

## Sport onder dak

**Eindrapport van het onderzoek  
naar ontwikkelingen en beleids-  
keuzen van gemeenten op het  
gebied van binnensport-  
accommodaties**

Amsterdam/Den Haag, oktober 1994

Van Dijk, Van Soomeren en Partners  
drs M. van der Gugten  
drs E.P. Lagendijk

SGBO  
drs J. den Heeten  
mr G.P. Both

**Deel I**  
**Inleiding en**  
**achtergronden**

Amsterdam/Den Haag, oktober 1994

Van Dijk, Van Soomeren en Partners  
drs M. van der Gugten  
drs E.P. Lagendijk

SGBO  
drs J. den Heeten  
mr G.P. Both

# Inhoudsopgave deel I

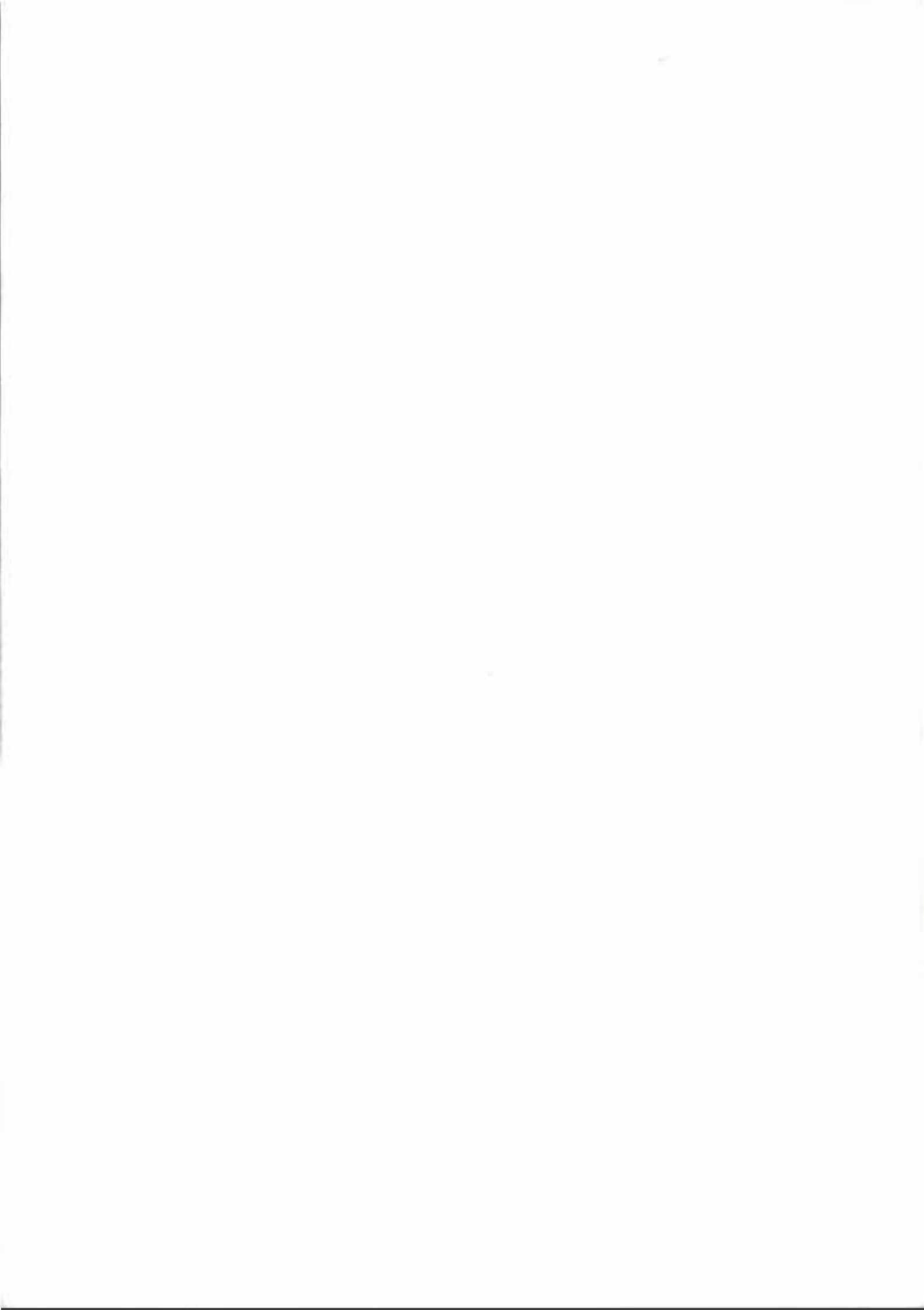
## Inleiding en achtergronden

	<b>pagina</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Opdracht en onderzoeksmethodiek	2
1.3 Begeleidingscommissie	3
1.4 Leeswijzer voor deel I	3
<b>2 Theoretische achtergronden en recente beleidsontwikkelingen van sport en onderwijs</b>	<b>5</b>
2.1 De sportverzorgingsstaat	5
2.2 Binnensportaccommodaties	6
2.3 Invloeden vanuit het onderwijs	8
2.4 Invloeden vanuit de sport	13
2.5 Bestuurlijke invloeden op gemeentelijk sportbeleid	16
2.6 Gemeentelijke beleidsstrategieën inzake binnensportaccommodaties	17

# Inhoudsopgave deel II

## Landelijke enquête

	<b>pagina</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>21</b>
1.1 Enquête	21
1.2 Respons	21
1.3 Partiële non-respons	23
1.4 Leeswijzer voor deel II	23
<b>2 Ontwikkelingen in het onderwijsgebruik</b>	<b>25</b>
2.1 Wijzigingen in het onderwijsgebruik	25
2.2 Oorzaken voor veranderingen in het onderwijsgebruik	26
<b>3 Ontwikkelingen in de sport</b>	<b>31</b>
3.1 Veranderingen in het niet-onderwijsgebruik	31
3.2 Oorzaken van wijzigingen in sportgebruik	31
<b>4 Financiën en organisatie</b>	<b>35</b>
<b>5 Accommodatie-aanbod</b>	<b>37</b>
5.1 Het aantal accommodaties	37
5.2 Wijzigingen aantallen	38
5.3 Herstructurering	43
5.4 Achtergronden herstructurering	45
<b>6 Knelpunten</b>	<b>47</b>
6.1 Exploitatie	47
6.2 Knelpunten in het gebruik	47
6.3 Spreiding	49
<b>7 Beleid</b>	<b>51</b>
7.1 Het belang van onderwijs versus sport	51
7.2 Beleid in ontwikkeling	52
7.3 Ontwikkelingen in de nabije toekomst	57



