

Monitor Lokaal Sportbeleid 2020

De gemeente als coproductent

Ad Hoogendam

Daniëlle Ruijes

Remco Hoekman

Monitor Lokaal Sportbeleid

De gemeente als coproductent

Met steun van het ministerie van VWS

Ad Hoogendam
Daniëlle Ruikes
Remco Hoekman

© Mulier Instituut
Utrecht, november 2021

Mulier Instituut
sportonderzoek voor beleid en samenleving

Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht
Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht
T +31 (0)30 721 02 20 | I www.mulierinstituut.nl
E info@mulierinstituut.nl | T @mulierinstituut

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Context van lokaal sport- en bewegbeleid	6
2.1	Landelijke ontwikkelingen	6
2.2	Lokale overheid	8
3.	Rol en taakopvatting van de gemeente	13
3.1	De rol van de gemeente	13
3.2	Beleidskader	14
3.3	Organisatie van de uitvoering	15
3.4	Conclusie	20
4.	Beleidsontwikkeling	21
4.1	Politieke aandacht	21
4.2	Agendering	22
4.3	Integraal en sectoraal	23
4.4	Interactief	24
4.5	Ondersteuning	26
4.6	Monitoring en evaluatie	27
4.7	Conclusie	28
5.	Inhoud sportbeleid	29
5.1	Doelen	29
5.2	Thema's	30
5.3	Impact van sportbeleid	31
5.4	Conclusie	32
6.	Sportstimuleringsbeleid	33
6.1	Doelgroepen	33
6.2	Doelstellingen	34
6.3	Inzet buurtsportcoaches	37
6.4	Conclusie	37
7.	Beleid voor sport- en beweegvoorzieningen	38
7.1	Speerpunten	38
7.2	Doelstellingen	40
7.3	Openbare ruimte	40
7.4	Conclusie	42
8.	Financieel kader	43
8.1	Ontwikkeling sportbudget	43
8.2	Begroting en realisatie	44
8.3	Onderhoud en financiering	45
8.4	Conclusie	49
9.	Slotbeschouwing	50
	Literatuur	54

1. Inleiding

Aanleiding

De Monitor Lokaal Sportbeleid heeft ten doel om inzicht te bieden in het sport- en beweegbeleid van gemeenten. Hoe komt dit beleid tot stand, wat zijn achtergronden of kaders van beleid, wat staat centraal in beleid en uitvoering, in welke mate is er aandacht voor monitoring en evaluatie en wat is er bekend over de impact van beleid?

De Monitor Lokaal Sportbeleid is mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), om goed zicht te houden op sportbeleid op het lokale niveau. Sportbeleid¹ is namelijk vooral een lokale verantwoordelijkheid, maar omdat deze verantwoordelijkheid niet wettelijk is geborgd, kan een gemeente er zelf voor kiezen of en in welke mate zij aandacht besteedt aan sport². Deze autonomie kan leiden tot een grote diversiteit in aandacht voor sport. Daarentegen zijn er ook landelijke beleidsprogramma's geïnitieerd vanuit het ministerie van VWS die naar verwachting invloed hebben op of sturend zijn voor het lokale sport- en beweegbeleid. Te denken valt aan de brede regeling combinatiefunctionarissen en het Nationaal Sportakkoord en de daaruit voortvloeiende lokale sportakkoorden.

De verwachting is dat het gemeentelijk sport- en beweegbeleid niet statisch is, maar beïnvloed wordt door veranderingen binnen en buiten het gemeentehuis. De uitrol van het Nationale Sportakkoord naar lokale sportakkoorden is daar een voorbeeld van. Ook kan gedacht worden aan kerntakendiscussies binnen het gemeentehuis of de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Om goed zicht te houden op veranderingen in het sport- en beweegbeleid en hoe dit tot stand komt wordt elke vier jaar de Monitor Lokaal Sportbeleid afgenomen, met aandacht voor de verschillende fasen van het beleidsproces. Het moment van afname ligt in het midden van een collegeperiode, om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van het vigerende beleid en om eventuele verschuivingen in beleid of bestuurlijke inbedding tussen collegeperiodes vast te kunnen stellen. In de monitor is aandacht voor bestuurlijke inbedding en de rol en taakopvatting van de gemeente, beleidsontwikkeling, inhoud van beleid en het bijbehorende financiële kader.

Het voorliggende rapport is het tweede in de reeks 'Monitor Lokaal Sportbeleid'. In het eerste rapport uit 2016 (Hoekman & Van der Maat, 2017) lag het accent op het bieden van een alomvattend overzicht van lokaal sport- en beweegbeleid en het reflecteren op de toepassing van de Monitor Lokaal Sportbeleid en de mogelijkheden hiervan in de toekomst. Doordat in de afgelopen vier jaar verschillende ontwikkelingen in het sportlandschap hebben plaatsgevonden, zijn voor de tweede meting in 2020 enkele vragen aangepast en zijn er vragen toegevoegd. De vragenlijst vertoont in grote mate overeenkomsten met de vragenlijst in 2016, zodat uitkomsten kunnen worden vergeleken. Daarnaast is met nieuwe vragen ingespeeld op actuele thema's en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van sport en bewegen.

Dit heeft geresulteerd in een vragenlijst met 54 vragen die online via het VSG-panel is uitgezet bij alle Nederlandse gemeenten (356 gemeenten), gericht aan de verantwoordelijk ambtenaar voor sport. De meting heeft uitgestaan in september en oktober 2020. In totaal hebben 144 gemeenten de vragenlijst in zijn geheel ingevuld, een respons van 40 procent. De vragenlijst is ingevuld door beleidsmedewerkers en

¹ Waar over 'sportbeleid' wordt gesproken, wordt het sport- en beweegbeleid bedoeld. Voor de leesbaarheid (en afwisseling) worden beide termen door elkaar gebruikt.

² Voor de leesbaarheid spreken we regelmatig over 'sport' waar 'sport en bewegen' wordt bedoeld.

beleidsadviseurs met sport in de portefeuille of door leidinggevendenden van de afdeling waar sport onder valt. De data zijn gewogen naar stedelijkheid, waardoor de resultaten representatief zijn voor Nederland als geheel. De resultaten zijn verder gekoppeld aan verschillende achtergrondkenmerken van de gemeenten (bevolkingsomvang, stedelijkheid, VSG-regio, provincie), zodat ze op verschillende niveaus gerapporteerd kunnen worden.

In het rapport worden de resultaten regelmatig uitgesplitst naar kleine, middelgrote en grotere gemeenten. Hieronder worden gemeenten verstaan met de volgende bevolkingsomvang:

- kleine gemeenten: minder dan 20.000 inwoners;
- middelgrote gemeenten: 20.000 tot 75.000 inwoners;
- grotere gemeenten: 75.000 inwoners of meer.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de context waarin lokaal sport- en beweegbeleid ontwikkeld wordt. Hierbij worden de belangrijkste ontwikkelingen in de sportstructuur in Nederland besproken en wordt het gemeentelijk beleid in een breder perspectief gekaderd. Dit biedt een vertrekpunt voor het duiden van mogelijke verschuivingen in het sport- en beweegbeleid en andere uitkomsten die in de volgende hoofdstukken worden gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 starten we met het beschrijven van de uitkomsten van de Monitor Lokaal Sportbeleid. We richten ons hierbij specifiek op de rol en taakopvatting van de gemeente. In hoofdstuk 4 is aandacht voor de verschillende fasen in het proces van beleidsontwikkeling, van agendering tot monitoring en evaluatie. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de inhoud van het sportbeleid en de impact hiervan. In hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 gaan we dieper in op de twee belangrijkste onderdelen van het lokale sport- en beweegbeleid (zie ook basis beleidsmodel van VSG (VSG, 2010)): sportstimuleringsbeleid en sportaccommodatiebeleid. In hoofdstuk 6 gaat de aandacht uit naar sportstimuleringsbeleid en in hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het beleid voor sport- en beweegvoorzieningen. In hoofdstuk 8 bespreken we het financiële kader van het sport- en beweegbeleid. In het afsluitende hoofdstuk 9 worden de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken beschouwd en in relatie met elkaar gebracht.

2. Context van lokaal sport- en bewegbeleid

Het lokaal sport- en bewegbeleid is te plaatsen in een bredere context. Exogene ontwikkelingen zijn van invloed op het proces van beleidsontwikkeling en op de beleidsinhoud (Hoekman, 2018). Vanuit dit perspectief is het wenselijk om ontwikkelingen in de context mee te nemen bij het verfijnen van de Monitor Lokaal Sportbeleid, door nieuwe thema's toe te voegen en bestaande vragen aan te passen. Alleen door rekening te houden met deze context kan een compleet beeld gegeven worden van het lokale sport- en bewegbeleid.

In dit hoofdstuk beschrijven we deze context die aanleiding is geweest om vragen aan te passen of toe te voegen. Daarnaast biedt dit hoofdstuk een kader om eventuele aanpassingen in het sport- en bewegbeleid ten opzichte van 2016 en andere uitkomsten van de monitor te duiden en te verklaren. We beginnen hierbij met de ontwikkelingen buiten het gemeentehuis, ingegeven vanuit landelijke akkoorden en aanpassingen in wet- en regelgeving, om daarna meer in te zoomen op veranderingen binnen het gemeentehuis in bestuurlijke rol- en taakverdelingen.

2.1 Landelijke ontwikkelingen

In de context van het lokale sport- en bewegbeleid is een aantal ontwikkelingen tussen 2016 en 2020 het noemen waard vanuit de verwachting dat deze van invloed zijn of een uitwerking kunnen hebben op het lokale sport- en bewegbeleid. We bespreken hierbij eerst ontwikkelingen die wat verder van de sport afstaan, om ons daarna meer te richten op de ontwikkelingen binnen het sport- en beweglandschap.

Klimaatakkoord

Op 23 januari 2020 ondertekenden gemeenten, provincies, de Rijksoverheid, NOC*NSF, het platform ondernemende sportaanbieders en andere ondersteunende partijen de Routekaart Verduurzaming Sport³. Dit is een belangrijke stap om vanuit de sportsector bij te dragen aan het Klimaatakkoord. Met de ondertekening van de routekaart is een sterke link ontstaan tussen de pijler duurzame sportinfrastructuur binnen het Nationaal Sportakkoord en de doelen uit het Klimaatakkoord. In de routekaart is aandacht voor de energetische waarde van sportvoorzieningen, circulariteit en milieuvriendelijk beheer (Kenniscentrum Sport & Beweging, z.d.). Op hoofdlijnen gelden de volgende doelstellingen op deze thema's:

- In 2050 moeten alle sportaccommodaties CO₂-arm zijn. Dat betekent een CO₂-reductie van 95 procent ten opzichte van 1990.
- In 2030 moet 49 procent CO₂-reductie gerealiseerd zijn.
- In 2021 wordt naar verwachting een norm opgesteld voor de energiestaat van gebouwen, waar ook alle sportaccommodaties vanaf 2050 aan zullen moeten voldoen.
- Het beheer van sportvelden moet geheel vrij zijn van gewasbeschermingsmiddelen (vervolg van Green Deal Sportvelden).

Preventieakkoord

In 2018 is het Nationaal Preventieakkoord gesloten. Hierbij was een groot aantal partijen betrokken, zoals patiëntenorganisaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, gemeenten, sportbonden, bedrijven, fondsen, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en de Rijksoverheid. Het preventieakkoord gaat uit van een integrale aanpak gericht op het terugdringen van roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik. Hierover zijn bindende afspraken gemaakt in drie deelakkoorden. Net als bij het Nationaal

³ <https://www.duurzamesportsector.nl/routekaart-verduurzaming-sport/>

Sportakkoord is het de bedoeling dat gemeenten en lokale partijen hier een eigen concrete invulling aan geven en deze vastleggen in een lokaal preventieakkoord. Het is de verwachting dat hierbij verbindingen worden gemaakt met het lokale sportakkoord.

Omgevingswet/omgevingsvisie

In januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Het opstellen van de lokale omgevingsvisies, die onderdeel zijn van de Omgevingswet, is momenteel in volle gang. Het vormen van deze lokale visie volgt uit de verplichting van de vastgestelde Omgevingswet (art. 3.2) om op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau omgevingsvisies vast te stellen. In de lokale omgevingsvisies moeten gemeenten de gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de openbare ruimte voor de komende jaren vastleggen.

De Omgevingswet gaat in de basis uit van uitnodigend bestuur, waarbij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Naast dat participatie centraal staat bij de vorming ervan, moet de omgevingsvisie integraal zijn, waarbij ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vanuit verschillende sectoren worden samengebracht. Dit biedt gemeenten de kans om rekening te houden met sport en bewegen in het besluitvormingsproces bij ruimtelijke ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving. Een van de ambities van het Nationaal Sportakkoord is om sport en bewegen een plek te geven in deze omgevingsvisies.

Regeling specifieke uitkering stimulering sport (SPUK Sport)

Sinds 1 januari 2019 kunnen gemeenten, sportverenigingen en sportstichtingen de btw die hen in rekening wordt gebracht voor investeringen in de sport, niet meer in aftrek brengen. Om de ontwikkeling en instandhouding van sportaccommodaties en de aanschaf van sportmaterialen te stimuleren kunnen gemeenten sinds deze datum gebruikmaken van de Regeling specifieke uitkering sport (SPUK Sport). Deze uitkering is zowel bedoeld voor investeringen in de hardware (bouw en onderhoud van accommodaties) als voor de exploitatie van accommodaties (beheer).

Corona/coronamaatregelen

De coronamaatregelen hebben ook een impact op de sportsector en beïnvloeden onderdelen van het sport- en beweegbeleid. De vragenlijst voor dit onderzoek is afgenomen in een periode waarin vanwege coronamaatregelen beperkingen golden op het terrein van sport en bewegen en in de uitvoering van het sport- en beweegbeleid. Hoewel we in dit onderzoek niet specifiek ingaan op de impact van corona op sport- en beweegbeleid, signaleren we wel dat de coronamaatregelen van invloed zijn op dit beleid. Neem bijvoorbeeld de periodes van de coronapandemie waarin de sportaccommodaties werden gesloten en iedereen werd opgeroepen om vooral buiten in de openbare ruimte in beweging te blijven. Dit heeft geleid tot meer aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte.

Nationaal Sportakkoord

Op nationaal niveau is in 2018 het Nationaal Sportakkoord gesloten. Vanuit dit akkoord en de onderliggende deelakkoorden werken meerdere partijen op verschillende thema's samen aan een veilige en duurzame sportomgeving, vitale sportaanbieders en een actieve, gezonde en motorisch vaardige bevolking. Onderdeel van het programma rondom het Nationaal Sportakkoord is een uitrol naar het lokale niveau, omdat daar, dicht bij het individu, het verschil kan worden gemaakt. De gedachte is dat het Nationaal Sportakkoord een kader biedt voor lokale akkoorden waarin de lokale partijen de handen ineenslaan om lokaal invulling te geven aan (een deel van) de ambities uit het Nationaal Sportakkoord.

Ten tijde van de meting van de Monitor Lokaal Sportbeleid hadden nagenoeg alle gemeenten een lokaal of regionaal sportakkoord gesloten of was dit in ontwikkeling. Het is de verwachting dat de thema's uit de het Nationaal Sportakkoord een belangrijke rol hebben gespeeld in de beleidsontwikkeling op het gebied van sport en bewegen in de huidige collegeperiode (2018-2022).

Partijen in het landschap van sport en bewegen

Mede ingegeven door het hiervoor besproken Nationaal Sportakkoord is de samenwerking op lokaal niveau aangejaagd. Zo zijn de ondernemende sportaanbieders een belangrijke partner in het Nationaal Sportakkoord en ook meer dan in het verleden betrokken bij samenwerkingen op lokaal niveau. In de vorige monitor werd reeds vermeld dat sportbeleid sterk gezondheidsgericht was. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich verder heeft doorgezet, mede ook ingegeven door een mogelijke rol voor sport en bewegen bij de ontwikkeling van omgevingsvisies en in het preventieakkoord. Maar ook de coronapandemie zorgt voor een toenemend bewustzijn van de gezondheidsbevorderende waarde van sport en bewegen en het belang van een gezonde en vitale leefstijl. In het kader van de samenwerking is het noemenswaardig dat mede door het Nationaal Sportakkoord een betere samenwerking tot stand is gekomen tussen de sportlijn en de gemeentelijn. Er is sprake van een betere afstemming tussen wat sportbonden, provinciale sportorganisaties en gemeenten doen (Reitsma et al., 2021).

2.2 Lokale overheid

Naast de landelijke ontwikkelingen die uitwerken op het lokale sportbeleid zijn er ook veranderende ideeën over de rol van de overheid en de verhouding tussen overheid en samenleving die bij een gemeente consequenties kunnen hebben voor de vormgeving van het sportbeleid. Gemeenten kunnen op verschillende manieren invulling geven aan hun rol ten aanzien van het sportbeleid en er mede hierdoor uiteenlopende visies op nahouden over de rol en taakopvatting van de gemeente op het terrein van sport en bewegen. In de vragenlijst is een aantal vragen hierover opgenomen (zie hoofdstuk 3 voor de uitkomsten). Hieronder lichten we de achtergrond van deze vragen toe door kort een viertal ontwikkelingen te bespreken die van invloed zijn geweest op de rol van gemeenten bij het sportbeleid.

New Public Management: de gemeente als opdrachtgever

Na de Tweede Wereldoorlog zijn gemeenten zich steeds actiever met de sport bezig gaan houden en heeft sportbeleid een vaste plek gekregen binnen het gemeentelijk apparaat. Sport werd daarbij vooral gelegitimeerd vanuit de 'vormende waarde', als een effectief middel om tot zinvolle vrijetijdsbesteding te komen (Van Bottenburg, 1999). Dit vraagstuk diende zich aan omdat mensen steeds meer vrije tijd kregen.

De 'ambtenaar sportzaken' deed in veel gemeenten zijn intrede. Gemeenten hielden zich vooral bezig met aanleg, onderhoud, beheer en exploitatie van sportaccommodaties. Het beroep van ambtenaar sportzaken ontwikkelde zich en in 1949 verenigden deze ambtenaren zich in de Contactraad voor de Gemeentelijke bemoeiingen voor Lichamelijke Opvoeding en Sport, later bekend als Landelijke Contactraad (Nederlands instituut voor Sport en Recreatie), de voorloper van de VSG.

Deze toenemende gemeentelijke bemoeienis met sport staat niet op zichzelf, maar is ook op tal van andere maatschappelijke terreinen waar te nemen. Met name bij de opbouw van de moderne verzorgingsstaat in de jaren na de Tweede Wereldoorlog neemt de overheid steeds meer taken op zich. Wat veelal oorspronkelijk ontstaan is vanuit particulier initiatief, zoals onderwijs, volkshuisvesting en gezondheidszorg, worden nu overheidstaken. Dit proces werd ook wel 'verstatelijking' genoemd.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kwam het door neoliberalisme geïnspireerde idee van New Public Management (NPM) in zwang. Dit is te zien als een reactie op de steeds grotere overheid, een

gevolg van de verstatelijking. Volgens critici was het overheidsapparaat (de publieke sector) daardoor te log en inefficiënt - en vooral ook te duur - geworden. De overheid moest efficiënter en (kosten)effectiever worden, naar voorbeeld van het bedrijfsleven. Om dat te bereiken moest de overheid zich beperken tot het bepalen van het beleid; de uitvoering kon maar beter worden overgelaten aan marktpartijen, die daar veel beter in waren. Hiermee deed het idee van marktwerking zijn intrede: de overheid voert niet meer zelf diensten uit, maar besteedt deze uit aan marktpartijen, die op basis van prijs en kwaliteit met elkaar concurreren. Via aanbestedingsprocedures krijgt dan de meest geschikte partij de opdracht. Dit leidde tot de *privatisering* van vele voormalige overheidsdiensten (post, openbaar vervoer, thuiszorg, enz.).

