beroepen). De cultuur-, recreatie-, kinderopvang- en onderwijsbranche worden ondersteund door het ministerie van SZW en/of hun vakministerie om de arbeidsmarkt te versterken. Dergelijk beleid is er voor de sportbranche niet.

Topsport

In Nederland sporten kinderen vooral bij sportverenigingen en komen zij al jong bij een specifieke tak van sport terecht. Dit maakt dat zij minder breed hun talenten verkennen. Kinderen in Nederland maken hierdoor mogelijk minder kans op talentherkenning en -ontwikkeling dan de kinderen in Angelsaksische landen, die deelnemen aan het schoolsportsysteem. De focus op de organisatie en financiering van sporten met medaillekansen zorgt weliswaar voor goede resultaten, maar maakt ook dat topsporters en teams buiten de boot vallen. Dit geldt met name voor de niet-Olympische en niet-commerciële sporten en de sporten die niet bij NOC*NSF zijn aangesloten. Ook signaleert de raad dat er onvoldoende samenwerking is tussen de sportbonden en de commerciële sport. Dit is bijvoorbeeld funest voor schaatsers en wielrenners die hun sponsor verliezen; voor hen bestaan geen vangnetfuncties bij de sportbond. Ook bij de deelname aan en organisatie van sportwedstrijden en sportevenementen werken sportbonden en commerciële partners soms onvoldoende samen.

2.3 Verhouding overheid met de sportbranche

Verschillende petten

De overheid heeft ten aanzien van de sport verschillende petten op. Zij maakt niet alleen beleid dat van invloed is op de sportbranche, maar maakt zelf ook onderdeel uit van de branche. De overheid vormt mede het (top)sportaanbod door sportaccommodaties te exploiteren en beschikbaar te stellen, door topsportprogramma's te financieren, door verenigingsondersteuning te bieden en door banen in de sport te bekostigen.

Meer gezichten

De overheid waarmee de sportbranche te maken heeft, kent meerdere gezichten. De wethouder sport kan enthousiast zijn over het organiseren van een sportevenement, maar de gedeputeerde verantwoordelijk voor natuur kan weigeren de vergunning te verlenen. De minister van sport kan een ruime definitie hanteren van sport en bewegen in zijn subsidieregeling, maar de belastingdienst kan tegelijkertijd een smalle definitie hanteren van sport in verband met het te hanteren btw-tarief. Zonder duidelijke definitie kan het gebeuren dat niet de minister of wethouder van sport, maar andere partijen bepalen wat wel en niet 'sport' is. Dat regelgeving vooral afkomstig is van andere beleidsterreinen is zeer herkenbaar in de gehele

vrijetijdssector. Wettelijke eisen worden niet zozeer gesteld aan het sport-, cultuur- of recreatieaanbod, maar aan randvoorwaarden bijvoorbeeld op het gebied van bouwen, milieu, horeca, hygiëne, veiligheid en belastingen. Het verschil tussen grote opgaven op het éne beleidsterrein en enge wettelijke kaders op het andere, verklaart bij de sportbranche maar ook bij de andere branches de behoefte aan coördinatie door het vakministerie.

Onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling

Publieke taken zijn in de sport niet gedefinieerd. Dit biedt sportaanbieders enerzijds veel ruimte om sport te organiseren en te ondernemen, maar het maakt ook dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke overheid en de private sportbranche onduidelijk is. Hetzelfde geldt voor de rolverdeling tussen overheden onderling. Er wordt stilzwijgend uitgegaan van een historisch gegroeide rolverdeling, iets wat ook herkenbaar is in de andere branches in de vrijetijdssetting. Net als in de cultuur financiert de rijksoverheid de 'top' en provincies en gemeenten de 'breedte'. Algemeen gevoel is dat de overheid zich minder met cultuur, sport en recreatie bemoeit omdat dit als hobbymatig (vrijetijdsbesteding) wordt beschouwd. Vanuit het oogpunt dat de overheid de (jongste) jeugd wil ontwikkelen en beschermen, zoals in de kinderopvang en in het onderwijs, is de geringe overheidsbemoeienis met sport, recreatie en cultuur echter weer niet goed te verklaren.

Geen wettelijk kader

Aan branches die erkende publieke taken uitvoeren, stelt de overheid veel hogere eisen dan aan de branches die dat niet doen. Onderwijs en kinderopvang hebben te maken met wetgeving en inspectie, en de cultuurbranche heeft wetgeving op een aantal deelterreinen (bibliotheken, archieven, erfgoed). De overheid stelt echter geen kwaliteitseisen aan het sportaanbod als zodanig of aan de sportopleidingen en kwalificaties voor vrijwilligers en professionals in de sport. Daarmee geeft de overheid eigenlijk aan dat de sport geen echte publieke taak is. Bij het ontbreken van wettelijk kader hebben burgers formeel gezien geen rechten en overheden geen plichten. Waar wettelijk kader ontbreekt is vrije ruimte – maar daardoor ontstaan ook grote lokale verschillen en is er onzekerheid over de toekomst.

Nationaal Sportakkoord

De rijksoverheid heeft recent met andere overheden en branches een reeks akkoorden gesloten. In relatie tot de sportbranche hebben twee akkoorden de meeste raakvlakken, namelijk het Nationaal Sportakkoord en het Preventieakkoord. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft onderzoek gedaan naar de werking van akkoorden en stelt dat zij van waarde zijn in de context van complexe maatschappelijke vraagstukken, politieke versnippering en horizontalisering van de samenleving. Akkoorden helpen bij de agendering van maatschappelijke vraagstukken, het delen van probleemdefinities en het samenwerken tussen partijen.

Idealiter geven de akkoorden een aanzet tot co-creatie, innovatie en vergroting van uitvoeringsmogelijkheden. Wel moet de rijksoverheid oog hebben en houden voor de lokale uitvoerbaarheid. De direct bij akkoorden betrokken partijen hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen en doorzettingsmacht. In het geval van sport hebben bijna alle gemeenten het Nationaal Sportakkoord vertaald in lokale akkoorden. In veel gemeentes heeft afstemming plaatsgevonden van het lokale sportakkoord met ander lokaal beleid dat raakt aan sport en bewegen, onder andere op het gebied van gezondheid en welzijn. Ook de provincies hebben in de nieuwe collegeperiode (2019-2023) – voor het eerst allemaal – aandacht voor sportbeleid. Het Nationaal Sportakkoord – met de opvolging van lokale sportakkoorden – wordt door andere branches genoemd als een goed voorbeeld van een gezamenlijke agenda en een aanzet tot samenwerking. Een akkoord kan echter niet de publieke taken definiëren of een gelijk speelveld creëren. De Raad voor het Openbaar Bestuur verwacht niet dat er in praktijk ten gevolge van de akkoorden wezenlijk iets verandert aan de rol van de overheid.

Governance en transparantie

De brancheorganisaties en koepelorganisatie in de georganiseerde sport worden deels betaald uit contributies van de leden, maar ook gefinancierd door de Nederlandse loterij en door de rijksoverheid. Dit is sterk afwijkend van de situatie in andere branches, waar brancheorganisaties bestaan bij de gratie van de inzet en financiering van hun leden. Het maakt de koepel en in mindere mate ook de bonden in de georganiseerde sport afhankelijk van de overheid, en andersom. Ook zet de verdeling van financiële middelen van de rijksoverheid en de Nederlandse loterij via de sportkoepel de governance in de georganiseerde sport onder druk. De branchevereniging is niet alleen maar ledenorganisatie, maar verdeelt ook het geld onder de leden. Sportorganisaties die geen lid zijn, kunnen geen aanspraak maken op deze middelen. De toetreding van nieuwe leden – die wordt goedgekeurd in de ledenvergadering van zittende leden – wordt belemmerd omdat het budget niet met het aantal nieuwe leden meegroeit. Een bezwaar van de politiek is dat er op de overheidsmiddelen onvoldoende controle is. In de cultuurbranche is transparante financiering geborgd via de cultuurwetgeving en een aantal fondsen.

Kwetsbare financiering

Het ontbreken van wettelijke taken kan de financiering van de sport door de rijksoverheid en gemeenten kwetsbaar maken, vooral in tijden van bezuinigingen of herprioriteringen. De rijksbegroting voor onder andere topsport is de afgelopen tien jaar gegroeid, maar de overheidsuitgaven van gemeenten aan vooral de inrichting van de openbare ruimte zijn gedaald. Sport is naast cultuur en recreatie een van de weinige terreinen in de vrije ruimte van de begroting van overheden. Omdat voor sport geen wettelijke taken zijn vastgelegd, bestaat altijd de mogelijkheid dat overheidsuitgaven voor sport worden verlegd naar andere (wettelijke) prioriteiten. Zo worden momenteel

de financiële tekorten in het sociaal domein als gevaar voor de sport gezien. Ter vergelijking: de overheidsfinanciering voor het onderwijs (publieke taak) en de kinderopvang (semipublieke taak, via inkomensafhankelijke belastingteruggave) is wel zeker. Ook de financiering van NOC*NSF en sportbonden vanuit de kansspelen is afhankelijk van politieke keuzes. Eventuele veranderingen in het kansspelbeleid hebben rechtstreekse gevolgen voor de niet-commerciële topsport.

Gelijk speelveld

Er bestaan verschillende sportaanbieders in de branche en deze hebben verschillende verhoudingen met de overheid. De overheidsondersteuning van sportverenigingen is historisch gegroeid en het sportbeleid van overheden richt zich vooral op deze groep. Veel sportverenigingen maken gebruik van door de overheid beheerde sportaccommodaties met voordelige huurtarieven. Commerciële aanbieders in de sportbranche hebben vaak geen toegang tot deze accommodaties van de overheid of betalen veel hogere tarieven. Ook worden ze in veel mindere mate betrokken bij het overheidsbeleid, al lijkt hier in de ontwikkeling van de lokale sportakkoorden meer ruimte voor te komen. Gelet op de kaders van het mededingingsrecht van de Europese Unie (EU), waaronder de Wet markt en overheid, zal de overheid in principe een gelijk speelveld voor sportaanbieders moeten creëren of anders legitimeren waarom zij bepaalde organisatievormen van sport wel en andere niet ondersteunt. Voor het mededingingsrecht zijn namelijk zowel sportverenigingen als commerciële aanbieders te kenmerken als 'ondernemingen'. Via een verklaring van sport als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is in veel gemeentes bepaald dat de exploitatie van sportaccommodaties plaatsvindt in het algemeen belang, waardoor het vraagstuk rondom mededinging is afgehandeld binnen de wettelijke mogelijkheden. De financiële situatie voor de huurders van die accommodaties (vaak sportverenigingen) is daarmee geholpen. De vraag naar een gelijk speelveld voor sportaanbieders die niet van gemeentelijke accommodaties gebruik maken, blijft echter onbeantwoord.

EU-beleid en de Wet markt en overheid

De afspraken tussen de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU) zijn vastgelegd in verdragen. Sport werd voor het eerst genoemd in het Verdrag van Lissabon. Daarnaast is Europese regelgeving op tal van andere terreinen van invloed op het sportbeleid in Nederland. Enkele voorbeelden hiervan zijn mededingingsrecht, de btw-vrijstelling, mediabeleid en regels ten aanzien van vrij verkeer. De Europese Unie (EU) is nog weinig actief op het gebied van sport, maar het beleid ter bevordering van de vrije markt en het streven naar een gelijk speelveld voor alle marktpartijen in de lidstaten is ook van toepassing op de sportbranche. De Wet markt en overheid, die is afgeleid van de Europese mededingingswet, dwingt de nationale en lokale overheden tot het verduidelijken van de eigen positie ten opzichte van de sportbranche. Overheden zullen in principe een gelijk speelveld moeten creëren voor sportaanbieders en in het geval van overheidsfinanciering een uitzonderingspositie moeten toekennen aan wat zij 'diensten van algemeen economisch belang' achten.

3. Waarschijnlijkheid

In het vorige hoofdstuk heeft de NLsportraad de werkelijkheid beschreven: de organisatie en financiering van de sport, inclusief de sterke en zwakke kanten. In dit hoofdstuk gaat de NLsportraad in op de waarschijnlijkheid: welke economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen raken de sportbranche? En hoe gaat de sportbranche hiermee om? In paragraaf 3.1 worden de ontwikkelingen beschreven die als een kans of een bedreiging voor de sportbranche worden gezien. In paragraaf 3.2 wordt een inschatting gemaakt hoe de huidige sportbranche en de overheid met deze kansen en bedreigingen zullen omgaan.

3.1 Externe ontwikkelingen

3.1.1 Kansen voor de sportbranche

Demografische ontwikkelingen

De bevolking neemt de komende jaren toe. In 2030 wonen er naar verwachting 18,5 miljoen mensen in Nederland. Dit is met name te danken aan het positieve saldo van de migratiestroom. Ook de vergrijzing in Nederland zet verder door. Het aantal 65- tot 80-jarigen is in 2030 gegroeid tot 3 miljoen en het aantal 80-plussers stijgt met 50% tot 1,2 miljoen. De prognoses voor de volksgezondheid zijn niet onverdeeld positief: het percentage volwassenen met overgewicht stijgt evenals het aandeel met een chronische aandoening. Bij ongewijzigd beleid stijgen de reële zorguitgaven (exclusief prijsontwikkelingen) tot 174 miljard euro in 2040, wat een verdubbeling is ten opzichte van 2015. Ook worden de gezondheidsverschillen op basis van opleiding en inkomen groter.

De bevolkingsgroei in algemene zin biedt kansen voor sportaanbieders: de markt van (potentiële) sporters en sportfans groeit. Ook de vergrijzing biedt kansen; 'jonge' ouderen zijn in Nederland relatief rijk en actief en ouderen zijn ook een belangrijke doelgroep bij het volgen van sport via de (traditionele) media. Echter, de vraag naar sport verandert onder invloed van de demografische ontwikkelingen. Voor sportaanbieders die hiermee niet (tijdig) kunnen omgaan leveren deze ontwikkelingen een bedreiging op.

Volksgezondheid

Onvoldoende bewegen en te veel zitten vormen sinds tien jaar een groeiende pandemie van inactiviteit, die leidt tot toenemende maatschappelijke kosten en tot zorgkosten door diverse ziekten die hieraan gerelateerd zijn. Omgekeerd gesteld kunnen voldoende sporten en bewegen leiden tot meer maatschappelijke

participatie, arbeidsproductiviteit, gezondheid, betere onderwijsprestaties en een hogere levensverwachting. De noodzaak van voldoende sport en bewegen voor de gezondheid wordt in toenemende mate onderkend door de samenleving en door de overheid. Het gezondheidsbewustzijn van de bevolking groeit en de politiek wil de zorgkosten terugdringen. De sportbranche kan op deze ontwikkeling meeliften mits de branche – wederom – in staat is een antwoord te geven op de veranderende vraag. De sportbranche zal in staat moeten zijn om op een verantwoorde manier beweegaanbod aan te bieden, ook aan het deel van de bevolking dat niet fit en gezond is.

Technologische ontwikkelingen

Technologische innovatie is altijd een kracht van verandering in de samenleving geweest. Diverse technieken worden in verband gebracht met industriële revoluties en daarmee met de overgang van de ene naar de andere samenleving. De aanname is dat we momenteel ook in een overgang naar de informatiesamenleving zitten, waarbij een steeds breder scala aan technologieën een steeds bredere toepassing krijgen. Technologische ontwikkelingen maken ook in de sport steeds meer opgang: in de vorm van activity trackers en smart watches, virtual en augmented reality, robotisering, gamification en e-sports, e-health en personalized medicine, digitalisering en de verzameling van (big) data. Ook bij topsport wordt (medische) technologie toegepast met oog op prestatieverbetering, met daarbij de vraag wat ethisch en verantwoord is voor de gezondheid.

Technologische ontwikkelingen bieden kansen voor sportaanbieders die hiermee weten om te gaan en vormen een bedreiging voor hen die de ontwikkelingen niet kunnen bijhouden. Nationaal en internationaal nemen grote (sport)bedrijven en mediapartijen het voortouw om sportconsumenten via nieuwe technologieën voor sport te interesseren en aan zich te binden. Hiermee ontstaan nieuwe businessmodellen. Zo heeft de commerciële topsport e-sports geïntegreerd in de fysieke sport (voetbal, Formule1) om een groter bereik onder jongeren en nieuwe sponsoren te trekken.