# Inhoudsopgave deel III

## Case-studies

	<b>pagina</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>61</b>
1.1 Leeswijzer voor deel III	61
1.2 Onderzoeksmethodiek	61
<b>2 Emmen</b>	<b>65</b>
2.1 Achtergrond	65
2.2 Organisatie	66
2.3 Ontwikkelingen in het onderwijs	66
2.4 Ontwikkelingen in de sport	67
2.5 Financiën	68
2.6 Binnensportaccommodaties	69
2.7 Knelpunten	70
2.8 Strategie	71
2.9 Maatregelen	73
2.10 Praktijkvoorbeelden	74
<b>3 Enschede</b>	<b>75</b>
3.1 Achtergrond	75
3.2 Organisatie	75
3.3 Ontwikkelingen in het onderwijs	76
3.4 Ontwikkelingen in de sport	76
3.5 Financiën	77
3.6 Binnensportaccommodaties	78
3.7 Knelpunten	79
3.8 Strategie	80
3.9 Maatregelen	81
3.10 Praktijkvoorbeeld	81
<b>4 Groningen</b>	<b>83</b>
4.1 Achtergrond	83
4.2 Organisatie	83
4.3 Ontwikkelingen in het onderwijs	85
4.4 Ontwikkelingen in de sport	85
4.5 Financiën	86
4.6 Binnensportaccommodaties	87
4.7 Knelpunten	88
4.8 Strategie	89
4.9 Maatregelen	91
4.10 Praktijkvoorbeelden	92
<b>5 Uden</b>	<b>95</b>
5.1 Achtergrond	95
5.2 Organisatie	96
5.3 Ontwikkelingen in het onderwijs	97
5.4 Ontwikkelingen in de sport	98
5.5 Financiën	99

## Vervolg inhoudsopgave deel III

### Case-studies

5.6	Binnensportaccommodaties	100
5.7	Knelpunten	101
5.8	Strategie	101
5.9	Maatregelen	103
5.10	Praktijkvoorbeeld	103

#### **Bijlagen:**

1	Inventarisatie onder elf gemeenten	107
2	Interviews en beleidsdocumenten	115
3	Vergelijkend overzicht	117

# Inhoudsopgave deel IV

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

	<b>pagina</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>123</b>
1.1 Naar een integraal beleid voor gemeentelijke binnensportaccommodaties?	123
1.2 Leeswijzer voor deel IV	124
<b>2 Ontwikkelingen in het onderwijs</b>	<b>125</b>
2.1 Veranderingen in regelgeving	125
2.2 Landelijk beeld (enquête)	126
2.3 Lokaal beeld (cases)	126
<b>3 Ontwikkeling in de sport</b>	<b>129</b>
3.1 De rol van de gemeente	129
3.2 Landelijk beeld (enquête)	130
3.3 Lokaal beeld (cases)	130
<b>4 Financiën en organisatie</b>	<b>133</b>
4.1 Landelijk beeld (enquête)	133
4.2 Lokaal beeld (cases)	134
<b>5 Accommodatie-aanbod</b>	<b>137</b>
5.1 Landelijk beeld (enquête)	137
5.2 Lokaal beeld (cases)	138
<b>6 Knelpunten</b>	<b>141</b>
6.1 Landelijk beeld (enquête)	141
6.2 Lokaal beeld (cases)	142
<b>7 Beleid</b>	<b>145</b>
7.1 Landelijk beeld (enquête)	145
7.2 Lokaal beeld (cases)	145
<b>8 Lokale beleidskeuzes</b>	<b>149</b>
8.1 Analysemodellen voor accommodatiebeleid	149
8.2 De plaats en betekenis van gemeentelijke binnensportaccommodaties	149
8.3 Tussen verzorging en privatisering	151
8.4 De verzorgingsmix	154
8.5 Drie beleidsscenario's	155
<b>9 Aanbevelingen</b>	<b>159</b>
9.1 Toelichting vooraf	159
9.2 Aanbevelingen voor het ministerie van VWS	160
9.3 Aanbevelingen voor het ministerie van Onderwijs	161
9.4 Aanbevelingen voor de gemeentelijke overheid	161



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Nederland staat op het gebied van sportaccommodaties bekend als land met hoogwaardige voorzieningen. De meerderheid van deze accommodaties is gebouwd op initiatief en met financiële middelen van de overheid. Nederlandse gemeenten hebben zich vooral vanaf de jaren vijftig verantwoordelijk getoond voor de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties. In alle discussies over de (als gering bestempelde) betrokkenheid van de politiek bij sport, wordt nauwelijks gewezen op het feit dat de sportwereld nauw is verweven met de verzorgingsstaat. Sportaccommodaties zijn door de financiële en personele steun van gemeentelijke overheden uitgegroeid tot een belangrijk fundament voor vrijetijdsbesteding dat in al zijn geledingen met recht kan worden aangeduid als 'sportverzorgingsstaat'.

Halverwege de jaren tachtig is de afkalving van dit sportverzorgingsgebied ingetreden. Met de economische recessie en toenemende werkloosheid werden de grenzen aan de groei en daarmee ook aan de verzorgingsstaat bereikt. In de sportsector werden de eerste accommodaties overgeheveld naar het particulier initiatief dat de opkomst van de sport ruim een eeuw eerder had ingeluid. Landelijk heeft de tot nu toe beperkte privatisering niet geleid tot een afname van het aantal georganiseerde sporters. Binnensportaccommodaties zijn er meer dan ooit, al komen de laatste jaren de gymnastieklokalen steeds meer onder druk te staan. Daarentegen is anderhalf jaar geleden de duizendste sporthal geopend, en dit betreft toch weer een gemeentelijke accommodatie. Gymlokalen en sporthallen zijn niet de enige binnensportaccommodaties voor sport. Zij bestaan naast een enorm aanbod van grotendeels particuliere sportvoorzieningen, waar 1600 sportscholen en fitnesscentra deel van uitmaken. Meer dan de helft hiervan is in de jaren tachtig opgericht.

Gemeenten staan al langere tijd voor de keuze of, en zo ja, hoe en in hoeverre zij actief zouden moeten inspelen op de differentiëring en verdergaande diffusie van sport. Tot nu toe bestaat de gemeentelijke zorg voor sportbeoefening voornamelijk uit het stichten en beneden kostprijs aanbieden van sportvelden, sporthallen, zwembaden en gymnastieklokalen die grotendeels door gemeentelijke diensten zelf beheerd worden. Door het reeds langere tijd bezuinigen op de exploitatie van deze voorzieningen, en de sombere voorspellingen over de overheidsfinanciën in de nabije toekomst, staan gemeenten grotendeels gezamenlijk voor de keuze over het lot van de sportverzorgingsstaat tegen de achtergrond van de kerntakendiscussie.

Deze keuze moet ook afgewogen worden tegen de ontwikkelingen in het onderwijsveld. Het zijn immers niet alleen sportverenigingen die gebruik maken van binnensportaccommodaties. Ook het bewegingsonderwijs vindt er plaats. Veranderingen in het onderwijs en in de financiering en organisatie daarvan zijn derhalve ook van invloed op het gemeentelijk aanbod van gymnastieklokalen en sporthallen. Bezuinigingen, schaalvergroting (fusies van scholen), deregulering en decentralisatie in het onderwijs hebben consequenties voor het accommodatiegebruik door scholen. In 1987 werd de sportsector voor het eerst getroffen door herstructureringsmaatregelen voor binnensportaccommodaties. Dit leidde tot het afstoten van gymnastieklokalen die niet (meer) aan de (vergoedings)normen voldeden. Daarnaast heeft het ministerie van Onderwijs onder meer maatregelen

getroffen die een vermindering van het aantal uren bewegingsonderwijs inhielden. Ook de Rijksvergoedingen voor de huur van gemeentelijke accommodaties zijn vanaf die tijd aanmerkelijk afgenomen.

