



*"Die is wel bezig met die horizon"*

*"Anderen zien het als een stip op de horizon  
waar naartoe kan worden gewerkt."*

*"Dan is natuurlijk  
100 jaar na dato een mooi symbolisch punt op die horizon."*

*"Op basis van zo'n stip op de horizon van zo'n Olympische Spelen;  
om mensen daardoor bij elkaar te brengen."*

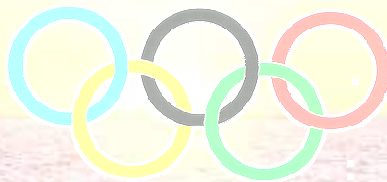
*"Wat je vooral doet, is dat je met elkaar dezelfde focus hebt.  
Je hebt echt een punt op de horizon gezet."*

*"Het perspectief, het stipje aan de horizon  
is wel gezet maar het is een ver stipje gebleven."*

## *Blik op de horizon*

*Lenneke de Jong*

*Tilburg, juni 2012*



## *Blik op de horizon*

*Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het gemeentelijk sportbeleid*

*Lenneke de Jong - 3276422*

*Nieuwlandstraat 19  
Tilburg*

*juni 2012*

*Universiteit Utrecht  
Utrechtse School voor Bestuurs- en  
Organisatiewetenschap  
Prof. dr. Annelies Knoppers*

## **Voorwoord**

En daar ligt ie dan, klaar, af, compleet. Mijn masterscriptie. Vreemd om te zien. Eindelijk, na negen maanden werk maar ook nu al, al vijf jaar op de USB0.

Ergens begin 2007 kwam ik hier voor het eerste gesprek, een toelatingsgesprek voor de bachelor. Het sneeuwde, dat is het enige dat ik nog weet. Volgende week, vijf jaar later, loop ik hopelijk naar buiten met een mastertitel op zak. Ik hoop dat dan de zon schijnt.

Deze scriptie betekent voor mij zoveel meer dan al die pagina's geschreven tekst. Ik heb er de afgelopen maanden hard aan gewerkt. Omdat ik het écht leuk vond en, vooral de laatste weken, ook wel een beetje omdat het moest. Ik heb veel geleerd, over de inhoudelijke kant, maar ook over mezelf. Ik heb plezier gehad tijdens de interviews, maar ook stress gekend omdat er maar niets op papier kwam. En nou is ie dan af.

Natuurlijk is dit mijn scriptie, ben ik er blij mee en trots op, maar dit resultaat heb ik niet alleen behaald. Ik wil ten eerste alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek hartelijk bedanken. Zonder hen was er niet eens een onderzoek geweest. Ondanks veelal drukke agenda's hebben ze mij uitgebreid en vriendelijk te woord gestaan en verwelkomd in hun kantoor.

Ten tweede wil ik mijn collega's bij de gemeente Eindhoven bedanken voor de leerzame maar ook hele leuke stageplek van de afgelopen twee jaar. Zowel op de beleidsafdeling als bij de marketing en communicatie-afdeling van Genneper Parken heb ik het altijd naar mijn zin gehad. In het bijzonder wil ik Ricus bedanken voor de begeleiding en interesse die je altijd toonde, voor de mooie discussies en soms rare verhalen op kantoor.

Daarnaast wil ik Annelies bedanken voor de begeleiding tijdens de totstandkoming van dit rapport. Je kritische maar altijd vrolijke en positieve houding hebben mij voor mijn gevoel af en toe extra werk opgeleverd, maar ook zeker op de been gehouden. De afsluiting van een kritisch mailtje met een naar het Nederlands verbasterd Engels spreekwoord en een zonnige groet, maken het gevoel bij het mailtje een stuk aangenamer. Daarnaast ben ik ook Michel en Inge, als coördinatoren van de master en alle docenten van de bacheloropleiding B&O dankbaar. Hun enthousiasme voor het vak en de kunst om dat op mij te laten overslaan, heeft er voor gezorgd dat ik graag naar Utrecht kwam en, zo bleek de afgelopen periode, ook nog best wat opgestoken heb.

Daarbij aansluitend wil ik mijn klasgenoten bedanken voor de afgelopen twee jaar. Ook met weinig contacturen, is een leuke groep studenten belangrijk. En daar heb ik mazzel mee gehad. De lessen zelf, maar ook de lunches en biertjes hebben me goed gedaan.

En ten slotte verdienen mijn familie en vrienden een bedankje. Mijn ouders voor hun onvoorwaardelijke steun, niet alleen gedurende de afgelopen paar maanden, maar al 23 jaar. Annemiek en Wieteke, bedankt voor jullie geduld en hulp de afgelopen maanden. Ik hoop dat ik over een aantal jaren ook van waarde kan zijn bij jullie afstuderen. En lieve vriendinnetjes, dankjulliewel voor de vele bemoedigende woorden en de nodige afleiding!

Lenneke de Jong

Tilburg, juni 2012

## **Inhoudsopgave**

### **1. Inleiding**

1.1 Eindhoven	10
1.2 Contextbeschrijving	11
1.2.1 Laagconjunctuur	11
1.2.2 Decentralisatie	11
1.2.3 Sport als middel	12
1.2.4 Olympisch Plan 2028	12
1.2.5 Maatschappelijke relevantie van dit onderzoek	13

### **2. Onderzoeksvragen** **14**

2.1 Operationalisering	14
------------------------	----

### **3. Onderzoeksperspectief** **16**

### **4. Theoretisch kader** **18**

4.1 Betekenisgeving	18
4.2 Structure-agency	19

### **5. Literatuurkader** **22**

5.1 Gemeenten	22
5.1.1.1 Structuur	22
5.2 Beleid	24
5.2.1 Gemeentelijk beleid	24
5.2.2 Lokaal sportbeleid	24
5.2.3 Landelijk sportbeleid	25
5.2.4 Andere beleidsterreinen	26
5.2.5 Uitvoering	26
5.3 Nalatenschap	27
5.3.1 The Dutch approach	27
5.3.2 Eerdere Olympische Zomerspelen	28
5.3.3 Financiële nalatenschap	29
5.3.4 Infrastructuur	30
5.3.5 Sport	31

5.3.6 Invloed op de bevolking	32	
<b>6. Methoden</b>		<b>34</b>
6.1 Documentenanalyse	34	
6.2 Diepte-interviews	34	
6.3 Fieldnotes	36	
6.4 Gevolgen gekozen methoden	36	
6.5 Data analyse	36	
6.6 Betrouwbaarheid en validiteit	37	
<b>7. “Het grootste probleem van het plan om de Olympische Spelen naar Nederland te halen, is het ontbreken van een aansprekend leidersfiguur, iemand die het idee van de Spelen representeert.”</b>		<b>39</b>
7.1 Strategische actoren	39	
7.1.1 Betrokkenheid wethouder	41	
7.1.2 Gevolgen strategische actoren	42	
7.2 Olympisch Plan 2028 – Olympische Spelen	45	
7.2.1 Keuze stad	47	
7.2.2 Olympisch Plan boven Olympische Spelen	49	
7.2.3 Olympisch Vuur	49	
7.2.4 Resumé	51	
<b>8. “Het is nu belangrijk dat we meer mensen bekend maken met onze Olympische ambities.”</b>		<b>52</b>
8.1 Algemene kennis Olympisch Plan 2028	52	
8.2 Kennis bij ambtelijke apparaat	54	
8.3 Kennis bij burgers	55	
8.4. Resumé	57	
<b>9. “Zowel het visiedocument als het Olympisch Plan bieden een raamwerk dat een gemeente kan helpen bij de nadere uitwerking van haar sportbeleid.”</b>		<b>59</b>
9.1 Invloeden van overig overheidsbeleid	59	
9.2 Invloeden vanuit het veld	60	
9.3 Imago	61	

9.4 Politieke sfeer	62
9.5 Economische crisis	62
9.6 Strategische actie	64
9.7 Resumé	66
<b>10. “En als onze samenleving ergens behoefte aan heeft, dan is het wel aan een gemeenschappelijk doel. Samen ergens voor gaan!”</b>	<b>67</b>
10.1 Externe samenwerking	67
10.1.1 Samenwerking met andere overheden	67
10.1.2 Samenwerking met onderwijsinstellingen	70
10.1.3 Samenwerking met commerciële organisaties en het veld	71
10.2 Interne samenwerking	73
10.2.1 Samenwerking met andere sectoren	73
10.2.2 Resumé	74
<b>11. “Met de verbindende kracht van sport en de Magie van de Spelen maken we samen van Nederland een topland – terugblik</b>	<b>75</b>
11.1 Strategische actoren	75
11.2 Noodzaak Olympisch Plan 2028 voor Olympische Spelen	75
11.3 Rol in gemeentelijk sportbeleid	76
11.4 Machtsverhoudingen	77
<b>12. Conclusie</b>	<b>78</b>
12.1 Discussie	80
<b>13. Bronvermelding</b>	<b>81</b>





## **1. Inleiding**

Nederland in de ban van sport, Nederland in de ban van de Olympische Spelen. Heel Nederland samen, allemaal achter Oranje. In ons eigen land. Dit wordt misschien werkelijkheid in 2028. Maar voor we zover zijn, zal er nog veel moeten gebeuren. Op privaat niveau, bij sportorganisaties en andere bedrijven, en op publiek niveau. Zowel bij de Rijksoverheid als op lager niveau zal de overheid moeten bijdragen aan de sportieve samenleving. Op welke manier zorgen gemeenten er op dit moment voor dat ook hun straten in 2028 oranje kleuren?

Het plan om eventueel de Olympische Spelen naar Nederland te gaan halen, is ontwikkeld door de alliantie Olympisch Vuur 2028, onderdeel van het Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sportfederatie (NOC\*NSF). Dit is echter niet het enige doel. Het plan is ontwikkeld om van Nederland een sportland te maken. Het plan bestond tijdens de presentatie in 2009 uit acht ambities om Nederland op Olympisch niveau te krijgen. Dit waren de topsportambitie, breedtesportambitie, sociaal-maatschappelijke ambitie, welzijnsambitie, economische ambitie, ruimtelijke ordening ambitie, evenementenambitie en media-aandacht ambitie. Op elk van deze vlakken zou Nederland volgens het Olympisch Plan 2028 in 2016 moeten uitblinken. Dan zou besloten worden of Nederland zich kandidaat stelt voor de organisatie van de Olympische en Paralympische Spelen van 2028.

Naar aanleiding van het uitkomen van het plan, heeft de voormalige regering Balkenende-IV 'Uitblinken op alle niveaus' gepresenteerd, het kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028. Dit stuk presenteert de uitgangspunten van de Nederlandse regering omtrent de ambitie om heel Nederland naar Olympisch niveau te brengen, met als mogelijke uitkomst het organiseren van de Olympische en Paralympische Spelen in 2028. De voormalige regering zag wat betreft dit onderwerp kansen voor Nederland, erkent de kracht van sport voor de samenleving en schaarde zich achter het Olympisch Plan 2028.

De deadline van 2016 is nog niet verstreken, maar Nederland lijkt zich al voor te bereiden op het schrijven van een bid. In de beleidsbrief Sport van toenmalig minister Schippers (mei 2011) wordt verkondigd dat 'het kabinet de ambitie ondersteunt om de Olympische en Paralympische Spelen van 2028 naar Nederland te halen.' (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011) en in het tijdschrift 2028 (2011) reageert Eric Eijkelberg, directeur Olympisch Vuur 2028, op de vraag 'We gaan dus voor de Spelen?' met het antwoord 'Laat ik daar heel duidelijk over zijn: Ja, we gaan ervoor!' (p.13).

Het halen van het Olympisch niveau in Nederland in 2016 lijkt dus niet meer van doorslaggevend belang om een bid uit te brengen. Desondanks blijft de aandacht voorlopig gevestigd op het vooruitbrengen van de Nederlandse samenleving door middel van sport. Om dit doel te bereiken is in de zomer van 2009 het convenant ondertekend door partners van Olympisch Vuur. Dit waren onder andere de afvaardiging van de vier grootste Nederlandse gemeenten (G4) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), die de overige gemeenten vertegenwoordigt. Zij hebben op die manier ingestemd met het uitdragen van het Olympisch Plan en ondertekend dat ze dezelfde doelen ambiëren. Het plan zou dus samen moeten vloeien met de gemeentelijke beleidsplannen.

Alle 415 gemeenten in Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012) bepalen hun eigen koers. Elke organisatie maakt daarin zijn eigen afwegingen. Deze afwegingen worden bij ieder deels gemaakt onder een aantal, voor ieder gelijke voorwaarden; het beleid van de Nederlandse centrale overheid, relevante feiten en omstandigheden en de mogelijkheden van de organisatie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 1992). Elke gemeente heeft zijn sportbeleid dan ook anders ingericht. Deze zijn echter niet in dezelfde vorm gegoten, hebben verschillende termijnen en richten zich op verschillende doelen. Dit is karakteriserend voor gemeentelijk beleid. (Breedveld, e.a., 2011)

Om de doelstellingen van het Olympisch Plan 2028 te kunnen realiseren, is echter de steun van de gemeenten hard nodig. Niet alleen staan zij het dichtst bij de burger, ook formeel hebben zij de meeste macht op de vlakken waarop het plan wil interveniëren en het meeste geld te besteden voor sport; 90% van de overheidsmiddelen voor sport wordt op lokaal niveau besteed (Breedveld, e.a., 2011).

### 1.1 Eindhoven

Één van de gemeenten die vertegenwoordigd wordt door de VNG is de gemeente Eindhoven. Zij zijn tevens opdrachtgever van dit onderzoek. De gemeente Eindhoven is al geruime tijd achter de schermen bezig met het implementeren van het Olympisch Plan 2028 binnen het eigen beleid. De stappen ter voorbereiding om dit te doen zijn inmiddels genomen. De volgende stap, het politiek goedkeuren en naar buiten brengen, blijft echter uit. Ook wordt bij huidige projecten, die uitstekend in het Olympisch verhaal passen, geen duidelijke link gelegd. Met deze ervaring vraag ik en vragen de beleidsmedewerkers van de gemeente Eindhoven zich af hoe andere steden omgaan met het Olympisch Plan 2028.

Op dit moment lijkt niemand duidelijkheid te hebben welke acties Nederlandse gemeenten ondernemen in het kader van het Olympisch Plan 2028. De noodzaak om dit te weten bestaat echter wel vanwege de deadline die in 2016 is gesteld en waar in de uitvoering gemeenten een belangrijke rol zullen moeten spelen. Door het uitblijven van zichtbare acties, bestaat mijn vermoeden dat veel gemeenten belemmerd worden in het uitvoeren van en profileren met het Olympisch Plan 2028. Welke factoren en actoren voor grotere Nederlandse gemeenten een rol spelen bij het al dan niet werken met het Olympisch Plan 2028 zal in dit onderzoek duidelijk moeten worden.

## **1.2 Contextbeschrijving**

In dit hoofdstuk worden kort een aantal trends en ontwikkelingen uiteen gezet welke zich voordoen in de maatschappij en de omgeving waarin dit onderzoek zich af zal spelen.

### 1.2.1 Laagconjunctuur

Ten eerste de financiële crisis waar de wereld zich op dit moment in bevindt. Deze economisch moeilijke tijd heeft op verschillende niveaus binnen de context van dit onderzoek invloed.

Zo is de Nederlandse bevolking sceptisch over het uitgeven van veel geld. Uit de draagvlakmeting van het W.J.H. Mulier Instituut in februari 2012 blijkt dan ook dat 75% van de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 85 jaar kosten voor de belastingbetaler als belangrijkste nadeel van een eventuele organisatie van de Olympische Spelen ziet (2012, p.14). Daarnaast is het ook voor organisaties, zowel private als publieke, op het moment niet de beste tijd om grote uitgaven te doen, sterker nog, bij vele organisaties wordt juist bezuinigd. Dit is ook het geval bij vrijwel alle gemeenten en andere overheidsinstellingen. De Gemeente Eindhoven moet bijvoorbeeld minimaal 56 miljoen euro bezuinigen, waarvan 22 miljoen structureel in de organisatie. Of dit ook gevolgen heeft voor het sportbeleid en de implementatie van het Olympisch Plan 2028 zal in dit onderzoek moeten blijken. (Gemeente Eindhoven, 2011).

### 1.2.2 Decentralisatie

Tegenover de bezuinigingen op gemeentelijk niveau, staan extra taken. Decentralisatie zet zich in Nederland steeds meer door. Zoals de Koningin het op Prinsjesdag verwoordde: *“Daarnaast zijn voorstellen gedaan voor vermindering van het aantal bestuurders op alle niveaus. Waar dit mogelijk en nuttig is, draagt de regering taken over aan gemeenten.”*

(Koningin der Nederlanden, 2011). Gemeenten staan dus voor de taak om met minder middelen, meer taken uit te voeren en tegelijkertijd ambities als het Olympisch Plan 2028 te realiseren. In dit onderzoek zal blijken of de gemeenten dit als probleem ervaren.

### 1.2.3 Sport als middel

Het landelijk sportbeleid heeft de afgelopen jaren verschillende vormen aangenomen. Sinds 2005, bij de verschijning van de nota Tijd voor Sport, is de aandacht voor sport als middel toegenomen. De slogan van deze nota, 'Meedoen, Bewegen, Presteren' geeft dit al duidelijk aan. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005)

Met name integratie in en gezondheid van de Nederlandse samenleving zouden verbeterd moeten worden door het stimuleren van sport. Het spelplezier en de prestaties staan voor de overheid op dat moment niet meer centraal. Deze trend zet zich gestaag door, wat ook blijkt uit de ambities op de vele verschillende vlakken van het Olympisch Plan 2028. Het primair organiseren van de sport en zorgen dat mensen sporten wordt vooral voor maatschappelijke doelen belangrijk geacht (Breedveld, 2011: 54).

### 1.2.4 Olympisch Plan 2028

De laatste en zeer belangrijke context voor dit onderwerp is de ontwikkeling van het Olympisch Plan 2028. In 2000 is het traject om een Olympisch plan op te stellen ontwikkeld. Dit voortraject heeft tot 2008 geduurd. Na goedkeuring van de Algemene Ledenvergadering van NOC\*NSF en de ondertekening van het convenant door partners in 2009, is de daadwerkelijke uitvoering begonnen. De acht ambities zoals gepresenteerd door NOC\*NSF, zijn overgenomen door de toenmalige regering Balkenende, die vijf ambities formuleerde (Talentvol Nederland, Meedoen in Nederland, Vitaal Nederland, De kaart van Nederland en Nederland in beeld), gebaseerd op de acht van NOC\*NSF, ten aanzien van het plan.

In de beleidsbrief Sport van mei 2011 geeft voormalig minister Schippers aan dat het kabinet het Olympisch Plan en de ambitie om de Olympische Spelen in 2028 naar Nederland te halen, volledig steunt (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011).

Eind 2011 zijn de acht ambities door Olympisch Vuur ondergebracht in drie speerpunten. De nieuwe speerpunten zijn 'Vitale samenleving', 'Excellente prestaties' en 'Economische impact' (Olympisch Vuur, 2011). Concrete beleidswijzigingen naar aanleiding van deze verandering zijn nog niet opgemerkt. Dit onderzoek zal aantonen of deze wel genomen worden in grote Nederlandse gemeenten.

### 1.2.5 Maatschappelijke relevantie van dit onderzoek

Dit onderzoek naar de implementatie van het Olympisch Plan 2028 binnen het gemeentelijk sportbeleid is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Eindhoven. Zij gaf deze opdracht vanwege de split waarin zij zich nu bevindt tussen het doorzetten van het Olympisch Plan 2028 of het binnenkamers houden van dit project. Ook voor andere gemeenten kan dit onderzoek opheldering bieden over de stand van hun gemeente tegenover het Olympisch Plan 2028 in verhouding tot andere gemeenten. Afwegingen over kansen en bedreigingen die andere gemeenten maken, gelden wellicht ook voor hen.

Daarnaast is dit onderzoek relevant voor de alliantie Olympisch Vuur 2028 en andere partners van het Olympisch Plan 2028. Zij krijgen een beeld in hoeverre het plan op dit moment geïntegreerd is in het gemeentelijk sportbeleid, maar vooral hoe afwegingen met betrekking tot het Olympisch Plan 2028 in gemeenten genomen worden. Eventueel kunnen hier hun eigen werkzaamheden op aangepast worden. Daarnaast zal dit onderzoek aantonen hoeveel draagvlak er binnen de grotere gemeenten is betreffende het plan.

Ten slotte zal dit onderzoek relevant kunnen zijn voor de VNG en IPO (Interprovinciaal Overleg). Zij hebben de ambitie om in het najaar van 2012 een geactualiseerde versie van het position paper uit te brengen. Dit onderzoek kan laten zien op welke manier gemeenten hun beleid vaststellen en welke plannen zij met betrekking tot het OP2028 (al gerealiseerd) hebben. Zij kunnen naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek nieuwe posities innemen in dit paper.

De acties die deze organisaties naar aanleiding van dit onderzoek ondernemen, kunnen bijdragen aan een Nederland dat zich op vele vlakken op ‘Olympisch niveau’ bevindt. Dit zou een positief effect kunnen hebben op de gehele Nederlandse samenleving en de gehele bevolking.

## 2. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het Nederlandse gemeentelijk sportbeleid centraal. Dit resulteert in het volgende onderzoeksdoel: inzicht verkrijgen in de acties die grote Nederlandse gemeenten uitvoeren ten aanzien van het Olympisch Plan 2028 teneinde een uitspraak te kunnen doen over de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het sportbeleid van grote Nederlandse gemeenten.

Om dit doel te bereiken, is er voor dit onderzoek een hoofdvraag opgesteld:

*Welke betekenissen geven sportbeleidsmakers aan de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het sportbeleid van grote Nederlandse gemeenten?*

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke strategische actoren en –context zijn van invloed op het gemeentelijk sportbeleid?
2. Welke interventies in sportbeleid ondernemen grote Nederlandse gemeenten naar aanleiding van het Olympisch Plan 2028 en waarom?
3. Welke spanningsvelden zijn met de opkomst van het Olympisch Plan 2028 ontstaan voor gemeenten?
4. Welke invloed hebben enerzijds de opbouw van de gemeentelijke organisatie en anderzijds de invulling van de posities op het implementeren van het Olympisch Plan 2028 binnen het eigen beleid?

### 2.1 Operationalisering

Bovenstaande vragen bevatten een aantal begrippen. Hoe deze gebruikt worden in dit onderzoek, wordt hieronder kort beschreven.

-Grote Nederlandse gemeenten: onder grote gemeenten vallen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dit is de grens die ook het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten aanhouden. Voor dit onderzoek dienen deze gemeenten binnen de Nederlandse landsgrenzen te vallen.

Alleen Nederlandse gemeenten zijn in dit onderzoek relevant omdat het Olympisch Plan 2028 zich richt op de Nederlands context. Onderzoeken naar gemeenten in het buitenland met betrekking tot (eventuele) organisatie van Olympische Spelen zullen wel meegenomen worden in de literatuur bespreking. Hiervoor is gekozen omdat het proces dat zich nu in Nederland afspeelt, ook op andere locaties in de wereld gespeeld heeft.

-Gemeentelijk sportbeleid: het begrip gemeentelijk sportbeleid verwijst in dit onderzoek naar de nota's die vastgesteld zijn door de gemeenteraad en onderdeel zijn van de gemeentelijke wetgeving. Dit kunnen coalitieakkoorden zijn maar ook specifieke sportnota's. In dit onderzoek zal met beleidsmakers worden gesproken om ook inzicht te krijgen in handelen naar dat beleid en eventueel naast dat beleid.

-Beleidsmakers: sportbeleidsmakers zijn personen die binnen een gemeente verantwoordelijk zijn voor het opstellen van het sportbeleid, zowel op de lange als op de korte termijn. Zij hebben geen politieke functie.

De keuze voor deze ambtenaren is gemaakt omdat zij de kennis hebben die voor de beantwoording van de vragen nodig is. Het ontbreken van een politieke functie maakt het mogelijk makkelijker over alle onderwerpen te praten (Bovens, 2007, p. 315). Daarnaast houden ambtenaren vaak langer dezelfde functie waardoor zij een beeld hebben van het lange termijn beleid van een gemeente en kennen zij meer details van het beleid. Politieke figuren zijn vaak afhankelijk van de dossiers van de ambtenaren. Deze laatste groep heeft hiermee een sterk wapen in handen. (Bovens e.a., 2007) In het kader van het OP2028 is dat een positief feit. De keuzes betreffende de gemeenten zijn verantwoord in het hoofdstuk methoden. Wanneer er in het rapport gesproken wordt over beleidsmakers en beleidsmedewerkers zal er een uitspraak worden gedaan over de respondenten. Dit wil niet automatisch zeggen dat dit voor alle sportbeleidsmakers in Nederland geldt.

### **3. Onderzoeksperspectief**

In dit onderzoek gebruik ik een constructivistische blik op de werkelijkheid. Dit houdt in dat ik er van uit ga dat er niet een versie van de waarheid is, maar dat mensen deze zelf construeren. Dus ik neem aan dat de betekenissen van degenen die meedoen aan dit onderzoek en de inhoud van documenten constructies zijn. Door interacties tussen onderzoeker en respondenten is een dialoog ontstaan waarin aannames, interpretaties en betekenissen gecreëerd worden. De uiteindelijke resultaten van dit onderzoek zijn tot stand zijn gekomen door informatie die de onderzoeker heeft gekregen van de respondent, maar die door de onderzoeker geïnterpreteerd wordt. Omdat de huidige frames, referentiekaders van personen van elkaar verschillen, kunnen dezelfde aanwijzingen tot verschillende betekenissen leiden. Dit is geen probleem en heeft tot gevolg dat het mogelijk is dat er verschillende werkelijkheden naast elkaar bestaan. Voor dit onderzoek zal op zoek worden gegaan naar een mate van verzadiging. Omdat ook de aanwijzingen, cues, die de respondenten binnen krijgen kunnen verschillen, is dit ter interpretatie van de onderzoeker. Verschillende personen kunnen dezelfde betekenis formuleren naar aanleiding van verschillende cues. Toch wordt naar een grote mate van verzadiging gestreefd om meer algemene uitspraken te kunnen doen. De waarheid is dus historisch, cultureel en sociaal geconstrueerd. (Mayan, 2009,p.25)

Dit perspectief wordt gehanteerd omdat dit aansluit bij de overtuiging van de onderzoeker en bij de aard van het onderzoek. Centraal staat in dit onderzoek namelijk de mening van de beleidsmedewerkers. Deze zal, naar mijn overtuiging, deels gevoed worden door de aspecten die zij als vaststaand beschouwen en worden altijd geïnterpreteerd, maar overheersend zal de interpretatie van elke respondent op die feiten zijn. Dit betekent voor dit onderzoek dat eerst de beleidsnota's van de verschillende gemeenten gelezen en geanalyseerd zijn, maar dat de uitingen van de respondent over de betreffende beleidsstukken, van grotere waarde zijn in de analyse. Hetzelfde geldt voor kwantitatieve data. Bijvoorbeeld het aantal vergaderingen dat heeft plaatsgevonden, is een interessant gegeven, maar belangrijker wordt geacht welke waarde de betrokkenen aan deze vergaderingen toekennen.

