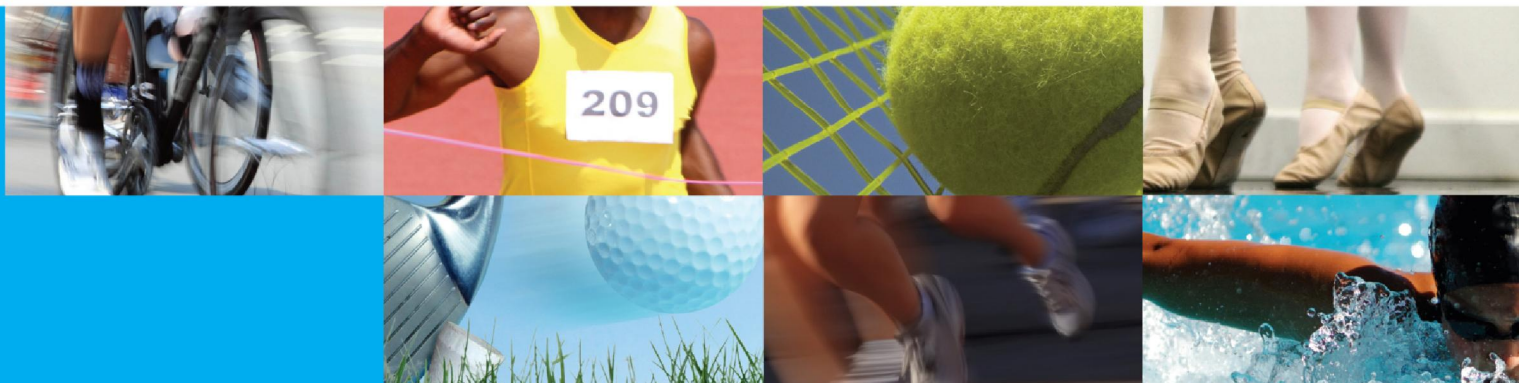




Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren

Remco Hoekman

Karin van der Maat

Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren

In samenwerking met Vereniging Sport en Gemeenten (VSG)

Remco Hoekman
Karin van der Maat

Mulier Instituut
sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek

*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	7
2.	Context van lokaal sport- en beweegbeleid	9
2.1	Sportstructuur in Nederland	9
2.2	Gemeentelijk beleid	11
3.	Aandacht voor sport	15
3.1	Politieke aandacht	15
3.2	Rol en taakopvatting	15
3.3	Agendering	16
3.4	Beleidskader	18
3.5	Conclusie	19
4.	Beleidsontwikkeling	21
4.1	Integraal en intersectoraal	21
4.2	Interactief	22
4.3	Ondersteuning	24
4.4	Conclusie	24
5.	Inhoud sportbeleid	25
5.1	Doelen sportbeleid	25
5.2	Thema's sportbeleid	26
5.3	Conclusie	27
6.	Accommodatiebeleid	29
6.1	Speerpunten	29
6.2	Doelstellingen	32
6.3	Beheer, onderhoud en financiering	33
6.4	Openbare ruimte	35
6.5	Conclusie	36
7.	Sportstimuleringsbeleid	37
7.1	Doelgroepen	37
7.2	Doelstellingen	38
7.3	Inzet combinatiefunctionaris/buurtsportcoach	40
7.4	Conclusie	40
8.	Financieel kader	43
8.1	Ontwikkeling sportbudget	43
8.2	Begroting en realisatie	44
8.3	Conclusie	44

9.	Lerend beleid	47
9.1	Monitoring en evaluatie	47
9.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	48
9.3	Conclusie	50
10.	Slotbeschouwing	51
	Literatuur	57

1. Inleiding

In Nederland bestaan diverse monitorinstrumenten om de ontwikkelingen in de sportsector te volgen. Te denken valt aan de gezondheidsenquête van CBS die mede als doel heeft om het sport- en beweeggedrag van de bevolking te monitoren, evenals hoe dit zich door de tijd heen ontwikkelt. Een ander voorbeeld is de verenigingsmonitor van het Mulier Instituut die in beeld brengt hoe Nederlandse sportverenigingen ervoor staan en hoe de problematieken, activiteiten en functies van sportverenigingen evolueren door de jaren heen. Zo ontstaat een steeds beter kennisniveau van en voor de sport. Het ontbreekt echter nog aan een monitor voor gemeentelijk sport- en beweegbeleid, zoals dat bijvoorbeeld in Vlaanderen wel aanwezig is (Van Poppel, Scheerder & Vandermeerschen, 2016). Zeker als we het hebben over de breedtesport, is het lokale sport- en beweegbeleid van groot belang en een (financiële) aanjager van sportbeoefening op lokaal niveau. Denk bijvoorbeeld aan de vele gemeentelijke sportaccommodaties die tegen een flink gereduceerd tarief aan de sportverenigingen ter beschikking worden gesteld en de sportstimuleringsactiviteiten die onder andere in het kader van Sport en Bewegen in de Buurt door gemeenten worden geïnitieerd of ondersteund.

Het gemis van een monitor voor gemeentelijk sport- en beweegbeleid is voor het Mulier Instituut aanleiding geweest om samen met Vereniging Sport en Gemeenten een Monitor Lokaal Sportbeleid te ontwikkelen, waarbij de focus ligt op sport- en beweegbeleid. De kennis die beschikbaar is over lokaal sport- en beweegbeleid is nu gefragmenteerd. Zo gaven recessiepeilingen bij gemeenten bijvoorbeeld inzicht in de wijze waarop bezuinigingstaakstellingen worden ingevuld (o.a. Hoekman, 2013). Daarnaast is onderzoek beschikbaar naar de gemeentelijke uitgaven aan sport (Hoekman & Van den Dool, 2015) en biedt een vierjaarlijkse analyse van coalitieakkoorden van gemeenten inzicht in de beleidsvoornemens van gemeenten op het terrein van sport en bewegen (Hoekman & Gijsbers, 2010; Hoekman & Van der Bol, 2014). Daarnaast worden data bij gemeenten verzameld voor evaluaties van beleidsprogramma's, zoals Sport en Bewegen in de Buurt (Van Lindert, Pulles & Van der Poel, 2016). Deze onderzoeken geven zicht op specifieke aspecten van het sport- en beweegbeleid, maar bieden geen compleet beeld van het lokale sport- en beweegbeleid en wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afzonderlijke fasen van de beleidscyclus.

Bij het ontwikkelen van de Monitor Lokaal Sportbeleid is het visiedocument Nederland Sportland (VSG, 2010) als vertrekpunt gebruikt. In dit visiedocument worden verschillende modellen voor lokaal sportbeleid gepresenteerd, waarbij beleid rondom sportaccommodaties en sportstimulering als centrale (basis)elementen van lokaal sportbeleid worden beschouwd. Er wordt vastgesteld dat wanneer het om sportbeleid gaat, gemeenten in de basis aandacht hebben voor het faciliteren en activeren van de bevolking, en dat afhankelijk van het politieke draagvlak en type gemeente meer met het sportbeleid wordt beoogd, de zogenaamde plusvarianten. In deze plusvarianten wordt niet alleen de sportdeelname gestimuleerd, maar wordt sport ook gericht ingezet om bepaalde sport-externe doeleinden of effecten te bereiken. De onderscheiden plusmodellen zijn het sociale ontwikkelingsmodel, het economische ontwikkelingsmodel en het integrale ontwikkelingsmodel. Dit laatste model is de optelsom van de andere modellen. Om een goed beeld te krijgen van de centrale elementen van het lokale sportbeleid is in de monitor specifiek aandacht voor het accommodatiebeleid en sportstimuleringsbeleid en hiermee de wijze waarop gemeenten hun burgers faciliteren en activeren.

Verder is bij het vormgeven van de monitor aandacht voor de afzonderlijke fasen van de beleidscyclus, zodat de opgedane kennis verder reikt dan alleen de inhoud van het beleid. We willen namelijk ook graag weten hoe het beleid tot stand komt en of sprake is van monitoring en evaluatie en of dit

bijvoorbeeld leidt tot bijsturing van het beleid. Dit stelt ons in staat om een zo compleet mogelijk beeld te bieden van de diverse facetten van lokaal sportbeleid; van agendering en beleidsontwikkeling tot het evalueren en bijsturen van beleid. Tot sportbeleid rekenen we hierbij ook aandacht voor bewegen en recreatie voor zover dit beleidsmatig direct aan het sportbeleid is gekoppeld. Als we in het navolgende spreken over sportbeleid, dan omvat dit dus het gehele lokale sport- en beweegbeleid.

De hiervoor besproken opzet heeft in een vragenlijst met 45 vragen geresulteerd die jaarlijks of tweejaarlijks kan worden afgenomen om een totaalbeeld te geven van het gemeentelijke sport- en beweegbeleid en ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Deze vragenlijst vertoont op onderdelen overeenkomsten met eerdere metingen van lokaal sportbeleid van Hoyng et al. (2008) en Van der Werff & Hoekman (2011). De eerste meting van de Monitor Lokaal Sportbeleid, met gebruikmaking van de ontwikkelde vragenlijst, heeft in juni 2016 plaatsgevonden, waarbij alle 392 Nederlandse gemeenten toegang kregen tot de online vragenlijst van de monitor. 240 gemeenten hebben de vragenlijst in zijn geheel doorlopen, waarmee een respons van 61 procent is gerealiseerd. De vragenlijst is ingevuld door beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs met sport in de portefeuille of door leidinggevenden van de afdeling waar sport onder valt.

In het navolgende wordt allereerst aandacht besteed aan de positionering van lokaal sportbeleid in de Nederlandse sportstructuur en het bredere kader van gemeentelijk beleid (hoofdstuk 2). Deze achtergrond is nodig om de uitkomsten in het juiste perspectief te kunnen plaatsen en duiden. Vervolgens worden de uitkomsten van de eerste meting van de Monitor Lokaal Sportbeleid weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat in op de aandacht voor sport bij gemeenten. Hierbij wordt enerzijds ingegaan op de politieke aandacht voor sport, de rol en taakopvatting die de gemeente op het terrein van sport heeft en anderzijds wordt ingegaan op de achtergrond van de aandacht voor sportthema's ontstaat en door wie deze op de beleidsagenda komen, en of dit alles heeft geleid tot een sportnota in de gemeente (e.o. visie, ontwikkelagenda sport en bewegen, etc.) Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 beschreven hoe het traject van beleidsontwikkeling eruit ziet. Met welke partijen is samengewerkt en in welke mate zijn partijen in het proces betrokken? Hiermee ontstaat inzicht in de integraliteit van beleid en de mate waarin sprake is van interactieve beleidsontwikkeling. In hoofdstuk 5 wordt de inhoud van het beleid centraal gesteld, met aandacht voor doelstellingen van het beleid en centrale thema's in het beleid. In hoofdstukken 6 en 7 staan de basiselementen van het sportbeleid centraal, respectievelijk accommodatiebeleid en sportstimuleringsbeleid. Het financieel kader van het sportbeleid wordt besproken in hoofdstuk 8. De aandacht voor inzichten uit monitoring en evaluatie van het sportbeleid worden in hoofdstuk 9 beschreven. In het slothoofdstuk (hoofdstuk 10) brengen we de uitkomsten in samenhang bijeen. We bieden een alomvattend overzicht van lokaal sport- en beweegbeleid en reflecteren op de toepassing van de Monitor Lokaal Sportbeleid en de mogelijkheden hiervan voor de toekomst.

2. Context van lokaal sport- en beweegbeleid

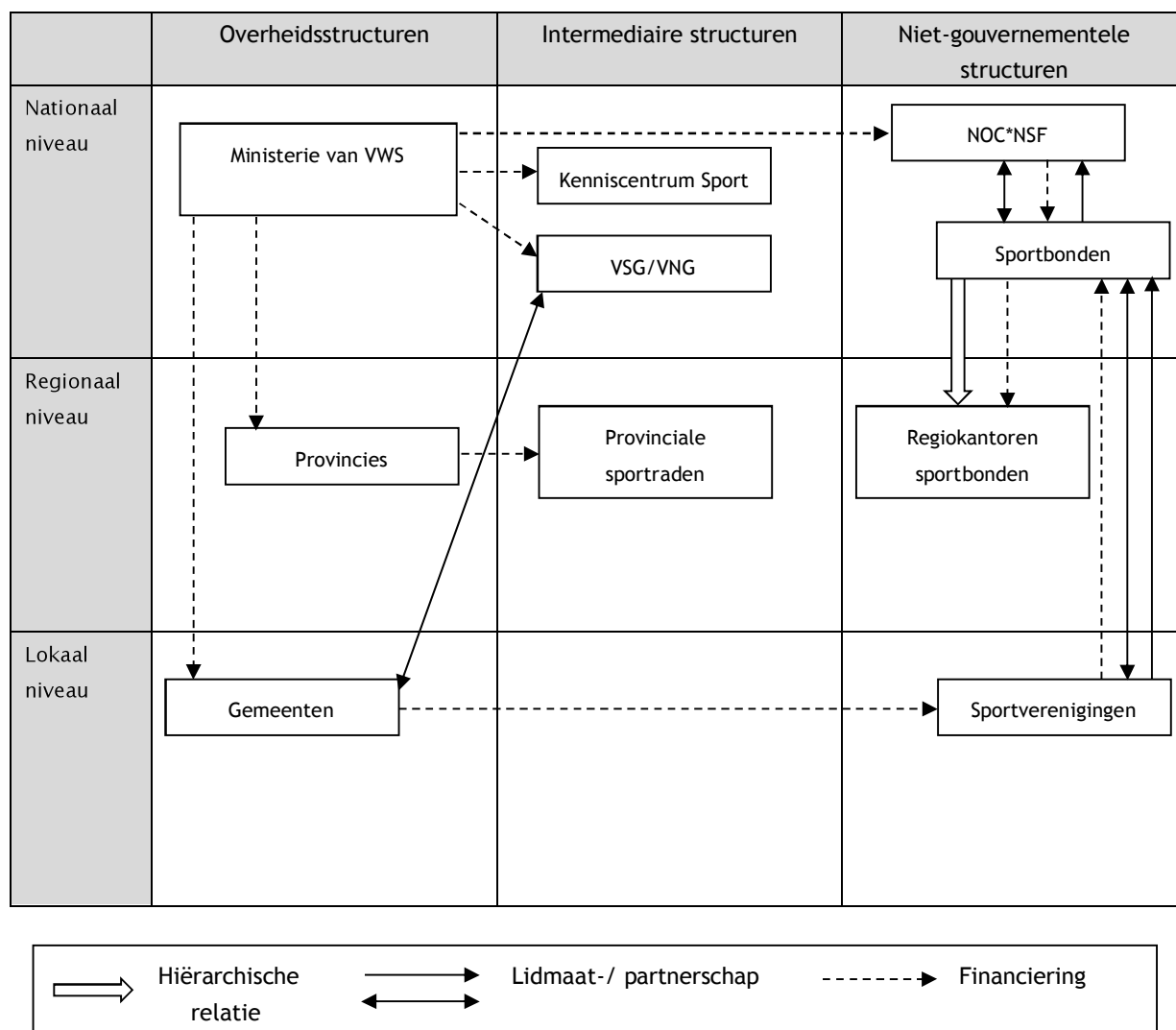
Gemeenten maken onderdeel uit van het sportsysteem in Nederland en verhouden zich hiermee tot andere partijen in dit sportsysteem, zoals het Rijk en de sportverenigingen. Het lokale sport- en beweegbeleid kan hierdoor deels worden beïnvloed door ontwikkelingen bij andere partijen in het sportsysteem. Een voorbeeld hiervan is de introductie van de rijksregeling Sport en Bewegen in de Buurt, die ervoor zorgde dat bij gemeenten de combinatiefunctionaris intrede deed in het sport- en beweegbeleid. Bij de ontwikkeling van de Monitor Lokaal Sportbeleid is daarom bij het opstellen van specifieke vragen, of bij de keuze voor antwoordcategorieën bij de vragen, de context meegenomen. In dit hoofdstuk geven we een schets van de context van het lokale sport- en beweegbeleid die enerzijds aanleiding is geweest voor specifieke vragen in de monitor en anderzijds behulpzaam kan zijn bij het duiden van de uitkomsten die we verderop in dit rapport bespreken.

2.1 Sportstructuur in Nederland

Gemeenten staan niet alleen in het sportbeleidsnetwerk in Nederland. Vanuit de overheid wordt eveneens door het Rijk en door provincies aandacht besteed aan sport. De rol van de provincie neemt hierin wel af, sinds in het rapport van de commissie onder leiding van Lodders-Elfferich (2008) is voorgesteld dat slechts twee overheidslagen zich met het beleidsterrein welzijn, waaronder sport, zouden moeten bezighouden. Het aantal provincies met specifiek sportbeleid is na 2008 afgenomen en ook de rol van provinciale sportservicebureaus is sindsdien veranderd doordat de financiële ondersteuning vanuit de provincies er anders uit ging zien (Breedveld & Van der Poel, 2015).

In de praktijk zijn het dus vooral gemeenten, aangevuld door het Rijk, die voor sport aandacht hebben. Een wettelijk kader voor de overheidsbemoeienis met sport is er sinds het vervallen van de welzijnswet in 2007 niet meer. Toch lijken de verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten sindsdien niet echt veranderd (Breedveld, Van der Poel, de Jong & Collard, 2011). Gemeenten nemen de verantwoordelijkheid voor het in stand houden en verbeteren van de lokale sportinfrastructuur, voor sportstimulering (met name bij specifieke achterstandsgroepen), voor het ondersteunen van sportverenigingen en voor het uitvoeren van projecten als onderdeel van rijksregelingen onder andere gericht op Sport en Bewegen in de Buurt en topsport en evenementen. Dit komt logischerwijs overeen met het basismodel voor gemeentelijk sportbeleid, met aandacht voor sportaccommodaties en sportstimulering, zoals in het visiedocument Nederland Sportland is beschreven (VSG, 2010). De provincie heeft een ondersteunende functie richting gemeenten en voert activiteiten uit die het uitvoerende werk van gemeenten kan ondersteunen. In ieder geval voor zover provincies zich nog met sport bezighouden. Het Rijk is complementair aan gemeenten en draagt zorg voor de landelijke infrastructuur (waaronder landelijke organisaties), voor landelijke (subsidie)regelingen ten behoeve van breedtesport en topsport, voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis, en volgt, signaleert en analyseert de ontwikkelingen in de samenleving. Vermeldenswaardig in dit kader is dat in landelijke sportnota's vanaf de jaren 80 sportparticipatie zelf niet (meer) als beleidsprobleem wordt geformuleerd, maar dat er vooral aandacht is voor het benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport en de kansen die sport biedt bij het oplossen van beleidsopgaven op het terrein van onder andere gezondheid, welzijn en leefbaarheid (Breedveld, Van der Poel, de Jong & Collard, 2011).

Figuur 2.1 De organisatie van sport in Nederland



Bron: naar Hoekman, R. & Breedveld, K. (2013). The Netherlands. In K. Hallmann & Petry, K., Comparative sport development.

