



Visiedocument

# Nederland Sportland

**Modellen voor lokaal sportbeleid**

Visie op de rol van gemeenten in de realisatie van Nederland Sportland



EERSTE UITGAVE/WERKDOCUMENT

## **NEDERLAND SPORTLAND**

### **Visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland**

#### **Vereniging Sport en Gemeenten**

Januari 2010,  
eerste uitgave/ werkdocument\*

\* Dit visiedocument zal op korte termijn uitgegeven worden met voorbeelden bij de beschreven modellen. Het document heeft nu nog de status van werkdocument. Inhoudelijk is het document afgerond.

## NEDERLAND SPORTLAND

### Visie op de rol van de gemeente in de realisatie van Nederland Sportland

#### INLEIDING

##### *Waar toe gemeentelijk sportbeleid?*

Een groot deel van de georganiseerde sportbeoefening in Nederland wordt mogelijk gemaakt doordat gemeenten zorgen voor de planning, bouw, het beheer en de exploitatie van sportparken, zwembaden, ijsbanen en sporthallen. De Nederlandse gemeenten gezamenlijk besteden per jaar bijna 800 miljoen euro aan de bouw en instandhouding van de accommodaties waar voetballers, schaatsers, zwemmers en volleyballers trainen en wedstrijden spelen.

Het sportaccommodatiebeleid kan worden beschouwd als de basis van het gemeentelijk sportbeleid, gericht op de stimulering van de amateur sportbeoefening ('breedtesport'). Er bestaat voor dit beleid geen wettelijke verplichting, maar het is in elke gemeente in enigerlei vorm terug te vinden. Daarnaast hebben vooral grote gemeenten tegenwoordig ook beleid gericht op topsport en de organisatie van grootschalige (top)sportevenementen. De laatste 10 – 15 jaar zijn verder meer en meer gemeenten actief geworden in de organisatorische ondersteuning van de lokale sport(verenigingen) en sport gaan verbinden met andere beleidsterreinen, zoals onderwijs, preventief gezondheidsbeleid, stedelijke vernieuwing en city-marketing.

De sportbeoefening wordt door gemeenten gestimuleerd als zinvolle vorm van vrijetijdbesteding, maar ook steeds vaker instrumenteel ingezet, vanwege de gunstige maatschappelijke en economische bij-effecten. Naast het accommodatiebeleid als 'basismodel' voor het gemeentelijk sportbeleid, zijn er daarmee diverse 'plusvarianten' ontstaan, afhankelijk van de extra accenten die gemeenten in hun sportbeleid hebben aangebracht.

##### *Modellen voor lokaal sportbeleid*

Dit document presenteert verschillende modellen voor sportbeleid die (kunnen) worden gehanteerd door gemeenten. De modellen zijn samenhangende gehelen van doelstellingen en beleidsinstrumenten, die passen bij verschillen in grootte, locatie en ambities van gemeenten.

De aanleiding om deze modellen uit te werken zijn de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 en de daarop volgende periode van programma- en collegevorming. Bij de opzet van de modellen wordt een link gelegd naar het Olympisch Plan 2028 (OP28). In dat plan gaat het niet louter om de organisatie van de Spelen zelf. Het streven is Nederland op 'Olympisch niveau' te brengen en op diverse terreinen te laten uitblinken. Centraal daarin staat de ambitie om van Nederland een Sportland te maken. Als het streven is van heel Nederland een sportland te maken, dan is dat tegelijkertijd een oproep aan elke gemeente om sportgemeente te worden. Een sportgemeente is een gemeente waar sport voor iedereen toegankelijk is en iedereen ervaring heeft met het plezier en de positieve energie die door sportbeoefening worden voortgebracht. Elke gemeente waar sport op deze wijze een vanzelfsprekend en gewaardeerd onderdeel is van het dagelijkse leven, draagt daarmee bij aan de ambitie om van Nederland een sportland te maken.



### *Leeswijzer*

Het eerste model voor lokaal sportbeleid dat hier wordt gepresenteerd is het sportstimuleringsmodel. Dit is het sportbeleid dat we minimaal aanwezig mogen achten in elke gemeente, en dat als basis onder de plusvarianten ligt. Dit omdat de bij-effecten van de sportbeoefening die in de andere modellen worden nagestreefd pas kunnen optreden als er ook feitelijk wordt gesport.

In het sociale ontwikkelingsmodel wordt sport zowel gestimuleerd, als instrumenteel ingezet om sociale doelstellingen te realiseren, in het bijzonder doelstellingen op het vlak van volksgezondheid en maatschappelijke verbondenheid en betrokkenheid. In dit model speelt topsport geen of een zeer bescheiden rol.

In het economische ontwikkelingsmodel wordt de sport gestimuleerd en instrumenteel ingezet voor de economische doelstellingen als verbetering van het toeristisch imago, de werkgelegenheid en/of het vestigingsklimaat. In dit model spelen evenementen, grootschalige accommodaties en topsport meestal een belangrijke rol.

Het integrale model is de optelsom van alle voorgaande modellen.

In de beschrijving van elk van de modellen wordt achtereenvolgens ingegaan op de doelstellingen; de varianten binnen het model; de financiering; en de bijdrage die met het model wordt geleverd aan de ambities van Nederland Sportland. Bij elk van de varianten komt verder nog het gehanteerde sportbegrip en het type samenwerking wat daar bij past aan bod.

Na presentatie van de modellen wordt tot slot ingegaan op de vraag hoe gemeenten met deze modellen aan de slag kunnen. Benadrukt moet worden dat sport geen wondermiddel is bij bestrijding van maatschappelijke problemen'. Als sport al 'werkt', is het meestal een bepaald 'werkzaam bestanddeel' dat zorgt voor die werking, en niet 'de sport' zonder meer. Sport kan in sommige gevallen functioneren als vliegwiel voor gunstige ontwikkelingen, en soms effectief zijn in het tegengaan van negatieve ontwikkelingen als toenemend overgewicht of vandalisering van de openbare ruimte. Maar dat gaat dus niet vanzelf en vergt een weloverwogen inzet van een passende en bewezen beleidsstrategie (zie bijlage 2 voor een verdere toelichting).

In bijlage 1 is achtergrondinformatie opgenomen over het Olympisch Plan 2028 en de reactie daarop van het kabinet. Hierin is het overzicht te vinden van alle ambities van Nederland Sportland.

In bijlage 2 is een lijst te vinden van begrippen, dilemma's en discussies waarin iets dieper wordt ingegaan op bepaalde meer 'technische' aspecten van het (sport)beleid, zoals het begrip 'sport', de 'instrumentalisering van de sport' en 'bewezen beleidsstrategieën'.

## HET SPORTSTIMULERINGSMODEL

### *Doelstellingen*

In dit model staat de vergroting van de sportdeelname onder alle lagen van de bevolking centraal. Sport wordt hierbij beschouwd als een *verdienstelijk goed*. Een verdienstelijk goed is iets waarvan het voordeel voor het individu (vaak het kind) en/of de maatschappij als geheel moeilijk te zien is, meestal omdat het voordeel pas op de lange termijn zichtbaar wordt. Spreekwoorden als 'de kost gaat voor de baat uit' en 'oefening baart kunst' gelden ook in de sport. Voor de beginnende sporter zijn er kosten als contributie en de aanschaf van sportmateriaal, en moeten er lessen worden gevolgd en/of worden getraind. Het duurt vaak even voordat deze kosten en inspanningen zich uitbetalen. Maar als men het tennissen of schaatsen eenmaal onder de knie heeft, kan men daar vervolgens een leven lang plezier aan beleven en blijken achteraf de inspanningen en kosten de moeite waard. Bij sport als verdienstelijke goed zorgt de overheid voor een laagdrempelige toegang tot de activiteit, om de 'consumptie' van sport te bevorderen. In hoeverre de lokale overheid deze 'consumptie' stimuleert wordt uiteindelijk democratisch vastgesteld in de Gemeenteraad. Het draagvlak voor de stimulering van de vraag naar verdienstelijke goederen steunt in de praktijk voor een belangrijk deel in de 'instemming achteraf'. Volwassenen geven terugkijkend aan tevreden te zijn dat ze in hun jeugd zijn gestimuleerd om aan sport te doen.

Sport wordt als waardevol gezien in zich zelf, een zinvolle en aantrekkelijke tijdbesteding, en dit volstaat om de sport te willen stimuleren. Meestal geldt deze redenering niet alleen voor de actieve beoefening, maar ook voor de tijd besteed aan het organiseren van de sport als vrijwilliger, en meer passieve vormen van betrokkenheid, zoals het kijken naar wedstrijden.

### *Varianten binnen het sportstimuleringsmodel*

Binnen het sportstimuleringsmodel is een zekere variatie mogelijk, waarbij de meest 'passieve' variant bestaat uit een reactief accommodatiebeleid. De meest 'actieve' variant bestaat uit een sportondersteuningsbeleid dat behalve van (een meer pro-actief) accommodatiebeleid, ook gebruikt maakt van andere vormen van sportstimulering, zoals actieve ondersteuning van vrijwilligers en verenigingen; de versterking van de band tussen school, buurt en sport; subjectsubsidies; en de organisatie van sportactiviteiten en evenementen gericht op de vergroting van de sportdeelname.

#### Variant 1: Accommodatiebeleid

De meeste lokale sportstimulering vindt plaats door het tegen een sociaal tarief verhuren van sportaccommodaties, waarmee de kosten van de sportbeoefening worden gedrukt. Voor kleinere tot middelgrote gemeenten zal het hierbij feitelijk vooral gaan om voetbalvelden, sporthallen en zwembaden, met eventueel nog enkele voorzieningen passend bij lokaal of regionaal populaire sporten als korfbal of handbal.

### Gehanteerd sportbegrip in de variant Accommodatiebeleid

In dit model wordt expliciet of impliciet een 'traditioneel' sportbegrip gehanteerd. De focus is gericht op amateursport in verenigingsverband, waarbij wordt getraind en aan competities wordt deelgenomen, en waarvoor ondersteuning door de overheid wenselijk wordt geacht omdat het aanbod van deze sporten anders niet tot stand zou komen. Buiten de focus van het sportstimuleringsbeleid vallen in de regel activiteiten als fitness, golf, 'bewegen', spelen en allerlei sportieve vormen van recreatie, zoals wandelen, zeilen en surfen, zeker als ze buiten verenigingsverband worden beoefend.

### Samenwerkingsrelaties binnen de variant Accommodatiebeleid

Wanneer er lokaal een actief en initiatiefrijk verenigingsleven bestaat waarbij grote delen van de bevolking aansluiting vinden, dan zal een gemeente vaak volstaan met het 'volgen' van de door die verenigingen geformuleerde 'vraag' naar sportvoorzieningen.

### Variante 2: Sportondersteuningsbeleid

In deze variant wordt de sport niet alleen gefaciliteerd met accommodaties, maar is er ook ondersteuning op het meer organisatorische vlak. Hierbij valt te denken aan het werven van, en verzorgen van cursussen voor vrijwilligers, actieve betrokkenheid bij de organisatie van evenementen en grootschaliger toernooien, de actieve ondersteuning van een Sportraad e.d. Een andere optie binnen deze variant is inzetten op sport op en nabij scholen, zodat kinderen onder deskundige leiding met meerdere sporten kunnen kennismaken, en zo tot deelname aan sport worden aangezet. Dit kan onder meer door versterking van het onderwijs op het gebied van lichamelijke opvoeding en sport (bijv. door de aanstelling van vakleerkrachten); de bouw van sportvoorzieningen die zowel door de school als door sportverenigingen kunnen worden gebruikt; en de opname van sport in het aanbod van na- en buitenschoolse opvang.

### Gehanteerd sportbegrip in de variant Sportondersteuningsbeleid

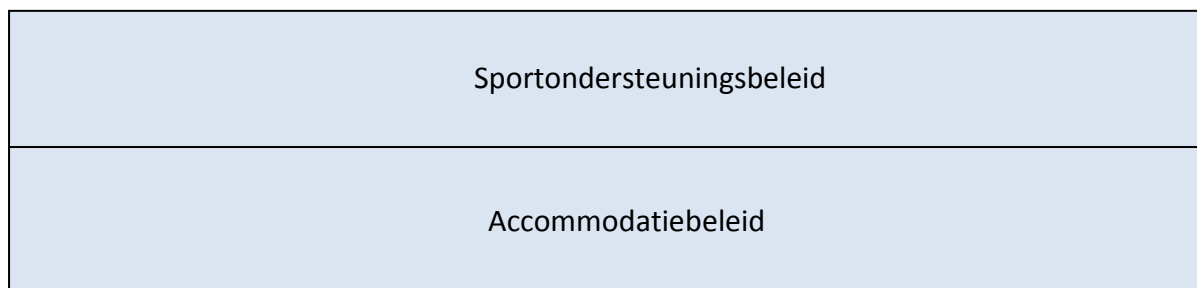
In deze variant wordt net als bij de variant Accommodatiebeleid overwegend een traditioneel sportbegrip gehanteerd. Mogelijk is er wat meer aandacht voor het prestatieve element in de sport, en daarmee voor sport die zich in de richting van topsport beweegt.

