

Wetenschap&Onderzoek

Verschil is normaal

Naar een lokale inclusieagenda voor sport en bewegen

Een op de twee mensen heeft wel 'iets'. Tijdelijk vanwege een blessure, ziekte of ander ongemak, of chronisch sinds geboorte, door een ongeluk of vanwege slijtage en ouderdom. Een op de drie mensen voelt zich belemmerd om te doen wat mensen 'normaal' gesproken doen, vanwege problemen met de gezondheid, een op de tien vanwege pijn. Ongeveer een op de tien Nederlanders heeft een matig tot ernstige beperking in het bewegen, horen of zien en eenzelfde aantal voelt zich psychisch ongezond. Als we zelf niet 'iets' hebben, kennen we waarschijnlijk wel iemand in onze omgeving die niet of niet meer (alles) kan doen wat in de samenleving 'normaal' wordt gevonden. Misschien is 'normaal' vooral de norm die wordt gesteld door de gezonde medemens, maar beschrijft 'normaal' niet hoe de gemiddelde Nederlander zich voelt? Het is daarom zinvoller om bij de beleidsvorming op het gebied van sporten en bewegen de verschillen tussen mensen als uitgangspunt te nemen, in plaats van de mens die zonder probleem 'alles' kan.

DOOR CAROLINE VAN LINDERT, SENIOR ONDERZOEKER MULIER INSTITUUT

Inclusief sporten en bewegen is een belangrijk speerpunt in het Nationaal Sportakkoord. De ambitie is dat iedere Nederlander een leven lang plezier kan beleven aan sporten en bewegen. Deze ambitie moet ook landen in lokale sportakkoorden. De uitdaging hierbij is beleid te maken zodat 'iedereen' plezier kan beleven aan sport en bewegen, voor mensen die verschillen in uitgangspositie, wensen en mogelijkheden, en die elk voor zich vragen om 'maatwerk' en op hun situatie toegesneden beleid. Dit artikel schetst op hoofdlijnen hoe dergelijk beleid eruit zou kunnen zien, en welke aandachtspunten dit oplevert voor de ontwikkeling en implementatie van lokale sportakkoorden.

'Omslag in ons collectief denken'

Het streven naar inclusief sporten en bewegen voor mensen met een beperking is te beschouwen als een complex veranderingsproces of op zijn minst een complex beleidsvraagstuk. Op landelijk, regionaal en lokaal niveau moeten veel verschillende partijen en personen in actie komen, vanuit verschillende rollen. De contexten waarbinnen de verandering naar meer inclusief sporten en bewegen moet plaatsvinden en de maatregelen die worden geïmplementeerd, zijn veranderlijk en oefenen wisselende invloed uit op de beleidsagenda. In de lokale context geven gemeenten en lokale partners (via lokale sportakkoorden en/of lokale inclusieagenda's) op eigen wijze uitvoering aan de ambities van inclusief sporten en bewegen. Die ambities zullen lokaal verschillend worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd, nog los van de interpretaties van de einddoelgroep.

In het Nationaal Sportakkoord staat dat 'een omslag in ons collectief denken over sport en bewegen nodig' is (Ministerie van VWS, 2018a). Dit impliceert dat we toewerken naar een paradigmaverandering, een ommezwaai die diep ingrijpt in het denken en doen van mensen, organisaties en samenleving. Dit betekent ook dat het beleid niet als 'trucje' mag worden opgevat, maar vraagt om een systeem-theoretische benadering, waarin recht wordt gedaan aan de complexiteit van het vraagstuk. Een benadering waarin wordt gekeken naar de samenhang tussen de



DE MENS DIE ZONDER PROBLEEM 'ALLES' KAN, BESTAAT DIE WEL? BIJ DE BELEIDSVORMING OP HET GEBIED VAN SPORTEN EN BEWEGEN IS HET ZINVOLLER OM DE VERSCHILLEN TUSSEN MENSEN JUIST ALS UITGANGSPUNT TE NEMEN.

verschillende onderdelen van het veranderingsproces en niet enkel naar de beoogde langetermijneffecten, zoals de sport- en beweegdeelname van mensen met een beperking. Zo voorkomen we dat zaken te simpel worden voorgesteld en we ons straks tevreden moeten stellen met oppervlakkige resultaten.

