



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit der letteren

provincie
 Drenthe

*Het speelveld van de Provincie. Een leergeschiedenis
 over het sportbeleid van de Provincie Drenthe*



Stijn van Iersel

Studentnummer: S3257164

LGX 4 – MA-scriptie Geschiedenis Vandaag (studierichting Beleid & Bestuur)

Supervisie:

Rijksuniversiteit Groningen: Dr. R.G.P. Peters, universitair hoofddocent
 Geschiedenis

Provincie Drenthe: Dennis Schomaker, projectleider en adviseur Sport

Versie september 2018

Aantal woorden: 18.695

Inhoudsopgave

<u>Inleiding</u>	3
Introductie en probleemveld	3
Theoretisch kader	4
Doelstelling	8
Vraagstelling	9
Methode en operationalisering	10
<u>Hoofdstuk I: De historische context van het sportbeleid in Nederland en de positie van provinciale overheden</u>	14
<u>Hoofdstuk II: ‘Waarom hangt het er bij de Provincie bij? Terecht! De Provincie heeft niks met sport’</u>	23
<u>Hoofdstuk III: De gemeente, hét uitvoeringsorgaan voor sportbeleid</u>	35
<u>Hoofdstuk IV: Een sportraad te midden van overheden</u>	44
<u>Conclusie</u>	54
<u>Lijst van geraadpleegd materiaal</u>	58

(Omslagfoto: Asser Stadsloop 2016, © Ineke Heijting, via <http://www.ineke-heijting.nl/h/wandelen-hardlopen/hardloop-wedstrijden/asser-stads-run-2016/#jp-carousel-11525>)

Introductie en probleemveld

Het noorden van Drenthe werd in 2017 uitgeroepen tot de gelukkigste regio van Nederland. Veel Drenten blijken volgens het Brede Welvaartsindicator-onderzoek gezond en tevreden over hun leefomgeving en over de balans tussen werk en vrije tijd.¹ Over het algemeen wordt beweerd dat sportdeelname gelukkig maakt. Het ‘mens sana in corpore sano’-principe schept volgens die redenering de verwachting dat het er ook qua sporten en bewegen niet slecht voor staat in Drenthe. De kansen en gelegenheden om te sporten en te bewegen ontstaan niet uit zichzelf. Net als bij vele andere zaken in ons dagelijks leven spelen overheden hierin een belangrijke rol. Sport kent namelijk meerdere toegevoegde waarden voor de samenleving, naast dat mensen er gezond van worden en van blijven. Sport draagt bij aan de gemeenschapsvorming: sportcomplexen zijn één van de weinige plekken waar Nederlanders van verschillende leeftijden, afkomsten en welvaartsniveaus elkaar nog regelmatig treffen.² Daarnaast blijkt sport sinds jaar en dag een handig instrument voor overheden om de burger vermaak te schenken.³

Omdat zowel burgers als overheden ten zeerste gebaad zijn bij goed georganiseerde sport, maken overheden beleid op dat thema. De hierboven geschetste Drentse situatie zou de indruk kunnen wekken dat er in Drenthe een gedegen sportbeleid ten grondslag ligt aan gezondheid en tevredenheid van de Drentse bevolking. Het gegeven dat men in Drenthe een samenwerkingsverband omtrent regionaal sportbeleid heeft (‘Drenthe Beweegt’), waarbij de Provincie Drenthe, alle gemeenten, sportorganisaties en ander instellingen betrokken zijn, versterkt die gedachte. In het najaar van 2017 kwam ik in contact met de Provincie Drenthe. Tijdens een gesprek met de adviseur Sport van de provinciale overheid werd echter duidelijk dat de Provincie Drenthe kampt met een probleem dat haaks staat op het rooskleurige beeld dat hierboven wordt omschreven. De Provincie Drenthe heeft voor haarzelf namelijk geen duidelijk antwoord op de volgende vraag: ‘welke rol moeten wij (de Provincie Drenthe) als organisatie pakken in het sportbeleid in Drenthe?’ Het staat binnen de provinciale overheid van Drenthe niet volledig als een paal boven water wat men zelf met sport aan moet. In de ambtelijke organisatie valt sport officieel onder de afdeling Cultuur, Maatschappij en Vrijtijdseconomie en is er geen aparte sportafdeling. Dit roept bij de Provincie onder meer vragen op over de wisselwerking tussen de Provincie en gemeenten, waar vaak wel een aparte

¹ NOS, ‘Noord-Drenthe gezonder, veiliger en gelukkiger dan Randstad’ (versie 27 oktober 2017) (geraadpleegd op 16 januari 2018 via <https://nos.nl/artikel/2199954-noord-drenthe-gezonder-veiliger-en-gelukkiger-dan-randstad.html>).

² Paul de Knop en Jeroen Hoyng, *De functies en betekenissen van sport* (Tilburg 1998), 159-160.

³ De Knop en Hoyng, *De functies en betekenissen van sport*, 183, 185-186.

sportafdeling bestaat (zij het gecombineerd met andere thema's als welzijn). Omdat er binnen de Provincie onduidelijkheid bestaat over haar rol in het sportbeleid heeft zij tevens niet duidelijk voor ogen hoe zij sportorganisatie en samenwerkingspartner SportDrenthe, andere Drentse sportorganisaties en de Drentse sportwereld het best kan ondersteunen.

Theoretisch kader

In dit onderzoek wordt de Provincie Drenthe benaderd als een 'lerende organisatie', volgens de bekende theorie van Peter M. Senge (verbonden aan M.I.T. Boston). De Provincie Drenthe ziet zichzelf namelijk ook als een lerende organisatie. Dat blijkt onder meer uit interne documentatie waarin de vraag 'hoe werken we binnen de provincie?' wordt beantwoord. Daarin wordt gesteld dat de organisatie 'integraal wil denken en werken, door middel van dialoog wil samenwerken en zich wil profileren als een glazen huis dat continu voor verandering en verbetering vatbaar is. Op grond daarvan ziet de Provincie Drenthe zichzelf als lerende organisatie.'⁴

In zijn *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* betoogt Senge dat er volgens hem vijf bouwstenen van een lerende organisatie zijn: mentale modellen, teamleren, gemeenschappelijke visie, persoonlijk meesterschap en systeemdenken. De laatstgenoemde discipline vormt daarin de overkoepelende component ten opzichte van de andere vier. De discipline van het systeemdenken herbergt het belang van het zien van een organisatie of een proces als één compleet geheel en niet als kleine, makkelijk beheersbare onderdelen. Met de metafoer 'dividing an elephant in half does not produce two small elephants' probeert Senge dit te verhelderen.⁵ Deze gedachte helpt om patronen in organisaties en processen op te sporen. Systeemdenken leidt er onder meer toe dat stakeholders beslissingen nemen die niet alleen goed zijn voor hun eigen groep of individu (klein, makkelijk beheersbaar deel), maar voor de volledige organisatie of het gehele proces.⁶ Om de Provincie Drenthe kennis te verschaffen die kan helpen om hun problemen op te lossen beschouwt dit onderzoek de Provincie als onderdeel van een groter systeem. Dat systeem omvat in dit geval het sportbeleid in Drenthe, waarin ook de gemeenten en de sportorganisatie SportDrenthe een belangrijke rol spelen. Zowel het individuele als het coöperatieve functioneren van de Provincie Drenthe binnen dit systeem heeft gevolgen voor het systeem zelf en alle stakeholders die van dit systeem deel uitmaken.

⁴ Provincie Drenthe, 'Hoe werken we binnen de provincie?' (interne uitgave Provincie Drenthe).

⁵ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Rev. and updated (Londen 2006) 66.

⁶ Senge, *The Fifth Discipline*, 6-7.

Mentale modellen zijn volgens Senge ‘diepgewortelde aannames, generalisaties en beelden die beïnvloeden hoe wij de wereld zien, en hoe we daarin handelen.’⁷ De besluiten en handelingen van mensen zijn zeer afhankelijk van deze mentale modellen. Mensen handelen niet altijd naar wat ze zeggen, maar wel naar hun mentale modellen.⁸ De mentale modellen vormen de basis voor het verschil in menselijke waarnemingen. Zij zorgen ervoor dat verschillende mensen dezelfde situatie of dezelfde feiten verschillend kunnen interpreteren. Mentale modellen zijn volgens Senge onderliggend en onderbewust, waardoor men de mentale modellen van zichzelf niet kan waarnemen of kan toetsen.⁹ Voor de betrokken personen en partijen bij het sportbeleid in Drenthe zijn mentale modellen van groot belang. De mentale modellen zijn namelijk zeer bepalend voor het handelen, interpreteren en het scheppen van verwachtingen van de betrokken stakeholders in de samenwerking omtrent het sportbeleid. Om de Provincie van de meest bruikbare kennis te voorzien zullen in dit onderzoek voornamelijk de mentale modellen centraal staan. In het probleemveld kwam aan bod dat de Provincie Drenthe kampt met het probleem dat zij niet weet welke rol zij moet vervullen in het sportbeleid binnen Drenthe. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat mentale modellen ten grondslag liggen aan rolbepaling. Peter Senge schrijft namelijk: ‘Why are mental models so powerful in affecting what we do? In part, because they affect what we see. Two people with different mental models can observe the same event and describe it differently, because they’ve looked at different details and made different interpretations.’¹⁰ Met andere woorden: mentale modellen bepalen wat iemand ziet en hoe iemand daar naar handelt: zaken die nauw samenhangen met bouwstenen waarop iemand baseert welke rol hij of zij inneemt.

Zowel de discipline van de mentale modellen als die van het systeemdenken worden in dit onderzoek meegenomen, omdat zij volgens Senge onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. ‘The two disciplines go naturally together because one focuses on exposing the hidden assumptions and the other focuses on how to restructure assumptions to reveal causes of significant problems.’¹¹ Senge voegt daar aan toe dat diepgewortelde mentale modellen het systeemdenken dwarsbomen zolang ze onderbewust blijven voortleven en niet aan reflectie worden onderworpen of inzichtelijk worden gemaakt.¹² Vertaald naar dit onderzoek houdt dat in dat de Provincie Drenthe niet zal weten welke rol zij moet spelen in het systeem (het

⁷ Ibidem, 12.

⁸ Ibidem, 164.

⁹ Ibidem, 163-164.

¹⁰ Ibidem, 164.

¹¹ Ibidem, 188.

¹² Ibidem, 189.

sportbeleid in Drenthe) zolang haar mentale modellen of onderliggende aannames ook nog steeds onderliggend blijven. Dit onderzoek hoopt daar verandering in te brengen.

Eerder werd vermeld dat mentale modellen vanwege hun onderliggende karakter niet door mensen zelf kunnen worden blootgelegd. Daarom is er hulp van buitenaf nodig: een waarnemer van de tweede orde. Waarom zijn historici de aangewezen specialisten om die mentale modellen in kaart te brengen en van analyse te voorzien? Het is voor de betrokken stakeholders lastig, zo niet onmogelijk, om het onderscheid tussen henzelf en hun omgeving waar te nemen, alsmede de mentale modellen die zich van eenieders denken en handelen met betrekking tot het sportbeleid in Drenthe meester maken. Juist in deze leemte duikt de historicus op. De functie van tweede-orde waarnemer is de historicus op het lijf geschreven, omdat het waarnemen in de tweede orde een van de constante hoofdtaken van een historicus is. Een zekere distantie, het verschil tussen waarnemen in de eerste en in de tweede orde, stelt historici in staat om te oordelen over wat de eerste-orde waarnemers wél en níet zien.¹³ Dingen die de eerste-orde waarnemers niet zien worden ook wel ‘blinde vlekken’ genoemd. En juist in die blinde vlekken schuilt de potentie om een lerende organisatie te laten leren van haar eigen verleden en haar eigen mentale modellen. Wanneer betrokkenen tot een proces of organisatie geconfronteerd worden met de blinde vlekken in hun mentale modellen betekent dat dat deze niet langer onderliggend of onderbewust zijn. Dit opent de poorten naar nieuwe denk- en handelwijzen, die beter afgestemd kunnen worden op eigen belangen en die van de andere stakeholders binnen het proces: systeemdenken over het sportbeleid in Drenthe.

De functie van de historicus en zijn analyses kent in dit opzicht nog een component. Een historicus analyseert vanuit de tweede-orde altijd zaken die zich al afgespeeld hebben en die dus tot het verleden behoren. Al terugkijkend kan daarbij door de tijd heen worden gereflecteerd op datgene wat bestudeerd wordt, waardoor ook de ontwikkelingen die de onderzoeksobjecten in kwestie door de tijd heen hebben doorgemaakt geanalyseerd kunnen worden. In dit onderzoek wordt deze competentie ingezet door te kijken naar belangrijke ontwikkelingen in de mentale modellen over de relatie tussen de Provincie Drenthe en sport in de afgelopen twee decennia.

Hoe worden die mentale modellen blootgelegd? De Amerikaanse theoreticus Chris Argyris introduceerde in een van zijn werken een soort ontcijfermethode voor mentale modellen: ‘the ladder of inference.’ Met deze ladder probeerde Argyris in kaart te brengen

¹³ Jaap den Hollander, ‘Historisch bewustzijn: eigentijdse geschiedenis en het probleem van de historische waarneming’, Tijdschrift voor Geschiedenis, 2 (2002), 202.

hoe het vormingsproces van mentale modellen stapsgewijs verloopt.¹⁴ Peter Senge heeft deze ladder van gevolgtrekkingen twee decennia later geadopteerd in *The Fifth Discipline* om een van zijn vijf disciplines (mentale modellen) te verhelderen. De ladder kent zeven treden welke van beneden naar boven gevolgd dienen te worden om inzicht te krijgen hoe iemand vanuit waarnemingen tot conclusies en bijbehorende handelingen komt:

- (7) Vanuit die overtuigingen komen mensen tot hun daadwerkelijke handelingen en uitspraken
- (6) De conclusies van trede (5) fungeren als fundament voor overtuigingen
- (5) Daaruit worden conclusies getrokken
- (4) Op basis van trede (3): vorming van aannames
- (3) Persoonlijke betekenisgeving aan en interpretatie van de geselecteerde feiten
- (2) Eerste waarneming: selectie van de betreffende feiten
- (1) Waarneembare gebeurtenissen in de vorm van realiteit en feiten¹⁵

In *The Fifth Discipline Fieldbook* gebruikt Peter Senge het volgende voorbeeld van Rick Ross om te illustreren hoe mentale modellen zich vormen via de treden van de ladder of inference en hoe zij het menselijk denken en handelen beïnvloeden. De cijfers tussen haakjes zijn door mijzelf toegevoegd en representeren de te volgen treden op de ladder of inference:

*'I am standing before the executive team, making a presentation. (1) They all seem engaged and alert, except for Larry, at the end of the table, who seems bored out of his mind. He turns his dark, morose eyes away from me and puts his hand to his mouth. He doesn't ask any questions until I'm almost done, when he breaks in: "I think we should ask for a full report." (2) In this culture, that typically means, "Let's move on." (3) Everyone starts to shuffle their papers and put their notes away. Larry obviously thinks that I'm incompetent -- which is a shame, because these ideas are exactly what his department needs. Now that I think of it, he's never liked my ideas. (4) Clearly, Larry is a power-hungry jerk. (5) By the time I've returned to my seat, I've made a decision (6): I'm not going to include anything in my report that Larry can use. (7) He wouldn't read it, or, worse still, he'd just use it against me. It's too bad I have an enemy who's so prominent in the company.'*¹⁶

¹⁴ Chris Argyris, *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning* (Boston 1990) 88-89.

¹⁵ Argyris, *Overcoming Organizational Defenses*, 88-89.

¹⁶ Rick Ross, 'The Ladder of Inference' (1-2), in: Peter M. Senge e.a., *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and tools for building a learning organization* (New York 1994).

Het voorbeeld laat zien hoe op kleine schaal en in korte tijd de ladder of inference beklommen wordt, leidend tot beslissingen op basis van aannames. Tussen de zesde en de tweede trede bestaat volgens Argyris, Senge en Ross tevens een 'reflexive loop', die ervoor zorgt dat persoonlijke overtuigingen (6) in de toekomst het selecteren van de feiten (2) bepalen.¹⁷ De waarnemingen van de werkelijkheid worden daardoor selectief gedaan, op een manier die enkel past binnen eenieders mentale model en vooraf gestelde aannames. Als gevolg van deze selectieve waarnemingen zijn er ook zaken die buiten de selectie der waarnemingen vallen. Hoe vaker deze blinde vlekken middels selectieve waarneming niet waargenomen worden, hoe krachtiger het mentale model wordt die deze zaken over het hoofd ziet. Het handelen naar die mentale modellen levert voor de persoon of organisatie in kwestie gevolgen op die in zijn of haar ogen onbedoeld of onjuist zijn, omdat de blinde vlekken die gevolgen aanvankelijk verbergen. In dit onderzoek zal gekeken worden naar hoe mentale modellen rondom het sportbeleid in Drenthe zich gevormd hebben in de afgelopen twee decennia. Daarbij zal onderzocht worden hoe stakeholders (de Provincie Drenthe in het bijzonder) op basis van aannames selectieve waarnemingen hebben gedaan en hoe daaruit blinde vlekken zijn ontstaan. Zodoende wordt gepoogd om onbedoelde gevolgen voor de Provincie Drenthe te verklaren uit de perceptie van de rol die de Provincie op zich heeft genomen. Een onderzoek naar de onderliggende mentale modellen en de blinde vlekken kan een bijdrage leveren aan het inzicht in het ontstaan van onbedoelde gevolgen en daarmee aan de oplossing van het probleem.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om de Provincie Drenthe inzichten en kennis te leveren over hoe de onduidelijkheid over haar rol met betrekking tot sportbeleid is ontstaan en verholpen kan worden. Het probleem zelf kan door mij niet voor de organisatie worden opgelost. Wel kan de geleverde kennis door de Provincie gebruikt worden om zelf hun probleem op te lossen. Om de Provincie daarbij te helpen is het doel binnen dit onderzoek om de mentale modellen in kaart te brengen die in de afgelopen twee decennia leidend zijn geweest voor de rol die de Provincie Drenthe op zich nam in het sportbeleid.

¹⁷ Ross, 'The Ladder of Inference', 1-2.

