

# Speelruimte voor sport

Vier beleidsscenario's voor 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

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Verantwoording</b>	<b>6</b>
1.1	Inleiding	6
1.2	Assenstelsel	7
2.1	Sport als basisvoorziening	7
1.3	Keuze assen	8
1.4	Strategische vraagstukken	9
1.5	Nationaal Sportakkoord	10
<b>2.</b>	<b>Vier beleidsscenario's</b>	<b>11</b>
2.1	Sport als basisvoorziening	12
2.1.1	<i>Beschrijving scenario 1</i>	12
2.1.2	<i>Organisatie en financiering</i>	14
2.1.3	<i>Strategische vraagstukken</i>	15
2.1.4	<i>Ambities Sportakkoord</i>	16
2.2	Sport als panacee	18
2.2.1	<i>Beschrijving scenario 2</i>	18
2.2.2	<i>Organisatie en financiering</i>	20
2.2.3	<i>Strategische vraagstukken</i>	21
2.2.4	<i>Ambities Sportakkoord</i>	22
2.3	Sport als vrije markt	24
2.3.1	<i>Beschrijving scenario 3</i>	24
2.3.2	<i>Organisatie en financiering</i>	27
2.3.3	<i>Strategische vraagstukken</i>	28
2.3.4	<i>Ambities Sportakkoord</i>	28
2.4	Sport als maatschappelijk ondernemen	30
2.4.1	<i>Beschrijving scenario 4</i>	30
2.4.2	<i>Organisatie en financiering</i>	33
2.4.3	<i>Strategische vraagstukken</i>	33
2.4.4	<i>Ambities Sportakkoord</i>	34
3.1	Interviews	35
3.2	Literatuur	35

# Samenvatting

De NLsportraad heeft een model bedacht om aan de hand van meerdere scenario's te discussiëren over de toekomst van de sportbranche. De NLsportraad schetst vier extreme scenario's als basis voor deze discussie.

De discussie over de intrinsieke en extrinsieke waarden van sport wordt al heel lang gevoerd. Is sport nu om te ontspannen of te presteren; of is sport vooral belangrijk voor de gezondheid, de participatie en integratie? Alleen in het laatste geval is er ook belangstelling voor sport vanuit andere beleidsterreinen. De discussie is belangrijk voor de legitimering van overheidsbemoeienis én overheidsinvesteringen in de sport - vanuit sportbudget en andere budgetten.

Veel andere discussies in de branche voeren terug op de verhouding tussen sportbranche en overheid. De NLsportraad constateert dat die verhouding diffuus is. Er zijn geen publieke taken gedefinieerd en rollen voor zowel de sportbranche als de overheid zijn niet herleidbaar uit wettelijke kaders. Wie is dan verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de sport: private partijen of de overheid? Onder private partijen verstaat de NLsportraad zowel burgerinitiatieven (sportverenigingen, informele groepen) als ondernemingen (commerciële sportaanbieders). Onder de overheid verstaat de raad gemeenten, provincies en rijksoverheid.

Is sport nu een doel of een middel? En moet sport vooral privaat of publiek worden georganiseerd en gefinancierd? Aan de hand van deze twee vragen heeft de NLsportraad vier scenario's ontwikkeld. Deze scenario's dienen om de mogelijkheden voor de organisatie en financiering van de sport verder te verduidelijken en een stimulans te geven aan langlopende discussies.

## 1. Sport als basisvoorziening – sport als doel, publiek georganiseerd

De overheid ziet een publieke taak in het realiseren van basisvoorzieningen voor sporters. Sport is een doel op zich, gewoon omdat mensen er plezier aan beleven en het leuk vinden om van topsport te genieten. Door sport als basisvoorziening in te richten is sport voor iedereen toegankelijk. De overheid stelt eisen aan de kwaliteit van sport. Alle sportaanbieders hebben met dezelfde eisen en regels te maken. Topsport wordt door de overheid gefaciliteerd en sportevenementen zijn voor een gering bedrag bij te wonen.

## 2. Sport als panacee – sport als middel, publiek georganiseerd

De overheid ziet sport als middel voor het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen. Sport wordt op verschillende beleidsterreinen ingezet, georganiseerd en gefinancierd: volksgezondheid, welzijn, onderwijs, kinderopvang. Met name kwetsbare groepen worden gestimuleerd te sporten en sportaanbieders worden geholpen divers, aangepast aanbod te realiseren. Topsporters vervullen een maatschappelijke rol en hebben een voorbeeldfunctie.

### 3. Sport als vrije markt – sport als doel, privaat georganiseerd

Sport is een vorm van vrijetijdsbesteding en entertainment. In de vrije markt is sport georganiseerd volgens het principe van vraag en aanbod. De markt innoveert en creëert nieuw, aantrekkelijk aanbod. De overheid heeft geen bemoeienis met sport. Sportaanbieders hebben een winstoogmerk en sporters worden consumenten die marktconforme prijzen betalen voor hun vrijetijdsbesteding. Alleen topsport waarvoor voldoende afzetmarkt is, blijft over.

### 4. Sport als maatschappelijk ondernemen – sport als middel, privaat georganiseerd

Sociale ondernemers, ondernemende sportverenigingen en maatschappelijke organisaties zoals foundations creëren sport- en beweegaanbod waarmee ook andere maatschappelijke doelen zijn gediend. Ook andere aanbieders komen op de markt, zoals fysiotherapeuten en ondernemers in de naschoolse opvang. Werkgevers en verzekeraars worden grote afnemers van sport- en beweegaanbod om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. De overheid waardeert het maatschappelijk ondernemen maar staat op afstand: hoogstens worden randvoorwaarden gecreëerd in regelgeving en fiscale maatregelen. Topsporters zijn rolmodellen en hebben hun eigen foundations.

De NLsportraad heeft 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. Tenslotte heeft de NLsportraad gekeken naar de mogelijke resultaten van het *Nationaal Sportakkoord* in de verschillende scenario's. In de discussienota *Het speelveld van de sport* (NLsportraad 2020a) zijn de gevolgen van de keuze voor het ene of het andere scenario integraal geanalyseerd.

# 1. Verantwoording

## 1.1 Inleiding

Na het maken van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de sportbranche (KPMG 2019 en NLsportraad 2020b) heeft de NLsportraad zich toegelegd op het ontwikkelen van beleidsscenario's voor een toekomstbestendige sport. De partners van het Nationaal Sportakkoord<sup>1</sup> - tevens aanvragers van dit advies - hebben gevraagd om verschillende scenario's te schetsen voor een toekomstbestendige sportbranche. Met scenario's worden beleidsscenario's bedoeld waarin duidelijk wordt welk handelingsperspectief de beleidsverantwoordelijken (sportbranche en overheden) kunnen kiezen. Dit in tegenstelling tot toekomstscenario's waarin alleen wordt geschetst hoe de toekomst eruit zou kunnen zien, zonder de invloed van partijen te beschrijven.

De NLsportraad heeft inspiratie gehaald voor de beleidsscenario's uit een vergelijking van de sportbranche met andere sectoren (NLsportraad 2020c) en een vergelijking van Nederland met andere landen (NLsportraad 2020d). Tevens zijn twee verkenningen gemaakt die de context voor de beleidsscenario's mede bepalen: een verkenning van het EU-beleid (NLsportraad 2020e) en een verkenning naar de prijselasticiteit in de sport (NLsportraad 2020f).

De beschreven scenario's worden *in extremis* gepresenteerd om de denkrichtingen voor de discussie scherper van elkaar te onderscheiden en zijn verwerkt in een discussienota (NLsportraad 2020a). In de zomer van 2020 worden sessies belegd om de mogelijkheden te bediscussiëren en zo tot een voorkeursscenario te komen dat de NLsportraad uitwerkt tot het definitieve advies.