Uiteindelijk is dit onderzoek relevant wanneer uitspraken gedaan worden over waarom het Olympisch Plan 2028 wel of niet doorgevoerd wordt in het gemeentelijke sportbeleid. Om dit resultaat te kunnen bereiken, wordt gebruik gemaakt van de 'waarom-vraag'; een onderdeel van de discourse-analyse van de kritische theorie. (Tsoukas e.a., 2003) Deze vraag wordt gecombineerd aan het constructivistische perspectief van de onderzoeker. Voor de analyse



heeft dit tot gevolg dat niet de heersende discoursen centraal zullen staan, maar de manier waarop het discours van invloed is op de constructie van de betekenis van de respondenten en het gevolg van deze betekenisgeving. Vertaald naar het onderzoek betekent dit dat verzadiging zal worden gezocht in de betekenisgeving, niet in de discoursen die daar achter liggen.

Deze keuzes zijn van invloed op de resultaten van dit onderzoek. Uit dit onderzoek zullen geen absolute waarheden naar voren komen, de waarheid kan immers verschillen naar persoon of tijd. De uitspraken die gedaan worden, zullen altijd verbonden zijn aan de respondent. Omdat er per gemeente maar één respondent zal zijn (de verklaring hiervoor vindt u in het methodehoofdstuk), zullen geen uitspraken worden gedaan over de gemeenten als geheel, maar over de visies van deze respondent binnen zijn functie.

#### **4. Theoretisch kader**

Voorgaand wetenschapsfilosofisch perspectief heeft invloed op de keuze voor de theoretische concepten die in dit onderzoek gebruikt worden. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste concepten gepresenteerd worden die van invloed zijn op de probleemstelling. Deze zullen later gebruikt worden om de resultaten te analyseren.

##### 4.1 Betekenisgeving

In dit onderzoek is de sportbeleidsmakers gevraagd betekenis te geven aan de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het sportbeleid van hun gemeente. Volgens Ouchi (1978) en Peters & Waterman (1982) is het noodzakelijk wanneer je een organisatie wilt begrijpen, de cultuur van de organisatie te onderzoeken. Onder organisatiecultuur vallen volgens Verweel (2006) onder andere ook de ideologieën van dominante groepen in de organisatie, de mate waarin naar de structuur gehandeld wordt en het proces waarin sommige meningen dominant worden en andere worden gemarginaliseerd. Het gevolg is dat een onderzoek naar de manier van betekenis construeren de relatie aantoont tussen heersende ideeën en de manier waarop betrokkenen vorm geven aan deze betekenis. Zowel de heersende ideeën binnen de verschillende steden als de individuele ideeën van de beleidsmedewerkers zullen dus in dit onderzoek naar voren komen.

Weick (1995) beschrijft het proces van individuele betekenisgeving. Hij beweert dat er voor betekenisgeving drie elementen nodig zijn: een 'frame', een 'cue' en een verbinding tussen beide. De 'sensemaker' koppelt een waarneming (cue) aan zijn of haar bestaande gedachten achter die waarneming vanuit een eigen referentiekader (frame). Deze samenvoeging zorgt voor nieuwe betekenisgeving. (p.110)

Weick onderscheidt zeven eigenschappen van sensemaking (1995, p.18-61). Een aantal hiervan is van invloed op dit onderzoek. Ten eerste dat betekenisgeving een individueel proces is en dat het frame waarin je een cue plaatst identiteitsgebonden is. Dit betekent dat het verhaal van de respondenten de waarheid is zoals deze voor hen geldt. Een ander persoon op hetzelfde moment in dezelfde organisatie heeft mogelijk een ander beeld. Deze eigenschap hangt samen met wat Weick omschrijft als plausibiliteit in plaats van nauwkeurigheid. Een persoon zal zijn waarnemingen en gedachten niet alleen beschrijven op basis van feitelijkheden, maar zal er voor zorgen dat het een logisch en plausibel verhaal wordt. De verschillende frames en cues zullen op elkaar aan moeten sluiten om er een geheel van te maken. Wanneer dit niet het geval is, zal het verhaal nauwkeurigheid verliezen maar een beter

geheel worden. Elke persoon zal dit op zijn eigen manier doen waardoor ook bij gelijke frames en cues het totale verhaal kan verschillen. De uitspraken van een persoon zullen dus niet voor de gehele gemeente hetzelfde zijn. Een andere eigenschap van sensemaking is retrospective. Dit houdt in dat de ervaringen, de cues en de frames pas na de handeling worden omgezet in betekenissen. Betekenisgeving, en het bijbehorende logische verhaal, komt altijd achteraf. Voor dit onderzoek houdt dat in dat de strategische acties van gemeentemedewerkers waarschijnlijk gebaseerd zijn op eerdere ervaringen.

De betekenisgeving van actoren binnen een organisatie zegt veel over een organisatie. Zo is het taalgebruik van medewerkers of het gebruik van symbolen vaak gerelateerd aan de organisatie en worden individuele betekenissen hervormd door interactie in de context van de organisatie. Daarnaast zijn betekenissen ook ingebed en opgenomen in de structuur van een organisatie. Verhalen gaan dan niet over een individu maar over de rollen en posities binnen de organisatie. (Verweel, 2006 en Weick, 1995) In dit onderzoek wordt getracht door middel van de individuele betekenissen van de respondenten een beeld te vormen van de organisatie waarin de respondent zich begeeft. Aangenomen wordt dat het beeld dat de respondenten schetsen de waarheid is. Dit beeld zal ook zo in dit onderzoek staan.

Geconcludeerd kan worden dat betekenissen die werknemers in organisaties geven aan processen afhankelijk zijn van de eigen ervaringen van de werknemer, maar dat deze betekenissen ook een beeld geven van de organisatie.

#### 4.2 Structure-agency

De andere theorie die gebruikt zal worden voor de data-analyse, de structure-agency theory, hangt samen met voorgaande conclusie. Een organisatie bestaat immers uit personen, maar ook de structuur van een organisatie is een belangrijk onderdeel. Dit is immers de basis waarop de personen werken.

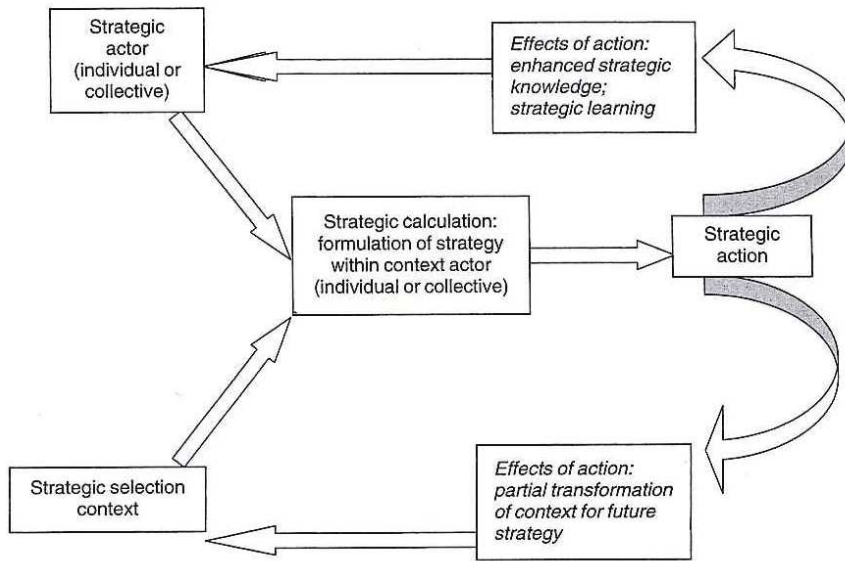
De handelingen van een organisatie worden door deze twee factoren bepaald. Het structure-agency perspectief gaat er van uit dat er een tweestrijd bestaat tussen deze twee factoren. Anthony Giddens (1984) verklaart dat gedrag en structuur niet los van elkaar kunnen worden gezien en dat ze elkaar beïnvloeden. Dit gebeurt omdat individuen handelen naar de sociale structuur die heerst, maar individuen ook de actoren zijn die de sociale structuur kunnen veranderen. Weick verklaart dit doordat betekenisgeving een voortdurend proces is. Naar aanleiding van ervaringen kunnen betekenissen van individuen worden aangepast. Dit kan een oorzaak zijn voor het veranderen van structuren binnen een organisatie.

Het proces van in stand houden en vernieuwen van het systeem is afhankelijk van de handelende actor en de manier van interpreteren van het systeem. Giddens is ervan overtuigd dat een onderzoeker niet beide invalshoeken tegelijk kan onderzoeken. Hij vergelijkt het met een muntje waarvan je nooit tegelijk kop en munt kunt zien. (in Marsh & Stoker, 2010) Hay en McAnulla concluderen echter dat Giddens dit niet systematisch redeneert omdat het zou betekenen dat interactie tussen structuur en agency niet onderzocht kan worden.

In dit onderzoek gebruik ik de strategische relationele benadering van Hay (2002). Volgens hem hebben structuur en agency geen individueel bestaansrecht omdat ze zonder elkaar niets kunnen bewerkstelligen (2002:127). Structure en agency zijn niet twee kanten van een munt maar als de legering waarvan de munt gemaakt is (1995:200).

Volgens Hay is ook de strategie die onderdeel is van de benadering belangrijk. Strategische voorkeuren veranderen de insteek en positie van de actoren. De strategische acties van de actor veranderen op hun beurt ook weer de context. In figuur 1 is de strategische samenhang tussen structure en agency schematisch afgebeeld (Hay 1995).

Structure en agency zal in dit onderzoek centraal staan omdat juist de interactie tussen deze twee aspecten belangrijk is. Het implementeren van het Olympisch Plan 2028 binnen het lokale sportbeleid is niet mogelijk zonder steun van beide componenten. De structuur van de gemeente zal veranderingen moeten toestaan in het beleid en met name op het gebied van samenwerking een open houding aan moeten nemen. Daarnaast zullen de betrokken actoren het plan moeten willen integreren in het sportbeleid. Wanneer geen medewerkers zich inzetten om het plan te laten slagen in de gemeente, zal het niet gebeuren. Daarnaast zijn ook gemeenten als geheel actor wanneer het Olympisch Plan 2028 vanuit landelijk opzicht wordt bekeken. Dit betekent dat beide aspecten in dit onderzoek aan de orde zullen moeten komen. Zoals in het volgend hoofdstuk te lezen is, zullen hierom zowel beleidsmedewerkers sport geïnterviewd worden als beleidsnota's geanalyseerd worden. Daarnaast zal uit de informatie van de geïnterviewde het beeld van de structuur van de organisatie en de invloed daarvan op de implementatie van het Olympisch Plan gefilterd worden. Dit heeft tot gevolg dat, zoals eerder omschreven, de interpretatie van de betrokken medewerker en de betekenissen die deze geeft aan de structuur van de gemeente, een belangrijke rol zullen spelen.



Figuur1: Hay (1995)

## **5. Literatuurkader**

In figuur 1 in het theoretisch kader is eerder de relatie tussen de context van een organisatie en actoren binnen een organisatie schematisch weergegeven naar idee van Hay. In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de verschillende dimensies die in dit schema onderscheiden worden (strategische actor, strategische context, strategische calculatie en strategische actie). Deze worden gekoppeld aan eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd omtrent thema's samenhangend met dit onderzoek.

### 5.1 Gemeenten

Gemeenten zijn de doelgroep van dit onderzoek. Het gaat om de betekenissen die medewerkers van de gemeenten geven aan het beleid van desbetreffende gemeente. Om in kaart te brengen welke factoren uiteindelijk leiden tot de strategische acties wordt ten eerste de structuur van gemeenten in kaart gebracht.

#### 5.1.1.1 Structuur

Mintzberg (1979) maakt onderscheid in organisaties op basis van de structuur van de organisatie en de omgeving waarin deze zich beweegt. Deze beide factoren vallen bij Hay in de dimensie strategische context. Volgens Mintzberg vallen gemeenten onder de bureaucratische organisatie want het zijn vaak grote en langbestaande organisaties waarin de werkzaamheden erg zijn versnipperd. De hiërarchie binnen een bureaucratische organisatie is groot en de organisatie kan getypeerd worden als een gelaagde organisatie. Om toch als geheel te kunnen blijven functioneren, is er veel standaardisatie nodig in de vorm van beleidsplannen. Dit is een reden dat tijdens dit onderzoek ook beleidsplannen geanalyseerd worden. Een bureaucratische organisatie opereert vaak in een stabiele omgeving, ook een onderdeel van de strategische context van een gemeente dus.

Een nadeel is dat een gemeente zich moeilijk zal kunnen aanpassen bij veranderingen. In een bureaucratische organisatie zou systeem volgens Mintzberg dus meer invloed hebben op het ontwikkelen van beleid dan de betrokken actoren (in Tsoukas & Knudsen, 2003:119). In het schema van Hay zou de onderste helft van het schema volgens die redenering van groter belang zijn dan het bovenste gedeelte. Voor de implementatie van het Olympisch Plan 2028 zou dit betekenen dat het niet van invloed is wie er bij een gemeente werken, maar dat het plan via het nationale beleid zou worden geïmplementeerd in het gemeentelijk sportbeleid.

Een ander kenmerk voor een organisatie als een gemeente is de relatief grote afstand, vanwege de gelaagdheid, tussen 'plan en praktijk', ofwel de beleidsontwikkeling en de

beleidsuitvoering. Pressman en Wildavsky (1984) onderzochten de afstand tussen plan en praktijk bij een bouwproject in Oakland. De resultaten gaven aan dat, ondanks een mooi plan, de uitvoering niet leidde tot de gewenste resultaten. Volgens de onderzoekers was dit het gevolg van de 'complexity of joint action'. Dit betekende dat gedurende het uitvoeringsproces nog vele (kleine) beslissingen genomen moesten worden. Dit zorgde niet alleen voor vertraging tijdens het proces, maar ook voor discrepantie tussen plan en uitvoering omdat niet alle beslissingen door dezelfde mensen genomen werden en verschillende actoren verschillende belangen kennen. Bij het opstellen van het beleid was geen rekening gehouden met de complexe werkelijkheid. Deze werkelijkheid ondervangt Hay door de interactie tussen de structuur en de actoren samen te voegen in de calculatie. Voor dit onderzoek zijn ook beide aspecten in de vorm van de beleidsmedewerkers en de beleidsnota's betrokken.

Elke gemeente geeft zijn eigen invulling aan een bureaucratische organisatie. Zij is vrij in het kiezen van een structuur en kiest zo door middel van strategische actie (het kiezen van een passende structuur) deels haar eigen strategische context. Voorbeelden van keuzes zijn deelraden, afdelingen of een direct aantal sectoren. Een aantal structurele kenmerken geldt voor iedere gemeente. Zo is een gemeente verplicht een burgemeester te hebben, een persoon die samen met de wethouders het college van B&W, het dagelijks bestuur van de gemeente vormt. Een burgemeester wordt door de koningin benoemd voor zes jaar nadat de raad twee kandidaten aangedragen heeft. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.a) Ook kent elke gemeente een gemeenteraad. Deze raad vormt het hoogste bestuursorgaan van een gemeente en bestaat uit door het volk (inwoners van de betreffende gemeente) gekozen leden. Zij beslissen namens het volk en dienen zo de burgers van de gemeente. Het college van B&W voert de besluiten van de gemeenteraad en de wetten van het Rijk uit. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente en het aanstellen en ontslaan van ambtenaren. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.b)

De personen die zitting hebben in het college van burgemeester en wethouders of in de gemeenteraad, evenals deze organen als geheel, vallen in de beleving van Hay onder strategische actoren waardoor zij invloed op de strategische calculatie uitoefenen en dus bijvoorbeeld de implementatie van het Olympisch Plan 2028 kunnen stimuleren of afremmen. Het college en de gemeenteraad vormen het politieke gedeelte van een gemeente. Onder hen ligt een ambtenarenapparaat verscholen. Dit zijn de werknemers van de gemeente die onder andere zorgen voor het schrijven en het uitvoeren van het gekozen beleid. De verschillen tussen de gemeenten liggen met name in de manier waarop deze ambtenaren gegroepeerd zijn en de taken ondergebracht zijn. (Bovens, e.a., 2007) Ook deze personen kunnen zich opstellen

als strategische actoren om zo mede de uiteindelijke actie richting te geven. De respondenten van dit onderzoek vallen in deze groep.

## 5.2 Beleid

Elk beleidsstuk dat geformuleerd wordt door Rijksoverheid, provincies en gemeenten kan gezien worden als strategische actie die Hay als uitkomst van een proces geeft. Niet alleen de objectieve inhoud van een vraagstuk kan het beleid bepalen, ook de strategie die in de calculatie gekozen is door de verschillende betrokken personen en de context van de organisatie hebben hun invloed. Dit kan voor elk beleidsstuk op ieder niveau anders zijn.

### 5.2.1 Gemeentelijk beleid

De gemeenteraad bepaalt het gemeentelijk beleid. Beleid omvat ‘alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling’ (Bovens, e.a., 2007: 99). Bovens e.a. (2007) constateert dat beleid een positieve connotatie heeft, maar dat beleid niet zonder meer gelijk kan worden gesteld aan rationeel handelen. Dit omdat overheidsoptreden niet zomaar als objectief kan worden gezien, te meer vanwege (politieke) belangen die spelen ten aanzien van vele beleidsonderwerpen. Dit is de invloed van de actoren op strategische calculatie en actie en betekent dat het daadwerkelijk van belang is voor de beleidsuitkomsten wie er op welke plek zit in een organisatie.

### 5.2.2 Lokaal sportbeleid

Één van de beleidsterreinen waar door de gemeentelijke ambtenaren, onder verantwoordelijkheid van het college, beleid voor wordt ontwikkeld en uitgevoerd is sport.

“Lokaal sportbeleid is gericht op het scheppen van voorwaarden om te kunnen sporten en bewegen. Het heeft ook als doel de sportdeelname van burgers te vergroten.”(VSG, 2012). Dit laatste doel is tweeledig en is zowel een doel om sport in te zetten als zinvolle vrijetijdsbesteding, als om sport als middel te vergroten. Hierbij gaat het dan om doelstellingen op andere beleidsterreinen zoals welzijn, gezondheidszorg en onderwijs te realiseren (VSG, 2012). Een belangrijk deel van het gemeentelijk sportbeleid is de zorg voor de sportaccommodaties ( sportparken en sporthallen) binnen de gemeente. Met name de breedtesportambitie van het Olympisch Plan 2028 zet erg in op het vergroten van de toegankelijkheid van sportaccommodaties. Dit is een van de redenen waarom gemeenten een belangrijke actor zijn in het proces van het Olympisch Plan 2028.



Sport is binnen een gemeente dus een van de vele terreinen waarvoor beleid wordt opgesteld.

### 5.2.3 Landelijk sportbeleid

Voor de periode van 2006 tot 2010, richt het landelijk sportbeleid zich op drie pijlers: 'bewegen', 'meedoen' en 'presteren' (Mulierinstituut, 2011). De programma's die ontwikkeld worden door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn activiteiten die ertoe leiden dat mensen door middel van sport mee gaan doen aan maatschappelijke activiteiten en leren zich sportief te gedragen. Ook is de minister verantwoordelijk voor beleidsterreinen zoals het bevorderen van een actieve en (daarmee) gezonde leefstijl van de burgers. Dit gebeurt door middel van voorlichting of door andere partijen aan te sporen activiteiten te ontwikkelen die tot actieve burgers leiden en het scheppen van voorwaarden voor topsporters (Mulierinstituut, 2011, p.33-34). Deze onderdelen zijn ook deel van het Olympisch Plan 2028, waar ze in een bredere context geplaatst worden.

Een gemeente mag haar eigen beleid vaststellen, maar is ook, met name vanwege financiële middelen, afhankelijk van het beleid van de Rijksoverheid. Aan de programma's die door het ministerie worden gestart en waaraan kan worden meegewerkt, hangt namelijk vaak ook een geldbedrag. (Mulierinstituut, 2011:41) Dit feit betekent dat het Rijksoverheidsbeleid een onderdeel is van de strategische context die van invloed is op de gemeentelijke calculatie. De actoren op gemeentelijk niveau zullen in deze calculatie hun frames aan moeten passen aan de cues die van bovenaf opgelegd worden. De interactie tussen de actoren en de context komt in de strategische calculatie dus naar voren.

In de beleidsbrief van 2011 sport van minister Schippers wordt daarnaast veel aandacht besteed aan publiek-private samenwerking. Dit houdt in dat verschillende lokale partners (waaronder de gemeente) zich moeten inzetten om burgers te activeren. Organisaties als scholen, sportscholen, welzijnsorganisaties en het bedrijfsleven zouden samen met gemeenten kunnen zorgen voor een groter en diverser sportaanbod. Ook worden de kosten gedeeld. (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011) Op deze manier zouden de samenwerkingspartners onderdeel worden van de strategische context van een beleidsvraagstuk en hebben zij invloed op de strategiekeuze en het uiteindelijke beleid.

Uit voorgaande blijkt dat de doelstellingen en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid en de gemeenten niet van elkaar verschillen. Voorwaarden scheppen om te sporten en de bevolking activeren, zijn de twee belangrijkste doelen van de Nederlandse overheid. Dit zou betekenen dat het frame van de strategische actoren niet aangepast hoeft te worden wanneer het gemeentelijk beleid zou moeten aansluiten op het landelijke beleid.

Het Olympisch Plan 2028 verscheen gedurende de looptijd van de nota's *Tijd voor Sport en De kracht van sport*. Het kabinetsstandpunt omtrent het Plan *Uitblinken op alle niveaus* (2009) lijkt deze nota's echter te hebben verdrongen en bepaalt nu de lijn van het rijksoverheidsbeleid. (Mulierinstituut, 2011:54) Een voorbeeld hiervan is de titel van de beleidsbrief sport "*Sport en Bewegen in Olympisch perspectief*", die verscheen tijdens de looptijd van de nota *De kracht van sport*.

#### 5.2.4 Andere beleidsterreinen

De afstemming en samenwerking tussen onder andere de verschillende lagen binnen de overheid, is essentieel om het Olympisch Plan 2028 te laten slagen. Het Olympisch Plan kan worden gezien als beleid van een externe partij binnen de sportsector dat is overgenomen door de Rijksoverheid. Hierdoor is het landelijk beleid geworden dat niet alleen binnen de sport geldig zou moeten zijn. Het plan heeft immers van meerdere beleidsterreinen factoren in zich. Daarnaast heeft destijds (juli 2009) het gehele kabinet in een standpunt het Olympisch Plan 2028 ondersteund. Dit houdt in dat ook op andere beleidsterreinen het Olympisch Plan 2028 in de strategische context is gekomen. Het uitblijven van strategische acties daarvoor zou betekenen dat de betrokken actoren dit tegenhouden in de calculatie.

#### 5.2.5 Uitvoering

Een andere manier waarop het beleid niet de uitvoering krijgt zoals die oorspronkelijk gepland was, is de situatie die Pressman & Wildavski (1984) schetsen. Zij gaven aan dat er tijdens de uitvoering nog een keur aan beslissingen moet worden genomen. Omdat deze beslissingen door verschillende personen worden genomen, blijft het originele beleid niet exact in stand.

Yanow (1996) geeft nog een andere reden. Om overeenstemming te bereiken bij de verschillende partijen die deelnemen aan het beleidsvormingsproces (bijvoorbeeld om als gemeente aan te sluiten bij het regionale en landelijke beleid), is het naar haar mening noodzakelijk vage en ambigue termen te gebruiken. Deze kunnen echter elders in het proces steeds verschillend geïnterpreteerd worden waardoor het beleid zal falen.

Beide punten zouden bij het Olympisch Plan 2028 kunnen ontstaan wanneer iedere gemeente het plan op haar eigen manier interpreteert en implementeert en vervolgens in de uitvoering ook weer iets verandert. De betekenissen van de betrokken actoren zijn hierin van belang omdat bij gelijke frames de kans op veranderingen van het originele beleid kleiner is.

## 5.3 Nalatenschap

### 5.3.1 The Dutch approach

Bij het organiseren van de Olympische Spelen wordt nalatenschap, ook wel legacy genoemd, als een van de belangrijkste factoren beschouwd in de Olympische bids. Wat heeft een land, stad of samenleving aan het organiseren van de Spelen? Tot nu toe is deze vraag vooral na het evenement onderzocht. Cashman (1998) onderscheidt zeven hoofdcategorieën van Olympische legacy. Dit zijn dus vlakken waarop een land of stad iets over kan houden aan het organiseren van de Olympische Spelen. Deze zeven gebieden zijn economie, ruimtelijke ordening, informatie en educatie, openbaar leven/politiek/cultuur, sport (topsport, breedtesport en financiële steun voor de sport), sportaccommodaties en sportieve symbolen/herinneringen/geschiedenis. (Toohey, 2008) Nederland heeft besloten dit, met het zicht op 2028, anders te doen. Het doel is om de komende jaren te gebruiken om klaar te zijn voor een mogelijke organisatie van de Olympische Spelen. Het Olympisch Plan 2028 is uitgewerkt om al voor de Spelen eventueel naar Nederland komen, de legacy te creëren. Door middel van sport zou 'heel Nederland op Olympisch niveau' kunnen en moeten komen. Het belang zit dus in het ontwikkelen van het land, niet in het daadwerkelijk organiseren van de Olympische Spelen. (NOC\*NSF, 2009) Deze koppeling van twee doelen kan tot moeilijkheden leiden in de betekenisgeving omdat ze zeker verschillend zijn, maar wel uit één plan komen. Het ene doel kan het andere gaan overschaduwen.