* Ter vereenvoudiging zijn de commerciële sportaanbieders, gehandicaptensport en specifieke topsport organisaties weggelaten in de figuur.

In de sportstructuur in Nederland bestaan diverse ondersteunende organisaties die, deels gefinancierd door het ministerie van VWS, als doel hebben om ondersteuning te bieden aan de diverse spelers in het Nederlandse sportsysteem. Hierbij kan gedacht worden aan Kenniscentrum Sport en provinciale sportserviceorganisaties. Dit kan ondersteuning zijn in de vorm van persoonlijk advies, expertmeetings, kennisdagen, brochures, factsheets, enzovoorts. Daarnaast functioneren NOC*NSF en de sportbonden als vertegenwoordiger van met name de georganiseerde sport, maar in toenemende mate ook van de ongeorganiseerde of anders georganiseerde sport. Dit laatste uit zich onder andere in de inzet op open en wijkgericht beleid, waarbij aandacht is voor meer dan alleen het verenigingsaanbod. VSG functioneert als vertegenwoordiger van gemeenten op het gebied van sport. VNG is de vertegenwoordiger van gemeenten op alle dossiers en trekt hierbij op het terrein van sport samen op met VSG.

Waar het gaat om het aanbod van sportactiviteiten, dan heeft de overheid, zowel lokaal als nationaal, een zeer minimale rol. De sportactiviteiten worden met name door de vele sportverenigingen die Nederland telt en de commerciële sportaanbieders aangeboden.

2.2 Gemeentelijk beleid

De rol van gemeenten is de afgelopen jaren veranderd. Dit is mede het gevolg van de financieel mindere tijden, die vroegen om hervormingen waarmee de overheidsuitgaven in balans konden worden gebracht. Vanuit het Rijk is mede in dit kader gekozen voor decentralisaties van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten. De veronderstelling was dat als zaken dichterbij de burger konden worden geregeld, dit de *efficiency* van het beleid zou vergroten. Dit gold in de afgelopen jaren met name binnen het sociaal domein rondom jeugd- en gezondheidszorg. Daar zijn voor gemeenten, onder andere vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet, veel extra verantwoordelijkheden bijgekomen, met daarnaast een toenemende druk op de gemeentelijke budgetten. Deze decentralisaties en efficiencymaatregelen gingen immers gepaard met een bezuiniging van ongeveer 50 miljard euro (Leisink et al. 2013). Een volgende decentralisatie, dit keer in het fysieke domein, is met de uitwerking van de Omgevingswet aanstaande.

Net als in de crisisachtige jaren 80, zien we ook nu een terugtrekkende beweging van de overheid en een focus op kerntaken. De verzorgingsstaat staat ter discussie en er klinkt een meer neoliberaal geluid, waarbij meer initiatief en verantwoordelijkheid van de burger en de markt wordt verwacht. Dit wordt geïllustreerd in de troonrede van koning Willem-Alexander in 2013:

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” (Rijksoverheid, 2013)

Deze verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, heeft ook gevolgen voor de rol en taakopvatting van gemeenten. Er moet worden gezocht naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Kernpunt daarbij voor gemeenten is dat in lijn met de participatiesamenleving, ruimte wordt geboden aan initiatieven die vanuit de samenleving komen en dat niet langer de inzet van de overheid leidend is (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Hiervoor introduceert de Raad de overheidsparticipatietrap, bestaande uit de volgende treden (van boven naar beneden):

- Reguleren
- Regisseren
- Stimuleren
- Faciliteren
- Loslaten

Hierbij tekent de Raad aan dat de vitaliteit van de samenleving meer ruimte krijgt als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

Deze verschuiving in rol en taakopvatting van gemeenten in het algemeen, maar ook specifiek waar het gaat om sport, zien we ook terug in de collegeprogramma's 2014-2018¹ van gemeenten. De collegeprogramma's maken duidelijk dat gemeenten meer aan andere partijen willen overlaten en een groter beroep doen op de zelfredzaamheid van burgers (Hoekman & Van der Bol, 2014). Dit gaat ook op voor sportthema's waar meer wordt verwacht van bijvoorbeeld marktpartijen, sportverenigingen en sporters. Met behulp van de Monitor Lokaal Sportbeleid willen we in beeld brengen wat dit voor de ontwikkeling van nieuw sportbeleid betekent.

Rol van sport in lokaal beleid

De vorige crisisperiode in de jaren 80 leidde tot een focus op kerntaken en daarmee een terugtrekkende beweging waar het ging om sportbeleid, met name wat betreft het beheer van sportaccommodaties, die meer en meer in die periode werden geprivatiseerd (Van den Heuvel & Van Sterkenburg, 2008). Als we nu terugkijken, kunnen we concluderen dat ondanks de privatisering die her en der plaatsvond, de aandacht voor sport in het lokale beleid sindsdien niet is afgenomen. Ook al is er geen wettelijke verplichting voor een gemeente of een gelabeld budget om op sport in te zetten, sport is en blijft een belangrijke bijzaak op lokaal niveau. Een analyse van de collegeprogramma's van gemeenten op de aandacht voor sport, laat zien dat zowel voor de periode 2010-2014 (Hoekman & Gijsbers, 2010) als voor de periode 2014-2018 (Hoekman & Van der Bol, 2014) sport een herkenbare positie in de collegeprogramma's inneemt. Ongeveer twee derde van de gemeenten heeft een aparte sportparagraaf in het collegeprogramma opgenomen, terwijl ongeveer negen op de tien gemeenten aandacht heeft voor sport in het collegeprogramma. Dit laatste betekent dat sport (of het bredere sport en bewegen) ook aandacht binnen andere beleidsterreinen krijgt. In twee derde van de collegeprogramma's wordt sport genoemd bij andere sectoren. Hier valt op dat de maatschappelijke waarde van sport, zowel curatief als preventief, een legitimering vormt om als gemeente aandacht te besteden aan sport. Sport wordt gepositioneerd als verdienstelijk goed en als instrument om doelen van andere beleidsafdelingen te realiseren of daaraan bij te dragen. Zo wijzen de collegeprogramma's uit dat sport veel wordt genoemd in relatie tot gezondheidsbeleid, welzijnsbeleid en jeugdbeleid, en in combinatie met de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jongeren Op Gezond Gewicht, maatschappelijke participatie en het bevorderen van vitale en leefbare wijken. Daarnaast is in de collegeprogramma's, mede als gevolg van de landelijke beleidsregeling Sport en Bewegen in de Buurt, aandacht voor de relatie sport en onderwijs. Vanuit de beleidsregeling Sport en Bewegen in de Buurt is cofinanciering van het Rijk beschikbaar voor het aanstellen van combinatiefunctionarissen en buurtsportcoaches die veelal een duale aanstelling hebben en ook actief kunnen zijn als vakleerkracht bewegingsonderwijs. Hierbij dient aangetekend te worden dat vanuit het Rijk onderwijs en bewegingsonderwijs onderdeel zijn van een ander ministerie dan sport. Bewegingsonderwijs en het voorzien in ruimte voor bewegingsonderwijs staat zodoende veelal los van sport. Door deze duale aanstellingen wordt getracht om lokaal een betere verbinding te krijgen tussen sport en (bewegings)onderwijs.

Naast dat sport een verdienstelijk goed is, wordt de inzet op sport gelegitimeerd vanuit het creëren van gelijke kansen en het sociaal recht om te kunnen sporten. In dit kader wordt verwezen naar de toepassing van het armoedebestrijdingsbeleid, de inzet van het Jeugdsportfonds en de inzet op specifieke doelgroepen zoals mensen met een beperking, om sport voor iedereen toegankelijk te houden.

¹ Collegeprogramma's geven de belangrijkste beleidsspeerpunten en beleidswijzigingen voor de komende collegeperiode weer.

De veranderende rol van gemeenten en de intrede van de overheidsparticipatieladder is zoals aangegeven ook terug te vinden bij de inzet op sport. Eerder noemden we al de grotere zelfredzaamheid die van sportorganisaties en burgers werd verwacht. Gemeenten wensen meer ruimte te geven aan initiatieven die vanuit de samenleving komen en verwachten daarnaast ook dat sportverenigingen een grotere rol gaan spelen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken om in aanmerking te blijven komen voor subsidies.

Alles overziend staat het gemeentelijk sportbeleid niet op zichzelf. Het is enerzijds gerelateerd aan landelijke ontwikkelingen en anderzijds nauw verbonden met andere beleidsafdelingen binnen de gemeente. Met behulp van de Monitor Lokaal Sportbeleid wensen we in beeld te brengen of die verwevenheid ook terug te zien is in bijvoorbeeld de beleidsontwikkeling en de inhoud van beleid en te volgen hoe dit zich door de jaren heen ontwikkelt. In de navolgende hoofdstukken bespreken we de uitkomsten van de eerste Monitor Lokaal Sportbeleid.

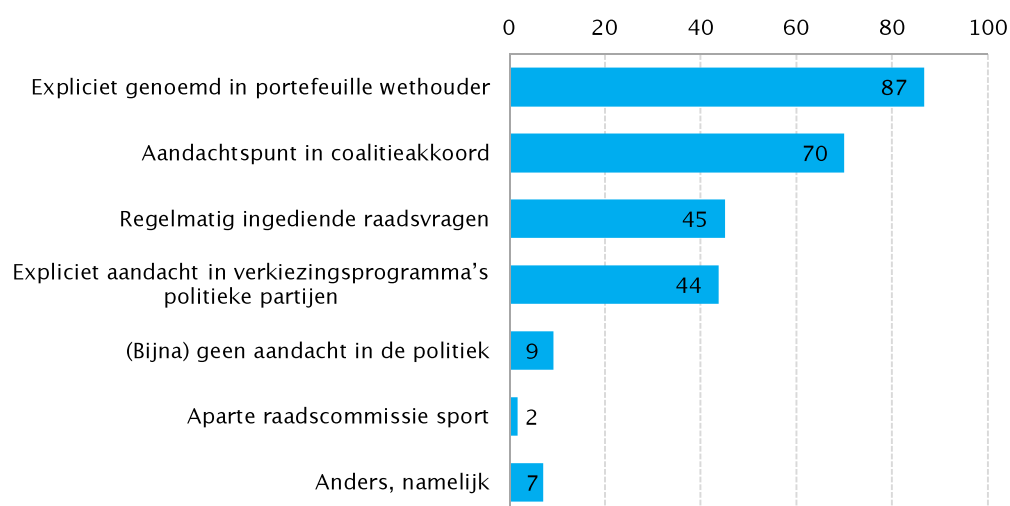
3. Aandacht voor sport

In dit hoofdstuk wordt eerst duidelijk op welke manier in gemeenten vanuit de politiek aandacht is voor sport. Vervolgens gaan we in op de rollen die gemeenten voor zichzelf zien op het terrein van sport en of zij hun rol zien veranderen. Vervolgens beschrijven we door wie en door welke ontwikkelingen sportonderwerpen op de beleidsagenda komen en in welke mate een beleidsstuk (sportnota, sportvisie, ontwikkelagenda sport en bewegen, etc.) door de gemeenteraad is vastgesteld waarin het beleid op sport (en bewegen) is vastgelegd.

3.1 Politieke aandacht

Net als uit de analyse van de gemeentelijke collegeprogramma's, blijkt uit de Monitor Lokaal Sportbeleid dat sport nadrukkelijk mag rekenen op politieke aandacht en wel op verschillende manieren. Een grote meerderheid (87%) van de gemeenten geeft aan dat sport expliciet wordt genoemd in de portefeuille van een wethouder en 70 procent van de gemeenten meldt dat sport een aandachtspunt is in het coalitieakkoord (zie figuur 3.1). Dit sluit aan bij de analyse van de collegeprogramma's waaruit bleek dat ongeveer twee derde van de gemeenten een aparte sportparagraaf in hun collegeprogramma 2014-2018 had opgenomen (Hoekman & Van der Bol, 2014).

Figuur 3.1 Aandacht voor sport in gemeente vanuit de politiek (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Regelmatig ingediende raadsvragen komen voor bij 45 procent van de gemeenten. De meeste politieke partijen besteden bij 44 procent van de gemeenten expliciet aandacht aan sport in hun verkiezingsprogramma's. Dit laatste is met name het geval bij de grotere gemeenten.

3.2 Rol en taakopvatting

Waar grotere gemeenten hun rol de afgelopen jaren op het terrein van sport groter hebben zien worden, geven kleinere gemeenten aan dat hun rol niet is veranderd (zie tabel 3.1). Een verklaring kan mogelijk gelegen zijn in de voornemens tot deprivatisering die eerder werd gesignaleerd bij grote gemeenten, waar kleinere gemeenten vooral kozen voor privatisering (Bakker & Hoekman, 2013). Met

deprivatisering houden gemeenten zelf meer de regie en zien daardoor hun rol toenemen. Hierbij dient vermeld dat maar beperkt sprake is van deprivatisering, waardoor dit slechts ten dele een verklaring voor deze uitkomst biedt. Een andere verklaring kan zijn dat in grote gemeenten in grotere mate sprake is van stapeling van achterstanden, waardoor sport op meer terreinen als middel wordt ingezet.

Tabel 3.1 Veranderende rol gemeente op het terrein van sport, naar gemeentegrootte (in procenten)

		<20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	>75.000 inwoners
	Totaal			
Ja, rol is groter geworden	42	35	43	55
Ja, rol is kleiner geworden	17	13	21	10
Nee	37	46	32	34
Weet niet, niet van toepassing	4	6	4	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Bij de bevordering van sportdeelname ziet 92 procent van de gemeenten (niet in tabel) voor zichzelf een voorwaardenscheppende/faciliterende rol. Dit heeft voornamelijk betrekking op het accommodatiebeleid en past bij de traditionele rol van de gemeente en de bouwstenen die VSG als basis voor lokaal sportbeleid heeft benoemd. Tevens voelt een ruime hoeveelheid (90%) de verantwoordelijkheid tot ondersteunen, waarbij te denken valt aan verstrekken van subsidies en verenigingsondersteuning. Deze rol past goed bij de huidige tijd waar de overheid meer loslaat en aan andere partijen wil overlaten. Hierbij is het belangrijk dat deze partijen worden ondersteund, zodat ze over de benodigde expertise of financiële middelen beschikken om op een goede wijze invulling te geven aan de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Stimuleren en activeren zien we bij 72 procent van de gemeenten terug. 45 procent van de gemeenten benoemt de regisserende rol; dit is veelal terug te vinden bij de grotere gemeenten. Grotere gemeenten zien dus naast een faciliterende, ondersteunende en stimulerende rol ook een regisserende rol voor zichzelf weggelegd.

3.3 Agendering

Sportverenigingen en raadsleden spelen een grote rol bij het op de beleidsagenda krijgen van sportonderwerpen, op afstand gevolgd door (groepen) burgers en de sportraad (zie tabel 3.2). Een nadere analyse van de categorie ‘anders, namelijk’ leert dat het college en de ambtelijke organisatie een belangrijke rol spelen in het op de agenda zetten van sportonderwerpen. Als gevolg hebben we besloten om deze groep apart te presenteren en niet als onderdeel van de categorie ‘anders, namelijk’. Bij een herhaling van de monitor voegen we deze groep als extra antwoordcategorie in de vragenlijst toe.

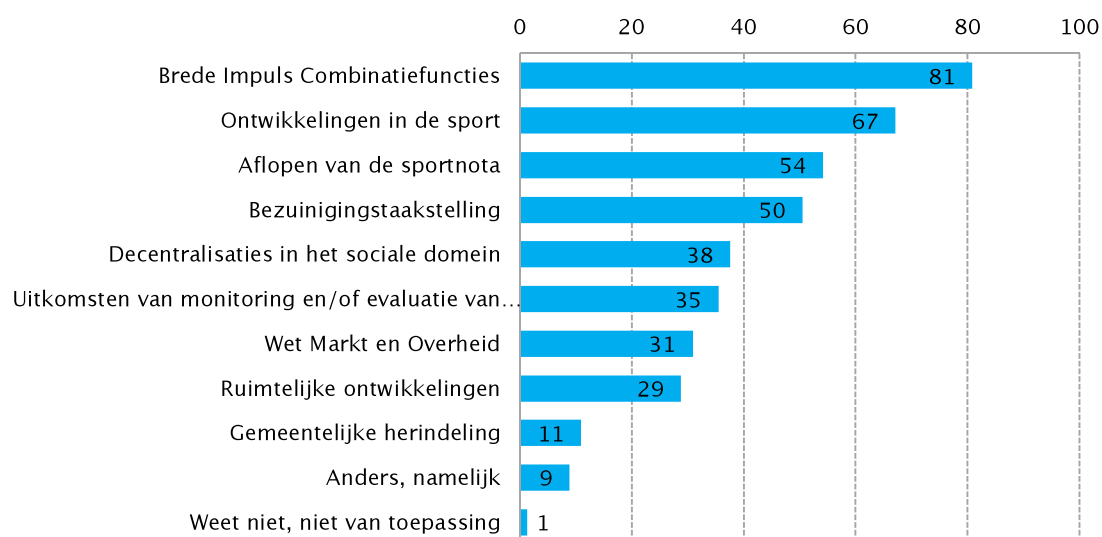
Tabel 3.2 Door wie zijn in de laatste jaren sportonderwerpen op de beleidsagenda gekomen, naar gemeentegrootte (in procenten)

		<20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	>75.000 inwoners
	Totaal			
Sportverenigingen	83	75	86	90
Raadsleden	63	45	67	90
(Groepen) burgers	27	14	31	34
Ambtelijk en college	21	15	22	28
Sportraad	20	13	23	28
Rekenkamercommissie	8	4	7	24
Bedrijfsleven	5	1	6	7
Anders, namelijk	5	4	4	10
Weet niet, niet van toepassing	4	10	2	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De aanleiding voor agendering van sportonderwerpen is divers van aard. Te denken valt onder andere aan landelijk beleid, lokaal beleid, onderzoek, bredere ontwikkelingen in de sport en veranderende wet en regelgeving. Meest genoemd (81%) in dit kader is de landelijke (subsidie)regeling Brede Impuls Combinatiefuncties, waaraan in 2016 373 van de 390 gemeenten deelnemen (Van Lindert et al., 2016). Ook de ontwikkelingen in de sport vormen een belangrijke aanleiding (67%), evenals meer lokale aanleidingen als het aflopen van de sportnota (54%) en bezuinigingstaakstelling die tevens een discussie over sport initiëren (50%; zie figuur 3.2). Ook is zichtbaar dat de decentralisaties in het sociaal domein de aandacht van sport trekken (38%). Bij een derde van de gemeenten speelt monitoring en evaluatie een rol bij wat een plek op de beleidsagenda krijgt. De aandacht vanuit veranderende wet en regelgeving wordt geïllustreerd door de Wet Markt en Overheid die bij 31 procent van de gemeenten ervoor zorgde dat sport op de beleidsagenda kwam.

