



Rapport

Sport in Emmen: bijsturen met kennis

Rapport Rekenkameronderzoek Sport
Emmen

Sport in Emmen: bijsturen met kennis.

Rapport

Rekenkameronderzoek Sport Emmen

In opdracht van de Rekenkamer Emmen

Mulier Instituut

Nathan Geurink
Remco Hoekman
Huib van Vugt

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

© Mulier Instituut

Utrecht, 29 oktober 2024
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 & Begrippen

Afkortingen

GALA	Gezond en Actief Leven Akkoord
IHP	Integraal Huisvestingsplan
SES	Sociaaleconomische status
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SROI	Social Return On Investment

Begrippen

Nettolasten
De lasten waarvan de baten worden afgetrokken.
Revolverend fonds
Fonds waarmee een overheid (vaak renteloze) leningen verstrekt.
Sportakkoord
Akkoord van actoren in en rondom de sportsector dat in 2018 nationaal werd afgesloten. Gemeenten kregen geld om dit met de lokale sector te vertalen naar de lokale situatie.

Inhoudsopgave

Sport in Emmen: bijsturen met kennis

1	Conclusie & aanbevelingen	5
1.1	Doeltreffendheid	5
1.2	Doelmatigheid	6
1.3	Uitnodigend bestuur	7
1.4	Toekomstbestendigheid	7
1.5	Aanbevelingen	8
2	Inleiding	11
2.1	Achtergrond	11
2.2	Doelstelling	11
2.3	Vraagstelling	12
2.4	Werkwijze	12
3	Beleid en doelstellingen	14
3.1	Kadernota sportief bewegen 2017-2030	14
3.2	Sportakkoord	16
3.3	Relatie tussen beleid en uitvoering	17
3.4	Conclusie	18
4	Resultaten van het beleid	19
4.1	Resultaten uit de gemeentelijke monitoring	19
4.2	Ontwikkeling op indicatoren	21
4.3	Politieke sturing en beoordeling van het sportbeleid	22
4.4	Conclusie	22
5	Kosten van het beleid	24
5.1	Lasten, baten en nettolasten 2017-2022	24
5.2	Verhouding kosten aan sportaccommodaties en sportstimuleringsbeleid	26
5.3	Conclusie	28
6	Ervaringen met het sportbeleid	29
6.1	Buurtsportcoaches	29
6.2	Focus op verenigingen	30
6.3	Uitnodigend bestuur	30
6.4	Conclusie	31
7	Vergelijking met andere gemeenten	32
7.1	Fysieke omgeving voor sport en bewegen	32
7.2	Sportdeelname	34
7.3	Inzet buurtsportcoaches en gebruik Jeugdfonds Sport & Cultuur	36
7.4	Conclusie	37
	Bestuurlijke zienswijze van het college	38
	Nawoord van de Rekenkamer Emmen	42
	Bronnen	44
	Bijlage 1 – Normenkader	46
	Bijlage 2 – Selectie referentiegemeenten	47

Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies en doen we enkele aanbevelingen voor de gemeente Emmen.

1.1 Doeltreffendheid

Doelrealisatie

Met de focus op bewegen en de gezondheidsbevorderende werking van sporten en bewegen in de Kadernota sportief bewegen was Emmen in 2017 vernieuwend. Mede gestuurd door het Rijk maken andere gemeenten in de laatste jaren ook de stap om sport- en beweegbeleid meer te koppelen aan gezondheidsbeleid.

Een tekortkoming van de kadernota is dat Emmen alleen brede ambities benoemt en geen concrete en meetbare beleidsdoelen. Daardoor kunnen we geen antwoord geven op vraag in hoeverre sprake is van doelrealisatie.

De voor deze studie bijeengebrachte gegevens laten zien dat de mogelijkheden voor natuurlijk bewegen en sportieve beweegactiviteiten in Emmen beperkt zijn. Op de ambities om de kracht van sport en bewegen te gebruiken voor het versterken van de opvoedkracht van wijken en dorpen en het ontwikkelen van sportverenigingen tot samenlevingspartner, is weinig zichtbare voortgang geboekt.

Beleidsdoorvertaling

Er zijn geen (meer)jaarplannen voor de uitvoering van het sport- en beweegbeleid. Wel is er per geografisch werkgebied een jaarplan van de buurtsportcoaches waarin zij hun geplande werkzaamheden voor het jaar beschrijven.

De inzet van middelen sluit niet aan bij de nadruk op natuurlijk en sportief bewegen in de kadernota. Daarnaast is onduidelijk hoe de benoemde doelgroepen in het beleid, zoals de inwoners met een lage sociaaleconomische status, zich vertalen in een verdeling van middelen.

Van de middeleninzet gaat het merendeel naar accommodaties. Daar maken vooral scholen en sportverenigingen gebruik van. Zeker bij sportverenigingen ligt de focus vaak vooral op (wedstrijd)sport en niet op natuurlijk en sportief bewegen. Het versterken van verenigingen past binnen de ambitie om verenigingen tot samenwerkingspartner te laten ontwikkelen.

In het werk van de buurtsportcoaches komt de focus op sport en bewegen duidelijker terug. Maar er worden ook buurtsportcoaches ingezet voor verenigingsondersteuning.

Sturing en beoordeling

Sport komt in de raad vooral aan bod in relatie tot accommodaties. Dat de ambities in de Kadernota sportief bewegen niet SMART geformuleerd zijn, beperkt de

mogelijkheden van de raad om haar controlerende rol uit te voeren. Maar de raad heeft zelf ook niet gevraagd om uitvoeringsprogramma's, monitoringsdata of tussentijdse evaluatie om deze rol beter te kunnen invullen.

1.2 Doelmatigheid

Zorgvuldigheid

De ambities uit de kadernota komen niet elk jaar op dezelfde manier terug in de begroting, bestuursrapportages en jaarrekening. In de jaarrekeningen is de gemeente (subjectief) positief over de voortgang op de ambities 'Iedereen die dat wil kan deelnemen aan natuurlijk bewegen, sportieve bewegingsactiviteiten, sport of topsport' en 'sport levert een bijdrage aan een gezonde samenleving.'

Over de voortgang op de twee doelen 'versterken van de opvoedkracht van wijken en dorpen' en 'het ontwikkelen van sportverenigingen die dat willen tot samenlevingspartner' is de gemeente minder positief. Aan dit minder positieve oordeel worden in de stukken geen beleidsacties verbonden om te proberen hier verandering in aan te brengen.

De financiële zorgvuldigheid beoordelen we als voldoende. Over het algemeen blijven de daadwerkelijke nettolasten (uitgaven minus inkomsten) redelijk dicht bij de begrote nettolasten. Van 2017 tot en met 2022 waren de verschillen tussen begroting en jaarrekening met uitzondering van één jaar niet groter dan 200.000 euro, ten opzichte van ongeveer 10 miljoen euro aan totale nettolasten.

Alleen in 2020 was er een negatief verschil van ongeveer een half miljoen euro, onder meer door tegenvallende bezoekersaantallen in de drie overdekte zwembaden en tegemoetkoming van sportaccommodatiehuurders vanwege corona. In 2021 kreeg de gemeente hier compensatie vanuit het Rijk voor, waardoor in dat jaar ongeveer een half miljoen euro positief verschil tussen begroting en jaarrekening ontstond.

Budgettaire planning

Gelet op de omvang van de uitgaven aan sportaccommodaties op de sportbegroting is een meerjarenonderhoudsplan voor sportaccommodaties essentieel voor een goede budgettaire planning. Pas sinds 2023 beschikt de gemeente Emmen over een Integraal Huisvestingsplan Binnensport, dat ze als basis voor meerjarenonderhoudsplannen kan gebruiken.

Voor de buitensport bestaat er geen integraal huisvestingsplan. De gemeente schouwt deze accommodaties jaarlijks op de noodzaak om onderhoud te plegen om onveilige situaties te voorkomen. Dit heeft een financieel risico in zich wanneer bij meerdere accommodaties groot onderhoud nodig blijkt.

Ad-hoc-beleidsinvesteringen

Op basis van het interview met de raadsleden constateren we dat er draagvlak is in de raad voor ad-hoc-beleidsinvesteringen voor sport en bewegen. Dit is ook

zichtbaar in het Integraal Huisvestingsplan Binnensport, waarin een bedrag van 20 miljoen euro is vrijgemaakt voor nieuwbouw, vervangende nieuwbouw, upgradering en renovatie van binnensportaccommodaties van 2024 tot en met 2026.

De overige ad-hoc-beleidsinvesteringen voor sport zijn in de periode 2017-2022 relatief beperkt gebleven.

1.3 Uitnodigend bestuur

Stakeholderparticipatie

Bij het opstellen van de Kadernota sportief bewegen was sprake van uitnodigend bestuur en stakeholderparticipatie. De actoren in en rondom de Emmense sport- en beweegsector zijn uitgenodigd om mee te denken over het gemeentelijk sport- en beweegbeleid.

Bij het formeren van het lokale sportakkoord heeft de gemeente zelf de regie gehouden en voortgebouwd op wat al was opgehaald. Hierdoor is beperkt sprake geweest van stakeholderparticipatie.

Tijdens corona is de beschikbaarheid en/of bereidheid om mee te denken onder de deelnemende actoren gedaald. Sindsdien denken alleen de partijen uit het kernteam nog structureel mee over de richting van het lokale sportakkoord¹.

Maatschappelijke terugkoppeling

De gemeente heeft op een heldere wijze terugkoppeling gegeven over hoe de input van de stakeholders is verwerkt in de kadernota. Na corona is de betrokkenheid van actoren en daarmee ook de maatschappelijke terugkoppeling beperkter. Dit komt ook doordat de gemeente vanwege de nieuwe eisen voor de financiering van het lokale sportakkoord nog meer een kartrekkersrol heeft gekregen.

1.4 Toekomstbestendigheid

Beleidsrelevantie en actualisatie

De kadernota past met de nadruk op gezondheidsbevordering in het toekomstige beleidslandschap. Er is namelijk een goede aansluiting mogelijk op het recent gestarte Gezond en Actief Leven Akkoord, dat eenzelfde nadruk op gezondheidsbevordering kent, en de daarbij behorende Rijksregeling van de Brede Specifieke Uitkering. Wel moeten nog stappen gezet worden om dit goed in te bedden binnen de verschillende beleidsafdelingen en te komen tot concrete doelen die vervolgens worden gemonitord en geëvalueerd.

In lijn met andere gemeenten is ook in Emmen een herijkt lokaal sportakkoord opgesteld en ingediend bij het Rijk. Hiermee zijn de uitvoeringsbudgetten die vanuit

¹ De volgende (externe) partijen zijn onderdeel van het kernteam: M&Gezond, Beachpark Emmen, FC Emmen Noaberschap, Volleybalvereniging Emmen '95. Daarnaast is de gemeente vertegenwoordigd in het kernteam met een verenigingsadviseur en twee buurtportcoaches, waarvan er een projectleider is

het Rijk beschikbaar worden gesteld voor het lokale sportakkoord voor de komende jaren veilig gesteld.

In Emmen ligt de focus van het sport- en beweegbeleid, in inzet van middelen en beleidsactiviteiten, nog voor een groot deel bij sportaccommodaties en bij verenigingen. Dat sluit niet aan bij de retoriek van beleid waarin meer aandacht uitgaat naar gezondheidsbevordering en natuurlijk en sportief bewegen. Hier is een omslag nodig om de inzet van middelen en de beleidsactiviteiten beter aan te laten sluiten bij de beleidsambities.

Eerste kleine stappen worden daar nu op gezet met concrete beleidsacties om natuurlijk en sportief bewegen te bevorderen (aanleg wandel- en fietsroutes in de openbare ruimte, speelplekken). Verder is een integraal beleidsplan openbare ruimte in de maak, waarin ook aandacht komt voor sport en bewegen.

Voor de toekomst is het van belang dat sport en bewegen goed weet aan te sluiten op en onderdeel is van (integrale) beleidsplannen die worden ontwikkeld voor vraagstukken over gezondheid, armoede en sociale cohesie. Dit vraagt om een herijking van de kadernota, met daarin concretere doelstellingen en een duidelijke relatie tussen de beleidsactiviteiten en deze doelstellingen.

1.5 Aanbevelingen

1. Voor de gemeenteraad: geef het college de opdracht om de kadernota te herijken en deze te voorzien van meetbare doelen

Dit biedt de gemeenteraad betere mogelijkheden om haar controlerende rol uit te voeren, en voor de uitvoering meer duidelijkheid en mogelijkheden om tussentijds bij te sturen. Het helpt bovendien om vast te stellen of de middelen effect hebben.

Voor de ambitie om sportverenigingen zich te laten ontwikkelen tot samenlevingspartner wordt nu bijvoorbeeld alleen het aantal ondersteuningstrajecten voor verenigingen en het aantal aanvragen voor fondsen gemeten. Maar dit zegt alleen iets over de inzet van de gemeente om bij te dragen aan deze ambitie en niets over de daadwerkelijke ontwikkeling van verenigingen tot samenlevingspartner.

De gemeente zou de vitaliteit en maatschappelijke betrokkenheid van verenigingen kunnen meten, zoals veel andere gemeenten al doen door middel van vragenlijsten bij verenigingen. Bij het meetbaar maken van de doelen is het van belang om termen zoals samenlevingspartner zo concreet mogelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk om de indicatoren en dataverzameling aan te laten sluiten op landelijke monitoring, zodat de verzamelde data ook vergelijkbaar zijn.