De huidige periode in het sportbeleid van gemeentelijke overheden kan worden omschreven als een periode van reflectie en bezinning. De meerderheid van de gemeenten heeft in het licht van de discussies over kerntaken nog geen principiële keuzes gemaakt over de toekomst van het sportbeleid dat in hoofdzaak bestaat uit voorwaardenscheppend accommodatiebeleid. Het ministerie van VWS, directie Sportzaken, vraagt aandacht voor ontwikkelingen ten aanzien van binnensportaccommodaties. Vooral gezien de ontwikkelingen die worden ingegeven door wijzigingen in het onderwijsbeleid, veranderingen in het sportgedrag en verschuivingen op de sportmarkt, is deze aandacht terecht.

## 1.2 Opdracht en onderzoeksmethodiek

In opdracht van de directie Sportzaken van het ministerie van VWS hebben Bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) en SGB0 gezamenlijk een onderzoek verricht naar de aard en omvang van de problematiek rond binnensportaccommodaties. De doelstelling van het onderzoek is globaal omschreven als het verwerven van inzicht in de aard, omvang en aanpak van de geschetste problematiek op lokaal niveau en het bieden van aanknopingspunten voor kwaliteitsverbetering van het gemeentelijk beleid met betrekking tot binnensportaccommodaties.

Tegen deze achtergrond valt de probleemstelling van het onderzoek in een drietal vragen uiteen.

- Op welke wijze en in welke mate worden gemeenten geconfronteerd met de gesignaleerde ontwikkelingen binnen en buiten de sportwereld?
- Welke beleidsstrategie hanteren de gemeenten om de daaruit voortvloeiende knelpunten op te lossen dan wel eventuele kansen te benutten?
- Welke gevolgen hebben de ontwikkelingen en de gekozen beleidsstrategieën voor de sportbeoefening in algemene zin en de binnensportaccommodaties in het bijzonder?

Het onderzoek naar recente ontwikkelingen ten aanzien van gemeentelijke binnensportaccommodaties is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Via een schriftelijke enquête van SGB0 onder alle Nederlandse gemeenten zijn *kwantitatieve* gegevens verzameld. Deze gegevens vormen samen een 'breedte-opname' van de stand van zaken rond binnensportaccommodaties in ons land. De verslaglegging over deze enquête is opgenomen in deel II van dit rapport. Het *kwalitatieve* deel van het onderzoek is uitgevoerd door DSP en heeft meer het karakter van een diepte-studie. Een viertal aansprekende gevallen (cases c.q. gemeenten) is uit het geheel gelicht, en nauwkeurig geanalyseerd. Door middel van gesprekken met sleutelpersonen van de gemeenten Uden, Enschede, Emmen en Groningen, beleidsambtenaren en/of wethouders is een beeld verkregen van ontwikkelingen ten aanzien van binnensportaccommodaties en de problemen die zich voor doen bij exploitatie en beheer, en in het gebruik. Dit beeld is aangevuld met informatie uit recente beleidsdocumenten. De verslaglegging over deze kwalitatieve studie is opgenomen in deel III van dit rapport.

Als voorstudie voor zowel de landelijke enquête als de case-studies zijn oriënterende gesprekken gevoerd met gemeente- en Rijksambtenaren van de sport- en onderwijssectoren, en met medewerkers van landelijke koepels, zoals de Landelijke Contactraad (LC), NOC\*NSF, Koninklijke Vereniging voor Leraren Lichamelijke Opvoeding (KVLO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze informatie is vooral verwerkt in hoofdstuk 2 van dit eerste deel, de bijlagen van deel III (selectie case-gemeenten) en deel IV (conclusies en aanbevelingen). In de delen II (landelijke enquête) en III (case-studies) worden de gehanteerde onderzoeksmethodieken verder behandeld.

De opzet van het onderzoek en de structuur van de rapportage hebben niet kunnen voorkomen dat zo hier en daar overlapping en herhaling voorkomen. De vier delen waaruit het rapport bestaat sluiten weliswaar goed op elkaar aan, maar kunnen desgewenst ook afzonderlijk en onafhankelijk van elkaar worden gelezen.

### **1.3 Begeleidingscommissie**

Ten behoeve van dit onderzoek is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een begeleidingscommissie geformeerd, die bestaan heeft uit de volgende personen:

- de heer drs. J.W. Meerwaldt (VWS, voorzitter);
- de heer M. Gölpinar (VWS);
- de heer C.A. van Loon (gemeente Nijmegen, lid 85+ club);
- de heer drs. J. Machiels (VNG);
- de heer A. Roelsma (NOC\*NSF);
- de heer L. Steijn (gemeente Amersfoort, L.C.);
- de heer F. van de Ven (L.C.).

### **1.4 Leeswijzer voor deel I**

Dit eerste deel van het onderzoeksrapport bestaat uit twee hoofdstukken. Na dit eerste inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee een beeld geschetst van de theoretische achtergronden en recente beleidsontwikkelingen van sport en onderwijs. In dat hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de ontwikkeling van de 'sportverzorgingsstaat' (paragraaf 2.1). In paragraaf 2.2 wordt een globale verkenning gemaakt van recente ontwikkelingen in aantallen sportaccommodaties in Nederland. Vervolgens worden de belangrijkste invloeden op het gemeentelijk aanbod van binnensportaccommodaties behandeld. Dit zijn achtereenvolgens: invloeden vanuit het onderwijs (paragraaf 2.3), vanuit de sport (paragraaf 2.4), en vanuit de gemeenten zelf (paragraaf 2.5). Tenslotte worden in paragraaf 2.6 drie beleidsstrategieën gepresenteerd die gemeenten kunnen toepassen op het terrein van accommodatiebeleid.



## 2 Theoretische achtergronden en recente beleidsontwikkelingen van sport en onderwijs

### 2.1 De sportverzorgingsstaat

De overheidssteun voor sport als maatschappelijk terrein dat uit het particulier initiatief is ontstaan, werd door plaatselijke overheden gelegitimeerd door het streven naar een aantrekkelijke woonomgeving. Vanaf de jaren zestig zijn daar achtereenvolgens motieven als zinvolle vrijetijdsbesteding, persoonlijke ontplooiing, bevordering van gezondheid en sociale contacten, integratie en emancipatie aan toegevoegd. Tegenwoordig worden functies van sport verbonden met sociale vernieuwing door te wijzen op de binding van burgers met de samenleving, de individuele verantwoordelijkheid en, wederom sociale integratie. De ontwikkeling van de overheidstaken ten aanzien van sport tot het begin van de jaren tachtig kan worden gekenschetst als een steeds verder toenemende betrokkenheid in voorwaardenscheppende sfeer door het stichten van accommodaties en het ver beneden kostprijs exploiteren van deze accommodaties<sup>1</sup>. Het uitgangspunt hierbij is geweest dat in principe iedereen in staat moet worden gesteld om aan sport te doen. Tegenwoordig kan vastgesteld worden dat de opbouw van de sportverzorgingsstaat rond het midden van de jaren tachtig was voltooid.