Ook in de sport heeft dit geleid tot verzelfstandiging, privatisering en uitbesteding van allerlei voorheen uitvoerende overheidstaken aan (semi-)marktpartijen. Dit proces begon in de jaren negentig van de vorige eeuw en raakte in het begin van deze eeuw onder invloed van bezuinigingen in een stroomversnelling (Van den Heuvel & Van Sterkenburg, 2008). Dat gebeurde op verschillende wijzen:

- in de vorm van een zelfstandig functionerende gemeentelijke afdeling (*interne verzelfstandiging*), waarbij de gemeente financieel en bestuurlijk verantwoordelijk blijft;
- door het uitbesteden van taken (bv. op het gebied van beheer en exploitatie van accommodaties) aan een organisatie of bedrijf met een eigen rechtspersoon, waarbij de gemeente de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid houdt en invloed behoudt via een (exploitatie)overeenkomst, of als aandeelhouder, bestuurder of toezichthouder (*externe verzelfstandiging*);
- of door taken over te laten aan één of meer private marktpartijen of aan sportaanbieders (bijvoorbeeld zelfbeheer door sportverenigingen). Dit laatste wordt ook wel *privatisering* genoemd. In dat geval is er namelijk geen formele (bestuurlijke) binding tussen de gemeente en de private partij en draagt de gemeente geen bestuurlijke of financiële verantwoordelijkheid (Hoekman et al., 2019; Van den Heuvel & Van Sterkenburg, 2008).

Het 'uitbesteden' kan geheel of gedeeltelijk zijn, voor enkel het beheer en de exploitatie van accommodaties, of voor een veel breder pakket, zoals ook het sportstimuleringsbeleid, verenigingsondersteuning, enzovoort. In hoofdstuk 3 (par. 3.3) wordt ingegaan op de organisatie van de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid.

Het gevolg van deze omslag in het openbaar bestuur was een duidelijke scheiding tussen 'beleid' en 'uitvoering', waarbij de uitvoering veelal buiten de overheid werd geplaatst. In het sportbeleid gebeurde dit met name voor het accommodatiebeleid, waarbij de exploitatie van de sportaccommodaties werd verzelfstandigd of uitbesteed. Met de komst van lokale sportserviceorganisaties of sportbedrijven werden beleid en uitvoering ook op het gebied van sportstimulering steeds vaker gescheiden. Doelen en te behalen resultaten worden door de overheid bepaald. Met uitvoerende partijen, zoals de lokale (of provinciale) sportserviceorganisatie, worden te behalen resultaten afgesproken en contractueel vastgelegd. De uitvoerende instanties bepalen zelf hoe ze deze doelen en resultaten behalen. De rol van overheid verandert daarmee en omvat nu ook die van *opdrachtgever*.

Samenwerkend besturen: de gemeente als coproductent

Rond de eeuwwisseling drong steeds meer het besef door dat de overheid alleen niet in staat is complexe vraagstukken op te lossen, maar daarvoor andere overheden en maatschappelijke partners nodig heeft. Dat heeft ertoe geleid dat beleid steeds vaker tot stand komt via dialoog en samenwerking, ook wel co-creatie⁴ van beleid genoemd. Daarbij gaat het erom de juiste coalitie van partijen bij elkaar te brengen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde kennis en middelen inbrengen om het vraagstuk op te lossen (Teisman et al., 2018). De samenwerking kan verschillende vormen krijgen:

- samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (*multi-level* samenwerking), bijvoorbeeld tussen gemeenten, provincie en rijk;
- samenwerking tussen verschillende sectoren of beleidsterreinen (*multi-sector* samenwerking); en
- samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties (zoals sportverenigingen en onderwijs- of welzijnsorganisaties), burgers en/of bedrijven (*multi-actor* samenwerking).

De rol van de gemeente is die van *coproductent* van beleid. De gemeente bepaalt in nauwe samenspraak met betrokken partijen het beleid en de partners zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat en bepalen in onderling overleg welke middelen elke partij ter beschikking stelt. We zien dit op dit moment vooral gebeuren bij het Nationaal Sportakkoord. Het bijzondere hiervan is dat nu zowel landelijk als op lokaal niveau diverse partijen van binnen en buiten de sport en van andere beleidsterreinen betrokken zijn. Alle drie de vormen van samenwerking komen hier dus bij elkaar.

Maatschappelijke zelfsturing: de gemeente als facilitator

De derde ontwikkeling die het denken over de rol van de overheid heeft beïnvloed kennen we vooral onder de noemer ‘participatiesamenleving’. De basisgedachte hierachter is die van maatschappelijke zelforganisatie. Gemeenschappen nemen zelf het heft in handen; de overheid is terughoudend en ondersteunt de burgerinitiatieven waar nodig.

Dit principe van de ‘participatiesamenleving’ is bepaald niet nieuw. Tot aan de opbouw van de verzorgingsstaat was het zelfs heel normaal dat allerlei maatschappelijke taken door groepen burgers werden vervuld. De hele georganiseerde sport is erdoor ontstaan en is nog steeds op zelforganisatie gebaseerd. De recente trend om (weer) ruimte te geven aan het ‘particulier initiatief’ zou daarom gezien kunnen worden als een soort correctie op de doorgesloten verstatelijking. Denk bijvoorbeeld aan het zelfbeheer van groenvoorzieningen in de buurt door bewoners. Bewoners hebben tegenwoordig zelfs de mogelijkheid om taken van de gemeente over te nemen, als zij het idee hebben dat het beter, slimmer en goedkoper kan: het zogenaamde ‘right to challenge’.

In dit geval heeft de overheid dus niet het primaat of het initiatief, maar sluit zij aan op initiatieven vanuit de samenleving. De gemeente heeft dan een ondersteunende rol, de rol van *facilitator*. De gemeente kan partijen bijvoorbeeld wijzen op mogelijkheden en kansen en stimuleren samen te werken bij het benutten daarvan. Maar de partners dragen uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het beleid en bepalen ook de doelen. De gemeente is vooral ondersteunend, bijvoorbeeld door administratieve belemmeringen weg te nemen of een startsubsidie ter beschikking te stellen. Deze ondersteuning kan ook gericht zijn op het vergroten van het ‘zelfsturend vermogen’ van partijen. Een voorbeeld hiervan is de inzet op verenigingsondersteuning om het aantal ‘vitale sport- en beweegaanbieders’ te vergroten, die vervolgens een maatschappelijke functie vervullen.

⁴ Vaak wordt ook wel gesproken van coproductie van beleid. Co-creatie en coproductie worden dus vaak als synoniemen gebruikt. Torfing en collega’s (2019) maken echter een duidelijk onderscheid. Zij definiëren coproductie als het interactieve proces waarbij de gebruikers van publieke diensten actief meewerken aan de productie van deze diensten.

Decentralisatie en wijkgericht werken

Parallel aan de inzet op de 'participatiesamenleving' vindt er decentralisatie plaats. Het idee achter decentralisatie is dat de gemeente beter in staat is om beleid te ontwikkelen dat aansluit op de lokale situatie. Daarom zijn allerlei taken die voorheen door de Rijksoverheid werden uitgevoerd 'overgeheveld' naar gemeenten, met name binnen het sociale domein (de Wet werk en bijstand, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Participatiewet⁵, jeugdzorg en de begeleidingsfunctie uit de AWBZ). Omdat bij de decentralisaties vaak ook een kostenvoordeel werd beoogd, is sprake van druk op de budgetten. Dit heeft ertoe geleid dat in lijn met de participatiesamenleving deels een beroep werd gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en vrijwilligers. Centraal in de uitvoering van het gedecentraliseerde beleid is een *wijkgerichte aanpak* om zo dicht mogelijk bij - en het liefst in samenwerking met - burgers te komen tot uitvoering van beleid (Bannink et al., 2013). De behoeften en vragen van burgers zouden leidend moeten zijn, niet de regelgeving vanuit de overheid.

Het sportbeleid is geen onderdeel van de recente decentralisatieslag. Dat komt omdat sportbeleid altijd al voornamelijk een lokale aangelegenheid is geweest. Er is ook geen wet die de verantwoordelijkheid van de overheid voor sport regelt⁶. Wel is sport in beeld als sector die ingezet kan worden om bijvoorbeeld doelen vanuit het sociaal domein te realiseren. De grotendeels vrijwillige sportsector is een kostenefficiënte partner voor de domeinen waar door de decentralisaties druk op budgetten is ontstaan. Juist door het ontbreken van wettelijke kaders kan de sport fungeren als proeftuin voor de ontwikkeling van lokaal beleid. Met de nieuwe Omgevingswet hebben gemeenten de kans te experimenteren met de inzet van sport voor het realiseren van een vitale en sociale samenleving (zie visiedocument VSG (VSG, 2018)).

Regierollen

Op basis van het bovenstaande kunnen we verschillende regierollen onderscheiden voor gemeenten. Span et al. (2009) kwamen tot drie regierollen: opdrachtgever, coproducent en facilitator. Deze regierollen zijn in lijn met de beschreven ontwikkeling in de rol van de lokale overheid. Daar voegen we mede op basis van bovenstaande de rol van ontwikkelaar en uitvoerder aan toe. In de beginfase ontwikkelden gemeente het beleid zelf en voerden zij het ook uit. Er kunnen nog steeds gemeenten zijn die het in eigen hand willen houden. Dit betekent dat we in totaal vier verschillende rollen onderscheiden:

- *Ontwikkelaar en uitvoerder*: zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het sportbeleid is een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente.
- *Opdrachtgever*: de gemeente is verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen en kaders van het sportbeleid en maakt met de uitvoerende partij(en) afspraken over de te behalen resultaten.
- *Coproducent*: zowel ontwikkeling als uitvoering van het sportbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en maatschappelijke partners.
- *Facilitator*: ontwikkelingen en uitvoering van het sportbeleid zijn primair een verantwoordelijkheid van maatschappelijke partners; de gemeente heeft vooral een ondersteunende en faciliterende rol.

⁵ Deze heeft de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) vervangen.

⁶ Onlangs heeft de Nederlandse Sportraad geadviseerd om wel zo'n 'sportwet' in het leven te roepen (NLsportraad, 2020).

Deze rollen zijn in de praktijk niet altijd goed van elkaar te onderscheiden en lopen soms door elkaar. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij de gemeente formeel de opdrachtgever is van de uitvoeringsorganisatie, maar er tegelijk veelvuldig contact en overleg is over zowel de doelen van het beleid als de uitvoering (coproductie). Ook kan de ene regievorm overgaan in de andere, bijvoorbeeld wanneer de gemeente start vanuit coproductie, maar met het oogmerk om het zelfsturend vermogen van de partners te versterken, zodat de gemeente zich op termijn meer terug kan trekken in een faciliterende rol (om het nog later wellicht geheel over te laten aan het veld). In het volgende hoofdstuk gaan we in op de rol die gemeenten hebben aangegeven in te nemen binnen het sportbeleid.

3. Rol en taakopvatting van de gemeente

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige rol en taakopvatting van de gemeente op het gebied van sport. Waar mogelijk maken we een vergelijking met de uitkomsten van 2016. In dit hoofdstuk is aandacht voor de regierol die de gemeente inneemt, aanwezige beleidskaders voor sport en bewegen en de inrichting van de uitvoering. In de laatste paragraaf wordt dieper ingegaan op uitvoering van beheer en exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties.

3.1 De rol van de gemeente

Iets meer dan de helft (54%) van de respondenten geeft aan dat de rol van de gemeente op het terrein van de sport is toegenomen, tegenover 29 procent waarbij de rol gelijk is gebleven (zie tabel 3.1). Het percentage gemeenten dat zegt dat de eigen rol is toegenomen is groter dan in 2016: toen gaf 42 procent dit aan. Opvallend is dat nu vooral de kleine gemeenten aangeven dat hun rol is toegenomen (61%). In 2016 was dat 35 procent. Het lijkt er dus op dat kleine gemeenten, waar in 2016 de beleidsaandacht voor sport en bewegen minder was dan bij grotere gemeenten, een inhaalslag aan het maken zijn. In 2016 zagen we de grootste toename bij de grotere gemeenten: toen gaf 55 procent van de gemeenten met meer dan 75.000 inwoners aan dat hun rol was toegenomen, tegenover 45 procent nu. Net als in 2016 is een kleine groep gemeenten van mening dat de rol kleiner is geworden. Dit impliceert dat in ieder geval vanuit het perspectief van de sportambtenaar de rol van gemeenten op het terrein van sport en bewegen gemiddeld genomen nog altijd groeiende is.

Tabel 3.1 Verandering in rol gemeente op het terrein van sport in de afgelopen jaren, naar bevolkingsomvang (in procenten, n=144)

Verandering rol	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Ja, rol is groter geworden	54	61	54	45
Ja, rol is kleiner geworden	9	7	12	0
Nee	29	14	28	50
Weet niet, niet van toepassing	8	17	6	4

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

De toegenomen rol van de gemeente op het terrein van sport is overigens gegeven de ontwikkelingen in de context niet verrassend. Met het Nationaal Sportakkoord is de aandacht voor sport en bewegen toegenomen en door de uitrol naar het lokale niveau wordt ook vooral naar gemeenten gekeken om hier samen met lokale partijen mee aan de slag te gaan. Daarbovenop wordt van gemeenten veel gevraagd in de uitvoering van de coronamaatregelen, ook in relatie tot sport en bewegen.

Gemeentelijke regierol

In paragraaf 2.3 zijn, naast de mogelijkheid dat de gemeente naast de beleidsvorming ook zelf de uitvoering ter hand neemt, verschillende regierollen beschreven die gemeenten kunnen aannemen. Aan de respondenten is gevraagd welke rol volgens hen het meest op hun gemeente van toepassing is. Bijna de helft (49%) geeft aan dat de gemeente een rol als coproducent heeft (zie tabel 3.2). Ongeveer een derde (32%) van de gemeenten bepaalt de kaders en doelen van het sportbeleid en maakt met uitvoerende partijen afspraken over de te behalen resultaten. Het zijn met name de grotere gemeenten (56%) die deze rol van opdrachtgever vervullen. Dit sluit aan bij de wijze waarop de uitvoering van sportbeleid is ingericht bij grotere gemeenten, waar vaker een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie

aanwezig is (Schadenberg & Van Eldert, 2020). Ongeveer één op de zeven gemeenten (14%) ziet zichzelf vooral als facilitator. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van het sportbeleid ligt primair bij maatschappelijke partners. Dit komt vaker voor bij kleine gemeenten (25%) en helemaal niet bij grotere. Dit is te verklaren vanuit de bestaande verenigingsstructuren en betrokkenheid van burgers in kleine gemeenten en de grotere mate van privatisering van sportaccommodaties bij kleine gemeenten (Bakker & Hoekman, 2013). Een beperkt aantal gemeenten geeft aan zelf ook verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van het sportbeleid (4% en met name grotere gemeenten).

Tabel 3.2 Rol/verantwoordelijkheid die de gemeente voor zichzelf ziet bij het sportbeleid in 2020, naar bevolkingsomvang (in procenten, n=144)

Rol gemeente	Bevolkingsomvang			
	Totaal	Klein	Middelgroot	Groter
Coproducent: ontwikkeling en uitvoering gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en maatschappelijke partners	49	46	54	31
Opdrachtgever: formuleren van de doelstellingen en kaders van het sportbeleid en het maken van afspraken met uitvoerende partijen over de te behalen resultaten	32	26	28	56
Facilitator: ontwikkeling en uitvoering primaire verantwoordelijkheid maatschappelijke partners, gemeente heeft ondersteunende en faciliterende rol	14	25	14	0
Ontwikkelaar en uitvoerder: ontwikkeling en uitvoering primaire verantwoordelijkheid gemeente	4	0	3	13
Weet niet, niet van toepassing	1	3	0	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

De antwoorden op deze vraag zijn niet goed te vergelijken met de Monitor lokaal sportbeleid 2016. De vraag die toen werd gesteld is een andere dan in deze monitor. Het is daarom niet goed mogelijk om aan te geven of er de laatste jaren een verschuiving in de (regie)rol van gemeenten is opgetreden. Op basis van de bestuurlijke ontwikkelingen zoals geschetst in paragraaf 2.3 is dat overigens wel te verwachten.

3.2 Beleidskader

Twee derde (68%) van de gemeenten heeft een aparte beleidsnota sport; bij 5 procent is deze in ontwikkeling (zie Tabel 3.3.). Bij 54 procent is deze actueel en bij 14 procent van de gemeente is de looptijd ervan verstreken. 15 procent heeft het sportbeleid vastgelegd in een lokaal (of regionaal) sportakkoord en bij 10 procent van de gemeenten is het sportbeleid geïntegreerd in een nota van een ander beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld een beleidsvisie voor het sociaal domein of een gezondheidsnota.

In vergelijking met de vorige monitor uit 2016 zien we een lichte verschuiving, met name in het aantal gemeenten met een actuele sportnota. In totaal waren er toen ongeveer evenveel gemeenten met een aparte sportnota (71% in 2016 tegen 68% in 2020). Het aantal gemeenten met een actuele sportnota is echter gestegen van 48 procent in 2016 naar 54 procent nu. In 2016 had maar liefst 23 procent een sportnota waarvan de looptijd was verstreken, in 2020 is dat nog maar 14 procent. In 2016 was het sportbeleid vaker onderdeel van een andere nota (namelijk 18%, tegen 10% in 2020), bijvoorbeeld een gezondheids- of welzijnsnota.

Tabel 3.3 Aanwezigheid aparte beleidsnota sport (in procenten, n=144)

	Percentage
Ja, er is een actuele nota	54
Ja, er is een nota, maar de looptijd is verstreken	14
Nee, het sportbeleid is vastgelegd in een lokaal (of regionaal) sportakkoord	15
Nee, sportbeleid is geïntegreerd in een andere nota, namelijk	10
Nee, maar er is wel een nota in ontwikkeling	5
Nee, er is geen aparte beleidsnota sport en ook geen sportakkoord	1
Weet niet, niet van toepassing	0

Toelichting: onder 'sportnota' verstaan we een beleidsstuk dat door de gemeenteraad is vastgesteld, en waarin het beleid op het terrein van sport (en bewegen) is vastgelegd, meestal voor een bepaalde periode. Dit beleidsstuk kan ook bekend staan als 'sportvisie', 'ontwikkelagenda sport en bewegen' of iets dergelijks.

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

De reden om midden in de collegeperiode 2018-2022 de monitor uit te voeren was om goed zicht te hebben op het huidige beleid en inzicht te krijgen in de beleidsontwikkeling die in een nieuwe collegeperiode is opgepakt. Op basis van de uitkomsten stellen we vast dat een derde van de gemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen een nieuwe sportnota heeft ontwikkeld (32%) en dat 5 procent een bestaande nota heeft herzien. Iets minder dan de helft van de aanwezige sportnota's (45%) dateert nog van voor de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018.

Op de vraag hoe een lokaal of regionaal sportakkoord zich verhoudt tot de gemeentelijke sportnota, antwoordt 62 procent dat het een aanvulling is. In 24 procent van de gemeenten is het sportakkoord een uitvoeringsplan van de sportnota. Er is dus in een overgrote meerderheid van de gemeenten (86%) een directe relatie tussen het bestaande sportbeleid en het sportakkoord. Slechts in 10 procent van de gemeenten staan sportnota en sportakkoord volledig los van elkaar.

