

Quickscan Gelders sportbeleid

Eindrapportage

Ad Hoogendam

Quickscan Gelders sportbeleid

Eindrapportage

In opdracht van de Provincie Gelderland

Ad Hoogendam

© Mulier Instituut
Utrecht, augustus 2022

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
1.1	Onderzoeksvragen	4
1.2	Aanpak	4
2.	Ontwikkelingen in het sportbeleid	6
2.1	Recente beleidsvoornemens ministerie van VWS	6
2.2	Speerpunten landelijk sportbeleid	6
2.3	Voornaamste veranderingen	8
2.4	Stelselwet sport	10
2.5	Sportagenda 2032 van NOC*NSF	10
3.	Opgavegericht werken en samenwerkend bestuur	12
3.1	Bevorderen van bewegen: een complex vraagstuk	12
3.2	Het sportakkoord als vorm van samenwerkend besturen	14
4.	Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Gelders sportbeleid?	16
4.1	Het huidige sportbeleid van de provincie	16
4.2	Hoe verhoudt het Gelders sportbeleid zich tot de nieuwe landelijke speerpunten?	18
5.	Slotbeschouwing	23
	Bijlage 1: Geïnterviewde stakeholders	26
	Bijlage 2: Deelnemers werksessie	27

1. Inleiding

De provincie Gelderland streeft naar een sterk en duurzaam Gelders sportklimaat om sporten voor iedereen mogelijk te maken. Anders dan de meeste andere provincies voert Gelderland al vele jaren een actief sportbeleid. De provincie vraagt zich af of het bestaande sportbeleid aanpassing behoeft gezien een aantal ontwikkelingen, zoals het nieuwe beweegbeleid van het Rijk, een eventueel vervolg op het Nationaal Sportakkoord, de wens om tot een stelselwet voor de sport te komen en verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom heeft de provincie het Mulier Instituut de opdracht gegeven een 'quickscan' van het bestaande sportbeleid uit te voeren. Daarbij is niet alleen de inhoud van het beleid tegen het licht gehouden, maar ook de wijze waarop dit gerealiseerd wordt (hier vooral opgevat als de rol(len) die de provincie inneemt bij de verschillende beleidsthema's).

Deze quickscan heeft tot doel tot aanbevelingen voor aanpassingen van het Gelders sportbeleid te komen en een schets te geven van de richting van het toekomstig sportbeleid, in de vorm van een 'position paper'. Op basis van deze aanbevelingen kan de provincie het huidige sportbeleid herijken. Dit moet de provincie in staat stellen een heldere positie in te nemen in de discussie over de stelselwet. In deze rapportage worden de resultaten van de quickscan gepresenteerd.

1.1 Onderzoeksvragen

De vraag die in de quickscan centraal staat is: hoe verhoudt het huidige sportbeleid van de provincie Gelderland zich tot een aantal belangrijke ontwikkelingen in het sport- en beweegbeleid van de Rijksoverheid en buiten de sport gelegen maatschappelijke vraagstukken die de sport raken of waar de sport een rol in kan spelen?

De deelvragen zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste (te verwachten) koerswijzigingen in het landelijke sport- en beweegbeleid?
2. Wat zijn belangrijke maatschappelijke vraagstukken waar het Gelders sportbeleid (meer) aan kan bijdragen?
3. Welke vruchtbare dwarsverbanden met andere beleidsvelden zijn er te maken?
4. Op welke wijze kan de provincie de realisatie van het beleid (anders) vormgeven?

1.2 Aanpak

Op basis van beleidsstukken, gesprekken met beleidsadviseurs van de provincie en een viertal (online) interviews met externe stakeholders (zie bijlage 1) heeft een eerste oriëntatie op het huidige sportbeleid van de provincie plaatsgevonden. Ook zijn enkele kerngegevens verzameld over de situatie in Gelderland, zoals sport- en beweegdeelnamecijfers. Vervolgens heeft de onderzoeker een notitie samengesteld waarin enkele relevante ontwikkelingen in het landelijke sport- en beweegbeleid en maatschappelijke vraagstukken worden beschreven. Daarbij wordt ook ingegaan op recente bestuurlijke ontwikkelingen, zoals die zich met name hebben voorgedaan rondom het Nationaal Sportakkoord.

Op 13 mei 2022 is een werksessie met een aantal externe stakeholders gehouden (zie bijlage 2). De notitie en kerngegevens en een korte notitie over het huidige sportbeleid van de provincie Gelderland zijn van tevoren naar de deelnemers gezonden. Bij de start van de sessie zijn deze nog eens kort toegelicht. Tijdens de sessie stonden de volgende vragen centraal:

- Wat betekenen de geschetste beleidsontwikkelingen en maatschappelijke vraagstukken voor het sportbeleid van de provincie?
- Op welke punten moet het beleid worden aangepast om (beter) op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen?
- Wat is daarin de rol van de provincie en wat betekent dat voor de beleidsrealisatie?

De beschrijving van landelijke beleidsontwikkelingen en de uitkomsten van de oriënterende interviews en de werksessie zijn verwerkt in deze eindrapportage. Daarin zijn ook de meeste recente beleidsvoornemens van de Rijksoverheid meegenomen, zoals weergegeven in de brief *'(Top)sportbeleid 2022 en verder'* van 24 juni 2022 van de minister van langdurige zorg en sport en de *'Beweegbrief 2022'* eveneens van 24 juni 2022 van dezelfde minister en de staatssecretaris verantwoordelijk voor preventiebeleid.

In het volgende hoofdstuk worden de meest recente landelijke ontwikkelingen op het gebied van sportbeleid besproken. In hoofdstuk 3 worden twee belangrijke ontwikkelingen nader uitgelicht: 1) het lastige vraagstuk van het bestrijden van bewegingsarmoede en het verband met complexe gezondheidsverschillen en 2) de ontwikkeling van 'samenwerkend bestuur' als nieuwe bestuurlijke aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken. In hoofdstuk 4 wordt nagegaan wat de in hoofdstuk 2 en 3 geschetste ontwikkelingen betekenen voor het Gelders sportbeleid. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de oriënterende gesprekken en de werksessie verwerkt. Aan de hand van de vier speerpunten van het ministerie van VWS worden de opties aangegeven voor mogelijke aanpassingen van het Gelders sportbeleid. Hoofdstuk 5 bevat een concluderende beschouwing.

2. Ontwikkelingen in het sportbeleid

2.1 Recente beleidsvoornemens ministerie van VWS

De Rijksoverheid bouwt in belangrijke mate voort op het sport- en bewegbeleid zoals dat de afgelopen jaren heeft vorm gekregen, maar kondigt in de beleidsbrief ‘(Top)sportbeleid 2022 en verder’ en de ‘Beweegbrief 2022’ wel een aantal accentverschuivingen aan. Wat in elk geval in enige vorm zal worden voortgezet is het sportakkoord.¹ Er wordt met name ingezet op het stimuleren en ondersteunen van de (totstandkoming en) uitvoering van lokale sportakkoorden, onder meer door uitvoeringsbudgetten ter beschikking te (blijven) stellen. Daarbij overweegt de minister wel om meer te sturen op een beperkt aantal ‘Rijksbrede doelen’, om ervoor te zorgen dat het beleid ‘resultaatgerichter’ wordt.

Dat laatste speelt ook een belangrijke rol bij de herziening van de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC). Om die reden wordt deze regeling naar verwachting omgezet van een decentrale naar een ‘specifieke’ uitkering. Een specifieke subsidieregeling stelt de Rijksoverheid meer in staat kaders te stellen voor de inzet van buurtsportcoaches (en cultuurcoaches). In het najaar worden de plannen over het vervolg op het sportakkoord en de herziening van de BRC bekendgemaakt.

In de beleidsbrief ‘(Top)sportbeleid 2022 en verder’ benoemt de minister van langdurige zorg en sport vier speerpunten voor het (top)sportbeleid van de komende jaren:

- Vitale sportsector behouden en ontwikkelen;
- Bevorderen kansengelijkheid;
- Bevorderen van bewegen in het dagelijks leven;
- Maatschappelijke waarde van topsport zichtbaar maken en vergroten.

Deze speerpunten zullen leidend zijn bij het vervolg op het sportakkoord (en vermoedelijk ook bij de herziening van de BRC). In de volgende paragraaf worden deze speerpunten toegelicht.

2.2 Speerpunten landelijk sportbeleid

Vitale sportsector

Bij het behouden en ontwikkelen van een vitale sport- en bewegsector ligt het accent op de *kwaliteit*, *toegankelijkheid* en *veiligheid* van het sport- en beweegaanbod en de sport- en beweegvoorzieningen.