### Samenwerkingsrelaties binnen de variant Sportondersteuningsbeleid

In deze variant van het sportstimuleringsmodel werkt de gemeente meer pro-actief samen met de sportaanbieders, in het bijzonder de sportverenigingen. De sportverenigingen hebben een bijzondere plaats in het sportondersteuningsbeleid, omdat zij de sociale context vormen waarbinnen het meedoen in de sport als vorm van meedoen in de samenleving vorm krijgt. Verder kan in het sportondersteuningsbeleid, bijvoorbeeld in wijken, buurten of streken waar sprake is van een relatief lage sportdeelname, samenwerking worden gezocht met scholen, buurt-, welzijns- en ouderenorganisaties, de GGD, enz. Er worden dan ook buiten de sportvereniging om sportactiviteiten georganiseerd, met de ambitie om

uiteindelijk de nieuw geworven sporters onder te brengen bij (de bestaande) sportverenigingen. Ook de inzet van combinatiefunctionarissen past binnen deze variant van het sportstimuleringsbeleid.

#### *Model 1: het sportstimuleringsmodel*



#### *Toelichting model 1*

Het aanbieden van accommodaties tegen een 'sociaal' oftewel een niet kostendekkend tarief wordt beschouwd als de basis van lokaal sportbeleid. De dikte van de onderste balk in het model kan variëren tussen gemeenten, omdat gemeenten onderling kunnen verschillen in het percentage van de kosten dat door de huuropbrengsten wordt gedekt; het type accommodaties dat tegen een sociaal tarief wordt verhuurd (bijv. wel of geen tennisbanen, wel of geen zwembad); en de kwaliteit van de accommodaties. Bij dat laatste kan men denken aan accommodaties die geschikt zijn voor het middendeel van de sportpiramide, dat wil zeggen de hogere niveaus in de amateurcompetitie tot het niveau net onder de 'echte' topsport.

Bij het sportondersteuningsbeleid heeft steunt de gemeente de sport op meer wijzen dan alleen via het sociale tarief bij de verhuur van sportaccommodaties. ook hier kan de dikte van de balk variëren naarmate er meer vormen van ondersteuning worden gehanteerd en de kwaliteit daarvan beter is.

#### *Financiering*

In alle varianten van het sportstimuleringsmodel komt het meeste geld van de sportbegroting en de sportsector zelf. Daar waar men er in slaagt ook het onderwijs en de kinderopvang te betrekken bij de stimulering van de sportdeelname kan mogelijk ook een financiële bijdrage vanuit deze hoek worden ingeboekt.

#### *Bijdrage aan de ambities van Nederland Sportland*

Een gemeente die zich op deze wijze inzet voor de stimulering van de sport draagt bij aan de realisatie van de 'breedtesportambitie' van het Olympisch Plan 2028. In deze ambitie is verwoord dat in Nederland in 2016 'minimaal 75% van de Nederlanders, uit alle lagen van de (multiculturele) samenleving' regelmatig aan sport doet.

Enigszins afhankelijk van hoeveel ruimte en aandacht er in het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid is voor het prestatieve element in de sport kan de gemeente met haar sportbeleid ook bijdragen aan de door het kabinet verwoorde ambitie 'Talentvol Nederland', waarbij het streven is gericht op het versterken van 'een cultuur van willen presteren en excelleren'.

Ambities binnen het sportstimuleringsmodel worden zichtbaar in de uitbreiding van het aantal accommodaties, de kwaliteitsverbetering van de accommodaties en de uitbreiding van de inzet van andere middelen om de deelname aan sport te stimuleren.



## HET SOCIALE ONTWIKKELINGSMODEL

### *Doelstellingen*

In het sociale ontwikkelingsmodel wordt het sportstimuleringsmodel uitgebreid doordat de gemeente er expliciet voor kiest de sport instrumenteel in te zetten voor doelstellingen van welzijns- en volksgezondheidsbeleid. Behalve dat sport wordt gezien als verdienstelijk goed, wordt hierbij dus ingezet op de bevordering van bepaalde positieve bij-effecten van sport.

Om de gewenste bij-effecten te bereiken zal de gemeente naast haar algemene sportstimuleringsbeleid zich in het bijzonder moeten richten op de ‘werkzame bestanddelen’ in de sport die voor de gewenste bij-effecten zorgen. Dit gebeurt bij voorkeur door gebruik te maken van bewezen strategieën (*evidence based policies*; voor een toelichting zie bijlage 2).

Binnen dit model wordt sport ingezet voor sociale doelstellingen, die kunnen worden bereikt als mensen zelf sport gaan beoefenen of (mede) organiseren. De breedtesport staat dus centraal, voor topsport zal weinig tot geen aandacht zijn.

### *Varianten binnen het sociale ontwikkelingsmodel*

Er zijn twee inhoudelijk verschillende varianten te onderscheiden. Ten eerste de variant waarbij sport wordt gekoppeld aan het (preventieve) gezondheidsbeleid. Ten tweede de variant waarbij wordt ingezet op de bevordering van maatschappelijke verbondenheid.

#### Variant 1: Sport, bewegen en gezondheid

Waar het gaat om de bevordering van de gezondheid zal de nadruk liggen op bewegingsrijke vormen van sport, die relatief weinig gepaard gaan met blessures en ongelukken, en duidelijk bijdragen aan kracht, lenigheid en uithoudingsvermogen. Een activiteit als zwemmen kan hier als voorbeeld dienen. Dit valt zonder meer aan te merken als sport wanneer het in verenigingsverband plaatsvindt, in de vorm van trainingen en deelname aan wedstrijden. De activiteit zwemmen vindt in Nederland echter vaker plaats in ongeorganiseerd verband, in gemeentelijke zwembaden, maar ook daarbuiten in meren, recreatieplassen en commercieel geëxploiteerde baden, en is dan wellicht beter aan te merken als ‘recreatie’ dan als ‘sport’.

#### Het gehanteerde sportbegrip bij de variant Sport, bewegen en gezondheid

In deze variant van het sociale ontwikkelingsmodel zal de neiging bestaan het begrip ‘sport’ vrij ruim te interpreteren en zal de aandacht verschuiven naar het werkzame bestanddeel ‘bewegen’. De positieve effecten van bewegen op de gezondheid zijn genoegzaam aangetoond. De aandacht zal dus uitgaan naar bewegingsrijke vormen van sport, of naar het bewegingsaspect van sport, met voorbijgaan van bijvoorbeeld het sportorganisatorische aspect van de vereniging. Zelfs bewegingsrijke activiteiten als spelen en recreatie komen in het vizier.

### Samenwerkingsrelaties bij de variant Sport, bewegen en gezondheid

Er wordt gebruik gemaakt van bewezen strategieën waar het gaat om het lichamelijk activeren van bewegingsarme doelgroepen. De gemeente zoekt de samenwerking met organisaties die zich inzetten op het terrein van de lokale (preventieve) gezondheidszorg, zoals huisartsen, GGD's en voorlichtingsbureaus. Ook een verbinding met het ruimtelijk beleid is gewenst, met name gericht op de ontwikkeling van 'beweegvriendelijke' wijken en buurten.

### Variante 2: Maatschappelijke verbondenheid

Ter bevordering van maatschappelijke verbondenheid en betrokkenheid door sport zijn minder bewezen strategieën voor handen dan voor het (preventieve) gezondheidsbeleid door sport. Niettemin is duidelijk dat voor zover dit een effect is van sport, het werkzame bestanddeel moet worden gezocht in het sociale karakter van de sport. Dus in het feit dat sport mensen bij elkaar brengt en de gelegenheid biedt iets voor elkaar te doen en actief bepaalde normen en waarden over te dragen.

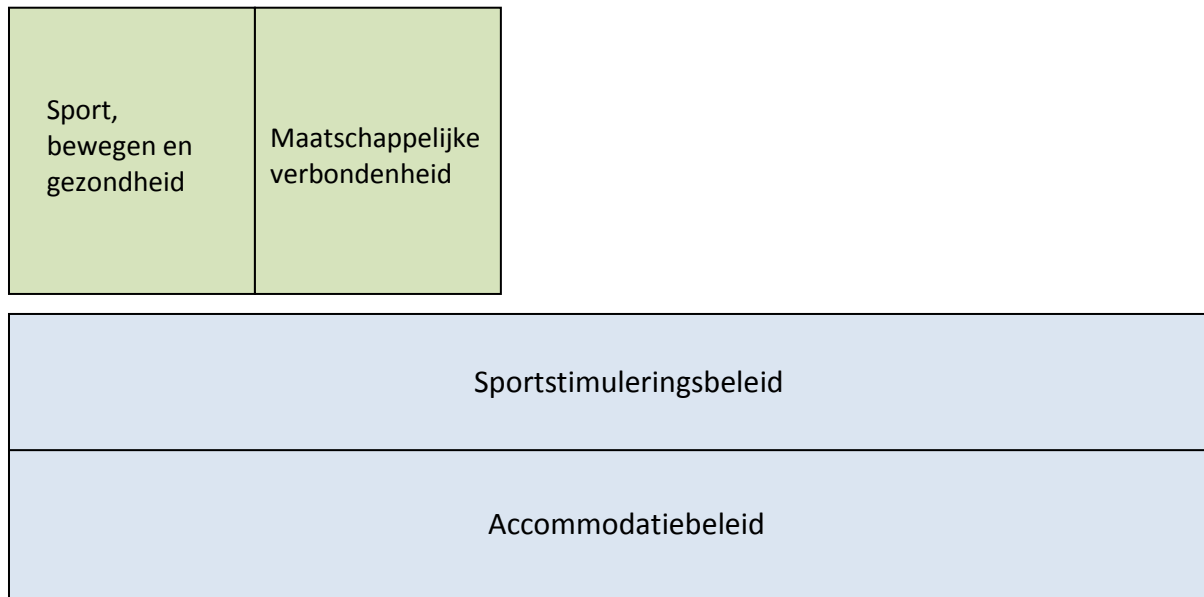
### Het gehanteerde sportbegrip bij de variant Maatschappelijke betrokkenheid

Om met sport doelstellingen te kunnen realiseren als versterking van de maatschappelijke samenhang in een buurt, wijk, dorp of plaats of overdracht van normen en waarden zal sport in deze variant een duidelijk sociaal en georganiseerd karakter moeten hebben. Het ligt dus voor de hand dat in deze variant van het sportbeleid een redelijk traditioneel sportbegrip wordt gehanteerd, met daarin de centrale plaats voor de sportvereniging. Dat werkt prima in die gebieden waar sportverenigingen zijn, en het vooral om de instandhouding of versterking van een al reeds bestaande maatschappelijke betrokkenheid gaat. Echter, het ontbreken van goed functionerende sportverenigingen is in veel gevallen juist een belangrijk signaal dat het in een bepaalde wijk of plaats ontbreekt aan maatschappelijke samenhang. In zo'n geval kan de gemeente (tijdelijk) de rol van sportaanbieder overnemen en zelf sportvormen gaan aanbieden. Denk bijvoorbeeld aan voetbal of basketbal op pleintjes en loopgroepen in een park. In zo'n geval gebruiken sportbuurtwerkers werkzame bestanddelen als 'begeleide training' en 'disciplineren' uit de traditionele sport om het beoogde effect 'overdracht van normen en waarden' te realiseren.

### Samenwerkingsrelaties bij de variant Maatschappelijke betrokkenheid

Accenten in deze variant van het sociale ontwikkelingsmodel zijn het stimuleren van vrijwilligerswerk in de sport (bijvoorbeeld door het aanbieden van maatschappelijke stages bij sportverenigingen voor scholieren) en versterking van het 'pedagogisch klimaat', bijvoorbeeld door te werken met professionals die sport weten te integreren met samenlevingsopbouw. Om deze accenten vorm te geven zoekt de gemeente de samenwerking met organisaties die zich inzetten voor de lokale samenlevingsopbouw, zoals het club- en buurthuiswerk en welzijnsorganisaties.

## Model 2: het sociale ontwikkelingsmodel



### Toelichting model 2

In model 2 is het basismodel van het lokale sportbeleid uitgebreid met één of beide varianten uit het sociale ontwikkelingsmodel. In de figuur zijn beide varianten even groot getekend, maar dit kan lokaal verschillen. Een gemeente met veel overgewicht maar weinig problemen op het gebied van sociale samenhang, kan bijvoorbeeld een relatief grote inzet hebben op de component bewegen, maar een beperkte inzet op maatschappelijke betrokkenheid.

### Financiering

In het sociale ontwikkelingsmodel ligt het voor de hand dat de inzet van sport voor doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid en/of het maatschappelijk welzijn geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd met geld dat niet van de sportbegroting komt, maar van andere beleidsterreinen. Het gaat dan om geld dat anders op een andere wijze zou zijn ingezet voor het verminderen van gezondheidsproblemen of problemen op het gebied van maatschappelijk welzijn. In deze 'plusvariant' wordt dus geld van de 'welzijnsbegroting' en 'gezondheidsbegroting' gestapeld op geld van de sportbegroting.