2. Voor de gemeenteraad en het college van B&W: houd oog voor de integraliteit van beleid en zorg daarbij voor voldoende ambtelijke capaciteit

Het gaat om vraagstukken op het gebied van gezondheid, armoede, sociale cohesie, leefomgeving en ruimtelijke ordening. Het is belangrijk om vanuit sport en bewegen, meer dan nu, ambtelijke (beleids)capaciteit beschikbaar te hebben om deel te nemen aan de discussies en beleidsontwikkeling rondom deze vraagstukken.

Ook moet de kadernota herijkt worden met concrete doelen en beleidsactiviteiten die laten zien dat sport en bewegen betekenisvol kan zijn voor deze integrale opgaven.

3. Voor het college van B&W: maak gebruik van data en interventies om gericht te werken aan doelrealisatie

Gebruik relevante data (zoals de sociaaleconomische status en de mate waarin per wijk wordt gesport en bewogen) om meer focus in het sportbeleid aan te brengen en tussentijds te kunnen bijsturen. En stuur bij wanneer de resultaten daar aanleiding toe geven. Kijk waar de vindplaatsen zijn voor de doelgroepen en concentreer daar de beleidsactiviteiten. En maak gebruik van effectieve en erkende interventies om gericht aan doelrealisatie te werken. Deze interventies zijn per doelgroep en beleidsdoel te vinden in de Database sport- en beweeginterventies.

4. Voor het college van B&W: zet buurtsportcoaches in waar de achterstanden het grootst zijn en maak zichtbaarder wat de buurtsportcoaches doen

Door buurtsportcoaches vooral in te zetten in aandachtswijken (bijvoorbeeld met lage sociaaleconomische status) ontstaat meer inzet op de doelgroepen uit de kadernota. Dit kan de inzet van buurtsportcoaches betekenisvoller maken.

Daarnaast is het wenselijk om zichtbaarder te maken wat de buurtsportcoaches doen, bijvoorbeeld aan de hand van het delen van succesverhalen, content op sociale media of een vaste column in huis-aan-huisbladen. Zij spelen een belangrijke rol in de beleidsuitvoering. Doordat nu weinig inzicht is in het werk van de buurtsportcoach, bestaat het risico dat de inzet op buurtsportcoaches ter discussie komt te staan.

5. Voor het college van B&W: zorg voor structureel ondersteuningsbeleid voor verenigingen dat aansluit op de eigen beleidsdoelen

De gemeente ondersteunt sportverenigingen (buiten hun accommodatie om) nu alleen als de bond hen niet kan ondersteunen. Op die manier inspringen op vraagstukken van verenigingen is ad-hoc-beleid. Het is wenselijk om dit beter in te kaderen, vertrekkend vanuit de eigen beleidsdoelen, zodat duidelijk is waar de gemeente wel en niet ondersteuning voor biedt. Als de gemeente verenigingen wil ondersteunen om samenlevingspartner te worden, dan is het belangrijk om te weten hoe de verenigingen ervoor staan en wat zij nodig hebben om samenlevingspartner te worden. Daar kan de gemeente ondersteuningsaanbod op afstemmen.

6. Voor het college van B&W: maak een meerjarenonderhoudsplan voor buitensport

Een goede budgettaire planning vermijdt risico's op ad-hoc-investeringen voor sport. Voor de binnensport is er een meerjarenonderhoudsplanning, maar deze ontbreekt voor de buitensport. Het is raadzaam om ook voor de buitensport een meerjarenonderhoudsplan op te stellen.

Inleiding

De Rekenkamer Emmen heeft besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk sportbeleid sinds de invoering van de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 en de mate waarin de gemeente op koers ligt om de doelen uit de kadernota te realiseren. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de achtergrond, doel- en vraagstelling en werkwijze van het onderzoek.

2.1 Achtergrond

In 2016 is in Emmen de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 opgesteld. Dat gebeurde via een proces dat de gemeente beschrijft als ‘een open, interactief proces met diverse externe en interne partijen, waar gesproken is met sportverenigingen, organisaties, individuen en interne gemeentelijke afdelingen.’

Door integraal beleid wil de gemeente inspelen op de relatief vele gezondheidsproblemen van inwoners, toenemende financiële problematiek en signalen van (dreigende) lage cohesie. De kadernota zet ze dan ook stevig in op sport als middel om bij te dragen aan gezondheid, armoedebelief en sociale cohesie.

Dit wil de gemeente samen doen met de spelers in en rondom de sport- en beweegsector. Sinds 2017 is deze kadernota leidend voor het gemeentelijk sportbeleid in Emmen.

2.2 Doelstelling

Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek kan de Rekenkamer Emmen de gemeenteraad inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het sportbeleid van de gemeente Emmen. Daarnaast kan ze inzicht bieden in de mate waarin de gemeente op koers ligt om de doelen uit de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 te behalen.

Dit biedt de gemeenteraad handvatten om vanuit haar kaderstellende en controlerende rol het gemeentelijk sportbeleid voor de inwoners van Emmen te verbeteren.

2.3 Vraagstelling

Om de doelstellingen van het onderzoek te bereiken hebben we de volgende hoofdvraag opgesteld, met daaronder een vijftal deelvragen:

Hoe doeltreffend en doelmatig was het Emmense sportbeleid sinds 2017 en in hoeverre ligt de gemeente Emmen met de Kadernota Sportief Bewegen 2017-2030 op koers om de daarin gestelde doelen te realiseren?

Deelvragen

1. Welke beleidsdoelen heeft de gemeente Emmen geformuleerd voor sportbeleid sinds 2017?
2. Wat zijn de resultaten geweest van het Emmense sportbeleid sinds 2017?
3. Wat zijn de kosten geweest van het Emmense sportbeleid sinds 2017 en hoe verhoudt deze middeleninzet zich tot andere vergelijkbare gemeenten?
4. Hoe ervaren sporters, sportaanbieders en andere 'spelers' in de sport- en beweegsector het gemeentelijk sportbeleid sinds 2017?
5. Hoe verhoudt de gemeente Emmen zich tot andere vergelijkbare gemeenten op kernindicatoren voor sport en bewegen?

2.4 Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we tussen december 2023 en mei 2024 diverse onderzoeksmethoden toegepast:

- We hebben een documentanalyse uitgevoerd waarmee we de doelstellingen, kosten en resultaten van het beleid in beeld hebben gebracht.
- Daarnaast hebben we elf interviews afgenomen met actoren in en rondom het Emmens sportbeleid en een focusgroep met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad.
- Ten slotte hebben we data geanalyseerd over onder meer sportaccommodaties, sportdeelname en beweegvriendelijkheid van de omgeving.

Om de diverse aspecten van het sportbeleid te beoordelen hebben we een normenkader gehanteerd waarbij doeltreffendheid, doelmatigheid, uitnodigend bestuur en toekomstbestendigheid de belangrijkste normen waren. Dit normenkader en de beantwoording daarvan is terug te vinden in bijlage 1.



Leeswijzer

In hoofdstuk 1 hebben we de conclusies en aanbevelingen opgenomen. In hoofdstuk 3 t/m 7 gaan we in op de resultaten per deelvraag. We combineren daarbij feitelijke beschrijvingen met percepties uit interviews, en we duiden deze bevindingen direct met contextuele informatie over bijvoorbeeld ontwikkelingen in nationaal en lokaal sportbeleid in Nederland.

- Hoofdstuk 3 gaat over de doelstellingen van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid en de meest opvallende zaken daarin.
- In hoofdstuk 4 beschrijven we de resultaten van dit beleid en de voortgang op de doelstellingen.
- Hoofdstuk 5 bestaat uit een analyse van de kosten voor het sportbeleid in Emmen, waarbij we ook de vergelijking maken met het gemiddelde van Nederland en referentiegemeenten.
- In hoofdstuk 6 gaan we in op de ervaringen van de Emmense sport- en beweegsector met het gemeentelijk sportbeleid.
- Hoofdstuk 7 bevat een vergelijking met referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde op kernindicatoren voor sport en bewegen.

Beleid en doelstellingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen bij de eerste deelvraag: ‘Welke beleidsdoelen heeft de gemeente Emmen geformuleerd voor sportbeleid sinds 2017?’

Hierbij focussen we op de doelstellingen en de belangrijkste en meest opvallende onderdelen uit de Kadernota sportief bewegen 2017-2030, waarbij we ook de kaderstellende rol van de gemeenteraad beschrijven. Daarnaast gaan we in op de totstandkoming en doelen van het Sportakkoord Emmen Beweegt. Ten slotte kijken we naar de verbinding tussen de doelen en de inzet qua uitvoering van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid.

3.1 Kadernota sportief bewegen 2017-2030

De kadernota

In 2016 heeft de gemeente Emmen de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 opgesteld. Sinds 2017 is deze kadernota leidend voor het gemeentelijk sportbeleid in Emmen. Deze kadernota is het vervolg op de Kadernota Sportbeleid 2011-2015.

In de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 benoemt de gemeente de intrinsieke waarde van sport, maar wordt vooral duidelijk dat de gemeente met sport en bewegen wil bijdragen aan vraagstukken in het sociaal domein. Hierbij noemt ze gezondheid, armoede en (dreigende) lage sociale cohesie als belangrijkste vraagstukken. Inwoners met een lage sociaaleconomische status noemt ze als de primaire doelgroep.

Deze integrale aanpak, waarbij sport heel duidelijk als middel ingezet wordt voor doelstellingen in het sociaal domein, was destijds relatief vernieuwend. Met de huidige ontwikkelingen rondom het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en de verbinding van sportbeleid met andere beleidsterreinen blijkt dat de gemeente met deze aanpak vooruitliep op deze ontwikkelingen.

De gemeente heeft de kadernota opgesteld met partijen in en rondom de sportsector en beschrijft dit in de kadernota als ‘een open, interactief proces met diverse externe en interne partijen, waar gesproken is met sportverenigingen, organisaties, individuen en interne gemeentelijke afdelingen.’

In de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 maakt de gemeente een duidelijk onderscheid tussen verschillende categorieën (maten) van sport en bewegen: natuurlijk bewegen, sportief bewegen, (wedstrijd)sport en topsport. Tabel 3.1 geeft weer hoe de gemeente het onderscheid maakt. De gemeente geeft aan dat het zelf een goede basis wil aanbieden voor natuurlijk en sportief bewegen, en dat anderen hierop kunnen voortbouwen met het aanbieden van (wedstrijd)sport en topsport.

Tabel 3.1**Vormen van sporten en bewegen zoals onderscheiden door de gemeente Emmen**

Begrip	Kernwoorden	
Natuurlijk bewegen	Zelf intensiteit bepalen. Geen aparte kleren, niet douchen.	Hond uitlaten, tuinieren, stofzuigen, traplopen.
Sportief bewegen	Zelf intensiteit bepalen, aparte kleren. Zelf of samen regels bepalen, douchen.	Fietsgroepjes, bootcampvormen buiten, wintersport, mudmasters, paardrijden, hardlopen.
Sport	Regels belangrijker dan het individu. Context bepaalt intensiteit: gezondheidsrisico's, scheidsrechter, voorgeschreven kleding, douchen.	Georganiseerde sport.
Topsport	+ Extreme gezondheidsrisico's + Dopingregels	(Internationaal) georganiseerde sport

Bron: Kadernota sportief bewegen 2017-2030, Gemeente Emmen.

De kadernota moet volgens de gemeente als een uitnodiging worden gezien om op onderdelen mee te bouwen aan het beschreven toekomstbeeld. De gemeente ziet voor zichzelf een rol als 'meespeeltheaterregisseur' weggelegd, waarbij het sport- en beweegbeleid meer van de samenleving wordt.

Ambities

Uit de kadernota komt een vijftal ambities voor het sportbeleid naar voren. De gemeente beschrijft dat het de kracht van sportief bewegen wil gebruiken:

- om hierdoor iedereen die dat wil de mogelijkheid te bieden om deel te nemen aan natuurlijk bewegen, sportieve bewegingsactiviteiten, sport of topsport
- om hierdoor bij te dragen aan een gezonde samenleving
- om hierdoor de opvoedkracht van wijken en dorpen die dat willen te versterken
- om hierdoor sportverenigingen die dat willen zich te laten ontwikkelen tot samenlevingspartner
- om via sportevenementen extra maatschappelijk rendement te halen.

Vanaf 2018 voegt ze in de begrotingen en jaarrekeningen een doelstelling hieraan toe: 'Een toekomstgericht voorzieningenaanbod, betaalbaar voor zowel de gebruiker als de gemeente Emmen.'

De gemeente heeft de ambities in het sport- en beweegbeleid bewust niet verder geoperationaliseerd, zoals ze beschreven in de kadernota. De bijdrage van het sport- en beweegbeleid aan de integraal gewenste resultaten is volgens de gemeente lastig vast te stellen met indicatoren. De gemeente vaart daarom op wat ze ziet in het veld.

Kaderstellende rol van de gemeenteraad

Bij het vaststellen van de Kadernota sportief bewegen in 2017 was er stevig draagvlak in de gemeenteraad. De gemeenteraad was positief over de interactie met de samenleving waarmee de kadernota is opgesteld.

Maar ze noemde ook enkele kritische punten, waaronder dat de kadernota niet duidelijk kaderstellend was en dat de ambities weinig meetbaar waren. Dat de ambities niet helemaal SMART gemaakt waren, daarvoor was in de raad vanwege het integrale karakter wel begrip. Maar dat neemt niet weg dat er in de Raad behoefte is aan meetbare doelstellingen en informatievoorziening over de voortgang daarop.

