

Wetenschap&Onderzoek

Rol provincies op het gebied van sport is aan herziening toe

Tussen de provincies zitten grote verschillen in wat zij doen op het gebied van sport en bewegen. Sport is voor provincies geen kerntaak en daarom is het aan de Provinciale Staten of en hoeveel aandacht zij daaraan wensen te besteden. Met de verkiezingen van de Provinciale Staten dienen zich nieuwe kansen aan. Het Sportcampagneteam voor de Provinciale Statenverkiezingen heeft ter inspiratie een boekje samengesteld waarin wordt aangegeven welke kansen sport en sportief bewegen voor de provincies bieden. Maar waarom zou een provincie zich met sport en bewegen bezighouden, als het geen kerntaak is?

DOOR: AD HOOGENDAM



DE PROVINCIES KUNNEN ONDER MEER EEN BELANGRIJKE ROL SPELEN BIJ HET BINNENHALEN VAN GROTE SPORTEVENEMENTEN, ZOALS BIJVOORBEELD VORIG JAAR HET WK VROUWENVOLLEYBAL IN ARNHEM, APELDOORN EN ROTTERDAM.

Om te begrijpen waarom sport geen kerntaak van de provincie is, moeten we terug naar het advies van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, kortweg de 'commissie Lodders', uit 2008. Het uitgangspunt dat de commissie hanteerde 'stoelt op de gedachte dat een effectieve en op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen de drie overheidslagen alleen mogelijk is met een eenduidige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling' (p. 3). Samenwerking tussen de overheidslagen is dus volgens dit advies gebaat bij een heldere taakverdeling tussen landelijke, provinciale en gemeentelijke overheid. En

daar ontbreekt het nog te veel aan. Dat is een gevolg van 'halfslachtige' decentralisatie, waarbij wel de taken bij lagere overheden worden belegd, maar deze niet of onvoldoende de beleidsruimte krijgen om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven. Dit leidt tot 'bestuurlijke drukte en gedoe tussen de bestuurslagen'. Het moet dus duidelijk worden welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Bij bepaalde vraagstukken moeten ze wel samenwerken, maar die samenwerking is er juist bij gebaat als duidelijk is wie de eerstverantwoordelijke is. Zo voorkom je dat partijen te veel naar elkaar wijzen en wel veel overleggen, maar weinig oplossen.

Je gaat erover, of niet

Om die bestuurlijke drukte tegen te gaan, moeten provincies zich concentreren op het regionale ruimtelijk en economisch beleid en cultuur. Hieronder vallen zaken als ruimtelijke ordening, wonen, milieu, landelijk gebied, water, verkeer en vervoer, en regionale economie. Daarnaast hebben de provincies een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Provincies hebben volgens de commissie geen taak op het gebied van zorg en welzijn (inclusief sport). Die ligt primair bij gemeenten.

Hoewel de commissie helemaal niet uitsluit dat een provincie zich ook met andere

terreinen bezighoudt, lijkt toch vanaf die tijd de algemene regel te zijn: je gaat erover, of niet. Het is immers de tijd van streven naar een kleinere, efficiëntere en slagvaardigere overheid.

Sindsdien hebben veel provincies zich min of meer van het sportbeleid teruggetrokken. Met onder andere als gevolg dat in een aantal provincies de financiering van de provinciale sportserviceorganisatie gestopt of sterk verminderd is. Alleen in provincies die door de verkoop van hun belang in energiemaatschappijen over extra middelen beschikten, zoals Gelderland en Noord-Brabant, is de aandacht voor sport en bewegen gebleven.

Nationaal Sportakkoord brengt verandering

Er lijkt de laatste jaren een voorzichtige verandering op te treden. Uit een analyse van de coalitieakkoorden van de huidige bestuursperiode (2019-2023) was op te maken dat provincies meer aandacht aan sport en bewegen schenken. Daarbij is duidelijk de invloed van het Nationaal Sportakkoord merkbaar. Op dit moment hebben vijf provincies een provinciaal sportakkoord (en twee hebben iets vergelijkbaars). Twee provincies zijn van plan een provinciaal akkoord te sluiten. Hoe is deze (voorzichtige) kentering onder invloed van het Sportakkoord te verklaren?

Samenwerkend besturen

Inhoudelijk hebben de provincies zich laten inspireren door de thema's van het Sportakkoord, zo liet de analyse van de coalitieakkoorden zien. Maar het Sportakkoord staat ook voor iets anders, namelijk een andere wijze van besturen, die ook een andere verhouding tussen overheidslagen met zich meebrengt. Het idee achter 'besturen met akkoorden' is namelijk dat rondom een maatschappelijk vraagstuk een coalitie van partijen bij elkaar wordt gebracht. Die brengen dan vanuit gedeelde belangen (maar uiteenlopende perspectieven) de benodigde kennis en middelen in om tot een gecoördineerde aanpak te komen. En dat is wat het sportakkoord doet: het heeft, zowel landelijk als lokaal, een groot aantal partijen bijeengebracht met als doel de sport te versterken en zo de maatschappelijke waarde van sport en bewegen optimaal te benutten. Het Sportakkoord is daarmee een vorm van 'samenwerkend besturen' (*collaborative governance*).

Meerlaags werken

De samenwerking gaat niet alleen over de grenzen van organisaties en sectoren, maar ook over de verschillende bestuurslagen. Bij het Nationaal Sportakkoord zien we dat al deze drie dimensies van samenwerking bij elkaar komen. Op zowel landelijk als lokaal niveau zijn naast de overheid diverse partijen van binnen en buiten de sport betrokken en wordt verbinding gemaakt met andere beleidsterreinen en sectoren. En zien we samenwerking en afstemming

tussen de verschillende bestuurslagen, met name tussen landelijk en lokaal niveau. Samenwerkend besturen houdt dus ook 'meerlaags werken' in, waarbij verschillende bestuurlijke schalen betrokken zijn (*multi-level governance*).