### Bijdrage aan de ambities van Nederland Sportland

Met het sociale ontwikkelingsmodel draagt de gemeente niet alleen bij aan de breedtesportambitie uit het OP28, maar ook aan de 'sociaal-maatschappelijke ambitie' en/of de 'welzijnsambitie'. In de welzijnsambitie staat de bijdrage van sport en bewegen aan de bevordering van de gezondheid centraal. De sociaal-maatschappelijke ambitie verwoordt het streven dat Nederland in 2016 een sociaal klimaat kent, 'waarin burgers met plezier samenleven, trots zijn Nederlander te zijn en graag willen bijdragen aan de maatschappij'.

Ook het kabinet schaart zich achter deze ambities, die ze in haar reactie op OP28 aanduidt als 'Meedoen in Nederland' en 'Vitaal Nederland'.

Een gemeente die werkt volgens het sociale ontwikkelingsmodel heeft alles bij elkaar vier terreinen waar het ambities kan formuleren; op het vlak van de accommodaties, de bredere ondersteuning van de sport, het bewegen en de versterking van de maatschappelijke betrokkenheid in en door sport.

## HET ECONOMISCHE ONTWIKKELINGSMODEL

### *Doelstellingen*

De tweede plusvariant is het economische ontwikkelingsmodel. Hierin ligt het accent naast de sportstimulering op de instrumentele inzet van sport ter bevordering van de lokale economie. Ook dit laatste is te beschouwen als een mogelijk positief bij-effect van sport. De belangrijkste variant van het economisch ontwikkelingsmodel is die waarbij sport wordt ingezet bij de city of regiomarketing. Voor enkele steden lijkt het desgewenst weggelegd om sport nadrukkelijk te verbinden met (technologische) innovatie, of sport nadrukkelijk te benoemen als sector waarbinnen werkgelegenheid kan worden gecreëerd.

### Variant 1: City marketing

De gemeente gaat in deze variant van het economische ontwikkelingsmodel op zoek naar bewezen strategieën waarbij sport bijdraagt aan de versterking of verandering van het vestigingsklimaat en/of het imago van de stad of gemeente in binnen- en/of buitenland. Sport moet er dan aan bijdragen dat de stad of gemeente eerder herkend wordt als aantrekkelijke toeristische bestemming, woonplaats en/of plaats van vestiging voor een bedrijf.

Als men sport inzet voor het bereiken van economische doelstellingen dient sport te worden ingebed in het meer omvattende city marketingbeleid. In dit city marketingbeleid moet vastgelegd zijn op welke van de genoemde markten de stad of gemeente haar marktaandeel wil versterken. Als een gemeente bijvoorbeeld beter wil scoren op de toeristische markt, kan vervolgens uitgezocht worden waardoor groei van het aandeel op de toeristische markt wordt belemmerd. Kent men in de toeristische markt deze bestemming niet? Heeft de bestemming een toeristisch onaantrekkelijk imago? Wordt de bestemming als relatief duur beschouwd? Afhankelijk van de uitkomsten van dit marktonderzoek kan vervolgens worden gezien of en hoe 'sport' behulpzaam kan zijn in de marketingstrategie. Een groot evenement met veel media-aandacht kan bijvoorbeeld helpen bij vergroting van de naamsbekendheid van een stad. 'Beach sport' evenementen op het strand van Scheveningen kunnen, door het benadrukken dat het hier gaat om Den Haag aan Zee, helpen het imago van Den Haag als stad aan zee te versterken.

Het ondersteunen van topsportevenementen zonder dat dit in een heldere city marketingstrategie is ingebouwd past niet binnen het hier beschreven model. Een ander voorbeeld is de veronderstelde bijdrage van topsport aan de 'trots op de eigen stad'. Als al vastgesteld kan worden of en hoe een betaald voetbalorganisatie, topsportevenement of ter plaatse gevestigde topsporter bijdraagt aan de trots op of binding aan de eigen stad bij de inwoners van die stad, dan is daarin investeren toch nog alleen zinvol, wanneer men van tevoren heeft vastgesteld dat de binding van de eigen inwoners aan de stad problematisch is.

### Het gehanteerde sportbegrip in de variant City marketing

Het te hanteren sportbegrip in deze variant is een ruime omschrijving van het traditionele sportbegrip. Dat wil zeggen dat het sportbegrip hier niet wordt opgerekt om zaken als bewegen, spelen of vormen van sportieve recreatie te dekken, maar nadrukkelijk wel de (eventueel zelfs betaalde) topsport en grote sportevenementen omvat, alsook grootschalige sportvoorzieningen die door stichtingen of commerciële exploitanten worden uitgbaat, zoals stadions en grootschalige multifunctionele (sport)centra.

### Samenwerkingsrelaties bij de variant City marketing

Samenwerking wordt gezocht met organisaties die zich bezighouden met topsport en evenementen. Zijn die organisaties op lokaal niveau nog niet aanwezig, dan kan de gemeente een impuls geven aan de oprichting ervan. Verder is samenwerking nodig met de betrokken accommodaties. Tot slot is een duidelijke media-strategie van belang, vooral als men de sport(eventementen) wil inzetten ter vergroting van de naamsbekendheid en/of imagooverandering van de stad of gemeente. Voor het vestigingsklimaat voor en binding van het lokale bedrijfsleven is de gelegenheid tot relatie-marketing en netwerken van groot belang. Is het in het economisch en city marketingbeleid ook of juist van belang om bewoners te binden aan de gemeente, dan zou de spreiding, diversiteit en kwaliteit van de sportvoorzieningen een belangrijk punt van aandacht moeten zijn. Voor de gemeente is het dan van belang de goede samenwerking te bevorderen tussen de afdeling Sport & Recreatie enerzijds, en de afdeling die zich met de ruimtelijke ordening bezighoudt anderzijds.

### Variant 2: Innovatie

Sommige steden beschikken over hoger onderwijsinstellingen, instituten, laboratoria, technologisch geavanceerde bedrijven en/of medische instellingen waar onderzoek plaatsvindt, waarbij een verbinding met sport mogelijk is, gericht op innovatie in of door de sport. Te denken valt aan terreinen als voeding, (kleding)materialen, transport, revalidatie en prestatieverbetering. Het omgekeerde is ook mogelijk. Een gemeente die beschikt over bijzondere clustering van (top)sportvoorzieningen, evenementen of organisaties binnen haar grenzen, kan proberen hiermee op innovatie gerichte bedrijvigheid naar zich toe te trekken. Idealiter gaan in deze variant in de loop der tijd sport en innovatie elkaar wederzijds versterken.

### Het gehanteerde sportbegrip in de variant Innovatie

Het is bij deze variant goed denkbaar dat het sportbegrip behoorlijk wordt opgerekt en ook allerlei vormen van bewegen omvat, afhankelijk van de richting van de innovatie (denk bijvoorbeeld aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van revalidatie en rehabilitatie). Hoogstwaarschijnlijk is het ook zinvol de (betaalde) topsport onder het sportbegrip te laten vallen.

### Samenwerkingsrelaties bij de variant Innovatie

Synergie kan worden bewerkstelligd als de sport wordt gebruikt als 'testruimte' leidend tot innovaties waar niet alleen de sport van kan



profiteren, maar waar zich ook buiten de sport toepassingsmogelijkheden voor aandienen. Wanneer deze inzet op innovatie gepaard gaat met een fysieke clustering van sportvoorzieningen en laboratoria, (hoger) onderwijsinstellingen en technologische bedrijven kan men zich voorstellen dat deze clustering ook een rol gaat spelen in de city marketing, waarbij dan in het imago van de stad een accent op innovatie kan worden gebracht.

Variant 3: Werkgelegenheid

Voor enkele gemeenten lijkt er ruimte zich te profileren als ‘sport werk’ stad. Deze gemeenten beogen veel bedrijvigheid in de sportsfeer naar zich toe te trekken. Daarbij valt te denken aan sportartikelenfabricage en –distributie; sportmarketing; ontwikkelaars, bouwer en exploitanten van sportaccommodaties; sportbonden; commerciële sportaanbieders zoals fitnessketens, e.d. Ook in andere economische sectoren ziet men wel een concentratie van bedrijven in enkele steden of streken, zoals het Westland voor de tuinbouw, Ede-Wageningen als ‘food valley’, Amsterdam voor de financiële sector en Eindhoven als centrum voor technologische bedrijven.

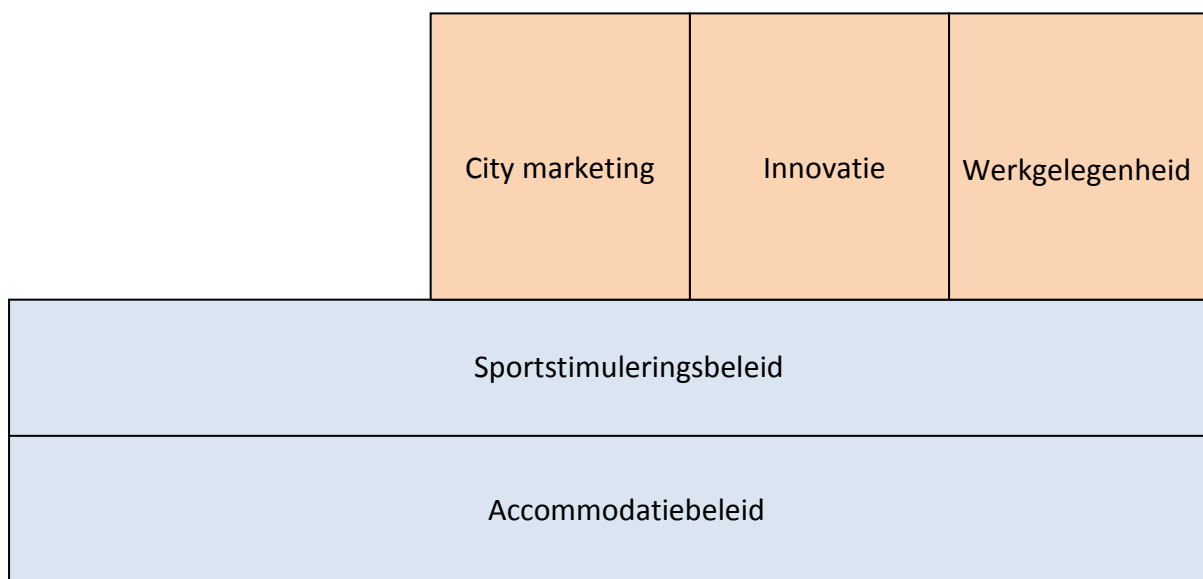
Het gehanteerde sportbegrip in de variant Werkgelegenheid

Om gauw ‘massa’ te krijgen is het in deze variant verstandig een ruim sportbegrip te hanteren, en dus alles wat te maken heeft met de fabricage, distributie, advisering, marketing en ondersteuning van de sport in de ruimste zin mee te nemen.

Samenwerkingsrelaties bij de variant Werkgelegenheid

In deze variant is intensieve samenwerking gewenst met de afdeling Economische Zaken, het bedrijfsleven zelf (bijv. via de Kamer van Koophandel) en de afdeling die zich bezighoudt met de city marketing.

**Model 3: het economische ontwikkelingsmodel**



### *Toelichting model 3*

In model 3 is het basismodel van het lokale sportbeleid uitgebreid met één of beide varianten uit het economische ontwikkelingsmodel. In de figuur zijn de varianten even groot getekend, maar dit kan lokaal verschillen.

### *Financiering*

Ook in de varianten van het economisch ontwikkelingsmodel worden budgetten gestapeld, in dit geval dus budgetten van de economische begroting op die van de sportbegroting.

### *Bijdrage aan de ambities van Nederland Sportland*

In het economisch ontwikkelingsmodel wordt door de gemeente vanzelfsprekend bijgedragen aan de breedtesportambitie van het OP28. Wanneer in dit model de nadruk ligt op de vestiging van een goed leefklimaat voor inwoners en werknemers, door te investeren in een goede spreiding, diversiteit en kwaliteit van het aanbod van sportvoorzieningen, wordt bijgedragen aan de ruimtelijke ambitie van het OP28, waarin de nadruk ligt op de bevordering van een goed leefklimaat. Wordt dit model in de volle breedte ingezet, dan draagt het gemeentelijk sportbeleid ook bij aan de economische ambitie, met nadruk op de versterking van het competitieve en innovatieve karakter van de Nederlandse economie.

Zoals gezegd zal in veel gevallen in het economisch ontwikkelingsmodel worden ingezet op ondersteuning van de topsport, het organiseren van topsportevenementen en de bouw van topsportaccommodaties. Gemeenten die dat doen dragen zodoende bij aan de topsportambitie uit het OP28 en de 'evenementenambitie', waarin wordt verwoord dat Nederland bekend moeten komen te staan als goede organisator van grootschalige evenementen. Verder helpt dit in het versterken van het internationaal imago van Nederland, dat wordt genoemd bij de economische ambitie.