Omdat de sportwereld, ondanks haar élan van particulier initiatief, in de loop der tijd een eigen plaats heeft gekregen in het overheidsbeleid, wordt ook zij getroffen door de grenzen aan de groei. De verwevenheid van sport en verzorgingsstaat komt onder meer tot uiting in een gegroeide financiële afhankelijkheidsrelatie tussen sportwereld en overheid (op het terrein van accommodaties, subsidies, scholing en activiteiten) en in de totstandkoming van een gespecialiseerde groep professionele experts op het gebied van sportaccommodaties bij de overheid. Deze ontwikkeling is niet éénduidig of lineair: de sportwereld is niet alleen maar meer afhankelijk geworden van de overheid. De sportwereld heeft tegelijkertijd een zeer sterke marktpositie opgebouwd die zich uitstrekt van de kleine sportwinkel-detaillist tot de massacommunicatie-magnaten van *Sportschannel*. Anders gezegd, de gegroeide verantwoordelijkheid van de overheid voor sport kan niet *ceteris paribus* worden geïsoleerd van andere maatschappelijke veranderingen. Dit komt het sterkst naar voren in de veranderde marktpositie van de gemeentelijke overheden in de sportwereld, en de positie die gemeentelijke sportdiensten innemen ten opzichte van andere overheidsdiensten. Waar gemeentelijke accommodatie-aanbieders in de jaren zestig nog een dominerende positie innamen, zo niet een monopolie voeren met betrekking tot het accommodatie-aanbod, zijn zij thans een concurrerende marktpartij te midden van andere. Voorts is de financiële armslag

---

<sup>1</sup> Daarnaast zijn gemeenten vanaf de jaren zeventig ook actief geweest in het stimuleren van sportbeoefening. In de beginfase hiervan zagen de overheden taken weggelegd om door middel van trimacties en sportinstuiven 'sportieve recreatie voor iedereen' aan te bieden. Hieraan ten grondslag ligt het gelijkheidsbeginsel dat moest voorkomen dat de financiële overheidssteun voor sport alleen ten goede zou komen aan een specifieke groep; in dit geval wedstrijdporters. Dit zogenaamde sportstimuleringsbeleid bereikte zijn hoogtepunt met het aanstellen van gemeentelijke consultants *Stimulering Sport Deelname*. Later zijn de taken van deze consultants steeds meer verschoven naar het bereiken, en waar mogelijk integreren, van doelgroepen die aanwijsbaar ondervertegenwoordigd zijn in de georganiseerde sport, zoals allochtonen, ouderen en gehandicapten.

van gemeenten niet meer zo groot als tijdens de uitbreiding van de verzorgingsstaat. Hierdoor zijn gemeenten niet alleen overgegaan tot het korten op allerhande uitgavenposten ('de kaasschaafmethode'), maar zijn zij ook meer gedwongen om zich te bezinnen op kerntaken. Dit betekent dat sportbeoefening in het licht van politiek-bestuurlijke prioriteitenafwegingen moet concurreren met bijvoorbeeld gezondheidszorg, huisvesting, werkgelegenheid, minderhedenbeleid en zorg voor het milieu.

Voor sport kan hier gewezen worden op de tendens tot privatisering die in de tweede helft van de jaren tachtig pas echt in gang is gezet. Daarnaast worden sportverenigingen en andere huurders van gemeentelijke sportaccommodaties in toenemende mate geconfronteerd met stijgende huurtarieven.

Tot op heden hebben deze (meer algemene) sportontwikkelingen niet geleid tot een daling van het aantal georganiseerde sporters (NSF, jaarcijfers 1993). Sinds het midden van de jaren tachtig is het aantal leden van sportverenigingen nagenoeg stabiel gebleven. De indruk dat het aantal mensen dat buiten verenigingsverband aan sport doet vanaf die tijd is gestegen, lijkt gerechtvaardigd gezien de verdere toename van het aantal particuliere sportinstituten op de terreinen van sportieve ('vrije') recreatie, lichaamscultuur en recent geïmporteerde sporten<sup>2</sup>. Pluriformiteit in verschijningsvorm, organisatie en accommodatie hebben geresulteerd in een tamelijk onoverzichtelijke (postmoderne) sportmarkt van vraag en aanbod, waarbinnen mensen tot op zekere hoogte, binnen eigen bestedingsmogelijkheden, een deel van hun levensstijl kunnen kopen. Takken van sport onderscheiden zich van elkaar in een 'populariteitspol' die per land verschilt. Kenmerkend voor de verdergaande commercialisering en professionalisering van sport is, naast de concurrentieslag *tussen* takken van sport, de interne strijd *binnen* takken van sport op de markt van sportbeoefenaren. Deze laatste krijgt gestalte door verenigingsprestige, accommodatie-toerusting of elite-beoefening.

## 2.2 Binnensportaccommodaties

In het onderhavige onderzoek staan de binnensportaccommodaties die door gemeenten worden beheerd en geëxploiteerd centraal. Dit betreft hoofdzakelijk gymnastieklokalen en sporthallen<sup>3</sup>. Sporthallen zijn in de meeste gevallen gesticht vanwege de sportbeoefening door verenigingsleden. Overdag worden sporthallen daarbij overwegend gehuurd door scholen. Bij gymnastieklokalen is de situatie omgekeerd. Hoofdgebruikers zijn de leerlingen in het bewegingsonderwijs. Sportverenigingen worden in staat gesteld om tegen tarieven onder kostprijzen 's avonds en (soms) in het weekend een gymlokaal te huren. Dit wordt, omdat het om een afgeleide gebruiksvorm gaat, *medegebruik* genoemd. In de praktijk is gebleken dat sport en bewegingsonderwijs een symbiose zijn aangegaan. Zij zijn van elkaar afhankelijk geworden. Sporthallen worden in de regel niet gebouwd voor het bewegingsonderwijs, net als bij het aanleggen van sportvelden. Gymnastieklokalen zijn

---

2 Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitgebreide sportdeelname-onderzoeken van het ITS (Manders en Kropman: 1974, 1982 en 1987).

3 Overdekte zwembaden vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Vooral in grotere steden strekt het aanbod van binnensportaccommodaties zich veel verder uit dan hallen en gymlokalen. Hier treft men namelijk ook schietsportaccommodaties, kegelbanen, schermzalen, overdekte maneges, vechtsport- en fitnessaccommodaties, denksportruimten, tennishallen, squashcentra en klim- en bergsportvoorzieningen aan. De praktijk wijst uit dat deze gespecialiseerde voorzieningen meestal in handen zijn van particuliere instellingen. Sportdiensten ondersteunen dergelijke initiatieven evenwel door het hanteren van soepele normen in het kader van vestigingsbesluiten en pachtregelingen.

nooit gesticht met het doel om daar sportverenigingen in onder te brengen. In de loop der tijd zijn die stringente scheidslijnen vervaagd. Zo zijn er gemeentebesturen geweest die uiteindelijk hebben besloten tot de bouw van een sporthal omdat het schoolgebruik dit financieel toeliet. Omgekeerd heeft het sportief medegebruik van gymlokalen er toe geleid dat gymlokalen die door sommige scholen steeds minder vaak werden benut, toch een redelijke bezettingsgraad haalden. Hierdoor werd het (financiële en sociale) bestaansrecht ervan verzekerd.