---

<sup>1</sup> De partners in het Sportakkoord zijn het ministerie van VWS, NOC\*NSF en Vereniging Sport en Gemeenten

## 1.2 Assenstelsel

Om 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, ruimtelijke ordening, milieu (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 een taak van private partijen, de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Van boven naar beneden neemt de overheidsbemoediging 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 liggen 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.

## 1.3 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 voor andere beleidsterreinen en de legitimering van overheidsinvesteringen in de sport vanuit verschillende 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. Tegelijkertijd vraagt de maatschappij in toenemende mate om het integraal oplossen van brede problematiek, waarbij ook voor sport en bewegen een rol is weggelegd. Vragen zijn in hoeverre de sportbranche maatschappelijk kan en wil ondernemen en in hoeverre overheden hierop aansturen. Onderliggende vraag is welke legitimering 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 staan voortdurend ter discussie. Binnen de sportbranche gaat het om sportverenigingen (burgerinitiatieven), commerciële sportaanbieders (bedrijven) en maatschappelijke organisaties; binnen de overheid om gemeenten, provincies en rijksoverheid. In de kwalitatieve analyse (NLsportraad 2020b) noemt de NLsportraad de rolverdeling 'diffuus'. Rollen voor zowel de sportbranche als de overheid zijn niet herleidbaar uit wettelijke kaders. Zowel de sportaanbieders als de overheden opereren in de vrije ruimte en bepalen zelf hun visie, rol en taken. 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 de verhoudingen tussen markt en overheid reguleert (NLsportraad 2020e).



## 1.4 Strategische vraagstukken

In ieder scenario geeft de NLsportraad aan of en hoe de strategische vraagstukken uit de kwalitatieve analyse worden beantwoord. De NLsportraad maakt een inschatting hoe de belangrijkste externe ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) in een scenario worden opgepakt door de branche en/of de overheid, in relatie tot de ontwikkeling van de belangrijkste interne factoren (sterktes en zwaktes).

Kansen en bedreigingen	Sterktes en zwaktes
Toename bevolking vraagt uitbreiding sportaanbod.	Fijnmazige sportinfrastructuur biedt kansen. Rol overheid is diffuus: wel accommoderen, geen publieke taak. Overheidsinvesteringen groeien onvoldoende mee ivm noodzakelijke uitbreiding.
Individualisering en technologische ontwikkelingen leiden tot behoefte aan flexibel aanbod en nieuwe organisatievormen.	Innovatief vermogen van de branche (met name sportverenigingen) is onvoldoende
Veranderende samenstelling bevolking (oa vergrijzing) vraagt om aanpassing sportaanbod.	Sportaanbieders hebben 'vanzelf' nog onvoldoende oog voor vergrijzing of mogelijkheden om kwetsbare groepen op te vangen (ouderen, mensen met een chronische aandoening of handicap). Onvoldoende overheidsimpuls op noodzakelijke aanpassing.
Voor een vitale samenleving is sport en bewegen noodzakelijk.	Tij is gunstig: gezondheidsbewustzijn groeit, politieke sensitiviteit (branche kan meeliften). Verzekeraars hebben onvoldoende mogelijkheden om sport en bewegen als preventiemiddel te ondersteunen.
Samenwerking met andere beleidsterreinen/sectoren biedt kansen voor sport	Maatschappelijke waarde van sport wordt door samenwerking andere terreinen alleen maar groter. (Overheids)investeringen in sport en bewegen zijn relatief laag en leveren veel op (maatschappelijke en deels financiële kosten-baten). Samenwerking andere terreinen leidt tot regelgeving en toenemende kwaliteitseisen, dit vraagt om professionalisering.
<i>Randvoorwaarde</i>	De slagkracht (professionalisering, arbeidsmarkt) en financiële reserves (vraagstuk prijselasticiteit) van de branche zijn onvoldoende.
<i>Randvoorwaarde</i>	De organisatiegraad van en samenwerking binnen de branche is voor verbetering vatbaar, de governance van de georganiseerde sport niet optimaal.
<i>Randvoorwaarde</i>	Er is ordening nodig tussen markt en overheid en helderheid over de publieke taken.

## 1.5 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 Nationaal Sportakkoord. Deze doelen zijn uitgewerkt in de deelakkoorden Inclusief sporten en bewegen; Duurzame sportinfrastructuur; Vitale sport- en beweegaanbieders; Positieve sportcultuur; Van jongens af aan vaardig in bewegen en Topsport die inspireert.

In de discussienota *Het speelveld van de sport* constateert de NLsportraad dat de keuze voor een van de scenario's niet alleen gevolgen heeft voor het Nationaal Sportakkoord, maar ook voor andere maatschappelijke opgaven. Zo heeft de NLsportraad gekeken naar de kruisverbanden met het Preventieakkoord waaronder overgewicht. Uit de kwalitatieve analyse is gebleken dat de sportbranche bij het Preventieakkoord nog onvoldoende is aangesloten.

## 2. Vier beleidsscenario's

11

Hierna schetst de NLsportraad vier beleidsscenario's die in extremis zijn geformuleerd:

1. Sport als basisvoorziening
2. Sport als panacee
3. Sport als vrije markt
4. Sport als maatschappelijk ondernemen

In de volgende paragrafen worden de kenmerken van de scenario's toegelicht.



## 2.1 Sport als basisvoorziening

### 2.1.1 Beschrijving scenario 1

#### Kern

- 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. In een nog extremere variant produceert de overheid de sport zelf.
- Om iedereen te laten sporten, wordt sport gecompenseerd voor lage inkomens. In een extremere variant is sport gratis voor de jeugd of voor iedereen.
- 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 reguleert de totstandkoming van één branche met sportaanbieders en definieert wie sportaanbieders zijn.
- De rijksoverheid en provincies financieren topsport en houden toezicht op de kwaliteit: topsportprogramma's, topsportaccommodaties, topsportevenementen en topsport in de media. In verband met de planning is hierop centrale regie.
- De gemeenten financieren breedtesport en houden toezicht op de kwaliteit: sportaccommodaties, sportaanbod en de sportieve inrichting van de openbare ruimte. In verband met de planning is hierop regionale regie.

### Schets

In het scenario 'sport als basisvoorziening' is sport een **doel** in zichzelf, ziet de **overheid** hierin een **publieke taak** en is er sprake van een **gereguleerde branche**. Op een aantal punten is dit scenario terug te vinden in Spanje dat een sportwet heeft (NLsportraad 2020d).

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 waarvan alle burgers kunnen profiteren. 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 het onderwijs, zoals het behalen van een fiets- en zwemdiploma of het volgen kennismakingsprogramma's met een variëteit aan sporten. Een schoolsportsysteem wordt bijvoorbeeld gebruikt in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (NLsportraad 2020d).

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 regelt 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 vele Nederlanders. Bij de nationale en regionale omroepen en via andere openbare mediakanalen kunnen de verrichtingen van topsporters worden gevolgd.

### Georganiseerde, anders georganiseerde en ongeorganiseerde sport

In de gereguleerde markt verdwijnt het onderscheid tussen de georganiseerde sport (sportverenigingen) en anders georganiseerde sport (commerciële sportaanbieders), wat te vergelijken is met het verdwenen onderscheid tussen peuterspeelzalen en kinderopvangondernemingen in de kinderopvangbranche (NLsportraad 2020c). Of het sportaanbod geënt is op (historisch) burgerinitiatieven of (recent) initiatieven van bedrijven maakt voor de (rijks)overheid niet zoveel verschil. Wat 'sport' is, is door de overheid breed en helder geformuleerd en sluit aan op de behoefte van de

bevolking. Alle vormen van sport dienen het publieke belang en iedere organisatie die sport kan aanbieden op een voldoende kwaliteitsniveau komt in aanmerking voor (mede)financiering door de overheid en het (mede)gebruik van door de overheid gefinancierde voorzieningen zoals sportaccommodaties. Dit is vergelijkbaar met het Deense accommodatiebeleid, waarbij accommodaties ook ter beschikking worden gesteld aan diverse sportaanbieders (NLsportraad 2020d).