Het besluit om deze twee doelen in één plan te verwerken, is te zien als strategische actie (Hay, 1995). Hiervoor is, wanneer de proceslijnen van Hay gevolgd zijn, rekening gehouden met de context waarin wordt geacteerd. De context kent in het geval van het Olympisch Plan verschillende richtingen. Ten eerste het land en de tijd waarin een beleidsplan geïmplementeerd moet worden. Deze zijn voor dit plan te lezen bij de contextbeschrijving eerder dit rapport. Ook de opbouw van de organisatie en de verhouding met andere invloedrijke organisaties is van groot belang. Hierbij wordt gedoeld op de opbouw van Olympisch Vuur 2028 en de verhouding die deze heeft met bijvoorbeeld het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en met NOC\*NSF. Vanzelfsprekend kunnen ook de medewerkers van onder andere deze organisaties zich opwerpen als strategische actor binnen het beleid van Olympisch Vuur 2028 (als lid van de council) of binnen het eigen beleid, om het proces verder vorm te geven.

Er is voor gekozen een droom toe te voegen in de vorm van de Olympische Spelen. Een deel van de context van dit fenomeen (de geschiedenis van de Spelen en de gevolgen voor het beleid) zal hieronder beschreven worden.

De legacy, die Nederland dus naar voren wil plaatsen, is, om in termen van Hay te blijven spreken, bij voorgaande Spelen meer een resultaat van de actie om de Olympische Spelen te organiseren. Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel aangeduid met outcome (Pfaff, 2003, United Way of America, 1996). In Nederland is die de strategische actie zelf geworden.

### 5.3.2 Eerdere Olympische Zomerspelen

Alle voorgaande Olympische Zomerspelen zijn in te delen in categorieën. Elke categorie vertegenwoordigt een aantal Olympische Spelen en heeft eigen kenmerken. De eerste groep loopt van 1896 tot 1932 en stond in het teken van modernisering van de ‘oude’ Griekse spelen. De Olympische Spelen van 1896 in Athene worden gezien als de eerste moderne Olympische Spelen. Deze stonden in het teken van vernieuwingen en tradities werden hier ingevoerd. Ook in deze tijd ontstond al concurrentie tussen verschillende steden om het organiseren van de Spelen, al was dat meer vriendenpolitiek dan een strijd om het beste bid. (NAi e.a., 2008, NOC\*NSF, 2009, Streefkerk) Het NAi (2008) typeert de Spelen tussen 1936 en 1944 als de duistere Spelen. Hitler gebruikte de Spelen in Berlijn om zijn nationaalsocialistische ideeën te promoten. Tot 1948 worden vervolgens de maatschappelijke doelen van de Olympische Spelen overschaduwde door politieke motieven. De Spelen van 1940 en 1944 kunnen door de oorlog niet doorgaan. Voor de organiserende steden betekende deze periode dat het niet ging om de stad te promoten, maar om een politiek statement maken. (NAi, 2008, NOC\*NSF, 2009, Chalkley & Essex, 1999) Vanaf 1948 werd het voor steden interessanter de Spelen te organiseren vanwege de toenemende media-aandacht. De Spelen worden in 1956 ook voor het eerst buiten Europa of de Verenigde Staten georganiseerd. In deze periode is er nog geen sprake van commercie bij de Spelen. Dit gebeurt pas vanaf 1984, na een aantal debacles. In 1972 heeft de gijzeling van de Israëlische ploeg tot een zwarte rand geleid en ook de Koude Oorlog, financiële crisis en olieboycot hebben geen positieve werking op de Olympische Spelen en de organiserende steden. Dit leidt er toe dat met name Montréal 1976 een financieel debacle wordt. De organisatoren zien het mogelijke rendement van de Spelen nog niet. In 1984 wil alleen Los Angeles de Spelen organiseren, zij het commercieel. Los Angeles krijgt toestemming en de commerciële Spelen zijn geboren, het wordt meer een show. (NAi, 2008, NOC\*NSF, 2009, Tomlinson&Whannel, 1984) Vanaf die tijd werd het

voor steden aantrekkelijk om de Olympische Spelen te organiseren. Men ziet in dat de Spelen financieel en op andere terreinen een succes kunnen worden. Een goed voorbeeld is de infrastructurele legacy die Barcelona aan de organisatie in 1992 heeft overgehouden. Ook boycots en politieke statements worden minder gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat tegenwoordig vele steden een bid uitbrengen waardoor een bid steeds unieker moet worden en er hogere eisen aan het gastland en de gaststad worden gesteld. (NAi, 2008, NOC\*NSF, 2009, Masterman, 2008) Welke eisen aan een gastland of –stad worden gesteld in 2028, is nog de vraag.

### 5.3.3 Financiële nalatenschap

In de wetenschappelijke literatuur wordt bij legacy veelal de financiële nalatenschap bedoeld. Zo wordt in het rapport over de Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van de Olympische Spelen 2028 (Blok, e.a., 2011) gesproken over een Olympisch Effect. Dit is ‘het duwtje dat de Olympische Spelen kan geven in het realiseren van beleidsdoelstellingen op een ander beleidsterrein’ (Blok e.a., 2011, p.29). Zij beargumenteren dat een Olympisch Effect kan optreden wanneer een locatie wordt gezien als (mogelijke) locatie voor de Olympische Spelen omdat dat trots en vertrouwen oproept bij de bewoners. Dit vertrouwen zou leiden tot investeringen die het leefklimaat verbeteren. Daarnaast wordt branding genoemd als mogelijkheid om structurele positieve effecten te creëren op financieel gebied. Dit is bijvoorbeeld in Barcelona gebeurd, waar in aanloop naar de Olympische Spelen veel geïnvesteerd is om de stad aantrekkelijker te maken voor toeristen en de Spelen zelf gebruikt zijn om de stad aan de wereld te laten zien. Dit heeft gezorgd voor een structurele groei van het aantal toeristen naar de stad. (Blok e.a., 2011)

Andere onderzoeken naar de financiële gevolgen van de organisatie van de Spelen laten ook positieve effecten zien. Zo beweren Rose en Spiegel (2010) na het opstellen van een formule dat de handelspositie van een land kan verbeteren omdat de externe oriëntatie van het organiserende land bevordert wordt. Baade en Matheson (2002) concluderen dat de Spelen van Atlanta de stad 40.000 banen heeft opgeleverd (waarvan meer dan 40% tijdelijk). De Olympische Spelen van Athene hebben volgens Kasimati en Dawson (2009) bijgedragen aan een extra groei van het bruto binnenlands product van 1.34% per jaar in de periode van zeven jaar voorafgaand aan de Spelen en nam het aantal arbeidsplaatsen toe met gemiddeld 7700 per jaar in de periode 2006-2012. Dit zouden allemaal redenen zijn voor Nederland om de Olympische Spelen te willen organiseren.

Ook een meerderheid van de Canadezen (Calgary 1988), Australiërs (Sydney 2000), Amerikanen (Salt Lake City 2002) en Italianen (Turijn, 2006) denkt, zo is uit verschillende onderzoeken gebleken, dat de Olympische Spelen een positief effect hebben gehad op de economie in hun land. (Barney, 2008). Barney bekritiseert deze onderzoeken echter omdat de resultaten binnen een maand na de sluitingsceremonie van de Spelen zijn verzameld. De gevolgen op de lange termijn zijn dus bijna niet onderzocht. Wel heeft een van de organisatoren van de Spelen in Atlanta (1996) naar aanleiding van die spelen gezegd: ‘The Olympic Games are a temporary thing. It’s like a rocket that shoots into the sky, a big expensive rocket, and then it’s gone...’ (in Barney, 2008). Naar aanleiding van dit citaat kan gezegd worden dat de kosten niet altijd in verhouding staan tot de financiële baten. Terugkomend op het onderzoek naar de Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten lijkt dit een logische conclusie. Ook zij concluderen dat in de base case de Olympische Spelen zonder de pro memorie (p.m.) kosten of baten het saldo van de organisatie van de Olympische Spelen in Nederland tussen de -1,1 en -1,8 miljard euro ligt. De overige baten die in het Olympisch Plan 2028 benoemd worden, zouden deze kosten dan moeten rechtekken. Het is echter de vraag of daar op dit moment aan gewerkt wordt.

#### 5.3.4 Infrastructuur

Een van de andere gebieden (de p.m. factoren/outcome) waarop winst kan worden behaald bij het organiseren van de Olympische Spelen is ruimtelijke ordening (Cashman, 1998). Het blijkt dat voornamelijk in regio’s waar de infrastructuur relatief achtergebleven is, de Spelen een katalyserende werking hebben (Zimbalist, onbekend, in PwC, 2011).

Voorbeelden hiervan zijn Barcelona (1992) waar de stad van nieuwe toegangswegen en andere vormen van vervoer is voorzien in aanloop naar de Olympische Spelen en Stratford, de wijk in Londen die voor de Spelen van 2012 wordt opgeknapt en aangesloten op het Londense metronetwerk. (Blok e.a., 2011, Londen East Research Institute, 2007, Smith, 2008). Voor Nederland zou dit een relatief kleine werking kunnen hebben vanwege de goede infrastructuur die hier al is. Wel zouden mega-projecten op het gebied van ruimtelijke ordening gerealiseerd kunnen worden. (Westerbeek e.a., 2005)

Cashman ziet de sportaccommodaties als aparte categorie. Hierover is uitgebreid onderzoek geweest. De stadions die gebruikt worden voor grote toernooien kennen een grote toeschouwerscapaciteit. Na de toernooien blijkt vaak dat deze stadions niet meer gevuld worden. Een voorbeeld hiervan zijn de stadions die in Portugal zijn gebouwd voor het EK 2004. Veel clubs zijn bezorgd over de financiële gevolgen van de regels die de UEFA oplegde

ten tijde van het Europees Kampioenschap. Leiria en Aveiro, hebben vanwege financiële problemen respectievelijk besloten uit te wijken naar een kleiner stadion en het stadion te verkleinen. (Wallace, 2011 en De Morgen, 2010). Dit is een voorbeeld waaruit blijkt dat er vaak teveel grote stadions nodig zijn ten opzichte van het aantal grote clubs dat een land telt. In Londen is een aparte organisatie, the Olympic Park Legacy Company opgericht om te voorkomen dat de Olympische faciliteiten na de Spelen leeg achterblijven (Horne en Whannel, 2012). Voor Nederland betekent dit dat, zeker wanneer de Spelen toch in één stad gehouden worden, veel gebruik moet worden gemaakt van tijdelijke accommodaties. Wanneer de sporten over verschillende steden verdeeld worden, zal nauwkeurig onderzocht moeten worden welke accommodaties in welke gemeente na de Spelen nog rendabel zouden zijn. De verschillende gemeenten moeten dan ook bereid zijn op alle gebied hun medewerking te verlenen.

#### 5.3.5 Sport

Als nalatenschap van de Olympische Spelen speelt ook de sport zelf een rol. Hierbij valt te denken aan de verbetering van de topsportcultuur in het land en het eventueel binnenhalen van sportevenementen na het organiseren van de Olympische Spelen (Horne en Whannel, 2012). Of ook de sportparticipatie door de Spelen stijgt, zoals Cashman verkondigt, is nooit bewezen (Weed, e.a., 2009). Des te belangrijker is het om deze participatie in de aanloop naar de eventuele Spelen al te vergroten.

Ook meer financiële steun voor de sport naar aanleiding van de organisatie van een groot sportevenement is moeilijk te bewijzen. Afgaande op het SPLISS-model dat ontwikkeld is door De Bosscher e.a. (2009) is de financiële positie juist de input voor het opstellen van een goed topsportklimaat in een land. Resultaat van de investeringen in negen verschillende pijlers in de sport (waaronder bijvoorbeeld de organisatie van sportbeleid, breedtesport, talentontwikkeling en ondersteuning van coaches), zou een nationaal topsportklimaat zijn met bijbehorende prestaties en nationale trots. Het Olympisch Plan 2028 wil proberen dit ook op andere manieren te bereiken.

Andere vormen van nalatenschap zijn een gedeelde sportieve geschiedenis, zichtbare symbolen en sportgerelateerde herinneringen. Voorbeelden van symbolen zijn het Olympisch stadion en het Olympisch dorp. In het bijzonder het stadion kan nog tot lang na de Spelen een toeristische trekpleister vormen. (London East Research Institute, 2007) Dit zou een belangrijke reden kunnen zijn om je, ook al zouden het nationale Spelen worden in Nederland, als gaststad te willen neerzetten.

### 5.3.6 Invloed op de bevolking

De gemeentelijke organisatie is de publieke instantie die het dichtst bij de burger staat. Het gemeentelijk beleid raakt de burgers van de gemeente direct. Ook beleid omtrent Olympische Spelen zal dus van invloed zijn op de bevolking van de stad. Omdat Nederland uniek is met de aanpak om de legacy vooraf te realiseren, is er geen literatuur beschikbaar over de invloed van actief sportbeleid op de bevolking van een land of stad zonder de organisatie van de Olympische Spelen. Naar aanleiding van de Spelen in Athene (2004) en voor de Spelen in Londen (2012) is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de Spelen voor de plaatselijke bevolking.

Uit het onderzoek van Panagiotopoulou (2010) in Athene kan worden geconcludeerd dat burgers, zowel in het gastland als daarbuiten, op verschillende manieren kunnen participeren bij de organisatie van de Olympische Spelen. Dit kan actief als vrijwilliger, fakkeldrager, burger in de gaststad of passief als toeschouwer. De bevolking van een gaststad of –land heeft vooral profijt van het internationaal verbeterde imago van hun gebied, mits er een goede communicatie is richting de media. Het EK voetbal van 2004 (Griekenland won dat toernooi) was een goede reclame voor Griekenland en de Spelen. Volgens Panagiotopoulou zou het evenement echter voor de Grieken sowieso een succes worden vanwege het grote aantal side-events voor de plaatselijke bevolking en het feit dat de plaatselijke bevolking er van overtuigd was dat de organisatie van de Spelen een verbetering van het imago in het buitenland zou opleveren. Panagiotopoulou is er van overtuigd dat de plaatselijke bevolking het echt als ‘hun’ evenement beschouwde.

Mary Smith (2008) benadrukt, in tegenstelling tot Panagiotopoulou, het sociaal-maatschappelijke effect op de bevolking. Elke gaststad zou winnaars en verliezers kennen. De hoger opgeleiden zouden positief uit de Spelen komen terwijl de situatie van minder bedeelden eerder verslechtert. Ook Smith benadrukt dat de lokale cultuur kan worden getoond aan de rest van de wereld, maar nog belangrijker acht zij de kans voor de lokale overheid en de organisatie om te laten zien dat de hele bevolking betrokken wordt bij de Spelen. Ook het deel van de burgers dat zich geen toegang kan veroorloven tot de Olympische wedstrijden, mag niet het gevoel krijgen dat zij alleen lasten dragen van de Spelen. De oplossing ligt volgens Smith in twee onderdelen: vrijwilligers en ‘community representation’, die samen kunnen komen in een Culturele Olympiade (2008:80).

Voor Nederland zal het van belang zijn om het volk te overtuigen van deze outcomes en niet, zoals uit het onderzoek van Panagiotopoulou blijkt, alleen de positieve gevolgen voor de bevolking te zien. Juist de tegenstanders moeten overtuigd worden. Een oplossing die



gegeven wordt, is de bevolking betrekken in de organisatie. Voor 'Nederlandse Spelen' zijn de gemeenten nodig om de bevolking te benaderen. Zonder de steun van de bevolking is het immers onmogelijk de organisatie van de Spelen binnen te krijgen (Elling e.a., 2012).

## **6. Methoden**

Om de onderzoeksvragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van verschillende vormen van informatieverzameling. Deze zullen, inclusief de praktische overwegingen die er aan gekoppeld zijn, besproken worden in dit hoofdstuk.

### 6.1 Documentenanalyse

Een documentenanalyse werd uitgevoerd om inzicht te krijgen in het formele beleid, de eerdere strategische acties, van de gemeenten ten aanzien van het Olympisch Plan 2028. Daarnaast boden ook beleidsstukken van overige betrokken organisaties als Olympisch Vuur, de provincies en VWS relevante informatie over de rol van de gemeenten in het proces betreffende het OP2028. De vele tijdschriften-, krantenartikelen en televisiereportages die over het Olympisch Plan 2028 zijn geschreven en gemaakt tijdens de duur van dit onderzoek, zijn niet geanalyseerd. Wel is deze actuele informatie zoveel mogelijk bijgehouden. Dit vanuit persoonlijke interesse maar ook omdat deze informatie een onderdeel van de strategische context van de respondenten was op het moment van de interviews.

De documenten die geanalyseerd zijn, zijn volledig open geanalyseerd. Dit gebeurde voorafgaand aan de interviews als voorbereiding van de onderzoeker op het interview.

### 6.2 Diepte-interviews

Een tweede methode die is toegepast om de informatie die nodig is voor het beantwoorden van de hoofdvraag in te winnen is het diepte-interview, juist omdat het doel van het onderzoek is om de betekenissen te achterhalen die beleidsmakers sport aan het onderwerp toekennen. Hierbij kan immers doorggevraagd worden en zo kunnen meningen over inhoud en processen achterhaald worden en de invloeden van strategische actoren naar boven komen.

De interviews heb ik gehouden onder sportbeleidsmedewerkers van gemeenten. De keuze van de te onderzoeken gemeenten is gemaakt op basis van grootte van de gemeente en de geografische ligging.

De gekozen gemeenten zijn de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) omdat zij wat betreft economische regio gelijkwaardig zijn aan Eindhoven. Daarnaast is te verwachten dat zij het meest ver zijn op het gebied van het aanpassen van het eigen beleid aan het Olympisch Plan 2028 dus misschien een 'good practice' kunnen vormen. Verder zijn de grote Brabantse steden ('s-Hertogenbosch, Breda en Tilburg) deel van de onderzoeksgroep om de gevolgen van de Brabantse uitwerking te onderzoeken. Met het onderzoeken van deze steden kan bekeken worden of het beleid van een provincie (in dit

geval Noord-Brabant) of personen in bij de provincie invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid. Hierover zullen geen algemene conclusies worden getrokken omdat de overige provincies niet in dergelijke mate vertegenwoordigd zijn. De conclusies over de invloed van de provincies in wel van belang voor de gemeente Eindhoven, opdrachtgever. Ten slotte worden grotere gemeenten buiten de Randstad betrokken in dit onderzoek. Dit omdat zij wel een belangrijke functie hebben in het uitdragen van de ambities naar de bevolking, maar omdat ze bij een eventuele organisatie van de Olympische Spelen buiten het bereik van de Randstad liggen. Een rol in dat proces is daarmee niet vanzelfsprekend. Deze steden zijn Almere, Groningen, Nijmegen en Maastricht.

Deze interviews zullen allemaal semi-gestructureerd zijn. Dit houdt in dat er geen letterlijke vragen worden voorbereid, maar dat enkele van tevoren opgestelde onderwerpen (topics) de rode draad van het interview zullen vormen. Op deze manier is er ruimte voor de visies van de respondenten, maar zal wel de lijn van het onderzoek in de gaten gehouden worden.

In de meeste gemeenten is met één beleidsmaker gesproken. Aan de hand van dat gesprek is gekeken of er meerdere medewerkers van die gemeente een bijdrage zouden kunnen leveren aan dit onderzoek. Uiteindelijk is nog met drie andere medewerkers gesproken. Dit zijn officieel geen beleidsmedewerkers van de gemeente, maar werken in een stichting die zeer intensief samenwerkt met de gemeente. In de analyse is er voor gekozen om geen onderscheid te maken, ook omdat de interviews met name gingen over het gemeentelijk beleid. Daarnaast staan de betreffende personen zo dicht bij de gemeente dat er geen belang is om vanuit een rivaliserend perspectief te antwoorden.

De reden dat gekozen is om te beginnen met één respondent per gemeente, is dat er een beperkte tijdsspanne is waarin dit onderzoek uitgevoerd moet worden. Daarnaast mag uit ervaringen bij gemeente Eindhoven gezegd worden dat binnen een sportafdeling niet iedereen bezig is met het Olympisch Plan 2028, maar dat dit tot een of twee beleidsmakers beperkt blijft. Om zoveel mogelijk steden te kunnen onderzoeken, is de keuze gevallen op een beleidsmaker per gemeente, die het Olympisch Plan 2028 tot zijn takenpakket heeft. Dit heeft daarnaast tot gevolg dat ook informatie over de beleving in andere delen van de gemeente (in de politiek of in de uitvoerende sectoren) van die ene beleidsmedewerker moet komen. In dit onderzoek wordt er van uit gegaan dat deze persoon daar voldoende informatie over kan geven.

### 6.3 Fieldnotes

Van februari tot en met april werd aan de Universiteit van Amsterdam het vak ‘de Olympische Spelen, droom of nachtmerrie?’ gegeven. Dit vak is door de onderzoeker gevolgd en gedurende de colleges zijn aantekeningen gemaakt. Deze zijn voor een deel meegenomen in de resultatenhoofdstukken, maar ook in de interviews zijn inzichten die hier naar voren zijn gekomen, besproken.

### 6.4 Gevolgen gekozen methoden

Bovenstaande keuzes hebben een aantal gevolgen voor het onderzoek. Ten eerste is de afhankelijkheid van de medewerking van de betrokken personen groot. Zij hadden ervoor kunnen kiezen geen medewerking te verlenen. Dit is gelukkig in geen van de gevallen gebeurd. De gesproken personen kunnen daarnaast ook een grote stempel drukken op dit onderzoek. Omdat er is gekozen voor in beginsel één beleidsmedewerker per gemeente naast de documentenanalyse, zal de respondent de belangrijkste informatiebron zijn. Deze zou het onderzoek dus erg kunnen beïnvloeden. Voor het onderzoek is dit niet van belang omdat de waarheid van de respondent als basis wordt genomen voor de analyse. Wel zou het hierdoor kunnen voorkomen dat een andere beleidsmedewerker zich niet herkent in de uitspraken van een collega. Ook de namen van eventueel anderen binnen de gemeente, komen immers van eenzelfde respondent. Deze is dus van grote invloed op de informatie die beschikbaar wordt gesteld.

### 6.5 Data analyse

De analyse heeft plaats gevonden aan de hand van het tweetal concepten zoals deze genoemd zijn in het analysekader. Voor dit proces startte, moesten eerst een aantal andere stappen worden doorlopen. Eerst zijn de interviews getranscribeerd. In deze transcripties zijn vervolgens codes aangebracht. Dit waren allereerst de codes zoals deze uit de geanalyseerde nota's kwamen, daarnaast is de overige tekst open gecodeerd. Het aanbrengen van de codes is zo snel mogelijk na het afnemen van elke interview gebeurd. Hiervoor is gekozen omdat op deze manier de informatie van de interviews meegenomen wordt in de volgende interviews. Op deze manier kan worden doorgegaan met informatieverzameling tot voldoende verzadiging is opgetreden.

## 6.6. Betrouwbaarheid en validiteit

Als kwalitatief onderzoeker is mijn doel niet om een reproduceerbaar onderzoek af te leveren. De context (tijd, plaats, persoon) zal mede bepalend zijn voor de uitkomsten van dit onderzoek. Dit betekent dat hetzelfde onderzoek niet over een periode exact kan worden herhaald maar dat het wel inzichten geeft in de denk- en handelwijzen van de betrokken actoren.

Wel wordt aan een aantal aspecten extra aandacht besteed. Er wordt uitgegaan van de uitspraken van de respondenten, daarnaast wordt er in deze interviews bewust doorgevraagd naar de gedachten achter het antwoord en, indien mogelijk, hoe deze gedachten ontstaan zijn. Op deze manier zal de betrouwbaarheid gewaarborgd worden.

Daarnaast zal door de grote contextafhankelijkheid de generaliseerbaarheid klein zijn. Hiertegenover staat dat het antwoord op de 'waarom-vraag', de gedachten achter de handelingen, goed kan worden beantwoord door op een beperkt aantal contexten diep in te gaan.

In dit onderzoek wordt ook validiteit nagestreefd. Boeije (2005) definieert dit als 'de mate waarin de onderzoeker meet of verklaart wat hij wil meten of verklaren. Ofwel de afwezigheid van systematische fouten in het onderzoek. Ook wel geldigheid genoemd.' (p.144). Dit is getracht door een aantal acties. Ten eerste zijn gedurende het proces steeds de antwoorden van de respondenten, vergeleken worden met de centrale vragen in het onderzoek. Dit om te controleren of in de interviews ook de informatie naar voren komt die tot een antwoord op de onderzoeksvraag kan leiden. Naar aanleiding van de eerdere interviews is dan ook gekeken of de topiclijst aangepast moest worden. Dit is op enkele plaatsen inderdaad gebeurd na het tweede interview. Daarnaast is goed naar de respondenten geluisterd, op welke manier zij de vragen interpreteren. Hun antwoorden staan immers ook centraal. Op deze manier is gewaakt voor het verzamelen van data die niet van toepassing is op dit onderzoek. In de beperkte tijd per interview, is zo geprobeerd voornamelijk relevante informatie in te winnen.

Ten tweede zal dit geen politiek onderzoek zijn, waardoor alle informatie even relevant zal zijn. Het is geen doel om een beleidsactie te verdedigen of aan te vallen, maar alleen om inzicht te verkrijgen in de structuur-agency interactie via de betekenis die beleidsmakers geven aan de processen rondom het implementeren van het Olympisch Plan 2028 binnen het gemeentelijk beleid en de inhoud van de onderzochte documenten.

Alternatieve ideeën zijn even belangrijk als meningen die deze ideeën juist bevestigen. Ten slotte zal geprobeerd worden sociaalwenselijke antwoorden te voorkomen door de respondent het gevoel te geven dat deze vrijuit kan praten en de anonimiteit in het rapport te waarborgen. Dit gebeurt door de respondenten onherkenbaar te nummeren en in het rapport alleen de nummers te gebruiken. Ook zullen de passages die duidelijk naar een gemeente verwijzen niet letterlijk worden genoemd en zal er uit de geanalyseerde nota's zo min mogelijk worden geciteerd. Deze nota's zijn immers openbaar en zo zou het makkelijk te achterhalen zijn welke nota bij welke stad en dus respondent hoort.