3.3 Organisatie van de uitvoering

In paragraaf 3.1 hebben we reeds vastgesteld dat een deel van de gemeenten het sportbeleid niet zelf uitvoert, maar dit uitbesteedt aan een uitvoeringsorganisatie of meer maatschappelijke organisaties uit de sport, het welzijnswerk, onderwijs, kinderopvang etc. Dit kan het geval zijn bij accommodatiebeleid in de vorm van het uitbesteden van de exploitatie van sportaccommodaties, maar doet zich ook voor bij het sportstimuleringsbeleid. Met name in de sterk stedelijke gebieden heeft bijna de helft van de gemeenten zowel de exploitatie van de sportaccommodaties, als de uitvoering van het sportstimuleringsbeleid uitbesteed aan een extern verzelfstandigd sportbedrijf (Schadenberg & Van Eldert, 2020). In de niet tot matig stedelijke gebieden is dat veel minder het geval, net als trouwens in de zeer sterk stedelijke gebieden.

Inzet buurtsportcoaches

Een bijzondere rol in de uitvoering van met name het sportstimuleringsbeleid hebben de buurtsportcoaches of combinatiefunctionarissen⁷. Sinds de introductie van deze functionarissen in 2008 zijn de mogelijkheden van gemeenten om concreet handen en voeten te geven aan hun sportbeleid enorm toegenomen.

⁷ Hiermee worden ook combinatiefuncties bedoeld.

Vrijwel alle gemeenten maken dan ook gebruik van de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC), die de aanstelling van buurtsport- en cultuurcoaches mogelijk maakt. Op 1 september 2020 waren in totaal 3.468 fte aan buurtsportcoaches, combinatiefunctionarissen en cultuurcoaches aan het werk, waarvan 83 procent voor de sector sport en bewegen. Dat zijn ruim zesduizend personen die vanuit de BRC werkzaam zijn (Van Stam & Heijnen, 2020). Deze functionarissen zijn overwegend in dienst bij een organisatie die belast is met (een deel van) de uitvoering van het sportbeleid. Omdat gemeenten maar beperkt zelf de uitvoering van het sportbeleid verzorgen geeft slechts 14 procent van de gemeenten aan de (meeste) buurtsportcoaches zelf in dienst te hebben. De meeste buurtsportcoaches zijn in dienst bij een lokaal sportbedrijf of lokale/provinciale sportservice-instelling (37%) of aangesteld bij verschillende partijen zoals scholen, verenigingen en welzijnsorganisaties (28%).

Tabel 3.4 Wijze waarop de inzet van buurtsportcoaches in de gemeente is georganiseerd (in procenten, n=144)

Wijze van organisatie	Percentage
De (meeste) buurtsportcoaches zijn in dienst bij een lokaal sportbedrijf of lokale/provinciale sportservice-instelling	37
De buurtsportcoaches zijn aangesteld bij verschillende partijen (scholen, verenigingen, welzijnsorganisaties e.d.)	28
De (meeste) buurtsportcoaches zijn in dienst bij de gemeente	14
De (meeste) buurtsportcoaches zijn in dienst bij (een) onderwijsinstelling(en)	1
Anders, namelijk	19
Weet niet, niet van toepassing	1

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Volgens de ondervraagde beleidsmedewerkers geeft twee derde (66%) van de gemeenten duidelijke kaders mee aan de inzet van buurtsportcoaches. Een derde (32%) geeft wel kaders mee, maar laat de buurtsportcoaches tamelijk vrij in hoe zij invulling geven aan hun inzet. De grotere gemeenten sturen vaker op de inzet van buurtsportcoaches dan kleine gemeenten. In kleine gemeenten krijgen buurtsportcoaches ook vaker de ruimte om zelf invulling aan hun werk te geven (46%). Een relatief grote mate van vrijheid sluit aan bij de uitgangspunten van wijkgericht werken (zie paragraaf 2.3). Het is aan de buurtsportcoaches om een passende verbinding te maken tussen enerzijds de beleidskaders en anderzijds de behoeften en wensen van specifieke doelgroepen in de wijken.

Uitvoering sportaccommodatiebeleid

Van oudsher zagen gemeenten voornamelijk een rol voor zichzelf weggelegd om te voorzien in sportaccommodaties. Tegenwoordig zijn er veel verschillende aanbieders van sportaccommodaties in Nederland. Er bestaan tal van stichtingen, sportbedrijven en marktpartijen die taken van de gemeente hebben overgenomen en een rol spelen in de uitvoering van het sportaccommodatiebeleid door de exploitatie van sportaccommodaties op zich te nemen.

Het beheer en onderhoud van sportaccommodaties kan op verschillende manieren vormgegeven worden binnen een gemeente, en de vormgeving hiervan kan ook per (type) sportaccommodatie verschillen. Onder exploitatie van een sportaccommodatie vallen alle taken van het uitbaten van een sportaccommodatie. Dit zijn taken die zowel de software (planning, communicatie met gebruikers, enz.) als de hardware (beheer van accommodaties, onderhoud, enz.) aangaan (Hoekman, Floor & Van Stam, 2019). Er valt een onderscheid te maken in vier exploitatievormen voor sportaccommodaties: gemeentelijke sportaccommodaties, intern verzelfstandigde sportaccommodaties, extern verzelfstandigde sportaccommodaties en geprivatiseerde sportaccommodaties. Deze indeling heeft betrekking op de exploitatie van de sportaccommodatie of -voorziening.

Eigendom, exploitatie en/of beheer van bijvoorbeeld de opstallen, ondergrond, verlichting en overige terreinen die bij de sportaccommodaties horen, betreft veelal een complexere situatie dan de zuivere indeling in de vier exploitatievormen. Hieronder volgt kort een toelichting op de vier exploitatievormen (zie Hoekman et al., 2019 voor uitgebreidere toelichting):

Gemeentelijke sportaccommodatie - *Uitvoering ligt bij een gemeentelijke dienst/afdeling Sport (en Recreatie) of voor maatschappelijk vastgoed*

De gemeente is eigenaar van de sportaccommodatie en financieel en bestuurlijk verantwoordelijk. Zij heeft ook de exploitatie van de accommodatie in handen. Dit betekent dat de gemeente zich bezighoudt met zowel het beleid als de uitvoering omtrent de sportaccommodaties.

Intern verzelfstandigde sportaccommodatie - *Uitvoering ligt bij een intern verzelfstandigd sportbedrijf of een intern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed*

De exploitatietaken liggen bij een zelfstandig gezet onderdeel van de gemeente. Het onderdeel van de gemeente krijgt voor de uitvoering van de exploitatietaken een budget, waarbij afspraken zijn vastgelegd in een contract. De gemeente is ook in dit geval verantwoordelijk voor beleid en uitvoering, maar heeft deze taken en verantwoordelijkheden wel van elkaar gescheiden.

Extern verzelfstandigde sportaccommodatie - *Uitvoering ligt bij een extern verzelfstandigd sportbedrijf of een extern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed*

De exploitatietaken liggen bij een organisatie of bedrijf met een eigen rechtspersoonlijkheid. Deze organisatie of dit bedrijf geniet een bepaalde mate van zelfstandigheid en is (mede) verantwoordelijk voor de taakuitvoering. De gemeente blijft risicodragend ten aanzien van de sportaccommodatie, blijft daarmee eindverantwoordelijk en behoudt invloed via de exploitatieovereenkomst of als aandeelhouder, bestuurder of toezichthouder.

Geprivatiseerde sportaccommodatie - *Uitvoering ligt bij een private partij*

Alle exploitatietaken liggen bij een private organisatie, die de eigenaar of risicodrager is van de accommodatie en de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid draagt.

In een groot deel van de Nederlandse gemeenten ligt de exploitatie van de gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties in handen van een gemeentelijke dienst of afdeling Sport (en Recreatie) of een dienst of afdeling voor maatschappelijk vastgoed (tabel 3.5). De exploitatie van gemeentelijke zwembaden ligt in het grootste deel van de Nederlandse gemeenten in handen van een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt. In een deel van de gemeenten is sprake van meerdere exploitatievormen voor de verschillende typen sportaccommodaties. In 15 procent van de gemeenten is bij de binnensportaccommodaties sprake van meerdere exploitatievormen. Bij de buitensportaccommodaties is dit in 14 procent van de gemeenten het geval en bij de zwembaden in 10 procent van de gemeenten (niet in tabel).

Tabel 3.5 Vormgeving uitvoering (exploitatie) gemeentelijke binnensportaccommodaties, buitensportaccommodaties en zwembaden in 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n =144)

Exploitiievorm	Binnensport- accommodaties	Buitensport- accommodaties	Zwembaden
In een gemeentelijke dienst/afdeling Sport (en Recreatie)	35	46	17
In een gemeentelijke dienst/afdeling voor maatschappelijk vastgoed	29	33	8
Extern verzelfstandigd sportbedrijf	24	12	22
Door een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt	22	17	38
Extern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	3	1	2
Intern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	2		1
Intern verzelfstandigd sportbedrijf	1	1	3
Anders	4	13	10
Weet niet, niet van toepassing	4	5	12

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Uit de monitor van 2016 kwam naar voren dat bij de meeste gemeenten de exploitatie van het totale aantal sportaccommodaties (binnensport- en buitensportaccommodaties en zwembaden) intern is verzelfstandigd: bij de helft van de gemeenten in een gemeentelijke dienst of afdeling Sport (en Recreatie) en bij ruim een derde (35%) in een gemeentelijke dienst of afdeling voor maatschappelijk vastgoed. De uitkomsten over de vormgeving van het exploitatiebeleid in 2016 zijn niet een-op-een te vergelijken met de uitkomsten in 2020, aangezien in 2016 niet de uitsplitsing is gemaakt naar type sportaccommodatie. Wel lijkt het erop dat deze percentages in 2020 zijn afgenomen en een groter deel van de sportaccommodaties bij een extern verzelfstandigd sportbedrijf is neergelegd of met behulp van een exploitatiesubsidie is uitbesteed aan een private partij. Cijfers van het CBS over het aantal sportaccommodaties dat in Nederland wordt geëxploiteerd door een private partij ondersteunen dit. In Nederland is het aantal door private partijen geëxploiteerde sportaccommodaties tussen 2015 en 2018 met 10 procent toegenomen. Kijken we naar de periode 2000-2018, dan is het totale aantal sportaccommodaties in private handen met 38 procent toegenomen. In deze periode is met name het absolute aantal particulier geëxploiteerde buitensportaccommodaties aanzienlijk toegenomen (+64%) (CBS, n.d.; Hoekman et al., 2020).

Verzelfstandiging en privatisering

Naast de bestuurlijke redenen om tot verzelfstandiging en privatisering over te gaan (zie paragraaf 2.2) kunnen ook andere motieven ten grondslag liggen aan een verandering in de rol en taakopvatting van een gemeente. Uit eerder onderzoek is gebleken dat in veel gevallen een financieel vraagstuk of financiële opgave schuilgaat achter vraagstukken over het verzelfstandigen of privatiseren van gemeentelijke sportaccommodaties. Het gaat dan meestal om het terugdringen van de exploitatielasten/-tekorten (Schadenberg & Van Eldert, 2020) (Schadenberg & Van Eldert, 2020). Dat blijkt ook uit deze monitor: veel genoemde redenen door gemeenten om taken in het beheer en onderhoud van sportaccommodaties uit te besteden aan andere partijen zijn kostenbesparing (39%), dat exploitatie van sportaccommodaties niet meer wordt gezien als taak van gemeente (38%) en het streven naar een verbetering van de effectiviteit (36%) (tabel 3.6).

Tabel 3.6 Reden voor verzelfstandiging of privatisering van sportaccommodaties in 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=104)

Reden	Percentage
Kostenbesparing	39
Wordt niet (meer) gezien als taak van de gemeente	38
Verbetering effectiviteit	36
Onbekend/bestaat al lange tijd zo	16
Omdat bedrijven en/of verenigingen aangeven taken van de gemeente te willen overnemen	14
Invloed van de Wet Markt en Overheid	4
Weet niet	13
Anders	8

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Onderhoud sportaccommodaties

Tot slot is gekeken naar wie verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodaties (tabel 3.7). Voor binnensportaccommodaties wordt het onderhoud in het merendeel van de gemeenten door de gemeente zelf geregeld (54%). Daarnaast is in ruim een vijfde van de gemeenten (21%) de gemeente verantwoordelijk voor het groot onderhoud, maar de gebruiker(s) voor het reguliere onderhoud van de binnensportaccommodaties. Voor buitensportaccommodaties liggen deze percentages op respectievelijk 29 procent en 41 procent. De gebruikers van de buitensportaccommodaties zijn dus vaker verantwoordelijk voor het reguliere onderhoud dan die van binnensportaccommodaties.

Tabel 3.7 Verantwoordelijken voor het onderhoud van de gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties en zwembaden in 2020 (in procenten, n =144)

Verantwoordelijke(n)	Binnensport- accommodaties	Buitensport- accommodaties	Zwembaden
De gemeente regelt het onderhoud zelf	54	29	24
De gemeente is verantwoordelijk voor het groot onderhoud, maar de gebruiker doet het reguliere onderhoud	21	41	21
De gebruiker is verantwoordelijk voor al het onderhoud	6	13	14
De gemeente is verantwoordelijk voor het reguliere onderhoud, maar de gebruiker doet het groot onderhoud	1	0	1
Anders, namelijk	15	12	24*
Weet niet	4	5	16*

*Optie niet van toepassing ontbrak.

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

3.4 Conclusie

De rol van gemeenten ten aanzien van sport en bewegen neemt nog steeds toe. Meer dan de helft van de gemeenten geeft namelijk aan dat hun rol groter is geworden. Opvallend is dat kleine gemeenten een inhaalslag aan het maken zijn. Dit onderschrijft nog maar eens het toegenomen besef van en waardering voor de maatschappelijke betekenis van sport en bewegen. Ook het feit dat in vrijwel alle gemeenten inmiddels ook een lokaal sportakkoord is, is hiervan een bevestiging. Het Nationaal Sportakkoord heeft vermoedelijk in belangrijke mate bijgedragen aan de beleidsintensivering ten aanzien van sport en bewegen. Deze ontwikkeling valt ook af te lezen aan de toename van het aantal gemeenten met een actuele sportnota en een afname van het aantal gemeenten waar het sportbeleid onderdeel is van een andere nota (zoals voor het sociale domein of gezondheid). Gemeenten geven ook in grote meerderheid aan dat er een directe relatie is tussen het bestaande sportbeleid en het lokale sportakkoord.

Co-creatie van beleid heeft stevig voet aan de grond gekregen en zal door lokale akkoorden nog een extra impuls krijgen. Dit is terug te zien in de rol die gemeenten voor zichzelf zien, namelijk die van coproducent van het sportbeleid. Dit sluit aan op de algemene bestuurlijke ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, al kunnen we niet vaststellen of er een duidelijke verschuiving in de regierol van de gemeenten valt waar te nemen ten opzichte van 2016, omdat de vraagstelling in de vorige monitor op dit punt anders was.

De gemeente is nog steeds de belangrijkste partij voor de realisatie en exploitatie van sportaccommodaties in de gemeente. Gemeenten faciliteren dan ook een groot deel van de georganiseerde sportbeoefening. Toch lijkt de verzelfstandiging en privatisering van accommodaties steeds verder door te zetten. In ongeveer drie op de vier gemeenten (72%) is bij minstens één van de verschillende typen sportaccommodaties (binnensport, buitensport, zwembaden) sprake van verzelfstandiging of privatisering. Meest genoemde redenen hiervoor zijn: om kosten te besparen en omdat gemeenten het niet langer als taak van de gemeente zien.

4. Beleidsontwikkeling

Onder beleidsontwikkeling verstaan we in dit hoofdstuk de complete cyclus van de ontwikkeling van beleid. Daarbij is aandacht voor de politieke inbedding van sport, hoe sportonderwerpen op de agenda komen, de manier waarop en met wie beleidsontwikkeling plaatsvindt tot aan de monitoring en evaluatie die plaatsheeft. In de context van beleidsontwikkeling besteden we ook aandacht aan de mate waarin gemeenten gebruik maken van ondersteuning van een van de partijen uit het kennislandschap rondom sport en bewegen. Hierbij kan gedacht worden aan handreikingen en tools vanuit Kenniscentrum Sport en Bewegen, informatie vanuit VSG of provinciale sportorganisaties.

4.1 Politieke aandacht

In vrijwel alle gemeenten (94%) maakt sport deel uit van de portefeuille van een wethouder (zie tabel 4.1). Dat is iets meer dan in 2016 (87%). Ook de aandacht voor sport in de coalitieakkoorden is toegenomen: van 70 procent in 2016 naar 78 procent in 2020. Dit is een bevestiging van een eerdere analyse van de collegeprogramma's: in 2010 en 2014 bevatte bijna een derde van de collegeprogramma's een aparte paragraaf over sport, in 2018 was dit in bijna drie kwart van de programma's het geval (Hoekman & Reitsma, 2018). Volgens de helft (48%) van de geënquêteerde sportambtenaren besteedde de meerderheid van de politieke partijen in hun gemeente aandacht aan sport in hun verkiezingsprogramma. Dat is iets meer dan in 2016 (44%). Ook is er een lichte toename van het aantal dat aangeeft dat regelmatig raadsvragen op het thema sport worden ingediend: 47 procent in 2020 tegen 45 procent in 2016. Al deze uitkomsten laten zien dat de politieke aandacht voor sport binnen gemeenten de afgelopen jaren licht is toegenomen. Dat wordt bevestigd door het gegeven dat in 2016 in 9 procent van de gemeenten (bijna) geen aandacht was voor sport en in 2020 nog maar in 5 procent van de gemeenten.

Figuur 4.1 Aandacht voor sport in de gemeente vanuit de politiek (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Overigens zien we bij bovenstaande uitkomsten wel verschil naar bevolkingsomvang. In grotere gemeenten worden aanzienlijk vaker raadsvragen over sport gesteld (87%) dan in middelgrote (43%) en kleine gemeenten (32%). Dit verschil zien we ook terug bij de aandacht voor sport van politieke partijen: politieke partijen in grotere gemeenten besteden veel vaker (81%) aandacht aan sport in hun verkiezingsprogramma's dan in middelgrote (49%) en kleine gemeenten (21%).

4.2 Agendering

Sportgerelateerde onderwerpen worden het vaakst (in 95% van de gemeenten) door de ambtelijke organisatie of de beleidsadviseur sport op de beleidsagenda gezet, direct gevolgd door het college van B&W of de wethouder sport (87%) (zie tabel 4.1). Maar ook sportverenigingen slagen er veelvuldig in om sport op de beleidsagenda van de gemeente te krijgen (71%). Hierin is weinig verschil te zien naar bevolkingsomvang. Dat is anders bij de rol van raadsleden om sportonderwerpen te agenderen: bij grotere gemeenten is dat veel vaker het geval (87%) dan bij middelgrote (58%) en kleine gemeenten (46%). Ook de invloed van de Rijksoverheid is bij grotere gemeenten groter dan bij kleine. Een Sportraad en een rekenkamercommissie hebben in grotere gemeenten ook een grotere rol bij het agenderen van sportonderwerpen.