Om de *kwaliteit* te verbeteren zal, naast het versterken van de organisatiegraad en netwerkvorming op lokaal niveau, vooral worden ingezet op ‘kwalitatief en kwantitatief versterken van het menselijk kapitaal in de sport’, onder meer door een (financiële) impuls te geven aan de professionalisering van de sport- en bewegsector. Hiervoor heeft het ministerie in samenspraak met partijen uit de sector de *Human Capital Agenda* (HCA) voor de sport ontwikkeld. Deze HCA beoogt een aantal knelpunten in de arbeidsmarkt sport aan te pakken, zoals het relatief grote verloop, de matige arbeidsvoorwaarden en de geringe kansen voor professionele ontwikkeling. De HCA kent een viertal hoofdlijnen:

1. sectorbreed structureel overleg over professionalisering;
2. baanperspectief;
3. verder professionaliseren van de sport;
4. verder professionaliseren van de samenwerking met andere sectoren.

¹ Het huidige Nationaal Sportakkoord loopt tot en met 2022.

Om de *toegankelijkheid* te vergroten wordt ingezet op het creëren van ‘passend sport- en beweegaanbod en begeleiding’ voor mensen die nu de weg naar het sportaanbod nog niet goed weten te vinden of drempels ervaren, zoals mensen met een beperking. Daarbij wordt aandacht gegeven aan de toegankelijkheid van accommodaties.

Om te bevorderen dat iedereen *veilig* en met plezier kan sporten en bewegen wordt onder meer ingezet op een gestructureerde aanpak om zorg te dragen voor een veilige sportcultuur op clubniveau, en op de opvolging van grensoverschrijdend gedrag (via het Centrum Veilige Sport Nederland).

Bevorderen kansengelijkheid

Ondanks alle eerdere pogingen om zoveel mogelijk mensen aan het sporten en bewegen te krijgen is er nog altijd een grote groep die moeilijk de weg naar het sport- en beweegaanbod weet te vinden. Om daar verandering in te brengen is een integrale aanpak nodig waarbij *‘de sport nog meer gaat kijken vanuit het perspectief van degene die niet of te weinig sport en beweegt om ook hen te inspireren de stap naar de sportaanbieder te maken’*, aldus de minister.

Naast een aantal concrete maatregelen om de kansenongelijkheid in de sport te bestrijden, zoals mensen die in armoede leven financieel ondersteunen en sporthulpmiddelen beschikbaar maken voor mensen met een beperking, wordt vooral ingezet op de ontwikkeling van brede motorische vaardigheid en ontwikkeling van een eigen beweegidentiteit bij alle kinderen.

Bevorderen van bewegen in het dagelijks leven

Op de langere termijn moet dit alles ertoe leiden dat een duurzame bijdrage wordt geleverd aan *‘het in beweging brengen van Nederlanders, ook in andere leefdomeneinen zoals onderwijs, werk en zorg’*. Daarmee wordt een sterke verbinding gemaakt met het preventiebeleid en het Preventieakkoord.

Het vorige kabinet had al de ambitie geformuleerd om ervoor te zorgen dat in 2040 75 procent van de Nederlandse bevolking voldoet aan de beweegrichtlijn² en nam zich voor hiervoor integraal beleid te ontwikkelen. Met de Beweegbrief van de minister en staatssecretaris zet het huidige kabinet de contouren uiteen van de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven. Dat wordt met name gedaan door een onlangs opgerichte *Beweegalliantie*, waaraan een breed scala van partijen deelneemt, waaronder andere departementen. Deze alliantie gaat onder de vlag van het Preventieakkoord vanaf 2023 aan de slag met acties en initiatieven om meer Nederlanders in beweging te krijgen.

Extra aandacht gaat uit naar de jeugd, met name uit achterstandsgebieden, onder meer door het programma ‘Tijd voor Talent’ als onderdeel van de verrijkte schooldag. Andere aandachtspunten zijn:

- beweegvriendelijke omgeving, in samenwerking met het ministerie van BZK (VRO);
- de leefomgeving van ouderen verbeteren, eveneens samen met het ministerie van BZK (VRO);
- gezonde groene leefomgeving, samen met het ministerie van LNV en andere ministeries (en provincies!);
- fietsen en wandelen stimuleren, samen met het ministerie van IenW.

De insteek van de alliantie ligt niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau. Bijvoorbeeld door het stimuleren van de vorming van lokale beweegallianties. Het ministerie van VWS onderzoekt de

² De NLsportraad legt de lat nog wat hoger, door te stellen dat deze ambitie al in 2030 gehaald moet zijn.

mogelijkheid om hierbij een koppeling te maken met vervolg op het sportakkoord. Men denkt daarbij aan het opzetten van één lokale regeling voor gemeenten, waarin een aantal programma's op het gebied van sport- en beweegstimulering, gezondheidsbevordering en bevordering van cultuurparticipatie wordt gebundeld. Waarschijnlijk gaat ook de herziene BRC hier deel van uitmaken.

Maatschappelijke waarde topsport

Het ministerie van VWS blijft de Nederlandse topsport ondersteunen, maar is van mening dat het topsportbeleid van de afgelopen jaren aan herziening toe is: *'Topsport en de waarde van topsport heeft daardoor lange tijd gedraaid om prestaties in de vorm van mondiale medailles'*. Dit beleid heeft *'de bredere rijkdom van topsport onvoldoende laten zien'*.

Volgens de minister is het daarom tijd om de rol van de Rijksoverheid bij het topsportbeleid te heroverwegen. Het ministerie van VWS gaat samen met betrokken partijen een strategisch kader voor de komende jaren uitwerken. Dit kader omvat drie elementen:

1. *de waarde van topsportprestaties*, waarbij het streven is meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke rijkdom van topsport;
2. *het fundament van de topsport*, waarbij het gaat om het inrichten van een verantwoord topsportsysteem, dat niet alleen de positieve waarden van topsport vergroot, maar ook kan bijsturen wanneer negatieve waarden te groot dreigen te worden;
3. *topsport als platform*, waarbij het erom gaat de mogelijkheden te versterken die topsport biedt om maatschappelijke thema's zoals vitaliteit, duurzaamheid en inclusie te adresseren.

Voor dit laatste punt wordt ook het *topsportevenementenbeleid* aangepast, aangezien topsportevenementen bij uitstek geschikt zijn om de zichtbaarheid en het bereik van topsport in Nederland te vergroten. Het topsportbeleid en het topsportevenementenbeleid worden meer aan elkaar gekoppeld. NOC*NSF, VSG en het ministerie van VWS hebben vanuit dit oogpunt een Nationale Topsportevenementen Strategie (NTS) ontwikkeld. Deze strategie kent drie hoofdlijnen:

1. creëren van afstemming en samenhang;
2. bevorderen van aantrekkelijke en maatschappelijk verantwoorde evenementen;
3. creëren van een podium voor lokale overheden en het bedrijfsleven.

2.3 Voornaamste veranderingen

Concluderend kan worden gesteld dat op hoofdlijnen wordt voortgebouwd op het sportbeleid van de afgelopen jaren. De thema's ('deelakkoorden') van het sportakkoord³ komen vrijwel allemaal in een of andere vorm terug, waarbij wel is getracht meer onderlinge verbinding aan te brengen. Een uitzondering is het thema 'duurzame sportinfrastructuur', dat opmerkelijk genoeg niet wordt genoemd in de brief van de minister (met uitzondering van het onderdeel 'beweegvriendelijke omgeving'). Gezien de doelstellingen van het Klimaatakkoord zal dit echter vermoedelijk onverminderd aandacht blijven krijgen in de Routekaart Verduurzaming Sport.

Wel nieuw is de aandacht voor het bevorderen van bewegen in het dagelijks leven. Niet het thema als zodanig, maar wel de brede, integrale aanpak die de Rijksoverheid voorstaat, waarbij een nadrukkelijke koppeling wordt gemaakt tussen het sportbeleid en het preventiebeleid. En tussen het ministerie van VWS

³ De thema's van het Nationaal Sportakkoord zijn: Inclusief sporten en bewegen, Duurzame sportinfrastructuur, Vitale sport- en beweegaanbieders, Positieve sportcultuur, Jong vaardig in bewegen en Topsport die inspireert.

en andere departementen, in de wetenschap dat bewegen als onderdeel van een gezonde leefstijl vrijwel alle aspecten van de samenleving raakt. Nieuw is ook dat de regie op dit onderwerp nu bij de directie sport komt te liggen. Verderop wordt besproken waarom dit een taai en complex vraagstuk is dat vraagt om een geheel andere aanpak dan eerdere pogingen om meer mensen aan het sporten en bewegen te krijgen.

Een andere opmerkelijke koerswijziging is de aandacht voor het bevorderen van kansengelijkheid. De Rijksoverheid heeft altijd al wel in meer of mindere mate aandacht gehad voor specifieke groepen die achterbleven in sport- en beweegdeelname. Maar niet eerder heeft de overheid zo expliciet benoemd dat *‘de percentages sport- en beweegdeelname tussen bijvoorbeeld mensen met hoge of lage inkomens of met en zonder (fysieke) beperking de komende jaren kleiner moeten worden’* (Beleidsbrief ‘(Top)sportbeleid 2022 en verder’).

