

Sport in beweging

Over de consequenties van sturen via wetgeving in de sport

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Wiljan Hendriks
Georgina Kuipers
Martijn van der Steen
Rachel-Roxelane Speelman
Anika Scholte**

dr. P.M.A. (Wiljan) Hendriks

is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. In december 2019 is hij gepromoveerd aan Tilburg University op het proefschrift *When Policy meets Practice: Professional Identity in a context of Public Management Reform.*

dr. G.M. (Georgina) Kuipers

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij promoveerde aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en zij is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Stellenbosch en Pretoria in Zuid-Afrika.

A. (Anika) Scholten BA

is masterstudent Bestuurskunde, Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en als stagiair verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

R.R. (Rachel-Roxelane) Speelman LLB BA

is masterstudent Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en als stagiair verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inhoud

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding..... | 4 |
| 2. Het sportveld: maatschappelijke, beleids- en juridische context..... | 7 |
| 2.1 Ontwikkeling van sport(beleid)..... | 8 |
| 2.2 Sport en regelgeving..... | 10 |
| Sportrechtspraak..... | 12 |
| 2.3 Kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid..... | 13 |
| 3. Overheidssturing in vier modellen..... | 17 |
| 3.1 De driehoek: verhouding tussen overheid, markt en samenleving..... | 18 |
| 3.2 Het kwadrant: vier perspectieven op overheidssturing..... | 21 |
| De vier perspectieven in gebruik: expliciteren en invullen..... | 23 |
| Wetgeving in vier perspectieven..... | 24 |
| 3.3 De x-curve: de weg van verandering..... | 27 |
| 3.4 Systeemverantwoordelijkheid in sport..... | 29 |
| 4. Tot slot: balans in de sport..... | 33 |
| Geraadpleegde bronnen..... | 36 |
| Bijlage: Overzicht huidige wet- en regelgeving..... | 40 |

1. Inleiding

Halverwege januari 2022 slaakt vrijwel iedereen die betrokken is bij de sportsector in Nederland een zucht van verlichting. Na een lange periode van bijna twee jaar waarin de ingrijpende maatregelen om de Covid-19 pandemie te beteugelen de sportsector hard hebben geraakt, worden langverwachte versoepelingen aangekondigd. Hoewel nog even zonder publiek, zijn alle sportactiviteiten, zowel binnen als buiten, weer toegestaan. Na het onderwijs is de sport daarmee de tweede sector die van het spreekwoordelijke slot gaat, zó belangrijk vinden we sport.¹ Maar terwijl de stofwolken van de coronacrisis neerdalen, druppelen allerlei onderzoeksresultaten naar de impact ervan op de sport binnen. De gevolgen worden zo langzaamaan pijnlijk duidelijk: Nederland is tegen alle ambities in veel minder in plaats van méér gaan bewegen; veel sportverenigingen staan er zowel financieel als wat betreft hun sociaal kapitaal bepaald niet sterk voor; en mensen ervaren hogere drempels dan voorheen om deel te nemen aan sport.²

Als de coronacrisis één ding heeft geleerd over de sport in Nederland, dan is het wel hoe ontzettend belangrijk wij sport vinden. Sport impliceert beweging én bevordert sociaal contact. Sporten is immers een activiteit, en als je het zelf beoefent, dan is het iets waarvoor je vrijwel altijd letterlijk uit je stoel en in beweging moet komen. In een moderne wereld waarin zitten en gemak ‘vanzelfsprekende en standaard gedragsopties’ zijn geworden, zijn de gezondheidsvoordelen voor burgers van beweging door sport evident.³ Voor veel mensen is sport daarnaast een sociale aangelegenheid; iets dat je in competitie met een tegenstander, in samenspel met een team, of in informeel verband met een of meerdere vrienden beoefent. De gezondheidsvoordelen, evenals de sociale verbanden die via sport ontstaan en onderhouden kunnen worden, maken dat voor veel mensen in Nederland het beoefenen van sport dan ook een vanzelfsprekendheid is: het is gezond én leuk. Met het wegvallen van de mogelijkheid om in groepsverband (binnen) te sporten, kwam tijdens de ‘lockdown’ het gemis van sporten voor velen hard aan, en wellicht belangrijker: de drempel om opnieuw deel te nemen aan sport zodra de coronamaatregelen dat toelieten blijkt voor met name kwetsbare groepen in de samenleving hoog. Zo laten recente cijfers zien dat ongeveer 700.000 mensen nog niet zijn teruggekeerd in de sport.⁴ Beweging is zodoende voor veel mensen minder vanzelfsprekend dan voorheen en de participatie in sport lijkt eerder af dan toe te nemen.

In de Tweede Kamer, en ook breder in de samenleving, bestaan zorgen over de stagnatie van sport en bewegen in de samenleving. Hoewel deze stagnatie misschien niet nieuw is en onderdeel uitmaakt van een bredere trend, lijkt deze wel in een stroomversnelling te zijn gebracht door de coronacrisis. Waar de overheid tijdens de crisis de sport voornamelijk nog zag als *middel* om de gevolgen van de coronamaatregelen enigszins te verzachten en op die manier een bijdrage te leveren aan het veerkrachtiger maken van de samenleving, wordt nu na de crisis steeds meer duidelijk dat ook de sportsector *zelf* niet immuun is gebleken voor de impact ervan.⁵ Steeds meer verenigingen hebben moeite om tegen een achtergrond van teruglopende ledenaantallen voldoende vrijwilligers bereid te vinden om bijvoorbeeld bestuursfuncties te vervullen.⁶ In samenspel met andere ontwikkelingen zoals de explosief gestegen energieprijzen die veel

¹ Rijksoverheid, 2022.

² Zie bijvoorbeeld Stuij, Gooren, Koster, & Van den Bogert 2023 en NOC*NSF, 2023.

³ Pulles, Noordzij, Rauws & Van der Poel, 2023.

⁴ NOC*NSF, 2023.

⁵ Zie ook het ZonMw Project, (2023) Ongelijkheid in sport en bewegen onder COVID19: De impact van sport voor een veerkrachtige samenleving, o.l.v. R. Hoekman.

⁶ NOS, 31 maart 2023.

sportverenigingen hard raken, laten de zichzelf versterkende dynamieken waar de sportsector zich voor gesteld ziet zich eenvoudig uittekenen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de stagnatie van sport en bewegen, wat zich vertaalt in een verzwakking van de sportsector vanwege teruglopende participatie en betrokkenheid van vrijwilligers, waardoor vervolgens met name de kwaliteit en toegankelijkheid verder onder druk komen te staan, wat weer bijdraagt aan verdere stagnatie. Het is dan ook begrijpelijk dat in de politiek en de maatschappij stemmen opgaan die vragen om stevigere overheidssturing om het tij te keren.

Sturing in de sport door de overheid vindt van oudsher vooral indirect plaats met geld en via het uitspreken van ambities, waarbij de bal nadrukkelijk ligt bij maatschappelijke partijen om concrete invulling te geven aan ambities. Sport is primair van de samenleving en de overheid kan daaraan bijdragen. Maar, die bijdrage is doorgaans indirect. Een recent voorbeeld hiervan is het Nationaal Sportakkoord uit 2018 en de opvolger daarvan – het Sportakkoord II – waarover de Tweede Kamer vorig jaar door de minister is geïnformeerd.^{7,8} Maar volgens sommigen ontbreekt een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden om die inzet te borgen. De roep om te komen tot een ambitieus en krachtig sportbeleid, dat verankerd ligt in wetgeving, wordt dan ook steeds sterker. En hoewel de discussie over wetgeving in de sport zeker niet nieuw is, zetten de eerder genoemde ontwikkelingen deze wel in een nieuw licht.⁹ Evenals het feit dat er nieuwe stemmen deelnemen aan deze discussie, zoals de in 2021 permanent ingestelde Nederlandse Sportraad – een adviescollege dat onafhankelijke adviezen geeft aan het kabinet en het parlement over sport in de samenleving.¹⁰ Mede aan de hand van het advies van deze raad heeft de Tweede Kamer recent een motie aangenomen die de overheid (nogmaals) vraagt om te komen tot wetgeving, en daarbij de aanbevelingen van het sportraadadvies als vertrekpunt te nemen.^{11,12,13} De discussie spitst zich met name toe op een drietal thema's waarop de Kamer verbetering wenst te bewerkstelligen via wetgeving in de sport: kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid.

De keuze voor het wetgevingsinstrument staat tamelijk haaks op hoe sturing in het sportveld tot nu toe plaats heeft gevonden. Sport is van oudsher een domein dat sterk is georganiseerd vanuit het maatschappelijk middenveld, of *civil society*, dat ligt in het midden van de driehoek overheid, markt en samenleving.¹⁴ Sturen via wetgeving impliceert dus een ingrijpende verandering in de manier waarop de sturing van sport in Nederland tot nu toe was georganiseerd. Niet voor niets gaan er óók stemmen op, onder andere in het veld, die stellen dat de uitdagingen rondom sport en bewegen weliswaar reëel zijn, maar dat wetgeving daartoe *niet* het geëigende instrument is. Zij stellen dat het als instrument niet effectief is om de bedoelde ambities te realiseren. Ook vragen zij zich af of de gronden voor via wetgeving reguleren en deels collectiviseren van een maatschappelijke activiteit wel vanzelfsprekend gehaald worden. Zij betwijfelen of sport als juridische categorie voldoende scherp af te bakenen is. Dergelijke argumenten zijn niet nieuw in het debat over wetgeving in het sportdomein, maar ze zijn nog steeds actueel.¹⁵

⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), 2018.

⁸ Minister voor Langdurige Zorg en Sport, 14 december 2022.

⁹ Zie voor eerdere discussies over wetgeving in de sport bijvoorbeeld Van Staveren, 2003.

¹⁰ RVS, 2021.

¹¹ Nederlandse Sportraad, 2020.

¹² Kamerstukken II, 2022-2023, 36 200 XVI, nr. 162.

¹³ Kamerstukken II, 2022-2023, 30234 nr. 361

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de recente brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport aan de Tweede Kamer waarin zij de hoofdlijnen van het tweede Sportakkoord deelt en dat samen met allerlei verschillende (type) partijen tot stand is gekomen: Minister voor Langdurige Zorg en Sport, 14 december 2022.

¹⁵ Zie ook Van Staveren, 2003.

De afgelopen periode is de vraag naar wetgeving in allerlei debatten en adviesrapporten aan de orde geweest. De antwoorden uit de verschillende studies, debatten en rapporten zijn niet eenduidig. In dit essay zullen we die argumenten voor en tegen niet zozeer herhalen, maar deze voorzien van een bestuurskundige reflectie, op basis van bestuurskundige theorie over sturing en maatschappelijke ordening. Met dit essay, gebaseerd op het reeds aanwezige materiaal, uitgebreid met gerichte aanvullende gesprekken, willen wij bijdragen aan de manier waarop het debat over wetgeving wordt gevoerd en bijdragen aan het ontwerp van wetgeving voor sport. Voor onze reflectie stellen wij de volgende vraag centraal:

Wat kunnen de consequenties van wetgeving in de sport zijn op het gebied van de (beleids-)thema's kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid, en wat zou een dergelijke wet kunnen betekenen voor de relatie tussen overheid, burger en sport?

Deze centrale vraag valt uiteen in een drietal delen. Allereerst is de vraag wat precies de maatschappelijke en beleidsontwikkelingen zijn die het sportdomein kenmerken, met specifiek aandacht voor kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid. Vervolgens is de vraag welke vormen van sturing mogelijk zijn om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken en wat de keuze voor sturing via wetgeving betekent. We doordenken daarbij onder andere wat een proces van 'verstatelijking' van wat voorheen vooral overgelaten werd aan maatschappelijk initiatief impliceert en wat we daaruit af mogen leiden voor het sportdomein. Tot slot reflecteren we op de vraag wat wetgeving in de sport betekent in verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen overheid, burger en sport.

2. Het sportveld: maatschappelijke, beleids- en juridische context

Vrijwilligers zijn voor de sportsector van onschatbare waarde. Hoe kan het ook anders, als iets minder dan één op de tien Nederlanders actief is als vrijwilliger in de sport?¹⁶ Ze bekleden functies als scheidsrechter, barman en trainer, en zijn actief in commissies en besturen. Hele verenigingen draaien op vrijwilligers. Maar dit aantal neemt de laatste jaren af.¹⁷ En wie kan het de vrijwilligers nog kwalijk nemen, nu zij steeds vaker worden geconfronteerd met regels waar zij zich – geheel onvrijwillig – aan moeten houden? Regels die vaak als een enorme last op hun schouders worden ervaren. Regels die ervoor zorgen dat ze zich minder bezig kunnen houden met waar het ze allemaal om draaide – sport. Wie vrijwilliger is in de sportwereld, wordt geconfronteerd met ‘papier rompslomp’ en regelgeving waar men zelfs de afkortingen niet altijd van begrijpt.¹⁸ Van het verplicht moeten aanpassen van de statuten aan de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) naar initiatieven van overheidswege om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor alle trainers verplicht te maken. En van een verplichte inschrijving in het Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register naar initiatieven om meer vertrouwenspersonen in te stellen.¹⁹ Zelfs voor die leuke foto van de spelers tijdens een hockeywedstrijd voor op het prikbord moet voorafgaand toestemming worden gevraagd. Natuurlijk is al die ‘rompslomp’ er niet voor niets: kinderen en alle sporters zitten immers niet te wachten op (ervaren) onveiligheid in de sport die zij veelal voor hun plezier uitoefenen. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat de voor de sportsector zo belangrijke vrijwilligers zich steeds meer af beginnen te vragen of zij nog wel verder willen in en op het veld.

De vanzelfsprekendheid waarmee overheid en samenleving over sport denken en doen is niet van alle tijden. Een eeuw geleden was sport niet eens iets van de samenleving in brede zin, het was uitsluitend iets van de elite. Laat staan dat de overheid voor zichzelf een taak weggelegd zag om met regelgeving de sport te sturen. Hoe anders is dat vandaag de dag: jaarlijks geeft de Nederlandse overheid 1,4 miljard euro uit aan sport, waarbij 1,2 miljard euro via gemeenten wordt besteed.²⁰ Daarnaast bestaat er allerlei wet- en regelgeving die zowel direct als indirect invloed uitoefent op de sport – zoals de hierboven beschreven verplichtingen waar sportverenigingen tegenwoordig aan moeten voldoen illustreren. In dit hoofdstuk staan we stil bij deze ontwikkeling, om inzichtelijk te maken dat wat sport is en hoe wij sport hebben georganiseerd een lange voorgeschiedenis kent. Hoe wij over sport denken, hoe het zich verhoudt tot beleid en hoe het is beland in wet- en regelgeving is daardoor niet het resultaat van een vooraf bedachte blauwdruk. Het is eerder de resultante van een lange periode van deels bewuste maatschappelijke en politieke keuzes en deels zo gegroeide praktijken. We gaan achtereenvolgens in op de ontwikkeling van het sportbeleid in Nederland, op hoe de juridische context van sport er op dit moment uitziet via wet- en regelgeving, en tot slot op de actuele toespitsing van de politiek-maatschappelijke discussie op kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid.

¹⁶ CBS, 2020.

¹⁷ Van de Ven, Reitsma, & Van Kalmthout, 2022.

¹⁸ Trouw, 30 maart 2023.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de uitzending van Omroep MAX op 4 februari 2022.

²⁰ Mulier Instituut, 2023.

2.1 Ontwikkeling van sport(beleid)

De uitspraak dat je ‘gisteren’ moet kennen om ‘vandaag’ te begrijpen en ‘morgen’ te kunnen veranderen, gaat zeker op voor het sportbeleid en de complexe relatie tussen sport, overheid en samenleving in Nederland. De komst van de Arbeidswet in 1919 kan daarbij in zekere zin beschouwd worden als het officieuze startschot van de sportontwikkeling in Nederland. Voor die tijd was sport eerder een aristocratische aangelegenheid, weggelegd voor hen die voldoende vrije tijd en middelen hadden om zich een dergelijke dure en tijdrovende hobby te veroorloven. Met de Arbeidswet ontwikkelt zich langzaam maar zeker voor het eerst een middenklasse met een bescheiden hoeveelheid vrije tijd, waardoor sport ineens ook bereikbaar wordt voor een veel bredere groep.²¹ In de decennia die volgen transformeert sport tot iets voor uitsluitend jonge mannen en verwordt fitheid steeds meer tot deugd. Sport blijft echter wel iets dat volkomen ligt bij de samenleving: het kent weinig marktactiviteit en al helemaal geen overheidsbemoeienis. Dat laatste verandert snel na de Tweede Wereldoorlog. Sindsdien herkennen we in ieder geval vijf perioden van nationaal sportbeleid, die tezamen verklaren hoe ons sportdomein er vandaag de dag uit ziet.

De eerste periode (1945-1958) laat zich omschrijven als ‘*overheidssteun in ruil voor volksopvoeding*’.²² Terwijl de wederopbouw in volle gang is, beschouwt de overheid sport steeds meer als onderdeel van de vorming van jongeren buiten schoolverband. Er wordt zelfs gesproken over ‘verwilderde jeugd’ uit met name de lagere sociale klassen en de (her)opvoeding daarvan – letterlijk *lichamelijke opvoeding* dus.²³ Op dat moment zijn het ook met name mensen uit het domein van de lichamelijke opvoeding die in hoge mate het sportbeleid bepalen en zodoende een eerste fundament leggen voor ons huidige sportstelsel. Hun speerpunten zijn: het verbeteren van de materiële infrastructuur omdat veel accommodaties en velden waren verwoest in het oorlogsgeweld; het versterken van de organisatiestructuur van de sport met veel aandacht voor de jeugdsport; en het verkrijgen van structurele financiële steun van de overheid. Dit alles met succes, want hoewel concrete cijfers uit die periode nagenoeg ontbreken, groeien de sportverenigingen sterk. Het is tegen deze achtergrond van lichamelijke opvoeding begrijpelijk dat pas tegen het einde van deze periode een volgende omslag plaatsvindt. Tot dan toe leeft namelijk het idee dat sport niet iets professioneels is, maar eerder een speels karakter heeft. Met de invoering van het beroepsvoetbal halverwege de jaren '50 is de beroepssport echter een feit. Al snel groeit dit uit tot een zeer grote eigen bron van inkomsten voor de georganiseerde sport, die daarmee een grotendeels onafhankelijke beleidskoers van de overheid kan varen.