Tabel 4.1 Door wie zijn in de laatste jaren sportonderwerpen op de beleidsagenda gekomen, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Partij	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
De ambtelijke organisatie/beleidsadviseur sport	95	97	93	100
College van B&W/de wethouder sport	87	83	87	91
Sportverenigingen	71	72	70	72
Raadsleden	60	46	58	87
Rijksoverheid	49	40	49	63
(Groepen) burgers	21	14	24	22
Sportraad	17	11	14	40
Rekenkamercommissie	8	0	8	18
Bedrijfsleven	4	4	3	9
Anders, namelijk	6	0	8	4
Weet niet, niet van toepassing	2	3	2	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Er is hier sprake van een opmerkelijke verschuiving ten opzichte van de monitor van 2016. Destijds waren het in grotere mate de sportverenigingen (83%) die sportonderwerpen op de beleidsagenda wisten te krijgen. Vanuit het college werden toen in veel mindere mate sportonderwerpen geagendeerd (21%) dan nu het geval is. Dit heeft mogelijk ook te maken met de lokale uitrol van het Nationaal Sportakkoord, waarbij het initiatief bij het college lag, en de nieuwe sportnota's die na de gemeenteraadsverkiezingen zijn ontwikkeld.

Dat het lokale (of regionale) sportakkoord een duidelijke invloed heeft gehad op de agendering wordt ook door nagenoeg alle respondenten aangegeven (95%; zie figuur 4.2). In 2016 werd de toppositie ingenomen door de Brede Impuls Combinatiefuncties (81%). Door de komst van het Nationaal Sportakkoord en de lokale uitrol is die plek nu voor het lokaal sportakkoord. Inmiddels is in de meeste gemeenten ook een lokaal sportakkoord gesloten: 344 (van de 355) gemeenten hebben een lokaal sportakkoord opgeleverd en

uitvoeringsbudget aangevraagd (of nemen deel met een Living lab)⁸. Op de tweede plaats staan ontwikkelingen in de sport (65%), direct gevolgd door het ‘aflopen van de sportnota’ (59%), wat vergelijkbaar is met 2016. Bezuinigingen hebben de beleidsagenda minder beïnvloed dan vier jaar geleden. Waar een bezuinigingstaakstelling in 2016 nog bij de helft van de gemeenten de beleidsagenda bepaalde, is dat in 2020 nog bij 31 procent van de gemeenten. De vraag is natuurlijk of dat zal veranderen door de effecten van de coronapandemie en door de olopemde tekorten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein (met name jeugdzorg en Wmo) (Nannes et al., 2019).

Figuur 4.2 Door welke ontwikkelingen zijn in de laatste jaren sportonderwerpen op de agenda gekomen (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

4.3 Integraal en sectoraal

Bij de totstandkoming van het sportbeleid is met name samengewerkt met de beleidsterreinen/gemeentelijke afdelingen welzijn (en Wmo, jeugd, ouderen en (bijzondere) zorg) (84%), gezondheid (84%) en onderwijs (77%) (zie tabel 4.2). Maar ook met andere sectoren is veelvuldig samengewerkt. De samenwerking is op alle fronten geïntensiveerd ten opzichte van vier jaar geleden, waarbij de toename van de samenwerking met armoedebeleid, sociale zekerheid en integratie extra opvalt (van 42% in 2016 naar 61% in 2020), en dan met name in de middelgrote en grotere gemeenten.

⁸ Peildatum 8 november 2020 (Pulles et al., 2020).

Tabel 4.2 Samenwerking met andere beleidsterreinen/gemeentelijke afdelingen bij totstandkoming huidige sportbeleid, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Beleidsterreinen	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Welzijn, Wmo, jeugd, ouderen, (bijzondere) zorg	84	78	87	81
Gezondheid	84	74	86	85
Onderwijs	77	68	78	82
Armoedebeleid, sociale zekerheid, integratie	61	46	63	68
Cultuur, recreatie of vrije tijd	56	53	57	50
Ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, wonen	44	36	44	58
Veiligheid, leefbaarheid	19	0	24	26
Economie, werk	12	3	12	27
Weet niet, niet van toepassing	6	11	4	10
Anders, namelijk:	6	10	3	9

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Sportbeleid wordt daarmee steeds vaker ‘integraal’ ingestoken. De link naar preventie en gezondheidsbeleid is al langer een feit, maar nu is ook steeds meer de koppeling naar het sociale domein te zien. Ook hier zien we een duidelijke ‘inhaalslag’ van de kleine gemeenten: daar is de toename van de samenwerking met andere beleidsterreinen over de hele linie het sterkst.

4.4 Interactief

In deze paragraaf gaan we in op de rol die andere partijen dan de gemeente spelen in het proces van beleidsontwikkeling. Hiervoor werd al aangegeven dat verenigingen en burgers invloed hebben op het plaatsen van sportonderwerpen op de beleidsagenda. In paragraaf 2.3 is aangegeven dat het afhangt van de rol van de gemeente in hoeverre de gemeente hier leidend in is. Bij co-creatie van beleid, met de gemeente in de rol van coproducent, wordt het beleid in nauwe samenspraak met anderen (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven) ontworpen. Vaak zijn deze partijen ook betrokken bij de uitvoering van het beleid.

Het betrekken van het lokale speelveld bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid wordt ook wel interactieve beleidsontwikkeling genoemd. De mate waarin en wijze waarop partijen bij de vorming van het beleid worden betrokken kan echter verschillen. De zogenaamde participatieladder geeft het niveau aan van de mate waarin burgers, sportorganisaties of andere organisaties als welzijnsinstellingen (zoals buurthuizen en jongerencentra), gezondheidsorganisaties, scholen en buurtverenigingen worden betrokken (zie figuur 4.3). Hoe hoger op de ladder, hoe groter en bepalender de rol van burgers en organisaties in de ontwikkeling van het beleid. De participatieladder correspondeert gedeeltelijk met de verschillende vormen van gemeentelijke regie zoals beschreven in paragraaf 2.3. Co-creatie (of coproductie) van beleid (zie paragraaf 2.3) komt overeen met de vierde trede van de participatieladder. De ‘hoogste’ trede (zelfbeheer) correspondeert met een ‘faciliterende’ rol van de gemeente. De rollen van ‘ontwikkelaar en uitvoerder’ of ‘opdrachtgever’ zijn niet een-op-een te koppelen aan een trede van de participatieladder. Bij beide rollen kunnen burgers en (sport)organisaties meer of minder bij het sportbeleid betrokken zijn: van geen betrokkenheid tot en met adviseren (trede 3).

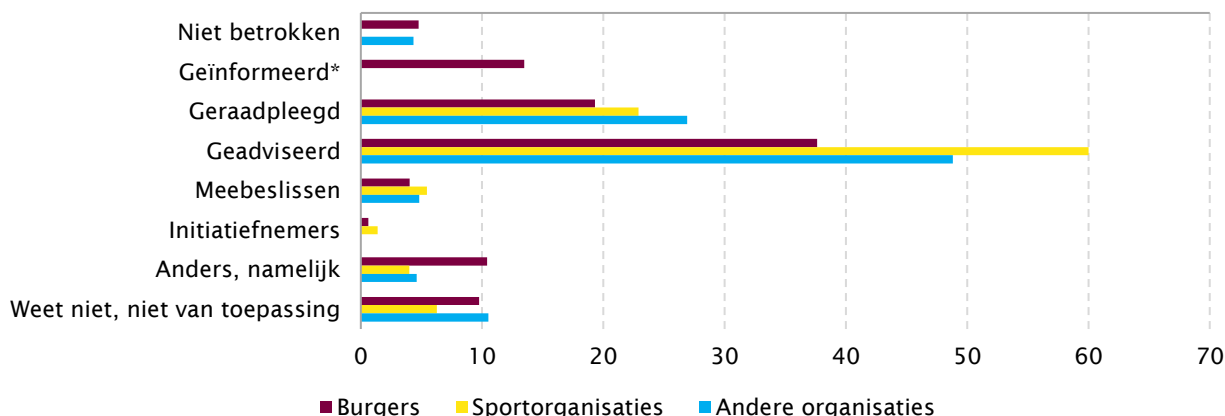
Tabel 4.3 De participatieladder: de mate waarin burgers/sportorganisaties/andere organisaties betrokken zijn bij de ontwikkeling van het sportbeleid

Participatieniveau	Mate van betrokkenheid participanten	Rol van gemeente
Geen	Niet betrokken	Ontwikkelt zelfstandig beleid, zonder anderen daarbij te betrekken
Informereren	Zijn geïnformeerd	Ontwikkelt zelfstandig beleid en informeert burgers of betrokkenen daarover
Raadplegen	Zijn geraadpleegd, d.w.z. konden hun mening geven over de inhoud van het sportbeleid	Ontwikkelt beleid en geeft de mogelijkheid tot inspraak, maar hoeft daar geen consequenties aan te verbinden
Adviseren	Hebben geadviseerd (d.w.z. konden vanaf begin meedenken en ideeën aandragen)	Ontwikkelt beleid en staat open voor andere ideeën en oplossingen
Coproduceren	Konden meebeslissen	Ontwikkelt beleid op basis van gelijkwaardigheid in samenspraak met participanten
Zelfbeheer	Waren initiatiefnemers	Biedt ondersteuning en laat de beleidsvorming aan participanten over

Bron: Edelenbos et al. (2006). Bewerking: Mulier Instituut.

In de Monitor is gevraagd aan te geven in welke mate respectievelijk burgers, sportorganisaties en andere organisaties (zoals welzijnsinstellingen, zorgorganisaties, scholen en buurtverenigingen) betrokken zijn bij de ontwikkeling van het sportbeleid. In figuur 4.3 is te zien dat het niveau van adviseren voor alle drie de categorieën ‘participanten’ het meest voorkomt. Vooral verenigingen worden vaak op deze wijze bij de ontwikkeling van het beleid betrokken (60%). Dat is opmerkelijk, aangezien op de vraag welke rol de gemeenten voor zichzelf zien in het sportbeleid, de rol van coproducent het meest wordt aangegeven (49%; zie tabel 3.2). Daarbij zijn zowel ontwikkeling als uitvoering van het sportbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en maatschappelijke partners. Op basis hiervan zou verwacht mogen worden dat ‘meebeslissen’ het vaakst gekozen zou worden. Mogelijk ligt dit verschil in een andere interpretatie door de respondenten van de begrippen adviseren en meebeslissen.

Figuur 4.3 Mate waarin burgers, sportorganisaties en andere organisaties betrokken zijn bij de ontwikkeling van het sportbeleid (in procenten, n=144)



*Dit was abusievelijk geen antwoordmogelijkheid bij de vraag over sport- en andere organisaties.

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

4.5 Ondersteuning

Gemeenten kunnen bij de ontwikkeling van hun sportbeleid gebruik maken van de ondersteuning van verschillende organisaties. De VSG wordt door de geënquêteerde beleidsmedewerkers het meest genoemd (70%), gevolgd door het Kenniscentrum Sport en Bewegen (50%) en NOC*NSF (49%) (zie tabel 4.4.). Grotere gemeenten maken naar verhouding meer gebruik van de laatste twee (Kenniscentrum Sport en Bewegen: 76%; NOC*NSF: 63%) en wat minder vaak van de VSG (60%). Ten opzichte van 2016 weten gemeenten deze en andere organisaties aanzienlijk vaker voor ondersteuning te vinden. De VSG werd toen door 51 procent van de gemeenten genoemd, NOC*NSF en het Kenniscentrum Sport beide door 39 procent.

Tabel 4.4 Van welke organisatie(s) hebben gemeenten gebruik gemaakt voor informatie of ondersteuning bij de ontwikkeling van het sportbeleid, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Organisatie	Bevolkingsomvang			
	Totaal	Klein	Middelgroot	Groter
Vereniging Sport en Gemeenten (VSG)	70	61	75	60
Kenniscentrum Sport en Bewegen	50	36	49	76
NOC*NSF	49	43	48	63
Advies-/onderzoeksbureau	27	22	28	27
Provinciale sportserviceorganisatie/sportraad	27	21	31	17
Sportbond(en)	24	21	23	32
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	12	7	15	9
Onbeperkt Sportief	5	0	5	13
Branchevereniging Sport en Cultuurtechniek (BSNC)	2	0	2	0
Een andere organisatie, namelijk:	13	18	13	9
Geen gebruik gemaakt van externe informatie of ondersteuning	1	0	1	0
Weet niet, niet van toepassing	9	14	7	14

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Gemeenten willen het liefst ondersteuning ontvangen in de vorm van handreikingen en dergelijke (72%) of brochures en factsheets (58%). 58 procent wenst gebruik te maken van kennisdagen, conferenties en dergelijke en 29 procent van persoonlijk advies (zie tabel 4.5). Deze uitkomsten zijn vergelijkbaar met die van 2016.

Tabel 4.5 Vorm van ondersteuning die gemeenten willen ontvangen bij het ontwikkelen van het sportbeleid (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=105)

Ondersteuning	Percentage
Handreikingen zoals Beleidswijzer sport en bewegen, Monitoring- en evaluatiewijzer sport- en beweegbeleid, Subsidie- en tarievenwijzer sport- en beweegbeleid, website menukaartsportenbewegen.nl	72
Brochures en factsheets van organisaties zoals NOC*NSF, VSG, Kenniscentrum Sport en Bewegen en de provinciale sportraad	58
Expertmeetings, kennisdagen, conferenties	44
Persoonlijk advies	29
Anders, namelijk	8
Weet niet, niet van toepassing	11

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

4.6 Monitoring en evaluatie

Om het beleid bij te kunnen sturen én om het te kunnen verantwoorden is monitoring en evaluatie van belang. Toch besteedt slechts een minderheid van de gemeenten daar structureel en periodiek aandacht aan (29%), met de aantekening dat grotere gemeenten dat opvallend vaker doen (45%) dan middelgrote (27%) en kleine gemeenten (25%). De helft (52%) van alle gemeenten heeft incidenteel aandacht voor monitoring en evaluatie en slechts 14 procent geeft aan daar geen aandacht aan te schenken. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 2016: 45 procent schonk toen incidenteel en 20 procent geen aandacht aan monitoring en evaluatie.

46 procent van de gemeenten voert de monitoring en evaluatie zelf uit, 43 procent doet dat in dialoog met de samenwerkingspartners en 41 procent vraagt uitvoerende partijen te rapporteren over de voortgang en resultaten van het beleid. 16 procent besteedt de monitoring en evaluatie uit aan een onafhankelijk (onderzoeks)bureau.

De meeste gemeenten gebruiken de uitkomsten van monitoring en evaluatie om het beleid aan te passen. Van de gemeenten die (incidenteel) aan monitoring en evaluatie doen, past 84 procent op basis van de uitkomsten hiervan het sportbeleid aan. 16 procent doet dat regelmatig en 76 procent soms. Slechts 6 procent geeft aan dat de gemeente nauwelijks iets doet met de uitkomsten. Dit is een indicatie dat steeds meer gemeenten monitoring en evaluatie serieus nemen. In 2016 gaf nog maar de helft van de gemeenten aan soms bij te sturen naar aanleiding van de uitkomsten. Eén gemeente gaf aan dat het lokale sportakkoord aanleiding was om werk te maken van regelmatige evaluatie. Mogelijk heeft dat ook bij andere gemeenten een rol gespeeld.

Specifiek voor de inzet van buurtsportcoaches geven zes op de tien gemeenten (58%) aan dat er monitoring en evaluatie plaatsvindt. Slechts een klein deel (7%) van de gemeenten maakt daarbij gebruik van een systeem of instrument, soms zelf ontwikkeld (bv. in de vorm van een Excelsheet), en een enkeling noemt het buurtsportcoachkompas dat in ontwikkeling is (figuur 4.4).

Figuur 4.4 Aanwezigheid van een systeem van monitoring en evaluatie van het werk van buurtsportcoaches in gemeenten (in procenten, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

4.7 Conclusie

Als we naar de belangrijkste ontwikkelingen in de beleidsontwikkeling op het gebied van sport en bewegen kijken, vallen een paar zaken op. In de eerste plaats is de politieke aandacht voor sport en bewegen toegenomen, met name vanuit het college van B&W. Die is het duidelijkst te zien in de aandacht die sport en bewegen krijgt in de collegeprogramma's en bij het op de agenda zetten van sportgerelateerde thema's. Ten tweede krijgt de samenwerking met andere beleidsterreinen steeds verder vorm, en steeds vaker ook met het sociale domein. Die toename is het grootst bij kleine gemeenten. Het toegenomen belang van sport- en beweegbeleid blijkt ten slotte ook uit het gegeven dat steeds meer gemeenten zich hierbij laten ondersteunen door onder meer VSG en dat meer gedaan wordt met monitoring en evaluatie.

5. Inhoud sportbeleid

In het vorige hoofdstuk stond het proces van sportbeleidsontwikkelingen centraal en wie daar op welke wijze bij betrokken zijn. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud van het gemeentelijk sportbeleid: de doelstellingen waar het sportbeleid zich op richt (paragraaf 5.1) en thema's die er deel van uitmaken (paragraaf 5.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de vraag in hoeverre gemeenten zicht hebben op de mate waarin het sportbeleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen en de impact ervan op andere, buiten de sport gelegen doelen (paragraaf 5.3). In dit hoofdstuk gaat het om de algemene doelstellingen en thema's van het gemeentelijk sportbeleid. In de volgende hoofdstukken komen de doelstellingen aan bod die specifiek betrekking hebben op het sportstimuleringsbeleid (hoofdstuk 6) en het accommodatiebeleid (hoofdstuk 7).

5.1 Doelen

Bij de doelstellingen van het sportbeleid is een onderscheid gemaakt in doelstellingen die gericht zijn op zaken die betrekking hebben op de sport zelf en doelen die buiten de sport zijn gelegen, maar waar sport een bijdrage aan kan leveren. Bij de eerste categorie gaat het om doelstellingen als: het stimuleren van sportdeelname (of algemeen: 'meer bewegen'), het versterken van de sport- en beweegaanbieders en het bevorderen van een veilig sportklimaat. Deze doelen hebben dus direct of indirect met de sportbeoefening zelf te maken. Deze categorie doelen wordt vaak kortweg aangeduid met 'sport als doel'. Zie tabel 5.1 voor de scores op deze doelen. De doelstellingen die van oudsher de inhoud van het lokale sportbeleid bepalen - stimuleren van sportdeelname en bewegen, de toegankelijkheid van sport en zorg voor goede sportvoorzieningen - scoren onverminderd hoog. Ook de doelstellingen die refereren aan enkele ambities van het Nationaal Sportakkoord worden vaak genoemd: versterken van sport en beweegaanbieders, vergroten van de motorische vaardigheid van kinderen en veilig sportklimaat. We zien hier wel verschillen naar gemeentegrootte, met name bij de laatste twee doelen. Die scoren bij grotere gemeenten aanmerkelijk hoger.

Tabel 5.1 Wat gemeenten willen bereiken met het sportbeleid voor de sport zelf (sport als doel), naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doel voor de sport	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Dat mensen meer gaan bewegen	96	96	95	100
Bevorderen dat iedereen kan deelnemen aan sport en bewegen	94	81	97	100
Zorg dragen voor goede sportvoorzieningen	94	86	94	100
Versterken sport- en beweegaanbieders	85	82	84	95
Verhogen sportdeelname	82	72	81	100
Vergroten van de motorische vaardigheid van kinderen	74	61	74	91
Bevorderen van een veilig sportklimaat	63	50	62	82
Anders, namelijk	3	0	3	9
Weet niet, niet van toepassing	1	4	0	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

In het sportbeleid spelen daarnaast doelen die buiten de sport gelegen zijn een steeds prominentere rol. Sport wordt vaak gezien als een ‘middel’ om bij te dragen aan allerlei publieke doelen, zoals het bevorderen van de gezondheid (stimuleren van een gezonde leefstijl) of het bevorderen van de maatschappelijke participatie en integratie van allerlei (‘kwetsbare’) doelgroepen. Deze tendens wordt ook wel ‘instrumentalisering’ van sport (of ‘sport als middel’) genoemd. In tabel 5.2 zijn deze doelstellingen te vinden. Het bevorderen van de gezondheid en de sociale participatie en integratie zijn daarbij veruit de belangrijkste. Vrijwel alle gemeenten hebben deze doelstellingen in hun sportbeleid. Verder valt op dat vooral grotere gemeenten (46%) sport inzetten ter versterking van het imago en de naamsbekendheid.

