mulier instituut



Rapport

Rekenkameronderzoek kansengelijkheid in sport Enschede

Nathan Geurink | David Rappange | Güliz Aydoğan

Mulier Instituut | 2026

Rekenkameronderzoek kansengelijkheid in sport Enschede

In opdracht van de Rekenkamer Enschede.

Mulier Instituut
Nathan Geurink
David Rappange
Güliz Aydoğan

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het Mulier Instituut.

© Mulier Instituut
Utrecht, 30 juni 2026
www.mulierinstituut.nl
info@mulierinstituut.nl

Disclaimer
U mag delen uit deze publicatie overnemen op voorwaarde van bronvermelding: auteur(s), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.
Er gelden gebruiksvoorwaarden voor de foto's in deze publicatie. Neem foto's daarom niet over zonder toestemming van het Mulier Instituut.

Over ons

Het Mulier Instituut doet sportonderzoek voor beleid en samenleving. Voor overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen, sportorganisaties en bedrijven onderzoeken we allerlei thema's op het gebied van sport en sportief bewegen: van de sportdeelname van (groepen) Nederlanders tot de motorische vaardigheden van kinderen, en van diversiteit en inclusie in de sport tot de economische impact van sportevenementen.

Het Mulier Instituut is een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk.

Ons doel is bijdragen aan goed onderbouwd beleid, gericht op de bevordering van sport, sportief bewegen en versterking van de sportsector. Dit doen we op verschillende manieren:

We verzamelen data en monitoren de Nederlandse sportsector en beleidsprogramma's.

We ontwikkelen kennis en onderzoeksmethoden via verkennende en verdiepende studies.

We duiden onderzoeksuitkomsten en vertalen deze naar de beleidspraktijk.

We onderbouwen beleidsbeslissingen met expertise en advies.

We bieden gevraagd en ongevraagd duiding en reflectie in de rol van 'kritische vriend' van de sportsector.

We zetten ons in voor de bevordering van de sportwetenschap.

Afkortingen

BAS	Bewonersadviesraad sociaal domein
BRC	Brede Regeling Combinatiefuncties
GALA	Gezond en Actief Leven Akkoord
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SEP	Sociaaleconomische positie

Begrippen

Autonomie
Houdt in dat gemeenten zelfstandig en op eigen initiatief regels en beleid kunnen vaststellen binnen hun gebied.

Medebewind
Betekent dat gemeenten verplicht worden om beleid of regelgeving van hogere overheden uit te voeren, op basis van een wet.

Inhoudsopgave

Rekenkameronderzoek kansengelijkheid in sport Enschede

1	**Inleiding**	**6**
1.1	Achtergrond	6
1.2	Doelstelling	6
1.3	Vraagstelling	6
1.4	Onderzoeksmethode	7
2	**Beleid en doelstellingen**	**9**
2.1	Kansengelijkheid	9
2.2	Sport, bewegen en spelen	11
2.3	Gezondheid	13
2.4	Samenhang beleidsplannen	14
2.5	Organisatie van de uitvoering	15
2.6	De sportbegroting	18
2.7	Resultaten	19
2.8	Plannen om de huidige ambities te realiseren	23
2.9	Conclusie	24
3	**Overzicht regelingen Rijksoverheid**	**28**
3.1	Beleidsvrijheid	28
3.2	De regelingen	30
3.3	Conclusie	31
4	**Het Sportakkoord**	**32**
4.1	De kaders	32
4.2	Uitvoering in Enschede	33
4.3	Financiën	36
4.4	Vergelijking met referentiegemeenten	37
4.5	Conclusie	39
5	**De Brede Regeling Combinatiefuncties**	**41**
5.1	De kaders	41
5.2	Uitvoering in Enschede	42
5.3	Financiën	44
5.4	Vergelijking met referentiegemeenten	45
5.5	Conclusie	47
6	**Zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs**	**49**
6.1	De kaders	49
6.2	Uitvoering in Enschede	50
6.3	Financiën	52
6.4	Vergelijking met referentiegemeenten	52
6.5	Conclusie	54
7	**Conclusie & aanbevelingen**	**56**
7.1	Conclusie	56
7.2	Aanbevelingen	60
Bronnen		**64**
Bijlage - Regelingen vanuit de Rijksoverheid		**69**



Hoofdstuk 1

Inleiding

Dit onderzoek gaat over kansengelijkheid in sport in Enschede. Het Mulier Instituut voert dit onderzoek uit voor de Rekenkamer Enschede. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de achtergrond, de doel- en vraagstelling en de onderzoeksmethode van het onderzoek.

1.1 Achtergrond

Vanuit de Enschedese gemeenteraad is er veel belangstelling en aandacht voor kansengelijkheid. De Rekenkamer Enschede ziet dit ook als een belangrijk en interessant onderwerp. Daarom besloot de Rekenkamer te onderzoeken welk beleid de gemeente heeft gevoerd om de kansengelijkheid te bevorderen en wat de effecten hiervan zijn. Het Mulier Instituut voert dit onderzoek uit.

De focus ligt hierbij op het sport- en beweegbeleid en het snijvlak daarvan met gezondheidsbeleid. In het onderzoek nemen we specifiek enkele regelingen vanuit de Rijksoverheid op dit beleidsterrein onder de loep. We kijken of en hoe deze regelingen hebben bijgedragen aan kansengelijkheid.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is de (maatschappelijke) effecten van het Enschedese sport- en beweegbeleid op de kansengelijkheid van inwoners inzichtelijk te maken. Daarnaast biedt het specifiek inzicht in hoe de gemeente invulling heeft gegeven aan regelingen vanuit de Rijksoverheid waarbij de gemeente uitvoerder is of juist zelf veel regie heeft. En in welke mate dit heeft bijgedragen aan de kansengelijkheid.

1.3 Vraagstelling

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

> Hoe draagt de gemeente Enschede met beleid voor sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid bij aan kansengelijkheid, specifiek via diverse regelingen vanuit de Rijksoverheid met uiteenlopende mate van gemeentelijke autonomie?

Algemene deelvragen

De eerste twee, algemene deelvragen gaan over het volledige Enschedese sport- en beweegbeleid, en het snijvlak daarvan met gezondheid, in relatie tot kansengelijkheid:

1. Welke ambities heeft de gemeente het afgelopen decennium geformuleerd op het gebied van kansengelijkheid en in beleid voor sport, bewegen en het

snijvlak daarvan met gezondheid? Wat is er van deze ambities terechtgekomen? Hoe denkt de gemeente deze ambities verder te realiseren?

2. Welke landelijke regelingen zijn er binnen het beleidsdomein sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid in relatie tot kansengelijkheid en hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente bij deze regelingen?

Deelvragen regelingen medebewind en autonomie

Vervolgens spitsen we het onderzoek verder toe op drie regelingen vanuit de Rijksoverheid. Op basis van de tweede deelvraag hebben we een selectie gemaakt van drie regelingen vanuit de Rijksoverheid met een uiteenlopende mate van gemeentelijke autonomie. Dit gaat om het Sportakkoord, de Brede Regeling Combinatiefuncties en de zorgplicht om huisvesting te faciliteren voor bewegingsonderwijs.

De laatste vier deelvragen gaan over deze drie regelingen:

3. Hoe voert de gemeente Enschede het beleid voor deze regeling uit en wat zijn de effecten hiervan op de kansengelijkheid van inwoners?
4. Wordt de regeling volgens de regels uitgevoerd en pakt de regeling uit zoals door de Rijksoverheid beoogd?
5. Welke uitgaven en inkomsten gaan gepaard met deze regeling in de gemeente Enschede?
6. Hoe verhouden de uitvoering en resultaten van deze regeling in de gemeente Enschede zich tot referentiegemeenten?

1.4 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een mix van onderzoeksmethoden:

- Allereerst analyseerden we beleidsnota's, rapportages en andere documenten door middel van bureauonderzoek. Hiervoor verzamelden we zelf informatie, en vroegen we informatie op bij de gemeente.
- Daarnaast hebben we data geanalyseerd, onder andere over lidmaatschappen bij sportverenigingen, sociaaleconomische positie van de leden en de kracht van verenigingen.
- Ten slotte hebben we interviews gehouden met diverse mensen in en rondom de Enschede sport- en beweegsector, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten.

Tussen het rapport en de bijlagen staat de bronnenlijst, waarin een overzicht staat van geraadpleegde bronnen: zowel documenten als functies van geïnterviewde personen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we een overzicht van de ambities, resultaten en plannen op het gebied van kansengelijkheid binnen sport- en beweegbeleid, waarmee we deelvraag 1 kunnen beantwoorden.

Daarna bieden we in hoofdstuk 3 een overzicht van regelingen vanuit de Rijksoverheid naar gemeenten binnen dit beleidsterrein. Op drie van deze regelingen zoomen we vervolgens verder in.

De vier deelvragen over de regelingen beantwoorden we in één hoofdstuk per regeling. Hoofdstuk 4 gaat over het Sportakkoord, hoofdstuk 5 over de Brede Regeling Combinatiefuncties en hoofdstuk 6 over de zorgplicht voor de huisvesting van bewegingsonderwijs. We eindigen elk hoofdstuk met de beantwoording van de deelvraag of deelvragen die daarin aan bod komen.

In hoofdstuk 7 komen de conclusie op de hoofdvraag en aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 2

Beleid en doelstellingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen bij de eerste deelvraag: *Welke ambities heeft de gemeente het afgelopen decennium geformuleerd op het gebied van kansengelijkheid en in beleid voor sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid? Wat is er van deze ambities terechtgekomen? Hoe denkt de gemeente deze ambities verder te realiseren?*

Hierbij focussen we op de doelstellingen en de belangrijkste en meest opvallende onderdelen uit de (Discussie)Nota Kansrijk Enschede 2023-2033, waarbij we ook de ambities van de gemeente beschrijven op het gebied van kansengelijkheid.

Vervolgens kijken we naar de verbinding met het gemeentelijke sport- en beweegbeleid en het beleidskader Gezond Enschede, dat het snijvlak met gezondheid laat zien.

Ten slotte beschrijven we hoe de uitvoering van het sport- en beweegbeleid is georganiseerd, de resultaten hiervan en de plannen om hier mee verder te gaan.

2.1 Kansengelijkheid

In deze paragraaf gaan we in op de vraag: 'Welke ambities heeft de gemeente het afgelopen decennium geformuleerd op het gebied van kansengelijkheid?'

Nota Kansrijk Enschede 2020-2024

Voor 2020 was er geen beleid specifiek gericht op kansengelijkheid. In oktober 2020 heeft de gemeente Enschede de Nota Kansrijk Enschede 2020-2024 opgesteld. Deze nota is ontstaan vanuit de motie die de Enschedese raad in juni 2019 indiende. Hierin riep ze unaniem op tot een strategie op het gebied van kansengelijkheid: 'Kansrijk Enschede'.

In de nota Kansrijk Enschede 2020-2024 geeft de gemeente een definitie van het begrip kansenongelijkheid: *'Kansenongelijkheid is het door systeem, omgeving of instituties gevormde ongewenste verschil in het verwerven en benutten van capaciteiten of gebruiken van voorzieningen'*. De gemeente schrijft in de nota ook dat kansenongelijkheid niet alleen individuen raakt, maar is verweven met de stad en andere sociaaleconomische structuren. De positie van de lokale overheid is belangrijk voor het teweegbrengen van verandering en hulp die kansenongelijkheid verkleinen.

In deze nota maakt de gemeente duidelijk dat kansen(on)gelijkheid al begint aan de wieg. Denk hierbij aan het opleidingsniveau van de ouders, gekoppeld aan hun inkomen en de mate van werkloosheid. Volgens de gemeente bereiken gemiddeld weinig kinderen die opgroeien in een relatief arm gezin in Enschede een hoger inkomen.

Kansen(on)gelijkheid kan volgens de gemeente ook beginnen binnen het onderwijs of de voorschoolse educatie (taalontwikkeling/achterstand). Armoede speelt een centrale rol in de mate van kansenongelijkheid en de aanwezige sociale infrastructuur, die meedoen in de samenleving mogelijk maakt.

De gemeente benadrukt dat het, om een trendbreuk in kansengelijkheid te realiseren, van belang is bij alle maatregelen bewust te letten op de effecten voor verschillende groepen en op mogelijkheden om belemmeringen weg te nemen. Deze consequente aandacht voor kansengelijkheid zou volgens de nota een belangrijk vertrekpunt moeten zijn. Niet alleen in het gemeentelijk beleid, maar ook voor (samenwerkings)partners in de gemeente.

Ambities

Het vervolg op deze nota is de Discussienota Kansrijk Enschede 2023-2033. Deze nota is een begin van de meerjarige doorontwikkeling van de eerdere Nota Kansrijk Enschede 2020-2024.

De visie blijft ongewijzigd, met daarbij wel onderscheid naar een aantal leeftijdsfases en meer focus. In de Discussienota Kansrijk Enschede 2023-2033 beschrijft de gemeente de ambitie om alle kinderen gelijke kansen te geven zich te ontwikkelen in kwaliteiten en eigen ambities. Dit betekent gelijkere kansen voor kinderen door ongelijk te investeren. Een startpositie die als basis dient voor een leven waar men het beste uit zichzelf kan halen en een positieve bijdrage kan leveren aan de maatschappij.

De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten:

- gericht investeren in kwetsbare gebieden en voor doelgroepen in kwetsbare posities;
- financiële continuïteit waarborgen door langlopende projecten in te zetten;
- de cognitieve basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, en ouderbetrokkenheid bij het kind versterken;
- fysieke nabijheid van bijvoorbeeld kinderopvang en onderwijs stimuleren, waardoor hulpvragen en contact met ouders kunnen worden verbeterd.

Uit de discussienota volgt een viertal concrete ambities voor een Kansrijk Enschede:

1. **Zo zorgeloos mogelijk en goed geïnformeerd zwanger: deze ambitie kan worden verwezenlijkt door de ouderbetrokkenheid te versterken en door onderzoek naar mogelijkheden tot meer informele zorg in de wijk.**
2. **Een goede start voor kind en ouders: dit kan worden gerealiseerd met het uitgangspunt om ouders in kwetsbare situaties (financieel) te ondersteunen. En door de cognitieve basisvaardigheden van ouders en kinderen te versterken, bijvoorbeeld door de fysieke nabijheid van baby- of kindergroepen/-netwerken waar mogelijk laagdrempelig te houden.**
3. **Een eerlijke kans voor ieder kind: dit kan worden gestimuleerd door de interactiekwaliteit te vergroten (taalontwikkeling) en gericht te investeren**

op specifieke plekken waar langlopende projecten (financieel) ingezet kunnen worden.

4. Werken aan een perspectiefvolle toekomst voor jongvolwassenen: dit kan door een gerichte aanpak en betere randvoorwaarden die aansluiten bij de dagelijkse behoeften.

2.2 Sport, bewegen en spelen

In deze paragraaf gaan we in op de vraag: 'Welke ambities heeft de gemeente het afgelopen decennium geformuleerd [...] in beleid voor sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid?'

In december 2024 heeft de gemeente Enschede de 'Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten' opgesteld. Sindsdien is deze beleidsnota leidend voor het gemeentelijke sportbeleid in Enschede. Deze beleidsnota is het vervolg op de Sportnota 2019-2021 en de Sportnota 2015-2018. In geen van deze sportnota's benoemt de gemeente kansengelijkheid expliciet. Wel bevatten deze nota's visies en acties die impliciet raken aan kansengelijkheid.

Sportnota 2015-2018

Ook impliciet is het versterken van kansengelijkheid geen groot onderdeel van de Sportnota 2015-2018. De focus ligt hier vooral op het stimuleren van de zelfredzaamheid van een persoon. Die kan iemand ontwikkelen in een stimulerende omgeving, waarbij opvoeding en onderwijs een belangrijke rol spelen. Zowel zelfredzaamheid als een stimulerende omgeving is van belang voor het welzijn. De gemeente beschrijft in de nota wel dat ze mensen die ondersteuning nodig hebben, op maat wil helpen.

De nota onderschrijft het belang van ondersteuning op maat door toegankelijkheid van voorzieningen voor iedereen in de wijk, waardoor de 'zelf- en samenredzaamheid' groeit. Daarbij wordt vanuit deze nota de link gelegd met aandachtsgroepen op het gebied van onderwijs, arbeidsre-integratie, welzijn, integratie, sociale binding en dagbesteding.

Sport ziet de gemeente als verbindende factor tussen instanties die samen zorgen voor sport en beweegaanbod voor allerlei doelgroepen. En daarbij als een middel dat kan bijdragen aan het bevorderen van onderwijs, gezondheid, participatie, burgerkracht en leefbare wijken, en het tegengaan van vereenzaming.

Er staat een viertal ambities in de Sportnota van 2015-2018:

1. Werken aan een gezonde leefstijl voor alle leeftijden via bestaande structuren zoals school, zorg en werk.
2. De maatschappelijke functie van sport uitbouwen (als middel voor preventie) door een breder aanbod van sport voor ouderen, gehandicapten en chronisch zieken bij sportverenigingen, en dagbesteding voor

kwetsbare ouderen en gehandicapten bij sportverenigingen via een algemene voorziening.
3. Talenten ontdekken en ontwikkelen van kinderen binnen (top)sport. Initiatief ligt bij sport en scholen; de gemeente faciliteert sportkennismaking in wijken. Ook passend sportaanbod voor hen op latere leeftijd.
4. Verenigingskracht versterken: sportverenigingen hebben een open houding naar buiten toe en zijn vraaggericht naar eigen leden en de buurt. Ook werken de sportverenigingen samen met andere organisaties in de wijk.

Sportnota 2019-2021

De Sportnota 2019-2021 bouwt voort op de Sportnota 2015-2018. De ambities uit de Sportnota 2015-2018 staan nog steeds centraal, maar voor sommige ambities verlegt de gemeente het accent enigszins. Zo benadrukt ze in de eerste twee ambities een wijkgerichte aanpak en bestaand netwerk in de wijk meer dan in de vorige nota. Daarnaast spreekt ze de ambitie uit om sportverenigingen zo te versterken dat een basis ontstaat als derde opvoedplek naast thuis en school.

De ambities zijn als volgt:
1. een gezonde leefstijl nastreven door meer mogelijkheden te creëren in (aandachts)wijken om sport en bewegen laagdrempeliger te maken;
2. de maatschappelijke functie van sport uitbouwen, waarbij sportaccommodaties als algemene voorziening worden ingezet om kwetsbare inwoners dichterbij te ondersteunen binnen een bestaand netwerk in de wijk;
3. meer aandacht voor talent herkennen van kinderen en deze ondersteunen door gericht aanbod;
4. verenigingskracht versterken door de sportvereniging als derde opvoedplek vorm te geven en als basisstructuur op te zetten.

Nota Bewegen, Spelen en Sporten 2024

De Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten uit 2024 richt zich vooral op behoeften in verschillende levensfasen en op het bevorderen van toegankelijkheid en inclusie via maatwerk in de buurt. Sporten en bewegen koppelt de gemeente in deze nota aan het aanpakken van gezondheidsverschillen en de inzet op voldoen aan de beweegrichtlijnen door inwoners in wijken met een lage sociaaleconomische positie (SEP)[1]. Het beleid richt zich ook nadrukkelijk op mensen met een beperking.

De algehele ambitie in de nota is dat sporten en bewegen vanzelfsprekend moet zijn, ongehinderd door leeftijd, lichamelijke of geestelijke gezondheid, etnische achtergrond, seksuele geaardheid of sociale positie. Dit zou moeten bijdragen aan

[1] In dit onderzoek kwamen zowel de term 'sociaaleconomische positie' als de term 'sociaaleconomische status' regelmatig naar voren. Omdat deze termen in de praktijk nagenoeg dezelfde betekenis hebben, hanteren wij in dit onderzoek één term hiervoor: sociaaleconomische positie (SEP).

gelijke kansen in de sport. Voor het thema 'sport bereikbaar voor iedereen' vertaalt de gemeente dit in een viertal doelstellingen:

- meer diversiteit bij sportverenigingen;
- meer activiteiten organiseren voor groepen die minder vaak sporten (mensen met een beperking, ouderen, migratieachtergrond, lage SEP);
- hoger percentage sportverenigingen met diversiteitsbeleid;
- evalueren wat de beste manier is om doelgroepen die minder bewegen te bereiken.

Sport-, beweeg- en leefstijlakkoord

Naast de beleidsnota's voor sport en bewegen kent Enschede sinds 2020 een sport-, beweeg- en leefstijlakkoord, waarin ambities staan. Dit is geen beleidsdocument van de gemeente, maar een akkoord tussen allerlei partijen in en rondom de Enschedese sport- en beweegsector, waaronder de gemeente. Voor beantwoording van de eerste deelvraag laten we deze dus buiten beschouwing. In hoofdstuk 4 gaan we wel in op dit akkoord.

2.3 Gezondheid

Beleidskader Gezond Enschede

In 2024 heeft de gemeente het Beleidskader Gezond Enschede opgesteld. Hierin benoemt ze dat gezondheidsverschillen onder andere worden veroorzaakt door kansenongelijkheid. Een effectieve aanpak van gezondheidsverschillen moet zich volgens het beleidskader richten op maatschappelijke oorzaken van gezondheidsproblemen. Maatschappelijke oorzaken hangen samen met SEP, ongunstige woon-/werkomstandigheden, ongezonde leefstijl, laaggeletterdheid, armoede en schulden.

In het Beleidskader Gezond Enschede uit 2024 staat ook dat gezondheid niet alleen afhangt van individuele keuzes en mogelijkheden, maar ook wordt beïnvloed door de aanwezigheid van collectieve voorzieningen. Waar het gezondheidsbeleid voorafgaand aan de gezondheidsnota uit 2024 sterker gericht was op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, geeft de gemeente in de nota uit 2024 aan dat gezondheidsproblemen samenhangen met maatschappelijke factoren zoals waar mensen opgroeien, wonen en werken.

Gezondheidsverschillen worden bepaald door iemands positie in de maatschappij. Mensen met een lage SEP zouden bijvoorbeeld minder grip op hun leven hebben, wat kan leiden tot een slechte mentale en fysieke gezondheid en kans op eerder overlijden. Alleen met informatie en preventie verklein je deze gezondheidsverschillen niet, geeft de gemeente aan. Het is ook belangrijk om de dieperliggende ongelijkheid in 'grip op het leven' aan te pakken door meer mogelijkheden, middelen en rechten voor mensen met een lagere SEP aan te bieden.

Ambities

In het beleidskader Gezond Enschede 2024 staat een viertal ambities, die allemaal betrekking hebben op GALA-doelen. Het GALA (Gezond en Actief Leven Akkoord)

is een landelijk akkoord van het Ministerie van VWS, gemeenten, GGD'en en zorgverzekeraars dat sinds 2023 loopt. Het streven is om de gezondheid van inwoners te verbeteren door sterker in te zetten op preventie, een gezonde leefomgeving en het terugdringen van gezondheidsachterstanden.

