

Wetenschap&Onderzoek

Vruchtbare samenwerking bij sportakkoorden hangt af van lokale context

Een succesvolle uitvoering van het lokale sportakkoord hangt in hoge mate af van de mate waarin de lokale partijen tot vruchtbare samenwerking weten te komen. Dit artikel bespreekt de lokale contextfactoren die daarbij een rol spelen. Door middel van het afnemen van diepte-interviews met adviseurs lokale sport en een vragenlijst onder sportformaten heeft het Mulier Instituut een eerste (en voorlopig) inzicht gekregen in de bevorderende dan wel belemmerende werking van deze lokale contextfactoren.¹ Enkele van de uitkomsten hiervan presenteren we hieronder.

DOOR AD HOOGENDAM EN PETER NAFZGER

Tot nu toe is er in 344 van de 352 gemeenten een lokaal sportakkoord opgesteld. Daarbij stellen allerlei partijen van binnen en buiten de sport zich achter de ambities en doelen van het lokale akkoord. In het ideale geval zien ze de uitvoering van het lokale akkoord als een gezamenlijke opgave. Hier is dan sprake van cocreatie van beleid: het proces waarin twee of meer publieke en non-publieke actoren samenwerken aan maatschappelijke vraagstukken, die actoren individueel niet kunnen oplossen.² Door de wisselwerking tussen diverse actoren en hun verschillende perspectieven ontstaat een geheel aan duurzame oplossingen. Dit leidt tot een groter draagvlak en een gevoel van 'eigenaarschap' onder betrokkenen.

Tot een succesvolle uitvoering van het lokale sportakkoord komen is bepaald geen gemakkelijke opgave en daar is ook geen blauwdruk voor te bedenken, aangezien de situatie in iedere gemeente anders is. Het Mulier Instituut heeft gebruikgemaakt van het integrale raamwerk van Emerson et al. over "samenwerkend besturen" om de lokale contextfactoren in kaart te brengen die van invloed zijn op de samenwerking.³ De contextfactoren zijn door ons vertaald naar de situatie van de lokale sportakkoorden. Tabel 1 bevat een overzicht van de belangrijkste contextfactoren. Met elkaar geven ze een beeld van de lokale voedingsbodem om tot vruchtbare samenwerking te komen.

Beleidskader

De lokale akkoorden staan in de meeste gevallen niet op zichzelf, maar bouwen voort op het bestaande sportbeleid. Uit de vragenlijst onder sportformaten blijkt dat slechts in twaalf procent van de gemeenten het sportakkoord volledig losstaat van de bestaande sportnota. In twee derde van de gevallen is het een aan-



FOTO: ANP FOTO/CC HANS DE RHOON

vulling op de sportnota en dertien procent geeft aan dat het een uitvoeringsplan van de sportnota is. Dit laatste roept de vraag op of het lokale sportakkoord nieuwe mogelijkheden opent, of dat het vooral 'meer van hetzelfde' is. Wanneer het bestaande sportbeleid sterk leidend is, kan dit belemmerend werken, omdat het dan moeite kost van de gebaande paden af te wijken. Wanneer dit niet het geval is, of wanneer gemeentelijk sportbeleid ont-

breekt, kan het juist ruimte bieden voor nieuwe initiatieven. In de onlangs uitgevoerde Monitor Lokaal Sportbeleid 2020⁴ is gevraagd welke rol gemeenten voor zichzelf zien bij het sportbeleid. Bijna de helft van de gemeenten gaf aan dat zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het beleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeenten en maatschappelijke partners. Dat lijkt dus een gunstige voorwaarde voor de samenwerking

bij de lokale akkoorden. De gemeente is immers al gewend het beleid met anderen vorm te geven. Daartegenover staat dat in 32 procent van de gevallen de gemeente zelf de doelen en randvoorwaarden van het beleid bepaalt. In dat geval is het de vraag of gemeenten bij de totstandkoming en uitvoering van sportakkoorden in staat zijn om een andere, meer 'bescheiden' rol aan te nemen.

Middelen en menskracht

Volgens de sportformateurs zijn beschikbare middelen (denk aan uitvoeringsbudgetten, projectsubsidies en menskracht) de meest bepalende succesfactoren voor een constructieve samenwerking. Voor hen is ook duidelijk dat het beschikbare uitvoeringsbudget alleen niet voldoende is om de ambities te kunnen waarmaken. In 47 procent van de akkoorden wordt daarom gesproken over de inzet van andere middelen dan alleen het uitvoeringsbudget. Bij de andere helft staat dat niet vast, wat de financiering van activiteiten onzeker maakt. Die onzekerheid wordt groter in het licht van dreigende bezuinigingen, als gevolg van de gemeentelijke tekorten die zijn ontstaan door de recente decentralisatieoperaties. Deze onzekerheid over de toekomstige financiering is een factor die de samenwerking kan belemmeren. Een andere belangrijke factor is de aanwezigheid van een uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld een sport-serviceorganisatie waar de uitvoering van het sportakkoord is belegd. Bij 130 van de 198 lokale akkoorden was zo'n organisatie ondertekenaar. De aanwezigheid van zo'n organisatie vergroot de slagkracht. Maar het risico bestaat dat andere partners hierdoor 'achterover gaan leunen'.