Tabel 5.2 Wat gemeenten willen bereiken met het sportbeleid voor de maatschappij (sport als middel), naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doel voor de maatschappij	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Bevorderen gezondheid	99	96	100	100
Bevorderen sociale participatie en integratie	93	81	96	96
Versterken van imago en naamsbekendheid van de gemeente	18	10	15	46
Economische impact	13	7	11	32
Anders, namelijk	7	0	9	10
Weet niet, niet van toepassing	1	4	0	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Gevraagd naar waar het accent van het sportbeleid ligt - bij sport als doel of bij sport als middel - geeft 61 procent van de gemeenten aan dat beide categorieën even zwaar tellen. 22 procent zegt dat het zwaartepunt bij ‘sport als doel’ ligt en bij 17 procent ligt dat bij ‘sport als middel’.

5.2 Thema's

Tabel 5.3 bevat de thema's die onderdeel uitmaken van het sportbeleid. Deze verschillen weinig van die van 2016. Met name sport en bewegen in de openbare ruimte neemt een steeds belangrijkere plaats in. Dit is deels ingegeven door de Omgevingswet en de ontwikkeling van omgevingsvisies, en recenter door de coronamaatregelen, waarbij vooral is ingezet op sporten en bewegen in de openbare buitenruimte. Deze aandacht is met name toegenomen in de kleine gemeenten. In 2016 gaf 58 procent van de kleine gemeenten aan dat dit thema onderdeel was van het gemeentelijk sportbeleid; nu is dat 82 procent. Ook hier is dus een ‘inhaalslag’ zichtbaar. Evenementen/citymarketing en talentontwikkeling/topsport zijn (nog) wel duidelijk bij uitstek ‘grootstedelijke’ thema's.

Tabel 5.3 Thema's die terugkomen in het sportbeleid van gemeenten, naar gemeentegrootte (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Thema	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Sportstimulering	93	93	92	100
Gezondheid	85	79	87	86
Sportaccommodaties	85	82	82	100
Verenigingsondersteuning	83	81	80	96
Sport en bewegen in de openbare ruimte, beweegvriendelijke omgeving	82	82	79	95
Maatschappelijke verbondenheid, integratie	71	60	74	71
Spelen, speelplaatsen	35	43	33	30
Evenementen, citymarketing	32	22	24	82
Talentontwikkeling, topsport	32	26	25	76
Economische ontwikkeling, innovatie, werkgelegenheid	9	7	7	18
Anders, namelijk	6	7	8	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

5.3 Impact van sportbeleid

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Kennelijk is het lastig om aan te tonen dat het gevoerde beleid bijdraagt aan (vrijwel) alle doelstellingen van het sportbeleid. Slechts 8 procent van de gemeenten geeft aan dit aan te kunnen tonen (zie tabel 5.4). Grotere gemeenten slagen daar beter in: van hen geeft 28 procent aan dit aan te kunnen tonen. Van alle gemeenten zegt 41 procent slechts bij enkele doelstellingen aan te kunnen tonen dat het beleid hieraan bijdraagt, en volgens 32 procent van de respondenten zijn er wel aanwijzingen voor, maar kan het niet hard worden aangetoond. Deze uitkomsten zijn vergelijkbaar met die van 2016.

Tabel 5.4 Mate waarin het sportbeleid in de gemeente volgens de sportambtenaar effectief is, naar bevolkingsomvang (in procenten, n=144)

Effectiviteit	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Er zijn aanwijzingen dat ons sportbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van ons sportbeleid, maar wij kunnen dit slechts bij enkele doelstellingen aantonen	41	25	47	36
Er zijn aanwijzingen dat ons sportbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van ons sportbeleid, maar wij kunnen dit niet hard aantonen	32	36	33	23
Wij kunnen aantonen dat ons sportbeleid effectief is en bijdraagt aan (vrijwel) alle doelstellingen van ons sportbeleid	8	0	6	28
De bijdrage van ons sportbeleid aan het bereiken van de doelstellingen op het gebied van sport is onbekend	6	14	4	4
Weet niet, geen oordeel	13	25	10	9

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Toch zijn de meeste gemeenten van mening dat het gevoerde beleid bijdraagt aan de verschillende doelstellingen van het sportbeleid. De respondenten zijn het meest overtuigd dat het bijdraagt aan het bevorderen van de gezondheid/gezonde leefstijl: 44 procent geeft aan dat het beleid hier sterk aan bijdraagt en 51 procent in enige mate. Ook de bijdrage aan het bevorderen van sociale participatie en

integratie wordt positief beoordeeld: 25 procent beoordeelt deze als sterk en 62 procent geeft aan dat het sportbeleid hier in enige mate aan bijdraagt. De bijdrage aan het versterken van de lokale economie en het imago en de naamsbekendheid van de gemeente wordt door de respondenten minder hoog ingeschat (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Beoordeling bijdrage van het sportbeleid aan verschillende ‘doelstellingen’ door gemeenten (in procenten, n=144)

Doelstelling	Het sportbeleid draagt sterk bij	Het sportbeleid draagt in enige mate bij	Het sportbeleid draagt nauwelijks bij	Weet niet, geen oordeel	Niet van toepassing
Bevorderen gezondheid/gezonde leefstijl	44	51	2	3	1
Bevorderen sociale participatie en integratie	25	62	6	6	1
Bevorderen lokale economie	1	25	45	24	5
Versterken imago en naamsbekendheid gemeente	5	42	32	15	6

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

5.4 Conclusie

Doordat de vraagstelling op het punt van de doelstellingen enigszins is gewijzigd ten opzichte van 2016, is het lastig uitspraken te doen over ontwikkelingen op dit vlak. Wel zien we de thema’s van het sportakkoord duidelijk terug, al zijn daar wel verschillen tussen gemeenten waar te nemen. Zo besteden grotere gemeenten veel vaker aandacht aan veilig sportklimaat en de motorische vaardigheid van kinderen dan middelgrote en kleine gemeenten. Duidelijk is ook dat er meer aandacht is voor sport en bewegen in de openbare ruimte, mede onder invloed van de Omgevingswet. Ook de coronamaatregelen en met name de sluiting van de binnensportlocaties hebben bijgedragen aan het toegenomen belang van sport en bewegen in de openbare buitenruimte.

Verder zien we dat gemeenten in ruime meerderheid sport en bewegen (ook) inzetten voor buiten de sport gelegen doelstellingen. Bij een minderheid (17%) ligt daar ook het zwaartepunt. Bij de meeste gemeenten zijn ‘sport als doel’ en ‘sport als middel’ van even groot belang. Er lijkt dus wel sprake te zijn van een tendens tot ‘instrumentalisering van de sport’, maar dat is geen eenzijdige ontwikkeling. Gemeenten hebben moeite om aan te tonen dat met het gevoerde beleid de doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Toch zijn de meeste er wel van overtuigd dat sport en bewegen impact heeft op met name de volksgezondheid, sociale participatie en integratie.

6. Sportstimuleringsbeleid

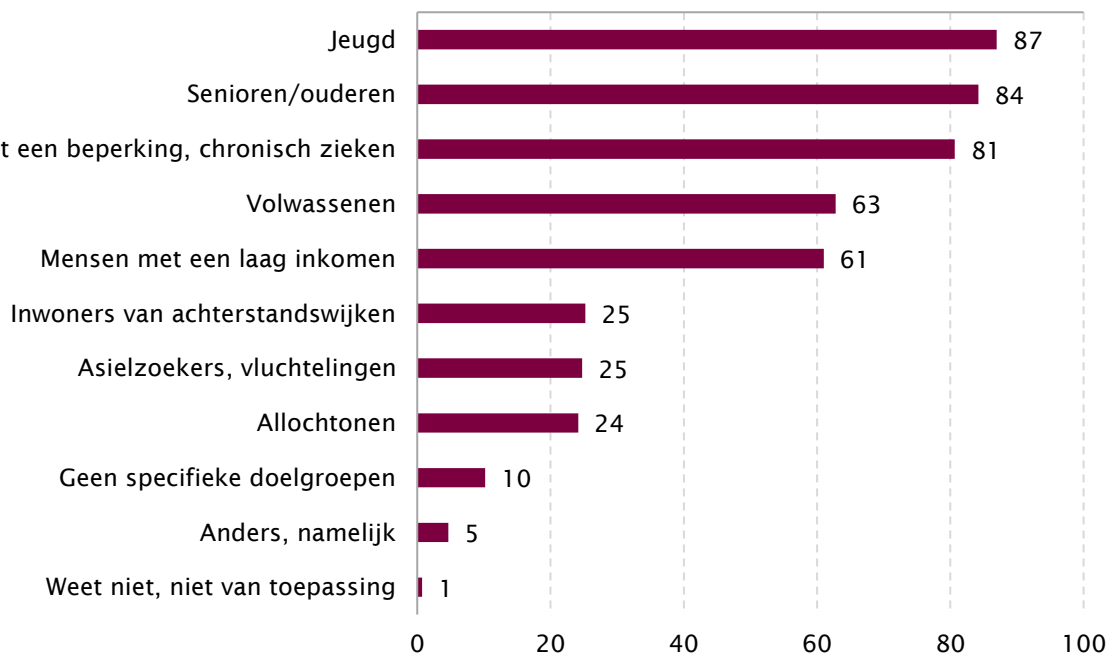
In vervolg op het vorige hoofdstuk, over de inhoud van het gemeentelijk sportbeleid, wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan op een belangrijk onderdeel daarvan: het sportstimuleringsbeleid, beleid dat erop gericht is mensen ertoe aan te zetten (meer) te gaan sporten en bewegen dan wel tegen te gaan dat mensen afhaken. In de eerste paragraaf beschrijven we op welke specifieke doelgroepen gemeenten zich richten, gevolgd door de doelstellingen van het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid. Tot slot wordt ingegaan op de rol van buurtsportcoaches.

6.1 Doelgroepen

De belangrijkste doelgroepen waar het sportstimuleringsbeleid van de gemeenten zich op richt zijn: jeugd (87%), senioren/ouderen (84%) en mensen met een beperking en/of chronische ziekte (81%), gevolgd door volwassenen (63%) en mensen met een laag inkomen (61%) (zie figuur 6.1). Opvallend is dat de aandacht voor deze twee laatste doelgroepen aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 2016 (destijds 43% gericht op volwassenen en 46% op mensen met een laag inkomen).

Bij de aandacht voor de diverse doelgroepen zijn er over het algemeen geen grote verschillen naar bevolkingsomvang van de gemeenten, maar wel als het gaat om inwoners van achterstandswijken en in iets mindere mate asielzoekers, vluchtelingen en allochtonen. Dat is te verklaren, omdat de aandacht voor deze doelgroepen veelal samenhangt met vraagstukken die met name in grotere gemeenten voorkomen.

Figuur 6.1 Doelgroepen waar gemeenten het sportbeleid op hebben gericht (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

6.2 Doelstellingen

Sportaanbieders

Veel gemeenten schenken in hun sportbeleid aandacht aan de ondersteuning en versterking van sportaanbieders. Tabel 6.1 bevat een overzicht van de score op de doelstellingen met betrekking tot de ondersteuning van sportaanbieders, uitgesplitst naar bevolkingsomvang. Daarbij richten de gemeenten zich in de eerste plaats op de sportverenigingen. 43 procent van de gemeenten geeft aan de organisatiekracht van verenigingen te willen versterken en 49 procent wil de ontwikkeling van sportverenigingen tot 'open clubs' bevorderen. Slechts 5 procent van de gemeenten heeft als doel het versterken van de ondernemerszin en het innovatievermogen van commerciële aanbieders. Kennelijk rekenen de meeste gemeenten dit niet tot hun taak. Althans, niet als onderdeel van het sportbeleid. Dat wil niet zeggen dat hier geen aanleiding voor is. Uit onderzoek van Lucassen en Reitsma (2020) blijkt namelijk dat het 'innovatief vermogen' van ondernemende sportaanbieders voor verbetering vatbaar is.

Het meest genoemde thema (59%) is het verbeteren van de toegankelijkheid van het sportaanbod voor kwetsbare groepen en het stimuleren van meer aangepast sporten. Bij de grotere gemeenten wordt dit thema nog veel vaker genoemd (83%). Het is niet bekend of ook bij dit thema vooral de sportverenigingen in beeld zijn, maar dat ligt wel in de lijn der verwachting.

Bij de ondersteuning van de sportverenigingen zijn deskundigheidsbevordering van vrijwilligers (49%), bestuurlijk kader (43%) en sportkader (42%) en de werving en het behoud van vrijwilligers (51%) belangrijke thema's. Ook hier is een duidelijk verschil tussen de grotere en de middelgrote en kleine gemeenten: de grotere gemeenten noemen deze thema's opvallend veel vaker (zie tabel 6.1). Het is niet met zekerheid te zeggen of dat komt omdat grotere gemeenten hier meer aandacht voor hebben en/of omdat verenigingen in grotere gemeenten meer behoefte aan ondersteuning hebben. Bij 'anders' is dertien keer (vraaggerichte) verenigingsondersteuning genoemd. Het is denkbaar dat dit, als het een van de antwoordopties was geweest, (veel) vaker zou zijn aangegeven.

Tabel 6.1 Doelstellingen met betrekking tot ondersteuning sportaanbieders opgenomen in het sportbeleid, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doelstellingen	Bevolkingsomvang			
	Totaal	Klein	Middelgroot	Groter
Verbetering toegankelijkheid van sportaanbod voor kwetsbare groepen, stimulering van meer aangepast sportaanbod	59	45	58	83
Werving en behoud van vrijwilligers	51	43	49	74
Deskundigheidsbevordering vrijwilligers	49	36	49	69
Ontwikkeling naar open clubs, sterkere maatschappelijke oriëntatie van verenigingen	49	32	46	87
Deskundigheidsbevordering bestuurs- en commissieleden	43	38	40	64
Versterking organisatiekracht bij verenigingen	43	38	34	87
Deskundigheidsbevordering sportkader	42	21	41	74
Versterking ondernemerszin bij verenigingen	12	7	10	27
Vereenvoudiging regelgeving voor sportaanbieders	8	4	7	18
Versterken ondernemerszin en innovatievermogen van commerciële sportaanbieders	5	4	4	10
Anders, namelijk	13	7	14	17
Wij hebben geen doelstellingen voor ondersteuning sportaanbieders	8	11	9	0
Weet niet, niet van toepassing	5	11	4	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Jeugdsport

Hierboven werd al duidelijk dat jeugd de meest genoemde doelgroep is waar het gemeentelijk sportbeleid zich op richt (overigens direct gevolgd door ouderen). In de Monitor Lokaal Sportbeleid zijn daarom aanvullende vragen gesteld over jeugdsport in het algemeen en school en sport in het bijzonder. Het is niet mogelijk op alle aspecten een goede vergelijking met 2016 te maken, aangezien in de monitor van 2016 alleen vragen over school en sport zijn gesteld.

Jeugdsport is al heel lang het belangrijkste thema binnen het sportstimuleringsbeleid, zowel van de Rijksoverheid als van gemeenten. Rond de eeuwwisseling kreeg de jeugd nog eens extra aandacht in het landelijke programma Jeugd in Beweging, en ook in de opeenvolgende impulsregelingen lag het primaat veelal bij de jeugd. Pas met de Brede impuls combinatiefuncties (Bic) en de opvolger daarvan, de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC), is het beleid verbreed naar andere doelgroepen. De samenwerking tussen school en sport vormt een belangrijke rode draad in het jeugdsportbeleid van de laatste twee decennia.

Ook nu is dat de meeste genoemde doelstelling als het gaat om het gemeentelijk jeugdsportbeleid (75%). Bijna de helft van de gemeenten (47%) heeft als doelstelling van het jeugdsportbeleid: het verbeteren van het pedagogisch klimaat, een van de thema's van het Nationaal Sportakkoord. Van de kleine gemeenten is dat zelfs 64 procent. Het ontwikkelen van sportaanbod voor de allerjongsten (44%) en het tegengaan van de uitval onder jongeren van 11-18 jaar (34%) zijn eveneens doelstellingen van veel gemeenten, bij grotere gemeenten nog wat vaker dan bij de kleine en middelgrote ((respectievelijk 50% en 56%, zie tabel 6.2). Talentontwikkeling is een thema dat hoofdzakelijk bij grotere gemeenten speelt: 58 procent van de gemeenten met meer dan 75.000 inwoners heeft dit als doelstelling; bij kleine (11%) en middelgrote gemeenten (19%) heeft dat beduidend minder aandacht.

Tabel 6.2 Doelstellingen voor jeugdsport opgenomen in het sportbeleid, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doelstellingen	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Meer samenwerking tussen scholen, sportverenigingen en/of andere sportorganisaties	75	86	72	73
Verbeteren pedagogisch klimaat bij sportverenigingen	47	64	40	55
Ontwikkeling sportaanbod 0-4-jarigen	44	29	48	50
Tegengaan uitval jeugd 12-18 jaar	34	24	32	56
Talentontwikkeling	23	11	19	58
Anders, namelijk	10	0	12	13
Wij hebben geen specifieke doelstellingen voor jeugdsport	10	4	12	10
Weet niet, niet van toepassing	1	4	1	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Tabel 6.3 bevat een overzicht van de doelstellingen met betrekking tot school en sport. Naast de doelstelling van het verbeteren van de samenwerking tussen scholen, sportverenigingen en andere sportorganisaties streeft een meerderheid van de gemeenten (59%) naar het vergroten van het aanbod van sport- en beweegaanbod voor, tijdens en na schooltijd. Het is aannemelijk dat er een verband is tussen beide doelstellingen: het verbeteren van de samenwerking moet leiden tot meer (en beter/gevarieerder) aanbod.

Hoewel lokale overheden daar formeel niet over gaan, streven veel gemeenten (59%) een verbetering van de kwaliteit van het bewegingsonderwijs na, 10 procentpunt meer nog dan in 2016. Hiervoor worden onder meer buurtsportcoaches (combinatiefuncties) ingezet. Dat gebeurt in meer dan de helft van de gemeenten (57%) (Van Stam & Heijnen, 2020), hoewel de BRC daar niet voor is bedoeld (wel voor het versterken van de samenwerking en het vergroten van het buitenschools sport- en beweegaanbod).

Tabel 6.3 Doelstellingen met betrekking tot school en sport opgenomen in het sportbeleid, naar bevolkingsomvang (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doelstellingen	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Meer sport- en beweegaanbod voor, tijdens en na schooltijd	59	43	61	77
Verbetering kwaliteit van het bewegingsonderwijs	59	58	59	63
Meer scholen met (deel)certificaten Gezonde School	36	28	40	28
Bevordering naschoolse sportieve opvang	28	18	31	29
Schoolpleinen geschikter maken voor sport en spel	28	11	29	45
Stimuleren schoolsportcompetities	22	7	24	36
Schoolpleinen openstellen voor de buurt als speel-/sportterrein	21	22	19	27
Talentontwikkeling	13	7	10	36
Uitbreiding aantal uren bewegingsonderwijs	11	8	10	18
Oprichting van schoolsportverenigingen	3	0	3	4
Anders, namelijk	10	7	12	4
Wij hebben geen specifieke doelstellingen voor school en sport	14	21	12	14
Weet niet, niet van toepassing	2	4	2	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

6.3 Inzet buurtsportcoaches

Volgens de laatste Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties (Van Stam & Heijnen, 2020) nemen 350 van de 355 Nederlandse gemeenten (99%) deel aan de BRC, van waaruit buurtsportcoaches en cultuurcoaches worden aangesteld. Op 1 september 2020 waren 6.012 personen (in totaal 3.468 fte) werkzaam als buurtsportcoach, combinatiefunctionaris of cultuurcoach. Zij hebben als doel om alle Nederlanders te motiveren een leven lang te sporten, te bewegen en culturele activiteiten te beoefenen. Dit doen zij door lokale verbindingen tot stand te brengen en uit te bouwen tussen verschillende sectoren en sport- en cultuuraanbieders duurzaam te versterken. Het gaat om taken als verenigingsondersteuning, ontwikkeling van sportaanbod in zorginstellingen, buurtbewoners samen aan het bewegen krijgen of lessen op scholen verzorgen.