In het akkoord staat de volgende doelen/opgaven (A t/m F), die richting geven aan de aanpak om gezondheid structureel te verbeteren:

A. terugdringen van gezondheidsachterstanden;
B. een gezonde fysieke leefomgeving;
C. het versterken van de sociale basis;
D. gezonde leefstijl mogelijk maken voor iedereen;
E. versterken mentale weerbaarheid en mentale gezondheid;
F. gezond en sterk ouder worden.

De volgende ambities in Gezond Enschede 2024 zijn hierop ingericht:

- Ambitie 1: *In 2024 is gezondheid een vast onderdeel van de belangenafweging in ruimtelijk beleid*. Deze ambitie, onderdeel van het gezondheidsvraagstuk 'gezondheid in de fysieke en sociale leefomgeving', komt terug in GALA-doelen B en C. Het doel van deze ambitie is mensen te laten wonen, werken en leven in een gezonde buurt, want leefomgeving is onlosmakelijk verbonden met gezondheid. Ook het versterken van het sociale netwerk van mensen zou meer levenskwaliteit bieden.
- Ambitie 2: *De levensverwachting van mensen met een lage SES is toegenomen, evenals het aantal jaren in goed ervaren gezondheid voor mensen met een lage én een hoge SES.* Deze ambitie is geformuleerd aan de hand van GALA-doel A.
- *Ambitie 3: de mentale gezondheid van met name de jeugd en jongvolwassenen is versterkt.* Deze ambitie heeft betrekking op GALA-doel E.
- *Ambitie 4: Relatief meer ouderen voelen zich vitaal zodat zij (naar vermogen in eigen regie) kunnen blijven participeren in de samenleving.* Deze ambitie komt overeen met GALA-doel F.

Met name op het gebied van de fysieke leefomgeving maakt de gemeente in deze nota duidelijk de verbinding met het sport- en beweegbeleid. Zo noemt ze het beweegvriendelijk inrichten van de openbare ruimte ook nadrukkelijk als wijze waarop ze aan gezondheid werkt. Daarnaast noemt ze het aanjagen van acties die bewegen stimuleren, het stimuleren van een veilig sportklimaat en het stimuleren van gezonde sportkantines.

2.4 Samenhang beleidsplannen

In de Discussienota Kansrijk Enschede 2023-2033 staat een duidelijke, structurele aanpak van kansenongelijkheid met een sterke focus op gerichte en ongelijk verdeelde investeringen in kwetsbare groepen en gebieden.

In de oudere sportnota's (2015-2018 en 2019-2021) was kansenongelijkheid geen duidelijk thema. De nadruk lag vooral op zelfredzaamheid, talentontwikkeling en

verenigingskracht, en minder op een systemische benadering van sociaaleconomische verschillen.

De huidige sportnota Bewegen, Spelen en Sporten bouwt voort op het sportbeleid uit de periode 2015-2021, maar gaat wel nadrukkelijker over systematische aanpakken om kansengelijkheid te vergroten door spelen, bewegen en sporten toegankelijker te maken voor mensen die dit nu minder doen.

De Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten uit 2024 vertoont daarmee inhoudelijk meer raakvlakken met Kansrijk Enschede en het Beleidskader Gezond Enschede. Bijvoorbeeld door de nadruk op inclusie, lage-SEP-wijken en mensen met een beperking. Tegelijkertijd wordt kansengelijkheid hierin niet zo stevig als ambitie benoemd als in de nota Kansrijk Enschede, waardoor de beleidsmatige koppeling hierin minder expliciet is.

Het gezondheidsbeleid uit 2024 sluit conceptueel sterk aan bij Kansrijk Enschede door gezondheidsverschillen te koppelen aan maatschappelijke oorzaken, maar vraagt in de uitvoering om nauwe afstemming met sport en sociaal beleid om daadwerkelijk integraal te werken.

Aangezien de kansengelijkheidsnota in 2023 is vastgesteld, is het logisch dat de beleidsnota sport uit 2024 hier beter op aansluit dan de eerdere sportnota's. De kansengelijkheidsagenda was immers nog niet vastgesteld toen de oude sportnota's in werking traden.

Het is begrijpelijk dat de gemeente afzonderlijke beleidskaders hanteert, gezien de uiteenlopende taken, financieringsstromen en uitvoeringspartners. Tegelijkertijd vraagt de ambitie om structurele verschillen in kansengelijkheid te verkleinen om blijvende afstemming en samenwerking, zodat beleidsdoelen elkaar niet alleen inhoudelijk raken, maar ook in planning, prioritering en monitoring daadwerkelijk versterken. Dat geldt niet alleen voor de beleidsplannen, maar ook voor de uitvoering en financiële investeringen of keuzes van de gemeente.

2.5 Organisatie van de uitvoering

Sportaal

De uitvoering van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid in Enschede is belegd bij Sportaal, opgericht in 2016. Deze verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie met meer dan 120 medewerkers (Sportaal, z.d.) is verantwoordelijk voor zowel sport- en beweegstimulering als exploitatie, beheer en onderhoud van sportaccommodaties.

De gemeente en Sportaal werken samen aan jaarplannen en hebben een overlegstructuur om ervoor te zorgen dat de aanpak van Sportaal aansluit bij de doelen van de gemeente. In de eerste vijf jaar sinds de oprichting hoefde Sportaal weinig verantwoording af te leggen aan de gemeente over de manier waarop ze invulling geeft aan gemeentelijk beleid. Vanaf 2021 zijn Sportaal en de gemeente

steeds meer op zoek gegaan naar manieren om de impact van initiatieven te meten, en op basis daarvan het beleid te kunnen sturen.

Eind 2026 loopt de tienjarige opdracht van de gemeente aan Sportaal af. Daarom hebben ze besloten een evaluatie te laten uitvoeren naar de samenwerking tussen Sportaal en de gemeente. Deze evaluatie vindt parallel aan dit rekenkameronderzoek plaats. De aanbevelingen die daaruit voortkomen, betrekt de gemeente bij de voorbereiding van een nieuwe opdracht/dienstverleningsovereenkomst voor Sportaal per 1 januari 2027.

Sportstimulering

Op het gebied van sportstimulering spelen de stadsdelen een duidelijke rol. De combinatiefunctionarissen in de wijken (die vaak gericht zijn op jeugd) worden aangestuurd door medewerkers van het stadsdeel, zoals de wijkregisseur en de coördinator jeugd. Daarnaast kunnen budgetten van de stadsdelen voor initiatieven vanuit de samenleving ook worden ingezet voor initiatieven op het gebied van sport en bewegen.

De centrale gemeentelijke organisatie stuurt op een deel van de sportstimulering, waaronder de verenigingsondersteuning en de inzet van combinatiefunctionarissen op doelgroepen die niet aan een specifiek gebied (bijvoorbeeld een wijk of stadsdeel) gebonden zijn. Beweegmakelaars die senioren als doelgroep hebben, werken bijvoorbeeld in meerdere stadsdelen.

Bij de verdeling van combinatiefunctionarissen over de verschillende stadsdelen wordt geen onderscheid gemaakt in de mate van inzet per stadsdeel. De centrale gemeentelijke organisatie geeft aan dit niet te hoeven overwegen, omdat de mate van gelijkheid (bijvoorbeeld op sociaaleconomisch vlak) niet enorm verschilt tussen de stadsdelen, maar vooral tussen de wijken in de stadsdelen.

Hoewel de CBS-wijkindeling afwijkt van de gemeentelijke stadsdeelindeling, bevestigen de CBS-data (2023) over de SEP over het algemeen dit beeld. In stadsdelen Centrum en Zuid lijkt de SEP van inwoners gemiddeld wel wat lager dan in de andere stadsdelen.

Sportaal is recent begonnen met een pilot ongelijk investeren (van personele inzet) om gelijkheid in de (kansen op) sport- en beweegdeelname van verschillende groepen te stimuleren. Hiervoor hebben ze gebruik gemaakt van nog niet geoormerkt budget vanuit de gemeente, verkregen via een Rijksregeling. Wanneer de uitkomsten van de pilot bekend zijn, kijken ze of dit een vervolg moet krijgen.

Sportvoorzieningen

De stadsdelen Centrum en Zuid vallen op door een relatief lagere nabijheid van sportaccommodaties (Rauws & Noordzij, 2023). Juist in deze stadsdelen, met een wat lagere SEP, is het aantal sportaccommodaties dus beperkter. Ook in interviews voor dit onderzoek kwam naar voren dat in deze stadsdelen de afstand tot sportaccommodaties en sportverenigingen groter is. Op het gebied van

speelplekken en de nabijheid en oppervlakte van parken en water (geschikt voor recreatief gebruik) zitten deze gebieden wel rond het gemiddelde van Enschede (Rauws & Noordzij, 2023).
Sportaal is verantwoordelijk voor de exploitatie van sportaccommodaties en het klein onderhoud. Het vastgoedbedrijf van de gemeente is eigenaar en verantwoordelijk voor het groot onderhoud. Voor efficiënter gebruik van voetbalvelden is de gemeente sinds 2018 bezig met plannen voor de clustering van voetbalverenigingen op een kleiner aantal sportparken.

Uit onderzoeken (Ruikes & Schadenberg, 2022; Synarchis, 2025) is gebleken dat er op het gebied van binnensportaccommodaties een tekort is in Enschede. Daarom diende de gemeenteraad begin 2025 een motie in om vaart te maken met de bouw van een (tijdelijke) sporthal. Het College van B&W beaamt de noodzaak van een nieuwe sporthal, maar ziet geen financiële mogelijkheid om die te realiseren.

Om sport en bewegen in de openbare ruimte aantrekkelijk te maken is het van belang dat naast de hardware (bijvoorbeeld een park of trapveldje) ook de orgware en software op orde zijn[2]. Dan gaat het bijvoorbeeld om regels over het gebruik, onderhoud (legen van vuilnisbakken) en de organisatie van activiteiten (Rauws & Noordzij, 2023).

Onder andere Alifa en een ondernemende sportaanbieder organiseren in wijken met een grotere afstand tot sportaccommodaties sportactiviteiten op sport- en beweegplekken in de openbare ruimte om toch sportaanbod in de nabijheid te hebben voor inwoners van deze wijken.

Stichting Leergeld, subsidie sportverenigingen en Sjors Sportief
Om kinderen uit gezinnen met een kleine beurs ook te kunnen laten sporten ondersteunt de gemeente Stichting Leergeld financieel met een subsidieverlening. Deze stichting vergoedt de contributie en/of benodigde sportattributen voor kinderen (4-18 jaar) uit gezinnen die onder de grens van 1.598 euro netto-inkomen per maand voor een eenoudergezin of 2.283 euro voor een tweeoudergezin zitten.[3] De gemeente heeft de mogelijkheden verkend om deze regeling voor een bredere leeftijdsgroep beschikbaar te stellen, maar dat bleek niet binnen de financiële kaders te passen.

De gemeente verstrekt ook een subsidie aan sportverenigingen. Voorheen was die hoger als een vereniging relatief veel leden had uit een wijk met een lagere SEP. Vanwege privacywetgeving kunnen verenigingen de data over de wijken waar verenigingsleden wonen niet meer verstrekken. Sinds september 2025 bepaalt de gemeente de subsidie daarom alleen nog op basis van het aantal leden.

[2] Hardware gaat over de fysieke elementen, zoals een pannaveld, fitnesstoestellen of een skatebaan. Software gaat over de activiteiten en programma's die daar plaatsvinden, bijvoorbeeld toernooien of beweeglessen. Orgware betreft de organisatie en samenwerking eromheen, zoals afspraken tussen gemeente, scholen en sportverenigingen over beheer, onderhoud en gebruik.
[3] Bedragen geldend t/m juni 2026. https://www.leergeldenschede.nl/wie-kan-klant-worden-van-leergeld-enschede

De gemeente betreurt dat op deze manier het kansengelijkheid versterkende element uit de subsidie is verdwenen. Ze volgt de effecten van deze veranderende subsidie. Het eerste jaar geldt als overgangsjaar, waarbij het meest voordelige scenario (bedrag op basis van nieuwe of oude verordening) voor de vereniging wordt gehanteerd. In de verordening is ruimte om nadere regels te stellen aan de subsidie, zoals meer subsidie voor verenigingen die zich maatschappelijk inzetten.

Dit kan aan de ene kant bijdragen aan kansengelijkheid. Het kan verenigingen stimuleren om maatschappelijk actiever te worden, en zo de drempel verlagen om deel te nemen aan sportaanbod vanuit een vereniging. Aan de andere kant kan het verschillen tussen verenigingen vergroten. Sterke verenigingen met voldoende vrijwilligers kunnen vaak makkelijker voldoen aan de voorwaarden voor maatschappelijke activiteit, en worden daarmee financieel nog sterker (Stuij et al., 2023). Voor minder krachtige verenigingen kan dit moeilijker zijn, waardoor zij de financiële beloning misschien niet krijgen.

Voor een overzicht van en de doorstroom naar sportaanbod in Enschede maakt de gemeente gebruik van Sjors Sportief. Dit is een platform waarop het sportaanbod voor kinderen in Enschede zichtbaar is en zij zich kunnen inschrijven om aan sportactiviteiten deel te nemen.

2.6 De sportbegroting

In vergelijking met een vijftal referentiegemeenten[4] valt op dat de gemeente Enschede relatief weinig uitgeeft aan sport. Enschede gaf in 2024 60 euro per inwoner uit aan sport, terwijl de referentiegemeenten gemiddeld 82 euro per inwoner uitgaven aan sport.

Bij de verzelfstandiging van de uitvoering van het sportbeleid naar Sportaal heeft de gemeente Enschede bezuinigd op het budget voor de uitvoering van het sportbeleid. Maar de verzelfstandiging is geen unieke situatie die het verschil in sportuitgaven volledig kan verklaren. Veel andere gemeenten – ook gemeenten uit de referentiegroep – hebben (een deel van) de uitvoering van hun sportbeleid verzelfstandigd. Bij verzelfstandiging of privatisering van sportaccommodaties is de verbetering van effectiviteit veruit de meest genoemde reden. Kostenbesparing noemt ongeveer een kwart van de gemeenten als reden (Geurink et al., 2025).

Verder valt op dat het overgrote deel van de nettolasten aan sport naar accommodaties gaat (87% in 2024). Hierin zijn geen grote variaties tussen jaren zichtbaar, want sinds 2017 ligt dit percentage stabiel tussen de 83 en 89 procent. Landelijk zien we dit beeld ook (76% in 2024), maar Enschede geeft dus ook in vergelijking met het landelijke beeld relatief veel uit aan accommodaties. In

[4] Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen en Tilburg. Dit zijn ook studentensteden met een enigszins vergelijkbaar inwonertal en een regionale functie (van belang met het oog op sportaccommodaties).

vergelijking met de referentiegemeenten heeft Enschede ook relatief veel sportaccommodaties (dichtheidsscore[5] 24,2 t.o.v. 20,2)

De gemeente beschrijft in de Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten 2024 zelf ook dat relatief veel van het geld voor sport naar de sportvoorzieningen gaat.

2.7 Resultaten

Doelen van sport- en beweegbeleid niet specifiek en meetbaar

De ambities in het sport- en beweegbeleid waren in de jaren voor 2024 beperkt concreet en meetbaar. In de Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten uit 2024 zijn de doelstellingen beduidend concreter en meetbaarder. In de toekomst biedt dit handvatten om de voortgang van het beleid te volgen.

Doordat de ambities vóór 2024 minder concreet en meetbaar waren, is het aantal doelstellingen waar kwantitatief de voortgang van kan worden bepaald zeer beperkt. De beleidsafdeling sport heeft het afgelopen decennium vooral gebruik gemaakt van monitoringdata uit de KISS-rapportages[6] over georganiseerde sportdeelname en verenigingsmonitoren.

In deze paragraaf behandelen we eerst de kwantitatieve voortgang die we wel kunnen vaststellen, en vervolgens de voortgang van de doelen op basis van ervaringen van partijen in en rondom de sportsector.

Maatschappelijke betrokkenheid/vitaliteit van verenigingen

De ambities voor verenigingen uit de Sportnota's 2015-2018 en 2019-2021 zijn als enige goed meetbaar. In de Sportnota 2015-2018 ging deze ambitie over het versterken van verenigingen zodat zij meer maatschappelijk betrokken kunnen raken.

De gemeente monitorde de maatschappelijke activiteit van Enschedese sportverenigingen via een verenigingsmonitor (rapportages in 2017, 2020, 2022 en 2024, zie tabel 2.1). Op basis hiervan is geen toename in maatschappelijke activiteit van verenigingen merkbaar, terwijl de gemeente er in de Sportnota 2015-2018 bewust op inzette verenigingen te helpen maatschappelijk actief te zijn. Daarbij geldt wel de kanttekening dat sportverenigingen in 2020 de gevolgen van de coronacrisis hebben ervaren.

[5] In de dichtheidsscore wordt rekening gehouden met verschillen in diversiteit en capaciteit van sportaccommodaties. Een sporthal is bijvoorbeeld geschikt voor meer sportdisciplines dan een rugbyveld. En op een tennispark met vijf banen kunnen minder mensen tegelijkertijd sporten dan op een tennispark met vijftien banen.
[6] KISS staat voor Kennis- en Informatiesysteem Sport. Met data uit dit systeem maakt NOC*NSF rapportages over onder andere sportdeelname en verenigingsmonitoren.

Tabel 2.1
Bredere maatschappelijke activiteit* verenigingen in 2017, 2020, 2022 en 2024
(in procenten)

	2017	2020	2022	2024
Goed	30	18	15	19
Voldoende	27	30	35	26
Matig	18	n.b.	31	36
Onvoldoende	25	n.b.	19	19

Bron: Verenigingsmonitoren gemeente Enschede; Sportservice Overijssel (2017 en 2020), Mulier Instituut (2022 en 2024).
Maatschappelijke activiteit staat voor de mate waarin sportverenigingen actief een brede maatschappelijke rol vervullen. Zij krijgen hier vragen over, op basis waarvan een kwalificatie (goed tot onvoldoende) wordt bepaald.

In de Sportnota 2019-2021 verschoof de focus van maatschappelijke betrokkenheid van sportverenigingen naar de vitaliteit van sportverenigingen in zijn geheel. Vitaliteit van sportverenigingen gaat namelijk niet alleen over maatschappelijke betrokkenheid van verenigingen, maar ook over de organisatiekracht van verenigingen. Organisatiekracht gaat over de mate waarin de vereniging in staat is haar sportaanbod voor (potentiële) leden te organiseren.

Voor het meten van vitaliteit van verenigingen werd in 2022 en 2024 een andere meetmethode gebruikt dan in 2017 en 2020, waardoor de vergelijking tussen de resultaten van alle verenigingsmonitoren niet direct mogelijk is.

2017 en 2020 kunnen we dus wel vergelijken. Op de vitaliteitsindex scoorde in 2017 21 procent van de verenigingen goed en 68 procent voldoende. In 2020 scoorde 30 procent goed en 59 procent voldoende. Het aandeel verenigingen dat dat matig of onvoldoende scoorde bleef gelijk. De vitaliteit van verenigingen is in de periode 2017 tot 2020 dus licht gestegen.

Daarnaast kunnen we 2022 en 2024 met elkaar vergelijken. Op organisatiekracht scoorde 57 procent van de Enschede verenigingen in 2022 voldoende of goed, en 43 procent matig of onvoldoende. In 2024 bleef deze verhouding ongeveer hetzelfde. Het valt wel op dat het aantal verenigingen dat goed scoorde toenam (12% in 2022, 18% in 2024). Maar het aantal verenigingen dat onvoldoende scoorde steeg ook (8% in 2022, 14% in 2024).

Kansengelijkheid

Op het gebied van kansengelijkheid zijn vooral ontwikkelingen in de sport- en beweegdeelname van verschillende bevolkingsgroepen interessant. De gemeente gebruikt de KISS-rapportages van NOC*NSF om inzicht te krijgen in het percentage inwoners dat lid is van een sportvereniging. Hierbij is ook onderscheid te maken op basis van geslacht, sport, leeftijdsgroep en wijk.

Tussen de Enschedese wijken (volgens CBS-indeling) zijn grote verschillen zichtbaar in het verenigingslidmaatschap (tabel 2.2). In het landelijke gebied en de kernen rondom de stad Enschede ligt het verenigingslidmaatschap bijna dubbel zo hoog als in Enschede-Zuid. Het percentage inwoners dat lid is van een sportvereniging, is in de meeste wijken licht gestegen in de periode 2021-2023. En dat terwijl de trend in Nederland juist een lichte daling is.

Verder valt in de rapportage op dat het verenigingslidmaatschap van jongeren van 15-19 jaar in Enschede beduidend lager ligt dan in Overijssel en Nederland. In 2023 was in Enschede 34,3 procent van de 15-19-jarigen lid van een sportvereniging, ten opzichte van 46,7 procent in Overijssel en 42,0 procent in Nederland. Dit gegeven leeft ook in de Enschedese sportsector, want het werd in diverse interviews benoemd, ook door de gemeente en Sportaal.

Tabel 2.2
Lidmaatschap sportvereniging, sociaaleconomische positie en voldoen aan beweegrichtlijn per wijk
(in percentage van inwoners, SES WOA in coëfficiënt*)

	Verenigingslid 2023	Verenigingslid 2022	Verenigingslid 2021	SES-WOA 2023	Voldoen aan Beweegrichtlijn 2024**
Bedrijfsterreinen Enschede-West***	53,3	36,1	34,8	-0,16	56,6
Landelijk gebied en kernen	35,4	35,2	34,6	0,28	56,3
Ribbelt – Stokhorst	27,4	27,1	27,4	-0,10	54,2
Hogeland – Velve	25,4	25,2	24,7	-0,16	54,9
Enschede-Noord	25,3	25,3	25,1	-0,33	56,9
Glanerbrug en omgeving	24,4	24,9	24,7	-0,06	52,0
Twekkelerveld – T.H.T.	20,7	20,2	20,2	-0,38	53,9
Boswinkel – Stadsveld	20,3	20,0	19,9	-0,32	51,6
Binnensingelgebied	19,5	19,6	19,1	-0,38	57,3
Enschede-Zuid	18,8	18,3	18,1	-0,29	50,2
Enschede (gemeente)	22,7	n.b.	n.b.	-0,22	53,4
Nederland	24,2	24,2	24,6	0	48,9

Bron: NOC*NSF (2024), KISS-rapportage Gemeente Enschede in 2023; CBS/RIVM/GGD'en (2025), Voldoen aan de beweegrichtlijn in 2024.

* De SES-WOA-score meet de sociaaleconomische status (dus ook vaak sociaaleconomische positie genoemd) van een buurt, wijk of gemeente op basis van (financiële) welvaart, opleidingsniveau en recent arbeidsverleden. 0 geldt hierbij als gemiddeld.