Technologische ontwikkelingen zullen ook bepalend worden voor de wijze waarop de sport zich nu en in de toekomst organiseert. Door de introductie van sociale media kunnen mensen zich gemakkelijker in andere (informele) verbanden organiseren dan voorheen. Ook virtuele sportverbanden zijn in opkomst, zoals tijdens de coronacrisis. Deze trend zet naar verwachting de komende jaren door en biedt kansen aan sportaanbieders die hierop inspelen.

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

De visie van de overheid op hoe het beste voor het land en haar bevolking 'gezorgd' kan worden, is in de loop der decennia veranderd. Na de verzorgingsstaat heeft marktwerking zijn intrede gedaan. Thans zet de rijksoverheid in op decentralisering enerzijds en publiek-private samenwerking anderzijds, veelal via akkoorden.

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op sport betreffen niet alleen het sportbeleid zelf; ook het beleid op andere terreinen raakt de sportbranche. Dit brengt kansen en bedreigingen met zich mee. Kansen zijn er volop als de kracht van sport beter wordt benut: behalve voor welzijn, gezondheid en zorg ook bijvoorbeeld voor onderwijs, kinderopvang, duurzaamheid, economie en diplomatie. Hiervoor is lokale samenwerking tussen sportaanbieders en organisaties uit de genoemde sectoren van belang. Aan deze samenwerking zullen (kwaliteits)eisen worden gesteld die door de sportbranche als een bedreiging worden gezien, maar die tegelijkertijd ook een impuls kunnen gegeven aan de professionalisering en versterking van de arbeidsmarkt van de sportbranche. Een andere ontwikkeling kan zijn dat de politiek besluit professioneel sport- en beweegaanbod te implementeren in andere sectoren: naschoolse sportactiviteiten tijdens de verlengde schooldag, sport op de naschoolse opvang, bewegen in de fysiotherapiepraktijk of in zorginstellingen. Dit aanbod bevindt zich buiten de vrijetijdssetting en wordt betaald uit andere budgetten dan sport. Als dit aanbod een aanvulling is op het aanbod van de sportbranche of als de sportbranche dit aanbod mag leveren, dan is er sprake van een kans. Wordt dit aanbod concurrerend, dan is het een bedreiging.

3.1.2 Bedreigingen voor de sportbranche

Economische ontwikkelingen

Ten gevolge van de coronacrisis wordt een diepe economische recessie verwacht. Hoe dit gaat uitpakken voor Nederland is mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de financiële sector, het bedrijfsleven en de ontwikkelingen in het buitenland. Ook de gevolgen voor de sportbranche zijn nog onzeker. In het verleden zijn uitgaven aan breedtesport relatief ongevoelig gebleken voor economische schommelingen, zowel in tijden van recessie als bij een aantrekkende economie. Of deze stelling houdbaar is bij de komende recessie, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Vóór de coronacrisis verwachten experts een lichte daling van de verenigingssport en een lichte groei van de commerciële sport omdat vooral het ondernemende deel van de sportbranche in staat wordt geacht in te springen op de bevolkingsgroei en de vergrijzing. Dit zou betekenen dat ook de werkgelegenheid en sporteconomie (in absolute zin) licht groeien. In het algemeen staat de groei van de werkgelegenheid in de sportbranche onder druk door de algehele afnemende groei van het arbeidsaanbod en de sterke vraag naar personeel in onder andere de zorg-, de onderwijs- en de kinderopvangsector. Dit is een bedreiging voor de sportbranche, omdat deze niet in staat is met andere branches te concurreren in arbeidsvoorwaarden. Kansen op aantrekkelijke banen zijn er volgens experts alleen als de sportbranche samenwerkt mét die andere sectoren (onderwijs, kinderopvang, recreatie) en geen 'verkokerde' concurrentie aangaat.

Sociaal-culturele ontwikkelingen

In het aantal uren verplichte en vrije tijd van de Nederlandse bevolking als geheel is in de afgelopen tien jaar weinig veranderd, ook niet door toedoen van de '24-uurs-economie'. Nederlanders hechten aan hun vrije tijd en in geen ander land was de vrijetijdseconomie (tot de coronacrisis) zo uitgebreid. Wel zijn er verschuivingen in de vrijetijdsbesteding en veranderingen voor specifieke groepen zichtbaar. Een mogelijke bedreiging voor de sportdeelname en sportbeleving is de concurrentie van met name mediagebruik en (in toenemende mate) de mantelzorg. Ook de afnemende vrije tijd onder ouders leidt er mogelijk toe dat zij minder zelf sporten maar ook minder tijd hebben om hun kinderen naar sport te brengen en om vrijwilligerswerk in de sport te doen.

Al decennialang wordt beschreven dat de sociale cohesie lijkt af te nemen ten gevolge van de wens tot flexibilisering of individualisering, die versterkt wordt door de trend van digitalisering. Vooral voor de verenigingssport zou dit een bedreiging kunnen zijn, met name door de afnemende belangstelling voor vrijwilligerswerk zoals het besturen van de vereniging. Flexibilisering is niet per definitie bedreigend, zeker niet voor sportaanbieders die hiermee weten om te gaan. Er ontstaan ook kansen op nieuwe, informele structuren en nieuwe verdienmodellen gericht op de 'los-vaste' sporter of voor product- of data-gedreven ondernemers.

Het integriteitsbewustzijn in de samenleving neemt mondiaal en nationaal toe. Diverse sectoren hebben meldpunten voor integriteitskwesties en er worden meer meldingen gedaan dan ooit. Het toenemend integriteitsbewustzijn is ook zichtbaar in de sport. Net als in andere branches eist de maatschappij dat de sport schoon schip maakt: op het gebied van governance, doping, fraude, seksuele intimidatie, racisme. Ook eisen op het gebied van veiligheid, hygiëne, roken en alcohol zullen naar verwachting toenemen. Integriteit wordt door experts niet gezien als een kans of een bedreiging, maar als een voorwaarde voor een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sport. Zonder maatregelen die de integriteit borgen, zullen sponsors en overheden mogelijk hun handen van de sport aftrekken en wordt met name de topsport, waarin incidenten onder een vergrootglas liggen, kwetsbaar.

Ruimtelijke ontwikkelingen

In Nederland is sprake van verstedelijking enerzijds, met dichtere bebouwing en een hogere bevolkingsdichtheid tot gevolg, en demografische krimp in plattelands- en grensgebieden anderzijds, waar de bevolking gemiddeld ouder wordt omdat jongeren wegtrekken. In verstedelijkte gebieden concurreert sport in toenemende mate met andere functies om dezelfde vierkante meters. Verstedelijking en krimp leiden tot vraagstukken rondom afzetmarkt en voorzieningen die nu al zichtbaar zijn. In de krimpgebieden is voldoende ruimte maar niet genoeg markt, en in de verstedelijkte gebieden voldoende markt maar niet genoeg ruimte. De fysieke afstand van burgers naar de sportaccommodaties neemt in beide gevallen toe.

In de ruimtelijke ordening wordt soms te weinig rekening gehouden met sportvoorzieningen en mogelijkheden om in de woonwijk te sporten en te bewegen: grote sportaccommodaties worden steeds meer gepland aan de buitenranden van de stad en in nieuwe wijken worden onvoldoende sport- en beweegvoorzieningen ingetekend. Daarnaast dalen de overheidsuitgaven aan de inrichting van de openbare ruimte.

Milieu

Als de uitstoot van broeikasgassen in hetzelfde tempo doorgaat, wordt het steeds warmer op aarde, wat gevolgen heeft voor mens, natuur en milieu. Het weer kan vaker extreem worden: er komen meer stortregens, zware stormen én langere droge en hete perioden. Het veranderende klimaat kan nadelig zijn voor onze gezondheid en bijvoorbeeld zorgen voor luchtwegproblemen. De klimaatverandering en de urgentie om te verduurzamen gaan niet aan de sportbranche voorbij. Dit kan directe gevolgen hebben voor sportbeoefening, zoals de onmogelijkheid om op natuurijs te schaatsen. Maar ook zullen forse investeringen in de bouw en renovatie van sportaccommodaties noodzakelijk zijn om deze duurzaam en energieneutraal te krijgen.

Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Hoewel de maatschappelijke waarde van sport wordt onderkend, worden de raakvlakken van sport met andere beleidsterreinen nog onvoldoende benut. Zo is de sportbranche onvoldoende aangesloten bij het *Nationaal Preventieakkoord*. Ook in de zorg laten de spelregels nog niet toe dat partijen een structurele rol kunnen nemen om mensen meer aan het sporten en bewegen te krijgen. Met name de rol van verzekeraars (zorg en arbeid) is daarin cruciaal en de mogelijkheden om voor verzekerden vervolgens samen te werken met (gespecialiseerde) sportaanbieders.

Er zijn zorgen of (lokale) overheden voldoende budget hebben om een aantal belangrijke ontwikkelingen in de sport te faciliteren. Dat zal allereerst de facilitering van de basisinfrastructuur zijn na de coronacrisis. Sowieso zijn de komende periode forse investeringen nodig in de bouw, renovatie en verduurzaming van (afgeschreven) sportaccommodaties. Maar op de langere termijn zullen overheden ook oog moeten hebben voor de demografische ontwikkelingen zoals bevolkingsgroei of -krimp, de vergrijzing en kwetsbare groepen.

3.2 Strategische vraagstukken

In deze paragraaf maakt de NLsportraad een inschatting van hoe sportbranche en overheid op de externe ontwikkelingen zullen reageren. De confrontatie tussen de kansen en bedreigingen enerzijds en de sterktes en de zwaktes van de branche en overheid anderzijds brengt een aantal strategische vraagstukken aan het licht.

3.2.1 Mogelijke reactie van de sportbranche

Omgaan met externe ontwikkelingen

De NLsportraad heeft twijfels of de sportbranche overall voldoende rekening houdt met de kansen en bedreigingen voor de branche. Veel sportaanbieders houden zich bezig met (over)leven in het hier en nu. De kansen die er (nu al) zijn, worden (nog) niet voldoende aangegrepen. Heel veel van de externe ontwikkelingen vormen een kans als de sportbranche de ontwikkeling naar zijn hand weet te zetten, maar een bedreiging als de sportbranche met de ontwikkeling niet weet om te gaan.
Er komen grote maatschappelijke opgaven aan waarvan onomstotelijk vaststaat dat de sportbranche hiermee te maken krijgt: de vergrijzing en de gevolgen voor volksgezondheid en zorg, de economische recessie na de coronacrisis, ruimtegebrek in verstedelijkte gebieden en voorzieningenvraagstukken in krimpgebieden, klimaatverandering en de noodzakelijke verduurzaming en de digitalisering en flexibilisering van de samenleving. Tegelijkertijd kan de sportbranche ook een rol spelen om dezelfde vraagstukken te helpen oplossen.

Gelijkblijvend beleid

Sportaanbieders in de sportbranche kunnen ervoor kiezen om te blijven bij hun business as usual zoals de sportcompetitie voor de jeugd verzorgen of fitness en ontspanning aanbieden aan volwassenen die zelf de weg naar het sport- en beweegaanbod weten te vinden. De huidige basisinfrastructuur met het huidige sport- en beweegaanbod is een groot goed. Als alles bij het oude blijft, is het wel waarschijnlijk dat het marktaandeel van de verenigingssport en wellicht ook de commerciële sport zal afnemen. Dit is vooral gerelateerd aan de vergrijzing. Gelijkblijvend beleid zal ook de trend dat jongeren hun sport vaarwel zeggen, niet keren. Volwassenen en ouderen zullen meer ongeorganiseerd gaan sporten en bewegen dan wel inactief blijven of worden. Zonder veranderingen zal de sportbranche dan ook in mindere mate een bijdrage leveren aan prangende maatschappelijke opgaven waaronder het aanleren van een actieve leefstijl en het vitaal houden van de ouder wordende bevolking.

Ondernemerschap en maatschappelijke oriëntatie

In reactie op de externe ontwikkelingen gaat het er allereerst om dat de sportbranche een goede marktoriëntatie of maatschappelijke oriëntatie houdt en het sport- en

beweegaanbod tijdig weet aan te passen aan de nieuwe behoeften. Niet de gehele sportbranche is hiertoe in staat en niet de gehele sportbranche hoeft hiertoe in staat te zijn. Maar partijen die dat wel willen, kunnen met meer ondernemerschap mogelijk wel beter inspelen op de vraag. Ondernemende sportaanbieders kunnen van technologische ontwikkelingen profiteren en nieuwe verdienmodellen ontwikkelen die aansluiten bij de flexibilisering. Ook vanuit maatschappelijk perspectief zullen sportaanbieders hun sport- en beweegaanbod aanpassen, bijvoorbeeld door rekening te houden met de vergrijzing. Tegelijkertijd is het voorspelbaar dat de sportbranche zich niet vanzelf zal richten op de meest kwetsbare groepen omdat hiervoor kennis en vaardigheden ontbreken, dan wel omdat dit te arbeidsintensief en niet rendabel is. Denk daarbij aan sport voor mensen met een laag inkomen, ouderen met een beperkte mobiliteit en mensen met een beperking of chronische ziekte. Ook in bepaalde lokale situaties, zoals in verstedelijkte gebieden of krimpgebieden, kan een mismatch ontstaan tussen vraag en aanbod en is het de vraag wie dan de handschoen oppakt.

Noodzaak voor vernieuwing

De inschatting van de NLsportraad is dat een deel van de sportbranche de focus zal houden op het huidige sport- en beweegaanbod, dat een kleiner deel van de sportbranche op eigen kracht nieuwe markten zal aanboren en dat een groot deel van de sportaanbieders dat wel wil, maar (nog) niet kan. Voor dat deel van de sportbranche is het de vraag of het lukt om het sport- en beweegaanbod te vernieuwen en de noodzakelijke samenwerking aan te gaan met andere branches zoals het onderwijs, de kinderopvang en de zorg. De uitgangspositie hiervoor is niet gunstig: er zijn onvoldoende financiële reserves in de sportbranche, de kwaliteitseisen en het opleidingsniveau matchen niet met andere branches, waardoor de samenwerking wordt belemmerd, en er zijn te weinig betaalde professionals in de sportbranche om zich met de marktoriëntatie en vernieuwing bezig te houden.

Prijselasticiteit

Meer betaalde banen in de sport met een hoger opleidingsniveau en betere arbeidsvoorwaarden maken sport duurder. Dit roept ontegenzeggelijk de vraag op wie dat gaat betalen. Er is mogelijk een relatie tussen de lage prijs die de consument betaalt voor sportbeoefening en de beperkte mogelijkheden om de arbeidsmarkt van de sportbranche verder te ontwikkelen. Nederlanders zijn eraan gewend geraakt dat sport relatief goedkoop is en betalen dikwijls niet de kostprijs voor hun contributie of ticket. Hoewel de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de sport – met name de verenigingssport – een sterk punt van de sector is, constateren experts en stakeholders ook dat dit het innovatievermogen en de economische potentie van de branche belemmert. Over prijselasticiteit is helaas nog onvoldoende bekend (zie Verkenning prijselasticiteit), maar er zijn signalen dat de vraag naar sport inelastisch is. Dat zou betekenen dat de prijs van sport waarschijnlijk (iets) omhoog kan, waarmee meer investeringen mogelijk zijn in professionalisering en innovatie van de sport.

3.2.2 Mogelijke reactie van de overheid

Gelijkblijvend beleid

Tot nu toe heeft de overheid de sport vooral behandeld als vrije markt. Hoewel de maatschappelijke waarde van sport wordt onderkend, zijn geen publieke taken benoemd en is sport niet in wetgeving verankerd. Ook wordt nauwelijks beleid gevoerd om de sportbranche als zodanig te versterken (opleidingen, arbeidsmarkt, brancheorganisatie). Tegelijkertijd verwacht de overheid wel een bijdrage van de branche aan tal van maatschappelijke opgaven. Het is de vraag of de branche aan die verwachtingen kan blijven voldoen gelet op de externe ontwikkelingen. De prestaties van de sportbranche zullen bij gelijkblijvend beleid eerder minder dan meer worden.