Buurtsportcoaches richten zich met name op kinderen (89%), jongeren (80%), ouderen (79%) en personen met een beperking (72%). Maar ook mensen met overgewicht (64%), inactieven (54%), buurtbewoners (61%), mensen met een lage sociaaleconomische status (59%) en personen met een migratieachtergrond en vluchtelingen (42%) behoren tot de doelgroepen waar buurtsportcoaches zich vaak op richten. Dat komt in belangrijke mate overeen met de doelgroepen waar het gemeentelijk sportbeleid zich op richt (zie figuur 6.2). Buurtsportcoaches geven in belangrijke mate uitvoering aan het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid. In paragraaf 3.4 is al het nodige gezegd over de wijze waarop de inzet van buurtsportcoaches in de gemeente is georganiseerd.

6.4 Conclusie

Net als in 2016 gaat de meeste aandacht van gemeenten uit naar de doelgroepen jeugd, ouderen en mensen met een beperking. We zien ten opzichte van vijf jaar geleden wel een toename in de aandacht voor volwassenen en mensen met een laag inkomen. Bij de ondersteuning en versterking van sportaanbieders richten de gemeenten zich traditioneel tot de sportverenigingen. Slechts een hele kleine minderheid heeft ook de ondernemende sportaanbieders op het oog. En dat terwijl vanuit het perspectief van het bevorderen van de gezondheid (en gezonde leefstijl), een doel dat 90 procent van de gemeenten zegt na te streven, met name sportscholen en fitnesscentra voor gemeenten interessante partners kunnen zijn. Uit onderzoek onder ondernemende sportaanbieders (Reitsma & Lucassen, 2020) blijkt dat daar van hun kant ook interesse voor is. Ruim drie kwart van hen staat open voor maatschappelijk ondernemerschap en zou dus partner kunnen zijn voor het lokale sportbeleid.

7. Beleid voor sport- en beweegvoorzieningen⁹

Sportaccommodaties (en de openbare ruimte) zijn lokaal gezien de basis om sporten mogelijk te maken en zijn onlosmakelijk verbonden met sport en bewegen, sportorganisaties en gemeentelijk beleid. Het grootste gedeelte van het gemeentelijk sportbudget gaat naar sportaccommodaties (Van den Dool & Van Eldert, 2021). Dit maakt sportaccommodaties een van de belangrijkste beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om de doelen van het sportbeleid te realiseren.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het beleid voor sport- en beweegvoorzieningen van gemeenten en geven we inzicht in de speerpunten en doelstellingen van het beleid. In de afgelopen jaren is de beleidsmatige aandacht voor de openbare ruimte in relatie tot het sportbeleid toegenomen. Door de intrede van de Omgevingswet zal deze aandacht verder toenemen. Daarom is er aan het eind van dit hoofdstuk aandacht voor de doelstellingen van gemeenten voor sport en bewegen in de openbare ruimte en de participatie van sportbelanghebbenden bij het opstellen van de omgevingsvisie.

7.1 Speerpunten

In het sportaccommodatiebeleid van gemeenten gaat het momenteel in de eerste plaats om het thema verduurzaming: 61 procent van de gemeenten noemt verduurzaming als een van de belangrijkste thema's binnen het gemeentelijk sportaccommodatiebeleid (tabel 7.1). Met name bij grotere (83%) en middelgrote gemeenten (63%) staat dit thema bovenaan. In kleine gemeenten speelt het nog aanzienlijk minder (36%). Onder verduurzaming kunnen tal van beleidsmaatregelen vallen die de duurzaamheid van sportaccommodaties kunnen bevorderen, zoals het plaatsen van ledverlichting, CO₂-neutraal bouwen, energiebesparing of minder gewasbeschermingsmiddelen. De bouw of verbouw van duurzame sportaccommodaties kan zorgen voor een besparing op de energie- en onderhoudslasten. In 2016 benoemde minder dan de helft (48%) van de gemeenten verduurzaming als belangrijk thema in het sportaccommodatiebeleid. Een verklaring voor de toegenomen aandacht is de ondertekening van het Klimaatakkoord en daaruit volgende Routekaart Verduurzaming Sport.

Een ander veelgenoemd speerpunt is multifunctionaliteit en medegebruik van gemeentelijke sportaccommodaties (52%), waar onder andere de ontwikkeling naar open sportparken en het optimaliseren van het gebruik van binnensportaccommodaties door zowel sport als onderwijs onder vallen. Dit was vier jaar geleden ook al een belangrijk speerpunt (55%). Ook capaciteitsvraagstukken (49%), beheer en onderhoud (46%) en de SPUK Sport (46%) worden door bijna de helft van de gemeenten als belangrijk thema benoemd (tabel 7.1). Bovenstaande thema's komen grotendeels overeen met de belangrijkste ambities die gemeenten in hun collegeprogramma's (2018-2022) hebben vastgesteld (Hoekman & Reitsma, 2018), te weten: bezetting (optimale configuratie en multifunctioneel gebruik), exploitatie- en beheervormen, toegankelijkheid en verduurzaming.

Bij grotere gemeenten zijn naast verduurzaming (83%) de capaciteitsvraagstukken (81%) en multifunctionaliteit en medegebruik (73%) veruit de belangrijke thema's in het sportaccommodatiebeleid. Vier jaar geleden behoorden capaciteitsvraagstukken (72%) en multifunctionaliteit (69%) in de grotere steden ook al tot de belangrijkste speerpunten, naast beheer en onderhoud (69%). Onder capaciteitsvraagstukken vallen onder andere clustering, schaalvergroting, nieuwbouw en sluiting van

⁹ Een deel van de uitkomsten van de Monitor Lokaal Sportbeleid 2020 in dit hoofdstuk is eerder gerapporteerd in het Jaarrapport Duurzame Sportinfrastructuur 2020 (Hoekman et al., 2020).

sportaccommodaties. In grote delen van Nederland zet de bevolkingsgroei de komende jaren door. Dit maakt het capaciteitsvraagstuk en multifunctionaliteit en medegebruik van accommodaties een belangrijk en actueel thema binnen groeiende gemeenten, waarbij voornamelijk in grotere gemeenten een toenemende druk op de beschikbare ruimte zal ontstaan. Ook de beweegvriendelijke omgeving (67%) en tarieven (60%) worden in grotere gemeenten relatief vaak als belangrijk thema benoemd. Daarentegen is in kleine gemeenten relatief vaak aandacht voor het verhuurbeleid en gebruikersovereenkomsten (43%). Dit zou kunnen duiden op de hervorming van eigendom, exploitatie en/of beheer van sportaccommodaties in kleine gemeenten en het heroverwegen van de taakstelling van de gemeente hierin of het verkennen van mogelijke kostenbesparingen.

Tabel 7.1 Belangrijkste speerpunten/thema's van het gemeentelijke sportaccommodatiebeleid, naar bevolkingsomvang, in 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Speerpunt/thema	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Verduurzaming	61	36	63	83
Multifunctionaliteit, medegebruik gemeentelijke sportaccommodaties	52	43	51	73
Capaciteitsvraagstukken	49	32	47	81
Beheer en onderhoud	46	50	46	42
SPUK Sport	46	38	47	56
Beweegvriendelijke omgeving	39	25	38	67
Tarieven	39	29	37	60
Verhuurbeleid, gebruiksovereenkomsten	31	43	28	31
Integrale kostprijsberekening	16	7	17	18
Kostenbesparing, efficiency	14	11	15	15
Positionering binnen maatschappelijk vastgoed	11	7	8	26
Wet Markt en Overheid	3	0	5	0
Deprivatisering	0	0	0	0
Geen actuele thema's in het sportaccommodatiebeleid	0	0	0	0
Anders	8	7	10	4
Weet niet	4	7	4	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Ten opzichte van 2016 is een belangrijke verschuiving te zien. Toen werd het thema beheer en onderhoud nog door de meeste gemeenten (73%) als belangrijk thema genoemd. Het gaat daarbij om vraagstukken als overdracht, verzelfstandiging, privatisering of de inrichting van een sportbedrijf. In 2020 is verduurzaming het meest genoemde speerpunt. In 2016 werd dit thema door 48 procent van de gemeenten als speerpunt genoemd, waarbij moet worden aangetekend dat de stijging vooral bij de middelgrote (51% in 2016; 63% in 2020) en grotere gemeenten (62% in 2016; 83% in 2020) valt waar te nemen. Bij de kleine gemeenten zien we nauwelijks verandering op dit thema: daar wordt beheer en onderhoud nog steeds het meest genoemd. Tot slot valt op dat, waar in 2016 nog 11 procent van de kleine gemeenten aangaf geen actuele thema's in het sportaccommodatiebeleid te hebben, in 2020 geen enkele gemeente dit heeft aangegeven. Het lijkt erop dat ten opzichte van vier jaar geleden ook bij de kleine gemeenten meer nieuwe onderwerpen met betrekking tot het accommodatiebeleid opkomen, als toevoegingen op bestaand beleid.

7.2 Doelstellingen

In het gemeentelijke sportbeleid hebben gemeenten ook verschillende doelstellingen geformuleerd over sportaccommodaties. In overeenstemming met de speerpunten die het vaakst als belangrijk zijn benoemd door gemeenten, geeft ook meer dan de helft van de gemeenten aan multifunctionaliteit en meervoudig gebruik van sportaccommodaties te stimuleren (tabel 7.2). Bijna de helft van de gemeenten stelt zich tot doel om te komen tot goede toegankelijke sportaccommodaties (49%), voldoende capaciteit (45%) en een verbeterde bezettingsgraad van de sportaccommodaties (43%). Met name grotere gemeenten streven naar voldoende capaciteit (80%) en toegankelijke accommodaties (71%). Dit sluit aan bij het hoge percentage grotere gemeenten dat capaciteitsvraagstukken noemde als belangrijk thema in het sportaccommodatiebeleid. Vergelijken we de doelstellingen die gemeenten in 2020 hadden voor sportaccommodaties met die in 2016, dan valt voornamelijk op dat meer gemeenten goede toegankelijkheid noemen in 2020 (49%) dan in 2016 het geval was (40%).

Over het algemeen geldt dat grotere gemeenten meer doelstellingen voor sportaccommodaties in het sportbeleid hebben dan kleine gemeenten. Dit bleek in 2016 ook het geval te zijn. Voor de kleine en middelgrote gemeenten geldt dat respectievelijk 7 procent en 11 procent heeft aangegeven geen doelstellingen in het gemeentelijk sportbeleid te hebben voor sportaccommodaties. In 2016 gaf zelfs 20 procent van de kleine gemeenten aan geen doelstellingen te hebben voor sportaccommodaties.

Tabel 7.2 Doelstellingen voor sportaccommodaties in het gemeentelijke sportbeleid, naar bevolkingsomvang, in 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doelstelling	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
Multifunctionaliteit, meervoudig gebruik stimuleren	54	39	54	76
Goede toegankelijkheid (aanpassingen voor mensen met een beperking, straatverlichting)	49	36	48	71
Voldoende capaciteit	45	11	48	80
Verbetering bezettingsgraad van sportaccommodaties	43	22	46	59
Goede betaalbaarheid	36	29	32	68
Goede bereikbaarheid (te voet, per (brom)fiets, auto, openbaar vervoer en voor ambulances)	31	32	26	53
Energieneutrale sportaccommodaties/realiseren doelstellingen van routekaart verduurzaming sport	27	26	23	45
Kwaliteitsverbetering (bijv. voldoen aan NOC*NSF-normering, veiligheid, hygiëne)	17	11	18	23
Verbetering dekkingsgraad van sportaccommodaties (deel van kosten dat wordt terugverdiend)	17	7	19	23
Verbetering tevredenheid van gebruikers	16	7	12	44
Vereenvoudiging wet- en regelgeving voor sportaanbieders	3	0	4	4
Geen doelstellingen voor sportaccommodaties	9	10	11	0
Anders	10	7	11	5
Weet niet	7	14	5	5

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

7.3 Openbare ruimte

De afgelopen jaren is in Nederland een sterke toename te zien van de populariteit van sporttakken die gebruikmaken van de openbare ruimte. De groeiende wens van sporters en bewegers van meer flexibiliteit

en keuzevrijheid uit zich in sporten zonder abonnement of lidmaatschap, waarbij geen of minder gebruik wordt gemaakt van formele sportaccommodaties (Van den Dool, 2019; Van der Poel et al., 2018).

Dit heeft ertoe toe geleid dat ook in beleid de aandacht groeit voor sporten en bewegen in de openbare ruimte en de beweegvriendelijke omgeving. Uit de analyse van de collegeprogramma's 2018-2022 (Hoekman & Reitsma, 2018) bleek al dat gemeenten vaak de ambitie benoemen om bij het (her)inrichten van een bepaalde locatie, of bij de inrichting van de openbare ruimte in het algemeen, rekening te houden met sport en bewegen. In de collegeprogramma's kwam onder andere naar voren dat gemeenten sportverenigingen willen betrekken bij de inrichtingsplannen of zorg willen dragen voor beschikbare sport- en beweegmogelijkheden in elke wijk. Bijvoorbeeld door het plaatsen van fitnessstoestellen of andere fysieke aanpassingen in de openbare ruimte die uitnodigen tot sport en bewegen. Uit de analyse van de collegeprogramma's bleek ook dat nog niet alle gemeenten specifieke aandacht voor sport in de openbare ruimte hebben. In het rapport 'Gevolgen van de coronacrisis voor het gemeentelijk sportbeleid' (Heijnen & Hoekman, 2020) kwam naar voren dat meerdere gemeenten aangaven dat het belang van sport en bewegen in de openbare ruimte tijdens de coronacrisis groter is geworden. De behoefte van inwoners om te sporten en bewegen in de openbare ruimte is toegenomen, en er zijn meer sportaanbieders die activiteiten zijn gaan aanbieden in de openbare ruimte.

De groeiende aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte zien we bevestigd in de uitkomsten van deze monitor (tabel 7.3). De inrichting van een beweegvriendelijkere omgeving wordt door twee derde (67%) van de gemeenten benoemd als doelstelling van het sportbeleid. Daarnaast geeft ruim de helft van de gemeenten (55%) aan dat het creëren van goede openbare voorzieningen voor sportieve recreatie een doelstelling is. Slechts een klein deel van de gemeenten (8%) heeft geen specifieke doelstellingen voor sport en bewegen in de openbare ruimte. Grotere gemeenten geven vaker aan doelstellingen te hebben voor sport en bewegen in de openbare ruimte dan middelgrote en kleine gemeenten. Zij hebben dan ook vaker meerdere doelstellingen geformuleerd in het gemeentelijk sportbeleid (niet in tabel).

Tabel 7.3 Doelstellingen uit het gemeentelijke sportbeleid voor sport in de openbare ruimte (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Doelstelling	Percentage
Inrichting van een beweegvriendelijkere omgeving	67
Goede openbare voorzieningen voor sportieve recreatie, zoals wandel-, hardloop-, fiets-, ruiter-, skeeler-, kano-, schaats-, en vaarroutes	55
Sport- en speelmogelijkheden bij gebiedsontwikkeling meenemen	43
Toegankelijkheid en bereikbaarheid van openbare ruimte en buitengebied vergroten	35
Sport en sportieve recreatie betrekken bij maken bestemmingsplannen	27
Schoolpleinen openstellen voor de buurt	23
Aanleg Cruyff Courts, Krajicek Playgrounds of soortgelijke voorzieningen	13
Meer sportevenementen in de openbare ruimte	11
Wij hebben geen doelstellingen voor sport en bewegen in de openbare ruimte	8
Weet niet, niet van toepassing	9
Anders, namelijk	3

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

Uit een inhoudelijke analyse van 25 gepubliceerde omgevingsvisies (Stevens et al., 2020) komt naar voren dat er, wanneer sportambtenaren betrokken zijn bij de planvorming van de lokale omgevingsvisie, twee keer zo vaak woorden gerelateerd aan het thema sport en bewegen voorkomen in de lokale

omgevingsvisies. Participatie van sportbelanghebbenden lijkt dus te lonen en biedt kansen voor sportambtenaren om de beweegvriendelijke omgeving een groter onderdeel te maken van lokale planvorming.

Gemeenten hebben in de monitor aangegeven dat belanghebbenden uit de sport voornamelijk betrokken zijn bij het opstellen van de omgevingsvisie via raadpleging (22%) en dat ze hebben kunnen adviseren (22%). In 9 procent van de gemeenten zijn personen of organisaties vanuit de sport helemaal niet betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisie (tabel 7.4).

Tabel 7.4 Mate waarin personen of organisaties vanuit de sport betrokken zijn bij het opstellen van de omgevingsvisie (in procenten, n=144)

Betrokkenheid	Percentage
Waren initiatiefnemers	0
Konden meebeslissen	3
Hebben geadviseerd (konden vanaf begin meedenken en ideeën aandragen)	22
Zijn geraadpleegd (konden hun mening geven over de omgevingsvisie)	22
Zijn geïnformeerd	16
Niet betrokken	9
Weet niet, niet van toepassing	19
Anders	7

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

7.4 Conclusie

In het beleid voor sportaccommodaties van gemeenten is een verschuiving te zien in de belangrijkste thema's ten opzichte van 2016. Met name het thema verduurzaming is bij meer gemeenten op de agenda komen te staan. Ook multifunctionaliteit en medegebruik van gemeentelijke sportaccommodaties, capaciteitsvraagstukken en thema's als beheer en onderhoud (waar onder andere privatisering en verzelfstandiging onder vallen) en de SPUK Sport staan in 2020 hoog op de agenda in het accommodatiebeleid. De doelstellingen die gemeenten geformuleerd hebben over sportaccommodaties sluiten dan ook grotendeels aan bij de belangrijkste thema's in het sportaccommodatiebeleid. Dat het thema verduurzaming bij meer gemeenten op de agenda is komen te staan, valt in lijn met de toegenomen aandacht op lokaal niveau voor het verduurzamen van sportaccommodaties in de afgelopen jaren. Daarbij wordt ook steeds meer samengewerkt met regionale en landelijke partijen.

De aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte wordt de afgelopen jaren ook steeds groter. Deze aandacht is als gevolg van de coronacrisis wellicht nog meer toegenomen. Gemeenten hebben in hun gemeentelijke sportbeleid verschillende doelstellingen geformuleerd over sport en bewegen in de openbare ruimte, voornamelijk over de inrichting van een beweegvriendelijkere omgeving en het voorzien in goede openbare voorzieningen voor sportieve recreatie. Tot slot wordt in een deel van de gemeenten die bezig of klaar zijn met het opstellen van de omgevingsvisie de sport hierbij betrokken. Tot nu toe worden personen en organisaties uit de sport voornamelijk betrokken door raadpleging en advisering en zelden in een rol waarin ze kunnen meebeslissen of initiatiefnemer zijn.