Nieuw is verder de kentering in het denken over (de waarde van) topsport, waarbij de eenzijdige focus op het behalen van mondiale medailles plaatsmaakt voor een bredere insteek en waardering voor topsport in al haar verschijningsvormen.

De opgave centraal

Wat deze ontwikkelingen laten zien is dat niet alleen wordt voortgebouwd op de inhoud van het Rijkssportbeleid van de afgelopen jaren, met enkele substantiële wijzigingen (de nadruk op bewegen, bevordering van kansengelijkheid en de kentering in het topsportbeleid). De rijksoverheid gaat ook door op de weg van een nieuwe wijze van besturen. Deze wordt wel getypeerd als ‘opgavegericht werken’, een aanpak waarbij de maatschappelijke opgave meer centraal staat en niet zozeer de (sector)specifieke beleidsagenda van een departement of beleidsafdeling.

‘Dat betekent dat de maatschappelijke vraag als uitgangspunt wordt genomen en er wordt gekeken om welke publieke waarde het gaat. Bij een dergelijke aanpak wordt de eigen organisatie en capaciteit rondom het vraagstuk geplooid. Dat gebeurde altijd al op enige wijze, maar nu gebeurt het nadrukkelijker en principiëler. De vraag wordt nu: wat is de bedoeling bij dit vraagstuk, welke waarde streven we hier na? Vervolgens kan de vraag worden gesteld welke rol er van wie nodig en passend is.’⁴

Kenmerkend voor deze aanpak is dat de Rijksoverheid bij het aanpakken van grote maatschappelijke opgaven in een proces van co-creatie samenwerkt met allerlei andere overheden, overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Om die reden wordt deze werkwijze ook wel ‘samenwerkend besturen’ (*‘collaborative governance’*) genoemd, een aanpak die ten grondslag ligt aan het Nationaal Sportakkoord. De zes ‘ambities’ van het sportakkoord zijn namelijk stuk voor stuk te beschouwen als maatschappelijke opgaven en dus alleen aan te pakken door samen te werken. Wat deze relatief nieuwe vorm van besturen inhoudt en wat dit voor de rol van provincies betekent, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

⁴ Van der Steen, M., Van Delden, M., & Van Schaik, E. (2020). *De Opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit de opgave*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

2.4 Stelselwet sport

De NLsportraad heeft de minister geadviseerd sport als een ‘publieke voorziening’ te beschouwen en te komen tot een stelselwet voor de sport- en beweegsector. Deze ‘sportwet’ regelt dat de overheid een zorgplicht heeft om sport en bewegen toegankelijk te maken voor iedereen.

‘De raad adviseert het sportstelsel te verankeren in een stelselwet en financiële maatregelen te treffen voor ruimte en accommodaties, professionalisering, innovatie en toegankelijkheid voor kwetsbare groepen. De stelselwet (‘sportwet’) voorziet in de taak voor de rijksoverheid, provincies en gemeenten om sport en bewegen toegankelijk en van goede kwaliteit te maken voor iedereen. Duidelijkheid over rollen en taken vormt de basis van het sportstelsel.’⁵

Ook adviseert de raad de samenwerking tussen sport en andere terreinen te bevorderen, zoals welzijn, preventie, zorg, onderwijs en kinderopvang.

Het is nog de vraag of zo’n stelselwet er daadwerkelijk komt (en als dat zo is, zal dat nog wel enige jaren duren). Minister Helder heeft een traject gestart om in samenspraak met alle relevante stakeholders (waaronder de provincies) te onderzoeken 1) wat de belangrijkste knelpunten in het sportstelsel zijn, 2) welke mogelijke oplossingsrichtingen zich aandienen en 3) wat de optimale verhouding is tussen overheden, sportaanbieders, bonden en koepels, en sporters. Gemeenten (VNG en VSG) en provincies zijn aan de slag om hun mogelijke nieuwe rollen in het sportstelsel uit te werken. De uitkomst daarvan wordt in het najaar verwacht. Daarna pas wordt de vraag beantwoord of er een stelselwet moet komen en, zo ja, wat deze dan precies moet regelen.

De NLsportraad heeft in elk geval met haar advies een discussie losgemaakt over de inrichting van het sportstelsel en de noodzaak om te investeren in beweegvriendelijke ruimte en accommodaties, professionalisering, innovatie en toegankelijkheid voor kwetsbare groepen. Een van de effecten hiervan is dat de sector nu stappen zet om zichzelf anders te organiseren. Werd ‘de sport’ tot voor kort vooral vertegenwoordigd door NOC*NSF, nu organiseren ook de ondernemende sportaanbieders⁶ zich om invloed uit te kunnen oefenen binnen het steeds breder en gedifferentieerder wordende landschap van sport en bewegen.⁷ Dit heeft geleid tot de start van een sectoroverleg Sport en Sportief Bewegen, met daarin een brede vertegenwoordiging uit de sport, bestaande uit: de KNVB, NOC*NSF, het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS), Maatschappelijke Organisaties in de Sport (MOS) en de Vereniging Sportbedrijven Nederland (VSB).

2.5 Sportagenda 2032 van NOC*NSF

Recent heeft NOC*NSF de Sportagenda 2032 uitgebracht. Deze sluit inhoudelijk aan op het sport- en beweegbeleid van de Rijksoverheid. De sportagenda kent een zeer hoog ambitieniveau. Over tien jaar:

- nemen 12 miljoen mensen minimaal drie keer per week deel aan sport en sportief bewegen;
- genieten 14 miljoen mensen als deelnemer of toeschouwer wekelijks van wedstrijden, competities en evenementen;

⁵ Brief van de NLsportraad aan de staatssecretaris van sport d.d. 23 november 2021.

⁶ Onlangs is het POS (Platform Ondernemende Sportaanbieders) opgericht. De maatschappelijke organisaties in de sport lijken dit voorbeeld te gaan volgen en zich te verenigen in het MOS.

⁷ Een ingewikkelde vraag is wat we precies onder het ‘sportstelsel’ moeten verstaan.

- heeft 80 procent van de jeugd een goede beweegvaardigheid;
- voelt 100 procent van de mensen zich welkom in een sociaal veilige, gezonde en inclusieve sportomgeving;
- sport 100 procent van de sportende jeugd onder (bege)leiding van gekwalificeerd kader;
- behoort TeamNL tot de tien meest succesvolle topsportlanden ter wereld;
- worden het sportplezier, de sportomgeving en de inspirerende en verbindende kracht van topsport met minimaal een acht gewaardeerd.

Hiermee willen NOC*NSF en de bonden bereiken dat Nederland ‘het sportiefste land ter wereld’ wordt. Het moge duidelijk zijn dat het een enorme inspanning (en financiële impuls) vraagt om zoveel Nederlanders aan het sporten en bewegen te krijgen (zie paragraaf 3.1). De ambities betekenen ook een complete transformatie van de gehele sportsector. Het is natuurlijk de vraag of dat allemaal in tien jaar valt te halen (het zal dan ook wel vooral bedoeld zijn om de richting aan te geven). Bovendien kan men zich afvragen of de toptien-ambitie van TeamNL (althans uitgedrukt in mondiale medailles) zich goed verhoudt tot de ambities met betrekking tot een sociaal veilige, gezonde en inclusieve sportomgeving. De geschiedenis heeft geleerd dat dit lang niet altijd samengaat. Reden voor het ministerie van VWS om daar afstand van te nemen en met de partners (waaronder NOC*NSF) tot een nieuw strategisch kader te komen.

Wat, los van het ambitieniveau, echt nieuw is aan het beleid van NOC*NSF is de focus op ‘dagelijks sport en sportief bewegen voor iedereen’. Dit houdt een duidelijke verbreding in van de scope van het beleid van NOC*NSF en de bonden. Een ander relatief nieuw element is de focus op samenwerking, zowel binnen als buiten de sportsector, die past in de trend van ‘samenwerkend besturen’ en opgavegericht werken.

3. Opgavegericht werken en samenwerkend bestuur

Hardnekkige en complexe vraagstukken vragen om een andere bestuurlijke aanpak dan de klassieke benadering van openbaar bestuur. Als voorbeeld van zo'n 'wicked problem' zoom ik wat verder in op de ambitie om in 2040 te bereiken dat 75 procent van de Nederlandse bevolking aan de beweegrichtlijn voldoet. Vervolgens beschrijf ik de bestuurlijke werkwijze die ten grondslag ligt aan het Nationaal Sportakkoord, als voorbeeld van (en proeftuin voor) zo'n andere bestuurlijke aanpak.