Overheidsbemoeienis

Een mogelijke reactie op de confrontatie tussen kansen en bedreigingen enerzijds en de sterktes en zwaktes van de branche anderzijds is dat de overheid haar bemoeienis met de branche zal intensiveren. Overheidsbemoeienis kan de sportbranche versterken, de maatschappelijke oriëntatie van de branche vergroten en vernieuwing stimuleren. De uitvoering kan komen van de overheid zelf en/of van partijen die hiervoor door de overheid worden aangewezen, zoals verzekeraars. Veel hangt af van de vraag of de overheid bereid is een andere koers te varen en of de overheid hierin integraal optreedt.

Versterking maatschappelijke waarde van sport

Raakvlakken met andere beleidsterreinen bieden de sportbranche grote kansen. Met een betere benutting van raakvlakken tussen sport en andere sectoren wordt de maatschappelijke waarde van sport verder versterkt. Investeringen in sport en bewegen leveren bovendien een hoog rendement. Het tij lijkt gunstig om sport en bewegen een plek te geven in het beleid op andere terreinen. Dat voldoende bewegen een positief effect heeft op de gezondheid, is bijvoorbeeld onomstreden. De coronacrisis heeft meer dan ooit duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om een fitte bevolking te hebben. De maatschappelijke waarde van sport is een sterk argument voor overheidsbemoeienis, niet alleen in woord, maar ook in gebaar.

Sport systematisch mogelijk maken

Er is (in potentie) een grote behoefte aan sport- en beweegaanbod voor scholen, naschoolse opvang, zorginstellingen en bedrijven. De sportbranche zou in samenwerking met deze branches in deze behoefte kunnen voorzien. Echter, dit betekent dat er hogere kwaliteitseisen aan de sport worden gesteld: bijvoorbeeld pedagogische eisen voor samenwerking met het onderwijs en de kinderopvang, of eisen vanuit de zorg voor de begeleiding van kwetsbare groepen. Dit vraagt allereerst om een impuls van de overheid aan de professionalisering van de sport. Er is een impuls nodig voor het opleidingsniveau in de sportbranche en voor een volwassen, aantrekkelijke arbeidsmarkt. Wellicht zijn daarnaast ook wettelijke eisen nodig voor de kwaliteit van de sport. Dit vraagt om gezamenlijke visievorming en samenwerking binnen de gehele branche – branche*onderdelen* hebben hiervoor onvoldoende

massa – en om ondersteuning van de overheid. Daarnaast is het aan de overheid om de samenwerking van sport met andere sectoren systematisch mogelijk te maken via wetgeving, stelsels en financiering op andere terreinen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet publieke gezondheid, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg en het Onderwijscurriculum. Voor de aanpassing van deze kaders is de overheid aan zet. Sport systematisch mogelijk maken vraagt van branche en overheid een grote omslag in denken en doen.

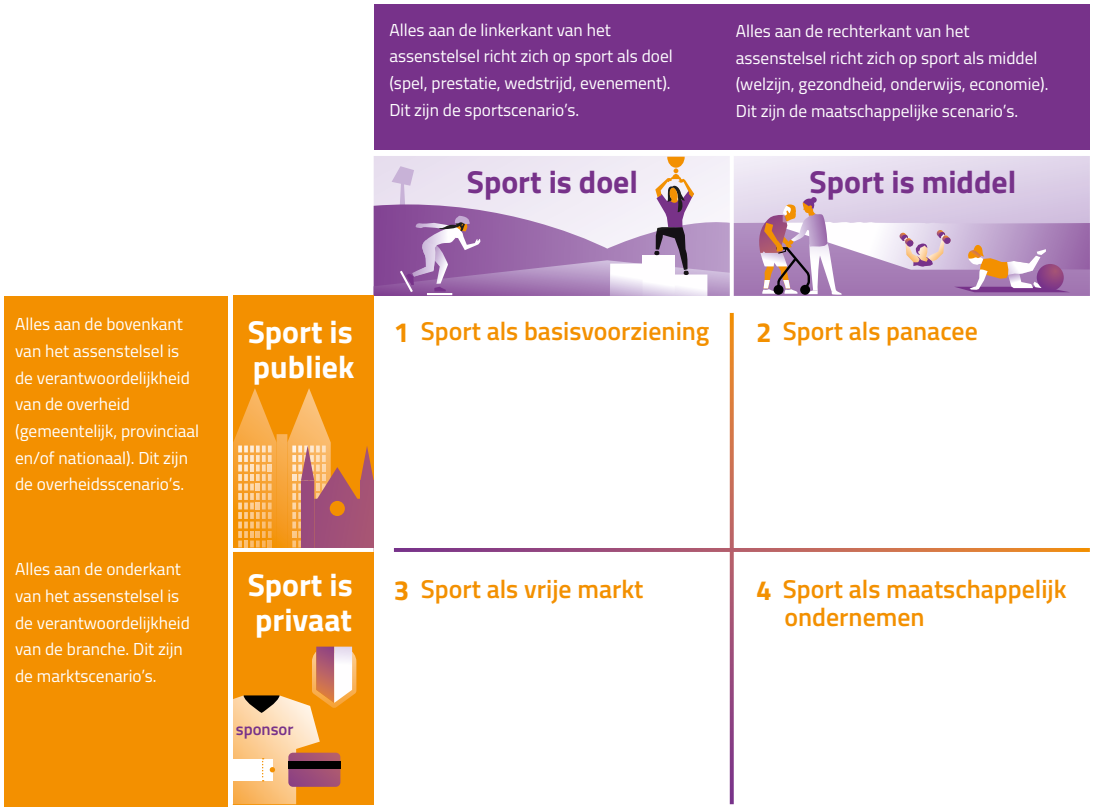
4. Wenselijkheid

De partners van het Nationaal Sportakkoord hebben de NLsportraad gevraagd om verschillende scenario's te schetsen voor een toekomstbestendige organisatie en financiering van de sport. Daarvoor heeft de NLsportraad zich eerst toegelegd op het maken van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de sportbranche (hoofdstuk 2). Daarna heeft de NLsportraad de externe ontwikkelingen voor de sportbranche in kaart gebracht en een inschatting gemaakt van hoe de huidige sportbranche – en de overheid – met deze ontwikkelingen zullen omgaan (hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk zet de NLsportraad de scenario's uiteen die de raad heeft ontwikkeld voor een toekomstbestendige sport. Met scenario's worden beleidsscenario's bedoeld waarin duidelijk wordt welk handelingsperspectief de beleidsverantwoordelijke partijen – de sportbranche en de overheid – kunnen kiezen.

4.1 Beleidsscenario's voor de toekomst

Assenstelsel

Om een de keuze voor verschillende handelingsperspectieven te verduidelijken, heeft de NLsportraad gebruik gemaakt van een assenstelsel om de beleidsscenario's te ordenen.



X-as: doel-middel

De x-as loopt (van links naar rechts) van 'sport als doel' naar 'sport als middel'. Deze as stelt de intrinsieke waarde van sport tegenover de extrinsieke waarden. Helemaal links op de x-as staat sport centraal vanwege de sport zelf (zoals ook gebruikelijk in de kunsten: l'art pour l'art): omdat mensen het leuk vinden om aan sport te doen, om sportprestaties te leveren en om sport te volgen. Helemaal rechts op de x-as wordt sport vooral ingezet als middel om bij te dragen aan andere maatschappelijke doelen: gezondheid, welzijn, onderwijs, integratie, economie, enzovoorts.

Y-as: publiek-privaat

De y-as loopt (van boven naar beneden) van 'publiek' naar 'privaat'. Deze as stelt de overheid tegenover de markt. Bovenaan de y-as wordt sport gezien als publieke taak en als verantwoordelijkheid van de overheid. Beneden aan de y-as wordt sport gezien als de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Van boven naar beneden neemt de overheidsbemoeienis af.

Vier kwadranten

Met het gebruik van de twee assen ontstaan vier kwadranten. Ieder kwadrant is door de NLsportraad uitgewerkt tot een mogelijk beleidsscenario waarin keuzes besloten zijn voor de toekomstige organisatie en financiering van de sport: keuzes van de branche en keuzes van de overheid. De scenario's zijn zwart-wit geformuleerd om de denkrichtingen duidelijk van elkaar te onderscheiden. Tussen deze extremen zijn uiteraard diverse tinten grijs mogelijk.

Keuze assen

De raad heeft voor de assen publiek-privaat en doel-middel gekozen om terugkerende discussies in de sportbranche te kunnen duiden.

Doel-middel

De discussie over de intrinsieke en extrinsieke waarden van sport wordt al lang gevoerd. Deze discussie is gelieerd aan de maatschappelijke waarde van de sport, de kansen van sport op andere beleidsterreinen en de legitimatie van overheidsinvesteringen in de sport vanuit sportbudget én andere budgetten. Sport heeft waarde in zichzelf en dit kan voldoende reden zijn om de sportinfrastructuur te onderhouden. Toch wordt dit in overheidsdocumenten zelden zo opgeschreven. In toenemende mate vraagt de samenleving om het integraal oplossen van brede problematiek, waarbij ook voor sport en bewegen een rol is weggelegd. De vraag is in hoeverre de sportbranche maatschappelijk kan en wil ondernemen en in hoeverre overheden hierop aansturen. Onderliggende vraag is welke legitimatie nodig is voor overheidsbemoeienis met sport, vanuit welk beleidskader en welke begroting dit gebeurt en welke eisen en voorwaarden daaruit vervolgens voortvloeien voor de sportbranche.

Publiek-privaat

Veel andere vraagstukken gaan over de verhouding tussen sportbranche en overheid. Zowel de rol van de sportbranche als die van de overheid (in relatie tot sportbeleid) staan onder voortdurende discussie. Bij de sportbranche gaat het om sportverenigingen (burgerinitiatieven) en om andere, vaak commerciële sportaanbieders (bedrijven); bij de overheid om gemeenten, provincies en rijksoverheid. In de kwalitatieve analyse noemt de NLsportraad de rolverdeling 'diffuus'. Er zijn geen publieke taken gedefinieerd en rollen voor de sportbranche en de overheid zijn niet herleidbaar aan wettelijke kaders. Zowel de sportaanbieders als de overheden opereren in de vrije ruimte. In principe kan ieder kabinet, provinciaal of gemeentelijk bestuur de eigen rol en de verwachtingen ten opzichte van de branche opnieuw definiëren. Wel zullen overheden en sportbranche in de nabije toekomst meer rekening moeten houden met het Europese beleid dat ook vraagt om de verhoudingen tussen markt en overheid te reguleren.

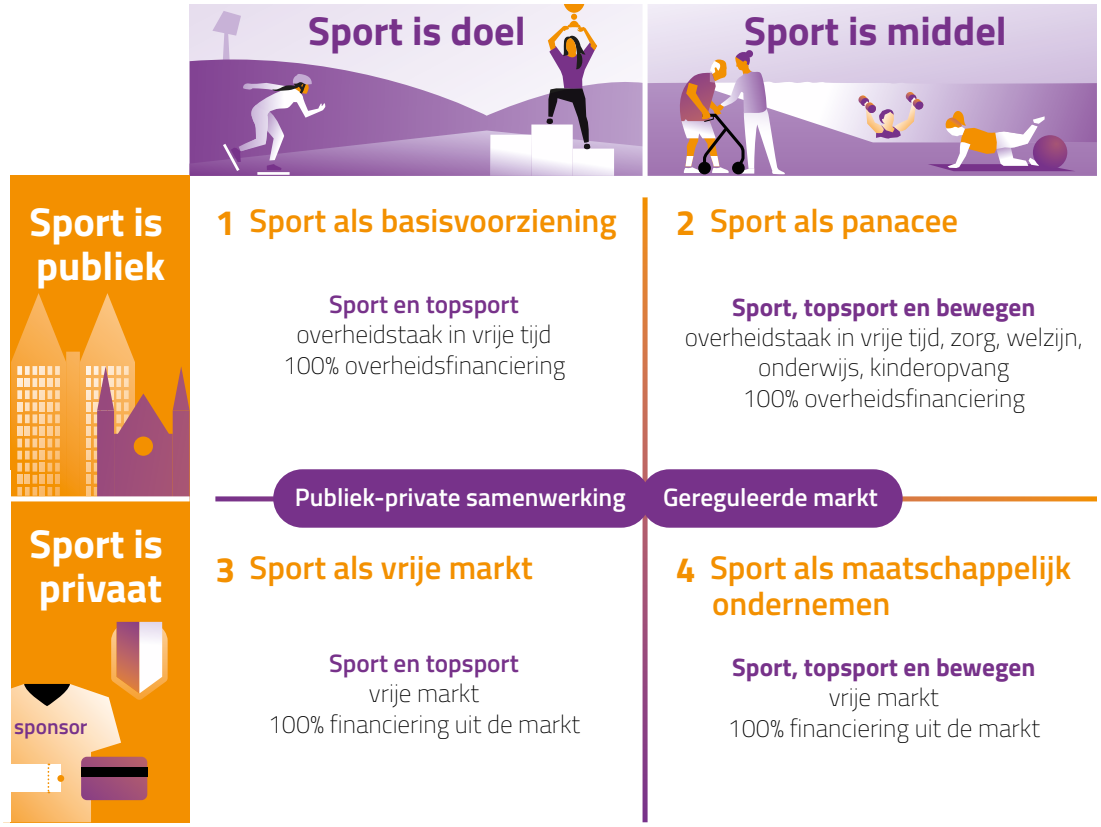
4.2 Vier beleidsscenario's

In deze paragraaf geeft de NLsportraad een schets van vier mogelijke beleidsscenario's gebaseerd op het assenstelsel (paragraaf 4.1). De vier beleidsscenario's zijn in extremis geformuleerd en dienen allereerst om een goede discussie los te maken. De extreem geformuleerde scenario's zijn niet 1:1 van toepassing op de huidige werkelijkheid. Ook is het niet de bedoeling om één van deze scenario's te kiezen. Er zijn vele middenscenario's mogelijk of scenario's waarin elementen uit de scenario's worden gecombineerd.

De NLsportraad beschrijft vier beleidsscenario's:

1. **Sport als basisvoorziening** – sport als doel van het sportbeleid, publiek georganiseerd;
2. **Sport als panacee** – sport als middel voor het sportbeleid én het beleid op andere terreinen, publiek georganiseerd;
3. **Sport als vrije markt** – sport als doel van de sportbranche, privaat georganiseerd;
4. **Sport als maatschappelijk ondernemen** – sport als middel voor de sportbranche én voor andere branches, privaat georganiseerd.

De beleidsscenario's variëren dus enerzijds in de mate waarin de overheid het voortouw neemt of het initiatief aan de sportbranche laat en anderzijds in het doel dat met sport wordt nagestreefd. Gelet op de rolverdeling zijn 'sport als basisvoorziening' en 'sport als panacee' de overheidsscenario's; 'sport als vrije markt' en 'sport als maatschappelijk ondernemen' zijn de marktscenario's. Gelet op het doel zijn 'sport als basisvoorziening' en 'sport als vrije markt' de sportscenario's; 'sport als panacee' en 'sport als maatschappelijk ondernemen' zijn de maatschappelijke scenario's.



De beleidsscenario's zijn extreem geformuleerd. De verschillen maken het onderscheid tussen de scenario's duidelijker en daarmee ook tussen de visie en taken van sportbranche en overheid. De extreme scenario's voeden de discussie over de toekomst van de sportbranche. Uiteraard zijn er middenscenario's mogelijk: bijvoorbeeld als er sprake is van een 'gereguleerde markt' zoals bij de kinderopvang. In dat geval wordt een publieke taak door ondernemers uitgevoerd, maar wel op voorwaarden die de overheid stelt. Een ander voorbeeld van een middenscenario is publiek-private samenwerking, waarin publieke en private partijen afspraken maken over gezamenlijke doelen. Het Nationaal Sportakkoord is een voorbeeld van publiek-private samenwerking.