3.2 Sportakkoord

In 2018 werd het Nationaal Sportakkoord gepresenteerd. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) maakte geld vrij waarmee diverse partners binnen de lokale sportsector dit binnen gemeenten konden vertalen naar lokale sportakkoorden.

In Emmen heeft dit geresulteerd in het 'Sportakkoord Emmen Beweegt'. Met het geld vanuit het Ministerie van VWS heeft de gemeente, zoals ook in andere gemeenten gebruikelijk was, een externe formateur ingehuurd om het Sportakkoord vorm te geven samen met de sportsector. Deze (externe) formateur ging samenwerken met een (interne) formateur die als buurtsportcoach bij de gemeente in dienst was.

De gemeente gaf de formateurs de opdracht mee om het Sportakkoord aan te laten sluiten op het gemeentelijk sport- (en beweeg)beleid. Het opstellen van het Sportakkoord in samenwerking met de sportsector was in Emmen daardoor minder open dan in andere gemeenten. Ook qua inhoud week het behoorlijk af van andere lokale sportakkoorden, waar andere lokale sportakkoorden over het algemeen dichter bij de doelstellingen uit het Nationaal Sportakkoord bleven. De opvoedkracht van wijken en dorpen en het met sport bijdragen aan een gezonde samenleving zijn bijvoorbeeld niet direct herleidbaar tot een van de doelstellingen uit het Nationaal Sportakkoord. De gemeente koos ervoor om het sportakkoord te gebruiken om de ambities uit de kadernota te realiseren en daarmee meer in lijn te brengen met de eigen kadernota dan met het Nationaal Sportakkoord.

Gezien het participatieve proces bij het opstellen van de kadernota, waarbij alle partijen in en rondom de sportsector al hun input konden geven, lijkt het een logische keuze om dat als basis te gebruiken. Uit interviews voor dit onderzoek blijkt dat de formatie van het Sportakkoord niet als overbodig werd ervaren, maar dat input leveren voor sportbeleid ook nog niet heel gebruikelijk was. Dit zal voor een deel te maken hebben met het verloop onder de mensen die betrokken waren bij het opstellen van de Kadernota sportief bewegen. Zeker bij verenigingen is het gebruikelijk dat de (vrijwillige) bestuurders na een paar jaar worden vervangen.

In het Sportakkoord staan nagenoeg dezelfde vijf ambities als in de kadernota, die dus vrijwel identiek zijn aan de doelstellingen uit de kadernota. Iedereen de mogelijkheid bieden om te sporten en bewegen, bijdragen aan een gezonde samenleving, de opvoedkracht van wijken en dorpen, sportverenigingen als samenlevingspartner en maatschappelijk rendement uit sportevenementen; het zijn ook de belangrijkste ambities in het Sportakkoord.

3.3 Relatie tussen beleid en uitvoering

Als we analyseren hoe de gemeente de ambities van haar sport- en beweegbeleid probeert te verwezenlijken, valt het op dat het sportbeleid in de praktijk sterk op accommodaties en verenigingen gericht is. Wel zijn er buurtsportcoaches, die vooral bezig zijn met het organiseren van sport- en beweegactiviteiten voor inwoners. Daarbij focussen ze op kinderen en ouderen, maar niet specifiek op mensen met een lagere sociaaleconomische status. De buurtsportcoaches zijn verdeeld over zes gebieden: Emmen-Noord, Emmen-Oost, Emmen-Zuid, de Blokken, de Monden en de Velden. Per gebied zijn er (minimaal) twee buurtsportcoaches.

De relatie tussen de inzet op vooral accommodaties en buurtsportcoaches en de eerste ambitie (iedereen de mogelijkheid bieden tot sport en bewegen) en in iets mindere mate ook de tweede (bijdragen aan een gezonde samenleving) is duidelijk. Naast de natuurlijke bijdrage van sport aan de fysieke en mentale gezondheid stimuleert de gemeentelijke sportafdeling bijvoorbeeld gezonde schoolvignetten, gezonde sportkantines en een rookvrije omgeving.. Voor de overige doelen is deze relatie minder duidelijk.

De vier ambities over bijdragen aan gezondheid, opvoedkracht van wijken, sportverenigingen als samenlevingspartner en extra rendement van sportevenementen hebben een stevig integraal karakter. Maar sport en bewegen lijkt zeer beperkt te worden meegenomen in gezondheidsbeleid en beleid van het sociaal domein.

Hier speelt mogelijk ook de beperkte strategische/ambtelijke capaciteit op sport een rol: de ambtenaren kunnen niet bij alle discussies aanschuiven waar sport als onderdeel van een integrale benadering van betekenis kan zijn. Er zit nu wel een beleidsmedewerker sport in het opgaveteam voor het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA). De beleidsafdeling geeft aan dat er gevoelsmatig verbinding zit tussen het beleid, maar dat het zoeken is hoe ze daarin goed kunnen sturen.

Vanuit het Rijk is er sinds 1 januari 2024 financiering beschikbaar gesteld waarmee gemeenten een coördinator sport en preventie aan kunnen stellen. Deze functionaris kan structureel de verbinding leggen tussen sport en bewegen en ander gezondheidsbevorderend beleid. De gemeente Emmen heeft net als alle andere Nederlandse gemeenten gebruik gemaakt van deze regeling door een coördinator sport en preventie aan te stellen.

Sport en bewegen zit voor het grootste deel dus nog alleen in de uitvoering vanuit de gemeentelijke sportafdeling verweven. In het gemeentelijk beleid op andere beleidsterreinen is dit nog zeer beperkt.

Als we sec naar het beleid van de sportafdeling kijken, is de beleidsretoriek sterk gericht op het stimuleren van natuurlijk en sportief bewegen. Maar in de uitvoering wordt vooral ingezet op accommodaties (zie ook hoofdstuk 5 Kosten van het beleid). Hiermee worden vooral sportverenigingen gefaciliteerd, die juist voor een groot deel op (wedstrijd)sport gericht zijn en niet op natuurlijk en sportief bewegen. Het werk van de buurtsportcoaches sluit beter aan op de ambities en retoriek van de kadernota, hoewel zij niet specifiek worden ingezet op de doelgroep mensen met een lagere sociaaleconomische status.

3.4 Conclusie

De Kadernota sportief bewegen 2017-2030 is door middel van een interactief proces opgesteld. Het vormt de basis van het Emmense sport- en beweegbeleid. In de kadernota staan vijf ambities benoemd, die ook in het lokale sportakkoord terug komen. De gemeente wil de kracht van sportief bewegen gebruiken:

- om hierdoor iedereen die dat wil de mogelijkheid te bieden om deel te nemen aan natuurlijk bewegen, sportieve bewegingsactiviteiten, sport of topsport
- om hierdoor bij te dragen aan een gezonde samenleving
- om hierdoor de opvoedkracht van wijken en dorpen die dat willen te versterken
- om hierdoor sportverenigingen die dat willen zich te laten ontwikkelen tot samenlevingspartner
- om via sportevenementen extra maatschappelijk rendement te halen.

Er is voor gekozen om de ambities niet SMART te maken.

De belangrijkste doelgroep is mensen met een lage sociaaleconomische status. De gemeente ziet voor zichzelf een rol als meespeeltheaterregisseur weggelegd. Ze wil focussen op het stimuleren van natuurlijk en sportief bewegen, en (wedstrijd)sport en topsport vooral in de sportsector te laten.

Sport wordt nog beperkt ingezet als onderdeel van het gezondheidsdomein en het sociaal domein. Op het gebied van integraliteit kunnen dus nog stappen worden gezet.

Resultaten van het beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede deelvraag: 'Wat zijn de resultaten geweest van het Emmens sportbeleid sinds 2017?'

De focus ligt hierbij op de 'harde' resultaten van het sportbeleid. Daarvoor analyseren we de monitoring van de gemeente op de resultaten en gebruiken we data over sporten en bewegen om ontwikkelingen sinds de invoering van de Kadernota sportief bewegen 2017-2030 in beeld te brengen. Ten slotte gaan we in op de politieke sturing op het gemeentelijk sportbeleid.

4.1 Resultaten uit de gemeentelijke monitoring

De monitoring

In de kadernota geeft de gemeente aan dat ze de voortgang op de doelstelling niet of zeer beperkt op basis van concrete cijfers zal bepalen: 'We willen een beweging op gang brengen, een proces dat leidt tot een sportieve gemeente waarbij alle inwoners active for live zijn of kunnen worden. Bij een proces horen geen SMART doelen. Toch willen we graag weten of we de goede kant op 'bewegen'.'

In een interview voor dit onderzoek gaf de gemeente aan dat het voor de gewenste integrale resultaten heel lastig is om de correlatie tussen sportbeleid en de indicatoren vast te stellen, en dat ze daarom meer op output dan op outcome monitort. Dit gaat bijvoorbeeld om het aantal verenigingen waarmee een ontwikkelproces is gestart of het aantal aanvragen voor een revolverend fonds voor de verduurzaming van sportaccommodaties. Maar als onderzoekers concluderen wij dat ook de monitoring op output behoorlijk beperkt is.

Resultaten

De kwantitatieve monitoring op indicatoren door de gemeente is zeer beperkt. In de begrotingen en jaarrekeningen geeft ze alleen het percentage inwoners dat lid is van een sportvereniging en het percentage niet-sporters als effectindicator weer. In de jaarrekeningen presenteert ze gelijkblijvende percentages voor beide indicatoren.

Als prestatie-indicator zijn het jaarlijkse aantal aanvragen voor de 1/3 regeling en het revolverend fonds terug te zien. De sportdeelname van basisschoolleerlingen monitorde de gemeente van 2015 tot 2019 wel heel nauwkeurig per gebied, maar dit presenteert ze niet in de begrotingen en jaarrekeningen. Daarbij zien we verschillen per gebied, maar over het algemeen een lichte stijging in de sportdeelname tussen 2017 en 2019. In 2017 was 72% van de ondervraagde kinderen lid van een sportvereniging, en in 2019 was dit gestegen naar 73%.

De doelgroep mensen met een lage sociaaleconomische status wordt als belangrijkste doelgroep van het sportbeleid echter niet gemonitord.

In de jaarrekeningen van 2018, 2019 en 2020 geeft de gemeente met een 'smiley-systeem' de voortgang op de doelstellingen weer. Met een groene, oranje of rode smiley geeft de gemeente aan in hoeverre prestaties zijn gerealiseerd of volgens planning lopen, waarbij een aantal voorbeelden wordt gegeven van activiteiten die hebben bijgedragen aan de doelstelling. Deze vorm van kwalitatieve monitoring is subjectiever dan kwantitatieve monitoring. In 2018 en 2019 concludeerde de gemeente op basis van uitgevoerde activiteiten dat de voortgang op de volgende doelen goed was:

- Iedereen die dat wil kan deelnemen aan natuurlijk bewegen, sportieve bewegingsactiviteiten, sport of topsport.
- Sport levert een bijdrage aan een gezonde samenleving.
- Sportieve evenementen worden gerealiseerd met extra maatschappelijk rendement.

Voor het versterken van de opvoedkracht van wijken en dorpen en het ontwikkelen van sportverenigingen tot samenlevingspartner concludeert de gemeente van 2018 tot 2020 dat dit lastig gaat. Bij de opvoedkracht is het opzetten van de samenwerking en het uitvoeren van acties met de partners nog niet optimaal. Verenigingen hebben te veel andere zaken waar zij zich mee bezig moeten houden.

In de jaarrekening van 2021 voegt de gemeente deze twee doelen samen tot 'Vitale en maatschappelijk betrokken sportverenigingen dragen bij aan de opvoedkracht van dorpen en wijken'. Hiervoor geeft ze een positieve voortgang weer, omdat met veertien verenigingen een ontwikkelproces is gestart. In 2022 is dit doel verdwenen uit de doelenboom waarin de ambities uit de kadernota staan. In 2021 verdween ook het doel 'Sportieve evenementen worden gerealiseerd met extra maatschappelijk rendement' al uit de doelenboom. Voor beide gevallen gaf de gemeente geen toelichting. Dit maakt het zicht op de voortgang op de doelstellingen vager.

Sportakkoord

Het Sportakkoord is eind 2019 en begin 2020 opgestart. In het begin waren er veel partijen in en rondom de Emmense sport- en beweegsector die mee wilden denken. Partijen konden zich inschrijven om samen de (door de gemeente vooraf opgestelde) ambities uit te voeren.

Maar de opstart van het Sportakkoord werd al snel geteisterd door corona, waarbij de betrokkenheid behoorlijk is afgenomen. Partijen (zeker verenigingen) waren er in die periode vooral op gericht om zelf goed door de pandemie heen te komen.

Na de pandemie is het lokale sportakkoord meer praktisch ingestoken. Het werd vooral een subsidiepotje waarmee de gemeente initiatieven van partijen in en rondom de Emmense sport- en beweegsector kon financieren die bijdragen aan de ambities uit het sportakkoord. En sinds de herijking van het Emmense sport- en beweegakkoord in 2023 is de gemeente, net als in andere gemeenten, nog meer een kartrekkersrol gaan spelen.

Van een partij die in eerste instantie mee wilde helpen en na corona niet meer betrokken is geraakt, hebben wij ook gehoord dat zij niet meer benaderd zijn om hun initiatief uit te voeren. Het lijkt erop dat enkele initiatieven die in het sportakkoord gepresenteerd werden daardoor niet tot uitvoering zijn gebracht.