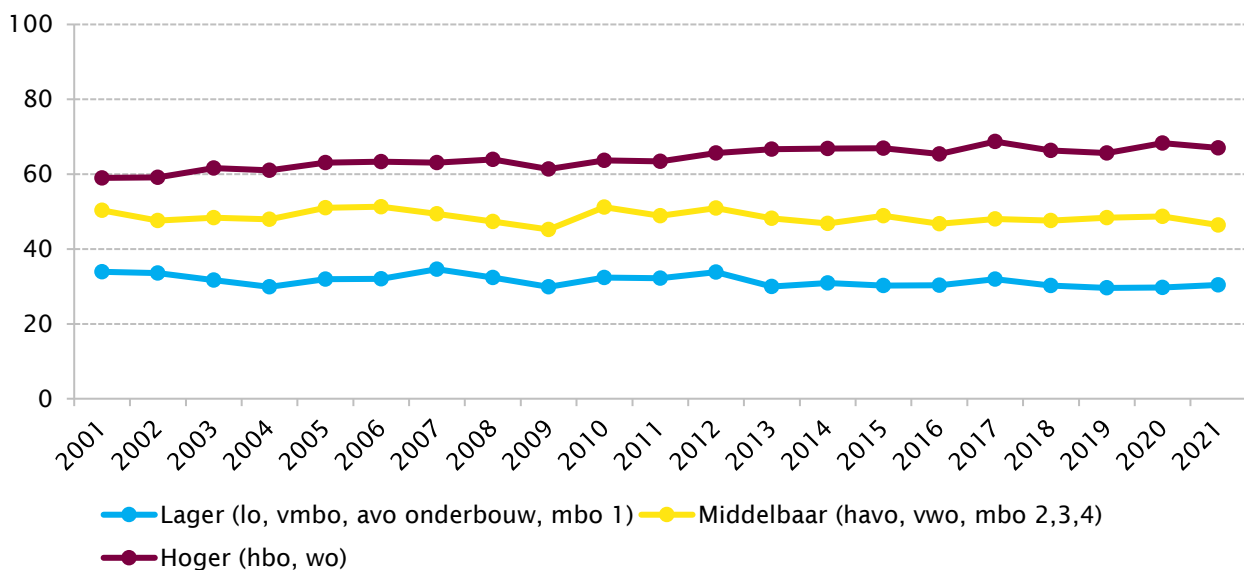
3.1 Bevorderen van bewegen: een complex vraagstuk

Op dit moment voldoet slechts ongeveer de helft van de bevolking aan de beweegrichtlijn. Het streefdoel om dit naar 75 procent te brengen mag met recht een pittige opgave genoemd worden. Zeker als men bedenkt dat er de afgelopen twintig jaar slechts een bescheiden resultaat is geboekt van 10 procent meer Nederlanders die aan de beweegrichtlijn voldoen. En het is niet zo dat er de afgelopen decennia niets is gebeurd op dit gebied.

Complexe gezondheidsverschillen

Om te laten zien wat deze opgave zo ingewikkeld maakt kan worden gewezen op de sterke samenhang tussen sportdeelname en sociaaleconomische achtergrond, met 'opleidingsniveau' als belangrijke factor (zie figuur 3.1). De wekelijkse sportdeelname onder hoger opgeleiden is bijna twee keer zo groot als onder lager opgeleiden.

Figuur 3.1 Aandeel wekelijkse sporters naar hoogst voltooide opleiding 2001-2021 (in procenten)



Bron: sportenbewegenincijfers.nl, 2001-2021.

Hetzelfde geldt voor het percentage mensen dat voldoet aan de beweegrichtlijn. Ook hier zien we een sterke samenhang met opleidingsniveau. In 2021 was het percentage hoogopgeleiden dat voldoet aan de beweegrichtlijnen bijna anderhalf keer zo groot als het percentage laagopgeleiden (53% versus 38%).⁸ De

⁸ Bron: www.sportenbewegenincijfers.nl.

bescheiden winst van 10 procent in de afgelopen twintig jaar is vrijwel volledig toe te schrijven aan een stijging van het aantal hoogopgeleiden dat aan de beweegrichtlijn voldoet!⁹

Wie op [sportenbewegenincijfers.nl](https://www.sportenbewegenincijfers.nl) de kaart van Gelderland bekijkt, ziet grote verschillen tussen gemeenten. Zo voldoet 60 procent van de inwoners van Oost Gelre aan de beweegnorm, terwijl dat in Oldebroek maar 46 procent is. Ook tussen wijken zijn grote verschillen te zien. Bijvoorbeeld in Arnhem: 46 procent in Presikhaaf West tegenover 58 procent in St. Marten/Sonsbeek.

De verschillen in sport- en beweegdeelname hangen nauw samen met gezondheidsverschillen tussen lager en hoger opgeleiden. In Nederland leven mensen met basisonderwijs of vmbo gemiddeld vier jaar korter en zelfs vijftien jaar in minder goed ervaren gezondheid dan mensen met een hbo- of universitaire opleiding. Volgens de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) zijn verschillen in gezondheid het gevolg van een hele reeks van op elkaar inwerkende factoren. De RVS spreekt over ‘complexe ongelijkheid’:

‘We spreken van complexe ongelijkheid wanneer verschillende sociale en maatschappelijke omstandigheden tegelijkertijd meerdere levensdomeinen negatief beïnvloeden, waaronder opleiding, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, leefomgeving, sociale relaties en fysieke, mentale en financiële gezondheid. Bovendien beïnvloeden deze aspecten van complexe ongelijkheid elkaar.’¹⁰

De RVS stelt dat gezondheidsverschillen niet zijn op te lossen door enkel in te steken op het bevorderen van een gezonde leefstijl. Maatregelen om te bevorderen dat meer mensen gaan sporten en bewegen, als onderdeel van een gezonde leefstijl, zullen ingebed moeten zijn in een integrale aanpak van gezondheidsverschillen.

Een ‘wicked problem’

Dit laat zien dat we hier te maken hebben met een zogenaamd ‘wicked problem’: een hardnekkig en complex vraagstuk waarbij het onduidelijk is welke factoren precies een rol spelen en hoe deze op elkaar inwerken, en waar geen pasklare oplossing voor is. Ook het ministerie van VWS erkent dat het uitermate lastig, en misschien wel onmogelijk, zal zijn het gestelde doel te behalen. Maar zoals de Directeur Sport van het ministerie van VWS onlangs bij verschillende bijeenkomsten aangaf: ‘nietsdoen is geen optie’. Dat kenmerkt bij uitstek dit soort venijnige vraagstukken: ze zijn per definitie ‘onoplosbaar’, maar dat ontslaat ons niet van de plicht pogingen te ondernemen om ze aan te pakken. ‘De’ oplossing zal niet te vinden zijn. Wel kunnen kleine, maar betekenisvolle stappen worden gezet in de richting van de oplossing.

Dat daarbij de aandacht vooral uit zal gaan naar wijken en buurten waar veel van de door de RVS genoemde problematieken bij elkaar komen, ligt voor de hand. Vandaar dat in de Beweegbrief wordt aangegeven dat de inzet vooral wordt gedaan waar de meeste impact valt te halen. Het beleid zal dus een gerichte ‘gebiedsgerichte’ insteek moeten hanteren. Daarbij kan er niet van worden uitgegaan dat daar

⁹ Van 2001 tot 2018 laten alleen de hoogopgeleiden een stijging zien. Het percentage dat voldoet aan de richtlijn is voor lager- en middelbaar opgeleiden tot 2018 min of meer stabiel over de tijd. Door de jaren heen zijn de verschillen tussen de opleidingsniveaus dus toegenomen. Overigens is in 2021 als gevolg van de coronapandemie het percentage dat voldoet aan de beweegrichtlijnen het meest gedaald voor middelbaar en hoogopgeleiden, waardoor de verschillen weer kleiner zijn geworden. Bron: www.sportenbewegenincijfers.nl.

¹⁰ RVS (2021). *Een eerlijke kans op gezond leven*. Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

één overal passende aanpak gevolgd kan worden. Iedere wijk of buurt kent immers een unieke mix van verschillende factoren, kenmerken en actoren.¹¹

3.2 Het sportakkoord als vorm van samenwerkend besturen

Met het sportakkoord is een nieuwe wijze van werken ingevoerd. Het sportakkoord heeft, zowel landelijk als lokaal, een groot aantal partijen bijeengebracht met als doel de sport te versterken en zodoende de maatschappelijke waarde van sport en bewegen optimaal te benutten. Dat brengt een andere rol van de overheid met zich mee en een andere wijze van besturen: samenwerkend besturen ('collaborative governance'). 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.