In de tweede periode (1958-1967) kunnen we spreken over ‘*overheidssteun in ruil voor bundeling en samenwerking*’.²⁴ Belangrijke samenwerkingsverbanden komen in deze periode tot stand, zoals de Nederlandse Sport Federatie (NSF) en een stichting met de veelzeggende naam Nationale Sporttotalisator. Deze verbanden zorgen er al snel voor dat sport losgekoppeld wordt van de lichamelijke opvoeding. In plaats daarvan krijgt sport meer en meer afzonderlijke beleidsaandacht van de overheid als zelfstandig onderdeel van welzijnsbeleid. Dat zien we ook terug in de positionering van sport: het gaat van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen over naar het ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Belangrijke wapenfeiten van de samenwerkingsverbanden zijn daarbij dat er een voor die tijd uitgebreide subsidieregeling komt voor sportaccommodaties, dat landelijke sportorganisaties op de rijksbegroting komen te

²¹ Pouw, 1999.

²² Pouw, 1999.

²³ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

²⁴ Pouw, 1999.

staan en dat opleidingen voor sport- en spelleiders financieel mogelijk gemaakt worden.²⁵ Sport wordt steeds meer gezien als maatschappelijk goed dat financiële ondersteuning verdient, waardoor het een rol gaat vervullen 'bij de spreiding van geld, kennis en macht en gelijke kansen voor iedereen.'²⁶ Met name door de snel toenemende financiële onafhankelijkheid die zo ontstaat kunnen samenwerkingsverbanden zoals de Nationale Sporttotalisator uitgroeien tot krachtige tegenspelers van de overheid.

Met de integratie van sport in het welzijnsbeleid die in de vorige periode in gang is gezet, initieert de overheid de ontwikkeling van de sportieve recreatie. Vorming, zelfontplooiing en gezondheid worden belangrijke uitgangspunten voor de derde periode (1967-1984), die te karakteriseren valt als '*overheidssteun in ruil voor welzijn*'.²⁷ Het ministerie komt met nieuw sportbeleid dat aansluit bij een invloedrijke maatschappelijke ontwikkeling: de opkomst van de ongeorganiseerde sport, die de gevestigde orde in de sport uitdaagt. Zeker nu een krachtig georganiseerde sportsector tot stand is gekomen, blijkt het laten landen van dit nieuwe beleid geen gemakkelijke opgave. Het beleid voor sportieve recreatie wordt omgevormd tot een algemeen sportstimuleringsbeleid, mede gericht op de achterblijvende sportdeelname van bepaalde (kwetsbare) bevolkingscategorieën.²⁸ Het krachtige sportveld trekt ondertussen steeds harder aan de overheid om bepaalde richtingen van de sport (mede) te faciliteren. Zo zet de sportsector in eerste instantie in op het bereiken van een gecoördineerd nationaal sportbeleid, met de oprichting van het Nationaal Sport Overleg als gevolg – niet in de laatste plaats om optimaal te kunnen profiteren van alle gelden die de verschillende overheden aan sport besteden. Vervolgens, tegen het einde van de periode, weet de sportsector de overheid te bewegen om samen stevig in te zetten op de ontwikkeling van de topsport en om via subsidies vormen van professionalisering bij sportverenigingen mogelijk te maken.²⁹

Tegen de achtergrond van een stagnerende economie en hoge overheidsuitgaven komt vanaf midden jaren '80 het bedrijfsmatig werken in alle lagen van de overheid tot bloei – het zogenaamde New Public Management. Dat geldt óók voor de sport. De vierde periode van nationaal sportbeleid (1984-2000) draait om '*overheidssteun in ruil voor sociale vernieuwing*'.³⁰ Het is de tijd van bezuinigingen en van een terugtrekkende overheid. Het Nationaal Sport Overleg wordt opgeheven en er wordt gezocht naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Een grootschalige herinrichting van het landelijk sportbeleid komt tot stand waarvoor overheid en georganiseerde sportsector nauw samenwerken, met een nieuwe rolverdeling als gevolg. De georganiseerde sport legt voortaan het accent op de topsport. De overheid legt daarentegen het accent op de 'breedtesport' – de sport die dient als recreatie voor de samenleving breed – wat bijvoorbeeld extra zichtbaar maakt dat sommige doelgroepen in de sport vooralsnog sterk zijn ondervertegenwoordigd. Ondertussen wijzigt ook het perspectief op sport van welzijn naar gezondheid, doordat het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt opgevolgd door Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Maar ondanks deze grote veranderingen, zijn het toch vooral de nieuwe (internationale) spelers die het sportlandschap ingrijpend wijzigen: het commercieel particulier initiatief en de media. Onder invloed van beide komt een vergaande economisering en mediasering van de sport – en met name de topsport – tot stand, zoals we die vandaag de dag nog steeds kennen.

²⁵ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

²⁶ Pouw, 1999.

²⁷ Pouw, 1999.

²⁸ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

²⁹ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

³⁰ Pouw, 1999.

Tot slot kunnen we een laatste periode van nationaal sportbeleid (2000-heden) toevoegen, die zich het beste laat omschrijven als ‘overheidssteun in ruil voor een veilige sport en een vitale samenleving’. Grote thema’s binnen de sport eisen steeds vaker aandacht van de overheid op, waardoor de roep om wetgeving toeneemt.³¹ Zo stellen doping en (voetbal)vandalisme de veiligheid van sportaccommodaties ter discussie, en roept het toenemende aantal rechtszaken en schandalen waaruit de enorme financiële belangen blijken die met sport gemoeid gaan vragen op over de vergaande ontwikkeling van topsport als entertainment. Toch wordt uiteindelijk niet gekozen voor het wetgevingsinstrument, want, zo stellen experts, veel van deze problemen zijn dan wel sportgerelateerd, ze zijn niet exclusief voor de sport. Wetgeving zou de sport te veel isoleren van andere gebieden. Daarnaast blijkt sport niet scherp te definiëren, wat een heldere afbakening van het gebied waarin de wet werkt in de weg staat en wat een rechtvaardige regeling onmogelijk maakt: bevoegdheden die in het leven worden geroepen, zullen daardoor ook in andere contexten geldig zijn, zoals bij demonstraties.³²

Ondertussen neemt vanuit een heel ander perspectief de discussie toe over wat sport betekent in relatie tot een vitale samenleving. Er is hernieuwde aandacht voor de topsport, met klinkende ambities als ‘Nederland in de top tien van de internationale topsport’, en voor de breedtesport, met een centrale plaats voor de toegankelijkheid van sport voor moeilijk te bereiken doelgroepen met het oog op het creëren van een grotere maatschappelijke samenhang. Daar wordt nu vanuit een gezondheidsperspectief echter nog een derde aan toegevoegd, die in het sportdebat al snel een boventoon voert: bewegen.³³ Hoewel niet nieuw – al in de jaren ’70 werd gesproken over bijvoorbeeld ‘bewegingsarmoede’³⁴ – is de positie die bewegen inneemt in het debat dat wel.³⁵ Het nationale budget voor sportbeleid verdubbelt in deze periode en de evidente gezondheidsvoordelen van bewegen geven de sportbranche een belangrijke troef in handen.³⁶ Monitoring aan de hand van de (nieuwe) bewegingsrichtlijnen van de Gezondheidsraad maakt ondertussen inzichtelijk dat de Nederlandse bevolking eerder minder dan meer beweegt, een ontwikkeling die recent door de coronacrisis alleen maar lijkt geïntensiveerd.^{37,38} De onwenselijkheid van deze maatschappelijke ontwikkeling wordt zowel door de politiek als door de sportbranche sterk gevoeld, met nieuwe ambities vastgelegd in akkoorden en allianties tot gevolg.^{39,40,41}

2.2 Sport en regelgeving

Bovenstaande ontwikkeling van de sport en het sportbeleid maakt duidelijk waarom het sportveld in Nederland is georganiseerd zoals wij dat vandaag kennen. Het verklaart ook waarom de sport gekenmerkt wordt door een hoge mate van zelfregulering en waarom het tot nu toe geen regeling via eigenstandige wetgeving kent. Op dit moment functioneert sport, evenals andere recreatieve en culturele activiteiten, binnen reguliere wettelijke kaders. Maar doordat de sport(sector) zelf enorm divers is, zijn de rechtsgebieden die van toepassing (kunnen) zijn dat ook. Zo hebben

³¹ Kamerstukken II 2001/02 27841, nr. 7.

³² Van Staveren, 2003.

³³ Ministerie van VWS, 2006.

³⁴ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

³⁵ Breedveld, Van der Poel, De Jong, & Collard, 2011.

³⁶ Kamerstukken II 1997/98 25125, nr. 7.

³⁷ Gezondheidsraad, 2017.

³⁸ NOC*NSF, 2023.

³⁹ Ministerie van VWS, 2018.

⁴⁰ Minister voor Langdurige Zorg en Sport & staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 18 november 2022.

⁴¹ Minister voor Langdurige Zorg en Sport, 14 december 2022.

sportaccommodaties te maken met het huurrecht, bouwrecht, en milieurecht, heeft de topsport/beroepssportbeoefening en sponsoring te maken met arbeidsrecht en contractenrecht, hebben verenigingen te maken met onder andere het verenigingsrecht, het contractrecht, het arbeidsrecht, en het sportrecht et cetera. Als we de wet- en regelgeving waar de sportsector mee te maken heeft ordenen, dan kunnen we een onderverdeling maken van in ieder geval zes categorieën.⁴²

1. Algemeen geldende wet- en regelgeving

Reguliere kaders van algemeen geldende wet- en regelgeving bepalen in belangrijke mate het speelveld van de sportsector. Te denken valt aan het strafrecht en het aansprakelijkheidsrecht. Maar in deze categorie vallen bijvoorbeeld ook de *Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)*, de *Algemene wet Gelijke behandeling (AWGB)* en omgevingsrechtelijke regels.

2. Wet- en regelgeving voor verenigingen en stichtingen

Doordat de sportsector zich gewoonlijk via de rechtsvorm van de vereniging of stichting organiseert, heeft zij vaak te maken met wet- en regelgeving die specifiek geldt voor verenigingen en stichtingen. Het gaat hierbij voornamelijk om regels die uit het Burgerlijk Wetboek voortvloeien, zoals regels over de oprichting, statuten, algemene ledenvergadering en jaarrekening van de vereniging of stichting.

3. Wet- en regelgeving voor sportverenigingen als werkgever

Sportverenigingen zijn doorgaans sterk afhankelijk van vrijwilligers. Soms hebben zij daarnaast één of meerdere werknemers in betaalde dienst. In alle gevallen geldt dat sportverenigingen verplichtingen hebben in hun rol als werkgever. De categorie wet- en regelgeving die hierdoor ook van belang is voor de sportsector, ziet toe op deze rol. Hierbij valt te denken aan wetten zoals de *Arbowet*, *Algemene ouderdomswet (AOW)* en de *Arbeidstijdenwet*, maar ook aan regels omtrent vrijwilligerswerk en uitkeringen.

4. Wet- en regelgeving voor sportkantines, of-horecagelegenheden

Veel sportverenigingen hebben een kantine of een andere gelegenheid die aangemerkt kan worden als horeca. Daardoor hebben zij ook te maken met wet- en regelgeving zoals de *Drank- en Horecawet (DHW)*, de *Warenwet* en verschillende (reclame- en hygiëne)codes.

5. Sportspecifieke regels en codes

Er bestaat daarnaast ook regelgeving die specifiek geldt voor de sportsector. Qua wetten is dit beperkt en draait het met name om de *Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO)*. Qua regelgeving is het een stuk breder. Onder deze categorie scharen wij namelijk ook codes, reglementen en richtlijnen, zoals de *Gedragcode voor sporters* en de *Gedragcode voor bestuurders, trainers en scheidsrechters*. Deze hebben echter niet altijd een afdwingbare juridische status. Zo kan er sprake zijn van zelfbinding, al kunnen de regels die hierin zijn opgenomen soms afgedwongen worden via een tuchtcommissie. Of hiervan sprake is, hangt af van de juridische status van de betreffende regelgeving.

6. Sporttucht recht

Tenslotte onderscheiden we nog het sporttucht recht. Tot op zekere hoogte mag de sportvereniging, wegens de op grond van artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)* geldende vrijheid van vereniging, zelf bepalen welke regels en sancties zij in haar tuchtregeling neerlegt. Zij is hierbij wel altijd gebonden aan

⁴² In de bijlage wordt een uitgebreider overzicht weergegeven.

(inter)nationale wetten en sportregels en voor een aantal specifieke overtredingen ook aan bepaalde reglementen (zoals het *Nationaal Doping Reglement* en het *Reglement Seksuele Intimidatie*). Ook sluiten sportbonden, waarvan sporters zelf of via hun sportvereniging lid zijn, vaak een overeenkomst met het *Instituut Sportrechtspraak* (ISR) waarin zij overeenkomen dat het ISR (al dan niet slechts over specifieke onderwerpen) in hun sportbond tuchtrecht spreekt en/of geschillen beslecht. In dat geval gelden naast de algemeen geldende tuchtrechtregels ook enkele reglementen van het ISR.⁴³

De exacte rechtsgebieden waar sportverenigingen mee te maken krijgen kunnen variëren afhankelijk van onder andere de specifieke sport, de organisatiestructuur van de vereniging, externe betrokkenen zoals sponsors, sportorganisaties en overheidsinstanties, en natuurlijk de juridische kwesties die in de praktijk opspelen.

Sportrechtspraak

Bovenstaande bespreking van het sporttuchtrecht – de zesde categorie wet- en regelgeving waar de sportsector mee te maken heeft – maakt duidelijk dat de sportsector een bijzondere positie inneemt wat betreft rechtspraak. We verkennen deze daarom wat grondiger.

Sportverenigingen en -bonden genieten grote vrijheid in de exacte vormgeving van hun rechtspraak. Dit heeft echter ook tot onvermijdelijk gevolg dat er onderling grote verschillen bestaan in de kwaliteit en professionaliteit van de tuchtrechtspraak.⁴⁴ De route die belopen wordt, is als volgt. In eerste aanleg wordt er recht gesproken door de tuchtcommissie van de sportvereniging of sportbond of door het ISR. Daarna staat er vaak beroep open bij ofwel de commissie van beroep van de sportvereniging of -bond ofwel de *Court of Arbitration for Sport* (CAS) in Lausanne. In sommige gevallen staat er bij het CAS daarna ook hoger beroep open. Dit internationale tribunaal is bevoegd om zowel nationale als internationale privaatrechtelijke geschillen met betrekking tot sport te beslechten, mits de sportbond statutair, reglementair of via een overeenkomst de bevoegdheid van het CAS heeft erkend.⁴⁵

Na het volgen van de interne procedure kan het geschil ook aan de civiele rechter (en in sommige gevallen ook aan de strafrechter) worden voorgelegd. Het uitgangspunt is echter altijd dat deze rechter niet ‘op de stoel van de tuchtrechter mag gaan zitten’. Voor de praktijk betekent dit dat de rechter nauwelijks inhoudelijk naar het geschil kijkt, maar vooral beoordeelt of de tuchtrechter de procedure goed heeft doorlopen en of er geen strijd is met wet- en regelgeving, statuten, reglementen of de redelijkheid en billijkheid.⁴⁶ De achterliggende gedachte van de terughoudendheid die de rechter bij de toetsing van het oordeel van de verenigingsrechter betracht, is dat de leden van een vereniging zich vrijwillig aan haar hebben verbonden.⁴⁷ Toch blijft het voor de rechter steeds een afweging tussen het respecteren van de sport- en spelregels die binnen de vereniging of sportsector gelden en het interveniëren ten behoeve van het waarborgen van de rechten van het benadeelde lid.⁴⁸ Vaak staat daarbij de vraag centraal of de schadeveroorzakende gedraging behoort tot het normale risico van een sport- of spelsituatie. Dit kan erg verschillen van wat men buiten sport- en spelsituaties mag verwachten: een tackle is binnen de spelregels van het voetbal toegestaan om de bal te bemachtigen, maar in het normale

⁴³ Het gaat hier om het Reglement Algemeen Tuchtrecht en het Reglement Matchfixing.

⁴⁴ Van Vught, 2019.

⁴⁵ Van Vught, 2019.

⁴⁶ Van Vught, 2019.

⁴⁷ Van Vught, 2019.

⁴⁸ Olfers, 2011.

maatschappelijke verkeer niet. Om deze reden geldt bijvoorbeeld in het aansprakelijkheidsrecht een minder strengere zorgvuldigheidsmaatstaf in het geval er sprake is van een sport- of spelsituatie.⁴⁹ Deze terughoudendheid geldt ook in relatie tot het oordeel van de scheidsrechter. Civiele- en strafrechters worden geacht niet genoeg expertise op het gebied van spelregels te hebben om een goed oordeel over de uitkomst van een wedstrijd te kunnen vellen en dienen zich derhalve terughoudend op te stellen (ook wel het *field of play*-beginsel).⁵⁰

De sportverenigingen en -bonden opereren dus niet alleen binnen het nationale rechtsstelsel, maar ook binnen hun eigen, (internationale) tuchtrechtelijke regels. Juridisch valt daarbij overigens te betogen dat dat in principe geldt voor het hele verenigingsrecht, en niet alleen voor de sport, wat elders tot de conclusie luidt: ‘de sportsector is wel uniek, maar ook weer niet zó uniek’.⁵¹ Toch is die conclusie niet helemaal terecht. Sportverenigingen en -bonden hebben nu eenmaal extra veel tuchtrecht en komen relatief veel met aansprakelijkheids- en strafrecht in aanraking. Hoewel de twee stelsels in beginsel prima naast elkaar kunnen bestaan en elkaar waar nodig kunnen aanvullen, kunnen zij ook schuren, zeker wanneer er met bevoegdheden wordt geschoven. Dit schuren en de discussies daarover hadden misschien ook elders plaats kunnen vinden, maar de realiteit is dat zij toch vooral in de context van de sport spelen. De sportsector neemt binnen het Nederlandse rechtssysteem dan ook onvermijdelijk een bijzondere positie in.