4.2.1 Scenario 1, Sport als basisvoorziening

In het eerste scenario, 'Sport als basisvoorziening', is sport een doel in zichzelf, ziet de overheid hierin een publieke taak en is er sprake van een gereguleerde markt.

De overheid waardeert de sport om de sport zelf ('le sport pour le sport') en vindt het van belang dat iedereen (die dat wil) kan sporten. Overheden gaan ervan uit dat zij de (latente) vraag naar sport goed in beeld hebben en jagen de vraag ook aan; zij stimuleren dat er in het land een echte sportcultuur ontstaat. De rijksoverheid stimuleert sport via campagnes en gemeenten stimuleren dat burgers zoveel mogelijk gebruik maken van sportmogelijkheden.

Aan sport doen en sport beleven zijn in dit scenario basisvoorzieningen waaraan alle burgers kunnen meedoen. Burgers worden verregaand gefaciliteerd: sport is inkomensafhankelijk, goedkoop of zelfs gratis, bijvoorbeeld voor de jeugd omdat de overheid sport een vaste waarde vindt hebben voor hun ontwikkeling. Een andere mogelijkheid is dat de overheid een aantal publieke taken op het gebied van sport vastlegt via andere branches zoals het onderwijs (schoolsportsysteem).

De overheid ziet erop toe dat iedereen sport kan beoefenen in de directe omgeving. De overheid zet actief in op spreidingsbeleid. De kwaliteit van het sportaanbod is hoog vanwege wettelijke eisen: zowel voor recreatieve als prestatiegerichte sport. De sportbranche professionaliseert doordat de rijksoverheid toeziet op kwalificaties en opleidingen en stimuleert dat er meer betaalde banen in de sector worden ingevoerd. De overheid ondersteunt jongeren die via talentontwikkeling doorstromen richting topsport. Topsporters krijgen financiële ondersteuning en begeleiding om te kunnen presteren op het nationale en internationale podium. Het bezoeken van sportwedstrijden is een populair en goedkoop uitje voor veel Nederlanders. Bij de nationale en regionale omroepen en via andere openbare mediakanalen kunnen de verrichtingen van topsporters worden gevolgd.

Kenmerken scenario 1, sport als basisvoorziening

- Sport en topsport zijn een publieke taak en dit is wettelijk vastgelegd. De overheid is verantwoordelijk voor het sportstelsel en zorgt dat iedereen (die dat wil) kan sporten en sport beleven.
- Om iedereen te laten sporten, wordt sport (financieel) laagdrempelig en dichtbij aangeboden.
- De publieke taak wordt uitgevoerd door de sportbranche. De sportbranche produceert het sportaanbod binnen het wettelijke kader dat ook kwaliteitseisen stelt (gereguleerde markt).
- De rijksoverheid stimuleert de totstandkoming van één branche met sportaanbieders, definieert wie sportaanbieders zijn, registreert beroepen en kwalificeert opleidingen. De rijksoverheid geeft een centrale impuls aan professionalisering van de sportbranche en verbetering van de arbeidsmarkt.
- De rijksoverheid en provincies financieren topsport en houden toezicht op de (wettelijke) kwaliteit: topsportprogramma's, topsportaccommodaties, topsportevenementen en topsport in de media. In verband met de planning is hierop centrale regie. Sportbonden voeren de topsportprogramma's uit.
- De gemeenten financieren breedtesport en houden toezicht op de (wettelijke) kwaliteit: sportaccommodaties, sportaanbod en de sportieve inrichting van de openbare ruimte. Regionale afstemming zorgt voor een goede planning. Diverse sportaanbieders zorgen voor het sport- en beweegaanbod.

4.2.2 Scenario 2, Sport als panacee

In dit scenario is sport vooral een middel om andere publieke taken van de overheid mede uit te voeren. Binnen die taken is er sprake van gereguleerd aanbod maar niet per se van een gereguleerde branche.

De overheid waardeert sport niet alleen 'om de sport', maar ook/vooral omdat sport – en bewegen – belangrijk zijn voor welzijn, gezondheid, integratie, re-integratie, ontwikkeling (onderwijs, opvang, jeugdzorg) en daarnaast ook voor de werkgelegenheid, economie, duurzaamheid, mobiliteit, enzovoorts. De overheid is overtuigd van de maatschappelijke waarde van sport en bewegen en heeft de maatschappelijke kosten en baten goed afgewogen. De overheid legt de prioriteit bij sport en bewegen voor groepen die dat het meest nodig hebben.

Om doelen op andere beleidsterreinen te behalen, is voldoende sport- en beweegaanbod uiteraard een voorwaarde. Basisvoorzieningen zijn vanzelfsprekend en worden ondersteund waar nodig, maar de overheid concentreert zich vooral op het surplus dat nodig is om kwetsbare groepen te laten sporten en bewegen. Per beleidsterrein beziet de overheid of sport en bewegen in de betreffende sector moet worden geïmplementeerd (bijvoorbeeld bewegen in zorginstellingen) of dat doelen juist beter worden bereikt door groepen te laten meedoen in de sportbranche (bijvoorbeeld integratie van statushouders). Ook differentieert de overheid tussen sportaanbieders: gezondheidsdoelen kunnen beter worden bereikt via fitnesscentra en voor de aanpak van eenzaamheid kijkt de overheid vooral naar sportverenigingen.

De overheid moedigt in dit scenario mensen sterk aan voldoende te bewegen en te sporten. De openbare ruimte wordt daarvoor beweegvriendelijk gemaakt.
Voor kwetsbare groepen eist de overheid van de sportbranche kwaliteit: aangepast aanbod, veilige accommodaties en professionele begeleiding. Via subsidies, belastingen en/of premies zorgt de overheid ervoor dat sport en bewegen voor de groepen die sport en bewegen het hardst nodig hebben, goedkoop of gratis is.

De overheid zorgt voor voldoende basisvoorzieningen om topsport mogelijk te maken, maar dit heeft niet de focus. Het succes van het topsportbeleid meet de overheid niet af aan het aantal behaalde medailles, maar aan de successen die topsporters boeken op andere terreinen. Topsporters zijn ambassadeurs voor een gezonde en sportieve leefstijl maar ook voor bijvoorbeeld inclusiviteit, tolerantie, burgerschap, vrijwilligerswerk, duurzaamheid, Holland promotie, handel en diplomatie. De maatschappelijke rol van topsporters is een eis in de topsportfinanciering. Sportevenementen worden gefinancierd afhankelijk van de waarde voor de samenleving en hetzelfde geldt voor uitzendingen via de publieke omroepen.

Kenmerken scenario 2, sport als panacee

- Sport en bewegen zijn middelen die worden ingezet om andere overheidsdoelen te bereiken waaronder doelen op het gebied van welzijn, gezondheid, onderwijs en economie.
- Sport- en beweegaanbod wordt door de overheid toegankelijk gemaakt voor specifieke groepen: ouderen en chronisch zieken vanwege welzijn en gezondheid, voor kinderen en jongeren vanwege ontwikkeling/onderwijs, voor mensen met een migratieachtergrond vanwege integratie.
- Op de meest relevante andere beleidsterreinen worden sport en bewegen verankerd in wettelijke kaders en hieruit gefinancierd (Zorgverzekeringswet, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet langdurige zorg, Wet publieke gezondheid, Wet maatschappelijke ondersteuning, enzovoorts).
- Het sport- en beweegaanbod wordt verzorgd door de sportbranche maar wordt daarnaast ook verzorgd in/door andere sectoren: fysiotherapeuten in de zorg, buurtwerkers in het welzijn, vakleerkrachten in het onderwijs, begeleiders in de naschoolse opvang. De grenzen van de sportbranche met andere branches vervagen.
- Het sport- en beweegaanbod moet voldoen aan de kwaliteitseisen uit de genoemde beleidsterreinen en sectoren. De overheid ondersteunt de sportbranche om aan deze kwaliteitseisen te voldoen maar let ook op efficiency: kunnen andere branches het mogelijk beter.
- In de sportbranche ontstaat een tweedeling tussen (vitale) verenigingen en (sociale) ondernemers die 'sport als panacee' kunnen bieden en verenigingen of ondernemers die dit niet kunnen. De sportbranche raakt verdeeld en versnipperd.
- De rijksoverheid en gemeenten financieren (top)sport (ook) vanuit andere beleidsterreinen dan sport. Dit gebeurt vanuit subsidies, maar kan ook via belastingen of premies. Voor de exploitatie van sportaccommodaties en voor sportaanbieders worden deze andere financieringsbronnen een belangrijke inkomstenbron.

4.2.3 Scenario 3, Sport als vrije markt

In dit scenario is sport een doel vanuit een privaat oogpunt en is er sprake van een vrije markt. Mensen vinden sport leuk om intrinsieke redenen en de markt speelt hierop in. Sport regelt zich via vraag en aanbod. De overheid bemoeit zich hier niet of nauwelijks mee en beschouwt sport als een hobby. De sportmarkt is volledig vrij.

Nederlanders die belang hechten aan sport en voldoende middelen hebben, doen mee aan sport en volgen sport. Degenen die een smalle beurs hebben of behoren tot een marktsegment waarvoor geen aanbod is, zijn aangewezen op ongeorganiseerde sport en bewegen in de openbare ruimte – of zijn inactief.

Sportdeelname is mogelijk via commerciële sportaanbieders en via sportverenigingen. Sportverenigingen zien zich genoodzaakt om hun prijzen te verhogen omdat zij marktconforme huurtarieven moeten doorberekenen (de prijs van vrijwilligerswerk is dan nog niet eens inbegrepen). De prijs van verenigingssport zal naar verwachting (gemiddeld) verdubbelen en wordt vrijwel volledig opgehoest door consumenten. Waarschijnlijk gaat de sportbranche krimpen; sportaanbieders die gebruik maken van dure accommodaties, sportaanbieders in dunbevolkte gebieden of takken van sport met een kleine afzetmarkt verdwijnen waarschijnlijk als eerste.

Ook het volgen van topsport wordt veel duurder voor consumenten. De prijzen van tickets voor sportevenementen en sportwedstrijden stijgen, want evenementenorganisatoren moeten (zonder subsidies) meer inkomsten halen uit ticketing en sponsoring. Topsport wordt voornamelijk uitgezonden op betaalkanalen. De amusementswaarde staat centraal. Omdat de Nederlandse afzetmarkt niet groot is, is het aantal sporten en topsporters dat zich in de kijker kan spelen, beperkt. Alleen de commercieel draagkrachtige topsport overleeft en wordt betaald uit een mix van mediarechten, sponsoring, loterijen, ticketing, merchandising en crowdfunding.

Wat sport is, wat de kwaliteit moet zijn van sport en hoe kwaliteitszorg en kan worden doorgevoerd, bepaalt de sportbranche zelf. Kwaliteit wordt wel belangrijk voor de branche omdat consumenten meer gaan eisen voor hun geld en er mogelijk ook consumentenplatforms ontstaan. Aandacht voor kwaliteit en de onderlinge concurrentie daarop leiden mogelijk ook tot meer vernieuwing, verdergaande professionalisering en de invoering van meer betaalde banen. Sportaanbieders in de branche zijn elkaars concurrenten maar zullen elkaar ook opzoeken om samen te overleven, kennis te delen en lobby te voeren. Bij ontstentenis van de overheid wordt de branche op dit punt mogelijk sterker.

Kenmerken scenario 3, sport als vrije markt

- Sport en topsport zijn een private aangelegenheid.
- Sport wordt beoefend door mensen die dat leuk vinden en dat kunnen betalen.
- Sport wordt aangeboden door sportverenigingen en commerciële sportaanbieders die zonder hulp van de overheid hun exploitatie rond kunnen krijgen. Op lokaal niveau worden sportaccommodaties geprivatiseerd of, indien geen rendabele businesscase mogelijk is, gesloten.
- Breedtesport wordt volledig gefinancierd door consumenten. Topsport is afhankelijk van mediarechten, sponsoring, loterijen, ticketing, merchandising en crowdfunding.
- Binnen de sportbranche ontstaat een nog grotere diversiteit aan sportaanbieders. Bij een terugtredende overheid zullen de werkgevers in de branche zich beter organiseren.
- De overheid stelt geen eisen aan de kwaliteit van sport, maar consumenten zullen kwaliteitseisen stellen. Mogelijk leidt dit tot een systeem van kwaliteitszorg en zelfregulering binnen de branche.
- Er is geen overheidsbemoeienis met sport. De overheid stelt geen eisen aan de kwaliteit van sport.
- Wel zijn de overheidsloketten voor de sportbranche open voor opleidingen, arbeidsmarkt en innovatie. Ook worden randvoorwaarden en eisen vanuit andere kaders (veiligheid, milieu, horeca) gesteld die door het bevoegd gezag worden vertaald in vergunningverlening.
- Overheden investeren niet in sport maar verdienen hieraan via leges en belastingen.

4.2.4 Scenario 4, Sport als maatschappelijke ondernemen

In scenario 4 zijn sport en bewegen een middel vanuit een privaat oogpunt in een vrije markt. Aan sport en bewegen kan geld worden verdiend en tegelijkertijd kan worden bijgedragen aan maatschappelijke doelen.

In dit scenario zijn burgers zich bewust van het belang van sporten en bewegen en willen zij ook graag aan sport deelnemen: om redenen van gezondheid, welzijn, ontwikkeling en opvoeding, enzovoorts. Burgers betalen in dit scenario hun sport- en beweegaanbod in principe zelf. Ondernemers spelen hierop in en zijn zich ook bewust van de maatschappelijke context. Zij opereren niet alleen om winst te maken, maar ook om maatschappelijke doelen te bereiken (maatschappelijk ondernemen).

Ondersteuning van burgers voor wie sport en bewegen niet toegankelijk is, komt niet zozeer van de overheid, maar van private partijen die dit belangrijk vinden. Deze partijen zien een maatschappelijke rol voor zichzelf, uiteraard zonder hun eigen belang tekort te doen. Het kan gaan om werkgevers en verzekeraars vanwege hun betrokkenheid bij werknemers en klanten en het directe belang bij voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Het kan ook gaan om bedrijven, banken of investeringsmaatschappijen die willen investeren in de maatschappij en tegelijkertijd hun imago willen verbeteren of een groot bereik willen creëren voor hun innovaties en producten (bijvoorbeeld via big data).

Een deel van de branche (vitale verenigingen en sociale ondernemers) speelt in op de mogelijkheden van de grote spelers zoals verzekeraars en banken, maar onderneemt ook zelf actie. Sportaanbieders differentiëren bijvoorbeeld de tarieven of richten zich uit compassie op specifieke doelgroepen. Mogelijk mengen ook andere bedrijfstakken dan alleen de sportbranche zich in de sportbranche: bijvoorbeeld fysiotherapeuten die ouderen willen laten bewegen en naschoolse opvang ondernemers die kinderen in het kader van een gezonde leefstijl meer willen laten bewegen.

Topsport is een marketinginstrument maar wordt ook ingezet in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het gaat bedrijven, topsportclubs en topsporters om win-winsituaties: er moet geld worden verdiend, maar er wordt ook een bijdrage aan de samenleving gegeven. Topsporters zijn ambassadeurs en inspiratiebronnen op tal van terreinen, maar doen dit op vrijwillige basis en bepalen zelf hun doelen. Zij worden ondersteund door bedrijven en (eigen) foundations.