Figuur 1 is een model voor de planning, implementatie én evaluatie van beleid dat rekenschap geeft van de verschillende niveaus (macro, meso en micro) in het beleid, ruimte geeft aan de verschillende interpretaties en veronderstellingen van betrokkenen en de factoren zichtbaar maakt die in het proces van agendering, ontwikkeling en implementatie van beleid invloed kunnen hebben. Het model laat bovendien zien dat één nationaal beleidsinitiatief (in dit geval het Nationaal Sportakkoord) uiteindelijk vorm krijgt in veel varianten en variaties op lokaal niveau, met de bedoeling te beantwoorden aan en in te spelen op de specifieke wensen en behoeften van de intermediaire en einddoelgroepen. Dit model is een variant op het beleidsmodel dat eerder is gebruikt bij de evaluatie van de regeling waarmee buurt-sportcoaches worden aangesteld.

Macroniveau: nationale beleidskaders voor inclusief sportbeleid

In juli 2016 heeft Nederland het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap) geratificeerd.

Het verdrag moet ervoor zorgen dat de positie van mensen met een beperking in de samenleving verbetert en dat zij op voet van gelijkheid met anderen en zonder fysieke, sociale, economische of culturele barrières kunnen deelnemen aan alle facetten van het leven (zie kader). De Nederlandse overheid, inclusief alle gemeenten, zijn verplicht wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen te nemen om het verdrag te implementeren. Zo kunnen het Nationaal Sportakkoord en de lokale akkoorden functioneel zijn als uitwerking van het VN-Verdrag Handicap voor het onderwerp sport en voor de inclusie van mensen met een beperking.

Mesoniveau: Inclusie wettelijke taak voor gemeenten

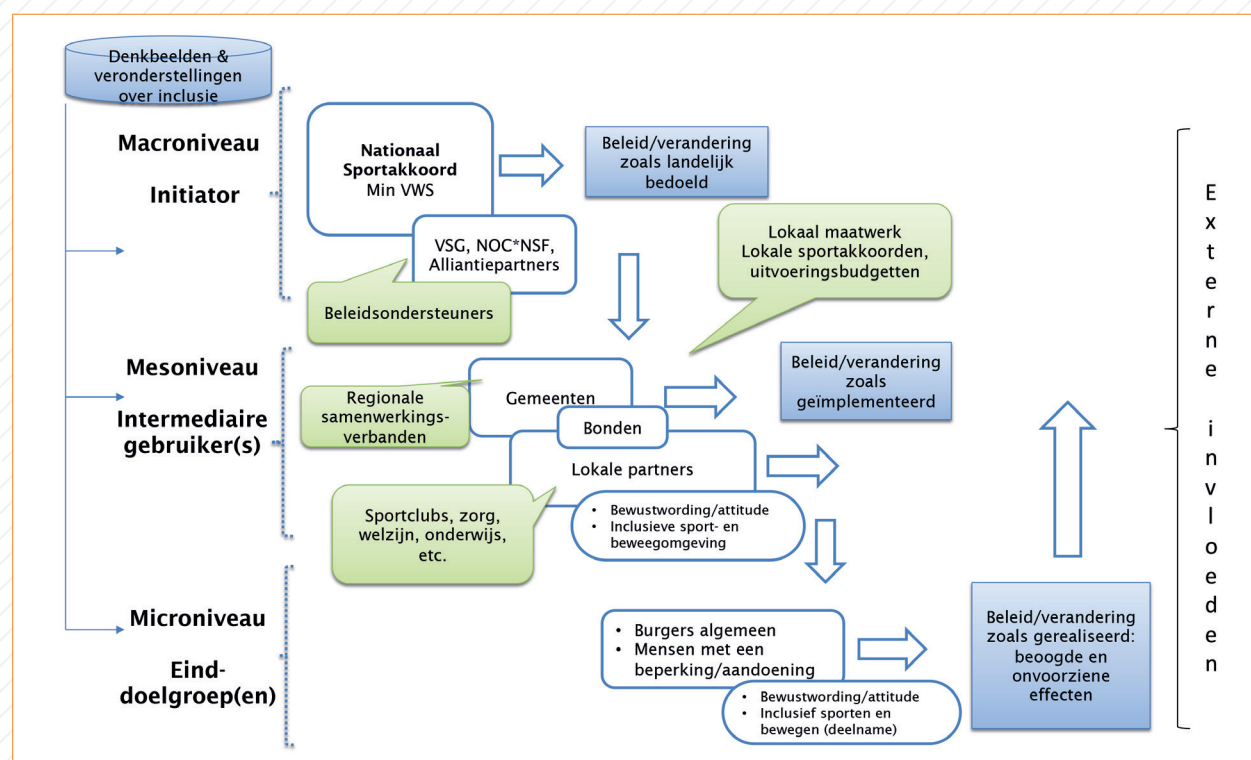
In het actieprogramma *Onbeperkt meedoen!* heeft het ministerie van VWS in zeven actielijnen maatregelen uitgewerkt. Uitgangspunt van het plan is dat mensen verschillend zijn, maar wel gelijkwaardig. Mensen met een beperking moeten meer naar eigen wens en vermogen kunnen meedoen aan de samenleving, net als ieder ander en minder drempels tegenkomen die het meedoen in de weg staan. Prioriteit in het programma is het vergroten van de bewustwording over drempels waar mensen tegenaan lopen, evenals het stimuleren dat overheden, bedrijven en organisaties mensen met een beperking betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en het creëren van oplossingen voor meer toegankelijkheid.