2.3 Kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid

De huidige politieke discussie over wetgeving in de sport spitst zich toe op een drietal thema’s: kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid. We schetsen de huidige discussie over deze thema’s en plaatsen deze in de bredere context van de ontwikkeling van de sport en het sportbeleid zoals eerder in dit hoofdstuk geschetst.

‘Kwaliteit van sport’ heeft met name betrekking op de eisen die worden gesteld aan degenen die sporters begeleiden. Het gaat enerzijds over algemene kwaliteitseisen, en anderzijds over de continuïteit en kwaliteit van medewerkers.⁵² De algemene kwaliteitseisen komen op dit moment in het sportveld vooral uit de sector zelf. Denk daarbij aan de *Minimale kwaliteitseisen* en de *Code Goed Sportbestuur* van NOC*NSF. Of aan de registers zoals die voor verenigingsbestuurders en die van de fitnessbranche.⁵³ De politieke en maatschappelijke zorgen spitsen zich toe op vragen als: wie is verantwoordelijk voor de formulering van kwaliteitseisen? Hoe komen deze tot stand? Wie ziet toe op de handhaving van de kwaliteitseisen? Wat de continuïteit en kwaliteit van medewerkers betreft, dat is in feite een professionaliseringsvraagstuk dat niet los gezien kan worden van de realiteit dat veel sportverenigingen in hoge mate afhankelijk zijn van vrijwilligers. Kennis en kwaliteit opbouwen en vasthouden blijkt enorm moeilijk, met name doordat de tijd die vrijwilligers beschikbaar stellen om zich te professionaliseren beperkt is, de regeldruk al als zeer belastend wordt ervaren, en het verloop onder vrijwilligers hoog is. De wens is desalniettemin om te komen tot het beter registeren van kwalificaties, om zo het baanperspectief binnen de sport te verbeteren en om deelbanen mogelijk te maken via een betere aansluiting met andere, strakker gereguleerde sectoren, zoals zorg en onderwijs.

⁴⁹ Kliphuis & Van de Beek, 2003.

⁵⁰ Van Dijk, 2017.

⁵¹ Van Staveren, 2003.

⁵² Ministerie van VWS, 16 mei 2022.

⁵³ Van Popering & Stevens, 2022.

Veel elementen uit deze discussie over kwaliteit van sport zijn niet nieuw en speelden al in de jaren '70 en met name de jaren '80, toen overheidsbeleid zich focuste op welzijn.⁵⁴ Toen al werd geconstateerd dat het verloop onder vrijwilligers – of 'het vrijwillige kader' – hoog was en dat de organisatiestructuur en financiële situatie van sportverenigingen het aannemen van één of meerdere professionele beroepskrachten, fulltime dan wel parttime, onmogelijk maakten.⁵⁵ Destijds werd gekozen voor investering in kwaliteit door te streven naar een 'minimale professionalisering' via een subsidieregeling, die verenigingen in staat stelden om (parttime) een betaalde sporttechnisch professional aan te stellen. Een regeling die vervolgens in de jaren '80 door bezuinigingen werd afgeschaft. Vanaf de jaren '90 zien we echter dat kwaliteit van sport weer een groter onderwerp wordt op de politieke en beleidsagenda en zich ontwikkelt tot het thema zoals we dat nu kennen.

'Toegankelijkheid van sport' is op dit moment politiek de belangrijkste van de drie thema's. Het gaat daarbij over de sociale, financiële en fysieke drempels die mensen die niet sporten (mogelijk) ervaren en die hen ervan weerhouden om toch te gaan sporten. De aandacht gaat hierbij met name uit naar kwetsbare groepen: 'ouderen, mensen met een beperking, periodiek zieken, mensen met obesitas of een laag inkomen et cetera.'⁵⁶ Maar het gaat ook om niet-sporters die vanwege allerlei persoonlijke redenen te weinig sporten en bewegen. De discussie spitst zich toe op sportfaciliteiten en sportaanbod.⁵⁷ Wat dat eerste betreft nemen in de praktijk gemeenten een grote verantwoordelijkheid voor het faciliteren van toegankelijke sportaccommodaties en -locaties. Dit gaat echter gepaard met een grote mate van vrijblijvendheid. Doordat op dit moment rollen en verantwoordelijkheden niet wettelijk zijn gedefinieerd, bepalen gemeenten namelijk zelf of en hoe zij dit vormgeven; hiertoe verplicht of aangesproken worden door de rijksoverheid of door het sportveld is niet mogelijk. Dat roept de vraag op of toegankelijkheid daarmee niet te kwetsbaar is. Want welke toegankelijkheidseisen stellen gemeenten bijvoorbeeld aan sportaccommodaties? En wat nu als een gemeente toegankelijkheid ineens niet meer belangrijk vindt? Wat betreft het sportaanbod, gaat de discussie over de wenselijkheid ervan. Het aanbod is gegroeid uit een combinatie van particulier initiatief en commercieel aanbod. De overheid heeft hooguit met financiële ondersteuning een bijdrage geleverd om drempels voor individuen en groepen weg te nemen of te verlagen. Maar met de vele niet-sporters in het achterhoofd, komt de vraag op wie er eigenlijk op toeziet dat het sportaanbod nog wel aansluit bij de wensen en noden van specifieke groepen.⁵⁸

Net als de discussie over kwaliteit, kent ook deze discussie over toegankelijkheid een eigen voorgeschiedenis. Zo was er ook al in de jaren '70 aandacht voor het feit dat niet iedereen gelijke toegang had tot sport.⁵⁹ Ondanks – of misschien juist scherp zichtbaar gemaakt door – de ambities op het gebied van breedtesport bleken toch al kwetsbare groepen hardnekkig ondervertegenwoordigd. De beleidsaandacht voor toegankelijkheid is vooral sinds de jaren '90 niet aflatend geweest. In eerste instantie omdat sport gezien werd als kans voor sociale vernieuwing.⁶⁰ Maar de aandacht is met name sterk sinds de opkomst van bewegen als gelijkwaardige component naast topsport en breedtesport, omdat daarmee scherper geïdentificeerd wordt dat tot de niet-sporters juist de groepen behoren, die de meeste gezondheidswinst door sport zouden kunnen

⁵⁴ Breedveld, Van der Poel, De Jong & Collard, 2011.

⁵⁵ Pouw, 1999.

⁵⁶ Sport & Strategie, 2023.

⁵⁷ Ministerie van VWS, 16 mei 2022.

⁵⁸ Van Popering & Stevens, 2022.

⁵⁹ Breedveld, Van der Poel, De Jong & Collard, 2011.

⁶⁰ Pouw, 1999.

behalen. Tot nu toe is echter altijd de conclusie geweest dat sport niet zijn bestaansrecht ontleent aan maatschappelijke problemen waar de overheid een oplossing voor zoekt,⁶¹ met een terughoudend overheidsbeleid op het gebied van toegankelijkheid tot gevolg.

Tot slot, de ‘veiligheid van sport’ waarbij de discussie raakt aan een breed scala aan onderwerpen. We bespreken de drie meest prominente.⁶² De eerste betreft criminele inmenging wat verwijst naar situaties ‘waarbij personen die een link (lijken te) hebben met de georganiseerde misdaad en/of wittenboordencriminaliteit, zich een rol of taak hebben kunnen verwerven in een lokale vereniging.’⁶³ Criminele activiteiten raken zo verweven met sportgerelateerde activiteiten. Te denken valt aan matchfixing, illegale gokpraktijken, omkoping, drugshandel, en witwassen van geld. Als tweede gaat veiligheid over het bestrijden van dopinggebruik. Voor de topsport is er veel geregeld op dit vlak, inclusief strenge controles en toezicht door de Dopingautoriteit. Voor de breedtesport ligt dit heel anders, en liggen bijvoorbeeld de fitnesscentra ver buiten het (toe)zicht van de Dopingautoriteit. Als derde gaat veiligheid over grensoverschrijdend gedrag en in het verlengde daarvan topsportcultuur. Het gaat om vormen van ongewenst gedrag, zoals fysiek misbruik, seksueel misbruik, pesten, discriminatie en intimidatie, die plaatsvinden in de sportomgeving. De wens van de overheid en de sportsector is om samen te komen tot een veilige sportomgeving en een positieve sportcultuur waarin sporters zorgeloos kunnen sporten.⁶⁴ De exacte rol van de overheid op ieder van de drie veiligheidsonderwerpen verschilt, maar toch is het met name de sportsector zelf die initiatieven heeft opgezet. Denk daarbij aan de *Code Goed Sportbestuur* van NOC*NSF, maar ook aan commerciële apps om laagdrempelig grensoverschrijdend gedrag te kunnen melden, en aan allerlei keurmerken en licentiesystemen met name in de fitnessbranche en vechtsport.⁶⁵ De vragen die spelen gaan over of structurele financiering van veiligheid in sport noodzakelijk is, wie toeziet op al deze verschillende initiatieven, wie uiteindelijk verantwoordelijk en/of aansprakelijk is voor veiligheid, en hoe procedures van melding en ondersteuning eruit moeten zien.⁶⁶

Niet alle verschillende deelonderwerpen die vallen onder veiligheid, zijn ook in het verleden zo prominent als nu onderwerp van politiek en maatschappelijk debat geweest. Het thema waarmee veiligheid voorheen vooral werd geassocieerd, maar wat nu veel minder uitsluitend het geval is, betreft voetbalvandalisme. Geweld rondom belangrijke voetbalwedstrijden kwam sinds de jaren '70 en '80 steeds vaker voor. Toch was dit geen onderdeel van het sportbeleid, maar was dit uitsluitend een vraagstuk van openbare orde. Pas in de jaren '90 werd een antwoord voor het vraagstuk voor het eerst nadrukkelijk in samenwerking met de sportsector gezocht resulterend in de oprichting van een overlegorgaan – Stichting Voetbalvandalisme – om de coördinatie tussen voetbalclubs, politie en gemeenten te verbeteren. Met de invoering van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (WMBVEO) in 2010 kreeg het zelfs een eigen wettelijke basis.⁶⁷ De echte verbreding van veiligheid naar de andere deelonderwerpen zoals hierboven besproken begon in de jaren '90, de tijd waarin de overheid sport als kans voor sociale vernieuwing zag. Toch was dit niet het gevolg van een bewuste keuze, maar is dit incidentgedreven geweest. Zo brachten enkele schokkende getuigenissen uit de zwemwereld en later de turnwereld in die periode seksuele intimidatie en misbruik in de sport onder de aandacht. Initiatieven als de oprichting van

⁶¹ Breedveld, Van der Poel, De Jong & Collard, 2011.

⁶² Ministerie van VWS, 16 mei 2022.

⁶³ Bruinsma, Stevens, Cremers & Spapens, 2020.

⁶⁴ Van Popering & Stevens, 2022.

⁶⁵ Van Popering & Stevens, 2022.

⁶⁶ Ministerie van VWS, 16 mei 2022.

⁶⁷ Staatsblad, 2010, nr. 325.

het Centrum Veilige Sport Nederland zijn het gevolg. Zeker in de afgelopen vijf jaar is het denken over seksuele intimidatie en misbruik verder in een stroomversnelling gekomen en zijn daar allerlei andere vormen van grensoverschrijdend gedrag aan toegevoegd en vervolgens aan de kaak gesteld. Dergelijke incidentgedrevenheid geldt ook voor bijvoorbeeld matchfixing – een omkoopschandaal in het Nederlandse beroepsvoetbal zorgde in 2009 voor een grotere bewustwording van dit probleem – en doping – waar met name enkele gevallen in de wielersport grote opschudding veroorzaakten.

3. Overheidssturing in vier modellen

In de gemeente Altena is het een flinke opgave om als minder vermogende ouder de contributie van de sportvereniging van je kind te betalen. Ouders die tot en met 110% van het minimumloon verdienen, maken aanspraak op maximaal 165 euro per jaar. Als hun inkomen tussen de 110% en 120% van het minimumloon ligt, is dat nog maar 82,50 euro.⁶⁸ In de gemeente Rotterdam gaat dit anders. Daar kunnen kinderen van minder vermogende ouders via het Jeugdfonds sport en cultuur Rotterdam een bedrag tot maximaal 280 euro voor sportlessen en 60 euro voor verplichte clubkleding ontvangen.⁶⁹ Zo zien we meer verschillen: waar je in de gemeente Breda pas voor vergoeding van sportkosten in aanmerking komt als deze al zijn gemaakt, is het in de gemeente Zuidplas slechts mogelijk om vooraf een aanvraag daartoe in te dienen.^{70,71} En waar in Groningen de aanvraag door een daartoe bevoegde intermediair moet worden ingediend, is het in de gemeente Zwartewaterland mogelijk om de aanvraag zelf te doen.^{72,73} Gemeenten voeren kortom zeer verschillend beleid over bijdragen aan sport voor minderjarigen. Hoewel veel gemeenten deze sportbijdragen regelen via het Jeugdfonds, mogen gemeenten zelf hun bijdrage bepalen en die verschilt dan ook enorm per gemeente. De ene gemeente draagt veel bij, terwijl de andere vrijwel niets vergoedt. Hoewel minderjarigen uit weinig vermogende gezinnen in bijna elke gemeente wel aanspraak maken op een sportbijdrage, vissen volwassenen die weinig te besteden hebben in veel gemeenten achter het net. Indien een gemeente een dergelijke bijdrage wel faciliteert, ligt deze vaak rond de 100 euro.⁷⁴ Toch lopen in enkele gemeenten ook ruimhartige initiatieven zoals de Pilot volwassenenfonds.⁷⁵ In weer andere gevallen is in een bijdrage voor volwassen voorzien door middel van een kortingspas.⁷⁶ Zo gebeurt er van alles, maar heel verschillend, zowel in vorm, omvang als inhoud.

De overheid stuurt, of beoogt te sturen, om publieke waarden te realiseren en tot uiting te laten komen. Welke publieke waarden door de overheid moeten worden gerealiseerd, is uitkomst van het democratisch en rechtsstatelijk proces. Gezamenlijk kan Nederland zo bijvoorbeeld besluiten om meer of juist minder geld uit te geven aan woningbouw, zorg, onderwijs of veiligheid. De publieke waarden die moeten worden gerealiseerd zijn het doel. Maar vervolgens is de vraag: via welk middel komt de overheid tot dat doel? In dit essay is dat wat we bedoelen met *sturing*: de manier waarop politieke besluiten over doelen tot realisatie worden gebracht.

In dit hoofdstuk bespreken we vier modellen die meer inzicht kunnen verstrekken in de wijze waarop de overheid stuurt. Eerst gaan we in op de *driehoek* die de verhouding tussen overheid, markt en samenleving schetst. Als tweede behandelen we het zogenaamde *kwadrant* van overheidssturing: vier manieren om als overheid beleidsdoelen te bereiken, via rechtmatigheid, prestaties, samenwerking of responsiviteit. We bespreken de mogelijke effecten van een wijziging in sturingsfilosofie, 'een ander kwadrant', en kijken naar de keuzes die daarin te maken zijn. Ten

⁶⁸ Gemeente Altena, 2023.

⁶⁹ Het gaat hier om maximaal 130% van het sociaal minimum: 1943 euro voor twee-ouder gezinnen of 1716 euro voor alleenstaande ouders (zie Jeugdfonds sport en cultuur, 2023).

⁷⁰ Zie Gemeente Breda, 2023.

⁷¹ Zie Sportstichting Zuidplas, 2023.

⁷² Zie Jeugdfonds Sport en Cultuur, 2023.

⁷³ Zie Gemeente Zwartewaterland, 2023.

⁷⁴ Dit is bijvoorbeeld het geval in Gemeente Amersfoort, 2023.

⁷⁵ Zoals bijvoorbeeld in de Gemeente Almere (Volwassenfonds, 2023).

⁷⁶ Zoals bijvoorbeeld de Gemeente Zandvoort, 2023.

derde laten we via de *x-curve* van transitie zien hoe transitie werkt en niet alleen een ‘komen’, maar ook een ‘gaan’ impliceert. Als vierde kijken we naar de manier waarop *systeemverantwoordelijkheid* kan uitwerken in het stelsel.

3.1 De driehoek: verhouding tussen overheid, markt en samenleving

Er zijn drie kernactoren te onderscheiden in het vaststellen en materialiseren van publieke waarde: overheid, markt en samenleving. Alle drie kunnen zij publieke waarde produceren.^{77,78,79,80} Deze partijen worden regelmatig afgebeeld als driehoek, zoals in figuur 1.

Publieke waarde kan door de overheid worden ‘gemaakt’ als zij wetgeving, regels en beleid vaststelt en uitvoert of laat uitvoeren. Ook bedrijven kunnen als actoren in de markt publieke waarde produceren. Denk aan bedrijven in de zorgsector, zoals verzekeraars of (private) klinieken, maar ook aan kinderopvang of zelfs justitiële instellingen zoals in andere landen. Als derde kan de samenleving publieke waarde tot stand laten komen, zowel via individuen als via bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties (ngo’s), coöperaties of andere gemeenschappelijke maatschappelijke organisaties. Een vrijwilligersinitiatief om voor burens in de thuiszorg te koken, een lokale coöperatie om gezamenlijk duurzame energie op te wekken, of een whatsappgroep om elkaar als buurt te kunnen informeren: allemaal zijn het voorbeelden van publieke waarde die gemeenschappelijk tot stand komt.