4.2 Ontwikkeling op indicatoren

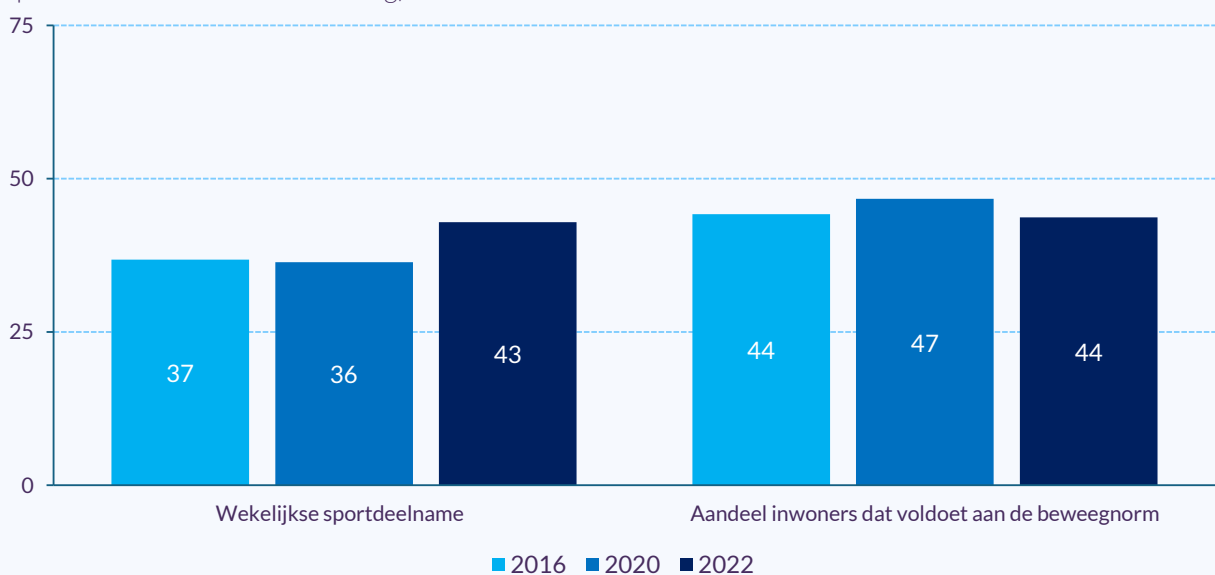
Belangrijke indicatoren waarop veel gemeenten relevante ontwikkelingen voor hun sportbeleid meten, zijn de wekelijkse sportdeelname en het voldoen aan de beweegrichtlijn. Veel gemeenten willen namelijk met hun sportbeleid sport- en bewegegedrag bevorderen (in Emmen is een sportieve gemeente het doel). Het beleid in deze gemeenten is er dan op gericht deze indicatoren positief te beïnvloeden. Sommige gemeenten presenteren deze indicatoren ook als effectindicatoren.

In figuur 4.1 is de ontwikkeling door de tijd heen in de gemeente Emmen te zien voor twee indicatoren die betrekking hebben op sport en bewegen: wekelijkse sportdeelname en aandeel inwoners dat voldoet aan de beweegnorm.

Figuur 4.1

Vergelijking van twee indicatoren voor sport en bewegen voor de gemeente Emmen in 2016, 2020 en 2022

(in procenten van de totale bevolking)



Bron: Sportenbewegen cijfers.nl.

Opmerkelijk is dat tussen 2016 en 2022 de wekelijkse sportdeelname is toegenomen, maar het aandeel inwoners dat voldoet aan de beweegnorm gelijk is gebleven. Dit staat haaks op de gewenste ontwikkelingen vanuit de kadernota, waarin juist meer wordt ingezet op natuurlijk en sportief bewegen, maar is juist goed verklaarbaar vanuit de manier waarop de middelen nu ingezet worden. De

gemeente geeft daarin aan het organiseren van (wedstrijd)sporten juist meer aan de sportsector te willen laten. Tijdens corona is er wel een piek in het voldoen aan de beweegnorm zichtbaar. Deze piek was ook landelijk zichtbaar, omdat mensen toen vaker gingen wandelen, huishoudelijk werk, tuinieren en klussen (Pulles et al., 2021; Pulles et al., 2022).

4.3 Politieke sturing en beoordeling van het sportbeleid

Leden van de gemeenteraad gaven in het interview voor dit onderzoek aan groot geloof te hebben in de kracht van sport. Gemeenteraadsleden hoeven hier dan ook niet van overtuigd te worden.

Sport is geen vaststaand onderwerp in de gemeenteraad, maar losse onderdelen binnen het sportbeleid bespreekt de raad soms wel. Dan gaat het bijvoorbeeld om schoolzwemmen, hardlooproutes, verenigingen en voornamelijk sportaccommodaties. Raadsleden agenderen onderwerpen op basis van informatie uit raads- en commissievergaderingen, informatiebijeenkomsten vanuit de gemeente over sport, feedback vanuit de samenleving en berichtgeving van de pers.

Vanuit de gemeenteraad klinken geluiden dat hun eigen kaderstellende en controlerende rol lastig uitvoerbaar is. Aangezien de ambities niet SMART geformuleerd zijn, hebben raadsleden beperkt sturingsinformatie. Sommige raadsleden geven aan dat hun zicht op het budget gering is.

De gemeenteraad kijkt ook kritisch naar zichzelf als het gaat om de beperkte sturingsinformatie voor het sport- en beweegbeleid. Raadsleden benoemen dat zij zelf om uitvoeringsnota's kunnen vragen en dat zij de kadernota op tussentijdse momenten kunnen evalueren. Daarin zien zij aanknopingspunten om hun eigen kaderstellende en controlerende rol voor het sport- en beweegbeleid te verbeteren.

4.4 Conclusie

De gemeente monitort zeer beperkt de voortgang op de ambities. Op basis van deze beperkte monitoring en signalen uit het veld trekt de gemeente conclusies over de jaarlijkse voortgang in de jaarrekeningen. De gemeente positief is over de voortgang op de ambities over evenementen, mogelijkheden tot sport en bewegen en de bijdrage aan een gezonde samenleving. Ten aanzien van de ambities over de opvoedkracht van wijken en dorpen en sportverenigingen als samenlevingspartner is de gemeente negatiever. Deze twee ambities verdwijnen later uit de jaarrekeningen, waardoor de gemeenteraad er geen zicht meer op heeft. De conclusies over de voortgang van de gemeente zijn echter zeer beperkt gebaseerd op kwantitatieve data, en vooral op subjectievere criteria zoals ondernomen activiteiten en signalen uit het veld. De gemeenteraad geeft aan weinig sturingsinformatie te hebben, omdat doelen niet SMART geformuleerd zijn.

Op basis van data concluderen wij dat de sportdeelname gestegen is tussen 2016 en 2022, maar dat het aandeel inwoners dat voldoet aan de beweegrichtlijnen gelijk is

gebleven, ondanks een piek tijdens corona. De georganiseerde (wedstrijd)sport groeit dus, sportief en natuurlijk bewegen niet.

Kosten van het beleid

In dit hoofdstuk focussen we op deelvraag 3: 'Wat zijn de kosten geweest van het Emmens sportbeleid sinds 2017 en hoe verhoudt deze middeleninzet zich tot andere vergelijkbare gemeenten?'

We geven een overzicht van de middeleninzet voor sport in Emmen en vergelijken die met referentiegemeenten. Daarbij gaan we dieper in op de mate waarin het sportbeleid is uitgevoerd binnen het daarvoor gereserveerde budget.

5.1 Lasten, baten en nettolasten 2017-2022

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt de inkomsten en uitgaven van gemeenten. De inkomsten en uitgaven op het gebied van sport verdelen zij in de Informatie voor derden (Iv3) over twee taakvelden: Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodaties (5.2). Deze twee vormen samen het totaal aan gemeentelijke uitgaven en inkomsten van sport. In de analyse van de kosten van het beleid tellen we deze twee taakvelden bij elkaar op.

In 2022 gaf de gemeente Emmen 10,6 miljoen euro uit aan sport. Uitgaven aan de openbare ruimte om deze beweegvriendelijk te maken, vallen hier niet onder. De baten in 2022 waren bijna 2,8 miljoen euro. De netto-sportuitgaven van de gemeente kwamen hiermee uit op ongeveer 7,8 miljoen euro.

Van de 7,8 miljoen euro netto-sportuitgaven ging ongeveer 1,1 miljoen euro naar het taakveld sportbeleid en activering. Dat waren voor ruim 90% netto-uitgaven aan functionarissen vanuit de Brede Regeling Combinatiefuncties (buurtsportcoaches, verenigingsondersteuners e.d.). In deze netto-uitgaven is ook een bijdrage van 0,3 miljoen euro vanuit de Rijksoverheid meegenomen.

Van de overige 6,6 miljoen euro voor sportaccommodaties ging ongeveer 2,6 miljoen euro naar zwembaden. Naar binnensportaccommodaties ging 0,8 miljoen euro, en naar buitensportaccommodaties ging 1,9 miljoen euro. Overige netto-uitgaven voor meerdere typen accommodaties en bijvoorbeeld leerlingenvervoer bedroegen 1,3 miljoen euro. De gemeente geeft aan dat vanuit de sportbegroting geen middelen naar FC Emmen gaan.

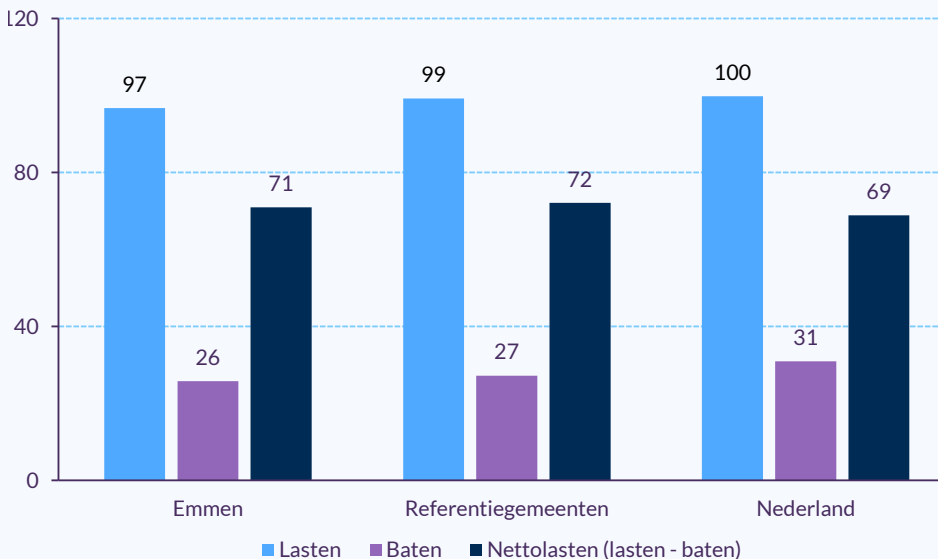
De lasten en baten van de gemeente Emmen drukken we voor de vergelijking met andere gemeenten uit in aantal euro's per inwoner. Dit zorgt voor een evenwichtigere vergelijking. In dit onderzoek hebben we de volgende vijf referentiegemeenten voor Emmen gehanteerd: Assen, Deventer, Súdwest-Fryslân, Terneuzen en Venlo. Een verdere toelichting op de keuze voor deze referentiegemeenten staat in bijlage 2.

Over het algemeen zijn de lasten, baten en nettolasten van de gemeente Emmen in 2022 gelijk aan die van de referentiegemeente en het Nederlandse gemiddelde. De nettolasten zijn 1 euro per inwoner lager dan in de referentiegemeenten, maar 2 euro per inwoner hoger dan het Nederlandse gemiddelde (figuur 5.1).

Figuur 5.1

Lasten, baten en nettolasten gemeenten aan sport* in 2022, gemeente Emmen, gemiddelde referentiegemeenten en gemiddelde Nederland

(in euro per inwoner)



Bron: Door CBS verzamelde gemeentelijke data (lv3), 2023. Bewerking: Mulier Instituut.

De taakvelden Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodaties (5.2) vormen samen het totaal voor sport.

De gemiddelde Nederlandse nettolasten van gemeenten aan sport stegen van 2017 tot en met 2020 elk jaar langzaam. In 2021 daalden ze flink (5 euro per inwoner; figuur 5.2). Dit komt doordat de baten sterker stegen dan de lasten (Van Eldert, 2022). Deze stijging in baten is te verklaren door de (financiële)steun vanuit Rijksregelingen waar gemeenten aanspraak op konden maken in coronatijd. Deze steun werd in 2020 gepresenteerd, maar in veel gevallen in 2021 uitgekeerd. In 2022 zette de stijging van de nettolasten uit 2017-2020 weer door.

De gemeente Emmen lijkt eenzelfde trend te volgen. De nettolasten stegen van 2017 tot en met 2020, met uitzondering van 2018. Vervolgens daalden ze in 2021 en stegen ze weer in 2022.