Bij kwaliteit gaat het om de kwaliteit van het sportaanbod, van sportkader en van sportaccommodaties, maar ook om essentiële randvoorwaarden zoals het pedagogisch klimaat, de veiligheid, integriteit, hygiëne en duurzaamheid. Via het wettelijk kader heeft de overheid een instrument om rechtstreeks eisen aan de branche te stellen. Professioneel sportkader is geschoold op mbo- of hbo-niveau en het vrijwillig sportkader is via de branche geschoold, maar staat altijd onder professionele begeleiding. Van de sportprofessionals wordt een centraal register bijgehouden.

Daarnaast blijft de ongeorganiseerde sport groeien dankzij het sportieve klimaat dat mede vanuit de overheid wordt gestimuleerd. Gemeenten maken in onderling verband en via regioplanning de openbare ruimtes op grote schaal geschikt om te sporten. Ook hieraan worden kwaliteitseisen gesteld.

### Topsport

Topsport en talentontwikkeling worden actief gestimuleerd en gefinancierd door de rijksoverheid en provincies, vergelijkbaar met Australië en het Verenigd Koninkrijk en tot op zekere hoogte ook met Spanje (NLsportraad 2020d). De uitvoering daarvan legt de rijksoverheid neer bij sportbonden. De prestaties van topsporters zijn navenant goed en topsport kijken en beleven is een nationale hobby. Talentontwikkeling krijgt een impuls door middel van sportbeurzen voor jong talent en door een geavanceerd systeem van talentontwikkeling, ondersteund door samenwerkende regio's/provincies. Topsportprogramma's worden ingezet in de volle breedte zonder onderscheid naar takken van sport en topsporters maken gebruik van stipendia. Samen met de provincies en een nationale sportalliantie ontwikkelt de rijksoverheid een plan voor topsportaccommodaties en topsportevenementen.

Voor topsportevenementen in eigen land financiert de rijksoverheid via de publieke omroepen de mediaproducties, waar ook de uitzend- en streamingsrechten liggen bij een uitgebreide evenementenkalender. Toegangskaartjes worden betaalbaar gemaakt door subsidiëring van evenementen.

## 2.1.2 Organisatie en financiering

In de sportbranche zijn – gestimuleerd door de overheden – alle sportaanbieders gezamenlijk georganiseerd in regionale en nationale allianties. Er is sprake van een gereguleerde markt van sportaanbieders, binnen wettelijke kaders.

De publieke taken van de overheden zijn eveneens wettelijk vastgelegd en budgetten zijn hierop aangepast: in een milde variant als 'plichten' van overheden, in een extreme als 'rechten' van burgers. Overheidsbudgetten worden ingezet via rechtstreekse investeringen en subsidies voor het sportaanbod en/of via inkomensmaatregelen voor de vraag naar sport. Een alternatief is dat de overheidsfinanciering loopt via fiscale (inkomensafhankelijke) terugsluismogelijkheden zoals bij de kinderopvang (NLsportraad 2020c).

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het sportstelsel. Ook geeft de rijksoverheid een centrale impuls aan de professionalisering van het sportkader en de verbetering van arbeidsmarkt, vergelijkbaar met de arbeidsmarktimpuls die ook wordt gegeven aan de cultuur- en recreatiesector (NLsportraad 2020c).

De rijksoverheid bepaalt wat sport is (in termen van diensten van algemeen economisch belang) en wie sportaanbieders zijn en legt dit wettelijk vast, evenals de kwaliteitseisen waaraan deze sportaanbieders moeten voldoen. Hierop wordt toezicht uitgeoefend door de IGJS (Inspectie Gezondheidszorg, Jeugd en Sport). Burgers hebben een signaalfunctie en kunnen achterblijvende kwaliteit en kwantiteit van sport aanhangig maken bij de gemeenteraad, en topsporters bij het parlement.

Rijk en provincies financieren de basisvoorzieningen voor de topsport bestaande uit topsportprogramma's, -accommodaties en –evenementen (inclusief mediaproducties) via een centrale planning en in overleg met de nationale sportalliantie.

Gemeenten financieren goede basisvoorzieningen voor de breedtesport zoals fysiek toegankelijke accommodaties, sportaanbod voor diverse doelgroepen en op sport ingerichte openbare ruimtes via een regionale planning en in overleg met de regionale sportallianties.

### 2.1.3 Strategische vraagstukken

In scenario 1 is het vooral de overheid die de kansen en bedreigingen voor de sportbranche in de gaten houdt. De overheid speelt zelf op de ontwikkelingen in en/of ziet erop toe de sportbranche hierop inspeelt. De overheid zet erop in om de zwaktes van de sportbranche te versterken.

- 
- Overheden zullen, zeker bij overleg op regionaal niveau, genoeg kracht hebben om een fijnmazige sportinfrastructuur in stand te houden die meegroeit of –krimpt met (de behoefte van) de bevolking.
- 
- De overheid die 'sport voor iedereen' hoog in het vaandel heeft, geeft ook een impuls aan het sportaanbod voor achterblijvende groepen. Echter, in dit scenario gaat het vooral en alleen om 'sport'. De overheid heeft een sportieve, en niet perse een vitale samenleving voor ogen. Het is de vraag of de overheid zich richt op kwetsbare groepen die (echt) niet meer aan sport kunnen meedoen en voor wie alternatief beweegaanbod nodig is.

- 
- In een 'sport pour le sport'-scenario zit geen wezenlijke impuls voor samenwerking van de sportbranche met andere sectoren. Overheid en branche richten zich op sport als basisvoorziening. Omdat de overheid een belangrijke impuls geeft aan de kwaliteit en de professionalisering van de sport, is intersectorale samenwerking in principe wel mogelijk - beter dan voorheen. Vanwege het belang van sport voor de ontwikkeling van kinderen ligt dan vooral de samenwerking tussen sport en onderwijs voor de hand.
- 
- Door overheidsinvesteringen komt de slagkracht van sportaanbieders op orde, maar door de gelijktijdige regulering wordt het innovatieve vermogen van de branche ingeperkt.
- 
- De samenwerking binnen de branche zal verbeteren onder invloed van de overheidsmaatregelen.
- 
- De overheidstaken zijn duidelijk en de overheidsinvesteringen aan de branche zijn transparant. Overheidsinvesteringen groeien mee met de bevolking. Op sport als publieke taak is toezicht mogelijk door de inspectie en controle door de lokale en landelijke democratie.

#### 2.1.4 Ambities Sportakkoord

In dit scenario is het de overheid die de meeste verantwoordelijkheid neemt om de ambities van het Nationaal Sportakkoord waar te maken.

- 
- In dit scenario lijkt inclusief sporten en bewegen voor de hand te liggen (ambitie 1) – sport is immers een basisvoorziening die ervoor kan zorgen dat iedereen die dat wil zonder aanzien des persoons of beperking kan sporten. Toch zullen sportaanbieders zich in dit scenario eerst richten op het 'laaghangend fruit': de gezonde, sportieve bevolking. Zonder expliciete aandacht voor specifieke groepen raakt de inclusiviteit mogelijk op de achtergrond. Ook is het de vraag of sportaanbieders voldoende alternatief beweegaanbod zullen ontwikkelen voor wie niet meer op niveau kan sporten.
- 
- Vanuit de taakopvatting dat sport een publieke basisvoorziening is, dragen met name lokale overheden zorg voor een duurzame sportinfrastructuur en een beweegvriendelijke omgeving (ambitie 2). Deze tweede ambitie uit het Sportakkoord wordt met dit scenario dus bediend.
- 
- De derde ambitie om alle typen sport- en beweegaanbieders vitaal en toekomstbesteding te maken wordt met dit scenario ook bediend door de getroffen overheidsmaatregelen. In Spanje is dat het geval. Deze ambitie lijkt te zijn geformuleerd vanuit het streven naar behoud van de huidige situatie.