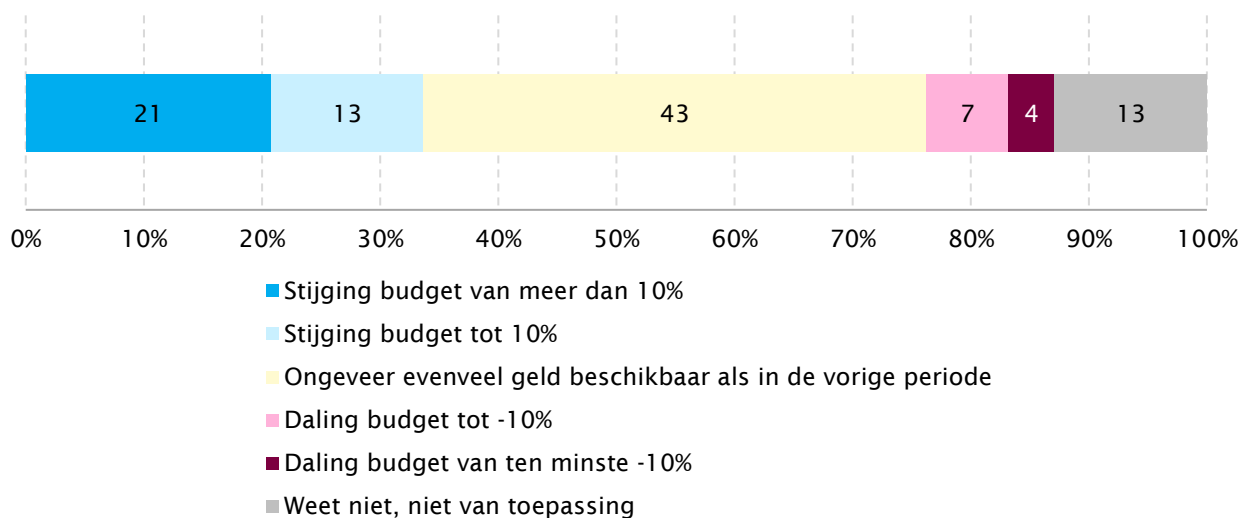
8. Financieel kader

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het financiële kader van het sportbeleid. De nadruk ligt op de (ervaren) ontwikkeling in het sportbudget, de mate waarin wordt afgeweken van de financiële begrote inzet op sport en de verwachting met betrekking tot substantiële aanpassingen van de begrote inzet voor sport. Deze ontwikkelingen worden voornamelijk bekeken vanuit het perspectief van de gemeenteambtenaren en vergeleken met de uitkomsten uit 2016. Waar mogelijk zijn de uitkomsten vergeleken met de ontwikkelingen in sportuitgaven van gemeenten op basis van de lv3-staten¹⁰. Tot slot wordt kort ingegaan op de financiering van nieuwbouw en onderhoud, het tariefstel bij de exploitatie en verhuur van sportaccommodaties en de SPUK Sport.

8.1 Ontwikkeling sportbudget

Uit de Monitor Lokaal Sportbeleid 2020 blijkt dat 43 procent van de gemeenten in de huidige collegeperiode (2018-2022) ongeveer evenveel geld beschikbaar heeft voor sport en bewegen als in de vorige periode (2014-2018). 34 procent van de gemeenten geeft aan meer geld beschikbaar te hebben, terwijl 11 procent minder geld beschikbaar heeft (figuur 8.1). Ten opzichte van de monitor in 2016 is er een verschuiving in de cijfers te zien. In 2016 gaf 22 procent van de gemeenten aan in de huidige collegeperiode (2014-2018) meer geld beschikbaar te hebben dan in de vorige collegeperiode (2010-2014), terwijl 29 procent aangaf dat ze minder te besteden hadden.

Figuur 8.1 Beschikbaarheid geld voor sport en bewegen in de huidige collegeperiode (2018-2022) ten opzichte van de vorige collegeperiode (2014-2018) (in procenten, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

¹⁰ Gemeenten en andere overheden, zoals provincies en waterschappen, zijn verplicht om hun uitgaven en inkomsten te verantwoorden. Zij vullen daartoe een gestandaardiseerd formulier in. Het Centraal Bureau van de Statistiek verzamelt deze gegevens en stelt deze aan derden ter beschikking voor analyses. De gegevens staan bekend als lv3-data (Informatie voor derden) (Van den Dool & Van Eldert, 2021).

De totale sportuitgaven lijken dus te stijgen ten opzichte van de vorige collegeperiode, terwijl in de monitor van 2016 een lichte daling was waar te nemen ten opzichte van de collegeperiode 2010-2014. Uit de gegevens op basis van de lv3-staten (Informatie voor Derden), waarin de uitgaven van gemeenten worden geregistreerd, bleek toen ook dat er tussen 2014 en 2015 een lichte daling te zien was in de sportuitgaven. Er was toen nog geen zicht op of de start van de collegeperiode 2014-2018 daadwerkelijk een periode had ingeleid van afnemende sportbudgetten bij gemeenten of dat er sprake was van een eenmalige daling. Sinds 2017 is de begroting anders georganiseerd, wat vergelijkingen met eerdere jaren op basis van de lv3-staten lastig maakt.

Kijken we naar de meest recente gegevens op basis van de lv3-staten, dan zien we een soortgelijk beeld als de ervaren ontwikkeling door de gemeenteambtenaren in figuur 8.1. De totale nettosportuitgaven in 2019 laten een lichte stijging zien ten opzichte van de netto-uitgaven in 2018. De netto-uitgaven aan sport zijn in 2019 met 2,8 procent gegroeid in vergelijking met 2018. Dit komt ook vrijwel overeen met de inflatie over deze periode (Van den Dool & Van Eldert, 2021).

8.2 Begroting en realisatie

Zes op de tien gemeenten geven aan dat in het afgelopen kalenderjaar (2019) of het lopende kalenderjaar (2020) niet afgeweken is van de begrote financiële inzet op sport (tabel 8.1). In 2016 gaf nog drie kwart van de gemeenten aan niet te zijn afgeweken van de begrote financiële inzet op sport. In de monitor van 2020 geeft van de grotere gemeenten circa drie kwart aan dat er evenveel aan sport is uitgegeven als begroot. In de kleine en middelgrote gemeenten is in bijna 20 procent van de gemeenten meer uitgegeven dan begroot. In 2016 was dat maar 4 procent van de kleine en 19 procent van de middelgrote gemeenten.

Tabel 8.1 Afwijking van begrote financiële inzet op sport in het afgelopen of lopende kalenderjaar (2019 of 2020) naar bevolkingsomvang (in procenten, n=144)

	Bevolkingsomvang			
	Totaal	Klein	Middelgroot	Groter
Evenveel uitgegeven aan sport als begroot	61	60	59	74
Meer uitgegeven aan sport dan begroot	18	18	20	9
Minder uitgegeven aan sport dan begroot	11	7	12	13
Weet niet, niet van toepassing	10	14	10	4

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

De voornaamste reden die is aangegeven om af te wijken van de begroting bestaat uit de maatregelen die genomen zijn om verenigingen, evenementen en/of accommodaties te compenseren voor de verliezen als gevolg van de coronacrisis (tabel 8.2). Daarnaast heeft een vierde van de gemeenten die hebben aangegeven afgeweken te hebben van de begroting, te maken gehad met onvoorziene uitgaven als gevolg van groot onderhoud. De antwoorden in de categorie 'anders, namelijk' zijn divers: bezuinigingen, uitstel van uitvoering, minder activiteiten/bijeenkomsten/ondersteuning, investeringen en nieuwbouw van sportaccommodaties (niet in tabel).

Tabel 8.2 Redenen dat is afgeweken van de begrote financiële inzet op sport in 2019 of 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=59)

Reden	Percentage
Maatregelen om verenigingen/evenementen/accommodaties te compenseren voor verliezen als gevolg van de coronacrisis	44
Onvoorziene uitgaven groot onderhoud	26
Onderbesteding/overbesteding van subsidies	19
Onvoorziene uitbreiding van sportaccommodaties	14
Afwaardering van gebouwen	0
Anders, namelijk	36

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

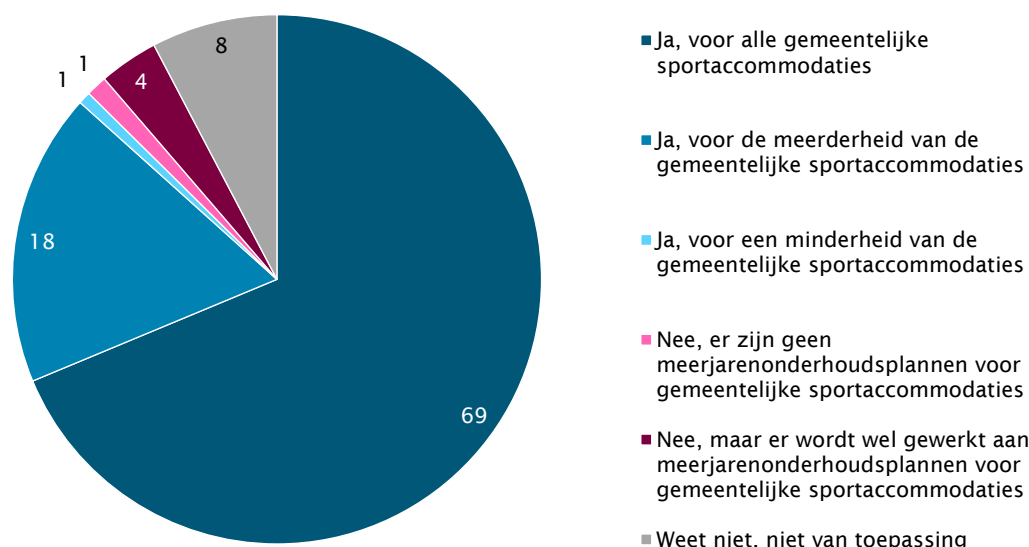
Tot slot geeft ruim de helft van de gemeenten (53%) aan dat ze geen substantiële aanpassing van de begrote inzet op sport verwachten. 20 procent van de gemeenten verwacht een grote aanpassing vanwege onvoorziene uitgaven of andere ontwikkeling. In deze categorie wordt voornamelijk benoemd dat een grote aanpassing verwacht wordt door de bezuinigingen op sport (voor de begroting van 2021), die in de meeste gevallen dus voorzien zijn door gemeenten, en dat er plannen zijn voor renovatie of nieuwbouw van sportaccommodaties.

8.3 Onderhoud en financiering

Nieuwbouw en onderhoud

In 2020 had een groot deel van de gemeenten (69%) een meerjarenonderhoudsplan voor al haar sportaccommodaties (figuur 8.2). Dit is gelijk aan 2016. Daarnaast heeft 18 procent van de gemeenten een meerjarenonderhoudsplan voor de meerderheid van de gemeentelijke sportaccommodaties. Slechts 1 procent geeft aan geen meerjarenonderhoudsplan voor de gemeentelijke sportaccommodaties te hebben en daar ook niet aan te werken. In 2016 was dit 5 procent.

Figuur 8.2 Aanwezigheid van meerjarenonderhoudsplan voor gemeentelijke sportaccommodaties in 2020 (in procenten, n=144)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Dat een aanzienlijk deel van de gemeenten werkt met meerjarenonderhoudsplannen voor de gemeentelijke sportaccommodaties is ook terug te zien in de wijze waarop nieuwbouw en/of groot onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodaties wordt gefinancierd (tabel 8.3). Nieuwbouw wordt bij bijna de helft van de gemeenten (47%) uit de gemeentebegroting gefinancierd op basis van een meerjareninvesteringsplan. Groot onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodaties financiert bijna drie vierde (73%) van de gemeenten vanuit de gemeentebegroting op basis van een meerjarenonderhoudsplan. Het aandeel gemeenten dat nieuwbouw en groot onderhoud financiert vanuit de gemeentebegroting op basis van een meerjarenplan lag in 2016 iets hoger, respectievelijk 51 en 83 procent (niet in tabel). Bijna een vierde van de gemeenten (23%) geeft aan geen vaste manier van financieren te hebben voor nieuwbouw, waarbij dit verschilt per (type) accommodatie. In een deel van de gemeenten (16%) wordt groot onderhoud gefinancierd op basis van reserveringen (tabel 8.3).

Tabel 8.3 Wijze van financiering nieuwbouw en groot onderhoud van gemeentelijke sportaccommodaties in 2020 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Financiering	Nieuwbouw	Groot onderhoud
Vanuit de begroting van de gemeente, op basis van een meerjarenplan	47	73
Geen vaste manier van financieren (wisselt per accommodatie)	23	8
Op basis van reserveringen	9	16
Met een (vaste) combinatie van bijdragen van gemeente, vereniging en financier (zoals een een-derde-regeling)	9	*
Met behulp van leningen	7	1
Op basis van meevallers, ad hoc	3	2
Anders, namelijk	7	7
Weet niet, niet van toepassing	18	8

*Bij groot onderhoud was dit geen antwoordmogelijkheid.

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

Tariefstelsel

Tarieven zijn een belangrijk thema in het gemeentelijke sportaccommodatiebeleid en een belangrijk instrument om uitwerking te geven aan de doelen van het sportbeleid. Een groot deel van de sportuitgaven betreft namelijk de indirecte subsidie voor sportorganisaties en sporters via de niet-kostendekkende tarieven van sportaccommodaties.

De tarieven die gemeenten hanteren bij de verhuur of exploitatie van sportaccommodaties zijn voor een groot deel gebaseerd op historische ontwikkelingen (tabel 8.4). Ongeveer een vijfde van de gemeenten voert, voor alle typen sportaccommodaties, kostprijsberekeningen uit. Tot slot werd benoemd dat gemeenten tarievidifferentiatie hanteren, waarbij sommige partijen (bv. commerciële huurders en verenigingen buiten de gemeente) betalen op basis van de kostprijs en andere partijen (bv. verenigingen binnen de gemeente) tegen een maatschappelijk tarief dat bepaald wordt door de gemeente. Een aantal gemeenten gaf aan de tarieven te baseren op het landelijke of regionale gemiddelde, op een benchmark of op het aantal mensen dat op een accommodatie kan sporten.

Tabel 8.4 Grondslag huidige tariefstelsel bij verhuur/exploitatie van gemeentelijke binnensport- en buitensportaccommodaties en zwembaden in 2020 (in procenten, n=144)

Grondslag	Binnensport-	Buitensport-	Zwembaden
	accommodaties	accommodaties	
Historisch gegroeid	51	48	32
Kostprijsberekeningen	21	21	19
Gemeente betaalt een gelijk aandeel van de kosten per sporttak	1	3	1
Gemeente betaalt een vast aandeel van de kosten per sporter	1	1	0
Vereniging betaalt een vaste vergoeding per sportend lid	1	1	0
Weet niet, niet van toepassing	14	16	37
Anders, namelijk	10	10	11

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Monitor Lokaal Sportbeleid, 2020.

Van de gemeenten gaf 2 procent aan dat het tariefstelsel recent is gewijzigd (niet in tabel). In 37 procent van de gemeenten was het tariefstelsel in de afgelopen twaalf maanden onderwerp van discussie. De gemeenten gaven hier uiteenlopende redenen voor. De volgende vijf punten werden vaak benoemd als reden: het ervaren van ongelijkheid en verenigingen gelijk willen behandelen, het niet kostendekkend zijn van de tarieven, nieuw (subsidie)beleid, bezuinigingen en dat de tarieven een doorlopend vraagstuk zijn en ook door verenigingen, huurders en sportaanbieders op de agenda gezet worden.

SPUK Sport

In 2020 hebben 354 gemeenten een aanvraag ingediend voor in totaal ruim 238 miljoen euro. Aangezien het beschikbare budget was vastgesteld op 188 miljoen euro, is dit bedrag uiteindelijk naar rato uitgekeerd aan de gemeenten (DUS-I, 2021). In de vragenlijst gaf 26 procent van de gemeenten aan dat deze uitkering in (hele) grote mate heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van het gemeentelijk sportbeleid. Volgens 22 procent van de respondenten heeft deze in zijn geheel niet bijgedragen. Voornamelijk in kleine gemeenten lijkt de SPUK Sport niet of in mindere mate bijgedragen te hebben aan het behalen van de doelstellingen dan in de middelgrote en grotere gemeenten (tabel 8.5).

Tabel 8.5 Mate waarin de SPUK Sport heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van het gemeentelijk sportbeleid, naar bevolkingsomvang, in 2020 (in procenten, n=144)

	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
In hele grote mate	5	7	5	4
In grote mate	21	14	21	28
Neutraal	44	51	42	45
In kleine mate	6	0	9	4
In hele kleine mate	1	4	1	0
Niet	22	25	23	18

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

Net als in 2020 werd ook in 2019 het beschikbare budget overvraagd door gemeenten. In 2019 betekende dit dat uiteindelijk naar rato 81 procent van het aangevraagde budget is uitgekeerd aan gemeenten (DUS-I, 2020). Het verdelen van de uitkering naar rato heeft volgens 12 procent van de gemeenten in (hele) grote mate invloed gehad op de uitvoering van het sportbeleid. 43 procent van de gemeenten geeft aan dat het in (hele) kleine mate of geen invloed heeft gehad op de uitvoering van het sportbeleid. Voornamelijk de grotere gemeenten geven aan dat het verdelen naar rato in (hele) grote mate invloed heeft gehad op de uitvoering van het beleid (22%) (tabel 8.6).

Tabel 8.6 Mate waarin het naar rato verdelen van de uitkering van de SPUK Sport invloed heeft gehad op de uitvoering van het sportbeleid in 2019, naar bevolkingsomvang (in procenten, n=144)

	Totaal	Bevolkingsomvang		
		Klein	Middelgroot	Groter
In hele grote mate	1	0	1	5
In grote mate	11	3	13	17
Neutraal	44	50	41	50
In kleine mate	19	14	22	10
In hele kleine mate	1	0	1	4
Niet	23	32	22	13

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

Het gevolg van het naar rato verdelen van de uitkering van de SPUK Sport in 2019 blijkt voornamelijk te zijn dat de gemeente zelf geld bij heeft moeten leggen. 47 procent van de gemeenten geeft aan dat dit het geval is (tabel 8.7). Bij slechts een klein deel van de gemeenten heeft dit geleid tot verhoging van tarieven (7%) of bezuiniging op onderhoud en renovatie van bestaande sportaccommodaties (6%). Circa een vierde van de gemeenten geeft aan dat het geen substantiële gevolgen heeft gehad.

Tabel 8.7 Gevolgen van het naar rato verdelen van de uitkering voor de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid in 2019 (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk, n=144)

Gevolg	Percentage
Gemeente heeft zelf geld bijgelegd	47
Verhoging van tarieven	7
Bezuiniging op onderhoud en renovatie van bestaande sportaccommodaties	6
Bezuiniging op nieuwbouw accommodaties	3
Bezuiniging op subsidies aan verenigingen	2
Bezuiniging op inzet van buurtsportcoaches	0
Bezuiniging op sportstimuleringsprojecten	1
Bezuiniging op verenigingsondersteuning	1
Bezuiniging op omvang formatie sportbeleid en -uitvoering	1
Geen	43
Anders, namelijk	8

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2020.