Deze relatief nieuwe vorm van besturen is vanaf de eeuwwisseling op tal van beleidsterreinen sterk opgekomen. Het werd namelijk steeds duidelijker dat de overheid alleen niet in staat is complexe vraagstukken aan te pakken, maar daar andere overheden en maatschappelijke partners voor nodig heeft. Samenwerkend besturen is dus een antwoord op de complexe vraagstukken waarmee de overheid in toenemende mate geconfronteerd wordt.

Deze nieuwe vorm van besturen heeft een *meervoudig* karakter, omdat de samenwerking verschillende dimensies kent:

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

Bij het Nationaal Sportakkoord zien we dat alle drie de dimensies van samenwerking bij elkaar komen.¹² Op zowel landelijk als lokaal niveau zijn naast de overheid diverse partijen van binnen en buiten de sport (*multi-actor*) en van andere beleidsterreinen en sectoren (*multi-sector*) betrokken. En zien we samenwerking en afstemming tussen de verschillende lagen, met name tussen landelijk en lokaal niveau en in meer of mindere mate met regionaal en provinciaal niveau (*multi-level*).

De toegenomen samenwerking op alle drie de dimensies is een belangrijke 'opbrengst' van het sportakkoord. Zo wordt bijvoorbeeld veel meer dan voorheen samengewerkt tussen NOC*NSF, bonden en VSG en gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van clubondersteuning. Een ander gevolg is dat de verschillende bestuurslagen zich nu met thema's bezighouden die voorheen aan andere lagen (of actoren) 'toebehoorden'. Zo houdt de landelijke overheid zich nu ook bezig met vraagstukken rondom sportaccommodaties en beweegvriendelijke openbare ruimte, iets wat voorheen aan gemeenten was voorbehouden. En gemeenten (en een enkele provincie) houden zich op hun beurt bezig met positieve sportcultuur, iets wat voorheen toch vooral iets van de sport zelf was.

Het is goed om te benadrukken dat samenwerkend besturen een heel ander uitgangspunt kent dan de traditionele vorm van openbaar bestuur. De traditionele vorm gaat uit van de juiste *verdeling van taken*

¹¹ Op de [Homepage: Gezondheid per buurt, wijk en gemeente](https://www.rivm.nl) (rivm.nl) zijn per wijk/buurt de gezondheids- en gedragskenmerken te vinden.

¹² Zie de rapportage '[Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland' - De oogst van het sportakkoord. Voortgangsrapportage juni 2022](#)'

en verantwoordelijkheden (wie gaat waarover?). Bij samenwerkend besturen gaat het veel meer om het *delen van verantwoordelijkheid* (wat kunnen we samen doen?), wat een veel minder strikte scheiding van taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Dat brengt provincies in een andere positie dan voorheen. Jarenlang was de afspraak dat sportbeleid in de eerste plaats een zaak was van landelijke overheid en gemeenten en dat provincies hierin geen rol hadden. Met samenwerkend (meervoudig) besturen is dat wellicht een achterhaald idee.

4. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Gelders sportbeleid?

4.1 Het huidige sportbeleid van de provincie

Beleidsagenda Gelderland Sport! 2020-2023

Met Gelderland Sport! 2020-2023 wil de provincie mensen verbinden en inspireren en bijdragen aan de economie, duurzaamheid, gezondheid, talentontwikkeling en leefbaarheid. Gelderland wil zich nationaal en internationaal op de kaart zetten als dynamische en duurzame provincie met een uitstekende sportinfrastructuur, aansprekende sportevenementen en een aantrekkelijk vestigingsklimaat, en als vitale regio voor bedrijven, inwoners en bezoekers.

De provincie heeft hiervoor vier actielijnen uitgezet:

- **Actielijn Meedoen en ontmoeten**
De provincie wil bereiken dat meer inwoners van Gelderland kunnen meedoen aan sport- en beweegactiviteiten. Via sport en beweging wil de provincie ontmoetingen en verbondenheid creëren. Hierbij is een veilig en inclusief sportklimaat van groot belang en zijn sterke/vitale sportaanbieders nodig.
- **Actielijn Sportevenementen en talenten inspireren Gelderland**
De provincie ondersteunt nationale en internationale sportevenementen om daarmee de positie van de provincie Gelderland als topregio op het gebied van sport, voeding, gezondheid en duurzaamheid te versterken. Jonge sportende kinderen worden geholpen zich te ontwikkelen tot competente bewegers en zo hun beweeg- en (top)sporttalent te ontdekken. Talenten die zich hieruit ontwikkelen worden ondersteund op hun pad naar de top.
- **Actielijn Gezonde inwoners in een gezonde leefomgeving**
De provincie bevordert de gezondheid van haar inwoners door middel van sport en bewegen en een gezonde en tot bewegen uitnodigende buitenruimte.
- **Actielijn Duurzame sportomgeving**
Gestimuleerd wordt dat sportaccommodaties energiezuiniger worden en zelf meer duurzame energie opwekken. De sport wordt bestrijdingsmiddelenvrij gemaakt door natuurlijk terreinbeheer. De sport wordt daarmee zo veel mogelijk circulair, biodivers en klimaatinclusief.

Gelders Sportakkoord

In 2017 nam Gelderland als eerste provincie het initiatief om te komen tot een provinciaal sportakkoord. Dat Gelders Sportakkoord was de opmaat naar nieuwe samenwerkingen en de creatie van een netwerk. In 2021 is een Gelders Sportakkoord 2.0 gesloten, ditmaal niet meer onder regie van de provincie, maar als initiatief van alle partners.

De thema's van het Gelders Sportakkoord zijn:

- inclusief sporten;
- duurzame sportinfrastructuur;
- vitale sport- en beweegaanbieders;
- positieve sportcultuur;
- een leven lang bewegen;
- topsport inspireert.

Deze thema's komen grotendeels overeen met het Nationaal Sportakkoord en de meeste lokale akkoorden. Een belangrijk verschil is dat het Gelders Sportakkoord zich met het thema 'Een leven lang bewegen' op alle leeftijdsgroepen richt, inclusief kinderen en jongeren. Het omvat daarom ook het thema 'Jong vaardig in bewegen' van het Nationaal Sportakkoord.

Voor ieder thema is er een kleine groep 'aanvoerders' die de regie voert. De algemene coördinatie en procesbewaking ligt bij de Gelderse Sport Federatie (GSF). Verder is er een Raad van Advies, waarin alle relevante maatschappelijke sectoren zijn vertegenwoordigd.

Rol van de provincie (beleidsvoering)

Uit de gesprekken met enkele stakeholders komt naar voren dat de provincie van belang is en gewaardeerd wordt op de volgende aspecten:

- de verbindende rol (o.a. op het gebied van kennisdeling);
- het uitgebreide netwerk, zowel binnen als buiten de provincie (o.a. richting Den Haag) en zowel binnen als buiten de sport;
- als inspirator en aanjager van innovatie;
- als inhoudelijke gesprekspartner.

Betrokkenen waarderen in het bijzonder de rol van aanjager van innovatie. De provincie heeft zich bereid getoond zich te verbinden met vernieuwende projecten (bijv. e-sports) en zich ook voor langere tijd te committeren, vanuit de gedachte dat ontwikkelingen nu eenmaal tijd vergen. Een aandachtspunt is daarbij nog wel het vervolg: het 'opschalen' van succesvol gebleken innovaties. De provincie zou daar meer aandacht aan kunnen besteden.

Door de actieve betrokkenheid op het gebied van sport en bewegen en de rollen die de provincie daarin speelt, onderscheidt zij zich duidelijk van de meeste andere provincies. Door de brede agenda en diverse rollen is het voor betrokkenen soms nog wel wat onduidelijk 'waar de demarcatielijnen liggen' tussen bijvoorbeeld de provincie en gemeenten. Dat geldt met name voor grotere gemeenten met een eigen uitvoeringsorganisatie. Voor een aantal thema's, zoals topsportaccommodaties en andere bovenlokale voorzieningen, (internationale) evenementen en beweegvriendelijke omgeving, is de rol van de provincie helder en volgens betrokkenen onmisbaar.

Voor kleinere gemeenten zou de provincie wellicht juist een wat meer ondersteunende rol kunnen vervullen, bijvoorbeeld bij de regievoering over de lokale sportakkoorden. Kleinere gemeenten beschikken niet altijd over de menskracht, middelen en expertise hiervoor. De ondersteuning zou gericht kunnen zijn op het actief stimuleren en (laten) begeleiden van bovenlokale samenwerking, bijvoorbeeld op het terrein van clubondersteuning.

In het algemeen is het wel aan te raden dat de provincie zich nog meer dan in het verleden laat leiden door de eigen strategische agenda. Deze agenda is bepalend voor welke rol(len) (uitvoerder, aanjager, partner, facilitator of geen rol) je als provincie wilt innemen op de diverse thema's.