Figuur 3.2 Door welke ontwikkelingen zijn in de laatste jaren sportonderwerpen op de beleidsagenda gekomen (in procenten)



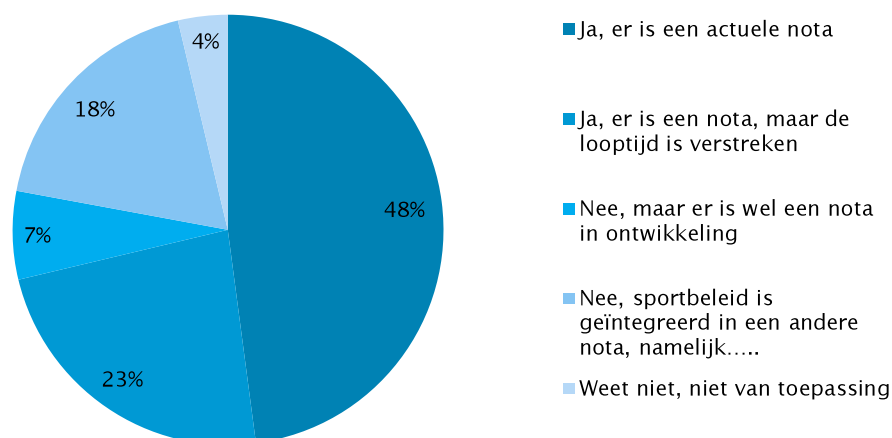
Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De landelijke ontwikkelingen als de Brede Impuls Combinatiefuncties en de Wet Markt en Overheid zijn hiermee dus mede van invloed op wat lokaal op de agenda komt. Dit illustreert dat gemeentelijk beleid niet op zichzelf staat, maar mede wordt beïnvloed door of afgestemd wordt op landelijke ontwikkelingen.

3.4 Beleidskader

Het agenderen van sportgerelateerde onderwerpen leidt niet noodzakelijkerwijs tot een nieuwe sportnota of ander beleidsstuk dat door de Raad wordt vastgesteld. Het is goed mogelijk om binnen de kaders van een bestaande sportnota² of zelfs zonder de kaders van een sportnota, besluiten te nemen op sportonderwerpen. Dit blijkt mede ook uit de bevinding dat niet in alle gemeenten een sportnota aanwezig is (zie figuur 3.3). Wanneer er geen aparte beleidsnota sport is, dan is het sportbeleid geïntegreerd in of onderdeel van een andere nota. Daarbij kan worden gedacht aan de gezondheids- of welzijnsnota. Dit percentage wijkt niet of nauwelijks af van percentages uit eerdere onderzoeken naar de aanwezigheid van sportnota's (Van der Werff & Hoekman, 2011; Hoyng et al., 2008).

Figuur 3.3 Aanwezigheid aparte beleidsnota sport (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De aanwezige sportnota's vinden hun oorsprong grotendeels in de periode voor 2014. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 heeft maar een beperkte groep gemeenten het sportbeleid herzien (7%) of een nieuwe sportnota laten verschijnen (26%; niet in figuur). Dit heeft mede tot gevolg dat bij een kwart van de gemeenten de looptijd van de beleidsnota sport is verstreken.

² Onder sportnota wordt verstaan: 'Een beleidsstuk dat door de Raad 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.'

3.5 Conclusie

Er is ruime politieke aandacht voor sport. Dit blijkt onder andere uit de grote meerderheid die aangeeft dat sport duidelijk wordt genoemd in de portefeuille van de wethouder. Daarnaast wordt dit geïllustreerd door de plek die sport in collegeprogramma's heeft, ook al ligt er geen wettelijke taak bij gemeenten om iets met sport te doen. Gemeenten zien hun eigen rol op het terrein van sport vooral als voorwaardenscheppend en ondersteunend. Vooral grotere gemeenten ervaren een toename in hun rol op het terrein van sport. Het zijn ook de grote gemeenten die aangeven aanvullend een regisserende rol te vervullen op het terrein van sport. Zowel lokale als landelijke aangelegenheden zetten sport lokaal op de agenda. Het lokale maatschappelijke middenveld in de vorm van sportverenigingen speelt onder andere een belangrijke rol bij het agenderen van sportonderwerpen voor lokale besluitvorming. Hiermee lijkt ruimte te worden geboden aan inbreng vanuit de samenleving, van onderaf en door lokale zelforganisaties. Landelijk heeft vooral de Brede Impuls Combinatiefuncties invloed gehad op het sportbeleid. Opvallend is overigens dat sportbeleid maar beperkt is verankerd in een actuele nota. Het aantreden van een nieuw college in 2014 heeft nauwelijks geleid tot nieuw sportbeleid. Mede hierdoor is bij een kwart van de gemeenten de looptijd van de beleidsnota sport verstreken.

4. Beleidsontwikkeling

Dit hoofdstuk belicht met name de totstandkoming van de beleidsnota sport en laat zien in hoeverre dit integraal en intersectoraal gebeurt, op welke manier het lokale speelveld wordt betrokken (interactief) en hoe gemeenten bij de beleidsontwikkeling ondersteund (willen) worden.

4.1 Integraal en intersectoraal

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat bij een deel van de gemeenten (18%) het sportbeleid in een andere nota is geïntegreerd (zie figuur 3.3). Integraal beleid of integraal werken is niet nieuw, maar het krijgt bij gemeenten wel meer aandacht. Een voorwaarde om te komen tot integraal beleid is een proces van intersectorale samenwerking (Steenbakkers et al., 2012). Dit proces van intersectorale samenwerking zien we ook terugkomen als het om de beleidsontwikkeling op het terrein van sport gaat. De ambtenaren sport geven aan dat zij bij de beleidsontwikkeling binnen het gemeentehuis vooral samenwerken met de sectoren gezondheid, welzijn en onderwijs (zie tabel 4.1). Gezondheid blijkt hiermee in een stijgende lijn te zitten als we dit vergelijken met de rangorde bij eerdere metingen van lokaal beleid (Van der Werff & Hoekman, 2011; Hoyng et al., 2008) waarin aandacht was voor samenwerking met andere sectoren. Dit sluit aan bij de toegenomen focus op de curatieve en preventieve waarde van sport en het belang van sport en bewegen voor de gezondheid en het terugdringen van de zorgkosten in een vergrijzende en zwaarlijvige samenleving (Tiessen-Raaphorst, 2015). De samenwerking met welzijn past goed bij de decentralisaties in het sociaal domein, waar sport een rol in kan vervullen.

Tabel 4.1 Samenwerking met andere beleidsterreinen/afdelingen bij de totstandkoming van de laatste sportnota, naar gemeentegrootte (in procenten)

		<20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	>75.000 inwoners
	Totaal			
Gezondheid	76	65	79	86
Welzijn, Wmo, jeugd, ouderen, (bijzondere) zorg	74	65	78	76
Onderwijs	61	46	63	86
Cultuur, recreatie of vrije tijd	47	34	50	62
Armoedebeleid, sociale zekerheid, integratie	42	35	41	66
Ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, wonen	30	22	28	62
Veiligheid, leefbaarheid	16	3	18	34
Economie, werk	14	6	13	34
Anders, namelijk	5	3	5	7
Weet niet, niet van toepassing	12	22	8	7

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Net als uit eerder onderzoek (Hoyng et al., 2008) blijkt uit de Monitor Lokaal Sportbeleid dat zowel grote als kleine gemeenten met andere sectoren samenwerken en dat grote gemeenten hierbij meer en andere beleidsterreinen betrekken. In vergelijking met de kleinere gemeenten komen bij grote gemeenten vooral onderwijs en ruimtelijke ordening meer als samenwerkingspartner voor. De achtergrond daarvan kan zijn dat bij grote gemeenten het belang groter is om zo efficiënt mogelijk met

de schaarse ruimte om te gaan. Hierbij is samenwerking met onderwijs, door het benutten van de daar aanwezige sportruimte, van belang. De samenwerking met ruimtelijke ordening is belangrijk voor het beschikbaar krijgen/houden van voldoende sportruimte, zowel formeel als informeel. Verder speelt mee dat problemen in grotere steden diverser en wellicht ook complexer zijn door een stapeling van achterstanden. Dit maakt ook het belang van intersectorale samenwerking groter.

Naar gemeentegrootte zien we dat alleen de samenwerking met de afdeling welzijn redelijk vergelijkbaar is. De decentralisaties in het sociale domein, waarmee alle gemeenten geconfronteerd zijn, en de breed onderkende maatschappelijke waarde van sport bieden hier een verklaring voor.

4.2 Interactief

Bij het ontwikkelen van een nieuwe nota, wordt naast interne samenwerking ook steeds meer extern een beroep op het lokale speelveld gedaan. Dit wordt ook wel interactieve beleidsontwikkeling genoemd, waarbij de nadruk ligt op het proces, het aan inspraak voorbij gaat en meer invloed van 'derden' op de plannen nastreeft door ze in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken, ruimte te geven (openheid en transparantie) en echt de dialoog aan te gaan. Voordelen van deze aanpak worden gezien in het creëren van draagvlak, vergroten van de inhoudelijke kwaliteit, bevorderen van samenwerking en versnellen (en verbeteren) van de uitvoering (Steenbergen & Steneman, 2007). Deze aanpak sluit aan op de gedachte van de participatiesamenleving en het benutten van de burgerkracht. Samen met de burger en de samenleving wordt namelijk het traject van beleidsontwikkeling doorlopen.

We richten ons in het navolgende vooral op het proces van beleidsontwikkeling en niet op de contacten die in de periode van beleidsuitvoering plaatsvinden. Het is bekend dat, zeker in de sportsector met een sterk maatschappelijk middenveld van sportverenigingen, er contacten zijn tussen gemeenten en sportverenigingen over aspecten van het sportbeleid. Dit zagen we in tabel 3.2 al bevestigd in de voorname rol die sportverenigingen hebben bij het aandragen van sportonderwerpen voor de beleidsagenda.

Het betrekken van burgers, sportorganisaties of andere organisaties als welzijnsinstellingen in de vorm van buurthuizen en jongerencentra, gezondheidsorganisaties, scholen, buurtverenigingen en zelforganisaties kan op verschillende niveaus plaatsvinden. De participatieladder (zie figuur 4.1) geeft het perspectief van de burger en zelforganisaties weer en de mate waarin zij in het beleidsproces kunnen participeren. Dit is een ander perspectief dan die van de gemeente zoals deze in de overheidsparticipatietrap is weergegeven (zie paragraaf 2.2). De overheidsparticipatietrap gaat uit van de overheid die de trap meer of minder afdaalt en daarmee respectievelijk meer of minder aan de burger overlaat. Het perspectief van de burger en zelforganisaties gaat uit van het beklimmen van de ladder waarmee ze een grotere en meer bepalende rol in de lokale besluitvorming krijgen. Naarmate de ladder wordt beklommen, gaat hoor en wederhoor in eerste instantie over naar het geven van advies, waarbij de beslissing bij de overheid blijft. Bovenaan de ladder wordt de stap gezet van meebeslissen naar initiatief nemen en zelf beslissen.

Figuur 4.1 De participatieladder

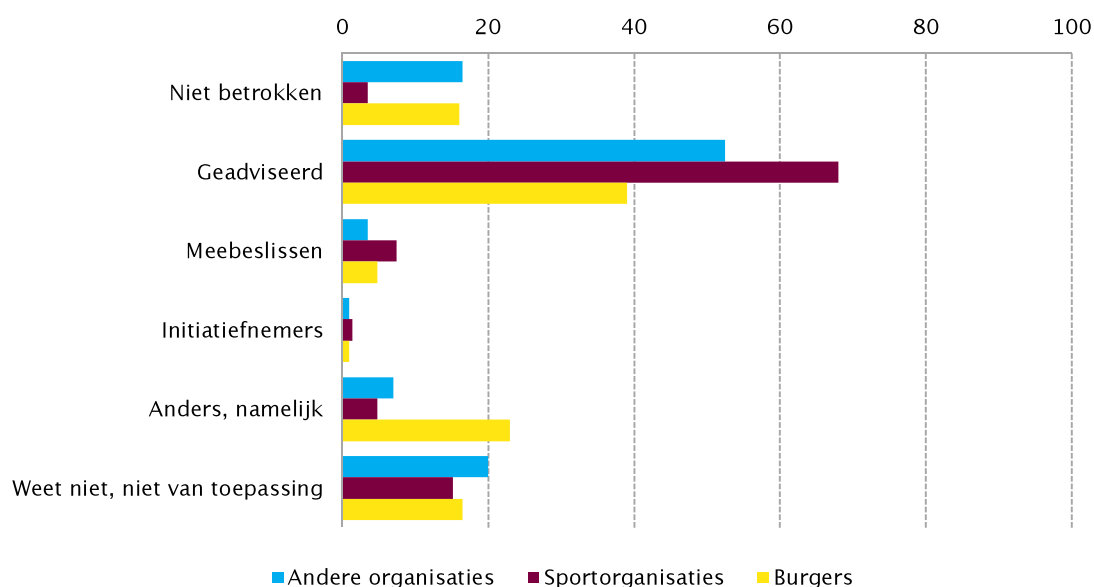
Participatieniveau	Rol participant
Zelfbeheer	Beslisser
Coproduceren/co-creatie	Partner
Adviseren	Adviseur
Raadplegen/consulteren	Geconsulteerde
Informereren	Toehoorder

Bron: naar Edelenbos & Monnikhof, 2001.

De Monitor Lokaal Sportbeleid heeft zich, gezien de nieuwe rollen van de overheid, gefocust op deze bovenste helft van de ladder en gevraagd naar de rollen adviseur, partner (medebeslisser) en beslisser (initiatiefnemer).

Uit figuur 4.1 blijkt dat zowel burgers, als sportorganisaties en andere organisaties vanuit een adviserende rol kunnen meepraten bij de totstandkoming van een nieuwe sportnota. In een aantal gemeenten gaat het verder dan adviseren. Een open antwoord geeft deze situatie mooi weer: “...de actuele nota is in eerste instantie door het veld (o.a. vertegenwoordigers van sportverenigingen, zorgpartijen, onderwijs e.d.) opgesteld, de gemeenteraad heeft dat document voor +/- 95% overgenomen...” Dit illustreert tevens dat de gemeente zelf beslist over wat te doen. De ruimte die aan lokale partijen en burgers wordt gegeven om mee te beslissen, is beperkt.

Figuur 4.1 In welke mate betrokken bij de ontwikkeling van de sportnota (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Daarnaast is de categorie ‘anders namelijk’ bij burgers vrij groot. Hieruit wordt duidelijk dat de aanpak zeer divers is, maar dat het allemaal wel aansluit op het ‘vanuit de samenleving’ laten ontstaan. Antwoorden in deze context variëren namelijk van overleg tot meepraten, meedenken en raadgeven. Het betrekken van burgers gebeurt ook in de zin van reageren op een concept of het hebben van inbreng/inspraak bij de totstandkoming van een sportnota, waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van onderzoeken en inventarisaties, informatieavonden of startbijeenkomsten. Daarnaast komt bij gemeenten input voor een sportnota binnen via websites, signalen, werk-/klankbordgroepen of sportraden en -platforms.

4.3 Ondersteuning

Op verschillende manieren en door verschillende instanties kunnen gemeenten bij de ontwikkeling van het sportbeleid worden ondersteund. 51 procent van de gemeenten geeft aan bij de beleidsontwikkeling gebruik te maken van informatie van of ondersteuning door Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (niet in figuur). NOC*NSF wordt door 39 procent van de gemeenten genoemd. Per 1 januari 2016 vormen het NISB en Onbeperkt Sportief de twee pilaren van het Kenniscentrum Sport. 39 procent van de gemeenten geeft aan gebruik te hebben gemaakt van informatie of ondersteuning van het Kenniscentrum Sport of van het eerdere NISB en Onbeperkt Sportief. Dit geldt vooral voor de grotere gemeenten. Informatie van of ondersteuning door een advies-/onderzoeksbureau wordt door 34 procent van de gemeenten genoemd. In 2011 (Van der Werff & Hoekman) was qua ondersteuning nog een prominente rol voor de provinciale sportraad weggelegd, dat lijkt nu minder (29%) het geval. Dit zou kunnen worden verklaard door de beperktere aandacht voor sport op provinciaal niveau en de daaraan gekoppelde afname van de subsidies aan provinciale sportorganisaties. Dit biedt de provinciale sportorganisaties vermoedelijk minder mogelijkheden om gemeenten in de beleidsontwikkeling bij te staan.

Handreikingen zoals de ‘Beleidswijzer sport en bewegen’ (NISB, 2007; Kenniscentrum Sport, 2017), de ‘Monitoring- en evaluatiewijzer sport- en beweegbeleid’ (NISB, 2009a), de ‘Subsidie- en tarievenwijzer sport- en beweegbeleid’ (NISB, 2009b) en de website ‘www.menukaartsportenbewegen.nl’ worden door 71 procent van de gemeenten aangeduid als een gewenste vorm van ondersteuning bij het ontwikkelen van sportbeleid. Ongeveer twee derde van de gemeenten wenst brochures en factsheets van organisaties zoals NOC*NSF, VSG, Kenniscentrum Sport en de provinciale sportraad te ontvangen als ondersteuning bij het ontwikkelen van sportbeleid. Bijna de helft van de gemeenten wenst gebruik te maken van expertmeetings, kennisdagen en conferenties en een kwart geeft aan persoonlijk advies op prijs te stellen (niet in figuur).

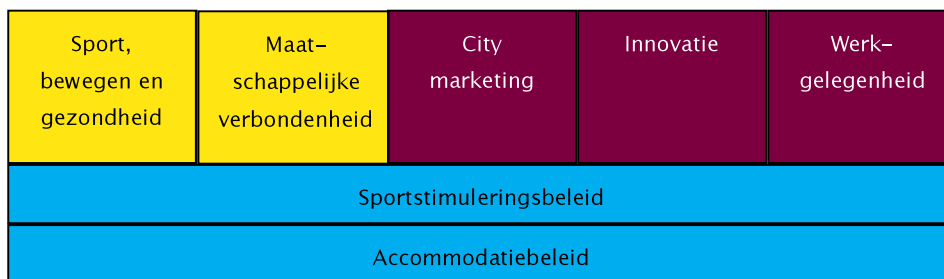
4.4 Conclusie

Bij de beleidsontwikkeling werken gemeenten zowel integraal als interactief. Vooral het samenwerken met gezondheid zit in de lift en alleen de samenwerking met welzijn is vergelijkbaar naar gemeentegrootte. Burgers, sportorganisaties en andere organisaties worden vooral als adviseur bij de ontwikkeling van het sportbeleid betrokken. Dit betekent dat op de participatieladder stappen kunnen worden gezet. Gemeenten maken bij de beleidsontwikkeling gebruik van ‘externe’ ondersteuning. Papier en online ondersteuning heeft de voorkeur boven fysieke ondersteuning door persoonlijk advies of het bezoeken van expertmeetings of kennisdagen.