** Per wijk betreft dit een schatting op basis van de SMAP-methodiek. De data gaan over inwoners van 18 jaar en ouder. Volgens de Gezondheidsraad moeten volwassenen wekelijks minstens 150 minuten matig intensief bewegen (zoals fietsen of stevig wandelen), verspreid over meerdere dagen, aangevuld met minimaal twee keer per week spier- en botversterkende activiteiten.

*** Deze wijk bevat een zeer gering aantal inwoners (270) in vergelijking met de andere wijken, en is daardoor minder goed vergelijkbaar.

Geen zicht op sportdeelname buiten verenigingsverband

De KISS-rapportage geeft inzicht in het lidmaatschap bij sportverenigingen, maar biedt niet in sportdeelname in andere vormen, zoals fitness bij ondernemende

sportaanbieders of een zelf georganiseerd hardlooprondje. Daarnaast wordt de focus in beleid steeds breder dan sport, en wordt er ook ingezet op spelen en bewegen.

Ontwikkelingen in het bredere sport- en beweeggedrag van Enschedeërs worden niet gemeten per leeftijdsgroep, wijk, gedrag of vorm van sport en bewegen. Op basis van de landelijke gezondheidsmonitor is de wekelijkse sportdeelname en het voldoen aan de beweegrichtlijnen voor Enschede als gemeente wel bekend, maar niet uit te splitsen.

Op wijk- en buurtniveau wordt wel een schatting gemaakt op basis van achtergrondkenmerken van de wijk die verband houden met wekelijkse sportdeelname en het voldoen aan de beweegrichtlijn (de SMAP-methode), zoals weergegeven in de laatste kolom van **tabel 2.2**. Aan de hand van deze schattingen kunnen we dus geen daadwerkelijke ontwikkelingen in wekelijkse sportdeelname of voldoen aan de beweegrichtlijn bepalen, maar wel een inschatting geven van hoe het ongeveer gesteld is met deze indicatoren op basis van de achtergrondkenmerken van een buurt of wijk.

Ervaren resultaten door partijen in en rondom de sportsector

Vanuit partijen in en rondom de sportsector klinkt er lof voor de aanwezigheid van Sportaal op scholen, met name op basisscholen. Dit draagt volgens deze partijen bij aan de motorische ontwikkeling van kinderen, sinds kort ook met metingen op alle scholen om gericht te kunnen ondersteunen.

Verenigingen die wij voor dit onderzoek spraken, benoemden dat de verenigingsondersteuning vanuit Sportaal enkele jaren geleden nog wat vaker bestond uit het aanbieden van trainingen en informatiebijeenkomsten voor vrijwilligers van de verenigingen. De verenigingen gaven aan dat deze bijeenkomsten wel nuttig konden zijn, maar dat het veel vroeg van vrijwilligers om hier tijd aan te besteden naast hun reguliere werkzaamheden om de vereniging draaiende te houden.

Tegenwoordig komen verenigingsondersteuners vaker langs op de vereniging om daar de vraag op te halen en te ondersteunen bij lopende vraagstukken op de club. Deze maatwerkaanpak waarderen de verenigingen.

De geïnterviewde verenigingen hebben ervaren dat er in de afgelopen jaren mooie stappen zijn gezet op het gebied van een veilig sportklimaat, onder meer doordat een medewerker van Sportaal actief met de verenigingen hieraan werkte. Daarnaast waarderen ze de inzet van de regisseur aangepast sporten (voor mensen met een beperking).

Partijen uit de Enschedese sportsector geven wel aan dat personeelsverloop onder dergelijke functionarissen er soms toe heeft geleid dat de energie en aandacht voor dit soort thema's afnamen. Het was lastig om dit daarna weer op te pakken als een nieuwe medewerker het netwerk en vertrouwen weer opnieuw moest opbouwen.

Ander onderzoek laat zien dat de voortgang op het thema inclusie in de sport lokaal erg afhankelijk is van de (beschikbaarheid van) betrokkenen en dat personele wisselingen of vertrek van experts daar een negatieve invloed op hebben (Stuij et al., 2025).

Op het gebied van accommodaties knelt het bij de capaciteit voor binnensport, waardoor verenigingen soms van meerdere binnensportaccommodaties gebruik moeten maken. Dit leidt tot praktische problemen voor vrijwilligers, zoals reistijd tussen locaties en meer werk om op verschillende plekken velden speelklaar te maken. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat het lastiger is om binding binnen de club te creëren.

Diverse mensen die wij interviewden voor dit onderzoek, gaven aan dat er met name in het westen en zuiden van de stad relatief weinig sportaccommodaties (zowel hallen als velden) zijn. Er zijn wel sportplekken in de openbare ruimte waar activiteiten worden georganiseerd, mede door steun van de gemeente. Geïnterviewden vinden het positief dat de gemeente op deze manier toch sportaanbod in de nabijheid stimuleert, ondanks dat de sportverenigingen verder weg zijn.

Een ondernemende sportaanbieder stipte wel aan dat de sportplekken in de openbare ruimte niet altijd volledig geschikt zijn voor de activiteiten die deze aanbieder organiseert. Het is daarom belangrijk dat de hardware, software en orgware goed op orde zijn en op elkaar aansluiten. En dat het sportaanbod dat hiermee wordt gecreëerd, aansluit op de wensen en behoeften vanuit de wijk.

Dat kan soms nog effectiever en efficiënter worden ingericht door gebruik te maken van de ervaring en kennis van andere professionals in de wijk, zoals welzijnsmedewerkers. Deze kennis en ervaring kunnen ervoor zorgen dat sportaanbod aansluit op de drempels die inwoners van een wijk, en dat sportprofessionals dit niet zelf hoeven op te halen.

2.8 Plannen om de huidige ambities te realiseren

Plannen van de gemeente

Met uitzondering van jaarplannen van Sportaal beschikt de gemeente niet over concrete uitvoeringsprogramma's waarin staat welke plannen er zijn om de huidige ambities (verder) te realiseren. Voor de jaarlijkse uitvoering houdt de gemeente dus de lijn aan van de Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten (2024).

De beleidsafdeling sport van de gemeente beschrijft dat de Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten op het gebied van speelbeleid behoorlijk concreet is uitgewerkt in cijfers, en dat het sport- en beweegbeleid nog iets meer uitgangspunten bevat die verdere uitwerking behoeven. Een deel van die uitwerking zat bijvoorbeeld in een onderzoek van Synarchis (2025) naar sportaccommodaties, op basis waarvan concrete uitvoeringsregels en afwegingskaders konden worden opgesteld.

De gemeente wil daarnaast een tarievenharmonisatie doorvoeren. Daarmee worden de verschillen tussen de huurtarieven van sportaccommodaties voor verenigingen geëgaliseerd. De accommodaties van sommige sporten worden nu relatief veel financieel ondersteund door de gemeente, terwijl bij andere sporten de vereniging vaker eigenaar is van de accommodatie en dit dus ook financieel dekt.

De beleidsafdeling sport van de gemeente gelooft sterk in de kracht van de sportvereniging. Hierbij speelt de overtuiging dat opgroeien met sport binnen een vereniging sterk kan bijdragen aan een leven lang sporten en bewegen. Het ondersteunen van ondernemende/commerciële sportaanbieders zien ze als minder logisch en ingewikkelder, onder meer vanwege de Wet Markt en Overheid.

Verder kaart de gemeente aan dat onduidelijkheid over de beschikbaarheid van middelen vanuit de Rijksoverheid in de toekomst zorgt voor onzekerheid. In de praktijk is het GALA een soort werkbudget voor de gemeente, waarmee ze gemeentebrede initiatieven kan steunen en uitproberen, vaak uitgevoerd door Sportaal. De impact van deze onzekerheid is bijvoorbeeld dat iemand niet werd aangenomen in 2025 terwijl er nog wel budget was voor dat jaar, omdat het onzeker was of er in 2026 ook nog budget zou zijn.

Initiatief vanuit de sportsector

De Alliantie van Enschedese Ambassadeurs van Sport en Bewegen heeft een manifest opgesteld waarin ze de politieke partijen voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026 oproepen om sport en bewegen stevig te verankeren in de verkiezingsprogramma's en de campagne.

In dit manifest benadrukt deze grote groep partijen uit de lokale sportsector de Social Return on Investment (SROI) van sport. En ze zetten drie thema's centraal waarin de gemeente volgens hen moet investeren:

- een sterke basis voor een leven lang sporten en bewegen;
- gelijke kansen door sport en bewegen voor álle inwoners;
- de inzet van sport en bewegen voor maatschappelijke opgaven.

Op het gebied van gelijke kansen roept de Alliantie op om vooral te investeren in de groepen waar de gezondheidswinst het grootst is. Volgens hen moet de gemeente daarom investeren in passend sportaanbod en begeleiding, de zichtbaarheid van sport- en beweegmogelijkheden vergroten, en sporten voor iedereen betaalbaar en bereikbaar maken.

2.9 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: '*Welke ambities heeft de gemeente het afgelopen decennium geformuleerd op het gebied van kansengelijkheid en in beleid voor sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid? Wat is er van deze ambities terechtgekomen? Hoe denkt de gemeente deze ambities verder te realiseren?*' In deze paragraaf beantwoorden we deze deelvraag.

Ambities

De gemeente Enschede hanteert de volgende definitie van kansenongelijkheid: *'Kansenongelijkheid is het door systeem, omgeving of instituties gevormde ongewenste verschil in het verwerven en benutten van capaciteiten of gebruiken van voorzieningen.'* De gemeente wil dit tegengaan, en alle kinderen gelijke kansen geven zich te ontwikkelen in kwaliteiten en eigen ambities door ongelijk te investeren. Dit betekent onder andere gericht investeren in kwetsbare gebieden en voor doelgroepen in kwetsbare posities.

Deze ambitie heeft de gemeente in de afgelopen jaren steeds explicieter en breder uitgewerkt. Waar kansengelijkheid voor 2020 nog geen centraal thema was, vormt dit sinds de nota Kansrijk Enschede een leidend principe in het sociaal beleid. Deze nota en de daarop volgende discussienota zijn geen documenten waarin per beleidsterrein concrete stappen staan op het gebied van kansengelijkheid. In de documenten staan brede principes, die voor de concrete uitwerking moeten landen in de visiedocumenten en nota's van beleidsterreinen zoals sport.

In het sport- en beweegbeleid voorafgaand aan de kansengelijkheidsnota's kwam kansengelijkheid zowel expliciet als impliciet niet echt terug. De nadruk lag vooral op zelfredzaamheid, verenigingskracht en sport als middel. In de meest recente beleidsnota sport (2024) wordt kansengelijkheid nog steeds niet expliciet genoemd. Dat is opvallend, aangezien de leidende principes voor kansengelijkheid vanuit de gemeente toen al wel vastgesteld waren.

Impliciet zijn er wel meer aanknopingspunten. De koppeling met kansengelijkheid en gezondheid wordt namelijk wel duidelijker, met aandacht voor inclusie, toegankelijkheid en het bereiken van groepen die minder sporten. Het sportbeleid is, net als de kansengelijkheidsnota, relatief sterk op kinderen gericht. Maar dat was voor de beleidsnota uit 2024 ook al het geval. Die focus lijkt dus niet te zijn ontstaan vanwege de visie op kansengelijkheid.

Ook in het gezondheidsbeleid is een duidelijke verschuiving zichtbaar van individuele verantwoordelijkheid naar aandacht voor maatschappelijke oorzaken van gezondheidsverschillen. De verbinding tussen het sport- en gezondheidsbeleid legt de gemeente vooral in het beweegvriendelijk inrichten van de openbare ruimte. Maar ook het aanjagen van acties die bewegen stimuleren en het stimuleren van een veilig sportklimaat en gezonde sportkantines komen in beide nota's terug.

Er zijn nog wel mogelijkheden om binnen het beleid voor sport en gezondheid concrete keuzes te maken die kansengelijkheid bevorderen. Het uitspreken van inzet op bepaalde doelgroepen gebeurt nu bijvoorbeeld nog mondjesmaat, en komt nog niet in alle delen van het beleid terug. Daarnaast kan dit soms nog concreter. De doelgroep ouderen is bijvoorbeeld nog heel breed, en bevat heel veel inwoners van Enschede.

Een ander onderdeel waarop het beleid nog niet heel concreet is, is het doel dat de diversiteit bij verenigingen toeneemt. Hier staat niet bij om welke vormen van

diversiteit gaat. Gemeenten realiseren zich vaker dat het niet realistisch is om inclusief aanbod te hebben bij elke sportaanbieder, en dat het daarom vooral om inclusief aanbod binnen het totale sport- en beweegaanbod in de gemeente moet gaan (Stuij et al., 2025). Daarnaast is het de vraag of de doelstelling ook gaat over diversiteit in het kader en bestuur van verenigingen.

In andere gemeenten gaat het vooral over diversiteit in de groep deelnemers aan sport- en beweegaanbod, en niet over diversiteit in de mensen die beleid maken, zowel bij de vereniging als bijvoorbeeld bij uitvoeringsorganisaties (Stuij et al., 2025). Hierdoor is er minder divers perspectief in de beleidsvorming.

Wat is er van de ambities terechtgekomen?

De ambities uit het sportbeleid voor 2024 waren weinig concreet en meetbaar, wat het lastig maakt om de voortgang eenduidig vast te stellen. Enerzijds zijn er positieve ontwikkelingen zichtbaar. Zo is het verenigingslidmaatschap in veel wijken licht gestegen, tegen de landelijke trend in, en waarderen partijen in en rondom de sportsector de inzet van Sportaal op scholen en in wijken. Ook zijn stappen gezet in verenigingsondersteuning en het creëren van een veilig sportklimaat.

Tegelijkertijd blijven verschillen tussen wijken en doelgroepen bestaan. In wijken met een lagere SEP ligt het lidmaatschap bij verenigingen duidelijk lager, en in sommige van deze wijken is de nabijheid van sportvoorzieningen ook beperkter. Daarnaast is er beperkt zicht op de sport- en beweegdeelname buiten verenigingsverband, waardoor een volledig beeld ontbreekt.

Met het oog op kansengelijkheid en het principe van ongelijk investeren is dit belangrijke informatie die ontbreekt. Landelijk is fitness bij het Volwassenenfonds Sport & Cultuur bijvoorbeeld de sport met verreweg de meeste aanvragen, en ook voor kinderen behoort fitness tot de vijf sporten waarvoor de meeste aanvragen worden gedaan (Pulles, Smit & Stuij, 2026). Vanuit gezinnen met een inkomen rond het sociaal minimum wordt er dus ook veel buiten verenigingsverband gesport.

Tegelijkertijd laat onderscheid op basis van opleiding ook zien dat theoretisch opgeleiden zowel vaker een abonnement bij een sportaanbieder als een verenigingslidmaatschap hebben dan praktisch opgeleiden (GGD'en, CBS & RIVM, 2025).

Hoe denkt de gemeente deze ambities verder te realiseren?

De gemeente zet in op voortzetting en verdere concretisering van het huidige beleid, met de Beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten (2024) als leidraad. De doelstellingen in deze nota zijn wel concreter en beter meetbaar dan in de eerdere beleidsnota's, wat aanknopingspunten biedt voor betere monitoring en sturing.

Deze beleidsnota richt zich ook duidelijker op het toegankelijk maken van sport en bewegen voor groepen die dat normaal gesproken minder doen, zoals mensen met een beperking en een lage SEP. De gemeente zet hierbij sterk in op het stimuleren van sport en bewegen op een jonge leeftijd, vanuit de gedachte dat inwoners

hiermee gedurende een langere periode gewend raken aan een leefstijl met sport en bewegen, en ontdekken in welke vorm ze hier plezier aan kunnen beleven.

De gerichte inzet op inwoners die nog minder sporten en bewegen is zichtbaar in de toewijzing van combinatiefunctionarissen op stadsdeelniveau richting basisscholen die lager scoren op metingen van motorische vaardigheid. Maar dit vertaalt zich nog niet in een gerichte verdeling over stadsdelen waar inwoners minder sportief zijn. Daar ligt een gemiste kans om het principe van ongelijk investeren om kansengelijkheid te bevorderen verder tot uitvoering te brengen in het sportbeleid.

In de uitvoering speelt Sportaal een centrale rol, met steeds meer aandacht voor het meten van impact en het gericht inzetten van middelen, bijvoorbeeld via een pilot ongelijk investeren. Ook zet de gemeente in op samenwerking tussen (uitvoerings)organisaties in wijken en het stimuleren van sport en bewegen in de openbare ruimte. Het ondersteunen van verenigingen blijft een belangrijk uitgangspunt.

Ondernemende/commerciële sportaanbieders ondersteunt de gemeente minder, doordat ze duidelijk waarde hecht aan sporten in verenigingsverband (voor en door de leden) en terughoudend is om organisaties met een winstoogmerk financieel te ondersteunen. Hierdoor ondersteunt ze het sporten en bewegen door een fors deel van de Enschedese inwoners minder financieel dan dar van de sporters in verenigingsverband.

Met het oog op kansengelijkheid in sport- en beweegdeelname kunnen we hier de kanttekening bij plaatsen dat een flink deel van de praktisch opgeleiden en mensen uit gezinnen met een inkomen rond het sociaal minimum ook met een abonnement in plaats van een verenigingslidmaatschap sporten, net als veel andere bevolkingsgroepen.

De realisatie van ambities staat onder druk door financiële beperkingen, daarmee gepaard gaande beperkte capaciteit in voorzieningen en onzekerheid over toekomstige middelen, bijvoorbeeld vanuit landelijke regelingen. Voor het stimuleren van kansengelijkheid via sport vraagt dit om blijvende keuzes in prioritering en een goede afstemming tussen beleidsterreinen.

Uit het initiatief van de Alliantie blijkt dat de sportsector zelf in elk geval energie heeft om bij te dragen aan kansengelijkheid, hoewel zij voor de uitvoering van hun plannen ook afhankelijk zijn van de middelen die bij de gemeente beperkt beschikbaar zijn.

Hoofdstuk 3

Overzicht regelingen Rijksoverheid

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de regelingen vanuit de Rijksoverheid naar gemeenten op het gebied van sport en bewegen. Met dit overzicht beantwoorden we deelvraag 2: *Welke landelijke regelingen zijn er binnen het beleidsdomein sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid in relatie tot kansengelijkheid en hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente bij deze regelingen?*

3.1 Beleidsvrijheid

Het stimuleren of faciliteren van sport en bewegen is voor Nederlandse gemeenten geen wettelijke taak. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2019, p. 75) heeft geconcludeerd dat gemeenten binnen de taakvelden sportbeleid en activering en sportaccommodaties nagenoeg volledige beleidsvrijheid hebben.

Vanuit de Wet Publieke Gezondheid en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor het welzijn van hun inwoners. Investeringen in sport zijn daardoor niet alleen als 'invulling van de vrije ruimte' te zien, maar zijn ook een manier om bij te dragen aan die wettelijke taak, onder meer vanuit de positieve gezondheidsbenadering die ook terugkomt in het Beleidskader Gezond Enschede.

Gemeenten investeren dan ook in sport. Van de totale gemeentelijke uitgaven in Nederland in 2024 ging 2,2 procent naar sport (Van Eldert, 2025). In de gemeente Enschede was dit 1,3 procent.

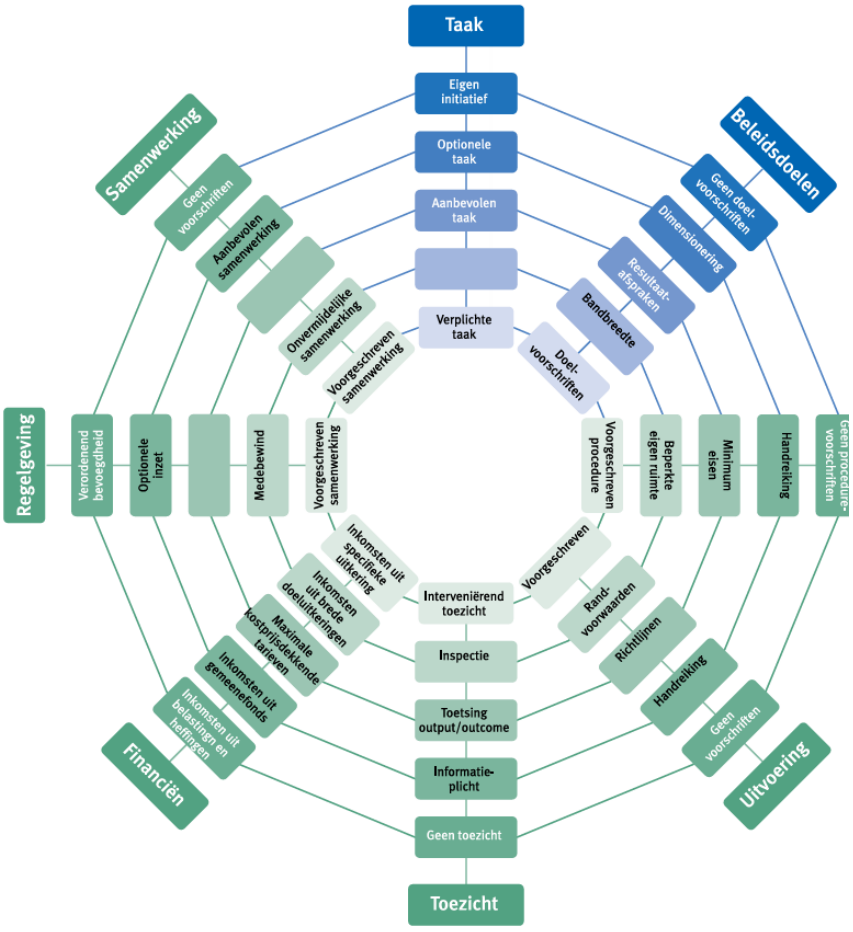
Een belangrijke manier waarop de Rijksoverheid sturing geeft aan lokaal sportbeleid, is via verschillende regelingen. Een van de doelen van dit onderzoek is inzicht geven in hoe de gemeente Enschede uitvoering geeft aan regelingen met een uiteenlopende mate van beleidsvrijheid en wat dit betekent voor het bieden en realiseren van kansengelijkheid. Daarom is het van belang om inzicht te hebben in hoe we de mate van beleidsvrijheid kunnen bepalen.

De ROB publiceerde hierover in 2019 het rapport 'Beleidsvrijheid geduid'. In het rapport beschrijft de ROB de mate van beleidsvrijheid of beleidsruimte als 'de mate waarin voorzieningen die een gemeente aanbiedt mogen verschillen, in aard of omvang, van die van andere gemeenten.' (2019, p. 45)

De ROB concludeert dat er geen absoluut objectieve maat is om de mate van beleidsruimte vast te stellen. Wel refereert de ROB aan het rapport 'Zichtbaar maken van de gemeentelijke beleidsvrijheid', waarin staat dat de beleidsvrijheid van gemeenten zichtbaar kan worden gemaakt met acht elementen (Brandsen et al., 2006). Deze elementen zijn samengevat in onderstaand figuur.