In de volgende hoofdstukken zullen de uitkomsten van het empirische onderzoek gepresenteerd worden. Dit gebeurt aan de hand van vier stellingen die de afgelopen jaren over het Olympisch Plan 2028 zijn geuit.

## **7. “Het grootste probleem van het plan om de Olympische Spelen naar Nederland te halen, is het ontbreken van een aansprekend leidersfiguur, iemand die het idee van de Spelen representeert.”**

Paul Schnabel - 2012

In dit eerste resultatenhoofdstuk zullen, naar aanleiding van bovenstaande uitspraak van Paul Schnabel, verschillende aspecten van het Olympisch Plan 2028 behandeld worden op basis van de gevonden data. Ten eerste zal worden stil gestaan bij de invloed van verschillende personen die betrokken zijn bij het beleid maken binnen gemeenten, de strategische actoren. Ten tweede zal aandacht worden besteed aan de link tussen het plan en de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in Nederland.

### 7.1 Strategische actoren

Hay noemt in zijn schema als invloed op de strategische calculatie onder meer de strategische actoren. Om de resultaten van het empirische onderzoek te kunnen analyseren aan de hand van dit schema, zal eerst moeten worden vastgesteld wie in dit onderzoek de strategische actoren zijn.

Malfas, Theodoraki en Houlihan (2005) hebben onderzocht wie de belangrijkste actoren zijn rondom het uitbrengen van een bid voor de Olympische Spelen. Als strategische actoren worden daar de leden van het Internationaal Olympisch Comité genoemd vanwege het feit dat zij de beslissing maken over het uiteindelijke bid. Daarnaast worden echter ook de nationale Olympische comités, de overheden en de commerciële organisaties genoemd om verschillende redenen. Deze organisaties zullen in meer of mindere mate aan de orde komen in de komende hoofdstukken.

Uit het Olympisch Plan 2028 (2009) is op te maken dat gemeenten belangrijke spelers zijn in het plan. Niet alleen zijn de VNG en de G4 als councilpartners betrokken, met name wat betreft inhoud zijn de gemeenten onmisbaar. Veel van de beoogde middelen om de ambities te bereiken, moet (deels) voortkomen uit gemeentelijk beleid. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn het aantal breedtesportaccommodaties vergroten en de bereikbaarheid hiervan verbeteren en de sportparticipatie in achterstandswijken vergroten.

Gemeenten zijn dus strategische actoren binnen het proces van het Olympisch Plan 2028. Elk van de betrokken actoren in dit proces zal zijn eigen strategische calculatie doen en wanneer deze alle in de lijn van het plan zijn zal de cumulatieve strategische actie uiteindelijk alle ambities van het Olympisch Plan 2028 moeten waarborgen.

Voor de gemeenten gaat dit om hun eigen sportbeleid. Uit de interviews met beleidsmedewerkers sport van grote Nederlandse gemeenten blijkt dat bepaalde personen veel invloed hebben op het uiteindelijke sportbeleid van een gemeente.

Veelal wordt hierbij de verantwoordelijke wethouder of het gehele college genoemd: *“Het nieuwe college, de nieuwe coalitie die heeft voor heel veel zaken bezuinigingsvoorstellen voor deze periode, behalve voor sport hebben we 4,5 miljoen extra. (...) Omdat zij sport leuk vinden, belangrijk vinden.”* (beleidsmedewerker 13) en *“Het ambitieniveau van een wethouder maakt wel het verschil, trouwens van een heel college eigenlijk. De burgemeester is ook heel belangrijk.”* (beleidsmedewerker 12).

Ook de gemeenteraadsleden kunnen onder invloedrijke actoren worden geschaard zoals blijkt uit de volgende uitspraak: *“Een motie (...) waar in de omschrijving stond van gezien het landelijke Olympisch Plan waar we achter staan, gezien de sportnota en de inzet die we op sport doen, vragen wij het college te onderzoeken of wij ons kandidaat kunnen stellen voor de Jeugd Olympische Spelen. En die is dus door alle partijen ondertekend. (...) Ja ik denk wel dat dat genoeg zegt hoe sportminded de gemeente in elk geval op het stadhuis is.”*(beleidsmedewerker 8).

De ambtelijke respondenten gaven minder nadrukkelijk aandacht aan de functies van de beleidsmedewerkers. Toch blijkt deze groep wel van invloed. Individuele personen zijn in sommige gevallen uiterst belangrijk, maar duidelijk is dat de politiek beslist: *“Er moet draagvlak en commitment komen want op het moment dat dat niet gebeurt worden de ‘namen ambtelijke medewerkers’ een soort donkey-shots hè. Ik bedoel als je tegen de wind in blijft roepen, dan horen ze je op een gegeven moment niet meer. (...) Maar dat geldt ook voor een heleboel andere, lokale sportmensen hoor.”* (beleidsmedewerker 14).

De beleidsmedewerkers zien dus vooral de rol van de politieke figuren. Deze hebben volgens hen voornamelijk de rol om het beleid te verdedigen binnen het college en de raad. Zo zegt bijvoorbeeld beleidsmedewerker 14: *“Natuurlijk is het belangrijk dat een wethouder zich daaraan committeert. Maar nog belangrijker is dat als ie zich daar aan gecommitteerd heeft, dat ie ook binnen het college er draagvlak voor krijgt en binnen de gemeenteraad.”*.

Deze uitspraak bevestigt het schema van Hay. Hieruit blijkt immers dat de strategische actoren inderdaad van invloed zijn op de strategische calculatie. De betekenissen die zij geven aan het betreffende onderwerp, in dit geval de kracht wel of niet zien van het Olympisch Plan 2028, is van invloed op de strategische calculatie en uiteindelijk de actie. Zonder het (overtuigend) verdedigen van het beleid door de verantwoordelijke wethouder zou het plan



anders in de calculatie terecht komen en, zo zeggen de respondenten, neemt de kans op daadwerkelijke actie af. Dit wordt bevestigd door Umble, Haft en Umble (2003) die commitment van diegene die het beleid moeten verdedigen als een van de succesfactoren van het slagen van beleid noemen.

### 7.1.1 Betrokkenheid wethouder

De betrokkenheid van de wethouder is volgens de beleidsmedewerkers afhankelijk van drie verschillende zaken: achtergrond, politieke kleur en persoonlijke voorkeur. Over de laatste factor wordt een eenzijdig beeld geschetst, persoonlijke voorkeur voor sport werkt positief: *“Wij hebben altijd burgemeesters gehad tot nu toe die heel sportminded waren, die ook in besturen zaten van sportkoepels enzo.(...) Nu hebben we een burgemeester die met sport en dat gebeuren eigenlijk helemaal niks heeft.(...) Er is verder niemand tegen sport maar als je echt wil excelleren dan moet je iemand hebben die zegt dit gaan wij eens even doen.”* (beleidsmedewerker 12) en *“Ik volg de Olympische beweging behoorlijk. Dat wil zeggen dat wij midden in de discussie zitten. Die maken wij mee, onze burgemeester ‘is betrokken’, ik ben zelf actief in die Olympische beweging...”* (beleidsmedewerker 11)

De achtergrond van de wethouder speelt volgens beleidsmedewerkers ook een rol. Een verantwoordelijke uit de sport lijkt voor de meeste beleidsmakers een voordeel. Zo blijkt onder andere uit deze citaten: *“Kijk wij hebben een wethouder zorg en welzijn en sport. Maar eigenlijk is ie wethouder zorg en welzijn ..... en sport. Zo moet je dat een beetje zien. (...) Hij heeft zijn hart echt liggen bij zorg en welzijnsthema’s. En het sporthart is wel groter geworden maar met name in de beginperiode had hij best wel wat moeite om het zich eigen te maken. Dus dan heb je een politiek verantwoordelijke die er niet heel veel mee heeft. Hij is er ook niet op tegen of zo, maar het is niet echt zijn verhaal. (...) Nou dan geef je natuurlijk nogal snel toe zeg maar.”* (beleidsmedewerker 10) en *“En de bestuurder komt niet uit de sport hè, de wethouder. Die zou ook nog wel nadrukkelijker bij zijn collega’s aan kunnen kloppen voor munten. (...) Maar je merkt wel, het bloed kruipt waar het niet gaan kan. Hij komt uit het onderwijs dus heeft daar wel een voorkeur. (...) Ik denk dat het uiteindelijk een nadeel is. ”* (beleidsmedewerker 2).

Een derde aspect dat in de interviews naar voren komt over de betrokkenheid van een wethouder is de politieke kleur. De mogelijke invloed hiervan is echter minder eenduidig dan bij de eerste twee aspecten. De ene beleidsmaker vertelt nadrukkelijk de politieke kleur van zijn college terwijl een volgende geen verschil merkt: *“Het heeft ook te maken met het feit dat, dat deze coalitie die twee jaar terug aantrad, dat die een totaal andere politieke kleur*

*heeft dan de afgelopen decennia was. Altijd zat de Partij van de Arbeid in het college, die zit er nu niet in. (...) Nou begin 2014 zijn er weer gemeenteraadsverkiezingen. Het zal heel erg afhangen van welke coalitie er gaat komen...*” (beleidsmedewerker 13) en *’bijna op een on-Partij-van-de-Arbeid-achtige manier, ze is van de Partij van de Arbeid, maar zij is zo gigantisch enthousiast voor de sport en ook voor de topsport dat zij die sport een enorme zwiep heeft gegeven op de politieke agenda. (...) Dan komt nota bene een VVD-wethouder die zo mogelijk nóg enthousiaster is.*” (beleidsmedewerker 3) tegenover *“Eigenlijk raadsbreed wordt sport echt omarmd als een van de meest belangrijke middelen om dingen te bereiken die anders in de stad moeilijk vorm hadden moeten krijgen. Dus ik ben niet zo bang dat als we een ander college krijgen dat dan de wind anders gaat waaien.”* (beleidsmedewerker 7) en *“Tot nu toe is echt de politieke kleur nauwelijks van invloed op het sportbeleid. (...) Dus politiek is het niet gevoelig, nog niet.”* (beleidsmedewerker 12).

Deze meningen zijn een voorbeeld van retrospectieve, het feit dat betekenissen pas achteraf gestructureerd worden. Door ervaringen met verschillende coalities, wethouders of ervaringen met de huidige gemeenteraad kunnen deze uitspraken gedaan worden. Het mogelijk eerdere frame wordt door de cues aangepast waardoor tot deze uitspraken gekomen wordt.

Richins (2000) onderzocht de invloeden bij het vaststellen van beleid bij een vraagstuk in Australië. Naast inhoudelijke invloeden op het gebied van ‘community needs’ en ‘structural’, bleken ook de intra-persoonlijke invloeden groot. Persoonlijke achtergrond wordt door 55,5% van zijn respondenten (raadsleden, wethouders en burgemeesters) als zeer belangrijk bestempeld terwijl daarnaast 40,3% dit vindt van persoonlijke interesse. Deze factoren spelen dus zowel in de ogen van de ambtelijke beleidsmakers als in hun eigen ogen een belangrijke rol.

### 7.1.2 Gevolgen strategische actoren

In verschillende steden blijken de verantwoordelijke politieke personen van grote invloed op de implementatie van het Olympisch Plan 2028 in de stad zoals het schema van Hay verklaart. Gedachten en acties van individuele personen of groepen, met name de politieke figuren, kunnen het Olympisch Plan 2028 binnen een gemeente maken of breken. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de duurzaamheid van het sportbeleid. Wanneer een politiek figuur andere ideeën heeft voor de sport, is het mogelijk dat het beleid daarop verandert. Of de strategische context een vergelijkbaar grote rol kent, zal in het derde hoofdstuk blijken.

Een gevolg is dat een invloedrijk persoon die niet gelooft in het plan, het Olympische verhaal kan stoppen in een gemeente. De adviserende rol van de ambtenaren binnen een gemeente naar de politiek komt in het volgende citaat duidelijk naar voren.

*“Toen eigenlijk de vraag was vanuit de G30, schaaft de gemeente zich achter de Olympische ambitie 2028, toen is destijds gezegd nee. Meer vanuit het idee van ‘naam stad’ is toch geen topsport. Wat moeten we daar nu mee, dat is alleen maar topsport. Ik heb een hele poos geleden een PO met de wethouder gehad en toen heb ik hem uiteengezet van dat het veel meer dan alleen maar topsport is. Dat het misschien wel 95% heel veel andere thema’s is en dat je niet slim zou acteren als stad als je daar niet in mee gaat.(...) Het beeld wat de wethouder heeft over het Olympisch verhaal was een ander beeld.”* (beleidsmedewerker 15).

Door een andere beleidsmedewerker wordt de rol van de bepalende persoon nogmaals benadrukt. Ditmaal in een gesprek over een eerdere beleidsnota:

*“Ja, dat is, hoe ze dat wetenschappelijk zeggen, in the eye of the beholder. Hoe je er naar kijkt en hoe je dat interpreteert. Ik zou dat in ieder geval nooit hebben opgeschreven.(...) Ik denk dat dat echt een type benadering is, dat dat echt van benadering afhangt.”* (beleidsmedewerker 2). Deze respondent merkt de afhankelijkheid van een persoon ook in andere situaties: *“Het komt er niet van. (...) Ze hebben de verkeerde persoon er op gezet denk ik.”* (beleidsmedewerker 2).

Hieruit blijkt dat de benadering van de verschillende betrokkenen met betrekking tot het Olympisch Plan 2028, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau van invloed is op de implementatie van de Olympische gedachte binnen het gemeentelijk sportbeleid. De eerdere uitspraak dat de duurzaamheid van het sportbeleid in gevaar komt door de grote invloed van de strategische actoren kan hiermee worden afgezwakt gezien de relatief lange baanduur van overheidsmedewerkers (12 jaar) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Omdat mag worden gesteld dat personen elkaar kunnen beïnvloeden, is de baanvastigheid van de beleidsmedewerkers van belang voor de duurzaamheid van het sportbeleid. Dit wordt bevestigd door Bovens, 't Hart en Van Twist (2007) die melden dat de ambtenaren binnen gemeenten de stabiele actoren zijn die de meeste deskundigheid bezitten. Dit wordt bevestigd door Van Lomwel en Nelissen (2005) die uit hun onderzoek concludeerden dat “ambtenaren zich veelal laten leiden door inhoudelijke argumenten, terwijl wethouders meer beïnvloed worden door niet-inhoudelijke aspecten”. Hieronder zou vallen dat de ernst van de situatie minder belangrijk is voor wethouders, maar persoonlijke

betrokkenheid en wederzijdse afhankelijkheid relatief belangrijk. Dit komt overeen met de factoren die uit dit onderzoek naar voren komen.

Hierbij is het feit dat personen elkaars betekenisgeving kunnen beïnvloeden van groot belang. Zoals Weick (1995) aangeeft is betekenis geven een sociaal en altijd voortdurend proces. Bij het willen implementeren van een beleidsstuk als het Olympisch Plan 2028, is het voor de strategische actie noodzakelijk dat de strategische actoren goed geïnformeerd en overtuigend van het belang van het plan de calculatie maken. Dit is een van de belangrijkste redenen dat ambtelijke figuren ook belangrijke strategische actoren zijn.

De andere reden daarvoor is dat, zoals beleidsmedewerker 2 eerder aangaf, de beleidsnota's geschreven worden door het ambtelijke personeel. Hiermee heeft het ambtelijke apparaat de belangrijkste rol in het formuleren van het beleid zoals Bovens e.a. (2007) omschrijven.

Geconcludeerd kan worden dat een aantal personen binnen de gemeentelijke organisatie een bepalende rol hebben in het al dan niet toepassen van het Olympisch Plan 2028 op het gemeentelijk sportbeleid. Als invloedrijke actoren worden de politieke figuren, (het college van) Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad, genoemd. Zij bezitten formele macht wat wil zeggen dat zij invloed hebben op het beleid vanwege de functie die ze uitoefenen (Geers, 2007). Wanneer een ander persoon deze positie bekleedt, verplaatst de macht ook. In de figuur van Hay, zoals gepresenteerd in het theoretisch kader, zit deze macht aan de onderkant van het schema, bij de 'selection context'. In elke gemeente heeft de gemeenteraad de hoogste macht en vormt het college van B&W het dagelijkse bestuur.

De beleidsmedewerkers zien echter ook een individuele strategische macht wat betekent dat de persoon op de positie ook van invloed is op het uiteindelijke beleid. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de achtergrond van de persoon, de politieke kleur van de raad of de persoon in het college en de persoonlijke voorkeur van de beslisser. Over de invloed van de politieke kleur zijn de verschillende beleidsmedewerkers niet unaniem. Sommigen zien het als een grote verandering voor het sportbeleid wanneer de raad van politieke voorkeur verandert, anderen merken de afgelopen jaren geen verschil. Een oud onderzoek van Giebels en Soons (1982) toont een positief verband tussen linkse gemeenteraadsleden en de uitgaven aan cultuur, welzijn, zorg en groen. De gevolgen voor sport worden niet daadwerkelijk genoemd. Naar aanleiding van de interviews lijkt een heersend discours onder de sportbeleidsmedewerkers in Nederland te zijn dat met name de topsport hier negatieve gevolgen van ondervindt. Eenduidig onderzoek is hier niet over bekend.

Breedtesport wordt tegenwoordig in veel beleidsstukken gekoppeld aan gezondheid. Echter, dit is een trend van de laatste jaren waardoor in het onderzoek van Giebels en Soons waarschijnlijk geen sport is meegenomen. Deze verschuiving van sport als doel naar sport als middel (bijvoorbeeld Plantinga, 2010) voor bijvoorbeeld gezondheid, is een mogelijke verklaring dat de politieke kleur minder van invloed wordt op het gemeentelijke sportbeleid. Sport, dat volgens de meeste respondenten van oudsher voornamelijk door rechtse partijen gesteund wordt, verplaatst zich naar het welzijns- en gezondheidsbeleid waardoor ook linkse partijen zich inzetten voor sport. Dit fenomeen is een duidelijk voorbeeld van een gewijzigd frame betreffende sport. Met een aantal cues over de rol van sport voor andere doelstellingen als gezondheid en integratie, is het frame bij vele personen, waaronder bij beleidsmedewerkers (strategische actoren) dusdanig aangepast dat het beleid (strategische actie) op vele beleidsterreinen meer richting sport geschreven is.

Over de achtergrond en persoonlijke voorkeur van de betrokken actoren bestaat meer eenduidigheid onder de beleidsmedewerkers. Zij zijn ieder van mening dat het belangrijk is dat de politieke figuren ‘sportminded’ zijn, dat zij sport leuk vinden, de waarde van sport inzien en zich daar voor willen inzetten. De ondervraagde ambtenaren zijn van mening dat de wethouder een plan met meer overtuiging verdedigt wanneer hij of zij betrokken is bij het onderwerp. Een wethouder sport die zijn verleden in een andere beleidstak kent en geen sporter is, wordt als nadeel voor de ontwikkeling van het sportbeleid gezien.

De invloed van ambtelijke personen wordt minder benadrukt door de beleidsmedewerkers. Echter, uit verschillende voorbeelden blijkt dat personen in het ambtenarenapparaat toch van grote invloed kunnen zijn. Dit wordt vooral gezien in het overtuigen van politieke figuren en het positief inbrengen van dossiers binnen het college. Daarnaast schrijven de ambtenaren uiteindelijk de beleidsnota waardoor zij invloed hebben op de inhoud daarvan. Dit kan geschaard worden onder informele macht. De ambtenaren beslissen formeel niets binnen de gemeente, maar kunnen door persoonlijke overtuigingskracht en kennis van zaken toch een belangrijke rol spelen binnen de beleidsontwikkeling. (Geers, 2007; Bovens e.a., 2007)

## 7.2 Olympisch Plan 2028 – Olympische Spelen

Het Olympisch Plan 2028 heeft voor de gesproken beleidsmedewerkers een duidelijke link met de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in 2028. Hierbij gaat het vooral om het feit dat tijdens de Spelen een stad centraal moet staan: *“Bij het Olympisch Plan is ook denk ik de G4, of in ieder geval Amsterdam, belangrijker dan de VNG. Als er echt Olympische Spelen zouden komen ooit, als je echt die vlag wilt uithalen dan zit hem dat in de stad”*

(beleidsmedewerker 10) en *“De doelen die in het Olympisch Plan staan, ja daar kan een gemeente niet zou het in zoverre conflicterend tegen zijn. Vooral niet als het gaat om het sportdeel. (...) Op die andere terreinen kunnen zijn dat als je denkt van het gaat allemaal in Amsterdam gebeuren, dat gemeenten buiten Amsterdam dan denken van nou, bekijk het maar. Dat heb je in Londen een beetje.”* (beleidsmedewerker 1).

Hierbij voorzien de beleidsmedewerkers dat de steden die niet gekozen worden tot naamstad geen invloedrijke actor meer zullen zijn in het verdere proces. Gevolg van de link die gezien wordt tussen het plan en de Spelen is dat enkele respondenten nu ook de rol voor de binnenlandse kandidaat-steden, Rotterdam en Amsterdam, groter achten dan voor de andere steden. De betekenissen die de beleidsmedewerkers geven is dat de kandidaat-stad als cue wordt gekoppeld aan het Olympisch Plan 2028 als frame in plaats van als frame de Olympische Spelen te gebruiken. Dit betekent dat het Olympisch Plan 2028 en de Olympische Spelen als strategische actie door elkaar worden gehaald. Waar alle Nederlandse gemeenten belangrijke strategische actoren zijn in het proces om het plan te laten slagen, worden de kandidaat-steden voor de eventuele Olympische Spelen al naar voren geschoven. Dit gegeven zou een nadelig gevolg kunnen hebben voor het beleid in de desbetreffende gemeenten. Wanneer immers de medewerkers als strategische actor het plan niet meer ondersteunen, is het moeilijk de strategische actie die in gemeenten nodig is om het Olympisch Plan 2028 in het beleid te verwerken, te realiseren.

Of het vermoeden dat het bij de eventuele Olympische Spelen alleen zou draaien om de gaststad correct is, is moeilijk te voorspellen. Waar het de laatste Spelen en ook in Londen alle aandacht naar een stad ging (Horne & Whannel, 2012), propageert Nederland dat het een samenwerking van ‘heel Nederland’ of in ieder geval meerdere steden moet zijn. Of dit met de huidige frames gaat lukken, is onzeker. De respondenten zien dit echter op dit moment niet als probleem.

Bij de link tussen het plan en de Spelen wordt wel zowel een nadeel als een voordeel genoemd. Het belangrijkste nadeel dat respondenten noemen is dat het idee van de Olympische Spelen de ambities van het Olympisch Plan overschaduwet: *“Als je het verhaal van het Olympisch Plan komt brengen willen mensen niet perse weten hoe Nederland er in 2016 voor staat maar willen ze weten wat er in 2028 gaat gebeuren (...) Het komt daardoor wat minder makkelijk tussen de oren bij mensen wat nou eigenlijk het Olympisch Plan zelf inhoudt.”* (beleidsmedewerker 8) en *“Als je praat over het Olympisch Plan dan is dat goed, leuk, vooral doen, heel leuk. Maar heel de aandacht, zeker voor de buitenwereld, ja die is wel heel erg gericht op wel of niet Olympische Spelen (...) Het lastige is natuurlijk gewoon omdat*

*die link met de Olympische Spelen wordt getrokken, mensen hebben daar een bepaald beeld en een bepaald oordeel over.”* (beleidsmedewerker 9).

Dit nadeel is ook een gevolg van de betekenisgeving bij het frame Olympisch Plan 2028. ‘De buitenwereld’ associeert met dat begrip de Olympische Spelen van 2028 hetgeen de aandacht van het plan zelf afleidt. Dit kan worden gezien als een cue dat niet correspondeert met het bestaande frame. Om er een plausibel verhaal van te maken, wordt het, exact zoals Weick (1995) beschreef, een minder nauwkeurig verhaal. Het gevolg voor de implementatie van het plan hiervoor binnen de gemeente is dat het uitdragen van het beleid lastig wordt wanneer je het Olympisch Plan 2028 bij het beleid betreft. Daarnaast leven de verschillende ambities niet bij de burgers waardoor het moeilijk wordt voor beleidsmedewerkers dit wel in het beleid te implementeren. Dit zal later dit hoofdstuk nader toegelicht worden.

Het grootste voordeel dat door de beleidsmedewerkers sport wordt gezien, is dat het idee van de Olympische Spelen in 2028 als aanjager kan dienen om het sportbeleid in Nederland naar een hoger niveau te tillen. Vrijwel elke beleidsmaker haalt dit fenomeen aan. Bijvoorbeeld: *“Het Olympisch Plan heeft alles in zich. Je moet volgens mij met die basis beginnen en vanuit daar naar die top werken. Dus ik zie het veel meer als kracht, energie, als kapstok, mogelijkheden (...) Nou laat ze maar komen met die Spelen!”* (beleidsmedewerker 2) en *“Wat je vooral doet is dat je met elkaar dezelfde focus hebt. Je hebt echt een punt op de horizon gezet en je definieert wat dat dan betekent en dat verenigt binnen de overheid ook een aantal partijen.”* (...) *Er is een soort focus om jezelf als land op de een of andere manier een keer heel nadrukkelijk in de kijker te spelen. Ja dat bindt enorm, dat is tot 2016 vooral lokaal maar vanaf 2016 naar 2028 met name regionaal, nationaal, internationaal.”* (beleidsmedewerker 7).

De betekenissen die door de beleidsmedewerkers sport worden gegeven aan het Olympisch Plan 2028 komen overeen met het originele doel van het plan; tot 2016 werken aan een beter sportklimaat in Nederland. Naar idee van de respondenten, is dit dus het beste aspect uit het plan. Of dit idee van een van de groep strategische actoren rondom dit project ook leidt tot strategische actie, zal in het volgende hoofdstuk blijken.