- 
- De overheid zal de sportbranche vragen om een positieve sportcultuur of dit zelfs eisen en sancties treffen (ambitie 4).
- 
- Vooruitgang in de motorische vaardigheden van kinderen (ambitie 5) komen in dit scenario niet aan de orde, maar kunnen wel een indirect effect zijn door de toegenomen sportdeelname. Ook de samenwerking tussen de sportbranche en het onderwijs is in dit scenario geen aandachtspunt, maar wel een mogelijkheid.
- 
- De aandacht voor topsport en evenementen (ambitie 6) is in dit scenario het best gezekerd maar de maatschappelijke waarde van topsport ('Topsport die inspireert') mogelijk niet. Ervan uitgaand dat een groot deel van de topsport nooit commercieel kan worden geëxploiteerd in de Nederlandse markt, is overheidsfinanciering noodzakelijk. Topsport zal inspireren vanwege de topsportprestaties, maar niet zozeer vanwege de maatschappelijke waarde.



## 2.2 Sport als panacee

### 2.2.1 Beschrijving scenario 2

#### Kern

- Sport en bewegen zijn middelen die worden ingezet om andere overheidsdoelen te bereiken waaronder welzijn, gezondheid, onderwijs en economie.
- Op de meest relevante andere beleidsterreinen wordt sport opgenomen in wettelijke kaders.
- Het sport- en beweegaanbod moet voldoen aan de kwaliteitseisen uit de genoemde sectoren.
- Sport- en beweegaanbod wordt door de overheid toegankelijk gemaakt voor specifieke groepen: ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking vanwege welzijn en gezondheid, voor kinderen en jongeren vanwege ontwikkeling en onderwijs, voor mensen met een migratieachtergrond vanwege integratie.
- Het sport- en beweegaanbod wordt verzorgd door de sportbranche maar wordt daarnaast ook verzorgd in en 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.
- De rijksoverheid en gemeenten financieren (top)sport (ook) vanuit andere beleids- terreinen dan sport. Dit gebeurt vanuit subsidies, maar kan ook via belastingteruggave of premies. Voor de exploitatie van sportaccommodaties en sportaanbieders is dit een belangrijke inkomstenbron.

### Schets

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 perse van een geregleerde markt.

De overheid waardeert sport niet alleen 'om de sport', maar ook of vooral omdat sport – en bewegen – belangrijk zijn voor welzijn, gezondheid, integratie, re-integratie, ontwikkeling (onderwijs, opvang, jeugdzorg) en indirect ook voor de werkgelegenheid, economie, duurzaamheid, mobiliteit, enzovoorts. De overheid is overtuigd van de diverse maatschappelijke waarden van sport en bewegen, en heeft hiervoor de maatschappelijke kosten en baten goed afgewogen. Vanuit dat oogpunt zorgt de overheid ervoor dat groepen die dat het meest nodig hebben, gaan sporten en bewegen. De overheid vindt dat het gezonde en sportieve deel van de bevolking zelf zijn weg naar de sport kan vinden.

Om doelen op andere beleidsterreinen te behalen, is voldoende sport- en beweegaanbod uiteraard een voorwaarde. Basisvoorzieningen zijn vanzelfsprekend en worden ondersteund, 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). Voor kwetsbare groepen eist de overheid 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 dat het hardst nodig hebben, goedkoop of gratis is.

### Georganiseerde, anders georganiseerde en ongeorganiseerde sport

Zowel sportverenigingen, commerciële sportaanbieders als organisaties in andere sectoren worden door de overheid aangemoedigd om een brede maatschappelijke rol op te pakken en aangepast sport- en beweegaanbod te bieden aan specifieke doelgroepen. Afhankelijk van de beleidsdoelen acht de overheid sommige organisaties meer, en andere minder geschikt om hiervoor te worden ingezet. Overheden zullen hierin differentiëren binnen de sportbranche. Voor sociale doelen (welzijn, integratie, ontwikkeling, burgerschap) zal de overheid in de praktijk bijvoorbeeld eerder een beroep doen op (vitale) sportverenigingen; voor gezondheidsdoelen en economische doelen doet de overheid mogelijk eerder een beroep op (maatschappelijk ondernemende) fitnesscentra, sportscholen en paramedici.

De overheid moedigt in dit scenario mensen sterk aan voldoende te bewegen en te sporten. De openbare ruimte wordt daarvoor beweegvriendelijk gemaakt, juist ook voor kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen en mensen met een beperking.

### Topsport

Net als in scenario 1 zal de overheid zorgen voor voldoende basisvoorzieningen om topsport mogelijk te maken, maar dit heeft geen 'dubbelfocus'. Anders dan in

scenario 1 meet de overheid het topsportbeleid 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. Paralympische kampioenen staan naast Olympisch kampioenen nadrukkelijk in de spotlights. De maatschappelijke rol van topsporters is een eis in de topsportfinanciering. Alle topsporters die direct of indirect inkomsten verwerven via de overheid tekenen voor deze rol en worden hiervoor ook opgeleid. Sportevenementen worden gefinancierd afhankelijk van de waarde voor de samenleving en hetzelfde geldt voor uitzendingen via de publieke omroepen.

### 2.2.2 Organisatie en financiering

In dit scenario is een deel van de sportbranche zich bewust van haar maatschappelijke rol en in staat deze te vervullen. Sportaanbieders die zich louter op sport richten, maken uiteraard wel deel uit van de branche en fungeren als basisvoorziening (scenario 1), maar zijn voor de inzet van sport op andere terreinen minder relevant. Het deel van de sportbranche dat in dit scenario een maatschappelijke rol op zich neemt, speelt in op de vraag vanuit andere beleidsterreinen en werkt in praktijk samen met tal van andere organisaties. Daardoor treedt er in de sportbranche een tweedeling op tussen sportaanbieders die wel en niet kunnen voldoen aan het leveren van aangepast sport- en beweegaanbod op andere terreinen. Het deel van de sportbranche dat kan meedoen, ontwikkelt zich en profiteert van nieuwe inkomstenbronnen; het andere deel van de branche levert basaal sportaanbod aan de gezonde, sportieve bevolking.

Door de inzet op andere beleidsterreinen vinden sport en bewegen plaats in diverse andere settings. De overheid zal hier pragmatisch mee omgaan. Is de sportbranche in staat om het gevraagde sport- en beweegaanbod te leveren? Of kan dit beter worden geproduceerd binnen andere branches? De overheid zal keuzes moeten maken, zoals: voor de kinderen in jeugdzorginstellingen heeft het meerwaarde om te sporten bij een sportvereniging, terwijl het voor ouderen in een zorginstelling beter is om beweeg-aanbod ter plekke te laten leveren door een fysiotherapeut. De overheid zal bij het maken van keuzes letten op geldende kwaliteitseisen, efficiency en (tekorten op) de arbeidsmarkt. Bij tekorten liggen combinatiefuncties voor de hand. Wat is dan wijsheid: de pedagogisch medewerker van de kinderopvang bijscholen op sportgebied, of de sportmedewerker bijscholen op pedagogisch gebied?

Door de tweedeling tussen sportaanbieders die met dit scenario wel en niet uit de voeten kunnen, en door de toename van het sport- en beweegaanbod in andere sectoren, ontstaat een diffuse en versnipperde sportbranche die veel moeite moet doen om zichzelf adequaat te organiseren, met andere sectoren samen te werken en tegenwicht te bieden aan de (meerkoppige) overheid.