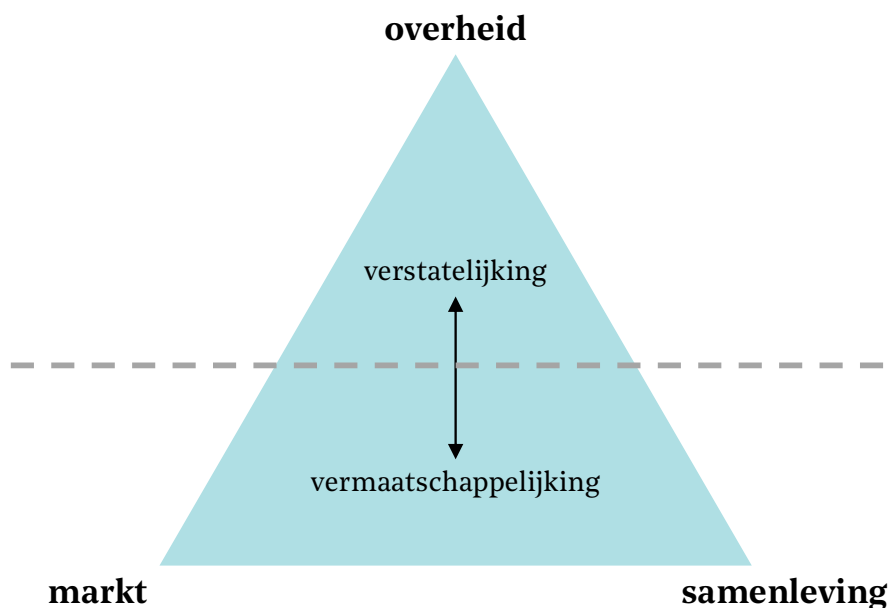
Elk hoekpunt van de driehoek kan in principe elke publieke waarde produceren en elke publieke taak kan dus door zowel overheid, markt als samenleving worden gedragen en uitgevoerd. De verdeling over de drie partijen is een politieke keuze: de maaltijden voor zorgbehoevende ouderen kunnen door een overheidsdienst, bedrijf of vrijwilligersorganisatie worden geregeld. Soms wordt die keuze overigens niet expliciet gemaakt, maar ontstaat zij als gevolg van (maatschappelijke) ontwikkelingen. Daarnaast kunnen actoren zich met elkaars publieke waarde bezig gaan houden, bijvoorbeeld omdat nieuwe behoeften ontstaan. Denk daarbij aan een overheid die maaltijden voor ouderen organiseert, maar daarbij steeds meer bedrijven ziet opduiken die inspringen op een vraag van welgestelde ouderen om meer luxe maaltijden, of denk aan vrijwilligersorganisaties die koken volgens specifieke richtlijnen voor ouderen behorend tot religieuze minderheden. Hoewel iedere partij in beginsel publieke waarde zelf en alleen kan produceren, herkennen we overigens in de praktijk vaak allerlei constellaties van partijen die in samenwerking of in aanvulling op elkaar werkzaam zijn. In deze context spreken we dan ook vaak over het (maatschappelijk) ‘middenveld’ – de figuurlijke tussenruimte in de driehoek. Dat kan bijvoorbeeld gaan over publiek-private samenwerkingen op uiteenlopende terreinen, van infrastructuur tot schuldhulpverlening, of over lokale bedrijven die in de regio allerlei maatschappelijke initiatieven ondersteunen en daarmee mogelijk maken. Door dit via een driehoek te visualiseren, wordt het mogelijk om dergelijke mengvormen te duiden.

⁷⁷ WRR, 2012.

⁷⁸ Hoogenboom, 2011.

⁷⁹ Gray, Jenkins, Leeuw & Mayne, 2003.

⁸⁰ Hall, 1995.



Figuur 1. Drie partijen in de totstandkoming van publieke waarde.⁸¹

De driehoek maakt het echter ook mogelijk om ontwikkelingen van het ene hoekpunt naar het andere als beweging zichtbaar te maken en te duiden. Soms wordt publieke waarde namelijk naar andere partijen gebracht of geduwd. Als we kijken naar welke bewegingen relevant zijn voor de relatie die de overheid heeft met de andere twee partijen als er iets verandert in de productie van publieke waarde, dan zien we – zoals weergegeven in figuur 1 – twee bewegingsrichtingen.

De eerste beweging betreft ‘omlaag’, dan vindt vermaatschappelijking van een beleidsdomein plaats. Daarvan kunnen we spreken als markt en samenleving ook betrokken worden bij de productie van publieke waarde, samen met, of in plaats van, de overheid. Denk daarbij aan de vele discussies over de participatiesamenleving, en de rol die de gemeenschap in de zorg wordt geacht te (gaan) spelen via mantelzorg en vrijwilligerswerk. Maar ook privatisering is vermaatschappelijking van een overheidstaak, die dan bij de markt wordt gelegd. Denk aan de vele staatsbedrijven die aan de jaren '90 en '00 op die manier aan het private domein werden teruggegeven: de Postbank, Hoogovens, PTT, Nuon en Essent.

Wat betekent nu de tweede beweging de andere kant op, ‘omhoog’? In die gevallen is sprake van verstatelijking. De overheid trekt dan de productie van publieke waarde naar zich toe, weg van markt en samenleving. In zekere zin heeft op alle beleidsterreinen waar de overheid actief is op enig moment een proces van verstatelijking plaatsgevonden. Die beweging is bijvoorbeeld te zien in de ontwikkeling van de (thuis)zorg. Waar voorheen solidariteit vanuit de samenleving de basis vormde van sociale zekerheid, is dat in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds verder overgenomen door de overheid. De invoering van een zorgstelsel betekende dat de rol van private initiatieven steeds minder sterk werd. Dat betekent ook dat er een verschuiving in waarden is opgetreden. Naastenliefde en eigen initiatief was een uitgangspunt in de maatschappelijke solidariteit, maar toen dit verstatelijkte, werden efficiëntie en effectiviteit belangrijker: er moet immers prudent met overheids geld om worden gegaan. Solidariteit werd geleidelijk vervangen door wederkerigheid, niet alleen gedreven door het uitgangspunt van een rechtmatige overheid

⁸¹ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015.

maar met name die van een presterende overheid. Uitspraken moesten worden verdiend en de nadruk ging van gemeenschappelijke steun naar individuele verantwoordelijkheid.⁸²

Een verandering in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving betekent dus niet dat de verantwoordelijkheid simpelweg over gaat van de ene partij naar de ander, maar kent allerlei gevolgen voor de manier waarop publieke waarde wordt vastgesteld.

Deze manier van kijken naar de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving maakt reflectie mogelijk op de onderlinge verhoudingen tussen de drie hoeken. We hebben in hoofdstuk 2 geschetst dat heel veel van het Nederlandse sportveld of sportsector nu juist afkomstig is van de andere twee partijen, vanuit markt en samenleving. Het maatschappelijk veld, het verenigingsleven en bedrijven vormen een groot deel van de Nederlandse sportsector. Sport is in Nederland primair als een maatschappelijk veld georganiseerd. Het is in dat opzicht geen 'sector', in de zin van een juridisch afgebakend domein, zoals bijvoorbeeld 'asiel en migratie' dat wel zijn. Daar is een stringent ordenend en door de overheid ontworpen en bewaakt kader, wat ook nog eens primair door overheidsorganisaties wordt uitgevoerd. Daar kan de overheid letterlijk het menu voor het ontbijt en avondeten voor asielzoekers bepalen.

Voor sport is dat anders. Wat kunnen we op basis van het driehoekmodel zeggen over sturing van de sport? Allereerst is het zoals gezegd cruciaal om te markeren dat sport in Nederland zich primair bevindt in de bodem van de driehoek: in maatschappelijke organisaties, individuele initiatieven van burgers, en bedrijfsmatige sport (bijvoorbeeld fitnesscentra of crosstrainingboxen). De overheid geeft allerlei vormen van subsidie, bijvoorbeeld voor accommodaties, maar het sporten zelf bevindt zich zelden in een door de overheid georganiseerd verband. De sport vindt plaats in individuele of zelf georganiseerde verbanden, in verenigingen, of in bedrijven.

Dat is een belangrijke context om bij wetgeving rekening mee te houden. In het eerdergenoemde voorbeeld van asielopvang is wetgeving een logische en effectieve vorm om het ontbijt of avondeten in opvanglocaties te regelen en aan te passen: het bevindt zich 'stijf' bovenin de driehoek, het 'is' van de overheid. Wetgeving is dan een goed en geëigend instrument om mee te werken. In de sport is dat, vanwege de positie van sport onderin de driehoek, anders. Wetgeving van sport kan zich op twee manieren tot die maatschappelijke invulling verhouden: *verstatelijking*, of verdere en meer ambitieuze *maatschappelijke ondersteuning*. Figuur 2 beeldt dit uit: probeert de overheid een sterkere basis te vormen voor maatschappelijke activiteit, of probeert de overheid activiteit uit het maatschappelijke naar het statelijke domein te trekken?

Allebei is mogelijk. Wetgeving kan bijvoorbeeld nadrukkelijker benoemen waar maatschappelijke verbanden aan moeten voldoen. Maar daarmee loopt de overheid wel altijd het risico dat de goedbedoelde richting uiteindelijk ook energie aan het maatschappelijk initiatief onttrekt. Bijvoorbeeld omdat verenigingen moeten voldoen aan meer richtlijnen, of omdat ondernemers de hogere kosten die met nieuwe normen verbonden zijn doorberekenen aan hun klanten – de sporters.

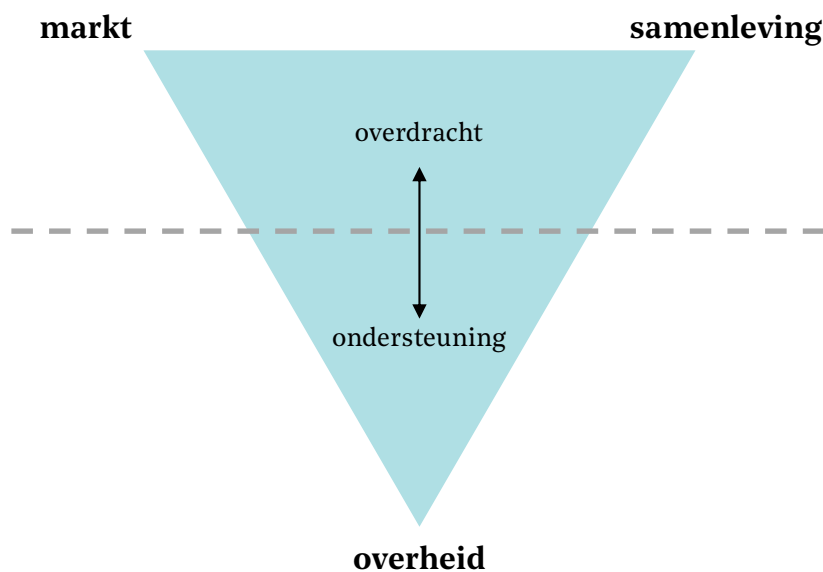
Dat geldt nog meer voor de overheid die niet alleen normen stelt, maar ook een organiserende verantwoordelijkheid voor zichzelf in wetgeving benoemt. De overheid kan zich daarmee tot aanbieder maken, en daarmee nog meer positie in de driehoek innemen. Daarmee trekt de overheid echter inherent delen van de sport weg uit het maatschappelijk systeem. Denk aan het

⁸² Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021.

verplicht aanbieden van naschoolse sport op school. Dat zal zeer waarschijnlijk ten koste gaan van sport in het verenigingsleven dat kinderen na school ondernemen.

De ervaring leert bovendien ook dat het proces van verstatelijking doorgaans een zichzelf versterkende dynamiek in gang zet. De beweging in de driehoek 'omhoog' is lastig te beperken. Eenmaal ingezet beweegt deze dikwijls door: globale kwaliteitseisen, zorgplichten of open normen worden bijvoorbeeld maatschappelijk bevraagd en omdat het juridisch verankerende elementen zijn, moeten ze nader worden gespecificeerd. Dat leidt tot een beweging van globale naar precieze sturing door de overheid, en dus een beweging verder omhoog in de driehoek. Zo zal het proces van verstatelijking eenmaal ingezet zichzelf verder versterken. Vaak leidt dat bovendien tot een afname van het verantwoordelijkheidsgevoel bij markt en samenleving. Dat zou ook voor de sport, dat zich nu vooral 'laag' in de driehoek bevindt, kunnen gelden.

Dat roept een principiële en vervolgens ook een technische vraag op. De principiële vraag is of een sportwet uiteindelijk bedoeld is om meer omhoog te bewegen in de driehoek én wat dat met de bodem van de driehoek doet – en wat daarvoor de bedoeling is? En vervolgens, welke techniek er wordt toegepast om deze bedoeling te bereiken én te voorkomen dat de dynamiek de andere kant uit beweegt. Een discussie over wetgeving in de sport gaat dus in belangrijke mate over de vraag hoe de overheid haar eigen rol rond sport wil zien ten aanzien van de samenleving: verstatelijking van een nu in essentie maatschappelijk veld, of statelijke ondersteuning van een maatschappelijk veld?



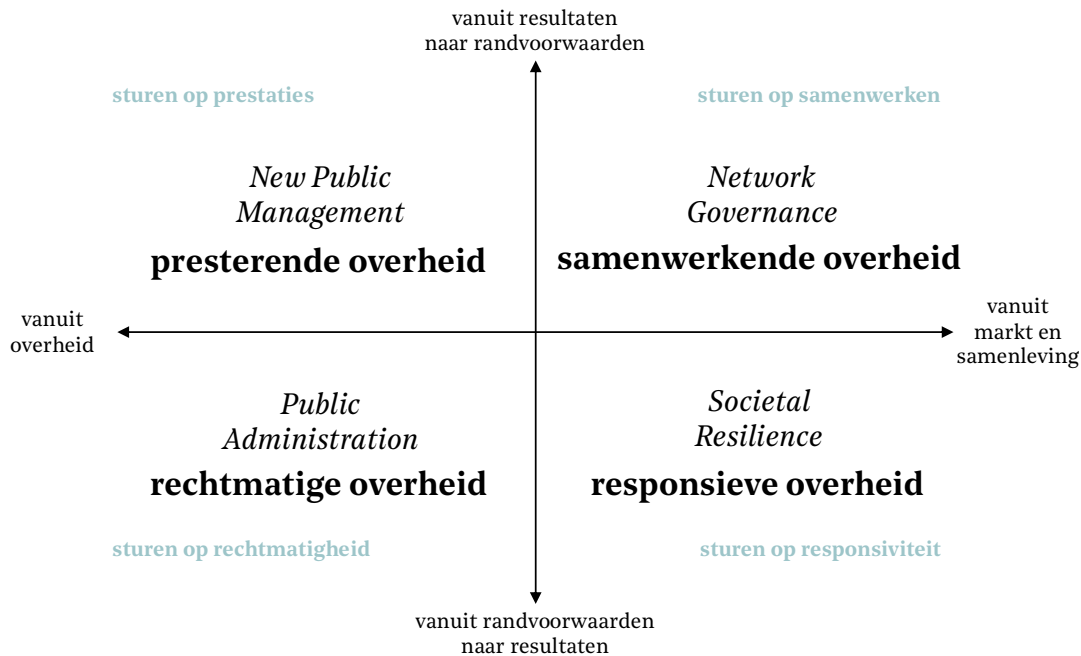
Figuur 2. Verstatelijking van sport, of statelijke ondersteuning van de samenleving?⁸³

3.2 Het kwadrant: vier perspectieven op overheidssturing

Als we de afgelopen decennia bestuurskundige literatuur bij elkaar nemen, dan zijn er grofweg vier manieren van overheidssturing te onderscheiden. De overheid kan inzetten op randvoorwaarden via wet- en regelgeving. Ook kan de overheid juist de resultaten centraal stellen via financiële prikkels. Deze eerste twee manieren gaan uit van de macht en kracht van de overheid. Maar de overheid kan ook sturen als initiatieven voor het realiseren van publieke waarde afkomstig zijn van

⁸³ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015.

markt en samenleving. In die gevallen kan de overheid sturen op samenwerking via netwerken. Of juist responsief, door als overheid datgene te ondersteunen wat al vanuit de markt en samenleving op gang is gebracht. In figuur 3 brengen we die vier perspectieven in beeld in een kwadrant. We lichten ze wat meer toe, van ‘linksonder’ – de rechtmatige overheid, met de klok mee naar ‘rechtsonder’ – de responsieve overheid.



Figuur 3. De vier perspectieven op overheidssturing.⁸⁴

Het eerste perspectief ('linksonder') is dat van de rechtmatige overheid. Dit meer traditionele perspectief op openbaar bestuur komt voort uit de klassieke *Public Administration*-literatuur van de bestuurskunde. Het perspectief is legalistisch en bureaucratisch: de overheid bedenkt regels, rechten en plichten. De sturing vindt top-down plaats. De ambtenarij voert uit wat de politiek via democratische legitimatie heeft bedacht en besloten via een klassiek beleidsontwerp. Die uitvoering is overigens niet expliciet onderdeel van de beleidsvorming: de zorgvuldigheid van besluitvorming en procedures is meer van belang. Beginselen van behoorlijk bestuur vormen randvoorwaarden, zoals rechtsgelijkheid – willekeur dient te worden voorkomen door zorgvuldige procedures en protocollen, en rechtszekerheid – onder meer te bewerkstelligen door transparantie over keuzes en werkwijzen zodat democratische controle plaats kan vinden.

In het tweede perspectief ('linksboven') van de presterende overheid komt het concept van *New Public Management* (NPM) centraal te staan. Hierin wordt sterk gehecht aan de prestaties en resultaten van de overheid. De overheid dient efficiënt en effectief te werk te gaan. Dat betekent ook een stevigere rol voor de uitvoeringspraktijk, omdat beleid daar wordt gerealiseerd. Het behalen van prestaties wordt belangrijker dan de randvoorwaarden, regels en procedures. Het idee achter NPM was dat de overheid zich meer als een bedrijf kon en moest gedragen: klantvriendelijk, doelmatig en effectief. Omdat de inschatting was dat veel overheidstaken beter door échte

⁸⁴ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015.

bedrijven konden worden vervuld – die zijn immers prestatiegedreven – werden marktpartijen gezocht om publieke voorzieningen te leveren. De overheid stuurt in dit perspectief via harde afspraken over input en output: welke inzet en welk resultaat (mogen) worden verwacht.