Een overeenkomst tussen de beide accommodatiesoorten is het feit dat zij procentueel het meest gebruikt worden door de georganiseerde sport (verenigingen) en het onderwijs. In onderstaande tabel, waarin om wille van de volledigheid ook sportzalen zijn opgenomen, wordt dit duidelijk:

**Tabel 1: Gebruikersgroepen en gebruiksintensiteit per type accommodatie in 1980, 1986 en 1991**

	1980	1986	1991
<b>Sporthallen</b>			
-verenigingen	43 %	52 %	49 %
-scholen	43 %	35 %	40 %
-ongeorg. sport	14 %	15 %	10 %
intensiteit	83	69	?
<b>Sportzalen</b>			
-verenigingen	39 %	45 %	41 %
-scholen	42 %	47 %	49 %
-ongeorg. sport	19 %	8 %	9 %
intensiteit	67	53	?
<b>Gymnastieklokalen</b>			
-verenigingen	23 %	28 %	?
-scholen	65 %	67 %	?
-ongeorg. sport	12 %	5 %	?
intensiteit	40	36	?

Index: ? = niet geregistreerd in 1991

Bron: CBS-jaarstatistieken, 1988 en 1993

Hoewel niet compleet, geeft bovenstaande tabel aan dat de landelijke schommelingen in *soort* gebruik van de accommodaties niet spectaculair is veranderd voor de binnensportaccommodaties. Met andere woorden, de verhouding ten aanzien van het aantal uren gebruik tussen verenigingen, scholen en ongeorganiseerde sport is in de jaren tachtig ongeveer gelijk gebleven. Opvallend echter is de relatieve teruggang van het aantal uren accommodatiegebruik voor alle accommodaties, terwijl het aantal sporters in deze periode toch (licht) is gestegen. Een verklaring hiervoor lijkt voor de hand te liggen. Deze moet worden gezocht in de toename van het aantal sportaccommodaties in de jaren tachtig, waardoor de concurrentie tussen deze accommodaties is toegenomen. Met name voor binnensporten geldt dat de particuliere sector in deze periode veel heeft bijgedragen aan de uitbreiding en verbreding van sportvoorzieningen. Bovendien is het onderwijsgebruik van sportaccommodaties in deze periode afgenomen.

De toename van het aantal sporters is niet zo zeer gepaard gegaan met een verhoging van de gebruiksintensiteit van de gemeentelijke sportaccommodaties, als wel met een meer uitgebreid arsenaal van voorzieningen die een grote spreiding en specialisatie kennen. Dit wordt duidelijk in onderstaande tabel:

**Tabel 2: Aantal sportaccommodaties in Nederland**

	1970	1975	1980	1985/6	1991	1993
voetbalvelden	5.197	6.396	7.430	8.147	?	?
tennisbanen	2.870	4.249	6.781	8.579	?	?
gymnastieklokalen	5.436	6.542	7.520	6.700	?	7.000
sportzalen	120	235	340	760	750	?
sporthallen	147	336	560	770	790	1.000
zweminrichtingen	689	903	856	835	730	?

Index: ? = niet geregistreerd in 1991 en 1993

Bronnen: Schoonderwoerd, 1984: p.11, en: CBS Statistisch Jaarboek 1993: p. 440, 441

Uit de beide voorgaande tabellen kan geconcludeerd worden dat meer accommodaties kennelijk benut worden door een licht stijgend aantal sporters, waardoor de gemiddelde bezettingsgraad in de jaren tachtig over het algemeen is afgenomen. Dit geldt ruwweg voor zowel gymnastieklokalen als sporthallen.

Er kan een aantal ontwikkelingen worden onderscheiden die al langere tijd gaande zijn, maar pas na verloop van tijd een waarneembaar effect op verbreiding en gebruik van binnensportaccommodaties sorteren. De belangrijkste maatschappelijke invloeden die worden behandeld zijn de ontwikkelingen in het onderwijs (in 2.3), in de sportwereld (2.4) en in de gemeentelijke organisatie (2.5).

### 2.3 Invloeden vanuit het onderwijs

In augustus 1985 is het Londo-vergoedingsstelsel voor het basisonderwijs ingevoerd. Dit stelsel gaat uit van meetbare, sobere normen en bepaalt de hoogte van de Rijksvergoeding. Het vergoedingsstelsel bewegingsonderwijs maakt hiervan onderdeel uit. Hiervoor zijn criteria vastgesteld voor de bekostiging van sportvoorzieningen die in gebruik zijn bij het bewegingsonderwijs. In dat kader wordt ook onderscheid gemaakt tussen A-, B-, C-, en later D-lokalen. De wet op het basisonderwijs geeft criteria voor de nieuwbouw van gymnastieklokalen.

Voor de bezetting van de (eigen) gymnastiekaccommodatie wordt uitgegaan van 40 lestijden per week bij een gebruikperiode van 40 weken per jaar. Het ministerie van Onderwijs keert per lestijd van 50 minuten bij benadering een normbedrag van f 30,- uit<sup>4</sup>. Dit houdt in dat ongeacht de hoogte van het door de school te betalen huurtarief het ministerie van Onderwijs f 30,- per lestijd uitkeert. Voor het maximum aantal lestijden wordt uitgegaan van genormeerde aantallen klassen/groepen.

4 De precieze hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het stichtingsjaar van het gebouw en de vloeroppervlakte van de sportaccommodatie.



Na invoering van 'Londo' zijn, vaak ingegeven door bezuinigingsoverwegingen, wijzigingen in het stelsel doorgevoerd. Deze wijzigingen hebben niet alleen gevolgen voor het vak bewegingsonderwijs op scholen, maar ook voor de beschikbaarstelling van voorzieningen voor de sportorganisaties in gemeenten. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De Herstructurerings Operatie Gymnastieklokalen (HOG) in 1987: hierdoor werden A-lokalen met een te geringe bezettingsgraad (minder dan 15 uur per week) niet langer meer door het ministerie van Onderwijs bekostigd.
- Een wijziging in de bekostiging van de te vergoeden uren gymnastiek in 1988: in plaats van het vergoeden van het werkelijk aantal uren gymnastiek, werd maximaal 1,5 uur per week voor de groep 6-12 jarigen vergoed.
- De vergoeding voor het gebruik van C-lokalen door het bewegingsonderwijs werd verminderd, en er is een hogere medegebruiksnorm ingevoerd.
- In het MBO is de (voorheen verplichte) minimumlessentabel als beschermende maatregel afgeschaft, waardoor de scholen (net als in het HBO) met een krappe budgetfinanciering<sup>5</sup> een zeer sterke teruggang in aantal uren bewegingsonderwijs te zien geven.
- Regelgeving omtrent 'aanvaardbare afstand' in het kader van nieuwbouw: voor het voortgezet onderwijs geldt daarbij een afstand tussen hoofdvestiging en gymnastiekaccommodatie van 2 kilometer; voor het overige onderwijs 5 kilometer<sup>6</sup>.
- Restrictief bouwbeleid voor de periode 1992-1994: nieuwbouw van A-lokalen is in deze periode onmogelijk, met uitzondering van nieuw gestichte scholen die meer dan 200 leerlingen hebben. In deze periode is alleen uitbreiding van het aantal uren gebruik van C-lokalen mogelijk.
- De criteria voor de nieuwbouw van A-lokalen zijn verder verscherpt: waar eerst bij 15 uur gebruik per week nieuwbouw mogelijk was, wordt dit in de toekomst 20 uur. Dit is bovendien afhankelijk van de aanwezigheid van lokalen in de buurt.
- Het MBO en voortgezet onderwijs krijgen een vergoeding voor de materiële kosten op basis van het aantal vierkante meters vloeroppervlakte en het aantal leerlingen. De scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het aanwenden van de ter beschikking gestelde (norm)bedragen.
- Reeds afgegeven beschikkingen voor bouwopdrachten van A-lokalen waaraan nog geen vervolg is gegeven (in uitvoeringszin) zullen komen te vervallen.