Waar sport en bewegen worden ingezet als een ‘medicijn’ (erkende interventie), wordt dit door de overheid wettelijk geborgd. Op het gebied van welzijn en gezondheid worden sport en bewegen bijvoorbeeld verankerd in de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet publieke gezondheid (Wet PG). Zodoende wordt het mogelijk sport en bewegen ook binnen deze kaders te financieren.

De rijksoverheid ondersteunt de sportbranche om aan de kwaliteitseisen te voldoen die vanuit andere terreinen worden gesteld (medische en sociale begeleiding, pedagogisch klimaat, enzovoorts) en/of ondersteunt andere branches om sport- en beweegaanbod van kwalitatief goed niveau te produceren. Ondersteuning vindt bijvoorbeeld plaats via certificering van opleidingen en een register van erkende sportprofessionals. Zodoende investeert de overheid in de kwaliteit en de professionalisering van de sportbranche.

Gemeenten, verantwoordelijk voor een groot aantal decentrale publieke taken waaronder de Wmo, de Wet PG, de jeugdzorg en re-integratie, financieren sport voor kwetsbare groepen. Zorgverzekeraars financieren sport voor patiënten met een medische indicatie.

De rijksoverheid financiert sport en bewegen in de centraal gefinancierde zorginstellingen, justitiële instellingen en in het onderwijs.

### 2.2.3 Strategische vraagstukken

In scenario 2 houdt de overheid de kansen en bedreigingen in de gaten voor het sporten en bewegen vanuit een breed maatschappelijk perspectief. De overheid heeft minder oog voor de versterking van de sportbranche dan in scenario 1. Waar mogelijk schakelt de overheid ook andere branches in.

- 
- Overheden zullen een basale sportinfrastructuur in stand houden in de wetenschap dat deze nodig is om doelen op andere beleidsterreinen te bereiken. De overheid versterkt de sportinfrastructuur om aangepast sport- en beweegaanbod te kunnen leveren aan specifieke groepen. De overheid concentreert zich op de groepen voor wie sport en bewegen van essentieel belang is uit oogpunt van welzijn, gezondheid, (re)integratie, opvoeding, enzovoorts.
- 
- De overheid bereidt zich optimaal voor op de vergrijzing en de toename van mensen met overgewicht, chronische ziektes of een beperking. De overheid maakt het via de wettelijke kaders mogelijk dat verzekeraars, gemeenten en andere belangrijke spelers een rol kunnen spelen bij de inzet van sport en bewegen als ‘medicijn’.
- 
- Samenwerking tussen de sportbranche en andere sectoren is in dit scenario essentieel. Vanuit andere sectoren en beleidsterreinen worden kwaliteitseisen aan sport en bewegen gesteld. Het deel van de sportbranche dat hiermee kan omgaan, wordt door de overheid ondersteund en zal verder professionaliseren.

- 
- Door overheidsinvesteringen komt de slagkracht van een deel van de sportaanbieders op orde: de vitale sportverenigingen en de maatschappelijke ondernemers in de sport. Deze sportaanbieders werken samen met – of krijgen concurrentie van – het onderwijs, de kinderopvang, de zorg, enzovoorts.
- 
- Door de sterke regulering blijft het innovatieve vermogen van de branche beperkt.
- 
- De samenwerking binnen de branche zal moeizaam verlopen vanwege versplintering in de branche en vervaging van de grenzen van de branche.
- 
- De overheidstaken zijn duidelijk maar wel gefragmenteerd; de overheidsinvesteringen legitiem maar wel versnipperd. Mogelijk ontstaat bij burgers het beeld van willekeur: waarom wordt de sport van de één wel vergoed, en van de ander niet?

#### 2.2.4 Ambities Sportakkoord

In dit scenario neemt de overheid het initiatief om een deel van de ambities van het Nationaal Sportakkoord waar te maken. Daarnaast betreft de overheid ook de ambities op tal van andere beleidsterreinen, waaronder die van het Nationaal Preventieakkoord.

- 
- Inclusiviteit (ambitie 1) is inherent aan scenario 2. ‘Sport als panacee’ is immers verweven met verschillende andere beleidsterreinen waaronder die op het gebied van welzijn en gezondheid.
- 
- In scenario 2 zal de overheid de duurzame sportinfrastructuur (ambitie 2) blijven ondersteunen, zij het misschien niet op hetzelfde niveau als in scenario 1. Het accent ligt echter op het aanpassen van de infrastructuur voor kwetsbare groepen. Daarnaast wendt de overheid zich tot andere sectoren om sport- en beweegaanbod te implementeren.
- 
- De vitaliteit van sport- en beweegaanbieders (ambitie 3) is in dit scenario nog belangrijker dan in scenario 1 vanwege de kwaliteitseisen vanuit andere beleidsterreinen. Echter, naar verwachting zal slechts een deel van de sportverenigingen en van de commerciële sportaanbieders aan deze eisen tegemoet kunnen komen.
- 
- Voor beleidsdoelen op andere terreinen en de omgang met kwetsbare groepen is een positieve sportcultuur en vooral een veilige sportomgeving belangrijk (ambitie 4). Dit zal randvoorwaardelijk zijn bij de inschakeling van de sportbranche op andere beleidsterreinen. Bij twijfels zal de overheid sport en bewegen implementeren via andere branches.

- 
- Scenario 2 is het enige scenario waarin de motorische vaardigheden van kinderen (ambitie 5) centraal staan. De toename van motorische vaardigheden wordt gekoppeld aan de fysieke, mentale en sociale ontwikkeling van kinderen en aan onderwijsdoelen.
- 
- De overheid houdt aandacht voor topsport en evenementen (ambitie 6) en stelt hier een maatschappelijke rol voor topsporters tegenover. Niet de topsportprestaties, maar de maatschappelijke waarde van topsport staat voor de overheid voorop.



## 2.3 Sport als vrije markt

### 2.3.1 Beschrijving scenario 3

#### Kern

- Sport en topsport zijn een private aangelegenheid.
- Sport wordt beoefend door mensen die dat leuk vinden en dat kunnen betalen.
- Sport wordt uitgevoerd door sportverenigingen en commerciële sportaanbieders die zonder hulp van de overheid hun exploitatie rond kunnen krijgen.
- De overheid draagt geen verantwoordelijkheid voor (top)sport en investeert hier niet of nauwelijks in.
- De overheid stelt geen eisen aan de kwaliteit van sport. Wel stelt de overheid randvoorwaarden en eisen vanuit andere kaders (veiligheid, milieu, horeca) die door het bevoegd gezag worden vertaald in vergunningverlening.
- Op lokaal niveau worden sportaccommodaties geprivatiseerd of, indien geen rendabele businesscase mogelijk is, gesloten.
- Topsport is afhankelijk van loterijen, sponsors en commerciële zenders.
- Overheden investeren niet in sport maar verdienen hieraan via leges en belastingen.



### Schets

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.

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 in de openbare ruimte.

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 (KPMG, 2019). Waarschijnlijk gaat de sportbranche krimpen; sportaanbieders die gebruik maken van dure accommodaties, sportaanbieders in dun bevolkte 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. Omdat de Nederlandse afzetmarkt niet groot is, is het aantal sporten en topsporters dat zich in de kijker kan spelen, beperkt. Alleen de commerciële topsport overleeft.

De sportmarkt is volledig vrij. 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 de stem van leden/consumenten meer wordt gehoord zoals in de recreatie- en toerismebranche (NLsportraad 2020c). Als consumenten niet tevreden zijn over het sportaanbod, zullen zij (gelet op de bedragen die zij betalen) niet aarzelen om over te stappen. Consumenten vragen om schone en veilige sportaccommodaties, deskundige begeleiding en sportaanbod op maat. Aandacht voor kwaliteit en de onderlinge concurrentie daarop leiden mogelijk ook tot verdergaande professionalisering in de sportbranche en de invoering van meer betaalde banen.