Inclusief sporten en bewegen vergt meer dan het wegnemen van belemmeringen

Gemeenten hebben een wettelijke verantwoordelijkheid om het onbeperkt meedoen van inwoners met een beperking te verbeteren. Daarom is de uitvoering van het VN-verdrag vastgelegd in de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Gemeenten dienen daartoe een lokale inclusieagenda op te stellen en wel samen met mensen met een beperking. Het actieprogramma *Onbeperkt Meedoen!* en het VN-Verdrag gaan uit van een brede benadering van het begrip beperking. Het gaat om personen met langdurige lichamelijke beperkingen (waaronder motorische, organische en zintuiglijke) en mentale beperkingen (waaronder verstandelijke en psychosociale). Ook in het Nationaal Sportakkoord gaat het min of meer om deze groepen, wat impliceert dat rekening moet worden gehouden met een grote diversiteit aan mogelijkheden, wensen en behoeften binnen de beoogde groepen. Sport is kort beschreven in de actielijn *Participatie & Toegankelijkheid*. De wens is dat sporters met een beperking aansluiting vinden bij sportverenigingen en plezier beleven aan sport en dat bij de bouw en het onderhoud van sportaccommodaties rekening wordt gehouden met de toegankelijkheid. Voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar het Nationaal Sportakkoord.

Vanuit het Nationaal Sportakkoord worden gemeenten opgeroepen c.q. uitgelokt lokale akkoorden op te stellen waarbij een uitvoeringsbudget in het vooruitzicht is gesteld. Het gaat hierbij, net als bij het inclusievraagstuk in het algemeen, om een vorm van decentralisatiebeleid. Daarbij is sprake van beleidsvrijheid. De implementatie van maatregelen om inclusief sporten en bewegen te bevorderen, en daarmee bereikte resultaten en effecten op het niveau van einddoelgroepen, kunnen daardoor lokaal verschillen. Diverse factoren kunnen een bevorderende dan wel

FIGUUR 1 BELEIDSMODEL INCLUSIEF SPORT- EN BEWEEGBELEID



Bron: Bewerkt voor dit artikel op basis van Paulussen, 1994, Jolley, 2014, Van Lindert et al., 2017

belemmerende invloed hebben op het proces van verandering. Ook daardoor staan de uitkomsten niet vast. De verandering die wordt nagestreefd zit bovendien niet alleen in het nemen van maatregelen (structuur), maar juist ook in het denken van mensen (cultuur).

Microniveau: betrokkenheid van de einddoelgroep

In de teksten van de pijler *Inclusief sporten en bewegen* in het sportakkoord en implementatieplan wordt aangegeven dat een omslag in het collectief denken over sporten en bewegen nodig is en dat aangepast sporten wordt ingeruild voor inclusief sporten. De wens is dat sport een plek is waar samen wordt opgetrokken op basis van gelijkwaardigheid en plezier. Iedereen kan meedoen met plezier, voelt zich welkom, wordt geaccepteerd en kan eigen sportkeuzes maken in een inclusieve sport- en bewegingsomgeving. Dit sluit goed aan bij de uitgangspunten van het VN-verdrag Handicap. Bij het zoeken naar praktische uitwerkingen van het begrip inclusie moet echter ook rekening worden gehouden dat mensen met een beperking zelf moeten kunnen kiezen aan welke sportactiviteit ze meedoen, in welke setting, met wie en op welk tijdstip. Eigen regie, autonomie, keuzevrijheid en actieve betrokkenheid zijn belangrijke waarden in het VN-Verdrag Handicap en het actieplan *Onbeperkt Meedoen!* Zo bezien betekent inclusie een hele waaier aan mogelijkheden: van gesegregeerd sporten (rolstoelrugby in eigen kring, dovensport), aangepast of geïntegreerd sporten (rolstoelbasketbal binnen een reguliere basketbalvereniging, g-voetbal binnen een reguliere voetbalclub) tot volledig geïntegreerd sporten (mensen met en zonder beperking doen dezelfde activiteit) en alles daartussen.