Met het economisch ontwikkelingsmodel draagt een gemeente eveneens bij aan een drietal ambities die het kabinet formuleert in haar reactie op het OP28: 'Talentvol Nederland', waar het gaat om het ondersteunen van topsporters; De kaart van Nederland, waarin het streven naar een prettig leefklimaat wordt genoemd; en Nederland in beeld, met het accent op versterking van het imago van Nederland en de bekendheid als organisator van grote evenementen.

Een gemeente die werkt volgens het economische ontwikkelingsmodel heeft alles bij elkaar vijf terreinen waarop het ambities kan formuleren: op het vlak van de accommodaties, de bredere ondersteuning van de sport, de city marketing, innovatie en werkgelegenheid.

## HET INTEGRALE MODEL

### *Doelstellingen*

Het integrale model is de optelsom van voorgaande modellen. Een gemeente kan bijvoorbeeld het sociale ontwikkelingsmodel toepassen in wijken en buurten waar zich een relatieve achterstand in sportdeelname manifesteert, in combinatie met een cumulatie van problemen als hoge werkloosheid, vandalisme, drugsoverlast, fraude met bijstandsuitkeringen, gezondheidsproblemen en schooluitval. Terwijl ze daarnaast voor de gemeente als geheel het economisch ontwikkelingsmodel hanteert om toeristen en bedrijven te trekken, die moeten zorgen voor meer bedrijvigheid, inkomsten en werkgelegenheid in de stad.

Het 'integrale' van dit model is op tweeërlei wijze zichtbaar. Als eerste in de benadering van de sport zelf. Waar hiervoor in de onderscheiden modellen iedere keer het accent is gelegd op de verschillende 'werkzame bestanddelen', wordt hier de benadering omgekeerd en benadrukt dat sport meerdere werkzame bestanddelen heeft. Oftewel, het aardige van sport is dat één en dezelfde activiteit zowel zo aantrekkelijk is voor de deelnemers dat het zich zelf in stand kan houden, als tegelijkertijd ook meerdere positieve bij-effecten heeft. Bij wijze van voorbeeld: met het subsidiëren van het voetbalveld wordt tegelijkertijd de sportdeelname gestimuleerd, als een bijdrage geleverd aan een beleid gericht op het stimuleren van beweging en aan beleid gericht op versterking van de sociale samenhang in een dorp of wijk. Maar in tegenstelling tot 'naïef' houdt 'goed' integraal beleid wel in dat men weet heeft van de verschillende werkzame bestanddelen. Zo hoeft het subsidiëren van een voetbalveld niet automatisch te leiden tot een goed pedagogisch klimaat binnen de voetbalvereniging. Wil men op dat vlak effecten zien, dan zal men ook moeten inzetten op gekwalificeerde trainers en begeleiders, op heldere gedragsregels en de handhaving daarvan.

Het 'integrale' van dit model zit ten tweede er in dat:

- bij alle beleidsvorming wordt gezien of sport daaraan kan bijdragen of daarbinnen een rol kan spelen;
- de gemeente oog heeft voor de voor- en nadelen van clustering van sportvoorzieningen, en in het bijzonder van sportvoorzieningen met andersoortige voorzieningen;
- budgetten worden gestapeld en naar synergie wordt gezocht.

#### Model 4: het integrale model

Sport, bewegen en gezondheid	Maatschappelijke verbondenheid	City marketing	Innovatie	Werkgelegenheid
Sportstimuleringsbeleid				
Accommodatiebeleid				

#### *Het gehanteerde sportbegrip in het integrale model*

In dit model wordt sport zeer ruim geïnterpreteerd, en omvat het naast de breedtesport in verenigingsverband ook de topsport, bewegen, spelen, sportieve vormen van recreatie en vormen van commercieel en grootschalig sportaanbod.

#### *Samenwerkingsrelaties bij het integrale model*

Het integrale model is meeromvattend dan elk van de voorgaande modellen en heeft de hoogste graad van vervlechting met andere beleidsterreinen. Het vergt bovendien de meeste kennis van 'hoe sport werkt'.

#### *Toelichting op model 4*

In model 4 is het basismodel van het lokale sportbeleid uitgebreid met varianten uit het sociale en het economische ontwikkelingsmodel. In de figuur zijn de varianten even groot getekend, maar dit kan lokaal verschillen. Zo kan een gemeente serieus inzetten op de beide varianten van het sociale ontwikkelingsmodel en de variant city marketing uit het economische ontwikkelingsmodel, terwijl er niet of nauwelijks wordt geïnvesteerd in de varianten innovatie en werkgelegenheid.

#### *Financiering*

In dit model worden budgetten van de sportbegroting gecombineerd met budgetten beschikbaar voor beleid gericht op de maatschappelijke en op economische ontwikkeling van de gemeente.

#### *Bijdrage aan de ambities van Nederland Sportland*

Met hantering van het integrale model kan de gemeente bijdragen aan alle ambities van het OP28 en de reactie van het kabinet daarop.

Ambities kunnen in dit model worden geformuleerd op in totaal zeven verschillende terreinen.

## AAN DE SLAG MET DE MODELLEN VOOR LOKAAL SPORTBELEID

Hoe kan een gemeente nu op een beredeneerde wijze komen tot de keuze van één van bovengenoemde modellen? Dat kan door een aantal logisch opeenvolgende stappen te maken, en bij elke stap tot een bepaalde afweging en keuze te komen, die al dan niet leidt tot een volgende stap. Deze stappen worden hieronder doorlopen.

1. De gemeente is autonoom voor wat betreft het voeren van een sportbeleid. In de praktijk voeren alle gemeenten een of andere vorm van sportbeleid, maar het kan geen kwaad te benadrukken dat de gemeente een grote vrijheid heeft als het gaat om de inrichting en uitvoering van het sportbeleid en de formulering van haar ambities op dit terrein. Formeel geredeneerd zou men kunnen stellen dat de eerste keuze is of de gemeente wel of niet een actief sportbeleid wenst te voeren. Als het antwoord ja is, dan is de volgende keuze daarmee ook gemaakt. Want wat men ook verder wil met het sportbeleid, het minimum is altijd dat men de sportdeelname wenst te bevorderen. Dit houdt in dat men minimaal het sportstimuleringsmodel hanteert. (Voor een onderbouwing van deze stelling, zie bijlage 2 'Dubbelkarakter van de sport'). De belangrijkste implicatie van deze beleidsdoelstelling is de bereidheid tot het inzetten van instrumenten om de sportdeelname te vergroten, waarbij de basis wordt gevormd door de bouw, het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties.
2. Het meeste lokale sportbeleid is 'historisch gegroeid'. Een gemeente die feitelijk een accommodatiebeleid voert kan haar sportbeleid tegen het licht houden door een antwoord te zoeken op de volgende vragen:
  - a. is het stimuleren van sport door het bouwen, beheren en tegen een sociaal tarief verhuren van sportaccommodaties een bewezen strategie als het gaat om het effectief en efficiënt stimuleren van de sportdeelname?
  - b. bereiken we met het sportaccommodatiebeleid alle doelgroepen (dus ook ouderen, gehandicapten, chronisch zieken, enz.)? Durven we hier SMART geformuleerde doelstellingen voor op te nemen in ons sportbeleid?
  - c. waarom zetten we het instrument van accommodatiebeleid wel in voor sporten als voetbal en zwemmen, maar niet of veel minder voor sporten als tennis, paardrijden en golf?
  - d. werkt het instrument accommodatiebeleid alleen als het reactief wordt ingezet (dus alleen in reactie op een herhaalde vraag van een bepaalde sportvereniging), of kan het ook pro-actief worden ingezet (volgens de redenering dat het aanbod de vraag schept?)
  - e. hoe toekomstgericht is het accommodatiebeleid? Wordt er al afdoende rekening gehouden met te verwachten demografische ontwikkelingen, zoals bevolkingskrimp, vergrijzing of toename van het aantal allochtonen binnen de gemeente?
  - f. welke andere strategieën zijn beschikbaar om de sportdeelname te stimuleren, ofwel door de gemeente, ofwel in de vorm van een vorm van publiek-private samenwerking?
  - g. moet het accommodatiebeleid een strikt gemeentelijke aangelegenheid zijn, of is dit een onderwerp waarop zinvol samengewerkt zou kunnen worden met buurgemeenten en/of in regionaal verband?

- h. gaat het ons louter en alleen om het actief deelnemen aan sport, of vinden we ook andere vormen van meedoen in en door de sport van belang, met name in de vorm van vrijwilligerswerk in de sport?
  - i. richten we ons alleen op de breedtesport, of willen we ook actief het presteren in de sport stimuleren en bijdragen aan talentontwikkeling en grote sportevenementen, omdat we het streven naar excellentie als een essentieel element van de sportbeoefening zien?
- 3. Afhankelijk van de antwoorden die men op bovenstaande vragen formuleert, kan men in het sportstimuleringsmodel een bepaald accent aanbrengen. Zo kan een gemeente er voor kiezen de 'deelname aan sport' breed te formuleren, waarbij meedoen *in* de sport wordt beschouwd als een vorm van meedoen aan de samenleving. Daarmee wordt dan onderstreept dat de sport een integraal onderdeel is van onze samenleving, en niet een of andere relatief onbetekenende activiteit buiten de samenleving, die alleen van belang wordt als activiteiten in de sport ondernomen doorwerken elders in de samenleving. Dit accent op 'meedoen in de sport' vraagt om de inzet van middelen en activiteiten die niet alleen de actieve deelname aan de sport zelf bevorderen, maar ook de (vrijwillige) inzet om sportactiviteiten mogelijk te maken. Te denken valt hier aan de werving, opleiding en ondersteuning van vrijwilligers. Zet men in op dit accent, dan ligt het voor de hand het 'accommodatiebeleid' aan te vullen met een 'sportondersteuningsbeleid'.
- 4. Een lastige vraag is waar precies de grens ligt tussen breedtesport en topsport. Er is een groot tussengebied van talentontwikkeling en competitie op regionaal en subnationaal niveau, waarbij al sprake is van selectie, meerdere trainingen per week, betaalde trainers, en specifieke trainings- en wedstrijdaccommodaties. Een gemeente heeft, ook binnen het sportstimuleringsmodel, een afweging te maken tot hoe hoog in de 'sportpiramide' ze de lokale sport wenst te ondersteunen. Die vraag wordt nog pregnanter als het gaat om de ondersteuning van de topsport, waarbij toch minimaal wordt gedacht aan sport op het hoogste nationale niveau (deelname aan de hoogste nationale competitie en toernooien). De eerste vraag die men hier kan stellen is of de bevordering van topsport een doel op zichzelf is in het gemeentelijk sportbeleid, of een prestatie die nodig is om bepaalde gewenste beleidseffecten te realiseren (zie hierna). Als men zou willen kiezen voor topsport als doel op zichzelf, is de vervolgvraag hoe men de relatief hoge kosten van de ondersteuning van enkele topsporters wenst af te wegen tegen de belangen van grote groepen breedtesporters. In de praktijk is te zien dat er vrijwel geen gemeenten zijn die een duidelijk uitgewerkt topsportbeleid kennen, zonder daarbij ook bepaalde beleidseffecten te benoemen, die als extra legitimatie worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de bestedingen aan topsport(ers). Niettemin is het denkbaar dat een gemeente binnen het sportstimuleringsmodel er voor kiest de topsport op enigerlei te bevorderen en te ondersteunen, vanuit de redenering dat het er in de sport in essentie om gaat te winnen en de 'top' te bereiken.
- 5. Gemeenten kunnen volstaan met een sportbeleid gericht op de bevordering van de sportdeelname, al dan niet aangevuld met doelstellingen betreffende het meedoen in de sport en topsport. In dit sportstimuleringsmodel stelt de gemeente dat sport een zinvolle tijdbesteding is die om zichzelfwille door mensen wordt ondernomen en die, omdat het



voor de deelnemers een zinvolle activiteit is, om die reden gestimuleerd kan of moet worden door de lokale overheid.

Een tweede optie is dat men als extra legitimatie voor het sportbeleid aanvoert dat het aannemelijk is dat er nog bepaalde gunstige bij-effecten optreden. In dat geval beschouwt men die effecten als een soort 'bonus' op het beleid, zonder dat die inhoudelijk gevolgen hebben voor de in te zetten beleidsmiddelen of beleidsactiviteiten. Een derde optie is dat men een of meerdere van die mogelijke beleidseffecten als doelstelling in het sportbeleid opneemt en er ook expliciet op wenst te sturen (zie voor een nadere uiteenzetting van deze opties bijlage 2, 'Dubbelkarakter van de sport').