In de vrije markt volgen innovaties elkaar in hoog tempo op: nieuw en aantrekkelijk sportaanbod om klanten te binden en sportgerelateerde producten op het gebied van voeding, kleding, materialen, media, games en technologische producten. Grote spelers in de markt van sportproducten nemen mogelijk ook het produceren van sportaanbod ter hand. Fysieke en digitale vormen van sport versmelten.

Aanbieders in de branche zijn elkaars concurrenten maar zullen elkaar ook opzoeken om samen te overleven, kennis te delen en lobby te voeren, vergelijkbaar met de recreatie- en cultuursector (NLsportraad 2020c). Bij afwezigheid van actief overheidsbeleid wordt de branche op dit punt mogelijk sterker.

Breedtesport wordt overwegend gefinancierd door consumenten en wellicht voor een klein deel door landelijke en lokale sponsors. Topsport wordt betaald uit een mix van mediarechten, sponsoring, loterijen, ticketing, merchandising en crowdfunding. De overheid is afwezig in dit scenario als het gaat om sportbeleid of financiering aan de sport. Mogelijk zijn sommige andere loketten van de rijksoverheid wel open voor de branche, bijvoorbeeld als het gaat om opleidingen (OCW), arbeidsmarkt en werkgelegenheid (SZW) of innovatieregelingen (EZ). Op alle sportactiviteiten wordt het hoge btw-tarief geheven.

De lokale overheid treedt alleen op als vergunningverlener (waarbij ook leges kan worden geheven), als heffer van lokale belastingen – vergelijk de toeristenbelasting in de recreatiesector (NLsportraad 2020c) – en om inspectie uit te voeren op wettelijke eisen die (ook) worden gesteld aan de sport.

#### **Georganiseerde, anders georganiseerde en ongeorganiseerde sport**

De sportmarkt is volledig vrij en regelt het aanbod in antwoord op vraag. Ver doorgevoerde flexibilisering en digitalisering leiden ertoe dat consumenten eenvoudig ergens een 'uurtje sport' kunnen boeken. Platforms à la booking.com doen ook hun intrede in de sportmarkt, en daarmee krijgt een partij buiten de sport meer macht en wordt de klanttevredenheid van consumenten beter zichtbaar.

Sportaanbieders die zich goed oriënteren op de markt en zich blijven vernieuwen, zullen overleven. Zo neemt de groep (draagkrachtige) ouderen toe en om deze groep wordt in toenemende mate geconcurrerd. Ook de raakvlakken tussen sport en bijvoorbeeld gezondheid, wellness, recreatie en horeca zijn om die reden interessant. Commerciële sportaanbieders hebben minder moeite met de snel opeenvolgende technologische ontwikkelingen dan sportverenigingen, die minder wendbaar zijn, ontwikkelingen niet altijd kunnen volgen en innovaties niet snel kunnen doorvoeren. De klassieke sportverenigingen hebben het in dit scenario lastig omdat ze de exploitatie zelf rond moeten krijgen en met meer financiële expertise bestuurd moet worden. Maar ook voor het sportaanbod van sportverenigingen is en blijft een markt, zowel voor prestatief ingestelde volwassenen die competitie willen spelen als voor de jeugd. Ouders die in groten getale zelf ooit ook lid zijn geweest van een sportvereniging, blijven zich voor (hun) kinderen vrijwillig inzetten.

Mensen die de sportvereniging of de sportschool niet meer kunnen betalen, zijn aangewezen op sport in de thuissituatie of de nabije omgeving. De overheid heeft echter geen specifiek oog voor een sportieve inrichting van de openbare ruimte. Mogelijk worden ongeorganiseerde sporters deels bediend door commerciële bedrijven die sport aanbieden via apps en innovaties (sport op afstand).

### Topsport

Topsport wordt enkel entertainment. Topsport verkoopt voor zover er genoeg bereik is onder (betalende) consumenten. Topsporters en topsportorganisaties zijn veel tijd kwijt aan het vermarkten van zichzelf. In dit scenario speelt het principe van ‘the winner takes it all’: sportclubs en sporters die het goed doen, zichtbaar zijn en bruikbaar als uithangbord halen veel geld uit de markt, andere clubs en sporters met misschien evenveel sporttalent maar minder marketingwaarde verdwijnen van het toneel (KPMG, 2019).

De amusementswaarde van topsport wordt ten volle benut door uitzendrechten zo duur mogelijk te verkopen. Dikwijls eindigt topsport daarmee achter de decoder. Voor topsport met minder belangstelling is geen plaats meer. Topsportevenementen vinden alleen plaats bij voldoende opbrengsten uit sponsoring, mediarechten en kaartverkoop. In de commerciële topsport komen talenten alleen bovendien waar budget is om in te zetten op scouting en talentontwikkeling, zoals nu al bij de betaald voetbalclubs.

Het is de vraag of sportbonden in dit scenario een rol kunnen blijven spelen bij de vermarkting van topsport in hun eigen tak van sport, of dat andere spelers de rechten van nationale competities en teams gaan overnemen of alternatieve leagues en kampioenschappen opzetten – er is geen monopolie en in dit scenario is alles te koop.

### 2.3.2 Organisatie en financiering

In een vrije markt en met een overheid op afstand is nauwelijks sprake van ‘organisatie’. Sportaanbieders kunnen ieder voor zich hun aanbod creëren en aangezien daaraan weinig inhoudelijke eisen worden gesteld, zal dat ook gebeuren. Net als in vele andere bedrijfstakken zal een constellatie ontstaan van grote ketens tot eenpitters. Ook sportverenigingen blijven in het landschap bestaan omdat er behoefte blijft aan (jeugd)competitie.

Om de belangen goed op de agenda te blijven houden bij een zich terugtrekkende overheid en uit oogpunt van efficiency, zullen werkgevers uit de sportbranche zich beter organiseren. Er is bij de vele grote en kleine sportaanbieders binnen de branche behoefte aan gezamenlijke lobby, service, inkoop, opleidingen en kennisdeling. Mogelijk ontstaat ook een systeem van zelfregulering inclusief certificering, zoals nu al zichtbaar is in de fitnessbranche. Bij een aantrekkende arbeidsmarkt geldt ook dat de werknemers in de sport inclusief de topsporters zich beter organiseren. Belangen van breedtesporters worden via consumentenorganisaties behartigd of via tussenliggende platforms à la booking.com.

De marginale rol van de overheid in dit scenario bestaat vooral uit het stellen van randvoorwaarden vanuit andere beleidsterreinen, het heffen van belastingen en verlenen van vergunningen. Overheden privatiseren sportaccommodaties of vragen marktconforme huurtarieven. De opbrengsten hiervan zetten overheden in op andere terreinen.

### 2.3.3 Strategische vraagstukken

In scenario 3 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. Bij een goede organisatie van de sportbranche kunnen sportaanbieders elkaar onderling bijstaan, maar de organisatie is complex.