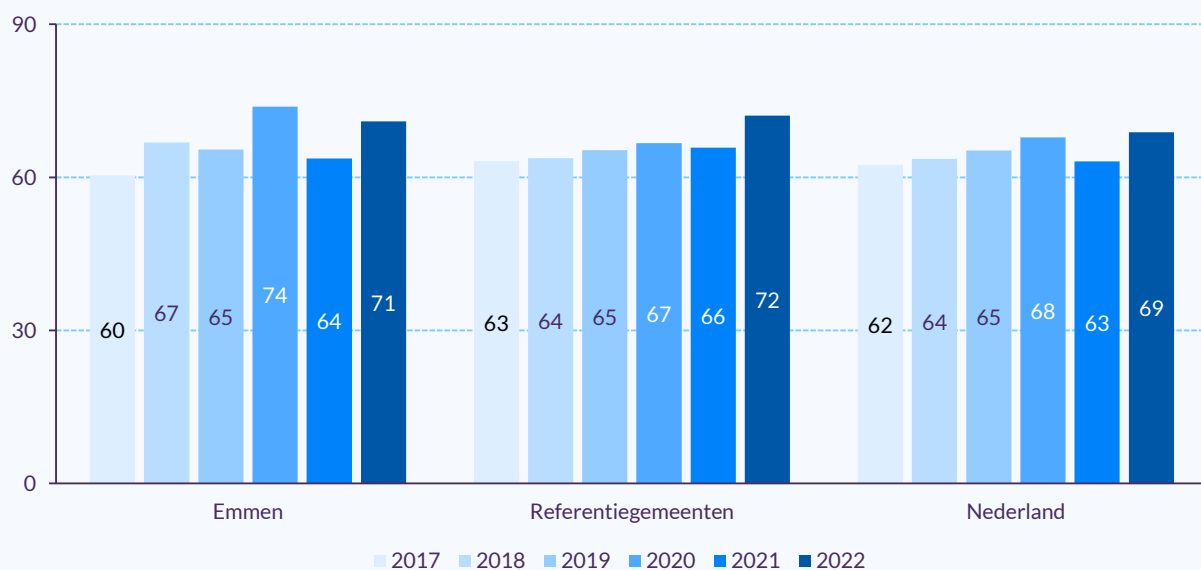
Wat opvalt is de piek in nettolasten in 2020 (74 euro per inwoner) ten opzichte van de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde. Deze piek komt door de tegenvallende baten van dat jaar op het gebied van sportaccommodaties. Deze werden in 2020 begroot op bijna 2,1 miljoen euro en kwamen uiteindelijk uit op ongeveer 1,6 miljoen euro (Jaarrekening en jaarverslag Gemeente Emmen, 2020).

Deze tegenvallende baten kwamen door tegemoetkoming van sportaccommodatiehuurders die hier vanwege corona geen gebruik van konden maken en een terugloop in bezoekers van de drie overdekte zwembaden vanwege corona. Er waren 60 procent minder bezoekers in 2020 dan in 2019 (Jaarrekening en jaarverslag Gemeente Emmen, 2020). In 2021 werd de gemeente gecompenseerd door het Rijk, waardoor een positief resultaat van een half miljoen euro ontstond.

Figuur 5.2

Nettolasten gemeenten aan sport* 2017 tot en met 2022, gemeente Emmen, gemiddelde referentiegemeenten en gemiddelde Nederland

(in euro per inwoner)



Bron: Door CBS verzamelde gemeentelijke data (lv3), 2018-2023. Bewerking: Mulier Instituut.

* De taakvelden Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodaties (5.2) vormen samen het totaal voor sport.

5.2 Verhouding kosten aan sportaccommodaties en sportstimuleringsbeleid

In figuur 5.3 staat een overzicht van het aandeel kosten aan sportaccommodaties binnen de totale nettolasten voor sport. Opvallend is dat in de gemeente Emmen dit aandeel structureel hoger (bijna 10 procentpunten) is dan in de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde.

Dit komt onder meer door de relatief hoge dichtheid aan sportaccommodaties in gemeente Emmen in vergelijking met referentiegemeenten en het Nederlands gemiddelde. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Emmen in 2016 in een amendement in de begrotingsbehandeling voorgesteld om de beschikbare middelen voor (geprivatiseerde) sportaccommodaties structureel te verhogen.

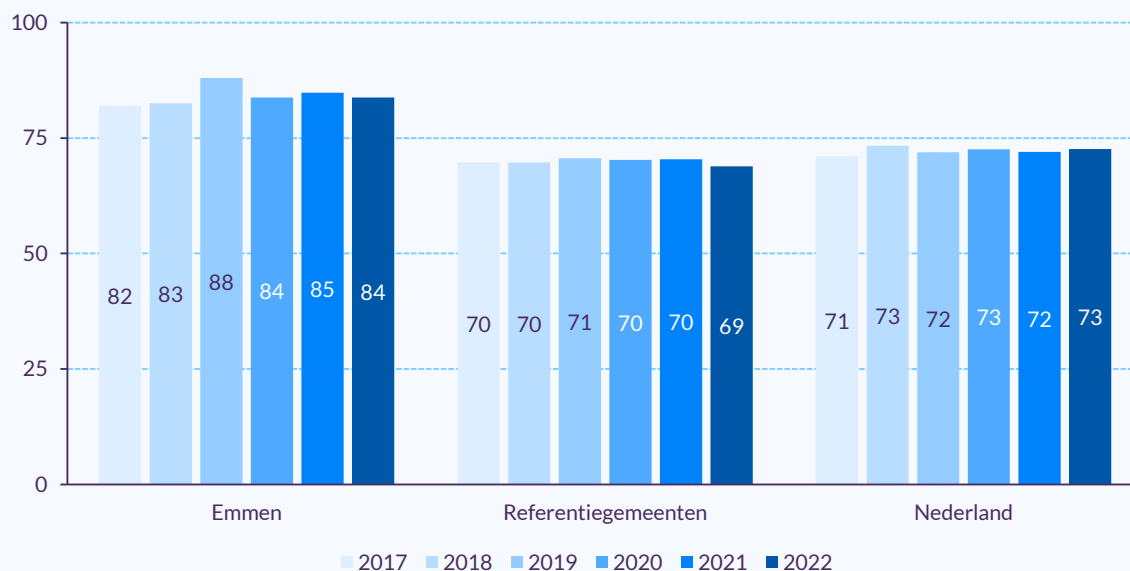
De 'knelpuntenpot' is destijds verhoogd naar 100.000 euro en het fonds 'Onderhoud en Verduurzaming accommodaties buitensportverenigingen' biedt renteloze leningen aan voor buitensportverenigingen en stichtingen (van geprivatiseerde sportaccommodaties). Hiervoor is toen 1 miljoen euro beschikbaar gesteld.

In de Kadernota 2020 is de knelpuntenpot opgenomen als activa in de financiële paragraaf. In 2023 blijkt dat dit niet meer kan, omdat onderhoud niet geactiveerd mag worden. De knelpuntenpot moet daarom in de exploitatie worden weggezet. Daarom wordt nu een voorstel gedaan om het budget op te nemen in de exploitatie (budgetneutraal) die in voorgaande jaren beschikbaar was voor het oplossen van de knelpunten bij de betreffende stichtingen.

Figuur 5.3

Aandeel nettolasten gemeenten aan taakveld Sportaccommodaties binnen de totale nettolasten voor sport*, 2017 tot en met 2022, gemeente Emmen, gemiddelde referentiegemeenten en gemiddelde Nederland

(in procenten)



Bron: Door CBS verzamelde gemeentelijke data (Iv3), 2018-2023. Bewerking: Mulier Instituut.

* De taakvelden Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodaties (5.2) vormen samen het totaal voor sport.

Meerjarenbeleid accommodaties

Met het Integraal Huisvestingsplan (IHP) Binnensport uit 2023 ligt er een basis waarop meerjarenonderhoudsplannen kunnen worden gebaseerd. Het IHP Binnensport bestaat uit drie uitvoeringsprogramma's. De kosten voor het eerste uitvoeringsprogramma, dat van 2024 tot en met 2026 loopt, bedragen 20,8 miljoen euro.

Voor de buitensport bestaat er geen integraal huisvestingsplan.

Buitensportaccommodaties worden wel elk jaar geschouwd, waarbij grootschalig onderhoud plaatsvindt op het moment dat er onveilige situaties worden geconstateerd. Eigendom en beheer ligt bij buitensport vaak wat gecompliceerder dan bij binnensport. Sommige onderdelen van de accommodatie, zoals de kantine en kleedkamer, zijn bijvoorbeeld vaak eigendom van de sportvereniging, terwijl de velden eigendom zijn van de gemeente.

5.3 Conclusie

De netto sportuitgaven bedroegen in 2022 ongeveer 8 miljoen euro. Door de jaren heen zijn deze netto uitgaven vergelijkbaar met referentiegemeenten. Met uitzondering van 2020, waarin de gemeente relatief veel uitgaf om de gevolgen van Corona op te vangen.

Emmen geeft relatief veel uit aan sportaccommodaties ten opzichte van andere gemeenten. De gemeente Emmen beschikt wel over een Integraal Huisvestingsplan Binnensport, maar voor de buitensport ontbreekt deze. Dat leidt tot verborgen (financiële) risico's ten aanzien van onderhoudskosten, veiligheid en speelbaarheid van velden.

Ervaringen met het sportbeleid

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen voor deelvraag 4: 'Hoe ervaren sporters, sportaanbieders en andere 'spelers' in de sport- en beweegsector het gemeentelijk sportbeleid sinds 2017?'

We beschrijven de ervaringen met het gemeentelijk sportbeleid op basis van gesprekken met de gemeenteraad, sportaanbieders, Erkende Overlegpartners (EOP's) van de gemeente, buurtsportcoaches, de beleidsafdeling sport en organisaties uit onderwijs, zorg en welzijn die een connectie hebben met sport en bewegen.

6.1 Buurtsportcoaches

De buurtsportcoaches in Emmen organiseren veel sport- en beweegactiviteiten, met name gericht op kinderen en senioren. Per gebied zijn er (minimaal) twee buurtsportcoaches. Zij staan dicht bij de inwoners door bijvoorbeeld de Koningsspelen te organiseren en wandelingen voor ouderen te organiseren waaruit wandelgroepen (kunnen) ontstaan. Vanuit meerdere actoren in en rondom de Emmense sport- en beweegsector horen wij wel dat het hoge verloop en de persoonsgebonden verschillen tussen de aanpak van buurtsportcoaches tot problemen hebben geleid.

Buurtsportcoaches hebben veel vrijheid om in hun gebied hun eigen aanpak te kiezen. In sommige gevallen lijkt de borging en overdracht van aanpak en contacten niet helemaal goed te zijn gegaan. In combinatie met het hoge verloop onder buurtsportcoaches heeft dit geleid tot enkele verwaterde contacten met actoren rondom de sport- en beweegsector en verschillen in de mate van begeleiding van studenten van het Drenthe College. Daarnaast zijn tijdsinvesteringen van buurtsportcoaches in doelgroepen ook persoonsgebonden door bijvoorbeeld het opbouwen van een vertrouwensband.

De samenwerking met het Drenthe College is verder wel goed, wat de buurtsportcoaches kan helpen bij hun werkzaamheden en studenten kan verleiden om buurtsportcoach in Emmen te worden. Met het hoge verloop van de laatste jaren is dat van belang (geweest).

Onder inwoners lijkt het werk van de buurtsportcoaches nog niet altijd zichtbaar. Ook landelijk blijkt dit een punt van aandacht (Hoekman & Kraaykamp, 2024). Dit kan ermee te maken hebben dat de buurtsportcoaches vooral op kinderen en senioren gericht zijn.

6.2 Focus op verenigingen

Uit dit onderzoek blijkt dat de focus van het gemeentelijk beleid in de praktijk nog vooral op het creëren van randvoorwaarden voor het aanbieden van (wedstrijd)sport en topsport ligt. Terwijl de gemeente in de kadernota aangeeft zelf een goede basis te willen aanbieden met natuurlijk en sportief bewegen, en dat anderen hierop kunnen voortbouwen met het aanbieden van (wedstrijd)sport en topsport. Een groot deel van de middelen wordt namelijk nog steeds ingezet voor het faciliteren van accommodaties voor verenigingen (die vooral wedstrijdsport aanbieden).

Voor de ondersteuning van sportverenigingen wil de gemeente dat de verenigingen vooral naar hun bond kijken. In de praktijk verschilt de ondersteuning van bonden behoorlijk en kloppen verenigingen voor sommige thema's toch bij de gemeente aan. De gemeente geeft aan die ondersteuningsvragen dan vaak niet te kunnen weigeren.

Andersom nodigt de gemeente sportverenigingen ook uit voor bijeenkomsten over thema's waarvan de gemeente graag wil dat ze ermee aan de slag gaan. Dit gaat bijvoorbeeld om bijeenkomsten over een veilig sportklimaat en inclusie. Sommige verenigingen geven aan dat ze te druk zijn met het oplossen van vrijwilligerstekorten en de alledaagse zaken binnen de vereniging om bij dergelijke bijeenkomsten aanwezig te zijn, ondanks dat zij het belang van deze thema's wel onderschrijven.

Tijdens de periodes met stevige coronamaatregelen heeft de gemeente moeite gestoken in het mogelijk maken van sporten en bewegen in de minder sterk georganiseerde sfeer, zoals wandelclubjes. De buurtsportcoaches stimuleren dit soort vormen van sport- en beweegaanbod en organiseren zelf ook dergelijke activiteiten.

Ondernemende sportaanbieders komen eigenlijk niet naar voren in het gemeentelijk sportbeleid. Het werk van sportscholen en andere ondernemende sport- en beweegorganisaties lijkt wel aan te sluiten bij de ambities van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid, maar op basis van de gesprekken lijkt de gemeente niet graag in te gaan op initiatieven voor en van ondernemende sportaanbieders.