Het buitenste blokje is de dimensie van beleidsvrijheid. Daarbinnen staan verschillende gradaties van autonomie binnen deze elementen. Door op elke dimensie de mate van autonomie te 'scoren' tekent zich een 'spinnenweb' af. Hoe verder naar de buitenkant, des te groter de beleidsvrijheid. Ofwel, hoe meer autonomie voor de gemeente om zelf inhoudelijke, procesmatige en financiële keuzes voor het beleid te maken. Hoewel niet elk element voor elke regeling even belangrijk hoeft te zijn voor de mate van beleidsvrijheid, geeft de omvang van het 'spinnenweb' een indicatie van de mate van beleidsvrijheid.

Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



Afbeelding 1 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019.

3.2 De regelingen

Er zijn diverse regelingen waarmee de Rijksoverheid gemeenten stimuleert om sport en bewegen te stimuleren of te faciliteren. Via een bureaustudie hebben wij een overzicht van deze regelingen gemaakt. We hebben de volgende regelingen voor gemeenten op het gebied van sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid aangetroffen:

- de zorgplicht om huisvesting te faciliteren voor bewegingsonderwijs (Wet op het Primair Onderwijs (WPO), Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en Wet op de Expertisecentra (WEC));
- het Sportakkoord;
- het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA);
- de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC);
- de Specifieke Uitkering Sport (SPUK);
- ondersteuning via het Jeugdfonds Sport & Cultuur.

In bijlage 1 staat een uitgebreide beschrijving per regeling. Per regeling lichten we de inhoud van de regeling toe en hoe kansengelijkheid hierin terugkomt. Daarnaast beschrijven we de looptijd van de regeling, om inzicht te geven in de mate waarin effecten van de regeling zichtbaar zullen zijn. Ten slotte geven we in een figuur per regeling aan hoe het hierbij is gesteld met de mate van beleidsvrijheid.

Op basis van het overzicht van deze regelingen hebben we in samenspraak met de Rekenkamer Enschede drie regelingen geselecteerd waar we het onderzoek verder op hebben toegespitst. Daarbij was vooraf bepaald dat we minimaal één regeling zouden onderzoeken waarbij de gemeente uitvoerder van Rijksbeleid is (medebewind) en minimaal één Rijksregeling waarbij de gemeente regisseur is (autonomie).

Bij de selectie van regelingen hanteerden we de volgende criteria:

- relevantie van de regeling in de gemeente Enschede;
- uiteenlopende mate van beleidsvrijheid voor de gemeente;
- verschillende doelgroepen die terugkomen in de te onderzoeken regelingen, bijvoorbeeld niet alleen regelingen met focus op jongeren, maar ook regelingen met focus op ouderen;
- de mate waarin we de effecten van de regeling al goed in kaart kunnen brengen, waarbij de periode waarin de regeling actief is een belangrijke rol speelt.

Op basis van deze criteria besloten de Rekenkamer Enschede en het Mulier Instituut samen om te focussen op de volgende drie regelingen:

- het Sportakkoord (veel autonomie);
- de Brede Regeling Combinatiefuncties (veel autonomie);
- de zorgplicht voor de huisvesting van bewegingsonderwijs in het primair onderwijs (medebewind).

In de komende drie hoofdstukken bespreken we hoe deze regelingen worden toegepast in de context van gemeente Enschede.

3.3 Conclusie

Binnen het beleidsdomein sport, bewegen en gezondheid bestaan verschillende landelijke regelingen die raken aan kansengelijkheid, zoals het Sportakkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord, de Brede Regeling Combinatiefuncties, de Specifieke Uitkering Sport, het Jeugdfonds Sport & Cultuur en de zorgplicht voor bewegingsonderwijs vanuit de Wet op het Primair Onderwijs en aanverwante wetten.

Deze regelingen stimuleren gemeenten om sport en bewegen in te zetten, en soms ook specifiek om gezondheidsverschillen en kansenongelijkheid te verkleinen. Gemeenten hebben daarbij over het algemeen veel beleidsvrijheid, omdat sport geen wettelijke taak is en zij zelf mogen bepalen hoe ze sportbeleid vormgeven. Tegelijkertijd kunnen investeringen in sport bijdragen aan wettelijke verantwoordelijkheden binnen de publieke gezondheid en maatschappelijke ondersteuning.

De mate van beleidsruimte verschilt per regeling: bij akkoorden zoals het Sportakkoord en de BRC hebben gemeenten veel autonomie in de uitvoering. Bij andere regelingen, zoals de zorgplicht voor huisvesting van bewegingsonderwijs, is sprake van medebewind en dus minder beleidsvrijheid. In dat geval zijn gemeenten verplicht om bepaalde voorzieningen te realiseren, zoals passende huisvesting voor gymonderwijs.

De Rijksoverheid stuurt dus vooral indirect via deze regelingen, waarbij de mate van gemeentelijke vrijheid varieert van groot (autonomie) tot beperkt (medebewind). Hierdoor hebben gemeenten ruimte om eigen keuzes te maken in hoe zij kansengelijkheid via sport en bewegen bevorderen, maar binnen bepaalde kaders die landelijk zijn vastgesteld.

Hoofdstuk 4

Het Sportakkoord

In dit hoofdstuk behandelen we de eerste onderzochte regeling: het Sportakkoord. Daarbij beschrijven we in de eerste paragraaf de kaders van de regeling. Vervolgens gaan we in op de manier waarop gemeente Enschede via het (lokale) sportakkoord inzet op het bevorderen van kansengelijkheid.

Dit doen we aan de hand van vier deelvragen:

- Hoe voert de gemeente Enschede het beleid voor het Sportakkoord uit en wat zijn de effecten hiervan op de kansengelijkheid van inwoners? (paragraaf 4.2)
- Wordt het Sportakkoord volgens de regels uitgevoerd en pakt het lokale Sportakkoord uit zoals door de Rijksoverheid beoogd? (paragraaf 4.2)
- Welke uitgaven en inkomsten gaan gepaard met het Sportakkoord in de gemeente Enschede? (paragraaf 4.3)
- Hoe verhouden de uitvoering en resultaten van het Sportakkoord in de gemeente Enschede zich tot referentiegemeenten? (paragraaf 4.4)

4.1 De kaders

In 2018 publiceerden het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en een consortium van partners het eerste Nationaal Sportakkoord: Sport Verenigt Nederland. Dit akkoord vormde het startpunt van een meerjarige samenwerking tussen Rijk, gemeenten, sportbonden, verenigingen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, met als doel om sport en bewegen voor iedereen toegankelijker en aantrekkelijker te maken. In 2022 volgde een actualisatie en verdieping in de vorm van het Hoofdlijnen Sportakkoord II: Sport Versterkt, waarin voortgebouwd werd op de lessen en resultaten van het eerste akkoord.

In beide Sportakkoorden wordt beschreven voor welke uitdagingen het Nederlandse sport- en beweeglandschap staat en hoe verschillende partijen samen kunnen bijdragen aan oplossingen. Zo wordt onder meer benoemd dat sport en bewegen nog onvoldoende zijn verankerd in het dagelijks leven van veel Nederlanders, en dat de betrokkenheid van jongeren bij sportverenigingen onder druk staat. In de akkoorden staan gezamenlijke ambities en een bijbehorende aanpak om deze en andere vraagstukken aan te pakken, met als overkoepelend doel om de kracht van sport beter te benutten. Gemeenten spelen hierbij een sleutelrol in de vertaling van landelijke ambities naar lokale uitvoering.

Het Sportakkoord[7] stelt enkele thema's en bijbehorende opgaven voor om deze ambities te behalen. Om die te realiseren zijn (werk)afspraken opgesteld. Het doel hiervan is om betrokken partijen te mobiliseren om via lokale veranderingen deze ambities werkelijkheid te maken. Over de invulling en uitvoering hiervan op

[7] Met 'het Sportakkoord' doelen we op Sportakkoord I en II.

gemeentelijk niveau zijn bepaalde voorwaarden en richtlijnen opgenomen in het Hoofdlijnen Sportakkoord II.

In vergelijking met het Sportakkoord I werden de eisen, richtlijnen en voorwaarden iets aangescherpt. Om aanspraak te maken op geld uit de Brede SPUK-regeling, die vervolgens kon worden ingezet om ambities uit het Sportakkoord II in te vullen, moesten gemeenten aan een aantal procesmatige randvoorwaarden voldoen. Zo moesten ze het lokale sportakkoord herijken, een lokaal kernteam inrichten, een coördinator sport en preventie inzetten en het lokale sportakkoord monitoren. Deze voorwaarden waren dus procesmatig, en niet zozeer inhoudelijk over het te voeren beleid.

Via een raamwerk van afspraken zijn er enkele inhoudelijke richtlijnen opgenomen die voor gemeenten richtinggevend zijn bij de invulling van het lokale sportakkoord. Hierin staat dat herijking plaatsvindt langs de drie ambities uit Sportakkoord II:

- het versterken van het fundament;
- het vergroten van het bereik;
- het zichtbaar maken van de betekenis van sport.

Ook is hierin voorgesteld dat gemeenten een plan van aanpak rondom sociale veiligheid opstellen en de inrichting van een centraal sportloket en centraal sportplatform (verder) onderzoeken.

De nadruk in de voorwaarden en afspraken ligt in de wijze van uitvoering, en in mindere mate op de inhoud ervan. Gemeenten behouden daarmee een zekere mate van beleidsvrijheid over de invulling van het Sportakkoord II op lokaal niveau. En daarmee biedt deze regeling mogelijkheden om mede via de regeling aan ambities voor kansengelijkheid te werken.

4.2 Uitvoering in Enschede

Sport-, beweeg- en leefstijlakkoord

De gemeente Enschede heeft er bij de ontwikkeling van het lokale sportakkoord in 2019 en 2020 direct op gestuurd om dit breder te trekken naar een Lokaal Sport-, Beweeg- en Leefstijlakkoord. De gemeente maakte onderdeel uit van een brede groep partners die invulling gaf aan de landelijke ambities uit het Sportakkoord. Dit akkoord is dus geen afzonderlijke beleidsvisie van de gemeente, maar een gezamenlijk afsprakenkader tussen sport- en beweegaanbieders, maatschappelijke organisaties, onderwijs, zorg, welzijn, bedrijfsleven en de gemeente zelf.

De uitvoering van het akkoord werd in de eerste fase gecoördineerd door een sportformateur en een kopgroep waarin onder meer de gemeente Enschede, Sportaal, de Sportadviesraad en GGD Twente zijn vertegenwoordigd. Samen zorgden zij voor afstemming en verbinding en joegen ze initiatieven aan die bijdragen aan een vitaler en inclusiever sport- en beweegklimaat in de stad.

Het Enschedese akkoord bouwt voort op de landelijke ambities van het Sportakkoord. De betrokken partijen hebben dit gekoppeld aan lokale thema's. Dit leidde uiteindelijk tot vijf thema's:

1. inclusief sporten en bewegen;
2. duurzame sport- en beweeginfrastructuur;
3. gezonde leefstijl;
4. vitale sport- en beweegaanbieders;
5. samenwerking en borging.

Binnen deze thema's werken partners samen aan concrete acties. Zo zetten ze in op het versterken van sportverenigingen, het verbeteren van de beweegvriendelijke openbare ruimte en het koppelen van sport aan het sociaal domein, onder meer via onderwijs, zorg en welzijn. Daarmee draagt Enschede bij aan de landelijke doelstelling om sport en bewegen een vanzelfsprekender onderdeel van het dagelijks leven te maken.

Bij de herijking van het Sportakkoord in 2023 bleven de oorspronkelijke doelen van het Enschedese Sport-, Beweeg- en Leefstijlakkoord behouden. Er werden enkele kleine accenten gewijzigd of toegevoegd. Enerzijds om in te spelen op geconstateerde trends en ontwikkelingen, zoals het relatief lage percentage jongeren tussen de 12 en 18 jaar dat sport en voldoet aan de beweegrichtlijn. En anderzijds op de eisen aan de herijking en de nieuwe mogelijkheden, zoals het beleggen van de rol coördinator sport en preventie. Kansengelijkheid werd zowel expliciet als impliciet geen nadrukkelijker speerpunt dan in het originele akkoord.

Kansengelijkheid als impliciet uitgangspunt

Kansengelijkheid wordt niet expliciet benoemd in het Enschede akkoord, maar lijkt wel een impliciet uitgangspunt. Onder het thema 'inclusief sporten en bewegen' wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan 'kwetsbare doelgroepen', met een focus op jeugd, ouderen en mensen met een beperking. De partners streven ernaar dat iedereen in Enschede kan deelnemen aan sport en bewegen, ongeacht afkomst, cultuur, gender, geaardheid of SEP.

Hiervoor werken ze aan laagdrempelig, wijkgericht aanbod en samenwerking tussen sport, welzijn, onderwijs en cultuur. In het akkoord worden ook bestaande initiatieven benoemd, zoals Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport & Cultuur en in de toekomst mogelijk het Volwassenenfonds Sport & Cultuur, die helpen financiële drempels te verlagen. Daarnaast is er aandacht voor motorische ontwikkeling en bewegingsonderwijs, onder meer via programma's als Nijntje Beweegt en schoolzwemprojecten.

Door sport en bewegen te koppelen aan thema's als gezondheid, armoedebestrijding en sociale participatie, kan het lokale akkoord niet alleen bijdragen aan een actievere leefstijl, maar ook aan gelijke kansen op het gebied van gezondheid, ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid voor alle inwoners van Enschede.

Samenwerking met partijen in en rondom de sportsector

Het Sportakkoord is een regeling waarbij samenwerking met lokale partijen in en rondom de sportsector centraal staat. De gemeente werkte bij de uitvoering van het Sportakkoord samen met dergelijke partijen in een kopgroep (ook wel sportadviesraad genoemd), en kende daarnaast enkele andere klankbordgroepen voor (onderdelen van) het gemeentelijk sportbeleid.

In de eerste jaren van het Sportakkoord was de kopgroep verantwoordelijk voor de toekenning van de gelden voor het Sportakkoord aan initiatieven. Gedurende de uitvoering van het Sportakkoord heeft de gemeente besloten het aantal klankbordgroepen te verminderen en één adviesraad te hanteren voor het sociaal domein: de bewonersadviesraad sociaal domein (BAS). De sportadviesraad komt daardoor minder vaak bij elkaar. Ze dienen nog wel één keer per jaar als klankbord voor Sportaal, en de BAS raadpleegt ze soms voor sportspecifieke vraagstukken.

Uitvoering en resultaten

In het kader van het Sportakkoord werden in de eerste jaren diverse lokale sport- en beweeginitiatieven ondersteund, waarbij de kopgroep/sportadviesraad de aanvragen beoordeelde. Daarbij diende het lokale sportakkoord als uitgangspunt voor de beoordeling en keken ze in hoeverre aanvragen aansloten bij de ambities en thema's uit het akkoord. Dit waren bijvoorbeeld initiatieven voor lokale sport- en beweegactiviteiten. Daarnaast waren er services voor het versterken van de lokale sportsector, zoals cursussen voor bestuurders van sportverenigingen.

De sportadviesraad kreeg vervolgens een minder prominente rol en vanuit het Nationaal Sportakkoord II kwam meer verantwoordelijkheid bij de gemeente te liggen voor de verdeling van het budget. Sindsdien wordt het budget vooral ingezet om Sportaal sport en bewegen te laten stimuleren. Daarmee zijn bijvoorbeeld valpreventiecursussen en metingen voor de motorische vaardigheden van kinderen betaald.

De resultaten van het lokale sportakkoord zelf zijn niet gemonitord of geëvalueerd. Daarom kunnen we de resultaten alleen onderzoeken aan de hand van ervaringen van mensen in de sportsector. Resultaten konden worden bereikt via initiatieven die vanuit het lokale sportakkoord gefinancierd werden, maar ook doordat het lokale sportakkoord partijen bij elkaar bracht om samen doelen op te stellen en te realiseren.

Uit ons gesprek met bestuurders van sportverenigingen kwam naar voren dat het lokale sportakkoord heeft bijgedragen aan belangrijke stappen op het gebied van een veilig sportklimaat en aanbod voor mensen met een beperking. Sportaal draagt bijvoorbeeld bij aan dat laatste met een regisseur aangepast sporten.

Met middelen uit het Sportakkoord werden ook cursussen aangeboden voor vrijwilligers van verenigingen. Dit is een voorbeeld van een initiatief gericht op het versterken van verenigingen. Verenigingsbestuurders plaatsen hierover in gesprekken wel de kanttekening dat er op een zeker moment te veel van dergelijke

cursussen waren. Hoewel de cursussen inhoudelijk wel interessant konden zijn voor de vrijwilligers, moeten ze in hun vrijwillige tijd voor de vereniging ook de vereniging draaiende houden.

Ze gaven aan dat ondersteuning vanuit de gemeente en Sportaal bij voorkeur de basis van de vereniging ondersteunt, met een prettige accommodatie of iemand die de vereniging komt helpen met vraagstukken die op dat moment spelen. Een verenigingsbestuurder benoemde dat Sportaal de verenigingsondersteuning al meer vraaggestuurd heeft ingericht, ten opzichte van de meer aanbodgestuurde aanpak in de eerste periode van het Sportakkoord.

Gedurende de uitvoering is het Enschedese akkoord in de praktijk steeds meer onder de brede opdracht van Sportaal komen te vallen. Resultaten zijn daarom lastig toe te wijzen aan het Sportakkoord.

Het gezamenlijk bepalen van thema's voor het Enschedese akkoord heeft wel richting gegeven aan de inzet op specifieke thema's. Het thema veilige sport heeft hierdoor bijvoorbeeld een duidelijke stimulans gekregen, waardoor dit naar voren kwam als thema dat door partijen in en rondom de Enschedese sport- en beweegsector duidelijk aan het sportakkoord gerelateerd wordt. Veilige sport draagt niet heel direct bij aan kansengelijkheid, maar is wel een basisvoorwaarde om verschillende mensen en bevolkingsgroepen zich welkom te laten voelen binnen de sport.

4.3 Financiën

Voor het lokale sportakkoord is er vanuit de Rijksoverheid een specifieke uitkering. Niet-bestede middelen gaan terug naar de Rijksoverheid, hoewel gemeenten deze tijdens de coronaperiode mochten doorschuiven naar het volgende jaar. Doordat gemeenten niet-bestede middelen terug moeten geven, zijn de inkomsten en uitgaven ieder jaar gelijk (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1
Baten en lasten lokaal sportakkoord
(in euro's)

	2020	2021	2022	2023	2024
Inkomsten	8.000	232.000	25.989	237.190	295.113
Uitgaven	8.000	232.000	25.989	237.190	295.113
Beschikbaar budget	80.000	160.000	150.866	130.944	130.942

Bron: Gemeente Enschede, 2025; Regeling Sportakkoord, 2020; Regeling SPUK, 2023.

Vanwege de beperkte zittingsduur in de huidige functie wist de beleidsmedewerker niet of Enschede altijd het maximale budget heeft aangevraagd. Opvallend is dat de inkomsten en uitgaven in 2023 en 2024 hoger waren dan het beschikbare budget.

We hebben de gemeente gevraagd of zij dit kunnen verklaren. Daaruit volgt dat ze middelen uit 2022 (gedeeltelijk) hebben doorgeschoven naar 2023. De uitgaven in 2022 en 2023 vallen daarmee binnen het totale beschikbare budget over beide jaren. Een klein restant van het budget voor 2023 hebben ze doorgeschoven naar 2024. Maar dit verklaart niet het hele verschil tussen de inkomsten en uitgaven en het beschikbare budget voor dat jaar. Mogelijk heeft de gemeente in 2024 middelen uitgeruild met andere middelen binnen de brede SPUK.

4.4 Vergelijking met referentiegemeenten

Opstelfase

De procesmatige aanpak bij het opstellen van het Enschedese akkoord komt overeen met veel andere gemeenten, mede doordat de Rijksoverheid deze aanpak stimuleerde. Zo was er landelijk budget voor het aanstellen van lokale formateurs, en stond in de voorwaarden voor de aanvraag van het budget voor de regeling dat maatschappelijke partners in en rondom de sportsector moesten worden betrokken.

De brede samenwerkingsopzet is dus geen uniek Enschedees kenmerk, maar de dominante landelijke aanpak bij de initiële opstellingsfase: lokale sportakkoorden worden bijna altijd gedragen door meerdere sectoren en partijen, en niet eenzijdig door gemeenten opgelegd (Reitsma et al., 2020).

Niet alleen de aanwezigheid van meerdere partners, maar ook de thema's die Enschede kiest, zijn herkenbaar in andere gemeenten: thema's zoals inclusief sporten en bewegen, vitale aanbieders en een beweegvriendelijke infrastructuur waren al in 2019 in veel lokale akkoorden aanwezig (Reitsma et al., 2020).

Uitvoering

Een belangrijk vergelijkingspunt tussen Enschede en andere gemeenten is de manier waarop ze de uitvoering van het sportakkoord organiseren. In Enschede werd de uitvoering in de eerste jaren gecoördineerd door de kopgroep/sportadviesraad, die ook verantwoordelijk was voor de toekenning van budgetten voor initiatieven.

Maar rondom de herijking verschoof de regie meer naar de gemeente en Sportaal, waardoor de kopgroep een minder prominente rol kreeg bij de regievoering van het Sportakkoord en de toewijzing van budgetten. Daardoor waren er minder verschillende perspectieven betrokken bij de toewijzing van budgetten. En deze herijking was een kans om de criteria en procedure voor de toewijzing van budgetten systematisch in te richten op het stimuleren van kansengelijkheid.

Gemeenten in heel Nederland kregen in de tweede fase van het Sportakkoord meer verantwoordelijkheid voor de verdeling van het budget. Maar de aanwezigheid van een kerngroep/kopgroep bleef een voorwaarde om het budget vanuit het Rijk te krijgen. In Enschede was deze er dus nog wel, maar minder prominent aanwezig.

Landelijk had drie kwart van de gemeenten een kernteam in de tweede fase van het Sportakkoord (Rappange et al., 2025).

Bovendien toont monitoring van Sportakkoord II aan dat gemeenten steeds meer integrale verbindingen leggen tussen sport- en beweegbeleid enerzijds en andere domeinen zoals gezondheid en preventie anderzijds (Rappange et al., 2025). In ruim 60 procent van de gemeenten is er meer aandacht voor sociaal veilige sport en inclusie dan in de eerste periode van het Sportakkoord (Hoogendam et al., 2023).

Deze landelijke trend van thematische verbreding en bestuurlijke integratie weerspiegelt de Enschedese praktijk van koppeling van sport en bewegen aan thema's als gezondheid, armoedebestrijding en sociale participatie. In Enschede is dit terug te zien in de nieuwe beleidsnota Bewegen, Spelen en Sporten, en in de verbindingen op lokaal niveau met Sportaal, stadsdelen en welzijnsorganisaties als Alifa.

