



Universiteit Utrecht

Teamwork in een andere formatie met nieuwe spelers

*De Sportimpuls als door het Rijk geïnitieerde samenwerking
bekeken vanuit de netwerkbenadering van governance*

Jeroen de Wilde MSc

3808696

Juli 2013, Delft

Master Sportbeleid en Sportmanagement
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO)

Scriptiebegeleider: drs. M. Waardenburg
2^e Beoordelaar: J.W. van der Roest MA

Elke verveelvoudiging en/of openbaarmaking van dit document, of passages uit dit document, is verboden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

VOORWOORD

Voor u ligt de afstudeerscriptie over de totstandkoming van de Sportimpuls. Als student Sportbeleid en Sportmanagement aan de Universiteit Utrecht heb ik de kans gekregen het afgelopen jaar het land door te reizen en daarbij te spreken met verschillende bij de subsidieregeling betrokken personen. Mede dankzij mijn bacheloropleiding Bestuurskunde en de met deze scriptie afgesloten masteropleiding heb ik in het bijzonder een interesse ontwikkeld in landelijke beleidsvorming. De gesprekken die ik in het kader van dit onderzoek heb mogen voeren heb ik daarbij als bijzonder leuk, boeiend en leerzaam ervaren. Ze hebben mij een unieke kans geboden een inzicht te krijgen in de wijze waarop de vorming van Rijksoverheidsbeleid in de sport vorm krijgt. Geheel in lijn met de gehanteerde theorie blijkt dit niet alleen een zeer leerzaam en complex proces te zijn geweest voor alle betrokkenen, ook voor mij persoonlijk is dit onderzoek een complexe uitdaging geweest waarvan ik veel heb geleerd.

Naast de personen die ik heb mogen interviewen in het kader van dit onderzoek, wil ik in het bijzonder de volgende personen bedanken.

Maikel Waardenburg die mij als scriptiebegeleider heeft voorzien van goede en behulpzame feedback waarmee hij mij meerdere malen de goede richting op heeft gewezen, Martin de Wilde als behulpzame sparringpartner en hulp bij het redigeren van de scriptie. Erik Puyt die mij als stagebegeleider van ideeën en inzichten heeft voorzien met betrekking tot de Sportimpuls en mij in de zeer intensieve laatste fase ruimte heeft geboden voor het schrijven van de scriptie. Tot slot ook Joëlle van Rheeden die zich in drukke tijden met liefde op de achtergrond heeft gehouden en op de voorgrond juist voor de nodige ontspanning heeft gezorgd. Iedereen die mij heeft gesteund, begeleid en geholpen in de periode van afstuderen: bedankt!

Delft, 1 juli 2013

Jeroen de Wilde

ABSTRACT

De Sportimpuls vormt één van de twee programmaonderdelen van het VWS programma Sport en Bewegen in de Buurt en beoogt de sportparticipatie in Nederland te verhogen. Het uitgevoerde onderzoek biedt inzicht in de wijze waarop de Sportimpuls in samenwerking tussen verschillende partijen tot stand is gekomen. Gedurende anderhalf jaar heeft de Rijksoverheid met verschillende externe partijen, zoals de sportkoepel NOC*NSF, de koepel van gemeenten (VNG) en andere expertise en adviserende partijen in overleg een subsidieregeling Sportimpuls vormgegeven. Bij de beschrijving van dit totstandkomingsproces binnen het beleidsnetwerk is gebruik gemaakt van een governance-perspectief waarbij rollen, doelen, belangen, percepties en wederzijdse afhankelijkheden een belangrijke rol spelen in het verloop en uitkomst van de beleidsvorming. Deze descriptieve analyse van het beleidsvormingsproces biedt vanuit het gehanteerde governance-perspectief handvatten voor toekomstige verbetering van dergelijke samenwerkingsprocessen. Hiermee kan worden bijgedragen aan de voorwaarden voor succesvol landelijk sportbeleid en wordt een bijdrage geleverd aan de versterking van de ‘governance’ en de beleidsinfrastructuur van de sport zoals dit in het Sectorplan sportonderzoek en –onderwijs 2011-2016 wordt geambieerd. De vraagstelling die daarom binnen dit onderzoek leidend is geweest luidt:

Hoe komt in het totstandkomingsproces van de Sportimpuls de netwerkbenadering van governance tot uitdrukking?

Om deze vraag te beantwoorden is een beschrijvende casestudy uitgevoerd naar de totstandkoming van de Sportimpuls. Daartoe zijn tien interviews afgenomen bij direct betrokken personen werkzaam bij de belangrijkste betrokken organisaties. Deze respondenten zijn door middel van semi-gestructureerde interviews met een op de theorie gebaseerde interviewhandleiding ondervraagd over het proces dat zich tijdens de totstandkoming van de Sportimpuls heeft afgespeeld. Het resultaat is een gedetailleerde beschrijving van de samenwerking zoals deze door de betrokkenen is ervaren en beoordeeld.

Uit de analyse van deze weergaven komen met gebruikmaking van de theoretische concepten van de netwerkbenadering van governance verschillende onzekerheden naar voren die zich in dit beleidsproces hebben gemanifesteerd.

Het minst was sprake van *inhoudelijke onzekerheden*. De inhoudelijke visie die aan de basis van de Sportimpuls staat is door alle betrokken partijen al snel omarmt. Daartoe behoren de probleemdefinitie dat een verdere stijging van de sportparticipatie dient te worden gestimuleerd en de oplossingsrichting dat dit vooral op buurtniveau gerealiseerd moet worden. Wel valt op dat slechts beperkt sprake is van wetenschappelijke validering van het gedeelde beeld over het probleem en de oplossing.

Bij de verdere inhoudelijke uitwerking van deze visie zijn zowel vanuit belangen als inhoudelijke argumenten *strategische onzekerheden* en conflicten ontstaan ten aanzien de verdere uitwerking van de gedeelde oplossingsrichting. Voor het voorkomen of oplossen hiervan kon, zoals gezegd, niet worden teruggevallen op een wetenschappelijke onderbouwing van de oplossingsrichting. Vanuit een dominante positie heeft VWS weinig concessies hoeven doen bij deze conflicten, maar het heeft wel geleid tot een onbevredigende regeling vanuit het perspectief van NOC*NSF. Ook het feit dat de individuele bonden in dit beleidsproces verder van de beleidsvorming zijn komen af te staan heeft mogelijk meegespeeld in het feit dat deze moeilijker in de afwegingen van VWS meegenomen konden worden.

Tot slot zijn ook *institutionele onzekerheden* ontstaan als gevolg van een nieuwe rolverdeling voor met name NOC*NSF en door de introductie van een geheel nieuwe actor ZonMw in de allerlaatste fase van het proces.

Het onderzoek mondt uit in een drietal aanbevelingen voor vergelijkbare toekomstige beleidsprocessen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het inhoudelijk, strategisch en institutioneel leervermogen waarmee de te onderscheiden onzekerheden kunnen worden voorkomen of beperkt:

- meer aandacht voor wetenschappelijke validering van gedeelde inhoudelijke beelden.
- helderheid over strategische posities van actoren en het daarbij voorkomen van meerdere ‘petten’.
- voldoende ruimte om institutioneel te leren bij deelname van voor elkaar onbekende partijen in het proces

VOORWOORD	III
ABSTRACT	V
1. INLEIDING	1
1.1 INTRODUCTIE IN HET VRAAGSTUK	1
1.1.1 GOVERNANCE	1
1.1.2 KARAKTERISTIEKEN VAN DE SPORTSECTOR	2
1.1.3 BEHOEFTE AAN INZICHT IN GOVERNANCE VAN HET SPORTBELEID	2
1.1.4 DE SPORTIMPULS; EEN NIEUWE ROLVERDELING	3
1.2 PROBLEEMSTELLING	5
1.2.1 DOELSTELLING	5
1.2.2 HOOFDVRAAG	5
1.2.3 DEELVRAGEN	5
1.3 BEGRIPSBEPALING	6
1.4 LEESWIJZER	6
2. THEORETISCH KADER	7
2.1 WETENSCHAPSPERSPECTIEF	7
2.2 STURING, BELEID, 'GOVERNANCE' EN NETWERKEN	8
2.2.1 STURING EN BELEID IN HET OPENBAAR BESTUUR	8
2.2.2 NETWERKEN	9
2.2.3 'GOVERNANCE'	9
2.3 DE NETWERKBENADERING VAN GOVERNANCE	10
2.3.1 ONZEKERHEDEN BIJ STURING OP MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN	11
2.3.2 STANDAARD ANTWOORDEN OP ONZEKERHEID	11
2.3.3 EEN NETWERKBENADERING VAN GOVERNANCE	12
2.3.4 NETWERKVORMING	12
2.3.5 POLICY GAMES, ARENA'S EN ACTOR STRATEGIEËN	12
2.3.6 GEZAMENLIJKE ACTIE ALS LEERPROCESSEN	13
2.4 TOEPASBAARHEID NETWERKBENADERING OP NATIONAAL SPORTBELEID	14
2.4.1 SPORTBELEID VAN DE OVERHEID DOOR DE JAREN HEEN	14
3. METHODOLOGIE	16
3.1 METHODEN EN TECHNIEKEN	16
3.1.1 CASESTUDY	16
3.1.2 INTERVIEWS EN INHOUDSANALYSE	16
3.1.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	17
3.2 OPERATIONALISATIE	17
3.2.1 LEREND VERMOGEN GERICHT OP HET OPLOSSEN VAN ONZEKERHEDEN	17
3.2.2 BEOORDELEN VAN SUCCES IN HET PROBLEEMOPLOSSINGSPROCES	17
3.2.3 CONTENTCRITERIA VOOR INHOUDELIJKE LEERVERMOGEN [A]	18
3.2.4 PROCESCRITERIA VOOR STRATEGISCH LEERVERMOGEN [B]	19
3.2.5 NETWERKCRITERIA VOOR INSTITUTIONEEL LEERVERMOGEN [C]	19

4. EMPRISCHE BEVINDINGEN	21
<hr/>	
4.1 FASE 1: BESLUITVORMING OVER HOOFDLIJNEN VAN HET SPORTBELEID	21
4.1.1 DE OVERLEGGEN	21
4.1.2 DE DISCUSSIES	22
4.2 FASE 2: KADERSTELLING SPORTIMPULS MET PROGRAMMA SBB	25
4.2.1 DE OVERLEGGEN	25
4.2.2 DE DISCUSSIES	26
4.3 FASE 3: UITWERKING VAN DE KADERS VOOR DE SPORTIMPULS	30
4.3.1 DE OVERLEGGEN	30
4.3.2 DE DISCUSSIES	31
5. ANALYSE	38
<hr/>	
5.1 INHOUDELIJK LEERVERMOGEN	38
5.1.1 GEDEELDE BEELDVORMING	38
5.1.2 DOELVERVLECHTING	40
5.2 STRATEGISCH LEERVERMOGEN	43
5.2.1 STAGNATIES, BLOKKADES EN DOORBRAKEN	43
5.2.2 AARD EN STRUCTUUR VAN DE INTERACTIES IN DE SAMENWERKING	44
5.2.3 OPENHEID, TRANSPARANTIE EN LEGITIMATIE VOOR 'DERDEN'	46
5.3 INSTITUTIONEEL LEERVERMOGEN	47
5.3.1 FREQUENTIE VAN INTERACTIES, GEZAMENLIJKE TAAL EN ONDERLING VERTROUWEN	47
5.3.2 VERWACHTINGEN VAN DE SAMENWERKING (NU EN TOEKOMST)	47
5.3.3 AARD VAN DE REGELS IN HET NETWERK	48
6. CONCLUSIES EN REFLECTIE	49
<hr/>	
6.1 CONCLUSIES	49
6.2 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN	52
ADDENDUM	57
<hr/>	
A. EEN SIMPELE CHRONOLOGIE V.D. TOTSTANDKOMING SPORTIMPULS	57
B. RESPONDENTEN	58
C. AFKORTINGENLIJST	59
D. INTERVIEWHANDLEIDING	60

1. INLEIDING

1.1 Introductie in het vraagstuk

In dit onderzoek wordt vanuit een ‘governance’ perspectief de vorming van nationaal sportbeleid van de Rijksoverheid geanalyseerd. Hiertoe is de totstandkoming van de subsidieregeling de *Sportimpuls* (als onderdeel van het VWS programma *Sport en Bewegen in de Buurt*) als casus onderzocht. Na introductie van het ‘governance’ perspectief, worden de karakteristieken van sport als beleidssector en de relatie met de Sportimpuls beschreven. Vervolgens wordt relevantie van het ‘governance’ perspectief voor het sportbeleid weergegeven. Tot slot worden op basis hiervan de onderzoeksvragen gepresenteerd.

1.1.1 Governance

In zijn meest simpele vorm staat de term ‘governance’ voor het proces van besluitvorming en het proces via welke deze besluiten wel of niet tot uitvoering worden gebracht (UNESCAP,2012). ‘Governance’ staat, in tegenstelling tot ‘government’, voor de verschuiving van het probleemoplossend vermogen van centrale overheden (government) naar provinciale en gemeentelijke overheden, de markt, de samenleving en/of de burger (Bekkers, 2007:210). Deze verschuiving is terug te zien in de recente trend in het overheidsbeleid waarbij de verantwoordelijkheden steeds meer op het lokale niveau worden neergelegd. Denk bijvoorbeeld aan lopende decentralisatieoperaties in de zorg waarbij de Rijksoverheid verantwoordelijkheden overdraagt aan lokale overheden. In het specifieke geval van extramurale zorg, bij de overgang van de AWBZ naar de Wmo, is tevens een kanteling te zien waarbij de regie over het eigen leven en de zelfredzaamheid van burgers meer voorop komen te staan (TransitieBureau, 2013). Dit kan worden gezien als verschuiving van het probleemoplossend vermogen van overheid naar burgers zelf.

Naast de verschuiving van het probleemoplossend vermogen duidt governance ook op een verschuiving van de besluit- en beleidsvorming, waarbij het niet meer alleen de Rijksoverheid is die besluit hoe de aanpak van maatschappelijke problemen dient te worden vormgegeven. Ook in samenwerking met andere partijen binnen het openbaar bestuur, het maatschappelijk middenveld en/of de markt krijgen besluiten vorm (Bekkers, 2007:210). Sprekend voorbeeld is het recente Sociaal Akkoord waarmee het kabinet Rutte II in samenwerking en onderhandeling met de sociale partners het poldermodel nieuw leven inblaast. Op die manier wordt de aanpak van maatschappelijke problemen in samenspraak vormgegeven.

Bij de verschuivingen van government naar governance waarschuwt de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) beleidsmakers wel in haar laatste adviesrapport ‘Vertrouwen in de Burger’. Waar de overheid meer inzet en aanstuurt op zelfredzaamheid en regie van burgers, is één van de aanbevelingen in het rapport dat de overheid ook moet denken vanuit het perspectief van de burger en minder vanuit de bestuurlijke logica (Binnenlands Bestuur, 2012). Ook voor het sportbeleid lijkt dit een belangrijke inzicht. Waar sportparticipatie tot doel wordt verheven of sport als middel wordt ingezet, komt de uitvoering niet zelden te liggen op het niveau van de lokale sport- en beweegaanbieders, die voor een belangrijk deel bestaan uit autonome sportverenigingen met een vrijwillig karakter of andersoortige sportorganisaties.

Dergelijke zelforganiserende en relatief autonome netwerken van organisaties binnen de civil society spelen dus een centrale rol in de sport en de ontwikkeling van sportbeleid. *“Together with government and semi-governmental organizations, and to a lesser extent commercial organizations, these voluntary sport organizations form an policy network which determines the sport governance structure in the Netherlands”* (Waardenburg en van Bottenburg, 2013:7). Onderzoek naar de wijze waarop binnen beleidsnetwerken governance tot uitdrukking komt in het steeds intensievere samenspel tussen de sportorganisaties en het openbaar bestuur, kan bijdragen aan de empirische toetsing van de bestaande theoretische governance ideeën. *“It is now time to apply these ideas in practice and to test them empirically. This new phase will open up a whole new range of practical challenges and research questions”* (Klijn en Koppenjan, 2000:155).

In het kader van een studie naar de governance in het sportbeleid is het van belang vast te stellen dat het sportbeleid in Nederland de afgelopen 50 jaar wordt gekenmerkt door een toenemende invloed van overheden, mede als gevolg van sterk toenemende budgetten die de lokale en rijksoverheid voor de sport beschikbaar stellen. Dit in tegenstelling tot veel anderen maatschappelijke sectoren, waar met name sinds de jaren '80 sprake lijkt van een trend waarbij de overheid steeds meer terugtreedt. Daarmee kunnen de bij het sportbeleid betrokken partijen een beroep doen op relatief veel ervaring met governance-vraagstukken in beleidsnetwerken van overheden en organisaties uit de sector zelf. Andere beleidssectoren kunnen derhalve veel leren van de ervaringen die daarmee zijn opgedaan in het sportbeleid.

1.1.2 Karakteristieken van de sportsector

De sport als beleidssector is vanuit bestuurskundig en governance perspectief, waar legitimiteit en het oplossen van maatschappelijke problemen belangrijke vraagstukken zijn, in ten minste twee opzichten interessant:

- a) het autonome en vrijwillige karakter van een groot deel van de sector en;
- b) het potentiële integrale karakter dat sport en bewegen in zich heeft om aan verschillende publieke taken en doelstellingen een bijdrage te leveren.

Allereerst zijn er vanuit het perspectief van de Rijksoverheid, binnen de domeinen waar zij zichzelf een rol toe-eigent, maar weinig sectoren die zo verbonden zijn met vrijwillige inzet en autonomie van burgers en sportorganisaties. Voor het inzetten van sport als middel worden onder andere sportverenigingen, die vooral uit vrijwilligers bestaan, gevraagd een extra bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Ook bij de Sportimpuls, waarover later meer, wordt de uitvoering van het gewenste nieuwe sport- en beweegaanbod in toenemende mate neergelegd bij sportverenigingen en andere autonome sport- en beweegaanbieders.

Naast deze autonome sector is ook het potentiële integrale karakter van sport en bewegen een belangrijke eigenschap van het beleidsterrein. Hiermee wordt bedoeld dat sport als middel kan worden ingezet om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het bereiken van (beleids)doelen op andere beleidsterreinen. De effecten van sport en bewegen ontstijgen daarmee de sportparticipatie *an sich*. Zo zijn binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) logische raakvlakken tussen het sportbeleid en het beleid met betrekking tot volksgezondheid en welzijn. Daarbij kan gedacht worden aan het tegengaan van overgewicht, het omgaan met en voorkomen van gevolgen van vergrijzing of het bevorderen van de maatschappelijk participatie van groepen met sociale achterstanden. Ook buiten het ministerie van VWS zijn verbanden te leggen. Zo is er een relatie met het onderwijs, dat onder het ministerie van OCW valt, bij het aanbieden van bewegingsonderwijs. Of het ministerie van EZ, omdat de sportsector door middel van contributie en lidmaatschappen, evenementen, sportartikelen en kansspelen een bijdragen levert aan het BBP en de werkgelegenheid van Nederland (CBS, 2012). Tot slot zijn er in het geval van de Sportimpuls en het Jeugdsportfonds tevens directe verbanden met de sociale zekerheid en het inkomensbeleid dat onder het ministerie van SZW valt. Wie de passages over sport in het regeerakkoord er op na slaat herkent deze relaties allen terug en deze zijn daarmee ook politiek erkent door het kabinet (Kabinet Rutte II, 2012).

1.1.3 Behoeft aan inzicht in governance van het sportbeleid

De twee hiervoor beschreven karakteristieken van de sportsector en het sportbeleid (het autonome en vrijwillige karakter en de integraliteit) geven het belang aan van het governance perspectief voor de beleidsvorming op het terrein van sport. Dit komt ook tot uitdrukking in het Sectorplan sportonderzoek en –onderwijs 2011-2016, waarin de onderzoeks- en onderwijsprioriteiten worden beschreven voor de komende jaren. Dit plan is in opdracht van het ministerie van OCW en in samenwerking met het ministerie van VWS onder de regie en coördinatie van het Nationaal Olympisch Comité - Nederlandse Sportfederatie (NOC*NSF) tot stand gekomen (Van Veldhoven en van Vucht Tijssen, 2011:14). Daarbij is input gevraagd en draagvlak gezocht bij de vele stakeholders binnen sport, onderwijs en wetenschap. *“Er hebben vele partijen meegewerkt aan de totstandkoming van dit Sectorplan. Het aantal betrokken partijen, de verscheidenheid aan ambities en het belang om de verbondenheid tussen de ambities te waarborgen, vragen om een goede governance”* (idem:15).

Bij het benoemen van prioriteiten noemt het sectorplan *'presteren, meedoen en vitaal'* als de drie aandachtsgebieden waarop de komende jaren verder sportonderzoek gewenst is. 'Meedoen' wordt daarbij gespecificeerd als: *'(...) het maatschappelijke, sociale en culturele aspect van sport. Daartoe behoren ook de sociale en culturele betekenis van sport in het algemeen'* (idem:42). Hiermee laat de sector zelfbewustzijn zien in de bredere maatschappelijke rol die zij kan spelen. Daarbij wordt benadrukt dat het gaat om meedoen in vele en uiteenlopende rollen. Als voorbeelden worden genoemd: de vrijwilliger, toeschouwer, bestuurder etc. Vanuit deze verschillende rollen en aspecten hecht de sector dan ook waarde aan nieuwe (onderzoeks)inzichten in *'de 'governance' en het versterken van de sportbeleidsinfrastructuur'* (idem:42).

Met andere woorden: bij 'meedoen' gaat het volgens het sectorplan niet alleen om sportparticipatie maar ook om participatie in de beleidsvorming. Dit sluit aan bij een 'governance' benadering waarbij wordt gewezen op de noodzaak van participatie van partijen, anders dan alleen de overheid, in de besluitvorming en uitvoering van sportbeleid. Dit veronderstelt dat pas van effectieve beleidsuitvoering sprake is als de voor de uitvoering benodigde partijen, die direct of indirect belangen hebben en/of gevolgen ondervinden van het beleid, zich ook in voldoende mate kunnen vinden in het uiteindelijke resultaat van het beleidsvormingsproces. Bij gebrek aan verplichtende regelgeving is commitment aan het beleid bij de voor de regeling belangrijke en autonome partijen nodig, willen zij ook bereid zijn hun rol in de uitvoering daarvan adequaat in te vullen. Kenmerkend voor 'governance' is dan ook de afhankelijkheid tussen de belanghebbende partijen, waardoor samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken (Bekkers, 2007:211). De pluriformiteit van het sportlandschap waarin rijksbeleid voor de sport wordt uitgezet, is daarin niet zozeer een probleem als wel een gegeven. Dit gegeven en de afhankelijkheden die hiermee ontstaan, kunnen echter wel belangrijke consequenties hebben voor de effectiviteit en efficiency in de uitvoering van beleid. Als hier niet op een goede manier rekening mee wordt gehouden en de verschillende belangen niet op een samenhangende manier bij elkaar worden gebracht, zal de mate waarin sprake is van succesvol sportbeleid afnemen.

Sport laat zich met andere woorden kenmerken als beleidsterrein waarbij vele partijen vanuit verschillende perspectieven (in)direct betrokken zijn. Daartoe behoren sportverenigingen, die hoofdzakelijk op basis van vrijwillige inzet draaien en sport als doel zien, als ook andere maatschappelijke organisaties, die sport als middel gebruiken voor het bereiken van eigen organisatiedoelen. Daarnaast overstijgt het sportbeleid de sport als sector omdat er vele raakvlakken zijn met beleid in andere maatschappelijke sectoren. Binnen deze beleidsomgeving is het mogelijk met sportbeleid vele beleidsdoelen te dienen en biedt dus vele kansen het publieke belang te dienen. Een gezamenlijke inzet van betrokken partijen op basis van gedeelde doelen en afgestemde belangen, biedt daarmee veel potentie om publieke middelen via het sportbeleid effectief, efficiënt en integraal in te zetten voor tal van maatschappelijke doelen. Door de complexiteit in het beleidsproces als gevolg hiervan, wordt ook door de sector zelf het belang gezien van meer inzicht in de governance en versterking van de sportbeleidsinfrastructuur om *"het maatschappelijke, sociale en culturele aspect van sport"* optimaal te benutten en gebruiken (Van Veldhoven en van Vucht Tijssen, 2011:42).

1.1.4 De sportimpuls; een nieuwe rolverdeling

Een manier waarop het Rijk de kracht van sport probeert te benutten voor maatschappelijke doelstellingen is via de vierjarige (2012-2016) subsidieregeling 'Sportimpuls'. Deze regeling is onderdeel van het VWS programma 'Sport en Bewegen in de Buurt'. Het programma stelt zich tot doel: *"een sportieve samenleving waarin iedereen kan kiezen voor een actieve en gezonde leefstijl"* (VWS, 2011d:8). In het kader van deze subsidieregeling komen uitsluitend sport- en beweegaanbieders die in direct contact staan met de doelgroep, in aanmerking voor een subsidieaanvraag. Doel is *"om er voor te zorgen dat lokale sport- en beweegaanbieders met hun aanbod tegemoet kunnen komen aan de lokale vraag"* (idem:17;54) Voor sport- en beweegaanbieders komt hiermee een subsidiestroom van €12 miljoen per jaar beschikbaar (Meeuwssen, 2012; ZonMw, 2012). Vereisten om voor subsidie in aanmerking te komen zijn dat de lokale vraag en behoefte in de buurt benoemd en beantwoord wordt en dat samenwerking wordt gezocht met lokale overheden, onderwijs, welzijn, zorg en bedrijfsleven (Sport in de Buurt, 2012).

In het verleden waren het met name de professionele partijen in de sportsector die een centrale rol kregen als initiatiefnemer van dergelijke op maatschappelijke problemen gerichte sportprojecten. Met de Sportimpuls wordt echter een nieuwe rolverdeling beoogd om de beleidsdoelen te realiseren. Daarbij verschuift beroep op het probleemoplossend vermogen meer en meer van de genoemde professionele partijen in de sportsector, zoals *“gemeenten, gemeentelijke en provinciale sportbedrijven, sportservicebureaus, bonden, koepels, stichtingen en welzijnsorganisaties van gemeenten”*, naar de autonome sport- en beweegaanbieders op vrijwilligersbasis (Sport in de Buurt³, 2012).

Deze verschuiving van het probleemoplossend vermogen naar lokale sport- en beweegaanbieders roept verschillende vragen op. Hoe verhoudt deze nieuwe rolverdeling zich tot bijvoorbeeld de belangen, wensen en mogelijkheden van betreffende actoren? En welke effecten heeft dit op de effectiviteit van het beleid? Als we kijken naar de lokale landing van de subsidiemiddelen is het interessant na te gaan of de subsidieregeling genoeg, voldoende gekwalificeerde en voldoende gemotiveerde sport- en beweegaanbieders als initiatiefnemer op de been kan brengen, juist ook op die plekken waar de behoefte aan innovatief sportaanbod het grootst is. Met de Sportimpuls wordt verondersteld dat sportverenigingen één van de belangrijke kandidaten zijn voor de rol als hoofdaanvrager (Sport in de Buurt², 2012). Zij moeten daarvoor echter wel buiten hun traditionele taken treden, namelijk het organiseren en faciliteren van de sportbeoefening door en voor uitsluitend de eigen leden. Boessenkool et. al. (2011:11) stellen dat *‘het functioneren van sportverenigingen onder druk staat door de wens om verenigingen te laten inspelen op (recente) maatschappelijke ontwikkelingen’*. Ook in het geval van de Sportimpuls zien we deze wens in het rijksbeleid terugkomen. Maar de wens om bredere maatschappelijke inzet te tonen komt vaak alleen vanuit overheden en landelijke sportorganisaties. *‘Er zijn maar weinig verenigingen die een dergelijke ambitie spontaan hebben ontwikkeld. (...) Anders gezegd: er is niet meteen een ontwikkeling ‘van onderop’ zichtbaar in de richting van meer publieke dienstverlening door sportclubs. Dat betekent dat er een zekere mate van sturing plaatsvindt. Deze spanning wordt ook wel eens aangeduid met de term ‘instrumentalisering’ (idem).*

Tegelijkertijd met deze externe druk op sportverenigingen om meer maatschappelijke inzet te tonen, kampen zij ook steeds meer met financieringsproblemen. Door de economische omstandigheden lopen sponsoren weg en loopt ook de belangrijke kantineopbrengst terug. Tevens wordt de subsidiekraan door steeds meer gemeenten dichtgedraaid en wordt het beheer van accommodaties aan de vereniging zelf overgedragen (Spits, 2013:1). Nieuwe inkomsten om mensen structureel aan het sporten te krijgen lijken dan ook zeer welkom bij verenigingen. Vraag is echter of sportverenigingen naast deze extrinsieke motivatie ook een intrinsieke motivatie hebben om subsidies aan te vragen en zo buiten hun traditionele taken en verantwoordelijkheden te treden. Vraag is ook of sportverenigingen, gezien het vrijwillige karakter en het toenemend aantal taken, voldoende geëquipeerd zijn om goede projectvoorstellen te ontwikkelen en deze vervolgens ook effectief uit te voeren.

Antwoorden betreffende bovenstaande vragen vallen niet direct binnen het bereik van dit onderzoek. Echter, de randvoorwaarden waaronder deze vragen zo goed mogelijk beantwoord dienen te worden doen dit wel.

Waar de samenleving als geheel baat heeft bij een optimale allocatie van publieke gelden, zeker in tijden van bezuinigingen, kan onderzoek naar de wijze waarop in het kader van de Sportimpuls invulling is gegeven aan ‘governance’ een bijdragen leveren. Voor een effectieve en efficiënte inzet van de € 12 mln. die is gemoeid met de Sportimpuls, is samenwerking van alle daarbij betrokken partijen zoals gezegd een eerste voorwaarde (Bekkers, 2007:211). Dit is met name relevant in situaties waarin, zoals bij de Sportimpuls, sprake is van niet bindende sturingsmiddelen en waar de feitelijke beleidsuitvoering bij andere partijen dan de overheid zelf ligt. Het is daarom zaak deze voor de uitvoering van het beleid benodigde partijen te betrekken in het netwerk waar de beleidsvorming plaatsvindt. De openbare beleidsdocumenten over de Sportimpuls maken duidelijk dat beleidsvorming in samenspraak met andere partijen heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek richt zich daarom op de wijze waarop deze samenspraak en samenwerking is verlopen.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in de mate waarin de Sportimpuls in samenwerking tussen de Rijksoverheid en externe partijen tot stand is gekomen vanuit de principes van de netwerkbenadering van governance. Met het hanteren van de concepten van dit governance-perspectief bij de beschrijving van het totstandkomingsproces van de Sportimpuls kan de praktijk geïnterpreteerd worden aan de hand van aspecten die volgens de governance-theorie belangrijk zijn voor succesvolle beleidsvorming. Deze descriptieve analyse biedt handvatten voor verbetering van beleidsvormingsprocessen en landelijke sturing in de sport. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de versterking van de 'governance' en de betreffende beleidsinfrastructuur zoals geambieerd in het Sectorplan sportonderzoek en –onderwijs 2011-2016.

1.2.2 Hoofdvraag

Bovenstaande doelstelling resulteert in de volgende vraagstelling:

Hoe komt in het totstandkomingsproces van de Sportimpuls de netwerkbenadering van governance tot uitdrukking?

1.2.3 Deelvragen

Deelvraag 1. Wat is de netwerkbenadering van 'governance' en wat is hiervan belangrijk voor succesvolle beleidsvorming?

Governance is een zeer breed begrip en er worden in verschillende omstandigheden andere invullingen en accenten aan gegeven. In publieke beleidsvormingsprocessen waarbij meerdere partijen worden betrokken in de besluitvorming en uitvoering, zoals bij de Sportimpuls, kan worden gesproken van een beleidsnetwerk. Waar moet men naar kijken als dit totstandkomingsproces vanuit de netwerkbenadering van governance wordt bekeken en welke aanknopingspunten voor verbeteringen biedt dit?

Deelvraag 2. Zijn gedurende de beleidsvorming gedeelde kennis en inzichten ontstaan met betrekking tot het voorliggende probleem en de bijbehorende oplossingsrichting?

Op *inhoudelijk niveau* is het voor succesvolle beleidsvorming noodzakelijk draagvlak te creëren voor het uiteindelijke beleid. Hierbij is van belang dat de betrokken actoren hun percepties over aard, oorzaken en effecten van het beleidsprobleem, als ook over de mogelijke oplossingen en consequenties ervan met elkaar in overeenstemming brengen. Idealiter zorgt het beleidsvormingsproces tot door alle actoren geaccepteerde kennis en een vervlechting van de verschillende actorbelangen en doelen.

Deelvraag 3. In hoeverre hebben de betrokken actoren geleerd rekening te houden met elkaars positie en de onderlinge afhankelijkheid bij het bereiken van de doelen?

Op *strategisch niveau* gaat het niet om de inhoud, maar eerder de wijze waarop het interactieproces is gestructureerd en de wijze waarop betrokken actoren hierin handelen om tot een inhoudelijk resultaat te komen. Het bewustzijn hierin komt tot uiting in de wijze waarop strategisch handelen van betrokken actoren leidt tot blokkades, stagnaties of juist doorbraken in het proces. Daarnaast komt dit bewustzijn tot uiting in de manier waarop de onderlinge interactie is gestructureerd en de mate waarin het proces open, transparant en democratisch verloopt.