Wat betreft het (mogelijke vervolg op het) Gelders Sportakkoord is het aan te bevelen aan de voorkant duidelijkere keuzes te maken over wat de inzet (en rol) van de provincie zal zijn en met welke partners samenwerking gewenst of noodzakelijk is. Net als het Nationaal Sportakkoord en de lokale akkoorden heeft het nu een zeer open karakter: iedereen die mee wil doen mag aanschuiven. Daardoor zijn er zeer veel 'partners', maar die zijn lang niet allemaal even actief. En het is soms de vraag of wel de juiste partners betrokken zijn. Zo is het bedrijfsleven nog te weinig aangehaakt. In het vervolg is het aan te raden proactiever (en selectiever) de juiste partners bij de verschillende thema's te zoeken en met hen minder vrijblijvende afspraken te maken over hun inzet (bijv. via een uitvoeringsconvenant).

4.2 Hoe verhoudt het Gelders sportbeleid zich tot de nieuwe landelijke speerpunten?

Hieronder wordt nagegaan hoe het Gelders sportbeleid zich verhoudt tot de vier speerpunten van het ministerie van VWS. Per speerpunt worden de belangrijkste uitkomsten van de werksessie vermeld. Als derde wordt aangegeven wat naast de suggesties uit de werksessie verdere opties zijn voor mogelijke aanpassingen van het Gelders sportbeleid.

Vitale sportsector

Dit speerpunt sluit aan op de actielijn Meedoen en ontmoeten van de provincie, waar veilig en inclusief sportklimaat en vitale sport- en beweegaanbieders onderdeel van zijn. Ook passen de thema's Vitale sport- en beweegaanbieders, Inclusief Sporten en Positieve sportcultuur van het Gelders Sportakkoord bij dit speerpunt van VWS. Van belang is op te merken dat de thema's in dit speerpunt inhoudelijk met elkaar zijn verbonden door het centraal stellen van de kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid van het sport- en beweegaanbod en de sport- en beweegvoorzieningen.

Uitkomsten werksessie

Verenigingen vormen nog steeds een belangrijke pijler van het sportlandschap, maar staan wel onder druk. Vanuit het Nationaal Sportakkoord is een en ander in gang gezet om de toekomstbestendigheid van verenigingen te versterken, onder andere door samen te werken aan betere clubondersteuning, door inzet van clubkadercoaches en adviseurs lokale sport en door lokale samenwerking en netwerkvorming te ondersteunen. In Gelderland speelt de GSF hierin een belangrijk rol. Van belang is dat dit wordt doorgezet. Het is aan te bevelen kleinere gemeenten te stimuleren tot en te ondersteunen bij het opzetten van een structuur voor clubondersteuning en hierop meer samen te werken met andere gemeenten.

Mogelijkheden provincie

Kwaliteit verbeteren

Onder de aandacht brengen van en kennis delen over:

- verder investeren en onderhouden van lokale sportnetwerken/platforms, waarbij meer aandacht is voor het betrekken van ondernemende sportaanbieders;
- investeren in het menselijk kapitaal van de sport (zowel vrijwilligers als professionals), dus aandacht voor professionalisering, deskundigheidsbevordering, carrièreontwikkeling (o.a. van de buurtsportcoaches via LAB) en arbeidsomstandigheden. Te overwegen valt om dit te verbinden met het thema 'Talentontwikkeling'.

Actief stimuleren en (laten) ondersteunen van:

- kleinere gemeenten bij het ontwikkelen van beleid gericht op versterken van de lokale sportsector;
- bovenlokale samenwerking, met name op het gebied van clubondersteuning;
- een provinciaal sport- & bedrijevnetwerk;¹³
- verdere samenwerking tussen mbo- en hbo-sportopleidingen, sportorganisaties en sociale partners op het gebied van bij- en nascholing. Te denken valt aan een verbreding van het LAB naar andere sportprofessionals (zoals trainers-coaches en clubondersteuners) en vrijwillig sportkader.

¹³ Zie voor een voorbeeld het [Brabant Sportfonds](#).

Toegankelijkheid vergroten

Onder de aandacht brengen van en kennis delen over:

- toegankelijkheid van sportaccommodaties voor mensen met een beperking;
- creëren van een ‘passend sport- en beweegaanbod en begeleiding’ voor mensen met een beperking.

Actief stimuleren en (laten) ondersteunen van:

- regionale samenwerking sport- en beweegaanbod voor mensen met een beperking, waarbij het streven is te komen tot een goede spreiding van aanbod en voorzieningen. Aandachtspunt daarbij is komen tot afspraken tussen gemeenten over (aangepast) vervoer en de beschikbaarheid van hulpmiddelen.

Veilig sportklimaat bevorderen

Onder de aandacht brengen van en kennis delen over:

- ontwikkelen van een gestructureerde aanpak om te komen tot een veilig sportklimaat op clubniveau.

Actief stimuleren van en (laten) ondersteunen bij:

- inzet van clubkadercoaches.

Bevorderen kansengelijkheid

Het bevorderen van de kansengelijkheid raakt het meest de actielijnen Meedoen en ontmoeten (onderdeel Tweedeling en armoede tegengaan) en het onderdeel ‘talentontwikkeling’ van de actielijn Sportevenementen en talenten inspireren Gelderland.

Met name de insteek om het beleid te richten op alle jonge (sportende) kinderen biedt mooie kansen. Maar dan is het wel zaak dat zoveel mogelijk *alle* kinderen de gelegenheid krijgen zich te ontwikkelen tot competente bewegers. Daarvoor zullen meer gerichte inspanningen gepleegd moeten worden, met name om ervoor te zorgen dat kinderen in achterstandsituaties beter en vaker aansluiting weten te vinden bij het georganiseerde sportaanbod. Zo zien we bijvoorbeeld nog altijd grote verschillen in lidmaatschap tussen kinderen met en zonder migratieachtergrond. 40 procent van de meisjes met een niet-westerse migratieachtergrond sport bij een sportvereniging, ten opzichte van 76 procent van de meisjes zonder migratieachtergrond¹⁴. De provincie kan hierbij aanhaken op initiatieven rond de Verrijkte Schooldag.

Uitkomsten werksessie

Met het Gelders Model voor Talentontwikkeling loopt Gelderland hier voorop, vooral door de brede insteek van talentontwikkeling die daarbij is gekozen, namelijk het ontwikkelen van ieders talent (‘Sportief groot worden’), niet alleen gericht op doorstroming naar de topsport. Dit sluit sterk aan (en is inspiratie voor) de wijze waarop op dit moment in Nederland over talentontwikkeling en brede motorische ontwikkeling wordt gedacht. Daarbij mag nog wel wat meer de nadruk worden gelegd op het (ontwikkelen van) plezier in sport en bewegen.

¹⁴ Heijnen, E., Dellas, V., & Elling, A. (2020). *Verschillen in lidmaatschap sportverenigingen middelbare scholieren naar opleiding, etniciteit, gezinswelvaart en geslacht (2005–2017)* [Factsheet 2020/24]. Mulier Instituut

Enkele interessante suggesties die zijn gedaan op dit thema zijn:

- verbreden naar aangepast sporten;
- verbreden naar/koppelen met andere terreinen dan de sport (bijv. kunst en cultuur);
- koppelen aan de Human Capital Agenda door in te zetten op de 'talentontwikkeling' van trainers en coaches en andere sleutelfiguren.

Verder is de wens uitgesproken om het Gelders model van 'Sportief groot worden' breder uit te rollen en actief te stimuleren dat meer gemeenten hier werk van maken.

Mogelijkheden provincie

Naast de hierboven genoemde suggesties kan worden gedacht aan:

- stimuleren van het verder ontwikkelen en verspreiden van aanpakken gericht op 'gezond en sportief opgroeien'. Met speciaal aandacht voor samenwerking onderwijs-sport (bijv. volgens het 'Arnhemse model' 2+1+2), gebruik makend van de kansen die de Verrijkte schooldag biedt. Hier loopt de provincie duidelijk voorop. Het bereik kan echter nog worden vergroot (niet alle Gelderse gemeenten zijn hierop even actief) en de provincie kan als koploper een rol spelen in het landelijk verspreiden en delen van de aanwezige kennis en ervaring;
- stimuleren van innovatieve aanpakken gericht op het bevorderen van sportdeelname onder groepen met een afstand tot het sport- en beweegaanbod, zoals meisjes en ouderen met een migratieachtergrond, kinderen in armoede en mensen met een beperking. Kennis ontwikkelen en delen over werkzame aanpakken, in samenwerking met onder meer de hogescholen, universiteiten en andere kennisinstellingen in de provincie.

Bevorderen van bewegen in het dagelijks leven

De provincie besteedt hier al aandacht aan in de actielijn Gezonde inwoners in een gezonde leefomgeving. Zoals hiervoor aangegeven hebben we hier te maken met een uiterst complex en taai vraagstuk, dat om ingrijpende maatregelen vraagt en vooral om maatwerk via een gebiedsgerichte insteek. Er is, zoals eerder duidelijk gemaakt, een sterke relatie met het bevorderen van kansengelijkheid.