Resultaten en effecten

Net als in veel andere gemeenten zijn specifieke effecten en resultaten van het sportakkoord in Enschede moeilijk te kwantificeren door gebrek aan gestandaardiseerde monitoring. Het is in het algemeen een uitdaging om effecten of resultaten aan sportbeleid of het sportakkoord toe te schrijven. In Enschede is het lokale sportakkoord niet gemonitord of geëvalueerd, waardoor we resultaten vooral kwalitatief interpreteren via ervaringen van betrokkenen.

Ook landelijke rapportages van het Mulier Instituut constateren dat veel effecten, zeker op langere termijn, nog niet concreet meetbaar zijn: verschillen in sportdeelname of inclusie zijn in landelijke monitoren nog niet zichtbaar als significante resultaatmaat (Rappange et al., 2025; Hoogendam et al., 2023). De evaluatie van resultaten bestaat zowel in Enschede als in andere gemeenten vooral uit procesindicatoren en ervaringen, in plaats van harde uitkomstmaten.

Wat wel zichtbaar is in landelijke data, is dat de samenwerking tussen sportorganisaties, gemeenten en andere lokale partners toeneemt en dat buurtsportcoaches een belangrijke verbindende rol vervullen in de uitvoering (Vrieswijk & Van Stam, 2021).

Dit sluit aan bij Enschedese ervaringen, waarin betrokkenen samenwerking en verbinding als kernresultaten zien. Bestuurders noemen onder meer stappen op het gebied van een veilig sportklimaat en aanbod voor mensen met een beperking als waardevolle opbrengsten. Sportaal vormt hierbij in Enschede steeds meer de spin in het web, die lokale partijen met elkaar kan verbinden.

Enschedese verenigingsbestuurders gaven aan dat veel cursussen wel relevant zijn, maar dat ze tijdsinvestering vragen in een al druk vrijwilligersbestaan. Dat sluit aan bij landelijke bevindingen dat ondersteuning beter vraaggestuurd kan zijn. Ook landelijk onderzoek toont aan dat het onderhouden van continuïteit in inzet van

vrijwilligers en kennis, met name rond inclusie of thema's buiten de traditionele sportagenda, een uitdaging is (Stuij et al., 2025).

4.5 Conclusie

De vergelijking laat zien dat de Enschedese uitvoering van het lokale sportakkoord sterk overeenkomt met landelijke trends: brede partnerschappen in de opstellingsfase, een geleidelijke vorming van gemeentelijke regie, een focus op samenwerking en integratie van sport met andere domeinen, en de uitdaging om concrete langetermijneffecten beter meetbaar te maken. De specifieke ervaringen en leerpunten uit Enschede, bijvoorbeeld het verschuiven van uitvoeringsregie en de behoefte aan vraaggestuurde ondersteuning, komen overeen met landelijke observaties.

Net als in het Nationaal Sportakkoord is kansengelijkheid in Enschede geen hoofddoel of principe waaraan acties worden getoetst. Aangezien de kansengelijkheidsnota's van de gemeente Enschede op dat moment nog niet bestonden, is het logisch dat de gemeente niet heeft kunnen sturen op het expliciet opnemen van kansengelijkheid en de gemeentelijke visie daarop in het lokale sportakkoord.

Bij de herijking van het akkoord in 2023 bestond de discussienota kansengelijkheid inmiddels wel. De doelen van het oorspronkelijke akkoord zijn tijdens de herijking behouden, en er zijn vooral accenten gewijzigd of toegevoegd. Hierbij is zowel impliciet als expliciet niet meer focus op kansengelijkheid in het akkoord gebracht.

Aangezien het een akkoord is van een bredere groep partijen in en rondom de Enschedese sport- en beweegsector, kon de gemeente dit ook niet zelfstandig wijzigen. Maar de gemeente had wel meer actie kunnen ondernemen om de uitgangspunten op het gebied van kansengelijkheid nadrukkelijker vertaling te geven in het akkoord en de toewijzing van budgetten vanuit het akkoord.

Hoewel niet expliciet gericht op kansengelijkheid, staat in het Enschedese akkoord wel beschreven dat iedereen moet kunnen sporten, ongeacht afkomst, cultuur, gender of geaardheid. Verder dragen de acties uit het akkoord, net als in het landelijke akkoord, bij aan de toegankelijkheid van sport. Daarnaast maakt de Enschedese wijkgerichte aanpak in samenwerking met partners uit andere domeinen het mogelijk om drempels voor inwoners te verlagen om te sporten en bewegen.

Hoewel resultaten lastig direct aan het Enschedese Sportakkoord toe te schrijven zijn, mede doordat het is opgegaan in de bredere opdracht van Sportaal, heeft het gezamenlijk bepalen van thema's wel duidelijke richting gegeven aan de uitvoering van de opdracht van Sportaal. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stappen die zijn gezet op het gebied van een veilig sportklimaat, die betrokken partijen nadrukkelijk met het sportakkoord associëren.

Omdat de financiering vanuit de Rijksoverheid voor zowel het Nationaal Sportakkoord als de lokale sportakkoorden na 2026 stopt, bestaat wel het risico dat er minder geld beschikbaar is voor de brede opdracht van Sportaal. Als er niet op een andere manier extra budget wordt vrijgemaakt voor het werk van Sportaal, zal dit om herprioritering in de opdracht voor Sportaal vragen.

Hoofdstuk 5

De Brede Regeling Combinatiefuncties

In dit hoofdstuk behandelen we de tweede onderzochte regeling: de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC). Daarbij beschrijven we in de eerste paragraaf de kaders van de regeling. Vervolgens gaan we in op de manier waarop gemeente Enschede via de BRC inzet op het bevorderen van kansengelijkheid.

Dit doen we aan de hand van vier deelvragen:

- Hoe voert de gemeente Enschede het beleid voor de BRC uit en wat zijn de effecten hiervan op de kansengelijkheid van inwoners? (paragraaf 5.2)
- Wordt de BRC volgens de regels uitgevoerd en pakt de Enschede invulling van de BRC uit zoals door de Rijksoverheid beoogd? (paragraaf 5.2)
- Welke uitgaven en inkomsten gaan gepaard met de BRC in de gemeente Enschede? (paragraaf 5.3)
- Hoe verhouden de uitvoering en resultaten van de BRC in de gemeente Enschede zich tot referentiegemeenten? (paragraaf 5.4)

In dit hoofdstuk behandelen we voor de Brede Regeling Combinatiefuncties de deelvragen 3 t/m 6 over de kaders, uitvoering, financiën en resultaten. Deelvraag 3 komt aan bod in paragraaf 5.1, deelvraag 4 in 5.2, deelvraag 5 in 5.3 en deelvraag 6 in 5.4.

5.1 De kaders

De Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC) is een landelijke regeling waarmee gemeenten cofinanciering kunnen verkrijgen voor het inzetten van een combinatiefunctionaris, zoals een buurtsportcoach, clubkadercoach of beweegcoach.

Doel van de regeling

Deze functionarissen leggen verbinding tussen sport en bewegen, en ten minste één ander domein, zoals onderwijs of welzijn. Daarmee kunnen ze bijdragen aan lokale doelstellingen op het gebied van sport, gezondheid, onderwijs en armoede. Via deze regeling kunnen ook combinatiefunctionarissen worden ingezet in de cultuursector, om via die weg verbinding te zoeken met andere domeinen, zoals onderwijs of welzijn.

De BRC stimuleert de inzet van combinatiefunctionarissen in gemeenten, met als uiteindelijk doel om in 2040 een gezonde, weerbare generatie te hebben met een sterke sociale basis. Zij worden in gemeenten veel ingezet op kwetsbare doelgroepen in de samenleving (bijvoorbeeld ouderen, of wijken met een lage SEP) (Heijnen et al., 2022). Kansengelijkheid is daarmee een van de speerpunten van de

regeling. Daarnaast beoogt de regeling de versterking van sportaanbieders op het gebied van kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid. Om beide doelstellingen te halen wordt verondersteld dat een sterke verbinding tussen domeinen en programma's (onderwijs, gezondheid, zorg, welzijn, armoede) noodzakelijk is.

Financiering
De financiering van combinatiefunctionarissen is sinds 2023 ondergebracht bij de Brede SPUK-regeling. Dit is een bundeling van uitkeringen rondom sport, gezondheid en preventie in één financiële regeling. Eerder werden combinatiefunctionarissen bekostigd via een aparte, specifieke subsidie.

Om aanspraak te maken op financiering voor combinatiefunctionarissen moeten gemeenten in het plan van aanpak expliciet benoemen hoe ze deze inzetten. Hierin ligt de mogelijkheid om te werken aan de lokale ambitie om kansengelijkheid te bevorderen door de inzet van combinatiefunctionarissen te koppelen aan specifieke gebieden of doelgroepen.

Het Rijk kan via deze weg 40 procent van het totaalbudget van de functionaris bekostigen. Gemeenten moeten zelf de overige 60 procent financieren. Vaak is er sprake van cofinanciering met lokale organisaties, zoals sportverenigingen, onderwijsinstellingen of welzijnsorganisaties.

Kaders
Voor de inhoudelijke invulling van de combinatiefunctionaris zijn er een aantal richtlijnen, al zijn dit geen 'harde' regels. Zo moeten bij de inzet van een dergelijke functionaris de ambities van Sportakkoord II, het programma 'School en omgeving' en het GALA terugkomen. In lokale beleidsplannen (zoals een lokaal sport- of preventieakkoord) worden deze landelijke ambities vertaald naar de lokale context. Deze lokale akkoorden zijn vervolgens leidend in de manier waarop een functionaris wordt ingezet. Sinds 2024 zijn er zes functieprofielen voor de combinatiefunctionaris.

Hoewel er in de BRC dus bepaalde inhoudelijke richtlijnen staan, zoals het verbinden van domeinen en het werken aan kansengelijkheid, is er geen uniform taakprofiel. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het invullen van de functie en het bepalen van de exacte werkzaamheden, zolang ze de functionaris inzetten binnen een van de zes functieprofielen en hun werkzaamheden aansluiten bij (een van) de thema's van het landelijke sportakkoord.

5.2 Uitvoering in Enschede

In de Subsidieverordening Brede Impuls Combinatiefuncties komen de kaders van de landelijke regeling duidelijk terug. Zo staan de (landelijke) doelen van de zes functieprofielen hierin.

Combinatiefunctionarissen bij Sportaal

Sportaal is de werkgever van de meeste combinatiefunctionarissen. In 2025 had Sportaal 2,9 fte aan beweegmakelaars, 12 fte aan buurtsportcoaches en 3 fte aan verenigingsmanagers/sportregisseurs in dienst. Daarnaast zijn er enkele combinatiefunctionarissen die bij sportverenigingen werken. Ook werkt in totaal bijna 8 fte aan combinatiefunctionarissen in de cultuursector.
De belangrijkste focus voor de inzet van combinatiefunctionarissen in de stadsdelen is jeugd. Hierbij valt op dat de scheiding in werkzaamheden tussen welzijnsorganisatie Alifa en Sportaal in de praktijk vooral op basis van doelgroep wordt gemaakt.

Combinatiefunctionarissen vanuit Sportaal richten zich vooral op kinderen in het primair onderwijs, terwijl Alifa zich vanuit het jongerenwerk meer richt op jongeren in middelbareschoolleeftijden. Een basketbalactiviteit voor jongeren op een pleintje kan daardoor bijvoorbeeld door een jongerenwerker van Alifa worden georganiseerd. Sportaal en Alifa hebben een samenwerkingsovereenkomst om hun activiteiten goed op elkaar af te stemmen.

Vanuit de sportsector is er positiviteit over de bijdrage van de regisseur aangepast sporten aan de kansengelijkheid voor mensen met een beperking. Het personeelsverloop bij de combinatiefunctionarissen van Sportaal ervaart men soms als minder positief. Het netwerk en vertrouwen binnen de sector is vaak persoonsgebonden en moet daarom opnieuw worden opgebouwd als er nieuwe functionarissen aan de slag gaan.

Verdeling van combinatiefunctionarissen over stadsdelen

De verdeling over de stadsdelen bepaalt de centrale gemeentelijke organisatie in afstemming met Sportaal. Momenteel zijn de combinatiefunctionarissen gelijk verdeeld over de stadsdelen, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.5. De combinatiefunctionarissen die specifiek gericht zijn op een stadsdeel, worden in afstemming tussen Sportaal en het stadsdeelmanagement ingezet. Zij kunnen dan besluiten om de combinatiefunctionarissen gericht in te zetten op wijken en buurten die achterlopen op het gebied van sport en bewegen.

Dit gebeurt bijvoorbeeld aan de hand van data uit de MQ-scan, een meetinstrument voor de motorische vaardigheid. Op basis daarvan krijgen scholen waar meer kinderen achterlopen met motorische vaardigheden, extra aandacht van de combinatiefunctionaris via bijvoorbeeld naschoolse sportactiviteiten. Omdat Sportaal hier redelijk recent mee begonnen is, zijn er nog geen concrete resultaten over ontwikkelingen. Een stadsdeelmanagement gaf wel aan dat de eerste resultaten (bijvoorbeeld uit pilots) positief lijken.

Sportaal had ook diverse combinatiefunctionarissen in dienst die werden verhuurd aan scholenkoepels om bewegingsonderwijs te geven. Vanwege wijzigingen in de BRC mag dit binnenkort niet meer. Daarom is dit ook in Enschede afgebouwd.

Verenigingen en combinatiefunctionarissen

Er zijn dus ook enkele combinatiefunctionarissen in dienst bij sportverenigingen. Verenigingen konden zelf initiatief nemen door een aanvraag in te dienen met een plan voor de cofinanciering. Op basis van de ruimte binnen de BRC en de kwaliteit van de aanvraag kon dit worden geaccordeerd.

Het valt op dat vooral grotere buitensportverenigingen hier gebruik van maken. Dit zijn vaak sterkere verenigingen. Doordat het initiatief voor aanvragen bij verenigingen zelf ligt, kan dit het gat met de minder sterke verenigingen mogelijk vergroten. Sterke verenigingen kunnen namelijk sneller initiatief nemen en een kwalitatief sterke aanvraag schrijven, waarmee zij hun maatschappelijke waarde kunnen vergroten.

Zoals we in paragraaf 4.4 al beschreven, geven sportverenigingen aan dat ze voor verenigingsondersteuning vanuit Sportaal vooral samen willen kijken naar uitdagingen waar ze hulp bij kunnen gebruiken. Eerder was de verenigingsondersteuning meer aanbodgestuurd. Sportaal lijkt zich inmiddels meer te richten op het actief ophalen van vragen en behoeften bij verenigingen. Dit is een ontwikkeling die sportverenigingen op prijs stellen.

5.3 Financiën

Ook voor de Brede Regeling Combinatiefuncties stelde de Rijksoverheid jaarlijks middelen beschikbaar. In de periode 2015-2022 verliep dit via een integratie-uitkering in het gemeentefonds. Vanaf 2023 werd dit een specifieke uitkering. In tabel 5.1 vergelijken we de beschikbare en bestede middelen in de periode 2015-2024.

Tabel 5.1
Beschikbare en bestede middelen vanuit de Rijksoverheid voor de Brede Regeling Combinatiefuncties
(in euro's, x 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beschikbare middelen	580	572	567	564	642	724	724	724	901	933
Bestede middelen	169	191	531	488	621	610	688	574	735	587
Niet uitgegeven	410	380	36	75	22	113	35	150	166	347

Bron: Gemeente Enschede, 2025.

Bij de vergelijking van de beschikbare en bestede middelen valt op dat er jaarlijks minder uitgegeven is dan de maximale beschikbare middelen. In sommige jaren is een fors deel van het beschikbare bedrag niet uitgegeven. Niet-bestede middelen uit deze uitkeringen mogen later alsnog worden gebruikt, zolang dit gebeurt binnen dezelfde doelen of activiteiten waarvoor het geld oorspronkelijk bedoeld was. De middelen die ze niet besteedt, kan de gemeente Enschede niet herbestemmen. Deze vloeien terug naar de rekening van het Rijk.

De beleidsafdeling sport van de gemeente geeft aan dat de regels rondom cofinanciering en looptijd van de regeling de uitvoering belemmeren. Het budget voor sportstimulering is al niet heel groot, en de bestemming van dit budget is grotendeels al bepaald. De middelen vanuit regelingen vanuit de Rijksoverheid hanteren ze als werkbudget. Maar deze middelen mogen ze niet inzetten als cofinanciering voor de BRC.

Daarnaast is de gemeente terughoudend met het inzetten van middelen uit landelijke regelingen wanneer de looptijd van de regeling kort daarna afloopt. Daarmee wil ze voorkomen dat ze bijvoorbeeld iemand aanstellen waar later geen financiering meer voor blijkt te zijn. Maar dit zorgt er wel voor dat ze delen van het beschikbare budget soms niet gebruiken.

5.4 Vergelijking met referentiegemeenten

Omvang en organisatie van de inzet

De organisatievorm in Enschede, waarbij het werkgeverschap van combinatiefunctionarissen veelal is belegd bij het lokale sportbedrijf, komt in andere gemeenten ook regelmatig voor. In het merendeel van de gemeenten zijn combinatiefunctionarissen niet in dienst bij de gemeentelijke organisatie (Gómez Berns et al., 2025).

Landelijk vormt de buurtsportcoach het grootste functieprofiel binnen de regeling (45% van het totale aantal fte in 2024; Gómez Berns et al., 2025). Daarin lijkt Enschede op het landelijke beeld. In vergelijking met het landelijke beeld zijn er in Enschede wel relatief veel cultuurcoaches. Omdat de sportafdeling van de gemeente beperkte mogelijkheden voor cofinanciering ziet, blijft er ruimte over binnen de regeling die kan worden ingevuld door de cultuursector.

In 8 procent van de andere gemeenten zijn er, net als in Enschede, BRC-functionarissen in dienst bij sportverenigingen (Gómez Berns et al., 2025). Dat hiervoor het initiatief volledig wordt gelaten aan sportverenigingen is wel opvallend, omdat er landelijk een groeiende kloof ontstaat tussen sterke verenigingen en minder sterke verenigingen (Van Kalmthout & Hoeijmakers, 2023). Door dit initiatief volledig aan de verenigingen zelf te laten kan dit gat groter worden.

Doelgroepen en focus

De sterke focus van de inzet van de Combinatiefunctionarissen sport op kinderen in Enschede komt overeen met het beeld in andere gemeenten. 94 procent van de Nederlandse gemeenten zet de BRC in voor kinderen van 4-12 jaar (Gómez Berns et al., 2025). Ook de specifieke focus op plekken waar minder gesport en bewogen wordt, sluit aan op het landelijke beeld. 83 procent van de Nederlandse gemeenten zet in op groepen inwoners die relatief minder sporten en bewegen.

Op het gebied van samenwerkingspartners van combinatiefunctionarissen sluit de uitvoering in Enschede ook aan op de situatie in andere gemeenten. De meest

voorkomende samenwerkingspartners in andere gemeenten zijn sportaanbieders (99%), het primair onderwijs (99%) en welzijn (95%). In Enschede behoren deze organisaties ook tot de belangrijkste samenwerkingspartners voor de combinatiefunctionarissen.

De impact van het werk van combinatiefunctionarissen inzichtelijk maken is een thema dat bij Sportaal duidelijk leeft. Bijvoorbeeld door in het traject 'Beweegzeker' te meten in hoeverre deelnemers fysieke en mentale verbeteringen ervaren. In veel andere gemeenten speelt ook het vraagstuk hoe ze impact het best inzichtelijk kunnen maken (Van Stam, Bronkhorst & Keijzer, 2025). Combinatiefunctionarissen ervaren zelf dat hun werk impact heeft, maar het is vaak lastig om dit concreet inzichtelijk te maken.

Cofinanciering

De Monitor BRC 2024 laat zien dat gemeenten hun cofinanciering combineren uit meerdere bronnen, waaronder gemeentelijke sportbudgetten, bijdragen van onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties, en in sommige gevallen andere specifieke uitkeringen (Gómez Berns et al., 2025). Gemeenten geven aan dat zij de BRC steeds vaker in samenhang uitvoeren met andere regelingen, zoals het Sportakkoord of de Brede SPUK, om integraal beleid te versterken.

Enschede zet geen middelen uit andere specifieke uitkeringen in als cofinanciering, omdat ze veronderstellen dat dit niet is toegestaan. Landelijk blijkt dat gemeenten verschillende interpretaties hanteren en dat 39 procent van de gemeenten in 2023 juist wél middelen uit andere specifieke uitkeringen inzette als cofinanciering (Gómez Berns et al., 2024).

Sinds 2023 is de BRC onderdeel van de Brede SPUK (specifieke uitkering). Daarvoor was het een decentralisatie-uitkering. Bij die overgang is de afspraak in stand gebleven dat 60 procent lokaal gecofinancierd moet worden. In de bestuurlijke afspraken van de partners van de BRC (waaronder de Ministeries van VWS en OCW) staat dat de 60 procent cofinanciering mag komen vanuit een bijdrage van de gemeente zelf en vanuit bijvoorbeeld stichtingen, verenigingen, onderwijs en bedrijfsleven (VNG, 2025).

Hier staat niets gespecificeerd over het gebruik van middelen uit de Brede SPUK als bijdrage vanuit de gemeente zelf. Met het aanvragen van budget voor het onderdeel BRC binnen de Brede SPUK onderschrijft de gemeente deze bestuurlijke afspraken en moet ze hier dus aan voldoen.

In de praktijk blijkt dat de partners van de BRC de Brede SPUK in de beginfase (in 2023) zo hebben uitgelegd dat het wel mogelijk is om de BRC te cofinancieren met middelen vanuit andere onderdelen van de Brede SPUK. Dit werd ook logisch gevonden, omdat de onderdelen inhoudelijk goed op elkaar aansluiten.

Later realiseerde het Rijk zich dat dit niet helemaal goed aansluit op het principe van cofinanciering. Vervolgens hebben de partners het gebruik van andere Brede

SPUK-onderdelen als cofinanciering voor de BRC niet meer gestimuleerd, en de tekst in de bestuurlijke afspraken aangepast. In de nieuwe tekst staat niet expliciet dat het niet mag. Het lijkt er dus op dat het niet helemaal volgens de principes van de regeling is, maar wel wordt gedoogd.

In de praktijk blijkt dus ook dat andere gemeenten dit wel doen. Uit navraag blijkt dat het verstrekken van Brede SPUK-middelen aan uitvoeringsorganisaties die vervolgens de BRC cofinancieren, als een veilige optie wordt gezien. Als de inkomsten van de uitvoeringsorganisatie meer behelzen dan alleen deze middelen, is namelijk niet vast te stellen dat de middelen die deze aan cofinanciering uitgeeft, van de Brede SPUK afkomstig zijn.

5.5 Conclusie

De gemeente Enschede voert de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC) grotendeels in lijn met de landelijke kaders uit. De uitvoering sluit aan bij de bedoeling en regels van de Rijksoverheid.