Vraagstelling

Om aan de doelstelling te voldoen levert dit onderzoek antwoorden op de volgende onderzoeksvraag: **welke mentale modellen zijn in de afgelopen twee decennia bepalend geweest voor de rol die de Provincie Drenthe op zich neemt in het sportbeleid?**

Antwoorden op de hoofdvraag komen tot stand met behulp van antwoorden op de volgende deelvragen:

- **Welke mentale modellen heersen er bij de Provincie over sport?**
 - In de huidige situatie wordt het sportbeleid binnen de Provincie Drenthe gezien als ‘iets waar niet echt eigen beleid voor is en wat er een beetje bij hangt.’ Is dat al sinds 2000 of eerder het geval? Of heeft er in de te onderzoeken tijdsspanne een veranderingen in mentale modellen plaatsgevonden? En zo ja, hoe kan dat?
- **Op welke mentale modellen rusten de rollen die de Provincie en de gemeenten innemen bij hun onderlinge samenwerking omtrent sport?**
 - Delen de gemeenten, als samenwerkingspartners van de provinciale overheid, de mening dat ‘het sportbeleid van de provincie er maar een beetje bij hangt?’ of ervaren zij iets anders? Welke mentale modellen heersen er in de samenwerking tussen Provincie en gemeenten? Wat verwachten gemeenten van de Provincie Drenthe inzake het sportbeleid en op welke mentale modellen rusten die verwachtingen?
- **Welke mentale modellen bepalen de samenwerking tussen de Provincie en SportDrenthe?**
 - Op het onderzochte speelveld fungeren voornamelijk overheden. Het feit dat daar een niet-overheidspartij als belangrijke stakeholder bij betrokken is vormt een zeer relevante reden om de sportorganisatie in dit onderzoek op te nemen. SportDrenthe was jarenlang een preferente instelling van de Provincie Drenthe. Sinds 2008 is daar geen sprake meer van. Welke gevolgen heeft het verschil tussen overheid en niet-overheid voor de mentale modellen en de onderlinge samenwerking? En welke gevolgen heeft de ontkoppeling van SportDrenthe als preferente instelling gehad voor de ontwikkeling van de mentale modellen van beide partijen?

Methode en operationalisering

Dit onderzoek wordt uitgewerkt volgens de methode van de leergeschiedenis. Binnen die methode wordt gewerkt met zowel geschreven als gesproken bronnen. De geschreven bronnen zijn in dit onderzoek gebruikt om een scherp beeld te krijgen van de context waarbinnen de Provincie Drenthe zich bezighoudt met het sportbeleid in haar provincie. Historiografie over het sportbeleid in Nederland, landelijke sportbeleidsplannen, visiedocumenten over sport van de Provincie Drenthe, sportbeleidsplannen van Drentse gemeenten en bronnen van de Drentse sportorganisatie SportDrenthe behoren tot het schriftelijke bronmateriaal dat voor dit onderzoek is bestudeerd. Omdat dit onderzoek in samenwerking met de Provincie Drenthe heeft plaatsgevonden, had ik de mogelijkheid om van de Provincie meer interne documenten in te zien dan van de andere stakeholders. Alle sportbeleidsnota's van de Provincie Drenthe uit de periode 2000 tot heden zijn bestudeerd. De nota's richtten zich allemaal op periodes van twee jaar of langer. Als niet-overheidspartij brengt SportDrenthe an sich geen beleidsplannen uit. Daarbij moet wel gezegd worden dat de namen van zowel SportDrenthe als de Provincie Drenthe sinds 2012 onder de beleidsplannen van de Provincie staan in het kader van hun samenwerkingsprogramma Drenthe Beweegt. Voor de overige bronnen met betrekking tot SportDrenthe was ik afhankelijk van datgene wat zij op hun website, elders op het internet en in hun jubileumboek van het 40-jarig bestaan hebben gepubliceerd. Voor wat betreft de bronnen van gemeenten gold hetzelfde, uitgezonderd een jubileumboek.

Naast dat het schriftelijke bronmateriaal enerzijds als historische context van dit onderzoek fungeert, vormt het anderzijds de opmaat naar de gesproken bronnen. De geschreven bronnen dienen namelijk als achtergrondkennis voor de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden. Interviews zijn een vast onderdeel van de leergeschiedenis. In deze interviews spreken betrokkenen bij het sportbeleid in Drenthe in hun eigen woorden over hun eigen ervaringen met het sportbeleid in Drenthe. Daaruit ontstaat het verhaal over het sportbeleid in Drenthe zoals het verteld wordt door de hoofdpersonen zelf. Zodoende is een leergeschiedenis een manier om historische kennis in het heden te presenteren. Maar nog veel belangrijker: hieruit kan de leerhistoricus opmaken welke onderscheiden zij maken, welke zaken zij zien (op basis van mentale modellen) en welke zij juist niet zien (blinde vlekken). Door verschillen, botsingen en blinde vlekken in de onderscheiden van verschillende stakeholders aan te wijzen, kunnen de stakeholders daar van leren. Op basis van die leerpunten kunnen de stakeholders hun onderlinge samenwerking in het sportbeleid van Drenthe heroverwegen.

Geïnterviewde stakeholders

Van tevoren is van alle geïnterviewde stakeholders vastgesteld dat zij, vanuit welke functie dan ook, intensief contact hebben (gehad) met de Provincie Drenthe omtrent het thema sport. Daarnaast was een belangrijk vereiste dat de geïnterviewden bij de Provincie, gemeenten of SportDrenthe onder contract stonden of staan in een functie die direct met sport en het sportbeleid in Drenthe te maken heeft (gehad). Mijns inziens was dat een onmisbare factor voor de representativiteit van de geïnterviewde persoon voor de organisatie in kwestie. Met uitzondering van twee personen was iedereen op het moment van interviewen nog werkzaam in een sportfunctie bij een van de bovengenoemde organisaties. De twee uitzonderingen waren dit in het verleden, tussen 2000 en 2016, uiteraard ook.

De geïnterviewde werknemers van de Provincie Drenthe zijn of waren beleidsadviseurs sport. Ditzelfde geldt voor de geïnterviewde werknemers van gemeenten. Zij waren of zijn werkzaam bij een drietal geselecteerde casusgemeenten: Assen, Emmen en Hoogeveen-De Wolden. Voor de volledigheid van dit onderzoek was het waarschijnlijk het best geweest om alle twaalf gemeenten van Drenthe erin te betrekken. Omwille van de tijd en ruimte die er voor handen was, diende er reeds in een vroeg stadium een selectie gemaakt te worden van een aantal casusgemeenten. De keuze is daarbij gevallen op de gemeenten Assen, Emmen en De Wolden-Hoogeveen. Assen en Emmen zijn de twee grootste gemeenten die tevens de twee grootste, gelijknamige steden in Drenthe huisvesten. Mijn verwachting was dat in die gemeenten de hoogste concentratie sportactiviteit en sportbeleid van Drenthe aangetroffen zou worden. Deze verwachting is gebaseerd op de hypothese van het Mulier Instituut dat grotere gemeenten (ca. 75.000 inwoners of meer) een (relatief) groter sportaanbod en een grotere rol in sportbeleid hebben dan kleinere gemeenten.¹⁸ In samenspraak met de Provincie Drenthe zijn ook de laatstgenoemde gemeenten, Hoogeveen en De Wolden, aan dat rijtje toegevoegd. Deze gemeenten onderhouden een samenwerkingsverband dat dusdanig nauw is dat zij samen als één partij in dit onderzoek zijn opgenomen. Dat samenwerkingsverband op zich én de selectie van De Wolden als een van de kleinste gemeenten van Drenthe, ten opzichte van de andere grotere, maakt de keuze voor De Wolden-Hoogeveen relevant.

Tot de geïnterviewden van SportDrenthe behoren mensen die bij de organisatie een functie als projectleider bekleeden. Daarnaast is ook de directeur, die al sinds 1982 werkzaam is bij de organisatie, geïnterviewd. Deze groep mensen van SportDrenthe is naar eigen zeggen

¹⁸ Remco Hoekman en Karin van der Maat, 'Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren' (Mulier Instituut in samenwerking met VSG, Utrecht 2017) 16.

het dichtst betrokken bij het sportbeleid in Drenthe en het samenwerkingsprogramma DrentheBeweegt.

Hierbij dient vermeld te worden dat de citaten van de geïnterviewden geanonimiseerd zijn in dit onderzoek. Volgens de methode van de leergeschiedenis is datgene wat ervaren is belangrijker dan door wie dat zo ervaren is. De in kaart gebrachte blinde vlekken en andere leerpunten kunnen door de stakeholders samen geëvalueerd worden. Als het goed is kan iedere stakeholder zijn of haar eigen citaten herkennen, zodat de anonimiteit van de citaten daarmee automatisch verdwijnt wanneer de stakeholders hun samenwerking evalueren. Vanuit het gezamenlijke verleden kan men leren en plannen maken voor een gezamenlijke toekomst. De citaten van de geïnterviewden zijn zo veel mogelijk intact gelaten. Kleine aanpassingen zijn enkel gemaakt wanneer deze een verbetering voor de leesbaarheid tot gevolg hadden.

Leeswijzer

Voor een groot deel kan een leergeschiedenis hetzelfde gelezen worden als een essay, een onderzoeksrapport of een dergelijke tekst. Enkele aspecten dienen echter in acht genomen te worden. Zo zult u regelmatig stuiten op stukken tekst die zijn opgedeeld in twee kolommen. In de rechterkolom staan citaten. Deze zijn afkomstig uit de hierboven geïntroduceerde interviews. De citaten zijn typerend voor het proces dat is onderzocht en de onderliggende aannames en blinde vlekken die daaraan gelieerd zijn. Hierop wordt in de linkerkolom gereflecteerd aan de hand van zogeheten leervragen. Verscholen onder het verhaal liggen namelijk bepaalde vraagstukken. Wanneer deze vraagstukken helder in kaart worden gebracht kan dit de betrokken personen aan het denken zetten om iets in de toekomst beter of anders te doen: de betekenis van ‘leren.’ Zodoende kunnen de leervragen de steunpilaren vormen voor de collectieve evaluatie die de stakeholders naar aanleiding van deze leergeschiedenis kunnen houden. Let er daarom op dat de kolommen eigenlijk van rechts naar links gelezen dienen te worden (leervraag ← citaten) in plaats van andersom (het betreft namelijk geen ‘vraag → antwoord-constructie’).

In het eerste hoofdstuk van deze leergeschiedenis wordt nog wel van die structuur afgeweken. Daarin wordt de historische context geschetst van het sportbeleid in Nederland en rol van provincies daarin. Omdat in dit hoofdstuk een behoorlijk aantal wetten, beleidsplannen en –ontwikkelingen wordt besproken, kan het hoofdstuk wat langdradig aandoen. Deze uiteenzetting is echter wel noodzakelijk. In de rest van de leergeschiedenis wordt namelijk voortdurend verwezen naar termen en begrippen die in dit hoofdstuk worden

uitgelegd. Voor de leek op het gebied van sportbeleid is dit essentiële informatie. De kenner van sportbeleid in Nederland kan dit hoofdstuk wellicht voor een groot deel overslaan. Wel is het voor gevorderden op het gebied van sportbeleid aan te raden om delen van dit hoofdstuk te lezen. In de reflectie op de literatuur wordt namelijk kort aandacht besteed aan hoe mentale modellen ook aan de basis kunnen liggen van geschreven stukken, zoals sportbeleidsplannen. Voor wat betreft het deel van de historische context kan de goed geïnformeerde lezer het eerste hoofdstuk gebruiken als een appendix waarin sommige begrippen nog eens opgezocht kunnen worden.

Het leergeschiedenisdeel van dit onderzoek kan gevonden worden in de hoofdstukken II tot en met IV. Die hoofdstukken staan hoofdzakelijk in het teken van beantwoording van de deelvragen, toewerkend naar een beantwoording van de hoofdvraag in de conclusie aan het eind van dit rapport. In hoofdstuk II staan de schijnwerpers op Provincie Drenthe en haar relatie met sport. De samenwerking met andere stakeholders wordt daarbij nog buiten beschouwing gelaten. Wel worden de andere stakeholders meegenomen in de mentale modellen-analyse voor dit hoofdstuk. Dit doe ik om een beeld te geven van hoe de andere stakeholders denken over de interne opvattingen over sport bij de Provincie Drenthe (dus hoe komt die opvatting over op de buitenwereld/andere stakeholders). Dit deel van het onderzoek richt zich daarmee op antwoorden op de deelvraag **welke mentale modellen er bij de Provincie heersen over sport.**

Vervolgens verschuift de aandacht in hoofdstuk III naar de samenwerking tussen de Provincie Drenthe en de Drentse gemeenten op het gebied van sport. Daarbij zal de tweede deelvraag van dit onderzoek centraal staan: **Op welke mentale modellen rusten de rollen die de Provincie en de gemeenten innemen bij hun onderlinge samenwerking omtrent sport?** In het laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de relatie tussen SportDrenthe en de Provincie, die samen met de gemeenten het samenwerkingsverband Drenthe Beweegt vormen. SportDrenthe was tot aan 2008 een preferente instelling van de Provincie Drenthe. Door te kijken naar de gevolgen van de verandering in de onderlinge relatie en het effect dat dat heeft gehad op de ontwikkeling van de mentale modellen van beide partijen wordt de laatste deelvraag beantwoord: **welke mentale modellen bepalen de samenwerking tussen de Provincie en SportDrenthe?**

In de conclusie worden de antwoorden op de deelvragen bijeengebracht om van daaruit tot antwoorden op de hoofdvraag te komen. Vervolgens worden er suggesties tot nader onderzoek aangedragen, waarna een lijst van geraadpleegd materiaal dit document afsluit.

Hoofdstuk I: De historische context van het sportbeleid in Nederland en de positie van provinciale overheden

Regeerakkoorden 1998-2017

Tijdens de afgelopen twee decennia zijn er in Nederland acht regeerakkoorden van kracht geweest. De plannen van kabinet Balkenende III waren dusdanig kort van kracht dat deze niet in het onderstaande overzicht zijn meegenomen. Datzelfde geldt voor het coalitieakkoord van Mark Ruttes derde kabinet. Dit akkoord is pas in oktober jongstleden gepubliceerd en de plannen daaruit hebben op het moment van schrijven nog nauwelijks tijd gehad om zich te ontplooien. Opvallend is dat sport verder in ieder regeerakkoord van deze eeuw een plaats heeft gekregen. In de aandacht die sport kreeg van de regeerakkoorden Kok II tot en met Rutte II (1998-2017) valt een dalparabool te herkennen: van hoog naar laag en weer omhoog. Het laatste kabinet van Wim Kok onderstreepte het belang van sport als sociaal bindmiddel en instrument tot vermaak en gezondheid. De toenmalige regering was voornemens haar sportbudget tussen 1998 en 2002 te verdubbelen om met name de breedtesport te stimuleren en deze te koppelen aan andere beleidsterreinen als jeugd- en ouderenzorg en integratie.¹⁹ Deze integrale blik op sport zou tijdens de rest van de 21^e eeuw leidend blijven.

De kabinetten onder leiding van Jan-Peter Balkenende vertoonden op papier minder betrokkenheid met sport, maar ontkenden het belang ervan zeker niet. Tussen 2002 en 2010 werd sport stevast door de Rijksoverheid ondersteund, hoofdzakelijk in de richting van sociale cohesie en preventiebeleid.²⁰ Hoewel de regeerakkoorden verder weinig ambities op sportief gebied voorstonden, vonden er in die jaren wel degelijk vernieuwende ontwikkelingen plaats binnen het landelijk sportbeleid. Op deze ontwikkelingen, waaronder het Olympisch Plan 2028, wordt verderop in dit hoofdstuk gereflecteerd. Na 2010 spraken de kabinetten Rutte I en II zich concreter uit over hun plannen met de sport in Nederland. Zo verlengde Rutte II bijvoorbeeld de subsidies voor de jeugdsport en verhoogde de uitgaven aan de sportimpuls (welke in dit hoofdstuk nog nader wordt behandeld).²¹ Gesteld kan worden dat sport stevig op de Haagse politieke agenda stond in de afgelopen twintig jaren. Hoe zich dat beleidsmatig uitte in enkele bepalende wetten en regelingen wordt hieronder uiteengezet.

¹⁹ Regeerakkoord Kok II ('s-Gravenhage 1998), 72.

²⁰ Regeerakkoord Balkenende I, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken* ('s-Gravenhage 2002), 5, regeerakkoord Balkenende II, *Meedoen, meer werk, minder regels* ('s-Gravenhage 2003), 8 en regeerakkoord Balkenende IV, *Samen werken, samen leven* ('s-Gravenhage 2007), 28.

²¹ Regeerakkoord Rutte II, *Bruggen slaan* ('s-Gravenhage 2012), 6.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Het nationale welzijnsbeleid van Nederland stond in de afgelopen jaren wettelijk vastgelegd in achtereenvolgens de Welzijnswet 1994 (1994-2007), de Wmo 2007 (2007-2015) en de Wmo 2015 (2015-heden). Globaal genomen hadden en hebben de wetten alle drie als hoofddoelen om op welzijnsgebied iedereen in de samenleving mee te laten doen. De wetten dienen ervoor te zorgen dat mensen zolang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, de ontplooiingsmogelijkheden van mensen vergroot worden en hun zelfredzaamheid gestimuleerd wordt om te voorkomen dat mensen in een achterstandspositie geraken.²²

Sinds de invoering van de Welzijnswet in 1994 ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet bij de gemeenten. Provinciale overheden hadden daarin sinds 1994 een zogeheten ‘steunfunctie’, die in de wet niet gespecificeerd werd.²³ Aan deze basis is met de wetwijzigingen van 2007 en 2015 niet veel veranderd. De grootste verandering gaat schuil in het gegeven dat de gemeenten per wetwijziging meer verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de Wmo op zich hebben moeten nemen. Daarnaast is een andere grote verandering dat sport in 1994 nog werd vastgelegd als een ‘terrein van welzijnsbeleid’ en het woord ‘sport’ in de Wmo’s van 2007 en 2015 niet meer is genoemd.²⁴ Desondanks heeft dat de deur nog niet dichtgegooid voor sport. Gemeenten zijn er voor verantwoordelijk om zoveel mogelijk van hun inwoners te laten deelnemen aan de samenleving en ze daarbij zo gezond mogelijk te laten leven.²⁵ Sport wordt doorgaans gezien als belangrijk middel om die doelen te verwezenlijken.²⁶

Breedtesportimpuls (BSI)

In 1999 lanceerde met Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Breedtesportimpuls. Toenmalig staatssecretaris van VWS Margo Vliegthart onderschreef een drieledige functie van deze regeling:

²² Welzijnswet 1994, Hoofdstuk I. Algemeen, Artikel 1b (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006705/2006-03-08#HoofdstukVI> op 7 mei 2018).

²³ Welzijnswet 1994, Hoofdstuk I. Algemeen, Artikel 1E en 4.2.

²⁴ Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/2014-07-16> op 7 mei 2018) en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2018-01-01> op 7 mei 2018).

²⁵ Rijksoverheid, ‘Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)’ (geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015> op 7 mei 2018).

²⁶ Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen, ‘Kansen voor sport en bewegen in de Wmo’ (2006), 4-5 (geraadpleegd via <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=128&m=1422882728&action=file.download> op 7 mei 2018).