### 7.2.1 Keuze stad

Vrijwel alle respondenten refereren in het kader van de Olympische Spelen aan de keuze voor Amsterdam of Rotterdam. De aard van de uitspraken verschilt duidelijk. Dit verschil loopt van angst voor verlies van draagvlak in het binnenland tot de kansen in het buitenland en

samenwerkingsverbanden naar aanleiding van de eventuele organisatie van de Spelen: “... toen hebben we ook een gesprek gehad met mensen van het Olympisch comité en die hebben ons van alles uitgelegd, ook van hoe dingen werken als je vanuit internationaal niveau kijkt naar ons land, dan is ons land heel belangrijk, zo klein als we zijn. Maar zij zien ons niet voor vol aan hoor, en zeker niet als wij zeggen voor Olympische Spelen, ja Amsterdam of Rotterdam. We willen eigenlijk gewoon een Olympische Spelen Nederland. Dan zeggen zij dat voldoet helemaal niet aan onze eisen (...) dat gaat helemaal nooit lukken zo.” (beleidsmedewerker 12), “Ik denk, dat weet je natuurlijk nooit zeker want we hebben geen referendum gehouden, maar ik zie wel dat mensen zich ergeren aan die Amsterdam – Rotterdamstrijd. Daar gaat ook geld heen, daar gaat moeite heen. En dan denk ik, zo werkt het niet. En als het buitenland er weet van krijgt, dan kunnen we het helemaal schudden.” (beleidsmedewerker 3), “Één stad moet het worden. Amsterdam moet het worden.” (beleidsmedewerker 1) en “Er zijn wel gesprekken mee (andere overheidsinstellingen, Lenneke) maar ik denk dat weer terugzakt tot op een laag pitje of ophoudt te bestaan op het moment dat die Olympische ambitie er niet meer is in de zin van naamgevende stad.” (beleidsmedewerker 8).

Hieruit blijkt dat de thema's die formeel in het plan nog niet belangrijk geacht worden in dit stadium, voor de gemeentelijke beleidsmedewerkers wel leven. Dit kan verklaard worden door de verschillende cues die de respondenten ontvangen. Niet alleen de formele lijnen bereiken de betrokken actoren, maar ook andere invloeden zijn bepalend. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de media-aandacht die voor dit onderwerp is geweest, maar ook bijvoorbeeld het gesprek met personen binnen het IOC zoals een van de respondenten aanhaalt. Deze cues en andere frames over dit onderwerp hebben het frame Olympisch Plan 2028 hervormd. Dit leidt er toe dat ook de afzonderlijke steden, strategische actoren in dit proces, bezig zijn met de stedenstrijd. Harvey (1989) geeft hier een verklaring voor: vanaf het moment dat gemeenten meer autonomie kregen van de Rijksoverheid, zijn zij competitiever geworden. Het is een competitie geworden om grote sportevenementen te mogen organiseren. Dat is onderdeel geworden van het gemeentelijke beleid en de manier waarop zij zich willen presenteren. Deze prestatiedrang, die zich ook bij kleinere sportevenementen dan Olympische Spelen voortdoet, zou een verklaring kunnen zijn van het feit dat deze discussie belangrijk is voor sportbeleidsmedewerkers. Niet alleen Amsterdam en Rotterdam zijn dan hier mee bezig, maar ook de andere grote Nederlandse gemeenten kennen het competitieve gevoel om een evenement binnen te halen.



### 7.2.2 Olympisch Plan boven Olympische Spelen

Uit de interviews blijkt dat voor iedere stad de doelstelling om Nederland op verschillende terreinen op Olympisch niveau te brengen door middel van sport, op dit moment belangrijker is dan de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in 2028: *“Dan heb je daarmee kans dat je misschien ooit die Spelen naar Nederland haalt. Nou de basis daarvoor, voor het lokale niveau denk ik, is dat je dus moet uitstralen dat sport gewoon hartstikke leuk is. En we hoeven niet perse Olympische Spelen te hebben...”* (beleidsmedewerker 13), *“... als je iets wil met je land dan is het natuurlijk de ultieme gelegenheid om een Olympisch Plan aan te grijpen om ook die dwarsverbanden aan te leggen. Maar dat zit hem niet in het Olympisch Plan zelf als wel in het gedachtegoed van jongens, we moeten meer samen gaan werken. En niet alleen met sport maar met allerlei beleidsterreinen en dan wordt het allemaal veel leuker.”* (beleidsmedewerker 12) en *“... toen heb ik hem uiteengezet van dat het veel meer dan alleen maar topsport is. Dat het misschien wel 95% heel veel andere thema's zijn en dat je niet slim zou acteren als stad als je daar niet in meegaat.”* (beleidsmedewerker 15).

### 7.2.3 Olympisch Vuur

De gemeentelijke beleidsmedewerkers hebben redelijk wat kritiek op de organisatie Olympisch Vuur 2028. Zij zijn van mening dat die organisatie verantwoordelijk is voor de informatievoorziening naar de bevolking. Zonder de informatie over bijvoorbeeld de scheiding tussen plan en Spelen is de kans kleiner dat het implementeren van het plan slaagt: *“Ja en als je je daar niet in verdiept, dan gaan er ook mensen onzin verkopen en dat praat elkaar ook allemaal na. En dat is wel een manco van de alliantie Olympisch Vuur die dat gewoon eens op niptjesniveau moeten uitleggen. (...) Dat hoef ik toch niet te doen (...), dat moet Olympisch Vuur doen, maar ja daar staan ze wat glazig te kijken en dat gebeurt gewoon niet.”* (beleidsmedewerker 4), *“Het Olympisch Plan blijft voor sommigen toch een beetje een vaag begrip. En op het moment dat je het ook nog eens Olympisch Plan 2028 noemt, dan maakt iedereen heel snel kort door de bocht de link van O, we hebben het dus over de Olympische Spelen van 2028 (beleidsmedewerker 9).”*. Daarnaast wordt er kritisch gesproken over de keuze van de eventuele kandidaatsstad: *“NOC\*NSF die wil uitstel maar die denken van als Amsterdam gekozen zou worden dan zou dat ten koste gaan van het draagvlak in de rest van Nederland. (...) Dus NOC\*NSF twijfelt, die hopen dat het draagvlak blijft als ze niet kiezen maar daar twijfelt iedereen aan. (beleidsmedewerker 3).”*. Vrijwel alle beleidsmedewerkers hadden hier een mening over, niet alleen de medewerkers uit de betrokken gemeenten Rotterdam en Amsterdam. Hoewel de respondenten aangeven dat deze

keuze waarschijnlijk van zeer beperkte invloed is op het gemeentelijke sportbeleid, is de algemene redenering dat de keuze gemaakt moet worden. Redenen hiervoor zijn het buitenland te laten zien dat we als Nederland daadwerkelijk keuzes durven te maken en de richtlijnen van het IOC serieus nemen, en om geen extra geld te spenderen aan het promoten van beide steden. In een tijd waar elke uitgave onder de loep genomen wordt, zijn dit kosten die het draagvlak voor het plan doen dalen, aldus de beleidsmedewerkers. Of de redenen voor ten aanzien van het buitenland en het IOC gegrond zijn, is moeilijk op te maken uit de bestaande literatuur. Vele kandidaat-steden beginnen immers niet zo lang van te voren met het daadwerkelijk inplannen van de Olympische Spelen. Bijvoorbeeld voor de Spelen van 2024 zijn alleen nog mogelijke kandidaat-steden, waarvan ook meerdere per land (Infonu.nl, z.d.). Wat wel duidelijk geworden is in de geschiedenis van de Olympische Spelen is dat “wie betaalt, bepaalt” geldt. Andranovich, Burbank en Heying (2001) onderzochten drie Olympische Spelen in Amerika; Los Angeles 1984, Atlanta 1996 en Salt Lake City 2002. Het comité van eerstgenoemde was een volledig private organisatie, de laatste twee werden georganiseerd in publiek-private samenwerking. Uit hun onderzoek blijkt dat in het eerste geval ook commerciële individuen de belangrijke beslissingen nemen, waar dat later door de politiek gedaan wordt.

De gemeenten zijn in het implementatieproces strategische actoren die hun eigen beleid vast stellen. Deze kritiek op de oorspronkelijke organisatie en het huidige verloop van het proces kan van invloed zijn op de uitvoering in de steden. Wanneer de strategische acties die zij nemen, niet (volledig) overeenstemmen met het Olympisch Plan 2028 vanwege bijvoorbeeld dergelijke onenigheden, kan dat grote gevolgen hebben voor de implementatie van het plan.

Al met al kan gezegd worden dat de scheiding tussen het Olympisch Plan 2028 en de Olympische Spelen van 2028 diffuus is. De meeste beleidsmedewerkers sport kennen het plan en de rol van de Spelen daarin en kunnen dit op de waarde schatten die NOC\*NSF bedoelt. Voor elke gemeente is op dit moment ook de ambitie om Nederland door middel van sport op Olympisch niveau te krijgen belangrijker dan de eventuele organisatie van de Spelen. Zij zijn zich er van bewust dat dit pas na 2016 aan de orde komt. De samenhang wordt echter niet altijd gewaardeerd omdat het de mensen buiten de sportwereld in verwarring kan brengen. De ambities van het Olympisch Plan 2028 worden niet meer op waarde geschat door het overheersende beeld van de organisatie van de Spelen. Vooral de criticasters van de Spelen kunnen zo hun stempel drukken op het Olympisch Plan. Gebrek aan kennis ligt hier aan ten grondslag volgens de respondenten.

Aan de andere kant wordt de samenhang door vele beleidsmedewerkers ook erg gewaardeerd. Zij zien de waarde van de koppeling in het feit dat de Olympische Spelen zo als aanjager kunnen dienen om de overige ambities te bereiken en daarmee sport in te zetten om Nederland naar een hoger niveau te tillen. Hieruit blijkt duidelijk dat een frame persoonlijk is en vervangbaar wanneer nieuwe cues zich voordoen.

#### 7.2.4 Resumé

De beleidsmedewerkers sport van de grotere Nederlandse gemeenten geven Paul Schnabel dus gelijk. Een persoon die volledig in de sport gelooft en het Olympisch Plan goed kan en wil uitdragen, zal belangrijk zijn voor Nederland. Waar wethouders de gemeenteraad moeten overtuigen, zal een aansprekend leidersfiguur de Nederlandse bevolking en de internationale belanghebbenden moeten overtuigen. Om dit met succes te volbrengen zal zowel formele als informele macht nodig zijn. Schnabel zal zich vooral richten op de informele macht, maar deze persoon moet dan ook de uiteindelijke beslissers overtuigen zich volledig en vol overgave achter het Plan te scharen.

## 8. “Het is nu belangrijk dat we meer mensen bekend maken met onze Olympische ambities.”

– Bas van de Goor (2011)

Bovenstaande uitspraak is gedaan door oud-topvolleyballer Bas van de Goor in het magazine 2028 (2011). Hij geeft aan dat het belangrijk is de Olympische ambities te verspreiden. Hieruit blijkt dat naar zijn idee te weinig mensen bekend zijn met het Nederlandse Olympisch Plan 2028. Uit onderzoek van het Mulierinstituut blijkt dat in oktober 2011 73% van de Nederlandse bevolking op de hoogte is van de ambitie om in 2028 de Spelen te organiseren (2012).

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de kennis die de beleidsmedewerkers hebben van het Olympisch Plan 2028 en hoe zij de kennis over dit onderwerp van hun omgeving beleven.

### 8.1 Algemene kennis Olympisch Plan 2028

Alle respondenten, beleidsmedewerkers op lokale sportafdelingen, geven aan het Olympisch Plan 2028 te kennen. Dit is een eerste stap in het integreren van het plan binnen het gemeentelijk beleid: de strategische actoren die verantwoordelijk zijn voor het schrijven van het beleid, zijn inhoudelijk op de hoogte. Ieder van hen heeft kennis van de fasering die in het plan aanwezig is en van de inhoudelijke pijlers. Van deze ambities is de breedtesportambitie ofwel de sportparticipatie verhogen de bekendste onder de respondenten. Veel van hen geven aan niet alle acht de ambities zo op te kunnen noemen, maar het bestaan ervan kennen ze wel zo blijkt onder andere uit het volgende citaat: “.. dat Olympische Spelen-verhaal is een mogelijke uitkomst maar het gaat nu om wat we in Nederland met sport op allerlei terreinen kunnen betekenen. Het maakt, het stelt sport wel heel erg voorop, de eerste van die acht punten is ook topsport en de tweede gaat geloof ik om, nou weet je, je merkt aan alles dat zij ook heel er de verbinding leggen met sociaal-maatschappelijk terrein, gezondheid, economie, nou etcetera.” (beleidsmedewerker 10).

Opvallend is dat vrijwel elke respondent sprak over de acht ambities, terwijl deze al geruime tijd samengevoegd zijn door Olympisch Vuur 2028 naar drie speerpunten (Eijkelberg, 2012). Maar een enkeling was hiervan op de hoogte. Een verklaring die hiervoor kan worden gegeven is de bron van de kennis. De overgrote meerderheid van de respondenten was zelf op zoek gegaan naar (de inhoud van) het Olympisch Plan 2028. Door het plan te downloaden, hebben zij het leren kennen. Dit kan de oorzaak zijn van de deels verouderde kennis. Bijvoorbeeld deze beleidsmakers: “Ik heb het plan zelf gewoon gedownload van internet en

*gelezen. En je hoort natuurlijk ook wel iets, er zijn wel veel mensen in de stad bezig.”* (beleidsmaker 1) en *“Gewoon internetgebruik, even iets lezen, zoeken, bestanden vinden van NOC\*NSF en zo rol je er in (...) Vanuit mijzelf ja, niet vanuit de informatie die we gekregen hebben”* (beleidsmedewerker 15). Opvallend is dat vrijwel elke respondent ook sprak over congresbezoeken of vakliteratuur. Ondanks deze, ook meer recente informatie is maar beperkt doorgedrongen dat er nu nog maar over drie speerpunten gesproken wordt. Weick (1995) zou dit omschrijven als een cue dat niet op een frame past. Het blijkt dat het frame van het Olympisch Plan 2028 vooral gevormd is bij beleidsmakers door eerdere informatie zoals het lezen van het plan of het horen van uitingen daarover. Het lijkt dat de aanpassingen in het plan naar de meeste beleidsmedewerkers niet voldoende gecommuniceerd is om het frame aan te passen. Dit heeft tot gevolg dat de cues die naar de drie speerpunten verwijzen, verdwijnen. Voor het uitvoeren van het Olympisch Plan 2028 door gemeenten en de integratie in het gemeentelijk beleid, is het dus noodzakelijk dat de juiste personen, de strategische actoren in het beleidsproces op de hoogte gesteld worden met juiste informatie die aansluit bij het frame dat ze hebben. Dit zou betekenen dat bijvoorbeeld niet gelijk over de drie speerpunten gepraat moet worden, maar dat er eerst een schema wordt verspreid waarin de acht ambities verdeeld worden in de drie speerpunten.

Opvallend is dat de personen die wel de omslag naar de drie speerpunten kennen, aangeven regelmatig in contact te staan met NOC\*NSF of de alliantie Olympisch Vuur 2028. Andersom geldt het echter niet. Regelmatig contact met NOC\*NSF zorgt niet automatisch voor recentere kennis van het Olympisch Plan. Ook hieruit kan geconcludeerd worden dat de theorie van Weick dat de nieuwe kennis aan moet sluiten bij het bestaande frame. Daarnaast lijkt het erop dat er een verband is tussen de kennis van het Olympisch Plan en het aantal contacten met NOC\*NSF. Dit zou aansluiten bij de conclusie van het Arbeidsmarkt Gedragonderzoek van de Intelligence Group (2012). Zij bevonden dat voor informatie over een organisatie de website van de betreffende organisatie het belangrijkste wordt geacht. Daarnaast zou deze in de ogen van de burger verreweg het meest betrouwbaar zijn, 50 procent van de invullers van het onderzoek koos de website als een van de drie meest betrouwbare bronnen. Dit tegenover bijvoorbeeld 13% voor een nieuwssite. Hieruit kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat NOC\*NSF de ideale boodschapper is wanneer het gaat om berichtgeving rondom het Olympisch Plan 2028.

## 8.2 Kennis bij ambtelijke apparaat

De gesproken beleidsmedewerker sport is niet de enige strategische actor binnen een gemeente wanneer het gaat om het maken van sportbeleid en het implementeren van bijvoorbeeld het Olympisch Plan 2028 binnen dat beleid. Ook collega's van de sportafdeling, mensen die hoger in de organisatie zitten en de politieke figuren spelen een belangrijke rol, zo is gebleken uit voorgaand hoofdstuk. De respondenten is gevraagd hoe zij de kennis van het Olympisch Plan 2028 van deze personen beleefden.

Dit blijkt per gemeente erg te verschillen: *“Ik denk dat dat vooral binnen onze sector en dan binnen de leiding van onze sector gespeeld heeft. En dat de verdieping van de mensen die in de praktijk werken (...) en de verbreding naar de andere sectoren dat die maar magertjes is.”* (beleidsmedewerker 14), maar ook *“Die weten ook wat het Olympisch Plan inhoudt, dat het gefaseerd is, eerste fase Nederland Sportland realiseren (...) en de stap daarna pas kijken of je eventueel de Olympische Spelen kan organiseren. Daar weten ze van. Overigens is dat niet alleen binnen de afdeling sport en recreatie maar ook naar boven toe. Het college is op de hoogte van het Olympisch Plan, het ambtelijk management is daarvan op de hoogte.”* (beleidsmedewerker 11) of *“Ik denk dat ik wel zo'n beetje alles weet van het Olympisch Plan (...) ik denk niet dat er iemand is die het hele Olympisch Plan verder kent. Nee.”* (beleidsmedewerker 7).

De meeste beleidsmedewerkers zijn van mening dat de kennis van de medewerkers buiten de sportafdeling afhankelijk is van de persoonlijke interesse: *“Als je ergens blind voor bent, dan zie je niks. En als je ergens oog voor hebt dan zie je het heel veel, dat zal hierbij ook werken. Mensen die er helemaal niet mee bezig zijn zullen zeggen ‘nooit van gehoord’, terwijl als je er een beetje mee bezig bent: ‘o ja, regelmatig zie ik het.’”*(beleidsmedewerker 11). Dit is een bekende theorie, zo blijkt onder andere uit onderzoek van Dronkers (2011). Zij onderzocht het effect van kunsteducatie, de educatieve waarde van musea. Ook daar bleek dat kennis vergaren snel komt door persoonlijke interesse.

Zoals al door een eerder citaat aangegeven, is voornamelijk de kennis van beleidsmedewerkers binnen andere sectoren dan de sport, miniem. Dit blijkt uit vele interviews: *“Als je de sportcollega's, de beleidsmensen die hebben daar de kennis van (...) En alles daarbuiten, ik denk dat dat nog niet beklijft. Dus we zitten vooral in de sector denk ik maar om nou te zeggen dat op andere beleidsterreinen ook in de lokale overheid het Olympisch Plan wordt gezien als een moment waarop je focus kan leggen (...), dat is volgens mij in die buitenste cirkel nog lang niet aan de orde.”* (beleidsmedewerker 12). De kennis van

deze mensen omtrent het Olympisch Plan 2028 is niet van belang bij de implementatie van het plan binnen het sportbeleid. Mensen van overige sectoren zijn immers geen strategische actoren binnen het formuleren en vaststellen van gemeentelijk sportbeleid. Daartegenover staat dat de inhoud van het Olympisch Plan vraagt om naaste samenwerking met andere beleidsterreinen binnen en buiten de gemeente. De gevolgen van de minieme kennis, of betrokkenheid zoals andere respondenten het verwoorden, voor de samenwerking en het uiteindelijk slagen van de implementatie, zullen besproken worden in het laatste resultatenhoofdstuk.

### 8.3 Kennis bij burgers

Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk, is uit onderzoek van het Mulierinstituut gebleken dat 73 procent van de Nederlandse bevolking kennis heeft van de ambitie de Olympische Spelen te organiseren in 2028. De ideeën van de respondenten daarover: *“Want de burger zegt natuurlijk, ten eerste is het ver-van-mn-bed-show, ten tweede zeggen ze ook van in deze tijd, wat moeten we in godsnaam met het Olympisch Plan?”* (beleidsmaker 1), *“Als je het verhaal van het Olympisch Plan komt brengen willen mensen niet perse weten hoe Nederland er in 2016 voor staat maar willen ze weten wat er in 2028 gaat gebeuren.”*(beleidsmedewerker 8) en ook beleidsmedewerker 5 maakt zich zorgen of het Olympisch Plan wel leeft bij de ‘generatie 2028’. Deze mensen moeten het Olympisch Plan 2028 immers dragen en eventueel de Spelen organiseren.

De beleidsmedewerkers zijn dus sceptisch over de kennis en het draagvlak bij de Nederlandse bevolking. De beleidsmedewerkers geven vrijwel allemaal ook aan dat de meeste kennis bij de burgers zich beperkt tot het gedeelte in 2028. Dit samenvoegend met het onderzoek van het Mulierinstituut kan er geconcludeerd worden dat de daadwerkelijke kennis van het Olympisch Plan 2028 en de ambities voor 2016 onder de bevolking klein is. Dit wordt door de beleidsmedewerkers sport verklaard door de vele media-aandacht rondom de financiële gevolgen van de eventuele organisatie van de Spelen en het uitblijven van informatie over het daadwerkelijke plan.

Door de beschikbare informatie lijkt door de bevolking een verkeerde link gelegd te worden. Het merendeel van de burgers koppelt de Olympische Spelen aan de term Olympisch Plan 2028, terwijl dit maar een onderdeel is van het complete plan. De betekenisgeving van de bevolking aan het Olympisch Plan 2028 wordt dus door incomplete informatie gevoed. Echter bestaat ook de mogelijkheid dat de informatie die nu wordt aangeboden ten aanzien van de Olympische ambities voor 2016 verdwijnt omdat dit niet in het frame van de bevolking past.

Een mogelijke oorzaak hiervan is het jaartal achter het plan. Hierdoor is de link snel gelegd met de Spelen: *“Het Olympisch Plan blijft voor sommigen toch een beetje een vaag begrip. En op het moment dat je het ook nog eens Olympisch Plan 2028 noemt, ja dan maakt iedereen heel snel kort door de bocht de link van we hebben het dus over de Olympische Spelen in 2028”*. (beleidsmedewerker 9) Deze uitspraak bevestigt het idee van Weick (1995) dat de informatie die binnenkomt gekoppeld wordt aan het referentiekader of frame van die persoon en de informatie die niet overeen komt, snel wordt vergeten. Daarbij komt dat een groot deel van de bevolking niet betrokken is bij beleid en politiek in het algemeen (Birkland, 2005). Dit kan er toe leiden dat ook de interesse voor een lange termijn plan, uitgedragen door overheidsinstellingen, niet aanslaat bij de burger.

Burgers zijn geen directe strategische actoren in het proces van beleid maken. Echter, zij zijn wel een groep die een belangrijke groep strategische actoren kunnen beïnvloeden. Zoals de bidmakers van het Nederlandse bid voor het WK voetbal in 2018 de FIFA-leden op allerlei manier probeerden te beïnvloeden (van der Grint, 2012), zijn de burgers van invloed op het gedrag van de politieke figuren in een gemeente. Beleidsmaker 14: *“Want uiteindelijk moet toch het gemeentebestuur, dus dat is college en raad, hier geloof in hebben. En dat doen ze pas op het moment dat het bij de bevolking leeft.”*. Daartegenover staat echter een uitspraak van beleidsmaker (beleidsmedewerker 12) met betrekking tot cultuur: *“Daar lopen we wel warm voor, tenminste, ja wij niet, voor de bevolking speelt dat soort dingen ook allemaal weinig. Maar bestuurlijk lijkt het alsof het heel wat is.”*. Of dit ook voor sport geldt, is niet duidelijk naar aanleiding van de interviews.

Ook de literatuur geeft hier geen uitsluitsel over. De invloed van publieke opinie op sportbeleid is internationaal vaak onderwerp van onderzoek geweest, maar nog niet specifiek voor de sport. Overigens zijn ook de algemene onderzoeken niet eenduidig in hun conclusie of de publieke opinie van invloed is op het maken van beleid (Burstein, 2003; Gray, Lowery, Fellowes & Mcatee, 2004). Wel zijn er een aantal voorbeelden in de geschiedenis van de Olympische Spelen waarin burgers zich duidelijk mengen in het proces. Een voorbeeld zijn de protesten van bewoners van British Columbia tijdens de Spelen van Vancouver 2010 maar ook de vele vrijwilligers die bij elke Olympische Spelen betrokken zijn.

Veelzeggend is het dat een eis voor het Internationaal Olympisch Comité is dat de bevolking achter de organisatie van de Spelen staat. Dit wil zeggen dat de burgers in de strategische calculatie voor het eventueel organiseren van de Olympische Spelen zeker een strategische actor zijn. Of de lokale overheid investeert om hun bevolking te enthousiasmeren of dat de



gemeenten actie gaan ondernemen wanneer de bevolking enthousiast is, is dan nog de vraag. Het lijkt per gemeente te verschillen.

#### 8.4 Resumé

Geconcludeerd kan worden dat een aantal van de strategische actoren bij het opstellen van het sportbeleid goed op de hoogte zijn van het Olympisch Plan 2028. In de ambtelijke organisatie beperkt dit zich echter in de meeste gevallen tot de beleidsmedewerkers van de sportafdeling van een gemeente. Alle respondenten zijn op de hoogte van de fasering binnen het plan en het idee om sport als katalysator te gebruiken voor andere beleidsterreinen. Echter denken verreweg de meeste van de gesproken beleidsmedewerkers nog in de termen van de acht ambities, in plaats van de meer recentere drie speerpunten. Inhoudelijk verandert dat niets voor het beleid, echter is het wel een teken dat de communicatievoorziening ook naar de beleidsmedewerkers sport van grotere Nederlandse gemeenten, belangrijke actoren voor het implementeren van het Olympisch Plan, niet voldoende is of op een verkeerde manier gebeurt.

De kennis beperkt zich echter grotendeels tot deze groep. De overige gemeenteambtenaren, zowel lager in de sportsector als in overige sectoren, zijn volgens de respondenten, niet bezig met het plan. Wanneer deze mensen op de hoogte zijn zou dat, net als bij de rest van de bevolking, moeten komen vanuit persoonlijke interesse.