---

5 Dit krijgt gestalte via zogenaamde lump-sum-bekostiging.

6 In combinatie met de voor het bijzonder onderwijs al langer bestaande A-B-C-regel (bij onderwijsgebruik valt de eerste keuze op een A-lokaal, vervolgens een B-lokaal en in laatste instantie een C-accommodatie) heeft deze afstandsregel (soms ingrijpende) gevolgen voor het vervoer. De school is daar overigens zelf verantwoordelijk voor.

In het kader van de schaalvergroting in het onderwijs met het project 'toerusting en bereikbaarheid' is het mogelijk dat een aantal scholen wordt opgeheven. Daardoor zullen tevens gymnastieklokalen aan de onderwijsbestemming worden onttrokken.

De KVLO stelt dat de lichamelijke opvoeding de laatste jaren in het algemeen met tegenwind te kampen heeft. Allerlei bezuinigingen ten koste van dit vak, en vooral de daarbij gehanteerde argumentatie, hebben het imago ondergraven. Specifieke punten van aandacht zijn:

- het speciaal onderwijs baart zorgen: deels door gebrek aan inzet van vakleerkrachten, en ook door onvoldoende aandacht voor de 4-6 jarigen<sup>7</sup>;
- de lichamelijke opvoeding van 16+ers staat onder druk: er is te weinig nascholingsvraag in het veld, en er is te weinig specifieke aandacht voor op de ALO's.

Daarnaast worden er ook nog enkele 'lichtpunten' geconstateerd:

- de minimumlessentabel is voor het VWO niet verlaagd, en voor het HAVO zelfs verhoogd;
- er wordt nog steeds vastgehouden aan vakonderwijs in de basisschool.

In de organisatie van het onderwijs kunnen twee ontwikkelingen worden onderscheiden die nauw met elkaar samenhangen: deregulering en decentralisatie.

### **Deregulering**

Deregulering wordt beschouwd als een remedie om de lange besluit- en uitvoeringstrajecten in het onderwijs te verkorten. De koepelorganisaties en de minister van Onderwijs zijn het in maart 1994 op grote lijnen eens geworden over de manieren waarop dit gestalte moet krijgen. Over de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs is de afspraak gemaakt dat scholen zich nog maar eens in de vier jaar tegenover het Rijk hoeven te verantwoorden over hun beleid. Dit gebeurt door middel van een *Beleidsplan van de School*. Voor de bekostiging van het onderwijs wordt gestreefd naar een lump-sum voor materiële en personele kosten ineen. Voor het voortgezet onderwijs zal dat in 1996 het geval zijn. Voor het primair onderwijs wordt eerst nader onderzoek verricht. Voorts wordt de overschrijdingsregeling aangepast. Gemeenten dienen een verordening op te stellen waarin staat onder welke voorwaarden scholen in aanmerking komen voor gemeentelijke middelen. Openbaar en bijzonder onderwijs moeten volgens gelijke maatstaf worden behandeld<sup>8</sup>.

Het bekostigingsstelsel voor basis- en speciaal onderwijs (Londo) wordt ingrijpend veranderd. In het wetsvoorstel voor vereenvoudiging van het Londostelsel wordt een gewenningsperiode van één jaar opgenomen. In 1995 krijgen de scholen de helft van de vermindering of vermeerdering die voortvloeit uit de nieuwe normen. De 34 indicatoren die dit jaar nog zijn toegepast, maken plaats voor 9 nieuwe indicatoren die de vergoeding bepalen. Voor het bewegingsonderwijs zijn de volgende indicatoren relevant<sup>9</sup>:

- het vloeroppervlak van het gymnastieklokaal;
- het aantal leerlingen;
- de ouderdom van het gebouw;
- het gebruik van een sporthal.

---

7 De doorsnee PABO beschikt over te weinig kennis over het bewegen van het jonge kind.

8 Binnenlands Bestuur (13), 1-4-1994.

9 Ng-magazine, 4-3-1994.

Deze vereenvoudiging zou hard nodig zijn omdat het ministerie van Onderwijs niet in staat is alle gegevens van de 9300 scholen te verwerken. In de jaren tachtig liep het ministerie soms zes jaar achter<sup>10</sup>.

De VNG heeft de vereenvoudiging in twijfel getrokken, onder meer door erop te wijzen dat de meeste indicatoren constant zijn en alleen kunnen veranderen door uitbreiding van het gebouw. Daarnaast wordt het budget niet verhoogd, terwijl in het verleden is gebleken dat in veel gemeenten de Rijksvergoeding niet toereikend was. Een laatste bezwaar van de VNG is de te verwachten toename in lastendruk van gemeenten door de overschrijdingsregel die niet alleen van toepassing is op het openbaar onderwijs, maar ook op het bijzonder onderwijs.

Het wordt gemeenten via een Algemene Maatregel van Bestuur mogelijk gemaakt om deel te nemen aan de financiering voor de bouw van scholen. Ruim vijftig gemeenten hebben hier belangstelling voor getoond. Het gaat hierbij om de nieuwbouw voor brede scholengemeenschappen en om nieuwbouw voor beroeps- onderwijs dat in een regionaal opleidingscentrum gaat samenwerken met de basis- educatie. Het ministerie van Onderwijs vergoedt het grootste deel aan rente en aflossing van gemeenten, afhankelijk van de bouwkosten. Als in 1995 de decentralisatie van de huisvesting onderwijs doorgang vindt, zal de rijksvergoeding via het Gemeentefonds worden verrekend<sup>11</sup>.

In reactie op de vele klachten van onderwijsambtenaren over de complexiteit van de regelgeving zijn door VNG en onderwijsorganisaties drie voorstellen aan de minister gedaan:

- het tijdig publiceren van regelgeving;
- het uitvaardigen van één integrale publikatie per onderwijssoort;
- het versturen van één document voor alle aspecten in plaats van aparte circulaire per deelgebied<sup>12</sup>.