5. Inhoud sportbeleid

Het visiedocument ‘Nederland Sportland’ (VSG, 2010) is opgesteld om gemeenten te ondersteunen in hun denkproces over de vorm en inhoud van het sportbeleid en presenteert vier modellen voor dit sportbeleid. Dit zijn 1) het sportstimuleringsmodel (blauw), 2) het sociale ontwikkelingsmodel (geel), 3) het economische ontwikkelingsmodel (paars) en 4) het integrale model als optelsom (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Het integrale model



Bron: Visiedocument Nederland Sportland, VSG 2010.

De modellen worden door de VSG gezien als gehelen van doelstellingen en beleidsinstrumenten, die samenhangen en passen bij verschillende groottes, locaties en ambities van gemeenten.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe en of de modellen worden gebruikt en laat zien wat gemeenten willen bereiken met het sportbeleid en welke thema's hierin terugkomen.

5.1 Doelen sportbeleid

Het eerste wat de gemeenten met het sportbeleid willen bereiken, is het bevorderen van de gezondheid, gevolgd door het meer in beweging brengen van de samenleving (zie tabel 5.1). Het bevorderen van sport op zichzelf moet dus haar meerdere erkennen in het bredere beweeggedrag en de gezondheidswaarde die men hieraan koppelt. Mogelijk is dit gerelateerd aan het feit dat de ambtenaren sport bij de totstandkoming van de sportnota vooral samenwerken met de beleidsterreinen gezondheid en welzijn (zie tabel 4.1). Daarnaast willen gemeenten, volgens de beleidsambtenaar sport, met behulp van sport bijdragen aan sociale participatie en integratie. Dit zien we vooral terug bij de grotere gemeenten. Vanuit de samenwerking met welzijn/Wmo wordt veelal gestreefd naar het (blijven) meedoen, door iedereen, een leven lang.

Tabel 5.1 Wat gemeente, volgens beleidsambtenaar sport, wil bereiken met het sportbeleid, naar gemeentegrootte (in procenten)

	Totaal	< 20.000 inwoners	20.000–75.000 inwoners	> 75.000 inwoners
Bevorderen gezondheid	90	86	91	97
Dat mensen meer gaan bewegen (spelen, wandelen en fietsen in de openbare ruimte..)	90	85	91	97
Sociale participatie en integratie	84	75	86	100
Verhogen sportdeelname	80	72	81	93
Toegankelijk houden van sport voor alle burgers	78	69	79	97
Economische impact	20	7	17	62
Anders, namelijk	5	4	6	7
Weet niet, niet van toepassing	3	7	1	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De twee doelen die deel uitmaken van de onderdelen sportstimulering en sportaccommodaties, die de basis en de voornaamste bouwstenen vormen van het sportbeleid (VSG, 2010), namelijk het verhogen van de sportdeelname en het toegankelijk houden van sport voor alle burgers, staan lager op de lijst. Hiermee wordt duidelijk dat het sportbeleid niet alleen (meer) draait om het verhogen van de sportdeelname. Dit doel wordt door 80 procent van de gemeenten genoemd. 78 procent van de gemeenten wil sport toegankelijk houden voor alle burgers, iets dat met name in de grotere gemeenten een duidelijke rol speelt. Ook economische impact is vooral een doel dat door de grotere gemeenten wordt nagestreefd.

5.2 Thema's sportbeleid

Waar we bij de doelen van het sportbeleid een verschuiving zien naar de preventieve en curatieve waarde van sport, gaat het bij de inhoud in eerste instantie nog steeds om sportaccommodaties en sportstimulering (zie tabel 5.2), de onderdelen van het basismodel van VSG.

Tabel 5.2 Onderdelen/thema's die terugkomen in het sportbeleid, naar gemeentegrootte (in procenten)

	Totaal	< 20.000 inwoners	20.000–75.000 inwoners	> 75.000 inwoners
Sportaccommodaties	90	87	89	100
Sportstimulering	90	86	91	97
Gezondheid	83	80	83	90
Verenigingsondersteuning	78	69	80	90
Sport en bewegen in de openbare ruimte, beweegvriendelijke omgeving	72	58	74	97
Maatschappelijke verbondenheid, integratie	65	56	67	72
Spelen, speelplaatsen	35	37	34	38
Evenementen, citymarketing	28	7	26	86
Talentontwikkeling, topsport	26	8	23	86
Economische ontwikkeling, innovatie, werkgelegenheid	10	4	9	24
Anders, namelijk	5	4	6	7

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Er gaat echter ook veel aandacht uit naar (het bevorderen van de) gezondheid en verenigingsondersteuning (VSG model 2). Sport en bewegen in de openbare ruimte blijkt daarnaast niet meer weg te denken uit het sportbeleid, zeker bij de grotere gemeenten. Er wordt niet meer alleen op sportaccommodaties gefocust. De bredere sportinfrastructuur en daarmee de mogelijkheden om te sporten en bewegen in de openbare ruimte staan meer en meer centraal. Dit sluit weer goed aan bij de aandacht voor gezondheid en het stimuleren van een actieve leefstijl bij de bevolking en bij de huidige ontwikkelingen in de sport. Momenteel is de openbare ruimte toch de plaats voor een groot deel van de sportdeelname (Hoekman, 2015). De rol van sport bij het nastreven van maatschappelijke verbondenheid en integratie is tevens een onderdeel dat veel in het sportbeleid terugkomt. Dit sluit dan weer goed aan op de doelen die met het sportbeleid worden nagestreefd (zie tabel 5.1).

In beperkte mate is er aandacht voor economische ontwikkeling, innovatie en werkgelegenheid (VSG model 3). Tot slot wordt duidelijk dat zowel de onderdelen evenementen en citymarketing, als de onderdelen talentontwikkeling en topsport, vooral in het sportbeleid van grotere gemeenten terugkomen.

5.3 Conclusie

Met bevorderen van de gezondheid en het meer in beweging brengen van de samenleving als voornaamste doelen van het sportbeleid, ligt de nadruk in dit beleid meer en meer op de maatschappelijke betekenis van sport. De inzet van sport als middel om doelstellingen buiten de sport te realiseren is niet nieuw, maar dat sport niet in de eerste plaats als centraal doel wordt gezien en meer ten behoeve van andere thema's wordt benut, is een duidelijke verschuiving. De intersectorale samenwerking om te komen tot integraal (sport)beleid, draagt aan deze verschuiving bij. Sport als doel op zich moet echter niet uit het oog raken. De verschuiving naar bewegen past bij de vergrijzende en meer op gezondheid gerichte samenleving. Oudere doelgroepen zijn namelijk meer gericht op bewegen dan op sport.

6. Accommodatiebeleid

Het sportaccommodatiebeleid is lokaal gezien de basis, gericht op de stimulering van de sportbeoefening. Dit hoofdstuk gaat dieper in op dit onderdeel van het sportstimuleringsmodel (zie hoofdstuk 5) en geeft inzicht in de speerpunten en specifiek de thema's beheer, onderhoud en financiering. Een deel van deze uitkomsten van de Monitor Lokaal Sportbeleid is eerder gepresenteerd in hoofdstuk 9 'Beleid, beheer en financiering' van het brancherapport Sportaccommodaties in Nederland (Van der Poel, Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, (red), 2016).

6.1 Speerpunten

Bij accommodatiebeleid gaat het in de eerste plaats om het thema beheer en onderhoud (zie tabel 6.1), met vraagstukken als overdracht, verzelfstandiging, privatisering of de inrichting van een sportbedrijf. In paragraaf 6.3 wordt hier dieper op ingegaan. Daarnaast benoemen veel beleidsambtenaren multifunctionaliteit en medegebruik van de gemeentelijke sportaccommodaties (zie tabel 6.1). Hiertoe behoren de ontwikkeling naar open sportparken die veel gemeenten nastreven, alsmede het optimaliseren van het gebruik van binnensportaccommodaties door zowel sport als onderwijs. Deze aspecten zijn eerder ook al gebleken uit de analyse van collegeprogramma's in 2010 (Hoekman & Gijsbers) en 2014 (Hoekman & Van der Bol).

Het thema verduurzaming staat ook hoog op de agenda. Steeds vaker wordt het initiatief genomen om duurzaam te bouwen of te verbouwen en zo te besparen op de energie- en onderhoudslasten. In een publicatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2015) worden vele voorbeelden gegeven, van LED-verlichting tot zonnepanelen, warmteterugwinning en minder gewasbeschermingsmiddelen. In het rapport Sportaccommodaties in Nederland (Van der Poel et al., 2016) is een hoofdstuk aan dit thema gewijd. Ook zijn er diverse stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidieregelingen. Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) stimuleert gemeenten te werken aan het verbeteren van milieuprestaties en het besparen op energie en gerelateerde kosten via het aanbieden van de milieubarometer. Deze duurzaamheidsmonitor geeft inzicht in milieukosten en -prestaties van gym- en sportzalen en zwembaden. Een benchmark maakt vervolgens een vergelijking met gemiddelden mogelijk. Hiernaast is door de VSG en een aantal partners (o.a. RVO en VNG) een duurzaamheidstour georganiseerd die (financierings)mogelijkheden, kansen, wet- en regelgeving, feiten en cijfers laat zien en handvatten geeft om aan verduurzaming te werken. Daarnaast is een VSG kennisdag aan dit thema gewijd. VSG sluit hiermee duidelijk aan op de beleidsactualiteit.

Tabel 6.1 Belangrijkste thema's van het sportaccommodatiebeleid, naar gemeentegrootte (in procenten)

		< 20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	> 75.000 inwoners
	Totaal			
Beheer en onderhoud	73	61	79	69
Multifunctionaliteit, medegebruik gemeentelijke sportaccommodaties	55	42	59	69
Verduurzaming	48	34	51	62
Tarieven	47	37	52	48
Capaciteitsvraagstukken	43	24	46	72
Kostenbesparing, <i>efficiency</i>	35	37	35	34
Verhuurbeleid, gebruiksovereenkomsten	35	32	36	31
Sportbesluit, btw	29	25	28	45
Positionering binnen maatschappelijk vastgoed	25	18	27	31
Beweegvriendelijke omgeving	19	13	17	41
Integrale kostprijsberekening	18	10	23	17
Wet Markt en Overheid	17	8	20	24
Deprivatisering	2	0	3	3
Anders, namelijk	5	6	5	0
Geen actuele thema's	4	11	1	0

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

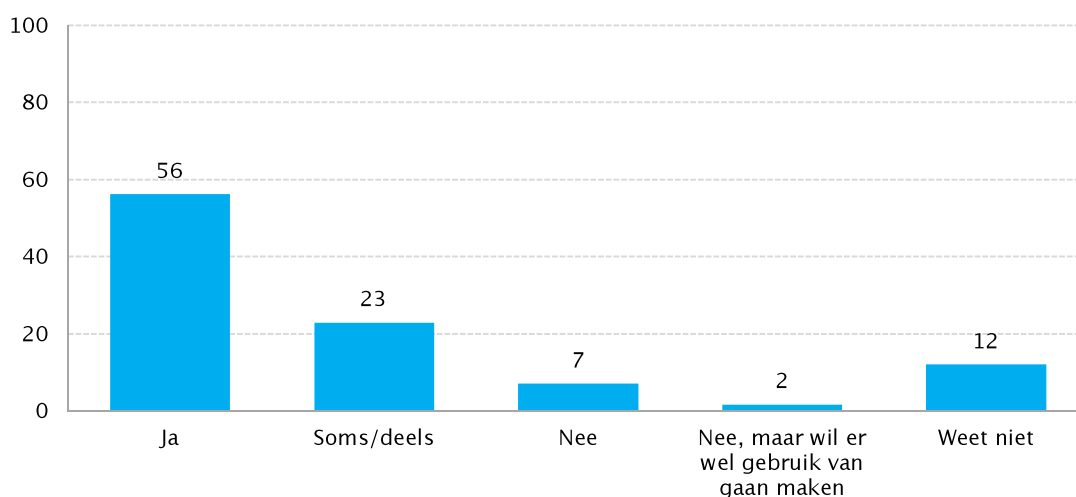
Tarieven blijven belangrijk in het sportaccommodatiebeleid. De tarieven die gemeenten hanteren voor het gebruik, bij de verhuur of exploitatie van sportaccommodaties zijn grotendeels (72%) gebaseerd op historische ontwikkelingen (niet in tabel). 28 procent van de gemeenten voert, mede als gevolg van de Wet Markt en Overheid, kostprijsberekeningen uit. Dit verschaft inzicht in de werkelijke kosten van de accommodaties en maakt duidelijk wat gemeenten indirect aan subsidie verlenen richting de gebruikmakende sportaanbieders (zie bijvoorbeeld Romijn et al., 2013). Uit de Recessiepeiling gemeenten 2013 (Hoekman) en in de collegeprogramma's werd al eerder duidelijk dat mogelijkheden qua bezuinigingen vooral gezien worden in het verhogen van de tarieven en het aanpassen van subsidies van verenigingen. Bijstellingen en aanpassingen in dit thema vragen voor de betrokken partijen echter om een gedegen voorbereiding en tijd om de consequenties op te vangen. 9 procent van de gemeenten heeft recent het tariefstelsel gewijzigd, bij 39 procent van de gemeenten was het tariefstelsel in de afgelopen twaalf maanden onderwerp van discussie (niet in tabel).

Voorals bij grotere gemeenten zijn capaciteitsvraagstukken (clustering, schaalvergroting, nieuwbouw, sluiting) een belangrijk thema (72%) in het accommodatiebeleid. Dit is nu actueel omdat door groei van de bevolking in deze gemeenten druk op de ruimte ontstaat. Daarbij wordt ook vaak naar de bredere maatschappelijk vastgoedportefeuille gekeken om te zien waar slimme combinaties mogelijk zijn.

Tevens zien we bij de grotere gemeenten nog een belangrijke rol voor het thema Sportbesluit (45%) en in mindere mate de Wet Markt en Overheid (24%). Het Nederlands (btw) Sportbesluit is een in 2002 doorgevoerde verandering in de btw-wetgeving en beschrijft de toepassing van het lage 6 procenttarief bij het ter beschikking stellen van sportaccommodaties, ook wel 'het geven van gelegenheid tot sportbeoefening' genoemd. Eind 2015 verscheen een analyse van de verruiming van de btw-

sportvrijstelling en werd aangegeven dat het Nederlandse Sportbesluit de door de EU bedoelde algehele vrijstelling van btw voor sportdiensten, bedoeld om sport betaalbaar te houden, te veel beperkt en dat een aanpassing wenselijk is. Deze aanpassing gaat er echter toe leiden dat de btw op de inkoop niet meer kan worden teruggevraagd en sportaanbieders derhalve met hogere btw-afdrachten worden geconfronteerd. Gevolgen hiervan kunnen een terugloop in het aanbod van sportvoorzieningen zijn en/of een duurder sportaanbod. Om sport betaalbaar en toegankelijk te houden, maakt ruim drie kwart van de Nederlandse gemeenten gebruik van de regeling Sportbesluit (zie figuur 6.1). Hiermee raakt de aangekondigde aanpassing van het Sportbesluit veel gemeenten. De gemeenten die nu gebruikmaken van het Sportbesluit missen in de toekomst het financiële voordeel dat hierbij hoort en kunnen dan niet meer dezelfde investeringen in sportaccommodaties doen als nu het geval is. Het is gelet op de huidige financiële situatie van veel gemeenten immers niet aannemelijk dat de sportbegroting substantieel wordt verhoogd om het weggefallen financiële voordeel van het Sportbesluit te compenseren (Hoekman, 2016). Hiermee kan een aanpassing van het Sportbesluit een negatief effect op de Nederlandse sport hebben (Hoekman & van der Poel, 2016).

Figuur 6.1 Gebruik van de regeling Sportbesluit (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De Wet Markt en Overheid (24 maart 2011) is een wijziging/aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid, bij deelname in het economisch verkeer of het aanbieden van producten en/of diensten in de markt, zoals de verhuur van sportaccommodaties aan verenigingen of de exploitatie van een ijsbaan of zwembad. Er gelden uitzonderingen op deze wet en tevens is er de mogelijkheid om een bepaald type dienst, zoals het in gebruik geven van sportaccommodaties, als dienst van algemeen belang (DAEB) te laten verklaren. 67 procent van de gemeenten heeft, wat betreft de sportaccommodaties, ervoor gekozen om door de Raad een DAEB-verklaring te laten vaststellen (niet in tabel). Slechts 1 procent van de gemeenten heeft naar aanleiding van de Wet Markt en Overheid besloten om de integrale kostprijs aan de gebruikers door te berekenen. Waarschijnlijk omdat dit alleen het overhevelen van middelen inhoudt (verhuren tegen integrale kostprijs leidt tot stijging van tarieven, die weer gecompenseerd dient te worden vanuit subsidies) en nul winst oplevert, een ‘vestzakbroekzak’-principe (Hoekman, 2016; Hoekman & Van der Poel, 2016).

Tot slot valt op dat 11 procent van de kleinere gemeenten aangeeft geen actuele thema's in het accommodatiebeleid te hebben. Het lijkt erop dat hier minder nieuwe onderwerpen naar boven komen en dat in grotere mate sprake is van continuering van bestaand beleid.

6.2 Doelstellingen

Wanneer wordt gekeken naar de doelstellingen die ten aanzien van sportaccommodaties worden geformuleerd, zien we een duidelijke aansluiting bij de speerpunten. 55 procent van de gemeenten geeft namelijk aan meervoudig gebruik te stimuleren. Daarnaast draait het om het hebben van voldoende capaciteit (47%) en is het streven naar goed betaalbare (45%), toegankelijke (40%) en bereikbare (34%) accommodaties. Verbetering van de bezettingsgraad wordt genoemd door 43 procent van de gemeenten. Met name grotere gemeenten streven ook een verbetering van de dekkingsgraad (45%) na (tabel 6.2). In het algemeen geldt dat grotere gemeenten meer doelstellingen in het sportbeleid hebben ten aanzien van sportaccommodaties. Van de kleine gemeenten geeft 20 procent aan geen doelstellingen te hebben ten aanzien van sportaccommodaties.

Tabel 6.2 Doelstellingen in sportbeleid ten aanzien van sportaccommodaties, naar gemeentegrootte (in procenten)

	Totaal	< 20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	> 75.000 inwoners
Multifunctionaliteit, meervoudig gebruik stimuleren	55	35	62	66
Voldoende capaciteit	47	41	47	62
Goede betaalbaarheid	45	45	43	55
Verbetering bezettingsgraad van sportaccommodaties	43	31	43	69
Goede toegankelijkheid (aanpassingen voor mensen met een beperking, straatverlichting)	40	20	44	72
Goede bereikbaarheid (te voet, per (brom)fiets, auto, openbaar vervoer en voor ambulances)	34	25	33	59
Kwaliteitsverbetering (bijv. voldoen aan NOC*NSF normering, veiligheid, hygiëne)	25	18	27	34
Verbetering dekkingsgraad van sportaccommodaties (deel van kosten dat wordt terugverdiend)	22	14	21	45
Verbetering tevredenheid van gebruikers	13	14	11	17
Vereenvoudiging wet- en regelgeving voor sportaanbieders	6	4	6	14
Anders, namelijk	7	4	9	3
Weet niet, niet van toepassing	6	11	5	0
Geen doelstellingen ten aanzien van sportaccommodaties	10	20	7	3

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

6.3 Beheer, onderhoud en financiering

Het is van belang dat de vele sportaccommodaties binnen de gemeenten goed worden beheerd en onderhouden. Het zorgdragen voor deze nette, veilige en goed onderhouden accommodaties wordt nog altijd het meest vormgegeven in een gemeentelijke dienst of afdeling Sport (en Recreatie) of in een gemeentelijke dienst of afdeling voor maatschappelijk vastgoed (zie tabel 6.3). Veranderingen zijn echter wel zichtbaar. Een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt, komt steeds vaker voor en vooral bij grotere gemeenten zien we meer extern verzelfstandigde sportbedrijven (niet in tabel). Opvallend in de categorie ‘anders namelijk’ zijn opmerkingen over verschillende situaties voor binnen- en buitensport of een versnippering over gemeentelijke afdelingen.