Combinatiefunctionarissen zetten ze vooral ingezet op jeugd en 'kwetsbare' doelgroepen, om zo bij te dragen aan kansengelijkheid, onder andere via samenwerking met onderwijs en welzijn en gerichte inzet in stadsdelen op scholen met achterblijvende motorische vaardigheden in. Maar die gerichte inzet vindt alleen plaats in de stadsdelen zelf, en niet in de verdeling van combinatiefunctionarissen over de stadsdelen.

Er liggen voor de gemeente Enschede dus kansen om de BRC nog gerichter in te zetten om kansengelijkheid te bevorderen. Het vaststellen van de kansengelijkheidsnota's heeft niet direct geleid tot een nog gerichtere inzet volgens de principes van deze nota's. Dit is opvallend, zeker aangezien de BRC een van de onderdelen van het sportbeleid is waarin de gemeente relatief het makkelijkst wijzigingen kan aanbrengen.

De effecten op kansengelijkheid zijn nog beperkt aantoonbaar, mede doordat monitoring en effectmeting complex zijn en sommige interventies recent zijn gestart. Betrokkenen uit de sportsector ervaren wel dat specifieke combinatiefunctionarissen, zoals de regisseur aangepast sporten, positieve effecten hebben op de kansengelijkheid. Verloop onder dergelijke functionarissen zorgt wel voor een knelpunt, omdat het opgebouwde netwerk en vertrouwen en de expertise dan verloren kunnen gaan.

Op financieel vlak valt op dat structureel een deel van het beschikbare budget onbesteed blijft, onder andere door beperkingen in cofinanciering en voorzichtigheid en onduidelijkheid rond tijdelijke middelen. Dit belemmert (deels) de uitvoering.

In vergelijking met referentiegemeenten sluit Enschede aan bij het landelijke beeld qua organisatie, doelgroepen en samenwerking. Ze wijkt af door relatief veel inzet in

de cultuursector en voorzichtigheid op het gebied van cofinancieringsmogelijkheden. Het initiatief bij verenigingen kan bijdragen aan grotere verschillen tussen sterke en minder sterke sportaanbieders.

Hoofdstuk 6

Zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs

In dit hoofdstuk behandelen we de derde onderzochte regeling: de zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs. Daarbij beschrijven we in de eerste paragraaf de kaders van de regeling. Vervolgens gaan we in op de manier waarop gemeente Enschede via deze zorgplicht inzet op het bevorderen van kansengelijkheid.

Dit doen we aan de hand van vier deelvragen:

- Hoe voert de gemeente Enschede het beleid voor de zorgplicht huisvesting bewegingsonderwijs uit en wat zijn de effecten hiervan op de kansengelijkheid van inwoners? (paragraaf 6.2)
- Wordt de zorgplicht huisvesting bewegingsonderwijs volgens de regels uitgevoerd en pakt de Enschede invulling hiervan uit zoals door de Rijksoverheid beoogd? (paragraaf 6.2)
- Welke uitgaven en inkomsten gaan gepaard met de zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs in de gemeente Enschede? (paragraaf 6.3)
- Hoe verhouden de uitvoering en resultaten van de zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs in de gemeente Enschede zich tot referentiegemeenten? (paragraaf 6.4)

6.1 De kaders

Verantwoordelijkheid van de gemeente

Gemeenten dragen op grond van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en Wet op de Expertisecentra (WEC) verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze verantwoordelijkheid omvat ook de zorgplicht voor geschikte ruimte voor bewegingsonderwijs, zodat scholen voldoende en kwalitatief goed bewegingsonderwijs kunnen geven. Voor deze zorgplicht ontvangen gemeenten jaarlijks financiering uit het Gemeentefonds.

Deze zorgplicht vanuit de gemeente raakt direct aan de norm voor bewegingsonderwijs die sinds medio 2023 geldt voor scholen in het primair onderwijs (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020). Alle leerlingen in het primair onderwijs moeten minimaal 90 minuten bewegingsonderwijs per week krijgen, waarbij de voorkeur uitgaat naar een verspreiding van deze tijd over twee afzonderlijke lessen.

Scholen hebben recht op ruimte om dit minimumaantal uren bewegingsonderwijs te kunnen verzorgen. De wet beoogt om tot een steviger fundament te komen voor voldoende en goed bewegingsonderwijs voor alle kinderen.

De Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding omschrijft dat de nieuwe norm van twee (les)uren bewegingsonderwijs per week bijdraagt aan de basis om op latere leeftijd gezond door het leven te gaan. Voldoende en kwalitatief goede accommodaties zijn een voorwaarde om als school de urennorm bewegingsonderwijs en de kerndoelen voor bewegingsonderwijs te halen.

Ruimte in Enschede

Op veel scholen is accommodatie voor bewegingsonderwijs een knelpunt dat het halen van de norm in de weg kan zitten. Bijvoorbeeld door gebrek aan zaalruimte in de omgeving of door een verlies van onderwijstijd door de afstand tot de accommodatie. Eerder onderzoek (Ruikes & Schadenberg, 2022) wees uit dat de gemeente Enschede voldoende voorzieningen heeft en beschikbaar stelt aan het primair onderwijs.

In Enschede maakt Sportaal in afstemming met scholen en de gemeente een rooster waarmee alle basisscholen de ruimte krijgen voor twee (les)uren bewegingsonderwijs. In Enschede was ook vóór de nieuwe norm al ruimte voor twee (les)uren bewegingsonderwijs. Met de planning blijft de reisafstand voor scholen ook binnen de afstandsnorm.

Kansengelijkheid en de zorgplicht voor huisvesting bewegingsonderwijs

Met ingang van 2024 kunnen gemeenten, naast het gebruikelijke geld uit het Gemeentefonds voor huisvesting van (bewegings)onderwijs, subsidie aanvragen voor vervangende nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen. De subsidie is opgezet om (onder meer) te voldoen aan kwaliteitseisen rondom inclusief onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024), hoewel deze niet heel specifiek zijn.

In het beleidskader ‘Met elkaar voor alle kinderen en jongeren’ van de Rijksoverheid worden kaders geschetst voor hoe betrokken partijen, waaronder gemeenten, invulling kunnen geven aan inclusie bij de bouw of renovatie van voorzieningen voor (basis)onderwijs. Hierin staat dat alle voorzieningen bereikbaar, begrijpelijk en comfortabel moeten zijn voor iedereen, zodat de gebruiker van het gebouw zelfstandig en gelijkwaardig deel kan nemen aan de (sport)activiteiten.

6.2 Uitvoering in Enschede

Kaders in Enschede

De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de gemeente Enschede sluit inhoudelijk aan op de modelverordening zoals die is opgesteld door de VNG. Daarnaast hanteert de gemeente een beleidsregel voor de bekostiging van gymnastiekruimte voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, die ook lijkt op de standaard van de VNG.

Hierbij valt op dat het aantal klokuren bewegingsonderwijs dat in aanmerking komt voor bekostiging van de huisvesting, is vastgesteld op maximaal 1,5 klokuur (twee lesuren) per week, met uitzondering van het speciaal onderwijs. Het maximale

aantal klokuren waarvoor de huisvesting vergoed wordt, is dus gelijk aan het minimale aantal uren bewegingsonderwijs dat een school moet aanbieden.

Al vóór de nieuwe norm van minimaal twee (les)uren bewegingsonderwijs stelde de gemeente Enschede huisvesting voor bewegingsonderwijs beschikbaar voor maximaal twee (les)uren. Scholen die meer dan de minimale tijd aan bewegingsonderwijs willen aanbieden, kunnen hiervoor bij de gemeente een aanvraag indienen. Die kan de gemeente goedkeuren als er huisvestingscapaciteit is en als de school hiervoor bijbetaalt.

Verder geldt er in Enschede een maximale afstandsnorm van 1 kilometer loopafstand tussen school en gymlocatie. De gemeente heeft voldoende accommodaties en voldoende spreiding om aan deze afstandsnorm voor scholen te voldoen. Vanwege de spreiding van de accommodaties kan het zijn dat een school niet in de naastgelegen accommodatie kan gymmen, omdat een andere school hier gebruik van maakt om binnen de 1 kilometer loopafstand te blijven. De school met de naastgelegen accommodatie gaat dan naar een andere accommodatie binnen 1 kilometer loopafstand.

Inroostering in Enschede

Sportaal is verantwoordelijk voor de inroostering van scholen in de accommodaties voor bewegingsonderwijs, en de afstemming daarvoor met de scholen. De gemeente krijgt dit rooster, en kan het op die manier inzien en verwerken om de verantwoordelijkheden als vastgoedeigenaar en verhuurder aan Sportaal te vervullen.

De inroostering van de scholen gebeurt op basis van de groepen zoals de school die heeft ingedeeld, niet op basis van het aantal leerlingen. Dit zorgt ervoor dat ook scholen met kleinere groepen als groep bewegingsonderwijs kunnen krijgen. Zeker voor scholen die bijvoorbeeld financiering krijgen om te werken met kleinere groepen, komt dit goed uit.

Dit kan bijvoorbeeld gaan om scholen met veel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege taalachterstanden en leerlingen uit gezinnen met een lage SEP. Deze scholen hoeven dan bijvoorbeeld niet anderhalve groep op hetzelfde moment te laten gymmen. Op die manier draagt deze ruime beleidsregel bij aan kansengelijkheid.

Het kan zijn dat scholen niet tevreden zijn met de inroostering. Bijvoorbeeld vanwege de afstand of omdat ze niet in een naastgelegen accommodatie kunnen gymmen. Bij klachten kijkt Sportaal samen met de school naar een oplossing. Er kunnen bijvoorbeeld ook klachten komen over het oversteken van een drukke straat. In overleg tussen de school, Sportaal en de gemeente kan dan worden besloten dat de school naar een iets verder gelegen accommodatie gaat waarbij ze geen drukke straat hoeven over te steken.

Sportaal geeft zelf aan dat scholen soms een actievere rol van hen verwachten dan ze kunnen bieden binnen de kaders vanuit de gemeente. Als een accommodatie verbouwd wordt en de kinderen moeten tijdelijk verder reizen dan de afstandsnorm, kijken scholen naar Sportaal voor het leerlingenvervoer, terwijl Sportaal daar geen middelen voor heeft.

Kansengelijkheid

Kansengelijkheid komt in de verordening en beleidsregel niet direct terug. In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs Enschede 2021-2055 staan wel enkele uitgangspunten voor inclusief onderwijs. Het streven is dat zoveel mogelijk kinderen in de basisschoolleeftijd thuisnabij naar school kunnen. Daarbij staan wel enkele afhankelijkheden en voorwaarden, zoals afhankelijkheid van de onderwijsvisie van de school, samenwerking met jeugdhulp en een aanvaardbaar exploitatierisico voor school en gemeente.

Op het gebied van toegankelijkheid van de accommodaties voor bewegingsonderwijs handelt de gemeente reactief. Als er verzoeken komen vanuit scholen over bijvoorbeeld de toegankelijkheid van accommodaties, komen die binnen via Sportaal, vanwege hun contact met scholen over de inroostering. Sportaal gaat dan met de gemeente in overleg om dit op te lossen. In de praktijk komen er weinig verzoeken binnen over de toegankelijkheid.

Sportaal geeft aan dat het knelpunt bij het voldoen aan de nieuwe norm voor bewegingsonderwijs in Enschede vooral ligt bij voldoende gekwalificeerde docenten voor bewegingsonderwijs. Op het gebied van huisvesting is er voldoende ruimte binnen de afstandsnormen om aan de norm te voldoen.

Wel zou Sportaal graag meer domeinoverstijgend kijken naar de accommodaties. Een school voor voortgezet onderwijs kan bijvoorbeeld een voorkeur hebben voor drie losse gymzalen in plaats van een sporthal (oppervlak van drie gymzalen), maar Sportaal stipt aan dat een sporthal multifunctioneler is.

6.3 Financiën

Het is niet mogelijk om te bepalen wat de huisvesting van bewegingsonderwijs kost binnen het hele budget voor onderwijshuisvesting. Huisvestingskosten voor bewegingsonderwijs worden niet uitgesplitst als specifieke categorie binnen onderwijshuisvesting.

6.4 Vergelijking met referentiegemeenten

Voldoen aan de kaders

De verordening en beleidsregel bekostiging van de gemeente Enschede komen voor het grootste deel overeen met de standaarden van de VNG. Deze standaard gebruiken de meeste gemeenten in Nederland als basis. Wel is de gemeente Enschede ruimhartiger bij het berekenen van de groepen waarvoor ze ruimte bekostigen.

Enschede gaat uit van de geformeerde groepen leerlingen, terwijl diverse andere gemeenten een formule hanteren waarin ze het aantal leerlingen meenemen. Dit kan er in die andere gemeenten toe leiden dat scholen moeten bijbetalen voor de huisvesting van het bewegingsonderwijs van klassen die niet vol zitten, of dat ze klassen moeten samenvoegen tijdens het bewegingsonderwijs.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten in de praktijk verschillend omgaan met de uitvoering van hun huisvestingsplicht. Veel gemeenten voldoen formeel aan de wettelijke eisen, maar de concrete invulling varieert, bijvoorbeeld qua normering van het aantal groepen, afstandsnormen en medegebruik van accommodaties (Vrieswijk & Schadenberg, 2023).

Enschede sluit met haar maximale bekostiging van 1,5 klokuur (twee lesuren) per week per groep aan bij het wettelijk minimum. Daarmee behoort Enschede tot de groep gemeenten die de bekostiging beperkt tot de minimale onderwijstijd. Een deel van de gemeenten biedt net als Enschede ruimte voor meer uren als scholen dit wensen en er huisvestingscapaciteit beschikbaar is, maar vraagt hiervoor vaak ook aanvullende financiering van scholen (Vrieswijk & Schadenberg, 2023).

Wat betreft afstandsnormen hanteert Enschede een maximale loopafstand van 1 kilometer. Het merendeel van de gemeenten voldoet aan een afstandsnorm tussen de 1 en 2 kilometer voor het primair onderwijs, waarbij 1 kilometer als relatief strikt te beschouwen is.

In vergelijking met referentiegemeenten van vergelijkbare stedelijkheid en omvang lijkt Enschede hiermee aan de onderkant van de bandbreedte te zitten. Bovendien blijkt uit de Enschedese situatie dat er voldoende spreiding en capaciteit is om binnen deze norm te blijven, wat in sommige andere gemeenten juist een knelpunt vormt vanwege capaciteitsgebrek of verouderde accommodaties (Vrieswijk & Schadenberg, 2023).

Inroostering

Een belangrijk onderscheidend element in Enschede is de wijze van inroosteren. Doordat Sportaal roostert op basis van geformeerde groepen en niet op basis van leerlingaantallen, kunnen ook kleinere groepen zelfstandig gebruikmaken van een gymaccommodatie. In andere gemeenten is het aantal leerlingen vaak bepalend voor de toewijzing van ruimte, wat kan leiden tot combinatiegroepen tijdens het bewegingsonderwijs of tot organisatorische druk op scholen (Vrieswijk et al., 2024).

In dat opzicht wijkt Enschede positief af ten opzichte van gemeenten met striktere rekensystematieken. Dit kan met name relevant zijn voor scholen die bewust kiezen voor kleinere groepen in het kader van kansengelijkheid.

Kansengelijkheid

Tegelijkertijd laat de vergelijking zien dat Enschede, net als veel andere gemeenten, kansengelijkheid niet expliciet heeft verankerd in de verordening of beleidsregel zelf. Inclusie en gelijke kansen zijn zelden expliciet onderdeel zijn van de

huisvestingsverordening, en komen eerder terug in bredere beleidsdocumenten zoals integrale huisvestingsplannen.

In Enschede is dit vergelijkbaar: uitgangspunten rond inclusief onderwijs staan in het Integraal Huisvestingsplan, maar zijn niet direct vertaald naar specifieke normen voor bewegingsonderwijs. Daarmee bevindt Enschede zich in lijn met de meeste andere gemeenten.

Qua knelpunten laat de situatie in Enschede een interessant contrast zien met het landelijke beeld. Landelijk worden capaciteitsproblemen in accommodaties regelmatig genoemd als belemmering voor het halen van de norm van twee lesuren bewegingsonderwijs (Vrieswijk et al., 2024). In Enschede ligt het primaire knelpunt niet bij de huisvesting, maar bij het tekort aan gekwalificeerde vakleerkrachten. Dit geeft aan dat de gemeente haar huisvestingsplicht op orde heeft in vergelijking met andere gemeenten, waar ruimtegebrek of afstandsproblematiek sterker speelt.

6.5 Conclusie

De gemeente Enschede voldoet aan de zorgplicht voor huisvesting van bewegingsonderwijs in het primair onderwijs conform de landelijke kaders. De gemeente zorgt ervoor dat alle scholen beschikken over voldoende en nabijgelegen accommodaties. De gemeente faciliteert hiermee bewegingsonderwijs. Dat draagt positief bij aan kansengelijkheid, doordat elk kind hiermee de mogelijkheid krijgt om motorische vaardigheden te ontwikkelen.

Kansengelijkheid is niet expliciet verankerd in de verordening zelf, maar de gemeente investeert impliciet toch ook een beetje ongelijk om kansengelijkheid te bevorderen door ruime inroostering op basis van groepen. Dit voorkomt dat scholen met kleinere klassen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte hun klassen moeten combineren tijdens de gymles.

De gemeente lijkt de regeling dus niet bewust in te zetten om kansengelijkheid te verbeteren, maar in de praktijk draagt de manier waarop ze dit onderdeel van de regeling uitvoert dus wel bij aan kansengelijkheid.

De uitvoering sluit aan bij de bedoeling van de Rijksoverheid. Enschede bood al vóór de landelijke norm meer capaciteit dan officieel zou moeten en voldoet nog steeds aan de eisen voor minimale onderwijstijd en afstandsnormen. Financieel is er beperkt inzicht in de specifieke kosten van bewegingsonderwijshuisvesting, doordat deze niet apart worden verantwoord binnen het bredere budget voor onderwijshuisvesting.

In vergelijking met referentiegemeenten presteert Enschede relatief goed: de gemeente hanteert een strikte afstandsnorm, heeft voldoende capaciteit en wijkt positief af door haar ruimhartige manier van inroosteren. Dit draagt bij aan kansengelijkheid, ondanks dat dit geen expliciet uitgangspunt binnen de uitvoering van de regeling is.

Het grootste knelpunt om goed bewegingsonderwijs in Enschede te organiseren lijkt het tekort aan gekwalificeerde vakleerkrachten: een verantwoordelijkheid die niet bij de gemeente ligt.

Hoofdstuk 7

Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste paragraaf onze hoofdvraag: *Hoe draagt de gemeente Enschede met beleid voor sport, bewegen en het snijvlak daarvan met gezondheid bij aan kansengelijkheid, specifiek via diverse regelingen vanuit de Rijksoverheid met uiteenlopende mate van gemeentelijke autonomie?* In de tweede paragraaf doen we aanbevelingen over hoe sport en bewegen effectief en efficiënt bij kan dragen aan kansengelijkheid.

7.1 Conclusie

Kansengelijkheid: impliciet ontwikkelt zich een visie in het sportbeleid

De kansengelijkheidsnota's bevatten geen plannen voor alle verschillende beleidsterreinen binnen de gemeente. De visie op kansengelijkheid zou dus moeten landen in het beleid op terreinen zoals sport, waarin het ook concrete uitwerking moet krijgen.

Kansengelijkheid is geen expliciet onderdeel van het sport- en beweegbeleid van de gemeente Enschede. Toch is er in de nota's van de afgelopen tien jaar wel een duidelijke verschuiving zichtbaar: van een focus die voornamelijk lag op het stimuleren van individuele zelfredzaamheid, naar een meer systemische visie om sport en bewegen toegankelijk te maken voor alle groepen in de samenleving. Hierbij is er specifieke aandacht voor groepen die meer drempels ervaren om te sporten en bewegen.

Ook het gezondheidsbeleid was voor 2024 sterker gericht op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, en sinds de gezondheidsnota uit 2024 meer op maatschappelijke factoren die samenhangen met gezondheidsproblemen. Zoals waar mensen opgroeien, wonen en werken.

Dat de gemeente kansengelijkheid niet expliciet noemt in het huidige sportbeleid, opgesteld na de kansengelijkheidsnota's, is opvallend. De visie op kansengelijkheid komt impliciet wel terug in een meer systemische visie van het sportbeleid dan voorheen. Tegelijkertijd wordt die systematische visie nog niet heel sterk geconcretiseerd in het beleid.

De kansengelijkheidsnota's lijken op het gebied van sport dus wel te hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van een meer systemische visie, maar hebben niet tot een trendbreuk in de uitvoering van het beleid geleid. De verbinding tussen het sport- en gezondheidsbeleid komt vooral tot uiting in het streven naar een beweegvriendelijke openbare ruimte, aangevuld met acties die bewegen stimuleren en aandacht voor een veilig sportklimaat en gezonde sportkantines.

Uitvoering: accenten verschuiven

De verandering in visie op sport en bewegen betekent dus niet dat er een grote kentering heeft plaatsgevonden in de keuzes en uitvoering van het sport- en beweegbeleid. De veranderende visie op sport- en beweegbeleid en het stimuleren van kansengelijkheid heeft er in de afgelopen jaren vooral voor gezorgd dat er wat accenten zijn verlegd.

Het overgrote deel van het geld voor sport (87% in 2024) geeft de gemeente Enschede namelijk uit aan accommodaties. Dit is relatief veel in vergelijking met andere gemeenten. Door bewezen krapte in capaciteit van sportaccommodaties is deze verdeling wel goed te onderbouwen.

De mogelijkheden om het accommodatiebeleid bij te sturen om meer bij te dragen aan kansengelijkheid zijn beperkt. Geld is vaak voor langere tijd vastgelegd in accommodaties, en accommodaties kunnen niet zomaar verplaatst worden. Andere knoppen waaraan de gemeente kan draaien, zijn prioritering van gebruik van de accommodaties en huurtarieven. Maar dit zijn maatregelen die verenigingen direct raken, en dat wil de gemeente ook duidelijk niet.

Daardoor zijn de knoppen waaraan de gemeente kan draaien om kansengelijkheid te bevorderen beperkt tot sportstimuleringsbeleid, waar in Enschede dus relatief weinig geld voor beschikbaar is. Geld voor sportstimulering wordt vaak gebruikt om drempels voor sport- en beweegdeelname te verlagen voor doelgroepen die dat nu minder doen. Bijvoorbeeld via een fonds waarmee mensen met een kleine beurs kunnen sporten (zoals Stichting Leergeld), of een combinatiefunctionaris die (extra) beweegactiviteiten organiseert op een school met veel kinderen met een lage motorische vaardigheid.

Toch liggen er nog steeds mogelijkheden om de sportstimulering gerichter in te zetten om kansengelijkheid in sportdeelname te vergroten.