1) ‘de versterking van de lokale sportinfrastructuur, met name die van de sportverenigingen, om zo het dubbelkarakter van de sport, de gerichtheid op zowel de intrinsieke als maatschappelijke doelen, optimaal te kunnen benutten’,
2) ‘het vanuit een integrale benadering inzetten van sport als middel teneinde bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke lokale «problemen» en ter versterking van de algemene lokale sociale infrastructuur’ en 3) ‘het leggen van lokale dwarsverbanden tussen diverse sportaanbieders en met andere aan de sport gerelateerde sectoren, zoals het onderwijs, de recreatie, het welzijnswerk en de gezondheidszorg. Dat levert win-win situaties op voor sport en andere sectoren.’²⁷

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze ambities kwam bij de gemeenten te liggen, waarbij een rol aan provinciale organisaties werd toegedicht met het oog op de beleidsadviesing voor gemeenten.²⁸ Wat die rol inhoudelijk betekende werd niet gespecificeerd, noch werd verduidelijkt hoe de dwarsverbanden tussen verschillende sectoren en sport de beoogde ‘win-win situaties’ zouden opleveren. Naar mijn mening spreekt daaruit de enigszins naïeve verwachting dat het vanzelf allemaal wel goed komt met sport wanneer alle betrokken partijen op zijn minst wat aandacht besteden aan sport.

De Breedtesportimpuls werd wegens succes aanvankelijk met een ambtstermijn verlengd, maar in 2004 volgde de aankondiging dat de regeling per 2005 zou worden stopgezet.²⁹ Volgens het kabinet Balkenende II was de regeling te breed en was er behoefte aan gerichte aandacht voor kwetsbare groepen in wijken. In het verlengde daarvan werd er een nieuwe beleidslijn uitgerold: de BOS-regeling.

De Buurt-, Onderwijs-, en Sport-impuls (BOS-impuls)

Deze regeling werd tussen 2005 en 2007 geïmplementeerd ter vervanging van de BSI. De BOS-impuls fungeerde op projectbasis. Gemeenten konden bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport maximaal vijf keer per jaar een subsidie van maximaal 200.000 euro en/of maximaal 50% van de kosten van het project aanvragen. Het hoofddoel van deze regeling was om achterstanden bij jeugd weg te nemen en wijken veilig en

²⁷ Kamerstuk 26632 nr. 1: *Breedtesport; Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* (28 juni 1999), 8-9 (geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26632/kst-26632-1?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4> op 7 mei 2018).

²⁸ Kamerstuk 26632, 6.

²⁹ Kamerstuk 30234 nr.2, *Toekomstig sportbeleid; Nota tijd voor sport* (9 september 2005), 30 (geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30234/kst-30234-2?resultIndex=292&sorttype=1&sortorder=4> op 7 mei 2018).

overlastvrij te maken.³⁰ Om in aanmerking te komen voor deze subsidieregeling moesten gemeenten hun projecten aan een aantal voorwaarden laten voldoen:

‘In ieder geval duurt een BOS-project minimaal twee jaar, is het onderdeel van geïntegreerd gemeentelijk beleid (op de terreinen gezondheid, welzijn, onderwijs, sport en jeugd), zijn er organisaties uit buurt, onderwijs en sport bij uitvoering en voorbereiding betrokken en bevat het sport- of bewegingsactiviteiten. Daarnaast is het gericht op jongeren van 4 tot 19 jaar en moet de aanvrager aantonen dat de doelgroep van het project een achterstand heeft óf overlast veroorzaakt voor de bewoners van het projectgebied. De gemeenten mogen zelf bepalen welke soort achterstand zij met het project willen verkleinen. Dat kan een achterstand zijn op het gebied van gezondheid, welzijn, onderwijs, opvoeding, sport of bewegen.’³¹

In vergelijking met de eerder omschreven BSI werd er vanuit Den Haag meer sturing aan het lokale sportbeleid gegeven met de BOS-impuls. Voor gemeenten betekende dit anderzijds dat zij meer verantwoordelijkheden en meer inspanning op zich moesten nemen om in aanmerking te komen voor geld vanuit het Rijk ten behoeve van de lokale sport en het wegwerken van lokale achterstanden.³² In Den Haag leek men er daarbij wel vanuit te gaan dat alle gemeenten reeds een ‘geïntegreerd gemeentelijke beleid’ op het gebied van sport en aanverwante terreinen hadden. Of was de regeling juist alleen bedoeld voor gemeenten die al een dergelijk geïntegreerd beleid (wat daarmee precies bedoeld werd, werd niet gespecificeerd) voerden? Dat zou betekenen dat gemeenten die dat niet of in mindere mate hadden niet in aanmerking kwamen voor de regeling. Met deze denkwijze wil ik illustreren hoe in beleidsplannen ook mentale modellen besloten kunnen liggen en hoe die plannen volgens die mentale modellen bepaalde verwachtingen kunnen scheppen.

Impuls Brede Scholen, Sport en Cultuur (BSC) en de Brede Impuls Combinatiefuncties (BIC)

Ten tijde van de BOS-impuls bleek dat de koppeling tussen sport, bewegen en onderwijs er een van grote waarde was. Deels overlappend met de BOS-impuls was tussen 2008 en 2012

³⁰ Ministerie van VWS, ‘BOS-impuls: stimulans voor samenwerking buurt, onderwijs en sport’ (Den Haag 2004), 10 (geraadpleegd via [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Flyer_BOSimpuls%20\[MOV-1567443-0.2\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Flyer_BOSimpuls%20[MOV-1567443-0.2].pdf) op 8 mei 2018).

³¹ Ministerie van VWS, ‘BOS-impuls’, 6.

³² Movisie, ‘BOS-impuls: versterken van sportparticipatie en buurtbetrokkenheid van jongeren’ (versie 22 juli 2013) (geraadpleegd via <https://www.movisie.nl/artikel/bos-impuls> op 8 mei 2018).

de Impuls Brede Scholen, Sport en Cultuur van kracht. Het belangrijkste onderdeel hiervan was de rijksondersteuning voor gemeenten om de zogeheten ‘combinatiefunctionarissen’ in dienst te nemen. Het streven was om per 2012 een landelijk totaal van 2250 fte aan combinatiefunctionarissen te stellen bij gemeenten. Zij zouden aan de slag kunnen gaan in het basis- en voortgezet onderwijs, de sportsector en de cultuursector, waarbij men evenals bij de BOS-impuls stuurde op de doelgroep jongeren tot en met 18 jaar oud. Vanuit de BSC werd getracht om vanuit scholen en verenigingen een breed en georganiseerd sport- en culturaanbod te creëren om kinderen en jongeren voldoende te laten bewegen en/of hen in aanraking te brengen met cultuur en kunst. Gemeenten konden kiezen of zij wel of niet wensten deel te nemen aan deze impuls. De Rijksoverheid was bereid om de financiering voor gemeenten in het eerste jaar 100 procent te vergoeden. In de termijnen daarna moesten gemeenten zelf 60 procent betalen en schoot het Rijk nog voor 40 procent te hulp.³³

Met de intrede van de Brede Impuls Combinatiefuncties in 2012 werd het vizier van de combinatiefunctionarissen verbreed en werkten zijn verder onder de naam ‘buurtsportcoaches.’ Deze naam en inhoudelijke taken pasten beter in de filosofie van het programma ‘Sport en Bewegen in de Buurt’, dat destijds door het Ministerie van VWS geïntroduceerd werd. De term combinatiefunctionarissen is sindsdien echter ook nog in leven gebleven en wordt in de spreektaal nog vaak als alternatief voor buurtsportcoaches gebruikt te worden. In tegenstelling tot de combinatiefunctionarissen zetten de buurtsportcoaches zich in voor iedereen in de samenleving, in plaats van enkel kinderen en jongeren. Buurtsportcoaches kregen als specifieke opdracht om ‘passend sport- en beweegaanbod in de wijken te organiseren en een verbinding te maken tussen sport- en beweegaanbieders uit andere sectoren dan onderwijs en/of cultuur zoals zorg, welzijn, kinderopvang en het bedrijfsleven.’³⁴

Olympisch Plan 2028: ‘Heel Nederland naar Olympisch niveau’

Het laatste te introduceren invloedrijke landelijke sportbeleidsplan van de afgelopen twee decennia is het Olympisch Plan 2028. Dit werd in mei 2009 gelanceerd door NOC*NSF, maar die organisatie was zeker niet de enige betrokken partij bij het plan. Het Ministerie van VWS, provincies en IPO, gemeenten en VNG, het bedrijfsleven, werknemers- en werkgeversorganisaties en nog vele andere partners werden hierin betrokken. Het hoofddoel van dit plan was om ‘met sport in de volle breedte een bijdrage te leveren aan Nederland

³³ Combinatiefuncties, ‘De Impuls’ (geraadpleegd via <http://www.combinatiefuncties.nl/impuls.asp> op 8 mei 2018).

³⁴ Caroline van Lindert e.a., ‘Evaluatie Buurtsportcoaches “De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces”’ (Mulier Instituut, Utrecht 2017), 18.

zodat de positieve effecten nu en in de toekomst zichtbaar zijn. Met de organisatie van de Olympische en Paralympische Spelen van 2028 in Nederland als inspirerend perspectief en mogelijke uitkomst.³⁵

De steun voor de organisatie van de Olympische Spelen werd in 2012 echter door de regering wegens financiële motieven ingetrokken, waardoor Los Angeles in 2028 het decor is van de Spelen. Maar wie het Olympisch Plan leest zou kunnen concluderen dat het houden van het topsportevenement eigenlijk bijzaak was naast een aantal hoofdzaken. Die hoofdzaken betroffen werden als volgt gezien: ‘Ons lichamelijk welzijn, onze maatschappelijke verbondenheid, onze economie en onze ruimtelijke ordening zullen er volop van profiteren. Dankzij de sport.’³⁶ Ook toenmalig staatssecretaris van VWS Jet Bussemaker onderschreef dit in 2009:

‘Het (Olympisch Plan, red.) daagt Nederland uit om uit te blinken op alle niveaus. Nederland kan van het plan profiteren in economisch, ruimtelijk en sociaal opzicht. De mogelijke uitkomst van het plan – de organisatie van de Olympische en Paralympische Spelen in Nederland – is een inspiratiebron voor de hele samenleving. Een besluit over de Spelen is nu nog niet aan de orde.’³⁷

In Drenthe is er een provinciale variant op het Olympisch Plan bedacht. Dit Drents Olympisch Plan zal in hoofdstuk II geïntroduceerd worden.

Taken van de provinciale bestuurslaag

Omdat de Provincie Drenthe de spil van dit onderzoek vormt, acht ik het noodzakelijk om in een notendop toe te lichten welke functies een provinciale overheid in Nederland heeft. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zowel landelijk als regionaal beleid. Zo voeren provincies het rijksbeleid uit wanneer het aankomt op de aanleg van natuur, infrastructuur en de bouw van steden en dorpen. Dat is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening.³⁸ Daarnaast is het een belangrijke taak van provincies om waterschappen en

³⁵ NOC*NSF, ‘Olympisch Plan 2028. Heel Nederland naar Olympisch niveau: plan van aanpak op hoofdlijnen’, omslagpagina.

³⁶ Olympisch Plan 2028, 3.

³⁷ Rijksoverheid, ‘Kabinetsstandpunt Olympisch Plan 2028’ (versie 3 juli 2009) (geraadpleegd op 28 maart 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/07/03/kabinetsstandpunt-olympisch-plan-2028>, heden ten dage enkel te bereiken via <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive> zoekterm ‘Kabinetsstandpunt Olympisch Plan 2028.’

³⁸ Rijksoverheid, ‘Taken van een provincie’ (geraadpleegd op 14 mei 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/taken-provincie>).

gemeenten te controleren op hun financiële gezondheid en te zorgen voor regionaal economisch beleid.

Behoudens deze verplichte taken staat het provincies eigenlijk vrij om zich binnen de eigen grenzen wel of juist niet te buigen over andere beleidsterreinen. Eens per vier jaar vinden er in Nederland Provinciale Statenverkiezingen plaats. Hierbij worden de leden voor de Provinciale Staten gekozen: als het ware de Tweede Kamer van een provincie. De Provinciale Staten bepalen mee over het provinciaal beleid en controleren de uitvoerende machten van de provincie, te weten de Gedeputeerde Staten (vergelijkbaar met het ‘kabinet’ van een provincie).³⁹ Tezamen bepalen de Provinciale en Gedeputeerde Staten op welke manier zij binnen hun provincie invulling geven aan de vrije ruimtes die zij hebben op het gebied van regionaal beleid. Om die redenen kan het per provincie en per ambtstermijn van een provinciaal college enorm variëren hoe er met bepaalde beleidsthema’s wordt omgesprongen. Een thema waarop deze regel in hoge mate van toepassing is, is sport.

Provincies en sport

In Nederland bestaan er nauwelijks wettelijke verplichtingen voor overheden op het gebied van sport. Regionaal en lokaal sportbeleid nemen hierdoor vormen aan van een speelveld waarover verscheidene lokale overheden zich naar eigen wensen en voorkeuren kunnen voortbewegen. De beleidsthema’s waarmee sport de meest directe raakvlakken heeft staan veelal onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Hierdoor wordt er wat betreft sportbeleid al een enorm deel van het veld bespeeld door gemeenten. De vraag die daaruit voortvloeit is in hoeverre er voor provinciale overheden nog ruimte op dat veld overblijft.

Die vraag is niet van vandaag of gisteren. In een rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) viel al in 1976 het volgende te lezen: ‘De invloed van de huidige provincies op sportbeleid is gering. De provincie is wel ontwikkeld tot een allround bestuursorgaan, waardoor een meer actieve rol van de provincie op verschillende beleidsterreinen verwacht mag worden.’⁴⁰ De noodzaak van bemoeienis van de provinciale overheden met sport werd daarin op een aantal punten betwijfeld. Die scepsis werd in de decennia erna een aantal keren onderstreept door zogeheten kerntakendiscussies. De eerste van naam vond plaats in de jaren ’80 en had vooral betrekking op de provinciale sportraden. In de jaren ’60 werden in de meeste Nederlandse provincies sportraden in het leven geroepen,

³⁹ Rijksoverheid, ‘Provinciale Staten’ (geraadpleegd op 14 mei 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-staten>).

⁴⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Doelgericht sportbeleid* (1976), 20.

in welke de provinciale overheden veel zeggenschap hadden.⁴¹ Als gevolg van die heroverweging van provinciale kerntaken werden in een aantal provincies de sportraden samengevoegd met andere welzijnsorganisaties, waardoor sport niet altijd meer als zelfstandige entiteit gezien werd. Wanneer het puur op sport aan kwam moesten provincies sindsdien vooral een (financieel) bescheiden rol spelen, ‘typerend voor de tussenlaag tussen rijk en gemeenten.’⁴² In de jaren ’90 van de vorige eeuw volgde nog een kerntakendiscussie, die de sportverantwoordelijkheden voor provincies verder inperkte. Concreet werd daarbij besloten dat provincies nog minder geld aan sport dienden uit te geven.⁴³ Aan het einde van de vorige eeuw werd tevens de voorspelling geschetst dat gemeenten een nog sterkere rol zouden gaan spelen wanneer het sportbeleid betrof. Dientengevolge zou de betrokkenheid van de provincies bij sport verminderen en haast verdwijnen, luidde de verwachting.⁴⁴

Een van de meest recente kerntakendiscussie stamt uit 2008. Niet alleen vanwege haar recentheid, maar ook vanwege haar impact is deze tot op de dag van vandaag nog het meest voelbaar binnen de provinciehuizen. De commissie Ladders-Elfferich concludeerde in 2008 dat slechts twee overheidslagen zich bezig zouden moeten houden met de beleidsthema’s zorg en welzijn, waaronder ook sport gerekend werd. ‘Op het terrein van zorg en welzijn ziet de commissie primair een rol voor de gemeenten en niet voor provincies. Decentraal wat kan dus.’⁴⁵ Sinds de publicatie van het rapport van de commissie Ladders is het aantal provincies met specifiek sportbeleid afgenomen volgens het Sociaal Cultureel Planbureau. Deze verandering had onder meer tot gevolg dat provinciale sportraden hun doen en laten moesten heroverwegen omdat de financiële steun vanuit provincies veranderde.⁴⁶ In plaats van een vast jaarlijks subsidiebudget ontvingen de raden sindsdien veelal subsidies op projectbasis. In het vierde hoofdstuk zal deze verandering in de schijnwerpers staan, gericht op de band tussen de Provincie Drenthe en SportDrenthe.

De opsomming hierboven richt zich hoofdzakelijk op datgene wat een provincie niet (meer) met sport hoeft te doen of kan doen. Hoewel dat na het lezen van het bovenstaande paradoxaal klinkt zijn er wel degelijk mogelijkheden voor de provincies om het regionale sportbeleid nog (mede-)vorm te geven. Op de eerste plaats staat daarin de verstrekking van

⁴¹ W. de Heer, *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000* (Haarlem 2000) 25.

⁴² De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*, 103.

⁴³ Ibidem, 41.

⁴⁴ M.C.M. van den Heuvel, Hugo van der Poel en Theo Beckers, *Sport in Nederland: een beleidsgerichte toekomstverkenning* (Tilburg 1999) 140-141.

⁴⁵ P.C. Ladders-Elfferich (e.a.), ‘Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies’ (Den Haag 2008) 10.

⁴⁶ K. Breedveld en H. van der Poel, ‘Sportbeleid’, in A. Tiessen-Raaphorst (Red.), *Rapportage sport 2014* (48-66) (Den Haag 2015, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)) 48-50.

subsidies, hetzij aan de provinciale sportraad, hetzij aan andere sportorganisaties of – evenementen. Maar de financiële rol van de provinciale overheid overstijgt het enkel verstrekken van subsidies. Ook door de controle van gemeentebegrotingen en de beoordelingen van bouwprojecten vanuit de portefeuille ruimtelijke ordening (hoofdzakelijk met het oog op sportaccommodaties en groenvoorzieningen) kan zij meebepalen.⁴⁷

Tevens is een provincie een orgaan dat centraal vanuit de regio de overlapping van bijvoorbeeld sportaccommodaties op gemeentelijk niveau kan voorkomen. Vanuit hun hoofdtaken omtrent ruimte en economie houden provincies zich bovendien vaak indirect bezig met sport. Vooral in het kader van de regionale economie lijkt er een landelijke tendens te zijn ontstaan dat provincies hun pijlen doorgaans richten op de topsport en bijbehorende evenementen. Directere betrokkenheid aangaande breedtesport en stimulering tot sport en bewegen voor de gehele samenleving wordt veelal aan de provinciale sportraden overgelaten.⁴⁸ Het Olympisch Plan 2028 wekt sterk de indruk een bevestiging én een aanmoediging te zijn voor provincies om zich vooral te richten op de topsport. De provincies van Nederland zijn als belangrijke partners betrokken geweest bij dat plan, terwijl zij veel minder met sport te maken hebben dan de andere betrokken overheden. Juist omdat provincies zich bij topsportevenementen duidelijk kunnen profileren zijn zij verweven geraakt met het Olympisch Plan en hebben provincies daar hun marginale sportbeleid op aangepast door nog meer in de top- en nog minder in de breedtesport te investeren sinds 2008.⁴⁹

⁴⁷ De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*, 206.