Tabel 6.3 Vormgeving uitvoering van het accommodatiebeleid (in procenten)

	Totaal
In een gemeentelijke dienst/afdeling Sport (en Recreatie)	50
In een gemeentelijke dienst/afdeling voor maatschappelijk vastgoed	35
Door een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt	24
Extern verzelfstandigd sportbedrijf	9
Intern verzelfstandigd sportbedrijf	4
Extern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	3
Intern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	0
Anders, namelijk	13
Weet niet, niet van toepassing	3

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

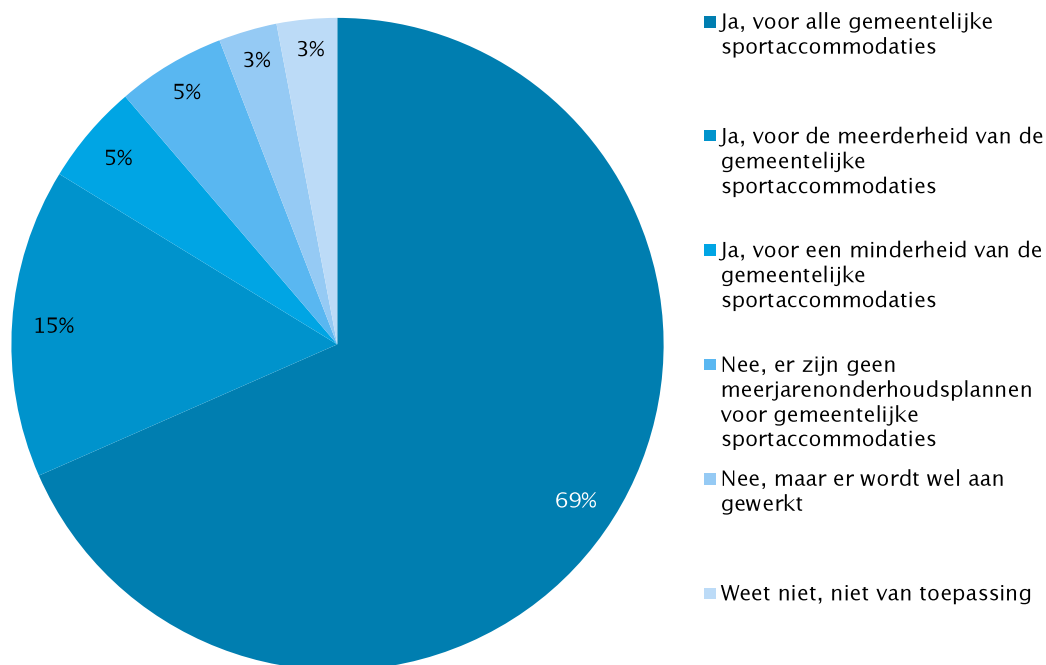
Verzelfstandiging of privatisering is niet nieuw en past bij het huidige tijdsbeeld, waarin gemeenten de participatieladder minder beklimmen en opschuiven van reguleren naar faciliteren en loslaten. Het komt dus meer en meer aan op het benutten van ervaring en kennis van burgers, het betrekken van organisaties, stimuleren van een vitale samenleving en ruimte bieden aan initiatieven van deze burgers, (sport)verenigingen of bedrijven. In tabel 6.4 zien we dit terug als redenen voor verzelfstandiging of privatisering: dit wordt niet meer gezien als taak van de gemeente (focus op kerntaak, sturen i.p.v. uitvoeren) en omdat bedrijven en/of verenigingen aangeven taken te willen overnemen (initiatief vanuit de samenleving). De meeste gemeenten gaan echter over op verzelfstandiging of privatisering, omdat ze voorzien in een kostenbesparing, een toename van de bedrijfsmatigheid en effectiviteit. Een verzelfstandigd sportbedrijf kan ondernemend opereren vanuit de ruimte die door de gemeente wordt geboden. Een verzelfstandigd sportbedrijf komt dicht bij de burger en midden in de samenleving te staan, kan zich sneller en flexibeler aanpassen aan de snel veranderende sportsector, eenvoudiger samenwerkingsverbanden aangaan en als professionele partner een centrale rol spelen voor de sport in de desbetreffende gemeente.

Tabel 6.4 Reden voor verzelfstandiging of privatisering (in procenten)

	Totaal
Kostenbesparing	41
Wordt niet (meer) gezien als taak van de gemeente	33
Verbetering effectiviteit	29
Omdat bedrijven en/of verenigingen aangeven taken van de gemeente te willen overnemen	18
Onbekend/bestaat al lange tijd zo	4
Invloed van de Wet Markt en Overheid	2
Anders, namelijk	6
Weet niet, niet van toepassing	31

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Om goed inzicht te hebben in het te verwachten onderhoud voor de komende jaren, overzicht te houden over de te verwachten kosten en investeringen, dit te bewaken en hierop (strategisch) te kunnen sturen is het van belang dat voor de gemeentelijke sportaccommodaties met meerjarenonderhoudsplannen wordt gewerkt. Uit de monitor wordt duidelijk dat dit op grote schaal gebeurt (zie figuur 6.2).

Figuur 6.2 Aanwezigheid meerjarenonderhoudsplannen (in procenten)

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Dit planmatig werken en het voor ogen houden van het langetermijnperspectief, zien we tevens terug in de wijzen van financieren van nieuwbouw of groot onderhoud van de gemeentelijke sportaccommodaties (zie tabel 6.5). Nieuwbouw wordt bij meer dan helft van de gemeenten uit de gemeentebegroting gefinancierd, op basis van een meerjareninvesteringsplan. 83 procent van de gemeenten financiert groot onderhoud van de sportaccommodaties ook uit de gemeentebegroting,

ditmaal op basis van een meerjarenonderhoudsplan. Bij nieuwbouw geeft een derde van de gemeenten aan dat er geen vaste manier van financieren is. Dit wisselt per accommodatie (verschil in overheidssteun tussen sporttakken). Ook bij groot onderhoud zien we dit terug (11%). Een andere manier van financieren is op basis van reserveringen. Dit komt bij groot onderhoud vaker voor dan bij nieuwbouw. Hoekman en Van der Bol (2014) voorzagen uit de analyse van de collegeprogramma's dat gemeenten bij nieuwbouw van sportaccommodaties en sportvelden vaker aanspraak zullen doen op de gebruikers om een deel van de lasten op zich te nemen. Deze combinatie van bijdragen van gemeente, vereniging en financier (zoals een-derde-regeling) zien we in de Monitor Lokaal Sportbeleid bij 15 procent van de gemeenten terugkomen.

Tabel 6.5 Wijze van financieren nieuwbouw en groot onderhoud van gemeentelijke sportaccommodaties (in procenten)

	Nieuwbouw	Groot onderhoud
Vanuit de begroting van de gemeente, op basis van meerjarenplan	51	83
Geen vaste manier van financieren (wisselt per accommodatie)	32	11
Op basis van reserveringen	15	22
Met een (vaste) combinatie van bijdragen van gemeente, vereniging en financier (zoals een een-derde-regeling)	15	*
Op basis van meevallers, ad hoc	5	1
Met behulp van leningen	5	1
Anders, namelijk	8	5
Weet niet, niet van toepassing	13	3

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

* Bij groot onderhoud was dit geen antwoordcategorie.

6.4 Openbare ruimte

Tot slot is, wederom vooral bij grotere gemeenten (41%, zie tabel 6.1), de beweegvriendelijke omgeving een belangrijk thema van het accommodatiebeleid. Dit zien we ook terug in de doelstellingen die ten aanzien van sport en openbare ruimte in het sportbeleid worden geformuleerd. Hier bezet de inrichting van een meer beweegvriendelijke omgeving met 41 procent de tweede plaats (niet in tabel).

Uit de analyse van de collegeprogramma's (Hoekman & Van der Bol, 2014) werd al duidelijk dat gemeenten, naast sport in sportaccommodaties, steeds nadrukkelijker ingaan op sport en bewegen in de openbare ruimte. Daarnaast is bekend dat 41 procent van de bevolking in de afgelopen twaalf maanden wel eens in de openbare ruimte heeft gesport (Hoekman, Wezenberg-Hoenderkamp & van den Dool, 2015). Dit betreft vaak hardlopen, fietsen en wandelen. Mannen gebruiken de openbare ruimte meer dan vrouwen en vanaf een leeftijd van 12 jaar geldt de openbare ruimte als meest gebruikte type voorziening voor sportbeoefening, zowel in zeer stedelijk als in niet-stedelijk gebied. Dit betekent dat de openbare ruimte een sportieve omgeving is waar rekening mee gehouden dient te worden. Ook sluit het goed aan op de aandacht voor gezondheid als doel van het sportbeleid. De ongeorganiseerde of anders-georganiseerde sporter die gebruikmaakt van de openbare ruimte voor zijn of haar sportbeoefening, doet dit vooral vanuit een gezondheidsmotief. Daarnaast is de openbare ruimte van belang voor het beweeggedrag van een individu, waarmee het aansluit bij de verbreding van sportbeleid naar sport- en beweegbeleid.

Qua doelstellingen ten aanzien van sport en openbare ruimte, draait het voor de meeste gemeenten (46%) om goede openbare voorzieningen voor sportieve recreatie, zoals de ontwikkeling van diverse sportroutes. Het bij gebiedsontwikkeling meer ‘aan de voorkant’ meenemen van sport- en speelmogelijkheden wordt door 39 procent van de gemeenten genoemd. ‘Open schoolpleinen’, die buiten schooltijd beschikbaar zijn als speelplek voor kinderen in de buurt, worden nagestreefd door 29 procent van de gemeenten. Bijna een kwart van de gemeenten geeft aan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de openbare ruimte en het buitengebied te willen vergroten en sport en sportieve recreatie bij het maken van bestemmingsplannen te willen betrekken. Grotere gemeenten benoemen hiernaast nog de aanleg van onder andere Cruyff Courts en Krajicek Playgrounds en het organiseren van meer sportevenementen in de openbare ruimte.

6.5 Conclusie

Door te zorgen voor de realisatie en exploitatie van binnen- en buitensportaccommodaties, faciliteren gemeenten een groot deel van de georganiseerde sportbeoefening. Bij dit accommodatiebeleid gaat het om capaciteitsvraagstukken en thema’s als beheer/onderhoud (privatisering, verzelfstandiging), tarieven, multifunctionaliteit en medegebruik, en verduurzaming. Beheer en onderhoud wordt steeds vaker anders ingericht. Redenen voor verzelfstandiging en privatisering liggen vooral nog in kostenbesparingen en verhogen van effectiviteit. Financiering wat betreft nieuwbouw en groot onderhoud vindt vooral plaats op basis van meerjarenplannen, waarbij we wel zien dat een deel van de lasten op de schouders van de gebruikers terechtkomt. Ontwikkelingen wat betreft het Sportbesluit en de Wet Markt en Overheid voeren de druk op de sport nog hoger op. Naast sportaccommodaties is, zowel in de stad als op het platteland, steeds meer aandacht voor sport en bewegen in de openbare ruimte.

7. Sportstimuleringsbeleid

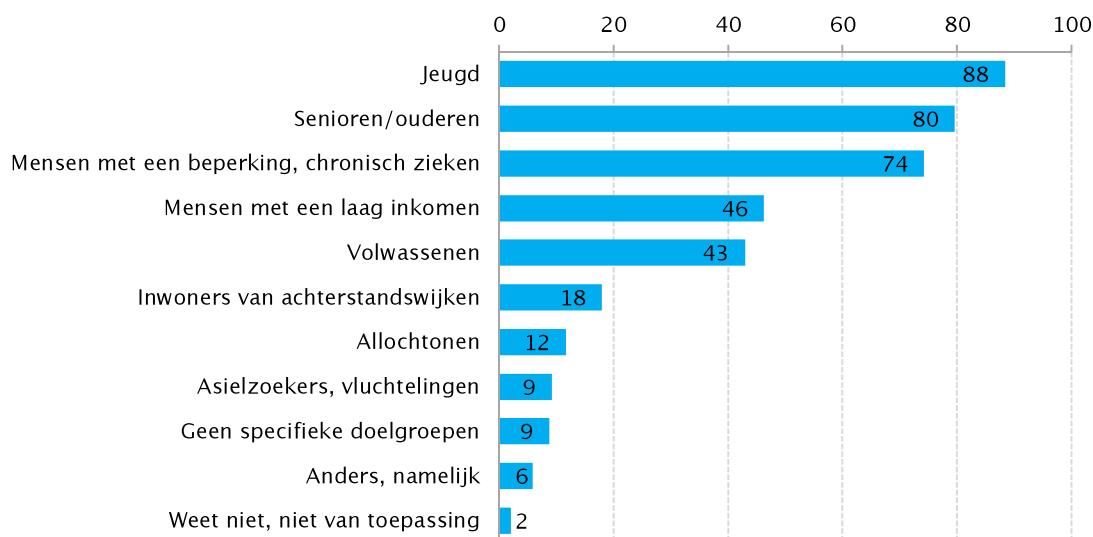
Na in het vorige hoofdstuk de wat meer ‘passieve’ of faciliterende variant van het sportstimuleringsmodel (VSG, 2010) te hebben behandeld, richt dit hoofdstuk zich op de variant sportondersteuningsbeleid: het activeren. Met behulp van de Monitor Lokaal Sportbeleid maken we inzichtelijk op welke doelgroepen het beleid is gericht, welke doelstellingen zijn geformuleerd bij de ondersteuning van sportaanbieders en welke met betrekking tot school en sport, en belichten we de inzet van combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches.

7.1 Doelgroepen

Bij sportstimulering is met name aandacht voor de doelgroepen jeugd, ouderen en mensen met een beperking (zie figuur 7.1). Ten opzichte van 2011 (Van der Werff & Hoekman, 2011) zien we vooral bij de laatste groep een toename in aandacht. Daarnaast besteedt bijna de helft van de gemeenten aandacht aan mensen met een laag inkomen. Ook hier zien we groei. Uit een inventarisatie van Steketee et al. (2013) en de analyse van de collegeprogramma's in 2014 (Hoekman & Van der Bol, 2014) blijkt dat voor het betaalbaar houden van sport veel aandacht is en dat een grote meerderheid van gemeenten inzet op specifieke voorzieningen voor mensen/kinderen in armoede, veelal via regelingen die sport- of cultuurdeelname stimuleren. Instrumenten die gemeenten hierbij hanteren zijn: 1) uitvoeren van algemene gemeentelijke regelingen voor minima, 2) inzetten van een stadspas, 3) instellen van gemeentelijke fondsen of regelingen voor cultuur en sport, 4) opstarten of ondersteunen van een Jeugdsport- en/of Jeugdcultuurfonds en 5) samenwerken met Stichting Leergeld (NISB/Cultuurnetwerk 2010). Waar volwassenen een veel genoemde doelgroep blijven, worden allochtonen net als in 2011 (Van der Werff & Hoekman, 2011) minder vaak als specifieke doelgroep aangemerkt.

In grote gemeenten is sprake van een grotere diversiteit van de bevolking en dat heeft zijn weerslag in het doelgroepenbeleid van grotere gemeenten. Zo is in grotere gemeenten vaker specifiek aandacht voor inwoners van achterstandswijken (41%, niet in figuur). Dit is het gevolg van het feit dat in grotere gemeenten de sociale en economische achterstanden zich vaak clusteren in specifieke wijken in de gemeente waardoor daar sprake is van elkaar versterkende achterstanden, ook wel ‘*deprivation amplification*’ genoemd (Macintyre, 2007). In deze achterstandswijken wordt door gemeenten inzet gepleegd om enerzijds de toegang tot sport te vergroten en anderzijds om sport als middel in te zetten om de achterstanden in de wijk te verkleinen of als context te benutten voor interventies vanuit andere beleidsterreinen. Van de grotere gemeenten benoemt 24 procent ook asielzoekers en vluchtelingen als doelgroep (niet in figuur), waar dit over alle gemeenten maar bij 9 procent het geval is. Sinds begin 2015 worden in Nederland bijna 40.000 vluchtelingen opgevangen. Uit een artikel en inventarisatie van Westerhof et al. (2016) blijkt dat risico's qua gezondheid voor deze groep onder andere zitten in onvoldoende bewegen. Positieve effecten van sport voor vluchtelingen worden gezien in afleiding, ontmoeting, sneller thuis voelen en een basis voor verdere participatie. Hier lijken we een deel van de verklaring van de toenemende rol van grotere gemeenten op het terrein van sport terug te zien.

Figuur 7.1 Doelgroepen sportbeleid (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

7.2 Doelstellingen

In de Monitor Lokaal Sportbeleid is de beleidsambtenaren sport eerst gevraagd naar de doelstellingen met betrekking tot ondersteuning van sportaanbieders. Vervolgens hebben de beleidsambtenaren sport kunnen aangeven welke doelstellingen in het sportbeleid zijn opgenomen wat betreft school en sport.

Sportaanbieders

Sportaanbieders, hier specifiek de verenigingen, worden lokaal door de gemeenten ondersteund. Ze worden door gemeenten als belangrijk gezien, omdat ze allereerst zorgen voor sportaanbod en dus sportbeoefening. Daarnaast kan een vereniging een belangrijke verbindende (ontmoeting, plezier, vriendschap) en maatschappelijke rol vervullen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om welzijn, gezondheid, integratie en leefbaarheid. Tevens kan een vereniging een zelfredzame, stabiele partner zijn op het gebied van accommodatiebeleid. Redenen die maken dat veel gemeenten in hun beleid aandacht aan vitale verenigingen besteden (Lucassen & Van Kalmthout, 2015).

Vitaliteit wordt volgens Van Kalmthout en Romijn (2013) gemeten aan de hand van twee dimensies, te weten, 1) organisatiekracht, met als onderliggende thema's leden, kader, accommodatie, financiën en beleid en 2) maatschappelijke oriëntatie, onderverdeeld in intentie (willen) en activiteit (doen). Uit tabel 7.1 wordt duidelijk dat de helft van de gemeenten streeft naar deze sterke maatschappelijke oriëntatie van verenigingen, dan wel een ontwikkeling naar 'open clubs'. Een ideaal of streefbeeld waarbij een vereniging, volgens onder andere NOC*NSF, meer verantwoordelijkheid neemt en zowel intern als extern 'open' staat voor ontmoeting, ondernemerschap, behoeften, samenwerking en ontwikkeling. De andere dimensie, versterking van de organisatiekracht bij verenigingen, wordt tevens relatief vaak (39%) als doelstelling opgegeven.