6. Kiest men bij stap vijf voor de derde optie dan zijn er verschillende maatschappelijke en economische doelstellingen waar men de sport als instrument voor kan inzetten (zie bijlage 2 voor een nadere beschouwing over de 'Instrumentalisering van de sport'). Het verschil met de bij stap vijf genoemde tweede optie is dat men nu bewust er naar streeft 'sport' op een effectieve en efficiënte wijze in te zetten ter bereiking van beleidsdoelen buiten de sport, en dus op zoek moet naar bewezen beleidsstrategieën. Voor zover dergelijke strategieën beschikbaar zijn laten die over het algemeen zien dat het niet 'de sport' is die voor het gewenste beleidseffect zorgt, maar een bepaald 'werkzaam bestanddeel' van de sport, dat soms wel en soms niet ook in andere activiteiten kan worden gevonden. Kortom, worden bewust een of meerdere maatschappelijke en economische effecten nagestreefd, dan is de implicatie dat bijbehorende 'werkzame bestanddelen' in de sport extra nadruk krijgen in het sportbeleid.
7. De vraag is vervolgens of men sport wil inzetten voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen, voor economische doelstellingen, of beide. In het eerste geval opteert men voor het sociale ontwikkelingsmodel, in het tweede geval voor het economische ontwikkelingsmodel, en in het derde geval voor het integrale model. In al deze drie modellen is het sportstimuleringsmodel als basis ingebouwd, en zijn de modellen te beschouwen als plusvarianten daarop.
8. Indien de gemeente kampt met forse gezondheidsproblemen bij grote delen van haar bevolking, dan is het een overweging sport actief en instrumenteel in te zetten bij de bevordering van de (fysieke) gezondheid. Dit is een variant van het sociale ontwikkelingsmodel. Het beleid is in deze plusvariant het meest gebaat bij bewegingsrijke sporten en meer algemeen bewegingsrijke vrijetijdactiviteiten, en dan bij voorkeur goed begeleide en niet extreme en relatief blessurevrije sportvormen. Het effect van sport op de mentale gezondheid is minder duidelijk vastgelegd, maar voor de hand ligt dat deze het meest gebaat zal zijn bij sporten met een duidelijk sociale component en goede coaching, waarbij bewust wordt gelet op zaken als vergroting van zelfvertrouwen, versterking van de teamgeest en fair play.
9. Heeft de gemeente te maken met wijken of buurten met weinig sociale samenhang, overlast, criminaliteit of andere vormen van normafwijkend gedrag, dan kan de afweging zijn sport bewust in te zetten ter bevordering van meer maatschappelijke betrokkenheid en de gerichte overdracht van wenselijk geachte waarden en normen. De bevordering van maatschappelijke betrokkenheid door sport vloeit niet voort uit de sport als lichamelijke activiteit, maar sport als (begeleide en gereguleerde) sociale activiteit.

Coaching en vrijwilligerswerk zijn hier de 'werkzame bestanddelen'. Topsport kan hier worden genoemd als bron van lokale trots.

10. Een gemeente kan vervolgens zich afvragen of zij sport gericht wil inzetten voor haar economisch beleid, in het bijzonder in het kader van haar city marketing. Wil men sport gebruiken voor versterking van het imago of de bekendheid van de gemeente op de toeristenmarkt, dan impliceert dit extra middelen en activiteiten voor (grootschalige en voor de media attractieve) sportevenementen, topsport en/of sportaccommodaties die ook voor toeristen aantrekkelijk en toegankelijk zijn. De 'gewone' breedtesport doet in de regel weinig voor het toeristisch imago van een stad of gemeente.

Bevordering van het leef- en vestigingsklimaat kan profiteren van dezelfde middelen en activiteiten die bijdragen aan het toeristisch imago, zij het dat de effectiviteit minder groot zal zijn. Verder kan dit juist wel het effect zijn van een breed en kwalitatief goed breedtesportaanbod.

De bevordering van een competitieve economie kent nog weinig bewezen strategieën. Men mag een indirect effect verwachten via de bevordering van de volksgezondheid, dat mede minder arbeidsverzuim tot gevolg zal hebben en wellicht een iets hogere arbeidsproductiviteit.

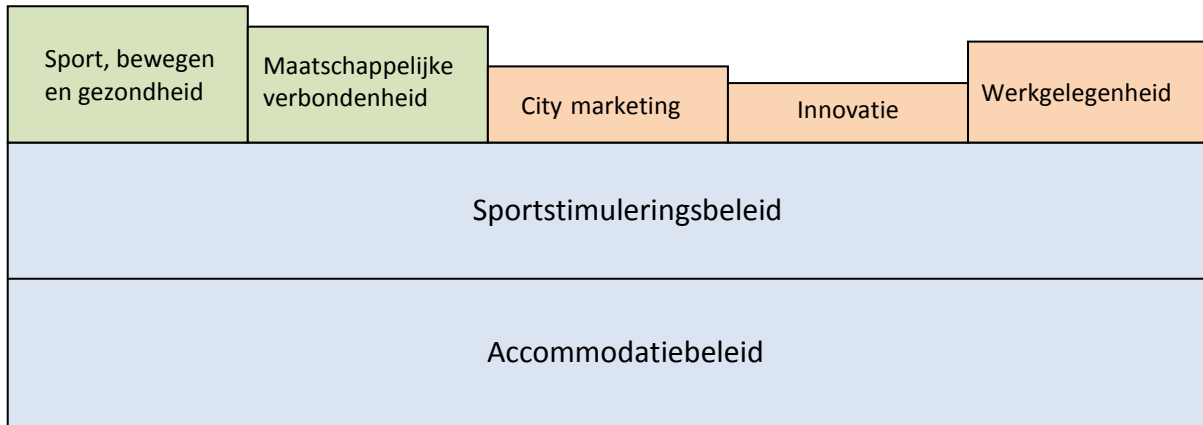
Een positief effect op innovatie mag eigenlijk alleen van topsport worden verwacht. In de regel is dit met name een optie voor gemeenten met een technische universiteit, onderzoeksgerichte medische instellingen of laboratoria. In een enkel geval kan het wellicht ook andersom, waar een specifieke clustering van sportvoorzieningen aantrekkelijk is als 'proeftuin' voor innovatiegerichte bedrijvigheid.

Tot slot kan sport ook leiden tot werkgelegenheid, bijvoorbeeld bij bedrijven die zich bezighouden met de fabricage van sportartikelen, sportmarketing, distributie van sportartikelen, het ontwikkelen, bouwen en/of exploiteren van sportaccommodaties e.d. Dit is een optie die voor een beperkt aantal gemeenten is weggelegd, met name die gemeenten die hier door toeval en historie al een voorsprong in kennen, doordat ze een aantal van dit type bedrijven binnen hun gemeentegrenzen hebben. Buiten dit kan soms een iconische sportvoorziening, zoals een voetbalstadion, een impuls geven aan de ontwikkeling van een bepaald bedrijventerrein.

11. De laatste optie voor een gemeente is dat ze sport zowel wil stimuleren, als inzetten zowel voor sociale als economische doelstellingen. In dat geval hanteert de gemeente het integrale model.
12. Een gemeente kan er voor kiezen expliciet aansluiting te zoeken bij het Olympisch Plan 2028 en het streven van Nederland een sportland te maken (voor een toelichting op het Olympisch Plan 2028, zie bijlage 1). Daarbij is van groot belang dat een gemeente niet de ambitie hoeft te hebben de Spelen geheel of deels binnen de eigen gemeentegrenzen te organiseren, om toch bij te dragen aan de realisatie van het Olympisch Plan. Het in dat plan opgenomen streven van Nederland een sportland te maken vergt een inspanning van alle gemeenten om de sportdeelname in het land te bevorderen, meer sportevenementen te faciliteren en het aanbod van sportaccommodaties in kwantitatief en kwalitatief opzicht uit te breiden.

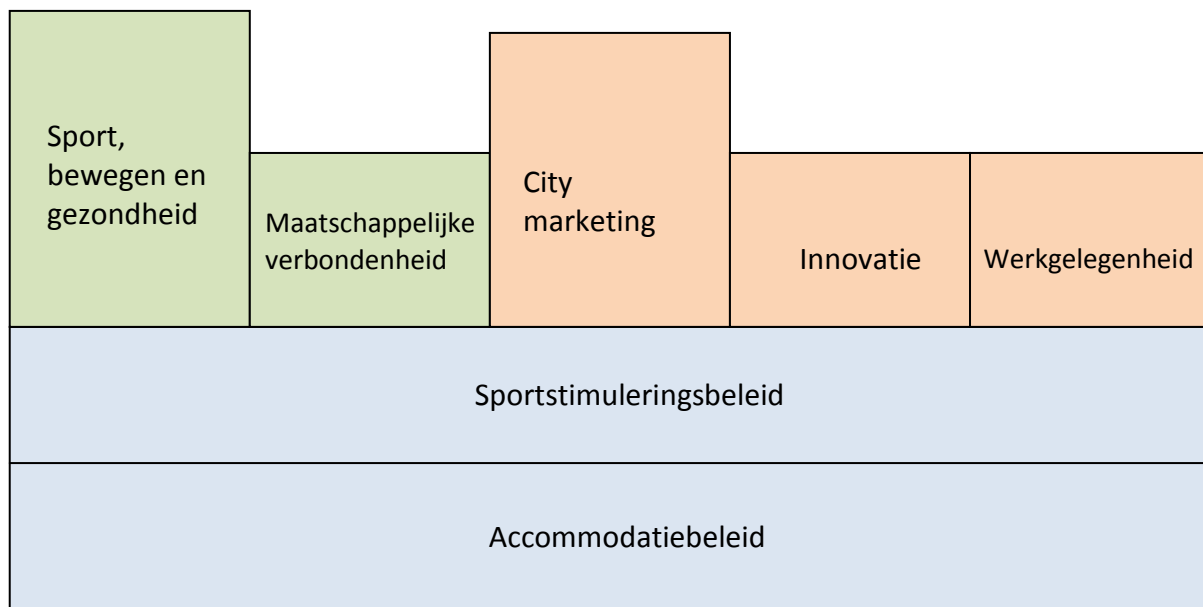
13. Een evaluatie van het eigen sportbeleid kan een gemeente inzicht geven in welk model haar sportbeleid is onder te brengen. Veel gemeenten gebruiken momenteel een 'lichte' variant van het integrale model, waarbij er verschillen zijn in de mate waarop ze op de verschillende effecten inzetten (zie model 5).

#### Model 5: de lichte variant van het integrale model



De uitkomst van de evaluatie van het eigen sportbeleid kan zijn dat de gemeente besluit in te zetten op een grotere rol voor sport om één of meer maatschappelijke en/of economische doelstellingen te bereiken. Ook kan worden besloten expliciet aan één of meerdere ambities van Nederland Sportland bij te dragen. Idealiter worden deze doelstellingen SMART geformuleerd. Daarmee kan een gemeente voor zich zelf vastleggen dat ze, bijvoorbeeld tijdens het volgende programma-akkoord, op enkele terreinen de instrumentele inzet van sport wil intensiveren en wat ze daarmee dan wil bereiken. Het gemeentelijk sportbeleid zou er dan bij wijze van voorbeeld als volgt kunnen uitzien.

### Model 6: een doelstellende variant van het integrale model



# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1

### HET OLYMPISCH PLAN 2028

#### Achtergrond

De Nederlandse sportkoepel NOC\*NSF heeft in mei 2009 het *Olympisch Plan 2028* (OP28) uitgebracht. Het kabinet heeft zich op 3 juli 2009 achter dit plan geschaard en het kabinetsstandpunt vastgelegd in de notitie *Uitblinken op alle niveaus*. Op 8 juli hebben maatschappelijke en bestuurlijke organisaties als IPO, VNG, G4, FNV en VNO-NCW een charter ondertekend waarmee ook zij zich verbinden met het Olympisch Plan. Ivo Opstelten is inmiddels aangetrokken als voorzitter van de *Council*, waarin de vertegenwoordigers van de belangrijkste maatschappelijke en bestuurlijke organisaties zitting hebben, en die moet zorgen voor het maatschappelijk draagvlak van het OP28. Voor de uitvoering van het plan is een Programme Office ingericht dat zich toet met de naam Olympisch Vuur ([www.olympisch-vuur.nl](http://www.olympisch-vuur.nl)).

Het OP28 is een plan van aanpak op hoofdlijnen, waarbij als eerste doel geldt dat Nederland in 2016 op Olympisch niveau moet zijn gebracht. Nederland moet dan niet alleen 'Sportland' zijn, maar er moet ook voldoende draagvlak zijn bij de bevolking om de Spelen naar Nederland te halen. Daarnaast moet Nederland zich op ruimtelijk, infrastructureel en economisch gebied verder hebben ontwikkeld. Komen de concurrerende steden met voorstellen hoe na de Spelen om te gaan met de zogeheten *legacy*, in the *Dutch approach* wordt dit omgedraaid en de 'nalatenschap' van de Spelen naar voren gehaald. Nederland is (in 2016) een land op 'Olympisch niveau' en zodoende 'klaar' om de Spelen te organiseren, voordat Nederland zich feitelijk kandidaat stelt voor de organisatie van de Spelen.