⁴⁸ Else Kingma en Jo Lucassen, 'Sportbeleid binnen provincies. Een onderzoek naar de relatie tussen betrokken partijen en de invloed van de veranderde omgeving op bestuur' (Mulier Instituut Utrecht, 2014) 9.

⁴⁹ Kingma en Lucassen, 'Sportbeleid binnen provincies', 21.

Hoofdstuk II: ‘Waarom hangt het er bij de Provincie bij? Terecht! De Provincie heeft niks met sport’

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen de Provincie Drenthe en sport centraal. De samenwerking op sport met andere stakeholders wordt daarbij nog buiten beschouwing gelaten. Wel worden citaten van andere stakeholders meegenomen in de mentale modellenanalyse voor dit hoofdstuk. Dit wordt gedaan om een beeld te geven van hoe de andere stakeholders denken over de interne opvattingen over sport bij de Provincie Drenthe.

In hetzelfde jaar als waarin de commissie Ladders besloot dat twee bestuurslagen zich over sport mochten ontfermen, liep de laatste provinciale sportagenda van de Provincie Drenthe af. Voor de periode 2006-2008 had de Provincie haar sportambities afgestemd op vier specifieke pijlers: de BOS-impuls, sportstimulering en –promotie, verbinding sport en gezondheid en versterking van de sportinfrastructuur.⁵⁰ In hoofdstuk I viel te lezen dat een provinciale overheid verantwoordelijk is voor regionaal economisch beleid. Vanuit die kerntaak en de conclusies van de commissie Ladders koesterde de Provincie na 2008 in haar beleidsplannen vooral de ambities om op het vlak van topsport en evenementen (gezien als impuls voor de regionaal economisch beleid) actief te zijn.⁵¹ Die ambities leidden onder andere tot de organisatie van de openingsetappe van de Vuelta in Assen in 2009.

In het meeste recente collegeakkoord van de Provincie Drenthe staat niet meer dan een handjevol zinnen over bovenregionale sportaccommodaties en topsportevenementen.⁵² Een treffende illustratie voor de collegeakkoorden van de Provincie van de afgelopen twee decennia, waarin sport een speld in de hooiberg is. Voor een overheidsorgaan dat zich volgens de kerntakendiscussies eigenlijk nauwelijks met sport mag bemoeien is dat niet zo vreemd. Maar dat is wel vreemd voor een belangrijke partner uit het Olympisch Plan, dat heel Nederland en al haar regio’s aan de hand van sport naar een hoger niveau wil tillen. Ter omarming van het nationaal Olympisch Plan 2028 kwam daar in Drenthe zelfs een eigen afgeleide van: het Drents Olympisch Plan. Daarin zag de Provincie de mogelijkheid om een deel van de verantwoordelijkheid voor het algehele Olympisch Plan voor haar rekening te nemen, samen met de Drentse gemeenten en een aantal lokale maatschappelijke organisaties. In een notendop zou Drents Olympisch Plan het plan het volgende teweeg moeten brengen:

⁵⁰ Provincie Drenthe, *Drenthe Beweegt! Meedoen en kansen krijgen Provinciale sportagenda 2006-2008* (Assen 2006) 13.

⁵¹ Provincie Drenthe, *Voorjaarsnota 2008* (Assen 2008) 17.

⁵² Collegeakkoord Provincie Drenthe 2015-2019, *Dynamisch en ondernemend* (Assen 2015).

‘Het Olympisch Plan, en ook onze eigen Drenthe 2028, is een plan geworden waarvan de hele samenleving kan profiteren: in economisch, sociaal en ruimtelijk opzicht. (...) De lokale economische agenda’s worden sterk gestimuleerd door Drenthe 2028 en de bevolking wordt vitaler en sterker. Door de stimulans van de Drentse beweging 2028 komt nieuwe samenwerking tot stand, waar we jarenlang profijt van hebben.’⁵³

Mede op naam van de Provincie werd het plan gepresenteerd om een Drentse langetermijnvisie te creëren aangaande sportbeleid, met een integrale koppeling naar andere beleidsterreinen. Voor sommige van die thema’s draagt een provinciale overheid wettelijke verantwoordelijkheid, voor sommige niet. Zo werd namelijk de verbinding gelegd tussen sport en ruimtelijke ordening en regionale economie, maar ook tussen sport en gezondheid, zorg en Wmo: bij uitstek het takenpakket van de gemeenten.⁵⁴ Evenals het nationaal Olympisch Plan hield ook het Drents Olympisch Plan niet zolang stand als van tevoren verwacht werd. Hieronder is gepoogd om aan te tonen welke mentale modellen van de betrokken stakeholders daartoe geleid kunnen hebben.

⁵³ Drenthe 2028, ‘Drenthe maakt dromen waar. Drents Olympisch Plan. Contouren, inhoud en organisatie’ (Assen 2008) 5.

⁵⁴ Drenthe 2028, ‘Drents Olympisch Plan’, 6.

Zijn plannen gericht op topsport per definitie een belemmering voor de breedtesport?

*'Toen kwam de stip op de horizon, 2028, niet de Olympische Spelen zelf maar de weg ernaartoe het belangrijkste. De hele samenleving moest sport-inclusief worden. (...) Toen we binnen de Provincie spraken over wat nou het sportbeleid voor de provincie moest zijn verwees ik naar het Olympisch Plan 2028, toen zijn we daar samen heel erg op gaan zitten om er een Drents Olympisch Plan van te maken.'*⁵⁵

*'Het Drents Olympisch Plan kwam er denk ik omdat een aantal mensen gewoon kansen zag om op het Olympisch Plan in te springen. (...) Een paar mensen hebben dat haakje gezien. Die strategie is gaandeweg bedacht, ik heb niet de indruk dat die van tevoren verzonnen was. We probeerden aan te haken bij dat Olympisch Plan en proberen dat gaandeweg vorm te geven.'*⁵⁶

*'Je gaat mee met zo 'n beweging om dingen Drenthe-breed op gang te brengen. Trots zijn om te laten zien wat je in deze regio bereikt. Twaalf gemeenten werkten eraan mee en hebben er ook aan meebetaald. Gezamenlijke verantwoordelijkheid en gezamenlijke kracht.'*⁵⁷

*'Dat je iedereen enthousiast probeert te krijgen sport en bewegen te omarmen, met een gezondere leefstijl als doel. Probeer dat maar uit te leggen dat het daar om gaat als je het steeds hebt over Olympische Spelen. (...) Bij politici en burgers landde dat niet. De sterke associatie met de Spelen en topsport konden ze niet binden aan het idee dat je juist alles onder de topsport probeerde te verbeteren.'*⁵⁸

*'Het Olympisch Plan riekte te veel naar Olympische Spelen en gouden medailles, maar het moet van de mensen zelf zijn. Toen gingen we de slag maken en ging het heel erg over het sociale domein. We zeiden ook dat het een sociaal programma moest worden en daar past niet Drenthe in het Olympisch Plan 2028 bij maar Drenthe Beweegt.'*⁵⁹

⁵⁵ Interview 3.

⁵⁶ Interview 1.

⁵⁷ Interview 6.

⁵⁸ Interview 5.

⁵⁹ Interview 12.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat er verschillende mentale modellen aan de basis van de afwijkende opvattingen over het Drents Olympisch Plan lagen. De Provincie Drenthe koesterde torenhoge ambities. Het heeft er veel van weg dat zij het Olympisch Plan 2028 haast letterlijk wilde overhevelen naar Drenthe. De gedachte uit het nationaal Olympisch Plan, dat sport helpt om maatschappelijke vraagstukken op te lossen, sprak de Provincie dermate aan dat zij in het verlengde daarvan vond dat de Drentse samenleving sport-inclusief moest gaan worden. Een vooropgezet plan daartoe ontbrak bij de Provincie. Dat geven de Provincieambtenaren zelf toe, waarbij zij sterk de indruk wekken dat zij dat ook niet nodig achtten. Waarom? Het mentale model daarachter is volgens mij dat de Provincie Drenthe een afwachtende houding heeft aangenomen. De vraagstukken, die het Olympisch Plan met sport wenste te bestrijden, zijn maatschappelijke problemen die doorgaans kerntaken van gemeenten zijn of door gemeenten naar zich toe worden getrokken. Voorbeelden daarvan uit het landelijke plan zijn participatie in achterstandswijken en de bevordering van sport op scholen.⁶⁰ Hierboven is te lezen dat de koppeling tussen sport en gezondheid een voorbeeld daarvan is uit het Drentse Plan. Onder meer de BOS-regeling en de BSI haakten daar eerder al op in en ook die plannen kenden de gemeenten als primaire uitvoerders. Van betrokkenheid van de Provincie bij die regelingen was eigenlijk nauwelijks sprake. Vanuit de relatieve onbekendheid met de aanpak van die problematiek door middel van sport valt te verklaren dat de Provincie wellicht wachtte op de gemeenten.

De gemeenten werden in het Olympisch Plan 2028 en het Drents Olympisch Plan ook als belangrijke stakeholders genoemd. Maar datzelfde gold voor de provincies in Nederland en dus ook de Provincie Drenthe. Op grond daarvan klinken er onder de Drentse gemeenten geluiden dat de Provincie moest meehelpen om de Drentse samenleving sport-inclusief te laten worden. Daarin valt de onderliggende aanname te bespeuren dat gemeenten vinden dat de Provincie wel degelijk taken op zich moet nemen die doorgaans al snel als gemeentelijke aangelegenheden worden beschouwd. In dit geval zien de gemeenten volgens hun mentale model de Provincie als (mede-)verantwoordelijke om Drenthe sport-inclusief te maken.

Voor een groep stakeholders met die verwachtingen kan inderdaad de indruk gewekt zijn dat het Olympisch Plan en het Drents Olympisch Plan een té sterke associatie met topsport vertoonden. Vanwege de zorg voor regionaal economisch beleid, een provinciale kerntaak, kan de focus van de Provincie Drenthe vooral naar topsport zijn uitgegaan.

⁶⁰ NOC*NSF, 'Olympisch Plan 2028. Heel Nederland naar Olympisch Niveau: plan van aanpak op hoofdlijnen' (2009) 24, 28.

Topsportevenement kunnen de regionale economie uiteraard ten goede komen. Onder de gemeenten bespeur ik het mentale model dat topsport en topsportevenementen uitsluitend op zich zelf staande componenten zijn. Daaronder ligt de aanname dat door de aandacht voor topsport de aandacht voor breedtesport en een sport-inclusieve samenleving automatisch verslapt. Dit mentale model werd ook gedeeld door SportDrenthe, dat vond dat de nadruk van het Olympisch Plan te veel lag op topsport en gouden medailles.

De mentale modellen van de Provincie enerzijds en de gemeenten en SportDrenthe anderzijds met betrekking tot het nationaal en Drents Olympisch Plan sloten dus niet op elkaar aan. Sterker nog: ze botsten. De Provincie Drenthe zag de plannen als goede blauwdrukken om de Drentse samenleving sport-inclusief te maken ter oplossing van maatschappelijke problemen. Diezelfde ideeën werden door de gemeenten en SportDrenthe beschouwd als veel te topsport-gericht, waardoor de oplossing voor de maatschappelijke problemen juist onderbelicht zou blijven.

Een overkoepelende blinde vlek in dit verhaal is dat beide kampen niet zagen dat er afwijkende opvattingen ontstaan waren over waar binnen de Olympische Plannen nu eigenlijk de nadruk op lag. Deze blinde vlek werd van twee kanten gevormd. Omdat de provinciale overheden hun pijlen vaker richten op topsportevenementen, zag de Provincie Drenthe niet in dat het Olympisch Plan misschien te veel gericht was op topsport. Omdat de gemeenten en SportDrenthe over het algemeen meer bezig zijn met breedtesport, gezondheid en participatie (en dus niet met topsport), zagen zij niet in dat topsport niet per definitie een belemmering voor een sportieve aanpak van maatschappelijke problemen hoeft te zijn. De gevolgen voor het systeem waren als volgt. De Provincie was enthousiast over de oplossingen voor maatschappelijke problemen middels sport die het Olympisch Plan bood. Omdat die maatschappelijke problemen doorgaans voor een groot deel door gemeenten worden opgelost, wachtte de Provincie af wat de gemeenten met de handvatten uit het Olympisch Plan zou doen. Het antwoord was: niets, want de gemeenten vonden die plannen te veel op topsport gericht. Op die manier zou de Provincie nog jaren hebben kunnen wachten tot de gemeenten op basis van die plannen actie zouden ondernemen.

In 2012 trok het toenmalige de steun voor het Olympisch Plan 2028 in. De ambities om de samenleving als geheel door middel van sport vooruit te helpen bleven daarentegen, in ieder geval in Drenthe, springlevend. Als een feniks rees het regionale samenwerkingsprogramma Drenthe Beweegt uit de as van het nationaal en Drents Olympisch Plan. In 2013 werd het programma Drenthe Beweegt gelanceerd. Onder de stakeholders leeft sterk het gevoel dat

daarmee een andere weg is ingeslagen die meer kans van slagen heeft dan het (Drents) Olympisch Plan. Vele stakeholders kenmerken Drenthe Beweegt dan ook als een kopie van het Olympisch Plan, maar dan zonder de nadruk op topsport en organisatie van de Spelen.

De volgende partijen zijn aangesloten bij Drenthe Beweegt: de Provincie Drenthe, alle twaalf Drentse gemeenten, SportDrenthe, onderwijsinstelling Drenthe College, GGD Drenthe en werkgeversorganisatie VNO-NCW. Gezamenlijk willen deze partijen zich ervoor inzetten om Drenthe middels sport en bewegen zo sterk mogelijk te maken op het gebied van gezondheid, economie en maatschappelijk welbevinden: ‘De associatie met de Olympische Spelen heeft veel verwarring gegeven. De gedachte blijft echter kaarsrecht overeind: samen in beweging, ieder op zijn eigen manier en niveau. (...) De kracht van sport levert Drenthe nu en in de toekomst op tal van terreinen veel profijt op: zowel op sociaal- maatschappelijk, economisch en ruimtelijk vlak als op het gebied van welzijn en gezondheid.’⁶¹

Daar waar meerdere partijen samenkomen om een plan ten uitvoer te brengen zijn samenwerking en taakverdeling interessante aspecten om te bestuderen. Het zijn dan ook die aspecten waarop de vijf disciplines van Peter Senge zich nadrukkelijk richten. Het programma Drenthe Beweegt spreekt van een initiërende rol voor de provinciale overheid. Wat die rol exact inhoudt wordt daarbij niet gespecificeerd. Door middel van de interviews is getracht om daar meer duidelijk in te scheppen, waarbij gelet is op de ontwikkeling in mentale modellen ten aanzien van de rol van de Provincie Drenthe in het Drents Olympisch Plan en in Drenthe Beweegt.

⁶¹ SportDrenthe, ‘Drenthe Beweegt. Met sport Drenthe nog beter maken’ (Hoogeveen 2013) 6.

Is de betrokkenheid van de Provincie bij Drenthe Beweegt essentieel of een extraatje?

*'Het grootste samenwerkingsprogramma is tussen de provincie en de Drentse gemeenten en dat heet Drenthe Beweegt. Wij als Provincie zijn wel echt de co-financier en aanjager daarvan. Onze rol is dat we er een extra stimulans aan geven waardoor het extra groot wordt.'*⁶²

*'Het integrale werken rondom sport wordt makkelijk opgeschreven, het wordt makkelijk uitgesproken, maar om het echt te doen: daar zit nog wel wat tussen. En daarom is volgens mij ook het programma ontstaan, omdat de bestaande organisaties het niet oppakten werd er een teamverband gezocht die initiatieven aan elkaar ging verbinden. Dat gaat niet vanzelf.'*⁶³

*'Het programma Drenthe 2028 is volgens mij rond 2013 omgezet naar Drenthe Beweegt. De Provincie erkende daar ook mee dat het uitvoerend sportbeleid vooral de verantwoordelijkheid was van gemeenten en wilde zelf een soort toefje slagroom op de taart zijn.'*⁶⁴

Hoe zorgen de Provincie en de gemeenten ervoor dat zij binnen Drenthe Beweegt niet in elkaars vaarwater komen?

*'Op het Olympisch Plan wordt via Drenthe Beweegt nog steeds doorgeborduurd, waarbij de Provincie in feite de rol naar zich toe heeft getrokken om een stukje coördinatie op zich te pakken, trends van buiten in den lande oppikt en de gemeente een kans biedt om daarop aan te sluiten.'*⁶⁵

*'Er zijn vanuit de Provincie door DrentheBeweegt wat meer uren naar sport gegaan. Eerder waren ze vooral erg van de ondersteuning van evenementen en dat is gekanteld naar dat ze toch wat meer regie willen voeren, ook financieel op gebied van sport. Je ziet daarbij verschillende domeinen bij elkaar komen en dat zie je ook in alle gemeenten. Sport gekoppeld aan gezondheid et cetera.'*⁶⁶

⁶² Interview 1.

⁶³ Interview 11.

⁶⁴ Interview 8.

⁶⁵ Interview 4.

⁶⁶ Interview 7.

We zien dat er onduidelijkheid bestaat over de positie van de Provincie Drenthe binnen het samenwerkingsprogramma Drenthe Beweegt. De Provincie ziet zichzelf als een kartrekker van dat collectief, de grootste financier, de aanjager: een duidelijke inname van een positie. Deze zelfgekozen positie in Drenthe Beweegt kan verband houden met het mentale model dat eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam: het is een taak van de Provincie om Drenthe sport-inclusief te maken. Vanuit de Provincie wordt de rol als aanjager gelegitimeerd vanwege het feit dat bestaande organisaties de initiatieven die nu uit Drenthe Beweegt voortkomen niet oppakten. Die initiatieven en bestaande organisaties raken volgens de Provincie niet vanzelf met elkaar vervlochten en daarom heeft de Provincie zich als aanjager naar voren geschoven in dat proces. Daarachter gaat het mentale model van de Provincie schuil dat zij de aangewezen organisatie is om andere organisaties aan elkaar te koppelen wanneer regionale sportsamenwerkingsverbanden niet uit zichzelf ontstaan. Wanneer we dat vergelijken met het afwachtende mentale model van de Provincie Drenthe bij het Drents Olympisch Plan zien we dus een opvallende ontwikkeling. De rol die de Provincie Drenthe speelt in Drenthe Beweegt is in die zin een zeer essentiële.

De gemeenten is een andere mening toebedeeld. Zij zien Drenthe Beweegt als een uitvoeringscollectief van gemeenten inzake sportplannen. Daarbij fungeert de Provincie Drenthe in hun ogen als het toefje slagroom dat een stukje coördinatie op zich neemt. Het mentale model van de Provincie (dat coördinatie door de Provincie essentieel is voor het bijeenbrengen van alle partijen binnen Drenthe Beweegt) wordt hiermee niet bevestigd. Ik interpreteer uit de citaten van de gemeenten eerder de onderliggende aanname die het tegenovergestelde behelst. Het zien van de rol van de Provincie als toefje slagroom, als een soort extraatje, veronderstelt in mijn optiek dat de gemeenten de deelname van de Provincie aan Drenthe Beweegt wel zeer op prijs stellen, maar niet als essentieel of noodzakelijk beschouwen. Om in de metafoor van het toefje slagroom te blijven spreken: slagroom op een punt appelgebak wordt doorgaans ook vaak op prijs gesteld, maar dat wil niet zeggen dat er zonder slagroom geen sprake is van appelgebak. Als de Provincie het toefje slagroom op Drenthe Beweegt is, veronderstelt dat dus dat Drenthe Beweegt ook zonder betrokkenheid van de Provincie kan bestaan. De mentale modellen van de Provincie en de gemeenten acht ik in dezen daarom conflicterend.