6.3 Uitnodigend bestuur

Voor de Kadernota sportief bewegen heeft de gemeente input opgehaald bij diverse partijen in en rondom de Emmense sport- en beweegsector. Bij het opstellen van het lokale sportakkoord dachten de betrokken partijen meer mee over het beleid en de manier waarop de ambities (die gelijk zijn aan die in het gemeentelijk sport- en beweegbeleid) gerealiseerd kunnen worden.

Tijdens de coronapandemie moesten veel partijen die meedachten (met name de verenigingen) vooral op zichzelf focussen. Sindsdien denken partijen minder

strategisch mee en is het lokale sportakkoord meer een potje geworden waaruit de gemeente subsidies kan verlenen voor initiatieven die aansluiten bij de ambities uit het Sportakkoord. Het kernteam van het Sportakkoord is een uitzondering hierop. De volgende (externe) partijen zijn onderdeel van het kernteam: M&Gezond, Beachpark Emmen, FC Emmen Noaberschap, Volleybalvereniging Emmen '95. Daarnaast is de gemeente vertegenwoordigd in het kernteam met een verenigingsadviseur en twee buurtsportcoaches, waarvan er een projectleider is.

De door de gemeente gewenste rol als meespeeltheaterregisseur is door de jaren heen dus toch ook in veel gevallen een kartrekkersrol geworden. Het nemen van beslissingen en de uitvoering daarvan ligt namelijk vooral bij de gemeente en een paar betrokken partijen uit de sportsector, en minder bij de hele sportsector.

6.4 Conclusie

De bevraagde spelers in en rondom de sport- en beweegsector zijn over het algemeen positief over de manier waarop zij geconsulteerd zijn bij het opstellen van de kadernota.

Buurtsportcoaches staan vanwege de aard van hun activiteiten dicht bij de inwoners en organiseren sport- en beweegactiviteiten, voornamelijk gericht op kinderen en ouderen. Opvallend is dat zij niet specifiek worden ingezet op mensen met een lage sociaaleconomische status. Het verloop onder buurtsportcoaches en de zichtbaarheid van hun werk zijn een aandachtspunt.

Sportverenigingen krijgen veel steun van de gemeente. Voor een groot deel zit dit in het faciliteren van hun accommodaties, maar daarnaast kunnen de verenigingen ook terugvallen op verenigingsondersteuning vanuit de gemeente als hun sportbond dit niet biedt, hoewel dat laatste geen officieel beleid is. Met ondernemende sportaanbieders werkt de gemeente amper samen.

Vergelijking met andere gemeenten

Dit hoofdstuk gaat over de vijfde deelvraag van het onderzoek: *'Hoe verhoudt de gemeente Emmen zich tot andere vergelijkbare gemeenten op kernindicatoren voor sport en bewegen?'*

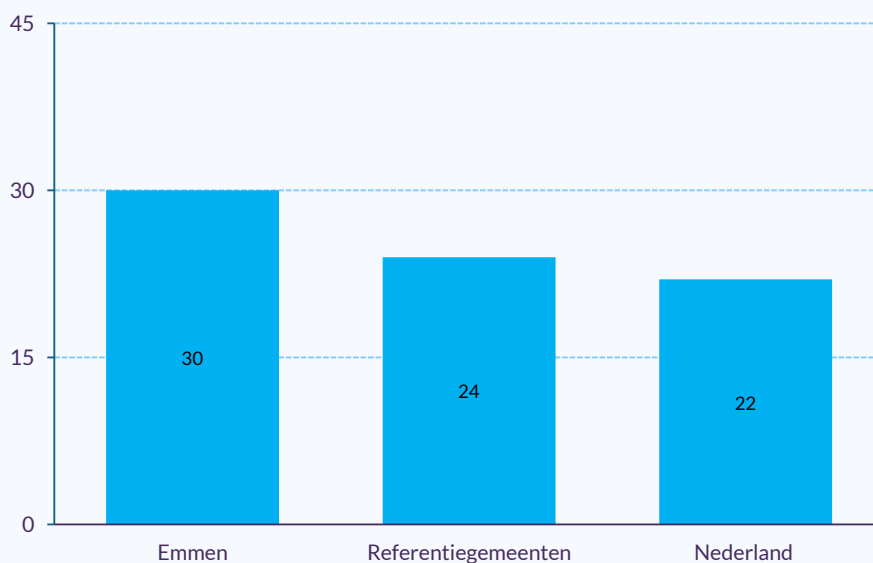
Eerst vergelijken we de fysieke omgeving voor sport en bewegen. Daarna vergelijken we de sportdeelname, sport- en beweegstimulering en het gebruik van armoederegelingen voor sport.

7.1 Fysieke omgeving voor sport en bewegen

Voor de berekening van de dichtheid aan sportaccommodaties hebben we rekening gehouden met verschillen in de diversiteit en capaciteit van sportaccommodaties. Een sporthal is bijvoorbeeld geschikt voor meer sportdisciplines dan een rugbyveld. En op vijf tennisbanen kunnen minder mensen tegelijkertijd sporten dan op vijftien.

De dichtheid van sportaccommodaties per 10.000 inwoners is voor de gemeente Emmen relatief hoog in vergelijking met de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde (figuur 7.1). De gemeente Emmen scoort 30, terwijl de referentiegemeenten gemiddeld 24 scoren. Het Nederlandse gemiddelde is 22. In minder stedelijke gemeenten ligt de dichtheid van sportaccommodaties over het algemeen hoger dan in de sterker stedelijke gemeenten.

Figuur 7.1
Kernindicator dichtheid van sportaccommodaties 2022
(score op de kernindicator)



Bron: Sportenbewegenincijfers.nl (2022).

De Kernindicator Beweegvriendelijke Omgeving is opgebouwd uit vier deelindicatoren: publieke sportaccommodaties, speelplekken, recreatiewater en -groen, en de nabijheid van voorzieningen. De score op de Kernindicator Beweegvriendelijke Omgeving verschilt sterk per gemeente. De score ligt over het algemeen lager in de minder stedelijke gemeenten. Stedelijke gemeenten scoren vooral hoger op de nabijheid van voorzieningen en de aanwezigheid van sport- en speelplekken.

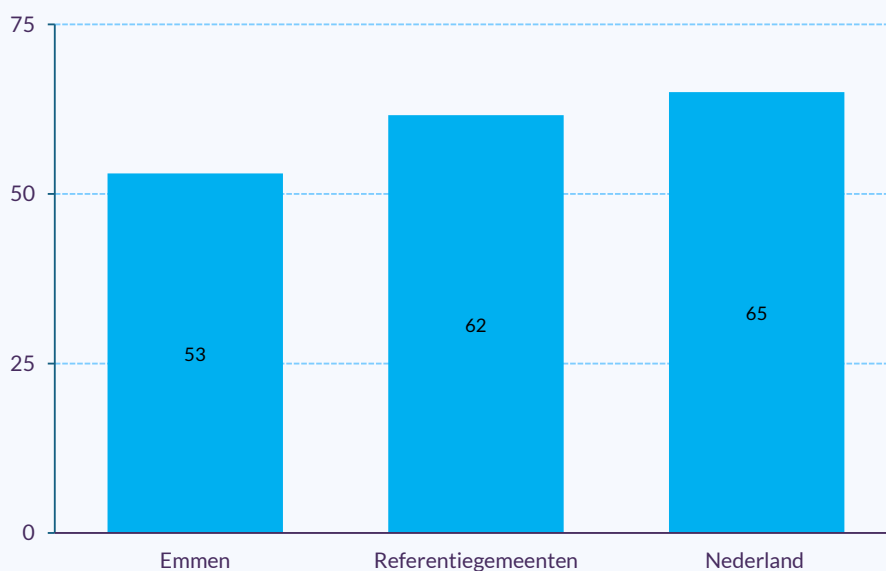
Op de Kernindicator Beweegvriendelijk Omgeving scoort Emmen lager dan de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde. De gemeente Emmen scoort 53, terwijl de referentiegemeenten gemiddeld 62 scoren. Het Nederlandse gemiddelde ligt op 65 (figuur 7.2).

Hier ligt een aandachtspunt voor Emmen, zeker vanuit de bredere ambitie in de kadernota. Het voorzieningenniveau is nu vooral gericht op wedstrijdsport, zo blijkt ook uit de hoge score op de kernindicator dichtheid van sportaccommodaties. Op de beweegvriendelijke omgeving scoort gemeente Emmen onder het gemiddelde, terwijl een beweegvriendelijke omgeving wenselijk is voor het natuurlijk en sportief bewegen.

Figuur 7.2

Score Emmen, referentiegemeenten en Nederland op de Kernindicator Beweegvriendelijke Omgeving 2022

(score op de kernindicator)



Bron: Sportenbewegen cijfers.nl (2022).

7.2 Sportdeelname

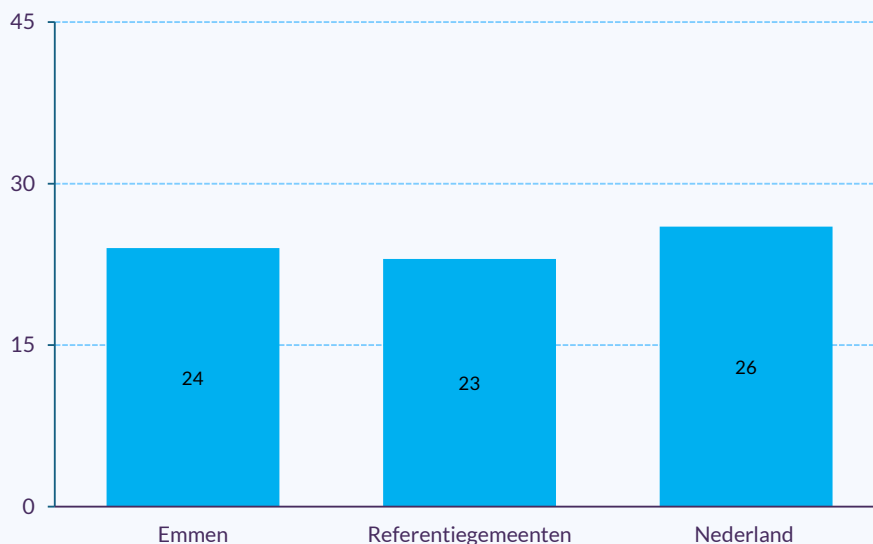
In figuur 7.3 is te zien dat het percentage inwoners dat lid is van een sportvereniging in de gemeente Emmen bijna net zo hoog (24%) ligt als in de referentiegemeenten (23%). Dit is lager dan het Nederlandse gemiddelde (26%).

In dit percentage worden de leden van sportverenigingen meegenomen waarvan de bond is aangesloten bij NOC*NSF. In de praktijk gaat dit om het overgrote deel van de sportverenigingen.

Figuur 7.3

Aandeel inwoners Emmen, referentiegemeenten en Nederland dat lid is van een sportvereniging

(in procenten van de bevolking ouder dan 6 jaar)



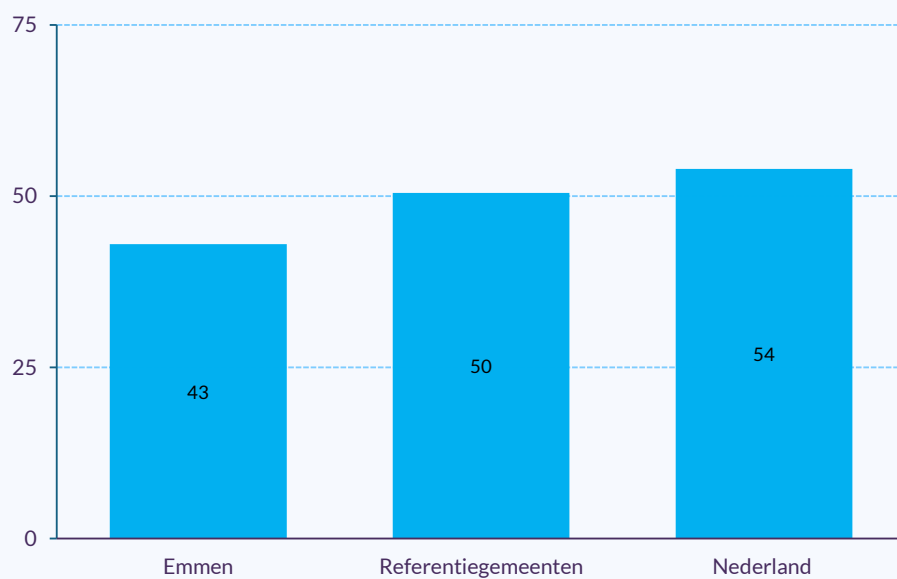
Bron: Sportenbewegencijfers.nl (2022).

In figuur 7.4 is te zien dat het percentage van de bevolking dat één keer of vaker per week sport in Emmen (43%) duidelijk lager ligt dan in de referentiegemeenten (50%) en het Nederlandse gemiddelde (53%). Het verschil met de referentiegemeenten lijkt hierbij vooral te zitten in het sporten buiten verenigingsverband. Dit kan deels gerelateerd zijn aan de lage score op de beweegvriendelijke omgeving.

Figuur 7.4

Aandeel wekelijkse sporters onder de bevolking van Emmen, referentiegemeenten en Nederland

(in procenten van de bevolking van 18 jaar en ouder)



Bron: Sportenbewegen cijfers.nl (2022).