Het derde perspectief ('rechtsboven') gaat niet uit van de overheid op zichzelf, maar ziet de overheid in samenspel met markt en samenleving sturen. In de bestuurskundige literatuur wordt ook wel gesproken over netwerkbestuur, *Network Governance*. De samenwerkende overheid ziet zich gedwongen om met de 'buitenwereld' in overleg te gaan, en in gezamenlijkheid met de markt en samenleving te sturen. De overheid ziet zich gedwongen, omdat zij zich binnen een bepaald beleidsdomein of -thema niet in staat ziet om zonder samenwerking met de markt en samenleving haar publieke waarde na te streven en doelen te bereiken: zij is afhankelijk van andere actoren. Dit perspectief is dus ook gericht op het realiseren van resultaten en gedreven door prestaties, maar dan niet alleen door de overheid zelf bedacht. De samenwerking vindt plaats in netwerken, diverse samenwerkingsarrangementen waarin overheid, markt en samenleving samen participeren. In die samenwerkingsverbanden leggen ook de markt- en samenlevingspartijen hun visies, belangen en doelstellingen voor en zo bepalen zij mede welke prestaties dienen te worden nagestreefd. De rol voor de overheid is dan niet alleen om publieke waarden te bedenken en behartigen, maar die juist te behartigen door goed relatiemanagement en het waarborgen van de interacties tussen de partijen in het netwerk.

Ook het vierde perspectief ('rechtsonder') van de responsieve overheid kent samenwerking tussen overheid, markt en samenleving als uitgangspunt. Hier komt het initiatief echter niet vanuit de overheid, die zich gedwongen ziet om publieke waarden en taken in gezamenlijkheid te realiseren en zo dus netwerkrelaties aangaat. In plaats daarvan ziet de overheid een verscheidenheid aan maatschappelijke initiatieven ontstaan – sociaal ondernemerschap, actief burgerschap, doe-democratie – waarin publieke waarden worden gerealiseerd. De overheid beschouwt deze ontwikkeling en faciliteert deze, maar van een afstand. Zelforganisatie wordt gezien als uitgangspunt: de overheid brengt niet zozeer initiatieven op gang, maar kadert ze wel in als dit nodig is, ter ondersteuning of juist ter afremming. Aldus participeert de overheid in datgene wat reeds is ontstaan of nog zal kunnen ontstaan. De overheid stuurt dan dus effectief door aan te haken bij datgene wat de markt en de samenleving produceren, en dat verder te stimuleren door condities te scheppen waarin dit kan voortbestaan.

De vier perspectieven in gebruik: expliciteren en invullen

Het kwadrant met de vier perspectieven op sturing maakt het mogelijk om twee vragen meer gericht te stellen. Ten eerste, welk perspectief willen we centraal stellen bij het realiseren van de in de democratie bekrachtigde maatschappelijke doelen? Dus, waar leggen we de nadruk op bij het inrichten van het sturingsarrangement? Ten tweede, als we de nadruk leggen op dat specifieke perspectief als kern van de aanpak, hoe zorgen we er dan voor dat elk van de andere perspectieven óók goed belegd is? Het gaat hier dus steeds om het enerzijds expliciteren van het kwadrant dat nadruk krijgt en anderzijds het invullen van de drie andere perspectieven die vervolgens over blijven. Wie bijvoorbeeld kiest voor sturing via de weg van een akkoord (rechtsboven), moet zich ook afvragen hoe dat wettelijk en juridisch geborgd is (linksonder), bijvoorbeeld wat de positie is van mensen die wél object van het akkoord zijn maar er niet aan deelnemen. Ook is het belangrijk om na te denken hoe de doelmatigheid en de verantwoording van een dergelijk akkoord wordt geborgd (linksboven); hoe dat gebeurt, wie het doet, volgens welke maten en indicatoren? En wat doet het sluiten van een dergelijk akkoord met de vele maatschappelijke opkomende initiatieven die er buiten de akkoordpartijen toch al zijn (rechtsonder)? Hoe voorkom je dat het akkoord die maatschappelijke initiatieven buitensluit en zelfs doodslaat? Een goed sturingsarrangement

beantwoordt per te realiseren doel steeds die beide vragen: explicitering en invulling. Onderdeel van dit concept is ook dat er geen 'gegeven goede invulling' is, maar dat invulling per definitie situationeel en specifiek is. Wat de goede aanpak is hangt af van het doel, van de omgeving waarin dat doel speelt en van eventuele politieke voorkeuren voor of tegen een bepaalde aanpak die daarbij gelden. Vanuit die omstandigheden is het vervolgens zaak om een goed werkend arrangement te bouwen dat zowel expliciteert wat de basis van de aanpak is, als invult hoe de andere perspectieven vorm krijgen.

Wetgeving in vier perspectieven

Deze reflectie heeft specifiek betrekking op *wetgeving* in de sport. Daarmee lijkt het dus te gaan om een 'keuze' voor linksonder, voor een arrangement gebouwd op het repertoire van de rechtstatelijke manier van sturen. Goede wetgeving als middel om maatschappelijke doelen te realiseren. Dat kan, maar het is niet de enige manier. Vanuit het begrippenpaar 'expliciteren en invullen' gedacht, beperkt die benadering zich tot expliciteren: de expliciete keuze voor wetgeving als dé route. Maar wetgeving kan ook een ondersteunende rol hebben aan andere perspectieven: bij wijze van invullen. Elk van die benaderingen is mogelijk en zou ook voor de verschillende doelen die met de wetgeving worden nagestreefd anders kunnen zijn. Bij veiligheid bijvoorbeeld heel nadrukkelijk wetgeving inzetten als basis, dus veiligheid realiseren via de route van linksonder. Maar voor kwaliteit zou ook heel goed de route van rechtsboven of rechtsonder kunnen gelden, waarbij wetgeving wordt ontworpen die ondersteunend is aan die aanpak. Dat roept dus een eerste en meteen ook cruciale vraag op voor het werken aan een sportwet: is dat dé route om het maatschappelijke doel te realiseren, of is de wetgeving ondersteunend aan sturing die via andere routes verloopt?

Wanneer wetgeving dé route is, dan is het nodig om wetgeving te ontwerpen die de partijen die de maatschappelijke doelen van sport moeten realiseren zodanig inkadert en 'oplijnt', dat zij in juridische zin aanspreekbaar worden om zich naar de wet te gedragen. De wet moet zodanig zijn geformuleerd dat eenieder daaraan de richting voor het eigen handelen kan ontlenen ('weten wat hoort') én dat een ander precies kan nagaan of eenieder in het met de wet geconstrueerde raamwerk doet waar hij of zij expliciet voor is aangewezen en verantwoordelijk voor is gemaakt. En daar hoort vervolgens ook een arrangement bij voor het toezien op naleving en het eventueel sanctioneren. Dat zijn belangrijke voorwaarden voor goede sturing via de route van linksonder. Omdat de overheid hier een regulerende rol neemt is het staatsrechtelijk óók nodig dat volstrekt helder is waar eenieder aan toe is en wat precies gevraagd is. Dat vereist dat deze route in de regel een vergaande vorm van uitwerking en specificering vereist, bijvoorbeeld in de vorm van steeds verdergaande normering. De eenvoudige regel in de wet dat iets 'goed' moet zijn zal in de maatschappelijke dynamiek die de regel oproept altijd (!) leiden tot een vraag/plicht om nader te definiëren wat goed dan betekent. En die definitie wordt vervolgens ook een basis voor handhaving en moet daarom dus óók specifiek, navolgbaar en formeel vastgelegd zijn. Daarmee wordt de definitie met de tijd tot in detail steeds meer precies en komt deze steeds meer vast te liggen. Dit is een inherente dynamiek die zich bij de route van linksonder voordoet: het is dus geen 'keuze' of voorbeeld van slecht spel, het is hoe het inherent gaat. Dat heeft voor- en nadelen, dat is niet het punt hier, maar het is een inherente eigenschap die niet met goede intenties vooraf te voorkomen is. De vraag is niet of detaillering vermeden kan worden, de vraag is of het gewenst is.

Bij een keuze voor sturing via de andere routes kantelt de vraag voor wetgeving. De vraag is dan niet meer welke wet nodig is om de samenleving in de beoogde richting te bewegen, maar welke wetgeving kan helpen bij het ondersteunen, borgen en 'dichten' van de gaten in de andere gekozen route. Wetgeving moet dan ook vorm krijgen in lijn en in geest met de gekozen route. Als

bijvoorbeeld een akkoord de leidende vorm is, dan kan wetgeving dat akkoord voorzien van harde maatregelen om partijen aan hun afspraken te houden. Maar essentieel is dan, dat die wetgeving de aard van het akkoord – samen werken aan een gedeelde opgave – niet overneemt. Wetgeving geeft in de praktijk vaak één van de partijen, meestal de rijksoverheid, een hiërarchisch bovengeschikte rol boven de anderen. Die partij houdt daarmee ineens de anderen onder schot, terwijl je ‘samen aan het co-creëren bent’. De kunst is dan om wetgeving te maken die én scherp kan zijn in juridische zin én die onder controle staat van het samenwerkingsverband en niet tot ongewenste hiërarchie in het samenwerkingsverband leidt.

Wetgeving kan ook heel goed een sluitstuk in de mix zijn die routes voor sturing nodig hebben. Bijvoorbeeld omdat financiering vaak via subsidies verloopt en die een wettelijke basis vereisen. Wetgeving kan dan bijvoorbeeld helpen om subsidies beter in te richten, of om andere vormen van financiering mogelijk te maken. Ook kan wetgeving mogelijk maken dat bepaalde omstandigheden nu duidelijker juridisch handhaafbaar zijn en daarmee vorm geven aan een maatschappelijke wens in het veld om een bepaalde praktijk *zelf* uit de sport te bannen. Wetgeving is dan responsief aan wat de samenleving nodig heeft en vraagt: ‘geef ons een regel die het mogelijk maakt om dit gedrag actief uit te bannen.’ Een sportwet kan dus ook heel goed een pakket concrete maatregelen zijn dat actoren in het veld de mogelijkheid geeft om effectiever te doen wat ze zelf eigenlijk al heel lang willen.

Ook als de overheid ervoor kiest om de gewenste ontwikkeling in de sport vooral over te laten aan initiatief in de samenleving zelf (rechtsonder), dan nog kan wetgeving een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld door burgers of verenigingen bepaalde rechten te geven, waarmee ze zelf veel gericht invulling kunnen geven aan de ideeën die ze hebben en de initiatieven die ze willen nemen. Denk aan het *uitdaagrecht* dat burgers de mogelijkheid biedt om zelf alternatieven aan te dragen voor door de overheid uitgevoerde taken. Het uitdaagrecht wijst hen niet aan als de nieuwe uitvoerders, maar geeft hun wel de mogelijkheid – de bevoegdheid – om dat *als ze dat willen* wel op zich te nemen.

Zo helpt het kwadrantenmodel dus bij het inrichten van een sturingsarrangement dat zowel expliciet is in de gekozen route, als in het invullen van de andere waarden en perspectieven die bij sturing óók altijd aan de orde zijn. Het maakt het ook mogelijk om hier scherper over van gedachten te wisselen en bijvoorbeeld voor verschillende doelen andere routes te ontwerpen. Het is dus ook goed mogelijk om voor verschillende delen van toegankelijkheid, kwaliteit en veiligheid een andere invulling te kiezen. Steeds is daarbij wetgeving een deel, maar dat kan op veel verschillende manieren en in een hoofdrol en een meer ondersteunende rol.

Toepassing van de perspectieven op sport: een vingeroefening

In een recent aangenomen motie vraagt de Tweede Kamer aan de minister om de adviezen van de Nederlandse Sportraad over te nemen, zoals een norm introduceren voor het recht op bewegen.⁸⁵ Een dergelijke norm zou betekenen dat de overheid beweging wil gaan (be)sturen via rechtmatigheid (*route linksonder*): er komt dan immers een wettelijke basis die bewegen regelt. Dat dwingende karakter kan betekenen dat bewegen en sport wordt gezien als een *recht*, waardoor er voorzieningen (moeten) worden getroffen om voor eenieder mogelijk te maken dat wordt gesport en bewogen. Tegelijkertijd is een interessante vraag wat er gebeurt als die norm niet wordt gehaald. Voor wie is dat een probleem? Als een individu zich niet aan de regels houdt, wordt deze dan gestraft? Of gestimuleerd? Of wordt de norm niet per persoon gesteld, maar voor bijvoorbeeld scholen of werkgevers: dat zij hun populaties in staat

⁸⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 30234, nr. 361.

moeten stellen om te bewegen? Vanaf wanneer beweeg je: moet dan een bepaalde hartslag worden gerealiseerd? ‘Scoort’ rustgevende yoga even goed als *high intensity interval training* (HIIT)? Kan je wel een algemene norm stellen, verschilt die per leeftijd, per geslacht? Zijn individuele verschillen in gezondheid niet te groot om op die manier een ondergrens te stellen – of wordt de ondergrens dan zo laag dat het stellen van de norm weinig toegevoegde waarde heeft? En welke instantie houdt zich bezig met naleving van deze regelgeving? Wordt het een echt mensen- of grondrecht?

De andere manier om het recht op sport te regelen, zou via een wet zijn die beoogt financiële middelen beschikbaar te stellen om te bewerkstelligen dat iedereen, arm én rijk, gebruik kan maken van de bestaande sportvoorzieningen. Dit zou betekenen dat de Rijksoverheid voortaan de ‘sportfinanciën’ beheert (*route linksboven*), bijvoorbeeld om de bestaande verschillen tussen gemeenten op te heffen. Het rijk keert gemeenten de middelen uit *als* ze zich gedragen naar de afgesproken (opgelegde) norm. Het huidige systeem laat aan gemeenten de vrijheid om te beslissen of en hoe – via bijvoorbeeld een bijdrage of een kortingspas – ze willen bijdragen aan de toegankelijkheid van sport voor mensen met een laag inkomen of een uitkering.⁸⁶ Dit maakt dat er nu ook gemeenten zijn die weinig bijdragen, terwijl andere gemeenten voor deze doelgroep alles vergoeden.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er reeds allerlei wet- en regelgeving bestaat. In paragraaf 2.2 gaven we een beknopt overzicht, in de bijlage geven we uitgebreider weer welke bestaande wet- en regelgeving momenteel geldt. Een nieuwe of aanvullende wet is dan misschien niet de oplossing, maar eerder het uitzoeken van knelpunten in de handhaving van het huidige systeem.⁸⁷ Aanvullende wetgeving kan ook complexiteit toevoegen. Daarnaast kan het bundelen van al bestaande wetgeving in één sportwet het incompleet achterlaten van andere wetten betekenen. Aan de andere kant bestaan er juist in de sportsector talloze regels zonder afdwingbare juridische status en is veel regelgeving slechts (deels) facultatief implementeerbaar (zie paragraaf 2.3). Codificatie van deze regels in wetgeving zou ook juist voor overzicht kunnen zorgen. Bovendien ligt er hier voor de overheid ook een kans om de regels van het tuchtrecht voor elke sportvereniging gelijk te trekken om de veiligheid te kunnen waarborgen. Een andere manier waarop de overheid zou kunnen sturen op veiligheid, zou bijvoorbeeld zijn via een verandering in de manier waarop de sportrechtspraak georganiseerd is. Waar nu sprake is van aparte tuchtrechtspraak voor de sportsector (zie paragraaf 2.3), waarbij de civiele of strafrechter pas komt kijken wanneer het tuchtrecht geen uitkomst biedt, zouden geschillen binnen het sporttuchtrecht voortaan op de ‘normale manier’ kunnen worden afgewikkeld. Het hebben van eigen tuchtrechtspraak voor de sportsector heeft immers als risico dat mensen in de sportwereld elkaar de hand boven het hoofd gaan houden. Er kleven echter ook grote nadelen aan deze ingreep. Allereerst wordt de civiele rechter niet geacht genoeg expertise te hebben op het gebied van de sport om inhoudelijk een oordeel te kunnen vellen over sport- en spelsituaties. Bovendien brengt een verschuiving van verenigingsrechtspraak naar normale rechtspraak ook juridische problemen mee, om de simpele reden dat sport- en spelsituaties afwijken van situaties in het alledaagse leven. Denk aan bijvoorbeeld aansprakelijkheidskwesties – er bestaat een groot verschil tussen de afwikkeling van geschillen waarin iemand tijdens het hockeyen iemands been breekt en geschillen waarin iemand op straat iemands been breekt. Daarnaast bestaat tuchtrechtspraak niet alleen voor sportverenigingen en -bonden, maar ook voor verenigingen in andere sectoren. Neem je alleen bij de sport de tuchtrechtspraak weg, dan zorgt dat voor een verschil in behandeling tussen verenigingen uit verschillende sectoren. Er moet tenslotte ook behoedzaam worden omgegaan met de vrijheid van vereniging: verenigingen geven aan veel last te hebben van regeldruk. Wordt hun tuchtrechtspraak afgepakt, dan blijft er van die verenigingsvrijheid nog minder over.

⁸⁶ Ministerie van VWS, 2023.

⁸⁷ Ministerie van VWS, 16 mei 2022.

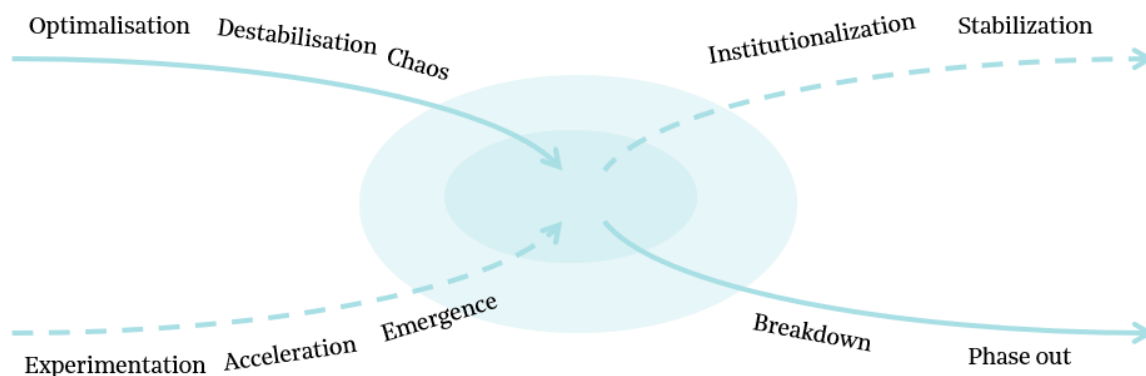
3.3 De x-curve: de weg van verandering

Sturing gaat over het beïnvloeden van maatschappelijke dynamiek. Soms is dat het bedoeld bestendigen van het bestaande, soms het bewust radicaal veranderen daarvan. De term transitie verwijst naar het laatste: het fundamenteel en radicaal vernieuwen van een maatschappelijk systeem, met daarin een expliciete normatieve richting en ook de consequentie dat het nieuwe systeem onmogelijk naast het oude kan bestaan. Met andere woorden, het nieuwe vervangt het oude. Transitiesturing gaat over dat proces en wordt bijvoorbeeld toegepast in de energietransitie.