De VNG en de G4 zijn nauw betrokken bij het Olympisch Plan. Dat kan ook niet anders. In de Nederlandse verhoudingen is het ondenkbaar dat de Spelen in Nederland worden georganiseerd zonder gemeentelijke inbreng. Dat geldt zo mogelijk nog sterker voor de opbouwfase. Als heel Nederland op Olympisch niveau moet worden gebracht, dan kan dat alleen lukken als de gemeenten in Nederland hier actief aan meewerken.

Voor de ontwikkeling van een visie op het gemeentelijk sportbeleid voor de middellange termijn (tot 2016) tegen de achtergrond van het Olympisch Plan (OP), is het uitgangspunt dus niet de organisatie van de Spelen zelf. Het uitgangspunt is de ontwikkeling van Nederland tot Sportland, waarin het grootste deel van de Nederlanders aan sport doet en sport volgt via de media, men sportwedstrijden en -evenementen bezoekt en zelf (veelal als vrijwilliger) bijdraagt aan de organisatie van sportactiviteiten. Deze ambitie vergt dat er voldoende en kwalitatief goede sportaccommodaties zijn, goeddraaiende sportorganisaties, levensvatbare competities en een volle evenementenkalender. De verwachting is dat, wanneer Nederland zich eenmaal tot een echt sportland heeft ontwikkeld, ook een 'klimaat' zal zijn ontstaan, waarbinnen het mogelijk is en gewenst wordt geacht grootschalige sportevenementen als de Olympische Spelen te organiseren.



Het OP28 zet met de Olympische Spelen van 2028 een duidelijke stip op de horizon, waarmee richting kan worden gegeven aan het handelen nu. 2016 is een eerste belangrijk tussenstation. Mislukt daarna het binnenhalen van de organisatie van de Olympische Spelen, dan heeft het land toch baat gehad bij het streven naar het Olympisch niveau en de ambitie Nederland als sportland te ontwikkelen. Het OP28 gebruikt de Spelen op deze manier als katalysator in een hoogstnoodzakelijk maatschappelijk en economisch veranderingsproces, dat veel verder gaat dan de ambitie om van Nederland een sportland te maken. Nederland zal in de toekomst steeds meer moeite hebben om geld te verdienen met het maken van dingen, vanwege de concurrentie vanuit lage lonenlanden in Azië. Ook laagwaardige dienstverlening wijkt steeds vaker uit, bijv. naar *call centres* in India en Suriname. Nederland zal nieuwe markten moeten ontwikkelen in de sfeer van hoogwaardige dienstverlening, kennis- en conceptontwikkeling, innovatie, informatie-uitwisseling (media, internet) en 'leisure', dat bestaat uit vormen van vrijetijdbesteding die via de markt tot stand komen en worden uitgewisseld. Daarbij valt onder meer te denken aan het toerisme (reisorganisaties, hotels, congrescentra, bungalowparken), horeca, bioscopen, funshoppen, attractieparken, het commerciële media-, sport- en culturaanbod en een groot deel van het aanbod van evenementen. Deze 'nieuwe economie' kan niet draaien op sport alleen, maar sport kan wel bijdragen aan het rendement en succes van deze nieuwe economie als één van de afnemers en *content* leveranciers. Denk bijvoorbeeld aan een hotel, dat op het ene moment gevuld is met sporters of bezoekers van sportevenementen, en op het andere moment met congresbezoekers of toeristen.

Voor deze handreiking wordt het OP28 op soortgelijke wijze gezien als katalysator voor de ontwikkeling van een visie op het gemeentelijk sportbeleid. In die visie is het streven er op gericht in alle gemeenten de sportbeoefening te bevorderen, en daar waar mogelijk en zinvol de sport verder in te zetten voor het realiseren van doelstellingen op het gebied van gemeentelijk gezondheids-, welzijns- en economisch beleid.

---

## Kader 1

### **De missie en ambities van het Olympisch Plan 2028**

De missie die in het OP is verwoord luidt als volgt:

*We gaan met sport in de volle breedte heel Nederland naar Olympisch niveau brengen. Daar hebben we allemaal profijt van, nu en in de toekomst, op sociaal-maatschappelijk, economisch, ruimtelijk en welzijnsgebied. met als mogelijk resultaat Olympische en Paralympische Spelen in 2028 in Nederland.*

Met 'sport in de volle breedte' bedoelt men top- en breedtesport, het actief beoefenen en passief volgen van sport, Olympische maar ook de niet Olympische sport en sportevenementen.

De missie is uiteengelegd in een achttal ambities.

**Topsportambitie:**

- Nederland heeft in 2016 een vruchtbaar topsportklimaat waarin sporters optimaal kunnen presteren
- Nederland bezet structureel een top 10 positie op de diverse wereldranglijsten.

**Breedtesportambitie:**

- Nederland is in 2016 een samenleving waarbij het beoefenen en beleven van sport voor jong en oud een belangrijke kwaliteit is in hun leven
- minimaal 75% van de Nederlanders, uit alle lagen van de (multiculturele) samenleving, doet in 2016 regelmatig aan sport.

**Sociaal-maatschappelijke ambitie:**

- Nederland heeft in 2016 een sociaal klimaat waarin burgers met plezier samenleven, trots zijn Nederlander te zijn en graag iets willen bijdragen aan de maatschappij.

**Welzijnsambitie:**

- Nederland heeft in 2016 een gezonde bevolking: fitte werknemers, vitale ouderen, en minder mensen (en vooral kinderen!) met overgewicht
- voldoende beweging en gezonde voeding zijn de norm.

**Economische ambitie:**

- Nederland heeft in 2016 een sterke, competitieve economie, mede dankzij een grotere arbeidsparticipatie, een toegenomen arbeidsproductiviteit, meer aandacht voor innovatie en een sterk internationaal imago.

**Ruimtelijke ambitie:**

- Nederland is in 2028 een land met een goed leefklimaat, voldoende sportaccommodaties, en een goede mobiliteit, zodat het organiseren van Olympische en Paralympische Spelen nog beter mogelijk is.

**Evenementen: ambitie**

- Nederland staat in 2016 wereldwijd bekend om zijn grote ambitie en talent voor het organiseren van grote sport- en culturele evenementen.

**Media-aandacht: ambitie**

- Door het vergroten en verbreden van de media-aandacht voor sport is in 2016 de sportbeleving in Nederland dusdanig toegenomen dat we een top drie positie bezetten in Europa
- mede daardoor groeit het aantal mensen dat regelmatig aan sport doet.

## Kader 2

### **De vijf ambities uit het kabinetsstandpunt *Uitblinken op alle niveaus***

Het kabinet is in reactie op en geïnspireerd door het OP28 gekomen met de formulering van een vijftal ambities, die het kabinet het meest waardevol en kansrijk acht voor de samenleving.

#### Talentvol Nederland:

- Nederland kent in 2028 een cultuur van willen presteren en kunnen excelleren: op gebieden zoals sport, onderwijs, cultuur, wetenschap, innovatie en ondernemerschap.

#### Meedoen in Nederland:

- In 2028 is sport voor iedereen in Nederland toegankelijk en doen steeds meer mensen door sport mee aan de samenleving.

#### Vitaal Nederland:

- De Nederlandse bevolking in 2018 is fit en vitaal: een actieve en gezonde leefstijl is onder alle lagen van de bevolking ingeburgerd.

#### De kaart van Nederland:

- Nederland is in 2028 een duurzaam en aantrekkelijk land voor bezoekers, met een prettig leefklimaat voor inwoners, een goede bereikbaarheid en een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven.

#### Nederland in beeld:

- Nederland staat in 2028 in de wereld bekend als een klein land met grote ambities en resultaten - onder ander als organisator van grote (sport)evenementen -, als betrouwbare handelspartner, als land met een excellent vestigingsklimaat en als aantrekkelijke toeristische bestemming.

## Indeling van ambities conform het MAPE-model

Een ambitieus gemeentelijk sportbeleid, er op gericht de eigen gemeente op Olympisch niveau te brengen, zou in bovenstaande ambities 'Nederland' kunnen vervangen door de gemeentenaam. De vraag is natuurlijk wel voor hoeveel gemeenten het een serieuze optie is deze ambities in de volle breedte over te nemen. Dat hoeft ook niet. Gemeenten kunnen ook al bijdragen aan het OP28 met het onderschrijven van enkele van de genoemde ambities.

Als handreiking ter bepaling van welke ambities nu het meest zinvol in het eigen gemeentelijk beleid kunnen worden opgenomen kan toepassing van het MAPE-model (voor een nadere toelichting, zie bijlage 2) handig zijn. In dit model wordt het beleidsproces uiteengelegd in de selectie en inzet van Middelen, de uitvoering van beleidsActiviteiten, de directe uitkomsten van het beleid in de vorm van beleidsPrestaties en de doorwerking van de beleidsinzet, -activiteiten en -prestaties in volgende activiteiten in de vorm van beleidsEffecten. Uitgaande van het perspectief van een gemeentelijk sportbeleid, levert dit de volgende indeling op:

### Middelen:

- Ruimtelijke ambitie (met name voor wat betreft de elementen 'voldoende sportaccommodaties' en 'goede mobiliteit')
- (Talentvol Nederland)

### Activiteiten:

-

### Prestaties:

- Topsportambitie
- Breedtesportambitie
- (Media-aandacht)
- Meedoen in Nederland (met name wat betreft de toegankelijkheid van sport, en voor zover meedoen aan sport wordt gezien als meedoen aan de samenleving)

### Effecten:

- Sociaal-maatschappelijk ambitie
- Welzijnsambitie
- Economische ambitie
- Ruimtelijke ambitie (met name voor wat betreft het element 'goed leefklimaat')
- Evenementen: ambitie
- Meedoen in Nederland (voor zover wordt beoogd dat door meedoen aan sport mensen ook elders gaan meedoen aan de samenleving)
- Vitaal Nederland
- De kaart van Nederland
- (Nederland in beeld)

Om te komen tot een handzame indeling van modellen van gemeentelijk sportbeleid is het wenselijk, en gelukkig ook mogelijk, deze lijst van ambities in te dikken tot een wat overzichtelijker aantal (mogelijke) doelstellingen voor gemeentelijk sportbeleid. Dit kan door de volgende stappen te zetten:

- 1) Middelen en Activiteiten zijn per definitie geen doel op zich. Het zijn instrumenten (*inputs* en *throughput*) om doelstellingen van een gemeentelijk sportbeleid te bereiken. De ambities genoemd bij Middelen en Activiteiten nemen we dus alleen mee als afgeleide van andere doelstellingen.
- 2) Bij beleidsPrestaties vinden we vier ambities die zijn te beschouwen als directe uitkomsten van sportbeleid. Deze ambities kunnen worden vertaald in doelstellingen van gemeentelijk sportbeleid, waarin de stimulering van sport als verdienstelijk goed centraal staat. Anders gezegd, wanneer er in de gemeente draagvlak is om de sport om zichzelfwille te stimuleren, dan is het voldoende aan te geven welke doelstellingen men heeft ten aanzien van de prestaties van het sportbeleid. Idealiter worden die doelstellingen in het gemeentelijk sportbeleid SMART geformuleerd (voor een toelichting hierop, zie bijlage 2).

De 'Breedtesportambitie' is de doelstelling die in geen enkel gemeentelijk sportbeleid kan en zal ontbreken. Het percentage van 75% dat in het tweede deel van de doelstelling wordt genoemd is een voorbeeld van een SMART gedefinieerde doelstelling. Op gemeentelijk niveau kan dit percentage variëren afhankelijk van de samenstelling van de lokale bevolking, en wat realistisch is gegeven de lokale omstandigheden.

De 'Topsportambitie' is voor wat betreft het eerste deel (de vestiging van een vruchtbaar topsportklimaat) vertaalbaar naar het gemeentelijke niveau, waarbij het dan in de praktijk vaak om de grotere gemeenten zal gaan. Het tweede deel van de topsportambitie (streven naar een top tien positie op diverse wereldranglijsten) is minder zinvol op gemeentelijk niveau, maar nodigt natuurlijk wel uit om ook op gemeentelijk niveau tot een dergelijke SMART geformuleerde doelstelling te komen.

De ambitie met betrekking tot 'Media-aandacht' is ongelukkig geformuleerd omdat in de ambitie twee veronderstellingen ('beleidstheorieën') zijn opgenomen, en een veronderstelling geen ambitie is. En als hier al sprake is van een duidelijke ambitie, is dit geen zinvolle ambitie voor gemeentelijk sportbeleid.

De vierde beleidsprestatie is het 'Meedoen aan en door sport'. Het meedoen aan sport komt praktisch gezien overeen met de hierboven al geformuleerde breedtesportambitie. Het kan echter als een aparte prestatie van het sportbeleid worden gezien dat de sport mogelijkheden biedt 'mee te doen aan de samenleving' door de sport zelf als (onderdeel van) die samenleving te zien.