Deelvraag 4. In welke mate leren de betrokken partijen in de beleidsvorming gebruik te maken van of ontwikkelen zij duurzame condities om de interacties voorspelbaarder te maken?

Op *institutioneel niveau* is het belangrijk om verschillende actoren, ieder vanuit eigen organisatie en branche perspectieven, optimaal te laten samenwerken. Van belang is daarbij is dat zij goede onderlinge relaties onderhouden, elkaar vertrouwen en gedeelde regels, betekenissen en taal hanteren. Dit voorkomt dat in de beleidsvorming misverstanden en onbegrip ontstaan door miscommunicatie en onduidelijkheid.

1.3 Begripsbepaling

Sportimpuls

Tweejarige subsidieregeling van €12 miljoen, onderdeel van het programma Sport en Bewegen in de Buurt, met als doel het verhogen van de sportparticipatie. In aanmerking komen als hoofdaanvragers de lokale sport- en beweegaanbieder (ZonMw, 2012).

Governance

Het concept governance duidt op vormen van besturen waarbij de sturingsmogelijkheden niet volledig in handen zijn van de formele overheid. Het begrip verschilt daarmee van government, dat de overheid als instituut bedoeld (Hughes, 2003:76). In de meest basale vorm staat het begrip voor het proces van besluitvorming en van implementatie (UNESCAP, 2012). Iets specifieker impliceert governance de verschuiving van het probleemoplossend vermogen van centrale overheden (government) naar provinciale en gemeentelijke overheden, de markt, de samenleving of de burger. Deze erkenning van de beperkingen van het probleemoplossend vermogen van overheden en erkenning van de rol van andere actoren daarbij, leidt tot de noodzaak van een verschuiving van de besluit- en beleidsvorming over de aanpak van maatschappelijke problemen door enkel de centrale overheid naar alternatieve arrangementen. Binnen dergelijke arrangementen vindt in samenwerking met lagere overheden en niet overheidspartijen beleidsvorming plaats (Bekkers, 2007:210).

Beleidsvorming

Het proces van analyses, besprekingen en onderhandelingen, door vaak vele betrokken organisaties, groepen en personen, dat leidt tot in een beleidsdocument vastgelegde uitgangspunten en doelstellingen van beleid (Bovens et al., 2007:100).

Beleidsnetwerk

Rondom concrete thema's of problemen georganiseerde en min of meer duurzame verbanden, waarin beleidsvoerders en andere partijen binnen en buiten het openbaar bestuur met elkaar overleggen en onderhandelen over beleid (Bovens et al., 2007:162).

1.4 Leeswijzer

Nadat het onderzoeksvraagstuk met betrekking tot de Sportimpuls in dit hoofdstuk is geïdentificeerd, wordt in hoofdstuk 2 de netwerkbenadering van governance als theoretische bril waarmee de Sportimpuls wordt geanalyseerd nader toegelicht, gepositioneerd en geconceptualiseerd. Hoofdstuk 3 bestaat uit de methodologische verantwoording van het uitgevoerde onderzoek. Hierin wordt aangegeven hoe de concepten uit het theoretisch kader in dit onderzoek zijn geoperationaliseerd en welke methoden en technieken zijn toegepast om deze te meten, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit. In hoofdstuk 4 worden de empirische resultaten van het onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 5 worden deze empirische bevindingen vervolgens geanalyseerd aan de hand van de concepten uit en operationalisatie van de theorie. In hoofdstuk 6 worden tot slot de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd ten behoeve van de vormgeving van toekomstig sportbeleid door de Rijksoverheid.

2. THEORETISCH KADER

2.1 Wetenschaps perspectief

Het perspectief van de onderzoeker op de werkelijkheid (ontologie) en hoe je deze kan kennen (epistemologie) heeft invloed op hoe hij kijkt naar bestuurskundige en organisatorische vraagstukken. Het gehanteerde wetenschaps perspectief en de invloed op de literatuurkeuze van het onderzoek worden hier beknopt weergegeven.

Er bestaat een subjectieve door actoren vormgegeven werkelijkheid, maar deze is wel gebaseerd op een objectieve werkelijkheid van bestaande structuren die hierop van invloed zijn. Deze sociaal geconstrueerde subjectieve werkelijkheid krijgt vorm binnen één of meerdere structuren die buiten de actor om aanwezig zijn en zijn leefwereld kenmerken. Deze structuren zijn weliswaar veranderlijk maar altijd duurzamer dan individuele gedachten en handelingen. Een extreem voorbeeld is misschien Noord-Korea dat als land zo is gestructureerd dat inwoners van het land ernstig beperkt worden in hun doen en laten. Slechts bij uitzondering zijn individuen in staat om bestaande heersende structuren die hun leefomgeving kenmerken ter discussie te stellen en veranderen.

Binnen de sociale wetenschap is er dus niet één werkelijkheid. Vanuit het beschreven ontologisch perspectief is er wel een duurzame, objectieve structurele werkelijkheid die de subjectieve werkelijkheden sterk beïnvloedt en hier in uitzonderlijke gevallen door beïnvloed wordt. De vraag is hoe deze verschillende werkelijkheden door middel van onderzoek zichtbaar gemaakt kunnen worden? Twee vragen zijn daarbij leidend.

Ten eerste: “(..)where and how do research concepts arise” (Deetz, 2000:131). Als bestuurskundig onderzoeker hecht ik veel waarde aan bestaande gefundeerde en vaker toegepaste kennis. Concepten en theorieën met een in het verleden bewezen verklarend vermogen dienen daarom als theoretisch kader voor onderzoek. De ervaring die in onderzoek wordt opgedaan met een dergelijk theoretisch kader, kan leiden tot verdere aanscherping of aanvulling hiervan of het verder specificeren van de toepasbaarheid ervan. Maar het kan ook leiden tot in ter discussie stellen van de theorie (met mogelijke falsificatie tot gevolg). Maar als gehanteerde concepten en theorieën in bestuurs- of organisatiekundig onderzoek wel voldoende verklarend vermogen bieden, kunnen aan de hand daarvan knelpunten die in het onderzoeks domein spelen en mogelijke oplossingen daarvoor beter geïdentificeerd worden. Voor dergelijk onderzoek sta ik dan ook een a priori gebruik van dergelijke theoretische concepten voor, zodat onderzoek ook kan bijdragen aan het vinden van adequate oplossingen voor de bestuurskundige of organisatiekundige vraagstukken die worden onderzocht.

Ten tweede: wat is “(..) the relation of research to existing social orders” (Deetz, 2000:131). Naast de vraag naar het gebruik van theoretische concepten in wetenschappelijk onderzoek is ook een positiebepaling nodig ten aanzien van de functie en focus van onderzoek. Onderzoek kan enerzijds orde scheppen in een chaotische werkelijkheid, maar zij kan daarentegen ook de chaos zichtbaar maken die de achterliggende heersende orde aan het zicht onttrekt. De grootste uitdaging voor sociaal wetenschappelijk onderzoek ligt juist in het tot begrip brengen van de steeds complexer en chaotischer overkomende maatschappij. De problemen waar deze maatschappij tegenaan loopt overstijgen steeds vaker afzonderlijke culturen, belangen, geografische grenzen et cetera. Daarbij kan gedacht worden aan economische en financiële problemen, klimaatverandering, terrorisme en uitputting van fossiele brandstoffen. Dergelijke steeds complexere opgaven vragen om een gezamenlijk inzet op basis van ‘common ground’, een gedeeld begrip van de werkelijkheid. Wetenschappelijk onderzoek moet aan dergelijke ‘common ground’ bijdragen in plaats van het reproduceren van de complexiteit en chaos, wat kan leiden tot impasses bij het oplossen van maatschappelijke problemen. “Seek order and treat order production as the dominant feature of natural and social systems” (Deetz, 2000:134) is het ultieme doel van wetenschappelijk onderzoek. Chaos en complexiteit is de sociale en natuurlijk staat die hier toe noodzaakt en voeding geeft aan de uiteindelijk orde die ontstaat.

Deze wetenschappelijke positiebepaling komt in het onderhavige onderzoek tot uitdrukking in de

onderzoeksvraag en onderzoeksanpak. De totstandkoming van de Sportimpuls wordt onderzocht met gebruikmaking van het vooraf gedefinieerd theoretisch kader en de a priori concepten van de netwerkbenadering van governance. Daarbij worden onder meer de subjectieve werkelijkheden van de geïnterviewden geanalyseerd en geïnterpreteerd vanuit de een theoretisch conceptueel kader dat bijdraagt aan een beter begrip van het verloop van dit proces. De resultaten van deze analyse dragen bij aan verbetering van dergelijke beleidsprocessen teneinde de kans op succesvol beleid te vergroten. De beschrijving van de netwerkbenadering van governance van Koppejan en Klijn geeft dit goed weer: *“The network approach provides theoretical concepts and normative starting points for analyzing and assessing complex processes of problem solving in network settings and the roles, perceptions, interactions and institutions play in this”* (Koppenjan en Klijn,2007:9).

2.2 Sturing, beleid, 'governance' en netwerken

2.2.1 Sturing en beleid in het openbaar bestuur

Volgens Bovens et al. (2007:84-85) kan een maatschappij niet goed functioneren als het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties niet op elkaar worden afgestemd. Daarom moet er tenminste een instantie zijn die probeert te voorkomen dat verschillende visies, eisen en belangen lijnrecht tegenover elkaar komen te staan en daarmee vooruitgang in de weg staan: dit is sturing. Waar de overheid probeert hier door middel van ordening, conflictbeheersing en probleemoplossing een bijdrage aan te leveren spreekt men van overheidssturing. Overheidssturing is ook nodig om bepaalde maatschappelijke verandering teweeg te brengen en deze in goede banen te leiden.

De overheid is niet de enige actor die maatschappelijk kan sturen. Belangrijke alternatieven zijn maatschappelijke zelfsturing, sturing in wisselwerking tussen overheid en middenveld en sturing door de markt (Bovens et al., 2007:85).

Bij *maatschappelijke zelfsturing* lossen maatschappelijke groeperingen zonder tussenkomst van de overheid maatschappelijke problemen op. Anders dan de overheid kunnen zij daarbij vaak geen gebruik maken van een wettelijke taakstelling of positie. Tegelijkertijd kunnen zij vaak wel terugvallen op cruciale hulpbronnen als maatschappelijke steun, deskundigheid, geld, contacten en netwerken (idem:86).

Vaak is echter sprake van een *samenspel tussen maatschappelijke organisaties en overheden*. Met name als doelstellingen in grote lijnen parallel aan elkaar lopen en/of als sprake is van wederzijdse afhankelijkheden en elkaar aanvullende middelen. Maatschappelijke sturing vindt daarom vaak plaats in samenspraak. Overheden zetten de grote lijnen uit en stellen financiële middelen beschikbaar. Particuliere organisaties zorgen voor concrete uitvoering van het beleid en proberen hier hun eigen stempel op te drukken (idem). Tot slot is er het *marktmechanisme* als alternatief voor overheidssturing. Hierbij is geen sprake meer van doelbewuste en planmatige sturing door overheden of andere partijen, maar vertrouwt de overheid erop dat de vrije markt een optimaal evenwicht creëert tussen vraag en aanbod. Min of meer spontaan worden activiteiten van burgers en bedrijven op elkaar afgestemd en ontstaat hiermee een sociale orde. Essentieel voor een goed functioneren van dergelijke sturing is dat er voldoende concurrentie tussen aanbieders van goederen en diensten is (idem:87).

Gezien de weergegeven alternatieven is overheidssturing dus niet vanzelfsprekend. Dat de overheid zich toch nadrukkelijk bemoeit met het economisch en maatschappelijk leven en dit doorgaans niet volledig overlaat aan het vrije spel der maatschappelijke krachten, hangt samen met het feit dat er zonder overheidssturing sprake zou kunnen zijn van ongecontroleerde machtsuitoefening van maatschappelijke deelbelangen. De markt is niet perfect en het maatschappelijk middenveld laat het soms afweten of heeft te weinig slagkracht (idem:88).

Eén van de beperkingen van de markt die overheidssturing verklaart, ligt in de beheersing van bemoeigoederen (en diensten). Dit zijn goederen waarvan het juist wel of juist niet maatschappelijk wenselijk wordt geacht dat zij voor een zo breed mogelijk publiek toegankelijk zijn. Deze wenselijkheid legitimeert de overheid om zich met de distributie van deze goederen of diensten te bemoeien. Zo wordt bijvoorbeeld sport en bewegen in essentie als wenselijk gezien, terwijl roken als steeds onwenselijker en ongezonder wordt beschouwd. Overheidssturing op deze bemoeigoederen en diensten komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld een rookverbod en hoge tabaksaccijnzen enerzijds, terwijl anderzijds op sport gerelateerde producten en diensten geen accijnzen worden geheven maar juist worden gesubsidieerd.

Zonder dergelijke overheidsstimulering zou het bemoeigoed sport- en beweegactiviteiten voor veel burgers financieel minder toegankelijk zijn, terwijl dit maatschappelijk wel gewenst is. (Bovens et al., 2007:94). De ambitie van de overheid om de sportparticipatie in Nederland op 75% te brengen, zou zonder dergelijke overheidssturing moeilijker te realiseren zijn.

Hoe over bemoeigoederen zoals sport wordt gedacht is vooral een politieke afweging. De uitkomst daarvan verschilt ook van plaats tot plaats en tijdvak tot tijdvak. Overheidssturing is daarmee in zekere zin onvoorspelbaar en onder invloed van lobby's en deelbelangen (idem:95).

2.2.2 Netwerken

Vanaf eind 20^{ste} eeuw groeit het besef dat de overheid niet meer kan worden gezien als hét bestuurscentrum, maar veeleer als één van de sturende partijen in een breder netwerk. De netwerken waarin de overheid opereert, bestaan uit verschillende actoren die lang niet altijd dezelfde visie, belangen en prioriteiten delen. En ook binnen de overheid zelf is sprake van verschillende bestuurslagen, sectoren en organisaties die samen met andere publieke en particuliere actoren opereren in netwerken. Daarnaast is de overheid met name in sectoren waar zij de beleidsuitvoering traditioneel toevertrouwt aan het maatschappelijk middenveld, niet op voorhand de baas.

Vanuit een dergelijke netwerkbenadering zijn overheden genoodzaakt in onderhandeling en overleg met andere partijen tot een goede aanpak te komen van maatschappelijke problemen. Beleidsvorming wordt daarbij gezien als een proces van samenwerking tussen verschillende actoren (Bovens et al., 2007:46; Klijn en Koppenjan, 2000:136). De rol die de overheid in zulke netwerken inneemt is steeds minder die van de klassieke beleidsbepaler of dienstverlener, maar die van *“makelaar die partijen bij elkaar brengt; partner in gemeenschappelijke initiatieven; en normensteller en toezichhouder die partijen tot verantwoord gedrag moet prikkelen”* (Bovens et al, 2007:46). Dit neemt niet weg dat de overheid, hoewel geen alleenheerser, veelal wel een significante invloed heeft op de beleidsvorming en uitvoering door middel van bijvoorbeeld wetgeving en toewijzing van subsidies. Een hedendaagse bestuurder is dan ook meer bezig met het ‘zorgen *dat*’ dan met het ‘zorgen *voor*’ (idem:47).

2.2.3 'Governance'

Hoewel het begrip binnen verschillende sectoren een andere betekenis krijgt, staat in dit onderzoek de bestuurs- en beleidswetenschappelijke betekenis van ‘governance’ centraal. Overheidsbeleid binnen netwerken kenmerkt zich daarbij door een meer onderhandeld bestuur in plaats van een eenzijdig bepalend bestuur. Bij het vormen en richting geven aan dergelijk onderhandeld bestuur spreekt Bovens et al. (2007:46) over ‘governance’, ‘public governance’ of netwerkmanagement.

Ook binnen de bestuurs- en beleidswetenschap kan nog verschillend invulling gegeven worden aan het begrip. Daaruit zijn drie hoofdcategorieën te destilleren (Kooijman in Hupe, 2007:27).

1. Aanduidingen van een holistisch beeld van alles wat van invloed is op overheidsactiviteit.

De meeste brede definities van governance en volgens Hupe (2007:27) daarmee tevens de meest ‘lege’, duiden op *“wettelijke regimes, bestuurlijke regels, juridische richtlijnen en praktijken die overheidsactiviteit beperken, voorschrijven en mogelijk maken”* (Lynn et al, 1999:2-3 in Hupe, 2007:27). Volgens O'Tool (2000:276) is het begrip vooral bedoeld *“om een meer volledig begrijpen mogelijk te maken van de verscheidenheid aan handelingsniveaus en soorten variabelen waarvan invloed op (overheids)prestaties kan worden verwacht”* (Hupe, 2007:27). Deze invulling van het begrip biedt vooral aanknopingspunten voor een multidimensionale analyse van beleidsprocessen (idem:27).

2. Aanduiding van een specifieke historische fase in de relaties tussen staat en maatschappij.

Een meer specifieke invulling van governance heeft betrekking op de veranderingen die zich de laatste vier decennia voordoen in de verhouding tussen staat en maatschappij. Deze is te typeren als een overgang van ‘government’ naar ‘governance’. Bij deze laatste is een intern gericht en hiërarchisch overheidsoptreden niet meer van deze tijd (Hupe, 2007:20).

Haast universeel heeft zich in de westerse wereld een ‘uitholling van de staat’ voorgedaan, onder meer door de opkomst van de Europese Unie als nieuwe bestuurslaag, decentralisaties naar lagere overheden, privatiseringen naar de markt etc. (idem:26). Het begrip ‘governance’ duidt op deze omslag en noopt ertoe *“alle actoren en plekken voorbij “het centrum” in oogschouw te nemen die bij de totstandkoming van*

beleid betrokken zijn' (Richards en Smith, 2002:2 in Hupe, 2007:26). In tegenstelling tot 'government', staat 'governance' voor het toenemend besef van de centrale staat als slechts één van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en uitvoering van beleid. Het begrip duidt daarmee ook op een verschuiving van verantwoordelijkheden. Ten eerste een (gedeeltelijke) verschuiving van het probleemoplossend vermogen van centrale overheden naar lagere overheden, markt, samenleving of burger. Ten tweede een verschuiving in de besluitvorming over de aanpak van maatschappelijke problemen van de centrale overheid naar alternatieve arrangementen waarbinnen besluitvorming plaatsvindt in samenwerking met andere partijen in het openbaar bestuur, maatschappelijk middenveld en/of de markt (Bekkers, 2007:210; Hughes, 2003:76).

3. **Definities gericht op de specifieke wijze van besturen, namelijk die via netwerken.**

In deze netwerkbenadering van 'governance' worden belangrijke elementen van de twee hiervoor beschreven definitiecategorieën meegenomen. Van de laats beschreven benadering komt het belang dat alle actoren en plekken die betrokken zijn bij de totstandkoming van beleid, in oogschouw worden genomen. Vanuit de holistische benadering worden o.a. de verscheidene handelingsniveaus en soorten variabelen meegenomen.

In deze derde categorie definities wordt specifiek het concept van netwerken meegenomen en uitgewerkt, waarmee de nadruk wordt gelegd op de gedachte dat binnen het publieke domein besluitvorming steeds minder plaatsvindt binnen hiërarchische georganiseerde democratieën maar steeds vaker binnen *"langdurige relaties tussen sleutelpersonen handelend in een verscheidenheid aan organisaties op verschillende territoriale lagen"* (John, 2009:9 in Hupe, 2006:27). Rhodes (1997:15) verwijst dan ook naar *"zichzelf-organiserende, inter-organisatorische netwerken"* (Hupe, 2007:26). Onder governance als algemene bestuursvorm naast hiërarchisch bestuur en zelfbestuur, verstaat Stoker (1991:51) *"het vermogen de middelen bijeen te brengen benodigd voor het realiseren van de collectieve doelen van de samenleving"* (Hupe, 2007:27). Dit sluit aan bij de drie vormen van maatschappelijke sturing (zie §2.1.1). Governance, als vorm van sturing in wisselwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld, staat hier alternatief tussen centrale overheidssturing (hiërarchisch) enerzijds en maatschappelijke zelfsturing of marktsturing anderzijds (Bovens, 2007:85). Een dergelijk perspectief op het begrip governance is zowel beschrijvend als analytische toe te passen (Hupe, 2007:27)

In dit onderzoek naar de governance in de totstandkoming van de Sportimpuls, wordt vooral gebruik gemaakt van de laatstgenoemde governance-benadering, de zgn. netwerkbenadering.

2.3 De netwerkbenadering van governance

Van oudsher bestaat haast universeel het verlangen om de maatschappij beheersbaar te maken door het formuleren en het aan de omgeving opleggen van bindende regels. Deze omgeving wordt daarmee als direct beheersbaar beschouwd. Dit verlangen tot beheersing via regels betekent echter niet altijd dat hiernaar geheel conform gehandeld wordt. Zo kan publiekelijk het verlangen worden uitgesproken om een beleidsvraagstuk beheersbaar te maken door het opleggen van regels, terwijl tegelijkertijd in hoge mate wordt volstaan met symboolpolitiek in de hoop dat uitvoerende organisaties in de betreffende beleidssector zelf het beleidsvraagstuk oplossen (Hupe, 2007:133).

Tegenover het idee van beheersbaarheid van de maatschappij via het opleggen van bindende regels door de overheid, staat de netwerkbenadering van governance. Deze benadering sluit aan bij de constatering van Bovens et al dat *"een beleidssector kan worden opgevat als een samenstel van actoren en arena's die rond een set van onderwerpen zijn gegroepeerd"* (idem:144). De overwegingen om de uitvoeringsorganisaties in de beleidssector een zekere ruimte en autonomie te geven, kan voortkomen uit het belang van goede relaties met de relevante partijen in de omgeving omdat de beleidsbepalers afhankelijk zijn van deze externe partijen en andersom. Dergelijke wederzijdse en wederkerige afhankelijkheden kunnen als belangrijk omgevingskenmerk binnen de betreffende beleidssector worden aangeduid (idem:133).

Binnen zulke beleidssectoren vormen zich beleidsnetwerken die kunnen worden gezien als metaforische aanduiding voor de eerder bedoelde algemene wijze van sturen in wisselwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld (governance) teneinde het handelen van anderen in de gewenste richting te sturen. Beleidsnetwerken kunnen verder geconcretiseerd worden als *"sociale systemen waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's"* (Hufen en Ringeling, 1990:6 in Hupe, 2007:134).

2.3.1 Onzekerheden bij sturing op maatschappelijke vraagstukken

In §2.2.1 is al gewezen op de tot op zekere hoogte aanwezige onvoorspelbaarheid in (de mate van) overheidssturing, die onder wisselende invloed staat van verschillende hier op inspelende krachten (politiek, deelbelangen, lobby's, tijdsgeest etc.) (Bovens et al., 2007:95). Deze hiermee samenhangende onzekerheid kent volgens Koppenjan en Klijn (2004:6) drie manifestaties: inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid.

Bij *inhoudelijke onzekerheid* draait het om de beschikbaarheid van informatie en kennis over het maatschappelijk vraagstuk en om de verschillen van interpretatie hiervan als gevolg van actorpercepties (Koppenjan en Klijn, 2004:6). Betrokken partijen kunnen in dat geval verschillen over de gewenste of juiste oplossing voor het vraagstuk en zelfs over de aard van de problemen die hier aan ten grondslag liggen (idem:1).

Strategisch onzekerheid komt voort uit de verschillende strategische keuzes die betrokken partijen maken ten aanzien het maatschappelijke vraagstuk. Omdat deze strategieën vanuit verschillende probleempercepties tot stand kunnen komen en partijen niet altijd van elkaars percepties op de hoogte zijn of deze herkennen, ontstaan verschillende strategieën die richting geven aan het handelen van de betrokken actoren. Actoren reageren en anticiperen op elkaars (veronderstelde) strategieën en zo ontstaat een dynamische proces waarbij strategieën binnen het netwerk constant aan verandering onderhevig zijn. Dit maakt het moeilijk voor actoren om een strategie te bepalen en om te voorspellen wat uiteindelijk de invloed van de interactie tussen deze strategieën zal zijn op het proces van besluitvorming en de uitkomsten daarvan (idem:7).

De derde vorm van onzekerheid binnen een netwerksetting is de *institutionele onzekerheid*. Omdat de maatschappelijke vraagstukken veelal de bevoegdheden en mogelijkheden van afzonderlijke organisaties overstijgen en grenzen tussen publieke en private sectoren en netwerken doorbreken, zijn overheden, bedrijven en de organisaties in de civil society op elkaar aangewezen bij het realiseren van oplossingen (idem:1). Deze verschillende actoren handelen dan niet alleen vanuit verschillende percepties, doelen en belangen, maar ook vanuit verschillende institutionele kaders (bijvoorbeeld regels en gewoonten) die hen worden aangereikt vanuit de eigen sector, bedrijfstak of organisatie. Interacties binnen netwerken die moeten leiden tot samenwerking worden daardoor vaak gekarakteriseerd door botsingen tussen instituties (idem:7).

2.3.2 Standaard antwoorden op onzekerheid

Inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden maken het moeilijk om oplossingsgericht te handelen (Koppenjan en Klijn, 2004:7). Er zijn vier verschillende standaard reacties op de genoemde onzekerheden te onderscheiden: afzien van handelen, uitstellen van handelen, informatie verzamelen of het opleggen van dwingende maatregelen van bovenaf. Zowel het afzien van handelen als het vooruit schuiven van een oplossing is in het licht het betreffende maatschappelijke probleem niet gewenst (idem:7).

De standaard reactie op inhoudelijke onzekerheid is het verzamelen van aanvullende informatie. Dit is dus gebaseerd op de veronderstelling dat inhoudelijke onzekerheid een gevolg is van een gebrek aan informatie over het probleem en de mogelijke oplossing daarvoor. Verschillen van opvatting zouden afnemen als kwalitatief betere en meer objectieve informatie beschikbaar komt. De veronderstelling dat (beleids)onderzoek objectieve kennis oplevert is echter problematisch en aanvullend onderzoek leidt niet altijd tot afname van de verschillen in interpretaties. Resultaat kan ook zijn dat de initiële verschillen van mening zich vertalen in discussie over opzet, uitvoering en interpretatie van het onderzoek (Koppenjan en Klijn, 2007:8).

Van de laatste standaardreactie, dwingende maatregelen van bovenaf, is vaak sprake als er veel strategische en institutionele onzekerheid is. Het gaat hier om top-down sturing gericht op het verminderen of ontnemen van vrijheden in het handelen van de betrokken actoren. Dit leidt vaak tot tegenwerking en verzet door deze actoren vanwege het risico dat hun belangen worden genegeerd. Omdat deze partijen en hun kennis en middelen doorgaans wel nodig zijn voor de uitvoering van het beleid, zijn de van bovenaf opgelegde oplossingsrichtingen vaak contraproductief, suboptimaal of lopen ze vast in de uitvoering (idem:9).

Aanvullende informatieverzameling en centrale sturing hebben derhalve beperkte kans van slagen bij het wegnemen van de geschetste onzekerheden. Extra informatie neemt niet altijd de verschillen in probleem- en oplossingspercepties van actoren niet weg. Unilaterale centrale sturing leidt vaak tot contraproductieve strategieën van autonome actoren en neemt zo verschillen in institutionele normen en waarden niet weg.

Beiden staan daarmee het gewenste gezamenlijk handelen in de weg. Koppenjan en Klijn stellen vast: *'We need other ways to deal with the uncertainties of complex societal issues. Solving wicked problems is, given the substantive, strategic and institutional uncertainties, not only an intellectual design activity but also a strategic and institutional challenge'* (2004:9).

2.3.3 Een netwerkbenadering van governance

Wederzijdse afhankelijkheden vormen het centrale uitgangspunt van de netwerkbenadering en zorgen ervoor dat zelforganiserende netwerken van publiek, private en/of semi-private actoren ontstaan (Koppenjan en Klijn, 2004:9; Klijn en Koppenjan, 2000:136). De netwerkbenadering biedt theoretische concepten en normatieve vertrekpunten voor het analyseren van complexe probleemoplossingsprocessen binnen de context van netwerken en van de rol die percepties, interacties en instituties hierin spelen (Koppenjan en Klijn, 2004:9). De netwerkbenadering op onzekerheden onderscheidt zich van andere benaderingen, door als beginpunt voor de analyse specifieke aandacht te geven aan de aanwezigheid van meerdere actoren, die ieder vanuit een eigen perspectief tegen het vraagstuk aankijken en hierbij andere doelstellingen nastreven. De inzichten die een dergelijke netwerkanalyse oplevert kunnen als aangrijpingspunt fungeren voor het verbeteren van de samenwerkingsprocessen die moeten bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en het verminderen van de verschillende onzekerheden die dit bemoeilijken (idem:11).

De belangrijkste elementen van een dergelijke netwerkbenadering zijn (Koppenjan en Klijn, 2004:108):

- De nadruk op een horizontale wijze van sturing, die beter geschikt zou zijn voor samenwerking met maatschappelijke actoren (*enhance support*).
- De nadruk op beter gebruik van kennis van maatschappelijke actoren zodat publieke diensten en overheidsbeleid verder kunnen worden verbeterd (*quality improvement*).
- De nadruk op het vroeg betrekken van maatschappelijke actoren zodat de legitimatie van besluiten worden verbeterd (*enhancing legitimacy*).
- Het in de besluitvorming omgaan met strategische en inhoudelijke onzekerheid door vroegtijdig in het besluitvormingsproces maatschappelijke actoren en hun kennis mee te nemen en zo tot een gedeelde visie te komen (*enhancing quality and innovative capability*).

Daarmee wordt governance sturing vaak geassocieerd met het doel het functioneren en organiseren van de publieke sector te verbeteren. Daarbij wordt geprobeerd de inter-organisatorische samenwerking te versterken, de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in de besluitvorming te vergroten en het integrale karakter van besluitvorming te bevorderen (idem:108).

2.3.4 Netwerkvorming

Zonder *wederzijdse afhankelijkheden* ontstaan geen netwerken. Afhankelijkheden staan daarom aan de basis van het proces van netwerkvorming. Wederzijdse afhankelijkheden ontstaan als verschillende actoren niet zelf over alle benodigde *middelen* beschikken om de eigen *doelen* te realiseren. Het is dan niet in het eigen belang afzijdig te blijven in de discussie en de besluitvorming over inzet van middelen voor een maatschappelijk vraagstuk waar ook zij als actor bij betrokken zijn.

Als verschillende actoren elkaar dus nodig hebben om bepaalde doelen te bereiken, zullen zij rondom beleidsproblemen en clusters van middelen *interactiepatronen* ontwikkelen. Hiermee proberen zij elkaar bereid te krijgen om middelen voor elkaar ter beschikking te stellen. Immers, alleen dan kunnen de eigen doelen worden bereikt. Deze interactiepatronen worden op den duur steeds vanzelfsprekender en sterker en er ontstaan regels die het gedrag van actoren en de verdeling van middelen reguleren. Daarmee worden de interacties binnen netwerken geconditioneerd, zonder dat deze compleet worden gedetermineerd (Koppenjan en Klijn, 2004:10).

2.3.5 Policy games, arena's en actor strategieën

Binnen de netwerken en de interacties die hier plaatsvinden is er voor actoren ruimte om strategisch te handelen en zo probleemdefinities, prioritering en oplossing te beïnvloeden. Een serie van interacties tussen actoren over een specifieke beleidskwesitie wordt wel een *policy game* genoemd. De positie die een actor in zo'n policy game inneemt hangt af van de positie die deze heeft binnen het bredere beleidsnetwerk en de *strategie* die deze in de policy game hanteren (Koppenjan en Klijn, 2004:10).

Van belang voor de evolutie en de (tussentijdse) uitkomst van een policy games is de wijze waarop de verschillende strategieën samenkomen (idem). Dit spel speelt zich grotendeels af in *arena's*, waar actoren

bijeenkomen en hun strategieën tot uitvoering brengen. Daarbij kunnen zij kiezen uit verschillende strategieën (idem:49):

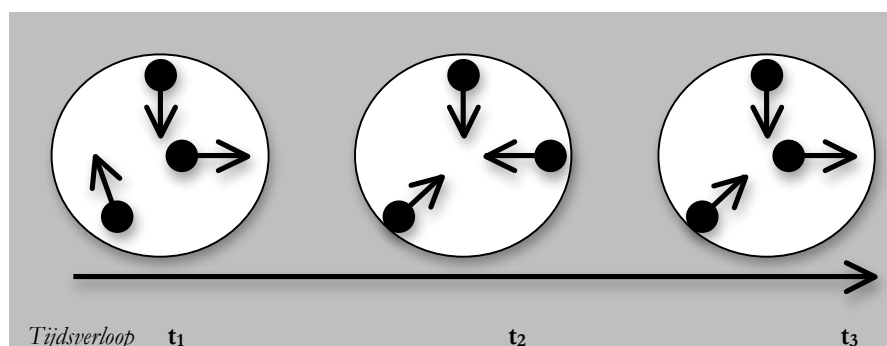
- *Go-alone strategies* waarbij een actor een inhoudelijke oplossing heeft geformuleerd voor een probleem en deze min of meer zonder zich iets aan te trekken van de wederzijdse afhankelijkheden probeert te realiseren.
- *Conflictual strategies* richten zich op het voorkomen en blokkeren van oplossingen en doelstellingen die door één of meerdere andere actoren gewenst worden.
- *Avoidance strategies* waarbij actoren zich niet echt afzetten tegen een bepaalde oplossing of doelstelling, maar waarbij ze zich passief opstellen en conflict vermijden.
- *Cooperative strategies* waarbij actoren zich bewust zijn van de afhankelijkheid van andere actoren en er alles aan doen hen te interesseren voor de eigen oplossingen en zo proberen een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen in het onderhandelingsproces.
- *Facilitating strategies* komen voort uit het feit dat samenwerking een vereiste is om tot een voor alle gunstig oplossing te komen. Derhalve richten deze strategieën op het bevorderen van samenwerking door actoren bij elkaar te brengen, te bemiddelen in conflict etc.