Voor planning van accommodaties die door het onderwijs gebruikt worden, zijn de demografische ontwikkelingen van belang. Het aantal leerlingen in het basis- en speciaal onderwijs neemt volgens de prognoses tot het schooljaar 1998-1999 met liefst 9% toe. Hierdoor zullen de uitgaven van deze scholen (moeten) toenemen. Bij de uitvoering van deze dereguleringsmaatregelen zal hiermee rekening gehouden moeten worden.

### **Decentralisatie**

De grote vraag bij de decentralisatie van het onderwijs is de mate waarin taken worden 'doorgedecentraliseerd' van gemeenten naar scholen, en de noodzaak daarbij om gemeenten de mogelijkheid te geven het bestuur van het openbaar onderwijs over te dragen aan een stichting.

In artikel 23 van de Grondwet staat dat openbaar onderwijs 'van overheidswege' wordt gegeven. Men is het erover eens dat het gemeenten vrij staat om te kiezen voor een bestuursstructuur. Een privaatrechtelijke structuur stuit op bezwaren van de katholieke en protestantse koepels. Ook al wordt gekozen voor een privaatrechtelijke structuur (bijvoorbeeld een stichting) dan nog blijft de gemeente hoofdverantwoordelijke voor het financieel beheer en voor het openbare karakter van de scholen. Een voordeel van een stichting is dat gemakkelijk een samenwerkings- school met het bijzonder onderwijs kan worden opgericht. De samenwerkings-

---

10 Binnenlands Bestuur (9), 4-3-1994.

11 Ng-magazine, 25-2-1994.

12 Binnenlands Bestuur (18), 6-5-1994.

school wordt in een aantal gemeenten of regio's nagestreefd met een pragmatisch doel: het instandhouden van scholen die onder de opheffingsnormen van het ministerie dreigen te komen. De voorstanders van een publiekrechtelijke structuur wijzen op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het openbaar onderwijs. Bovendien kan een onderwijsstichting niet werkelijk zelfstandig haar vermogen beheren. De gemeenteraad controleert immers de begroting en de jaarrekening van de stichting. Anderzijds is de gemeente weinig betrokken bij de inhoud van het onderwijs.

De minister van Onderwijs stelt vijf bestuursvormen voor de gemeentelijke organisatie van onderwijs voor<sup>13</sup>:

- *Integraal bestuur*: dit is de oude vorm waarin de gemeenteraad of B & W de bestuurlijke taken uitoefent. Bij deze vorm is sprake van de zogenaamde 'dubbele pet'<sup>14</sup>.
- *Een bestuurscommissie voor het openbaar onderwijs*: hiermee wordt het dubbele-pet-probleem ondervangen. Voor het instellen van een functionele bestuurscommissie is geen wetwijziging nodig. Nadeel is dat er geen sprake is van een werkelijke afscheiding van de gemeente.
- *Gemeenschappelijke regeling voor het schoolbestuur*: dit is een al bestaande mogelijkheid die vrij ver gaat. Dit bestuur is een eigen rechtspersoon met eigen kapitaal.
- *Een publiekrechtelijke vorm*: hiermee kan het schoolbestuur helemaal bij de gemeente worden weggehaald. De gemeente houdt nog wel enige invloed. De rechtsvorm moet worden ingesteld bij gemeentelijke verordening die samenstelling, benoeming en ontslag van bestuur regelt. De bestuursleden worden door de Raad benoemd. Er wordt jaarlijks verslag uitgebracht.
- *Een privaatrechtelijke vorm*: ook hiermee wordt het schoolbestuur geheel van de gemeente overgenomen. De gemeenteraad blijft betrokken bij het bestuur. De raad benoemt en ontslaat de leden, stelt begroting en jaarrekening vast en ontvangt een jaarlijks verslag van werkzaamheden. Een verschil met de publiekrechtelijke vorm is dat leraren geen ambtenaren meer zijn.

In Rotterdam en Den Haag zijn al vergaande plannen gemaakt. De openbare scholen in Rotterdam worden straks niet meer bestuurd door B & W en de gemeenteraad, maar door een commissie ex-artikel 82 waarin alleen niet-raadsleden zitting hebben. Er komen ambtelijk en bestuurlijk geschoolde leden in de commissie naast een vakbondsvertegenwoordiger en een ouder. Rotterdam heeft ook de ambtelijke ondersteuning voor openbaar en stedelijk onderwijs opgesplitst in een Dienst Openbaar Onderwijs en een Dienst Stedelijk Onderwijs.

In Den Haag wordt bij elk agendapunt in de raadscommissie vermeld in welke rol zij een zaak uitsprekt: de bestuursrol of de hoedsterrol<sup>15</sup>.

In maart 1993 waren de VNG en het kabinet al tot een voorlopig akkoord gekomen over de decentralisatie van de verantwoordelijkheid over de gebouwen van het voortgezet en primair onderwijs naar de gemeenten. Dit akkoord werd door VNG als verbroken beschouwd toen bleek dat bijzondere scholen het recht kregen op overname van die taak (doordecentralisatie) als ze daar sterk en groot genoeg voor zijn. In de visie van velen zullen schoolbesturen de goede gebouwen accepteren en het slechte deel van het bestand aan de gemeente overlaten. De VNG huldigt de

---

13 Binnenlands bestuur (10), 11-3-1994.

14 Namelijk de combinatie van bestuursfunctie voor openbaar onderwijs en een algemene onderwijs-taak voor openbaar en bijzonder onderwijs.

15 Ng-magazine, 11-3-1994.

opvatting dat wanneer het scholenbeheer in één hand is, een betere afweging wordt gemaakt over de besteding van het geld. Vooral de fusies in het primair onderwijs als gevolg van de operatie *Toerusting en Bereikbaarheid* zijn gebaat met een gemeentelijke aanpak. Overigens zullen vooral kleinere gemeenten hierdoor financiële risico's lopen. Als de schoolbesturen de huisvesting op zich nemen, zijn bestuurlijke schaalvergroting en deskundigheidsbevordering noodzakelijk. Decentralisatie van huisvesting wordt gezien de grote gevolgen en de intensieve voorbereiding niet eerder verwacht dan in 1996 of 1997. Schaalvergroting vindt al voor die tijd plaats omdat dit een voorwaarde is voor de invoering van lump-sum-financiering voor materiële en personele kosten. Voor het voortgezet onderwijs is dit voorzien in 1996, voor het primair onderwijs in 1998. Verwacht wordt dat nagenoeg alle scholen in het voortgezet onderwijs zullen kiezen voor het overnemen van de huisvestingstaak. In het basisonderwijs is de relatie met de gemeente intensiever, zodat overname hier niet direct aan de orde zal zijn. Veel zal afhangen van de invulling van de voorwaarden waaronder doordecentralisatie gaat plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld differentiatie door middel van aantal leerlingen en onderwijsvorm<sup>16</sup>.

Het is de vraag of gemeenten zelf mogen bepalen of zij die verantwoordelijkheid aan schoolbesturen overdragen. Het grootste (o.a. financiële) voordeel van de decentralisatie van schoolgebouwen is dat zij doelmatiger met de beschikbare gebouwen kunnen omspringen als zij over alle gebouwen zeggenschap krijgen. Of het inderdaad 'alle' schoolgebouwen zullen worden, is nog onduidelijk omdat er ook stemmen opgaan om schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zelf de zeggenschap over hun gebouwen te geven.