Voor de provincie is hier met name een belangrijke rol weggelegd bij de VWS-doelen met betrekking tot Beweegvriendelijke omgeving, Gezonde groene leefomgeving en Stimuleren van fietsen en wandelen.

Uitkomsten werksessie

Uit de werksessie kwam duidelijk naar voren dat een sterkere koppeling tussen preventie en sport- en beweegbeleid (en tussen het sportakkoord en het preventieakkoord) gewenst is. De provincie kan hier een actieve rol spelen in het delen en verspreiden van kennis en het mede mogelijk maken van innovatieve aanpakken. Daarbij zal speciaal aandacht uit moeten gaan naar kwetsbare groepen in de samenleving, waarbij veelal een veelvoud aan problematieken samenkomt (bestaansonzekerheid/armoede, laag opleidingsniveau, slechte huisvesting/leefomgeving, enz.). Een integrale aanpak en dus verbinding met andere beleidsterreinen is daarom geboden.

De provincie kan verder een belangrijke regierol vervullen in het 'beweegvriendelijk' maken van de openbare ruimte en de natuur, met name bij bovenlokale voorzieningen (bijv. via de omgevingsvisie).

Mogelijkheden provincie

Naast de hierboven en bij Bevorderen kansengelijkheid genoemde mogelijkheden valt te denken aan:

- Ontwikkelen van een integrale aanpak, waarbij verbinding wordt gemaakt met andere beleidsterreinen, zoals ouderenbeleid, leefbaarheid, gezondheid, natuurbeleid en omgevingsvisie.

Op al deze terreinen is het van belang dat sport en bewegen hier integraal onderdeel van worden ('sportinclusief denken'). Met name op het terrein van beweegvriendelijke omgeving en natuur liggen kansen en een duidelijke taak voor de provincie. Stimuleren en ondersteunen (o.a. door kennisuitwisseling) van een gebiedsgerichte aanpak, bijvoorbeeld gericht op de 10 procent wijken/buurtten met de grootste achterstanden;

- Bevorderen van 'werken met lokale data'¹⁵ ter ondersteuning van gebiedsgerichte aanpakken;
- Regievoering bij het aanpassen/realiseren van bovenlokale sport- en beweegvoorzieningen (zoals parcours voor wielrennen, mountainbiken of hardlopen of sport- en beweegvoorzieningen voor mensen met een beperking) en sport- en beweegmogelijkheden in natuur- en recreatiegebieden (zoals recreatieplassen, vaarroutes en wandel-, fiets-, en ruiterspaden), in samenwerking met betrokken gemeenten, natuurorganisaties e.d.;
- Uitrol van programma Doortrappen van het ministerie van IenW stimuleren/ondersteunen.

Maatschappelijke waarde topsport

Ook dit is al een van de speerpunten van het huidige provinciale sportbeleid. De visie hierop die de provincie samen met haar partners heeft ontwikkeld loopt duidelijk voor op (en is mogelijk mede inspiratie geweest voor) de koerswijziging die het ministerie van VWS nu inzet.

Uitkomsten werksessie

De rol van de provincie bij evenementen is onmisbaar. Voor gemeenten afzonderlijk zou het bijvoorbeeld niet mogelijk zijn grote internationale evenementen binnen te halen. Suggesties voor aanpassing¹⁶:

- Leg meer nadruk op de side events.
- Heb meer aandacht voor de maatschappelijke impact en stuur daar ook meer 'aan de voorkant' op (rol van procesbewaker). Daarbij zou het goed zijn als de provincie aangeeft welke maatschappelijke impact zij van belang acht (afgeleid van de strategische agenda van de provincie).¹⁷
- Maak een combinatie van sport en cultuur.
- Betrek sportverenigingen meer bij evenementen/side events.

Mogelijkheden provincie

Het landelijke beleid nodigt de provincie uit het beleid op dit terrein onverminderd voort te zetten en verder te ontwikkelen, met aandacht voor bovenstaande suggesties vanuit de werksessie. Zo sluit het tweede punt naadloos aan op het element 'Topsport als platform' van het ministerie van VWS (zie hoofdstuk 2). De volgende punten verdienen daarbij extra aandacht:

- een veilige topsportcultuur creëren (in lijn met het element 'Het fundament van de topsport' van VWS);
- ontwikkeling van lokaal topsportbeleid en beleid voor talentontwikkeling.

Wat dit laatste punt betreft ligt een mooie uitdaging voor de provincie Gelderland. Er zijn op dit moment weinig gemeenten met een topsportbeleid. Dat valt dat te begrijpen in het licht van het huidige landelijke

¹⁵ Zie RIVM: [Werken met data voor lokale sportakkoorden](#).

¹⁶ Deze suggesties zijn in lijn met het [onderzoek naar de maatschappelijke impact van Volley2018 en het WK Inline en freestyle skaten](#).

¹⁷ Zie voor een nadere uitwerking van de mogelijkheden die een provincie hiertoe heeft: Hover, P., Heijnen, E., & Balk, L. (2021). [Kansen voor provinciaal sportevenementenbeleid](#). Mulier Instituut.

topsportbeleid, met de eenzijdige focus op het behalen van mondiale medailles en de bijbehorende ‘smalle’ invulling van talentontwikkeling. Met de voorgenomen verbreding van het topsportbeleid (en talentontwikkeling) ontstaat echter een andere situatie. Daarbij is een rol weggelegd voor het lokale niveau.

De provincie bevindt zich in een goede positie om de ‘verbindende schakel’ te zijn tussen landelijk en lokaal niveau en kan een stimulerende en ondersteunende rol vervullen bij het ontwikkelen van lokaal en regionaal topsport- en evenementenbeleid. Gelderland kan hierin een voorbeeldrol voor andere provincies vervullen.

5. Slotbeschouwing

De quickscan laat zien dat het Gelders sportbeleid over het algemeen goed past bij de recente ontwikkelingen in het landelijke sportbeleid en daar op een aantal punten zelfs op voorloopt. Dat pleit voor voortzetting van de hoofdlijnen van het Gelders sportbeleid. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn enkele accentverschuivingen en een beperkt aantal nieuwe elementen te overwegen.

Zoals ten aanzien van de actielijn Meedoen en ontmoeten:

- In aansluiting op de Human Capital Agenda van het ministerie van VWS: investeren in het menselijk kapitaal in de sport, onder andere door het stimuleren van bij- en nascholing van (zowel vrijwillig als professioneel) sportkader.
- Versterken van de provinciale regierol op het gebied van sport en bewegen voor mensen met een beperking.

Wat betreft de Actielijn Sportevenementen en talenten inspireren Gelderland kan aan de volgende punten worden gedacht.

- Met de brede invulling van talentontwikkeling loopt Gelderland landelijk voorop. Dit zou in het toekomstig (sport)beleid van de provincie een nog centralere plek kunnen krijgen door:
 - het te verbreden naar aangepast sporten;
 - het te verbreden naar andere terreinen dan de sport (bijv. kunst en cultuur);
 - het te koppelen aan de Human Capital Agenda voor de sport- en beweegsector (HCA-sport) (ontwikkeling van de talenten van sportkader).
- Bij het evenementenbeleid kan nog meer nadruk gelegd worden op side events, waarbij de provincie meer aandacht heeft voor en nadrukkelijker stuurt op maatschappelijke impact.
- De provincie kan een actieve rol spelen bij het stimuleren van regionaal en/of lokaal topsportbeleid (inclusief talentontwikkeling), met daarbij aandacht voor een veilige topsportcultuur.

Met betrekking tot de Actielijn Gezonde inwoners in een gezonde leefomgeving kan de provincie (meer) inzetten op de volgende zaken.

- Stimuleren van innovatieve aanpakken gericht op het bevorderen van sportdeelname onder groepen met een afstand tot het sport- en beweegaanbod, zoals meisjes en ouderen met een migratieachtergrond, kinderen in armoede en mensen met een beperking. Onder meer door in samenwerking met hogescholen, universiteiten en andere kennisinstellingen hierover kennis te ontwikkelen en te delen.
- Regievoering bij het aanpassen/realiseren van bovenlokale sport- en beweegvoorzieningen (zoals parcours voor wielrennen, mountainbiken of hardlopen of sport- en beweegvoorzieningen voor mensen met een beperking) en sport- en beweegmogelijkheden in natuur- en recreatiegebieden (zoals recreatieplassen, vaarroutes en wandel-, fiets-, en ruiterspaden).

Hoewel Duurzame sportomgeving in de recente beleidsbrieven van het ministerie van VWS geen aandacht krijgt, blijft gezien de klimaatagenda dit thema - en daarmee de Actielijn Duurzame sportomgeving - uiteraard onverminderd relevant. De huidige energiecrisis (mede veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne) en de hoge kosten die deze voor de sportsector met zich meebrengt, noodzaken zelfs tot een versnelling van energiebesparende maatregelen.