In de sport lijkt transitie in die vorm niet aan de orde. Toch is de theorie van transitiesturing interessant, omdat er bij iedere transitie altijd sprake is van een zekere vorm van winst voor hen die het nieuwe vertegenwoordigen of die dat omarmen, maar omgekeerd dus ook een zekere mate van verlies voor partijen die zich op wat voor manier dan ook verbonden weten met het oude – er zijn in die zin ‘winnaars’ en ‘verliezers’. De theorie van transitiesturing werpt zodoende zicht op een hele belangrijke vraag: hoe gaat wetgeving om met winnaars en verliezers, of beter gezegd: wie zijn volgens de wet de beoogde winnaars en wie daarmee de verliezers?

Bij een transitie is sprake van een geleidelijke opbouw van een nieuw systeem. De nieuwe werkelijkheid van dat systeem komt er niet ineens, maar ontwikkelt zich gaandeweg, doordat steeds meer mensen en organisaties aansluiten bij die nieuwe logica en wereld. Dat is de opgaande lijn in figuur 4. In het voorbeeld van de energietransitie zie je de vroege aanvaarders (*early adopters*), die al vroeg overstappen op bijvoorbeeld een warmtepomp en een elektrische auto. Op een gegeven moment zwelt de verandering als het ware aan, en gaat deze steeds sneller. Vervolgens komt er een periode waarin de snelheid van de transitie weer wat afneemt, dan wordt langzaam sprake van een nieuw normaal. In de innovatieliteratuur wordt dit proces wel de s-curve genoemd. Loorbach (2014) schetst daarnaast een omgekeerde s-curve, die optreedt in transitie: er is immers al een ‘oud’ normaal.⁸⁸ De verandering naar een nieuw systeem of beleid betekent ook dat er iets anders zal (moeten) verdwijnen. Dat gaat eveneens geleidelijk. Er is in de overlap tussen die twee s-curves een kantelpunt zichtbaar, waarin het ene systeem prevaleert boven het andere. Zo bezien is niet sprake van een s-, maar een x-curve van transitie. Dat betekent echter iets fundamenteels voor verandering: het is niet alleen maar leuk en nieuw, maar juist ook pijnlijk, omdat er iets dient te verdwijnen om die verandering te bewerkstelligen. Niet al het oude kan worden behouden, en men kan gehecht zijn aan wat er weggaat. Deze twee tegengestelde s-curves, die samen de x-curve vormen, zijn weergegeven in figuur 4.

⁸⁸ Loorbach, 2014.



Figuur 4. De x-curve van transitie.⁸⁹

Transities kennen dus ‘winnaars’ en ‘verliezers’ en dat proces gaat niet zonder slag of stoot, al was het maar omdat bestaande belangen vaak goede (politieke) relaties hebben om hun positie te bestendigen. Toch is het proces onvermijdelijk. Vernieuwing is logischerwijs in de samenleving en maatschappelijke dynamiek aanwezig. Veel veranderingen komen voort uit markt en samenleving. Een nieuw idee of concept ontstaat, en daar worden steeds meer mensen enthousiast over. Maar tijd, middelen, en allerlei andere voorzieningen zijn schaars. De ene interesse, hobby of sport vervangt de andere. Dat is een vrij natuurlijk proces, dat mede wordt bepaald door de behoeften van mensen. Denk aan de opkomst van een nieuwere sport zoals padel. Door zo’n nieuwe sport kunnen nieuwe groepen geïnteresseerd raken in bewegen. Omdat ondernemers een markt zien, gaan zij padelbanen bouwen om mensen te trekken. Maar hun middelen, en de totale ruimte in Nederland, zijn niet oneindig. De komst van die padelbanen leidt in toenemende mate tot de verbouwing van al bestaande tennisbanen. Dat kan betekenen dat tennissers steeds minder goed terecht kunnen in Nederland. Dat is zogezegd een soort natuurlijke verandering, zoals er in het leven en de wereld zo veel veranderingen zijn. De interessante vraag luidt: is het aan de overheid om hier paal en perk aan te stellen? Als zij met meer wetgeving komt, kan zij randvoorwaarden maar ook resultaten willen bewaken. En aangezien de overheid al een rol speelt in de bepaling van de ruimtelijke ordening en allerlei financiële middelen, heeft zij een rol in het vormgeven van die transitie. Het toelaten van (verbouwen van) padelbanen, golfbanen, boulderhallen en andere ‘modernere’ of opkomende sporten is dus ook een rol van de overheid, hoewel misschien eerder gemeenten dan Rijk.

En wat als in een grote gemeente de grond steeds duurder wordt, waardoor het niet meer goed mogelijk is om als vereniging een sportveld te houden? Zo kunnen sportverenigingen steeds meer in de periferie geraken – en dat doet weer wat met toegankelijkheid. De overheid kan oordelen dat het haar taak is om dan de ‘verliezers’ van een bestaande transitie te behoeden, door de financiering van de accommodatie op zich te nemen. Maar dat is ook een politieke keuze, want dat geld – en die ruimte – kan immers anders worden benut.

Het op deze manier kijken naar de sport laat zien dat het opkomen van het één vaak inherent ook ten koste gaat van de ander. Dat gaat om inhoud (padel versus tennis), maar ook om macht (bonden versus ondernemers). Gevestigde belangen hebben in het bestaande systeem een belangrijke machtspositie als gesprekspartner van de overheid ‘namens’ de sector. Maar dat is vaak de gevestigde sector. Nieuwe opkomende vormen van sport hebben vaak nog geen organisatiegraad

⁸⁹ Loorbach, Frantzeskaki & Avelino, 2017.

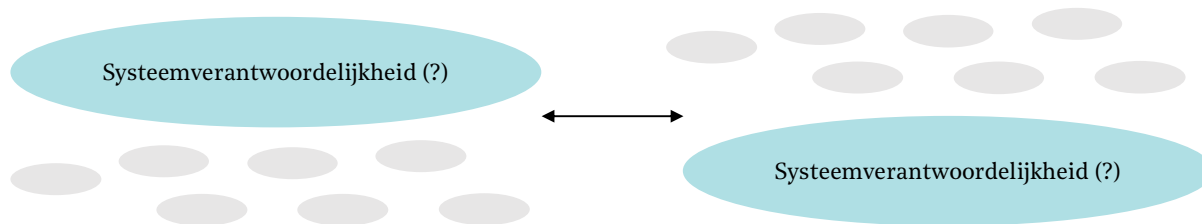
en amper vertegenwoordigers. Ze zitten (nog) niet aan tafel, of keren zich daar soms zelfs uitdrukkelijk van af. Dat roept de vraag op wat en wie een sportwet eigenlijk beoogt te beschermen. Een wet die toegankelijkheid wettelijk vastlegt, legt in de uitwerking waarschijnlijk de bestaande vormen vast en sluit de weg af voor nieuwkomers. Zeker als de opkomst van nieuwkomers ten koste gaat van bestaande partijen. Zo wordt een wet al gauw een vehikel voor behoud in plaats van voor vernieuwing. Andersom kan wetgeving ook heel uitdrukkelijk de weg openen voor vernieuwing. We zien bijvoorbeeld in de energietransitie hoe overheidsbeleid daar het speelveld verandert en ineens ruimte maakt voor nichepartijen om zich te manifesteren. Zo is er dus een expliciete ontwerpkeuze te maken bij de sportwet: welke posities en vormen krijgen bescherming, wordt er bewust ruimte gemaakt voor vernieuwing, en wat is de rol en positie van bestaande partijen in de verdeling van macht? Met andere woorden: beschermt de wet het behoud van het bestaande (en de bestaande partijen), of beschermt de wet de vernieuwing en de vernieuwers? Dat gaat om nieuwe vormen van sport, maar bijvoorbeeld ook om de positie van ‘nieuwe’ groepen. En de normatieve beelden die daarmee samenhangen: bijvoorbeeld over een ‘goede vereniging’ en wat sporten zijn die als vanzelf een plek zouden moeten krijgen. Zo zien we dat veel gemeenten in de praktijk worstelen met maatschappelijke veranderingen in hun gemeenschap, die zich vertalen in ‘andere sporten’ die opkomen en bepaalde verenigingen en sporten die in belang afnemen. Maar het gaat ook om heel andere manieren van sporten als geheel: meer zelfgeorganiseerd en minder in verenigingsverband bijvoorbeeld. Minder op sportterreinen, meer in openbare parken. Hoe verhoudt de sportwet zich tot die verschillen? Biedt het ruimte aan vernieuwing, of wordt het een wet die het klassieke beeld van de traditionele sport in de vereniging borgt?

3.4 Systeemverantwoordelijkheid in sport

Ten slotte is er het concept van systeemverantwoordelijkheid, dat vaak wordt gebruikt in het denken over verhoudingen tussen centrale partijen (het rijk) en decentrale actoren (bijvoorbeeld gemeenten of maatschappelijke organisaties).⁹⁰ De belofte van het concept systeemverantwoordelijkheid is dat het twee heel uiteenlopende zaken samenbrengt: het idee van centrale verantwoordelijkheid en regie, die garandeert dat alles overal in het systeem op hetzelfde niveau is; en het idee dat er decentrale verantwoordelijkheid is voor de totstandbrenging en dat daar ook ruimte is voor lokale afwegingen en maatwerk. Het is daarmee dus centraal én decentraal.

Tegelijkertijd is dat ook wat het begrip lastig maakt. Is de systeemverantwoordelijkheid de paraplu waar alles onder moet vallen en passen, die ook dwingend voorschrijft hoe alles wat er onder die paraplu valt minimaal moet gebeuren? Of is het veel meer het platform of de basis waarop iedereen verder invulling kan geven aan de taakrealisatie en daarin ook eigen accenten en prioriteiten kan leggen? Is de norm van de systeemverantwoordelijke de norm waar alles in de letter aan moet voldoen en niet van mag afwijken? Of is het het minimum waar eenieder op voortbouwt? Is de norm afdwingbaar? Of is het een globale richting waarin inspanningen zich moeten bewegen? Onderstaande figuur 5 drukt die verschillen uit. Wil je als Rijksoverheid systeemverantwoordelijk zijn *voor*, en eigenlijk *boven*, het sportveld; of wil je *ondersteunend zijn aan*, als basis *onder*, het sportveld waarop eenieder vervolgens ‘zijn ding’ kan doen? Heeft de ander daarbij autonomie, of gaat het om het doen wat de systeemverantwoordelijke voorschrijft? Is er ruimte voor keuze, of geldt hier het oude adagium van Henry Ford: *you can select any colour, as long as it is black!*

⁹⁰ Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat & Van Twist, 2016.



Figuur 5. Systeemverantwoordelijkheid als paraplu of als basis?

Drie belangrijke spanningen die terugkerend zijn in politieke besluitvorming rondom systeemverantwoordelijkheid kunnen behulpzaam zijn in de discussie over of de verantwoordelijkheid gezien moet worden als paraplu of als basis.

De eerste spanning gaat over de gewenste *aard* van systeemverantwoordelijkheid: is er sprake van een inspanningsverplichting, of van een resultaatverplichting? In het eerste geval worden systeemverantwoordelijkheden geformuleerd als inspanningsverplichtingen ten opzichte van de sector en de actoren daarbinnen. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken in termen van ‘bevorderen’. Te denken valt aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) dat in het kader van systeemverantwoordelijkheid voor het waarborgen van een gezonde leefomgeving en het verminderen van luchtvervuiling inspanningsverplichtingen aangaat om bepaalde maatregelen te nemen, zoals het bevorderen van schoner transport, het verminderen van industriële emissies en het stimuleren van duurzame energiebronnen. De focus ligt hierbij op de inzet en acties van de overheid om de luchtkwaliteit te verbeteren en niet direct op het daadwerkelijk halen van bepaalde kwaliteitsnormen. In het tweede geval wordt systeemverantwoordelijkheid wel verbonden met het behalen van concrete resultaten. Denk hierbij aan de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en IenW die samen verantwoordelijk zijn voor het beleid dat tot doel heeft het realiseren van tenminste 55 procent CO₂-reductie voor 2030 in het kader van (inter)nationale klimaatafspraken. Hier ligt de focus juist niet zozeer op de inspanning, maar op het behalen van meetbare resultaten binnen een vastgestelde termijn. Als de resultaten ondanks inspanningen niet zijn behaald, is de systeemverantwoordelijkheid niet voldoende gerealiseerd.

Deze aard van systeemverantwoordelijkheid roept in de uitwerking interessante vragen op. Want hoe gaan monitoring en verantwoording plaatsvinden? Is dat uitsluitend de inspanning om alles zo goed mogelijk voor te bereiden en te ondersteunen, waarbij expliciet de systeemverantwoordelijke niet wordt aangesproken op de uiteindelijke resultaten? Of is er op stelselniveau wel degelijk sprake van aanspreekbaarheid op resultaten? Beide zijn mogelijk, maar moeten niet door elkaar gaan lopen. In de praktijk blijkt dit echter vaak wel te gebeuren, met name wanneer terughoudendheid wordt betracht, bijvoorbeeld vanwege de aard van het (bestaande) gedecentraliseerde beleid. Door de decentralisatie wordt gekozen voor inspanningsverplichtingen voor de systeemverantwoordelijke overheid, maar de resultaten blijven vervolgens alsnog achter bij de verwachtingen (en wensen) van Kamerleden. Net zoals voor alle beleidsterreinen waarop systeemverantwoordelijkheid plaats kan vinden, geldt ook voor wetgeving op het gebied van sport dat dit risico bijzonder groot is. Zo ligt het voor de hand om op stelselniveau inspanningsverplichtingen af te spreken, onder andere omdat sport als juridische categorie lastig te definiëren valt en omdat de overheid nu eenmaal geen directe zeggenschap heeft over het uiteindelijke resultaat, namelijk hoe(veel) burgers moeten gaan sporten. Maar dat neemt de wens van betrokkenen zoals Kamerleden niet weg dat iemand op resultaten aanspreekbaar moet zijn.

De tweede spanning heeft betrekking op hoe de systeemverantwoordelijke sturing geeft aan het systeem. Gaat het om het *toedelen van verantwoordelijkheid*, of is het eigenlijk een instrument om in te grijpen en een bepaalde *praktijk te corrigeren*? In een eerder essay hebben wij het voorbeeld gegeven van een vraag in de Kamer aan de staatssecretaris van VWS in diens rol als systeemverantwoordelijke naar aanleiding van berichtgeving in de media over de inzet van mensen met een uitkering in de thuiszorg: ‘*Bent u bereid uw systeemverantwoordelijkheid in te zetten om deze onwenselijke situatie te voorkomen?*’⁹¹ Wat deze vraag zo interessant maakt, is dat het de inherente spanning treffend zichtbaar maakt tussen systeemverantwoordelijkheid voor wat er in totaliteit gebeurt versus systeemverantwoordelijkheid om in het ultieme geval een praktijk op decentraal niveau te kunnen corrigeren als centrale overheid. In het eerste geval wordt systeemverantwoordelijkheid abstract geformuleerd en gaat het vooral om het faciliteren van partijen in het systeem, zodat zij goed in positie zijn gebracht en in staat zijn om hun verantwoordelijkheden invulling te geven. Het draait om het maken van wetten en regels, het mogelijk maken van de naleving ervan, en het meegeven van kaders daartoe. Systeemverantwoordelijkheid is in deze inkleuring meer een rol dan een instrument. In het tweede geval is dit precies omgedraaid. Systeemverantwoordelijkheid wordt daarbij ingekleurd als mogelijkheid om proactief te kunnen sturen indien dat gewenst wordt geacht door de bewindspersoon. Het is daarmee een vorm van dwingende sturing wat systeemverantwoordelijkheid maakt tot een instrument in het handelingsrepertoire van de centrale overheid om decentraal in te kunnen grijpen.

Ook hiervoor geldt dat beide inkleuringen van systeemverantwoordelijkheid mogelijk en legitiem zijn. De centrale overheid kan zich prima opstellen als bewaker van het spel die concrete kaders meegeeft, of juist als speler die een actieve en sturende rol vervult binnen het spel. Toch geldt ook hier dat de ingewikkeldheid met name ontstaat als beide rollen door elkaar gaan lopen. Als de centrale overheid via wetgeving systeemverantwoordelijk wordt gemaakt op het terrein van sport, dan moet ervoor opgepast worden dat deze verantwoordelijkheid niet op het niveau van rol gedefinieerd wordt, als betrokkenen het eigenlijk instrumenteel in willen zetten. Bijvoorbeeld wanneer afgesproken wordt dat de overheid vooral een faciliterende rol speelt om andere partijen, zoals gemeenten, in staat te stellen zelf invulling te geven aan verantwoordelijkheden op het gebied van sport, maar dat evengoed die afspraak terzijde wordt geschoven als bijvoorbeeld in het individuele geval een bepaalde praktijk (politiek) onwenselijk wordt geacht.

De laatste, derde spanning heeft betrekking op de *informatieverzameling*. Betreft het hier toezicht, of juist monitoring? Systeemverantwoordelijkheid impliceert dat er een zekere afstand wordt gecreëerd tussen centraal en decentraal niveau. Op het centrale niveau is de verantwoordelijkheid voor het systeem belegd, dat op het decentrale niveau daadwerkelijk handen en voeten in de praktijk krijgt. Dat betekent echter ook dat er een bepaalde informatiestroom plaats moet vinden: op het centrale niveau moet men wel weten wat er decentraal gebeurt, om de systeemverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. In verschillende domeinen krijgt deze informatiestroom verschillende vormen. Soms heeft dit alles weg van toezicht, waarbij inzichtelijk moet worden gemaakt of het in iedere praktijk wel goed gaat, zodat bijvoorbeeld incidenten voorkomen kunnen worden. Soms gaat het meer over het ophalen van een overkoepelend beeld en het zichtbaar maken van patronen – monitoring dus. Hierbij draait het om het signaleren van (mogelijke) knelpunten en het helpen oplossen daarvan en meer in brede zin om het indirect ‘buigen’ en ‘bijsturen’ van bepaalde trends.