Bijdrage van sport- en beweegbeleid aan kansengelijkheid

Het is duidelijk dat sommige onderdelen van het sport- en beweegbeleid bijdragen aan de kansengelijkheid. Positief is dat de gemeente via verschillende onderdelen stappen heeft gezet om drempels te verlagen voor groepen die minder sporten en bewegen. Zoals de inzet van combinatiefunctionarissen op scholen en in wijken met grotere achterstanden, het ondersteunen van verenigingen om te werken aan een veilig sportklimaat en het waarborgen van voldoende en toegankelijke accommodaties voor bewegingsonderwijs.

Dit laatste zorgt ervoor dat alle kinderen in Enschede in gelijke mate toegang hebben tot bewegingsonderwijs, wat een belangrijke basis vormt voor kansengelijkheid in de ontwikkeling. Ook de groei van de verenigingsdeelname in sommige wijken (niet alleen de wijken die al relatief hoog scoorden) en de waardering voor wijkgerichte inzet vanuit partijen in en rondom de sportsector zijn ontwikkelingen waar het sportbeleid aan heeft bijgedragen.

Tegelijkertijd blijven verschillen tussen wijken en doelgroepen bestaan, en zijn er aanwijzingen dat niet alle instrumenten even sterk bijdragen aan het verkleinen van kansenongelijkheid. Zo komen middelen en initiatieven soms, tegen de ambities van het kansengelijkheidsbeleid in, relatief meer terecht bij groepen die al veel sporten en bewegen en verenigingen die sterker georganiseerd zijn.

Een andere belemmering voor het realiseren van ambities voor kansengelijkheid, is dat sommige onderdelen van het sportstimuleringsbeleid worden gefinancierd vanuit tijdelijke en projectmatige geldstromen vanuit de Rijksoverheid. Als de gemeente de meerwaarde van dergelijke tijdelijke projecten ziet en deze structureel wil maken op het moment dat de geldstroom eindigt, moet ze daar duidelijk voor kiezen en hier geld voor vrij maken.

Beperkt zicht op ontwikkelingen

Het zicht op de daadwerkelijke ontwikkelingen in kansengelijkheid op het gebied van sport en bewegen is overigens beperkt. Hoewel de gemeente stappen zet in monitoring en evaluatie, ontbreekt nog een samenhangend beeld van hoe de sport- en beweegdeelname zich ontwikkelt tussen verschillende groepen en wijken.

Bestaande data geven vooral inzicht in afzonderlijke onderdelen van het beleid (zoals de organisatiekracht en het aantal leden van verenigingen), maar laten niet zien in hoeverre de kansenongelijkheid daadwerkelijk afneemt.

Er is al wel een beeld van verschillen tussen groepen op basis van de ervaringen van professionals. Maar cijfermatig is er nog geen volledig beeld waarin verschillen tussen groepen en wijken zichtbaar zijn en bijvoorbeeld ook sporten buiten verenigingsverband in meegenomen wordt. Daardoor is er geen compleet beeld van de resultaten in termen van kansengelijkheid. Dit maakt het voor de gemeente ook lastiger om gericht te sturen op verbetering van kansengelijkheid.

Gebruik van autonomie in de regelingen

Uit de analyse van drie regelingen blijkt dat de gemeente Enschede de beschikbare beleidsruimte benut, maar dit overwegend doet binnen bestaande kaders en gangbare uitvoeringspraktijken.

Bij regelingen met veel autonomie, zoals het Sportakkoord en de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC), legt de gemeente wel duidelijk eigen accenten in de invulling. Bijvoorbeeld door de verbinding met gezonde leefstijl, de focus op jeugd en de wijkgerichte inzet. Deze keuzes kunnen bijdragen aan kansengelijkheid en passen bij het gemeentelijke beleid.

De sterke inzet van de BRC op jeugd is bijvoorbeeld goed verklaarbaar vanuit de gedachte dat kinderen op die manier al op jonge leeftijd gewend raken aan een sportieve leefstijl en kunnen ontdekken hoe zij hier plezier aan kunnen beleven.

Tegelijkertijd benut de gemeente de ruimte om door de invulling van de regelingen nog meer bij te dragen aan kansengelijkheid slechts beperkt. Bij de BRC komt dat

met name door terughoudendheid in de interpretatie van cofinancieringsmogelijkheden, waardoor de gemeente de beschikbare middelen niet volledig inzet. Ook in de manier waarop ze de BRC verdeelt over stadsdelen en initiatieven bij verenigingen neerlegt, kiest de gemeente voor een relatief passieve rol. Dat kan gevolgen hebben voor de mate waarin ze kwetsbare doelgroepen bereikt.

Daarnaast kan verloop onder BRC-functionarissen leiden tot verlies van netwerk, vertrouwen en kennis. Hierdoor blijft het potentieel om gerichter bij te dragen aan kansengelijkheid deels onbenut.

Dit is opvallend, omdat de BRC een van de weinige onderdelen van het sportbeleid is waarin de gemeente na het vaststellen van de gemeentelijke visie op kansengelijkheid relatief makkelijk een duidelijke focus op kansengelijkheid kon aanbrengen. Andere onderdelen van het sportbeleid, zoals sportaccommodaties, liggen vaak voor langere tijd vast. Het vertalen van de kansengelijkheidsvisie naar de concrete uitvoering van het sportbeleid kon daarom op korte termijn alleen in onderdelen zoals de BRC, maar de gemeente heeft de toepassing van de BRC dus niet nadrukkelijk gewijzigd op basis van de kansengelijkheidsvisie.

Op het gebied van doelmatigheid valt op dat de gemeente niet volledig gebruik heeft gemaakt van de beschikbare middelen voor de BRC Onder meer door terughoudendheid vanwege regels rondom cofinanciering en onzekerheid over continuïteit. In de praktijk zijn er mogelijkheden om de budgetten te stapelen, wat de gemeente Enschede niet binnen de regels achtte.

Binnen het Sportakkoord heeft de gemeente Enschede de autonomie vooral gebruikt om samenwerking en thematische focus te organiseren, maar minder om scherp te sturen op concrete resultaten of expliciete doelen rondom kansengelijkheid. De inhoud van het lokale sportakkoord is bepaald door een samenwerking, waardoor de gemeente de inhoud ook niet volledig zelf kon bepalen.

Bij de zorgplicht voor huisvesting van bewegingsonderwijs is de beleidsvrijheid beperkter (medebewind), maar binnen deze kaders benut Enschede de ruimte juist relatief ruimhartig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de strikte afstandsnorm en het inroosteren op basis van groepen in plaats van leerlingaantallen, wat bijdraagt aan kansengelijkheid. Dit waren geen expliciete keuzes om kansengelijkheid te bevorderen, maar de keuzes dragen er impliciet wel aan bij.

In de zorgplicht voor de huisvesting van bewegingsonderwijs is de autonomie dus beperkt, maar de gemeente Enschede benut de beschikbare autonomie wel relatief goed. Bij het Sportakkoord en de BRC is de autonomie beduidend groter. Daar heeft de gemeente Enschede al wel een aantal accenten gelegd waarmee ze kansengelijkheid kan stimuleren, maar had ze meer ruimte kunnen pakken om af te wijken van wat landelijk gebruikelijk is.

De mate van autonomie bij deze regelingen lijkt in de praktijk niet veel uit te hebben gemaakt voor de mogelijkheden om in te zetten op kansengelijkheid, omdat de gemeente bij de regeling met weinig autonomie vooral minimale eisen moest vervullen. Daardoor bestond er nog ruimte om extra in te zetten op kansengelijkheid binnen de kaders van de regeling voor de zorgplicht voor huisvesting van bewegingsonderwijs.

Regelingen klein onderdeel van totale sportbeleid
De afgelopen tien jaar is er in de gemeente Enschede dus meer aandacht gekomen voor kansengelijkheid, en heeft de gemeente die ook steeds meer vertaald naar de uitvoering van het sport- en beweegbeleid. Ze legt accenten waarmee ze kansengelijkheid kan stimuleren, vooral bij het invullen van de besteding van tijdelijke gelden, zoals deze regelingen. Maar de invulling van die tijdelijke gelden vormt maar een klein deel van het totale sportbeleid.

7.2 Aanbevelingen

Ga van impliciete accenten naar expliciete doelen
De uitgangspunten en ambities van het kansengelijkheidsbeleid moeten in ander beleid tot realisatie komen. Hiervoor is het in de eerste plaats van belang dat concreter duidelijk is wat de gemeente precies wil bereiken op het gebied van kansengelijkheid: voor welke doelgroepen, op welke beleidsterreinen, binnen welke periode en met welke streefwaarden.

Als de gemeente kansengelijkheid vervolgens nog nadrukkelijker wil stimuleren met het sport- en beweegbeleid, kan het helpen om het bredere sportbeleid vanuit het oogpunt van kansengelijkheid te bekijken. Welke doelen op het gebied van kansengelijkheid wil de gemeente bereiken met het sportbeleid? Hiermee ontstaat een explicietere koppeling tussen het kansengelijkheidsbeleid en het sport- en beweegbeleid. Aan de hand van de doelen kan de gemeente vervolgens focus aanbrengen in de uitvoering van het beleid.

Maak het beeld op basis van data compleet en breng daarmee focus aan
Voor 2024 waren de doelen van het sportbeleid nog minder concreet en meetbaar. De gemeente, en Sportaal als uitvoeringspartner, hebben de afgelopen jaren duidelijke stappen gezet om inzicht te vergaren aan de hand van data (gecombineerd met ervaringen uit de praktijk) en hier gericht beleid op te voeren. Voor een completer beeld van de sport- en beweegdeelname in Enschede is het in elk geval van belang om ook de vormen van sport en bewegen buiten verenigingsverband inzichtelijk te krijgen.

Meer inzicht op basis van data kan ook inzicht geven in hoe de gemeente de beschikbare middelen moet verdelen om doelen te bereiken. Welke informatie is nodig om onderbouwd te kunnen focussen op de plekken waar de meeste impact mogelijk is? Een conclusie kan dan bijvoorbeeld zijn dat er ook een ongelijke verdeling van combinatiefunctionarissen over de stadsdelen nodig is om kansengelijkheid te bevorderen.

De bijdrage van het sport- en beweegbeleid aan kansengelijkheid wordt pas goed inzichtelijk als de gemeente ook gericht aangeeft hoe het sport- en beweegbeleid kansengelijkheid moet bevorderen.

Doe het samen met Sportaal

De uitvoering van het sportbeleid ligt niet bij de gemeente zelf, maar bij Sportaal. Daardoor heeft Sportaal ook veel interessante informatie over hoe het sportbeleid in de praktijk functioneert. Daarom is het van belang om Sportaal te betrekken als de gemeente het sportbeleid gaat aanscherpen vanuit het oogpunt van kansengelijkheid. En dat er binnen Sportaal expertise is op het gebied van in- en uitsluiting.

Dit kan ook bijdragen aan de manier waarop de gemeente doelen voor Sportaal formuleert. Sportaal moet weten aan welke doelen de gemeente verwacht dat ze bijdragen en welke kaders hiervoor gelden. Maar ze moeten ook ruimte hebben om zelf invulling te geven aan hoe ze dat kunnen doen op basis van hun ervaringen en informatie. Met voldoende autonomie kan Sportaal op basis van tussentijdse inzichten of ontwikkelingen bijsturen om de doelen te bereiken.

Op dit moment wordt de samenwerking tussen Sportaal en de gemeente geëvalueerd. Dit kan ook inzichten opleveren waarmee de opdracht voor Sportaal en de samenwerking tussen gemeente en Sportaal kunnen worden verbeterd.

Volg landelijke ontwikkelingen, maar geef zelf richting

Als de gemeente Enschede sport als een belangrijk middel ziet om de kansengelijkheid te stimuleren, is het van belang om dit ook in de uitvoering van regelingen vanuit de Rijksoverheid terug te laten komen.

Wanneer de gemeente kansengelijkheid in de toekomst een explicieter doel maakt van de regelingen, kan ze sterker bijdragen aan kansengelijkheid: bij zowel regelingen met veel als regelingen met weinig autonomie. Bij een regeling met weinig autonomie kan ze immers vaak wel extra inzetten op een thema dat de gemeente belangrijk vindt, zolang ze maar voldoet aan de minimale eisen van de regeling.

Gezien het relatief beperkte sportstimuleringsbudget in Enschede biedt het inzetten van financiële middelen vanuit de Rijksoverheid, zoals vanuit de BRC, een belangrijke mogelijkheid om hier extra op in te zetten, ondanks dat deze middelen relatief beperkt en vaak tijdelijk zijn.

Het is voor de gemeente daarom van belang om goed op de hoogte te blijven van landelijke ontwikkelingen, en hier tegelijk zelf richting aan te geven. Zo mist de gemeente geen mogelijke financiering vanuit het Rijk, en kan ze haar eigen doelen en ambities zo goed mogelijk verwerken in de uitvoering van deze regelingen.

Zorg voor efficiënt sportstimuleringsbeleid

Het budget voor sportstimuleringsbeleid in Enschede is relatief beperkt. Daarom is het van belang om zo efficiënt mogelijk met dit budget om te gaan. Voor de doelmatigheid is het belangrijk dat het sport- en beweegaanbod dat combinatiefunctionarissen creëren, niet concurreert met dat van andere sport- en beweegaanbieders.

Daarom ziet de rol van combinatiefunctionarissen er idealiter vooral zo uit:

- Ze zetten in op het begrijpen van beweegredenen en het bereiken van doelgroepen die nog niet of minder sporten en/of bewegen, in afstemming met partijen uit andere domeinen, zoals zorg, welzijn en onderwijs.
- Ze spelen in op deze beweegredenen. Dit kan door een enkele keer zelf iets te organiseren om de drempel tot deelname zo laag mogelijk te leggen, sportaanbieders en doelgroepen met elkaar te verbinden (bijvoorbeeld in de vorm van een gastles) of mensen direct door te leiden naar bestaand sport- en beweegaanbod. Voor de doelmatigheid is het belangrijk dat mensen uiteindelijk gebruik maken van bestaand beweegaanbod.
- Ze ondersteunen sportaanbieders, zodat die toegankelijk sport- en beweegaanbod (blijven) creëren voor zowel inwoners die al sporten en bewegen als inwoners die dat nog niet doen. Sportaanbieders, en met name verenigingen, hebben meer behoefte aan ondersteuning bij hun specifieke hulpvragen dan aan een vooraf vastgesteld algemeen aanbod. Hoewel dit maatwerk vanuit het sportbeleid gezien minder efficiënt lijkt, omdat een combinatiefunctionaris slechts één aanbieder tegelijk helpt, is het voor de sportaanbieder zelf vaak effectiever en levert het een beter resultaat op.

Speel in op verschillende behoeften uit de samenleving

Verenigingen ondersteunen met goede accommodaties en eventueel verenigingsondersteuning kan eraan bijdragen dat zij in staat zijn hun aanbod te verbreden en toegankelijk te maken voor meer groepen in de samenleving. Maar het is ook belangrijk om buiten het verenigingsaanbod te (leren) denken.

Zo kunnen voor sommige mensen anders georganiseerde vormen van sportaanbod toegankelijker zijn of beter aansluiten bij hun behoeften. Bijvoorbeeld voor een jongere die niet gebonden wil zijn aan vaste sporttijden.

De gemeente is terughoudend in de samenwerking met ondernemende sportaanbieders. Met het oog op kansengelijkheid kunnen die aanbieders wel een interessante partner zijn, ook binnen de kaders van de Wet Markt en Overheid. Datzelfde geldt voor het stimuleren van anders georganiseerde vormen van sportaanbod.


mulier
instituut

Bronnen

Landelijke onderzoeken en referenties

Brandsen, T., De Graaf, L. J., Hendriks, F., Van den Munckhof, E. D., Hanemaayer, D., Kalders, P., & Scheeren, J. (2006). *Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid.* Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). *StatLine - Sociaal-economische status; scores per wijk en buurt, regio-indeling 2024*.

Geurink, N., Van Vugt, H., Kools, M., & Hoekman, R. H. A. (2025). *Monitor lokaal sportbeleid 2024.* Mulier Instituut.

GGD'en, CBS & RIVM (2025). *Clublidmaatschap*. Geraadpleegd op 20 februari 2026.

Gómez Berns, A., Van Stam, W., Keijzer, M., & Baggen, W. (2024). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2023.* Mulier Instituut.

Gómez Berns, A., Bronkhorst, P., Wessels, W., & Van Stam, W. (2025). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2024.* Mulier Instituut.

Heijnen, E., Van Stam, W., Gómez Berns, A., & Vrieswijk, S. (2022). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2022.* Mulier Instituut.

Hoogendam, A., Kusters, A., De Kwaasteniet, R., Van Vugt, H., & Geurink, N. (2023). *De lokale sportakkoorden herijkt: monitor Sportakkoord II: voortgangsrapportage december 2023.* Mulier Instituut.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024, 10 mei). *Bijlage 11: Beleidskader definiëring inclusief onderwijs*. Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/10/bijlage-11-beleidskader-definiering-inclusief-onderwijs

Pulles, I., Smit, D., & Stuij, M. (2026). *Sport- en zwemlesaanvragen via het Jeugd- en Volwassenenfonds Sport & Cultuur in 2024.* Mulier Instituut.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen.*

Rappange, D., De Kwaasteniet, R., Baggen, W., Bronkhorst, P., Koekkoek, M., Pulles, I., Wessels, W., & Hoekman, R. H. A. (2025). *Monitor Sportakkoord II: voortgangsrapport 'een groter bereik'.* Mulier Instituut.

Regeling Sportakkoord 2020–2022. (2020). Geraadpleegd op 15 januari 2026, van https://wetten.overheid.nl/BWBR0043381/

Regeling specifieke uitkering sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023–2026. (2023). Geraadpleegd op 15 januari 2026, van https://wetten.overheid.nl/BWBR0047862/

Reitsma, M., Pulles, I., Van der Poel, H., & Hoogendam, A. (2020). *Tussenstand lokale sportakkoorden: procesevaluatie en inhoudsanalyse.* Mulier Instituut.

Ruikes, D., & Schadenberg, B. (2022). *Ruimte voor georganiseerde sport in Enschede.* Mulier Instituut.

Stuij, M., Hoeijmakers, R., Van Kalmthout, J., Cremers, R., & Slot-Heijs, J.J. (2023). *Sportverenigingen en hun uitdagingen: een analyse van oorzaken en verschillen tussen sportverenigingen.* Mulier Instituut.

Stuij, M., Visser, T., Hoogendijk, R., Pulles, I., Sheombar, K., & Elling, A. (2025). *Inclusie in het lokale sportbeleid: een meerjarig onderzoek naar ontwikkelingen in zes gemeenten*. Mulier Instituut.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020, 2 februari). *Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs; Gewijzigd amendement van de leden Rudmer Heerema en Van Nispen* (Kamerstuk 35 102, nr. 23). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35102-23.html

Van Eldert, P. (2025). *Monitor sportuitgaven gemeenten 2023: gemeentelijke uitgaven aan sport in de periode 2017 tot en met 2023.* Mulier Instituut.

Van Kalmthout, J., & Hoeijmakers, R. (2023, juli). Verschillen in vitaliteit sportverenigingen nemen toe: het Mulier Instituut onderzoekt. *Sport, Bestuur en Management*, 25, 24-25.

Van Stam, W., Bronkhorst, P., & Keijzer, M. (2025). *Impact Brede Regeling Combinatiefuncties zichtbaar maken.* Mulier Instituut.

Vrieswijk, S., & Van Stam, W. (2021). *De inzet van de buurtsportcoach voor lokale sportakkoorden.* [Factsheet 2021/13]. Mulier Instituut.

Geraadpleegde documentatie voor de gemeente Enschede

Cremers, R. & Van Kalmthout, J. (2022). *MI Verenigingsmonitor gemeente Enschede 2022*. Mulier Instituut

Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (1 augustus 2022). *Herziene verlening Specifieke uitkering Sportakkoord en leefstijlinterventies 2022*.

Gemeente Enschede. *Afstemming stadsdeelmanagement Oost – Sportaal december 2024*.

Gemeente Enschede. *Afstemming stadsdeelmanagement Zuid – Sportaal december 2024*.

Gemeente Enschede. *Beleidsnota bewegen, spelen en sporten (2024)*.

Gemeente Enschede. *Beleidsregel: Bekostiging gymnastiekruimte voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs*.

Gemeente Enschede. *Discussienota kansrijk Enschede 2023-2033*.

Gemeente Enschede. *GALA overzicht realisatie en voorstellen 2023*.

Gemeente Enschede. *Gezond Enschede. Beleidskader gezondheid & vitaliteit 2024*.

Gemeente Enschede. *Nota kansrijk Enschede 2020-2024*.

Gemeente Enschede. *Overzicht budget, dossiers en verdeling combinatiefunctionarissen 2023-2025*.

Gemeente Enschede. *Overzicht uitgaven combinatiefunctionarissen 2015-2024*.

Gemeente Enschede. *Overzicht uitgaven Sportakkoord 2015-2024*.

Gemeente Enschede (maart 2025). *Plan van aanpak Gezond en Actief Leven Akkoord. SPUK-GALA 2024 – eindrapport*.

Gemeente Enschede. *Sportief werken aan je gezondheid! Sportnota 2015-2018*.

Gemeente Enschede. *Sportnota voortzetten Sportief werken aan je gezondheid! (2019-2021)*.

Gemeente Enschede. *Subsidieverordening brede impuls combinatiefuncties (Geldend van 17-03-2015 t/m 12-12-2024)*.

Gemeente Enschede. *Subsidieverordening brede impuls combinatiefuncties (Geldend vanaf 13-12-2024)*

Gemeente Enschede. *Verordening onderwijshuisvesting (2016).*

Huisman, W. & Van den Burg R. (2020) *Lokaal sport-, beweeg- en leefstijlakkoord.* Gemeente Enschede.

Manifest van de Enschedese Ambassadeurs van Sport en Bewegen (2025). *Samen in beweging naar 2026. Gemeenteraadverkiezingen Enschede 2026.*

Meulenbroeks, N. & Van Kalmthout, J. (2024). *Verenigingsmonitor Enschede 2024.* Mulier Instituut.

NOC*NSF (2017) *KISS rapportage gemeente Enschede in 2015.*

NOC*NSF (2022). *KISS rapportage. Gemeente Enschede in 2021.*

NOC*NSF (2024). *KISS rapportage. Gemeente Enschede in 2023.*

NOC*NSF (2024) *Sportdeelname Index Twente.*

Rauws, R., & Noordzij, J. M. (2023). *Beweegvriendelijk Enschede: een analyse van de beweegvriendelijke omgeving in Enschede.* Mulier Instituut.

Sport- beweeg- en leefstijlakkoord gemeente Enschede. Herijking vanuit Sportakkoord II 2023-2026.

Sportaal. Concept RGA Vaardig in Beweging Stadsdeel Zuid 2023.

Sportaal (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 6 januari 2026.

Synarchis (2025). *Beleidsdocument sportaccommodatiebeleid: Gemeente Enschede.*

Ter Harmsel, L. (2017). Factsheet *'Verenigingsmonitor Enschede. Vitaliteitsindex'.* Sportservice Overijssel.