Over de actoren met de meeste formele macht binnen de gemeente, de raads- en collegeleden, vallen weinig eenduidige uitspraken te doen met betrekking tot de kennis van het Olympisch Plan 2028. De beleidsmedewerkers zeggen dat minimaal de betrokken wethouder ruwweg weet wat het plan inhoudt. Daarnaast verschilt het per gemeente. Waar in de ene plaats de gehele raad op de hoogte zou moeten zijn, beperkt het zich elders tot de politieke figuren die vanuit persoonlijke interesse geïnformeerd zijn. Daarnaast verschilt het ook of de kennis aanwezig is over het gehele plan of alleen over de organisatie in 2028. Dit verschil is gedeeltelijk te verklaren door het gevoerde beleid in een gemeente en door de eerder genoemde succesfactoren om het plan te laten implementeren (persoonlijke interesse en achtergrond).

Volgens de beleidsmedewerkers wordt de Nederlandse bevolking vooral selectief geïnformeerd via de media. Dit is de belangrijkste reden dat het frame dat is ontstaan bij de bevolking, selectief gekleurd is. De informatie die zij kennen, zo ervaren de beleidsmedewerkers, is veelal beperkt tot de kennis van de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in 2028. Deze betekenisgeving van de bevolking heeft mogelijk een

negatieve invloed op de implementatie van het Olympisch Plan 2028 in het gemeentelijke beleid.

De publieke opinie is immers, naar mening van een aantal beleidsmedewerkers, van invloed op de gedachtegang van de lokale politiek. De gemeenteraad zal niet snel een prestigieus project als het Olympisch Plan omarmen wanneer de bevolking hier nog niet achter staat. Overigens verschilt dit per gemeente. Door deze link wordt de Nederlandse bevolking, geen formele actor in het opstellen van beleid, toch betrokken. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk wat Bas van de Goor zegt, dat de ambities van het Olympisch Plan 2028 snel verspreid moeten worden. Zonder draagvlak is er immers minder kans op gemeentelijke implementatie en helemaal op eventuele organisatie van de Olympische Spelen.

De vraag is echter of het reëel is dat de gehele bevolking kennis van het Olympisch Plan 2028 heeft. Zoals Midas Dekkers ooit tegen Frank van Eekeren zei: “Sportonderzoekers zijn sportgelovigen.” (2010). Dit kan ook gelden voor sportbeleidsmedewerkers. Een aantal respondenten bevestigt dit ook van zichzelf. Dit geloof in de kracht van sport, wat Dekkers bedoelt, geldt natuurlijk niet voor de gehele samenleving. Crum (2001) noemt de ontwikkeling van de sport naar sport als middel en commerciële doeleinden ook wel de ontsporting van de sport (pp. 27-29). Het is mogelijk dat ‘sportgelovigen’ deze kracht zien, maar dat de overige burgers dit niet in hun frame van sport vinden passen; dat zij sport definiëren als topsport of een leuke vrijetijdsbesteding. Dit is een mogelijke oorzaak dat het Olympisch Plan 2028 niet leeft bij de niet-sportgelovigen. Het frame van de burger zal moeten aangepast worden om dit plan wel te laten slagen, zolang tenminste de hele samenleving nodig is voor de uitvoering.

## 9. “Zowel het visiedocument als het Olympisch Plan bieden een raamwerk dat een gemeente kan helpen bij de nadere uitwerking van haar sportbeleid.”

- Rens van Kleij (2011)

In de eerdere resultatenhoofdstukken is het met name gegaan over de verschillende actoren die betrokken zijn bij het implementeren van het Olympisch Plan 2028 en de kennis die zij bezitten. In het begin van dit hoofdstuk zal de onderste helft van het schema van Hay centraal staan; de strategische context. Het beschrijft de algemene totstandkoming van het gemeentelijk sportbeleid door de ogen van de respondenten. Vervolgens zal ingegaan worden wat er inhoudelijk veranderd is in het gemeentelijke sportbeleid naar aanleiding van het Olympisch Plan 2028.

### 9.1 Invloeden van overig overheidsbeleid

De strategische context die van invloed is op het opstellen van lokaal sportbeleid bestaat deels uit het landelijke en provinciale beleid. De gemeentelijke beleidsmedewerkers geven ieder op hun eigen manier invulling aan deze algemene richtlijnen. Wat elke respondent benoemt, is dat een gemeente zijn eigen beleid vaststelt, maar dat in vele gevallen wel de landelijke beleidslijnen (gedeeltelijk) doorgetrokken worden: *“Verplicht niet, maar het zou heel onverstandig zijn om landelijke beleidsrichtingen niet mee te nemen.”* (beleidsmedewerker 12), *“Nou in principe altijd (Lenneke; landelijk beleid van invloed op lokale nota’s) maar je moet je er wel in kunnen vinden. Kijk, als je je er niet in kan vinden dan ga je natuurlijk zo sturen zodat je je er wel in vinden kan.(...) En sportbeleid is niet zo dat het land oplegt hoe wij het moeten doen. Daar hebben we de vrije hand in. Er zijn takken waar dat anders gaat.”* (beleidsmedewerker 8) en *“Dus ik zie dat nog niet zo rooskleurig in in de komende jaren. En zolang dit kabinet (Lenneke: Rutte, gevallen 23-4-12) er zit zal op sportgebied niet zoveel veranderen. (...) Maar als er straks een ander kabinet zal komen dan vraag ik mezelf af of het Olympisch Plan nog boven aan staat.”* (beleidsmedewerker 12).

Een enkele keer werd door een respondent een duidelijke reden aangegeven om het beleid te volgen: *“Omdat wij dachten dat er wel mogelijkheden zouden kunnen zijn. Wij hebben bewust de indeling van het kabinetsstandpunt genomen omdat het kabinetsstandpunt, daarmee gaf het kabinet dus het ministerie ook de richting van het beleid de komende jaren. En wij dachten als wij die richting kunnen volgen en er komen mogelijk middelen vrij, subsidies vrij vanuit het Rijk, dan kan je één op één aansluiten. Nou dat bleek later al snel dat het Rijk daar niet zo*

*mee zou komen. (...) Dan laten we in ieder geval zien van hé ministerie, wij snappen jullie.”* (beleidsmedewerker 13).

Deze citaten geven duidelijk aan dat een strategische actie op landelijk niveau van invloed is op de strategische calculatie binnen de gemeenten. Dit zou betekenen dat ook de strategische actoren op Rijksoverheidsniveau indirect invloed uitoefenen op het gemeentelijke sportbeleid. Een van de respondenten ziet dit eerder andersom. Hij verklaart dat in de gemeenten de strategische context van het overheidsbeleid wordt gevormd: *“Er gebeuren dingen in de samenleving, overal in Nederland en dan gaan er mensen naar kijken, hé er is een probleem, daar moet je wat aan doen. Dan wordt er beleid op geformuleerd. (...) Wat landelijk geformuleerd wordt dat is al lang aan de gang in de individuele steden.”* (beleidsmedewerker 11). Deze betekenis is een andere manier van kijken naar het gebruik maken van het Rijksoverheidsbeleid en heeft een grote mate van interactie in zich. De situatie in de steden bepaalt immers het landelijke beleid, wat weer wordt meegenomen in het gemeentelijke beleid. De strategische calculatie en actie zouden in deze visie altijd reactief zijn. Dit blijkt uit onderzoek niet altijd zo te zijn en ook niet wenselijk te zijn (Enthoven, 2005).

Zo kent iedere actor binnen het proces een eigen kijk op dit proces. De algemene lijn van de respondenten was echter dat het altijd meegenomen wordt bij het schrijven van het lokale beleid, in meer of mindere mate. De reden dat het misschien geld vanuit het ministerie kan opleveren wordt genoemd, maar ook het feit dat het voor de lokale politiek belangrijk is aan te tonen dat het Rijksoverheid wordt meegenomen. In vrijwel alle gevallen kennen de onderzochte sportnota's ook een hoofdstuk met de context van het beleid of een samenvatting van het Rijksoverheidsbeleid.

## 9.2 Invloeden vanuit het veld

Bij het tot stand komen van het lokale sportbeleid blijken meerdere factoren belangrijk. Dit zijn elk onderdelen van de strategische context waarin het sportbeleid en de sportbeleidsmakers zich bevinden. De invloed van de burgers op de lokale politiek zijn in de vorige hoofdstukken al uitgebreid aan de orde gekomen. Ook bij de strategische calculatie, het opstellen van het beleid, blijken zij een inhoudelijke rol te spelen. Zo blijkt uit de volgende uitspraak de invloed van het veld op het beleid: *“In ‘naam beleidsnota’ zaten twaalf startgesprekken over verschillende thema's die zijn gebundeld. Mensen uit de stad, verenigingen maar ook individuele sporters, stakeholders zijn gevraagd te dromen, hoe zou het er nou idealiter uit zien. (...) Bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen is dat door de oude gemeenteraad vastgesteld als overdrachtsdocument.”* (beleidsmedewerker 13). Maar

ook uit de sportnota's blijkt dat in veel gevallen de actoren uit het veld betrokken worden bij het opstellen van de nota: *"In de eerste helft van 2008 vinden er acht gesprekken plaats met het veld. (...) Tevens spraken we met de kenniskring 'Sport en Bewegen', de Adviescommissie voor de Sport en het Sportplatform. (...) De belangstelling voor de gesprekken was groot en de gesprekken hebben deze sportvisie in belangrijke mate gevoed."* (sportnota stad 1).

Uit deze interactieve beleidsvorming blijkt dat de context waarop het beleid van toepassing is, niet vergeten wordt door de huidige beleidsmakers. Steeds vaker worden burgers betrokken in het beleidvormingsproces. Volgens Kortman (2009) heerst het discours in Nederland dat burgerbetrokkenheid wenselijk is en maken hierdoor meer overheidsinstellingen er gebruik van. Dit wordt dus door een groot aantal gemeenten bevestigd, in ieder geval in hun geschreven documenten. Op deze manier van beleid maken wordt de strategische context, het veld waarin het beleid geïmplementeerd moet worden, gecombineerd met de strategische actoren, de personen uit dat veld in de strategische calculatie.

### 9.3 Imago

Niet alleen de betrokken actoren uit het veld zijn een onderdeel van de strategische context, ook de stad zelf is belangrijk daarin, zo menen de beleidsmedewerkers. Het imago van een stad of eventuele kernsporten die benoemd zijn, spelen een grote rol bij het bepalen van het uiteindelijke beleid. Zo blijkt onder andere uit de volgende twee citaten: de eerste van een 'sportgemeente': *"Nou ja wat versta je onder het Olympisch Plan... Wij hebben behoefte om ons te profileren als een gemeente die snapt dat sport en bewegen belangrijk is en dat zo goed mogelijk wil doen. Dus wij willen het hier gewoon goed op orde hebben."* (beleidsmedewerker 11) en de tweede van een 'niet-sportgemeente': *"Wij zetten niet specifiek in op het binnenhalen van sec alleen maar grote topsportevenementen omdat wij als thema topsport dat moeilijk kunnen koppelen aan 'naam stad'. 'Naam stad' is cultuur (...) Dus wat dat betreft, sec alleen maar breedtesport."* (beleidsmedewerker 15).

Deze uitspraken bevestigen het idee van de strategische context zoals Hay die beschrijft. Echter kan dit ook geplaatst worden in de theorie van Weick over betekenisgeving. Een stad wil blijkbaar het imago dat zij heeft, het beeld dat mensen van de stad hebben, niet aantasten. Het frame dat over gemeenten bestaat moet bevestigd worden. Het betreft dus niet alleen een imago maar ook de identiteit van een stad zoals zij deze naar buiten wil dragen. Sport is een middel om dit te doen en sportbeleid dient dus in de imagobevestiging van een gemeente.

Ditzelfde kan gezegd worden over de keuze voor kernsporten. In de meeste gevallen hebben de gemeenten keuzes gemaakt om zich te richten op een aantal sporten. Dit is zowel uit de

interviews als uit de analyse van de sportnota's te lezen. Deze keuzes zijn ook gemaakt om het imago en het bestaande frame van de stad te verbeteren of te bevestigen.

Het gebruik van (top)sport als onderdeel van citymarketing wordt niet alleen bevestigd door Harvey (1989) die, zoals eerder aangegeven, ziet dat gemeenten steeds competitiever zijn gaan handelen, maar ook door Lagae (2006) die sport als opkomend instrument ziet voor imago(be)vestiging. Daarnaast worden ook bijvoorbeeld kunst&cultuur, onderwijs en toerisme als terreinen genoemd waarop steden zich kunnen onderscheiden (TNS-NIPO, 2010).

#### 9.4 Politieke sfeer

Ook de politieke sfeer is onderdeel van de strategische context waarin de beleidsvorming zich afspeelt. Wanneer de eerste versie van de nota niet past in de huidige politieke sfeer dan kan deze contextuele factor de calculatie danig beïnvloeden: *“En in het plan stonden op een heel aantal plekken verwijzingen naar het Olympisch Plan en dat stond ook aan het begin zo van inspirerende visie, blabla. Daar heeft het college hier heel duidelijk een streep door getrokken. (...) En uiteindelijk staat het hier op de zoveelste pagina.”* (beleidsmedewerker 10). Ook hier is de duidelijke link tussen strategische actoren en strategische context te zien. Waar eerder de invloed van de personen is toegelicht, wordt in dit licht de daadwerkelijke context beschouwd. Niet alleen de persoon die er zit is namelijk belangrijk, voornamelijk het feit dat zij beslissen over het gehele gemeentelijk beleid. In vele interviews komt de relatie tussen het sportbeleid en het overige beleid tot uitdrukking. Dit kan als onderdeel van de strategische context worden beschouwd; het sportbeleid moet immers aansluiten bij het coalitieakkoord en de rest van het gemeentelijk beleid.

#### 9.5 Economische crisis

Een ander onderdeel van de strategische context in dit verhaal is de economische crisis die op dit moment de wereld aan een aantal jaar in bedwang houdt. Een aantal respondenten geeft aan dat deze crisis duidelijk van invloed is op het maken van het beleid: *“Want we moeten vooral zorgen dat het allemaal goedkoper wordt of minder duur. Nou dat zie je nu wel als een groot probleem.”* (beleidsmedewerker 12), *“Nou wij hebben dat nog niet in een dossier naar het college gebracht. Dan krijg je meteen de vraag ‘en wat betekent dat nou?’, de praktische vertaling in acties en kosten. En dat durf ik zeker in deze tijdsgeest niet te brengen. (...) En tot op de dag van vandaag stelt de raad daar vragen over omdat we daar* (Lenneke: ander

sportdossier) *gewoon geen middelen voor hebben.*” (beleidsmedewerker 14) en *“We zijn met de subsidie helemaal gestopt.”* (beleidsmedewerker 13).

Deze context lijkt in elke gemeente te spelen, zij het op een verschillende manier. Voor een aantal respondenten is het wel de context waarin geacteerd moet worden, maar lijkt het weinig invloed te hebben op de strategische calculatie omtrent het sportbeleid: *“Eigenlijk van rechts tot links, alle partijen zijn erg sportminded. Als je kijkt naar de afgelopen één, twee jaar waar we toch heel veel, net zoals elke gemeente met bezuinigingen te maken hebben, blijft de sport eigenlijk volledig buiten schot gebleven. Eigenlijk in tegendeel, als een van de weinige sectoren heeft de sport er extra geld voor de komende jaren bij gekregen.”* (beleidsmedewerker 9) en *“De discussie die we gehad hebben in het kader van de bezuinigingen, we moesten als stad 17 miljoen bezuinigen, die ging eigenlijk een beetje aan sport voorbij.”* (beleidsmedewerker 15). Beleidsmedewerker 15 gaf als waarschijnlijke reden voor de beperkte bezuinigingen de achterstandspositie die sport kende in de stad. Hieruit blijkt dat de crisis in de context van het sportbeleid kan worden verdrongen bij de calculatie door andere strategische actoren of contextonderdelen.

Een van de respondenten ziet in zijn stad de crisis en bijbehorende bezuinigingen wel doordringen maar zou het liefst daar verandering in aanbrengen: *“Iedereen is gewoon bezig om zoveel mogelijk te bezuinigen en dan wordt het helemaal niks met dit land.”* (beleidsmedewerker 2). Dit laat zien dat niet elke strategische actor op elk vlak invloed kan uitoefenen.

Preuss (2000) concludeert dat de financiële situatie van grote invloed kan zijn op de organisatie en invulling van die organisatie van grote sportevenementen. Omdat de lokale overheden steeds meer verantwoordelijkheid dragen voor de financiële dekking van dergelijke evenementen, valt op dat steeds vaker voor de goedkoopste oplossing wordt gekozen. Als voorbeeld wordt genomen dat in Atlanta vier tijdelijke sportaccommodaties zijn gebouwd, die niet duurzaam maar met name goedkoop zijn gebouwd en weer afgebroken. Het inperken van de kosten hebben de hoogste prioriteit. Het voortduren van de huidige financiële crisis zou dus een nadelig effect kunnen hebben op de eventuele organisatie van de Spelen. Zeker omdat ook blijkt dat het bid voor de Olympische Spelen aan meer eisen moet voldoen. Zo kostte het bid voor de Olympische Spelen van Londen in 2012 dertien miljoen pond. (Swart en Bob, 2004)

Het SPLISS-model van de Bosscher e.a. (2006) dat in het literatuurkader beschreven staat, laat zien dat het logisch zou zijn dat de economische crisis gevolgen heeft voor minimaal de topsport. De eerste pilaar, onderdeel van de input is immers financiële steun. Met minder middelen zou het dus logisch zijn dat op alle vlakken iets veranderd en dat het topsportklimaat in het land er het meest onder lijdt.

## 9.6 Strategische actie

Uit voorgaande uitspraken is gebleken wat de context rondom het gemeentelijk sportbeleid inhoudt. Dit heeft gevolgen voor de implementatie van het Olympisch Plan 2028 binnen het lokale beleid. Maar ook specifiek dit plan kent zijn eigen haken en ogen. De meningen van de respondenten hierover verschillen enorm. Zo missen een aantal beleidsmedewerkers de aansturing van bovenaf: *“Het perspectief, het stipje aan de horizon is nooit echt, in wel gezet maar het is een ver stipje gebleven. Omdat het nog niet duidelijk is en omdat het nog niet echt omarmd is, ja het heeft eigenlijk nog niet echt de gewenste gevolgen voor het lokale beleid gehad.”* (beleidsmedewerker 14) en *“Nou, zo heb ik het dus gelezen en ik weet eerlijk gezegd niet wie er nu op landelijk niveau mee bezig is of het nog heel erg een warm hart wordt toegedragen of dat het eigenlijk al een beetje in de bureaulades is verdwenen. Dat is voor mij een vraag zeg maar.”* (beleidsmedewerker 10). Andere respondenten geven aan, zoals ook eerder naar voren kwam, het Olympisch Plan 2028 volledig verweeft te hebben in hun beleid: *“We hebben vijf speerpunten hè, dus die kwamen niet helemaal overeen met die acht maar passen er wel in. (...) Ja breedtesport, topsport, accommodaties, evenementen, media-aandacht, dat is net zo iets als een tandenborstel en een bloempot, niet te vergelijken.(...) maar ze waren allemaal belangrijk voor ons.”* (beleidsmedewerker 3) en *“En nou ja, als we iets ondertekenen, moeten we het ook leidraad laten zijn bij het formuleren van ons eigen beleid. Nou wij worden hier natuurlijk niet geacht om een nationale lijn te vormen maar vooral om te doen wat er in de stad nodig is. Dus hebben we gekeken van hé, waar ga ik die dingen nou.... (...) Nederland naar Olympisch niveau brengen ja dat is eigenlijk gewoon standaard gemeentelijk beleid waarbij je alleen je doel nog wat hoger stelt.”* (beleidsmedewerker 7). Deze lijn zit ook in de bijbehorende sportnota: *“Criticus, altius, fortius. Oftewel: sneller, hoger, sterker. Het Olympisch motto maakt duidelijk waar het in de sport om gaat: nog beter worden. En dat is ook wat de gemeente met sport wil. ‘Naam stad’ wil de komende jaren toegroeien naar Olympisch niveau.”* (sportnota stad 7). Deze verschillen zijn waarschijnlijk te verklaren door de hoeveelheid kennis en betrokkenheid van



de respondent en de overige actoren in de gemeente en hun frame naar het Olympisch Plan 2028 toe zoals beschreven in een eerder hoofdstuk.

De strategische calculatie waar de actoren en de context invloed op hebben, resulteert uiteindelijk in strategische acties. Een van de vragen die centraal staat in dit onderzoek is of de lancering van het Olympisch Plan 2028 wel heeft gezorgd voor strategische acties.

Zoals op meerdere plekken in het onderzoek, blijken ook hier de steden erg van elkaar te verschillen. Een aantal steden geeft aan dat het een mooi plan is, maar dat het niets verandert in het huidige beleid: *“... maar die waren er waarschijnlijk ook geweest op het moment dat je het Olympisch Plan niet had gehad. Dus om nou echt effecten of dingen die in de stad zijn gebeurd, toe te wijzen als afgeleide van het Olympisch Plan, daar heb ik zo mijn bedenkingen bij. Daar ben ik wel sceptisch over.”* (beleidsmedewerker 14), *“Voor de rest valt het gewoon terug omdat het allemaal in elkaar past op ons lokale sportbeleid. Dus stel dat het Olympisch Plan er niet was geweest dan hadden wij niet zo heel veel anders gedaan dan wat we nu doen omdat wat het Olympisch Plan wilt, dat willen wij ook. Dat ligt zo tegen elkaar. Nederland sportland is gewoon ons sportbeleid.”* (beleidsmedewerker 11) en *“Nou voor het sportbeleid denk ik, met uitzondering van het topsportverhaal waar het wel invloed heeft, denk ik dat het voor de rest niet veel invloed heeft. Wat we doen past uitstekend in het Olympisch Plan, maar als er geen Olympisch Plan was geweest hadden we het ook gedaan.”* (beleidsmedewerker 1). Daartegenover staan steden die het Olympisch Plan 2028 zeker als vernieuwing voor hun sportbeleid beschouwen: *“Het Olympisch Plan hebben we toch wel gebruikt om zeg maar de inhoudelijke koersen aan op te hangen.(...) Maar de strekking had heel erg in dezelfde richting gezeten hebben.”* (beleidsmedewerker 10), *“Dus voor de sport heeft in ieder geval het Olympisch Plan en daarna de vertaling naar het ‘stedelijke’ sportbeleid een positieve bijdrage geleverd.”* (beleidsmedewerker 9) en *“Het Olympisch Plan heeft er voor gezorgd dat we een andere insteek hebben gekozen.”* (beleidsmedewerker 15).

Een groot aantal respondenten geeft aan dat, ook al komt het niet altijd tot uitdrukking in de beleidsnota's, het Olympisch Plan 2028 wel van invloed is geweest op de denkwijze binnen de gemeente. De meerwaarde van sport is door de lancering van het plan bij meerdere mensen duidelijk geworden. Dit kan leiden tot latere strategische acties.

Het lijkt erop dat gemeenten waar sport, of onderdelen van sport, lange tijd onderbelicht zijn gebleven, de impuls sterker voelen. Door het Olympisch Plan 2028 hebben de strategische actoren binnen de gemeenten nieuwe cues ervaren over het gebruik van sport en hebben die ideeën meegenomen in hun frame en vervolgens doorgezet in het beleid. Deze uitspraak is

echter niet volledig te onderbouwen vanwege het beperkte aantal gemeenten waar sportbeleid voor het Olympisch Plan niet goed georganiseerd was.

### 9.7 Resumé

Geconcludeerd kan worden dat de uitspraak van Rens van Kleij in de meeste gevallen bevestigd wordt waar het het Olympisch Plan betreft. Over het VNG-visiedocument is in de interviews niet gesproken door de respondenten en dus ook geen aandacht aan besteed in dit hoofdstuk. Dit is mogelijk een teken dat dit document bij de gemeenten niet van invloed is bij het opstellen van de nota's, maar dit kan niet met zekerheid gezegd worden. De samenwerking met de VNG zal in het volgende hoofdstuk nog kort aan de orde komen. Van Kleij beweert dat het Olympisch Plan 2028 gemeenten een raamwerk kan bieden bij het opstellen van hun sportbeleid. Dit wordt bevestigd door de gemeenten. Het aantal gemeenten dat het echter daadwerkelijk gebruikt, is kleiner. Het idee wordt dus ondersteunt, maar in de praktijk maar in beperkte mate toegepast.

## **10. “En als onze samenleving ergens behoefte aan heeft, dan is het wel aan een gemeenschappelijk doel. Samen ergens voor gaan!”**

- Erica Terpstra (2009)

In de afgelopen hoofdstukken zijn de strategische context en de strategische actoren in het proces rond de implementatie van het Olympisch Plan 2028 in het gemeentelijk sportbeleid belicht. In het vorige hoofdstuk is ook kort de inhoudelijke verandering aan bod gekomen. Dit laatste hoofdstuk staat in het teken van samenwerking. Dit is voor het slagen van het plan een belangrijke factor zo blijkt onder andere uit bovenstaand citaat uit de inleiding van het Olympisch Plan 2028. Zowel de externe als de interne samenwerking zal aan de orde komen.

### 10.1 Externe samenwerking

Vrijwel alle sportnota's van grote Nederlandse gemeenten refereren aan samenwerking met commerciële organisaties uit het veld, onderwijsinstellingen, sportverenigingen en andere overheidsinstellingen. Om het Olympisch Plan 2028 goed te kunnen implementeren, wordt deze samenwerking gepromoot door Olympisch Vuur 2028 (2009; website, 2012) Dit feit wordt door een respondent duidelijk herkend: *“Het Olympisch Plan is ook saamhorigheid toch, het kweken van een saamhorigheidsgevoel. Maar je kunt pas saamhorig zijn als je samen aan iets werkt en als je geen deelnemer bent dan is het saamhorigheidsgevoel ook minder groot.”* (Groningen). Hieruit blijkt ook meteen dat het niet overal werkt zoals het zou moeten werken.