De provincie speelt volgens betrokkenen een belangrijk rol als inhoudelijke gesprekspartner, verbinder, en als inspirator en aanjager van innovatie. Voor het sportevenementenbeleid wordt de provincie als onmisbaar gezien. De provincie zou nog wel meer werk kunnen maken van de samenwerking met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door de vorming van een sport en bedrijfvennetwerk.

In het bijzonder wordt gewaardeerd dat de provincie deze rollen vervuld vanuit een lange termijn visie en bereid is zich te verbinden aan initiatieven waarvan niet bij voorbaat vaststaat wat deze opleveren. In het algemeen zou de provincie zich meer mogen laten leiden door de eigen strategische agenda, onder andere door de beleidsdoelen op het gebied van sport en bewegen sterker te verbinden met de algemene speerpunten van het provinciaal beleid. De belangrijkste aanbeveling is daarom misschien wel om sport en bewegen stevig te verankeren in andere beleidsterreinen en het sportbeleid te verbinden met de provinciale strategische agenda op terreinen als economie, duurzaamheid, gezondheid en leefbaarheid. Door bijvoorbeeld de HCA-sport te verbinden met het provinciale onderwijs- en arbeidsmarktbeleid kan een krachtige impuls worden gegeven aan de vitaliteit en kwaliteit van de Gelderse sport- en beweegsector. En andersom kan de sport met een thema als Talentontwikkeling een bron van inspiratie zijn voor andere beleidsterreinen.

Hiermee bestaat de kans dat sport en bewegen niet langer een eigenstandig beleidsterrein binnen de provincie vormen, maar worden ondergebracht bij een van de andere beleidsthema's. Daar kleeft wel een nadeel aan. De kracht van de provincie is onder andere gelegen in haar rol als verbindende schakel tussen gemeenten, tussen verschillende sectoren, met het bedrijfsleven, met kennisinstellingen, enzovoort. En tussen landelijk en lokaal niveau. Dat de provincie dit vanuit een duidelijke eigen langetermijnvisie doet, maakt het des te krachtiger. Bijvoorbeeld in haar rol als aanjager van kennisontwikkeling en innovatieve aanpakken, in nauwe samenwerking met Topsport Gelderland, de Gelderse Sport Federatie, Sportcentrum Papendal, NOC*NSF, hogescholen, universiteiten en andere kennisinstellingen.¹⁸ Hierin heeft Gelderland in Nederland een unieke positie verworven. Om dit schakelpunt ook in de toekomst voor de sport te kunnen zijn, is het van belang dat de provincie een eigen, herkenbaar sportbeleid blijft voeren (in elk geval naar buiten toe).

Het merendeel van de provincies is veel minder actief op het gebied van sport en bewegen dan Gelderland. Dat is mede een gevolg van het sinds 2008 gehanteerde uitgangspunt dat slechts twee bestuurslagen zich met een beleidsterrein mogen bemoeien. Sindsdien hebben veel provincies zich min of meer van het sportbeleid teruggetrokken, zich beroepend op het feit dat sport en bewegen geen wettelijke taak van de provincie is. Dat is een typisch voorbeeld van de klassieke 'taakverdelingsbenadering', waarbij het uitgangspunt is taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zo helder mogelijk te scheiden ('wie gaat waarover?').

Door het Nationaal Sportakkoord is echter een nieuwe situatie ontstaan. Het sportakkoord gaat namelijk uit van 'samenwerkend besturen' en daarin geldt een heel ander principe dan een strikte taakverdeling. Hierbij speelt vooral de vraag welke partijen kunnen bijdragen aan een *gemeenschappelijke* opgave. Gelderland laat zien dat provincies wel degelijk op veel onderdelen een waardevolle verbindende, coördinerende en ondersteunende rol kunnen vervullen. Gelderland is daarmee een goed voorbeeld van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen op het terrein van sport en bewegen.

Ook de NLsportraad ziet in haar advies om te komen tot een 'sportwet' een rol weggelegd voor de provincies. De wet zou onder meer moeten regelen dat de Provinciale Staten een nota provinciaal sport-

¹⁸ Een mogelijkheid om deze positie voor kennisontwikkeling te versterken is wellicht gelegen in het MOOI-onderzoeksprogramma van ZonMw, dat insteekt op zes 'wicked problems' in de sport. Deze liggen in het verlengde van de speerpunten die in hoofdstuk 4 aan bod kwamen. Gelderland zou zich kunnen aanmelden als lid van een of meer van de 'crews' die rond deze vraagstukken gevormd gaan worden.

en beweegbeleid vaststellen.¹⁹ Of deze wet er komt en of daarin ook de taken van provincies op het gebied van sport en bewegen worden vastgelegd, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk. Gelderland laat zien dat zo'n wettelijke verplichting niet per se nodig is. Een stelselwet zou wel een extra garantie bieden voor de toekomst en andere provincies aansporen eigen sport- en beweegbeleid te ontwikkelen. Maar doorgaan op de weg van samenwerkend besturen heeft de sportsector (en de samenleving) veel te bieden, los van wat in een stelselwet geregeld kan worden. Mocht de Sportwet er toch komen, en daarin de verplichting worden opgenomen dat provincies sportbeleid ontwikkelen en uitvoeren, dan is Gelderland in elk geval goed voorbereid.

Overigens past ook binnen het huidige wettelijke kader een aantal sport- en bewegen gerelateerde thema's binnen de (wettelijke) taken van de provincie, zoals de regievoering op bovenlokale voorzieningen (duurzame ruimtelijke ontwikkeling), bewegen in het groen (bevordering recreatie en versterking van de natuur) en duurzame sportvoorzieningen (zorg voor veilige en schone leefomgeving). De provincie heeft als 'middenbestuur' verder de taak om toe te zien op de kwaliteit van het lokaal bestuur en het bevorderen van samenwerking tussen gemeenten. Ook dat kan een goede grond zijn om zich als provincie met het (lokale) sportbeleid te bemoeien.

In dat kader valt te overwegen meer te differentiëren in de rol die de provincie Gelderland inneemt richting de Gelderse gemeenten. Grotere gemeenten met een eigen sportbedrijf hebben immers een andere positie en andere behoeften dan kleinere gemeenten zonder uitvoeringsorganisatie. De eerste zijn vooral partner bij kennisdeling en -ontwikkeling. De laatste hebben waarschijnlijk meer behoefte aan extra ondersteuning bij de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van hun sportbeleid. Dat vraagt van de provincie een proactievare houding en een meer ondersteunende rol. Die kan onder andere bestaan in het stimuleren van bovenlokale samenwerking (bijvoorbeeld bij clubondersteuning, regionale evenementen, bovenlokale (top)sportvoorzieningen, de sportief-recreatieve infrastructuur, HCA/professionalisering, talentontwikkeling en aangepast sporten).

¹⁹ Zie p. 39 van het Wettelijk en financieel addendum. Bijlage bij het advies 'De opstelling op het speelveld'.

Bijlage 1: Geïnterviewde stakeholders

- Nathan Stukker, wethouder sport gemeente Apeldoorn
- Wim Bijsterbosch, strategisch adviseur gemeente Apeldoorn
- Gudo Kramer, directeur-bestuurder Topsport Gelderland
- Annemiek van de Grint, senior projectcoördinator Gelderse Sport Federatie en projectleider Gelders Sportakkoord.
- Pascal Kamperman, directeur-bestuurder Achterhoek in Beweging

Bijlage 2: Deelnemers werksessie

- Annemiek van de Grint, senior projectcoördinator Gelderse Sport Federatie
 - Bas Loverink, beleidsadviseur sport Gemeente Apeldoorn
 - Dennis Wooning, voorzitter HC-Ares
 - Fenna Westerduin, Public Affairs, Welzijn en subsidies Koninklijke Nederlands Hippische Sportfederatie,
 - Gudo Kramer, directeur-bestuurder Topsport Gelderland,
 - Jan Nijdeken, beleidsadviseur sport Gemeente Apeldoorn
 - Kasper Bakker, manager School of Sport and Exercise, HAN
 - Onno Bieleman, voorzitter Topsport Gelderland
 - Pascal Kamperman, directeur-bestuurder Achterhoek in Beweging,
-
- Jan Markink, gedeputeerde Provincie Gelderland,
 - Rob Verhoeven, programma-adviseur sport Provincie Gelderland
 - Robert Haaijk, teammanager Beleven en Verbinden Provincie Gelderland
 - Ery Tijink, programmamanager sportevenementen Provincie Gelderland
 - Martine Wilmering, projectleider Gelderland Sport! Provincie Gelderland
 - Ad Hoogendam, onderzoeker Mulier Instituut