De keuze voor het hanteren van een bepaalde strategie is niet toevallig, maar afhankelijk van de percepties die zij er op na houden. *Perceptions are the images that actors have about their game situation, and they use them to give meaning to and evaluate their actions and the actions of others* (Koppenjan en Klijn, 2004:10). De keuze voor een strategie wordt dus gevoed door de percepties die de actor heeft op de policy game en de belangen die hierbij op het spel staan. Deze percepties en strategieën zijn niet statisch en kunnen tijdens het proces veranderen. De invloed van strategieën van anderen, nieuwe inzichten of externe gebeurtenissen zorgen dat actoren zich continu beraden op de te hanteren strategie. Dit kan leiden tot bijsturing of verandering van strategie (idem:50).

2.3.6 Gezamenlijke actie als leerprocessen

Deze op percepties gebaseerde actorstrategieën kunnen dusdanig met elkaar conflicteren dat een impasse of stagnatie in de samenwerking ontstaat. Eén van de centrale vragen die vanuit een netwerkbenadering wordt gesteld is hoe gezamenlijke actie tot stand kan worden gebracht die moet leiden tot een voor alle partijen bevredigende uitkomst en waarbij impasse en stagnatie worden voorkomen of overkomen. Omdat probleemoplossing en besluitvorming plaatsvindt in policy games is samenwerking een vereiste. Om de spanning tussen wederzijdse afhankelijkheden en de verscheidenheid aan belangen en doelen te overkomen en zo tot een voor alle actoren bevredigende uitkomst te komen is samenwerking onontkoombaar (idem:10;50). Afhankelijk van de mix van strategieën binnen arena's ontstaan verschillende 'game types'. Deze zijn veranderlijk tijdens het proces en kunnen een succesvolle uitkomst hiervan zowel stimuleren als frustreren. Met de noodzaak tot samenwerking als uitgangspunt, zijn slechts twee van de onderscheidde strategieën bevorderlijk voor het beleidsproces, namelijk de coöperatieve en de faciliterende strategie. Dit maakt game types noodzakelijk waarin ten minste een substantieel deel van de betrokken actoren hun strategieën coördineren en daarmee samenwerkingsgericht zijn.

Figuur 1 – *The policy game as a mix of strategies (game types) that actors bring to the arena*



Bron:Koppenjan en Klijn, 2004:50

Fig.1 geeft een beleidsproces weer waar op moment t_1 sprake is van een beperkt gecoördineerde samenstelling van actorstrategieën. Na verloop van tijd (t_2) heeft afstemming plaatsgevonden en zijn de strategieën van de actoren gecoördineerd. Omdat strategieën onder invloed van percepties, nieuwe inzichten of gebeurtenissen niet statisch zijn, kan in een volgend stadium weer een game type ontstaan waarin het proces wordt gefrustreerd (t_3) (idem:49-50).

Actoren in het netwerk hebben aan het begin van de policy game te maken met verschillende onzekerheden en mogelijk conflicten met betrekking tot het op te lossen probleem. Door middel van samenwerking, waarvoor gecoördineerde strategieën noodzakelijk zijn, is het mogelijk onzekerheden te verminderen en onenigheden op te lossen zodat probleemoplossing mogelijk wordt (Koppenjan en Klijn, 2004:50). De interactieprocessen in policy games zijn dan ook een zoektocht van verschillende partijen om in gezamenlijkheid te leren over de aard van het probleem, te kijken naar mogelijke oplossingen en te identificeren wat het karakter van de strategische en institutionele context is (idem:10). Samenwerkingsprocessen in beleidsnetwerken zijn daarmee te karakteriseren als een gezamenlijk leerproces dat leidt tot een onderhandelde consensus (Agranoff, 2006:60). Dat veronderstelt dat geleerd wordt *tussen* actoren en dus dat geleerd wordt over de grenzen van organisaties, groepen organisaties en netwerken heen (Koppenjan en Klijn, 2004:10). Op die manier kunnen gedeelde inzichten, overeengekomen methoden en nieuwe institutionele arrangementen worden ontwikkeld. Omdat samenwerken, coördinatie van actorstrategieën en leren geen gedrag is dat per definitie vanzelf ontstaat, moeten dergelijke interacties en leerprocessen specifiek worden ondersteund en bevorderd. Strategieën die hier op gericht zijn worden netwerkmanagement genoemd (idem:11).

2.4 Toepasbaarheid netwerkbenadering op nationaal sportbeleid

2.4.1 Sportbeleid van de overheid door de jaren heen

Tot ongeveer 1973 vindt in Nederland aanzienlijke overheidssturing plaats op veel beleidssectoren, uitmondend in een verzorgingsstaat waarmee een zekere mate van bestaanszekerheid voor burgers wordt gegarandeerd. Daarbij rekent de overheid ook cultuur en sport tot haar taak. Kunstenaars worden ondersteund en musea en sportaccommodaties worden gebouwd en onderhouden (Bovens et al, 2007:42). Tussen begin 20^{ste} eeuw en de jaren '60 is de georganiseerde sport in Nederland geïnstitutionaliseerd binnen het NOC en de NSF. De rol van de overheid betreft in die jaren met name de gemeentelijke overheden, die na de oorlog met de opbouw gelden van het Rijk sportvelden aanleggen en onderhouden. Zo wordt tussen 1945 en 1954 door gemeenten 24 miljoen gulden besteed aan het realiseren van zo'n 750 sportvelden (Waardenburg en van Bottenburg, 2013:3). Ondanks het vervolgens wegvallen van de opbouw gelden van het Rijk groeien de uitgaven van gemeenten daarna door naar 385 miljoen gulden in 1971. Hoewel de rol van de rijksoverheid nog beperkt blijft, groeit ook hier het sportbudget van 3 miljoen gulden in 1964 naar 11 miljoen gulden in 1972 (idem:4).

Na 1973 komt de verzorgingsstaat onder druk te staan, onder meer door problemen in de uitvoering, tegenvallende resultaten van het overheidsbeleid en stijgende kosten (Bovens et al, 2007:42). In tegenstelling tot veel andere sectoren, betekent dit voor de sport echter nog geen terugtrekkende overheid. De stijging van het sportbudget van de overheid zet gestaag door. Het gemeentelijk budget verdrievoudigt in tien jaar en het budget van de rijksoverheid verviervoudigt zelfs in ongeveer dezelfde periode (Waardenburg en van Bottenburg, 2013:4).

Dat twijfel over de verzorgingsstaat zich voor de sport niet vertaalt in teruglopende overheidsbudgetten en overheidsbemoediging, maar eerder het tegenovergestelde, heeft vooral te maken met de economische voorspoed in die periode. De groeiende overheidsbemoediging leidt in 1974 zelfs tot het eerste nationale beleidsdocument dat expliciet gericht is op sport. Stimulering van 'sport voor iedereen' staat daarin voorop waarbij informaliteit, spontaniteit en ongebondenheid worden benadrukt. Dit in tegenstelling tot wat tot dan gebruikelijk is binnen de sportinfrastructuur van sportverenigingen, bonden en koepels. Daar domineert juist een gerichtheid op competitie, regels en uitblinkers. Toch vinden NSF en het Rijk elkaar in enkele landelijke campagnes gericht op 'sportieve recreatie' en richten sportverenigingen zich in toenemende mate op recreatieve sport. Ook leidt het nieuwe overheidsbeleid tot een zekere professionalisering, waarbij met overheidsmiddelen professionals hun intrede doen in de voorheen enkel vrijwillig georganiseerde sportverenigingen. Daarmee wordt ingespeeld op de ontstane spanningen tussen de toenemende complexiteit van sportorganisaties en het vrijwilligerskarakter er van (idem:4).

De recessie in de jaren '80 leidt tot een discours waarin de sterke sturingsambities van de overheid op de sport steeds meer als onrealistisch worden beschouwd. *“National government’s explicit involvement in sport policy quickly came to an end due to the early 1980s recession”* (idem:4). Net als bij de discussies over de verzorgingsstaat eerder, zouden de maatschappelijke complexiteit en het zelforganiserend vermogen van burger zijn onderschat. In plaats van het in detail bezighouden met *hoe* iets moest gebeuren, moet de overheid meer op hoofdlijnen sturen op *wat* moet worden bereikt (Bovens et al, 2007:44). Deze omslag in het denken over de rol van de overheid in de sport, leidt tot een betrekkelijke pauze in de sportbeleidsontwikkeling met verregaande deregulering, een terugtrekkende overheid en een meer afstandelijke houding van het Rijk richting koepelorganisaties in de sport (idem:5).

Vanaf de jaren '90 komt het thema ‘bestuurlijke vernieuwing’ op. Dit duidt enerzijds op de verbetering van de relatie tussen burger en overheid door middel van ICT toepassingen en decentralisatie en anderzijds op het besef dat *“de staat’ als centraal bestuursorgaan van ‘de samenleving’ niet bestaat”* (Bovens et al, 2007:46). Dit biedt vruchtbare grond voor een sterke lobby vanuit de sportorganisaties, ondersteund door het bedrijfsleven en de politiek en kracht bijgezet door de samenvoeging van het NOC en het NSF. Deze lobby benadrukt de kracht van sport als inspiratiebron en mogelijkheid voor het bijdragen aan de oplossing van complexe maatschappelijke problemen (wicked-problems). Hiermee wordt sport weer een thema voor overheidsbeleid en krijgt zij in 1994 zelfs voor het eerst een eigen plek binnen een ministerie (VWS). Sport wordt in beleidsdocumenten uit 1996 ook voor het eerst als integraal en interdepartementaal instrument beschouwd waarmee ook niet-sportdoelstellingen, zoals onderwijs-, sociale, gezondheids- en economische doelstellingen kunnen worden behaald (Waardenburg en van Bottenburg, 2013:5). Dit resulteert in steeds sterker wordende relatie tussen de Rijksoverheid en de sportsector en een sterk groeiend rijksbudget voor sport, grotendeels voor het NOC*NSF en sportbonden en specifiek geoormerkt voor projecten ter realisering van door het Rijk geformuleerde beleidsdoelstellingen. Omdat ook lokale overheden moeten bijdragen aan dergelijke projecten, ontstaat een multiplier effect waarmee ook de uitgaven van lokale overheden voor sport sterk groeien. Het overheidsbudget komt daarmee in 2010 op ruim 1.600 mln. euro, tegen een kleine 400 mln gulden in 1971! (idem:6).

Hiermee neemt ook de overheidsinmenging in de sportsector sterk toe, zeker afgezet tegen een steeds verder terugtrekkende overheid vanaf de jaren '80 in andere sectoren. Toch blijven zelforganiserende en relatief autonome netwerken van organisaties binnen de civil society nog steeds een centrale rol in de sport en het sportbeleid spelen. *“Together with government and semi-governmental organizations (...) these voluntary sport organizations form an policy network which determines the sport governance structure in the Netherlands”* (idem:7).

2.4.2 Sportbeleid, netwerkbenadering en governance

Voorgaande beschrijving van het sportbeleid van de overheid maakt duidelijk dat het huidige sportbeleid belangrijke kenmerken bevat die bij uitstek aansluiten bij de netwerkbenadering van governance. Dit betreft met name de volgende twee kenmerken van het sportbeleid en de beleidsomgeving waarin dit vorm krijgt en uitgevoerd moet worden:

1. Er is sprake van een sector waar vele verschillende partijen betrokken zijn, zowel in de sector zelf als in aanpalende beleidssectoren. Alleen al de doelstelling dat sport moet bijdragen aan oplossing van tal van maatschappelijke problemen, positioneert de beleidsmakende overheid daarmee in een breed netwerk van andere maatschappelijke en overheidsorganisaties in vele maatschappelijke sectoren.
2. Waar het de uitvoering van het sportbeleid betreft ligt het zwaartepunt bij het maatschappelijk middenveld van particuliere en door vrijwillige inzet functionerende sportverenigingen, bonden en sportkoepels. Dit betekent enerzijds dat de overheid bij de uitvoering van het sportbeleid sterk afhankelijk is van deze autonome organisaties, maar deze worden anderzijds in toenemende mate afhankelijk van overheidssubsidies.

Deze kenmerken zorgen voor wederzijdse afhankelijkheden tussen betrokken partijen (zie Hupe, 2007:133-134) die met de geschetste netwerkbenadering inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Omdat deze algemene kenmerken van het sportbeleid ook van toepassing zijn op de omgeving waarin de Sportimpuls tot stand komt, zijn de concepten van de netwerkbenadering zeer bruikbaar voor het inzichtelijk maken van het dit kader relevante beleidsnetwerk en de interactieve processen daarbinnen. Hieruit kan worden geleerd van de wijze waarop dit netwerk bij de totstandkoming van de Sportimpuls vanuit de Rijksoverheid is gemanaged.

3. METHODOLOGIE

3.1 Methoden en technieken

3.1.1 Casestudy

Dit onderzoek is gericht op de wijze waarop governance tot uitdrukking komt in het Rijksoverheidsbeleid op het gebied van sport. De beperkte doorlooptijd maakt een casestudy hierbij geschikt (van Thiel, 2007:98). Het betreft een evaluatief en descriptief onderzoek van het beleidsvormingsproces dat één meetmoment kent (periode van 2 maanden) (idem:104). De Sportimpuls als case is gekozen vanwege de duidelijke aanwezigheid van wederzijdse afhankelijkheden (die in beleidsnetwerken centraal staan) tussen Rijk en de partijen die in de uitvoering een belangrijke rol moeten vervullen. De verwachting is daarom dat hierbij veel ervaring is opgedaan met de processen en mechanisme die voor governance van belang zijn, wat de kans op relevante conclusies en aanbevelingen voor toekomstig Rijksoverheidsbeleid vergroot.

3.1.2 Interviews en inhoudsanalyse

Voor de casestudy en het verzamelen van data is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en een inhoudsanalyse van (beleids)documenten. Voor de inhoudsanalyse is gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten die betrekking hebben op het programma Sport en Bewegen in de Buurt, waarvan de Sportimpuls onderdeel uitmaakt. Concreet zijn de volgende documenten in de analyse betrokken:

- Handelingen Tweede Kamer Begrotingsoverleg Sport (2010)
- Beleidsbrief 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief' (2010)
- Beleidsbrief 'Sport en Bewegen in de Buurt' (2011)
- Bestuurlijke afspraken programma Sport en Bewegen in de Buurt (2012)

Op basis van de analyse van deze documenten zijn de belangrijkste actoren in het betreffende beleidsnetwerk geïdentificeerd en heeft de eerste selectie van respondenten plaatsgevonden. Dit betreft VWS en NOC*NSF. Mede op basis van de eerste interviews met vertegenwoordigers van VWS en NOC*NSF, zijn de andere actoren in het netwerk geïdentificeerd en geselecteerd voor de overige interviews. De aldus geselecteerde en geïnterviewde andere actoren zijn vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, vertegenwoordiger van de gemeenten), het Nederlands Instituut Sport en Bewegen (NISB), de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), ZonMW, de Johan Cruyff Foundation (JCF), de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en Fit!Vak (brancheorganisatie voor particuliere fitnessaanbieders)¹. Met de VSG is met name gesproken omdat zij in bepaalde fasen van het beleidsproces fungeerde als vooruitgeschoven post van de VNG. Binnen de onderzoeksperiode bleek het niet mogelijk om de VWS-vertegenwoordiger te interviewen die in de eerste fase van het beleidsproces direct betrokken was. Gesproken is daarom met medewerkers die het proces wel op zeer korte afstand en/of iets later hebben meegemaakt. Voor alle andere respondenten geldt dat zij namens hun organisatie direct betrokken zijn geweest in het netwerk waarin de Sportimpuls is ontwikkeld (zie bijlage B). Individuele sport- en beweegaanbieders en gemeenten zijn niet geïnterviewd omdat zij in het onderzochte beleidsproces zijn vertegenwoordigd via hun koepel- c.q. brancheorganisaties (VNG/VSG, NOC*NSF, Fit!Vak). Ook met de bestuurlijke partners VNO-NCW en MKB Nederland is niet gesproken. Uit de eerste interviews bleek dat de invloed van deze partijen op het beleidsvormingsproces niet significant is geweest en in het proces door deze partijen slechts is 'meegelezen'.

Om te zorgen dat in de interviews de vanuit de theorie belangrijkste aspecten aan de orde komen, zijn de interviews semigestructureerd afgenomen aan de hand van een topiclijst op basis van het theoretisch kader en de operationalisatie daarvan (zie §3.2 en bijlage D). Voor de data-analyse zijn de interviews opgenomen en uitgewerkt in interviewtranscripten (van Thiel, 2007:112). Om de in de interviews verzamelde data te analyseren en ordenen zijn deze open gecodeerd, daarbij losjes gerelateerd aan de hand van de

¹ Zie voor een lijst met afkortingen bijlage C.

operationalisatie van het theoretisch kader (idem:123-124). De reden om open te coderen, ligt in de geringe bekendheid met het onderzoeksthema en de casus en de zeer brede theorie. Om te voorkomen dat relevante bevindingen op het eerste oog worden gemist, is er voor gekozen alle data te coderen, ook als deze niet *direct* (maar pas naar later blijkt) aan de theoretische concepten kan worden gelinkt.

3.1.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Ten behoeve van de *repliceerbaarheid en betrouwbaarheid* is tijdens de interviews gebruik gemaakt van een interviewhandleiding en zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd (idem:113). In verband met de *validiteit* van het onderzoek is de interviewhandleiding gebaseerd op het theoretisch kader en de operationalisatie daarvan. Tevens is gebruik gemaakt van triangulatie waarbij meerdere databronnen zijn gebruikt om in de benodigde informatie te voorzien (personen én documenten). Op deze manier is informatie uit de interviews voor zover mogelijk geverifieerd met andere bronnen (idem:59). Voor de *interne validiteit* is het belangrijk op te merken dat de geïnterviewde personen direct betrokken zijn geweest en een zeer representatief beeld kunnen geven van de processen die zich in deze casus hebben voorgedaan. Voor wat betreft de *externe validiteit* ten behoeve van toekomstig (sport)beleid bieden de onderzoekconclusies handvatten voor toekomstig beleid. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de casusspecifieke politieke en bestuurlijke context en verhoudingen tussen de actoren en de invloed die dit op de casus heeft gehad. De toepasselijkheid van conclusies en aanbevelingen op andere beleidsprocessen moet dus te allen tijde worden beoordeeld in het licht van de daar geldende casusspecifieke omstandigheden.

3.2 Operationalisatie

3.2.1 Lerend vermogen gericht op het oplossen van onzekerheden

Vanuit een governance-perspectief kunnen beleidsvormingsprocessen worden opgevat als leerproces (zie §2.3.6). Dit leerproces vormt de focus van het onderzoek. Binnen policy games is sprake van een zoektocht in het beleidsnetwerk, waarbij oorspronkelijke onzekerheden (inhoudelijk, strategisch en institutioneel) worden gereduceerd via samenwerkingsgerichte strategieën en interactie tussen de actoren. De kwaliteit van probleemoplossingsprocessen wordt afgemeten aan het getoonde leervermogen. Leren wordt in dit geval gedefinieerd als een duurzame toename van gedeelde kennis, inzichten en methoden voor samenwerking. Deze leeraspecten zijn congruent aan de inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden. Per aspect worden de definities, criteria en de daarbij behorende waarden voor dit leervermogen toegelicht.

3.2.2 Beoordelen van succes in het probleemoplossingsproces

Tab. 1 geeft een overzicht van de variabelen en bijbehorende indicatoren die van invloed zijn op de mate van succes van probleemoplossingsprocessen in policy games.

Tabel 1 – *Assessment criteria for policy games in network settings*

A. Content	
A.1	Mutual acknowledgement of meaning and joint image building: the development of negotiated knowledge
A.2	Goal intertwinement resulting in Pareto-optimal outcomes
B. Process	
B.1	Lack of non-functional blockades and stagnations; realization of breakthroughs; length of process matches the degree of cognitive learning
B.2	The degree to which parties become acquainted, develop interaction rules and trust and choose cooperative and negotiation focused strategies
B.3	Openness, transparency and democratic legitimation of the process for third parties
C. Network	
	Network change, i.e. networks formation: the development of durable provisions that support interaction: new relations, organizational arrangements, joint meanings, a common language and trust.

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004:129

3.2.3 Contentcriteria voor inhoudelijke leervermogen [A]

Inhoudelijk leren wordt gedefinieerd als: "...the increased knowledge and insights about the nature, causes and effects of the problem, the possible solutions, and their consequences" (Koppenjan en Klijn, 2004:125).

Bij de te hanteren content criteria gaat het om de beoordeling van de geproduceerde inhoud en de (tussentijdse) resultaten. 'Only when actors are able to bring their perceptions together and formulate common goals and interests will policy games lead to satisfactory outcomes. Learning processes are thus very important in policy games and process management seeks to stimulate these' (Klijn en Koppenjan, 2000:143).

Joint image building

Allereerst is daarbij de mate van eenduidige betekenisgeving aan problemen en oplossingen van belang, oftewel *joint image building* (A.1).

Eerste indicator hiervoor is de mate van consensus tussen actoren over de probleemdefinitie en formulering van de oplossingsrichting. Tweede indicator is de mate waarin deze consensus ook onderbouwd kan worden met valide onderzoek. Er is sprake van een *joint image* als zowel de mate van consensus als de mate van gevalideerde onderbouwing daarvan hoog is. Deze situatie wordt aangeduid als *negotiated knowledge* (zie tabel 2).

Tabel 2 – *Joint image building as evaluation criterion*

<i>Consensus about problem formulation and solutions</i>		
	Yes	No
<i>Agreed scientific validity of problem formulations and solutions</i>		
Yes	Negotiated knowledge	Superfluous Knowledge
No	Negotiated nonsense	Ambiguity

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004:125

Goal intertwinement

Een tweede criterium waarin het cognitief leervermogen tot uitdrukking komt, is de mate waarin een eindresultaat wordt bereikt dat beter is dan de oorspronkelijke probleemsituatie door middel van het bij elkaar brengen van individuele doelstellingen. Dit noemt men *goal intertwinement* (A.2).

De eerste indicator is of alle betrokken partijen na afloop tevreden zijn met de overeengekomen oplossing als resultaat van de policy game. In dit oordeel nemen zij de opbrengsten en kosten van het beleidsresultaat mee en bepalen zij hoe dit beleidsresultaat in de veranderende omgeving past (Klijn en Koppenjan, 2000:149-150). De tweede indicator is of de uiteindelijk overeengekomen oplossing verrijkend en innovatief is ten opzichte van de status-quo (probleemsituatie) en een integraal karakter heeft. Hiervan is sprake als voor alle partijen een win-win situatie wordt bereikt ten opzichte van de startsituatie (idem). Als sprake is van een verrijkende, innovatieve oplossing waarover alle actoren tevreden zijn, spreken we over *goal intertwinement* (zie tabel 3).

Tabel 3 – *Goal intertwinement as evaluation criterion*

<i>Enrichment and inclusiveness of solution</i>		
	Yes	No
<i>Ex post satisfaction with involved parties</i>		
Yes	Goal intertwinement	Compromise
No	There has been learning, but not enough or at far too high a cost	No Cognitive learning: ineffective and inefficient

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004:126

3.2.4 Procescriteria voor strategisch leervermogen [B]

Strategisch leren wordt gedefinieerd als: “...*the parties growing consciousness of each others involvement and their mutual dependencies*” (idem:127).

Bij de criteria voor het proces van strategisch leren gaat het niet om het uiteindelijke resultaat maar om het procesmatige verloop van een policy game en de structurering van de interacties daarbinnen, als uitdrukking van het strategisch leervermogen van het netwerk.

Het eerste criterium waarin strategisch leren tot uitdrukking komt is een toenemend vermogen om te gaan met belangenconflicten in een policy game waarin zowel wordt samengewerkt als waarin conflicten opspelen (B1). Idealiter leidt dit tot een onderhandelingsproces met een uiteindelijk voor alle betrokkenen bevredigende uitkomst ten aanzien van probleemformulering en oplossing. In dit onderhandelingsproces kunnen blokkades en stagnaties, maar ook doorbraken worden gerealiseerd. Bij *blokkades en stagnatie* zijn de actoren niet in staat gedeelde belangen te definiëren als basis voor gezamenlijke actie. Of hiervan sprake is blijkt uit de strategieën die actoren hanteren, de game types die hiermee ontstaan en de lengte van het proces. Blokkades en stagnatie zijn niet altijd slecht en in sommige gevallen zelfs noodzakelijk om te komen tot *goal intertwinement*. Blokkades kunnen namelijk bijdragen aan de articulatie van verschillende belangen en doelstellingen. *Doorbraken* geven aan dat actoren vooruitgang boeken bij het overwinnen van deze verschillen c.q. leren deze te overwinnen. Wanneer de duur van blokkades en stagnaties in verhouding staan met de doorbraak die er op volgt, kunnen zij als positief worden gezien in het verloop van het (leer)proces (Koppenjan en Klijn, 2004:128).

Ter beoordeling van het proces is het, naast de aanwezigheid en duur van stagnaties en blokkades, ook belangrijk te kijken naar de aard van interacties tussen de actoren en de wijze waarop deze gestructureerd zijn (B2). Het gaat daarbij om de *mate waarin de betrokken partijen elkaar leren kennen, samenwerkingsregels ontwikkelen en elkaar vertrouwen*. Daarnaast gaat het om de mate waarin de verschillende partijen kiezen zich *samenwerkings- en onderhandelingsgezind* op te stellen (Koppenjan en Klijn, 2004:128)

Ter beoordeling van het strategisch leervermogen in en kwaliteit van policy games, is het niet alleen belangrijk te kijken naar de direct in de policy game betrokken partijen. Als de aandacht van deze actoren zich alleen richt op de strategieën van de deelnemers in de policy game en het realiseren van de door hen gedeelde belangen of het door hen gepercipieerde algemeen belang, ontstaat het risico op groepsdenken. Dit kan leiden tot *negotiated nonsense* en het verplaatsen van risico's en kosten naar niet direct vertegenwoordigde actoren. “*The attention to the interests of 'third' parties concerns issues such as accessibility to the policy game, transparency and accountability*” (B3) (Koppenjan en Klijn, 2004:128). Beoordelingscriteria zijn daarom:

- De mate waarin de policy game toegankelijk is voor derden;
- De mate waarin de probleemoplossingsprocessen transparant zijn;
- De wijze waarop betrokkenheid van democratische platforms is georganiseerd?

3.2.5 Netwerkcriteria voor institutioneel leervermogen [C]

Institutioneel leren wordt gedefinieerd als: “...*the degree to which parties in policy games are able to use or develop relations, rules, meanings, languages and trust that will support and make their interactions more predictable*” (idem:128).

Om te beoordelen in hoeverre in policy games institutioneel wordt geleerd om de interacties te ondersteunen en meer voorspelbaar te maken kan worden gekeken naar het ontstaan van:

- Gedeelde betekenissen
- Gedeelde taal
- Vertrouwen
- Relaties
- Netwerk regels

In dit onderzoek wordt bij het aspect institutioneel leren met name gekeken naar de mate waarin tussen de betrokken actoren sprake is van onderling vertrouwen. De uitkomsten van policy games worden positiever ervaren naarmate er meer onderling vertrouwen in het netwerk ontstaat (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010:210). Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op het ontstaan en bevorderen van dergelijk vertrouwen. Het ontstaan of veranderen van relaties en de aanwezigheid van netwerkregels maken hiervan onderdeel uit.

Allereerst geldt: *'more interaction and social contacts will improve the creation of trust'* (Koppenjan en Klijn, 2004:86). Voortdurende interactie is voor alle betrokken partijen van belang en heeft een gunstige invloed op de ontwikkeling van vertrouwen.

Tweede factor die van invloed is op het onderling vertrouwen zijn de verwachtingen van actoren ten aanzien van toekomstige voordelen die zij denken te halen uit de huidige en toekomstige samenwerking. Tot slot blijken de regels die in het netwerk gelden van invloed op de ontwikkeling van vertrouwen. Netwerkregels die strikte domeinafbakening vastleggen zijn niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van onderling vertrouwen, terwijl conflict regulerende regels daar juist wel aan bijdragen (onder de conditie dat deze door iedereen zijn geaccepteerd) (Koppenjan en Klijn, 2004:87; idem, 2000:145). Tabel 4 geeft de invloed van de hiervoor genoemde factoren op het onderling vertrouwen schematisch weer.

Tabel 4 – Vertrouwen beïnvloedende factoren

Factoren	Invloed op ontwikkelen van vertrouwen	
	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
Interactions in the past en present	Veel	Weinig
Expectation of benefits cooperation	Hoog	Laag
Nature of binding network rules	Conflict regulerend	Grenzen stellend

Gebaseerd op: Koppenjan en Klijn, 2004:86-87

4. EMPIRISCHE BEVINDINGEN

De totstandkoming van de Sportimpuls in chronologisch perspectief

In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van de Sportimpuls (SI) chronologisch beschreven. Deze empirische bevindingen worden gepresenteerd binnen drie opeenvolgende fasen van het proces:

Fase 1: *Besluitvorming op hoofdlijnen van het sportbeleid, resulterend in de beleidsbrief Sport van mei'11 (§4.1)*

Fase 2: *Kaderstelling met het programma Sport en Bewegen in de Buurt (§4.2)*

Fase 3: *Invoering van de Sportimpuls vanuit de kaders voor Sport en Bewegen in de Buurt (§4.3)*

Per fase wordt beschreven waar en tussen wie overleg is gevoerd over het beleid, hoe de verschillende partijen hier inhoudelijk in stonden en tot slot hoe de discussies zich in termen van een proces van samenwerking hebben afgespeeld gedurende de ongeveer 1,5 jaar. (Zie voor beknopt overzicht bijlage A.)

4.1 Fase 1: Besluitvorming over hoofdlijnen van het sportbeleid

De hoofdlijnen van sportbeleid van het kabinet Rutte I, dat op 14 oktober 2010 wordt beëdigd, zijn neergelegd in het regeerakkoord en gelden uiteindelijk ook voor de Sportimpuls die halverwege 2012 wordt geïmplementeerd. Het regeerakkoord benadrukt de *“belangrijke functie in de maatschappij en de economie”* van sport (Regering Rutte-Verhagen, 2010:20). Daarnaast geeft het kabinet aan dat deze functie voor jong tot oud geldt en dat een positieve impuls hieraan het liefst zo dicht mogelijk in de buurt van mensen mogelijk wordt gemaakt: *“Sport in alle wijken is goed voor de gezondheid, maar ook voor de veiligheid”* (idem).

4.1.1 De overleggen

De hoofdlijnen van het sportbeleid monden uiteindelijk in mei 2011 uit in de Beleidsbrief Sport. Om tot deze hoofdlijnen te komen is in de periode daaraan voorafgaand in verschillende gremia overleg gevoerd.

Politiek: wetgevingsoverleg november 2010

Een maand na het aantreden van de nieuwe minister is eind november 2010 het wetgevingsoverleg Sport, waarin de begroting van het sportbeleid wordt besproken met de Kamer. Hierin spreekt minister Schipper voor het eerst met de Tweede Kamer over het sportbeleid.

Op dat moment is het beleid dat zij wil ontwikkelen nog niet concreet tot stand gekomen. Vanwege de korte periode waarin het nieuwe kabinet functioneert, kondigt de minister aan *“dat het eigen beleid iets later komt”* (Handelingen II 2010/11: 46). Dat de begrotingsbehandeling voorafgaand aan dat beleid plaatsvindt, heeft volgens haar het voordeel *“dat in dat eigen beleid ook weer de inbreng van de diverse fracties kan worden meegenomen”* (idem:21). Wel schetst zij bij deze gelegenheid de eerste contouren voor haar beleid. Zij geeft aan zich te willen richten op drie zaken:

- 1) het versterken van de bestaande faciliteiten in wijken rond sport en bewegen;
- 2) veiligheid en zero-tolerance beleid ten aanzien van agressie en geweld in de sport en;
- 3) het beter benutten van sportevenementen (Handelingen II 2010/11:46).

Dit sluit naar haar oordeel goed aan bij de wensen vanuit de kamer:

“Een aantal dingen in mijn inbreng en in die van de leden komt sterk overeen. Ik denk dat dit heel goed nieuws is.

Naarmate er immers een groter politieke draagvlak is voor bepaald beleid, kunnen we meer met elkaar bereiken” (idem).

De minister wil tevens de versnippering in het beleid en de uitvoering daarvan in programma's en projecten tegengaan (idem:37). Ook hierin wordt zij door de kamer gesteund.

Sector raadpleging

In verband met verschillende bestaande regelingen voert de Rijksoverheid al langer overleg met partijen uit de sportsector. Zo heeft NOC*NSF al ruim voordat het nieuwe kabinet aantreedt met VWS overleg over de mogelijkheden voor toekomstig beleid.