Kenmerken scenario 4, sport als maatschappelijk ondernemen

- Mensen sporten en bewegen (bewust) voor hun gezondheid, hun welzijn of met oog op andere doelen en betalen dat grotendeels zelf.
- In de sportbranche overleven (vitale) verenigingen en (sociale) ondernemers die zich maatschappelijk kunnen oriënteren én hun exploitatie kunnen draaien zonder overheidssteun. De sportbranche zal zich moeten professionaliseren zonder overheidssteun.
- De sportbranche werkt samen met andere sectoren. Mogelijk ontstaat vanuit andere branches (fysiotherapie, kinderopvang) ook concurrentie.
- Er ontstaan op landelijk en lokaal niveau tal van initiatieven en fondsen die zich richten op de ondersteuning topsport, kwetsbare groepen en goede doelen.
- Er komen tal van spelers op de sportmarkt, de organisatie van de sportbranche wordt complex en de financiering diffuus. Grote spelers worden waarschijnlijk de verzekeraars en werkgevers.
- De rijksoverheid stelt vanuit andere beleidsterreinen eisen aan de kwaliteit van sport, zoals voor de begeleiding van kwetsbare groepen.
- Vanuit de waardering voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen in de sport zorgt de rijksoverheid voor fiscaal voordeel bij giften en sponsoring.
- Gemeenten houden de administratieve lasten laag, schelden (incidenteel) leges kwijt voor vergunningen en maken op lokaal niveau de weg vrij voor mooie initiatieven.

4.3 Gevolgen voor de branche

In de voorgaande paragraaf heeft de NLsportraad vier beleidsscenario's beschreven. In deze paragraaf maakt de NLsportraad een inschatting wat de gevolgen van deze scenario's zijn voor de strategische vraagstukken (paragraaf 3.2). Hoe worden de belangrijkste externe ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) in de diverse scenario opgepakt door de branche en/of de overheid?

Overheid of branche aan zet

In de scenario's 'sport als basisvoorziening' en 'sport als panacee' is de rol van de overheid dominant en is het vooral de overheid die de kansen en bedreigingen voor de sportbranche in de gaten houdt. In 'sport als basisvoorziening' speelt de overheid zelf op de ontwikkelingen in en/of ziet de overheid erop toe dat de sportbranche hierop inspeelt. Dit gebeurt met het doel om een sportieve samenleving te realiseren. De overheid zet erop in om de zwaktes van de sportbranche te versterken. In 'sport als panacee' beziet de overheid de kansen en bedreigingen vanuit een breed maatschappelijk perspectief. Het gaat de overheid om het creëren van een vitale samenleving op alle fronten. De overheid heeft niet als focus om de sportbranche te versterken. Waar relevant schakelt de overheid bij 'sport als panacee' ook andere branches in.

In het scenario 'sport als vrije markt' staat het ondernemen in de sport centraal, en in scenario 4 het maatschappelijk ondernemen. Bij 'sport als vrije markt' is het aan de sportbranche zelf om een goede inschatting te maken van kansen en bedreigingen en rekening te houden met de eigen sterktes en zwaktes. In 'sport als maatschappelijk ondernemen' zijn het ook of vooral de private financiers van de sportbranche die de ontwikkelingen in de gaten houden. Verzekeraars en banken zijn bijvoorbeeld niet anders gewend.

Omgaan met kansen en bedreigingen

'Sport als basisvoorziening' is het beste scenario voor het opvangen van de bevolkingsgroei. De overheid zal (de financiering van) de sportinfrastructuur – die immers wordt gezien als een basisvoorziening – hierop aanpassen en houdt de basisinfrastructuur stabiel, in goede en minder goede tijden. Ook heeft de overheid het instrumentarium om de openbare ruimte beweegvriendelijk in te richten en de infrastructuur te verduurzamen. In het scenario 'sport als panacee' is voor de basisinfrastructuur minder aandacht. In de marktscenario's organiseert de branche de basisinfrastructuur zelf en daarmee is de infrastructuur veel meer afhankelijk van de economische ontwikkelingen.

Gaat het om de gevolgen van de vergrijzing, de uitdagingen voor de volksgezondheid en andere maatschappelijke opgaven, dan zijn de maatschappelijke scenario's de beste keuze. In deze scenario's gaat de aandacht uit naar kwetsbare groepen: juist degenen die sport en bewegen goed kunnen gebruiken voor hun gezondheid of andere doeleinden. In 'sport als panacee' is het de overheid die hieraan aandacht besteedt, en in 'sport als maatschappelijk ondernemen' grote spelers – mits daartoe in staat gesteld door de overheid – zoals werkgevers en verzekeraars. Zolang grote spelers nog geen rol hebben, geeft de overheidsbemoeienis in 'sport als panacee' het meeste kans op succes. De sportscenario's gaan voorbij aan maatschappelijke vraagstukken. Voor de vitale bevolking zal in 'sport als basisvoorziening' voldoende aanbod zijn. In 'sport als vrije markt' is de aandacht voor kwetsbare groepen het minst gegarandeerd.

Is er vernieuwing nodig om in te springen op sociaal-culturele ontwikkelingen zoals individualisering en flexibilisering, of om technologische ontwikkelingen toe te passen, dan ziet de raad de meeste kansen bij de ondernemende sportaanbieders in de scenario's 'sport als vrije markt' en 'sport als maatschappelijk ondernemen'. Wel kunnen sportaanbieders in de vrije markt concurrentie verwachten van andere bedrijven die sportaanbod of sportbeleving bieden.

Omgaan met sterktes en zwaktes

Gaat het om de gewenste kwaliteitsverbetering en professionalisering van de sport en de versterking van de arbeidsmarkt van de – gehele – sportbranche, dan is de overheidssteun nodig die wordt gegeven in 'sport als basisvoorziening'.
In 'sport als vrije markt' overleven de sportaanbieders die een eigen exploitatie kunnen rond maken. Kwaliteitseisen worden in dit scenario gesteld door consumenten.

In ‘sport als panacee’ en ‘sport als maatschappelijk ondernemen’ acteren de vitale sportverenigingen en sociale ondernemers die kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen die worden gesteld vanuit andere beleidsterreinen. Ook krijgen sportaanbieders daar concurrentie van bijvoorbeeld fysiotherapeuten en ondernemers in de kinderopvang die zich op de sportmarkt begeven.

Het vergroten van de maatschappelijke waarde van sport, de inzet van sport en bewegen op andere beleidsterreinen en de samenwerking tussen de sportbranche en andere sectoren komen vooral tot stand in ‘sport als panacee’ en in mindere mate ‘sport als maatschappelijk ondernemen’. De overheid is nodig om wettelijke kaders te bieden om de inzet van sport op andere terreinen mogelijk te maken, en daarom scoort ‘sport als panacee’ hier het best.

De samenwerking binnen de branche zal zich naar verwachting het meest ontwikkelen bij een terugtredende overheid in ‘sport als vrije markt’. De sportaanbieders in de branche zullen zich realiseren dat zij het best af zijn met een gezamenlijke lobby en gezamenlijke aandacht voor bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. In ‘sport als basisvoorziening’ is de branchevorming afhankelijk van de impuls van de overheid. In de maatschappelijke scenario’s raakt de sportbranche verder verdeeld in sportaanbieders die wel en die geen diensten kunnen leveren aan andere sectoren. In ‘sport als maatschappelijk ondernemen’ zijn er dusdanig veel aanbieders op de markt dat uniforme organisatie van de branche onmogelijk wordt.

4.4 Gevolgen voor de prestaties

De vier beleidsscenario's uit paragraaf 4.2 hebben ontegenzeggelijk gevolgen voor de prestaties van de sportbranche. Welk scenario geeft het meest kans op sport en bewegen? En in welk scenario zijn de topsportprestaties het best gezekerd? De NLsportraad probeert hiervan een inschatting te maken. Daarnaast kijkt de NLsportraad naar de mogelijke scores van het Nationaal Sportakkoord in het assenstelsel en naar de gevolgen voor andere maatschappelijke opgaven, waaronder het Nationaal Preventieakkoord.

4.4.1 Gevolgen voor topsport en breedtesport

Sportdeelname

De sportdeelname van de bevolking is het best gegarandeerd in het scenario 'sport als basisvoorziening', waar de overheid inzet op een sportieve bevolking. Gemeenten zorgen voor voldoende basisvoorzieningen en de overheid versterkt de branche om kwalitatief goed sportaanbod te leveren. De sportdeelname van kwetsbare groepen heeft de meeste aandacht in het scenario 'sport als panacee'. In de marktscenario's zullen zonder overheidsbemoeienis de basisvoorzieningen afkalven en zullen mensen zelf de portemonnee moeten trekken. Daardoor zal de totale sportdeelname afnemen.

Beweegnorm

Voldoende bewegen voor de gezondheid is het best gegarandeerd in het scenario 'sport als panacee', waar de overheid inzet op een vitale bevolking. Niet alleen de sportbranche, maar ook andere branches zorgen voor voldoende beweging in zorginstellingen, scholen, kinderopvangcentra en buurten. In 'sport als panacee' gebeurt dit systematisch doordat sport en bewegen worden opgenomen in wettelijke kaders en stelsels. In het scenario 'sport als maatschappelijk ondernemen' gebeurt dit op initiatief van maatschappelijke ondernemers, die zonder steun van de overheid niet hetzelfde zullen bereiken. In de sportscenario's is het de vraag in hoeverre sportaanbieders hun aanbod verruimen tot beweegaanbod.

Topsportprestaties

De topsport is het best af in het scenario 'sport als basisvoorziening'. Topsport is grotendeels afhankelijk van overheidssubsidie en loterijgelden. De overheid zorgt er in 'sport als basisvoorziening' voor dat alle vormen van topsport tot z'n recht blijven komen. In 'sport als vrije markt' blijft alleen de topsport over die commercieel kan worden geëxploiteerd. De Nederlandse markt is niet groot genoeg om veel sporten te kunnen bedienen. Hoogstens vinden individuele topsporters hun weg op de mondiale markt. In 'sport als panacee' ligt de focus niet op topsport, maar de overheid ondersteunt dit wel vanwege de maatschappelijke rol die topsporters kunnen spelen. In 'sport als maatschappelijk ondernemen' wordt topsport overeind gehouden door een enkele mecenas, maar ook in dit scenario zullen de topsportprestaties afnemen.

Sportbeleving

In het scenario 'sport als basisvoorziening' zal de overheid het mogelijk maken dat sport te volgen is via de publieke media. Daarmee is het bereik onder de bevolking het grootst. In het scenario 'sport als vrije markt' worden sportevenementen en sportwedstrijden commercieel geëxploiteerd en verdwijnt sport achter de decoder. De echte liefhebbers – met een portemonnee – blijven dan over. In de maatschappelijke scenario's is minder aandacht voor sportbeleving, tenzij er een maatschappelijk doel mee is te behalen, zoals aandacht voor veteranen en mensen met een handicap.

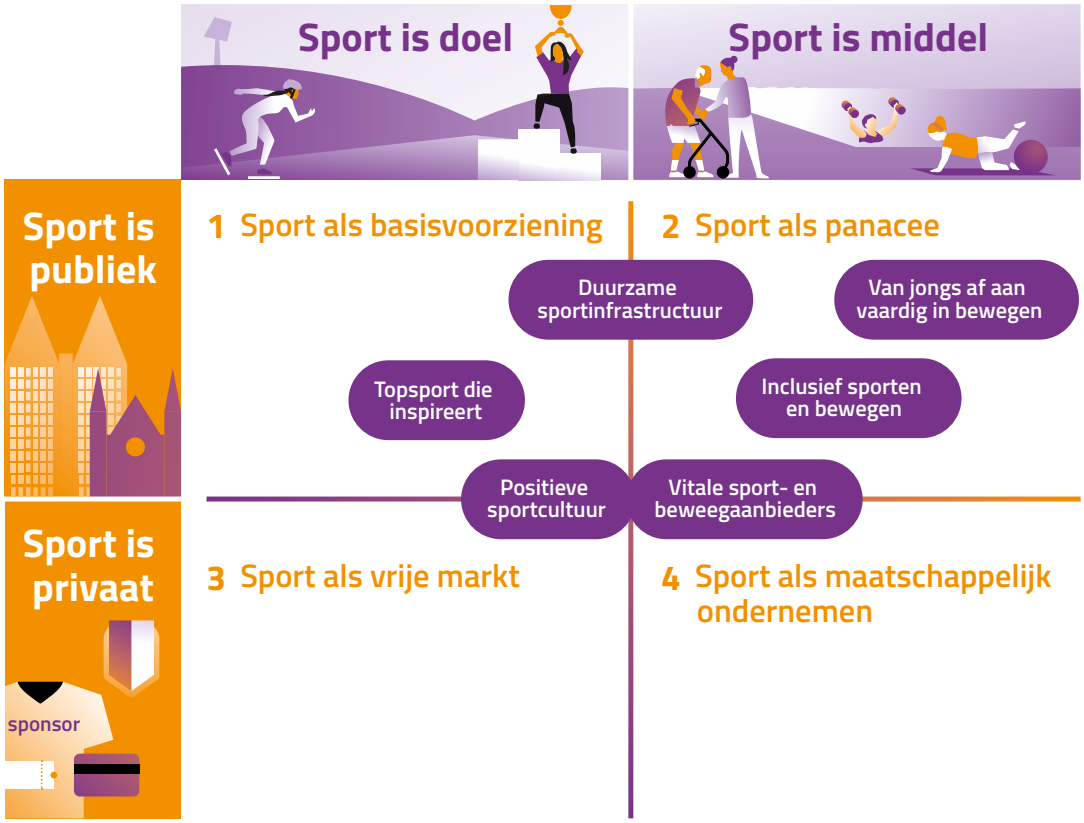
4.4.2 Gevolgen voor Nationaal Sportakkoord

Nationaal Sportakkoord

De NLsportraad geeft op verzoek van de partners van het Nationaal Sportakkoord per scenario ook aan of en op welke manier de scenario's bijdragen aan de doelen van het akkoord: inclusief sporten en bewegen, een duurzame infrastructuur, vitale sport- en beweegaanbieders, een positieve sportcultuur, van jongs af aan vaardig in bewegen en topsport die inspireert.

Verhouding branche en overheid

In het Nationaal Sportakkoord hebben de rijksoverheid, gemeenten en de sportbranche (met name de georganiseerde sport) gezamenlijke ambities geformuleerd en afspraken gemaakt over het behalen hiervan. Per definitie zijn overheid én branche aan een akkoord verbonden. Daarmee neigt een akkoord altijd naar het midden van het assenstelsel: immers de sportbranche en de overheid hebben beide een expliciete rol. In het algemeen streeft het Nationaal Sportakkoord ernaar om sport een grotere maatschappelijke betekenis te geven, met nuanceverschillen tussen de verschillende ambities. De NLsportraad concludeert dat het Nationaal Sportakkoord is geënt op meerdere gedachten: het stelt sport centraal maar ook maatschappelijke opgaven; het wil de branche versterken maar steunt daarnaast op (ongeschreven) publieke taken. Om de maatschappelijke betekenis van sport waar te maken is een bezinning nodig op wat publieke taken zijn en waar de – al dan niet gereguleerde – markt aan zet is. Onderstaand verduidelijkt de NLsportraad per ambitie welk scenario daarbij het best past.



Inclusief sporten en bewegen

Als het doel is om alle Nederlanders inclusief te laten sporten, dan is het scenario 'sport als panacee' voor partners van het sportakkoord de beste keuze. In dit scenario liggen de meeste mogelijkheden voor inclusiviteit. Beleid is erop gericht sport als panacee in te zetten, ook voor de meest kwetsbare groepen, en dit systematisch

mogelijk te maken. Overheidsbemoeienis is onontkoombaar om sport in te bedden in de aanpalende, gereguleerde sectoren (gezondheid, zorg, onderwijs, opvang). Ook in 'sport als basisvoorziening' zal gerede aandacht zijn voor inclusief sporten, maar de verwachting is dat sportaanbieders zich in dit scenario in eerste instantie richten op het 'laaghangend fruit': de gezonde, sportieve bevolking. Zonder expliciete aandacht of prikkels is het de vraag of sportaanbieders in 'sport als vrije markt' vanzelf voldoende alternatief beweegaanbod zullen ontwikkelen voor wie niet op niveau kan sporten. Voor sportaanbieders staat voorop dat hun business rendabel moet zijn. In het scenario 'sport als maatschappelijk ondernemen' ontwikkelen de maatschappelijk georiënteerde sportaanbieders wel alternatief beweegaanbod, maar ontstaat er niet vanzelf landelijke dekking – tenzij het door de overheid mogelijk wordt gemaakt dat grote spelers zoals verzekeraars hierin een rol spelen.