De conclusie van deze stap is dat in een (gemeentelijk) sportbeleid drie ambities of doelstellingen zijn op te nemen, die kunnen worden aangemerkt als directe prestaties van sportbeleid:

- bevordering van de sportdeelname
- bevordering van het meedoen aan sport als vorm van meedoen aan de samenleving
- bevordering van een topsportklimaat en topsportprestaties.

Deze drie ambities samen vragen om een sportstimuleringsbeleid. Beide eerste ambities vormen de basis van elk lokaal sportbeleid, omdat daarin wordt nagestreefd 'iedereen' aan het sporten te krijgen en/of bij het sporten te betrekken. De derde ambitie legt daarbij dan nog een extra accent op de stimulering van prestaties, excellentie en talentontwikkeling in en door de sport.

- 3) In het overzicht zijn negen ambities te vinden die te beschouwen zijn als effecten van sportbeleid. Er zit echter de nodige overlap tussen deze negen ambities. Door de overlap er uit te halen kunnen we dit aantal terugbrengen tot 2 clusters van doelstellingen voor lokaal sportbeleid.

Om te beginnen kunnen de 'Welzijnsambitie' en 'Vitaal Nederland' worden samengevoegd tot één ambitie, omdat het in beide gevallen gaat om het verondersteld positieve effect van sportbeoefening op gezondheid.

De ambitie 'Meedoen in Nederland', voor wat betreft het element dat mensen door mee te doen aan sport ook elders in de samenleving mee gaan doen, overlapt met de 'Sociaal-maatschappelijke ambitie', waarin wordt verwoord dat de bedoeling is dat in 2016 meer mensen graag iets bijdragen aan de samenleving.

De bevordering volksgezondheid en de bevordering maatschappelijke verbondenheid en betrokkenheid hebben met elkaar gemeen dat ze beide sport willen inzetten om de verondersteld positieve bij-effecten op de maatschappelijke of sociale ontwikkeling van de gemeente. Deze inzet van sport noemen we het 'sociale ontwikkelingsmodel' voor gemeentelijk sportbeleid.

De 'Ruimtelijke ambitie' overlapt deels met 'De kaart van Nederland'. Het veronderstelde effect van het sportbeleid is hier dat sport kan bijdragen aan een goed leefklimaat, dat een aantrekkende werking heeft op bewoners en bedrijven om zich in het betreffende land of de betreffende gemeente te vestigen. Bij de ambitie 'De kaart van Nederland' blijft onduidelijk hoe een sportbeleid als effect moet hebben dat de bereikbaarheid verbetert. De bereikbaarheid zou wel kunnen worden meegenomen als middel, als voorwaarde voor sportactiviteiten en –evenementen, maar dan valt het daarmee wel buiten het bereik van de doelstellingen van een sportbeleid. Samengevat kunnen we 'verbetering van leef- en vestigingsklimaat' dus beschouwen als een mogelijk gewenst effect van sportbeleid.

De 'Evenementenambitie' is wijdsder geformuleerd dan mogelijk is als effect van een sportbeleid. Zouden we hem inperken tot versterking van het imago als Nederland of een gemeente als organisator van (grote) sportevenementen, dan kan dit natuurlijk alleen als in de beleidsmiddelen en –activiteiten nadrukkelijk een plaats wordt ingeruimd voor de organisatie van sportevenementen.

De ambitie "Nederland in beeld" overlapt deels met de 'Evenementenambitie', en deels met de hierboven geherformuleerde ambitie 'Verbetering leef- en vestigingsklimaat'. Verder wordt hierbij genoemd de promotie van Nederland (of een gemeente) als toeristische bestemming, wat inderdaad als een mogelijk effect van grootschalige sportevenementen kan worden beschouwd. Onduidelijk blijft hoe sport(evenementen) zouden moeten bijdragen aan het imago van Nederland (?) of een gemeente als betrouwbare handelspartner. Deze doelstelling vervalt daarom.



De bevordering van het toeristisch imago en een aangenaam en aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat zijn beide te beschouwen als elementen of verbijzonderingen van de economische ambitie, naast elementen als bevordering competitieve economie, het innovatieve karakter en de werkgelegenheid. Bij elkaar genomen benoemen we de inzet van sport als instrument om de economie in de gemeente te versterken het economisch ontwikkelingsmodel.

## BIJLAGE 2

### BEGRIPPENLIJST

#### Beleidsevaluatie volgens het MAPE-model

Bij een beleidsevaluatie willen we weten of doelstellingen worden gehaald (of het beleid effectief is), in welke mate het halen van die doelstellingen te wijten is aan het ingezette beleid, en of het beleid efficiënt is. Bij een beleidsevaluatie kunnen normaal gesproken vier elementen worden onderscheiden: Middelen, Activiteiten, Prestaties en Effecten, waarbij elk volgend element het vorige veronderstelt. Dit wordt het MAPE-model genoemd.

Met beleidsMiddelen (*input*) bedoelen we zaken als geld, tijd, menskracht, accommodaties en organisaties die we willen inzetten om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken. Wanneer we in een nota een 'doelstelling' tegenkomen als 'over 4 jaar zijn er in onze gemeente 20 combifunctionarissen aangesteld' of 'over vier jaar is er op elk sportpark minimaal 1 kunstgrasveld gerealiseerd', dan is dit redelijk SMART (zie elders in deze begrippenlijst), maar uiteindelijk niet 'Specifiek' genoeg, omdat vooralsnog onduidelijk is welk probleem hiermee wordt opgelost. Wanneer duidelijk zou worden dat er kunstgrasvelden nodig zijn om een bestaand en groeiend capaciteitsprobleem op te lossen, en het capaciteitsprobleem moet worden opgelost om aan de doelstelling te kunnen voldoen om de sportdeelname te verhogen, dan wordt daarmee inzichtelijk gemaakt dat het hier op zijn best om een 'tussendoel' gaat, dat behaald moet worden om een hoger gelegen doelstelling te realiseren.

Met beleidsActiviteiten (*throughput*) doelen we op het beleidsproces, waarin bijvoorbeeld subsidieregelingen worden uitgevoerd, overleg wordt gepleegd met een Sportraad en sportevenementen worden georganiseerd.

BeleidsPrestaties (*output*) heeft betrekking op de aantoonbare directe uitkomsten van het beleidsproces, zoals het aantal deelnemers en bezoekers en de hoeveelheid media-aandacht die is getrokken met de sportevenementen, of de groei van het aantal leden bij de sportverenigingen die kunstgrasvelden hebben gekregen.

Ten slotte gaat het bij beleidsEffecten (*outcome*) om de hoger of achterliggende doelstellingen, zoals de bevordering van de maatschappelijke betrokkenheid of de bevordering van de volksgezondheid (door sport).

Naarmate we dichter komen bij de beleidseffecten worden beleidsdoelstellingen meer 'einddoelstellingen', en daarmee direct gerelateerd aan een (maatschappelijk) probleem. Het is daarbij uiteindelijk een politieke afweging of dat 'probleem' een eigenstandig en op te lossen probleem is, en een prioritair probleem waarvoor de (lokale) overheid gehouden is een oplossing te bieden of te vinden.

#### Beleidsverantwoording

Bij beleidsverantwoording kan een onderscheid worden gemaakt tussen de 'politieke' verantwoording voor wat betreft de keuze voor de problemen die bij voorrang worden aangepakt, en de 'economische' verantwoording.

Bij de 'economische' verantwoording gaat het er om of, gegeven de problemen die bij voorrang moeten worden aangepakt, de instrumenten zijn ingezet die het meest effectief en efficiënt zijn.

De toenemende druk om beleid te verantwoorden zorgt voor een toenemende vraag naar 'bewezen beleidsstrategieën' (zie hierna).

### **Bewezen beleidsstrategieën (*evidence based policies*)**

Om vooraf te weten of voorgenomen beleid 'economisch verantwoord' is zou men willen beschikken over strategieën die zich hebben bewezen (*evidence based policies*). Dit zijn strategieën waarvan op grond van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek is komen vast te staan dat ze effectief en/of efficiënt zijn.

Bij het sportbeleid kan het dan om twee soorten strategieën gaan. Ten eerste is het de vraag of er bewezen strategieën zijn om specifieke sportdoelstellingen te halen, zoals verhoging van de sportdeelname, beperking van het aantal sportblessures of verhoging van de sportprestaties.

Ten tweede is het de vraag of er bewezen strategieën zijn voor wat betreft de instrumentele inzet van sport om maatschappelijke problemen op te lossen, zoals de bestrijding van overlast en criminaliteit in een volkswijk, de bevordering van de volksgezondheid of de verhoging van leerprestaties in het onderwijs.

Een bewezen strategie stoeit op een in de werkelijkheid getoetste theorie, die de oorzaken geeft voor het ontstaan en voortbestaan van het gesignaleerde probleem. Bovendien bevat die strategie de instrumenten waarvan is aangetoond dat daarmee die oorzaken op doelmatige en verantwoorde wijze kunnen worden weggenomen of in ieder geval aanmerkelijk in kracht kunnen worden verminderd.

Om te weten of sportbeleid ook op de wat langere termijn 'werkt' en levert wat het belooft te leveren, is dus onderzoek en theorie-ontwikkeling nodig om te komen tot bewezen strategieën. Hoewel de laatste jaren de roep om bewezen strategieën in het beleid sterk is toegenomen, is de (sport)wetenschap nog maar in zeer beperkte mate in staat om duidelijkheid te verschaffen over wat wel en niet 'werkt' in het sportbeleid. De voor de hand liggende redenen voor deze situatie zijn natuurlijk het onderontwikkelde karakter van de sportwetenschap en gebrek aan onderzoek op dit terrein. Misschien nog belangrijker, en ook direct relevant voor visie-ontwikkeling op dit gebied, is de vraag wat we eigenlijk verstaan onder sport. Het onderzoek (en beleid) dat er is, is onderling slecht tot niet vergelijkbaar, omdat 'sport' geen éénduidig begrip is en van situatie tot situatie, en van onderzoek tot onderzoek verschillende gedragingen en activiteiten omvat. Als men bijvoorbeeld iets zou willen zeggen over factoren die van invloed zijn op sportdeelname, dan dient men er voor te zorgen dat 'sportdeelname' telkenmale op één en dezelfde manier wordt 'gemeten'. Daartoe moet duidelijk zijn welke activiteiten daar wel en niet bijhoren (fitness? joggen?, topsport? vissen? biljarten? wandelen? lessen lichamelijke opvoeding?), bij welke frequentie men spreekt van 'sport' (bij 1 keer per jaar? 12 keer per jaar?), of het relevant is in welk verband de activiteit wordt ondernomen, en wie allemaal wordt meegenomen in het onderzoek om het percentage sportdeelname te bepalen (iedereen vanaf 6, 12 of 18 jaar?; ook mensen die geen Nederlands spreken of telefonisch niet bereikbaar zijn?).

## Dubbelkarakter van de sport

Met het dubbelkarakter van de sport wordt bedoeld dat de sport zowel een zekere eigenheid heeft, als onderdeel is van meeromvattende maatschappelijke processen.

De eigenheid van de sport vloeit voort uit de bijzondere combinatie van eigenschappen, zoals het spel- en competitiekarakter, het element van gereguleerde en trainbare beweging en de beoefening in verenigingsverband, die van sport een aantrekkelijke activiteit maken en er voor zorgen dat sport een doel in zichzelf is. Wat betreft dit laatste wordt ook wel opgemerkt dat veel mensen 'intrinsiek gemotiveerd' zijn om te sporten. Deze mensen maken tijd en geld vrij, schorten alternatieve mogelijkheden om de vrijetijd te besteden (tijdelijk) op en committeren zich vrijwillig aan de beoefening van hun sport. Ze doen dit omdat ze er op een of andere manier positieve emotionele energie uit halen en dit hun (daarom) de beste manier lijkt om hun vrijetijd te vullen, of althans een deel er van.

Tegelijkertijd geldt dat, wat mensen ook doen, dit altijd een activiteit is die is ingebed in een keten van voorgaande en volgende activiteiten, die elkaar wederzijds beïnvloeden. 'Voorgaande activiteiten' (zoals bijvoorbeeld opvoeding en scholing, waar men is gaan wonen en hoe mobiel men is) zorgen voor verschillen tussen mensen voor wat betreft hun mogelijkheden aan sport deel te nemen. 'Volgende activiteiten' worden door de sportdeelname beïnvloed, bijv. wanneer men door de sportdeelname zelfvertrouwen heeft opgebouwd, fysiek en/of mentaal gezonder is geworden of een sociaal netwerk heeft opgebouwd of onderhouden. Door op deze wijze 'volgende activiteiten' te beïnvloeden, kan sport bijdragen aan de realisatie van 'sportexterne' doeleinden van beleid.