Organisaties en netwerken in de sport

Zowel adviseurs lokale sport als sportformateurs geven aan dat het veel uitmaakt of partijen elkaar al kennen en of er al wordt uitgewisseld en samengewerkt. Soms is er een bestaand sportnetwerk of een Sportraad. De bijeenkomsten over het sportakkoord kunnen op zichzelf al een belangrijke impuls geven aan meer samenwerking en netwerkvorming. Een belangrijke voorwaarde is volgens adviseurs lokale sport, dat er vanuit de gemeente of uitvoeringsorganisatie al goede contacten zijn met de verenigingen. De aanwezigheid van lokale verenigingsondersteuners helpt om te weten wat er speelt bij verenigingen. Daardoor voelen verenigingen zich gehoord en zijn deze eerder geneigd om zich voor gemeenschappelijke ambities in te zetten. Dit wordt bevestigd door de sportformateurs: daar waar reeds een sterke structuur van vereni-

gingsondersteuning is, verliep het proces om tot een sportakkoord te komen over het algemeen (veel) beter. Een sleutelrol daarbij wordt gespeeld door betrokken sportserviceorganisaties en gedreven buurtsportcoaches.

Mentale omslag

De wijze waarop partners (en verenigingen) in het verleden met elkaar hebben samengewerkt aan het sportbeleid, werkt door in de onderlinge relaties. De belangrijkste factor hierbij is vertrouwen. De adviseurs lokale sport vertellen dat regelmatig grote afstand tussen gemeenten, lokale sportbedrijven en verenigingen bestaat. In een enkel geval is zelfs sprake van onderling wantrouwen. Het spreekt voor zich dat dit geen goede uitgangspositie is voor een vruchtbare samenwerking. Deze staat of valt met het gevoel van 'eigenaarschap' onder betrokken partijen. Dat begint met een besef dat men elkaar nodig heeft om de eigen ambities te realiseren. Zowel sportformateurs als adviseurs lokale sport rapporteren dat met name verenigingen snel afhaken, zeker tijdens de coronapandemie. De prioriteiten van verenigingen liggen nu niet bij de sportakkoorden.

Volgens Torfing et al. is een van de grootste potentiële belemmeringen voor cocreatie "de noodzaak tot een pijnlijke omslag in rolopvatting van potentiële deelnemers".⁵ Cocreatie vraagt zowel van overheden als maatschappelijke partners een andere rol en taakopvatting. Het vraagt van alle betrokkenen een 'mentale omslag': politici en ambtenaren die zichzelf zien als 'beleidsbepalers' moeten leren een stapje terug te doen. Maar ook medewerkers van uitvoeringsorganisaties, buurtsportcoaches en andere professionals krijgen een andere rol en moeten meer samenwerken buiten de grenzen van hun eigen organisatie en vakgebied. Deze hele operatie vraagt daarmee om een cultuuromslag en roltransformatie, en zo iets kost tijd.

Aanjagers

Al deze factoren bepalen in hoeverre er sprake is van een voedingsbodemp voor vruchtbare samenwerking. Maar ook al is de voedingsbodemp nog zo gunstig, zonder 'aanjagers' komt deze niet op gang. Hier-

TABEL 1 LOKALE CONTEXTFACTOREN VOOR VRUCHTBARE SAMENWERKING.

Beleidskader
De mate waarin sport prioriteit heeft binnen de gemeente
Het bestaande sportbeleid
De rol van de gemeente
Middelen en menskracht
Beschikbaar (uitvoerings)budget
Toekomstige financiering
Inzet ambtenaren, coördinator, buurtsportcoaches et cetera
Aanwezigheid van een uitvoeringsorganisatie
Organisaties en netwerk in de sport
Aanwezigheid van een sportnetwerk of platform
Aanwezigheid van verenigingsondersteuning
De instelling van betrokken partijen en onderlinge verhoudingen
Onderlinge (machts)verhoudingen
Onderling vertrouwen
Gevoel van eigenaarschap
Besef van wederzijdse afhankelijkheid/noodzaak van samenwerking
Bereidheid om de eigen rol en taakopvatting aan te passen
Invloed van de coronapandemie
Aanjagers voor samenwerking
Initiërend leiderschap: iemand die de boel op gang kan brengen en partijen kan enthousiasmeren

Bron: Mulier Instituut, interviews onder adviseurs lokale sport (via NOC*NSF), najaar 2020.

voor is de aanwezigheid van inspirerend en initiërend leiderschap noodzakelijk: mensen die partijen bij elkaar brengen en hen weten te enthousiasmeren om samen te werken.

Samen vormen bovenstaande factoren de lokale context. Deze context is geen statisch gegeven, maar verandert door de tijd. Onder andere onder invloed van hoe de samenwerking zich ontwikkelt en

welke resultaten daaruit voortkomen. Er is dus sprake van een dynamische samenwerking tussen de context en het lokale samenwerkingsverband. Zo kan cocreatie het onderlinge vertrouwen vergroten en kunnen succesvolle uitkomsten van gemeenschappelijke acties het samenwerkingsverband versterken. ●

Ad Hoogendam en Peter Nafzger zijn werkzaam als onderzoeker bij het Mulier Instituut.

- 1 I. Pulles, M. Reitsma, A. Hoogendam, P. Nafzger & H. van der Poel (2020). *Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland'. Van akkoord naar uitvoering. Voortgangsrapportage november 2020*. Mulier Instituut, Utrecht.
- 2 J. Torfing, E. Sørensen & A. Røiseland (2019). 'Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward', in: *Administration and Society*, 51(5), p. 795-825.
- 3 K. Emerson, T. Nabatchi & S. Balogh (2012). 'An integrative framework for collaborative governance', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), p. 1-29.
- 4 De bevindingen van de Monitor Lokaal Sportbeleid 2020 zijn op te vragen bij Ad Hoogendam, Daniëlle Ruikes en Remco Hoekman.
- 5 J. Torfing, E. Sørensen & A. Røiseland (2019). 'Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward', in: *Administration and Society*, 51(5), p. 795-825.