Duurzame sportinfrastructuur

Vanuit de taakopvatting dat sport een publieke basisvoorziening is, dragen in 'sport als basisvoorziening' lokale overheden samen met de sportbranche zorg voor een fijnmazige, toegankelijke sportinfrastructuur en een beweegvriendelijke omgeving. Juist door de inzet van overheden wordt de tweede ambitie uit het sportakkoord in dit scenario naar verwachting het best bediend. In 'sport als panacee' zal de overheid de basisinfrastructuur voor de sport blijven ondersteunen, maar niet met dezelfde focus als in het eerste scenario. Het accent ligt in 'sport als panacee' vooral op het aanpassen van de infrastructuur voor kwetsbare groepen. Daarnaast wendt de overheid zich ook tot andere sectoren om sport- en beweegaanbod te implementeren. In hoeverre een fijnmazige sportinfrastructuur in stand blijft in de marktscenario's, is zeer de vraag. Bij onvoldoende vraag (krimpgebieden), onvoldoende kapitaalkrachtige consumenten (achterstandswijken) of te kostbare dienstverlening (medische indicatie) zal de sportinfrastructuur in 'sport als vrije markt' krimpen. In het scenario 'sport als maatschappelijk ondernemen' zullen private partijen de handschoen oppakken maar het is niet waarschijnlijk dat dit leidt tot een dekkende landelijke infrastructuur. Ook is het niet waarschijnlijk dat alle sportaccommodaties (zwembaden, sportvelden, sporthallen) commercieel kunnen worden geëxploiteerd. De sportinfrastructuur die overblijft in de marktscenario's zal wel duurzaam zijn in termen van vaste baten en lasten.

Vitale sport- en beweegaanbieders

De vraag is welke rol de overheid in moet nemen om de derde ambitie van het sportakkoord te bereiken: het vitaal, maatschappelijke georiënteerd en toekomstbesteding maken van sport- en beweegaanbieders. In de overheidsscenario's neemt de overheid een sturende of regulerende rol. In de marktscenario's is de vitaliteit afhankelijk van een branche die innoveert en onderling goed samenwerkt. Gelet op de opgaven van kwaliteitsverbetering, professionalisering en versterking van de arbeidsmarkt van de sportbranche is de inschatting van de NLsportraad dat (voorlopig) overheidsbemoeienis nodig is. In 'sport als basisvoorziening' ligt de focus op kwaliteitsverbetering en minder

op maatschappelijke oriëntatie. In 'sport als panacee' zal de overheid vooral de sportaanbieders versterken die een maatschappelijke taak op zich nemen. In dit scenario ontstaat mogelijk een tweedeling in de sportbranche van maatschappelijk georiënteerde sportaanbieders die zich met alternatief beweegaanbod richten op kwetsbare groepen en sportaanbieders die regulier sportaanbod blijven bieden aan sporters, met minder overheidssteun. In 'sport als vrije markt' heeft 'vitaal' een beperktere betekenis. Daar gaat het er vooral om dat sportaanbieders hun sportbusiness zelfstandig kunnen exploiteren en marktgericht kunnen handelen. Zo bezien leveren ook deze scenario's vitale sportaanbieders op, maar is het de vraag hoeveel oog ze hebben voor maatschappelijke vraagstukken. In 'sport als maatschappelijk ondernemen' zijn sportaanbieders marktgericht én maatschappelijk georiënteerd, maar ontberen zij overheidssteun.

Positieve sportcultuur

De vraag is wat beter werkt bij de ambitie om een positieve sportcultuur te bereiken: een prikkel van buiten of een beweging van binnenuit. De overheid kan de sportbranche oproepen om een positieve sportcultuur te implementeren en een sterk sturende overheid kan dit in de overheidsscenario's zelfs (wettelijk) eisen of voorwaarden stellen bij de financiering. Voor kwetsbare groepen en voor de jeugd is een veilige omgeving een vereiste. Ook is er veel voor te zeggen om niet alles aan de sportbranche zelf over te laten; sommige aspecten gaan voorbij de spelregels en het tuchtrecht. Maar de echte verandering zal ook van binnenuit en bottom up moeten ontstaan. Een echte omslag komt er mogelijk pas als sportaanbieders hun leden of klanten verliezen ten gevolge van een negatieve sportcultuur. In de marktscenario's wordt de stem van consumenten belangrijker. Als de positieve sportcultuur een belangrijk onderdeel is van de klanttevredenheid, dan zullen sportaanbieders hiernaar handelen. Experts zijn niet eensluidend in hun oordeel welk scenario voor een positieve sportcultuur het meest kansrijk is. De NLsportraad denkt dat in eerste instantie overheidsprikkels nodig zijn en vervolgens een verschuiving naar de marktscenario's mogelijk is.

Van jongs af aan vaardig in bewegen

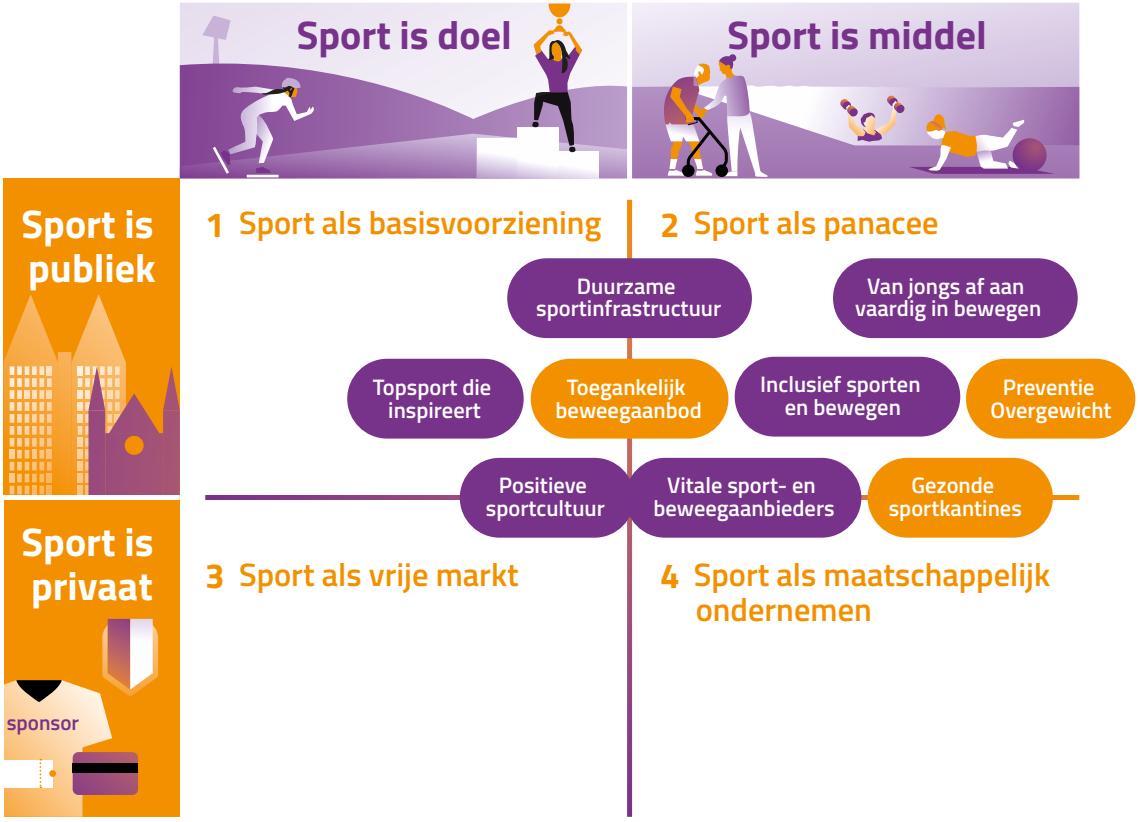
Vooruitgang in de motorische vaardigheden van kinderen komen in de scenario's eigenlijk niet aan de orde, omdat deze zich richten op de organisatie en financiering van sport in de vrijetijdssetting en deze ambitie van het Nationaal Sportakkoord zich richt op het onderwijs. Uiteraard kan de sportbranche ook een grote bijdrage leveren aan de motorische ontwikkeling, in de eerste plaats door stimulering van de sportdeelname in de vrijetijdssetting in de sportscenario's, maar ook door samenwerking tussen de sportbranche en het onderwijs in de maatschappelijke scenario's. Het beste scenario voor deze ambitie is 'sport als panacee'. Daarin maakt de overheid het mogelijk dat sportaanbieders en scholen samenwerken en/of ontstaat meer aandacht voor sport en bewegen in het onderwijs zelf. Sport en bewegen worden dan breed ingezet voor de fysieke, mentale en sociale ontwikkeling van kinderen. Ook in de vrije markt (scenario 3 en 4) kunnen mooie initiatieven

ontstaan in de samenwerking tussen de sportbranche en het onderwijs, maar omdat dit los-vast gebeurt en niet systematisch, zal deze ambitie beter tot zijn recht komen in scenario 1 en 2.

Topsport die inspireert

De aandacht voor topsport en evenementen sec is in het scenario 'sport als basisvoorziening' het best gezekerd. Ervan uitgaand dat een groot deel van de topsport nooit commercieel kan worden geëxploiteerd in de Nederlandse markt, is overheidsfinanciering noodzakelijk. Is de ambitie vooral om topsport te laten inspireren vanwege de maatschappelijke waarde, dan treedt een verschuiving op naar 'sport als panacee'. Andermaal is niet de verwachting dat de markt de maatschappelijke waarde van sport systematisch zal benutten. In het scenario 'sport als vrije markt' wordt topsport commercieel geëxploiteerd en komt dit vooral de amusementsindustrie, de media en de marketing van sponsoren ten goede. In 'sport als maatschappelijk ondernemen' is het oogmerk van sponsoren om in de exploitatie ook een goede maatschappelijke reputatie op te bouwen. In dit scenario komt topsport als inspiratiebron gefragmenteerd naar voren.

4.4.3 Gevolgen voor andere maatschappelijke opgaven



De keuze voor een van de scenario's heeft niet alleen gevolgen voor het Nationaal Sportakkoord, maar ook voor andere maatschappelijke opgaven. Zo heeft de NLsportraad gekeken naar de kruisverbanden met het Nationaal Preventieakkoord.

Sport en bewegen leveren in het preventieakkoord een belangrijke bijdrage aan de aanpak van overgewicht. Een van de doelen in het akkoord is toegankelijk sport- en beweegaanbod te creëren. Ook heeft het preventieakkoord de pijlen op de sportbranche gericht waar het gaat om het realiseren van een gezonde context: niet roken, minder alcohol en gezonde voeding in de kantines en horeca van sportaanbieders. De doelen uit het Nationaal Preventieakkoord zijn niet verankerd in het Nationaal Sportakkoord, maar zijn, gelet op de kansen en bedreigingen die op de samenleving en de sportbranche afkomen, wel van groot belang. De sportgerelateerde afspraken in het preventieakkoord leveren uitdagingen op voor de sportbranche. De uitvoering van de afspraken staat of valt met de sterktes en zwaktes van de sportbranche.

Om de doelen van het Nationaal Preventieakkoord te bereiken die met sport en bewegen te maken hebben, is het scenario 'sport als panacee' de beste optie. Uiteraard leveren sport en bewegen in welk scenario dan ook altijd een (indirecte) bijdrage aan het preventie. Maar met 'sport als panacee' krijgt dit de meest gerichte aandacht en is sprake van de meest effectieve bijdrage. Dit scenario past het best bij het doel om mensen in beweging te krijgen die nu nog inactief zijn en/of voor wie sport en bewegen noodzaak is gelet op de gezondheid.

Het scenario 'sport als panacee' is de logische optie, omdat het aan de overheid is om ervoor te zorgen dat sport en bewegen en de samenwerking met de sportbranche systematisch worden ingebed in het onderwijs, het welzijnswerk, de openbare gezondheidszorg, de langdurige zorg en het zorgstelsel. De samenwerking van de sportbranche – vooralsnog een vrije markt – met deze gereguleerde en overheidsgefinancierde stelsels komt niet zonder meer tot stand. Tal van voornemens zijn hierop stuk gelopen (de beweegnorm in het onderwijscurriculum, de inzet van sport in de jeugdzorg) of pas na een traject van jaren ingebed (de beweegkuur voor diabetici, mbo-gediplomeerden sport en bewegen in de kinderopvang). Systematische inbedding verloopt via wettelijke kaders en stelsels. Daarnaast is actie van de overheid nodig om – samen met de sportbranche en andere betrokken branches – de kwaliteitseisen te definiëren voor sportaanbod, sportaanbieders, sportkader en sportaccommodaties die zich op de markt van onderwijs, welzijn, gezondheid en zorg begeven.

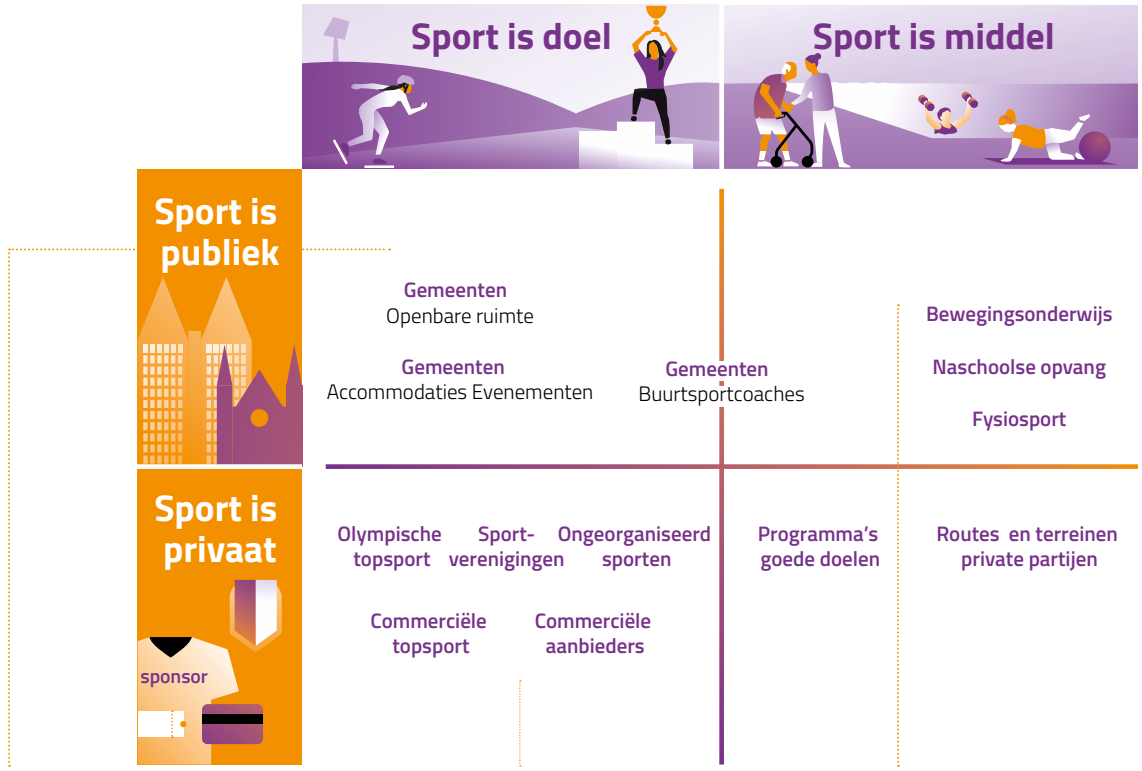
Wat voor het preventieakkoord geldt, geldt ook voor de inzet van sport en bewegen op tal van andere terreinen. Zodra de sportbranche kruist met publieke taken op welk ander beleidsterrein dan ook, is overheidsinterventie nodig om fundamentele inzet en structurele samenwerking mogelijk te maken. Gebeurt dit niet, dan blijft de inzet van sport en bewegen op andere terreinen afhangen van incidentele goede voorbeelden – die vaak staan of vallen met een lokaal initiatief – en zijn ook de investeringen op dit terrein niet duurzaam.