Duidelijk is dat hierover verschillende interpretaties kunnen bestaan tussen mensen die vanuit hun professe sport mogelijk maken en mensen met een beperking zelf. Mensen met een beperking moeten zich hierover kunnen uitspreken. Dat vraagt het VN-verdrag Handicap, maar het is ook elementaire marketing dat de einddoelgroep betrokken is bij de vormgeving van het aanbod. In de uitvoering van het

beleid vraagt dit om de inzet van ervaringsdeskundigheid en de inbreng van mensen met een beperking zelf. Inclusief sporten en bewegen vergt dus meer dan het wegnemen van belemmeringen.

Aandachtspunten voor een lokale inclusieagenda sport en bewegen

De maatregelen die in het sportakkoord worden voorgesteld hebben betrekking op bewustwording, borging en het wegnemen van belemmeringen. Het wegnemen van belemmeringen gaat over toegankelijkheid; om de sociale (bejegening), praktische (vervoer, accommodaties, hulpmiddelen) en financiële toegankelijkheid en om de vindbaarheid van regelingen waar mensen gebruik van kunnen maken. Borging gaat over het borgen van activiteiten in regionale en/of lokale sportakkoorden via het opzetten van allianties. Dit moet tot uiting komen in samenwerkingsverbanden en keuzemogelijkheden in het sport- en beweegaanbod. Hierbij is het belangrijk goed te luisteren naar de wensen van mensen met een beperking. Mogelijk is het aanbod binnen de reguliere setting van sportverenigingen niet afdoende, terwijl dat in de interpretatie van beleidsmakers wellicht de voorkeur heeft omdat de vereniging een omgeving is waarin je mensen kunt ontmoeten.

Bewustwording en ontmoeting vragen om een cultuuromslag en attitudeverandering: met andere ogen kijken naar mensen met een beperking en hun mogelijkheden, en dat bereik je door ontmoeting. Hiervoor is het van belang dat mensen met een beperking worden betrokken, meepraten en beslissen in het bedenken van maatregelen, zodat ambtenaren, buurtsportcoaches, trainers en vrijwilligers weet hebben van de wensen, behoeften en mogelijkheden van mensen met een beperking. Uit recent kwalitatief onderzoek onder gemeenten blijkt dat het betrekken van ervaringsdeskundigheid bij het realiseren van inclusief sporten en bewegen nog niet vanzelfsprekend is en lastig wordt gevonden. Toch is het erkennen dat mensen met een beperking een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de sport en daarin ook andere rollen kunnen vervullen (die van vrijwilliger bijvoorbeeld, of ambassadeur) onmisbaar voor een werkelijk inclusief lokaal sportakkoord.

Conclusie

Het streven naar inclusief sporten en bewegen is een veranderproces en kent geen eindsituatie die in 2021 is bereikt. In dat proces kunnen mensen en organisaties van elkaar leren en staan de uitkomsten niet vooraf vast. Omdat we in verschillende levensfasen allemaal verschil-

lende rollen vervullen ((kind, (groot)ouder, vrijwilliger, werknemer, mede-sporter, et cetera)) zullen we allemaal weleens in aanraking komen met een persoon met een beperking of in het leven zelf in meer of mindere mate te maken krijgen met beperkingen of aandoeningen. Van daaruit kan een eerste stap naar echte ontmoeting en bewustwording worden gezet. Het beleidsproces gericht op inclusief sporten en bewegen is dan ook niet alleen een top-down veranderproces vanuit de macro-omgeving (sportakkoord – lokaal akkoord – vereniging – einddoelgroep), maar wordt ook van onderaf geïnitieerd en gevoed vanuit de micro-omgeving (familie, vrienden, werk) en de meso-omgeving (buurt, voorzieningen, verenigingen) van de persoon met een beperking. In het gepresenteerde beleidsmodel is niet alleen ruimte voor structuur en belemmeringen, maar ook voor interpretatie, variatie en alternatieve mogelijkheden. Daarmee sluit dit model aan op de intenties van het VN-verdrag Handicap en maakt het gebruik van de flexibiliteit van het Nationaal Sportakkoord en de mogelijkheden tot maatwerk die de lokale akkoorden bieden.

Literatuur is op te vragen bij auteur Caroline van Lindert: c.vanlindert@mulierinstituut.nl.