Het thema kader staat eveneens hoog op de agenda van gemeenten, waarbij het naast deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en sportkader om de werving en het behoud van vrijwilligers gaat.

Zoals al duidelijk werd uit de doelgroepen binnen het sportstimuleringsbeleid, wordt door bijna de helft van de gemeenten een verbetering van de toegankelijkheid van sportaanbod voor kwetsbare groepen en stimulering van meer aangepast sportaanbod nagestreefd.

Tabel 7.1 Doelstellingen met betrekking tot ondersteuning sportaanbieders, naar gemeentegrootte (in procenten)

	Totaal	<20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	>75.000 inwoners
Ontwikkeling naar 'open clubs', sterkere maatschappelijke oriëntatie van verenigingen	50	37	51	79
Deskundigheidsbevordering vrijwilligers	50	38	53	62
Deskundigheidsbevordering sportkader	45	39	45	59
Verbetering toegankelijkheid van sportaanbod voor kwetsbare groepen, stimulering van meer aangepast sportaanbod	45	38	46	55
Werven en behoud van vrijwilligers	42	27	46	59
Versterking organisatiekracht bij verenigingen	39	31	37	66
Versterking ondernemerszin bij verenigingen	19	8	21	31
Vereenvoudiging regelgeving voor sportaanbieders	8	4	8	14
Anders, namelijk	8	1	9	14
Weet niet, niet van toepassing	6	8	4	7
Geen doelstellingen ten aanzien van ondersteuning sportaanbieders	13	21	9	7

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

School en sport

De doelstellingen met betrekking tot school en sport zijn zeer divers. De meest genoemde doelstelling (58%, niet in tabel) is meer samenwerking tussen scholen, sportverenigingen en/of andere sportorganisaties. Daarnaast gaat de helft van de gemeenten voor meer voor-, tijdens en naschools sport- en beweegaanbod en noemt 49 procent van de gemeenten de verbetering van de kwaliteit van het bewegingsonderwijs. Deze laatste twee doelstellingen stonden in de inventarisatie van het lokaal sport- en beweegbeleid van 2011 (Van der Werff & Hoekman) ook al in de top drie. De uitbreiding van het aantal uur bewegingsonderwijs wordt echter maar door 13 procent van de gemeenten genoemd. Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door subsidie te geven voor vakdocenten bewegingsonderwijs.

Iets meer dan een kwart van de gemeenten wil schoolpleinen meer geschikt maken voor sport en spel en schoolpleinen openstellen voor de buurt als speel-/sportterrein. Dit zagen we ook al terugkomen in de doelstellingen met betrekking tot sport en de openbare ruimte en is vooral een aandachtspunt bij meer dan de helft van de grotere gemeenten.

Dat gezondheid ook hier een thema is, wordt duidelijk uit het streven naar meer scholen met (deel)certificaten Gezonde School (26%). Tot slot wordt de bevordering van de naschoolse sportieve

opvang door 26 procent van de gemeenten benoemd. 13 procent heeft geen doelstellingen ten aanzien van school en sport.

7.3 Inzet combinatiefunctionaris/buurtsportcoach

Sinds 2008 hebben gemeenten de mogelijkheid om een combinatiefunctionaris aan te stellen. Zij werden met name ingezet om voor verbinding te zorgen in de sectoren sport, onderwijs en cultuur. Het aantal combinatiefunctionarissen is per 2012 uitgebreid, ze zijn buurtsportcoaches gaan heten, en binnen de regeling 'Brede Impuls Combinatiefuncties' kwam een verbreding naar de sectoren zorg, welzijn, kinderopvang en het bedrijfsleven (Van Lindert et al., 2014). In paragraaf 3.3 werd al duidelijk dat deze landelijke regeling lokaal heeft geleid tot agendering van sportonderwerpen. In het navolgende gaan we in op de wijze waarop de regeling is ingevuld en wordt gemonitord (zie hoofdstuk 8). Voor meer informatie wat betreft de tevredenheid over en de effecten van de regeling wordt verwezen naar de Voortgangsrapportage Monitor Sport en Bewegen in de Buurt 2016 (Van Lindert et al., 2016).

De Monitor Lokaal Sportbeleid laat zien dat op dit moment bij 87 procent van de kleine gemeenten combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches actief zijn. Bij middelgrote gemeenten is dit percentage 99 procent en bij grotere gemeenten 97 procent.

Voor 83 procent van de gemeenten waar een buurtsportcoach actief is, is de inzet van combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches een integraal en belangrijk deel van sportbeleid en voor nog eens 12 procent geldt dit enigszins. 88 procent van de gemeenten geeft aan dat de 'Brede Impuls Combinatiefuncties' aantoonbaar bijdraagt aan de ontwikkeling van sport in de gemeente.

Wat men wil bereiken met de inzet van combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches, is bij 71 procent van de gemeenten in duidelijke doelstellingen geformuleerd, voor 25 procent geldt dit deels. Bij deze doelstellingen kan worden gedacht aan het leggen van verbindingen tussen sport en andere sectoren, het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op scholen en het vergroten van beweegmogelijkheden in de buurt (Van der Roest et al., 2016).

45 procent van de gemeenten geeft aan dat de inzet van de combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches goed onderbouwd is door inzicht in de werkzame principes en/of gebruikmaking van (bewezen) effectieve sportstimuleringsmaatregelen. Voor 45 procent geldt dit deels.

Dat de buurtsportcoaches niet altijd in dienst zijn van de gemeente, blijkt uit het feit dat 59 procent van de gemeenten de inzet van combinatiefunctionarissen/buurtsportcoaches grotendeels uitbesteedt aan een derde partij. Dit kan een bedrijf zijn, een school, sportaanbieder, welzijnsorganisatie of bijvoorbeeld een provinciale sportraad. 14 procent van de gemeenten besteedt het voor een deel uit. Bij 27 procent van de gemeenten wordt het niet uitbesteed. Uit eerder onderzoek weten we dat de ene vorm van uitbesteding niet per definitie voor meer tevredenheid zorgt dan de andere vorm (Van der Roest et al., 2016).

7.4 Conclusie

Bij sportstimulering draait het om activeren (en inspireren). Net als in voorgaande jaren is in het beleid met name aandacht voor jeugd en ouderen, maar in toenemende mate gaat aandacht uit naar

specifieke doelgroepen/kwetsbare groepen in de samenleving. Qua doelstellingen met betrekking tot ondersteuning van sportaanbieders zien we, zeker bij grotere gemeenten, een duidelijk streven naar vitaliteit en dan met name gericht op de Open club-gedachte. Het versterken van kader blijft een belangrijk doel. Wat betreft school en sport draait het vooral om samenwerking, het aanbod rondom schooltijd en de kwaliteit van het bewegingsonderwijs. De combinatiefunctionaris/buurtsportcoach wordt gezien als belangrijke schakel en impuls voor de ontwikkeling van sport in de gemeenten.

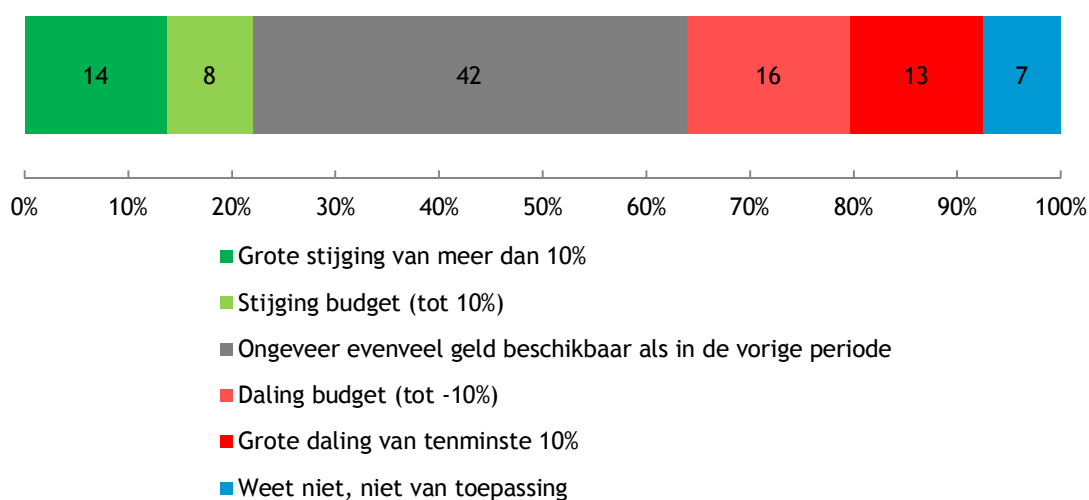
8. Financieel kader

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het financiële kader van het sportbeleid. Hierbij ligt de nadruk op de ervaren ontwikkeling in het sportbudget en de mate waarin van jaarbegrotingen wordt afgeweken. We bezien dit vooral vanuit het perspectief van de sportambtenaar en vergelijken dit deels met uitkomsten uit ander onderzoek dat zich toespitst op ontwikkelingen in sportuitgaven op basis van lv3-staten.

8.1 Ontwikkeling sportbudget

Uit de Monitor Lokaal Sportbeleid blijkt dat 42 procent van de gemeenten in de huidige collegeperiode (2014-2018) ongeveer evenveel geld beschikbaar heeft als in de vorige periode (2010-2014). 22 procent van de gemeenten geeft aan extra geld beschikbaar te hebben, terwijl 29 procent minder te besteden heeft.

Figuur 8.1 Beschikbaarheid geld voor sport en bewegen, huidige collegeperiode (2014–2018) vs. vorige collegeperiode (2010–2014) (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

De sportuitgaven van gemeenten lijken hiermee licht te dalen ten opzichte van de vorige collegeperiode. Deze resultaten sluiten deels aan bij de uitkomsten van Van den Dool en Hoekman (2017) die op basis van de lv3-staten (informatievoorziening derden), waarin de uitgaven van gemeenten worden geregistreerd, aangaven dat de sportuitgaven in 2015 een lichte daling laten zien ten opzichte van 2014. Wel dient te worden aangetekend dat de uitgaven in 2015 nog wel hoger liggen dan in de periode 2010-2013 het geval was. Het kan betekenen dat na 2014, dat als slotjaar van de vorige collegeperiode kan worden gezien, de sportuitgaven een neergaande lijn laten zien waardoor de perceptie bij gemeenteambtenaren ontstaat dat door deze afname in budgetten minder te besteden is dan in de vorige periode het geval was. Toekomstig onderzoek naar sportuitgaven op basis van de lv3-staten moet uitwijzen of de start van de collegeperiode 2014-2018 inderdaad een periode in heeft geleid van afnemende sportbudgetten bij gemeenten of dat sprake is van een eenmalige daling.

Het is overigens niet mogelijk om vanuit de lv3-staten te herleiden welke uitgaven op andere beleidsterreinen aan de sport ten goede komen. Het geeft hierdoor geen totaalbeeld van alle gemeentelijke uitgaven ten behoeve van de sport. Hierbij kan gedacht worden aan armoedegelden waar ook aanspraak op kan worden gedaan om te sporten of bredere welzijnsubsidies voor maatschappelijke projecten waar ook sportprojecten voor in aanmerking komen. Maar denk ook aan investeringen vanuit maatschappelijk vastgoed voor bijvoorbeeld multifunctionele accommodaties waar ook sport onderdeel van is of voor financiering van kleedkamers die aan sportvelden toebehoren. Tot slot kunnen uitgaven aan citymarketing deels gekoppeld zijn aan sportevenementen. Op basis van voorbeelden bij specifieke gemeenten blijken bovenstaande situaties voor te komen, maar het blijft onduidelijk of sprake is van structurele en substantiele bedragen die aan de sport ten goede komen, of dat andere sectoren vooral meeliften op de betekenissen van sport en dat eerder sprake is van incidentele en marginale investeringen (Breedveld, Elling, Hoekman & Schaars, 2016).

8.2 Begroting en realisatie

Drie kwart van de gemeenten geeft aan in het afgelopen kalenderjaar (2015) niet afgeweken te zijn van de begrote financiële inzet op sport (zie tabel 8.2). Wanneer wel is afgeweken, wordt dit door 26 procent (niet in tabel) van de gemeenten gewijd aan onderbesteding of overbesteding van subsidies. 24 procent van de gemeenten benoemt onvoorziene uitgaven voor groot onderhoud als reden en 20 procent geeft aan dat dit te maken heeft met een onvoorziene uitbreiding van sportaccommodaties. De antwoorden in de categorie ‘anders, namelijk’ (48%) zijn divers; afwijkende besluiten, bezuinigingen, doorschuiven projecten, beheer of bijvoorbeeld plannen sportpark.

Tabel 8.2 Afwijking van begrote financiële inzet op sport in afgelopen kalenderjaar (2015), naar gemeentegrootte (in procenten)

		< 20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	> 75.000 inwoners
	Totaal			
Evenveel uitgegeven als begroot	75	86	71	66
Meer uitgegeven aan sport dan begroot	14	4	19	14
Minder uitgegeven aan sport dan begroot	5	4	4	10
Weet niet, niet van toepassing	7	6	6	10

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Eén van de verklaringen voor het feit dat de sportuitgaven van gemeenten al jaren constant zijn, wordt gezien in de wijze waarop accommodaties worden gefinancierd, namelijk op basis van meerjarenplannen (zie paragraaf 6.2). Daarnaast is ruimte voor incidentele investeringen, mocht de actualiteit daarom vragen.

8.3 Conclusie

Gemeenten ervaren in beperkte mate een teruggang van het sportbudget in de huidige collegeperiode in vergelijking met de voorgaande collegeperiode (2010-2014). Verder komen de sportuitgaven volgens de sportambtenaren grotendeels overeen met de begroting. Als al sprake is van een afwijking, dan is dit vaker positief dan negatief; bijvoorbeeld extra uitgaven voor onvoorziën groot onderhoud of uitbreiding van sportaccommodaties. Dat is een positief teken. Desalniettemin werd in eerdere hoofdstukken

geconstateerd dat bezuinigingen op sport of kostenbesparingen actuele thema's zijn binnen het sportbeleid. Bij de helft van de gemeenten waren bezuinigingstaakstellingen een reden dat sportonderwerpen op de beleidsagenda kwamen (zie figuur 3.2). Daarnaast was bij ongeveer een derde van de gemeenten kostenbesparing een belangrijk thema in het accommodatiebeleid (zie tabel 6.1) en was kostenbesparing de meest genoemd reden bij verzelfstandiging of privatisering in de afgelopen jaren (zie tabel 6.4). Dit betekent dat sport weliswaar wordt ontzien, maar bij lokale bezuinigingen niet geheel buiten beeld blijft. Van den Dool en Hoekman (2017) stelden al vast dat in 2015 voor het eerst de gemeentelijke uitgaven aan sport op basis van de lv3-staten een daling lieten zien. Dit aangevuld met de benoemde beleidsmatige aandacht in de afgelopen periode voor kostenbesparing en bezuinigingstaakstellingen, kan weleens betekenen dat het hoogtepunt aan sportuitgaven is bereikt en het de komende jaren minder gaat worden.

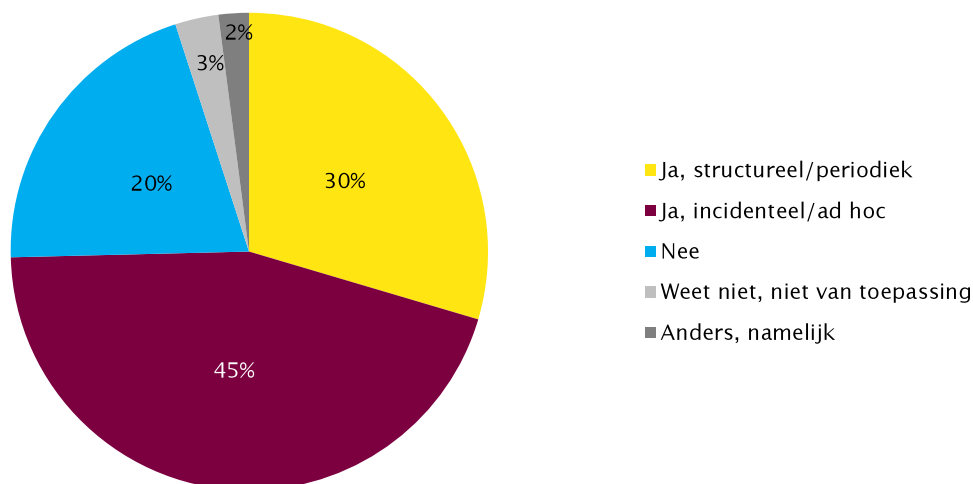
9. Lerend beleid

Om de gewenste rol als overheid optimaal te kunnen vervullen en betekenisvol beleid te voeren, is behoefte aan lerend beleid. Het is van belang dat inzicht bestaat in het werkzame mechanisme en effectieve interventies om de doelstellingen te kunnen bereiken. Verder zijn data en benchmarks onontbeerlijk om voortdurend ontwikkelingen in de diverse elementen van sportpraktijken en het sportbeleid te kunnen monitoren en volgen en tussentijds bij te kunnen sturen. Tot slot zijn evaluaties essentieel om de (kosten)effectiviteit te bepalen en om het beleid en de inzet van middelen te kunnen verantwoorden. In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin gemeenten zich bezighouden met monitoring en evaluatie en inzicht hebben in de doelmatigheid en effectiviteit van beleid.

9.1 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie vormen een belangrijk onderdeel van lerend beleid en ook meer in het algemeen van de beleidscyclus. Toch geldt voor slechts 30 procent van de gemeenten dat zij structureel of periodiek (onderdelen van) het sportbeleid monitoren of evalueren. Bij 45 procent van de gemeenten gebeurt dit enkel incidenteel of ad hoc en bij 20 procent van de gemeenten vindt geen monitoring en evaluatie plaats.