4.5 Huidige organisatie en financiering van de sport

In de vorige paragrafen zijn beleidsscenario's voor de toekomst beschreven inclusief de mogelijke gevolgen voor de branche, de prestaties van de branche en het Nationaal Sportakkoord. In deze paragraaf heeft de NLsportraad de huidige organisatie en financiering van de sport in kaart gebracht op basis van het assenstelsel. Daarmee wordt duidelijk welk (impliciet) beleid op dit moment voor de organisatie en financiering van de sport wordt gevolgd.

4.5.1 Organisatie van de sport

De sportbranche is een hybride branche. De verhoudingen tussen publieke en private partijen lijken eerder historisch te zijn gegroeid dan dat er bewust voor een bepaald beleidsscenario is gekozen. Taken zijn niet wettelijk vastgelegd en daarmee is formeel geen sprake van een 'sportstelsel'. Toch is er een patroon herkenbaar waarin sinds de Tweede Wereldoorlog gedurende de verschillende fasen van het overheidsbeleid – verzorgingsstaat, liberalisering, publiek-private samenwerking – opvallend weinig verandering is opgetreden. In deze paragraaf beschrijft de NLsportraad de huidige situatie 'bottom up', zoals de sport ook is ontstaan, en laat de raad zien hoe de sportbranche op dit moment is georganiseerd en gefinancierd.



Vrije markt voor sportaanbieders

Het sportaanbod in de vrijetijdssetting wordt van oudsher geleverd door private partijen: in aanvang vooral op initiatief van burgers via sportverenigingen, later ook op initiatief van ondernemers en tegenwoordig in toenemende mate door burgers in informele groepen. Deze private partijen opereren in het scenario 'sport als vrije markt'.

De sportbranche hecht van oudsher sterk aan de eigen autonomie en regelt zoveel mogelijk binnen de eigen gelederen: kwaliteit, opleidingen, governance, spelregels, tuchtrecht. De overheid heeft nauwelijks bemoeienis met het sportaanbod. Er worden van overheidswege geen kwaliteitseisen gesteld; er is geen regelgeving en er is geen toezicht op het gebied van sport op een enkel deelterrein na (voetbalvandalisme, doping). Uiteraard kijkt de sport naar wat de samenleving en de overheid van de branche vraagt, zoals: meer diversiteit, aandacht voor kwetsbare groepen, een veilig sportklimaat en het aanpakken van uitwassen waaronder racisme, seksuele intimidatie en dopinggebruik. De overheid heeft echter weinig instrumenten om eisen aan het sportaanbod van de branche te stellen. De overheid zet onderwerpen op de agenda en overlegt met de sportbranche, stelt financiering beschikbaar voor specifieke onderwerpen en/of stelt randvoorwaarden bij de subsidiëring.

Maatschappelijke ondernemers in opmars

De meeste sportaanbieders opereren in het scenario 'sport als vrije markt': het bieden van de sportactiviteit op zichzelf is het doel. Daarnaast is er een toenemend aantal aanbieders dat sport inzet om een ander maatschappelijk belang te dienen. Deze aanbieders opereren in het scenario 'sport als maatschappelijk ondernemen'. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de foundations die sport relateren aan de emancipatie en integratie van mensen met een beperking of chronische aandoening (Esther Vergeer, Bas van de Goor, Cruyff foundation) of het vergroten van kansen voor kinderen die opgroeien in armoede en achterstandswijken (Jeugdsportfonds, Krajicek en Cruyff foundation). Private partijen die (met sport) een goed doel dienen, worden door de overheid in lichte mate ondersteund door het toekennen van een ANBI-status (Algemeen Nut Beogende Instelling). Hierdoor kunnen burgers en bedrijven belastingvrij aan deze organisaties schenken. Ook spelen private partijen een maatschappelijke rol in het geschikt maken van de buitenruimte voor onder andere sport en bewegen (ANWB, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten). Soms organiseren werkgevers sport en fitness voor hun werknemers, uit oogpunt van preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook dit heeft (mede) een maatschappelijk perspectief. De Werkkostenregeling van de overheid begrenst echter de mogelijkheden van werkgevers om hierin te investeren. Grote spelers die het maatschappelijk ondernemen in de sport systematisch financieren, zoals verzekeraars van ziektekosten en arbeidsongeschiktheid, zijn er nog niet. Ook hiervoor zijn overheidsinterventies nodig.

Gemeentelijke sportaccommodaties

Van oudsher hebben gemeenten een rol gespeeld in het accommoderen van het sportaanbod en het geschikt maken van de openbare ruimte om te bewegen en sporten. In het buitengebied spelen ook provincies en waterschappen een rol. De instandhouding van de infrastructuur van sportaccommodaties en sportruimte zien gemeenten als een (impliciete) publieke taak passend in het scenario 'sport als basisvoorziening'. Gemeenten zorgen ervoor dat er voldoende sportvelden, sporthallen en zwembaden zijn om te voorzien in de sportbehoefte van de lokale bevolking; overigens treden hierbij wel grote lokale verschillen op. Soms maken gemeenten daarbij combinaties met publieke voorzieningen die zij hebben op andere terreinen zoals de gymzalen in het (openbaar) onderwijs en zetten zij in op multifunctionele accommodaties.

Gemeenten stellen de gemeentelijke sportaccommodaties vooral ter beschikking aan sportverenigingen en, bijvoorbeeld bij zwembaden en schaatsbanen, aan commerciële exploitanten of individuele burgers. De beschikbare sportvoorzieningen en de tarieven hiervoor kunnen per gemeente sterk verschillen. Het (toenemende) commerciële sportaanbod wordt in de regel niet door gemeenten gefaciliteerd: maneges, jachthavens, golfterreinen, fitnesscentra, dansscholen, racketcentra en klimmuren. Voor het accommoderen van het commerciële sportaanbod zien de gemeenten – blijkbaar – geen publieke taak. Waarom de ene sportaccommodatie wel een gemeentelijke basisvoorziening is en de andere niet, is meestal niet beredeneerd. Commerciële sportaanbieders geven aan de erkenning voor hun sport- en beweegaanbod te missen, nog weinig door overheden te worden ingeschakeld voor beleidsdoeleinden en last te hebben van een ongelijk speelveld, bijvoorbeeld als de gemeente voor de huur van een en dezelfde accommodatie verschillende tarieven rekent voor verenigingen en ondernemers.

Organisatie topsport

Ook het topsportaanbod wordt door private partijen georganiseerd conform het scenario 'sport als vrije markt'; voor topsport is dat altijd met sport als doel. Topsport wordt enerzijds georganiseerd door sportbonden en anderzijds door commerciële sportclubs (zoals betaald voetbalorganisaties) en bedrijven (in het wielrennen en schaatsen). De commercialisering van de topsport verloopt organisch en net als in de breedtesport wordt hierop geen bewust overheidsbeleid gevoerd. Overheden spelen geen rol van betekenis in het organiseren van topsport. Wel worden de podia voor topsporters mede door de overheid georganiseerd: sportevenementen, topsportaccommodaties en trainingsfaciliteiten. In die zin accommodeert de overheid de topsport op dezelfde wijze als de breedtesport, volgens het scenario 'sport als basisvoorziening'.

Publieke taken in andere sectoren

Het realiseren van sport- en beweegaanbod in de vrije tijd is geen publieke taak. In een andere context dan de vrijetijdssetting is sport en bewegen soms wél een publieke taak. In die gevallen is het scenario 'sport als panacee' van toepassing. Zo is het bewegingsonderwijs een publieke taak die door onderwijsinstellingen wordt georganiseerd, bieden gemeenten sportactiviteiten aan voor ouderen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning, organiseren kinderopvangcentra sport en beweging voor kinderen en is bewegen een middel bij fysiotherapie (fysiosport) en revalidatie. Deze sport- en beweegtaken zijn vastgelegd in andere kaders en stelsels en zij worden betaald vanuit andere budgetten dan sport. Sport- en beweegactiviteiten worden in deze kaders niet beschouwd als louter vrijetijdsbesteding en aan de uitvoering en begeleiding worden vaak hoge eisen gesteld. De wettelijke kaders, stelsels en eisen leiden per sector tot verkokering en belemmeren dat sportaanbieders publieke taken uitvoeren voor andere sectoren. Bij sommige gemeentelijke beleidsterreinen (preventie, welzijn) is meer intersectorale samenwerking mogelijk. Onder regie van gemeenten ontstaat op lokaal niveau samenwerking, bijvoorbeeld via buurtsportcoaches die de verbinding leggen tussen sportverenigingen, scholen en buurten.

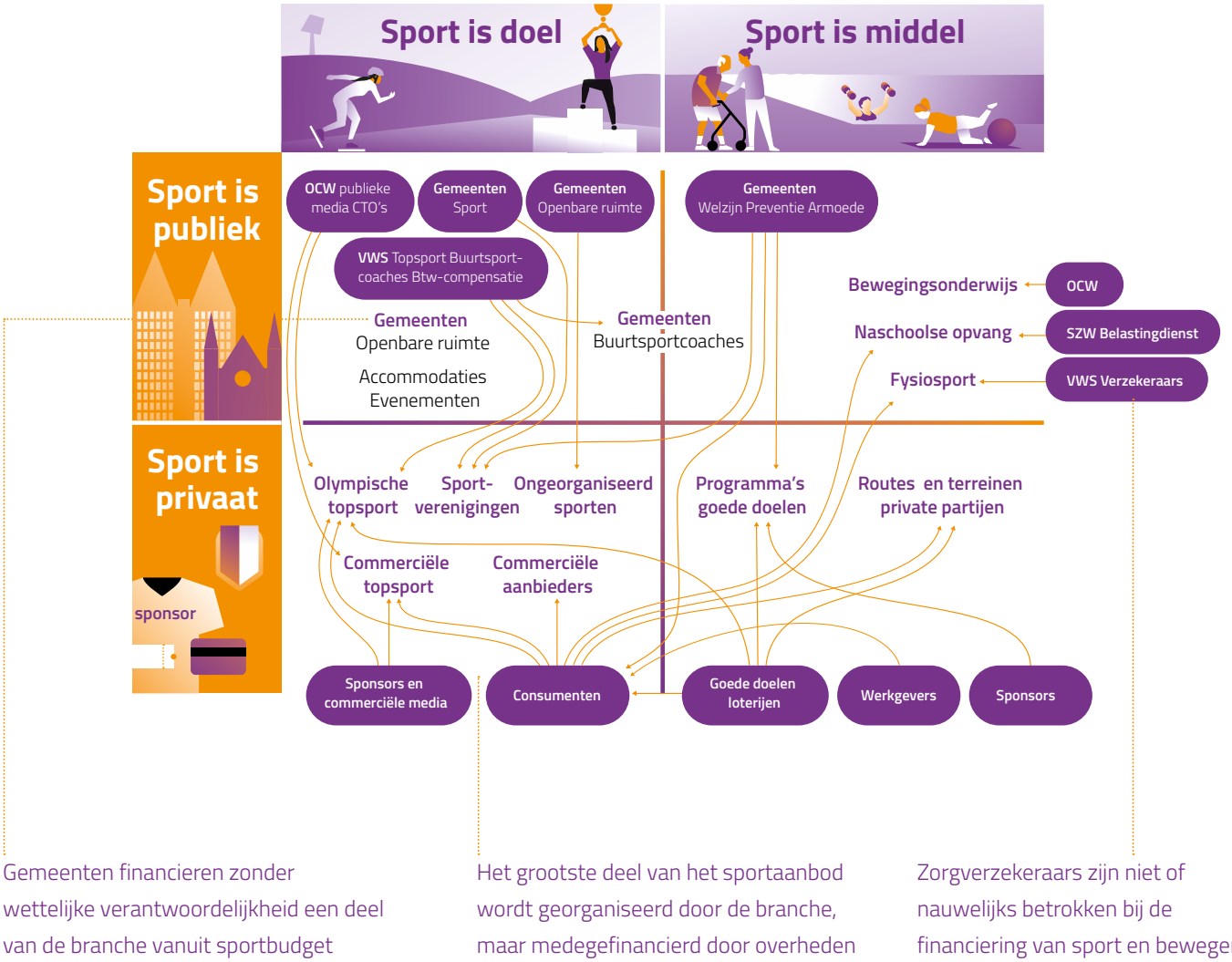
Conclusie

De huidige organisatie van de sport bevindt zich in verschillende kwadranten van de beleidsscenario's uit het assenstelsel. Publieke taken op het gebied van sport zijn niet vastgelegd en in die zin is er geen sprake van een 'sportstelsel'. In andere sectoren zijn op het gebied van sport en bewegen wel publieke taken vastgelegd, zoals het bewegingsonderwijs op scholen en de fysiotherapie in de zorg. Ondanks het ontbreken van publieke taken wordt de sport al decennialang op dezelfde wijze georganiseerd. De sportbranche organiseert het (top)sportaanbod in hoge mate zelf, meestal met sport als doel en een enkele keer met sport als middel ten behoeve van participatie en integratie. De overheid staat op afstand en stelt nauwelijks eisen aan het sportaanbod. Hoewel de overheid geen publieke taak ziet in het organiseren van sport, is het wel zo dat gemeenten sport naar behoefte van de lokale bevolking accommoderen en accommodaties ter beschikking stellen voor gunstige tarieven. Gemeenten maken daarbij een (historisch) onderscheid naar verenigingssport en commerciële sportaanbieders. Op de commerciële sportaanbieders en de commercialisering van de (top)sport voert de overheid (nog) geen beleid.

4.5.2 Financiering van de sport

Wat voor de organisatie van de sport geldt, geldt ook voor de financiering van de sport: er is sprake van een organisch geheel van financieringsstromen dat historisch is gegroeid en in de verschillende kwadranten van het assenstelsel kan worden geplaatst. De hoofdmoot van de financiering komt voor rekening van burgers en van gemeenten. Daarnaast zijn er bijdragen vanuit rijksoverheid, provincies, loterijen, foundations, sponsors, werkgevers en media. Opvallend is dat er meer partijen

betrokken zijn bij de financiering dan bij de organisatie van de sport. Een ander opmerkelijk punt is dat de financieringsstromen niet altijd de organisatie van de sport volgen. Géén van de financieringsstromen is zeker. Dat geldt zowel voor de uitgaven van consumenten en bedrijven (conjunctuurgevoelig) als voor die van overheden en maatschappelijke partners. Bij gebrek aan wettelijke taken in de organisatie van de sport is ook de financiering vanuit de overheid niet geborgd.



Sportaanbod met cofinanciering van overheden

Conform het scenario 'sport als vrije markt' betalen consumenten voor het sportaanbod van sportverenigingen, commerciële sportaanbieders en de toegang tot sportwedstrijden en sportevenementen. Het aandeel wat consumenten betalen van de kostprijs van sport, verschilt. Het aanbod van commerciële sportaanbieders betalen consumenten bijna helemaal zelf. Bij verenigingssport betalen consumenten globaal de helft van de kosten, omdat deze vorm van sport (indirect) ook wordt gefinancierd door gemeenten. Ongeorganiseerd sporten (bewegen in de openbare ruimte) is voor

consumenten meestal gratis – dit wordt voor vrijwel geheel mogelijk gemaakt door gemeenten en andere overheden. Bij sportevenementen en -wedstrijden betalen consumenten over het algemeen ook niet de werkelijke kosten van een ticket, omdat dit mede is gesubsidieerd door de overheid en/of gesponsord door media en bedrijfsleven.

Voor topsport geldt hetzelfde: het topsportaanbod wordt gecreëerd door private partijen, maar daarvoor is een relatief grote financiële bijdrage van de overheid nodig. Dat geldt zowel voor de bijdrage aan topsportprogramma's en de topsportfaciliteiten door de rijksoverheid als de bijdragen aan topsportaccommodaties en sportevenementen door rijk, provincies en gemeenten. Overheidsbijdragen aan de (commerciële) topsport lopen verder indirect via de financiering van publieke media, waarmee deze de uitzendrechten kopen. Ook zijn individuele gemeenten betrokken bij lokale voetbalclubs en/of -stadions.