#### 10.1.1 Samenwerking met andere overheden

Respondenten geven aan dat er wordt samengewerkt met andere gemeenten. In de meeste gevallen is dit met buurgemeenten of met de grote steden (G4/G32). De redenen voor samenwerking verschillen: *“Dat doen we heel goed. Of dat doen we heel goed, we kunnen niet veel anders dan met elkaar af te stemmen omdat je anders hogere overheden niet kunt overtuigen van het belang.”* (beleidsmedewerker 12), *“ Nationaal en internationaal, Holland Moves, dan gaan we met de G4 en Eindhoven op pad om elkaar aan te bevelen bij internationale sportbonden. (...) Dat gaat echt in afstemming.”* (beleidsmedewerker 3) en *“Ik denk zeker ook dat die samenwerking met ‘andere stad’ heel profijtelijk kan gaan worden, dat je een hele sterke regio gaat krijgen waar heel veel bedrijvigheid is. En ja, ‘naam stad’ heeft bijna niets van wat wij hebben en wij hebben bijna niets van wat ‘naam stad’ heeft dus als je*

*het bij elkaar optelt dan heb je het echt in een keer maal twee of drie.*” (beleidsmedewerker 7).

Door de samenwerking met andere steden kunnen andere (f)actoren invloed gaan uitoefenen op het sportbeleid van de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn het sportbeleid en de sportbeleidsmakers in de andere stad/steden en de (wisselvalligheid van de) politiek die in die stad zijn invloed uitoefent. De hoofdreden van intergemeentelijke samenwerking is het creëren van meer bestuurskracht. Dit blijkt uit het voorbeeld om met meerdere gemeenten op te trekken naar hogere overheden. Volgens een rapport van het Ministerie van Algemene Zaken (2010) zouden voornamelijk kleinere gemeenten samen moeten werken met grotere gemeenten om zo bestuurskracht te winnen. In dit geval lijkt het echter of de grotere gemeenten met name elkaar opzoeken. Dit kan betekenen dat door de beleidsmedewerkers van grotere gemeenten het Olympisch Plan 2028 vooral in combinatie met grote gemeenten wordt gezien.

De samenwerking met de provincie bij uitvoering van het Olympisch Plan 2028 is volgens de respondenten beperkt. Daar waar wel contact is, lijkt het vooral te zijn om financiële middelen los te krijgen bij de provincie: *“Daar is de provincie hooguit argwanend omdat ze bang zijn dat je te veel macht krijgt. Want je bent natuurlijk ook gewoon heel machtig als stad in zo’n provincie. Dat vindt de provincie nooit zo prettig.”* (beleidsmedewerker 7), *“En daarin trekken wij gezamenlijk op richting de provincie weer om vanuit daar te kijken van wat kan de provincie, met name financieel, voor ons betekenen.”* (beleidsmedewerker 15) en *“En ja, als er straks geen geld meer is of over een paar jaar, dan zullen ze niks meer te vertellen hebben. Want wie niet betaalt, bepaalt niet hè.”* (beleidsmedewerker 12). Deze uitspraken kunnen betekenen dat gemeentelijke beleidsmedewerkers inhoudelijk weinig cues zien om een intensieve samenwerking aan te gaan met de provincie op dit gebied en dat in de strategische calculatie met name rekening wordt gehouden met de provincie om financiële middelen te kunnen ontvangen. Uit de interviews bleek verder dat een aantal provincies fors gesneden hebben in het sportbudget. Deze verandering in de strategische context kan zijn uitwerking hebben op de calculatie van het gemeentelijke sportbeleid.

De respondenten zien zeker in deze tijd van financiële beperkingen het belang van samenwerken in, zoals verwoord door beleidsmedewerker 1: *“De beste reden om samen te werken is omdat er te weinig geld is. En in die zin zijn er nou gouden tijden. Dan moet je wel samenwerken.”*. Dit is ook terug te zien in de relaties met de provincies. Ook Zwaan ziet naast

kwaliteitverbetering en doelmatigheid, efficiëntie als belangrijke factor voor intergemeentelijke samenwerking (2005).

Echter, dit wil niet zeggen dat de samenwerking altijd gezocht wordt of zijn vruchten afwerpt. Een aantal respondenten geeft aan waarom: *“Maar zoals zo vaak, ook in het politieke landschap maar ook in het sportlandschap heeft iedereen natuurlijk zijn eigen wensen en belangen, en dat is het lastige op dit moment om tot een consensus te komen. (...) Iedereen is heel druk met zichzelf bezig denk ik en de provincie maakt niet echt een vuist. (...) De provincie. Maar het is voor ons als ik dat mag zeggen niet zo'n enorm grote big deal. Ze zitten allemaal naar ons te kijken, maar wij spreken liever met 'namen andere steden' dus dat is ook wel een beetje onze eigen agenda.”* (beleidsmedewerker 2) en *“Dat is best lastig want iedereen heeft zijn eigen identiteit. (...) Dat is meer vanouds. (...) Dat is meer een gevoelskwestie.”* (beleidsmedewerker 1). Uit dit laatste citaat blijkt ook dat de betekenissen die strategische actoren geven aan de samenwerkingspartners van groot belang zijn. Opvallend is dat er voor de betekenissen volgens deze uitspraak geen duidelijke cues nodig zijn om een frame te maken of dat een bestaand frame zeer moeilijk te veranderen is waar het om identiteit en imago gaat. Een aspect van intergemeentelijke samenwerking dat hierbij erg van belang is, is dat het volledig vrijwillig is (Boekema, 2000).

Een van de respondenten geeft een mogelijke oplossing om de samenwerking tussen gemeenten en eventueel met andere overheidsinstellingen te bevorderen: *“Ik zou eens beginnen met een duidelijke keuze van het kabinet. (...) We gaan er nou als land voor, eindelijk weer eens iets om trots op te zijn. (...) (Lenneke: Dat Rutte zegt:)’ Ik geef de opdracht aan Olympisch Vuur en de VSG om dat nu eens flink krachtig in te zetten. Maar het is allemaal zo pff... zo slappe hap.”* (beleidsmedewerker 2). Deze beslissing van het kabinet, een strategische actie, zou een effect kunnen hebben op de strategische context rondom het gemeentelijke sportbeleid. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1985 probeert dit ook te doen, maar dan met deze rol voor de provincies (Zwaan, 2005). Momenteel zien de beleidsmedewerkers dit echter niet duidelijk gebeuren.

Aansturing van buitenaf voor de samenwerking, bijvoorbeeld vanuit Olympisch Vuur 2028 of de VNG, die namens de Nederlandse gemeenten het Olympisch Plan 2028 ondertekend heeft, missen de gemeenten op dit moment niet. Echter, wanneer er structureel moet worden samengewerkt omtrent het plan, zou er een overkoepelende organisatie op moeten staan: *“Je ziet ook wel vaak dat de VNG, de VNG is wat meer de kant van de landelijke overheid. Op*

*zich, de VNG is er voor de gemeenten (...) maar je kunt als je heel kritisch bent en een beetje cynisch bent, kun je wel zeggen van wiens belangen behartigen zij nou echt.*”, “Kijk maar naar de discussie rondom ‘ander project’, hoe dat loopt. Hoe moeilijk dat het is om samen met de provincie de steden mee te krijgen. En ja, dat gaat volgens mij vele malen beter nog dan het Olympisch Plan.(...) Dat is in feite gewoon gecoördineerd opgezet.” (beleidsmedewerker 14) en “In ieder geval hebben de gemeenten, ook niet vanuit de VSG en ook niet vanuit de VNG want die doen allemaal maar een beetje hun eigen ding, moeten ze allemaal maar zelf het wiel uitvinden. (...) Dus er is zeker geen eenheid van denken in het land hoe we dat met z’n allen gaan aanpakken.” (beleidsmedewerker 2). Dit betekent dat gemeentelijke medewerkers de VNG/VSG als strategische actoren zien rondom de implementatie van het plan, maar dat deze rol niet wordt benut in de strategische calculatie. Het lijkt er op dat gemeenten hierdoor minder intensief met het plan bezig zijn als dat de koepelorganisaties wel een duidelijke rol hadden gespeeld.

#### 10.1.2 Samenwerking met onderwijsinstellingen

Een samenwerkingspartner die veel ter sprake is gekomen tijdens de interviews, is de onderwijssector. Veel gemeenten hebben een verband met de instellingen voor hoger onderwijs binnen hun gemeente: “We hebben een heel goed samenwerkingsverband zowel met onderwijsinstellingen als met de marktpartijen en met de sportverenigingen. Dus de partijen die we nodig hebben in de stad om het mee te doen, daar is het netwerk goed mee. Dus het is nu alleen zaak dat de netwerken onderling ook goed gaan functioneren.” (beleidsmedewerker 12), “Maar goed, daar hebben we de universiteiten weer voor nodig.” (beleidsmedewerker 1) en “Wat we nou heel duidelijk zien is dat we de onderwijssector heel erg aan het meekrijgen zijn. (...) Je ziet nu bij het Olympisch Plan dat dat wel sterker verbreedt wordt, dat niet alleen basisscholen maar dat ook het voortgezet onderwijs, de hogescholen, het middelbaar beroepsonderwijs, dat die heel erg getriggerd zijn door die doelen en daar ook op allerlei plaatsen kansen in zien voor hun opleidingen. Ja die zoeken echt de samenwerking.” (beleidsmedewerker 7). Deze samenwerkingsverbanden zijn ook in vrijwel elke sportnota terug te vinden. In deze samenwerking is de gemeente met name verantwoordelijk voor de sportvoorzieningen van de hogescholen en universiteiten zodat het onderwijs meer studenten naar de stad trekt. Het onderwijs zorgt steeds vaker ook, in samenspraak met gemeenten voor kennisinstituten op het gebied van sport en aangepaste programma’s voor topsporters. Dit gebeurt momenteel op meerdere plekken in het land. De meeste gemeenten waar dit gebeurt, waren al langer met deze samenwerking bezig. met het

grootste doel om een beter vestigingsklimaat creëren. Het Olympisch Plan 2028 wordt niet gezien als oorzaak voor deze samenwerking. Echter, een aantal gemeenten geven aan dat de samenwerking goed in het Olympisch Plan 2028 past en deze link waar het voordeel oplevert, gebruikt zal worden. Dit zal met name voor politieke en financiële doelstellingen zijn, zo beweren respondenten. (beleidsmedewerker 14, beleidsmedewerker 15)

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het onderwijsveld in een gemeente ook voor het sportbeleid een strategische factor kan zijn. Wanneer er grote onderwijsinstellingen in een gemeente actief zijn, wordt er vrijwel overal samengewerkt. Dit betekent dat als onderdeel van de strategische context ook het beleid en de ideeën van de onderwijsinstellingen van belang zijn bij het opstellen van het sportbeleid.

### 10.1.3 Samenwerking met commerciële organisaties en het veld

De gemeentelijke sportafdelingen blijken niet alleen met andere overheidsinstellingen en onderwijsorganisaties te werken. Ook commerciële bedrijven en burgers zijn samenwerkingspartners van verschillende grote gemeenten. In sommige gevallen is de gemeentelijke sportafdeling dan een bemiddelaar, in andere ook een speler: *“Er hebben wel mensen gezegd (...) wij zijn allemaal bezig met talentontwikkeling, dat doen we eigenlijk allemaal op ons eigen houtje, het zou goed zijn als we daar wat meer in samenwerken. (...) Je kunt je ook heel goed afvragen, hoe nieuw is dat, dat is het niet.”*(beleidsmedewerker 10) en *“Het is zo dat wij al jaren geleden hebben ingezien dat het sportbeleid van de gemeente niet iets is wat op zichzelf staat, sterker nog het grootste gedeelte van de sport wordt gedragen door de burgers zelf.”* (beleidsmedewerker 11).

Een aparte commerciële groep van organisaties waar de samenwerking mee gevonden wordt in een aantal van de gesproken gemeenten zijn de private topsportverenigingen. In vele gevallen is er een samenwerking met de clubs die zich richt op talentontdekking en –ontwikkeling of op sociale vlakken. Bijvoorbeeld: *“Wij hebben met ‘naam bvo’ afspraken. Niet alleen waar het gaat om sportiviteit en respect, elkaars naam gebruiken,(...) maar ook bij ‘project’ waarbij jongeren aan het werk moeten en jongeren die soms net, noem het maar een extra zetje in de rug nodig hebben, of bij wie het niet vanzelf gaat, om die nog via ‘naam bvo’ dat zetje te geven.”* (beleidsmedewerker 3) en *“Een ander project dat we nou doen is met ‘naam topcoach’.(...) Wij gaan met de kinderen tussen zes en negen tennissen. En dan pikken we daar, van de zeg maar paar duizend kinderen, pikken we daar weer een aantal talenten uit op en die ontwikkelen we, en daar maken we weer een nauwere selectie van tot we*

*er een aantal overhouden waarvan hij denkt 'die kan ik richting een grandslam brengen'.*"(beleidsmedewerker 4) .

Waar het Olympisch Plan 2028 voor de meeste gemeenten weinig aanleiding lijkt om actie naar buiten te ondernemen, lijkt het bij de burgers wel aan te slaan. De beleidsmedewerkers sport merken daar initiatieven op: *"Er is een initiatief dat noemt zich 'naam' dat is eigenlijk een groep die bestaat uit ex-topsporters. (...) die in ieder geval hebben gezegd 'wij willen wel iets met het Olympisch Plan'. Maar wat ze precies willen dat is nog onduidelijk. en "Een van de voorbeelden die anders nooit zouden kunnen gebeuren is dat er nu een groep 'stadsgenoten' bezig is om te onderzoeken of het mogelijk is om enige etappes van de Vuelta of van de Giro in 2015 in 'regio' kunnen plaatsvinden.(...) Maar dat is ook weer van onderaf gekomen, een paar burgers die hier aan de telefoon hangen van 'wij willen eens komen praten'.*" (beleidsmedewerker 13). Aan de hand van dergelijke initiatieven zou het Olympisch Plan 2028 vaker voor kunnen komen in de strategische context van het gemeentelijk beleid. De meeste van dergelijke initiatieven zijn van sportliefhebbers. Zoals eerder bleek is dit ook de groep die vanuit persoonlijke interesse het Olympische Plan 2028 waarschijnlijk kent en actie wil ondernemen.

Niet alleen vanuit landelijk oogpunt, maar ook vanuit de stad komt het plan naar voren. Of het daadwerkelijk bijdraagt aan de implementatie van het plan in de gemeentelijke organisatie: *"Het Olympisch Plan daagt Nederland uit om ambities te verwezenlijken. En bij sommige mensen prikkelt dat. (...) De gemeenten gaan niet zo heel veel anders doen, het is meer inderdaad, het pakken van kansen en toch ook de inspiratie die het biedt om elkaar op te zoeken of om dingen te realiseren. Als gemeente ga je niet ineens je beleid omgooien en heel wat anders doen omdat er een Olympisch Plan ligt."* (beleidsmedewerker 13). Uit dit laatste citaat kan geconcludeerd worden dat, evenals bij de samenwerking met de overheidspartners, er wel verbanden worden gelegd, maar dat deze weinig invloed hebben op de uiteindelijke strategische calculatie.

Het feit dat een aantal groepen burgers wel initiatieven nemen omtrent het Plan zou wel eens heel belangrijk kunnen zijn voor het slagen van het Olympisch Plan 2028 in Nederland. Hall (1987) concludeert dat er voor de organisatie van een groot sportevenement niet alleen steun nodig is van de overheid, maar ook van de private, commerciële organisaties. Dunn en McGuirk (1999) en Essex en Chalkley (1998) bevestigen dit in hun onderzoek in de aanloop naar de Olympische Spelen in Sydney van 2000 en Tufts (2004) zag in aanloop naar Toronto's bid hetzelfde gebeuren.



## 10.2 Interne samenwerking

### 10.2.1 Samenwerking met andere sectoren

Het Olympisch Plan 2028 beslaat inhoudelijk niet alleen de sportsector, maar hoopt door middel van sport de gehele samenleving op een hoger niveau te brengen. Het gevolg daarvan is dat gemeentelijke sportbeleidmedewerkers ook zullen moeten samenwerken met de beleidsmedewerkers op andere terreinen. Wanneer zij sport niet willen inzetten als middel voor hun beleidsterrein, zal het Olympisch Plan 2028 niet slagen.

De respondenten spreken in deze context met name over de samenwerking met onderwijs en de ruimtelijke ordening. In de ene gemeente is de opbouw zo georganiseerd dat de medewerkers van deze terreinen samen verantwoordelijk worden gehouden voor het sportbeleid en samenwerking dus afgedwongen wordt door de structuur van de gemeente (beleidsmedewerker 10), in de andere gemeente moeten de beleidsmedewerkers het contact opzoeken.

In sommige gemeenten verloopt dit heel goed: *“We bouwen geen sportvoorzieningen meer zonder onderwijs te raadplegen en onderwijs bouwt geen locaties meer zonder de sport daarin te betrekken. (...) Dat heeft zich al jaren opgebouwd.”* (beleidsmedewerker 11) en *“Ik kom uit de sociale hoek en zodra er hardware en infrastructuur komt moet ik toch echt mijn oor te luisteren leggen bij andere diensten of deskundigheid.”* (beleidsmedewerker 3).

In andere gemeenten is het lastiger om deze samenwerking te bewerkstelligen zo blijkt uit de volgende uitspraken: *“Op zich is het constructief, maar wel heel stroperig. Dus wel met de nodige bureaucratie waar ik een broertje dood aan heb.(...) Heb je wel eens een paar ons ambtenaren bij elkaar gehad?”* (beleidsmedewerker 2) en *“En uiteindelijk hebben we dat een beetje op scherp gezet door te stellen van wij doen het niet meer. Aan de ene kant investeren wij als sport aan de voorkant, met onze middelen en aan de andere kant boeken anderen de winst en doen we daar niks in.(...) Als jullie iets willen, wordt het cofinancieren. Doen jullie dat niet, wordt het niets.”* (beleidsmedewerker 15). Waarom de samenwerking moeizaam loopt, is voor de respondenten moeilijk aan te geven. Niet alleen de bureaucratie, zoals beleidsmaker 2 het noemt, maar ook de beperkte kennis van of geloof in het Olympisch Plan 2028 worden genoemd evenals de financiële zorgen waar elke (afdeling van) een gemeente momenteel mee te kampen heeft. Over deze intragemeentelijke samenwerking is nog niet veel geschreven. Wel is duidelijk dat steeds meer gemeenten naar een integraal beleid toe willen wat moet leiden tot meer interne afstemming en coördinatie (Gilsing, 2005).

Gezien de strategische actoren zoals ze in het eerste resultatenhoofdstuk naar voren zijn gekomen, is het geen verrassing dat ook bij interne samenwerking politieke figuren een rol spelen. Een van de respondenten heeft een duidelijk voorbeeld: *“Nou wij hebben nu een wethouder van sport en ruimtelijke ordening dus die zit ook heel erg in ruimtelijke ordening en die denkt van ‘als we iets met Olympisch Plan willen, moet dat ook in de ruimtelijke sfeer iets opleveren’.”* (beleidsmedewerker 1). De wethouder heeft in dit geval dus ook invloed op de samenwerkingsverbanden. Een volgende respondent gaf aan dat de positie van sport binnen de gemeentelijke structuur invloed heeft op het sportbeleid en de samenwerking met andere sectoren: *“Maar vervolgens kregen we een nieuwe gemeentesecretaris met nieuwe ideeën, nou die heeft op een gegeven moment de behoefte gehad om de situatie echt te veranderen.(...) Integraal beleid. Dan kun je het wel integraal nastreven met andere beleidsterreinen, maar binnen de sport is dan het risico weer groter dat het weer wat minder loopt.”* (beleidsmedewerker 12). In dit geval is het geen politiek figuur, maar is de gemeentesecretaris een strategische actor die invloed uitoefent op het beleid en de processen rondom het beleid maken.

### 10.2.2 Resumé

Al met al kan gezegd worden dat de strategische context rondom de implementatie van het Olympisch Plan 2028 in het gemeentelijke sportbeleid wordt uitgebreid door de samenwerkingsverbanden die de sportafdeling heeft met partners binnen en buiten de gemeente. De invloed van de collega's loopt samen met de eerder genoemde strategische actoren binnen het beleidsmakend proces; de politieke personen en hoge ambtenaren die binnen de gemeente beslissen.

De invloed van de externe samenwerkingspartners is kleiner. Deze verbanden zijn in de meeste gevallen aangegaan om de stad aantrekkelijker te maken als vestigingsstad. Samenwerken met andere overheidsorganisaties, onderwijs en het gemeentelijke veld, zijn vooral om daar zelf in meer of mindere mate beter van te worden. Het Olympisch Plan 2028 lijkt in de meeste gemeenten (nog) geen rol te spelen om nieuwe verbanden te sluiten, de term wordt aangehaald om politieke en financiële steun te krijgen binnen de eigen gemeente of bij partners. Wanneer het Olympisch Plan 2028 meer moet gaan draaien op samenwerking tussen partijen, zal, in de ogen van een aantal respondenten, een overkoepelende partij, Olympisch Vuur 2028, de Rijksoverheid of de VSG/VNG initiatief moeten nemen.

De onderzochte Nederlandse gemeenten zien dus meestal wel de voordelen van samenwerking, maar deze behoefte is lang niet zo groot als Erica Terpstra wil doen geloven.

## **11. "Met de verbindende kracht van sport en de Magie van Spelen maken we samen van Nederland een topland" - terugblik**

Met bovenstaande uitspraak typeert de organisatie Olympisch Vuur 2028 zichzelf op facebook. Deze uitspraak bevat alle onderdelen van voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk zal dan ook kort worden teruggekeken op de verschillende data en zullen de belangrijkste combinaties aan de hand van de literatuur worden gemaakt.

### 11.1 Strategische actoren

Gesteld kan worden dat de strategische actoren die Malfas e.a. (2005) beschreven, ook in dit onderzoek naar voren komen. De IOC-leden speelden in hun onderzoek een belangrijke rol. Die rol is nu beduidend kleiner door de fase waarin het Olympisch Plan 2028 zich nu bevindt, al zien de respondenten wel de formele macht van de IOC-leden voor de toekomst. NOC\*NSF wordt ook als strategische actor gezien, namelijk als initiatiefnemer van het plan en door een aantal respondenten, als verantwoordelijke voor de (coördinatie van de) implementatie. Andere strategische actoren zijn de overheden en de commerciële organisaties. Dit komt overeen met de verzamelde data. De belangrijkste overige actor die naar voren komt uit het empirische onderzoek in relatie tot het organiseren van de Olympische Spelen, is de bevolking. Een aantal van de respondenten ziet een duidelijke taak voor de bevolking weggelegd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat Nederland op sportgebied een duidelijke traditie van verenigingen kent die onderdeel uitmaakt van de civil society (Edwards, 2009). Voor de ambities die Nederland uitgesproken heeft in het Olympisch Plan 2028 zijn de verenigingen en dus de burgers ook belangrijke actoren. Daarnaast is voor overheden een heersend discours dat interactieve beleidsvorming positief werkt. Dit kan een oorzaak zijn van het feit dat beleidsmedewerkers aan burgers een rol toedichten voor de implementatie van het Olympisch Plan 2028.

### 11.2 Noodzaak Olympisch Plan 2028 voor Olympische Spelen

De wetenschappelijke literatuur over de Olympische Spelen blijkt veelal terug op de (bidfase van de) Spelen of, zoals nu over Londen, over de voorbereiding van de Spelen. Dit geldt ook voor de meeste onderzoeken over andere mega-evenementen. Sportevenementen als de Olympische Spelen of grote wereldkampioenschappen zijn mega-evenementen. Er lijkt weinig onderscheid te bestaan tussen de organisatie van mega-sportevenementen of die van ander soort mega-evenementen. Er is wel verschil in het doel van het evenement. Waar

economische voordelen, citymarketing en vestigingsklimaat ook bij andere grote evenementen een rol spelen, is de maatschappelijke functie van sportevenementen veel groter. Het Olympisch Plan 2028 is hier een voorbeeld van, sport is op vele terreinen inzetbaar en bij een mega-evenement wordt dit uitgebuit. (Roche, 1994, Roche, 1992, Hiller, 1998)

Zoals in het literatuurkader eerder dit rapport aangegeven is, hebben de Olympische Spelen een ontwikkeling doorgemaakt en ligt de focus door de jaren heen op verschillende aspecten. DaCosta (2006) concludeert dat ook het Olympisme, de filosofie achter de Olympische Spelen steeds verandert en dat dit een continue proces is. Een mogelijke verandering in dit proces is het gebruik van sport als middel of de ontsporing van de sport (Crum, 2001). Eerder is al gezien dat de organisatoren van de Olympische Spelen in Londen druk bezig zijn met de legacy (Horne ea., 2012). Dit zou betekenen dat Nederland met het Olympisch Plan 2028 een stap in de toekomst van de organisatie van de Olympische Spelen zet omdat legacy een bepalende factor is bij de organisatie van de Spelen in de toekomst. Dit zou betekenen dat de implementatie van de doelen van het Olympisch Plan 2028 in het overheidsbeleid een voorwaarde is om ooit daadwerkelijk de Spelen te organiseren.

### 11.3 Rol in gemeentelijk sportbeleid

Wanneer alle onderdelen samen worden bekeken kan worden gesteld dat het Olympisch Plan 2028 nog weinig directe invloed heeft gehad op het gemeentelijk sportbeleid. Deels is dit te verklaren door de grote overlap die de meeste beleidsmedewerkers zien met het bestaande sportbeleid of de bestaande doelen. Vooral het speerpunt vitale samenleving en in sommige gevallen excellente prestaties, is al onderdeel van het gemeentelijke sportbeleid. Dit wordt bevestigd door Hoekman en Gijsbers (2010) die concluderen dat breedtesport in collegeprogramma's duidelijk belangrijker is dan topsport en dat het accommodatiebeleid in de coalitieakkoorden belangrijker wordt gevonden dan de verbindende kracht van sport. Dit kan ook gezien worden als conclusie van de respondenten: vaak lijkt het gemeentelijk beleid belangrijker dan het, ten aanzien van het Olympisch Plan 2028 nog vage en onzekere, landelijke beleid. Op het moment dat niet aantoonbaar is dat het meedoen met het Olympisch Plan 2028 iets oplevert zonder dat het op dit moment veel geld kost, laten de meeste gemeenten het nog even aan zich voorbij gaan.

Verder werd de indruk gewekt dat het Olympisch Plan 2028 in de steden buiten de G4 niet genoeg leeft. Dit betreft dus de steden die geen politiek figuur in de council van Olympisch Vuur 2028 hebben en die niet meebetalen aan die organisatie. Dit kan als teken worden gezien

dat wanneer gemeenten actief betrokken worden bij bijvoorbeeld Olympisch Vuur 2028, de kans groter is dat het plan slaagt in die gemeenten. Een aantal respondenten gaf ook aan graag handvaten te ontvangen van NOC\*NSF of de landelijke overheid om het plan te implementeren binnen hun bestaande beleid.