Van belang is dat:

- het dubbelkarakter van de sport altijd werkt, ook als mensen louter intrinsiek gemotiveerd zijn om aan hun sport deel te nemen. In dat geval is de doorwerking van de sportactiviteit in volgende activiteiten een 'onbedoeld' gevolg van intrinsiek gemotiveerde sportbeoefening;
- mensen veelal een mengeling van intrinsieke en extrinsieke motivatie hanteren wanneer ze gevraagd wordt uit te leggen waarom ze een sport beoefenen. Ze geven dan bijvoorbeeld aan dat ze volleybal of tennis 'leuk' of 'uitdagend' vinden en energie krijgen van die sport omdat ze er goed in zijn, maar ook dat ze ook aan die sport doen voor de gezelligheid en/of de gezondheid. Hierbij moet worden onderstreept dat de intrinsieke waarde van de sport vrijwel altijd wordt genoemd, al dan niet in combinatie met extrinsieke waarden. Het omgekeerde komt nauwelijks voor. Weinig mensen doen aan sport louter en alleen om hun gezondheid of sociaal netwerk te onderhouden;
- beleid gericht op de realisatie van 'sportexterne' doeleinden alleen mogelijk is als mensen aan sport blijven doen en intrinsiek gemotiveerd zijn en blijven. Leidt de sportdeelname tot negatieve emotionele energie, bijvoorbeeld doordat men zich voelt buitengesloten of niets meer leert op de trainingen, dan gaan mensen de sport mijden. Logischerwijze kunnen de gewenste beleidseffecten echter alleen optreden door de beïnvloeding van de 'sport volgende activiteiten' door degenen die aan sport hebben deelgenomen. Verliezen mensen de lol in sport en verlaten ze de sport, dan treden de gewenste beleidseffecten dus niet op.

Uit het voorgaande volgt dat gemeenten ruwweg drie opties hebben in hun sportbeleid:

- inspelen op de intrinsieke motivatie van mensen om aan sport te doen omdat men als gemeente onderschrijft dat sport een in zichzelf zinvolle tijdbesteding is;
- inspelen op de intrinsieke motivatie van mensen om aan sport te doen omdat men als gemeente onderschrijft dat sport een in zichzelf zinvolle tijdbesteding is, en aannemen dat deze sportbeoefening een aantal positief gewaardeerde bij-effecten heeft;
- inspelen op de intrinsieke motivatie van mensen om aan sport te doen omdat men als gemeente onderschrijft dat sport een in zichzelf zinvolle tijdbesteding is en pogen daarnaast bepaalde sportvormen in te zetten teneinde specifieke sportexterne effecten te realiseren, door de inzet van bewezen beleidsstrategieën.

### **Instrumentalisering van de sport**

De 'instrumentalisering van de sport' is het proces waarbij sport meer en meer als middel wordt ingezet om sportexterne doelstellingen te bereiken. Het 'gevaar' dat hierbij wordt gezien is dat het dubbelkarakter van de sport (zie hierboven) daarbij uit het oog wordt verloren. Iets anders dat hier wel wordt genoemd is dat men een bepaald (onbedoeld) effect van sportbeoefening isoleert en probeert sport op een éézijdige wijze ten dienste van dat effect in te zetten.

Bij doelstellingen waarbij 'sport' in enigerlei vorm wordt gestimuleerd en dus de 'afhankelijke variabele' is, gaat het om strategieën die er op gericht zijn iets in de wereld van de sport te veranderen: de sportdeelname moet omhoog of de sportprestaties moeten beter. Sportspecifieke doelstellingen zijn redelijk goed SMART te formuleren, en de vervolgstap is dan op zoek te gaan naar bewezen strategieën ter realisatie van de aldus geformuleerde doelstellingen. Kijkend naar wat de meeste gemeenten doen, zijn ze er van overtuigd dat het bouwen en exploiteren van sportvoorzieningen, en het doorverhuren tegen een sociaal tarief, de beste strategie is om de sport te stimuleren.

Wanneer sport instrumenteel wordt ingezet is sport de 'onafhankelijke variabele'. De inzet van sport moet dan leiden tot het behalen van doelstellingen op het gebied van 'afhankelijke variabelen' zoals city marketing, werkgelegenheid, sociale integratie, volksgezondheid of nationale trots. Een bewezen strategie veronderstelt dat is aangetoond dat sport een zelfstandige en te onderscheiden bijdrage levert aan veranderingen in de afhankelijke variabele. Dergelijke bewezen strategieën zijn helaas maar zeer beperkt beschikbaar.

Het onderzoek dat er is suggereert dat het niet 'de sport' is die zorgt voor de gewenste effecten, maar dat sport een situatie, activiteit of context is waarbinnen, onder gunstige omstandigheden en bewust en goed aangepakt, mechanismes werkzaam kunnen zijn die zorgen voor gunstige effecten in de afhankelijke variabele. Zo kunnen bijvoorbeeld sportevenementen een betekenisvolle bijdrage leveren aan city marketing, maar andere evenementen kunnen dat ook. Het 'werkzame bestanddeel' of 'mechanisme' is niet de sport zelf, maar de media-aandacht die het evenement trekt. Ander voorbeeld: sport kan bijdragen aan de fysieke gezondheid, maar fitness en actieve recreatievormen kunnen dat

ook. Het 'werkzame mechanisme' is niet 'de sport', maar het redelijk intensief en op verantwoorde manier bewegen.

De grote valkuil in deze is dat beide onderscheiden strategieën in elkaar worden geschoven, waarbij dan de gedachte is dat de bevordering van sport (strategie 1) 'als vanzelf' gaat leiden tot het behalen van de gewenste maatschappelijke doelstellingen als bestrijding van criminaliteit, de bevordering van de volksgezondheid en versterking van de sociale samenhang. Daarbij wordt 'sport' een 'intermediaire variabele', waarbij de zwakheden van de eerste strategie (we weten niet precies hoe we het beste de sport kunnen stimuleren) worden vermenigvuldigd met die van de tweede strategie (we weten niet precies wat het is in de sport dat zorgt voor het gewenste effect).

Zou men echter als reactie hierop willen kiezen voor 'instrumenteel' sportbeleid, waarbij wordt ingezet op het 'werkzame bestanddeel' van de sport als het gaat om bijvoorbeeld de bevordering van de fysieke gezondheid of de overdracht van normen en waarden, dan is het gevaar daarvan dat de eigenheid van sport verloren gaat en de grondslag voor een specifiek 'sportbeleid' wegvalt. Als het bijvoorbeeld om fysieke gezondheid gaat wordt dan de vraag waarom men alleen sport zou stimuleren, en niet ook spelen, fietsen, fitness en actieve recreatievormen. Met als mogelijk gevolg dat de andere positieve effecten die sport ook kan hebben (zoals bevordering sociale samenhang of versterking van zelfvertrouwen) uit het zicht verdwijnen.

### **SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen**

Beleid is gericht op het bereiken van doelstellingen. Doelstellingen zijn bij voorkeur SMART geformuleerd: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijd(en plaats)gebonden.

Een doelstelling als: 'de sportdeelname in onze gemeente bij de bevolking van 18 jaar en ouder moet binnen 4 jaar van 60% naar 65% toenemen' is behoorlijk SMART. Hij is in ieder geval 'meetbaar' en 'tijd en plaatsgebonden', en als de Gemeenteraad een sportnota met deze doelstelling vaststelt 'geaccepteerd' door de lokale politiek. Het 'realistisch' gehalte hangt af van de potenties bij de bevolking (is er een latente vraag naar sport?) en of er genoeg middelen worden ingezet. Het moeilijkst is nog te bepalen of deze doelstelling 'specifiek' genoeg is. Belangrijk is daarbij de vraag wat we eigenlijk onder 'sport' en 'sportdeelname' verstaan, en de achterliggende vraag waarom we eigenlijk zouden willen dat de sportdeelname met 5% omhoog moet.

### **Sport**

Wat is sport? In de werkelijkheid is sport niet strikt af te bakenen en hebben we te maken van een netwerk of familie van verwante activiteiten. Van sommige activiteiten is het voor vrijwel iedereen duidelijk dat het om sport gaat (de zaterdagcompetitie in de amateur voetbalsport), bij andere activiteiten is dat veel minder helder (fitness, bridge, voetballen op een pleintje, skivakanties). Iets wordt makkelijker en eerder sport gevonden als het (alle) kenmerken combineert van spel en competitie, verenigingsverband, lichamelijke activiteit, training gericht op verbetering van lichamelijke en wedstrijdprestaties, beoefening in specifiek voor de desbetreffende sport gebouwde of ingerichte accommodaties, gebruik van

specifiek voor de desbetreffende sport ontwikkelde kleding en materialen, (sportspecifieke) rituelen en beoefening om zichzelfswille.

De vraag wat nu precies sport is, kan naar voren komen als men een 'sport'stimuleringsbeleid voert. Zo algemeen geformuleerd kunnen dammers, vissers, duivenmelkers, biljarters, golfers, karters, joggers, fitnessers en petanquespelers allemaal bij de gemeente langskomen met een vraag naar subsidie of door de gemeente bekostigde accommodatie. Het probleem is dat als men het verlenen van subsidie afhankelijk wil maken van een definitie, op grond waarvan sommige activiteiten als sport worden aangemerkt en andere niet, een dergelijke definitie uiteindelijk altijd zal stoelen op expliciete of impliciete *politieke* keuzes om bepaalde sportvormen wel in te sluiten, en andere niet. De wetenschap kan hier geen helpende hand bieden, omdat de wetenschap tientallen verschillende definities van sport kan leveren, maar niet één onomstreden en neutrale definitie. Als men al een bepaalde wetenschappelijke definitie wil gebruiken is dat dus de uitkomst van een beleidsmatige of politieke keuze.

Hetzelfde probleem doet zich voor bij een instrumenteel sportbeleid. Ook dan kan de wetenschap verschillende definities aanleveren, maar niet de definitie. Hier komt dan bij dat het afhankelijk zal zijn waarvoor de sport instrumenteel wordt ingezet, wat dan wel of niet als sport moet gelden. Wil men sport inzetten voor city marketing, dan moet een definitie ruimte bieden voor evenementen en media-aandacht. Wil men sport inzetten voor gezondheidsbevordering, dan zijn die elementen nauwelijks tot niet van belang, maar wel de dagelijkse beweging, spelen, fietsen, wandelen e.d.

In de meeste gemeenten wordt geen geld gestopt in onmiskenbaar grote sporten als tennis, golf en paardensport. Een aantal grote gemeenten stopt geld in ijsbanen en -hallen, het overgrote deel van de gemeenten geeft echter geen geld uit aan ijsporten. Uit deze voorbeelden blijkt dat het in de praktijk niet draait om de definitie van sport, maar dat het heel andere afwegingen zijn die bepalen of een bepaalde activiteit wel of niet gestimuleerd wordt door het 'sport'beleid. Gemeenten maken hier hun eigen keuzes in, waarbij kan worden aangetekend dat sommige van die keuzes in het verleden zijn gemaakt en dat er dus ook veel is dat 'zo gegroeid is'. De keuzes draaien om de volgende vragen:

- welke (sport)activiteiten dragen bij aan een algemeen wenselijk geacht doel (bijvoorbeeld trots op de eigen stad, werkgelegenheid), dat zonder overheidssteun niet tot stand komt (*sport als collectief goed*)
- welke (sport)activiteiten dienen voor iedereen toegankelijk te zijn (*sport als verdienstelijk goed*), en van welke activiteiten vinden we dat daar de markt en/of het maatschappelijk middenveld zijn werk kan doen?
- welke (sport)activiteiten hebben positieve (al dan niet bedoelde) effecten, die we willen stimuleren?
- welke (sport)activiteiten hebben negatieve (al dan niet bedoelde) effecten, die we willen tegengaan?

Het antwoord op deze vragen is deels de uitkomst van een lokaal politieke afweging, en deels van de grootte van de gemeente en redelijkerwijs voor het sportbeleid beschikbare middelen. Dit laatste verklaart waarom grote gemeenten wel topsportvoorzieningen en ijsbanen financieren, en kleinere gemeenten niet.

Uitgave:  
Vereniging Sport en Gemeenten  
Oosterbeek

Auteur:  
Hugo van der Poel

Voor de ontwikkeling van de visie is door VSG in het voorjaar van 2009 een projectgroep in het leven geroepen, bestaande uit betrokkenen bij de vormgeving en aansturing van lokaal sportbeleid.

Projectgroep:

Paul Depla	Gemeente Nijmegen	wethouder / bestuurder VSG
Corniel Groenen	Gemeente 's-Hertogenbosch	hoofd Sport / voorzitter cie Sport
Rick Verelzen	VSG	adjunct-directeur
Hugo van der Poel	Universiteit van Tilburg	hoogleraar
Ronald Huijser	VSG	beleidsadviseur
Eric Lenselink	NOC*NSF	hoofd sportontwikkeling
Koen Breedveld	Mulier Instituut	directeur
Jur Elzinga	Gemeente Hilversum	senior beleidsmedewerker Sport
Douwe Prinsse	Gemeente Hardenberg	wethouder
Peet Verheul	Gemeente IJsselstein	hoofd Welzijn
Jaap Verkroost	Gemeente Maarsse	wethouder Sport
John Machiels	NV SRO	adviseur
Pien Wils	VSG	communicatie adviseur