Van taken naar vraagstukken

Deze ontwikkeling is het gevolg van een belangrijke verschuiving in focus: de primaire oriëntatie is niet langer gericht op taken en verantwoordelijkheden, maar op het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken:

'Meerlaags werken past bij de verschuiving van een primaire oriëntatie op eigen taken naar vraagstukken. Lange tijd werd overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken: een overheidsorganisatie voert een aangegeven taak uit en houdt daarbij rekening met wat anderen vanuit de hun aangegeven taken doen. Sinds enkele jaren wordt het denken van de overheid vanuit taken steeds meer vervangen door een oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken. Daarbij horen processen van groepering rondom maatschappelijke vragen; vanuit het vraagstuk, ontplooiën betrokkenen inzet.' (Teisman et al., 2018, p. 14)

Dynamiek productief maken

Bij het bundelen van krachten rondom een gedeelde maatschappelijke opgave is het juist van belang verschillende perspectieven en deskundigheden bij elkaar te brengen. Complexe maatschappelijke vraagstukken laten zich nu eenmaal niet vangen in afgebakende taken of domeinen en overstijgen bestuurlijke schalen. Een maatschappelijk vraagstuk ziet er vanuit verschillende schalen anders uit. Juist door de 'Haagse bril' te verbinden met regionale en lokale perspectieven ontstaan nieuwe inzichten en daarmee nieuwe oplossingsrichtingen. Maar *multi-level governance* werkt alleen als betrokkenen zich in de eerste plaats laten leiden door het vraagstuk in kwestie en niet de belangen, taken en verantwoordelijkheden van de eigen (bestuurlijke) organisatie vooropstellen. Enige 'bestuurlijke drukte en gedoe' daarbij is helemaal niet zo erg. Dit kan namelijk ook een teken zijn van noodzakelijke dynamiek om tot nieuwe inzichten en aanpakken te komen. En



HET INFORMATIEBOEKJE VAN HET SPORTCAMPAGNETEAM OVER DE PROVINCIALE STATENVERKIEZINGEN OP 15 MAART.

daarbij mag het best af en toe schuren. De kunst is natuurlijk om deze dynamiek productief te maken.

De kracht van provincies benutten

De praktijk van samenwerkend besturen, zoals die bij het Sportakkoord vorm krijgt, laat een nieuw licht schijnen op de kerntaakdiscussie en daarmee ook op de rol van provincies bij sport en bewegen. Het gaat niet zozeer om de vraag óf de provincie wel of geen taak heeft op dit gebied, maar om wat de provincie zou kunnen bijdragen aan de gemeenschappelijke opgaven waar we met elkaar voor staan. En die opgaven, zoals het bestrijden van bewegingsarmoede en het bevorderen van kansengelijkheid, ook waar het de deelname aan sport en bewegen betreft, zijn groot. Het perspectief vanuit de provinciale schaal en de bronnen en instrumenten waarover de provincie beschikt, zijn daarbij belangrijk en soms zelfs onmisbaar. Onderzoek naar het sportbeleid van de provincie Gelderland laat dit duidelijk zien (Hoogendam, 2022). Haar samenwerkingspartners waarderen de provincie vooral vanwege de verbindende rol die zij speelt en het uitgebreide netwerk waarover zij beschikt, zowel binnen als buiten de provincie (onder andere richting Den Haag) en zowel binnen als buiten de sport. De provincie is bijvoorbeeld een belangrijke schakel naar het bedrijfsleven.

Ook bij de samenwerking met het hoger onderwijs heeft de provincie een belangrijke rol. Zo werkt de provincie Gelderland nauw samen met HAN Sport en Bewegen en Topsport Gelderland bij het programma 'Sportief groot worden', dat tot doel heeft: het creëren van een optimale ontwikkelomgeving voor het eigen sport- en beweegtalent van ieder Gelders kind (www.sportiefgrootworden.nl).

De provincie is in de ogen van de partners verder onmisbaar waar het gaat om het binnenhalen en organiseren van grote (internationale) evenementen, zoals het WK volleybal vorig jaar. Gelderland laat ook zien dat de provincie een belangrijke inspirator en aanjager van innovatie in de sport kan zijn, bijvoorbeeld bij het Esports Talent Centre op Papendal.

Meer slagkracht

De belangrijke maatschappelijke opgaven waar we voor staan vragen om een gezamenlijke aanpak. Bijvoorbeeld om te komen tot innovatieve aanpakken voor het bevorderen van sport- en beweegdeelname onder groepen met afstand tot het sport- en beweegaanbod. Een aantal terreinen vraagt daarbij om provinciale afstemming en coördinatie. Bijvoorbeeld bovenregionale sportvoorzieningen, toegang tot sporthulpmiddelen en vervoer voor mensen met een beperking. Maar ook topsport, talentontwikkeling en sportevenementen kunnen niet zonder steun van de provincie. Voor het creëren van mogelijkheden voor sport en actieve recreatie in de natuur zijn provincies de leidende partij. Mijn oproep is om bij deze de kerntaakdiscussie achter ons te laten en ons bezig te houden met de vraag hoe we de kracht van de provincies kunnen inzetten voor de gezamenlijke opgaven op het gebied van sport en bewegen. Want dat was eigenlijk de kernboodschap van de commissie Ladders: niet 'blijf van elkaars terrein af', maar ontwikkel samen meer slagkracht, door optimaal gebruik te maken van waar iedere bestuurslaag bij uitstek voor is en goed in is. ●

Bronnen kunnen worden opgevraagd bij de auteur, via a.hoogendam@mulierinstituut.nl.