⁹¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 3169, p.2 in Van der Steen, et al., 2016, p. 31.

Of in de specifieke invulling van systeemverantwoordelijkheid gekozen wordt voor toezicht of monitoring is een politieke keuze. Veelgehoorde klacht in de (decentrale) praktijk is echter dat veel informatie verzameld wordt onder het mom van monitoring, gericht op het zichtbaar maken van het functioneren van het systeem, maar dat diezelfde informatie in sommige gevallen ineens toch aangewend wordt om in een concrete praktijk in te grijpen. De status van, en verwachting over, aangeleverde informatie dient vooraf duidelijk gespecificeerd te worden. Dat geldt ook in het geval van wetgeving in de sport een vorm van systeemverantwoordelijkheid wordt opgetuigd. Wat moeten in dat geval decentrale overheden aan informatie aanleveren? En hoe wordt deze informatie gebruikt? Als de taal van monitoring wordt gekozen, dan kan de achterliggende toon niet die zijn van toezicht.

Zoals met de andere modellen in dit essay gaat het vaak niet om de letterlijke keuze tussen het ene model of het andere. Maar de manier waarop een sportwet wordt gemaakt roept wel als vanzelf de eigenschappen van het een meer op dan het andere. Bovenstaande spanningen moeten onderwerp van politiek en beleidsmatig gesprek zijn – óók met decentrale actoren – om te kunnen komen tot een evenwichtige keuze tussen de invulling van systeemverantwoordelijkheid als paraplu of als basis.

4. Tot slot: balans in de sport

De afgelopen jaren is er nogal wat (media)aandacht geweest voor kunstgras. In een uitzending van Zembla uit 2016 werd gewezen op gezondheidsrisico's van het spelen op kunstgrasvelden, veelal gemaakt van rubbergranulaatkorrels die lood, zink, benzeen en andere mogelijk kankerverwekkende stoffen kunnen bevatten.⁹² Gedurende enige tijd was sprake van discussie onder beleidsmakers, wetenschappers en verdere opiniemakers over de mate waarin het sporten op kunstgrasvelden voor kinderen en volwassenen wel veilig (genoeg) was. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) deed meermaals onderzoek en concludeerde dat sporten op kunstgrasvelden voor de gezondheid van de sporters veilig zou zijn – hoewel dit de discussie niet beëindigde⁹³ – maar dat er mogelijk negatieve milieueffecten kunnen optreden door de rubbergranulaatkorrels.⁹⁴ Hoewel de milieuschade van de korrels al onder de geldende Wet bodembescherming verboden is, wordt dit niet strikt gehandhaafd. Eind 2019 valt te lezen in NRC: 'Als je de Wet bodembescherming goed leest, legt nooit iemand nog een kunstgrasveld aan. Je kan daar niet voor 100 procent aan voldoen. Voetballers zouden zich dan op het veld moeten uitkleden, anders nemen ze altijd rubberkorrels mee.'⁹⁵ In hetzelfde bericht stelt de krant vast dat het merendeel van de sportvelden met het spul bezaaid is, maar dat verreweg de meeste gemeenten pas na jaren van plan zijn om hier verandering in te brengen. Natuurgras is duurder – het vergt meer onderhoud, meer ruimte, en je kan het minder vaak bespelen. Het verhaal van de kunstgrasvelden laat zien hoe divers de beleidsterreinen zijn waar sportclubs, -verenigingen en gemeentes zich mee bezig moeten houden, en hoe hier tegengestelde belangen kunnen optreden.

De bedoeling van de Tweede Kamer om tot een sportwet te komen, is in navolging van eerdere adviezen met name gericht op versterking van de (beleids-)doelen *toegankelijkheid, kwaliteit en veiligheid* van sport. Uit dit essay kan worden gedistilleerd dat het sterker of meer sturen als overheid bedoelde, maar ook onbedoelde gevolgen kan hebben voor het sportveld. Als de overheid een prominentere rol gaat spelen dan de markt of de samenleving, is de vraag of er organisatiekracht en initiatief verloren gaat bij die actoren. Tegelijkertijd hoeft wetgeving niet te betekenen dat de overheid alles 'plat' regelt: zij kan ook wetgeving inzetten om juist aan te sluiten bij een meer samenwerkend of responsief sturingsperspectief. Het recht kan worden ingezet om waarden te verankeren en vast te leggen, en dat kunnen dus ook waarden zijn die passen bij die markt- en samenlevingsgerichte sturingsfilosofie. In alle gevallen is het van belang om alert te zijn op de mate waarin wetgeving flexibel (genoeg) is om om te gaan met het voortdurend in beweging zijnde sportveld. Het lijkt gezien de geschiedenis van de sportsector niet passend om al te veel oplossingen te zoeken in van bovenaf opgelegde regels, in plaats van in samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

De aangenomen Tweede Kamermotie uit december 2022 benadrukt dat *'een Sportwet van belang is om rollen en verantwoordelijkheden van overheden en sportbranche uit te werken en vast te leggen en doelen kunnen worden gesteld met betrekking tot toegankelijkheid, het tegengaan van bewegingsarmoede en ongelijkheid.'*⁹⁶ Hierbij is voorzichtigheid geboden. Er zijn redenen om de overheid niet op alle vlakken een sturende rol te laten spelen. Die zijn principiële: het kan gevaarlijk zijn om een actor zo veel macht toe te (laten) schrijven. De staat heeft reeds een geweldsmonopolie, en op hoe meer

⁹² RIVM, 2016.

⁹³ NRC, 18 juli 2019.

⁹⁴ RIVM, 2019.

⁹⁵ NRC, 20 december 2019.

⁹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36200 XVI, nr. 162.

domeinen zij de regels bepaalt, hoe minder vrij burgers zijn.^{97,98} Bovendien is het niet zo dat de overheid op een ultiem inclusieve manier tot besluitvorming komt: niet alle partijen of groepen hebben een even sterke stem.⁹⁹ Dat kan betekenen dat ook de overheid niet de grootst mogelijke toegankelijkheid kan bedenken, laat staan realiseren. Welke ongehoorde belangen worden wellicht wel door het maatschappelijk middenveld, maar niet door de overheid gehoord? Ook vanuit pragmatisch oogpunt dient te worden geconstateerd: de overheid kan niet alles. De geschiedenis wijst uit dat het waarschijnlijk is dat de conjunctuur daalt, de overheidsfinanciën niet alles (meer) toestaan, of de politieke wind draait en de rol van de overheid anders wordt gezien. Wat heeft de overheid dan allemaal overgenomen waardoor iets niet meer goed tot stand komt onder regime van markt en samenleving? De staat is ook veranderlijk, dus wat als de trend wijzigt: is het maatschappelijk middenveld dan niet beter in staat om een lange lijn te bewaren en bewaken? Dat is een ander, overwegenswaardig, perspectief op toekomstgerichtheid en duurzaamheid.

Door sport *politiek* te maken (nog meer dan het al is), ontstaan ook andere dynamieken. Denk aan de bereidheid om meer geld te steken in gemeentelijke of regionale accommodaties als zwembaden of voetbalstadions. De overheid kent een politieke afweging – ‘de gemeente heeft er al zo veel geld in gestopt’ – die anders kan zijn dan de maatschappelijke afweging, de afweging van bedrijf of samenleving, om tóch, tegen de ratio in, iets te blijven ontplooiën.

In Nederland heerst een traditie van zelfregulering van de sportsector.¹⁰⁰ Daarnaast stelt het rijk geld beschikbaar aan gemeenten, die vervolgens in autonomie bepalen hoe ze dit aan de sportsector besteden. Het maken van nationale wetgeving omtrent sport kan daarom recentralisatie van het overheidshandelen in de sportsector bewerkstelligen. Bevoegdheden die nu bij gemeentes liggen, komen in dit geval wellicht in het domein van het rijk. Voordelen hiervan zijn dat mogelijke verschillen tussen gemeenten in het financieren van (bepaalde onderdelen van) de sportsector gelijk worden getrokken. Ook kan recentralisatie voor verlichting in het takenpakket van gemeentes zorgen. Dit kan een uitkomst zijn voor kleine gemeentes, die grote vraagstukken soms niet aankunnen.¹⁰¹ Maar het kan net zo goed betekenen dat via prioriteitstelling op rijksniveau nog veel grotere verplichtingen bij gemeenten terecht komen, waarvoor ze in de traditie van de interbestuurlijke verhoudingen dan doorgaans te weinig budget toegewezen krijgen.

Een argument dat juist tegen recentralisatie van het sportbeleid pleit, is dat decentralisatie kan bevorderen dat op lokaal niveau de meest effectieve, maatschappelijk gewenste en daarmee ook maatschappelijk doelmatige oplossingen gevonden worden. Ook bewerkstelligt het een evenwichtige spreiding van bevoegdheden en zorgt het ervoor dat problemen kunnen worden aangepakt op de bestuurlijke schaal waarop zij zich voordoen. Dit is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel, dat inhoudt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden in beginsel zo decentraal mogelijk dient te gebeuren.¹⁰² Bij voorkeur doet de gemeente dit dus. Wel moet hierbij in acht worden genomen dat in de lokale aandacht soms in de pragmatiek van de dag kwesties als veiligheid, kwaliteit en toegankelijkheid naar de achtergrond verdwijnen; ze worden bijvoorbeeld op landelijk niveau nadrukkelijker en preciezer belegd door belangengroepen, terwijl ze op lokaal niveau in de afweging van een gemeenteraad om een sportclub te sanctioneren of wel of niet in een

⁹⁷ Frissen, 2023.

⁹⁸ Frissen, 2013.

⁹⁹ Braun, 2022.

¹⁰⁰ Olfers, 2011.

¹⁰¹ Broeksteeg, 2021.

¹⁰² Broeksteeg, 2021.

sportterrein te investeren kunnen verwateren. En ook hier geldt dat het soms gaat om het al dan niet creëren of behouden van een *level playing field*.

Een *kaderwet* zou in dit geval uitkomst kunnen bieden. Een kaderwet bevat geen gedetailleerde regels, maar legt procedures, principes en verantwoordelijkheden vast. En daarnaast kan een kaderwet ook afspraken bevatten over de manier waarop de verschillende betrokkenen zich tot elkaar verhouden en op welke manier ze ingewikkelde vraagstukken in overleg te lijf gaan. Zo kan wetgeving ook meebewegen met de praktijk van het moment. Op deze manier ontstaat er een soort ‘gereguleerde zelfregulering’: de rijksoverheid legt de bevoegdheden vast en houdt toezicht op bepaalde waarden, maar de gemeente houdt grote beleidsvrijheid in de uitvoering en heeft ruimte om met plaatselijke omstandigheden rekening te houden.¹⁰³ Dat is beloftevol, maar dit essay laat ook zien dat er ook daarin heel veel keuzes te maken zijn die grote gevolgen kunnen hebben. Eigenlijk is dat steeds de rode draad in alle modellen: in de praktijk zijn vaak kleine of impliciete keuzes bepalend voor hoe sturing uitpakt. De modellen werpen licht op de bedoelde maar vooral ook de onbedoelde gevolgen die kunnen optreden als gevolg van bepaalde keuzes. En, met de modellen in de hand, is het ook mogelijk om daar meer gericht in te sturen. De gevolgen van die keuzes zijn nooit helemaal te voorspellen, er is altijd onverwachte dynamiek, maar het is wel mogelijk om met de modellen beter onderbouwde en beter doordachte keuzes te maken.

De discussie over wel of geen sportwet – en hoe – hebben we vooral besproken in termen van maatschappelijke ordening en maatschappelijke verhoudingen die door wetgeving kunnen veranderen. Veel dichterbij huis is er daarnaast ook nog de kwestie van regeldruk. In het rapport *Minder regels meer sport* van de onderzoekscommissie Atsma uit 2005 bleek dat mensen die binnen sportverenigingen actief zijn last hebben van ‘een woud aan wet- en regelgeving’, financiële en administratieve lasten. Recente geluiden laten zien dat dit beeld onverminderd actueel is.¹⁰⁴ De regeldruk is zeker niet afgenomen en het effect ervan is ook niet verminderd. Vooral voor vrijwilligers, die binnen de sportsector een belangrijke rol innemen, kan dit tot gevolg hebben dat zij minder bereid zijn om vrijwillig taken op zich te nemen.¹⁰⁵ De mate van betrokkenheid van burgers hangt nu eenmaal af van hoe dichtbij taken georganiseerd zijn. Hierbij is veel te zeggen voor de opvatting dat hoe dichtbij iets is geregeld, hoe meer de samenleving een burgerplicht voelt en vrijwillig taken op zich neemt.¹⁰⁶ Er dient kortom voorzichtig te worden omgegaan met het in het leven roepen van nieuwe wet- en regelgeving.

Het is bij de invoering van wetgeving als met de sport zelf: een scheidsrechter moet de geest van de wedstrijd aanvoelen, het spel reguleren, maar zonder daarbij zelf de centrale figuur te worden en het spel dood te fluiten. Uiteindelijk draait het immers om de sport, niet om de regels.

¹⁰³ Couperus, 2014.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld de uitzending van Omroep MAX van 4 februari 2022.

¹⁰⁵ NOC*NSF, 2005.

¹⁰⁶ Westerweel, 2021.

Geraadpleegde bronnen

- Braun, C. (2022). *Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden.
- Breedveld, K., Van der Poel, H., De Jong, M. & Collard, D. (2011). *Beleidsdoorlichting Sport*. Utrecht: W.J.H. Mulier Instituut.
- Broeksteeg, J.L.W. (2021). *Gemeenterecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Bruinsma, M., Stevens, V., Cremers, R. & Spapens, T. (2020). *Criminele inmenging bij amateursportverenigingen*. Utrecht: Mulier Instituut.
- CBS (2020). Vrijwilligerswerk in de sport. Ontleend aan <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/vrijwilligerswerk>
- Couperus, S. (2014). De onvermijdelijkheid van decentralisatie: hoe het lokale steeds opnieuw wordt uitgevonden als oplossing. *Idee. Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D'66* 35(5), p. 10-13.
- Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en Menselijke Maat*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Frissen, P.H.A. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Den Haag: Boom.
- Gemeente Altena (2023) *Toelichting aanvraag activiteitenfonds*. Ontleend aan <https://www.gemeentealtena.nl/werk-en-inkomen/activiteitenfonds/toelichting-aanvraag-activiteitenfonds>
- Gemeente Amersfoort (2023) *Bijdrage voor sport en cultuur voor volwassenen*. Ontleend aan <https://www.amersfoort.nl/bijdrage-voor-sport-en-cultuur-voor-volwassenen>.
- Gemeente Breda (2023). *Voordeel Bredapas*. Ontleend aan <https://www.breda.nl/voordeel-bredapas>
- Gemeente Zandvoort (2023). *ZandvoortPas*. Ontleend aan <https://zandvoort.nl/zandvoortpas>
- Gemeente Zwartewaterland (2023). *Participatieregeling (voorheen Kindpakket)*. Ontleend aan <https://www.zwartewaterland.nl/participatieregeling>
- Gezondheidsraad (2017). *Advies Gezondheidsraad Beweegrichtlijnen 2017*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gray, A., Jenkins, B., Leeuw, F. & Mayne, J. (2003). *Collaboration in public services. The challenge for evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Hall, J.R. (1995). *Civil society: theory, history, comparison*. Hoboken: Wiley-Blackwell.

- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij* 38 (4), p. 388-401
- Jeugdfonds Sport en Cultuur (2023). *Jeugdfonds sport en cultuur Groningen*. Ontleend aan <https://jeugdfondssportencultuur.nl/fondsen/groningen/>
- Jeugdfonds Sport & Cultuur (2023). *Jeugdfonds sport en cultuur in Rotterdam*. Ontleend aan <https://jeugdfondssportencultuur.nl/fondsen/rotterdam/>
- Kamerstukken II, 1997/98 25125, nr. 7.
- Kamerstukken II, 2001/02 27841, nr. 7.
- Kamerstukken II, 2022/23, 30234, nr. 361.
- Kamerstukken II, 2022/23, 36200 XVI, nr. 162.
- Kliphuis, K. & Van de Beek, N. (2003). Sport, dat kost wat. *Ars Aequi* 53(1), p. 5.
- Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). 'Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change'. *Annual Review of Environment and Resources* 42, p. 599-626.
- Ministerie van VWS (2006). *Samen voor sport: uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota "Tijd voor sport", bewegen, meedoen, presteren*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van VWS (2018). *Nationaal Sportakkoord*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van VWS (2022, 16 mei). *Knelpuntenkaart sportstelsel* [Bijlage Kamerbrief].
- Ministerie van VWS (2023) *Meedoen aan sport en cultuur*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Minister voor Langdurige Zorg en Sport (2022, 14 december). *Hoofdlijnen Sportakkoord II en vervolgproces* [Kamerbrief].
- Minister voor Langdurige Zorg en Sport & staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022, 18 november). *Stand van zaken beweegbeleid* [Kamerbrief].
- Mulier Instituut. (2023). *Overheidsuitgaven sport*. Ontleend aan <https://www.mulierinstituut.nl/onderzoeksthemas/financien/overheidsuitgaven-sport/>
- NLsportraad (2020). *De opstelling op het speelveld; Naar een sterke sportbranche voor een vitale samenleving*. Den Haag: Nederlandse Sportraad.
- NOC*NSF (2005). *Minder regels, meer sport: voorstellen voor aanpassingen in de wet- en regelgeving voor sportverenigingen*. Arnhem: NOC*NSF.