#### 11.4 Machtsverhoudingen

Kahn, Wolfe, Quinn, Snoek en Rosenthal (1964) beweren dat informele macht ook afhankelijk is van de structuur van een organisatie. De actoren op machthebbende posities zouden bijvoorbeeld toegang tot kennis hebben en kunnen anderen belonen of bestraffen. In dit geval lijkt het echter dat de kennis bij de ambtenaren zit, bij de actoren die dus geen formele macht kennen. Dit kan een probleem zijn wanneer de afstemming tussen de actoren niet optimaal functioneert. Dit lijkt in de meeste steden, voornamelijk daar waar de politieke bestuurders geen verleden of nevenactiviteiten in de sportwereld kennen, de oorzaak te zijn van de geringe implementatie van het Olympisch Plan 2028 in het gemeentelijk beleid.

In het analyseschema van Hay (1995) is weinig aandacht voor de machtsverhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid tussen ambtenaren en de lokale politiek. In deze situatie en waarschijnlijk ook bij andere processen in overheidsorganisaties, lijkt dit een gemis. Het machtsspel behoort in dit schema tot de strategische calculatie, maar lijkt de moeite waard om verder uit te diepen. Strategische acties op verschillende niveaus in de organisatie leiden tot het totale gemeentelijke sportbeleid. De uitkomst van de strategische calculatie is het uiteindelijke beleid. In deze calculatie speelt macht een belangrijke rol, zowel de macht van verschillende actoren als het gewicht van contextuele beleidsstukken. Om echt te weten waar het beleid te beïnvloeden is om bijvoorbeeld het Olympisch Plan 2028 te implementeren, zal de analyse uitgebreid moeten worden met een verdieping van de strategische calculatie. Het Arenamodel van Anthonissen en Boessenkool (1998) of het Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1986) zou een aanvulling kunnen zijn op het model van Hay.

## 12. Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de hoofdvraag zoals deze aan het begin van mijn onderzoek geformuleerd is, beantwoord. Deze onderzoeksvraag luidt:

*“Welke betekenissen geven sportbeleidsmakers aan de invloed van het Olympisch Plan 2028 op het sportbeleid van grote Nederlandse gemeenten?”*

Antwoord op deze vraag is in grote lijnen dat sportbeleidsmakers op dit moment de kracht van het Olympisch Plan 2028 voor de Nederlandse sport erkennen. Het plan heeft echter nog niet in elke gemeente geleid tot beleidsveranderingen omdat veel steden op dit moment het lokale belang boven het landelijke stellen.

Sportbeleidsmakers blijken aan de hand van de informatie uit de analyse en discussie een strategische actor te zijn in het proces van het opstellen van gemeentelijk sportbeleid. Zij formuleren het beleid en zij zijn een belangrijke informatiebron naar het politieke systeem dat uiteindelijk de formele macht heeft. Kennis van het plan en persoonlijke interesse van de ambtenaar en de wethouder spelen een aanzienlijke rol bij het al dan niet implementeren van het plan.

De gemeentelijke beleidsmakers sport zien dat het Olympisch Plan 2028 invloed heeft op het gemeentelijk sportbeleid. Dit betekent echter niet dat het beleid er overal op aangepast is. Dit verschilt per gemeente. In een aantal gemeenten werd het beleid er wel volledig op aangepast, men wilde laten zien achter het plan te staan. In andere gemeenten werd er niets mee gedaan vanwege andere prioriteiten en te weinig aanknopingspunten. In weer andere steden is alleen de denkwijze veranderd. Hier zorgde het Olympisch Plan 2028 voor nieuwe inzichten die positief zijn voor sport. Dat dit nog niet tot daadwerkelijke beleidsveranderingen heeft geleid, baart de sportbeleidsmedewerkers geen zorgen. Een eerste stap is gemaakt.

De meeste sportbeleidsmakers vinden sowieso dat het Olympisch Plan 2028 goed aansluit op het gemeentelijk beleid. De ambities uit het plan zijn in veel gemeenten al jaren onderdeel van het sportbeleid. Daarom vindt men het niet noodzakelijk het sportbeleid te veranderen. Waar het Olympisch Plan 2028 op vrijwel alle terreinen hoge doelen stelt, kiezen die gemeenten alleen de ambities die aansluiten bij het overige beleid en het imago van hun stad.

Over het verband tussen de eventuele organisatie van de Olympische Spelen en de ambities voor Nederland Sportland 2016 denken de beleidsmakers verschillend. Waar het door de één als katalysator wordt gezien, merkt een ander op dat beide doelen nog wel eens door elkaar worden gehaald. Voor beleidswijzigingen in crisistijd is dat geen positief feit. Echter, vrijwel alle respondenten zien de eventuele organisatie van de Olympische Spelen in 2028 als stip op de horizon. Zij ervaren dit als doel om naar toe te werken.

Om dit te realiseren, ervaren een aantal steden een gemis aan handvaten die zouden moeten komen van NOC\*NSF, Olympisch Vuur 2028 of de Rijksoverheid. Daar blijft het bestaande beleid gehandhaafd en kiest men op basis van de politieke gevoeligheid, zowel positief als negatief, waar de link met het Olympisch Plan 2028 wordt gelegd. Dit geldt in mindere mate voor die gemeenten (G4) waar politieke steun is voor het totale Olympisch Plan 2028. De implementatie van het plan is hier al in het beleid geïmplementeerd.

De ontwikkeling van het nationale beleid is volgens lokale beleidsmedewerkers van groot belang voor het doorzetten van het Olympisch Plan 2028. Iedere respondent geeft aan dat het nationale beleid van invloed is op het gemeentelijke beleid. Ook hier worden keuzes gemaakt die in het belang zijn van de eigen gemeente.

Gezegd kan worden dat het Nederlandse Olympisch Plan 2028 uniek is. Daarnaast bevindt de uitvoering van het plan zich in een pril stadium. Deze factoren zorgen ervoor dat het moeilijk is de huidige Nederlandse situatie te vergelijken met de bestaande wetenschappelijke literatuur over organisatie van Olympische Spelen of andere mega-evenementen. Wel blijken dezelfde actoren een rol te spelen. Belangrijk hierin zijn de formele macht van de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders en de informele macht die de bevolking en het bedrijfsleven kan hebben.

Om het plan nationaal te implementeren, lijkt een aantal acties nodig. Ten eerste het tonen van de voordelen voor elke gemeente afzonderlijk. Ten tweede het coördineren van en bieden van handvaten voor eventuele samenwerking tussen gemeenten en ten derde zal uitgezocht moeten worden welke actoren de meeste macht hebben in de strategische calculatie. Hier kunnen vervolgens concrete acties op ondernomen worden.

Op weg naar die stip aan de horizon...

## 12.1 Reflectie

Bovenstaande conclusies staan niet op zichzelf. Vele aspecten hebben bijgedragen tot deze conclusies. De belangrijkste zullen hier kort besproken worden.

Ten eerste zijn alle methodologische keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek van invloed geweest. De keuzes met betrekking tot respondenten, steden, maar ook het analysekader hebben invloed op de uitkomsten. Zo zullen niet alle medewerkers van de betrokken gemeenten zich in de uitspraken kunnen vinden of kunnen andere steden een ander beeld van de situatie hebben. Bij de keuze van een ander analysekader was uit dezelfde informatie ook een andere conclusie gekomen.

Ten tweede is er een interview geweest dat niet letterlijk is opgenomen en is een ander interview telefonisch afgenomen. Dit heeft tot gevolg gehad dat in plaats van een complete transcriptie, een samenvatting van het gesprek basis voor de analyse was. Het ontbreken van misschien belangrijke details in zo'n samenvatting kunnen voor andere uitkomsten zorgen, maar ook het feit dat tijdens de interviews meegeschreven moest worden. Hierdoor is doorvragen lastiger omdat tegelijkertijd geschreven en geluisterd moest worden. Dit kan hebben geleid tot een minder diepgaand interview.

Ten slotte hebben zich tijdens de duur van dit onderzoek een aantal belangrijke gebeurtenissen die inhoudelijk met dit onderzoek van doen hebben, plaatsgevonden. Één hiervan is de ontwikkeling met betrekking tot het kabinet Rutte 1. Tijdens de interviews vond het Catshuisoverleg plaats, waar ook door meerdere respondenten aan werd gerefereerd, later is het kabinet zelfs gevallen. Uitspraken met betrekking tot bijvoorbeeld de beleidsbrief van minister Schippers zijn hierdoor in een ander daglicht komen te staan. Immers, na nieuwe verkiezingen zal wellicht het sportbeleid weer aangepast worden. De andere gebeurtenis is de keuze die de Council van Olympisch Vuur 2028 maakte om Amsterdam naamgevende stad te maken en Rotterdam partnerstad. Deze keuze is op 20 juni 2012 naar buiten gebracht, wat wil zeggen dat dit rapport toen vrijwel af was. Omdat ook tijdens de interviews het issue 'keuze stad' veelvuldig naar voren is gekomen, is er voor gekozen toch de betekenissen die de respondenten ten tijde van de interviews (februari 2012 – april 2012) hieraan gaven, in het onderzoek mee te nemen. Mooi is te zien dat de keuze nu gemaakt is, zoals de meeste respondenten graag wilden.



### 13. Bronvermelding

Andranovic, G., Burbank, M.J. & Heying, C.H. (2001). Olympic Cities: Lessons Learned from Mega-Event Politics. *Journal of Urban Affairs*, 23, 2, pp. 113-131.

Andreff, W. & Szymanski, S. (2006). *Handbook on the Economics of Sport*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Anthonissen, A & Boessenkool, J. (1998) *Betekenis van besturen: variaties in bestuurlijk handelen in amateursportorganisaties*. Utrecht: ISOR/CBM.

Baade, R. en Matheson, V. (2002). *Bidding for the Olympics: Fool's Gold?*. Verkregen op 27 juni 2012, via <http://darkwing.uoregon.edu/~harbaugh/Readings/Sports/olympics.pdf>.

Barney, R. (2008). Some Thoughts on the General Economies of Cities/States/Provinces after Hosting the Olympic Games in Barney, R., Heine, K., Wamsley, K. & MacDonald, G. *Pathways: Critiques and Discourse in Olympic Research. Ninth International Symposium for Olympic Research* (pp. 166-170). London: The University of Western Ontario.

Birkland, T.A. (2005). *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe, inc.

Blok, P., Fernhout, G-J., Gerdes, E., Kandel, H., Schenk, S., Tunnel, C. & Bridges, T. (2011). *Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van de Olympische en Paralympische Spelen 2028 in Nederland – Eindrapport*. Verkregen op 27 juni 2012, via <http://rebelgroup.nl/nl/projecten/ontwikkelen-kosten--en-bateninstrument-os-2028/51>.

Blom, M. & Schillemans, T. (2010), De ondefinieerbare staat. Horizontale en verticale sturing door de rijksoverheid sinds 1980. *Beleid en Maatschappij*, 37, 4, pp. 341-355.

Boekema, F. (2000). *Grensregio's en arbeidsmarkten: theoretische en empirische perspectieven*. Assen: Van Gorcum.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Bosscher, V. de, Knop, P. de, Bottenburg, M. van, Shibli, S. & Bingham, J. (2009). Explaining international sporting success: An international comparison of elite sport systems and policies in six countries. *Sport Management Review*, 12, 3, pp. 113-136.

Bovens, M., 't Hart, P. & Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Breedveld, K., Poel, H. van der, Jong, M. de & Collard, D. (2011). *Beleidsdoorlichting sport: hoofdrapport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut

Burstein, P. (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*, 56, 1, pp. 29-40.

Cashman, R. (1998). Olympic Legacy in an Olympic City: Monuments, Museums and Memory in Barney, R., K. Wamsley, S. Martyn en G. MacDonald, *Global and cultural critique: problematizing the Olympic Games* (pp. 107-114). London: The University of Western Ontario.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). 415 Nederlandse gemeenten in 2012. Verkregen op 10 april 2012 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3529-wm.htm>.

Chalkley, B. & Essex, S. (1999). Urban development through hosting international events: a history of the Olympic Games. *Planning Perspectives*, 14, 4, pp. 369-394.

Crum, B. (2001). *Over de versporting van de samenleving*. Haarlem: De Vrieseborch

Cornelissen, S. (2008). Scripting the nation: sport, mega-events, foreign policy and state-building in post-apartheid South Africa, *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics*, 11, 4, pp. 481-493.

DaCosta, L. (2006). A Never-Ending Story: The Philosophical Controversy Over Olympism, *Journal of the Philosophy of Sport*, 33,2, pp. 157-173.

Dronkers, F. (2011). *Theorie en beleid in museumeducatie*. [Elektronische versie] Universiteit Utrecht.

Dunn, M.K. & McGuirk, M.P. (1999). Hallmark events. In Cashman, R. & Hughes, A. *Staging the Olympics: The Event and its Impacts*. Sydney: Centre for Olympic Studies.

Edwards, M. (2009). *Civil society*. Cambridge: Polity Press.

Eekeren, F. van (2010, 3 november). *Kopstoot! Wie gelooft in het WK 2018?*. Verkregen op 29 juni, 2012, via <http://frankvaneekeren.wordpress.com/2010/11/03/kopstoot-wie-gelooft-in-het-wk-2018/>.

Elling, A. & Werff, H. van der (2011). *Draagvlakmeting Olympische Spelen 2028* [Elektronische versie], 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut

Enthoven, G. (2003) . *Representatief en participatief. Een tussenbalans na 10 jaar interactief besturen*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.iminet.org/html/sites/default/files/Representatief%20en%20participatief.pdf>.

Eijkelberg, E. (2012, februari 8). College Universiteit van Amsterdam: Olympische Spelen in Nederland, droom of nachtmerrie?

Essex, S. & Chalkley, B. (1998). Olympic Games – catalyst of urban change. *Leisure Studies*, 17, 3, pp. 187-206.

Geers, R. (2007). *Macht is overal. Over macht in het organisatieleven*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Gemeente Eindhoven, (2011). Bezuinigingen. *Gemeente Eindhoven*. Verkregen op 3 november, 2011, via <http://www.eindhoven.nl/gemeente/bezuinigingen-1.htm>.

Gemeente Eindhoven, (2010). Samen werkend aan morgen! Werkprogramma: ambities, intensiveringen en bezuinigingen 2011-2015. *Gemeente Eindhoven*. Verkregen op 28 juni,

2012, via [http://bezuinigen.eindhoven.nl/art/uploads/files/10-12-09\\_definitief\\_Eindrapport\\_werkprogramma\\_2011-2015.pdf](http://bezuinigen.eindhoven.nl/art/uploads/files/10-12-09_definitief_Eindrapport_werkprogramma_2011-2015.pdf).

Giebels, R.P.L. & Soons, J.L.G.M. (1982). *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten: een verklaringsmodel*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek.

Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid. 's-Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau*.

Gray, V., Lowery, D., Fellowes, M. & Mcatee, A. (2004). Public Opinion, Public Policy, and Organizes Interests in the American States. *Political Research Quarterly*, 57, pp. 411-420.

Grint, F. van der. (2012, april 11). College Universiteit van Amsterdam: Olympische Spelen in Nederland, droom of nachtmerrie?

Goldsmith, M. (2002). Central Control over Local Government – A Western European Comparison. *Local Government Studies*, 28, 3, pp. 91-112.

Hall, C.M. (1987). The effects of hallmark events on cities. *Journal of Tourism Research*, 26, 2, pp. 44-45.

Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell.

Hay, C. (1995). 'Structure and Agency'. In D. Marsh & G. Stoker (2010). *Theory and Methods in Political Science. Third Edition*. London: Palgrave Macmillan.

Hiller, H.H. (1998). Assessing the Impact of Mega-Events: A Linkage Model, *Current Issues in Tourism*, 1,1, pp. 47-57

Hoekman, R. & Gijsbers, M. (2010). *Sport in collegeprogramma's: belangrijke bijzaak. Analyse van sport in collegeprogramma's gemeenten 2010-2014*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Horne, J. & Whannel, G. (2012). *Understanding the Olympics*. Abingdon: Routledge.

Infonu.nl (z.d.). *Kandidaatsteden Olympische Zomerspelen 2012 t/m 2028*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://sport.infonu.nl/overige-sport/61246-kandidaatsteden-olympische-zomerspelen-2012-tm-2028.html>.

Intelligence Group (2012). *Arbeidsmarkt Gedragsonderzoek*. [Elektronische versie]. Rotterdam: Intelligence Group.

Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D., & Ronsenthal, R.A. (1964). *Occupational stress: Studies in role conflict and ambiguity*. New York: Wiley and Sons.

Kasimati, E. & Dawson, P. (2009). Assessing the impact of the 2004 Olympic Games on the Greek economy : A small macroeconomic model. [Elektronische versie] In *Economic Modelling*, 26, 1, pp. 139-146.

Kleij, R. van (2011, oktober 25). Sport en bewegen in wijken en buurten: gas geven voor meer vermogen. *Sportknowhowxl*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://sportknowhowxl.nl/alleen-op-de-wereld/6370>.

Koningin der Nederlanden (2011). Troonrede. *Ministerie van Algemene Zaken*. Verkregen op 28 november, 2011, via <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/troonrede>.

Lomwel, dr. A.G.C. van & Nelissen, prof. dr. J.H.M. (2005). *Handhaven onder de druk der omstandigheden. Het gebruik van schriftelijke waarschuwingen door gemeenten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

London East Research Institute (2007). *A Lasting Legacy for London? Assessing the legacy of the Olympic Games and Paralympic Games*. London: Greater London Authority

Malfas, PhD, M., Theodoraki, PhD, E. & Houlihan PhD, B. (2004). Impacts of the Olympic Games as mega-events. *Municipal Engineer*, 3, pp.209-220.

Marsh, D. & Stoker, G. (2010). *Theory and Methods in Political Science. Third Edition.* London: Palgrave Macmillan.

Masterman, G. (2008). Losing Bids, Winning Legacies: An Examination of the Need to Plan for Olympic Legacies Prior to the Bidding in Barney, R., K. Heine, K. Wamsley en G. MacDonald, *Pathways: Critiques and Discourse in Olympic Research. Ninth International Symposium for Olympic Research.* The University of Western Ontario: pp. 166-170.

Mayan, M. (2009). *Essentials of Qualitative Inquiry.* Oakland: Left Coast Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010.* Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/16/arbeidsmarktanalyse-openbaar-bestuur-2010/arbeidsmarktanalyse-openbaar-bestuur-2010-2.pdf>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.a) *Burgemeesters.* Verkregen op 10 april, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/burgemeesters>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.b) *Raadsleden.* Verkregen op 10 april, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (1992). *Aanwijzingen voor de regelgeving.* Verkregen op 10 april, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/1992/11/18/aanwijzingen-voor-de-regelgeving.html>.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Tijd voor sport.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009). *Kabinetsstandpunt 'Uitblinken op alle niveaus'.* Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/07/09/kabinetsstandpunt-uitblinken-op-alle-niveaus.html>.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011). *Beleidsbrief Sport: 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief'*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/07/09/kabinetsstandpunt-uitblinker-op-alle-niveaus.html>.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

NAi, MVRDV, Berlage Instituut, AVBR en NOC\*NSF (2008). *NL28 Olympisch Vuur; Spelen met toekomst*. Rotterdam: NAi Uitgevers

NOC\*NSF (z.d.), Olympisch Plan 2028, *Nederlands Olympisch Comité\*Nederlandse Sport Federatie*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.nocnsf.nl/olympisch-plan2028>.

O'Bonsawin, C.M. (2010). 'No Olympics on stolen native land': contesting Olympic narratives and asserting indigenous rights within the discourse of the 2010 Vancouver Games. *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics*, 13, 1, pp. 143-156.

Olympisch Vuur 2028, (2011). Council, *Olympisch Vuur 2028*. Verkregen op 2 november, 2011, via <http://www.olympisch-vuur.nl/council>.

Olympisch Vuur 2028, (2011). Over ons, *Olympisch Vuur 2028*. Verkregen op 3 november, 2011, via <http://www.olympisch-vuur.nl/over-ons>.

Olympisch Vuur 2028, (2011). Olympisch Vuur 2028, *Olympisch Vuur 2028*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.olympisch-vuur.nl/>.

Olympisch Vuur 2028 (z.d.). *Over*. Verkregen op 1 juli, 2012 via <http://www.facebook.com/olympischvuur>.

Onbekend (2010, Juni 23). Portugese Leiria kan zijn eigen EK-stadion niet meer betalen [Elektronische versie]. *De Morgen*.

Oosterwijk, F. (hoofdredacteur) (2011). “Of we voor de Spelen gaan? Laat ik daar heel duidelijk over zijn...”. *2028*, 1, 1, pp. 13-15.

Oosterwijk, F. en Schotanus, F. (2011). “Als de bevolking het belangrijk vindt, dan komt de politieke steun vanzelf”. *Sport & Strategie*, 5, 7, pp. 25.

Ouchi, W. (1978). Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25, pp. 129-141.

Panagiotopoulou, R. (2010). *Citizen participation in the Olympic Games*. Barcelona: Centre d'Estudis Olímpics UAB. Verkregen op 10 april, 2012, via [http://olympicstudies.uab.es/2010/docs/panagiotopoulou\\_eng.pdf](http://olympicstudies.uab.es/2010/docs/panagiotopoulou_eng.pdf).

Peters, T. & Waterman, R. (1982). *In search of excellence*. New York: Harper and Row.

Pfaff, H. (2003). Versorgungsforschung - Begriffsbestimmung, Gegenstand und Aufgaben. In: Pfaff, Schrappe, Lauterbach, *Gesundheitsversorgung und Disease Management*, pp. 13-23

Plantinga, R. (2010, september 14). Sportbestuurders vinden vaak hetzelfde wiel uit. *Sportknowhowxl*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://sportknowhowxl.nl/OpenPodium/5096>.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: The Oakland project*. Berkeley: University of California Press.

Preuss, H. (2000). *Economics of the Olympic Games: Hosting the Games 1972 – 2000*. Sydney: Walla Walla Press.

Reed, M. (2003). The Agency/Structure Dilemma in Organization Theory: Open Doors and Brick Walls, in: Tsoukas, H. & C. Knudsen (2003). *The Oxford Handbook of Organization Theory*, Oxford: Oxford University Press, pp. 69-309.



Roche, M. (1992). Mega-Events and Micro-Modernization: On the Sociology of the New Urban Tourism. *The British Journal of Sociology*, 43, 4, pp. 563-600.

Rose, A. en M. Spiegel (2010). *The Olympic Effect*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.frbsf.org/publications/economics/papers/2009/wp09-06bk.pdf>.

Rijksoverheid (2010). *Openbaar bestuur*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleidsonderzoeken/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/18-openbaar-bestuur.html>.

Sabatier, P. (1986) Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy* 6, 1: 21-48.

Smith, dr. M. (2008). *When the Games Come to Town: Host Cities and the Local Impacts of the Olympics*. London: London East Research Institute Working Papers.

Streefkerk, M. (2008). *De invloed van de Olympische Spelen van 1928 in Amsterdam op de sportjournalistiek..* Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.denieuwereporter.nl/2008/04/de-invloed-van-de-olympische-spelen-van-1928-in-amsterdam-op-de-sportjournalistiek/>.

Swart, K. & Bob, U. (2004). The seductive discourse of development: The Cape Town 2004 Olympic bid. *Third World Quarterly*, 25, 7, pp. 1311-1324.

TNS NIPO. *Citymarketing Top 50: Amsterdam onderscheidt zich het best*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/van/citymarketing-top-50--amsterdam-onderscheidt-zich-/>.

Tomlinson, A. & Whannel, G. (1984). *Five ring circus. Money, power and politics at the Olympic Games*. Londen: Pluto Press.

Tsoukas, H. & C. Knudsen (2003). *The Oxford Handbook of Organization Theory*, Oxford: Oxford University Press

Tufts, S. (2004). Building the 'competitive city': labour and Toronto's bid to host the Olympic Games. *Geoforum*, 35, 1, pp. 47-58.

Umble, E.J, Haft, R.R. & Umble, M.M. (2003). Enterprise resource planning: Implementation procedures and critical successfactors. *European Journal of Operational Research*, 146, 2, pp. 241-257.

United Way of America (1996). *Measuring Program Outcomes: A Practical Approach*. Alexandria, VA: United Way of America.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg (2010). *Position paper VNG en IPO – Olympisch Plan 2028*. Verkregen op 27 juni, 2012, via [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

Vereniging Sport en Gemeenten (z.d.). *Gemeentelijk/lokaal*. Verkregen op 10 april, 2012, via [http://www.sportengemeenten.nl/kennisplein\\_v2/dossier.asp?id=Beleid%20gemeentelijk](http://www.sportengemeenten.nl/kennisplein_v2/dossier.asp?id=Beleid%20gemeentelijk).

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.

Verweel, P. (2006). Sense Making in Sport Organizations. In Knoppers A. & Anthonissen, A. *Making Sense of Diversity in Organizing Sport*. Oxford: Meyer & Meyer Sport, 18-29.

Wallace, S. (2011) Sam Wallace: Portugal's crippling debt after hosting Euros should serve as a warning to Ukrainian football. Verkregen op 10 april, 2012, via <http://www.independent.co.uk/sport/football/news-and-comment/sam-wallace-portugals-crippling-debt-after-hosting-euros-should-serve-as-a-warning-to-ukrainian-football-2269276.html>.

Wayenberg, E. (2005). Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning. *Vlaams Tijdschrift voor OverheidsManagement*, 10, 2, pp.2-8.

Weed, M., E. Coren, E. & Fiore, J. (2009). *A Systematic Review of the Evidence Base for Developing a Physical Activity and Health Legacy from the London 2012 Olympic and Paralympic Games*. Londen: Department of Health.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Westerbeek et al. (2005). *Management van sportaccommodaties en –evenementen*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

Yanow, D. (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington: Georgetown University Press.

Zimbalist, A. (z.d.) in PwC (2011). *Game on. Mega-event infrastructure opportunities*, pp. 16.

Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*. Verkregen op 27 juni, 2012, via <http://sharedservicesbijdeoverheid.nl/literatuur>.