Figuur 9.1 Mate waarin gemeenten aandacht hebben voor monitoring en evaluatie van het sportbeleid (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Hiermee lijkt maar beperkt inzicht te zijn in de ontwikkelingen tijdens de beleidsperiode en in de effectiviteit en doelmatigheid van beleid. Verder stellen we vast dat bijsturen of aanpassen van het beleid op basis van de uitkomsten van monitoring en evaluatie maar beperkt gebeurt. De helft van de gemeenten geeft aan soms bij te sturen naar aanleiding van monitoring en evaluatie, 9 procent doet nauwelijks iets met de uitkomsten van monitoring en evaluatie en 29 procent monitort of evalueert nauwelijks of niet (niet in figuur). De beperkte mate van monitoring en evaluatie en bijsturing van beleid roept vragen op over de mate waarin gemeenten zicht hebben op de werkzame mechanismen in én de effectiviteit van het lokale beleid. In het navolgende gaan we daar dieper op in als we inzoomen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

9.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Gelet op het voorgaande is de verwachting dat maar beperkt zicht is op de mate waarin de doelstellingen van het sportbeleid worden bereikt. De uitkomst dat 3 procent van de gemeenten aangeeft dat voor alle doelstellingen bekend is of deze zijn gerealiseerd, past in dit beeld (zie tabel 9.1). Bij bijna een kwart geldt dat voor een meerderheid van de doelstellingen bekend is of deze zijn gerealiseerd. Voor 40 procent van de gemeenten geldt dat voor een beperkt deel van de doelstellingen bekend is of ze worden bereikt. Vooral bij kleinere gemeenten zijn er wel doelstellingen, maar wordt het bereik niet gemeten en zijn er geen doelstellingen waarvan het bereik kan worden gemeten.

Tabel 9.1 In hoeverre bekend of doelstellingen van sportbeleid bereikt worden, naar gemeentegrootte (in procenten)

		<20.000 inwoners	20.000– 75.000 inwoners	>75.000 inwoners
	Totaal			
Ja, voor alle doelstellingen is dit bekend	3	1	3	10
Ja, voor de meerderheid van de doelstellingen is dit bekend	22	13	24	38
Ja, voor enkele doelstellingen is dit bekend	40	35	41	48
Nee, er zijn wel doelstellingen, maar we meten het bereik van die doelstellingen niet	19	23	21	0
Nee, we hebben geen doelstellingen waarvan het bereik kan worden gemeten	15	28	11	3

Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Doordat in redelijke mate onduidelijk is of doelstellingen van het beleid worden bereikt, is het ook lastig om vast te stellen hoe effectief het sportbeleid is. Als gevolg kan maar 10 procent van de gemeenten aantonen dat het sportbeleid effectief is en bijdraagt aan (vrijwel) alle doelstellingen van het sportbeleid. Bij een groot deel van de gemeenten blijft het, qua effectiviteit van beleid, bij aanwijzingen dat het gevoerde sportbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van het sportbeleid, maar is het niet (24%) of slechts bij enkele doelen of onderdelen (45%) hard aan te tonen. Dit wijst erop dat specifieke beleidsprogramma's wel aandacht krijgen in de monitoring en evaluatie, maar dat dit sportbeleid breed niet het geval is.

Binnen het specifieke programma van de Brede Impuls Combinatiefuncties is bijvoorbeeld meer aandacht voor monitoring en evaluatie. Voor dit specifieke programma geeft 34 procent van de gemeenten aan dat sprake is van een goed systeem van monitoring en evaluatie en het overgrote deel van de gemeenten geeft aan dat dit beleidsprogramma aantoonbaar bijdraagt aan de ontwikkeling van de sport in de gemeente (zie ook paragraaf 7.3). Dit neemt niet weg dat ook hier ruimte voor verbetering lijkt te zijn. Dit wordt onderstreept door eerder onderzoek (Van der Roest et al., 2016) waarin monitoring en evaluatie ook bij dit programma als verbeterpunt werd gezien.

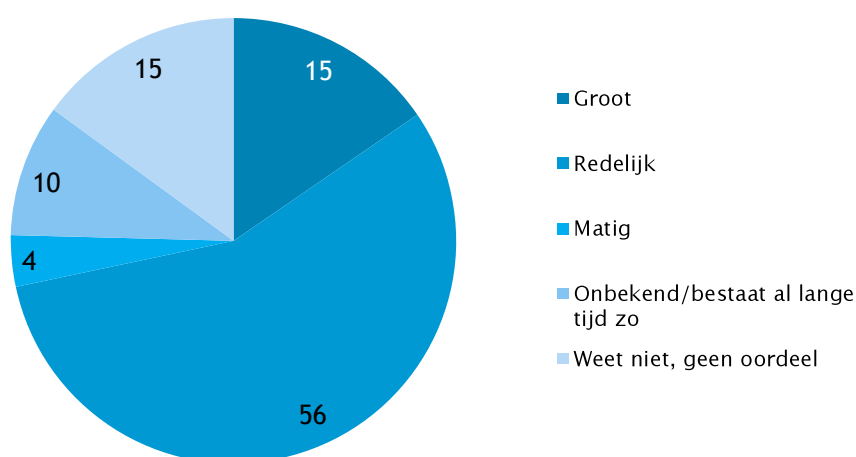
Figuur 9.2 Mate waarin gemeenten aan kunnen tonen dat beleid effectief is (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

Door het ontbreken aan inzicht in de doeltreffendheid of effectiviteit van het beleid, is het nauwelijks of zelfs niet mogelijk om te bepalen of het beleid doelmatig was. Hierbij gaat het om de verhouding tussen de beleidskosten en de beleidseffecten en wordt gestreefd naar het realiseren van zo positief mogelijke beleidseffecten tegen zo min mogelijk kosten. Het is dan ook geen verrassing dat gemeenten maar beperkt (15%) de doelmatigheid van het sportbeleid als goed beoordelen. 56 procent van de gemeenten geeft aan dat het redelijk is, voor het overige deel is het matig of onbekend (zie figuur 9.3).

Figuur 9.3 Mate van doelmatigheid van het gevoerde sportbeleid (in procenten)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) (Monitor Lokaal Sportbeleid), 2016.

9.3 Conclusie

Er lijkt maar beperkt sprake te zijn van lerend beleid waar het sport en bewegen betreft. Gemeenten hebben beperkt aandacht voor monitoring en evaluatie en tussentijdse bijsturing van beleid is meer uitzondering dan regel. Dit maakt dat onduidelijk is in hoeverre het sportbeleid als geheel doeltreffend en doelmatig is. Zeker met het oog op de beoogde toename van de effectiviteit van beleid en de brede doelstellingen die sport beoogt (gerelateerd aan gezondheid, sociale integratie, etc.) is het gewenst om de aandacht hiervoor te vergroten. Om in de toekomst ook bij andere afdelingen in beeld te zijn, is het van belang dat kan worden aangetoond wat met de inzet van sport en bewegen kan worden bereikt. Daarnaast vraagt de toegenomen aandacht voor effectief en doelmatig sportbeleid (zie Hoekman & Van de Bol, 2014) om een beter inzicht in de werkzame mechanismen en effectieve interventies en daarmee om een toename van de aandacht voor monitoring en evaluatie.

10. Slotbeschouwing

De Monitor Lokaal Sportbeleid heeft, zo laten de vorige hoofdstukken zien, een breed inzicht opgeleverd in het gemeentelijk sportbeleid. In dit laatste afsluitende hoofdstuk brengen we alle kennis in samenhang bijeen. We bieden hiermee een compleet beeld van het lokaal sport- en beweegbeleid, van agendering en beleidsontwikkeling tot evaluatie en bijsturing, en reflecteren op de toepassing van de Monitor Lokaal Sportbeleid en de mogelijkheden hiervan voor de toekomst.

Veranderende rol van de overheid

De participatiesamenleving staat centraal in het huidige politieke landschap. De troonrede in 2013 maakte dit onmiskenbaar duidelijk (Rijksoverheid, 2013). Koning Willem-Alexander gaf aan dat 'de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving'. Die ontwikkeling naar een participatiesamenleving illustreert een veranderende rol van de overheid. Er wordt gezocht naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. De overheid is daarbij niet langer leidend, maar er wordt vooral ruimte geboden aan initiatieven uit de samenleving. Dit vraagt ook bij gemeenten om een andere invulling van het sportbeleid. Al is de participatiesamenleving voor de sport natuurlijk niet nieuw; sportverenigingen zijn illustratief voor de participatiesamenleving waarbij burgers zelf verantwoordelijkheid nemen en zich inzetten voor de omgeving.

De uitkomsten van de Monitor Lokaal Sportbeleid laten zien dat gemeenten, aansluitend op de overheidsparticipatietrap (Raad voor het openbaar bestuur, 2012), vooral voorwaardenscheppend en ondersteunend wensen te zijn. Door het overdragen van taken en verantwoordelijkheden, wordt een groter beroep op andere partijen gedaan. De rol van de gemeente is dan vooral ondersteunend zodat deze partijen beschikken over de benodigde expertise of financiële middelen. Deze omslag werd al aangekondigd in de collegeprogramma's 2014-2018 (Hoekman & van der Bol, 2014), maar zien we nu ook bevestigd in de Monitor Lokaal Sportbeleid.

Daarnaast laten gemeenten, in het traject van beleidsontwikkeling, lokale partijen en de bredere samenleving meedenken over het te voeren sportbeleid. Bij deze interactieve vorm van beleidsontwikkeling is in de meeste gevallen een adviserende rol weggelegd voor burgers, sportorganisaties en andere organisaties. Gemeenten beslissen uiteindelijk wel zelf wat in het beleid komt, maar meer dan in het verleden wordt de samenleving bij de totstandkoming van het sportbeleid betrokken. Lokale partijen krijgen daarmee de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te nemen en mede de inhoud van het sportbeleid vorm te geven. Het initiatief ligt nog vooral bij de gemeente zelf en minder bij de andere organisaties. Daar lijken mogelijkheden te zijn voor ontwikkeling, al is het wel de vraag of andere partijen, zoals sportverenigingen, deze rol willen en kunnen vervullen.

Dat meer aan andere partijen wordt overgelaten, wil niet zeggen dat de rol van de gemeente kleiner is. Zeker bij grote gemeenten (>75.000 inwoners) niet. Meer dan de helft van de grote gemeenten geeft aan dat de rol in de afgelopen jaren groter is geworden. Maar ook bij de kleine gemeenten (<20.000 inwoners) is het aandeel dat aangeeft dat de rol groter is geworden, nog altijd groter dan het aandeel dat aangeeft dat de rol kleiner is geworden. Dit houdt mogelijk verband met de verbreding van de inzet van sport, bijvoorbeeld in relatie tot het sociaal domein en het gezondheidsbeleid. Hierdoor liggen meer dingen op het bordje van de sportambtenaar, dan voor de decentralisaties het geval was.

Integraal, met politiek draagvlak

Bij de ontwikkeling van het sportbeleid wordt niet alleen naar de samenleving gekeken en in het traject van beleidsontwikkeling aan die partijen een rol gegeven. Naast deze interactieve beleidsontwikkeling is ook sprake van intersectorale of integrale beleidsontwikkeling, waarbij andere afdelingen in het gemeentehuis onderdeel zijn van het traject van beleidsontwikkeling. Met name de afdeling gezondheid, welzijn en Wmo spelen een belangrijke rol. Dit sluit aan op de toegenomen focus op de curatieve en preventieve waarde van sport en het belang van sport en bewegen voor de gezondheid en het terugdringen van de zorgkosten in een vergrijzende en zwaarlijvige samenleving (Tiessen-Raaphorst (red.), 2015). Dit zien we ook terug in de doelen van het sportbeleid. Het bevorderen van de gezondheid wordt het meest als doel van het sportbeleid genoemd, maar ook sociale participatie en integratie komen naar voren als belangrijk doelen van het sportbeleid, aansluitend op leefbaarheidsvraagstukken en de vraagstukken in het sociale domein.

Dit onderstreept het brede belang dat aan sport wordt gehecht binnen het gemeentelijke beleid: sport is een belangrijke bijzaak (Hoekman & van der Bol, 2014). Juist in de huidige financieel mindere tijd zou het voor te stellen zijn dat gemeenten vanuit een kerntakendiscussie wat meer afstand nemen van sport, aangezien sport voor gemeenten geen wettelijke verplichting is. Maar het tegendeel blijkt waar: de rol van sport lijkt eerder te groeien. Dit klonk al door bij de sportambtenaar die, zeker bij grotere gemeenten, in meerderheid aangaf dat de rol was toegenomen. Ook als we kijken naar de beschikbare budgetten voor sport, dan zien we een bevestiging van de sterke positie die sport lokaal inneemt. In een tijd waarin bij gemeenten veel bezuinigingen hebben plaatsgevonden, zijn de sportbudgetten redelijk gelijk gebleven (zie ook Van den Dool & Hoekman, 2017). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat ook meer van sport wordt verwacht, met name in relatie tot doelen die buiten de sport liggen. Beleidsambtenaren concluderen dan ook dat sport niet geheel gevrijwaard is gebleven van bezuinigingen. Verschillende sportonderwerpen zijn lokaal op de beleidsagenda komen te staan en hebben op onderdelen wel degelijk geleid tot bezuinigingen binnen het sportbeleid. Het belang van sport wordt echter breed onderkend. Ook op politiek niveau zien we dit terug doordat sport in de ruime meerderheid van gemeenten expliciet in de portefeuille van de wethouder wordt genoemd en ook veelvuldig in het coalitieakkoord terugkomt.

Beleid van faciliteren, activeren en inspireren

Het lokale sportbeleid, dat overwegend integraal en interactief wordt ontwikkeld, is vaak verankerd in een sportnota of vormt een onderdeel van een andere nota. Veel van de sportnota's bij gemeenten zijn overigens verouderd. Dit roept de vraag op in hoeverre adequaat wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen waar de gemeenten zich voor gesteld zien. Als we kijken naar de inhoud van het beleid, dan sluit de basis nog altijd goed aan op het beleidsmodel zoals VSG dat in 2010 heeft gelanceerd (VSG, 2010), met accommodatiebeleid en sportstimuleringsbeleid als centrale onderdelen en daar bovenop additioneel beleid gericht op sport, bewegen en gezondheid, maatschappelijke verbondenheid, citymarketing, innovatie en werkgelegenheid. Alles overziend, en ook de veranderende rol van de overheid in acht nemende, constateren we nu dat het gemeentelijk beleid terug te brengen is tot drie onderdelen: het faciliteren, het activeren en het inspireren.

Faciliteren verwijst naar het accommodatiebeleid en de faciliterende rol die de gemeente sinds jaar en dag speelt op het terrein van sport. Hoewel geen wettelijke taakstelling, is het wel duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de sportbeoefening bij gemeenten is belegd (Breedveld, Van der Poel, De Jong & Collard, 2011). Gemeenten faciliteren de sportbeoefening via het (tegen een gereduceerd tarief) zorgdragen voor sportaccommodaties en door aandacht te hebben voor sportief

gebruik van de openbare ruimte. Dit laatste speelt vooral bij de grote gemeenten en in beperkte mate bij de kleine gemeenten. Bij het accommodatiebeleid worden vraagstukken rondom beheer en onderhoud het meest genoemd. Daarnaast is aandacht voor thema's als multifunctionaliteit, verduurzaming, tarieven/betaalbaarheid en capaciteitsvraagstukken.

Bij het activeren gaat het om de stimulerende rol richting andere partijen die benoemd is in de participatieladder (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Daarnaast gaat het om het in beweging brengen van de bevolking, bijvoorbeeld door de inzet van buurtsportcoaches en andere sportstimuleringsprogramma's. Met name de 'Brede impuls combinatiefuncties', waar buurtsportcoaches onderdeel van zijn, dragen volgens de gemeenten lokaal aantoonbaar bij aan de ontwikkeling van de sport. Bij het stimuleren van sport en bewegen hebben gemeenten vooral aandacht voor de jeugd, veelal via scholen en via de inzet van sportverenigingen. Maar de doelgroep senioren/ouderen kan tegenwoordig op bijna evenveel aandacht rekenen. Dit is een positieve ontwikkeling gelet op de vergrijzende samenleving en past goed bij de verbreding van het sportbeleid naar sport- en beweegbeleid en bij de gezondheidsdoelen van het sportbeleid. Verder is veel aandacht voor mensen met een beperking en wordt in iets minder dan de helft van de gemeenten ook aandacht besteed aan mensen met een laag inkomen.

Een ander belangrijk onderdeel bij sportstimuleringsbeleid en het activeren van de bevolking is de ondersteuning van sportverenigingen. Sportverenigingen zijn belangrijke sportaanbieders op lokaal niveau, waar ook beleidsmatig meer van wordt verwacht. Gemeenten proberen deze verenigingen zo optimaal mogelijk te ondersteunen en te activeren, zodat ze aantrekkingskracht hebben op de in sport en bewegen geïnteresseerde burger en extra taken en verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen in functie van het sportbeleid. Gemeenten zetten in op het versterken van de maatschappelijke oriëntatie van de sportverenigingen, deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en kader, verbetering van de toegankelijkheid van het aanbod voor doelgroepen, werven en behoud van vrijwilligers en het versterken van de organisatiekracht van sportverenigingen. Grote gemeenten zien meer dan kleine gemeenten de sportvereniging als verlengstuk voor hun beleid en hebben meer aandacht voor verenigingsondersteuning.

Het inspireren sluit aan op het interactieve en integrale proces van beleidsontwikkeling en op de inhoud van het beleid. In processen van interactieve beleidsontwikkeling inspireren gemeenten andere partijen om zich in te zetten voor een sportieve en vitale samenleving en om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en actief en vitaal te zijn. Daarnaast laat de gemeente zich in het traject van beleidsontwikkeling inspireren door ideeën van burgers, sportorganisaties en andere organisaties. Het inspireren gaat verder over de maatschappelijke betekenis van sport en de instrumentele, curatieve en preventieve waarde van sport die in de inhoud van het beleid doorklinkt. Sport heeft andere afdelingen weten te inspireren om sport te omarmen en heeft zich laten inspireren om met sport een bijdrage te leveren aan doelen die op andere beleidsterreinen liggen.

Bewegen is doel, niet sport

Mogelijk mede door de brede aanpak die gemeenten hebben gekozen in de samenwerking met andere beleidsterreinen en de aandacht voor ouderen in het beleid, constateren we dat het bevorderen van de sportdeelname niet het voorname doel is van sportbeleid. De uitkomsten van de Monitor Lokaal Sportbeleid laten zien dat bewegen aan belang wint boven sport. Kijkend naar de doelen van het sportbeleid, dan staat het in beweging brengen van de bevolking op de tweede plek achter het bevorderen van de gezondheid. Het verhogen van de sportdeelname komt op de vierde plaats. Bij sport

als doel gaat het overigens vooral om zorgdragen voor gelijke kansen van sportdeelname, waarbij het een individuele keuze en verantwoordelijkheid blijft om in sport te participeren. Dit beleid richt zich onder andere op het toegankelijk houden van de sport voor alle burgers, zich uitend in de aandacht voor betaalbaarheid van sportaccommodaties, toegankelijkheid voor mensen met een beperking, en aandacht voor specifieke doelgroepen (kinderen in armoede, mensen met een beperking, inwoners van achterstandswijken).