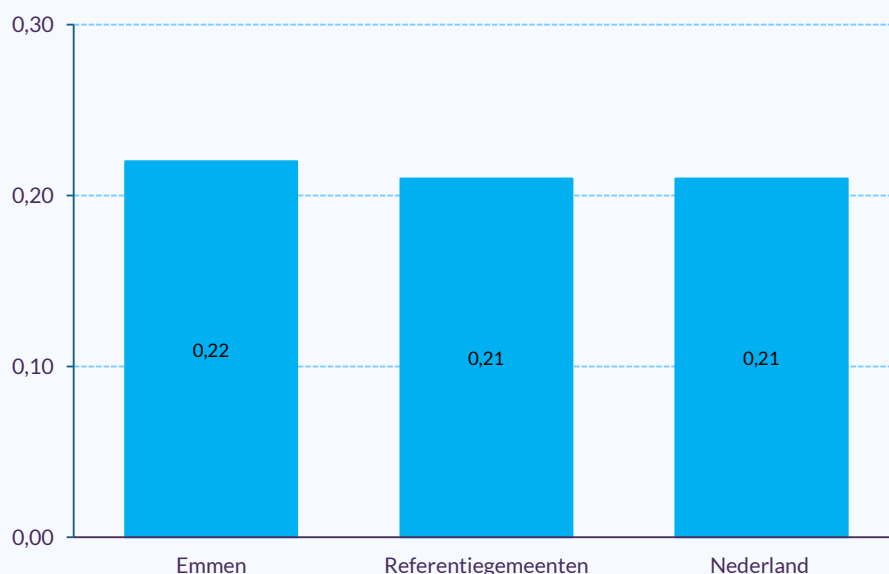
7.3 Inzet buurtsportcoaches en gebruik Jeugdfonds Sport & Cultuur

De inzet van buurtsportcoaches/combinatiefunctiearissen meten we in aantal fte's per 1.000 inwoners. In figuur 7.5 vergelijken we het aantal fte's van de gemeente Emmen met de referentiegemeenten en het Nederlandse gemiddelde. Het aantal fte's is in de gemeente Emmen (0,22), in de referentiegemeenten (0,21) en in heel Nederland (0,21) nagenoeg gelijk.

Figuur 7.5

Aantal fte aan buurtsportcoaches/combinatiefunctionarissen in Emmen, referentiegemeenten en Nederland

(in aantal fte per 1.000 inwoners)



Bron: Sportenbewegencijfers.nl (2022).

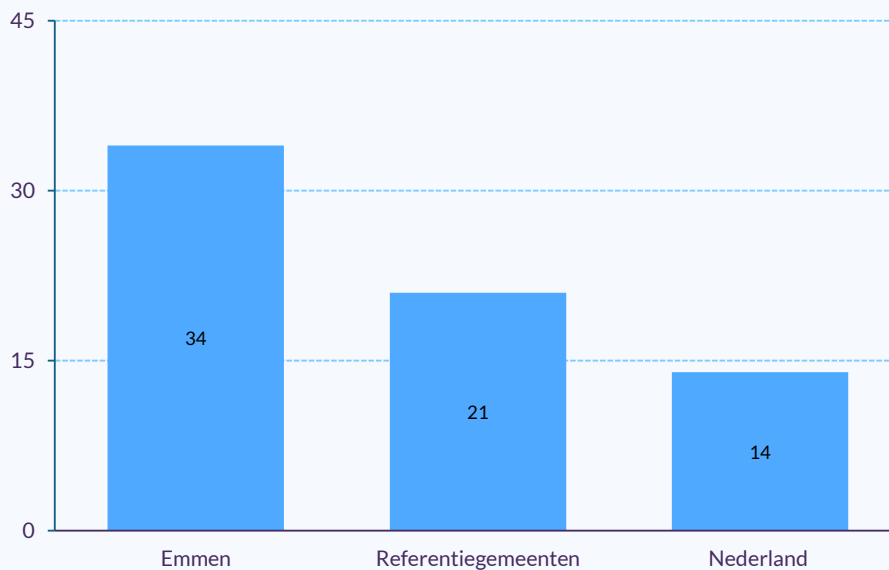
In figuur 7.6 staat het gebruik van het Jeugdfonds Sport & Cultuur. Het Jeugdfonds Sport & Cultuur maakt het mogelijk dat kinderen en jongeren uit gezinnen met (tijdelijk) minder geld toch mee kunnen doen met voetbal, turnen, streetdance, judo, muziekles of een andere sportieve of creatieve activiteit. Voor die kinderen en jongeren betaalt het Jeugdfonds Sport & Cultuur de contributie /het lesgeld en in bepaalde gevallen de benodigde attributen. Gemeenten dragen vaak (het merendeel van) de kosten voor het gebruik van deze regeling.

Het aantal aanvragen voor het Jeugdfonds Sport en Cultuur ligt in Emmen aanzienlijk hoger dan in de referentiegemeenten en dan het Nederlandse gemiddelde. Dit komt mede doordat in Emmen een relatief groot deel van de bevolking een lage SES heeft.

Figuur 7.6

Gebruik Jeugdfonds Sport & Cultuur in Emmen, referentiegemeenten en Nederland

(in aantal aanvragen per 1.000 inwoners)



Bron: Sportenbewegen cijfers.nl (2022).

7.4 Conclusie

In vergelijking met andere gemeenten heeft Emmen behoorlijk veel sportaccommodaties per 10.000 inwoners. Op de Kernindicator Beweegvriendelijke Omgeving scoort Emmen echter minder goed.

Ten aanzien van sportdeelname valt op dat er in Emmen relatief beduidend minder mensen lid zijn van een sportvereniging dan het Nederlands gemiddelde. Maar ten opzicht van referentiegemeenten scoort Emmen juist iets hoger. Het aandeel inwoners dat wekelijks sport ligt duidelijk lager dan in referentiegemeenten en heel Nederland.

In Emmen zijn er relatief veel aanvragen voor het Jeugdfonds Sport & Cultuur. Dit kan worden verklaard door het hoge percentage inwoners met een lage sociaaleconomische status in Emmen.

Bestuurlijke zienswijze van het college



Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 377602

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl



Aan de Rekenkamer Emmen
t.a.v. de heer M.M. Timmerman

team
Sport

ons kenmerk
278633-2024:773787

zaaknummer
278633-2024

bijlage

behandeld door
A.H. Reuvers

datum
20 november 2024

telefoon
14 0591

fax

e-mail
gemeente@emmen.nl

onderwerp
Rapport Rekenkameronderzoek Sport Emmen

Geachte heer Timmerman,

Hierbij geven wij u onze reactie op de aanbevelingen in het Rapport Rekenkameronderzoek Sport Emmen van 16 augustus jl.

Allereerst dank voor uw onderzoek en de heldere weergave van uw bevindingen. Wij danken u voor het zorgvuldig opgestelde rapport. Uw conclusies en aanbevelingen zijn herkenbaar.

Uw rapport helpt ons de reeds ingezette beweging verder vorm te geven en uiteindelijk de juiste impact te maken. Dit vraagt verdere intensivering van de huidige manier van werken naar nog meer integrale samenwerking met andere domeinen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Uw rapport biedt handzame bouwstenen voor dat proces. Uw aanbevelingen nemen we mee in de verdere ontwikkeling.

Voor de goede orde herhalen wij hier uw aanbevelingen:

1. Houd oog voor de integraliteit van beleid en zorg daarbij voor voldoende ambtelijke capaciteit.
2. Herijk de kadernota en voorzie deze van meetbare doelen.
3. Maak gebruik van data en interventies om gericht te werken aan doelrealisatie.
4. Zet buurtsportcoaches in waar de achterstanden het grootst zijn en maak zichtbaarder wat de buurtsportcoaches doen.
5. Zorg voor structureel ondersteuningsbeleid voor verenigingen dat aansluit op de eigen beleidsdoelen.
6. Maak een meerjarenonderhoudsplan voor buitensport.

Onze reactie:

De afgelopen periode hebben we diverse acties opgestart die aansluiten bij de aanbevelingen in het onderzoek, zoals:

- De oprichting van de Angelslo Academy. Hier wordt onder andere extra inzet gepleegd vanuit sport- en cultuurcoaches op jeugd en jongeren in een wijk waar de achterstanden groot zijn (zie aanbeveling 4). Binnen Angelslo Academy wordt intensief samengewerkt met partners vanuit andere domeinen, waaronder het sociaal domein en diverse externe partners. Hierdoor staan sport- en cultuurcoaches in nauw contact met onder andere jongerenwerkers (zie aanbeveling 1).
- We werken via gebiedsgerichte werkplannen. In de nieuw te maken werkplannen van de buurtsportcoaches wordt per activiteit inzichtelijk gemaakt aan welke integrale (sociale) doelen wordt bijgedragen. Hierbij wordt aangesloten bij de thema's vanuit de huidige SPUK/GALA regeling (zie aanbeveling 1).
- We maken steeds meer gebruik van data bij het bepalen van onze inzet. Op basis van data, duiden we waar onze inzet het meest nodig is en handelen daarnaar (proces data-duiden-doen). Deze aanpak passen we nu in verschillende dorpen en wijken toe (zie aanbeveling 3).
- Vanuit Sport wordt binnenkort aangesloten bij de aanpak sociale gebiedsnetwerken, waarbij gewerkt wordt aan het realiseren van gebiedsnetwerken binnen het sociaal domein. Een proces dat momenteel in ontwikkeling is binnen de gemeente Emmen (zie aanbeveling 1).
- We bieden sinds dit jaar extra verenigingsondersteuning. Hiervoor is in de begroting 2024 extra formatie beschikbaar gesteld door de gemeenteraad. Verenigingsondersteuning is ook onderdeel van het Sportakkoord. Via dat tijdelijke extra budget vanuit SPUK/GALA kan hier de komende tijd intensiever worden ingezet op de thema's leefbaarheid en inclusie (zie aanbeveling 5).

Hieronder geven wij onze reactie op uw aanbevelingen:

1. Houd oog voor de integraliteit van beleid en zorg daarbij voor voldoende ambtelijke capaciteit.

We onderschrijven deze aanbeveling. Zoals u hierboven kunt lezen, wordt steeds meer de verbinding met andere domeinen gevonden. We kijken continu hoe we dit nog verder kunnen verbeteren. De ingezette integratie met zowel beleidskader sociaal domein 'Erbij horen en meedoen in Emmen' als SPUK/GALA en het nog vast te stellen Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR) zal worden geïntensiveerd. Momenteel onderzoeken we in hoeverre we extra budget kunnen alloceren voor tijdelijk extra inzet van buurtsport- en cultuurcoaches en verenigingsondersteuning voor onder andere inclusie, vanuit het budget van SPUK/GALA. Hiervoor zijn tot en met 2026 budgetten beschikbaar gesteld door het Rijk. Daarnaast zetten we in op strategische beleids capaciteit in het sportdomein. Op dit moment ontbreekt dit.

2. Herijk de kadernota en voorzie deze van meetbare doelen.

We onderschrijven de aanbeveling. We gaan de kadernota actualiseren en voorzien van meetbare doelen. Daarnaast gaan we in de nieuw te maken werkplannen van de buurtsportcoaches per activiteit inzichtelijk maken aan welke integrale (sociale) doelen vanuit de kadernota wordt bijgedragen.

3. Maak gebruik van data en interventies om gericht te werken aan doelrealisatie.

We onderschrijven deze aanbeveling. Zoals u hierboven kunt lezen, maken we steeds meer gebruik van data bij het bepalen van onze inzet, maar ook om te komen tot beleid dat beter te monitoren is. Dit sluit aan bij het beleidskader sociaal domein 'Erbij horen en meedoen in Emmen' en daarin vastgestelde opgaven. Met de juiste indicatoren kunnen we meetbare doelen formuleren, monitoren en erop sturen. Deze doelen maken onderdeel uit van een integrale aanpak.

4. Zet buurtsportcoaches in waar de achterstanden het grootst zijn en maak zichtbaarder wat de buurtsportcoaches doen.

We onderschrijven deze aanbeveling. Onlangs is Angelslo Academy geopend, waarbij meer inzet wordt gepleegd in de wijk Angelslo, waar de achterstanden groot zijn. Deze aanbeveling past ook bij de eerste drie aanbevelingen. Op basis van data willen we besluiten waar we meer of minder professionals voor gaan inzetten en op welke thematiek. Dit verbinden we aan gebiedsgericht werken, want elk gebied heeft eigen hulpbronnen en wensen. We sluiten hierbij niemand uit.

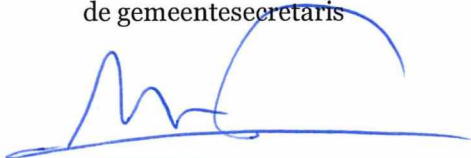
5. Zorg voor structureel ondersteuningsbeleid voor verenigingen dat aansluit op de eigen beleidsdoelen.

We spelen al in op deze aanbeveling. Zoals hierboven staat, is bij de begroting 2024 extra formatie door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Sportverenigingen zijn voor ons van groot belang. Daarom intensiveren we via verenigingsondersteuning de contacten met de sportverenigingen op het gebied van samenlevingsvraagstukken. Rekening houdend met ieders eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dus meer dan nu verkennen wat sportverenigingen kunnen bijdragen aan een gezonde samenleving, sociale cohesie en een sociale functie in de lokale situatie.

6. Maak een meerjarenonderhoudsplan voor buitensport.

Op dit moment wordt er hard gewerkt aan het Integraal Huisvestingsplan Binnensport en de Sport- en Beweegcampus. Twee grote projecten die veel inzet en middelen vragen en waarbij we tegen de grenzen van onze uitvoeringskracht aanlopen. We onderschrijven uw aanbeveling, maar kiezen ervoor om dit op een later moment op te pakken.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris



M. Plantinga-Leenders

de burgemeester



H.F. van Oosterhout

Nawoord van de Rekenkamer Emmen

Inleiding

De Rekenkamer Emmen heeft met het onderzoek naar het sportbeleid van de gemeente Emmen de gemeenteraad inzicht willen geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. De Rekenkamer baseert zich in belangrijke mate op het beleid dat is geformuleerd in de Kadernota sportief bewegen 2017 – 2030.