Vanuit een gemeente wordt bovendien gesteld dat de Provincie zich sinds de oprichting van Drenthe Beweegt met meer of andere zaken bezighoudt dan voorheen. 'Eerder waren ze vooral erg van de ondersteuning van evenementen en dat is gekanteld naar dat ze toch wat meer regie willen voeren, ook financieel op gebied van sport. Je ziet daarbij

verschillende domeinen bij elkaar komen en dat zie je ook in alle gemeenten. Sport gekoppeld aan gezondheid et cetera.’⁶⁷ Die verschuiving kan gezien worden als een verschuiving naar taken die hoofdzakelijk door gemeenten worden uitgevoerd. Daaruit interpreteer ik dat de gemeente in kwestie de Provincie voor een deel in haar vaarwater zag komen. Die verschuiving an sich zou ik niet per definitie als conflicterend willen omschrijven. In een samenwerkingsverband is het eerder logisch dat verschillende partijen zich zo nu en dan op elkaars terreinen begeven. In de onderliggende mentale modellen tref ik echter wel botsingen aan. Het mentale model van de gemeente kan radicaal gesteld verwoord worden als: ‘de Provincie wil taken op zich nemen die wij als gemeenten ook al op ons nemen.’ Dat contrasteert nogal met een ander mentaal model van de Provincie. De Provincie is namelijk van mening dat zij als aanjager van de oprichting Drenthe Beweegt heeft gefungeerd omdat andere organisaties het integrale samenwerken rondom sport niet oppakten. Die houding veronderstelt dat de Provincie vond dat zij het aangewezen orgaan was om de organisaties als een collectief op te laten pakken wat die organisaties anders individueel zouden laten liggen.

Hieruit kan eigenlijk nooit duidelijk zijn geweest welke rol de Provincie in het Drentse sportbeleid moet spelen. De provincie en de gemeenten hadden allebei zelf helder voor ogen dat de provincie een rol innam met een bepaald belang. Echter, uiteenlopend waren de opvattingen over welk belang er achter die rol schuil ging. Volgens de Provincie was haar rol van essentieel belang, terwijl de gemeenten veronderstelden dat de deelname van de Provincie Drenthe rondom Drenthe Beweegt niet per se noodzakelijk was. Omdat beiden volgens hun eigen model handelden werd dat alleen maar onduidelijker. De Provincie pakte als ‘aanjager’ dingen op die anders zouden blijven liggen volgens haarzelf. De gemeenten die de provincie als extraatje zagen voelden dat als provinciale bemoeienis met taken waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Naar mijn mening zat daarin een grote blinde vlek bij de Provincie Drenthe. Zij zag vanuit haar ‘essentiële’ perspectief enkel dat zij bij het proces rondom Drenthe Beweegt betrokken moesten zijn. Wat zij niet zag is dat de meeste Drenthe Beweegt-projecten integrale initiatieven zijn die sport veelal combineren met kerntaken van gemeenten, zoals gezondheid of lokaal welzijnsbeleid. Voor een partij die zich tot kort daarvoor, en eigenlijk nog steeds, vooral met topsportevenementen bezighield is dat een merkwaardige zet.

Een belangrijke reden waarom dit onderzoek gestart is, is de opvatting van de Provincie Drenthe dat sportbeleid er voor haar gevoel een beetje bij hangt. Die opvatting hangt nauw samen met de onduidelijkheid die er hangt rondom de rol die de Provincie moet of zou

⁶⁷ Interview 7.

kunnen spelen in het regionale sportbeleid. In mijn optiek zou het daarom onverantwoord zijn geweest als ik daar tijdens de interviews niet expliciet naar zou vragen. Deze onmisbare vraag leverde de volgende opvallende citaten op:

Hoe zouden provinciale plannen over sport minder afhankelijk van persoonlijke voorkeuren gemaakt kunnen worden?

*'Als het een officiële taak is dan moet je er wat mee. Nu mag je er wat mee. Dat maakt het lastiger om er voor meerdere jaren plannen op te maken. Je bent afhankelijk van de ambities van een bestuurder of een college, in welke mate je er wat mee kan.'*⁶⁸

*'Waarom hangt het er bij de Provincie bij? Terecht! De Provincie heeft niks met sport. Waarom doet een ambtenaar er iets mee? Omdat het zijn/haar hobby is. (...) Ze hebben het geld en het mag. Dan kom je bij de vrijetijdseconomie terecht. En je sluit aan bij een algemene verantwoordelijkheid en dat is gezondheid en bij infrastructuur. Daar moet de Provincie wel iets mee. Maar de Provincie heeft eigenlijk niks met sport.'*⁶⁹

Zijn persoonlijke voorkeuren per definitie een gevaar voor een integraal karakter van het sportbeleid?

*'Ook overal waar ambtenaren werken komt hobbyïsme voor, en dat is het vooral. Iemand vindt sport heel leuk en gaat er daardoor wat mee doen.'*⁷⁰

*'Dat het sportbeleid erbij hangt voel ik ook zo, maar het is ook niet zo dat het erg is.'*⁷¹

*'Ik denk dat sport binnen provinciehuis niet voldoende gepositioneerd is. Er zit wat bij vrijetijdseconomie, bij sociaal domein, allemaal verschillende programma's, redelijk versnipperd. Ik weet niet precies hoe dat met elkaar communiceert. Binnen de Provincie is er ook nog evenementenbeleid onder vrijetijdseconomie. En als je naar bedragen kijkt hangt sport er helemaal bij.'*⁷²

⁶⁸ Interview 1.

⁶⁹ Interview 11.

⁷⁰ Interview 3.

⁷¹ Interview 4.

⁷² Interview 5.

De vrije ruimte die overheden hebben met betrekking tot sportbeleid zorgt ervoor dat sportbeleid de gedaante aanneemt van een speelveld waarop naar gelang kan worden gespeeld. Hierboven worden belangrijke, mogelijke oorzaken genoemd voor de manier waarop de Provincie Drenthe dat speelveld betreden heeft. De Provincie stelt zelf dat het niks moet, maar wel van alles mag met sport. Daardoor zou het volgens de Provincie lastiger zijn om er beleid op te maken dan wanneer men er wel wat mee zou moeten. De Provincie zegt daarin sterk afhankelijk te zijn van de voorkeuren van beleidsbepalers en ambtenaren. Hieraan ligt het mentale model ten grondslag dat de Provincie voor datgene waarvoor zij niet wettelijk verantwoordelijk is, over kan laten aan de vrije hand van interne voorkeuren. Die kunnen verschillen per collegeperiode of per ambtenaar. Persoonlijke voorkeuren kunnen even vaak overeenkomen als afwijken, daarover valt weinig met zekerheid te zeggen. Deze voorkeuren vertalen zich uiteindelijk door naar de rol die de Provincie speelt in het sportbeleid. Wanneer deze dus op persoonlijke voorkeuren gebaseerd is, is het niet zo vreemd dat de rol die de Provincie moet spelen niet volkomen duidelijk is. Dat mentale model zou onder meer kunnen verklaren waarom bijvoorbeeld het Drents Olympisch Plan ‘gaandeweg’ is bedacht. Zonder vooropgezet plan en dus overgelaten aan de vrije hand van persoonlijke voorkeuren.

Door een van de gemeenten worden de persoonlijke voorkeuren betiteld met de term hobbyïsme: ‘Ook overal waar ambtenaren werken komt hobbyïsme voor, en dat is het vooral. Iemand vindt sport heel leuk en gaat er daardoor wat mee doen.’⁷³ Hierachter gaat de aanname schuil dat iemand die sport niet leuk vindt dus ook nooit iets met sport zal gaan doen binnen de Provincie. SportDrenthe deelt die opvatting en dat mentale model en gaat daarin zelfs nog iets verder. Binnen de sportraad wordt gesteld dat sport daardoor versnipperd (en daarmee slecht) gepositioneerd is bij het Provincie. Dat sport door verschillende Provincieafdelingen wordt behandeld wordt door de sportraad als negatief ervaren, en bijvoorbeeld niet als een integrale benaderingswijze van sport. Dit komt volgens mij voort uit hetzelfde mentale model van SportDrenthe. Door sport als een hobby voor Provincieambtenaren te zien, ziet zij sport wel als slecht gepositioneerd en niet als integraal gepositioneerd binnen de Provincie Drenthe.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat alle partijen inzien in sport binnen de Provincie duidelijk als niet-wettelijke taak wordt opgevat en daardoor overgelaten wordt aan de subjectieve meningen van ambtenaren en beleidsbepalers. Aan het gezamenlijke mentale model dat sport overgelaten wordt aan de voorkeuren van Provincieambtenaren

⁷³ Interview 11.

worden wel verschillende gevolgen voor het systeem gekoppeld. Dit komt mijns inziens doordat de Provincie een andere blinde vlek heeft ten opzichte van de twee overige stakeholders. Vanuit de aanname dat sport overgelaten wordt aan de voorkeuren van ambtenaren ziet de Provincie Drenthe niet in dat sport naar de achtergrond kan verdwijnen indien ambtenaren geen voorkeur voor sport hebben. Dit voedt afhankelijkheid en wisselvalligheid, wat ervoor zorgt dat het voor de andere stakeholders onduidelijk kan zijn in welke hoedanigheid zij telkens met de provincie te maken hebben omtrent sport. Door verschillende voorkeuren heeft de Provincie geen vaste rol in het sportbeleid en lijkt het voor de stakeholders of zij telkens met een andere Provincie Drenthe samenwerken. Als de provincie niet weet welke rol zij speelt, dan weten de stakeholders dat al helemaal niet en dat maakt samenwerken binnen coöperatief beleid er niet gemakkelijker op.

Hoofdstuk III: De gemeente, hét uitvoeringsorgaan voor sportbeleid

De onduidelijkheid over rol van provincies in lokaal sportbeleid kan voor een deel verklaard worden vanuit de zeer dominante rol die gemeenten daarin spelen. Van gemeenten wordt, als bestuurslaag die het dichtst bij de bevolking staat, verwacht dat zij het best in staat zijn om lokaal sportbeleid in te kleuren. Van oudsher stamt die verhouding uit de verantwoordelijkheid die gemeenten dragen over de sportaccommodaties en –voorzieningen binnen hun eigen grenzen. Met de Wmo van 2007 verviel de wettelijke sportverplichting voor gemeenten. Onderzoeken van het Mulier Instituut en het Sociaal Cultureel Planbureau beweren echter dat de verantwoordelijkheden die de meeste gemeenten op zich nemen omtrent sport sindsdien eigenlijk nauwelijks zijn veranderd.⁷⁴ Een aanzienlijk deel van alle Nederlandse gemeenten, zo'n 90 procent, besteedt in zijn beleidsplannen nadrukkelijk aandacht aan sport. Twee derde van alle gemeenten heeft in haar collegeprogramma zelfs een eigen sportparagraaf opgenomen, waarbij sport hoofdzakelijk in verband wordt gebracht met andere maatschappelijke beleidsvelden.⁷⁵

Gemeenten in Drenthe

In de inleiding zijn de voor dit onderzoek geselecteerde casusgemeenten geïntroduceerd. De opvattingen van de gemeenten Assen, Emmen en Hoogeveen-De Wolden over de band tussen sport en de Provincie Drenthe zijn in het voorgaande hoofdstuk aan bod gekomen. Daarbij stonden zij aan de zijlijn en stond de Provincie alleen in de schijnwerpers. In dit hoofdstuk zal dat niet langer het geval zijn. Hierin staat namelijk de samenwerking op het gebied van sport tussen de gemeenten en de Provincie Drenthe centraal. Ter afronding van hun introductie zal hieronder in vogelvlucht een schets van het sportbeleid van ieder gemeente gegeven worden.

Assen

In de Kadernota Sport en Beweging 2009 – 2016 van de gemeente Assen sprak de gemeente haar betrokkenheid uit bij het Drents Olympisch Plan, dat op dat moment in de kinderschoenen stond. De kansen voor sport binnen de Wmo en het integrale karakter van de sport voerden in dit beleidsdocument vooral de boventoon. Maar wanneer het op de financiën aankwam, bleek dat een leeuwendeel van het sportgeld van de gemeente nog 'ouderwets' naar het accommodatiebeleid ging. Wel was het beschikbare bedrag voor bijvoorbeeld sportstimulering gegroeid ten opzichte van voorgaande gemeentelijke plannen. Volgens de

⁷⁴ Breedveld en Van der Poel, 'Sportbeleid', 48-50.

⁷⁵ Ibidem, 12.

nota zou dit aandeel blijven groeien in de betreffende periode.⁷⁶ De toename in aandacht voor sportstimulering kent twee componenten. De gemeente sprak in de nota enerzijds de voorkeur uit om sport en bewegen vaker in één adem te noemen, omdat vooral het bewegen uiteindelijk belangrijker voor haar is dan het winnen van wedstrijden. Anderzijds konden deze ambities natuurlijk op financiële steun vanuit politiek Den Haag rekenen in verband met toen lopende regelingen als de Brede Impuls Combinatiefuncties.⁷⁷

Emmen

De sportnota van de gemeente Emmen die tussen 2011 en 2015 van kracht was, vertoont meer trekjes van een variant op het nationaal en Drents Olympisch Plan. Met ‘Wat Emmen beweegt: Kadernota Sportbeleid 2011-2015. Emmen op weg met de Olympische gedachte’ werd beoogd de eerste stappen te zetten in een proces waarvan in 2028 de vruchten geplukt zouden kunnen worden. Dat hield in: op het lokale niveau van de gemeente Emmen de doelen van het Drents Olympisch Plan verwezenlijkt hebben. De Provincie werd daarvoor als voornaamste kartrekker beschouwd door de gemeente. Emmen was zich er reeds terdege van bewust was dat de Olympische gedachte niet draaide ‘om behangen met medailles terugkomen vanuit Londen in 2012 of de kandidatuur van Drenthe als eerste Spelenorganiserende provincie als belangrijkste doel.’ Dat de achterliggende gedachte van een zo vitaal mogelijk samenleving veel belangrijker was, ook voor Emmen, liet de gemeente zien door een jaar eerder al dertien combinatiefunctionarissen in dienst te nemen. Dat aantal is inmiddels gegroeid naar 21. Daarnaast bleef de gemeente inzetten op gestructureerd beleid ten aanzien van haar vele sportaccommodaties.⁷⁸

De Wolden-Hoogeveen

Hoewel beiden nog zelfstandige gemeenten zijn, vormen de ambtelijke organisaties van De Wolden en Hoogeveen sinds 1 januari 2015 één geheel. Op het gebied van sport heeft deze samenwerking al de nodige vruchten afgeworpen, zowel qua accommodaties als qua sportstimulering. De gemeenten kijken in hun eigen beleidsplannen beide met de inmiddels bekende integrale blik naar sport: het hoofddoel is om sport als middel in te zetten bij de bestrijding van maatschappelijke problematiek. Preventie en gezondheid zijn daarbij verreweg het belangrijkste voor de gemeenten. De Wolden koppelt sport expliciet aan de Wmo en ziet

⁷⁶ Gemeente Assen, Kadernota Sport en Bewegen 2009-2016 (Assen 2009) 3-5.

⁷⁷ Gemeente Assen, Kadernota Sport en Bewegen 2009-2016, 19.

⁷⁸ Gemeente Emmen, *Wat Emmen beweegt. Kadernota Sportbeleid 2011-2015: Emmen op weg met de Olympische gedachte* (Emmen 2011).

sport daarin als essentieel instrument om doelen te bereiken.⁷⁹ Het sportbeleid van de gemeente Hoogeveen volgt eenzelfde gedachtegang, waarbij sport ook nadrukkelijk in verband gebracht wordt met gezonde scholen en ondersteuning van kwetsbare doelgroepen. Dit leidde er onder andere toe dat Hoogeveen in 2015 werd uitgeroepen tot sportgemeente van het jaar.⁸⁰

In het voorgaande hoofdstuk is uitvoerig gekeken naar de rol van de Provincie Drenthe binnen het coöperatieve programma Drenthe Beweegt. In het vervolg hieronder zal ten eerste aandacht besteed worden aan de ervaringen van gemeenten en de Provincie met hun samenwerking binnen Drenthe Beweegt. Daarna wordt de aandacht verplaatst naar de directe relaties en samenwerkingen tussen de gemeenten en de Provincie. Vermeld werd dat alle Drentse gemeenten daaraan verbonden zijn. Het staat buiten kijf dat eigenlijk alle gemeenten voor zowel overeenkomstige als totaal verschillende uitdagingen kunnen staan op het gebied van sport. Wanneer twaalf gemeenten met elk een unieke portie omstandigheden en uitdagingen onderdeel zijn van hetzelfde programma, hoe creëert men binnen dat programma dan één lijn die voor alle gemeenten te volgen is? Een soortgelijke vraag is in de interviews aan de stakeholders voorgelegd.

⁷⁹ Gemeente De Wolden, *Notitie 'sportstimulering' 2015-2018 'Een leven lang sporten'* (Zuidwolde 2015).

⁸⁰ Gemeente Hoogeveen, 'Actieplan sport en bewegen' (geraadpleegd via https://www.hoogeveen.nl/sport/Actieplan/Doelen_en_projecten op 17 mei 2018).

Kan Drenthe Beweegt de plaats innemen van gemeentelijk sportbeleid wanneer daar gebrek aan is?

*'Van innovatie in sportbeleid is geen sprake in onze gemeente, er is ook geen sportbeleid meer in de zin van de nota die wij hadden. Die is in 2016 afgelopen en daar is nog geen nieuwe voor teruggekomen. In 2017 zijn we al notaloos geweest en nu nog. Het fijne aan Drenthe Beweegt is dat het dat ook camoufleert. Voor een deel, dat je een beetje zonder nota kan.'*⁸¹

*'Alle facetten van het Drenthe Beweegt-programma zijn allemaal zoveel mogelijk 'community based', betrekking op de inwoners. Daardoor lagen de plannen van Drenthe Beweegt vooral op de kantoortjes sport in de gemeentehuizen. Want de uitvoer is nooit door Drenthe Beweegt, het is altijd de gemeente. Niemand kent wat dat betreft Drenthe Beweegt, dat is maar een concept.'*⁸²

Kan de Provincie plannen uit Drenthe Beweegt wel of niet dicht bij de inwoners van Drenthe brengen?