- In dit scenario bepaalt de vraag hoe wijd verbreid het aanbod zal zijn. De sportinfrastructuur groeit of krimpt mee met de conjunctuur: de behoefte van de betalende bevolking.
- Zonder overheidsinvesteringen zal het duidelijk zijn dat een aanzienlijk deel van de bevolking verstoken blijft van sportaanbod (lage inkomens, bevolking in krimpgebieden, specifieke doelgroepen waaronder mensen met een beperking). Voor grotere groepen die wel draagkrachtig zijn, zal de markt belangstelling hebben. Dat geldt ook voor de groeiende groep (nog vitale) ouderen.
- In een vrije markt zijn sportaanbieders creatief en innovatief en steeds op zoek naar nieuwe verdienmodellen. Maar er zullen zich ook concurrerende spelers op de markt begeven die sportaanbod gaan bieden: bedrijven die sportproducten verkopen, IT-bedrijven die virtuele games vertalen naar fysieke sport, bedrijven uit de gezondheidshoek, enzovoorts.
- Samenwerking met andere sectoren is voor de sportbranche alleen interessant in het kader van alternatieve verdienmodellen.
- Als consumenten eisen dat de kwaliteitsstandaard omhoog gaat, is het goed denkbaar dat de sportbranche gaat professionaliseren en er meer betaalde banen komen. Bij afwezigheid van de overheid zal de branche zelf de arbeidsmarkt moeten versterken.
- De samenwerking binnen de branche zal verbeteren om bij de overheid op de agenda te blijven en bij te hoge lasten een politieke lobby te starten.
- De rol van de overheid is duidelijk: in dit scenario is de overheid nagenoeg afwezig.

### 2.3.4 Ambities Sportakkoord

In dit scenario maken overheden hun rol in het Nationaal Sportakkoord niet waar. De uitvoering van het Sportakkoord komt vooral neer op de sportbranche.

- Als sport volledig aan de markt wordt overgelaten, zal dit nadelige gevolgen hebben voor de inclusiviteit van de sport (ambitie 1). Het is niet vanzelfsprekend dat de markt zich ontfermt over specifieke groepen; het moet wel commercieel rendabel zijn.

- 
- De markt zal deels in staat zijn de sportinfrastructuur in stand te houden (ambitie 2). Maar het is zeer de vraag of alle bestaande sportaccommodaties commercieel kunnen worden geëxploiteerd. Met name de grote buitensportaccommodaties en zwembaden komen onder druk te staan. De sportinfrastructuur die overblijft zal wel duurzaam zijn in termen van vaste baten en lasten.
- 
- Verenigingen en commerciële aanbieders die zich in een vrije markt kunnen handhaven, zijn vitaal (ambitie 3). Andere sportaanbieders vallen af. Vitaal betekent in dit scenario: zelfstandig kunnen exploiteren en marktgericht kunnen handelen.
- 
- Een positieve sportcultuur (ambitie 4) is in dit scenario misschien wel even goed geborgd als in scenario 1 en 2. De invloed van leden/consumenten wordt groter. Als de positieve sportcultuur een belangrijk onderdeel is van de klanttevredenheid, dan zullen sportaanbieders zich hiernaar gedragen.
- 
- Van jongs af vaardig in bewegen (ambitie 5) heeft in dit scenario geen specifieke aandacht. Als voldoende jeugd blijft sporten, kan dit net als in scenario 1 een mogelijke spin-off zijn.
- 
- De inspiratie van de topsport (ambitie 6) is in dit scenario vermarkt en komt vooral de amusementsindustrie en de verkoopwaarde van bedrijven ten goede.



## 2.4 Sport als maatschappelijk ondernemen

### 2.4.1 Beschrijving scenario 4

#### Kern

- Mensen sporten en bewegen (bewust) voor hun gezondheid, hun welzijn of met oog op andere doelen en betalen dat grotendeels zelf.
- Het sport- en beweegaanbod wordt geproduceerd door sociale ondernemers, maatschappelijke organisaties en vitale sportverenigingen met oog voor de samenleving.
- Vanuit de eigen betrokkenheid richten sportaanbieders zich (met hulp van crowdfunding en sponsoring) ook op goede doelen en kwetsbare groepen, zoals is gebeurd bij de oprichting van het Jeugdsportfonds.
- De sportbranche werkt samen met andere sectoren en met werkgevers, maar mogelijk ontstaat vanuit daar ook concurrentie.
- Sponsors en topsporters richten solidariteitsfondsen op om de topsport zelf te bedruipen, maar ook ten behoeve van goede doelen.
- De rijksoverheid voert geen sportbeleid en stelt geen eisen aan de kwaliteit van sport *an sich*. Vanuit andere beleidsterreinen is er regelgeving waaraan het sport- en beweegaanbod moet voldoen voor kwetsbare groepen.
- Gemeenten verwijzen kwetsbare groepen door naar het sport- en beweegaanbod dat de vitale verenigingen en sociale ondernemers verzorgen, maar investeren hier niet of nauwelijks in.

- Vanuit de waardering voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen in de sport levert de rijksoverheid (incidenteel) een bijdrage aan (top)sportfondsen en/of zorgt zij voor fiscaal voordeel bij giften en sponsoring. Ook let de rijksoverheid erop dat het sociaal ondernemen niet wordt gedwarsboemd door regelgeving of bureaucratie.
- Gemeenten schelden (incidenteel) leges kwijt voor vergunningen en maken op lokaal niveau de weg vrij voor mooie initiatieven.

### Schets

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.

Ondersteuning van burgers die sport en bewegen niet zelf kunnen betalen, 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 hun 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 opbouwen of een groot bereik creëren voor hun innovaties en producten (bijvoorbeeld via big data). Het kan gaan om grote, landelijke bedrijven die voor actie op grote schaal zorgen, of om lokale, kleinschalige acties.

Ook een deel van de sportbranche ziet het belang van sport en bewegen met oog op maatschappelijke doelen. Dit deel van de branche (vitale verenigingen, maatschappelijke organisaties zoals foundations en sociale ondernemers) speelt in op de mogelijkheden van de grote spelers zoals verzekeraars, werkgevers en banken, maar onderneemt ook zelf actie. Sportaanbieders differentiëren bijvoorbeeld de tarieven of richten een klein solidariteitsfonds op binnen de club, zodat sport voor bijvoorbeeld de jeugd, mensen met een laag inkomen, ouderen en mensen met een beperking betaalbaar blijft. Sportaanbieders richten zich uit compassie op specifieke doelgroepen: kinderen uit het speciaal onderwijs, patiënten die revalideren, alleenwonende ouderen. Mogelijk mengen ook andere bedrijfstakken dan alleen de sportbranche zich in de sportbranche: bijvoorbeeld fysiotherapeuten die met ouderen willen 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 net als in scenario 2 ambassadeurs en inspiratiebronnen op tal van terreinen, maar zij bepalen zelf hun doelen. Zij worden ondersteund door bedrijven en (eigen) foundations.

Het vraagt een *tour de force* van de sportbranche om een dekkend netwerk te creëren voor burgers die steun nodig hebben. Waarschijnlijk is de financiering van private partijen daarvoor te versnipperd. Ook wordt de sportbranche in dit scenario erg divers en is het de vraag of de branche zichzelf weet te organiseren.

De overheid is in dit scenario grotendeels absent, maar waardeert en koestert wel het initiatief van private partijen omdat hiermee verder overheidsingrijpen en verdere overheidsuitgaven niet nodig zijn. De overheid laat dit zien in woord en gebaar. De overheid beperkt zoveel mogelijk de administratieve lasten voor private initiatieven en ondersteunt deze fiscaal.

### Georganiseerde, anders georganiseerde en ongeorganiseerde sport

Een deel van de sportbranche (vitale sportverenigingen en sociale ondernemers) is sterk als het gaat om de commerciële én maatschappelijke waarde. Maar lang niet alle sportaanbieders zullen dit kunnen waarmaken. Waar externe financiering beschikbaar komt, bijvoorbeeld van verzekeraars, zal de sportbranche zich verder ontwikkelen. Maar mogelijk ontstaat ook concurrerend aanbod vanuit andere sectoren.

Alleen de sportverenigingen die vitaal zijn en zich maatschappelijk oriënteren blijven bestaan in dit scenario. De bredere inzet van sport en bewegen vergt veel van de kwaliteit van het sportaanbod, de sportaccommodaties en het sportkader. De eisen van verzekeraars en werkgevers zijn hoog en professionalisering in de sportbranche is een must. In dit scenario is er geen directe overheidssteun en zal de sportbranche de professionalisering zelf moeten betalen. De commerciële sport heeft hiervoor meer mogelijkheden en zal soepeler overgaan op diversificatie en innovatie van het sport- en beweegaanbod dan de sportverenigingen.