Deze nadruk op bewegen roept wel de vraag op of deze verschuiving ook geen invloed zou moeten hebben op de uitvoering van beleid, zowel inhoudelijk als ruimtelijk. Gemeentelijke sportaccommodaties zijn immers vooral gericht op de sport en minder op bewegen en hetzelfde geldt voor de sportverenigingen die door gemeenten worden ondersteund. Hoewel de beleidsuitvoering nog vooral gericht is op meer sport dan bewegen, zien we hier wel langzaam verandering in komen. We nemen een toegenomen aandacht waar voor de beweegvriendelijke omgeving en beleid rondom sportief gebruik van de openbare ruimte. Gemeenten zetten dus langzaam de eerste stappen om ook in de uitvoering die verbreding naar bewegen toe te passen. Al geldt dit zeker nog niet voor alle gemeenten. De aandacht voor bewegen, boven sport, sluit overigens goed aan bij de ontwikkelingen in de samenleving en het landelijke beleid. Ouderen, die een groter aandeel van de samenleving gaan vormen, hebben namelijk meer interesse in bewegen dan in sport. Ook het landelijk beleid zet meer in op de vitaliteit van de samenleving waarbij beweeggedrag een belangrijkere indicator is dan sportdeelname. Ook de focus op gezondheid en sociale participatie en integratie als doelen van het sportbeleid past bij de landelijke verschuiving van sport als doel naar sport als middel die we vanaf de jaren 80 waarnemen (Breedveld e.a., 2011) en waar nu vooral aandacht is voor sport in relatie tot gezondheid (vitaliteit) en het meedoen in de samenleving.

Autonoom én uniform

Het lokale beleid wordt (voor een groot deel) door landelijke ontwikkelingen beïnvloed. In het voorgaande constateerden we dat in navolging van het landelijke beleid het lokale beleid sterk gericht is op gezondheid en de curatieve en preventieve waarde van sport. Daarnaast blijkt dat landelijke regelingen zoals de Brede Impuls Combinatiefuncties een grote stempel drukken op het lokale beleid. Nagenoeg alle gemeenten participeren in de landelijke regeling vanuit het programma Sport en Bewegen in de Buurt en geven aan dat dit een integraal en belangrijk onderdeel van het sportbeleid is. Verder zijn de doelstellingen en heersende discoursen van het landelijke beleid terug te zien in het lokale beleid. Te denken valt aan het belang om te kunnen sporten en bewegen, dichtbij in de buurt en het betrekken van de burger, alsmede de decentralisaties in het sociale domein. Het gemeentelijk sportbeleid is dan weliswaar autonoom, maar dat neemt niet weg dat landelijk beleid hierin wordt weerspiegeld.

Ook landelijke ontwikkelingen in de sport die inzichtelijk worden gemaakt door het veld en verder worden verspreid door diverse organisaties zijn in het lokale sportbeleid zichtbaar. Tot slot spelen wet- en regelgeving een belangrijke rol, waarbij gedacht kan worden aan de Wet markt en overheid en het Sportbesluit. Nagenoeg alle gemeenten maken gebruik van het Sportbesluit en hebben lokaal gediscussieerd over de werking van de Wet markt en overheid. Dit laatste heeft uiteindelijk bij twee derde van de gemeenten geleid tot het door de Raad vaststellen van een DAEB-verklaring. Deze zaken bij elkaar zorgen ervoor dat het gemeentelijk sportbeleid, hoewel autonoom, voor een groot deel toch uniform is. Op hoofdlijnen verschilt het sportbeleid tussen de gemeenten niet bijzonder veel. Er bestaan veel constanten als gevolg van de invloed van de bredere omgeving van landelijk beleid, ontwikkelingen in de sport en wet- en regelgeving, waarbij sommige gemeenten, vooral de grotere, aanvullend meer

doen dan anderen. Dit komt overeen met de insteek die VSG (2010) koos met het beleidsmodel voor sport, waarbij naast de basisonderdelen accommodatiebeleid en sportstimulering aanvullende bouwstenen beschikbaar waren voor gemeenten die net wat meer wilden (en konden) doen met sport dan andere gemeenten.

Naast de landelijke ontwikkelingen en het landelijke beleid hebben ook andere afdelingen in het gemeentehuis het sportbeleid gekleurd door hun betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling. Dit is het meest zichtbaar bij de grote betrokkenheid van gezondheidsafdelingen bij de beleidsontwikkeling en de aandacht voor gezondheidsdoelen in het sportbeleid, maar ook voor andere afdelingen gaat dit op. Hierbij mag overigens worden afgevraagd of sport daadwerkelijk in staat is om bij te dragen aan de doelen op deze andere beleidsterreinen.

Beperkte reflexiviteit van beleid

De vraag of sport wel het juiste middel is voor het realiseren van de doelstellingen, komt voort uit het gebrek aan kennis over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sportbeleid. Gemeenten hebben beperkt aandacht voor monitoring en evaluatie. Tussentijdse bijsturing is daarmee meer uitzondering dan regel. Simpelweg omdat het ontbreekt aan nieuwe inzichten en kennis van de voortgang in de realisatie van beleidsdoelstellingen. En dat terwijl beleid monitoring en tussentijdse bijsturing behoeft om optimaal effect te sorteren. Waar het gaat om het sportbeleid, geven gemeenten aan dat het grotendeels onduidelijk is wat het effect is. Dit is mogelijk ook een reden dat maar beperkt nieuw beleid wordt ontwikkeld en de meeste sportnota's zijn verouderd. Er zijn immers geen, of maar beperkt, nieuwe inzichten vanuit monitoring en evaluatie die aanknopingspunten bieden voor beleidsverandering.

Met het oog op de brede doelstellingen die sport beoogt, is het essentieel om de aandacht voor monitoring en evaluatie te vergroten. Om in beeld te blijven bij andere afdelingen, is het van belang dat wordt aangetoond wat met de inzet van sport en bewegen kan worden bereikt. Daarnaast vraagt de toegenomen roep om effectief en doelmatig beleid bij gemeenten (zie Hoekman & Van der Bol, 2014) om een beter inzicht in de werkzame mechanismen en effectieve interventies binnen de sport én daarmee om een toename van de aandacht voor monitoring en evaluatie.

Gelet op het voorgaande is het nog een flinke stap naar lerend beleid, waarbij op basis van monitoring, evaluaties, benchmarks en big data kritisch wordt gekeken naar wat wel en niet werkt en de inzet van middelen wordt verantwoord. Een kritische reflectie op heersende discoursen over de rol van sport, de betekenis van het gevoerde beleid en op de aansluiting van het gevoerde beleid op de beoogde doelen, is geen vanzelfsprekendheid. En dat terwijl deze '*critical reflexivity*' zoals Mansfield (2016) het beschrijft, essentieel is voor het optimaliseren van de uitvoering en betekenis van het sportbeleid. De reflexiviteit, evenals de doeltreffend en doelmatigheid van sportbeleid, vormen hiermee duidelijke aandachtspunten voor de toekomst. Daarmee kan een antwoord worden gezocht op de vraag of het traditionele sportbeleid, met de basis in sportaccommodaties en sportstimulering, nog wel voldoende aansluiting heeft met de huidige doelen van het sportbeleid en of het gevoerde sportbeleid daadwerkelijk een bijdrage heeft weten te leveren aan de doelen op andere beleidsterreinen.

Blik vooruit

Naar de toekomst toe ligt een duidelijk verbeterpunt in het streven om tot lerend beleid te komen en het optimaal gebruikmaken van de kennis en big data die hiertoe beschikbaar zijn of verzameld kunnen worden. Dit zal ook nodig zijn om financiële middelen voor sport veilig te stellen. Andere afdelingen

zullen op een zeker moment inzicht willen hebben in de mate waarin sport erin is geslaagd om bij te dragen aan hun doelstellingen. Zeker als zij vanuit hun budget in het sportbeleid mee gaan financieren. Dit laatste zou een gunstige ontwikkeling zijn, aangezien de gemeentelijke sportbudgetten niet langer een opgaande lijn laten zien (Van den Dool & Hoekman, 2017) en gemeenten aangeven bezuinigingstaakstellingen voor sport te kennen. Het is de vraag hoe de sportbudgetten zich de komende jaren verder ontwikkelen, maar gelet op de druk op de gemeentelijke begroting, is het aannemelijk dat sport in de komende jaren nog wat in moet leveren. Al dient gezegd dat sport in de afgelopen jaren in vergelijking met andere sectoren de dans heeft weten te ontspringen (Hoekman & Straatmeijer, 2013). Wat daarbij nog wel boven de markt hangt en grote gevolgen kan hebben voor de financiering van sport, is de mogelijke afschaffing van het Sportbesluit. Nagenoeg alle gemeenten maken hier (deels) gebruik van en lopen als dit wordt afgeschaft het bijbehorende financiële voordeel mis. In dat geval volstaan de meerjarige reserveringen die gemeenten hebben gedaan voor nieuwbouw of renovatie van sportaccommodaties niet langer. Dit kan tot gevolg hebben dat nieuwbouw, renovatie of groot onderhoud wordt uitgesteld of zelfs van de baan is, met gevolgen voor de kwantiteit en kwaliteit van sportaccommodaties.

Naar de toekomst toe zien wij waarde in het continueren van de Monitor Lokaal Sportbeleid. De huidige versie biedt een mooie basis om toekomstige uitkomsten tegen te spiegelen. In toekomstige metingen van de Monitor Lokaal Sportbeleid dient naast aandacht voor een vergelijking met voorgaande editie(s) ook mogelijkheden te zijn om op nieuwe thema's in te spelen op basis van de beleidsactualiteit. De grote aandacht voor duurzaamheid in het accommodatiebeleid, blijkend uit deze monitor, kan daarbij bijvoorbeeld reden zijn om in een volgende monitor extra vragen toe te voegen over duurzaamheid, om zo een beter beeld te krijgen van de beleidsuitvoering op dit thema. Verder valt te denken aan vragen over de Omgevingswet die in 2019 in werking treedt. De monitor moet zich dus blijven ontwikkelen in lijn met het sportbeleid en keer op keer kritisch tegen het licht worden gehouden.

Tot slot

Alles overziend constateren we dat het sportbeleid veelal in samenwerking met andere beleidsafdelingen en in interactie met het lokale speelveld wordt ontwikkeld. Het sportbeleid is mede daardoor nadrukkelijk breder dan sport alleen. Het gaat om sporten, bewegen en sportieve recreatie en niet alleen om sportaccommodaties, maar ook om sportief en recreatief gebruik van de openbare ruimte. Faciliteren, activeren en inspireren zijn de centrale begrippen van het hedendaagse sportbeleid. Daarbij staat het bevorderen van gezondheid bovenaan, en klinkt de maatschappelijke betekenis van sport en bewegen sterk door in de doelstellingen en centrale beleidsthema's. Bij de beleidsuitvoering gaat het echter vooral om het voorzien in sportaccommodaties en het ondersteunen van sportverenigingen.

In hoeverre het sportbeleid daadwerkelijk de maatschappelijke betekenis heeft die wordt voorgestaan, valt te bezien. Vanwege het gebrek aan monitoring en evaluatie ontbreekt het inzicht hierin, en dat is een gemiste kans. Wanneer meer aantoonbaar kan worden gemaakt dat sportbeleid doeltreffend en doelmatig is, dan biedt dit meer (financiële) mogelijkheden om de inzet van sport te verbreden. Denk bijvoorbeeld aan een grotere rol van sport bij de taakstellingen in het sociaal domein. Wat dat betreft is er nog werk aan de winkel en kan meer worden ingezet op reflexiviteit en lerend beleid. Toekomstige peilingen van de Monitor Lokaal Sportbeleid moeten uitwijzen hoe het sport- en beweegbeleid zich verder ontwikkelt en of zich veranderingen voordoen in onderdelen van de beleidscyclus of de inhoud van het beleid.

Literatuur

- Bakker, S. & Hoekman, R. (2013). *Factsheet exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Breedveld, K. & Poel, H. van der (2015). Sportbeleid. In A. Tiessen-Raaphorst (Red.), *Rapportage sport 2014* (pp. 48-66). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Breedveld, K., Poel, H. van der, Jong, M. de & Collard, D.C.M. (2011). *Beleidsdoorlichting sport. Hoofdrapport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Breedveld, K., Elling, A., Hoekman, R. & Schaars, D. (2016). *Maatschappelijke betekenissen van sport. Wetenschappelijke onderbouwing en weerslag in lokaal beleid*. Utrecht/Ede: Mulier Instituut/Kenniscentrum Sport.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.
- Hoekman, R. (2010). *Recessiepeiling gemeenten 2010. Doorwerking economische recessie op gemeentelijk sportbudget*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hoekman, R. (2013). *Recessiepeiling gemeenten 2013. Doorwerking economische recessie op gemeentelijk sportbudget*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hoekman, R., Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Van den Dool, R. (2015). Sport, Ruimte en Tijd. In: A. Tiessen-Raaphorst (red.), *Rapportage Sport 2014*. SCP: Den Haag, p. 166-184.
- Hoekman, R. (2016). *Donkere wolken*. In: SportAccom, 3:57
- Hoekman, R. & Bol, P. van der (2014). *Sport in collegeprogramma's 2014: van armoedebeleid tot zelfredzaamheid*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hoekman, R. & Breedveld, K. (2013). The Netherlands. In K. Hallmann & Petry, K., *Comparative sport development* (pp. 119-134). New York: Springer Science+Business Media.
- Hoekman, R. & Dool, R. van den (2015). *Gemeentelijke uitgaven aan sport: een overzicht van de ontwikkelingen 2010-2015*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hoekman, R. & Gijsbers, M. (2010). *Sport in collegeprogramma's. Belangrijke bijzaak. Analyse van sport in collegeprogramma's gemeenten 2010-2014*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Straatmeijer, J., mmv W. De Boer (2013). *Sport en recessie 2013: doorwerking economische recessie op sportbeleid, sportorganisaties en sportdeelname*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Van der Poel, H. (2016). Beleid, beheer en financiering. In: Van der Poel, H., Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Hoekman, R. (red.). *Sportaccommodaties in Nederland. Kaarten en kengetallen* (pp.236-259). Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

Hoyng, J., Halewijn, G., Kemper, F. & Hoekman, R. (2008). *Lokaal sportbeleid de maat genomen*. Bennekom: Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB).

Kalmthout, J. van & Romijn, D. (2013). *Verenigingsmonitor Arnhem 2013. Vitaliteitsindex*. Utrecht: Mulier Instituut.

Kenniscentrum Sport (2017). *Beleidswijzer Sport & Bewegen*. Ede: Kenniscentrum Sport.

Leisink, P., Boselie, P. Bottenburg, M. van & Hosking, D.M. (2013). *Managing social issues. A public values perspective*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Lindert, C. van, Dool, R. van den, Pulles, I., Leijenhof, M. & Poel, H. van der (2014). *Voorstudie effectmeting buurtsportcoaches 2014*. Utrecht: Mulier Instituut.

Lindert, C. van, Pulles, I. & Poel, H. van der (2016). *Voortgangsrapportage monitor Sport en Bewegen in de Buurt 2016*. Utrecht: Mulier Instituut.

Lodders-Elfferich, P.C. (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lucassen, J.M.H. & Kalmthout, J. van (Red.) (2015). *Vitale clubs voor sport en samenleving. Kennisbron voor de stimulering van vitale en open sportverenigingen*. Utrecht/Deventer: Mulier Instituut/Sport en Kennis.

Manfield, L. (2016). Resourcefulness, reciprocity and reflexivity: the three Rs of partnership in sport for public health research. *International Journal of Sport Policy and Politics*,
Doi:10.1080/19406940.2016.1220409

Macintyre, S. (2007). Deprivation amplification revisited; or, is it always true that poorer places have poorer access to resources for healthy diets and physical activity? *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 4(32). Doi:10.1186/1479-5868-4-32

NISB (2007). *Beleidswijzer Sport en Bewegen*. Bennekom: NISB.

NISB (2009a). *Monitoring- en Evaluatiewijzer Sport- en Bewegebeleid*. Bennekom: NISB.

NISB (2009b). *Subsidie- en Tarievenwijzer Sport- en Bewegbeleid*. Bennekom: NISB.

NISB & Cultuurnetwerk. (2010). *Alle kinderen doen mee! Inspirerende manieren om sport en cultuur in te passen in gemeentelijk armoedebeleid*. Nederlands Instituut voor Sport & Bewegen/Cultuurnetwerk.

NOC*NSF (2016). *Open club: de filosofie*. Geraadpleegd op 17 februari 2017, van <https://sport.nl/voorclubs/open-club/open-club-de-filosofie>

Poel, H. van der, Wezenberg-Hoenderkamp, K., Hoekman, R. (Red.) (2016). *Sportaccommodaties in Nederland. Kaarten en kengetallen*. Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Gedownload op 24 januari 2017, van http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2015). *Verduurzamen van sportaccommodaties, overzicht van initiatieven*. Gedownload op 19 januari 2017, van <http://www.rvo.nl/sites/default/files/2015/08/Duurzame%20sportaccommodaties.pdf>

Rijksoverheid (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd op 25 januari 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

Roest, J.W. van der, Pulles, I., Lindert, C. van, Poel, H. van der, Cevaai, A. & Ginneken, Z.J.M.S. van (2016). *Buurt sportcoach. Enquête gemeenteambtenaren sport. Factsheet 2016/10*. Utrecht: Mulier Instituut.

Romijn, D., Poel, H. van der & Smits, F. (2013). *Ondersteuning van verenigingssport in Zoetermeer. Een analyse van het gevoerde verenigingsondersteuningsbeleid in de sport*. Utrecht: Mulier Instituut.

Tiessen-Raaphorst, A. (red.) (2015). *Rapportage Sport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Steenbakkers, M., Jansen, M., Maarse, H. & Vries, N.K. de (2012). Lokaal integraal gezondheidsbeleid. Effecten van beleidsondersteuning op de ontwikkeling van gemeentelijke intersectorale samenwerking. *TSG*, jaargang 90, 2012, nummer 3.

Steenbergen, J. & Steneman, H. (2007, juni). Lokaal sportbeleid en interactieve beleidsontwikkeling (1). *Lichamelijke opvoeding*, jaargang 95(7), pp 38-41.

Steketee, M., T. Nederland, J. Mak, R. van der Gaag, M. Van Bommel, L. Roebroek, S. Van der Eerden, J. Van Toorn, E. Smits van Waesberghe, R. Oet & C. Oosterwijk. (2013). *Kinderen in Armoede in Nederland*. Den Haag/ Utrecht: Kinderombudsman/ Verwey-Jonker instituut.

Van den Heuvel, M. & Van Sterkenburg, J. (2008). *De ondernemende overheid in de sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Van den Dool, R. & Hoekman, R. (2017). Sportuitgaven van gemeenten: een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2016). Utrecht: Mulier Instituut.

Van Poppel, M., Scheerder, J. & Vandermeersch, H. (2016). *Sportdiensten in beeld. Resultaten van het Vlaamse Sportdienst Panel 2.0 (VSDP2.0)*. (BMS-24). Leuven: KU Leuven.

VSG (2010). *Visiedocument Nederland Sportland. Visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland*. Oosterbeek: Vereniging Sport en Gemeenten (VSG).

Werff, H. van der & Hoekman, R. (2011). *Integraal, interactief en smart. Een inventarisatie van lokaal sport- en bewegbeleid*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Westerhof, W., Vlasveld, A., Ridder, E. de (2016). *Inventarisatie sport en bewegen op en rondom COA opvanglocaties*. Ede: Kenniscentrum Sport.



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