*De gemeente bepaalt uiteindelijk zelf hun sportbeleid, en wij zijn gelukkig een sportgemeente. Hier wordt sport door het college gedragen, daar ben ik hartstikke blij mee. Je hebt ook gemeenten waar sport ook ondanks Drenthe Beweegt een ondergeschoven kindje is en dan kun je het echt vergeten.'*⁸³

*'Sport had binnen onze gemeente best wel bloeijaren gekend. Dan gaat het meer kosten hoe meer je gaat inzetten op sport. Je creëert daarmee ook een soort van vraag. Ons college vond dat het met sport wel iets minder kon (...). Ik heb regelmatig gehad en nog steeds dat ik daardoor niet bij Drenthe Beweegt kon zijn of kon aanhaken.'*⁸⁴

⁸¹ Interview 7.

⁸² Interview 9.

⁸³ Interview 6.

⁸⁴ Interview 10.

Uit de bovenstaande citaten vallen veel verschillende mentale modellen en aannames af te lezen. We beginnen wederom bij de Provincie Drenthe. Voor de Provincie is Drenthe Beweegt slechts een concept, omdat de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten valt. Zij kunnen de uitvoering van de Drenthe Beweegt-plannen volgens de Provincie namelijk het dichtst bij de inwoners brengen. Hierachter gaat de aanname schuil dat wanneer iets de taak van gemeenten is, het dan direct het dichtst bij de inwoners ligt. Dit mentale model veronderstelt daarmee ook dat de Provincie de uitvoering van beleidsplannen dus niet dicht bij de inwoners kan brengen, waardoor Drenthe Beweegt voor de Provincie Drenthe aanvoelt als een concept.

Gemeente I stelt dat er in haar eigen sportbeleid geen innovatie is geweest in de afgelopen jaren. Drenthe Beweegt heeft in haar ogen enigszins gecamoufleerd dat de gemeente al een aantal jaren zonder sportnota zit. Het mentale model hierachter is dat een sportnota of ontwikkelingen in sportnota's vereisten zijn om te spreken van sportbeleid of innovatie in sportbeleid. Voor gemeente II gaat een hele andere vlieger op. Die gemeente noemt zichzelf een sportgemeente waar sport door het college wordt gedragen. Echter, andere gemeenten, waar sport een ondergeschoven kindje is, kunnen het volgens gemeente II vergeten in Drenthe Beweegt. Dit veronderstelt dat gemeenten volgens vaste (geschreven of ongeschreven) regels moeten handelen inzake sportbeleid om serieus genomen te worden. Met andere woorden: wanneer het gemeentelijk college niet sportminded is kunnen de mooie sportplannen uit Drenthe Beweegt ook niet worden uitgevoerd door de betreffende gemeente. Dat mentale model deelt gemeente II met gemeente III. Echter gemeente III voelt zich juist een van die gemeenten die het volgens gemeente II kunnen vergeten. 'Ik heb regelmatig gehad en nog steeds dat ik niet bij Drenthe Beweegt kon zijn of kon aanhaken sinds het college in onze gemeente heeft besloten dat het met sport allemaal wel wat minder kon' Ook door gemeente III wordt aangenomen dat een gemeente sportminded moet zijn om de meerwaarde van Drenthe Beweegt te laten blijken.

In deze mentale modellen zijn verscheidene botsingen aan te wijzen. Allereerst dus tussen gemeente I en gemeente II en III. Het ene kamp ziet Drenthe Beweegt als ideale vervanging voor een gebrek aan sportbeleid, terwijl het andere kamp insinueert dat een gedegen sportbeleid een vereiste is om volwaardig mee te draaien binnen het samenwerkingsverband. Tevens staat het mentale model van de Provincie Drenthe niet in afstemming met die van de drie gemeenten. De Provincie botst met gemeenten II en III, omdat de Provincie ervan uitgaat dat gemeenten de uitvoering van Drenthe Beweegt-plannen dicht bij de burgers brengen, terwijl gemeenten II en III van mening zijn dat gemeenten

zonder eigen sportbeleid de plannen van Drenthe Beweegt helemaal niet uit kunnen voeren. Daarentegen ziet gemeente I Drenthe Beweegt als vervanging voor een eigen sportnota, terwijl de Provincie veronderstelt dat Drenthe beweegt ‘slechts een concept’ is.

Ik bespeur veel onduidelijkheid en uiteenlopende meningen over de voorwaarden voor gemeenten om baat te hebben bij Drenthe Beweegt. Moet een gemeente daarvoor nu wel of niet sportminded zijn? Die onduidelijkheid heerst voornamelijk onder de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Drenthe Beweegt-plannen. De Provincie Drenthe trekt haar handen daar vanaf en zet Drenthe Beweegt neer als een concept. Zoals het een concept betaamt lijkt de Provincie er vanuit te gaan dat dat door alle gemeenten op grote lijnen kan worden overgenomen en uitgevoerd. Echter is dat concept voor sommige gemeenten eigenlijk de kern van hun eigen sportbeleid, terwijl andere gemeenten schouderophalend hun eigen sportminded beleid hoger lijken te plaatsen.

Zulke uiteenlopende mentale modellen verstoren het gezamenlijke proces en maken het systeendenken onmogelijk. Dat zou wel weer mogelijk kunnen worden wanneer een aantal blinde vlekken heroverwogen wordt. Gemeenten II en III zien niet in dat Drenthe Beweegt ook kan worden gezien als vervanging van eigen sportbeleid, zoals in het geval van gemeente I. Die blinde vlek wordt gevormd door de aanname dat gemeenten een eigen sportnota moeten hebben om van sportbeleid te kunnen spreken, gebaseerd op de ervaring dat dat gebruikelijk is binnen gemeenten. Ook lijken II en III over het hoofd te zien dat gemeente I en de Provincie Drenthe vinden dat gemeenten de Drenthe Beweegt-plannen ook kunnen uitvoeren wanneer zij niet zo’n sportminded college hebben. Daarbij is het wel tegenstrijdig dat de Provincie Drenthe Drenthe Beweegt als ‘slechts een concept’ ervaart, omdat haar blinde vlek verhult dat Drenthe Beweegt door gemeenten zonder eigen sportbeleid als vervanging daarvan kan worden ervaren.

Tenslotte bestaat er in mijn optiek nog een belangrijke blinde vlek bij de Provincie en een tweetal gemeenten wanneer het aankomt op de samenwerking met gemeenten binnen Drenthe Beweegt. De Provincie Drenthe denkt in het kader daarvan mee met de gemeenten over hoe sport maatschappelijke problemen binnen de gemeenten en daarmee binnen heel Drenthe kan verhelpen. Projecten en plannen uit Drenthe Beweegt worden gestimuleerd de Provincie en door de gemeenten uitgevoerd. Op die manier is de Provincie via Drenthe Beweegt voor een bescheiden deel verantwoordelijk voor het sportbeleid van gemeenten die zelf geen eigen sportbeleid voeren. Vanuit de Provincie wordt deze medeverantwoordelijkheid niet gezien, vanuit de gemeente die een uitgebreid eigen sportbeleid hebben evenmin.

De bovenstaande paragraaf is toegespitst op de posities van gemeenten binnen Drenthe Beweegt, waarbij ook aan bod is gekomen hoe de Provincie daarover denkt. Daarnaast vindt er ook samenwerking omtrent sport plaats tussen de Provincie Drenthe en Drentse gemeenten buiten Drenthe Beweegt om. Dit directere, één-op-één-contact, heeft veelal betrekking op thema's waar de verantwoordelijkheden van de Provincie en de gemeenten elkaar kruisen; daar waar sport bijvoorbeeld in aanraking komt met evenementen of de ruimtelijke ordening. Of wanneer gemeenten het gevoel hebben dat hun plannen de eigen gemeentegrenzen overstijgen en er ook andere gemeenten in Drenthe profijt van kunnen hebben.

Is geld de enige drijfveer van gemeenten om de Provincie te benaderen voor sportplannen?

Hoe kan de Provincie zelf beïnvloeden hoe gemeenten haar benaderen?

*'Gemeenten kloppen bij ons aan over accommodaties of evenementen, als zij vinden dat er bovengemeentelijk provinciaal belang speelt. (...) Het is wel erg geld gedreven vaak, niet ambitie gedreven. Ik weet niet of dat aan de gemeenten ligt. Als wij ons als Provincie opstellen als pinapparaat, dan worden we ook benaderd als pinautomaat.'*⁸⁵

*'Rond 2008 heeft de Provincie met de gemeenten overlegd dat de vaste sportsubsidie verminderd werd. De Provincie heeft toen de bal bij gemeenten gelegd waarin zij het liefst investeringen zagen. Daaruit zijn de combinatiefunctionarissen ontstaan, want dat vonden de gemeenten belangrijk.'*⁸⁶

*'Veel van de gemeentebudgetten voor sport verdwijnt in accommodaties en in accommodaties ondersteunt de Provincie weinig tot niet. Dat hoeft ook niet, dat is plaatselijke verantwoordelijkheid, maar lokaal-overstijgend wordt de Provincie er wel bijgehaald, zoals een topsporthal waar de hele regio wat aan heeft.'*⁸⁷

*'Als gemeenten merken dat er geld zit bij de Provincie dan mogen ze altijd langskomen, maar dan vraag ik ook of ze hun collega's van sport, infrastructuur/verkeer, toerisme/recreatie en economie even meenemen. Want je lokt ze eigenlijk met geld haha, zo werkt het dan ook wel weer.'*⁸⁸

⁸⁵ Interview 1.

⁸⁶ Interview 6.

⁸⁷ Interview 12.

⁸⁸ Interview 3.

Daar waar de Drentse gemeenten en de Provincie elkaar treffen als het over sport gaat, gaat het ook over geld. De geldstromen verlopen veelal via een eenrichtingsweg: van de Provincie naar de gemeenten. De Provincie Drenthe zegt de gemeenten te lokken met geld. De aanname die daaronder lijkt te liggen is dat gemeenten niet met iets anders te lokken zijn, omdat zij zich in de ogen van de Provincie vooral of alleen maar voor geld melden op het provinciehuis. Op die manier vervult de Provincie naar eigen zeggen de functie van ‘pinautomaat’: zo stelt zij zichzelf op naar gemeenten en dus wordt zij ook als zodanig door gemeenten benaderd. Met die gedachte heeft zich het volgende mentale model meester gemaakt van de Provincie: zoals je je als Provincie opstelt naar gemeenten, zo wordt je ook door gemeenten benaderd. Tegelijkertijd vindt de Provincie gemeenten vaak geld gedreven en niet ambitie gedreven. Dat veronderstelt dat geld en ambitie per definitie elkaars tegenpolen zijn en dat de Provincie liever ambitie gedreven gemeenten ziet.

Mijns inziens kan niet volmondig gesteld worden dat de gemeenten de ‘pinautomaat-functie’ van de Provincie bevestigen. Weliswaar geeft gemeente II te kennen dat de bal bij de laatste ronde van investeringen in 2008 bij de gemeenten werd gelegd door de Provincie. Daarin schuilt de aanname dat de Provincie destijds alle sportwensen van de gemeente wel zou financieren. Dit mentale model bevestigt natuurlijk wel de pinautomaat-functie van en het lokken van gemeenten met geld door de Provincie. Echter, geeft gemeente II expliciet aan dat er rond 2008 bezuinigingen op de vaste geldstromen vanuit de Provincie zijn ingezet. Voor die gemeente bleek het dus sindsdien niet meer zo vanzelfsprekend dat er op ieder verzoek zomaar Provinciegeld haar kant op kwam. Wanneer daartegenover gezet wordt dat de Provincie vindt dat zij in het verleden, maar ook heden ten dage als pinautomaat functioneert, kan gesteld worden dat men toch niet met elkaar op één lijn zit.

Gemeente III lijkt in die zin nog verder van de Provincie Drenthe af te staan: ‘... in accommodaties ondersteunt de Provincie weinig tot niet. Dat hoeft ook niet, dat is plaatselijke verantwoordelijkheid, maar lokaal-overstijgend wordt de Provincie er wel bijgehaald, zoals een topsporthal waar de hele regio wat aan heeft.’ Allereerst spreekt dit citaat tegen dat gemeenten enkel op geld uit zijn, omdat het aantoont dat gemeenten eigenlijk zelfs meedenken in provinciale taken. Bovendien laat dit citaat zien dat de nadruk voor gemeenten eerder ligt op wat er met geld bereikt kan worden (iets waar de hele regio wat aan heeft) dan op het geld zelf. Ook wordt het mentale model van de Provincie, dat zij benaderd worden zoals zij zich opstellen, ontkracht. De opstelling van de Provincie als pinautomaat kan gemeente III er namelijk niet van weerhouden om de Provincie te benaderen voor zaken die zij zelf als gemeente nodig acht (topsporthal met regionaal belang), en dus niet alleen voor

zaken waarvoor de Provincie denkt dat gemeenten haar nodig hebben (geld). De gemeenten versterken de rol van de Provincie als pinautomaat dus eigenlijk niet uit zichzelf. Daarvoor mag de Provincie eerder in de spiegel kijken, omdat zij zich zelf als zodanig opstelt naar gemeenten.

Dat zie ik als een opvallende botsing in mentale modellen, maar nog opvallender vind ik de botsende mentale modellen van de Provincie Drenthe zelf. Enerzijds gaat de Provincie er vanuit dat zij door gemeenten benaderd wordt zoals zij zich opstelt. Anderzijds stelt zij, haast klagend, dat gemeenten de Provincie alleen maar nodig hebben voor geld en dat zij te weinig gericht zijn op ambities. Je zou zeggen dat dat makkelijk op te lossen is door je als Provincie anders op te stellen dan als pinautomaat en gemeenten niet langer te lokken met geld. Maar in mijn optiek is het mentale model van de Provincie enkel op geld gericht. Daarmee wil ik niet zeggen dat de Provincie zelf zo rijk mogelijk wil worden, maar dat zij de samenwerking met gemeenten bijna alleen maar in termen van geld ziet. Dit brengt onder meer de in het theoretisch kader besproken 'reflexive loop' met zich mee. Omdat de Provincie ervan overtuigd is dat gemeenten uit zijn op geld, gaat zij daar in de samenwerking met gemeente extra op letten. Het gevolg is dat in de ogen van de Provincie blijkt dat die gemeenten toch telkens geld nodig hebben van de Provincie inzake sportbeleid. Echter, de blinde vlek die daarbij optreedt is dat de Provincie niet meer ziet waarvoor gemeenten dat geld nodig hebben of waaraan zij het beleidsmatig willen besteden. Dat zijn vaak wel degelijk ambitieuze projecten zoals de als voorbeeld aangehaalde regionale topsporthal waar heel Drenthe wat aan heeft. Het gaat de gemeenten daarbij niet om het geld, maar om het gegeven dat er uiteindelijk iets moois wordt verwezenlijkt op het gebied van sport voor de Drentse bevolking. Natuurlijk betaalt zo iets zichzelf niet en zijn daar allerlei financiële middelen voor nodig, maar dat geld is niet de drijfveer achter de sportbeleidsgerichte handelingen van de gemeente. Die blinde vlek van de Provincie zorgt voor een beperkt zicht op het sportbeleid in Drenthe.

Hoofdstuk IV: Een sportraad te midden van overheden

Binnen het sportbeleid in Drenthe bekleedt ook een niet-overheidspartij een belangrijke functie. De provinciale sportraad SportDrenthe werd in de voorgaande hoofdstukken al een aantal keren zijdelings genoemd. In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek zullen de raad en haar relatie tot de Provincie Drenthe centraal. Ook vanuit de geselecteerde gemeenten is daarop gereflecteerd, omdat zij met beide partijen samenwerken in het regionale sportbeleid van Drenthe.

De twintigste-eeuwse historie van SportDrenthe in vogelvlucht

In november 2018 viert SportDrenthe haar 50-jarig jubileum. De raad werd in 1968 opgericht met een tweeledig doel. SportDrenthe wilde enerzijds het overleg- en adviesorgaan zijn voor organisaties en overheden en daarbij de belangen van de regionale sport behartigen. Anderzijds koesterde het de wens om zoveel mogelijk mensen in Drenthe te kunnen laten sporten.⁸⁹ Destijds paste deze oprichting in een landelijke trend. In de jaren '60 schoten de provinciale sportraden overal in Nederland als paddenstoelen uit de grond. De organisatie werd geboren als een preferente instelling van de Provincie Drenthe. Dit hield onder meer in dat de provinciale overheid als belangrijkste (en haast enige) financier door middel van subsidie zorgde voor het werkbudget van SportDrenthe. Aan de hand daarvan nam de sportraad erg veel werklast weg bij de Provincie wanneer het op sportbeleid aankwam. De Provincie kon op haar beurt meer aandacht besteden aan zaken die wel tot haar kerntaken behoorden. Op een veel kleinere schaal werd SportDrenthe dan ook vaak gezien als een regionale variant op NOC*NSF.

In de eigen geschiedenisboeken wordt het jaar 1989 als een belangrijk kanteljaar gezien voor SportDrenthe. Geheel in lijn met de prioriteitendiscussies over de taken van provinciale overheden trok de Provincie Drenthe zelf haar handen af van sport binnen haar welzijnsbeleid. Aan het begin van deze eeuw gaf de Provincie de sportraad tevens te kennen dat maatschappelijke relevantie ten allen tijde voorop zou moeten staan als het op sport aan kwam. Hoewel SportDrenthe daar al mee bezig was, werd er sindsdien nog meer ingezet op de sportstimulering van en kansen voor achterstandsgroepen zoals gehandicapten, allochtonen, ouderen en chronisch zieken.⁹⁰ Dit had voor SportDrenthe ook tot gevolg dat de vaste subsidie vanuit het provinciehuis plots niet meer zo vast was. Een deel daarvan werd namelijk vervangen door tijdelijke subsidies of subsidies op projectbasis. Deze werden

⁸⁹ Patricia Schouwink e.a., *40 jaar Sport (in) Drenthe - 1968-2008* (Veendam 2008) 11.