Het onderzoek beoogt tevens om aan de hand van aanbevelingen de raad handvatten te geven voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende taak. Het huidige beleid heeft nog een looptijd tot 2030 en biedt mogelijkheden tot bijsturing.

Hoewel vernieuwend en ambitieus, de gemeente wil met het sport ook bijdragen aan vraagstukken in het sociaal domein, komt de Rekenkamer tot de conclusie dat niet vast te stellen is of het beleid ook doeltreffend is.

Proces

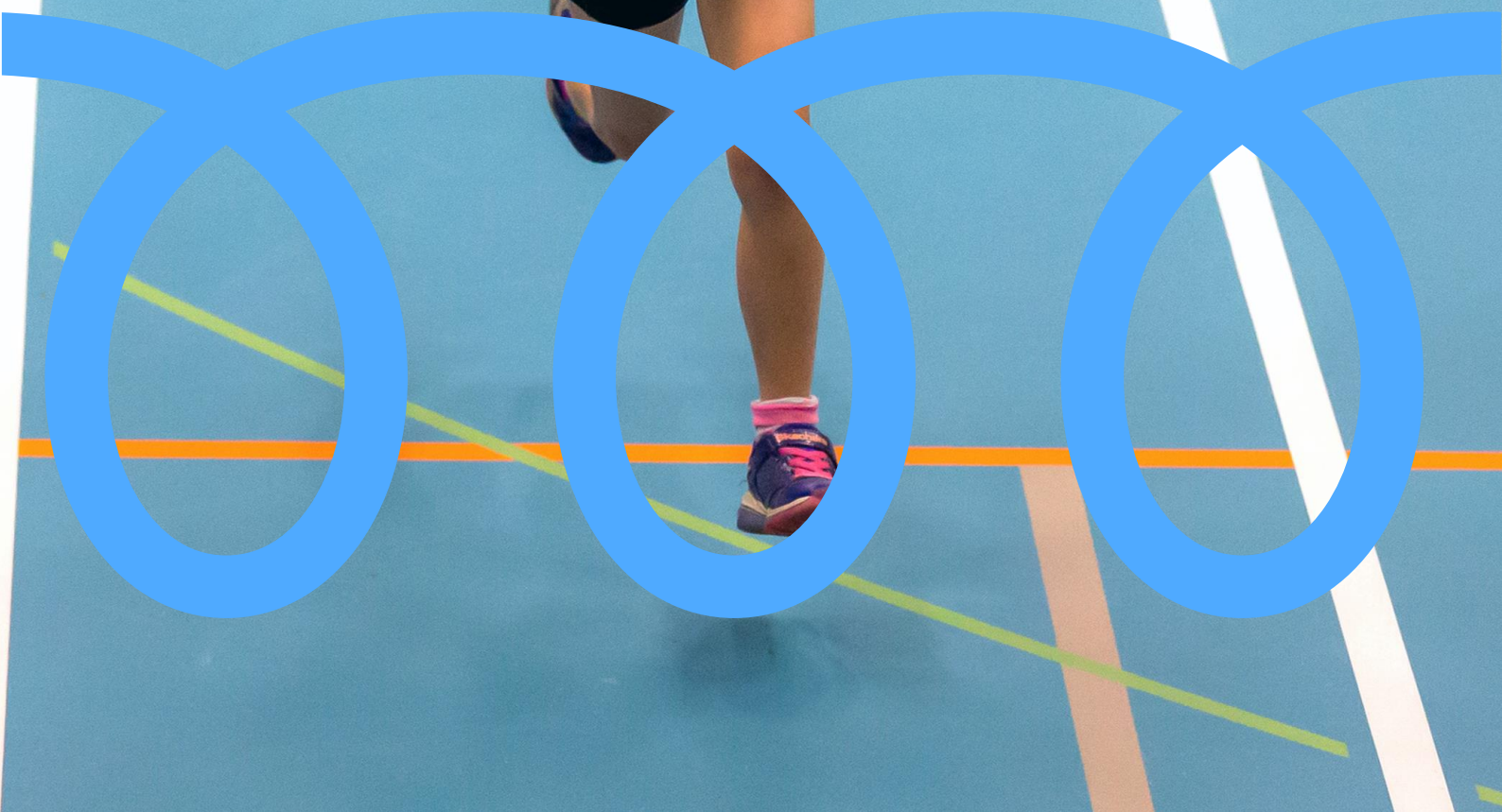
Hoewel vernieuwend en ambitieus, de gemeente wil met het sport ook bijdragen aan vraagstukken in het sociaal domein, komt de Rekenkamer tot de conclusie dat niet vast te stellen is of het beleid ook doeltreffend is.

Het onderzoek kende een relatief lange doorlooptijd. De Rekenkamer blijft er naar streven onderzoeken binnen een jaar afgerond te hebben.

Bestuurlijke reactie

We zijn het college zeer erkentelijk voor de uitgebreide reactie op het Rekenkameronderzoek.

Het college onderschrijft de aanbevelingen die de Rekenkamer doet en geeft aan ook al stappen te hebben gezet of het voornemen daartoe te hebben. De Rekenkamer vindt dit uiteraard een goede zaak, maar roept de gemeenteraad nadrukkelijk op de vinger aan de pols te houden en het college te vragen de acties op de aanbevelingen nader te concretiseren, zodat de raad weet wat hij op welk moment van het college mag verwachten.



Bronnen

Landelijke onderzoeken/referenties

CBS (2023).

Informatie voor Derden (lv3).

Van Eldert, P. (2022).

Monitor sportuitgaven gemeenten 2021. Mulier Instituut.

Hoekman, R., & Kraaykamp, G. (2024).

Hoe zien mensen het belang van sport? Draagvlak voor sport- en beweegbeleid. *Sport & Gemeenten*, 72(1), 28-31.

Pulles, I., Van Eldert, P. & Van der Poel, H. (2021).

Monitor Sport en Corona III: De gevolgen van coronamaatregelen voor de sportsector. Mulier Instituut.

Pulles, I., Van Eldert, P. & Van der Poel, H. (2022).

Monitor Sport en Corona V: De gevolgen van coronamaatregelen voor de sportsector. Mulier Instituut.

Geraadpleegde bronnen Emmen

Voor dit onderzoek hebben wij een groot aantal documenten geanalyseerd om het Emmens sport- en beweegbeleid te kunnen duiden. Zo hebben wij alle documenten met het hoofdthema sport en andersoortige documenten met groot belang voor het sport- en beweegbeleid (zoals de stukken uit de P&C-cyclus) geanalyseerd. Om de bronnenlijst behapbaar te houden hebben we de geraadpleegde openbaar beschikbare documenten uit het raadsinformatiesysteem grotendeels als groepen documenten opgenomen. Geraadpleegde documenten die niet openbaar beschikbaar zijn in het raadsinformatiesysteem, staan los in de bronnenlijst vermeld.

Gemeente Emmen. Alle begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2017-2022, inclusief specificatie op de jaarrekening sport 2022.

Gemeente Emmen. Alle nieuwsbrieven van de buurtsportcoaches in Emmen in de periode 2017-2023.

Gemeente Emmen. Alle raadsinformatiebrieven, bijbehorende bijlagen en overige informatievoorziening over sport vanuit het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad in de periode 2017-2023.

Gemeente Emmen. Alle inventarisaties op scholen naar sportactiviteiten van kinderen en het bezit van een zwemdiploma.

Gemeente Emmen. Diverse achtergronddocumenten over de formatie van het lokale sportakkoord.

Gemeente Emmen. *Eindrapport Sport jij ook?! 2019.*

Gemeente Emmen. *Integraal Huisvestingsplan Binnensport 2023-2032.*

Gemeente Emmen. *Kadernota sportief bewegen 2017-2030.*

Gemeente Emmen. Vrijwel alle jaarplannen en overzichten van resultaten per gebied van de buurtsportcoaches in Emmen in de periode 2017-2023.

Sportakkoord Emmen Beweegt!

Respondenten voor dit onderzoek

Hieronder volgt een overzicht van de respondenten die wij gesproken hebben in interviews en focusgroepen voor dit rekenkameronderzoek. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode februari t/m april 2024. Het overzicht bevat de functies van de respondenten ten tijde van het gesprek, tenzij anders vermeld.

1. Interview met een manager van een onderwijsinstelling.
2. Interview met de externe formateur van het Sportakkoord Emmen Beweegt! (destijds).
3. Interview met de directeur en een medewerker van een welzijnsinstelling.
4. Interview met twee EOP's (elk vertegenwoordigd door twee bestuursleden).
5. Interview met de (huidige) wethouder sport van de gemeente Emmen.
6. Interview met de teamleider sport en de strateeg voor het sociaal domein van de gemeente Emmen.
7. Focusgroep met negen gemeenteraadsleden van zeven verschillende partijen uit de Emmense gemeenteraad.
8. Interview met een voormalig buurtsportcoach/ huidige medewerker beleidsuitvoering sport en de buurtsportcoach/intern formateur en later regisseur van Sportakkoord Emmen Beweegt!
9. Interview met een initiatiefnemer voor een maatschappelijke sportvoorziening.
10. Interview met een professional uit de zorg.
11. Interview met een bestuurder van een sportvereniging.

Bijlage 1 – Normenkader

Tabel B1.1

Normenkader rekenkameronderzoek sportbeleid Emmen

Norm	Subnorm	Operationalisatie
Doeltreffendheid	Doelrealisatie	Zijn de beleidsdoelen die het college sinds 2017 in ontwerp heeft vastgelegd en die de gemeenteraad via besluitvorming heeft vastgelegd gerealiseerd?
	Beleidsdoorvertaling	Zijn de beleidsdoelen die het college sinds 2017 in ontwerp heeft vastgesteld en die de gemeenteraad via besluitvorming heeft vastgelegd, adequaat doorvertaald naar het meerjarenbeleid van de ambtelijke organisatie?
	Sturing en beoordeling	Beoordelen het college en de raad de periodiek verkregen (verantwoordings)informatie, zoals het jaarverslag, adequaat en verbinden zij hier logische consequenties aan?
Doelmatigheid	Zorgvuldigheid	Zijn de beleidsdoelen die het college sinds 2017 in ontwerp heeft vastgesteld en die de gemeenteraad via besluitvorming heeft vastgelegd, uitgevoerd binnen het daarvoor gereserveerde budget?
	Budgettaire planning	Bestaat er een duidelijk meerjarenonderhouds- en investeringsplan voor de sportvoorzieningen en duurzame inzet op sportstimulering in Emmen? En houdt men zich hieraan?
	Ad-hoc beleids-investeringen	Zijn de (noodzakelijke) ad-hoc-investeringen sinds 2017 beperkt gebleven tot een minimum en is er sprake van een logische relatie tussen inzet van middelen en beoogde doelen?
Uitnodigend bestuur	Stakeholderparticipatie	Heeft de gemeente sinds 2017 op een adequate wijze geluisterd naar de wensen en verwachtingen van Emmense sportaanbieders en andere sportstakeholders voor het sportaccommodatiebeleid, en hen op een structurele basis betrokken bij de ontwikkeling en evaluatie van beleid?
	Maatschappelijke terugkoppeling	Heeft de gemeente sinds 2017 op een adequate wijze een terugkoppeling gegeven van wat zij met de input van sportaanbieders en andere sportstakeholders uit participatieprocessen heeft gedaan?
Toekomstbestendigheid beleid	Beleidsrelevantie en -actualisatie	Sluiten de huidige beleidsnota's en initiatieven rondom het sportbeleid aan bij principes die volgen uit het Gezond en Actief Leven Akkoord, het Nationale Sportakkoord II en de transitie van de Omgevingswet?

Bijlage 2 – Selectie referentiegemeenten

De referentiegemeenten die we voor de vergelijking hebben gebruikt, hebben we geselecteerd op basis van de volgende criteria: inwoneraantal, stedelijkheid, sociaaleconomische status en een vergelijkbare regionale rol qua sportaccommodaties. De regionale rol gaat over sporters uit omliggende gemeenten die voor specifieke sportaccommodaties eerder uit zullen komen bij een grotere nabije gemeente.

In dit onderzoek hebben wij daarom de volgende vijf referentiegemeenten voor Emmen gehanteerd: Assen, Deventer, Súdwest-Fryslân, Terneuzen en Venlo.

Tabel B2.1

Achtergrondkenmerken referentiegemeenten t.o.v. Emmen

	Inwonertal	Omgevingsadressen -dichtheid (per km ²)	SES
Emmen	<u>108.765</u>	<u>863</u>	<u>-0,128</u>
Assen	69.414	1.592	-0,005
Deventer	102.781	1.850	-0,014
Súdwest-Fryslân	90.883	852	0,029
Terneuzen	54.993	881	-0,033
Venlo	103.328	1.681	-0,092

Bron: CBS (2024).

A thick, light blue abstract line that starts from the top left, loops around, and then curves downwards towards the bottom right, occupying a significant portion of the page.

Nathan Geurink
n.geurink@mulierinstituut.nl

Remco Hoekman
r.hoekman@mulierinstituut.nl

Huib van Vugt
h.vanvugt@mulierinstituut.nl