Ter Harmsel, L. (2020). Factsheet *'De sportverenigingen in Enschede in beeld.* Sportservice Overijssel.

Respondenten voor dit onderzoek

Hieronder volgt een overzicht van de functies van respondenten die wij gesproken hebben in interviews voor dit rekenkameronderzoek. Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode september 2025 t/m maart 2026. Om herleidbaarheid van respondenten buiten de gemeente of uitvoeringsorganisaties van de gemeente te beperken noemen wij alleen de functies. Het is mogelijk dat respondenten meerdere functies vervulden. We beschrijven het totaal van de functies van respondenten, en niet de functies per interview, om herleidbaarheid van respondenten met dubbelfuncties te beperken.

- Beleidsadviseur sport en gezondheid gemeente Enschede
- Beleidsadviseur sportvoorzieningen gemeente Enschede
- Medewerker onderwijshuisvestingsbeleid gemeente Enschede
- Manager vastgoedbedrijf en onderwijshuisvesting gemeente Enschede
- Coördinator jeugd stadsdeel gemeente Enschede
- Wijkregisseur stadsdeel gemeente Enschede
- Directeur sport en bewegen Sportaal
- Manager sport en bewegen Sportaal
- Manager bij Alifa
- Leidinggevende in een onderwijsinstelling
- Voorzitter sportvereniging buitensport (2x)
- Voorzitter sportvereniging binnensport
- Voorzitter samenwerkingsverband sportverenigingen
- Ondernemende sportaanbieder
- Lid van de voormalige sportadviesraad
- Medewerker partnerorganisatie Brede Regeling Combinatiefuncties

Bijlage – Regelingen vanuit de Rijksoverheid

Zorgplicht gemeenten voor huisvesting bewegingsonderwijs in primair onderwijs

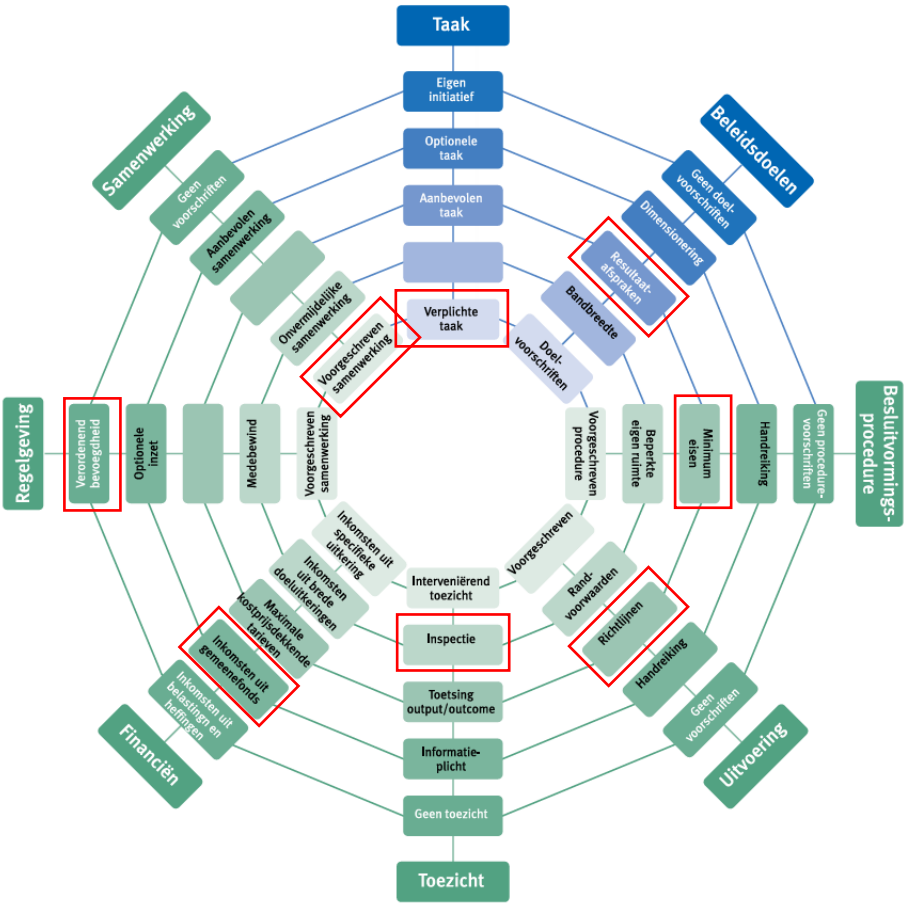
Gemeenten zijn al jarenlang verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair onderwijs, waaronder het bewegingsonderwijs. Daardoor kunnen we de effecten van deze regeling in Enschede goed in kaart brengen.

Vanaf het schooljaar 2023/2024 geldt een nieuwe norm van minimaal 90 minuten bewegingsonderwijs per week. Daarnaast zijn er normen van toepassing op de maximale afstand die leerlingen van het schoolgebouw naar de gymlocatie zelf mogen afleggen. Als deze afstand groter is, moet de gemeente met de school een vervoersregeling treffen.

Ook moeten de accommodaties voldoen aan richtlijnen. Hierbij is het interessant om te onderzoeken of de gemeente hier meer doet dan de richtlijn om kansengelijkheid te bevorderen. Bijvoorbeeld door de accommodaties extra toegankelijk te maken voor kinderen met een beperking of door specifieke wijken (zoals Boswinkel of Twekkelerveld) prioriteit te geven.

Deze regeling voor bewegingsonderwijs is in het bijzonder interessant voor dit onderzoek vanwege het natuurlijke verband tussen onderwijs en kansengelijkheid. En vanwege de focus in de nota Kansrijk Enschede 2023-2033 op kinderen en jongeren tot 27 jaar.

Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



Afbeelding 2 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; bewerking: Mulier Instituut.

Het Sportakkoord

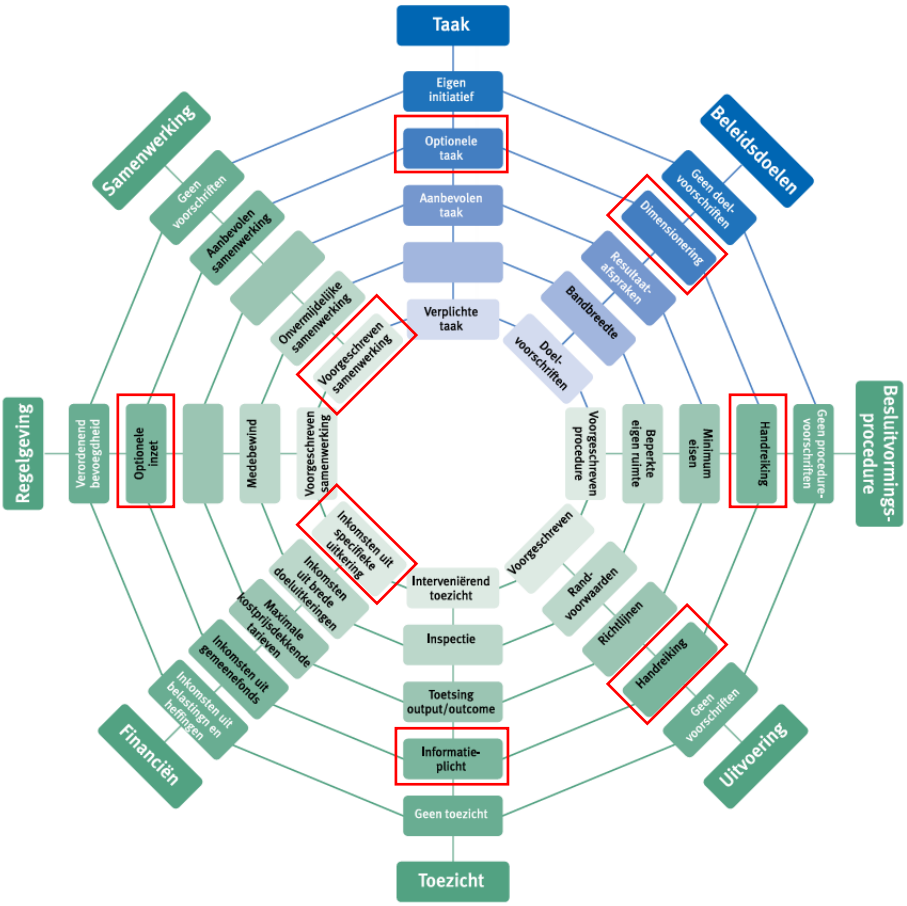
Gemeenten konden vanaf 2018 financiering aanvragen bij de Rijksoverheid om een lokale vertaling te maken van het Nationaal Sportakkoord en hier uitvoering aan te geven. Daarbij mocht het lokale akkoord inhoudelijk behoorlijk afwijken van het Nationaal Sportakkoord.

Het is van belang om te onderzoeken welke rol de gemeente heeft gespeeld vanaf het opstellen van het lokale sportakkoord, omdat dit is gebeurd met diverse partijen in en rondom de sport- en beweegsector. Doordat de regeling meer dan vijf jaar bestaat, kunnen we de effecten van de regeling op de korte en middellange termijn goed in kaart brengen.

Voor het Nationaal Sportakkoord II werden de eisen iets aangescherpt. Er werden enkele inhoudelijke eisen aan de lokale sportakkoorden gesteld, maar de belangrijkste eisen waren vooral procesmatig.

Het Sportakkoord is extra interessant voor dit onderzoek, omdat de gemeente Enschede hier een sport-, beweeg- en leefstijlakkoord van heeft gemaakt. Hierdoor is het akkoord meer op het snijvlak met gezondheid gekomen. Daarnaast bevat dit akkoord een hoofdstuk ‘inclusief sporten en bewegen’, waardoor kansengelijkheid nadrukkelijk onderdeel van het beleid is.

Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



Afbeelding 3 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; bewerking: Mulier Instituut.

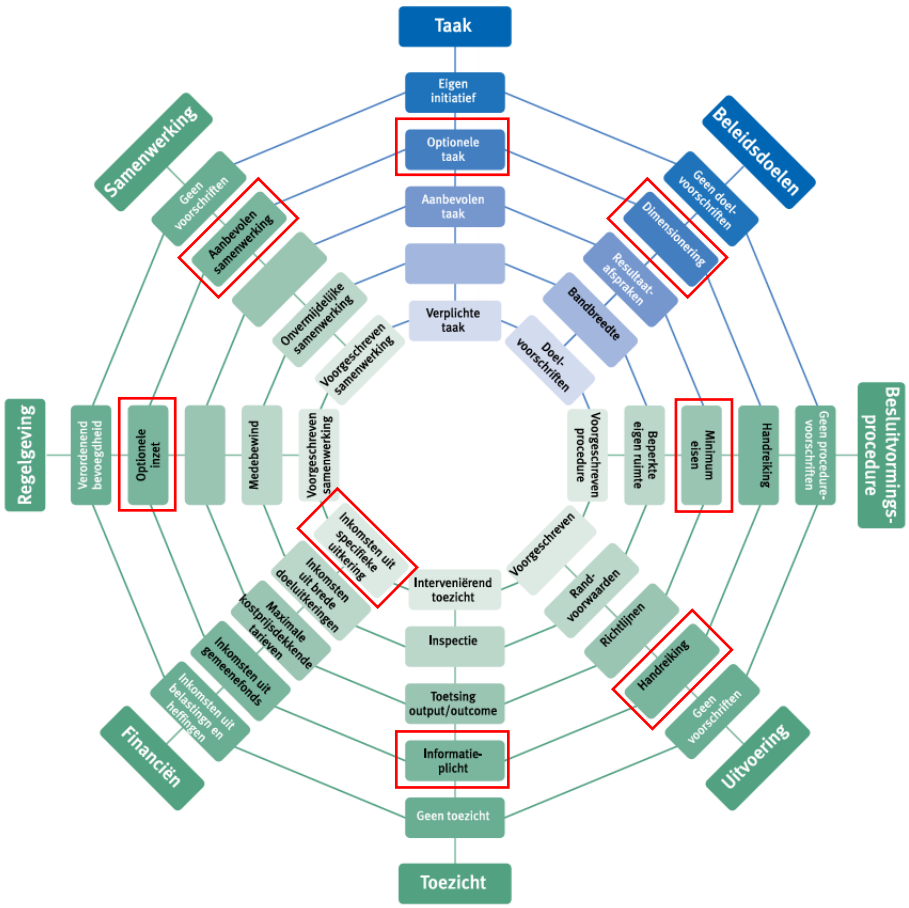
Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)

Het GALA werd in 2023 gepresenteerd om een impuls te geven aan de gezondheid en sociale basis van Nederlanders. Net als bij het Sportakkoord konden gemeenten financiering aanvragen bij de Rijksoverheid om een lokale vertaling van dit akkoord te maken en hier uitvoering aan te geven.

Gemeenten hadden ook hier weer veel ruimte om richting te geven aan de inhoud van hun plan van aanpak, waarbij het koppelen van sport, bewegen en gezondheid zeer voor de hand ligt. Doordat de plannen van aanpak van gemeenten minder dan twee jaar geleden zijn vastgesteld, zullen de effecten van de regeling nog maar zeer beperkt zichtbaar zijn.

Een van de GALA-doelen waarin kansengelijkheid nadrukkelijk terugkomt, is het terugdringen van gezondheidsachterstanden. Maar ook de andere doelen bieden mogelijkheden om het bevorderen van kansengelijkheid te integreren. Daarnaast is het GALA duidelijk gericht op diverse leeftijdsgroepen in de samenleving. Een van de doelen is bijvoorbeeld vitaal ouder worden.

Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties

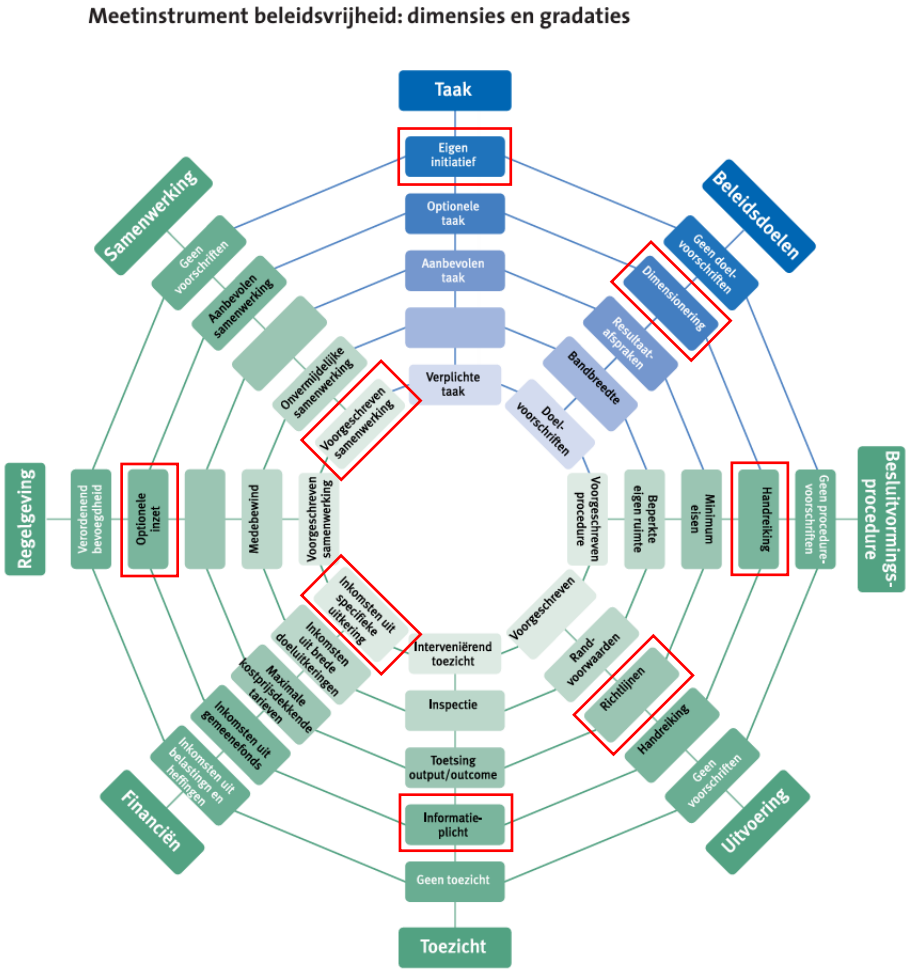


Afbeelding 4 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; bewerking: Mulier Instituut.

Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC)

De BRC (ook bekend als de buurtsportcoachregeling) is een regeling waarmee gemeenten sinds 2008 functionarissen aan kunnen stellen die deelname aan sport, bewegen en cultuur stimuleren. Gemeenten krijgen hiervoor 40 procent cofinanciering vanuit de Rijksoverheid, en ook lokale organisaties – zoals welzijnsorganisaties, sportverenigingen of onderwijsinstellingen – dragen vaak bij aan de cofinanciering. De combinatiefunctionarissen kunnen ook worden aangesteld bij dergelijke organisaties. De effecten van de regeling kunnen we goed onderzoeken, omdat de regeling dus al ruim vijftien jaar actief is.

De functionarissen worden regelmatig ingezet bij de uitvoering van doelen uit het GALA of Sportakkoord. Het is vaak hun taak om sectoren met elkaar te verbinden om mensen te activeren die nu nog niet deelnemen aan sport, bewegen en cultuur. Ze worden daarbij veel ingezet op kwetsbare doelgroepen (bijvoorbeeld ouderen, of in wijken met een lage SEP) in de samenleving (Heijnen et al., 2022), waarmee ze bijdragen aan kansengelijkheid in de samenleving.



Afbeelding 5 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; bewerking: Mulier Instituut.

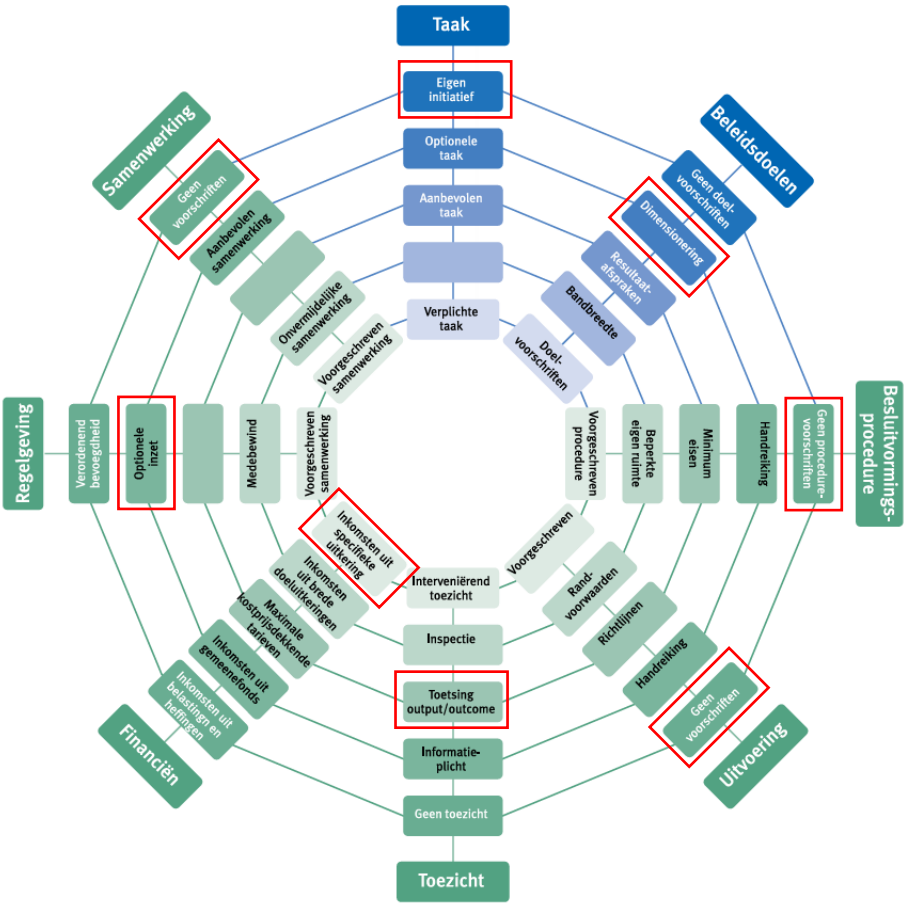
SPUK Sport

De Rijksoverheid moedigt gemeenten al jarenlang financieel aan om sportaccommodaties te behouden, te verbeteren en milieuvriendelijker te maken. Tot 2019 hadden gemeenten, sportverenigingen en sportstichtingen de mogelijkheid om de btw af te trekken van investeringen in sport, inclusief sportaccommodaties. Sinds 2019 kunnen gemeenten de btw op deze investeringen niet meer in aftrek brengen. Sindsdien heeft de Rijksoverheid de Regeling specifieke uitkering sport (SPUK Sport) ingesteld.

Deze regeling stelt gemeenten (en sportbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van sportaccommodaties) in staat een verzoek in te dienen voor teruggave van de aan hen in rekening gebrachte btw voor investeringen in de materiële aspecten van sportfaciliteiten, Hieronder vallen nieuwbouw, verbouw, onderhoud, beheer en exploitatie van sportaccommodaties, aankoop en beheer van sportmaterialen en dienstverlening door derden.

Gemeenten kunnen deze regeling dus ook inzetten voor investeringen in de toegankelijkheid van sportaccommodaties voor bijvoorbeeld inwoners met een fysieke beperking. Hierdoor kunnen ze deze regeling dus inzetten voor kansengelijkheid, hoewel dit niet een specifiek benoemd doel van de regeling is. Daarnaast is de spreiding van sportaccommodaties interessant vanuit het oogpunt van kansengelijkheid.

Meetinstrument beleidsvrijheid: dimensies en gradaties



Afbeelding 6 Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019; bewerking: Mulier Instituut.

Jeugdfonds en Volwassenenfonds Sport & Cultuur

Het Jeugdfonds Sport & Cultuur en het Volwassenenfonds Sport & Cultuur bieden inwoners die niet genoeg geld hebben, de kans om structureel deel te nemen aan sport en cultuur. Zij kunnen een aanvraag doen om vergoeding te krijgen voor de contributie of het lesgeld en de benodigde attributen.

De Rijksoverheid ondersteunt het Jeugdfonds en Volwassenenfonds Sport & Cultuur financieel, maar heeft hierbij geen directe relatie met de gemeenten. Gemeenten kunnen via de landelijke organisaties van het Jeugdfonds en Volwassenenfonds gemeentelijke, regionale of provinciale fondsen opzetten.

Omdat dit geen directe regeling vanuit de Rijksoverheid naar gemeenten betreft, is de figuur met de elementen van beleidsvrijheid hier niet van toepassing.

Nathan Geurink
n.geurink@mulierinstituut.nl

David Rappange
d.rappange@mulierinstituut.nl

Güliz Aydoğan
gn.aydogan@mulierinstituut.nl

Mulier Instituut | 2026