“Je hebt daar eigenlijk continu gesprekken over. Je weet natuurlijk al heel lang dat die verschillende programma's gaan aflopen” (projectleider NOC*NSF).

De ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat ambtenaren strikt gezien ondergeschikt zijn aan de politieke top. Zij dienen te doen wat van hen wordt gevraagd door de minister (Bovens et.al, 2007:362).

De uitgangspunten waarbinnen naar het oordeel van de minister het toekomstig sportbeleid moet worden vormgegeven zijn daarbij duidelijk meegegeven: *“Onze minister was heel helder”* (sr.beleidsmedewerker VWS). Dat wil echter niet zeggen dat de eerder genoemde sectorraadpleging en de kennis vanuit het eigen ministerie hierin geen rol meer speelt.

“Nieuwe minister, nieuwe accenten. Dus je gaat kijken: wat wil de nieuwe minister met sportbeleid, welke ideeën hebben we zelf op de plank liggen en wat voor soort accenten zou je daar in moeten leggen?” (beleidsmedewerker VWS).

Na het wetgevingsoverleg Sport met de Tweede Kamer in november 2010, worden begin 2011 klankbordsessies door de directie Sport van VWS georganiseerd waar NOC*NSF en de VNG aan tafel worden gevraagd en iets later ook het NISB (manager NISB). In deze klankbordsessies heeft NOC*NSF na overleg met de bonden haar adviezen uitgebracht (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Naast deze klankbordsessies worden in die periode ook al verschillende gesprekken gevoerd tussen de minister, het ministerie en vertegenwoordigers van de Johan Cruyff Foundation (JCF) en de Krajicek Foundation (KF) (senior beleidsmedewerker VWS; manager JCF).

4.1.2 De discussies

In de periode tussen medio november 2010 (kort na het aantreden van het nieuwe kabinet) tot medio mei 2011 (wanneer de beleidsbrief Sport aan de Kamer wordt verzonden) wordt binnen de verschillende overleggen gesproken over de richting van het toekomstige beleid.

Een robuust programma

Ten tijde van de vormgeving van het nieuwe beleid lopen in het kader van het sportbeleid zo'n acht rijksprogramma's tegen hun einde. Zowel vanuit VWS en de minister als vanuit NOC*NSF wil men graag toe naar minder programma's (sr.beleidsmedewerker VWS; projectleider NOC*NSF).

“Eigenlijk was de indruk heel sterk dat het heel erg versnipperd was met telkens nieuwe programma's. Daarom waren we op zoek naar een robuust programma. Met heldere en een beperkt aantal financieringsstromen, redelijk beperkt aantal partners, een redelijk overzichtelijk pakket van wat wij vanuit de Rijksoverheid doen op het gebied van breedtesport” (beleidsmedewerker VWS).

Het nut en belang van sport in de buurt

In eerste instantie wordt vanuit de door de minister aan de Tweede Kamer aangegeven beleidsuitgangspunten (versterking bestaande infrastructuur in de wijken en veiligheid) gewerkt aan een nieuw beleidsprogramma onder de titel 'Veilig Sporten en Bewegen in de Buurt' (manager NISB). Later zijn de componenten 'veiligheid' en 'buurt/wijk' gesplitst, onder andere onder invloed van het NOC*NSF, dat hierover al in een heel vroeg stadium in samenspraak met de bonden, een advies uitbrengt aan VWS. Daarin is het uitgangspunt dat sport zowel een sociaalpedagogische waarde kan hebben, maar dat sportparticipatie op zichzelf ook een maatschappelijke functie heeft. Aansluitend op de behoefte aan concrete programma's zou het toekomstige beleid volgens NOC*NSF daarom in twee lijnen moeten worden geclusterd (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). In gesprek met VWS leidt dit tot een splitsing in enerzijds een pijler die meer op het behoud van een positief en veilig sportklimaat is gericht en aan de andere kant een vernieuwende benadering die is gericht op het vergroten van de sportparticipatie (projectleider NOC*NSF). Zo wordt aangesloten op de ambitie van de minister om iets te doen op het gebied van veiligheid én op het gebied van sport en bewegen in de wijk.

In de beleidsbrief Sport (mei 2011) resulteert dit in het programma 'Sport en Bewegen in de Buurt' (SBB), als één van de pijlers van het kabinetsbeleid, waarbinnen sport wordt ingezet als basis voor een gezonde en actieve leefstijl, aansluitend bij wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat regelmatige lichamelijke activiteit *“de kwaliteit van leven bevordert en tot diverse positieve gezondheidseffecten leidt”* (VWS, 2011a:2-3).

Dat de buurt in het nieuwe beleid een prominente rol krijgt vloeit voort uit het regeerakkoord, waarin sporten in alle wijken als positief wordt gezien voor zowel de gezondheid als de veiligheid (Regering Rutte-Verhagen, 2010:20). Mogelijk is dit ook al op de agenda gekomen in de gesprekken met de JCF en de KF.

“Volgens mij zijn wij daar ook wel agendazetter in geweest. Er is ook overleg geweest tussen de minister, Richard en Johan, onze directeur en VWS. Daar is ook wel gezegd: we moeten meer naar de buurt toe, de buurt komt te weinig aan bod. In de buurt liggen de kansen.”(manager JCF).

Ook NOC*NSF heeft op dit punt invloed en staat hier volledig achter.

“Ik denk dat het wel een beetje in wisselwerking is geweest met VWS. Het was heel duidelijk onze visie, heel duidelijk” (projectleider NOC*NSF).

Met de buurt als vertrekpunt kan binnen de klankbordsessies van VWS ook goed aansluiting worden gevonden bij de VSG en VNG (projectleider NOC*NSF).

“Met het hele Sport en Bewegen in de Buurt zie je iets opvallends gebeuren. Tussen Rijk en lokaal zitten we meer dan ooit over dezelfde dingen te praten. Dat is voor het Rijk heel prettig, en voor gemeenten eigenlijk ook wel want ze krijgen er geld bij” (projectleider Sport en Bewegen in de Buurt, VSG).

In de beleidsbrief worden onderzoeksresultaten genoemd over de positieve effecten van sport voor achterblijvende groepen. Maar noch in de beleidsbrief, noch uit de interviews komt onderzoek naar voren dat het belang van een buurtaanpak bij de verhoging van de sportparticipatie legitimeert. De overeenstemming hierover tussen alle actoren lijkt vooral voort te komen uit de eigen meningen, ervaringen en visies hierover.

‘Sporten blijft een eigen keuze’

Een belangrijk uitgangspunt voor de minister is dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van mensen zelf is om sportactiviteiten te beoefenen en mogelijk te maken: *“Wat dat betreft is sport echt iets dat drijft op particulier initiatief”* (Handelingen II 2010/11: 21).

“Dus lokaal moet het gebeuren en aansluiten op wat mensen willen. Ze vindt het een verantwoordelijkheid van uiteindelijk de mensen zelf of ze gaan sporten. Maar je moet wel zorgen dat het wordt aangeboden en dan moeten mensen zelf de keuze maken” (sr.beleidsadviseur VWS).

Dit slaat in de beleidsbrief Sport aan het einde van deze fase uiteindelijk ook neer in de pijler SBB, *“waarbij keuzevrijheid van het individu voorop staat”* (VWS, 2011a:2-3). Met deze pijler in het beleid wordt beoogd *“dat voor iedere Nederlander die dat wil een passend sport- en beweegaanbod in de buurt aanwezig is”* (idem:1).

Een ‘passend’ sportaanbod betekent dat er aandacht moet zijn voor de verschillende levensfasen en de consequenties hiervan voor het sport- en beweggedrag. Bij de jeugd ligt daarbij de belangrijkste taak bij de ouders, hier neemt de overheid slechts een ondersteunende rol aan. Wat betreft volwassenen blijkt uit onderzoek dat de sportparticipatie onder druk staat omdat dit gecombineerd moet worden met werk en/of kinderen. In deze leeftijdscategorie ziet de overheid overigens ook een taak weggelegd voor werkgevers en noemt in dit verband de gunstige effecten van sport- en bewegen op het ziekteverzuim. Met het oog op de vergrijzing en de daaruit voortvloeiende zorgkosten, wijst het kabinet er tot slot expliciet op dat *“veel sport en beweegaanbod in de buurt nog niet goed aan sluit op de wensen en behoefte van ouderen”* (idem:4). Wat opvalt is dat veel van de bewering over niet *passend* aanbod niet vanuit wetenschappelijk onderzoek worden gelegitimeerd.

‘Datgene doen wat werkt’

Aansluitend op haar wens de versnippering in programma’s en projecten tegen te gaan, hecht de minister veel belang aan het benutten van effectief gebleken aanpakken.

“Wat ze ook iedere keer zegt is: datgene doen wat werkt. Dus niet iedere keer het wiel gaan zitten uitvinden, maar juist die dingen doen die werken en dat vervolgens overplanten van de ene naar de andere plek” (sr.beleidsadviseur VWS).

Met het doel successen breder uit te rollen, geeft het Rijk gehoor aan de aanbevelingen in het rapport Beleidsdoorlichting Sport. Vanwege de daarin geconstateerde afname van de sportparticipatie en de daarop gerichte belangrijkste aanbeveling om de samenhang van sport- en beweegprogramma’s te verbeteren, wil het Rijk *“het kaf van het koren scheiden”* en *“voorkomen dat het wiel iedere keer opnieuw wordt uitgevonden”* (VWS, 2011a:3). Ingezet wordt daarom op effectief gebleken concepten, interventies en aanpakken die voorzien in een duidelijke behoefte en *“bundeling van opgedane kennis in grotere programma’s (...)”* (idem).

4.1.3 De samenwerking

Het Rijk ziet samenwerking met verschillende partijen en waar mogelijk bundeling van de inzet van financiële middelen als gewenst en noodzakelijk. Dit lijkt al vanaf het aantreden van het kabinet vanzelfsprekend. Het regeerakkoord stelt: *“Samenwerking tussen de overheid, de sportsector en het bedrijfsleven is nodig om topsport en breedtesport in Nederland te bevorderen”* (Regering Rutte-Verhagen, 2010:20). Ook in het wetgevingsoverleg van november 2010 brengt minister Schippers dit al duidelijk onder woorden:

“Bij de uitvoering van de maatschappelijke taken door de sportsector is naar mijn idee een ondersteunende en faciliterende rol weggelegd voor de overheid. Het is niet de bedoeling om in de weg te lopen waar mensen zelf prima uit de voeten kunnen, maar het is wel de bedoeling om met de sportsector samen te werken. Dat dient niet alleen te gebeuren met de gevestigde orde.

Ook nieuwe initiatieven die een belangrijke meerwaarde hebben, moeten door diezelfde overheid verder worden gebracht als dat kan” (Handelingen II 2010/11: 21).

In het Olympisch Plan hebben zowel NOC*NSF en VWS zich daarbij al achter de ambitie geschaard de sportparticipatie in Nederland naar 75% te brengen (NOC*NSF, 2009:19). Om dit te bereiken geeft de minister in het wetgevingsoverleg hierbij het belang aan van andere actoren dan alleen VWS.

“Allerlei departementen, waaronder het ministerie van Economische Zaken, hebben eigenlijk ook met sport te maken. Sport is dus niet van VWS alleen. Sport omvat een heel breed terrein in de maatschappij, dus ook binnen de overheid. Vergeet ook niet alle andere partners die mensen stimuleren om te sporten” (idem).

De minister ziet daarbij voor zichzelf een rol weggelegd ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen elkaar versterken in plaats van belemmeren of tegenwerken. Ze wil daarom de rol pakken van *“het bundelen van die krachten en die de juiste richting in te sturen”* (idem:22). Deze richting betekent de eerder in §4.1.2 beschreven uitgangspunten: ‘de buurt’, ‘passend aanbod en eigen verantwoordelijkheid’ en als derde het ‘uitrollen van successen en gebruikmaking van effectief bewezen interventies en concepten’.

Om een passend, vraaggericht sport- en beweegaanbod te realiseren spelen niet alleen verenigingen en gemeenten een rol. Vanuit hun achterban, kennis en netwerk vervullen ook de fitnessbranche, dansscholen, onderwijs, kinderopvang, welzijn, zorg, woningcorporaties, bedrijfsleven en de beide foundations (JCF en KF) een rol in het creëren van aanbod dat voorheen niet realiseerbaar leek (idem:7).

Tijdens het wetgevingsoverleg spreekt de minister over overheden en de organisaties daaromheen die ieder op hun eigen terrein het eigen initiatief van mensen moeten stimuleren (idem:49). In de beleidsbrief Sport is dit idee neergeslagen in de toezegging aan de kamer om *“samen met andere partijen, zoals de sportsector, lokale overheden en het bedrijfsleven”* (VWS, 2011a:1) de voorwaarden te scheppen voor particulier initiatief en publiek-private samenwerking bij het bereiken van de programmadoelen (idem:21).

In deze samenwerking ontbreekt volgens de minister een *“wettelijk of bestuurlijk kader dat de inspanningen van de verschillende beleidspartners en investeerders regelt”* (idem). Wel is er volgens haar een historisch gegroeide verhouding waarin de sportbranche verantwoordelijk is voor zijn eigen agenda en het sport- en beweegaanbod voor competitie en topsport. Gemeenten *“zijn primair verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, accommodaties en het lokaal stimuleren van sport en bewegen”* (idem). Voor de Rijksoverheid is een aanvullende rol weggelegd ten opzichte van deze taken van gemeenten en de sportsector zelf. Tot slot benadrukt de beleidsbrief het belang van private partijen in de uitvoering van het sport- en beweegbeleid (idem:22).

De rolverdelingen tussen deze beleidspartners is zoals gezegd historisch gegroeid en manifesteert zich ook in deze fase voorafgaand aan de beleidsbrief van mei 2011. Tijdens de gesprekken in deze periode, waaronder die in de klankbordsessies van VWS en ook al voordat de nieuwe minister aantrad, heeft de sportbranche zich continu gemengd in de beleidsvorming. Omdat bekend is dat verschillende beleidsprogramma aflopen stapt de sector al proactief richting VWS met adviezen. Deze worden gedragen door de bonden en via NOC*NSF in de beleidsvorming ingebracht (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Daarnaast zijn er continu gesprekken tussen de verschillende betrokken partijen, waarbij al ideeën op tafel komen die aansluiten op het uiteindelijk SBB programma (projectleider NOC*NSF; projectleider SBB,VSG). Een voorbeeld hiervan zijn de overleggen in het kader van de regeling combinatiefunctionarissen voor gemeenten. Hierbij is de VNG, ondersteund door VSG, als bestuurlijke partner van het Rijk en vertegenwoordiger van de gemeenten betrokken. Ook NOC*NSF is hierbij betrokken, weliswaar formeel niet als bestuurlijke partij maar zo werden ze wel beschouwd (projectleider SBB,VSG). In deze setting komen ook al ideeën aan de orde die in de lijn liggen van de latere Sportimpuls.

Na het wetgevingsoverleg wordt aan de gesprekken met NOC*NSF en de VNG/VSG door VWS een meer structureel karakter gegeven in de vorm van de eerder genoemde klankbordsessies over de hoofdlijnen van het beleid. Hierin wordt door VWS, in eerste instantie alleen met NOC*NSF en de VNG, gesproken over zaken als de te bereiken doelgroepen en welke partijen hier nog meer bij betrokken moeten worden. Later vraagt VWS ook het NISB in de klankbordsessies input te leveren voor het programma, dat dan nog wordt aangeduid met ‘Sport en Veiligheid in de Buurt’ (manager NISB). Als nadien de beleidsbrief naar de Kamer gaat, is dit omgedoopt tot ‘Sport en Bewegen in de Buurt’ (SBB). Hierin zet het kabinet, naast de verbreding van bestaande combinatiefunctionarissen naar andere sectoren, ook in op het *“bundelen, valideren en uitrollen van kansrijke sport- en beweegconcepten”* (VWS, 2011a:8).

Kort hierna blijkt in het beleidskader SBB dat het NISB bij deze ambitie een belangrijke coördinerende rol zal moeten spelen. Zij krijgt medio 2011 de opdracht om interventies te valideren en te bundelen in een database voor effectieve concepten en interventies die sport als middel en/of doel gebruiken. Daarmee moet in toekomstig beleid gewerkt kunnen worden met bewezen interventies (manager NISB). In de periode tot aan het uitvoeren van het nieuwe programma komen via het beleidskader SBB al subsidies beschikbaar voor zowel private partijen als sportbonden om sport- en beweeginterventies in de buurt te stimuleren, gericht op *“het bereiken van maatschappelijke doelen zoals gezondheid, participatie, leefbaarheid en veiligheid”* (VWS, 2011c:2). Eén van de criteria daarbij is dat de aanvragen daarvoor worden beschreven en gevalideerd onder coördinatie van het NISB. *“Dit is van belang voor de verdere uitrol na 2012”* (idem:2).

Dat ook het NISB door VWS wordt betrokken bij de klankbordsessies leidt aanvankelijk wel tot onduidelijkheid en verwondering. VNG, VWS en NOC*NSF zijn bestuurlijk partners die een achterban vertegenwoordigen. Dit geldt niet voor het NISB maar zij krijgt wel instemmingrecht in de klankbordsessies (beleidsadviseur VNG). Het NISB benadrukt daarbij sterk het belang van samenwerking op lokaal niveau, wat volgens hen betekent dat niet alleen sportverenigingen een aanvraag in het kader van de Sportimpuls moeten kunnen doen maar ook andere partijen uit de zorg- of welzijnssector. Dit levert discussie op met NOC*NSF, die op dat moment voornamelijk oog heeft voor de sportvereniging (manager NISB). Mede omdat het NISB binnen het landelijk sportbeleid een bekende en gezaghebbende partij is, stemmen de bestuurlijk partners uiteindelijk wel in met de deelname van het NISB (projectleider SBB, VSG; beleidsadviseur VNG). Maar zij besluiten ook om in de daarop volgende kaderstellende fase met een select gezelschap de lijnen voor het nieuwe programma SBB uit te zetten.

*“Eigenlijk op wens van VWS bedacht van: laten we de bestuurlijke partner met een echte achterban het programma op hoofdlijnen neerzetten. Dan heb je het over VWS, VNG en NOC*NSF. En laten we daarna weer meer adviserende en expertisepartners betrekken. Dan praat je over VSG en NISB onder andere”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

4.2 Fase 2: Kaderstelling Sportimpuls met programma SBB

De beleidsbrief Sport schetst de hoofdlijnen voor het sportbeleid en de accenten en prioriteiten daarbinnen. In de beleidsbrief wordt het volgende toegezegd: *“In het najaar van 2011 wordt de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de wijze waarop de in deze beleidsbrief aangekondigde acties concreet worden uitgewerkt”* (VWS, 2011a:23). Deze uitwerking wordt in de resterende maanden van 2011 in samenwerking tussen de bestuurlijke partners opgepakt. Een onderdeel daarvan is de aangekondigde actie voor de ontwikkeling van het programma Sport en Bewegen in de Buurt (SBB), bedoeld om de sport en beweegmogelijkheden voor iedereen in de buurt te vergroten. Dit leidt tot de beleidsbrief SBB van november 2011. *“Die schetste eigenlijk het kader van het programma Sport en Bewegen in de Buurt”* (beleidsadviseur VWS). Ook de kaders voor de Sportimpuls maken hier deel van uit.

4.2.1 De overleggen

Werkgroep Sport en Bewegen in de Buurt

Na de beleidsbrief Sport worden de klankbordsessies beëindigd en wordt in een nieuw verband gewerkt aan een kader voor het programma SBB. Dit is de werkgroep SBB, waarin conform hetgeen eerder is besloten, alleen de bestuurlijke partners VWS, VNG en NOC*NSF deelnemen (beleidsadviseur VNG):

*“Met hen heb ik gekeken hoe we nu alles kunnen vormgeven. Eigenlijk hebben we toen met een werkgroep van drie, dus met beleidsadviseurs van VWS, VNG en NOC*NSF, gekeken wat Sport en Bewegen in de Buurt nu moest betekenen. (...) Uiteindelijk zijn we veel met z'n drieën opgetrokken en veel sessies gehad om dit te bedenken, visies uit te wisselen en gewoon het proces in gang te zetten”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Zo wordt een vervolg gegeven aan de nadruk die de minister al in het wetgevingsoverleg legt op samenwerking met gemeenten en sportbranche (Handelingen II 2010/11:21). Tijdens deze kaderstelling voor het programma SBB wordt in de werkgroep echter niet met andere departementen en/of andere brancheorganisaties overlegd. Omdat dergelijke sectoroverstijgende samenwerking in het programma wel een prominente rol krijgt, stelt de VNG meerde malen voor om deze partijen te betrekken bij de gesprekken (beleidsadviseur VNG). Maar dit is uiteindelijk niet gebeurd. Wel heeft de directie Sport van VWS in de zijlijn met andere directies en departementen informerende gesprekken gevoerd over de beleidsontwikkelingen ten aanzien van het programma SBB (beleidsadviseur VWS).

Achterbanraadpleging NOC*NSF: Stuurgroep bondsdirecteuren

NOC*NSF krijgt in deze fase een andere rol waarmee zij niet alleen geacht wordt de eigen achterban maar de gehele sportbranche te vertegenwoordigen. In verband hiermee en parallel aan de besprekingen met de bestuurlijk partners in de werkgroep SBB, organiseert NOC*NSF een achterbanraadpleging door middel van een stuurgroep waarin *“de directeuren van ongeveer 10 sportbonden, maar ook van Fit!Vak en de JCF en KF”* zitting hebben. In de laatste fase voor ondertekening van een bestuurlijk akkoord (feb. 2012) komt deze stuurgroep elke twee weken bij elkaar (projectleider NOC*NSF).

Het NISB komt meer op afstand

Nadat er in de eerste fase discussie is over de betrokkenheid van het NISB, komt zij in deze tweede fase meer op afstand te staan. Zij heeft dan voornamelijk een rol in het valideren en bundelen van succesvolle concepten. Pas als besluitvorming heeft plaatsgevonden over de kaders van SBB (en de Sportimpuls), raakt NISB weer betrokken bij de concrete invulling van de regeling (manager NISB).

4.2.2 De discussies

‘Energijds de handen en voeten, anderzijds het activiteitenaanbod’

In de eerste fase waren de drie bestuurlijk partners VNG, VWS en NOC*NSF het er snel over eens dat in het programma SBB een verbreding moet plaatsvinden van de combinatiefunctionarissen (sr.beleidsadviseur NOC*NSF) om daarmee samenwerking tussen organisaties op lokaal niveau te stimuleren. Snel in deze tweede fase worden zij het eens over naamvoering voor dit nieuwe type combinatiefunctionaris: ‘buurtsportcoach’ (BSC) (Manager NISB). Al met al staat dit onderdeel van het programma SBB al snel in de steigers. Dit met name doordat hierbij kan worden voortgebouwd op de (ervaringen met de) al bestaande combinatiefunctie (beleidsadviseur VNG). Met de BSC worden de buurten in feite voorzien van structurele menskracht om te werken aan de doelen van het programma. De bestuurlijk partners zagen daarnaast ook *“dat er iets aanvullends moest zijn”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Naast de BSC is de Sportimpuls daarom de tweede pijler van het programma SBB, gericht op het realiseren van een sport- en beweegaanbod in wijken dat aansluit op de lokale behoefte. In het uiteindelijke programma SBB wordt hierover gezegd: *“Om de gewenste lokale situatie te bereiken, is vaak meer nodig dan lokale menskracht”* (VWS, 2011d:12). Bij *“het vergroten van het bereik van het lokale sport- en beweegaanbod zoals afgesproken met de gemeente”* worden sport- en beweegaanbieders daarom door middel van de SI startklaar gemaakt (idem).

Binnen het programma SBB is over de kaders voor de SI aanzienlijk meer discussie tussen de partners dan over de kaders voor de BSC (projectleider NOC*NSF). *“Daar hebben we wel voor zitten puzzelen hoe we dat moesten doen”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Waar de kaders voor de BSC voor een belangrijk deel al zijn gegeven vanuit de voorloper (de combinatiefunctionaris), is de Sportimpuls zowel in organisatorische als inhoudelijke opzicht nieuw (beleidsadviseur VNG). Besloten wordt dat het hoe dan ook moet gaan om een regeling op grond waarvan lokale sport- en beweegaanbieders subsidie kunnen aanvragen om meer mensen te laten sporten en bewegen (beleidsadviseur VWS).

Ook over de rol die gemeenten moeten hebben hierbij is in deze fase nog wel discussie.

“Ik denk dat het belangrijk is, en daar hebben we ook wel discussie over gehad binnen het hele SBB programma, dat hoe de Sportimpuls lokaal wordt uitgevoerd, aansluit bij het gemeentelijk beleid. Omdat het in de Sportimpuls ook over doelgroepen en doelstellingen gaat. Het zou mooi zijn als dat matcht met het gemeentelijk beleid of dat het afgestemd is en in wederzijds overleg tot stand komt. Omdat je wilt voorkomen dat dingen dubbel gedaan worden. Het is voor gemeenten ook gewoon goed om te weten wat er in hun gemeente gebeurt en met welke club” (beleidsadviseur VNG).

In gesprekken van VNG en VSG met de gemeentelijke achterban komt in eerste instantie de wens naar voren om de subsidiemiddelen via de gemeenten naar de lokale initiatieven te laten lopen (beleidsadviseur VNG; projectleider SBB,VSG).

“Maar er is voor gekozen om het anders te doen dus dat is dan zo. In het voortraject hoorde je wel gemeenten die zoiets hadden van: oké, dan ga ik met die en die vereniging in gesprek om het te doen” (beleidsadviseur VNG).

Voor het goed op elkaar laten aansluiten van de BSC-regeling en de SI-regeling is het lastig dat de SI gericht is op sportparticipatie sec, als basis voor een gezonde en actieve levensstijl. De buurtsportcoaches daarentegen moeten breder ingezet worden dan alleen voor het vergroten van de sportparticipatie.

“Wat je natuurlijk merkte al aan het begin van het proces, is dat de sport en gemeenten allebei vanuit een verschillend vertrekpunt opereerden. De sport wil het aantal mensen dat sport toe laten nemen en die verenigingen versterken. Maar

gemeenten die hebben niet direct dat belang voor ogen. (...) Ja, dat sluit vaak ook wel aan bij het gemeentelijk beleid, maar gemeenten leggen dan nog net een ander accent. Dat het alleen maar voor dikke kinderen is of voor allochtonen. Als dat dan nog met elkaar zou kunnen matchen dan heb je een sluitend geheel” (beleidsadviseur VNG).

Uiteindelijk komen de partijen overeen dat gemeenten een regierol zullen vervullen in de uitvoering van de SI. Zij hebben in de regel namelijk goed zicht op waar binnen de gemeente welke behoeften is aan een meer vraaggericht aanbod (VWS, 2011d:7). In deze regierol moeten ze in gesprek gaan “*met lokale sport- en beweegaanbieders en andere relevante (semi-) publieke en private partners*”, waarbij afspraken moeten worden gemaakt “*over de realisatie van (meer) passend sport- en beweegaanbod*”. De mogelijke inzet van BSC en accommodaties moeten in deze gesprekken worden meegenomen (idem:11-12).

Er worden hierbij onderzoeken aangehaald waaruit blijkt dat *meer* en *kwalitatief beter* sport- en beweegaanbod ontstaat waar de combinatiefunctionarissen aan het werk zijn. Maar zonder wetenschappelijke onderbouwing stelt de beleidsbrief SBB ook dat in dorpen en sommige stadswijken vaak een beperkt aanbod is en er zodoende weinig te kiezen valt. Ook ontbreekt een onderzoeksmatige legitimering van het ontbreken van een voldoende *passend* sport- en beweegaanbod en tenslotte is ook het feit dat dit via een buurtgerichte aanpak moeten worden gerealiseerd, niet onderzoeksmatig onderbouwd (idem:7). Het gebruik van dergelijke onderzoeksmatige onderbouwingen komt ook uit de interviews niet naar voren.

Lokaal maatwerk in het kader van structurele sportparticipatie

Vanwege de ambitie meer mensen te laten sporten worden de activiteiten die vanuit de SI moeten ontstaan primair gericht op sportparticipatie (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Verhoging van de sportparticipatie als basis voor een gezonde leefstijl wordt als doelstelling in het programma SBB neergezet. Dit in tegenstelling tot de buurtsportcoach die ook samen met andere sectoren en voor andere maatschappelijke doelen kan worden ingezet (VWS, 2011d:8). Om lokaal maatwerk te garanderen zijn de beleidspartners het er wel over eens dat ook in de SI samenwerking een belangrijke plek moet krijgen.

“Om te kijken of je ook van onderaf, je zou het programmageduld kunnen noemen, mensen in de praktijk zoals buurtsportcoaches, verenigingen en andere sportaanbieders kunt verbinden” (projectleider SBB, VSG).

In het uiteindelijke programma SBB zijn de discussies tussen de beleidspartners over het bereiken van een vraaggericht sport- en beweegaanbod uiteindelijk als volgt neergeslagen.

“Voor het realiseren van een sport- en beweegaanbod dat beter aansluit op de lokale vraag en dat een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een sportgewoonte en de volksgezondheid, is lokale samenwerking tussen diverse partijen nodig. Hiervoor is uitdrukkelijk geen blaumdruk ontwikkeld; aansluiten bij de lokale vraag vraagt immers om lokaal maatwerk. Wel is er sprake van een natuurlijke rolverdeling waarbij ik met dit programma zo goed mogelijk wil aansluiten. Zo kan gebruikgemaakt worden van bestaande lokale netwerken tussen bijvoorbeeld gemeenten, sport, zorg, welzijn en andere sectoren” (VWS, 2011d:11).

Lokale uitvoering maar wel landelijke ondersteuning?

Door de werkgroep SBB moet zowel organisatorisch als inhoudelijk invulling worden gegeven aan de SI: “*Hoe moet het inhoudelijk er uit gaan zien, hoe zorg je dat het geld goed terecht komt?*” (beleidsadviseur VNG).

Daarbij hebben NOC*NSF en VWS elkaar al rond het begin van de nieuwe kabinetsperiode gevonden in de visie om hierbij een lokale insteek te hanteren. Tijdens de overleggen over uitwerking van het programma SBB en over de kaders van de nieuwe SI is er echter een stevige discussie tussen NOC*NSF en VWS over de wijze van ondersteuning aan deze lokale SI-initiatieven (beleidsadviseur VNG). In de eerste voorstellen van NOC*NSF zou deze ondersteuning via de bonden lopen. Dit spoor moet echter snel verlaten worden door NOC*NSF:

“(…) tot, in die fase zeker, ergernis van de bonden. Die zagen geld niet door hun kassalade gaan. Dat was wel een lastige, maar dat had er mee te maken dat vanuit landelijk niveau de wens was om dit soort gelden zo dicht mogelijk bij de gebruikers te laten landen. Oftewel het liefst bij de clubs zelf. Dat herken je nu natuurlijk doordat het geld naar de aanvragers gaat. Niet naar een sportbond zoals bij het programma Meedoen Alle Jeugd door Sport, waar alle middelen wel via de bonden liepen” (projectleider SBB, VSG).

Voor VWS is het belangrijk dat het geld uiteindelijk zo dicht mogelijk bij de gebruikers terecht komt, omdat zo het best kan worden aangesloten op de lokale vraag en op die manier lokaal maatwerk mogelijk wordt. Vanuit de rol als belangenbehartiger van de bonden is dit voor NOC*NSF moeilijk te verteren.

*“Dus de bonden voelden zich buitenspel gezet (...), toen duidelijk werd dat het niet via de bonden ging lopen en ze ook geen geld kregen om dat allemaal te ondersteunen: dat was wel even wat ergernis tussen de bonden, NOC*NSF en VWS (projectleider SBB,VSG).*

Vanuit de stuurgroep van NOC*NSF, die op de hoogte wordt gehouden over de landelijke ontwikkelingen, zijn deze kritische signalen van de bonden ook wel via NOC*NSF teruggekoppeld naar de landelijke werkgroep met VWS en de VNG. Aan de hoofdlijnen en de richting van het landelijk sportbeleid konden ze echter niet meer sleutelen (projectleider NOC*NSF). Wel heeft het NOC*NSF, gevoed door de kritische houding van de bonden, in de landelijke beleidsvorming ingezet op ruimte voor meer landelijke ondersteuning vanuit de bonden richting de SI-projecten.

“We stonden er niet voor 100% achter, wel gedeeltelijk. Je wilt dus lokaal kijken wat er nodig is, die insteek hadden wij heel erg. Wel waren we van mening dat het goed zou zijn om landelijk een aantal dingen aan te sturen en aan te vliegen. Waardoor je het lokaal makkelijker maakt om iets te implementeren. Dat stukje misten we bij VWS, dus daar hebben we nog best veel discussie over gehad” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Uiteindelijk is er vanwege het uitgangspunt van lokaal maatwerk in het programma SBB dus uitdrukkelijk voor gekozen geen blauwdruk te ontwikkelen (VWS,2011d:11).

Vanwege de financiële belangen voor bonden en de weerstand die hier vandaan komt, is de discussie over de rol en vormgeving van de landelijke ondersteuning lang gevoerd en zelfs nog niet volledig beslecht als het programma SBB, met daarin ook de kaders voor de SI, wordt vastgelegd (beleidsadviseur VNG; projectleider SBB,VSG). Als vervolgactie op het programma kan de minister de kamer hierover dan ook nog geen echte duidelijkheid geven en zegt zij slechts toe nog nadere afspraken te zullen maken *“met betrokken partijen over de invulling van mogelijke verdere ondersteuning op landelijk en lokaal niveau”* (VWS, 2011d:17).