8.4 Conclusie

Gemeenten ervaren in beperkte mate een stijging van het sportbudget in de huidige collegeperiode (2018-2022) in vergelijking met de vorige collegeperiode (2014-2018). De gegevens op basis van de lv3-staten laten ook een lichte stijging zien in de (netto)sportuitgaven van gemeenten tussen 2018 en 2019. Het merendeel van de (grotere) gemeenten heeft evenveel aan sport uitgegeven als er begroot was. Afwijkingen in de begroting zijn voornamelijk te 'wijten' aan de maatregelen die genomen moesten worden als gevolg van de coronacrisis. Andere afwijkingen van de begroting zijn voornamelijk 'positief', zoals extra uitgaven voor (onvoorzien) groot onderhoud en investeringen in nieuwbouw. In paragraaf 7.1 kwam al naar voren dat bezuinigingen en kostenbesparingen actuele thema's zijn binnen het sportbeleid. Bij 31 procent van de gemeenten zijn sportonderwerpen dan ook door de 'bezuinigingstaakstelling' de laatste jaren niet op de beleidsagenda gekomen, waar 14 procent aangaf dat kostenbesparing een belangrijk thema is in het accommodatiebeleid. Financiering van nieuwbouw en groot onderhoud vindt vooral plaats op basis van een meerjarenplan. Toch geeft ook een vierde van de gemeenten aan dat er geen vaste manier van financieren is voor nieuwbouw, en 16 procent van de gemeenten geeft aan dat voor groot onderhoud de wijze van financieren op basis van reserveringen gaat.

9. Slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk brengen we de onderzoeksuitkomsten in samenhang bijeen. We reflecteren hierbij op de positie van lokaal sportbeleid. Daarnaast is aandacht voor de verschillende fasen in het beleidsproces en hoe veranderingen daarin op elkaar ingrijpen. Ter illustratie: zijn veranderingen in de inhoud van het beleid bijvoorbeeld deels het gevolg van een andere totstandkoming van beleid? En hoe werken veranderingen in de rol en taakopvatting van gemeenten door in de vormgeving van de uitvoering van beleid? In dit slothoofdstuk bieden we meer duiding bij de in de vorige hoofdstukken beschreven ontwikkelingen en constanten in het sport- en beweegbeleid.

Onderdeel van groter geheel

We constateren dat landelijke ontwikkelingen het lokale sport- en beweegbeleid in meer of mindere mate hebben beïnvloed. Dit onderstreept dat het lokale sportbeleid vorm krijgt in een bredere context, waarbij ontwikkelingen binnen en buiten het gemeentehuis een rol spelen. Daarnaast hebben zowel ontwikkelingen binnen als buiten de sport invloed op de vormgeving van lokaal sportbeleid.

Ontwikkelingen op het gebied van beleid en wetgeving buiten de sport, zoals de Omgevingswet, het Klimaatakkoord en het Preventieakkoord, hebben een zichtbare uitwerking op de doelen en uitvoering van het sportbeleid. Daarnaast is de invloed van de coronamaatregelen te zien in onder meer de toegenomen aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte. Het thema verduurzaming van de sport- en beweegaccommodaties staat hoog op de agenda van gemeenten en sluit daarmee aan op het bredere Klimaatakkoord. De relatie met gezondheid en gezonde leefstijl was er al veel langer en heeft mede door de Omgevingswet en het Preventieakkoord verder aan importantie gewonnen. De verwachting is dat deze relatie onder invloed van de lokale preventieakkoorden, waar nu in veel plaatsen aan wordt gewerkt, verder versterkt zal worden.

De belangrijkste ontwikkeling van de laatste jaren binnen de sport zelf is, naast een regeling als SPUK, het Nationaal Sportakkoord. Op lokaal niveau is dit massaal opgepakt, getuige het grote aantal gemeenten waar een lokaal sportakkoord is afgesloten. De thema's van het Nationaal Sportakkoord zien we dan ook terugkomen in de thema's van het gemeentelijke sport- en beweegbeleid. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dit bij enkele thema's, zoals pedagogisch sportklimaat, meer geldt voor de grotere gemeenten dan voor middelgrote en kleine gemeenten. De aandacht voor lokale sportakkoorden heeft ook een uitwerking gehad op de rol van de gemeente bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Er is in toenemende mate sprake van coproductie, waarbij de ontwikkeling en uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van gemeente en maatschappelijke partners.

De mogelijkheden die vanuit sport gezien worden om aan te haken bij bredere ontwikkelingen binnen en buiten de sport, hebben ertoe geleid dat de rol van gemeenten op het terrein van sport in de afgelopen jaren groter is geworden. Dit wordt bevestigd door de toegenomen aandacht voor sport en bewegen in het collegeakkoord (2018-2022). Tevens spreken ambtenaren van een toegenomen politieke aandacht voor sport, die zichtbaar is in de rol van raad en college bij het agenderen van sportonderwerpen en in de expliciete vernoeming van sport in een wethoudersportefeuille.

Sport en bewegen als middel én als doel

Mede door de bredere ontwikkelingen die inwerken op het sportbeleid is een toenemende verwevenheid zichtbaar van het sportbeleid met andere beleidsterreinen. De afstemming met andere beleidsterreinen is ten opzichte van 2016 verder geïntensiveerd. Niet alleen met gezondheid, maar ook met het sociale domein, zoals armoedebeleid, sociale zekerheid en integratie. Dat zien we ook terug in de aandacht voor verschillende doelgroepen bij de uitvoering van het sportbeleid. Naast de doelgroepen waar het

sportbeleid zich van oudsher al op richtte, zoals jeugd en mensen met een beperking, zien we nu ook meer aandacht voor volwassenen en mensen met een laag inkomen.

Het lijkt er overigens niet op dat dit tot een eenzijdige vorm van ‘instrumentalisering’ van de sport leidt, waarbij het meeste accent ligt op buiten de sport gelegen maatschappelijke doelen. Slechts een kleine minderheid van de gemeenten (17%) geeft aan dat buiten de sport gelegen doelen het belangrijkste zijn. Volgens de meeste gemeenten (61%) zijn ‘sport als middel’ en ‘sport als doel’ van even groot belang. Daar staat tegenover dat niet alleen bij ‘sport als middel’ gezondheidsdoelen centraal staan, maar dat het ook bij ‘sport als doel’ in belangrijke mate gaat om mensen laten *bewegen*. Dit wijst erop dat het lokale sportbeleid verder opschuift naar sport- en *beweeg*beleid, om zo aan te kunnen haken op preventieakkoord, omgevingsvisies en bestaand politiek draagvlak voor bewegen en actieve leefstijl. De eerder geconstateerde ‘healthification’ van nationaal sportbeleid lijkt zich nu te manifesteren in het lokale beleid.

Dat is echter niet het hele verhaal. Zoals aangegeven is er op lokaal niveau ook veel aandacht voor andere maatschappelijke thema’s. Naast ‘healthification’ is er sprake van een bredere ‘vermaatschappelijking’ van het lokale sportbeleid. De ambitie van sportambtenaren is om van betekenis te zijn bij bredere maatschappelijke vraagstukken (sociale participatie en integratie), naast het bevorderen dat iedereen kan deelnemen aan sport. Hoe deze ontwikkeling zich doorzet en of de balans tussen sport als doel en sport als middel zal veranderen, laat een volgende monitor mogelijk zien. Doordat in deze monitor de vragen op dit punt zijn aangepast, kunnen we deze ontwikkeling nu beter volgen.

Co-creatie van beleid

Veel gemeenten geven aan dat het sportbeleid tot stand komt in samenwerking met lokale partners. Onder invloed van de sportakkoorden heeft de rol van gemeenten zich verder ontwikkeld tot die van coproducent en komt het lokale sportbeleid tot stand via een proces van co-creatie. Zowel binnen het gemeentehuis met andere afdelingen als buiten het gemeentehuis met betrokkenheid van lokale organisaties. De toegenomen samenwerking met andere organisaties bij de totstandkoming van beleid houdt overigens niet per se een kleinere rol van gemeenten in, zo blijkt uit deze monitor. De genoemde ontwikkelingen zorgen er met elkaar voor dat er lokaal meer aandacht komt voor sport en bewegen en dat de rol van gemeenten hierin groeiende is. Met name kleine gemeenten lijken baat te hebben bij de kaders van het sportakkoord om zo de rol van de gemeente op het gebied van sport te vergroten. De verwachting is dat hierbij de beschikbare subsidie om een sportformateur met specifieke expertise aan te stellen om samen met het veld tot beleidsontwikkeling te komen, belangrijk is geweest.

De uitdaging aan gemeenten bij de toegenomen co-creatie van beleid is om een eigen rol te definiëren die past bij de visie van de gemeente én bij het beleidsvraagstuk. Daarbij is het zaak op zoek te gaan naar een goede balans tussen enerzijds gemeentelijke bemoeienis en sturing en anderzijds ruimte bieden aan partners en initiatieven vanuit de samenleving. Ook bij een meer faciliterende rol moet de gemeente balanceren tussen ‘loslaten’ en ‘ondersteunen’. Daarbij moet zij zich steeds bewust zijn van de bijzondere (machts)positie die zij inneemt. Zo kunnen de eisen die de gemeente stelt aan een zorgvuldige verantwoording van bestede gelden een belemmering vormen voor een productieve inzet van maatschappelijke partners, burgers en sportverenigingen voor gemeenschappelijke opgaven. Het gegeven dat het sportbeleid steeds meer verbonden is met andere gemeentelijke beleidsterreinen is daarbij ook een factor van betekenis. Dat kan namelijk betekenen dat de bij het sportbeleid betrokken partijen te maken krijgen met verschillende (en soms tegenstrijdige) regels, doelstellingen, financieringsstromen en wettelijke kaders (Kromhout et al., 2020).

Verantwoordelijkheid

Al met al kunnen we constateren dat het sport- en bewegbeleid inmiddels een tamelijk stevige positie binnen de gemeente heeft verworven. De komst van een ‘Sportwet’, zoals de NLsportraad bepleit, kan zorgen voor een formele inbedding van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van sport.

Vooralsnog lijkt het ontbreken van een sportwet gemeenten niet in de weg te zitten bij de inzet op sport. De uitkomsten wijzen erop dat de aandacht voor sport toeneemt. Het heeft er alle schijn van dat de meeste gemeenten sport en bewegen dan wel niet formeel, maar feitelijk wel al als een ‘publieke voorziening’ beschouwen. Zo is de gemeente nog steeds een belangrijke partij voor de realisatie en exploitatie van sportaccommodaties, ondanks de verdergaande verzelfstandiging en privatisering van sportaccommodaties. En ook de aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte is alleen maar toegenomen en lijkt voorlopig ook niet meer weg te gaan. Daarnaast hebben de steunpakketten naar aanleiding van de coronamaatregelen, die ook beschikbaar waren voor gebruikers of exploitanten van sportaccommodaties, laten zien dat de overheid zich tot op zekere hoogte verantwoordelijk voelt voor het in stand houden van de sportinfrastructuur in Nederland. Wel tekent zich daarbij een duidelijkere scheiding van beleid en uitvoering af, waarbij uitvoering vaker extern is belegd. Dit geldt niet alleen voor beheer en exploitatie van sportaccommodaties. Ook de aanstelling van buurtsportcoaches en de uitvoering van sportstimulering zijn in grote mate belegd bij op afstand geplaatste sportbedrijven of sportserviceorganisaties.

In welke mate gemeenten de komende jaren meer of minder verantwoordelijkheid gaan nemen op het gebied van sport, zal afhangen van de financiële mogelijkheden en de mate waarin gemeenten erin slagen intern verbindingen te maken met andere beleidsterreinen (omgevingsvisie, klimaatakkoord, preventieakkoord, enz.). In dit perspectief is het interessant om te bezien wat de uitwerking van corona is op de sportbudgetten in 2021 en 2022. Daarnaast zullen we bij de analyse van collegeprogramma’s in 2022 specifiek aandacht hebben voor de wijze waarop intern verbindingen met sport worden gelegd. Uiteraard zal ook de discussie over de Sportwet op de voet worden gevolgd, want wanneer deze wettelijke inkadering er komt, heeft dit onmiskenbaar een invloed op de te nemen verantwoordelijkheid door gemeenten op het terrein van sport.

Constanten

Naast deze ontwikkelingen zien we een aantal zaken die niet of nauwelijks zijn veranderd tussen 2016 en 2020. Zo richten verreweg de meeste gemeenten zich op de versterking van sportverenigingen en niet op ondernemende sportaanbieders. Mogelijk gaat dit onder invloed van de lokale sportakkoorden veranderen, maar daarvoor zijn vooralsnog weinig tekenen. Het is zeker aan te bevelen om naast de sportverenigingen ook aandacht te besteden aan de mogelijkheden die ondernemende sportaanbieders bieden om specifieke doelgroepen in beweging te krijgen. Verder zijn het grotendeels dezelfde groepen die aandacht krijgen binnen het sportstimuleringsbeleid. Wel is wat meer aandacht voor volwassenen en mensen met een laag inkomen. De geconstateerde stabiliteit in beleid is ook deels toe te schrijven aan de looptijd van sportnota’s. Bijna de helft van de aanwezige sportnota’s dateert nog van voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Dat roept soms de vraag op hoe vernieuwend het lokale sport- en bewegbeleid is.

Tot slot

Er is een groeiend draagvlak voor de betekenis van sport binnen en buiten het gemeentehuis en daarmee ook een grotere rol voor sport en bewegen in het lokale beleid. Met de totstandkoming van lokale sportakkoorden in co-creatie met maatschappelijke partners is sprake van een meer naar buiten gerichte beleidsontwikkeling. Bij deze beleidsontwikkeling is enerzijds de invloed van landelijke ontwikkelingen en regelingen zichtbaar en anderzijds de relatief ongewijzigde focus in beleidsactiviteiten op sportaccommodaties en sportstimulering. Gemeenten richten zich veelal op ‘sport als doel’ én op ‘sport als middel’.

Wel hebben gemeenten, net als in 2016, moeite om aan te tonen dat met het gevoerde beleid de doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De beperkte aandacht voor monitoring en evaluatie is hier vermoedelijk debet aan. Bij de sportambtenaren is de overtuiging er wel dat sport en bewegen impact heeft op met name de volksgezondheid, sociale participatie en integratie. Gelet op het groeiende draagvlak voor de betekenis van sport en de toegenomen politieke aandacht voor sport en bewegen, staan ze hier niet alleen in. Hiermee lijkt er momentum te zijn om sport en bewegen steviger te verankeren en in te bedden op lokaal niveau. Wel is het raadzaam om daarbij meer aandacht te besteden aan monitoring en evaluatie om vast te stellen onder welke omstandigheden sportinterventies betekenisvol zijn voor andere beleidsterreinen.

Literatuur

- Bannink, D., Bosselaar, H., & Trommel, W. (ed). (2013). *Crafting Local Welfare Landscapes*. Eleven International Publishing.
- CBS. (n.d.). *Regionale Kerncijfers Nederland (2000-2018)*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. Retrieved October 6, 2020, from <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1605017837191>
- DUS-I. (2021). *Infographic Resultaten Specifieke Uitkeringen Sport*. file:///C:/Users/AdHoogendam/Downloads/Infographic+Specifieke+Uitkering+Sport.pdf
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., & Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*. Instituut voor Publiek en Politiek.
- Heijnen, E., & Hoekman, R. (2020). *Gevolgen van de coronacrisis voor het gemeentelijk sportbeleid. Stand van zaken begin juli 2020*. Mulier Instituut.
- Hoekman, R. (2018). *Sport policy, sport facilities and sport participation (proefschrift)*. Radboud Universiteit.
- Hoekman, R., Floor, C., & Van Stam, W. (2019). *Exploitatie van sportaccommodaties: een verkennende studie*. Mulier Instituut.
- Hoekman, R., & Reitsma, M. (2018). *Sport in collegeprogramma's 2018-2022: Samen, duurzaam en gezond*. Mulier Instituut.
- Hoekman, R., Ruikes, D., Schots, M., & Brus, J. (2020). *Jaarrapport Duurzame Sportinfrastructuur 2020*. Mulier Instituut.
- Hoekman, R., & Van der Maat, K. (2017). *Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren*. Mulier Instituut.
- Kenniscentrum Sport & Beweging. (n.d.). *Succesvol verduurzamen in de sportsector doe je zo. Routekaart verduurzamen sport voor gemeenten*. <https://www.kennisbanksportenbeweging.nl/?file=9852&m=1579762176&action=file.download>
- Kromhout, M., Echtelt, P. Van, Feijten, P., & SCP. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lucassen, J., & Reitsma, M. (2020). *Innovatief vermogen van sportaanbieders. Factsheet 2020/42* (Mulier Instituut (ed.)). <https://www.kennisbanksportenbeweging.nl/?file=10164&m=1605799908&action=file.download>
- Nannes, L., Beerepoot, R., & Kanne, P. (2019). *Decentralisatie sociaal domein*. I&O Research. <https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2019/11/ABB-peiling-19-sociaal-domein-def.pdf>
- NLsportraad. (2020). *De opstelling op het speelveld. Naar een sterke sportbranche voor een vitale samenleving*.
- Pulles, I., Reitsma, M., Hoogendam, A., Nafzger, P., & Van der Poel, H. (2020). *Monitor Sportakkoord "Sport verenigt Nederland". Van akkoord naar uitvoering. Voortgangsrapportage november 2020*. Mulier Instituut.
- Reitsma, M., Hoogendam, A., Nafzger, P., Pulles, I., & van der Poel, H. (2021). *Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland: de zes pijlers gepeild. Voortgangsrapportage juni 2021*. Mulier Instituut.
- Reitsma, M., & Lucassen, J. (2020). *Openheid ondernemende sportaanbieders. Factsheet 2020/43*. Mulier Instituut. <https://www.kennisbanksportenbeweging.nl/?file=10165&m=1605801125&action=file.download>
- Schadenberg, B., & Van Eldert, P. (2020). *Verzelfstandiging en privatisering van sportaccommodaties*. Mulier Instituut.
- Span, K., Luijkx, K., Schols, J., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 1, 92-100.
- Stevens, V., Hoekman, R., & Prins, R. (2020). Ruimtelijke sport- en recreatiekeuzes in lokale omgevingsvisies. Aandacht voor een sportieve, lokale leefomgeving. In G. Bouma, B. Boonstra, & E. Vanempen (Eds.), *Nieuwe zekerheid. Bijdragen aan de plandag 2020* (pp. 296-306).
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Effectief-Sturen-met-Multi-level-Governance.pdf>
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration and Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Van Bottenburg, M. (1999). *50 jaar lokaal sport- en recreatiebeleid*. LC Nederlands instituut voor lokale Sport- en Recreatie.

- Van den Dool, R. (2019). *Zonder anderen bewegen en sporten neemt toe (factsheet 2019/5)*. Mulier Instituut.
- Van den Dool, R., & Van Eldert, P. (2021). *Monitor sportuitgaven gemeenten 2019: een overzicht van de sportuitgaven in 2019 en samenhangende vraagstukken*. Mulier Instituut.
- Van den Heuvel, M., & Van Sterkenburg, J. (2008). *De ondernemende overheid in de sport. Publiek ondernemerschap en new public management in de lokale sportsector*. Mulier Instituut.
- Van der Poel, H., Hoeijmakers, R., Pulles, I., & Tiessen-Raaphorst, A. (2018). *Rapportage Sport 2018*. Sociaal en Cultureel Planbureau/Mulier Instituut.
- Van Stam, W., & Heijnen, E. (2020). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2020*. Mulier Instituut.
- VSG. (2010). *Visiedocument Nederland Sportland. Visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland*. www.sportengemeenten.nl
- VSG. (2018). *Sport stimuleert! Naar een optimale inzet van uw sportkapitaal. Visiedocument lokaal sport- en Bewegbeleid*. <https://sportengemeenten.nl/wp-content/uploads/2018/01/Visiedocument-Sport-stimuleert-2018-VSG.pdf>