De ongeorganiseerde sport wordt door verzekeraars en bedrijven gestimuleerd vanuit het belang van een gezonde leefstijl. Met technologische middelen stimuleren zij mensen om voldoende actief te zijn. Mogelijk investeren private partijen zelfs in een beweegvriendelijke openbare ruimte, door speelterreinen te adopteren, trapveldjes aan te leggen en routes uit te zetten.

### Topsport

Topsport is een marketinginstrument en wordt gebruikt in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij de nadruk vooral zal liggen op de voorbeeld- en inspiratiefunctie van topsport voor gezondheid en welzijn.



Zo worden bijvoorbeeld voedingsvoorschriften voor topsporters vertaald naar voorschriften en inspiratie voor alle Nederlanders, en komen technologische innovaties, die eerst alleen voor topsporters waren ontwikkeld (zoals speciale schoenen, activity trackers), ook op de markt voor alle sporters.

### 2.4.2 Organisatie en financiering

De organisatie in dit scenario is het meest complex. De overheid is goeddeels afwezig en speelt slechts een indirecte rol in de organisatie. Tegelijkertijd zijn er vele andere spelers op de sportmarkt: behalve de branche van (diverse) sportaanbieders ook organisaties uit andere sectoren en de private partijen die een rol willen spelen bij het stimuleren van sport en bewegen vanuit maatschappelijk perspectief. Deze partijen zullen samenwerken, maar het is de vraag of uit deze vele partijen enige vorm van brancheorganisatie ontstaat, al was het maar een platform of netwerk.

Mogelijk zullen sportaanbieders binnen de branche zich beter organiseren, niet alleen vanwege de terugtrekkende overheid maar ook vanwege de relatie met private partijen die voorwaarden aan de sportbranche zullen stellen en waarmee onderhandeld moet worden.

Ook de financiering in dit scenario is diffuus. Consumenten zullen een groot deel van het sport- en beweegaanbod zelf blijven betalen, maar worden hierin mogelijk direct gesteund door werkgevers en verzekeraars en indirect door sportaanbieders en bedrijven. Als er geen landelijk dekkend netwerk ontstaat, zal dit door consumenten als willekeurig worden ervaren. Bedrijven kunnen de overheidstaak hierin niet goed overnemen. Overheden ervaren in dit scenario een beperkte taak, en faciliteren alleen dat de private financiering administratief niet wordt belemmerd en fiscaal wordt ondersteund (algemeen nut beogende instellingen).

### 2.4.3 Strategische vraagstukken

In scenario 4 houden de sportbranche, maar meer nog de private financiers van de sport, de kansen en bedreigingen in de gaten vanuit een breed maatschappelijk perspectief. Deze partijen zullen waarschijnlijk niet investeren in de versterking van de sportbranche.

- 
- Grote spelers zoals verzekeraars bereiden zich voor op de bevolkingsgroei, de vergrijzing en de toename van mensen met overgewicht, chronische ziektes of een beperking. De vitale samenleving is hun core business. Als de overheid dit mogelijk maakt binnen wettelijke kaders, dan kunnen zij daarop acteren.
- 
- Private partijen investeren in maatschappelijke doelen en de sportdeelname voor specifieke groepen uit oogpunt van welzijn, gezondheid, (re)integratie, opvoeding, enzovoorts. Zij zullen minder aandacht hebben voor de versterking van de sportbranche zelf.

- Vanuit andere sectoren en beleidsterreinen worden kwaliteitseisen aan sport en bewegen gesteld. Als het de sportbranche lukt hiermee (zonder overheidssteun) om te gaan, dan kan de sportbranche hiervan profiteren en verder professionaliseren.
- Vitale sportverenigingen en sociale ondernemers in de sport profiteren mogelijk van de ontwikkelingen in dit scenario. Sportaanbieders krijgen wel te maken met concurrentie, vooral van ondernemers uit andere sectoren.
- Vitale verenigingen en sociale ondernemers houden rekening met digitalisering en technologische ontwikkelingen.
- De samenwerking binnen de sportbranche is complex door de versplintering en de komst van vele nieuwe spelers.
- De overheidstaken zijn vrijwel geheel afwezig, op een lichte ondersteuning van het (gewaardeerde) maatschappelijk verantwoord ondernemen na.

#### 2.4.4 Ambities Sportakkoord

- Inclusief sporten en bewegen (ambitie 1) is inherent aan dit scenario; sport is een middel ter bevordering van gezondheid en welzijn van mensen in de opvatting van private partijen. Verzekeraars en werkgevers zijn de grootste investeerders in het sport- en beweegaanbod voor specifieke groepen.
- Het is de vraag in hoeverre er een duurzame sportinfrastructuur overeind blijft als dit wordt overgelaten aan consumenten en private partijen (ambitie 2). Net als in scenario 3 – maar mogelijk iets minder, vanwege de inbreng van private gelden – zal het aantal sportvoorzieningen teruglopen.
- Het aandeel vitale sport- en beweegaanbieders (ambitie 3) is door de samenwerking met externe financiers waarschijnlijk groter dan in scenario 1 en 3, maar kleiner dan in scenario 2.
- Net als in scenario 3 zal een positieve sportcultuur worden gevraagd door consumenten maar ook door private investeerders. Dit past bij het profiel van maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- Van jongs af aan vaardig in bewegen (ambitie 5) is geen expliciete opdracht binnen dit scenario, maar zou voor verzekeraars en grote bedrijven wel een interessant aandachtsveld kunnen zijn. De sponsorvoorwaarden voor het onderwijs moeten zich hiervoor dan wel lenen.
- Topsport inspireert (ambitie 6) in dit scenario in alle opzichten – maatschappelijk en commercieel. Topsporters en topclubs spelen hierin als vanzelf een belangrijke rol.

# 3. Referenties

## 3.1 Interviews

*De NLsportraad dankt de volgende personen en organisaties voor het meedenken over de ontwikkeling van scenario's voor de sport en het delen van eigen voorbeelden: Sonja Avontuur (Adviescommissie Vreemdelingenzaken), Maarten van Bottenburg (Universiteit Utrecht), Mark Bovens (WRR), Patrick van der Duin (Stichting Toekomstbeeld der Techniek), Jan-Luuk Hoff (RVS), Philip Idenburg (BeBright), Rienk Kuiper (Planbureau voor de Leefomgeving), Annet Tiessen-Raaphorst (Sociaal Cultureel Planbureau) en Sander van Veldhuizen (Centraal Planbureau).*

## 3.2 Literatuur

**KPMG (2019).** *Brancherapport Sport*. In opdracht van de Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020a).** *Het speelveld van de sport, Discussienota over de organisatie en financiering van de sport in de toekomst*. Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020b).** *De fitheid van de sport, Een kwalitatieve analyse van de organisatie en financiering van de sport*. Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020c).** *Rondje langs de velden I, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere sectoren*. Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020d).** *Rondje langs de velden II, Een vergelijking van de organisatie en financiering van de sport met andere landen*. Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020e).** *De Europese spelregels, Kaders van de Europese Unie voor de organisatie en financiering van de sport*. Nederlandse Sportraad.

**NLsportraad (2020f).** *De prijzen van sport, Verkenning van de prijselasticiteit in de sport*. Nederlandse Sportraad.

In dit document worden beleidsscenario's beschreven. Zeer de moeite waard zijn ook de toekomstscenario's van RIVM en SCP: <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/toekomstverkenning>

### **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](http://www.nederlandse-sportraad.nl)

Juli 2020 | NLsportraad 2020-04

Vormgeving: Things To Make And Do