Nieuwe rol van NOC*NSF in het kader van de Sportimpuls: optreden namens de gehele sportbranche en niet alleen de eigen bonden

Voor de nieuwe aanvullende Sportimpuls-regeling wil VWS de verdere uitwerking bij de sportbranche leggen en zij vraagt daarvoor NOC*NSF: *“(...) we vragen aan NOC*NSF om dat uit te werken namens de georganiseerde én de ongeorganiseerde sport”* (beleidsadviseur VWS). Hoe voor de hand liggend dit ook lijkt, het feit dat het programma zo'n lokale en vraaggerichte insteek heeft en dat VWS daarom de middelen direct in de wijk wil neerleggen bij meer dan alleen de traditionele sportverenigingen, betekent voor NOC*NSF dat zij vanuit haar rol als belangenbehartiger van de bonden in een lastige positie komt. Op die manier komen namelijk *geen* middelen meer terecht bij de sportbonden, maar direct op lokaal niveau. Daar kunnen bovendien ook andere partijen dan de eigen achterban een beroep doen op de subsidiemiddelen. Door NOC*NSF als (impliciet) onderdeel van de opdracht ook de subsidies richting sport- en beweegaanbieders te laten verdelen en zo de gewenste versnippering van subsidielijnen terug te dringen, komt NOC*NSF bij het aannemen van de opdracht tussen de bonden en het ministerie in te staan. Tot dan was sprake van een directe (subsidie)relatie tussen bonden en VWS, bijvoorbeeld binnen de voorlopers van SBB (en tijdens de uitwerking van de SI). De sportbonden hoopten op dat moment daarom nog dat dit in het nieuwe programma ook weer het geval zou zijn (sr.beleidsadviseur VWS). Aan NOC*NSF wordt nu echter gevraagd om de uitwerking van de Sportimpuls op zich te nemen, waarbij deze rechtstreekse subsidiering van de bonden verdwijnt en waarbij zij ook nog eens namens de gehele sportbranche moet opereren en niet alleen namens de eigen achterban.

“Dan zit je altijd wat in de spagaat, want de programma's die we voorheen hadden liepen echt via de individuele bonden. Nu moesten wij namens de bonden maar ook namens andere partijen gaan kijken wat nou het meest logisch zou zijn. Dan moet het heel vraaggericht, dan wil je niet alleen de georganiseerde sport maar ook de andere sportvormen erbij betrekken. Dus dat is best wel een complex vraagstuk” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Vanwege het 'algemene belang' om de sportparticipatie in de buurt te bevorderen, besluit NOC*NSF uiteindelijk de opdracht om daartoe de Sportimpuls-regeling uit te werken toch aan te nemen.

*“Laten we als NOC*NSF de verantwoordelijkheid nemen om te kijken of we in ieder geval een voorstel kunnen doen aan VWS over hoe de Sportimpuls er uit moest komen te zien”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

In de beleidsbrief SBB leidt dit onder meer tot een verdeling van financiële middelen waarbij NOC*NSF voor de periode van 2012 tot 2014 (mogelijk tot 2016) een rijksbijdrage krijgt van € 10 mln. per jaar voor de Sportimpuls. Hierbij hoort de opdracht *“om er voor te zorgen dat lokale sport- en beweegaanbieders met hun aanbod tegemoet kunnen komen aan de lokale vraag”* en waarbij *“hun ondernemers zijn gestimuleerd en ondersteund”* wordt (VWS, 2011d:54; idem:24). Ook wordt besloten om de lokale sport- en beweegaanbieders de partijen te laten zijn die subsidie kunnen aanvragen. (manager NISB).

Tot slot zal 'de sport' in de periode na de beleidsnota komen met een voorstel voor nadere uitwerking van de Sportimpuls, "onder regie van NOC*NSF" (VWS, 2011d:24). Deze regie houdt in dat NOC*NSF moet zorgen voor voldoende draagvlak bij zowel haar eigen leden (de bonden) als bij de overige landelijke sport- en beweegorganisaties (zoals de sportfoundations, fitnessbranche en aanbieders van beweeginterventies). De beleidsbrief SBB legt tevens de afspraak vast dat bij de uitwerking van het voorstel door NOC*NSF ook de VNG, VSG en NISB worden betrokken (idem).

4.2.3 De samenwerking

In deze fase van de zitten alle betrokken partijen nog aan het begin van een onderhandelende fase.

"In het begin zit iedereen natuurlijk heel erg in zijn rol, iedereen wil zijn positie heel erg verdedigen en zo veel mogelijk binnen halen, dat frustriert het proces altijd een beetje. Maar als je daar eenmaal uit bent.... Dat hoort er een beetje bij" (beleidsadviseur VNG).

In de zomer van 2011 is in de selecte werkgroep van de bestuurlijk partners (NOC*NSF, VWS en VNG, maar zonder andere partijen) onderhandeld over de verdere vormgeving van het programma SBB dat voor november 2011 aan de Tweede Kamer is toegezegd. Zij moeten daarbij invulling geven aan de hoofdlijnen van beleid die in samenspraak met NOC*NSF en VNG in de beleidsbrief Sport zijn vastgelegd.

In de onderhandelingen is weinig discussie over wie regie over (ontwikkeling van) de BSC-regeling zou moeten voeren. Gelet op diens rol bij de voorganger van de BSC, is dit de VNG. Maar voor het realiseren van een passend en vraaggericht sportaanbod in de wijken (de SI-pijler van het SBB-programma) is de keuze voor de regie minder vanzelfsprekend. Voorheen lag de regie over dergelijke VWS-subsidies vooral bij de individuele sportbonden. Voor de SI, die zoals eerder gezegd echt iets nieuws is, ligt dat minder voor de hand. Uiteindelijk wordt besloten de regie hiervoor neer te leggen bij NOC*NSF, die ook daarmee een andere rol krijgt dan voorheen. Zij krijgt nu ineens veel geld waarvoor alle sport- en beweegaanbieders in het veld een aanvraag kunnen doen (beleidsadviseur VNG).

Na het besluit over deze taak- en rolverdeling kiezen de bestuurlijk partners er voor verder samen te blijven optrekken om de beide pijlers van het SBB-programma (BSC én SI) goed op elkaar af te stemmen.

"We krijgen alle twee een pot met geld en hoe verhoudt dat zich tot elkaar. Hoe kunnen we er een programma omheen draaien,...)hoe zorg je dat er geen dingen dubbel worden gedaan" (beleidsadviseur VNG).

NOC*NSF beschouwt het vinden van aansluiting van de Sportimpuls op de andere onderdelen wel als lastig omdat binnen VWS verschillende mensen bezig zijn aan verschillende onderdelen van het programma. Dit is uiteindelijk wel steeds verder verbeterd:

"Ik denk wel dat je elkaar nu makkelijker kunt vinden. Dat merk ik ook wel" (beleidsadviseur NOC*NSF).

In deze fase steekt ook de discussie over het vormgeven van de ondersteuning aan lokale projecten voor het eerst de kop op. Vanuit de achterban van het NOC*NSF wordt, mede met het oog op de financiële belangen, gepleit voor een stevige rol voor de sportbonden daarin. Dit leidt tot veel discussie in de werkgroep SBB tussen met name NOC*NSF en VWS, die juist belang hecht aan het laten landen van de financiële middelen voor ondersteuning zo dicht mogelijk bij de verenigingen en sportaanbieders zelf. In deze discussie ziet de VNG heel duidelijk het belangenconflict tussen de inzet van VWS op minder landelijke ondersteuning en die van NOC*NSF voor meer landelijke ondersteuning vanuit de bonden. VWS en NOC*NSF staan hierin lijnrecht tegenover elkaar. De VNG begrijpt dan ook wel waarom hier zo lang over wordt gediscussieerd. De VNG zelf houdt zich in deze discussie echter zo veel mogelijk afzijdig.

*"Natuurlijk wil je ook dat die SI heel goed gaat functioneren en heel goed gaat aansluiten op. Maar het is wel iets dat tussen VWS en NOC*NSF opgelost moet worden."* (beleidsadviseur VNG)

Wel probeert NOC*NSF de VNG hierin partij te laten kiezen om zo tot een doorbraak te kunnen komen. "NOC*NSF zat ook in een heel lastig parket. Dat snaptten wij ook wel" (beleidsadviseur VNG). In die gesprekken heeft de VNG wel steun uitgesproken voor het standpunt van VWS om de gelden uiteindelijk zo dicht mogelijk in de buurt van de verenigingen en sportaanbieders te laten landen. Maar:

*"dat wil niet zeggen dat het niet via de bonden had gekund, maar wij stonden wel achter de mening van VWS dat dit beter was. Wij konden daar niets van vinden, maar we dachten wel mee (...) hoe zou je dat nou kunnen doen op lokaal niveau. Want uiteindelijk vindt het toch binnen de gemeentelijke grenzen plaats. Maar we hebben het wel overgelaten aan NOC*NSF om daar met de bonden en VWS uit te komen"* (projectleider SBB,VSG).

Dat de belangen in dit belangenconflict tussen VWS en NOC*NSF groot waren, blijkt uit de lange periode waarin over dit punt wordt gesproken en het feit dat dit zelfs bij het aannemen van de opdracht door NOC*NSF nog niet was afgerond. Vanaf dat moment is door NOC*NSF gewerkt aan het verder vormgeven van de regeling, zonder dat al overeenstemming bestond over de wijze waarop eventuele bovenlokale ondersteuning zou gaan plaatsvinden.

4.3 Fase 3: Uitwerking van de kaders voor de Sportimpuls

Nadat de beleidsbrief SBB in november 2011 aan de kamer is verzonden, vinden tot medio maart 2012 diverse overleggen plaats over hoe de SI er precies uit moet komen te zien. Gedurende deze vijf maanden vindt door NOC*NSF in continu overleg met VWS en de VNG de uitwerking plaats van de kaders die eerder aan de SI zijn meegegeven. Uiteindelijk resulteert dit op 14 maart 2011 in het definitieve NOC*NSF-voorstel voor de Sportimpuls (beleidsadviseur VWS). Aansluitend op eerder vastgestelde kaders voor SBB is daarin concrete invulling gegeven aan de betreffende SI-regeling.

“Vanaf het A4'tje dat er lag, zeg ik altijd maar, waar in stond dat we Sport en Bewegen in de Buurt en de Sportimpuls gingen doen maar eigenlijk alle tekst nog gemaakt moest worden. De echte invulling er van” (projectleider NOC*NSF). Een maand voordat deze uitwerking definitief wordt vastgesteld, worden eerst nog de bestuurlijke afspraken ondertekend door de verschillende bestuurlijke partners.

“Het doel van de afspraken is inzicht geven in de bijdragen die de partners (vanuit hun eigen autonome rol) leveren en het vastleggen van de intentie om daarbij samen te werken binnen het programma Sport en Bewegen in de Buurt” (VWS, 2012:1).

4.3.1 De overleggen

Werkgroep Sport en Bewegen in de Buurt

De al functionerende werkgroep SBB van VWS, VNG en NOC*NSF wordt voortgezet tijdens het traject richting de bestuurlijke afspraken in februari 2012 en de uitwerking van het definitieve voorstel van NOC*NSF in maart 2012 voor de Sportimpuls.

“Dus we hebben voorgesteld dat we met zijn drieën vrij intensief zouden blijven optrekken. We hebben echt elke paar weken bij elkaar gezeten. Waar de VNG vooral de buurtsportcoach aan het uitwerken was, waren wij de sportimpuls helemaal aan het uitwerken en hebben we met zijn drieën, onder leiding van VWS, het totaal programma Sport en Bewegen in de Buurt uitgewerkt” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Zo blijft VWS als opdrachtgever aangesloten op de uitwerking van de BSC en de SI door respectievelijk VNG en NOC*NSF en kunnen zij tussentijds toetsen of de uitwerking *“een beetje in lijn was met wat de minister in gedachten had”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Er vindt daarbij via verschillende kanalen bijna dagelijks overleg plaats tussen de bestuurlijke partners over de invulling van de SI (beleidsadviseur VWS).

Klankbordgroep

Nadat NOC*NSF de opdracht aanneemt om de kaders voor de SI concreet uit te werken, roept zij een brede klankbordgroep in het leven (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Dit omdat NOC*NSF gevraagd is om draagvlak te creëren bij niet alleen de eigen bonden maar in de gehele sportbranche, waaronder ook de ongeorganiseerde en commerciële sportaanbieders vallen (VWS, 2011d:24). Daarom worden niet alleen bonden uitgenodigd voor de klankbordgroep, maar ook de Fit!Vak en foundations (manager KNVB; directeur Fit!Vak; manager JCF). Bij de keuze voor deelnemende sportbonden kiest NOC*NSF voor *“sporten die heel erg vraaggericht en in trek zijn”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Na de eerste klankbordgroep wordt ook VWS door NOC*NSF voortaan bij de klankbordgroep uitgenodigd (idem).

Projectteam Landelijke Ondersteuning Sportimpuls

In de opdracht van VWS aan NOC*NSF is expliciet gevraagd ook de NISB, de VSG en de VNG te betrekken in de verdere uitwerking van de SI (VWS, 2011d:24). Hieraan wordt invulling gegeven door middel van het projectteam Landelijke Ondersteuning Sportimpuls waarin zowel het NISB als de VSG, mede namens VNG, zijn betrokken.

4.3.2 De discussies

Door VWS worden aan NOC*NSF weinig kaders meegegeven voor de uitwerking van de SI, *“maar we hadden natuurlijk wel met zijn drieën eerder bedacht wat we willen en welke visie we daarop hebben. Dat hebben we wel heel nauw in samenwerking met VWS gedaan”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Er is dus nog weinig definitief vastgelegd anders dan de gedeelde visie en het algemene kader voor het programma SBB. Er is daarmee nog veel ruimte voor nadere uitwerking en invulling van de SI maar: *“Die ‘why’ was hartstikke duidelijk, op de inhoud daarvan waren we het op hoofdlijnen eens”* (projectleider NOC*NSF).

De wijze van ondersteuning aan lokale subsidieaanvragers

Het belangrijkste discussiepunten in deze fase van uitwerking van de SI is ook nu nog de inrichting van de bovenlokale ondersteuningsstructuur. Zo'n vier maanden nadat NOC*NSF de opdracht krijgt om de SI nader uit te werken, blijkt in de bestuurlijke afspraken van februari 2012 dat over deze ondersteuning nog steeds geen overeenstemming is bereikt. Er blijken dan nog steeds belangrijke besluiten open te staan over hoeveel en door wie de bovenlokale c.q. landelijke ondersteuning geboden moet worden. In de bestuurlijke afspraken wordt, net als al eerder in de beleidsbrief SBB, gesteld dat nog nadere afspraken zullen worden gemaakt over *“welke ondersteuning nodig is om de doelstellingen van het programma te realiseren, wie daarbij verantwoordelijk is en de financiering* (VWS, 2012:6).

Wat in de eerdere overleggen wel al is besloten is dat er geen directe subsidie richting de bonden gaat voor het geven van ondersteuning richting de lokale sport- en beweegaanbieders. Bij NOC*NSF is er alle begrip voor dat dit wennen is voor de bonden, maar dit was al eerder door VWS besloten en staat daarmee voor NOC*NSF vast (projectleider NOC*NSF).

“Onder andere met de bonden moesten we uiteindelijk de kaders verder invullen. Voor ons was dat lastig omdat we wisten dat het voor de bonden an sich nadeliger zou worden. (...) Dus dat ze hun financieringslijnen kwijt raakten was wel een omslag voor de bonden. Dat is als koepel best lastig natuurlijk” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

NOC*NSF neemt in deze discussie vanuit twee invalshoeken stelling. De eerste invalshoek is vooral de inhoudelijke overtuiging dat de subsidiegelden met bovenlokale ondersteuning lokaal beter zullen renderen (projectleider NOC*NSF). Dit zou *“het lokaal makkelijker maken om iets te implementeren”* en op die manier kan *“de kwaliteit beter gewaarborgd worden”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

“Het liefst zien wij dus een zware procesbegeleiding in die wijken om de verschillende partijen bij elkaar te brengen. Met de burger als uitgangspunt, waar je ontmoeting creëert, met werk, onderwijs, gezondheidszorg, zorg, welzijn. Dat je dat dan veel meer gaat zien en waar sport dan een onderdeelje van uitmaakt. Dat is eigenlijk onze visie. Dan krijg je dingen veel meer verbonden” (projectleider NOC*NSF).

Een tweede invalshoek voor NOC*NSF is meer ingegeven vanuit de rol als belangenbehartiger van de bonden. Vanuit de inhoud zijn NOC*NSF en VWS het eens over de visie dat subsidies zo goed mogelijk op lokaal niveau moeten landen. Maar omdat sportbonden voorheen grote subsidiebedragen kregen om hun eigen verenigingen te kunnen ondersteunen, zet NOC*NSF wel in op een afbouwregeling voor bonden om hen zo de tijd te geven te wennen aan deze nieuwe situatie (projectleider NOC*NSF). Daarmee probeert NOC*NSF tegemoet te komen aan de wensen van haar eigen achterban om hun bestaande ondersteuningsstructuur voorlopig nog overeind te houden (beleidsadviseur VNG).

Aan de andere kant houdt VWS vast aan haar uitgangspunt dat de subsidiegelden zo dicht mogelijk bij de gebruikers terecht moeten komen. Zij vindt dat lokaal maatwerk op deze manier beter mogelijk is en de ondernemerszin beter wordt gestimuleerd (beleidsadviseur VWS). Omdat het VWS-beleid nu onder de verantwoordelijkheid van een VVD minister wordt vormgegeven *“werd er meer aan de markt overgelaten. Dan is het ook iets meer afwachten wat er uit gaat komen”* (projectleider NOC*NSF). Vanuit dit vertrekpunt is VWS er dan ook geen voorstander van om de bovenlokale ondersteuning vanuit bonden vorm te geven (idem).

Deze meningsverschillen tussen VWS en NOC*NSF komen *“uiteindelijk wel iets dicht bij elkaar”*, waardoor *“wel enigszins tot een compromis is gekomen”* (projectleider NOC*NSF). Het aanvankelijke voorstel van NOC*NSF is om de ondersteuning via bonden te laten lopen (projectleider SBB,VSG), maar als dit al snel onbespreekbaar blijkt voor VWS wordt ingezet op een afbouwregeling voor de bonden. Ook dat blijkt voor VWS niet bespreekbaar. *“(...) niet een afbouw maar gelijk naar 0, weg”* (projectleider NOC*NSF). Omdat NOC*NSF vanuit het standpunt dat de kwaliteit gegarandeerd moet worden het hoe dan ook belangrijk vindt dat er landelijke procesbegeleiding en –ondersteuning plaatsvindt, is uiteindelijk een

compromis bereikt over een landelijk ondersteuningsorganisatie die niet door de bonden wordt vormgegeven, maar door NOC*NSF. Ook hier is VWS aanvankelijk geen voorstander van, maar op dit punt is NOC*NSF zeer vasthoudend (idem). Daarbij zet zij hoog in waar het gaat over het hiervoor benodigde budget, maar dat komt uiteindelijk aanzienlijk lager uit (beleidsadviseur VNG). VWS gaat akkoord met een ondersteuningsorganisatie vanuit het NOC*NSF die alleen voor het eerste jaar wordt opgetuigd. Het NOC*NSF vindt dit nog steeds jammer en had graag meer gezien: (...) *onze wens is weinig gehonoreerd*” (projectleider NOC*NSF).

In deze discussie over de ondersteuningsorganisatie heeft de VNG zich, zoals eerder gezegd, zo veel mogelijk op afstand gehouden. Alleen toen er ideeën op tafel kwamen om de ondersteuningsorganisatie aan de Olympische Netwerken op te hangen, is de VNG in de discussie gesprongen. Deze provinciale ondersteuningsorganisatie zou volgens de VNG te veel conflicteren met de gemeentelijke autonomie op het gebied van sport- en beweegbeleid (beleidsadviseur VNG).

Andere elementen waarmee geprobeerd wordt tegemoet te komen aan de wensen van NOC*NSF ten aanzien van de kwaliteitsborging op lokaal niveau, zijn met name:

- Een menukaart Sportimpuls: *“waar goede voorbeelden op staan en we dus zeker weten dat die gebruikt gaan worden”* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF);
- De mogelijkheid voor subsidieaanvragers om ondersteuning in te kopen bij een landelijke sportbond (idem.)

In het idee van een menukaart met daarop sport- en beweegconcepten die zich in het verleden hebben bewezen kunnen alle partijen zich snel vinden. Dit geeft invulling aan de gezamenlijke wens van alle actoren om gebruik te maken van ‘best practices’ en te voorkomen dat telkens het wiel opnieuw wordt uitgevonden (beleidsadviseur VWS). Dit uitgangspunt is door de minister en de kamer al besproken in het wetgevingsoverleg Sport van meer dan een jaar eerder.

“Op een gegeven moment had je een menukaart die je moest maken. Alleen die interventies mochten worden aangevraagd. Hoe kom je dan op zo’n menukaart? Daar waren we op zich snel uit, daar hadden we wel een modus voor. We hadden op een gegeven moment twee maanden de tijd om dat voor elkaar te krijgen. Dus dat was een beetje van dit is het en hup knallen. Gaan. Op zich was daar niet veel discussie over met de bonden, Fit!Vak en de foundations” (beleidsadviseur NOC*NSF).

Toch plaatst VWS de nodige vraagtekens bij de rol van bonden in het kader van deze menukaart Sportimpuls. Veel bonden hebben vanuit het verleden namelijk al bewezen concepten en interventies op de plank liggen die dus op de menukaart zullen komen als interventie die kan worden aangevraagd door lokale sport- en beweegaanbieders.

Over de vraag welke rol dergelijke interventie-eigenaren daarmee dan kunnen spelen richting de aanvragers die van deze interventies gebruik maken ontstaat veel discussie. NOC*NSF en de bonden willen dat de interventie-eigenaren sterk betrokken wordt bij de uitvoering van de interventies waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Bijvoorbeeld door inspraak van de interventie-eigenaren in de lokale projecten en door de begeleiding ervan.

“De KNVB zei dan ook: straks gaat een of andere club dat doen die de ballen verstand van voetbal heeft. Maar die gaat wel 45+ voetbal doen en dan gaat mijn naam er misschien wel aan” (projectleider NOC*NSF).

VWS wil echter juist voorkomen dat er zo valse concurrentie in de beoogde marktwerking ontstaat waarbij er vanuit lokale projecten verplicht ondersteunende diensten moeten worden afgenomen bij een bepaalde partij c.q. bond, die hierdoor in een voordeelpositie zou komen (sr.beleidsadviseur VWS; projectleider NOC*NSF). Uiteindelijk wordt besloten dat het mogelijk moet zijn voor lokale initiatieven ondersteuning in te kopen bij de eigenaren van de interventies die zij lokaal willen gebruiken. Daarmee komen de bonden in beeld als ondersteuners.

Met een compromis om aanvullend op de landelijke ondersteuningsorganisatie bij NOC*NSF ook te werken met de bewezen interventies van bijvoorbeeld bonden op de menukaart Sportimpuls en de mogelijkheid om ondersteuning in te kopen bij bonden, wordt de kwaliteitsborging volgens NOC*NSF wel beter afgedekt (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Bij de bij NOC*NSF aangesloten bonden is echter nog niet iedereen tevreden met het resultaat. Er worden de nodige kritische kanttekeningen geplaatst en de bonden willen graag de mogelijkheid hebben om meer regie te kunnen houden op wat zich op lokaal niveau zal gaan afspeelen.

“Veel bonden zaten er wel op dezelfde manier in. Vanuit andere invalshoeken. (...) Uiteindelijk hadden we wel het idee dat we wel een beetje zelf aan het stuur willen zitten” (manager KNVB).

‘Grosso modo’ waren er twee redenen waarom de bonden meer regie willen houden. Sommige redeneren daarbij primair vanuit het belang om financiële middelen te behouden voor de instandhouding van hun tot dan toe door de overheid gefinancierde ondersteuningscapaciteit.

“Een aantal bonden zat er ook meer in vanuit de continuering van capaciteit van medewerkers. Die met contracten zaten en anders op straat zouden komen te staan” (idem).

Anderen hebben meer het inhoudelijke argument voor zeggenschap over de inzet van financiële middelen dat deze daarmee ook beter besteed zullen worden.

“Wij zaten er meer in vanuit, en ik ben dat ook écht van mening, dat we puur vanuit het voetbal gezien er meer uit hadden kunnen halen als we zelf die middelen hadden gekregen en gericht hadden kunnen interveniëren waar wij weten dat het nodig is” (idem).

Uiteindelijk wordt er binnen NOC*NSF onder tijdsdruk toch de knoop doorgemaakt om in te stemmen met de voorgestelde compromissen.

“Toen op een gegeven moment kwam wel de fase van beslissingen nemen. Dan merk je toch wel dat het deels positief is en deels ook weerstand. Toen is op een gegeven moment wel de knoop doorgemaakt van: zo gaan we het doen” (sr.beleidsadviseur VWS).

Hoewel in de klankbordgroep van NOC*NSF ook de beide foundations en de Fit!Vak het belang onderschrijven dat de uitvoering zo goed mogelijk zou moeten landen op het lokale niveau, vertrekken deze partijen vanuit een heel ander vertrekpunt dan (de leden van) NOC*NSF (sr.beleidsadviseur NOC*NSF; directeur Fit!Vak; manager JCF). Voor deze partijen speelt het belang van een vanuit eerdere beleidsprogramma’s opgebouwde ondersteuningsorganisatie niet. Voor hen gaat het daarom alleen om de vraag hoe je ook vanuit andere structuren *“kan faciliteren en aanjagen daar waar interesse is”* en hoe je daarover dan *“gaat adviseren en de lijntjes aan elkaar gaat knopen”* (directeur Fit!Vak). Anders dan de foundations vertegenwoordigt de Fit!Vak wel een achterban van fitnessondernemers. Het is voor hen, net als voor de bonden, daarom wel van belang dat zij een rol krijgen in het informeren en ondersteunen van de eigen achterban. Daarnaast geldt voor de Fit!Vak ook dat zij belangen moeten behartigen. Dat betekent dat ze voor hun ondernemers proberen mogelijkheden te creëren om zo optimaal mogelijk te kunnen profiteren van de regeling (idem).

In het overleg tussen NOC*NSF, NISB en de VSG (mede namens VNG) in het genoemde projectteam Landelijk Ondersteuning Sportimpuls over de inrichting van de ondersteuningsstructuur, is ook nog discussie over de vraag hoe andere sectoren hierbij betrokken moeten worden.

“En vanuit onze ervaring, vanuit zowel het NASB maar zeker ook de BeweegKuur, weten we dat je met deze doelen en gericht op deze doelgroepen ook gebruik moet maken van de expertise vanuit andere sectoren. Dat je vanuit de zorg- en welzijnssector eigenlijk ook inbreng moet hebben. Als je het op lokaal niveau bij elkaar wilt brengen dan moet je het vanuit de ondersteuning ook integreren” (manager NISB).

Uiteindelijk is er wel inbreng gekomen vanuit andere sectoren *“maar minder intensief dan dat wij in gedachte hebben. (...) Daar hadden wij wel wat meer in willen bereiken dan nu gelukt is” (manager NISB).*

Hoewel het NISB dus ook niet 100% tevreden is met de richting waarin de discussie over de ondersteuningsstructuur gaat komt de weerstand toch vooral vanuit de bonden. Omdat VWS door NOC*NSF is uitgenodigd bij de klankbordgroep kunnen de bonden hun bezwaren rechtstreeks met VWS delen zonder dat dit via NOC*NSF hoeft te gebeuren.

“Maar toen was het programma al gelanceerd en er stond ook best wel wat druk op om het snel te doen. Met alle losse eindjes er nog in” (manager KNVB).

De definitieve besluiten over de landelijke ondersteuningsstructuur worden door de voortdurende discussies tussen de bonden en NOC*NSF enerzijds en VWS anderzijds uiteindelijk pas in de maand na de bestuurlijke afspraken genomen. Dit resulteert in het definitieve voorstel van NOC*NSF in maart 2012 over de uitwerking van de SI. Het feit dat VWS en NOC*NSF op dit punt pas ver in 2012 en nog na de bestuurlijke afspraken overeenstemming bereiken, geeft aan hoe zwaar de verschillende belangen in deze discussie worden ervaren door beiden.

“Maar ook belangrijk is dat toen dat eenmaal afgelopen was, iedereen weet waar die staat. Dan kan je verder” (beleidsadviseur VNG).

Toetsingscriteria voor de beoordelingsprocedure

Nadat NOC*NSF de opdracht krijgt voor uitwerking van de SI wordt met de verschillende partijen ook gesproken over de criteria voor het beoordelen van de toekomstige subsidieaanvragen (sr.beleidsadviseur NOC*NSF). De verplichting voor aanvragers om een interventie van de menukaart Sportimpuls te implementeren maakt in alle overleggen in benoemde gremia onderdeel uit van de discussies over dergelijke criteria. Ook over verschillende andere criteria is nog veel discussie. Meer dan bij de het traject voor de BSC. De oorzaak hiervan lijkt voornamelijk gelegen in het feit dat de Sportimpuls iets nieuws is waarmee nog weinig ervaring is opgedaan. Daardoor is het voor de betrokken partijen veel onduidelijker hoe één en ander in de praktijk zal gaan uitpakken (projectleider NOC*NSF). In de discussies over de te hanteren criteria wordt volgens verschillende respondenten gesproken over onder andere:

- wat onder een sport- en beweegaanbieder moet worden verstaan;
- tussen welk minimum en maximumbedrag subsidie kan worden aangevraagd;
- of 'hardware' in aanmerking komt voor een subsidieaanvraag;
- de wijze waarop gemeenten bij de aanvraag betrokken moeten zijn;
- of interventies gericht op specifieke doelgroepen wel of niet voorrang moeten krijgen;
- welke eisen gesteld moeten worden ten aanzien van de lokale samenwerking.

VWS en NOC*NSF verschillen van mening over de te hanteren definitie voor een sport- en beweegaanbieder. Waar het NOC*NSF de definitie het liefst zo open mogelijk wil omschrijven, wil VWS juist een heldere en strakke definitie hiervan (projectleider NOC*NSF). Door de minister is expliciet aangegeven dat de initiatieven vanuit de buurt moeten komen en dat daarom intermediaire partijen als stichtingen, bonden en foundations niet als sport- en beweegaanbieder mogen worden aangemerkt (manager JCF; sr.beleidsadviseur VWS). Het NISB wil in deze definitie graag de mogelijkheid openhouden dat ook zorg- en welzijnsorganisaties in aanmerking komen als sport- en beweegaanbieder. Zij zijn daarom tevreden dat dit ook is gelukt, ook al was hierover wel de nodige discussie. Daarbij hielp het volgens het NISB dat het in het kader van de Sportagenda 2016 ook bij NOC*NSF tegenwoordig gaat om sportaanbieders waarbij niet alleen sportverenigingen maar ook fitnesscentra en andersoortige aanbieders in beeld komen (manager NISB).

"De impuls is niet primair bedoeld om de vereniging te versterken, maar wel om te zorgen dat meer mensen gaan sporten omdat er een meer passend sportaanbod komt" (idem).

Deze discussie over de definiëring van 'sportaanbieder' levert overigens wel een spanningsveld op met de bonden. Zij zijn gebaat bij meer leden, niet in de laatste plaats omdat de externe middelen van NOC*NSF naar de bonden nog steeds worden verdeeld op basis van het aantal leden. Dit resulteert er volgens de KNVB in dat bonden in hun beleid niet sturen op het vergroten van de sportparticipatie in het algemeen, maar op meer leden: *"dat er meer mensen gaan voetballen, dat is ons belang"* (manager KNVB).

Vooral voor de beide foundations is het van belang dat het minimumbedrag voor het aanvragen van projecten niet te hoog ligt en dat ook 'hardware', in de vorm van Cruyff courts en Krajicek playgrounds, kunnen worden aangevraagd. Maar volgens de JCF was al voordat zij betrokken raakten, besloten geen 'hardware' toe te staan.

Het belang van niet te hoge minimumbedragen voor aanvragen is er in gelegen dat de interventies en projecten die beide foundations op de plank hebben liggen relatief goedkoop zijn (manager JCF). Uiteindelijk worden deze minimumbedragen gedurende het opstellen van de criteria dusdanig verhoogd dat een JCF interventie nog moeilijker zelfstandig aan te vragen is.

"Dat was in het begin lager, dat was €2500. Dat is opgehoogd, de argumenten zijn dan ook dat het anders te veel kleine projecten worden en het anders niet meer te beoordelen wordt. Aan de andere kant, je wilt naar de buurt toe. Als je daar iets wilt doen hoeft dat niet altijd heel duur te zijn. Als je dan €10.000 euro gaat uitgeven dan wordt het al snel weer een groter project" (manager JCF).