De overheidsfinanciering in de sport is onduidelijk in termen van 'markt en overheid'. Er is dikwijls geen gelijk speelveld voor sportaanbieders en er zijn grote lokale verschillen. Financieringsstromen zijn afhankelijk van de huidige en lokale politieke context. Niet zelden wordt de financiering aan de (top)sport in een volgende collegeperiode herijkt.

Financiering van publieke taken

De financiering van publieke taken in het onderwijs, de kinderopvang en de zorg is duidelijk geregeld, inclusief de sport- en beweegactiviteiten in deze sectoren. De financiering van het bewegingsonderwijs geschiedt uit het onderwijsbudget, de financiering van de kinderopvang uit een mengvorm van werkgevers-, werknemers- en overheidsbijdragen (via belastingteruggave aan ouders) en de financiering van fysiotherapie en revalidatie (deels) uit het premiegefinancierde zorgstelsel. Deze middelen zijn voorbehouden aan de instellingen die het onderwijs, de opvang respectievelijk de zorg uitvoeren. Geld uit deze budgetten komt in de regel niet terecht bij sportaanbieders in de sportbranche. Iets vloeiender zijn de lijnen tussen gemeentelijke budgetten. Zo kunnen gemeenten hun budgetten voor preventie en maatschappelijke ondersteuning aanwenden om sport en beweging te stimuleren. Middelen uit deze budgetten dragen soms direct bij aan de sportinfrastructuur. Ook nemen gemeenten rechtstreeks of via fondsen/stichtingen inkomensgerichte maatregelen om kinderen uit arme gezinnen te laten sporten.

Financiering van maatschappelijk ondernemen

Loterijen en maatschappelijke organisaties leveren ook een – vaak gerichte – financiële bijdrage aan de sportinfrastructuur. Zij zetten de verworven gelden in voor eigen sportprogramma's of financieren hiermee de voorstellen van andere partijen die binnen hun strategie passen. De inkomsten van loterijen zijn afkomstig van consumenten die hierin deelnemen. De inkomsten van foundations komen dikwijls uit een mix van consumentenbijdragen, sponsoring, loterijgelden en overheidsbijdragen.

Vermeldenswaardig zijn ook werkgevers die binnen de Werkkostenregeling voor hun werknemers sport betalen of korting verzorgen op sport en fitness bij derden.
De genoemde financieringsbronnen zijn niet duurzaam. Bedragen variëren per periode en soms zelfs per jaar.

Conclusie

De huidige financiering van de sport is complex. Consumenten, overheden, sponsors, werkgevers, loterijen, foundations en media betalen mee aan het mogelijk maken van sport in Nederland. Deze financiering is niet zo robuust als de financiering van publieke taken zoals het bewegingsonderwijs, de kinderopvang en de fysiotherapie. Geen van de financiële bijdragen aan de sport is zeker met oog op de toekomst. Duidelijker dan bij de organisatie van de sport blijkt wel dat overheden in de financiering van de sport een (afgeleide) publieke taak zien. Dit heeft een lange historie, maar is nooit wettelijk verankerd. De overheid financiert traditiegetrouw vooral verenigingssport en sinds enkele decennia de topsport, maar niet het commerciële sportaanbod. Te beredeneren valt dat de overheid zich complementair opstelt tegenover de markt, maar in feite is het andersom: er is marktaanbod ontstaan naast het al bestaande overheidsgefinancierde sportaanbod. Inmiddels is niet goed uit te leggen waarom sommige sportvoorzieningen wel voor overheidsfinanciering in aanmerking komen en andere niet.

4.6 Randvoorwaarden bij de beleidsscenario's

De NLsportraad ziet een aantal aandachtspunten terugkeren in alle beleidsscenario's. Deze aandachtspunten ziet de NLsportraad als randvoorwaarden die bij ieder scenario moeten worden vervuld. In deze paragraaf geeft de NLsportraad hiervan een korte beschrijving zodat in de discussie over een voorkeursscenario ook de randvoorwaarden worden meegenomen.

4.6.1 Branchevisie en branchevertegenwoordiging

Bij ieder scenario ziet de NLsportraad de noodzaak voor de sportbranche om een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de sector, een gedeelde agenda op te stellen en te zorgen voor gezamenlijke branchevertegenwoordiging. Wat is de stip op de horizon voor de sportbranche, welke stappen zijn daarvoor nodig en hoe wil de branche zich hierop inrichten? Met die visie kan de branche het gesprek aan met overheden en met andere partners. Er zijn tal van onderwerpen waarvoor verschillende afvaardigingen uit de branche nu ieder voor zich bij de rijksoverheid aankloppen of waarvoor juist geen lobby is: van fiscale maatregelen, administratieve lasten en regelgeving tot duurzaamheid, preventie en veiligheid. De sportbranche zit niet altijd tijdig en breed vertegenwoordigd aan de juiste tafels.

Voor wat betreft branchevertegenwoordiging is meer duidelijkheid gewenst. Wie is namens de sportbranche gesprekspartner van bestuur, politiek, andere branches, fondsen, verzekeraars, enzovoorts? De NLsportraad denkt dat het de effectiviteit en efficiency van de lobby vanuit de sportbranche ten goede komt als organisaties binnen de branche vanuit een gedeelde visie vaker gezamenlijk optrekken. Daarnaast adviseert de NLsportraad de sportbranche om zich te spiegelen aan andere branches: op welke wijze kunnen de organisaties binnen de branche het best samenwerken, hoe ontstaat een optimaal 'shared service' model? Aandachtspunt daarbij is ook de onafhankelijkheid van de brancheorganisatie(s) ten opzichte van de overheid; belangenverstrengeling moet te allen tijde worden voorkomen. In het voorkeursscenario dat de NLsportraad ontwikkelt na de zomer, zal ook aandacht worden besteed aan visievorming en branchevertegenwoordiging.

4.6.2 Ordening markt en overheid

De NLsportraad ziet bij ieder scenario de noodzaak om de verhouding tussen overheid en markt te ordenen. Of de overheid nu een publieke taak ziet voor sport of sport aan de markt wil overlaten: helderheid hierover is bij alle scenario's een randvoorwaarde. Als de verhoudingen duidelijk zijn, zijn alle partijen in de gelegenheid om hun rol te vervullen en taken op te pakken. Ook de Wet markt en overheid vraagt om nadere ordening. De situatie is nu dat gemeenten zelf uitmaken of zij bij sportactiviteiten

te maken hebben met economische activiteiten of diensten van algemeen belang. Er ontstaan grote lokale verschillen, zowel voor sportaanbieders als voor burgers.

Juist tijdens de coronacrisis komt naar voren hoe onduidelijk de rolverdeling tussen de overheid en de sportbranche is. De grote beleidsvrijheid die overheden hebben voor sport kent ook nadelen. Overheid en branche zijn zoekende. Gemeenten gaan verschillend met de situatie om: de ene gemeente geeft de sportvereniging ruimte door de accommodatiehuur uit te stellen en de andere gemeente houdt vast aan de bestaande huur. De rijksoverheid zoekt een complementaire rol ten opzichte van gemeenten en ondersteunt de verschillende sportaanbieders op verschillende manieren. De rijksoverheid tast in wezen af hoe ver haar eigen 'stelselverantwoordelijkheid' gaat voor de Nederlandse sport.

Ieder beleidsscenario vraagt om duidelijkheid over de rol van de rijksoverheid en van gemeenten. Daarnaast vraagt ieder scenario om de verantwoordelijkheid voor de branche expliciet te maken. Bij ieder scenario kan de ordening op een andere manier worden uitgewerkt: van sportwetgeving in scenario 1, het opnemen van sport in andere wettelijke kaders in scenario 2, het toepassen van de Wet markt en overheid in scenario 3 tot het in stelling brengen van maatschappelijke partners in scenario 4. In het voorkeursscenario dat de NLsportraad ontwikkelt na de zomer zal ook een voorstel voor ordening worden gedaan.

4.6.3 Transparantie en good governance

Net als de branche zelf constateert de NLsportraad knelpunten bij de huidige verdeling van de loterijgelden en vooral de middelen van de rijksoverheid via NOC*NSF. Knelpunten betreffen zowel de transparantie als de governance. Hoewel de middelen binnen NOC*NSF 'democratisch' (na besluitvorming in de ledenvergadering) worden verdeeld, is het proces voor andere partijen niet inzichtelijk. In de Tweede Kamer is al verschillende malen aan de bel getrokken omdat er geen controle mogelijk is op de uitgave van onder andere de beschikbare middelen voor topsport. De Algemene Rekenkamer is kritisch over de wijze waarop VWS-subsidies verstrekt en stelt vragen bij de rechtmatigheid, onder andere op het gebied van sport. Ook stellen sportorganisaties die geen lid zijn van NOC*NSF vragen over de toegankelijkheid van rijksmiddelen.

Daarnaast bezorgt de verdeling van middelen NOC*NSF een pettenprobleem. NOC*NSF komt door de verdeling van middelen in een onwenselijke positie ten opzichte van de leden. De toekenning van de loterijgelden en overheidsmiddelen is hier debet aan. De NLsportraad is geen ander voorbeeld op het spoor gekomen waarbij overheidsmiddelen via de brancheorganisatie onder de leden worden verdeeld. De NLsportraad constateert dat weliswaar een zorgvuldige interne werkwijze is ontwikkeld voor de verdeling van middelen, maar constateert eveneens dat veel betrokkenen de ontstane situatie onwerkbaar blijven vinden. In ieder beleidsscenario dient dit knelpunt te worden opgelost.

4.6.4 Professionalisering en arbeidsmarkt

Voor de uitvoering van ieder beleidsscenario is een sterke sportbranche nodig. Versterking van de huidige sportbranche ziet de NLsportraad als een voorwaarde voor alle beleidsscenario's. Het is belangrijk dat de sportbranche zich ontwikkelt, vernieuwt en professionaliseert, om doelen ten aanzien van sportdeelname, bewegen, topsport en sportbeleving te kunnen bereiken. Daarvoor is meer slagkracht nodig. De constatering is echter dat er in de sportbranche geen aantrekkelijk carrièreperspectief is, dat er weinig fulltimebanen zijn en dat de arbeidsvoorwaarden in de sportbranche matig zijn. Sportinstructeurs horen bij de 'werkende armen'. Ook is het belangrijk om een zeker opleidingsniveau in de sportbranche te garanderen, zodat de sportbranche aan de eisen van andere branches tegemoet kan komen en met deze branches kan samenwerken. Meer betaalde krachten in de sport met een goede opleiding kunnen op hun beurt de vrijwilligers in de sport ondersteunen en het vrijwilligerswerk professionaliseren.

De grote achterstand die de sportbranche heeft op de arbeidsmarkt, moet – integraal – worden aangepakt. Het is belangrijk dat alle partijen in de branche elkaar vinden en het onderwerp gezamenlijk bij de rijksoverheid agenderen. De overheid voert ook arbeidsmarktbeleid in andere sectoren. Momenteel laat het ministerie van VWS de huidige arbeidsmarkt in kaart brengen. De resultaten daarvan worden verwacht na de zomer van 2020. De NLsportraad wil naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek graag adviseren over veranderingen die nodig zijn om de arbeidsmarkt van de sportbranche verder te versterken.

5. Vervolgtraject

De NLsportraad heeft na een grondige analyse van de huidige situatie vier beleidsscenario's geschetst voor de toekomst. Daarbij zijn steeds de gevolgen aangegeven voor de sportbranche, de prestaties van de branche en het Nationaal Sportakkoord. Ook heeft de NLsportraad laten zien wat het huidige beleid is voor de organisatie en financiering van de sport. Tenslotte heeft de NLsportraad randvoorwaarden benoemd die bij alle scenario's gelden. In deze paragraaf geeft de raad aan hoe het uiteindelijke advies over de organisatie en financiering van de sport – het voorkeursscenario – tot stand zal komen.

5.1 Discussie

De geschetste beleidsscenario's geven stof tot nadenken en lenen zich bij uitstek om in discussie met elkaar te gaan. De NLsportraad gaat graag met experts en stakeholders aan tafel. Als we vandaag een nieuwe weg kunnen inslaan, hoe zouden we de sportbranche dan organiseren en financieren? Welk vergezicht kunnen we schetsen en hoe komen we daar? Welke opgaven en taken zien we voor de overheid en de markt, en hoe verhouden die twee partijen zich tot elkaar? En welk uitgangspunt nemen we: sport als hobby of als noodzaak? En wie betaalt dat dan?

De NLsportraad wil graag met de sportbranche in discussie naar aanleiding van de geschetste scenario's en gebruikt daarvoor de zomer van 2020. De discussie met de branche gaat gevoerd worden door middel van (online) bijeenkomsten. Met de uitkomsten van de discussieronde ontwikkelt de NLsportraad een voorkeursscenario dat in het najaar van 2020 zal verschijnen.

5.2 Voorkeursscenario

De discussie met de sportbranche dient als basis voor het uitwerken van een voorkeursscenario. Na de discussieronde bezint de NLsportraad zich op welke elementen uit de vier scenario's nodig zijn om een robuuste organisatie en duurzame financiering van de sport te garanderen. Dit krijgt vorm in een voorkeursscenario. Daarbij besteedt de NLsportraad ook aandacht aan de route die de sportbranche (in al zijn geledingen), de rijksoverheid, gemeenten en andere partijen moeten afleggen om het voorkeursscenario te realiseren.

De NLsportraad neemt de ontwikkelingen die zijn ontstaan door de coronacrisis mee in de afwegingen voor een voorkeursscenario. De raad volgt nauwgezet de monitoring door het Kenniscentrum Sport en Bewegen en het Mulier Instituut om te kunnen inschatten wat de gevolgen zijn van de crisis voor de organisatie en financiering van de sport.

5.3 Aanbevelingen

De NLsportraad heeft vier randvoorwaarden geschetst die binnen elk scenario moeten worden aangepakt. De raad gaat zich in deze onderwerpen verder verdiepen en de aanbevelingen uitwerken in relatie tot het voorkeursscenario. Mogelijk volgen nog meer randvoorwaarden uit de discussieronde.

Bijlagen

Bij deze discussienota horen de volgende bouwstenen.

- *Brancherapport Sport* (KPMG, 2019). In opdracht van de Nederlandse Sportraad.
- *De fitheid van de sport, Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport* (NLsportraad, 2020a).
- *Speelruimte voor sport, Vier beleidsscenario's voor de organisatie en financiering van de sport in de toekomst* (NLsportraad, 2020b).
- *Rondje langs de velden I, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren* (NLsportraad, 2020c).
- *Rondje langs de velden II, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen* (NLsportraad, 2020d).
- *De Europese spelregels, Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport* (NLsportraad, 2020e).
- *De prijzen van sport, Verkenning van de prijselasticiteit in de sport* (NLsportraad, 2020f).

Colofon

De discussienota is voorbereid door de *Commissie organisatie en financiering van de sport* bestaande uit de volgende leden:

- Bernard Wientjes, voorzitter
- Leanne van den Hoek, Marjolein Bolhuis en Jiske Griffioen, raadsleden
- Eelco Blok, Claudia Bokel, Marjan Olfers, Bert van Oostveen, Hugo van der Poel en Dennis Vink, adviseurs
- Lennart Langbroek, Marijke Prins, Veronique Ruiz van Haperen, Annet Tiessen-Raaphorst, Tessa van der Velden en Mariëtte van der Voet, secretariaat NLsportraad en Ine Pulles, Mulier Instituut

Dit is een uitgave van de Nederlandse Sportraad

De Nederlandse Sportraad is een onafhankelijk adviesorgaan dat zich richt op het versterken van de betekenis van sport voor de samenleving en op het vergroten van het rendement van sportevenementen, inclusief het ontwikkelen van een aansprekende evenementenagenda. Dat doet de raad op transparante wijze samen met de betrokkenen uit het veld.
De NLsportraad bestaat uit negen leden onder voorzitterschap van Michael van Praag. Adviezen van de NLsportraad zijn vernieuwend, onderbouwd door onderzoek en praktisch uitvoerbaar.

www.nederlandse-sportraad.nl

Juli 2020 | NLsportraad 2020-02
Vormgeving: Things To Make And Do