⁹⁰ Schouwink e.a., *40 jaar Sport (in) Drenthe*, 108.

beschikbaar gesteld zolang SportDrenthe projecten organiseerde die de welzijnsambities van de Provincie en de maatschappelijke functie van sport ten goede kwamen. Voor andere bezigheden moest SportDrenthe vanaf dat jaar verder kijken dan de regionale overheid en op zoek gaan naar alternatieve bronnen van inkomsten.⁹¹ Naast de terugloop in provinciale subsidies werd SportDrenthe rond de eeuwwisseling geconfronteerd met iets wat veel weg heeft van een verslechterde concurrentiepositie (zonder dat er qua sportraden binnen Drenthe vergelijkbare concurrenten waren). Het bleek steeds moeilijker om met de ingeperkte financiële middelen mankracht aan boord te houden. Daarop ontwikkelde SportDrenthe een commerciëlere houding en deden bijpassende functies als accountmanagers en projectmanagers hun intrede.⁹²

Een andere eeuw, een andere mindset

Die houding zou gedurende de 21^{ste} eeuw steeds vaker goed van pas komen. Vanuit het provinciehuis werd het reilen en zeilen van SportDrenthe continu gemonitord en geëvalueerd. Dientengevolge kreeg de raad in 2004 bijvoorbeeld te horen dat men graag zag dat er in plaats van aanbodgericht juist vraag- en resultaatgericht gewerkt zou worden. In 2005 verdween daarom nog eens 50.000 euro aan vaste provinciale subsidie. Bovendien besloot de Provincie twee jaar later een zogenaamd ‘programma van eisen’ op stellen. Dit hield in dat SportDrenthe haar werkzaamheden nog beter moest kunnen verantwoorden, omdat ze volgens het programma van eisen ‘aantoonbaar effect moesten opleveren.’⁹³ In de opzet van projecten houdt SportDrenthe daar sindsdien extra rekening mee. Kortom, de provinciale overheid in Drenthe zag scherp toe op de regionale sportraad. De Drentse gemeenten wisten in diezelfde periode steeds vaker de weg te vinden naar SportDrenthe, ondanks de veranderde houding van de organisatie. Waar gemeenten eerder geld van SportDrenthe kregen om lokale sportprojecten te realiseren, werden de gemeenten nu klanten aan wie SportDrenthe tegen betaling service verleende. Deze services hadden veelal betrekking op de buurtsportcoaches en de Brede Impuls Combinatiefuncties. Daarop zal later in dit hoofdstuk nog gereflecteerd worden.

⁹¹ Ibidem, 72-73.

⁹² Ibidem, 72-73.

⁹³ Ibidem, 111-113.

Uit deze korte historische schets over de subsidierelatie tussen de Provincie Drenthe en SportDrenthe komt duidelijk naar voren dat de Provincie gaandeweg de 21^e eeuw steeds meer eisen begon te stellen aan de subsidieverstrekking aan de sportraad. Hoe is dat door de betrokken personen zelf ervaren? En hoe heeft die ontwikkeling de mentale modellen van de stakeholders beïnvloed?

Maakt sturing vanuit de Provincie het voor SportDrenthe moeilijker om de subsidies te besteden?

*'Zo 'n private organisatie als SportDrenthe heeft misschien wel meer last van de nukken van de overheden dan de overheden zelf. Want op het moment dat de provincie besluit om iets niet meer te doen of iets juist wel te willen, komt die vraag direct bij zo 'n stichting terecht.'*⁹⁴

*'Nou in plaats van één totaal bedrag voor een aantal doelen en SportDrenthe mag zelf bepalen hoe ze dat middels sport gaan verwezenlijken (...) is het (de subsidies) is veel meer gelabeld en dat zal ook wat betekenen voor het werken aan de andere kant. (...) Ik denk dat het voor de stichting die er mee werkt moeilijker wordt.'*⁹⁵

Welke effecten hebben afhankelijkheid en hiërarchie op de samenwerking tussen SportDrenthe en overheden?

*'Van die provinciesubsidies wist je altijd dat dat voor vier jaar was tot een volgend college. Toen waren we nog vrij zelfstandig over de inzet van ons budget. Met de Provincie als enige financier hadden we heel veel ruimte om te bepalen hoe we het geld gingen inzetten voor onze doelstellingen.'*⁹⁶

*'Met de breedtesportimpuls konden wij vooral de gemeenten helpen. Zeker van '98 is dat gaan groeien. Daarvoor waren we sterk afhankelijk van die provinciale subsidie maar sindsdien zijn we veel meer dingen in opdracht van gemeenten gaan doen. Daarvoor kwamen we bij de gemeente aan met een beetje geld van de provincie om gemeenten vooruit te helpen maar sindsdien kwamen we bij hen aan hen zeiden we 'Ik moet nu geld van jou hebben' om wat voor je te kunnen doen.'*⁹⁷

⁹⁴ Interview 1.

⁹⁵ Interview 11.

⁹⁶ Interview 8.

⁹⁷ Interview 2.

In de opvatting van de Provincie Drenthe dat SportDrenthe meer last heeft van het nukken van overheden dan de overheden zelf bespeur ik een mentaal model dat verband houdt met hiërarchie. Deze overtuiging veronderstelt namelijk twee dingen. Ten eerste dat SportDrenthe de gevolgen voor het gedrag van overheden voor SportDrenthe zijn en dat zij daar hinder van ondervinden. Ten tweede lees ik hier ook de aanname uit af dat datzelfde andersom in ieder geval niet geldt: overheden hebben niet meer last van het nukken van SportDrenthe dan SportDrenthe zelf. Het mentale model dat hierachter schuil gaat is dat SportDrenthe afhankelijk is van overheden en dat overheden niet van SportDrenthe afhankelijk zijn. Kortom, een ongelijkwaardige en daarmee hiërarchische relatie.

Omdat de Provincie in de hiërarchie hoger geplaatst staat kan het in haar ogen sturing meegeven aan de subsidies die zij aan SportDrenthe verstrekt. De Provincie denkt dat het voor SportDrenthe daardoor moeilijker wordt om die subsidies te besteden. Hierin schuilt de veronderstelling dat sturing meegeven aan subsidies het automatisch moeilijker maakt voor SportDrenthe en dat geen sturing meegeven het dus makkelijker maakt voor SportDrenthe om het geld te besteden. Vooral die laatste veronderstelling, dat het zonder Provinciale inhoudelijke invloed makkelijker werken is voor SportDrenthe, is in mijn ogen gebaseerd op ervaringen uit het verleden. ‘Toen (aan het begin van deze eeuw) waren we nog vrij zelfstandig over de inzet van ons budget. Met de Provincie als enige financier hadden we heel veel ruimte om te bepalen hoe we het geld gingen inzetten voor onze doelstellingen.’ Dit citaat getuigt ervan dat de sportraad jarenlang eigen baas was over de wijze waarop zij de provinciale subsidies besteedde. Die verwijzing naar het verleden hint ook op een verandering in de mate waarin SportDrenthe zelf kan bepalen hoe zij haar geld besteedt. Hieruit sijpelt de aanname door dat de speelruimte van SportDrenthe kleiner wordt naarmate de Provincie of andere partijen meer sturing geven aan de subsidies voor SportDrenthe. In mijn optiek bevestigt SportDrenthe daarmee ook dat zij hetzelfde hiërarchische mentale model hebben.

Enerzijds is al de verandering vastgesteld dat de Provincie voorwaarden stelde aan de subsidiebestedingen van de sportraad. Anderzijds veranderde sinds deze eeuw ook dat de Provincie niet langer de ‘enige financier’ was van SportDrenthe. Ook vanuit gemeenten begon SportDrenthe inkomsten te vergaren. Hiertoe was de raad genoodzaakt, omdat de geldkraan vanuit het Provinciehuis (zoals in de introductie van dit hoofdstuk te lezen valt) steeds een stukje dichter werd gedraaid in de afgelopen decennia. SportDrenthe had en heeft geld nodig van gemeenten om wat voor die gemeenten te kunnen betekenen, waarachter de aanname schuilt dat de sportraad zonder geld niets voor gemeenten kan betekenen. Opnieuw

zie ik het mentale model van de afhankelijkheid van overheden van SportDrenthe bevestigd, dit maal door de sportraad zelf.

Door de hierboven uiteengezette afhankelijkheidspositie van SportDrenthe rijst de vraag waarvoor overheden de sportraad nodig kunnen hebben. Het belangrijkste antwoord op die vraag wijst in de richting van de buurtsportcoaches. SportDrenthe boog zich in de afgelopen decennia over de lokale implementatie van landelijke impulsen en regelingen. Omdat de meeste gemeenten nog niet direct overtuigd waren van de kansen de BIC-regeling bood, besloot SportDrenthe zich als een soort intermediair op te werpen.⁹⁸ Deels met geld uit Den Haag, deels met projectsubsidie van de Provincie nam SportDrenthe buurtsportcoaches in dienst.⁹⁹ Op detacheringsbasis werden deze verhuurd aan gemeenten die daar oren naar hadden. Gemeenten konden zodoende ‘wennen’ aan de buurtsportcoaches zonder dat zij deze direct in eigen dienst hoefden te nemen.

⁹⁸ Ibidem, 118 en interview 2.

⁹⁹ Ibidem 118.

Welke gemeenten hebben baat bij de diensten van SportDrenthe inzake buurtsportcoaches?

*'Met SportDrenthe doen wij ook wel veel hoor. Maar als je naar onze, grotere gemeente kijkt ondersteunen zij meer de kleinere gemeentes dan de grote gemeenten. Wij hebben al veel expertise en buurtsportcoaches aan boord waardoor wij zelf al veel kunnen handelen. Dus wij doen soms dingen samen en soms niet, omdat dat dan niet nodig is.'*¹⁰⁰

*'SportDrenthe moest veel meer z'n opdrachten vanuit die gemeenten halen, ook met die buurtsportcoaches. Wij stonden in die tijd op het standpunt dat we sterk genoeg waren om het zelf te doen, SportDrenthe hadden we toen bijna niet nodig. Wat SportDrenthe daarna heeft gedaan is vooral voor kleinere gemeenten ondersteuning bieden aan beleid, ook voor een aantal gemeenten de werkgever voor buurtsportcoaches, volgens mij nog steeds.'*¹⁰¹

Welk gezamenlijk belang hebben de Drentse overheden en SportDrenthe ten opzicht van de buurtsportcoaches?

*'Gemeenten wilden ze eigenlijk nooit in dienst nemen want we weten niet hoelang de subsidieregeling gaat duren. Wij zeiden tegen gemeenten dat wij best werkgeverschap op ons konden nemen, maar dan als een soort uitzendbureau.'*¹⁰²

*'Er was een probleem in het aannemen van die buurtsportcoaches en SportDrenthe is van daaruit eigenlijk een soort uitzendbureau geworden voor buurtsportcoaches binnen Drenthe. Inmiddels heeft de buurtsportcoach zich bewezen en komt 'ie heel vaak in dienst bij de betreffende gemeente waar hij werkte. Maar dat betekent dus ook wat voor het verdienmodel van SportDrenthe: door het succes wat ze zelf gecreëerd hebben raken ze nu een aantal taken kwijt.'*¹⁰³

¹⁰⁰ Interview 6.

¹⁰¹ Interview 7.

¹⁰² Interview 2.

¹⁰³ Interview 11.

In het bovenstaande benadrukt de Provincie hoofdzakelijk het verdienmodel van SportDrenthe. Hieruit maak ik op dat de Provincie SportDrenthe ziet als een organisatie die winst moet maken en meer weg heeft van een bedrijf dan van een voormalig preferente instelling van de organisatie. Gemeente II zegt als grote gemeente al veel expertise en eigen buurtsportcoaches te hebben gehad in de fase dat SportDrenthe ze wilde verhuren aan gemeenten. Daarom achtte die gemeente tussenkomst van SportDrenthe op dat gebied niet nodig. Een dergelijke denkwijze veronderstelt dat SportDrenthe vooral kleine gemeenten als doelgroep zou moeten nemen, omdat grote gemeenten eigenlijk niets aan de aangeboden diensten hebben. Ook gemeente I had SportDrenthe niet nodig als intermediair voor buurtsportcoaches omdat zij zichzelf sterk genoeg vond om ze zelf te contracteren. Een aanname die daaraan ten grondslag zou kunnen liggen is dat SportDrenthe alleen die gemeenten kan helpen die zichzelf daar niet sterk genoeg voor vinden. Zo zien twee verschillende gemeenten twee verschillende beoogde doelgroepen voor de buurtsportcoachdiensten van SportDrenthe: kleinere gemeenten en gemeenten die niet sterk genoeg zijn om ze zelf in dienst te nemen.

Dat er onder Drentse gemeenten onderscheid zou bestaan tussen wie SportDrenthe wel en niet nodig heeft voor het contracteren van buurtsportcoaches lijkt door SportDrenthe niet te worden ingezien. De sportraad spreekt de geciteerde gemeenten bovendien tegen door te stellen dat ‘gemeenten buurtsportcoaches nooit in dienst wilden nemen.’ Daarbij wordt door SportDrenthe geen onderscheid tussen gemeenten gemaakt. In de opvatting dat SportDrenthe zich over het werkgeverschap van buurtsportcoaches kan ontfemen ligt in mijn optiek de aanname besloten dat SportDrenthe vindt dat het als niet-overheidspartij taken en risico’s van overheden voor een deel op zich kan nemen. De blinde vlek die dat mentale model met zich meebrengt is dat SportDrenthe niet ziet dat er verschil bestaat in gemeente waarvoor zij dat wel en niet kan doen.

In het systeem zie ik het volgende gebeuren. De Provincie Drenthe vindt dat SportDrenthe een verdienmodel moet hebben om zichzelf in leven te houden. Die verdiensten moet de sportraad vervolgens voornamelijk uit gemeenten halen met het detacheren van buurtsportcoaches. Maar onder die gemeenten bestaan uiteenlopende en sceptische opvattingen over de rol die SportDrenthe daarin voor hen kan spelen. Zij maken onderscheid tussen gemeenten die wel of geen baat hebben bij de detachering door SportDrenthe, terwijl de houding van SportDrenthe sterk doet vermoeden dat dat onderscheid er niet is en alle Drentse gemeenten op dat gebied tot hun potentiële klanten behoren. De doelgroep die

SportDrenthe voor ogen heeft is daarmee niet in afstemming met de werkelijke doelgroep voor de verhuur van buurtsportcoaches. Op basis daarvan kom ik tot de conclusie dat de samenwerking tussen de Drentse overheden en de niet-overheidspartij SportDrenthe voer is voor gezamenlijke evaluatie. Hopelijk leidt dit tot een beter wederzijds inzicht in elkaars belangen, zodat de betrokken partijen allen kunnen handelen naar het belang van het systeem. Dat (gezamenlijke) belang is mij tijdens de interviews niet duidelijk geworden. Daarom luidt mijn aanbeveling aan de stakeholders om dat belang tezamen eerst goed in kaart te brengen.

Het slotdeel van dit betoog behandelt naar mijn mening de meest onduidelijke kant van DrentheBeweegt. In de interviews kan ik geen ander punt aanwijzen waarop de stakeholders elkaar zo expliciet tegenspraken of langs elkaar heen leken te spreken. Het gaat hierbij om welke partij verantwoordelijkheid draagt voor het soort van eigenaarschap en/of de uitvoering van Drenthe Beweegt. Hieronder volgt eerst een kort overzicht van hoe de lijntjes volgens het programmadocument zouden lopen. Daarna wordt weergegeven hoe hierop gereflecteerd werd in de interviews.

Allereerst is ertoe besloten om Drenthe Beweegt als zelfstandig programma met een eigen programmamanager toe te voegen binnen SportDrenthe. Deze programmamanager draagt zorg voor onder andere de financiering van het gehele programma en de ondersteuning van verschillende subprogramma's. De subprogramma's kennen op hun beurt weer eigen operationele managers/projectleiders.¹⁰⁴ Aan de top van het programma staat de 'Council Drenthe Beweegt.' De leden van de Council 'onderschrijven het programma en zorgen voor extra ondersteuning van het programma via tenminste inbreng in natura.' In de Council zitten leden van bijna elke betrokken partij, behalve van alle gemeenten. Daarom zijn namens de gemeenten de wethouders met de portefeuille sport van de gemeenten Emmen en Assen naar voren geschoven. Henk Jumelet, gedeputeerde van de Provincie Drenthe voor onder meer sport en welzijn, fungeert als voorzitter van de Council. Vier maal per jaar komt deze groep bij elkaar. In die vergaderingen wordt gekeken naar mogelijkheden om het 'draagvlak en de middelen' voor Drenthe Beweegt te vergroten. Ideeën daarvoor worden aangeleverd door de zogeheten stuurgroep of regiegroep van Drenthe Beweegt. Deze groep staat onder de Council en wordt gevormd door afgevaardigden van alle partijen die bij Drenthe Beweegt betrokken zijn.

105

¹⁰⁴ SportDrenthe, 'Drenthe Beweegt', 9.

¹⁰⁵ Ibidem, 10.

Welke organisatie(s) is of zijn er nu verantwoordelijk voor de uitvoering van Drenthe Beweegt?

*'SportDrenthe is de uitvoeringsorganisatie. (...) We hebben SportDrenthe, Drenthe Beweegt, allerlei logo's, maar uiteindelijk komt het neer bij de organisatie die SportDrenthe heet. Best verwarrend.'*¹⁰⁶

*'Programma's zoals Drenthe Beweegt zijn ondergebracht bij SportDrenthe. Wij hebben de programmamanager bij ons in dienst. We zijn verantwoordelijk voor de financiering en moeten de subsidie aanvragen doen bij provincie en gemeente om het programma te kunnen invullen.'*¹⁰⁷

*'SportDrenthe is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van Drenthe Beweegt. Dat is gewoon echt niet zo, de uitvoering ervan ligt bij de Council en daar zitten verschillende partijen in (...) en SportDrenthe is ook een van die partijen.'*¹⁰⁸

*'SportDrenthe is puur de juridische entiteit. Als SportDrenthe iets van Drenthe Beweegt vindt dan gaan ze hooguit naar de Council.. (...) SportDrenthe kan ook niet direct iets vinden van Drenthe Beweegt-geld.'*¹⁰⁹

*'De Provincie en gemeenten zijn opdrachtgevers. En SportDrenthe is partner binnen het netwerk, net als de GGD bijvoorbeeld. Alleen SportDrenthe is de facilitator.'*¹¹⁰

¹⁰⁶ Interview 1.

¹⁰⁷ Interview 2.

¹⁰⁸ Interview 3.

¹⁰⁹ Interview 12.

¹¹⁰ Interview 4.

Het is ontzettend lastig om uit de bovenstaande citaten mentale modellen te halen. Graag had ik dat gedaan om aan te tonen waar de blinde vlekken zitten die een gemeenschappelijke visie op de uitvoeringsverantwoordelijkheid van Drenthe Beweegt verstoren. Het lijkt mij echter beter om simpelweg in kaart te brengen dat er over die uitvoeringsverantwoordelijkheid evenveel meningen als stakeholders lijken te bestaan. Hiermee wijk ik aan het eind van het betoog bewust af van de vaste structuur die ik in het voorgaande heb gehanteerd om via de analyse van mentale modellen tot inzichten voor de Provincie en andere organisaties te komen. De opvattingen over welke organisatie er nu precies de eindverantwoordelijke is voor Drenthe Beweegt en welke rol SportDrenthe daarin bekleedt lopen zo ver uiteen dat in deze twee vragen eigenlijk één grote gezamenlijke blinde vlek schuilgaat. Geen van de stakeholders lijkt daarop een antwoord te hebben dat door een andere partij stakeholders gedeeld wordt. Wanneer partijen die met elkaar samenwerken in het regionale sportbeleid dusdanig langs elkaar heen praten wanneer het op rolverdeling aankomt, lijkt het mij voor de hand liggend dat die partijen erbij gebaat om hun samenwerking op dit punt grondig te evalueren.