Over de criteria ten aanzien van de betrokkenheid van de lokale overheden ontstaat een spanningsveld tussen de VNG en de meer sportspecifieke actoren in het netwerk. De laatste wil met name de kwaliteit van de projecten goed waarborgen. Daarom ziet NOC*NSF graag dat de aanvragen getoetst worden op de vraag of de gemeenten deze projecten steunen (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

"Wij vinden dat als je geen steun van de gemeenten hebt dan ben je veel minder kansrijk. Wij wilden dus heel graag dat de gemeenten iets van goedkeuring moesten geven" (idem).

De VNG is hier echter geen voorstander van en is bang dat gemeenten zo mede bepalend worden voor afwijzing van subsidies voor initiatieven die ze juist niet de kop in willen drukken, maar waarvoor ze ook zeker niet garant willen staan. Ook wil de VNG zo geen extra werk voor gemeenten op de hals halen (beleidsadviseur VNG; sr.beleidsadviseur VWS).

“Zodra de gemeente echt goedkeuring moet geven voordat een project wordt toegewezen betekent dit dat de gemeente ook min of meer verantwoordelijk wordt. Dan leg je iets bij de gemeente op wat je eigenlijk niet wilt. De VNG heeft daarbij wel wat tegengehouden van laten we in ieder geval die gemeenterol niet officieel maken, wel stimuleren. In ieder geval geen verplichting meegeven” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Uiteindelijk is er voor gekozen om overleg tussen aanvrager en de betreffende gemeente te stimuleren en dit in de beoordelingsprocedure als een pre te beschouwen (idem).

Over de vraag of interventies gericht op specifieke doelgroepen al dan niet gestimuleerd moeten worden is eveneens een verschil van mening tussen enerzijds VWS, die hier tegen is, en anderzijds de VNG en NOC*NSF, die hier voor zijn.

*“De minister is geen voorstander van doelgroepenbeleid, maar dit programma is wel bedoeld om de mensen die niet sporten aan het sporten te krijgen. Dan kom je al snel uit bij bepaalde doelgroepen, met bepaalde kenmerken die in een bepaalde groep te plaatsen zijn. (...) Dat is iets wat VWS per se niet wilde en waar wij als NOC*NSF en VNG zelden dat je wel kunt stimuleren dat er ook voor deze specifieke groepen aandacht is* (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Omdat het voor VWS onbespreekbaar is dat bij de beoordeling van aanvragen expliciet gedifferentieerd wordt naar doelgroepen, is dit meningsverschil uiteindelijk opgelost met een ‘tussenoplossing’. Dit houdt in dat bij de menukaart Sportimpuls en de communicatie daarover wel specifieke aandacht zal worden besteed aan interventies gericht op specifieke doelgroepen, zonder dat dit bij de beoordeling van de aanvragen als criterium wordt gehanteerd (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Vanuit het NISB is daarnaast al vanaf het eerste moment dat zij betrokken raken gehamerd op het belang van lokale samenwerking. Zij zet stevig in op het binnen de criteria stellen van eisen aan de lokale samenwerking. Zowel tussen sportverenigingen onderling als tussen sportverenigingen, commerciële sport- en beweegaanbieders en organisaties gericht op welzijn en zorg (manager NISB). Dit resulteert in de eis aan lokale aanvragen om via samenwerking tot een gezamenlijk actieplan te komen (ZonMw, 2012:1)

Belangrijk in de discussies over de beoordelingscriteria is het moment dat bekend wordt dat ZonMw de uitvoering van de regeling op zich zal gaan nemen.

“Dat zijn wel dingen waar je tegenaan loopt waarvan je denkt: eigenlijk wil niemand het maar het hoort gewoon zo anders voldoe je niet aan de wet” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Vanuit deze rol in de uitvoering worden de inhoudelijke criteria door ZonMw opnieuw tegen het licht gehouden, terwijl de uitwerking daarvan onder regie van NOC*NSF en met veel discussie inmiddels al in een vergevorderd stadium verkeert. ZonMw beoordeelt de aldus ontwikkelde criteria echter vanuit een sterk juridische invalshoek, met als gevolg dat het hele systeem van toewijzen van subsidies vooral wordt bepaald door de wens deze juridisch zorgvuldig vorm te geven. Dit mede met het oog op het voorkomen van bezwaar- en beroepsprocedures (projectleider SBB,VSG; beleidsadviseur VNG). Deze juridisering van beleidsinhoudelijke bedoelde criteria heeft tot een verregaande bureaucratisering van de beoordelingsprocedure geleid (manager KNVB; projectleider SBB,VSG; sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

“We hebben een beetje een juridisch construct nu met ZonMw. Dat is geen verwijt naar ZonMw, dat is nou eenmaal hun taak. Terwijl je in sport- en bewegen en de Sportimpuls op lokaal niveau ook zou kunnen verzinnen dat de kans van mislukken misschien ook aanwezig zou mogen en moeten zijn. Oftewel het is toch nieuw, het is ondernemend, het is ondernemerschap. Er kunnen dingen lukken en er kunnen dingen mislukken. Hebben we dat aan de voorkant dan nu eigenlijk niet teveel dichtgetimmerd? Eigenlijk het instrument om het te beoordelen nu niet te veel voorop gezet in plaats van wat we lokaal willen bereiken?” (projectleider SBB,VSG).

4.3.3 De samenwerking

De achterban overstijgende samenwerking

Dat NOC*NSF bij de verdere uitwerking de SI nauwe samenwerking zoekt met beide foundations en Fit!Vak is nieuw en zo nu en dan ook wel even zoeken (directeur Fit!Vak; manager JCF).

“Wij vonden het zelf wel lastig, ook omdat er al heel veel dingen speelden. Daarnaast was ik ook helemaal nieuw in die bondenwereld. Je merkte wel dat het dan toch even zoeken is af en toe” (manager JCF).

Het feit dat er zo veel dingen door elkaar heen lopen, binnen verschillende overleggen en op verschillende niveaus, resulteert er bij de JCF ook in dat deze *“een beetje de draad knijpt”* raakt en het op een gegeven moment maar een beetje over zich laat komen (manager JCF). De ervaring in de samenwerking bij de ontwikkeling van de Sportimpuls die het JCF hiermee opdoet leidt er wel indirect toe dat het JCF meer en beter invloed kan uitoefenen op het landelijke sportbeleid.

*“Ik denk wel dat er wat is veranderd in de relatie tussen ons, VWS, VSG en NOC*NSF. We hebben elkaar beter leren kennen. We zijn nu wat verder en zijn ook bezig met VWS voor een nieuw plan over de BSC's. Je zit dicht bij het vuur en kan er ook meer uit gaan halen”* (manager JCF).

Wat betreft het directe belang van haar betrokkenheid bij de totstandkoming van de SI hoopt JCF hier wel concreet iets uit te kunnen halen, maar wat dat precies is blijkt ook voor henzelf nog niet duidelijk.

“Wij waren ook wel op zoek naar wat wij er nou uit kunnen halen. Daar zijn we nog steeds niet achter. We halen er eigenlijk niks uit” (manager JCF).

Dat het JCF er in directe zin niks uit kan halen heeft deels te maken met het feit dat beslissingen zijn genomen waar het JCF als organisatie niet bij betrokken is geweest (geen subsidies voor 'hardware') of weinig invloed op heeft kunnen hebben (foundation als wel/niet sport- en beweegaanbieder).

De Fit!Vak krijgt daarentegen wel één plaats in de ondersteuningsorganisatie toebedeeld. Ze zijn hierover zeer tevreden, al zouden ze de toekomst graag meer willen bijdragen hieraan. Ook voor ander toekomstig beleid hoopt de Fit!Vak weer een bijdragen te mogen leveren (directeur Fit!Vak).

De dubbelrol van NOC*NSF

In het kader van de opdracht van VWS om de SI-regeling uit te werken wordt aan NOC*NSF gevraagd draagvlak te zoeken binnen de gehele sportsector. Dit proberen zij te doen in de door hen opgerichte klankbordgroep met bonden, de beide foundations en Fit!Vak. Een dergelijk draagvlak is nodig om alle sport- en beweegaanbieders op lokaal niveau, later bij het lanceren van de regeling, goed te kunnen informeren over de regeling en criteria die gaan gelden (directeur Fit!Vak). Het is daarom belangrijk zoveel mogelijk overeenstemming te realiseren over de eerder genoemde criteria ter beoordeling van aanvragen. Het overleg hierover in de klankbordgroep is dan ook vrij intensief. De verschillende klankbordgroepleden moeten de potentiële criteria goed tegen het licht houden vanuit het oogpunt van de eigen achterban om te kunnen beoordelen waar deze bij uitvoering van de regeling tegenaan zou kunnen lopen (idem).

“De kaders stonden en de inhoud moest nog echt gevuld worden. Dat zijn super belangrijke details. Dus die invulling er van: wat ga je voor criteria stellen voor die aanvragen? Dat maakt of kraakt ook wel een regeling. Dat bepaalt ook wel wat je uiteindelijk gaat realiseren van wat je wilde realiseren (...) Als je kijkt vanuit wat lokaal gaat landen dan zijn dat wel de dingen waar het om gaat. Dan is het wel belangrijk om daar de bonden heel erg goed in mee te krijgen.” (projectleider NOC*NSF).

Om iedereen in de klankbordgroep mee te krijgen is voor NOC*NSF niet altijd gemakkelijk. Voor NOC*NSF is het lastig om enerzijds als vertegenwoordiger van de bonden de rol van belangenbehartiger te vervullen en tegelijkertijd als opdrachtnemer te opereren vanuit de opdracht die ze van VWS krijgen om voorstellen te doen waarmee het sportaanbod beter afgestemd kan worden op de lokale behoeften. De spanning die deze dubbelrol oplevert was voor alle geïnterviewde partijen zichtbaar.

In dit spanningsveld is het voor alle actoren ook duidelijk dat het uiteindelijk aan VWS als opdrachtgever is om al dan niet akkoord te gaan met de voorstellen. Daarbij blijft het ministerie dicht bij de keuzes die eerder al door haar en de minister waren gemaakt.

“Wij merkte in die klankbordgroep dat als VWS nou eenmaal wilde dat het zo gaat, het dus ook zo gaat. Daar zijn ze ook de geldschietter voor denk ik, dat ze een aantal eisen mogen stellen. Maar dat stuitte best wel eens op wat frictie binnen de werkgroep. Vooral vanuit de bonden, maar wij vonden het ook wel lastig” (manager JCF).

Doordat NOC*NSF in een dubbelrol zit, waarbij de belangen en ideeën op verschillende punten conflicteren, besluit zij al na de eerste klankbordgroep om VWS ook uit te nodigen. Op die wijze kunnen de bonden, de foundations en Fit!Vak direct met VWS in gesprek komen over de belangenconflicten en hoeft NOC*NSF hier minder tussenin te zitten.

*“Nou voor NOC*NSF was het ook een best lastige positie. Ja, aan de ene kant is het natuurlijk een ledenorganisatie die verantwoordelijkheid moet afleggen naar zijn leden toe en aan de andere kant het Rijk dat gewoon bepaalde keuzes maakt. Dan kom je toch al heel snel in de tang te zitten”* (sr.beleidsadviseur VWS).

Vanuit de keuzes die door het VWS worden gemaakt is het dan ook niet zozeer het doel om de partijen daarin helemaal te overtuigen:

“Want zo werkt het nou eenmaal. Het is wel fijn als je het ze kan uitleggen. Zodat ze het begrijpen en ze op een goede manier kunnen gaan meewerken. Dan zie je dat je een heleboel bonden mee krijgt en een aantal bonden niet” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

ZonMw, NOC*NSF en de bonden over de verdeling van gelden

Richting het ondertekenen van een bestuurlijk akkoord is het uiteindelijk buigen of barsten. Slecht een paar weken ervoor wordt onverwacht duidelijk dat het noodzakelijk is om ZonMw te betrekken als degene die de subsidieaanvragen moet gaan beoordelen en toekennen in plaats van NOC*NSF, zoals aanvankelijk bedacht. Bij VWS blijkt vlak voor het ondertekenen van de bestuurlijke afspraken namelijk dat de beoogde rol voor het NOC*NSF wettelijk niet mogelijk is. Hiervoor is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) zoals ZonMw nodig (sr.beleidsadviseur VWS; sr.beleidsadviseur NOC*NSF). Dit betekent dat, behalve dat de financiële middelen ook niet meer via NOC*NSF gaan lopen, ook de beoordelingscriteria die al eerder waren besproken in de verschillende overleggen (klankbordgroep NOC*NSF en de overleggen met de bestuurlijk partners) moeten worden herzien.

“Wij hadden dus een heel mooi systeem bedacht met hoe we dat via ons lokaal konden verstrekken, maar dat je dat dan niet mag omdat je geen ZBO constructie bent. Daarmee liep je dus tegen de wetgeving op. Uiteindelijk is daarvoor een constructie met ZonMw bedacht, die is helemaal niet handig en heel bureaucratisch” (sr.beleidsadviseur NOC*NSF).

Door NOC*NSF en VWS wordt nog bekeken of het juridisch toch nog op een andere manier zou kunnen (sr.beleidsadviseur NOC*NSF; projectleider NOC*NSF). Nadat de bonden worden geconfronteerd met de conclusie dat het echt niet anders kan, is ook hierover bij hen veel onbegrip. Nog tot aan de dag dat de handtekeningen gezet moeten worden, vindt hierover overleg plaats (beleidsadviseur VWS; projectleider SBB,VSG).

“Over de Sportimpuls is de ochtend voor de ondertekening nog overleg geweest tussen NOCNSF en VWS, die aan de bonden ging uitleggen dat het allemaal toch een beetje anders ging lopen. Dat zijn geen leuke momenten. Ja, het was een feestmoment maar het zijn soms ook vervelende berichten” (projectleider SBB,VSG).

Op het moment dat het bestuurlijke akkoord uiteindelijk getekend is, zijn er nog maar een paar maanden te gaan voordat de regeling gelanceerd moet worden. Er is met andere woorden geen tijd meer om achterom te kijken (projectleider NOC*NSF).

*“Er waren natuurlijk heel verschillende meningen op verschillende punten, maar als ik kijk naar de betrokken partijen VNG, VSG, NOC*NSF, NISB en VWS, dan konden die natuurlijk wel achter het eindresultaat staan. Anders heeft het ook geen zin. Op een gegeven moment heb je die onderhandelingen gehad, dan is het afgelopen en moet je gewoon aan de slag. Als je er niet achter staat dan moet je geen handtekening zetten. Dan moet je niet met je hakken in het zand meer gaan staan, dat zou niet goed zijn”* (projectleider SBB,VSG).

De betrokkenheid en samenwerking met ZonMw

Ongeveer twee a drie weken na het ondertekenen van de bestuurlijke afspraken wordt ZonMw actief betrokken bij de Sportimpuls (sr.beleidsadviseur NOC*NSF; beleidsadviseur VNG). Volgens ZonMw zijn bepaalde beoordelingscriteria vanuit juridisch oogpunt of voor wat betreft de uitvoerbaarheid niet adequaat (beleidsadviseur VWS). Zo komt in de laatste maanden voordat de regeling wordt gelanceerd opeens een vierde partij aan tafel die dingen gaat bepalen, terwijl NOC*NSF hier in eerste instantie voor verantwoordelijk was en dit in samenwerking met de partijen in de klankbordgroep had afgestemd (beleidsadviseur VNG; manager JCF).

“Dat was raar gegaan. Als processen een beetje onder druk staan dan willen er nog wel is dingen gebeuren die je liever niet wil” (beleidsadviseur VNG).

Deze nieuwe ontwikkeling, waardoor bij het vaststellen van de criteria ook ZonMw ineens inspraak krijgt, leidt er toe dat er alsnog heel veel overleg moet plaatsvinden tussen VWS, NOC*NSF en ZonMw om alles toch nog goed te kunnen afstemmen en de rollen helder te krijgen (beleidsadviseur VNG; projectleider NOC*NSF). Door NOC*NSF wordt deze gang van zaken vanuit VWS hierbij niet als voldoende transparant ervaren hetgeen tot veel onduidelijkheid in het proces heeft geleid, voornamelijk op het gebied van de rolverdeling.

*“We wisten van elkaar eigenlijk niet goed welke rol we allebei hadden gekregen van VWS. (...)Zonder bijvoorbeeld met ons beiden aan tafel te zeggen: we delen de SI in tweeën. NOC*NSF doen jullie de inhoudelijke kant, ZonMw doen jullie de beoordelingskant en afhandeling er van. Als je dat besproken had, dan had dat een maand gesteggel geschied (...) De eerste maand hebben wij en ZonMw ook wel een beetje lopen stoeien met elkaar, om er het beste van te maken hoor. Ik bedoel niet om elkaar de tent uit te vechten. Helemaal niet. Meer van wat gaan we doen, wat doen jullie eigenlijk, wat doen wij”* (projectleider NOC*NSF).

5. ANALYSE

De empirische bevindingen in hoofdstuk 4 worden geanalyseerd op basis van de operationalisatie van de netwerkbenadering van governance (hoofdstuk 2 en §3.1). Zo wordt inzichtelijk in hoeverre in het onderzochte samenwerkingsnetwerk sprake is geweest van lerend vermogen bij de totstandkoming van de SI. De netwerktheorie onderscheidt drie vormen van onzekerheid (inhoudelijk, strategisch en institutioneel) en daaraan gekoppelde vormen van leervermogen. Deze onderscheidingen vormen het uitgangspunt van de analyse. Naarmate het leervermogen groter is, is het makkelijker om in het netwerk de genoemde onzekerheden te beperken en daarmee het resultaat van de samenwerking in het netwerk te optimaliseren.

5.1 Inhoudelijk leervermogen

5.1.1 Gedeelde beeldvorming

Nagenoeg alle actoren in het onderzochte netwerk (met uitzondering van Fit!Vak en ZonMw) voeren bij de start van dit beleidsproces, in wisselende samenstelling, gesprekken met elkaar over hoe zij het betreffende beleidsprobleem en de oplossingsrichtingen daarvoor zien. Dit vindt in eerste instantie plaats in de afzonderlijke arena's die vanaf het begin al bestonden of die ad hoc zijn georganiseerd. Later worden deze arena's samengevoegd en ontstaat één arena waarin alle actoren tezamen tot een gedeelde visie op de problematiek en de oplossing komen.

Consensus over de probleemdefiniëring

Er is besloten om één beleidsprogramma (SBB) in te richten om sportparticipatie te bevorderen. De ambitie (75% sportparticipatie) is al vooraf geformuleerd (Olympisch Plan). De Beleidsdoorlichting Sport constateert dat de eerdere positieve ontwikkeling van sportparticipatie afvlakt, waardoor deze ambitie in gevaar komt. Alle actoren zijn het er van meet af aan over eens dat hieraan iets moet gebeuren. Ook over de vraag wat het realiseren van de ambitie in de weg staat (dus de oorzaak van het probleem) zijn allen het snel eens: het sport- en beweegaanbod sluit onvoldoende aan op de behoeften en mogelijkheden van mensen. Deze breed gedeelde visie over het probleem vindt dan ook zijn neerslag in de beleidsbrief 'Sport en Bewegen in Olympisch Perspectief'. In dit onderzoek zijn in deze fase van de beleidsontwikkeling dan ook geen conflicterende percepties aangetroffen over het beleidsprobleem en de oorzaken daarvan.

Consensus over de oplossingsrichting

De oplossingsrichting die al in de eerste procesfase snel door alle actoren wordt onderschreven, vloeit logisch voort uit de gezamenlijke probleemperceptie en gezamenlijke perceptie van de oorzaken daarvoor. Alle actoren zoeken de oplossing dan ook in het tot stand brengen van een sport- en beweegaanbod dat beter aansluit op de vraag: een 'passend aanbod'.

De minister schetst al vroeg in het proces (het wetgevingsoverleg) de belangrijkste beleidsuitgangspunten voor het realiseren van een dergelijk 'passend aanbod':

- 1) Eigen initiatief, de verantwoordelijkheid van en kansen in de *buurt* voor het matchen van vraag en aanbod en;
- 2) Het gebruik daarbij van eerder *in de praktijk bewezen* sport- en bewegconcepten.

Uit het feit dat deze uitgangspunten door geen van de betrokken actoren ter discussie worden gesteld, kan worden geconcludeerd dat ook hiervoor brede steun is. In het bijzonder het centraal stellen van de vraag die in de specifieke context van de buurt leeft en de inbedding van sport- en beweegaanbod in de buurt krijgt vanuit alle geledingen veel steun. Zowel VWS en de minister als de andere actoren staan een beleid voor dat de problemen vanuit het niveau van de wijken en buurten moet worden aangepakt. De eerste adviezen van NOC*NSF stellen de buurt en lokale initiatieven centraal. Dit sluit goed aan bij de opvatting van VWS en de minister dat de sportparticipatie moet worden verhoogd door middel van lokaal initiatief in de buurten vanuit een eigen verantwoordelijkheid van burgers, gestimuleerd vanuit overheden en professionele sportpartijen. De VSG en de VNG zien dit als een positieve handreiking naar gemeenten en

stellen vast dat zo in de landelijke discussie, meer dan voorheen, wordt aangesloten op waar de gemeenten zich lokaal niveau mee bezig houden. Ook de foundations sluiten op basis van hun eigen ervaringen en expertise op buurtniveau volledig aan bij het vertrekpunt dat een aanpak op buurtniveau de beste kansen biedt voor een betere aansluiting van het sportaanbod op de lokale vraag van buurtbewoners.

Hoewel over de twee uitgangspunten voor de SI (buurt centraal en werken met bewezen concepten) gedurende het hele proces overeenstemming bestaat, ontstaat over de concretisering later wel veel discussie, met name over nut en noodzaak van bovenlokale ondersteuning. Maar dit doet geen afbreuk aan de inhoudelijke consensus over het probleem of de oplossingsrichting.

Samenvattend kan dan ook geconcludeerd worden dat over het beleidsvraagstuk sportparticipatie als snel een hoge mate van consensus bestaat tussen alle actoren over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting. Hierover bestaat dus betrekkelijk weinig inhoudelijke onzekerheid in het netwerk, waardoor wat dit betreft de behoefte aan inhoudelijk leervermogen in deze casus beperkt is.

Onderbouwing van de consensus op basis van onderzoek

Of het gedeelde beeld over de problematiek en oplossingsrichting kan worden gekenschetst als *'negotiated knowledge'* of *'negotiated nonsense'*, hangt af van de mate waarin de actoren dit beeld baseren op gevalideerde kennis uit onderzoek. Dat hiervan sprake is blijkt niet in alle gevallen eenduidig uit de bevindingen.

In de beleidsbrieven wordt wel verwezen naar onderzoeksresultaten over de relatie tussen sport en bewegen en gezondheid. Ook de afvlakkende groei van sportparticipatie is gebaseerd op gevalideerde informatie uit de Beleidsdoorlichting Sport. Dat deze beide bronnen niet worden betwist door de andere actoren, duidt er mogelijk op dat ook zij deze kennis als vertrekpunt hanteren voor hun probleemdefinitie. Daar staat tegenover dat uit het onderzoek niet blijkt dat actoren gevalideerde kennis hebben gebruikt als basis voor hun veronderstelling dat de sportparticipatie tot 75% kan worden verhoogd. Ook aan de insteek om de sportparticipatie vooral via de buurten te verhogen, lijken voor geen van de actoren onderzoeksresultaten ten grondslag te liggen. Deze insteek lijkt vooral voort te komen uit reeds bij aanvang en door eigen ervaring ingegeven oplossingspercepties.

Het gedeelde idee om te werken met bewezen sport- en bewegconcepten lijkt wel gebaseerd op evaluatief onderzoek naar eerdere programma's voor sportparticipatie. En tevens is voor de uitwerking van dit uitgangspunt in de vorm van de 'menukaart SI' onder coördinatie van het NISB vervolgonderzoek uitgevoerd naar de wetenschappelijke validiteit van de sport- en bewegconcepten die in het nieuwe beleid een plek krijgen.

Samenvattend: De wetenschappelijke onderbouwing van de *probleemdefinitie* komt vooral vanuit VWS, maar deze wordt niet door de andere actoren betwist. Voor de formulering van de gemeenschappelijke *oplossingsrichting* en uitgangspunten daarbij lijkt daarentegen door geen van de actoren gevalideerde kennis te zijn gebruikt, met uitzondering van het gebruik van bewezen interventies en concepten.

Table 5 – Joint image building as evaluation criterion

<i>Agreed scientific validity of problem formulations and solutions</i>	<i>Consensus about problem formulation and solutions</i>	
	Yes	No
Yes	Negotiated knowledge	Superfluous Knowledge
No	Negotiated nonsense	Ambiguity

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004:125

Uitgaande van de hiervoor uit de netwerkbenadering van governance afkomstige criteria (consensus over probleem en oplossingsrichting en wetenschappelijke validatie daarvan) is bij de SI sprake van een in vrij hoge mate gedeelde beeldvorming. Maar de wetenschappelijke onderbouwing daarvan, vooral waar het de oplossingsrichting betreft, blijft erg beperkt is. Ook is onduidelijk of, voor zover aan de orde, dergelijke wetenschappelijke onderbouwing door alle actoren even nadrukkelijk een rol heeft gespeeld bij de gezamenlijke beeldvorming.

5.1.2 Doelvervlochtening

De verschillende actoren proberen natuurlijk bij de uitwerking van de SI ook de eigen organisatiebelangen en doelen te dienen. Als de actoren er in slagen het gezamenlijke doel én de afzonderlijke belangen en doelen van alle actoren met elkaar in overeenstemming te brengen en zij ook de gekozen probleemoplossing ervaren als een effectieve bijdrage aan het verbeteren van de situatie, wordt in de netwerkbenadering gesproken over 'doelvervlochtening.' Het realiseren van doelvervlochtening draagt bij aan succesvolle beleidsvorming en het uiteindelijk realiseren van de beoogde beleidsresultaten.

Belangen en doelen van de bestuurlijke partners

Of een policy game leidt tot doelvervlochtening, hangt af van twee criteria. In de eerste plaats de vraag of de actoren tevreden zijn over de gekozen oplossingen om de sportparticipatie te verhogen. Dit hangt mede samen met de mate waarin zij binnen de gekozen oplossingen de eigen visie, doelen en belangen een plek hebben kunnen geven. Daarvoor worden hier eerst de belangrijkste doelen van de afzonderlijke actoren beschreven, onderscheiden naar enerzijds de bestuurlijke partijen en anderzijds de actoren die op grond van hun specifieke expertise (veelal adviserend) betrokken zijn bij de beleidsvorming.

Voor **VWS** zijn in het bijzonder de volgende eigen specifieke doelen aan de orde:

- Tegengaan in versnippering van beleidsprogramma's, projecten en subsidiestromen en sport- en bewegconcepten die hieruit zijn ontstaan.
- Het voorkomen van (een al te specifiek) doelgroepenbeleid.
- Stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, particulier initiatief en lokaal ondernemerschap bij *alle* in de wijk aanwezige burgers en organisaties.
- Voorkomen van valse marktwerking waardoor specifieke partijen een voordeelpositie krijgen.

Voor **NOC*NSF** spelen met name twee doelen een rol. Enerzijds heeft zij als vertegenwoordiger van de georganiseerde sportsector belang bij goede verhoudingen met VWS, ook als opdrachtgever voor de verdere uitwerking van de SI. Anderzijds moet zoveel mogelijk de specifieke belangen van de bij haar aangesloten bonden dienen. Gelet hierop zet het NOC*NSF vooral in op de volgende specifieke doelen:

Vanuit het belang bij goede relaties met VWS als opdrachtgever:

- Het bieden van kansen van *alle* sport- en beweegaanbieders bij de uitvoering van de SI en niet alleen de eigen achterban.

Vanuit belangenbehartiging eigen achterban (sportbonden en verenigingen):

- Subsidieverlening via de sportbonden.
- Het door middel van criteria richten van de inspanningen op de specifieke doelgroep van niet sportende c.q. weinig bewegende burgers (potentieel nieuwe leden).
- Het realiseren van bovenlokale ondersteuning van lokale initiatieven door interventie-eigenaren (m.n. de eigen achterban).
- Vergroten van de sportparticipatie via de bestaande sportverenigingen.

VNG/VSG zetten vanuit de belangen van gemeenten met name in op de volgende aspecten:

- Behoud van autonomie van gemeenten over het eigen sport- en beweegbeleid.
- Voorkomen van extra werk en niet door deze gewenste verantwoordelijkheden bij gemeenten.
- Voldoende informatievoorziening richting gemeenten t.a.v. SI-activiteiten in de eigen gemeente.
- Aansluiting van SI-projecten op gemeentelijk sport- en beweegbeleid.
- Bevordering samenwerking tussen *alle* in de wijk aanwezige mensen en organisaties rondom sport- en beweegactiviteiten.

Tevredenheid betrokken bestuurlijke actoren over de gekozen oplossingen en aanpak

Bij de bestuurlijke partijen kan gesteld worden dat vooral de doelen van de beide overheden (Rijk en gemeenten) nagenoeg geheel zijn ingebed in de uiteindelijke SI-regeling. Hierbij zijn nauwelijks concessies gedaan richting de doelen van NOC*NSF en de daarbij aangesloten sportbonden.

Voor het Rijk is van belang dat uiteindelijk ook andere partijen dan de traditionele sportverenigingen in aanmerking komen voor de subsidiemiddelen van de SI, waarmee particulier initiatief en een gezonde marktwerking worden bevorderd. En het gebruik van bewezen interventies draagt bij aan het tegengaan

van versnippering. De uiteindelijke rol van gemeenten in het proces, de aansluiting op het gemeentelijke sportbeleid en de stimulering van lokale samenwerking geven invulling aan de doelstellingen van de VNG/VSG. Beiden zijn dan ook tevreden over de uitkomsten van deze policy game.

Voor NOC*NSF en haar bonden ligt dit wat anders. Aanvankelijk zette zij in op verdeling van de subsidiemiddelen voor de SI via de bonden. Ook wilden zij een stevige bovenlokale c.q. landelijke ondersteuningsstructuur voor de lokale initiatieven tot stand brengen met een sterke positie hierin voor de bonden. Deze doelen worden echter niet of zeer beperkt gerealiseerd. NOC*NSF moet zich al snel neerleggen bij het VWS-besluit dat de subsidies niet langer naar de bonden zullen gaan en zonder overgangsregeling zelfs in één keer zullen wegvallen. En de concessies die VWS over de ondersteuningsstructuur doet richting NOC*NSF (verplicht gebruik van concepten van interventie-eigenaren, vrijblijvende mogelijkheid voor inkoopondersteuning bij bonden, eenjarige ondersteuningsorganisatie vanuit NOC*NSF), worden door deze dan ook als bescheiden ervaren en lastig te verkopen aan de achterban. Ook had NOC*NSF een minder vrijblijvende rol van gemeenten gewild. Daar staat tegenover dat NOC*NSF wel nadrukkelijk erkent dat de met de SI beoogde effecten uiteindelijk ook de georganiseerde sport ten goede zal komen en dat het positief is dat het Rijk bereid is hiervoor middelen ter beschikking te stellen. Ondanks de nodige teleurstellingen ten opzichte van de eigen doelstellingen, is daardoor bij het NOC*NSF wel enige tevredenheid over de uitkomsten van het beleidsvormingsproces. Maar als optimaal wordt het resultaat zeker niet beoordeeld.

Belangen en doelen van de adviserende en expertise-actoren

Het **NISB** zet de ontwikkeling van de SI met name in op het stimuleren en versterken van de lokale samenwerking op het gebied van sportparticipatie, door niet alleen de betrokkenheid van traditionele sportorganisaties te benadrukken, maar ook van bijvoorbeeld lokale fitnessondernemers, welzijnsorganisaties en zorginstellingen.

De **sportbonden** zetten met name in op de volgende eigen doelstellingen:

- Het stimuleren van sportparticipatie in de eigen tak van sport.
- Behoud van de bestaande financiële mogelijkheden voor instandhouding van de eigen ondersteuningsstructuur.
- Behoud van regie op de eigen sport- en beweeginterventies als interventie-eigenaar.

Dit doen zij enerzijds richting hun vertegenwoordiger in de landelijke beleidsarena (NOC*NSF), anderzijds rechtstreeks richting VWS in de door het NOC*NSF gevormde stuurgroep.

Voor de twee betrokken **foundations** waren vooral de volgende doelen van belang:

- Het realiseren van meer Cruyff courts en Krajicek playgrounds.
- Betrokkenheid bij de beleidsontwikkelingen in de sportsector in het algemeen.
- Aandacht voor de eigen organisatie, organisatiedoelen en visie op sportstimulering in wijken.

Fit!Vak heeft vanzelfsprekend vooral sterk gepleit voor het vergroten van de mogelijkheden en kansen voor fitnessondernemers om lokaal te kunnen participeren in het ontwikkelen van lokale sport- en beweegactiviteiten.

Ten slotte heeft **ZonMw** zich in het bijzonder hard gemaakt voor een juridisch verantwoorde beoordelingsprocedure en goed hanteerbare beoordelingscriteria. Dit onder meer in verband met het voorkomen van beroep en bezwaarprocedures.

Tevredenheid betrokken adviserende en expertise-actoren

Bij de adviserende expertise-actoren overheerst tevredenheid over de uiteindelijk gekozen oplossingen en aanpak bij de SI, evenals de mate waarin daarin de eigen specifieke doelen zijn gerealiseerd. Alleen al het feit dat zij konden deelnemen aan het netwerk en de policy game daarin, draagt bij aan hun positie in het speelveld van het landelijke sportbeleid.