- NOC*NSF (2023). *Zo sport Nederland. Belangrijkste trends en ontwikkelingen in sportdeelname 2022*. Arnhem: NOC*NSF.
- NOS (2023, 31 maart). *'Helpt van de sportverenigingen zit in ernstige problemen'* [nieuwsbericht].
- NRC (2019, 18 juli). *Weer twijfels over rubberkorrelrisico's in kunstgras* [nieuwsbericht].
- NRC (2019, 20 december). *Voetballers verstoren de natuur met giftige rubberkorrels* [nieuwsbericht].
- Olfers, M. (2011). Sport en recht in perspectief. *Ars Aequi*, p. 479-483.
- Omroep MAX (2022, 4 februari) Meldpunt "Verenigingen bezwijken onder strenge regels".
 Ontleend aan <https://www.maxmeldpunt.nl/uitzendingen/verenigingen-bezwijken-onder-strenge-regels/>
- Pouw, D. (1999). *50 jaar nationaal sportbeleid; van vorming buiten schoolverband tot breedtesport*. Tilburg University Press.
- Pulles, I., Noordzij, M., Rauws, R., Van der Poel, H. (2023). *Beweegdeelname op buurtniveau*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Raad van State (2021, 15 september). *Advies afdeling Raad van State inzake regels omtrent de instelling van de Nederlandse Sportraad (wet op de Nederlandse Sportraad)*. Den Haag: Raad van State.
- Rijksoverheid (2022, 14 januari). *Winkels, sportclubs en kappers weer open per zaterdag 15 januari* [nieuwsbericht]. Den Haag: Rijksoverheid.
- RIVM (2016). *Sporten op rubbergranulaat is veilig*. Bilthoven: RIVM.
- RIVM (2019). *Milieu onderzoek rubbergranulaat 2018*. Bilthoven: RIVM.
- Sportstichting Zuidplas (2023). *Sportloket*. Ontleend aan <https://www.sportstichtingzuidplas.nl/sportloket/jeugd-sport-en-cultuur-fonds%22https://www.sportstichtingzuidplas.nl/sportloket/jeugd-sport-en-cultuur-fonds>
- Sport & Strategie (2023, 5 april). *"Alle alarmbellen gaan af en het beleid kabbelt"* Tweede Kamerlid Michiel van Nispen (SP) over de noodzaak van een Sportwet.
- Staatsblad (2010, 31 augustus), nr. 325.
- Stuij, M., Gooren, G., Koster, M. & Van den Bogert, K. (2023). *Coronamaatregelen en sociale ongelijkheid in het amateurvoetbal*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Trouw (30 maart 2023). *Voor vrijwilliger Raymond Gelissen is het sportbestuur een extra baan* [nieuwsbericht].
- Van de Ven, R., Reitsma, M. & van Kalmthout, J. (2022). *Vrijwilligerswerk in de sport 2012-2020*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag; Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N. & Van Twist, M. (2016). *De som en de delen; in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Dijk, M. (2017). Sporttuchtrecht 2.o. *RegelMaat* (32)2, p. 91-104.
- Van Popering, J. & Stevens, V. (2022). *Governance bouwstenen voor een toekomstbestendig sportstelsel*. Rotterdam: GovernEUR.
- Van Staveren, H. (2003). *Sportwetgeving op nationaal niveau gewenst?* Amsterdam: VU Amsterdam.
- Van Vught, K. (2019). Verenigingstuchtrecht en de rechter. Soeverein straffen in eigen kring? *Ars Aequi*, p. 9.59-971.
- Volwassenfonds (2023). *Gemeente Almere haakt aan*. Ontleend aan <https://www.volwassenenfonds.nl/nieuws/gemeente-almere-haakt-aan/>
- Westerweel, J. (2021). *Lokale democratische innovatie. Een juridische analyse* [dissertatie Universiteit Leiden]. Deventer: Wolters Kluwer.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ZonMw Project (2023). *Ongelijkheid in sport en bewegen onder COVID19: De impact van sport voor een veerkrachtige samenleving*, o.l.v. R. Hoekman.

Bijlage: Overzicht huidige wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving op het gebied van sport¹⁰⁷

Typen regelgeving

- A) Algemeen geldende wet- en regelgeving
- B) Wet- en regelgeving voor verenigingen/stichtingen
- C) Wet- en regelgeving voor werkgevers
- D) Wet- en regelgeving voor sportverenigingen met een kantine of horecagelegenheid
- E) Specifieke regelgeving voor de sportsector, waaronder ook codes, reglementen en richtlijnen
- F) Sporttuchtrecht

Ad A – Algemeen geldende wet- en regelgeving

- Aansprakelijkheidsrecht (voor de bestuurders van de sportvereniging/voor de vereniging als werkgever, etc) → Burgerlijk Wetboek (BW);
- Wetboek van Strafrecht (bijvoorbeeld artt. 300 t/m 306 (mishandeling) of de artt. 307 t/m 309 (veroorzaken van de dood of van lichamelijk letsel door schuld);
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG);
- Tabaks- en rookwarenwet en Nationaal Preventieakkoord (akkoord dat zich richt op het terugdringen van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik);
- Sponsoring: óók Wet op de Kansspelen speelt hier een rol; Gedragscode promotionele kansspelen; Reclamecode voor Kansspelen. (Sportclubs maken zelf vaak een sponsorovereenkomst en een sponsorbeleidsplan);
- Bouwen (van bijv. een clubhuis): Algemene Plaatselijke Verordeningen, bestemmingsplannen, Besluit Omgevingsrecht en Wabo;
- Milieuregels: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (dan wel de Omgevingswet), Wet geluidshinder, Activiteitenbesluit milieubeheer, Klimaatakkoord van Parijs, Algemene Richtlijnen betreffende lichthinder (geen wet, maar wel regels in gebundeld);
- M.b.t. overheden (bijvoorbeeld de exploitatie van sportaccommodaties door gemeenten): Wet Markt en Overheid (complementair aan de Europese staatssteunregels); Regeling specifieke uitkering stimulering sport; Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties; Aanbestedingswet 2012;
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap;
- Algemene wet gelijke behandeling → voor de sportsector geldt dat discriminatie op grond van geslacht is toegestaan ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Het verbod van onderscheid geldt niet in gevallen waarin het geslacht bepalend is. Het Besluit gelijke behandeling merkt als geval waarin het geslacht bepalend is aan de deelname aan activiteiten op het terrein van sport en spel a) voor zover een relevant verschil bestaat tussen de gemiddelde prestaties van mannen en vrouw, dan wel b) voor zover het de toelating tot voor mannen en vrouwen gescheiden activiteiten in internationaal verband betreft en in internationaal verband afspraken zijn gemaakt of regels gelden die meebrengen dat eisen worden gesteld aan het geslacht van deelnemers;

¹⁰⁷ Dit overzicht bevat de voornaamste wet- en regelgeving. Het is echter geen uitputtend overzicht.

- 165 VWEU → de Unie draagt bij aan de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie¹⁰⁸;
- Wet op het primair onderwijs → artikel 3: over lichamelijke oefening – dit mag alleen worden gegeven door een bevoegd persoon;
- Kinderrechtenverdrag, artikel 31: recht op vrije tijd, spel en recreatie;
- Grondwet, artikel 22: de overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid en schept voorwaarden voor ontplooiing en vrijetijdsbesteding.

Ad B – Wet- en regelgeving voor verenigingen/stichtingen

- Het recht dat geldt voor verenigingen (of stichtingen) (zoals het oprichten ervan, de statuten, algemene ledenvergaderingen, ontbinding, jaarverslag, jaarrekening, bestuursleden, lidmaatschap, etc. → voornamelijk het Burgerlijk Wetboek);
- Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (over de mogelijkheid tot het instellen van een Raad van commissarissen, monistisch bestuur, tegenstrijdig belang, belet- en ontstentenisregeling, invoering bewijsvermoeden bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement van de vereniging).

Ad C – Wet- en regelgeving voor werkgevers

- Sportvereniging als werkgever: Arbowet, Arbeidstijdenwet, AOW, Wet arbeid en zorg (WAZO), Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), Werkkostenregeling (WKR);
- Vrijwilligersovereenkomsten – niet verplicht (→ Burgerlijk Wetboek), arbeidsovereenkomsten;
- Regels voor vrijwilligers met een uitkering (WW-, WAO-, WIA-, WAZ-, Wajong-, Ziektewet- of vrijwilligers die asielzoekers zijn. Gemeentes hebben vaak collectieve verzekeringen voor vrijwilligers die binnen de gemeentegrenzen actief zijn;
- Collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) – deze mag alleen maar gunstiger zijn dan de wettelijke arbeidsvoorwaarden → CAO Sport. Deze is verplicht toepasbaar als lid van WOS (werkgevers in de sport). Anders is het een keuze of toepassen;
- Soms: artiesten- en beroepssportersregeling (bijv. bij inhuren zzp'ers).¹⁰⁹

Ad D – Wet- en regelgeving voor sportverenigingen met een kantine of horecagelegenheid

- Warenwet;
- Hygiëncode;
- Allergenenwet;
- Drank- en Horecawet (artikel 9 → het hebben van een Bestuursreglement Alcohol in sportkantine is verplicht);
- Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik;
- Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken, Reclamecode voor Alcoholvrij en Alcoholarm Bier, Reclamecode voor Voedingsmiddelen;
- Nationaal Preventieakkoord (akkoord dat zich richt op het terugdringen van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik).

Ad E – Specifieke regelgeving voor de sportsector, waaronder ook codes, reglementen en richtlijnen

¹⁰⁸ De EU heeft een uitgebreid sportbeleid. Zie Europees Parlement, 2023.

¹⁰⁹ Belastingdienst, 2022.

Let op: deze richtlijnen, reglementen en codes hebben niet allemaal een afdwingbare juridische status. Er kan sprake zijn van (slechts) zelfbinding, maar soms kunnen de regels die daarin liggen opgenomen wel afgedwongen worden via een tuchtcommissie. Dit hangt af van de juridische status van de betreffende regelgeving.

- Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast;
- Richtlijn Verantwoord Alcoholbeleid bij sportverenigingen¹¹⁰;
- Code betrouwbaar spel en sponsoring¹¹¹;
- Convenant Gezonde Sportevenementen¹¹²;
- Richtlijn gender- en seksediverse personen¹¹³;
- Gedragscode voor functionarissen¹¹⁴;
- Richtlijnen Toegankelijkheid Indoor Sportaccommodaties¹¹⁵ → geen juridische status, maar NOC*NSF verspreidt dit wel als zijnde belangrijke uitgangspunten om in consideratie te nemen;
- Richtlijnen Toegankelijkheid Buitenaccommodaties¹¹⁶ → geen juridische status maar NOC*NSF verspreidt dit wel als zijnde belangrijke uitgangspunten om in consideratie te nemen;
- Gedragscodes voor trainers coaches en begeleiders¹¹⁷;
- Gedragscode voor sporters¹¹⁸;
- Gedragscode voor topsporters¹¹⁹;
- Gedragscode voor scheidsrechters en officials¹²⁰;
- Gedragscodes voor bestuurders, trainers en scheidsrechters¹²¹;
- Code goed sportbestuur;¹²²
- Wet uitvoering antidopingbeleid.

Ad F – Sporttuchtrecht

Tot op zekere hoogte mag de sportvereniging zelf bepalen welke regels en sancties er in de tuchtregeling staan, maar de sportvereniging moet zich hierbij wel altijd aan de wet, de (inter)nationale sportregels en de reeds bestaande reglementen voor een bepaalde groep overtredingen (zoals het Nationaal Doping Reglement en het Reglement seksuele intimidatie) houden.

Algemene sporttuchtrechtreglementen zijn:

- Nationaal Dopingreglement 2023¹²³ gebaseerd op de World Anti Doping Code.
- Reglement Seksuele Intimidatie – 2 versies: 1) Reglement Seksuele Intimidatie inclusief overgangsbepaling 2019: voor sportorganisaties die in hun statuten de aanklager hebben

¹¹⁰ NOC*NSF, 2023.

¹¹¹ Centrum Veilige Sport, 2023.

¹¹² TeamFIT, 2020.

¹¹³ NOC*NSF, 2021a.

¹¹⁴ Centrum Veilige Sport, 2023b.

¹¹⁵ Stichting Onbeperkt Sportief, 2023.

¹¹⁶ Stichting Onbeperkt Sportief & Branchevereniging Sport en Cultuurtechniek, 2015.

¹¹⁷ Centrum Veilige Sport, 2023c.

¹¹⁸ Centrum Veilige Sport, 2023d.

¹¹⁹ Centrum Veilige Sport, 2023e.

¹²⁰ Centrum Veilige Sport, 2023f.

¹²¹ Centrum Veilige Sport, 2023g.

¹²² NOC*NSF, 2021b.

¹²³ Doping Autoriteit, 2023.

vastgesteld¹²⁴; 2) Reglement Seksuele Intimidatie 2015: voor sportorganisaties die in hun statuten de aanklager niet hebben vastgesteld¹²⁵;

Veel sportbonden kiezen ervoor om een overeenkomst te sluiten met het Instituut Sportrechtspraak (ISR), waarin zij overeenkomen dat het ISR (al dan niet slechts op specifieke onderwerpen) in hun sportbond tuchtrecht spreekt en/of geschillen beslecht. In dat geval gelden – naast de algemene tuchtrechtregels – de volgende reglementen van het ISR:

- Reglement Algemeen Tuchtrecht – 2 versies: 1) versie 2015, voor sportbonden die de aanklager niet statutair hebben vastgelegd¹²⁶, 2) versie 2020, voor sportbonden waar de aanklager de bevoegdheid heeft om een melding op te volgen¹²⁷;
- Reglement Matchfixing – alleen van toepassing op sportorganisaties die in de statuten hebben vastgelegd dat dit van toepassing is op hun organisatie.¹²⁸

Referenties Bijlage

Belastingdienst (2022). *Artiesten- en beroepssportersregeling*. Ontleend aan https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handl_lh_artiest_ber_sporters_2022_lh0231t21fd.pdf

Centrum Veilige Sport (2023a). *Code betrouwbaar spel en sponsoring*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/media/1258/code-betrouwbaar-spel-sponsoring.pdf>

Centrum Veilige Sport (2023b). *Gedragscode voor functionarissen*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscode-voor-functionarissen-bestuurders-werknemers-niet-zijnde-sporters>

Centrum Veilige Sport (2023c) *Gedragscodes voor trainers coaches en begeleiders*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscode-voor-trainerscoaches-en-begeleiders>

Centrum Veilige Sport (2023d) *Gedragscode voor sporters*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscodes-voor-sporters>

Centrum Veilige Sport (2023e) *Gedragscode voor topsporters*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscode-voor-topsporters>

Centrum Veilige Sport (2023f) *Gedragscode voor scheidsrechters en officials*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscode-voor-scheidsrechters-en-officials>

Centrum Veilige Sport (2023g). *Gedragscodes voor bestuurders, trainers en scheidsrechters*. Ontleend aan <https://centrumveiligensport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscodes-voor-bestuurders-trainers-en-scheidrechters>

¹²⁴ Intituut Sportrechtspraak, 2019.

¹²⁵ Intituut Sportrechtspraak, 2015a.

¹²⁶ Intituut Sportrechtspraak, 2015b.

¹²⁷ Intituut Sportrechtspraak, 2020.

¹²⁸ Intituut Sportrechtspraak, 2016.

Doping Autoriteit (2023). *Nationaal Dopingreglement 2023*. Ontleend aan <https://www.dopingautoriteit.nl/media/files/documenten/2022/NDR%202023%20voor%20website.pdf>

Europees parlement (2023). *Infopagina Sport*. Ontleend aan <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/143/sport>

NOC*NSF (2021a). *Richtlijn gender- en seksediverse personen*. Ontleend aan <https://nocnsf.nl/media/3903/richtlijn-gender-en-seksediverse-personen.pdf>

NOC*NSF (2021b). *Code goed sportbestuur*. Ontleend aan <https://ptd.digitaal-magazine.nl/code-goed-sportbestuur/cover>

NOC*NSF (2023). *Richtlijn Verantwoord Alcoholbeleid bij sportverenigingen*. Ontleend aan <https://nocnsf.nl/media/1915/richtlijnen-alcoholbeleid-sport-nocnsf.pdf>

Intituut Sportrechtspraak (2015a). *Reglement Seksuele Intimidatie 2015*. Ontleend aan [https://www.isr.nl/documents/Reglementen/Tuchtreglement%20Seksuele%20intimidatie%20ISR%20\(versie%201%20januari%202015\).pdf](https://www.isr.nl/documents/Reglementen/Tuchtreglement%20Seksuele%20intimidatie%20ISR%20(versie%201%20januari%202015).pdf)

Intituut Sportrechtspraak (2015b). *Reglement Algemeen Tuchtrecht 2015* Ontleend aan https://www.isr.nl/documents/Reglementen/AlgemeenTuchtreglement_versie%202015.pdf

Intituut Sportrechtspraak (2016). *Reglement Matchfixing*. Ontleend aan <https://www.isr.nl/documents/Reglementen/ISR%20Reglement%20Matchfixing%20met%20overgangsbepaling.pdf>

Intituut Sportrechtspraak (2019). *Reglement Seksuele Intimidatie inclusief overgangsbepaling 2019*. Ontleend aan <https://www.isr.nl/documents/Reglementen/Reglement%20Seksuele%20Intimidatie%202019..pdf>

Intituut Sportrechtspraak (2020). *Reglement Algemeen Tuchtrecht 2020*. Ontleend aan <https://www.isr.nl/documents/Reglementen/Algemeen%20Tuchtreglement%20ISR%20met%20aanklager%20-%20juli%202020.pdf>

Stichting Onbeperkt Sportief (2023). *Richtlijnen Toegankelijkheid Indoor Sportaccommodaties*. Ontleend aan <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=4569&m=1434536870&action=file.download>

Stichting Onbeperkt Sportief & Branchevereniging Sport en Cultuurtechniek (2015). *Richtlijnen Toegankelijkheid Buitenaccommodaties*. Ontleend aan <https://www.bsnc.nl/wp-content/uploads/2015/12/Richtlijnen-Toegankelijkheid-Buitensportaccommodaties.pdf>

TeamFIT (2020). *Convenant Gezonde Sportevenementen*. Ontleend aan https://teamfit.nl/media/uploads/downloads/5fc4b897ee8ab_Convenant%20Gezonde%20Sportevenementen.pdf