Conclusie

In politiek Den Haag zijn in de afgelopen twee decennia invloedrijke plannen over sport bedacht waarvan velen een lokale uitrol kenden. Onder meer de Breedtesportimpuls (1999), de Buurt-, Onderwijs- en Sport-impuls (2005), de Brede Impuls Combinatiefuncties (2008) en het Olympisch Plan (2008) zijn in dit onderzoek besproken. Deze richtten zich direct op de sport. Tevens zijn er in Den Haag een aantal andere wetten en plannen ontwikkeld die indirect kansen bieden voor de (lokale) sport, waaronder de Wet maatschappelijke ondersteuning. De uitvoering van deze beleidsplannen komt veelal terecht op de borden van de gemeenten. In het implementeren van beleid wordt de bestuurslaag van de provincie grotendeels overgeslagen vanuit Den Haag. Een belangrijke reden hiervan is het besluit van de commissie Ladders-Elfferich in 2008, waarbij werd vastgelegd dat twee overheidslagen zich voortaan over zorg, welzijn en sport mochten buigen: de landelijke en de gemeentelijke overheden.

Dergelijke voorkennis roept de vraag op welke rol een provinciale overheid nog kan spelen op het gebied van sportbeleid. Precies die vraag stelde de Provincie Drenthe zichzelf en daaruit vloeide dit onderzoek voort. Het doel van dit onderzoek was om de Provincie Drenthe kennis en inzichten te verschaffen die haar konden helpen om die vraag te beantwoorden. Dit is gedaan door mentale modellen en bijbehorende blinde vlekken op te sporen die bij de Provincie en een aantal stakeholders heersen omtrent het regionale sportbeleid in Drenthe. Daartoe is eerst alleen de Provincie Drenthe zelf centraal gesteld in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek. Omstreeks 2009 is in Drenthe getracht om het Olympisch Plan 2028 naar lokale maatstaven te vertalen. De vraagstukken, die het Olympisch Plan met sport wenste te bestrijden, zijn maatschappelijke problemen die doorgaans kerntaken van gemeenten zijn of door gemeenten naar zich toe worden getrokken. Die lijn werd doorgezet in het Drents Olympisch Plan, waarover de Provincie en de gemeenten zich ontfermden. Omdat die maatschappelijke problemen kerntaken van gemeenten zijn, viel er bij de Provincie Drenthe een afwachtende houding te bespeuren. Zij wachtte op de gemeenten, die vanuit hun kerntaken ervaring hadden op dat gebied. De gemeenten zagen echter weinig heil in het Drents Olympisch Plan, omdat het plan te veel op topsport gericht zou zijn. De Provincie Drenthe, doorgaans meer betrokken bij topsport dan bij breedtesport, zag dat aanvankelijk niet in.

Rondom de daaropvolgende regionale sportbeleidssamenwerking Drenthe Beweegt lijkt binnen de Provincie Drenthe een ontwikkeling in mentale modellen te hebben plaatsgevonden. Van een afwachtende Provincie was namelijk geen sprake meer rondom de oprichting van Drenthe Beweegt. De Provincie beschouwde zichzelf namelijk als een

essentiële factor achter het bijeenbrengen van de verschillende stakeholders met wie zij sindsdien samen het collectief Drenthe Beweegt vormt. De gedachte die daarbij overheerste bij de Provincie was dat het samenwerkingsprogramma niet zou ontstaan wanneer de Provincie daarin niet het voortouw zou nemen. Hierin schuilt tegelijkertijd een blinde vlek van de Provincie. De bij dit onderzoek betrokken Drentse gemeenten herkenden dat geschetste beeld namelijk niet. Zij zagen de betrokkenheid van de Provincie bij Drenthe Beweegt als een extra ondersteuning op beleidsterreinen die binnen de eigen gemeenten reeds behandeld werden.

Iets wat door alle partijen wel werd genoemd was de afhankelijkheid van persoonlijke voorkeuren voor sport van Provincieambtenaren. Binnen de Provincie viel mij echter wel een blinde vlek op die binnen de gemeenten niet leek te spelen. Vanuit de aanname dat sport overgelaten wordt aan de voorkeuren van ambtenaren zag de Provincie Drenthe niet in dat sport naar de achtergrond kan verdwijnen indien ambtenaren geen voorkeur voor sport hebben. Dit voedde afhankelijkheid en wisselvalligheid, wat ervoor zorgde dat het voor de andere stakeholders onduidelijk kan zijn in welke hoedanigheid zij telkens met de provincie te maken hebben omtrent sport. Samenwerken binnen coöperatief beleid werd er daardoor niet gemakkelijker op.

De aandacht in dit onderzoek verschoof daarmee steeds meer naar de samenwerking die de Provincie Drenthe onderhoudt met andere partijen, waaronder de Drentse gemeenten. Opvallend was dat de Provincie het samenwerkingsverband Drenthe Beweegt zag als een concept dat door de gemeenten uitgevoerd dient te worden, omdat het dan het dichtst bij de inwoners gebracht kan worden. Daaruit las ik het mentale model af dat de Provincie dergelijke beleidsplannen zelf niet dicht bij de inwoners zou kunnen brengen. Desondanks werkt de Provincie mee aan de inhoudelijke invulling van dat zogenaamde concept en worden de plannen die daaruit voortkomen door haar gestimuleerd. Op die manier is de Provincie via Drenthe Beweegt voor een bescheiden deel verantwoordelijk geweest voor het sportbeleid van gemeenten die zelf geen eigen sportbeleid voeren. Vanuit de Provincie werd deze medeverantwoordelijkheid niet gezien: in mijn ogen een belangrijke blinde vlek rondom de rolvatting van de Provincie.

Een ander opvallend mentaal model van de Provincie Drenthe in de samenwerking met gemeenten was de nadruk die er door de Provincie werd gelegd op geld. De Provincie lijkt de samenwerking met gemeenten alleen te zien vanuit een financieel perspectief. De reflexive loop die daarbij optreedt versterkt dat perspectief. Omdat de Provincie ervan overtuigd is dat gemeenten uit zijn op haar geld, gaat zij daar in de samenwerking met

gemeente extra op letten. Het gevolg is dat in de ogen van de Provincie blijkt dat die gemeenten telkens alleen maar geld nodig hebben van de Provincie wanneer het aankomt op sport. Alle andere zaken, zoals de ambities die de gemeenten met het geld willen verwezenlijken, lijken daarmee voor de Provincie verworpen tot blinde vlek.

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek werd aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Provincie en de sportraad SportDrenthe. Een mentaal model dat van beide kanten verband hield met die samenwerking was gebaseerd op hiërarchie. Uit de handelingen en uitspraken van de Provincie Drenthe sijpelt de overtuiging door dat SportDrenthe sterk afhankelijk is van overheden. Het mentale model van SportDrenthe is naar diezelfde overtuiging toe gegroeid in de afgelopen twee decennia, als gevolg van toenemende invloed van de Provincie en (in mindere mate) de gemeenten op het functioneren van de sportraad. De tijden waarin het geld bleef binnenstromen en SportDrenthe vervolgens helemaal zelf mocht weten wat het daar mee deed bleken voorgoed voorbij.

Het laatste punt van aandacht uit het betoog dat ik in deze conclusie graag wil benadrukken is chaos aan opvattingen die er bestaat rondom de uitvoeringsverantwoordelijkheid van Drenthe Beweegt. Deze opvattingen lopen dusdanig uiteen dat het lijkt alsof de geïnterviewden het op dat vlak allemaal met elkaar oneens zijn. Aan SportDrenthe werd door iedereen een andere rol binnen Drenthe Beweegt toegedicht. Dit beschouw ik al één grote blinde vlek voor een groep stakeholders die pretenderen samen een collectief op het gebied van regionaal sportbeleid te zijn.

Hiermee besluit ik de opsomming van mentale modellen die in de afgelopen twee decennia (mede)bepalend zijn geweest voor de rol die de Provincie Drenthe op zich neemt in het regionale sportbeleid. Als ik dat geheel overzie, kom ik tot de conclusie dat het regionale sportbeleid in Drenthe (in dit onderzoek als een systeem beschouwd) voortdurend heeft gekampt met stakeholders die verschillende opvattingen hadden over hun eigen én andermans rol, taken en verantwoordelijkheden. Centraal in dit onderzoek stond de Provincie Drenthe. Om de conclusie op die organisatie toe te spitsen dient gesteld te worden dat de rol die de Provincie Drenthe voor haarzelf zag weggelegd door de andere stakeholders vaker wel dan niet anders werd waargenomen. Dat maakt het denken en handelen in het belang van dat systeem erg lastig. Met de kennis en inzichten die uit dit onderzoek voortvloeien hoop ik de Provincie Drenthe en de andere stakeholders aanknopingspunten te bieden om daar verandering in te brengen.

Suggesties tot nader onderzoek

De wetenschappelijke eerlijkheid gebied te zeggen dat er een aantal beperkingen in het onderzoek zitten die omwille van de tijd, ruimte en beschikbaarheid van bronnen helaas niet voorkomen konden worden. Een beperking die een belangrijke suggestie voor verder onderzoek bevat is de selectie van vier van de twaalf Drentse gemeenten. Deze selectie kan als het ware als steekproef gezien worden. Hierdoor zijn wel acht gemeenten buiten beeld gebleven in dit onderzoek.¹¹¹ Ook vanuit deze gemeenten zouden nuttige reflecties op het Drentse sportbeleid en de rol van de Provincie kunnen worden gegeven, alleen al om de betrouwbaarheid van de steekproef van dit onderzoek te testen. De nuttige reflecties verwacht ik vanwege het feit dat ook al die andere gemeenten zijn aangesloten bij Drenthe Beweegt. Ook zij werken daarin voortdurend samen met de Provincie Drenthe. Ten tweede maakt ook een aantal maatschappelijke organisaties deel uit van dat samenwerkingsprogramma. Deze ontbreken eveneens in dit onderzoek en zouden daarom in de toekomst wellicht nader onderzocht kunnen worden. Als laatste stel ik een vergelijkend onderzoek voor met het sportbeleid van andere provincies. Aanvankelijk zouden bijvoorbeeld de provinciale overheden van Groningen en Friesland ter vergelijking onderzocht worden voor dit onderzoek. Toen in een vroeg stadium reeds duidelijk werd dat de tijd en ruimte daarvoor tekort zouden schieten is daar van afgezien. Wellicht kan het sportbeleid van deze provincies op een vergelijkbare manier aan onderzoek onderworpen worden.

¹¹¹ Naast de gemeenten die in dit onderzoek bestudeerd zijn huisvest Drenthe de volgende gemeenten: Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden, Meppel, Midden-Drenthe, Noorderveld, Tynaarlo en Westerveld.

Lijst van geraadpleegd materiaal

- Argyris, Chris, *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning* (Boston 1990).
- Breedveld, K. en H. van der Poel, 'Sportbeleid', in A. Tiessen-Raaphorst (Red.), *Rapportage sport 2014* (48-66) (Den Haag 2015, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)).
- Brown, Yvonne F., 'The Ladder of Inference. How assumptions can cause miscommunications' (JAD Communications International).
- Gemeente Emmen, *Wat Emmen beweegt. Kadernota Sportbeleid 2011-2015: Emmen op weg met de Olympische gedachte* (Emmen 2011).
- Combinatiefuncties, 'De Impuls' (geraadpleegd via <http://www.combinatiefuncties.nl/impuls.asp> op 8 mei 2018).
- Drenthe 2028, 'Drenthe maakt dromen waar. Drents Olympisch Plan. Contouren, inhoud en organisatie' (Assen 2008).
- Drenthe Beweegt, 'Het verhaal achter Drenthe Beweegt, tussenstand 2013 – 2016' (Hoogeveen 2017).
- Gemeente Assen, *Kadernota Sport en Bewegen 2009-2016* (Assen 2009).
- Gemeente De Wolden, *Notitie 'sportstimulering' 2015-2018 'Een leven lang sporten'* (Zuidwolde 2015).
- Gemeente Emmen, *Wat Emmen beweegt: Kadernota Sportbeleid 2011-2015 Emmen op weg met de Olympische gedachte* (Emmen 2011).
- Gemeente Hoogeveen, 'Actieplan sport en bewegen' (geraadpleegd via https://www.hoogeveen.nl/sport/Actieplan/Doelen_en_projecten op 17 mei 2018).
- Heer, W. de, *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000* (Haarlem 2000).
- Heuvel, M.C.M. van den, Hugo van der Poel en Theo Beckers, *Sport in Nederland: een beleidsgerichte toekomstverkenning* (Tilburg 1999)
- Hoekman, Remco, en Karin van der Maat, 'Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren' (Mulier Instituut Utrecht, 2017).
- Hollander, Jaap den, 'Historisch bewustzijn: eigentijdse geschiedenis en het probleem van de historische waarneming', *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 2 (2002), 195-214.
- Hostmann, Steve, e.a., *Monitor Breedtesportimpuls en BOS-impuls* (2010), (geraadpleegd via <http://beheer.nisb.nl/cogito/modules/uploads/docs/44571301918186.pdf> op 8 mei 2018).
- Hoyng, Jeroen, en Mijke Sluis, 'Beleidswijzer Sport & Bewegen' (Kenniscentrum Sport Ede, 2017).
- Kamerstuk 26632 nr. 1: *Breedtesport; Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* (28 juni 1999) (geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26632/kst-26632-1?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4> op 7 mei 2018).
- Kamerstuk 30234 nr.2, *Toekomstig sportbeleid; Nota tijd voor sport* (9 september 2005) (geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30234/kst-30234-2?resultIndex=292&sorttype=1&sortorder=4> op 7 mei 2018).
- Kingma, Else, en Jo Lucassen, 'Sportbeleid binnen provincies. Een onderzoek naar de relatie tussen betrokken partijen en de invloed van de veranderde omgeving op bestuur' (Mulier Instituut Utrecht, 2014).
- Kleiner, Art, en George Roth, 'Learning histories: a new tool for turning organizational experience into action' (versie 3 juni 1997),

<http://ccs.mit.edu/lh/21ewp002.html>.

- Kleiner, Art, en George Roth, *Oil Change: Perspective on Corporate Transformation* (New York 2000).
- Lindert, Caroline van, e.a., 'Evaluatie Buurtsportcoaches "De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces"' (Mulier Instituut, Utrecht 2017).
- Ladders-Elfferich, P.C., (e.a.), 'Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies' (Den Haag 2008).
- Ministerie van VWS, 'BOS-impuls: stimulans voor samenwerking buurt, onderwijs en sport' (Den Haag 2004) (geraadpleegd via [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Flyer_BOSimpuls%20\[MOV-1567443-0.2\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Flyer_BOSimpuls%20[MOV-1567443-0.2].pdf) op 8 mei 2018).
- Movisie, 'BOS-impuls: versterken van sportparticipatie en buurtbetrokkenheid van jongeren' (versie 22 juli 2013) (geraadpleegd via <https://www.movisie.nl/artikel/bos-impuls> op 8 mei 2018).
- Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen, 'Kansen voor sport en bewegen in de Wmo' (2006)(geraadpleegd via <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=128&m=1422882728&action=file.download> op 7 mei 2018).
- NOC*NSF, 'Olympisch Plan 2028. Heel Nederland naar Olympisch Niveau: plan van aanpak op hoofdlijnen' (2009)
- NOS, 'Noord-Drenthe gezonder, veiliger en gelukkiger dan Randstad' (geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2199954-noord-drenthe-gezonder-veiliger-en-gelukkiger-dan-randstad.html> op 12 februari 2018).
- Peters, Rik, 'Learning histories, a short of theory of its theory and practice' (Voordracht congres Learning Histories for Sustainable Societies, Groningen 19 januari 2017).
- Poel, Hugo van der, 'Sport en ruimte: geen vanzelfsprekende combinatie' (Mulier Instituut 2015).
- Provincie Drenthe, *Drenthe Beweegt! Meedoen en kansen krijgen. Provinciale sportagenda 2006-2008* (Assen 2006).
- Provincie Drenthe, *Dynamisch en ondernemend* (Collegeakkoord Provincie Drenthe 2015 – 2019: PvdA, VVD, CDA en Christen Unie) (Assen 2015).
- Provincie Drenthe, 'Hoe werken we binnen de provincie?' (interne uitgave Provincie Drenthe).
- Provincie Drenthe, *Voorjaarsnota 2008* (Assen 2008).
- PvdA Drenthe, 'Plan voor duurzame accommodaties. Drentse sportverenigingen samen naar lagere energielasten' (Assen 2015).
- Regeerakkoord Kabinet Balkenende I, *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken* ('s-Gravenhage 2002).
- Regeerakkoord Kabinet Balkenende II, *Meedoen, meer werk, minder regels* ('s-Gravenhage 2003).
- Regeerakkoord Kabinet Balkenende IV, *Samen werken, samen leven* ('s-Gravenhage 2007).
- Regeerakkoord Kabinet Kok II ('s-Gravenhage 1998).
- Regeerakkoord Kabinet Rutte I, *Vrijheid en verantwoordelijkheid* ('s-Gravenhage 2010).
- Regeerakkoord Kabinet Rutte II, *Bruggen slaan* ('s-Gravenhage 2012).
- Rijksoverheid, 'Kabinetsstandpunt Olympisch Plan 2028' (versie 3 juli 2009) (geraadpleegd op 28 maart 2018 via

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/07/03/kabinetsstandpunt-olympisch-plan-2028>, (<https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive> zoekterm 'Kabinetsstandpunt Olympisch Plan 2028').

- Rijksoverheid, 'Provinciale Staten' (geraadpleegd op 14 mei 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/provinciale-staten>).
- Rijksoverheid, 'Taken van een provincie' (geraadpleegd op 14 mei 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/taken-provincie>).
- Rijksoverheid, 'Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)' (geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015> op 7 mei 2018).
- Ross, Rick, 'The Ladder of Inference' (1-2), in: Peter M. Senge e.a., *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and tools for building a learning organization* (New York 1994).
- Roth, George, en Art Kleiner, *Car Launch: The Human Side of Managing Change* (New York 2000).
- Roth, George, en Hilary Bradbury, 'Learning History: An Action Research Practice in Support of Actionable Learning', in: Peter Reason and Hilary Bradbury (e.a.), *The Sage Handbook of Action Research* (Londen 2008).
- Schouwink, Patricia, e.a., *40 jaar Sport (in) Drenthe – 1968-2008* (Veendam 2008).
- Senge, Peter M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Rev. and updated (Londen 2006).
- SportDrenthe, 'Drenthe Beweegt... Met sport Drenthe nog beter maken ...' (Hoogeveen 2012).
- SportDrenthe en Provincie Drenthe, 'Drentse Bewegbuurten op naar 2028! Een tussenstand' (Hoogeveen 2012).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Doelgericht sportbeleid* (1976)
- Welzijnswet 1994, Hoofdstuk I. Algemeen, Artikel 1b (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006705/2006-03-08#HoofdstukVI> op 7 mei 2018).
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/2014-07-16> op 7 mei 2018)
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2018-01-01> op 7 mei 2018).