De **Fit!Vak** heeft daarbij ook kunnen realiseren dat, in tegenstelling tot voorheen, nu mogelijk ook particuliere fitnessondernemers op lokaal niveau worden betrokken bij lokale initiatieven. Zij kunnen in het kader van de SI nu ook zelf aanspraak maken op subsidies die door het Rijk beschikbaar worden gesteld. Daarnaast heeft de Fit!Vak optimaal mee kunnen liften met de verschillende concessies aan NOC*NSF en de bonden (iemand in de ondersteuningsorganisatie, een eigen interventie op de verplichte menukaart en de mogelijkheid voor het inkopen van ondersteuning bij Fit!Vak).

Ook voor de **beide foundations** is de winst van de policy game hun betrokkenheid bij de vormgeving van het landelijke sportparticipatiebeleid. Het biedt hen nieuwe mogelijkheden om hun visie op sportparticipatie en hun kennis over de wijkgerichte aanpak in het landelijke beleid te laten neerslaan. Ook de toegenomen zichtbaarheid van hun organisaties en activiteiten is winst. Daardoor zijn zij toch redelijk tevreden over hun betrokkenheid bij deze policy game, ook al levert het uiteindelijk niet direct voordeel op (geen subsidies voor courts en playgrounds en eigen interventies op de menukaart die weinig geschikt zijn in het licht van de regeling).

Voor het **NISB** is belangrijk dat zij hun expertise op het gebied van sport- en bewegen ook in het nieuwe landelijk sportbeleid via de SI-regeling kunnen blijven inzetten. Door hun continue directe en indirecte betrokkenheid bij de totstandkoming van de SI-regeling zijn hun belangen daarin geborgd. Ook zijn ze er in geslaagd de intersectorale samenwerking op buurtniveau via een verplichting daartoe in de SI-regeling opgenomen te krijgen.

De tevredenheid van de **traditionele sportbonden** over de oplossing en aanpak is aanzienlijk minder. Hun doel om de SI-subsidies zoals voorheen via de bonden te laten lopen is niet gerealiseerd. Daar staan slechts beperkte andere compensaties tegenover. De structurele financiering die zij voorheen ontvingen vervalt geheel en wordt maar deels gecompenseerd door incidentele en niet verplichte inkoop van ondersteuning, waardoor deze grotendeels ontmanteld zal moeten worden. Het behoud van de regie op de eigen sport- en bewegconcepten en een gerichte inzet op meer eigen leden wordt hiermee sterk beperkt.

Samenvattend: met uitzondering van NOC*NSF en diens sportbonden, is er bij de overige actoren een redelijke tot hoge mate van tevredenheid over de uiteindelijk in de policy game gekozen oplossingen en aanpak. In veel gevallen zijn de eigen specifieke doelen daarbij verenigd met het algemene doel van stimulering van de sportparticipatie. Voor NOC*NSF en de sportbonden geldt dit in mindere mate. Voor hen geldt wel dat met de uiteindelijke oplossing en aanpak ook positieve effecten zijn te verwachten op realisering van een aantal eigen doelstellingen (zoals ledengroei).

De mate van tevredenheid van actoren lijkt daarbij overigens mede bepaald te worden door het bewustzijn dat uiteindelijk VWS de dominante partij is als er knopen moeten worden doorgehakt. In combinatie met de soms nauwelijks te beïnvloeden opvattingen van VWS over zaken waarover de meningen verschillen, betekent dit dat de overige actoren hun verwachtingspatroon bij het realiseren van de eigen doelstellingen hierop aanpassen. Dit leidt tot meer tevredenheid dan verwacht mag worden als VWS een minder onwrikbare positie zou hebben ingenomen. Met andere woorden, wetende dat sommige zaken voor VWS onbespreekbaar zijn, is het resultaat helemaal nog niet zo slecht. Dit speelt met name bij NOC*NSF.

Mate van verrijking en inclusiviteit van de oplossing

Een tweede criterium uit de netwerkbenadering voor de beoordeling of doelvervlochten tot stand is gekomen, is van de mate waarin alle actoren de gekozen oplossingen ook als daadwerkelijk verrijkend en innovatief beschouwen ten opzichte van de aanvankelijke probleemsituatie.

Alle partijen zijn het er over eens dat de uiteindelijke SI-regeling en de financiële inzet van het Rijk hierbij, bijdraagt aan de sportparticipatie. Het beleid wordt daarmee door alle actoren, ook NOC*NSF, ervaren als een verrijking ten opzichte van de probleemsituatie van afvlakkende sportparticipatie door een onvoldoende op de vraag afgestemd sport- en beweegaanbod. Zelfs de KNVB geeft aan dat, hoewel volgens haar participatie in voetbal het best via de bond zelf gestimuleerd had kunnen worden, op een andere manier de gezamenlijke doelstelling (lokale initiatieven en samenwerking op buurtniveau) niet tot stand was gekomen. In het licht van deze algemene en gedeelde doelstelling kan daarom zelfs de KNVB zich uiteindelijk wel vinden in de regeling.

In welke mate heeft uiteindelijk doelvervlochten plaatsgevonden?

Op grond van bovenstaande analyse kan de vraag of daadwerkelijk doelvervlochten heeft plaatsgevonden, zoals bedoeld in de netwerkbenadering van governance, niet eenvoudig bevestigend of ontkennend worden beantwoord.

Aan het criterium dat alle actoren uiteindelijk de gekozen oplossing van het beleidsprobleem en de aanpak daarvoor ervaren als een daadwerkelijke verrijking, ten opzichte van de ervaren probleemsituatie, wordt wel voldaan. Maar aan het criterium dat alle actoren echt tevreden zijn over de uiteindelijke concrete

invulling van deze oplossing wordt niet helemaal voldaan. Zeer belangrijke partijen als NOC*NSF en de aangesloten bonden zijn minder tevreden over de wijze waarop de eigen specifieke doelen in de gekozen aanpak tot hun recht zijn gekomen. Van belang is daarbij dat volgens de netwerkbenadering in principe alle actoren hierover tevreden zouden moeten zijn wil er sprake zijn van echte doelvlechting. Nu dit voor enkele voor de uitvoering van de SI zeer belangrijke partners niet echt geldt, kan moeilijk gesproken worden van volledige doelvlechting zoals hier bedoeld. Daarom wordt met gebruikmaking van het te hanteren analyseschema (tabel 6), ondanks dat dit voor de andere actoren wel het geval is, toch gekozen voor de conclusie dat weliswaar sprake is van leren ten aanzien van het realiseren van doelvlechting, maar dat dit nog onvoldoende is gebleken en zeker voor het NOC*NSF en de bonden tegen te hoge kosten.

Tabel 6 – *Goal intertwinement as evaluation criterion*

<i>Ex post satisfying with involved parties</i>	<i>Enrichment and inclusiveness of solution</i>	
	Yes	No
Yes	Goal intertwinement	Compromise
No	There has been learning, but not enough or at far too high a cost	No Cognitive learning: ineffective and inefficient

Bron: *Koppenjan en Klijn, 2004:126*

5.2 Strategisch leervermogen

5.2.1 Stagnaties, blokkades en doorbraken

De policy game waarin de Sportimpuls tot stand is gekomen speelt zich af in een tijdsbestek van 1,5 jaar, waarbij tussentijds verschillende beslissende mijlpalen moeten worden gezet. Deze kregen vorm in tussentijdse beleidsdocumenten richting de Tweede Kamer (beleidsbrief Sport in mei 2011, beleidsbrief SBB in november 2011), bestuurlijke afspraken tussen betrokken partijen in februari 2012 en de definitieve vaststelling van de SI-regeling in april/mei 2012 en de daaruit voortvloeiende communicatie hierover richting potentiële aanvragers. Deze mijlpalen betekenen allen dat er behoorlijk harde deadlines bestaan in het proces om over de verschillende aspecten die bij de uitwerking van de SI aan de orde zijn tot beslissingen te komen. Hierdoor komt het doorhakken van knopen over aspecten waarover verschil van mening bestaat en waarmee derhalve stagnaties ontstaan en mogelijk zelfs blokkades dreigen onder tijdsdruk te staan. Terugblikkend lijkt deze tijdsdruk er voor te hebben gezorgd dat een aantal verschillen van opvatting op dat beslissende momenten geforceerd tot een beslissing zijn gekomen. Daarbij hebben, naast de tijdsdruk, de (verschillende) machtsposities die de verschillende actoren innemen ook grote invloed. De noodzaak om op die momenten een beslissing te forceren en het feit dat daarin niet elke actor evenveel beslissingsmacht heeft, zorgt er voor dat de stagnaties en blokkades uiteindelijk wel doorbroken moeten worden.

Het meest sprekende voorbeeld van bovenstaande is de gang van zaken met betrekking tot de rol van de sportbonden bij de uitvoering en ondersteuning van de lokale projecten die met de SI worden beoogd. Hierover ontstaan de grootste en hardnekkigste meningsverschillen in het netwerk. Deze meningsverschillen vormen daarmee ook in deze policy game de grootste bron van stagnatie en potentiële blokkades.

NOC*NSF en de bonden zetten in op een zo sterke positie van de bonden bij met name de ondersteuning van lokale initiatieven van sportverenigingen in het kader van de SI. Hiervoor hebben zij inhoudelijke argumenten: goede en effectieve implementatie van de door de bonden ontwikkelde interventies vereist ondersteuning door de bonden zelf. Maar ook financiële motieven spelen een rol: behoud van de middelen voor de ondersteuningsorganisaties die de bonden zelf met middelen uit eerdere rijksprogramma's hebben opgebouwd.

Deze doelen van NOC*NSF en de bonden conflicteren met het doel van VWS om het aantal directe subsidiestromen te verminderen en deze uiteindelijk direct bij de eindgebruikers te laten uitkomen. Voor VWS was geld voor ondersteuning door de sportbonden daarom onbespreekbaar. Ook wil VWS geen of zo weinig mogelijk middelen beschikbaar stellen voor bovenlokale ondersteuning.

Dit forse verschil van mening leidt tot een duidelijke stagnatie in het proces. Maar de tijdsdruk om knopen door te hakken neemt steeds verder toe. Dit leidt uiteindelijk tot beperkte concessies van VWS, waarmee een enige doelverplechting wordt gerealiseerd. Maar deze is vanuit het perspectief van NOC*NSF en de bonden zeker niet optimaal maar eerder maximaal *haalbaar*, gelet op de uiteindelijke ook door NOC*NSF en de bonden erkende doorzettingsmacht van VWS én de toenemende tijdsdruk.

Voor het dreigende ontslag van bondsmedewerkers in de ondersteuning wordt een suboptimale tussenoplossing gevonden (middelen voor een ondersteuningsstructuur bij NOC*NSF waarbinnen een aantal bondsmedewerkers onderdak vinden). Het verplicht stellen van bewezen interventies (menukaart) en de mogelijkheid om daarbij ondersteuning in te kopen bij de bonden, zorgt eveneens voor enige doelverplechting tussen VWS en de bonden. In beide gevallen worden door VWS dus wel enige concessies gedaan. Maar de betreffende doorbraken zijn inhoudelijk vanuit het perspectief van NOC*NSF en de bonden minimaal in relatie tot de duur van de stagnatie in de onderhandelingen die hieraan vooraf gaat. Zij lijken dan ook meer tot stand gekomen door de tijdsdruk en de erkenning dat uiteindelijk VWS de touwtjes in handen heeft, dan door de beperkte doelverplechting die plaatsvindt. NOC*NSF gaat ook met teugzinnig akkoord omdat zij inziet dat er weinig méér te behalen valt in de resterende onderhandelingsstijd.

Op grond van bovenstaande analyse is de conclusie dat de optredende stagnatie met name wordt doorbroken door de tijdsdruk die rondom beslissende mijlpalen optreedt en de dominante positie in de onderlinge afhankelijkheden in het netwerk die VWS daarbij heeft. Deze dominante positie geeft VWS in verhouding tot NOC*NSF een grote doorzettingsmacht. Het realiseren van doelverplechting heeft aan deze doorbraak slechts een beperkte bijdrage geleverd.

5.2.2 Aard en structuur van de interacties in de samenwerking

Vanuit de netwerkbenadering van governance is het voor het bepalen van het strategisch leervermogen van belang te analyseren in welke mate de betrokken partijen elkaar door het proces hebben leren kennen, zijn gaan vertrouwen en kiezen voor een samenwerkingsgerichte strategie. Daarvoor is het van belang te kijken naar de aard en structuur van interacties die gedurende het proces hebben plaatsgevonden.

Reputaties en relaties vanuit het verleden

Veel van de betrokken actoren hebben al in het kader van eerdere beleidsprocessen veelvuldig met elkaar samengewerkt. Zij kunnen dan ook bij de totstandkoming van de SI terugvallen op het daarbij ontwikkelde relaties en daarmee gevormde vertrouwen en reputaties. Zo blijkt in dit onderzoek dat het NISB, als actor zonder eigen achterban, toch op grond van eerdere ervaringen en de daarmee opgebouwde reputatie door de vertegenwoordigende bestuurlijke partijen (VNG en NOC*NSF) wordt geaccepteerd als deelnemer met instemmingsrecht aan de klankbordsessies.

Betrekkelijk nieuw in het onderzochte netwerk zijn de Fit!Vak en de beide foundations. Hoewel zij beiden nieuw zijn in dit netwerk, hebben ook zij in beperkte mate wel al vaker met de andere actoren te maken gehad, omdat allen een rol spelen in de sportbranche. Het onderzoek maakt echter wel duidelijk dat het beleidsvormingsproces van de SI er aan heeft bijgedragen dat georganiseerde (bonden), ongeorganiseerde (foundations) en commerciële sport (Fit!Vak), die voorheen redelijk los van elkaar optrokken, beter bekend met elkaar en ieders visie op sportstimulering zijn geraakt.

In tegenstelling tot de eerdere betrekkelijk nieuwe actoren is pas in een heel laat stadium nog een totaal nieuwe partij in de policy game betrokken geraakt, namelijk ZonMw. Dit leidt er toe dat in de laatste (korte) periode van het proces veel overleg nodig is tussen ZonMw en NOC*NSF om elkaar te leren kennen en te begrijpen wat voor beiden belangrijk is in het kader van de SI.

Nieuwe gevormde interactieregels en interactiepatronen

Gedurende de policy game worden op basis van de leerervaringen daarin bepaalde nieuwe interactieregels ontwikkeld c.q. bestaande regels aangepast.

Hoewel de deelname van het NISB in de eerste fase wel door de andere op dat moment betrokken actoren wordt geaccepteerd, levert deze aanvankelijk toch enige verwarring op. Dit geldt ook tot op zekere hoogte voor de rol van de VSG in de eerste fase. Dit is aanleiding voor de bestuurlijke partners (NOC*NSF, VWS

en VNG) om voor de tweede fase, mede met het oog op het karakter daarvan (bestuurlijke kadestelling voor het programma BBS en de SI), de policy game te beperken tot deze drie bestuurlijke vertegenwoordigende actoren. Dit is derhalve een duidelijke aanpassing van de interactieregels op grond van hetgeen de betreffende actoren leren uit de eerste fase.

Een andere verandering van de interactieregels tijdens het proces heeft betrekking op de betekenis die partijen willen kunnen geven aan de inbreng van met name NOC*NSF. In de kaderstellende fase waarin de beleidsbrief SBB wordt opgesteld, geldt NOC*NSF, evenals de VNG, duidelijk als intermediaire spreekbuis voor hun respectievelijke achterbanen. Later, als de bestuurlijke kaders zijn vastgesteld en de SI nader wordt uitgewerkt, wordt NOC*NSF opdrachtnemer van VWS met als opdracht om daarbij ook zorg te dragen voor draagvlak bij andere sportorganisaties dan alleen de eigen directe achterban. Dit gaat gepaard met de vorming van een nieuw directe interactiepatroon tussen VWS en de achterban van NOC*NSF (de bonden), die daarmee hun belangen directer richting VWS kunnen behartigen. Maar ook andersom biedt dit VWS de mogelijkheid haar belangen en doelen van VWS directer te communiceren naar de bonden. Tevens geeft deze nieuwe interactievorm NOC*NSF meer ruimte om haar interacties inhoudelijk vorm te geven vanuit de opdrachtnemersrol die zij krijgt ten opzichte van VWS.

Tenslotte wordt tijdens het proces expliciet een duidelijk nieuwe interactieregel geïntroduceerd. Om bij de uitwerking van het SBB programma de samenhang tussen de twee daarin te onderscheiden trajecten (de SI en de buurtsportcoach) te bewaren, wordt afgesproken dat VWS, de trekker van het traject buurtsportcoach (VNG) en de trekker van de SI (NOC*NSF) elkaar in een gezamenlijke werkgroep op de hoogte houden van de ontwikkeling in beide trajecten. Opvallend daarbij is dat desondanks enkele respondenten aangeven dat de communicatie met VWS soms toch lastig bleef, vanwege de verschillende ambtenaren die met de verschillende onderdelen van het programma SBB bezig zijn. Dit lijkt erop te wijzen dat de aandacht van VWS voor afstemming in de genoemde werkgroep niet automatisch leidt tot interne afstemming binnen VWS zelf. Dit zorgt er voor dat ontwikkelingen in de beide onderdelen van het programma soms niet voldoende bekend zijn bij de actoren buiten, maar vooral ook binnen VWS.

Gekozen actor strategieën

Tijdens het beleidsproces geven alle partijen in meer of mindere mate blijk van samenwerkingsgerichte en onderhandelingsgezinde strategieën. Op bepaalde punten en momenten zijn echter ook *conflictual* en *avoidance strategies* gehanteerd.

In termen van samenwerkingsgerichte strategieën geeft **VWS** gedurende het proces blijk van *cooperative* en *facilitating strategies*. Uit het onderzoek blijkt dat zij zich bewust is van de noodzaak draagvlak te creëren voor de SI bij de gehele sportsector (zie ook de opdracht aan NOC*NSF). Toen bleek dat hierbinnen weerstand ontstond ten aanzien van een aantal aspecten in de door VWS voorgestane uitwerking, heeft zij desgevraagd zitting genomen in de klankbordgroep van NOC*NSF om deze mee te nemen in het proces en de eigen overwegingen daarbij. In de werkgroep SBB heeft VWS zowel faciliterende (organiseren uitwisseling en afstemming) als coöperatieve strategieën gehanteerd (interesseren van anderen in de eigen oplossingsrichting in combinatie met andere concessies).

NOC*NSF gebruikt vooral coöperatieve en faciliterende strategieën, ook omdat zij zich bewust is van de uiteindelijke afhankelijkheid van de politiek-bestuurlijke doorzettingsmacht van VWS en de minister. Met een coöperatieve strategie probeert zij echter wel de belangen van de eigen achterban zo goed mogelijk te behartigen, door VWS en VNG te blijven interesseren voor haar uitwerking van oplossingen (denk aan eerste voorstellen voor ondersteuning door de bonden). Daarnaast faciliteert zij directe uitwisseling tussen de bonden en VWS door deze laatste uit te nodigen in de klankbordgroep.

Tijdens het proces worden echter niet alleen samenwerkings- en onderhandelingsgerichte strategieën gehanteerd. Op meerdere momenten is sprake van *conflictual strategies*. Zo wordt door de **VNG** met een conflictstrategie voorkomen dat de SI leidt tot ongewenste extra taken, werkzaamheden en verantwoordelijkheden voor gemeenten. Dit resulteert in een redelijk vrijblijvende rol voor gemeenten. Omdat de regeling uiteindelijk gericht is op de sportsector en de regie vooral bij NOC*NSF komt te liggen, hanteert de VNG een *avoidance strategy* op het moment dat tussen NOC*NSF en VWS een conflict ontstaat over de ondersteuningsorganisatie. Zij houdt zich daarin afzijdig en spreekt zich bewust niet uit, ondanks de aansporing daartoe van NOC*NSF.

De verschillende actoren (zowel bestuurlijke als andere partijen) ervaren de *conflictual strategies* van VWS in het proces als meest invloedrijk. Dit hangt samen met de doorzettingsmacht die VWS uiteindelijk heeft en die ook door de anderen wordt erkend. Daardoor kan VWS soms vrij rigide vasthouden aan de eigen uitgangspunten en belangen en zich beperken tot alleen de hoogst noodzakelijke concessies. De actoren ervaren daardoor de onderhandelingsruimte soms als beperkt. Dit betreft met name de kwestie van de landelijke ondersteuning. Dat hierover op het laatst toch door VWS enige concessies gedaan worden komt voornamelijk omdat uiteindelijk ook NOC*NSF een conflictstrategie hanteert, door niet akkoord te gaan met de volledige afwezigheid van een landelijke ondersteuningsorganisatie. De dreigende patstelling die dan ontstaat, leidt er uiteindelijk toe dat beide partijen alsnog inzien dat een coöperatieve strategie nodig is om tot een resultaat te komen, wat leidt tot concessies van zowel NOC*NSF als VWS.

5.2.3 Openheid, transparantie en legitimatie voor 'derden'

De netwerktheorie stelt dat niet alleen rekening moet worden gehouden met direct in de policy game betrokken actoren, maar dat ook continu in het oog moet worden gehouden of er geen nadelige effecten optreden voor niet in de policy game betrokken actoren. Dit om te voorkomen dat risico's en kosten ongevraagd worden neergelegd bij andere partijen, zonder dat deze daarover mee kunnen praten.

Toegankelijkheid van policy game voor derden

Uit het onderzoek blijkt dat bij de totstandkoming van de SI al veel partijen zijn betrokken in de policy game. Hierbij ook nieuwe belanghebbende partijen die voorheen niet of nauwelijks betrokken waren bij het sportbeleid (zoals Fit!Vak en de foundations). VWS kiest er tenslotte ook voor om NOC*NSF *namens de gehele sportsector* de regie te laten voeren om (een voorstel over) de uitwerking van het SI-beleid te doen. Deze wordt zo verplicht nieuwe partijen die zij voorheen niet vertegenwoordigde hierbij te betrekken, waarmee de toegankelijkheid van de policy game verder wordt vergroot. Dit neemt echter niet weg dat verschillende andere partijen geen toegang krijgen tot de onderzochte policy game, zoals provinciale sportbedrijven en sportservicebureaus. Zij worden uiteindelijk ook uitgesloten van subsidiemogelijkheden in het kader van de SI. Ook (branche)organisaties uit sectoren als zorg en welzijn worden niet in de policy game betrokken, terwijl de SI wel een intersectoraal karakter heeft waarin samenwerking met deze sectoren van belang is.

Transparantie van het beleidsvormingsproces

Gebleken is dat binnen de Rijksoverheid meer incidenteel en ad-hoc dan structureel en georganiseerd, uitwisseling plaatsvindt over de SI. In het kader van regulier periodiek overleg met andere departementen en directies worden deze geïnformeerd over de ontwikkelingen. Bij verschillende respondenten bestaat ook de indruk dat ambtenaren die bij VWS zelf met verschillende onderdelen van het SBB-programma bezig zijn, niet altijd van elkaars activiteiten goed op de hoogte zijn. Dit maakt het proces voor de andere actoren buiten VWS soms ook weinig transparant.

Betrokkenheid van democratische platformen

Democratische platformen zijn in de onderhavige casus aangetroffen bij die partijen die een duidelijke achterban vertegenwoordigen. De VNG toetst haar inzet bij haar leden en laat zich door die achterban ook voeden via verschillende reguliere kanalen die zij hiervoor al heeft (enquêtes en bijeenkomsten). NOC*NSF betreft haar achterban door middel van specifiek hiervoor georganiseerde gremia, gekoppeld aan de fasen in het proces. Aanvankelijk doet zij dit door middel van een stuurgroep voor de bonden. Nadat zij later ook geacht wordt andere partijen te representeren, worden deze samen met een tiental bonden opgenomen in een klankbordgroep. Deze bonden worden geselecteerd op basis van een inschatting van hun belang bij de uitwerking en uitvoering van de SI. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat NOC*NSF op een democratische manier input heeft gezocht binnen de gehele achterban (alle bonden). Ook is niet gebleken dat de wel betrokken bonden op enigerlei wijze de eigen leden (sportverenigingen) hebben betrokken.

5.3 Institutioneel leervermogen

Zoals beschreven in §3.1.5 wordt het institutioneel leervermogen vooral afgemeten aan de mate waarin netwerkverandering plaatsvindt ten behoeve van toekomstige samenwerking, die zo op een meer voorspelbare manier kan verlopen. Met andere woorden: zijn er in het totstandkomingsproces van de SI relaties, regels, gedeelde taal en vertrouwen ontstaan en/of gebruikt die bijdragen aan het resultaat en/of die ook voor toekomstige interacties een bevorderend effect zullen hebben?

5.3.1 Frequentie van interacties, gezamenlijke taal en onderling vertrouwen

De netwerktheorie geeft aan dat hoe meer interacties, zowel voorafgaand aan als tijdens het proces, hoe groter de kans op het ontwikkelen van vertrouwen, gedeelde taal en interactieregels. Daarmee vormt het interactieaspect dus niet alleen een rol in het kader van het strategisch leervermogen (zie § 5.2.2), maar is frequentie van interacties ook van belang voor het institutioneel leervermogen. Uit het onderzoek blijkt dat, zoals hiervoor al aangegeven, veel van de actoren in het verleden al met elkaar te maken hebben gehad. Zelfs de nieuwe deelnemers aan het netwerk zijn geen volslagen vreemden voor elkaar en de andere actoren. Allen maken zij deel uit van de sportsector in Nederland, hetzij in het kader van de beleidsontwikkeling (zoals VWS, de VNG en NOC*NSF), hetzij van de beleidsuitvoering of beiden. Dit draagt bij aan onderling vertrouwen, een gedeelde taal en een wederzijds begrip voor de afzonderlijke doelen en belangen. De institutionele onzekerheid tussen deze actoren is daarmee in deze policy game al bij aanvang beperkt, wat het belang van institutioneel leervermogen in dit geval ook nuanceert.

Anders ligt dit voor de invloed van **ZonMw** op de institutionele onzekerheid in het onderzochte netwerk. Deze partij raakt pas in het allerlaatste stadium van het proces betrokken. Ook is zij voor alle andere actoren, met uitzondering van VWS, een volkomen nieuwe partner en heeft zij weinig of geen ervaring in de sportsector en met het beleid dienaangaande. Geen van de actoren kunnen in de interactie met ZonMW daarmee terugvallen op interacties en ervaringen daarin uit het verleden. De introductie van ZonMW in de policy game door VWS wordt dan ook pas door de anderen actoren ervaren en geaccepteerd als de noodzakelijkheid daarvan min of meer vast staat. Dit leidt alsnog tot de nodige institutionele onzekerheid. De andere partijen hebben geen ervaring met ZonMW en benaderen de vraagstukken die in die laatste fase onderwerp van onderhandeling aan de orde zijn (de criteria voor beoordeling van aanvragen in het kader van de SI), ook heel anders dan ZonMW. Deze laatste kijkt met name vrij strikt naar de (juridische) uitvoerbaarheid van deze criteria door haarzelf, en veel minder vanuit de beleidsdoelstellingen van de SI. Dit zet ook de inhoudelijke zekerheid die over deze criteria al was gerealiseerd tussen de andere actoren, weer onder druk. Dit leidt dan ook een situatie waarin met deze nieuwe actor opnieuw onderhandeld moet worden. Dit vanuit een startpositie van onbekendheid met elkaar en elkaars benadering, hetgeen tot intensieve interactie leidt en daarmee toch nog de nodige stagnatie in de voortgang. Vanwege de uiteindelijk enorme tijdsdruk (de regeling moet langzamerhand echt in uitvoering genomen worden) is hierbij weinig tijd geweest om door een groeiend institutioneel leervermogen tot een voor allen echt bevredigend resultaat te komen. De andere actoren ervaren deze uitkomst (juridificering van de criteria) dan ook niet als onverkort positief.

5.3.2 Verwachtingen van de samenwerking (nu en toekomst)

De netwerkbenadering geeft aan dat positieve verwachtingen van actoren aangaande de opbrengsten van de (lopende en toekomstige) samenwerking een goede indicator is voor het ontwikkelen van vertrouwen. Opvallend in dit verband is dat de nieuw betrokken actoren Fit!Vak en de foundations duidelijk aangeven dat zij verwachten dat hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van de SI hen in de toekomst mogelijk een grotere rol kan opleveren bij het landelijke sportbeleid. Beiden ervaren dit dan ook als een belangrijke opbrengst van het proces. Bij de Fit!Vak is naar aanleiding van het proces wel de ambitie aanwezig meer in direct contact met VWS te kunnen treden, zonder dat dit altijd via NOC*NSF hoeft plaats te vinden. Het feit dat de JCF aan het begin van het proces weinig verwachtingen heeft gehad, en zoekende was naar wat zij er als organisatie uit kan halen, heeft er mogelijk ook aan bijgedragen dat de teleurstelling over de opbrengst niet heeft geleid tot hevige discussie. Ook hier is de positieve verwachting dat de vernieuwde

relatie met NOC*NSF en bonden en de nieuwe samenwerking met het Rijk in de toekomst het nodige voordeel voor JCF zal opleveren.

Voor de bonden en in ieder geval voor de KNVB lijkt het omgekeerde het geval. Zij verwachten voor de eigen organisaties niet bepaald positieve effecten van deze policy game en de uitkomsten daarvan. Zij komen verder van de beleidvorming af te staan en eerdere subsidies verdwijnen, waar aanvankelijk nog de hoop bestond op directe subsidielijnen naar de bonden. De KNVB bijvoorbeeld rekent voor de toekomst dan ook niet al te zeer meer op rijksbeleid waarvan zij als organisatie optimaal kan profiteren. Voorzichtig denkt zij dan ook na hoe zij meer als individuele actor kan opereren richting het Rijk. Daarbij moet gezegd dat de KNVB met afstand de grootste Nederlandse bond is, waarmee de mogelijke invloed naar verwachting vele male groter kan zijn dan van vele andere sportbonden.

5.3.3 Aard van de regels in het netwerk

In het onderzoek is niet veel gebleken van expliciete netwerkregels die uitkomst kunnen bieden bij institutionele onzekerheden en daaruit voorkomende conflicten of verschillen van mening.

Wel zijn er enige regels ontstaan inzake de domeinafbakening die als zodanig gezien kunnen worden. Zo is de overeengekomen taakverdeling waar het de regie op respectievelijk de SI (NOC*NSF) en de BSC-regeling (VNG) betreft, dienstig aan het voorkomen van institutionele onzekerheid en spanningen. Hierbij is echter ook sprake gebleven van een zeker grijs gebied. Zodra de gemeentelijke autonomie in het kader van de SI door de inbreng van NOC*NSF en VWS in het gedrang komt, beroept de VNG zich de op haar primaire taak om de (belangen van) gemeenten te vertegenwoordigen.

Tot slot zal uit het voorgaande al duidelijk zijn geworden dat door de specifieke omstandigheden (laatste fase van het proces en grote tijdsdruk) het niet echt meer gelukt is om de institutionele onzekerheden die optreden bij de entree van ZonMW in het netwerk, op te lossen door middel van het ontwikkelen van netwerkregels hieromtrent.

6. CONCLUSIES EN REFLECTIE

Door vanuit een governance-perspectief het beleidsvormingsproces rondom de Sportimpuls te evalueren zijn verschillende conclusies te trekken. In dit laatste hoofdstuk worden deze gepresenteerd aan de hand van de in het onderzoek gehanteerde vraagstellingen (§6.1). Afgesloten wordt met discussie en aanbevelingen richting toekomstig beleid en wetenschappelijk onderzoek (§6.2).

6.1 Conclusies

Conclusies worden besproken per deelvraag waarbij wordt afgesloten met de conclusie op de hoofdvraag; hoe de netwerkbenadering van governance terugkomt in de totstandkoming van de Sportimpuls.

Deelvraag 1: *Wat is de netwerkbenadering van 'governance' en wat is hieruit belangrijk voor succesvolle beleidsvorming?*

De netwerktheorie van governance heeft betrekking op beleidsprocessen waarbij verschillende partijen in een onderlinge afhankelijkheid tot elkaar staan en derhalve niet één partij eenzijdig tot beleidsvaststelling kan komen. De theorie maakt duidelijk dat het leren van elkaar en van de eigen ervaringen in zo'n beleidsproces een voorwaarde is voor het bereiken van succesvolle samenwerking bij het ontwikkelen van beleid. Op die manier kunnen de verschillende betrokken partijen komen tot een win-win situatie die tevens een bijdrage levert aan het oplossen van het betreffende maatschappelijke vraagstuk. Omdat verschillende partijen verschillende belangen hebben zullen zij vanuit andere vertrekpunten tegen het vraagstuk aankijken, daarin verschillende eigen doelen nastreven en strategieën hanteren om deze te bereiken. De netwerktheorie maakt duidelijk dat het in dergelijke beleidsprocessen van belang is dat de betrokkenen:

1. *inhoudelijk leervermogen* tonen, om te komen tot doelvervlechting en gedeelde beeldvorming;
2. *strategisch leervermogen* tonen, om te komen tot een samenwerkingsgericht proces en tot slot;
3. *institutioneel leervermogen* tonen, om te komen tot een vertrouwd en voorspelbaar proces.

Deelvraag 2: *Zijn gedurende de beleidsvorming gedeelde kennis en inzichten ontstaan met betrekking tot het voorliggende probleem en de bijbehorende oplossing?*

Opvallend bij de totstandkoming van de Sportimpuls is de hoge mate van consensus over de grondslagen van het beleid. Zowel de probleemperceptie dat de sportparticipatie verder moet worden vergroot, als de oplossingsrichting waarbij de context van de buurt als uitgangspunt geldt voor het realiseren van meer sportparticipatie worden bij voorbaat door alle partijen gedragen. Vooral VWS, de foundations en NOC*NSF, namens de bonden, spreken zich hierover zeer nadrukkelijk uit. Ook de vertegenwoordigers van gemeenten (VNG, VSG) kunnen zicht naadloos vinden in deze benadering, alhoewel zij de buurtaanpak ook voor bredere gemeentelijke doelstellingen als waardevol beschouwen. Ook de later direct bij het beleidsproces betrokken partijen kunnen zich van meet af aan goed vinden in dit gedeelde beeld over het probleem en de oplossingsrichting.

Hoewel in het beleidsnetwerk sprake is van een zeer sterk gedeelde visie, moet geconstateerd worden dat deze slechts in beperkte mate is gestaafd met wetenschappelijk gevalideerde kennis en inzichten. Dit is nog wel gedeeltelijk het geval voor de probleemperceptie. Gebruik is gemaakt van onderzoek dat aantoont dat de stijging van de sportparticipatie afvlakt en ook het positieve effect van sport op de gezondheid wordt gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Uit het onderhavige onderzoek komen echter geen directe aanwijzingen die duiden op expliciet gebruik van onderzoek dat aantoont dat de sportparticipatie überhaupt nog verder kan worden vergroot met behulp van ander (meer passend) sport- en beweegaanbod. De vraag die dan blijft liggen is of het gedeelde inzicht over het probleem wel voldoende gelegitimeerd wordt op gevalideerde kennis. Is het realistisch de sportparticipatie nog verder te willen vergroten? De doelstelling waarop het beleid zich richt lijkt voor de actoren vanzelfsprekend, maar lijkt voor een belangrijk deel voort te komen uit aannames en minder uit concrete onderzoeksresultaten. Ook wanneer zou blijken dat deze doelstelling als realistisch gevalideerd kan worden, dan is niet gebleken dat de gezamenlijke keuze voor een buurtgerichte oplossingsrichting daarvoor wetenschappelijk gevalideerd is. Ditzelfde geldt voor de gedeelde aanname dat de sportparticipatie verhoogd kan worden

door het aanbod meer passend te maken op de behoeften. De vraag is dan ook gerechtvaardigd in hoeverre de Sportimpuls een effectieve oplossing zal blijken om een verdere verhoging van de sportparticipatie te bereiken.

Gesteld kan dan ook worden dat weinig inhoudelijk leervermogen nodig was om te komen tot een gedeelde beeldvorming betreffende het voorliggende maatschappelijk vraagstuk en de oplossingsrichting. Mede daarom is voor de betrokken actoren de noodzaak afwezig om de gedeelde percepties hierover te valideren vanuit onderzoek. Men is het immers ook al zonder onderzoeksmatige argumentatie met elkaar eens.

Deelvraag 3: *In hoeverre hebben de betrokken actoren geleerd rekening te houden met elkaars positie en onderlinge afhankelijkheid bij het bereiken van de doelen?*

Het realiseren van doelvervlochtening is een belangrijk criterium waarin het inhoudelijk leervermogen tot uitdrukking komt. Op grond van het onderzoek kan op de vraag of daadwerkelijk doelvervlochtening heeft plaatsgevonden, niet eenvoudig bevestigend of ontkenkend worden beantwoord. Mede op basis van de gedeelde beeldvorming over de oplossingsrichting wordt de uiteindelijk gekozen aanpak door de betrokken actoren ervaren als een daadwerkelijke verrijking ten opzichte van de gepercipieerde probleemsituatie.

Binnen dit gezamenlijke doel zijn echter niet alle actoren tevreden over de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen over de concrete invulling van de gedeelde oplossingsrichting. Met name zeer belangrijke partijen als NOC*NSF en de aangesloten bonden zijn minder tevreden over de wijze waarop de eigen specifieke doelen binnen de gekozen aanpak tot hun recht zijn gekomen. Ook de foundations hebben de eigen organisatiedoelen zeer beperkt bereikt met de Sportimpuls.

Een mogelijke oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de wijze waarop de interacties tussen de verschillende partijen zijn gestructureerd.

Er zijn duidelijke keuzes gemaakt welke partijen in welke fase en bij welke beslissingen zijn betrokken. Zo zijn de foundations wel betrokken geweest bij de probleemdefinitie en oplossingsrichting, maar niet bij de totstandkoming van de kaders voor de uitwerking van de oplossingsrichting. Gevolg hiervan is dat door de andere actoren keuzes zijn gemaakt die ertoe leiden dat organisatiedoelen van de foundations niet meer gehaald konden worden.

Dat de organisatiedoelen van NOC*NSF en de aangesloten bonden niet voldoende zijn gerealiseerd heeft te maken met het feit dat een herschikking van rollen in de beleidsvorming heeft plaatsgevonden. Deze bracht naar later bleek ook een herschikking in rollen in de beleidsuitvoering met zich mee die niet in het belang van de bonden is geweest. Doordat de sportbonden meer op afstand stonden van de besluitvorming en NOC*NSF hier namens alle bonden de vooruitgeschoven post moest zijn, zijn de belangen en doelen van de bonden minder direct in beeld gekomen in het beleidsproces. Vervolgens verlangde VWS van NOC*NSF dat deze ook de belangen van anderen dan alleen de eigen achterban zou gaan vertegenwoordigen. Ook daardoor konden de specifieke belangen en doelen van de bonden minder tot uitdrukking komen in de besluitvorming. Dit heeft in eerste instantie niet tot veel stagnatie in het proces geleid. Pas als duidelijk wordt welke gevolgen de besluitvorming over de uitwerking van de Sportimpuls heeft voor de rol en positie van bonden in de uitvoering daarvan (in het bijzonder met betrekking tot de bovenlokale ondersteuning) zijn onder druk van de bonden forse discussies ontstaan tussen NOC*NSF en VWS. Daarbij houdt VWS zich vrij strak vast aan de eigen uitgangspunten. Doordat NOC*NSF uiteindelijk als belangenbehartiger van de bonden een harde opstelling kiest, zijn door VWS toch enige concessies gedaan. Deze waren voor NOC*NSF en de bonden weliswaar voldoende om niet volledig af te haken, maar ook niet echt bevredigend.

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de betrokken partijen bij het bereiken van de gedeelde doelen (hebben geleerd) rekening te houden met elkaars positie en de onderlinge afhankelijkheden, is het volgende van belang:

- VWS was zeer beperkt afhankelijk van de bonden en andere actoren in het bereiken van de eigen specifieke doelstellingen (zie §5.2).
- Voor VWS was er daardoor weinig noodzaak al te zeer tegemoet te komen aan de lastige dubbelrol van NOC*NSF bij het uitwerken van een regeling, waarbij NOC*NSF zeer zeker ook de belangen van de eigen achterban moest behartigen om draagvlak te realiseren.

- Onder tijdsdruk werd uiteindelijk een akkoord bereikt waarin VWS en NOC*NSF en de bonden tot minimale doelvervlochten kwamen. Dit is uiteindelijk gelukt omdat zonder een dergelijk een akkoord geen enkel belang zou zijn gediend en dit mogelijk juist tot vertrouwensbreuk zou leiden die toekomstige samenwerkingsbereidheid in gevaar brengt.
- De Fit!Vak en foundations als nieuwe partijen geen duidelijke rol hadden in het conflict over de ondersteuning tussen VWS en NOC*NSF en de bonden.
- De VNG en VSG geen 'eigenaar' waren van de regeling en zich daarom zo veel mogelijk afzijdig hebben gehouden in dit conflict.

Al met al is door de betrokken actoren tot op zekere hoogte geleerd om rekening te houden met elkaars positie en de onderlinge afhankelijkheden. Maar uit het feit dat zij niet allen even tevreden zijn over het daarmee bereikte resultaat, kan worden afgeleid dat het leervermogen hierbij niet optimaal is geweest.

Deelvraag 4: *In welke mate leren de betrokken partijen in de beleidsvorming gebruik te maken van of ontwikkelen zij duurzame condities om de interacties voorspelbaarder te maken?*

Geconcludeerd kan worden dat de vele reeds bestaande relaties uit eerdere beleidsprocessen hebben gefungeerd als duurzame conditie waardoor een groot deel van de totstandkoming van de Sportimpuls vrij voorspelbaar is verlopen. Hierdoor konden de actoren snel tot gedeelde beeldvorming komen (zie antwoord deelvraag 2).

Later in het proces werd echter duidelijk dat deze bestaande verhoudingen en rollen fundamenteel zouden veranderen en welke gevolgen dit zou gaan hebben. De Fit!Vak en foundations winnen aan invloed terwijl de afzonderlijke sportbonden aan invloed inboeten. Door deze twee verschuivingen wordt ook de rol en positie van NOC*NSF in het beleid een andere dan zij tot dan toe gewend is waarbij veelvuldig overleg nodig en mogelijk is om tot een beleidsresultaat te komen. Dat het beleidsnetwerk daarbij nog vlak voor het einde van het proces wordt opgeschud met een nieuwe partij, die branchevreemd is en met een heel ander perspectief naar de regeling kijkt dan de overige actoren, leidt ertoe dat onevenredig veel afstemming heeft moeten plaatsvinden vlak voor de definitieve regeling (en eigenlijk nog te weinig). Beide ontwikkelingen tijdens het proces (de veranderende rol van NOC*NSF en de nieuwe rol van ZonMw) hebben de bij aanvang bestaande en opgebouwde duurzame condities waaronder de interacties voorspelbaar waren, zeer zeker onder druk gezet. In hoeverre hiermee een duurzame netwerkverandering heeft plaatsgevonden is nog de vraag. Wel staat vast dat de institutionele onzekerheid tijdens het proces eerder is toe- dan afgenomen en dat verder leervermogen op dit vlak gewenst is als in deze samenstelling en met de nieuwe rolverdeling en posities van actoren daarin, voor toekomstig beleid moet worden samengewerkt.

Hoofdvraag: *Hoe komt in het totstandkomingsproces van de Sportimpuls de netwerkbenadering van governance tot uitdrukking?*

In de onderzochte policy game is sprake van de onderlinge afhankelijkheden in het beleidsproces die de basis vormen voor de netwerkbenadering van governance. Dat deze onderlinge afhankelijkheden niet betekenen dat sprake is van volledig evenwicht (VWS is minder afhankelijk van de andere actoren dan andersom) doet hier niet ten principale aan af. Duidelijk is immers dat ook voor VWS een bepaald draagvlak bij de andere actoren als voorwaarde wordt gezien voor een succesvolle totstandkoming en uitvoering van de Sportimpuls. Mede vanuit het bewustzijn van onderlinge afhankelijkheden richting toekomstig beleid. Uit de beschrijvende analyse blijkt dan ook dat veel aspecten uit de netwerkbenadering van governance zeer bruikbaar zijn om tot meer inzicht en begrip te komen ten aanzien van het totstandkomingsproces van de Sportimpuls.

De door deze benadering onderscheiden inhoudelijke, strategische, institutionele onzekerheden in het proces zijn herkenbaar en uit de analyse komt een beeld naar voren over het daarmee corresponderende leervermogen gedurende het proces.

Aspecten uit de netwerkbenadering met betrekking tot het realiseren van een gedeeld beeld over het probleem en de oplossingsrichting, als belangrijke criteria voor inhoudelijk leervermogen, zijn in deze casus herkenbaar. Ook de beperkte wetenschappelijke validering hiervan is met de netwerkbenadering geïdentificeerd.

Middels de netwerkbenadering is verder inzichtelijk gemaakt welke verschillende strategieën door de actoren in de verschillende fasen van het beleidsproces zijn gehanteerd en waarom.

Tot slot komt de netwerkbenadering ook tot uitdrukking in de institutionele onzekerheid die duidelijk ontstaat als in de laatste fase een nieuwe partij (ZonMw) aan de policy game gaat deelnemen en geheel onbekend is met de andere actoren en met het betreffende beleidsveld. Het heeft aan tijd ontbroken voor het benodigde institutionele leervermogen om deze onzekerheid adequaat weg te nemen, wat eveneens heeft bijgedragen aan een niet voor alle partijen geheel bevredigend resultaat.

6.2 Discussie en Aanbevelingen

Op basis van dit beschrijvende onderzoek worden drie aanbevelingen geformuleerd ten behoeve van toekomstige beleidsvormingsprocessen. Uit de interviews is overigens naar voren gekomen dat de betrokken partijen ook zelf na de totstandkoming van de SI al uit eigen initiatief actief zijn gaan evalueren en verbeteren in het kader van de Sportimpuls. Mogelijk kunnen deze aanbevelingen hierbij betrokken worden en een bijdrage aan leveren.

Hoezeer de aanleiding en oplossingsrichting aan het begin van een beleidsvormingsproces ook worden gedragen door de betrokken partijen, zonder een tevens door alle partijen gedragen wetenschappelijke onderbouwing kunnen verderop in het proces problemen ontstaan. De kans bestaat dan dat betrokken partijen gedurende de beleidsvorming in inhoudelijke zin juist verder uit elkaar groeien, in plaats van inhoudelijk van elkaar te leren en om zo alle individuele doelen en het uiteindelijke maatschappelijke doel met elkaar te kunnen vervlechten. Gedegen en gedragen onderzoek kan ook later in het proces voor legitimering zorgen van keuzes die wellicht minder in het belang zijn van één of enkele partijen. Hiermee kan in de eerste plaats worden voorkomen dat partijen gedurende het beleidsproces juist verder uit in plaats van naar elkaar toe groeien. Ook kan zo worden voorkomen dat het uiteindelijke resultaat van het beleidsproces, hoezeer ook gewenst door alle partijen, niet of nauwelijks daadwerkelijk bijdraagt aan het maatschappelijk probleem of zelfs dat een door alle partijen onterecht gepercipieerd probleem geprobeerd wordt op te lossen. Op basis van dit onderzoek wordt aan de in deze casus betrokken partijen, maar ook andere beleidsmakers, daarom de volgende aanbeveling gedaan voor beleidsvorming in netwerken:

Aanbeveling 1 ter verbetering van het inhoudelijk leervermogen

Draag zorg voor een door alle partijen gedragen wetenschappelijk onderbouwing van de gezamenlijke probleemdefiniëring en oplossingsrichting, om zo stagnaties en conflicten later in het beleidsvormingsproces te voorkomen of beperken.

Uit het onderzoek komt een groeiende strategische onzekerheid naar voren als gevolg van de onnatuurlijke rol die van NOC*NSF wordt gevraagd vanuit de bestuurlijke partners (niet alleen de belangen van de bonden dienen, maar optreden namens de gehele sportsector). Dit maakt het voor NOC*NSF zelf diffuus waarop zij in de onderhandelingen moet inzetten en schept daarnaast ook onduidelijkheid en valse verwachtingen bij haar achterban. Ook voor andere partijen aan tafel maakt dit het moeilijker om te gaan met belangen en strategieën van anderen. Hiervan kan geleerd worden ten behoeve van het reduceren van strategische onzekerheid op basis van de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2 ter verbetering van het strategisch leervermogen

Voorkom zo veel mogelijk dat partijen met twee of meerdere 'petten' aan tafel zitten. Hiermee kan de ambiguïteit en strategische onzekerheid in de onderhandelingen tussen netwerkpartners worden voorkomen die uiteindelijk een negatief effect hebben op de kwaliteit van de samenwerking en daarmee op het resultaat van het samenwerkingsproces.

Doordat de uitvoering van de subsidieverdeling op het laatst wordt losgekoppeld van de partijen die de regeling inhoudelijk hebben vormgegeven, is onverwachts en op het laatste moment enorme institutionele onzekerheid ontstaan. Deze kwam bovenop de al gedurende het voorafgaande proces veranderde verhoudingen in het netwerk. In de onderzochte casus heeft dit significant bijgedragen aan een afname van de inhoudelijke tevredenheid bij de partijen die gedurende een groot deel van het proces wel betrokken zijn geweest. Er is onvoldoende tijd geweest de institutionele onzekerheid die deze late ontwikkeling veroorzaakte door middel van institutioneel leren weg te nemen. Om dit institutioneel leervermogen te vergroten en gelijksoortige onzekerheid te reduceren wordt daarom de volgende aanbeveling gedaan:

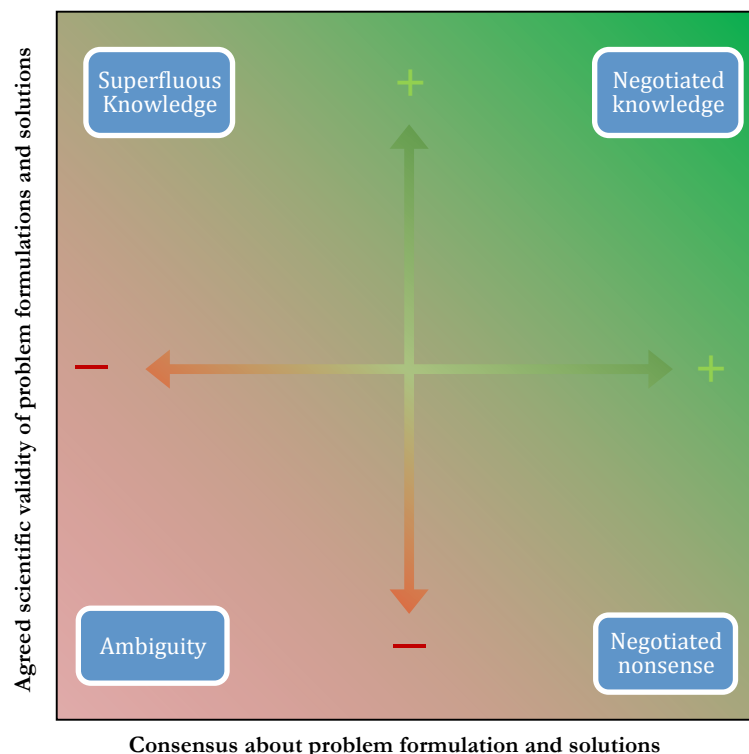
Aanbeveling 3 ter verbetering van het inhoudelijk leervermogen

Schep na het gezamenlijk vaststellen van de probleemdefinitie en oplossingsrichting van het beleid vervolgens eerst absolute duidelijkheid betreffende de consequenties die dit gaat hebben voor de uiteindelijke rolverdeling.

Tot slot wordt in het kader van het toekomstig gebruik van de netwerkbenadering van governance nog één aanbeveling gedaan over de aanscherping van de gebruikte operationalisatie ten behoeve van het analyseren van beleidsvormingsprocessen in netwerken. Hoewel de theorie vanuit een zeer breed perspectief probeert recht te doen aan de ambigue en samenhangende complexiteiten van de werkelijkheid, kennen de scorekaarten voor inhoudelijk leervermogen geen enkele tussenschakeringen voor de twee te scoren dimensies (ja en nee). In dit onderzoek is echter gebleken dat het lang niet altijd goed mogelijk is om, zelfs per actor en per onderdeel, tot een volmondig ja of nee score te komen. Daar waar het meerdere actoren betreft is dit nog lastiger. Dit terwijl de te hanteren scorekaarten uitgaan van een ja/nee beoordeling voor alle actoren en alle onderwerpen tezamen. De wijze waarop dit instrument nu is vormgegeven suggereert het volstrekt eenduidig kunnen toedelen van het betreffende evaluatiecriterium aan een van de vier opties. Vanuit het onderkennen van complexiteit is het beter de matrix vorm te geven als continuüm met twee dimensies.

Voor zover mogelijk kan op die manier voor alle actoren tezamen een meer genuanceerde positie worden aangegeven in de scorekaart (bv. met een kruis) die meer recht doet aan de resultaten van de analyse. Indien dit niet voor alle actoren gezamenlijk mogelijk is, kan voor elke actor afzonderlijk de positie worden bepaald, waarmee ook voor het hele netwerk door middel van een meer gespreide wolk van punten, inzicht kan worden gegeven over de overwegende uitkomst van de scores. Zie fig. 2 voor een meer genuanceerde scorekaart.

Figuur 2. Joint image building as evaluation criterion



LITERATUUR- EN BRONNENLIJST

- Agranoff, F. (2006) Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. in: *Public Administration Review*, Special Edition
- Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in Beweging; Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA
- Binnenlands Bestuur (2012) *Beleidsmakers moeten meer openstaan voor burgers*.
[<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/beleidsmakers-moeten-meer-open-staan-voor-burgers.6286203.lynkx>], Verschenen op 22 mei '12, geraadpleegd op 26 november '12'
- Boessenkool, J., Waardenburg, M. en J. Lucassen (2011) Toekomst van de Sportvereniging: Hoe nu verder? in: *Sportverenigingen: Tussen Traditie en Ambitie*. Nieuwegein: Arko Sports Media
- Bovens M.A.P., 't Hart, P. en van Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar Bestuur; Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012) *De Bijdrage van Sport aan de Nederlandse Economie*. Den Haag: CBS.
- Deetz, S. (2000) Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. in: Frost, P.J., A.Y. Kewin and R.L. Daft (2000) *Talking About Organizations Science*. London: Sage Publications, pp.123-152
- Hughes, O.E. (2003) *Public Management & Administration; An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan
- Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als Politiek; Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Kabinet Rutte II (2012) *Bruggen slaan; Regeerakkoord Rutte II*. (versie 29 oktober)
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (2000): Public Management and Policy Networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), p.135-158
- Klijn, E.H., J. Edelenbos en B. Steijn (2010) Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes, *Administration & Society*, 42(2), p.193-221
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge
- NRC (2012) *'De polder is terug' – Sociale partners komen opgetogen uit formatieoverleg*.
[http://www.nrc.nl/verkiezingen/2012/10/25/de-polder-is-terug-sociale-partners-komen-opgetogen-uit-formatieoverleg/?utm_campaign=rss&utm_source=syndication], verschenen op 25 oktober 2012, gelezen op 23 januari 2013

- Meeuwssen, S. (2012) *Sociale innovatie tussen wil en dank*.
 [http://www.sportknowhowxl.nl/OpenPodium/7624], verschenen op 4 december 2012,
 geraadpleegd op 7 december 2012
- Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (2011a) *Beleidsbrief Sport; Sport en Bewegen in Olympisch Perspectief*.
- Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (2011b) *Beleidskader Sport en Bewegen in de Buurt: private interventies*. 24 juni 2011
- Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (2011c) *Beleidskader Sport en Bewegen in de Buurt: uitrol interventies*. 24 juni 2011
- Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (2011d) *Programma Sport en Bewegen in de Buurt*, 01 november 2011
- Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (2012) *Bestuurlijke afspraken programma Sport en Bewegen in de Buurt*, 13 februari 2012
- Reed, M. (2003) The Agency/Structure Dilemma in Organizational Theory: Open Doors and Brick Walls' in: Tsoukas, H. and Knudsen, C. (2003) *The Oxford Handbook of Organizational Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp. 289-209
- Regering Rutte-Verhagen (2010) *Regeerakkoord VVD-CDA; Vrijheid en Verantwoordelijkheid*
- Spits (2013) *Sportclubs glijden af*. Verschenen op 9 januari 2013, geraadpleegd op 17 februari 2013
- Sport in de Buurt (2012) *Programma Sport en Bewegen in de Buurt – Wat is de Sportimpuls*
 [http://www.sportindebuurt.nl/sportimpuls/Sportimpuls.dot], geraadpleegd op 12 november '12.
- Sport in de Buurt² (2012) *Programma Sport en Bewegen in de Buurt – Sportimpuls aanvragen*
 [http://www.sportindebuurt.nl/sportimpuls/sportimpuls-aanvragen.dot], geraadpleegd op 12 november '12.
- Sport in de Buurt³ (2012) *Programma Sport en Bewegen in de Buurt – Sportimpuls*
 [http://www.sportindebuurt.nl/veel-gestelde-vragen/sportimpuls.dot], geraadpleegd op 12 november '12.
- TransitieBureau (2013) *De Kanteling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten*.
 [http://www.invoeringwmo.nl/content/de-kanteling-van-de-vereniging-nederlandse-gemeenten],
 geraadpleegd op 21 mei 2013
- United Nations ESCAP (2012) *What is good governance?*
 [http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp], geraadpleegd op 23 november '12
- Veldhoven, N. van en Tjisen Vucht, L. van (red.) (2011) *Fundament onder de Olympische ambities. Sectorplan Sportonderzoek en –onderwijs 2011-2016*. Deventer: daM uitgeverij.

Volkskrant (2012) *Olympisch vuur op een waakvlammetje*. Verschenen op 21 november '12, geraadpleegd op 22 november '12

Waardenburg, M en J. Boessenkool (2011) *Sportverenigingen: Tussen Traditie en Ambitie*.

[<http://www.sportknowhow.nl/OpenPodium/6341>], geraadpleegd op 12 november '12

Waardenburg, M. en van M. Bottenburg (2013) Sport policy in the Netherlands, *International Journal of Sport Policy and Politics*, nog te verschijnen

ZonMw (2012) *Criteria Sportimpuls 2012*.

ZonMw (2012) *ZonMW – Sportimpuls – Algemeen*. [<http://www.zonmw.nl/nl/programmas/programma-detail/sportimpuls/algemeen/>], geraadpleegd op 12 november '12.

ADDENDUM

A. Een simpele chronologie v.d. totstandkoming Sportimpuls

1^e FASE – BESLUITVORMING HOOFDLIJNEN

Voor aantreden kabinet

Overleg verschillende bestaande relaties (*VWS, bonden, NOC*NSF, NISB, VNG/VSG*)

Oktober 2010

Aantreden Kabinet Rutte (*14 okt*)

Nieuwe minister Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Edith Schippers (*VVD*)

Incidentele overleggen verschillende gremia (*minister, VWS, NOC*NSF, bonden, JCF/KF*)

November 2010

Wetgevingsoverleg Sport (*29 nov*)

Klankbordgroepen VWS (*VNG, VSG, NISB, NOC*NSF*)

2^e FASE – KADERSTELLING SPORTIMPULS

Mei 2011

Beleidsbrief Sport; 'Sport en Bewegen in Olympisch Perspectief' (*19 mei*)

Werkgroep bestuurlijke actoren in het leven roepen (*VNG, NOC*NSF, VWS*)

Stuurgroep NOC*NSF loopt onder het programma mee (*10 bondsdirecteuren*)

Juni 2011

Beleidskader Sport en Bewegen in de buurt: private interventies (*24 juni*)

Beleidskader Sport en Bewegen in de buurt: uitrol interventies (*24 juni*)

3^e FASE – UITWERKING SPORTIMPULS

November 2011

Beleidsprogramma Sport en Bewegen in de Buurt (*14 nov*)

Opdracht NOC*NSF voor uitwerken voorstel Sportimpuls

Klankbordgroep NOC*NSF wordt opgericht

Projectteam Landelijke Ondersteuning Sportimpuls opgericht (*NOC*NSF, NISB, VSG*)

Februari 2012

Noodzaak betrokkenheid ZonMw wordt bekend

Bestuurlijke afspraken Sport en Bewegen in de Buurt (*13 feb*)

Maart 2012

Definitieve uitwerking Sportimpuls (*14 mrt*)

April 2012

Opdracht voor uitvoering aan ZonMw

Mei 2012

Eerste tranche Sportimpuls

B. Respondenten

Voor het onderzoek hebben een tiental gesprekken plaatsgevonden met de partijen die betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming. Dit zijn:

1. **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)**

Maarten Schallenberg, beleidsadviseur

18-03-13

2. **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)**

Wendela Kuiper, senior beleidsadviseur

18-03-13

3. **NOC*NSF**

Lieke Vloet, senior beleidsadviseur

25-03-13

4. **Nederlands Instituut Sport en Bewegen (NISB)**

Hans Arends, manager

12-04-13

5. **Vereniging Sport en Gemeenten (VSG)**

André de Jeu, algemeen projectleider Sport en Bewegen in de Buurt

26-04-13

6. **NOC*NSF**

Hein Veerman, projectleider Sportimpuls

29-04-13

7. **Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)**

Anne Derksen, beleidsadviseur Publieke Gezondheid, JGZ en Sport

08-05-13

8. **Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB)**

Jan Kok, manager Leven Lang Sporten

13-05-13

9. **Fit!Vak**

Ronald Wouters, directeur

27-05-13

10. **Johan Cruyff Foundation**

Ilya van Holsteijn, manager Cruyff Courts

27-05-13

C. Afkortingenlijst

BSC	=	Buurtsportcoach
JCF	=	Johan Cruyff Foundation
KF	=	Krajicek Foundation
KNVB	=	Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond
NISB	=	Nationaal Instituut Sport en Bewegen
NOC*NSF	=	Nationaal Olympisch Comité * Nederlandse Sport Federatie
SBB	=	Sport en Bewegen in de Buurt
SI	=	Sportimpuls
VNG	=	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSG	=	Vereniging Sport en Gemeenten
VWS	=	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

D. Interviewhandleiding

INTERVIEW TOPICS

[INTRODUCTIE]

- Voorstellen
- Onderzoek toelichten
- Toestemming vragen voor opname
- Afspraken over terugkoppeling
- Functie respondent en betrokkenheid bij de totstandkoming sportimpuls

[SPORTBELEID]

1. **Hoe ziet de beleidssector sport er uit?**
 - 1.1. Partijen
 - 1.2. Afhankelijkheden
2. **Hoe ziet de rol van de Rijksoverheid er uit in sport(beleid)?**
 - 2.1. Wat is de reden om als Rijksoverheid beleidsmatig sturing te geven binnen de sport?

[DE SPORTIMPULS]

Algemeen

3. **Wat is de Sportimpuls?**
 - 3.1. Maatschappelijk probleem
 - 3.2. Doelen
4. **Waarom een Sportimpuls gewenst?**
 - 4.1. Algemeen belang
 - 4.2. Gedeeld belang (tussen partijen)
5. **Welke partijen en middelen achten jullie noodzakelijk voor het kunnen bereiken van de doelen van de Sportimpuls?**
 - 5.1. Hoe zien jullie rol van partijen in de uitvoering
 - 5.1.1. *Verenigingen en commerciële aanbieders ipv maatschappelijke organisaties en bonden (in voortraject/ beleidskader SSB wel mogelijk)?*
 - 5.1.2. *Strategische keuze?*
 - 5.1.3. *Weerstand opgeleverd?*
6. **Hoe is de Sportimpuls tot nu toe bevalen?**
7. **Wat heeft de Sportimpuls tot nu toe opgeleverd?**

Het totstandkomingproces

8. Kunt u in z'n algemeenheid beschrijven hoe de Sportimpuls tot stand is gekomen?

- 8.1. Precieze aanleiding
- 8.2. Betrokken partijen, en waarom
 - 8.2.1. *Al vaker gesprekspartner in beleidsvorming*
- 8.3. Binnen welke periode
- 8.4. Was er sprake van tijdsdruk en waren deze moeilijk te halen

9. Op welke manier heeft de samenwerking echt concrete vorm gekregen?

- 9.1. Plaats van overleg
- 9.2. Samenstelling van overleg
- 9.3. Functie en rol verschillende partijen
- 9.4. Hoe verliep het contact (frequentie, medium, samenstelling)
- 9.5. Zijn er bepaalde afspraken gemaakt van tevoren (bindend) over
 - 9.5.1. *Wie waar over gaat, wie uiteindelijke besluit neemt, wat te doen bij conflict*

10. De totstandkoming van de inhoud

- 10.1. Wat is voor VWS het uitgangspunt geweest tijdens de totstandkoming van de impuls?
- 10.2. Reden voor invulling door NOC*NSF?
 - 10.2.1. *Vrije hand*
 - 10.2.2. *Resultaten uit verleden*
- 10.3. Hoe stonden alle partijen aanvankelijk tegenover het idee?
 - 10.3.1. *Probleemperceptie*
 - 10.3.2. *Belang en invulling van regeling*
- 10.4. Hoe en onder invloed waarvan is de invulling van het beleid veranderd en gebaseerd?
 - 10.4.1. *Eerdere inzichten (uit onderzoek)*
 - 10.4.2. *Belangen (conflict)*
 - 10.4.3. *Patstellingen en tegenstellingen*
 - 10.4.3.1. *Vervacht? Duur? Hoe mee omgegaan, Iets opgeleverd?*
 - 10.4.4. *Op welke wijze zijn besluiten genomen (unaniem)?*
 - 10.4.5. *Welke aspecten te danken aan inbreng specifieke partij?*

11. Afstemming met het veld

- 11.1. Hoe is afstemming geregeld met bonden, gemeenten en maatschappelijke org.
 - 11.1.1. *Terugkoppeling en stadium daarvan*
 - 11.1.2. *Op welke wijze zijn consequenties voor derden meegenomen*

Procesevaluatie

12. Wat zijn de belangrijkste moeilijkheden geweest die zich hebben voorgedaan gedurende de samenwerking en de totstandkoming van de Sportimpuls?
13. Hoe kijkt u in het algemeen terug op de samenwerking met de verschillende partijen?
14. Wat heeft u geleerd van de samenwerking rondom de Sportimpuls.
 - 14.1. *Wat achteraf anders gedaan?*
15. Denkt u dat de Sportimpuls achteraf gezien beter anders/ beter had gekund?
 - 15.1. *Hoe verwacht u dat andere partijen daar tegen aankijken (win-win)?*
16. Verwacht u in de toekomst nog vaker samenwerking te zoeken met alle bij de Sportimpuls betrokken partijen?