Hoe het ook zij, er blijft bezuinigd worden op de exploitatie van gymnastiek-accommodaties. Zo is er minder geld gereserveerd voor de vergoeding van materiële uitgaven en huisvesting voor basis- en speciaal onderwijs. De lagere vergoedingen moeten onder andere worden gedekt uit een hoger medegebruik door sportgroepen<sup>17</sup>.

## **2.4 Invloeden vanuit de sport**

Invloeden vanuit de sport op het gemeentelijk beleid kunnen worden onderscheiden naar de vraag- en aanbodzijde van sportaccommodaties.

### **Aan de vraagzijde:**

Na een gestage uitbreiding van het aantal sportbeoefenaren is de laatste tien jaar een stabilisering opgetreden. Verschuivingen spelen zich tegenwoordig in grotere mate dan voorheen af tussen sporten. Bovendien is de pluriformiteit in sportbeoefening toegenomen, zowel ten aanzien *van* (het aantal) verschillende takken van sport, als de mogelijkheden daartoe *binnen* takken van sport. Dit uit zich in een organisatorische tweedeling: verenigingssport naast niet-verenigingssport. Sporten buiten verenigingsverband vormen een rijk geschakeerde bewegingscultuur waarvan de belangrijkste pijlers zijn:

- sportlessen;
- vrije recreatie (zwemmen, wandelen, fietsen, joggen);
- zelfgeorganiseerde sportactiviteiten (balspelen, sport met eigen spelregels);

---

16 Binnenlands bestuur (45), 12-11-1993.

17 Ng-magazine, 26-11-1993.

- lichaamscultuur (vechtsport, fitness, aerobics, bodybuilding);
- bedrijfssport;
- gemeentelijke sportstimuleringsprojecten.

Opvallend aan de huidige pluriformiteit van sport is het postmoderne karakter ervan. De verschillende verschijningsvormen van sport bestaan naast elkaar: een ieder kan er wat uithalen: kleinschaligheid naast grootschaligheid, regelgebondenheid naast vrije recreatie, instructie naast eigen verantwoordelijkheid, groepsgebonden activiteiten naast individuele sportbeoefening, en stedelijke sport naast wijk- of buurtgebonden activiteiten.

#### **Aan de aanbodzijde:**

Gemeenten hebben zich tot de jaren zeventig gemanifesteerd als de belangrijkste financiers en beheerders van sportaccommodaties. Tot die tijd hadden zij nagenoeg een monopoliepositie over de exploitatie van sportaccommodaties die voornamelijk voldeden aan de eisen die de verenigingssport (i.c. de sportbonden) stelde. De pluriformiteit van de sportverschijningsvormen vindt zijn bevestiging in de organisatorische diversiteit van sport, maar wordt veel minder herkend in de bouw van sportaccommodaties. De verenigingen hebben in het organisatorisch netwerk van sport gezelschap gekregen van sociaal-culturele instellingen, migrantenorganisaties, zelfgeorganiseerde groepen, bedrijven, overheden, sportscholen, particuliere sportinstructeurs en particuliere accommodatie-aanbieders (van sportparken, zwembaden, sporthallen e.d.). Hoewel vaak gesteld wordt dat veel sporters zich kritischer opstellen ten aanzien van het produkt sport (meer flexibiliteit, een goede instructeur of een kwaliteitsaccommodatie), lijken aanpassingen en vernieuwingen in de accommodatiesfeer voornamelijk plaats te vinden in de particuliere sector. Op het terrein van de binnensporten hangt dit waarschijnlijk samen met het feit dat sporthallen en gymlokalen door meerdere sportorganisaties worden gebruikt. Met elke aanpassing kan het multi-functionele karakter van een sportaccommodatie geweld worden aangedaan. Slechts een klein deel van de zaalsportverenigingen is draagkrachtig genoeg om een eigen accommodatie te bouwen en in stand te houden. Bovendien is de bouw en inrichting van gymnastieklokalen gebonden aan de normen van het ministerie van Onderwijs (het Londo-stelsel). Ondanks voortdurende bezuinigingen op de uitgaven slagen sommige gemeenten er toch in om nieuwe sportaccommodaties te bouwen, of al bestaande voorzieningen te moderniseren. Sub-tropische zwemparadijzen en multifunctionele overdekte sportcomplexen zijn daar voorbeelden van.

#### **Aspecten van accommodatiebeleid**

Sportontwikkelingen kunnen niet altijd onder één noemer worden ondergebracht. Sommige ontwikkelingen staan haaks op elkaar. Zo kan de wens van verenigingen van één tak van sport om zich te clusteren binnen één specifieke accommodatie haaks staan op een door de gemeente voorgestaan spreidingsbeleid voor alle takken van sport. Inwoners van een gemeente kunnen het van overheidswege ondersteunen van topsport beschouwen als opportunistisch beleid dat geen goed doet aan bijvoorbeeld het voorwaardenscheppende beleid voor sportbeoefening in achterstandswijken. Aspecten en huidige tendensen waarmee het accommodatiebeleid rekening dient te houden, zijn terug te vinden in de meest recente veranderingen in sportbeoefening en het accommodatiebeleid van Nederlandse gemeenten, waarvan er hier enkele worden genoemd.

- **Privatisering:** allerlei vormen van privatisering zijn al gebruikelijk. De effecten hiervan zijn maar ten dele bekend<sup>18</sup>. Vooral de grotere (omni-)sportverenigingen worden in toenemende mate dienstverlenende bedrijfjes waarin weliswaar veel vrijwilligers actief zijn, maar die zich meer en meer bewust worden van hun plaats op de sportmarkt. Juist de (kwaliteit en status van de) sportaccommodatie vormt dan een belangrijk marketinginstrument. Een goede accommodatie bepaalt in belangrijke mate zowel de Plaats, het Produkt, de Promotie en de Prijs van de sportbeoefening binnen een vereniging. Om die reden zijn vanaf 1986 al 31 verenigingen, of daarvan afgeleide stichtingen, overgegaan tot het stichten, beheren en exploiteren van een verenigingshal. Volgens de NSF bestaan op dit moment nog plannen voor circa 150 verenigingshallen. Het *Verenigings Hallen Plan* (VHP) heeft ook kostendrukkend gewerkt. Onder invloed van het VHP hebben bouwbedrijven gunstige prijzen gecalculeerd die gemiddeld per sporthal één miljoen gulden lager uitkomen dan 25 jaar geleden.
- **Kwaliteit:** in onderzoeken die het Centraal Bureau voor de Statistiek periodiek herhaalt blijkt steevast dat een uiterst kleine minderheid iets heeft aan te merken op de sportaccommodaties. De weinige bezwaren hebben dan meestal betrekking op de bereikbaarheid van de accommodaties. Niettemin is de kwaliteit van de accommodatie (mede) van invloed op de keuze van mensen waar zij gaan sporten. Internationaal wordt algemeen erkend dat Nederland op het gebied van de omvang en kwaliteit van sportaccommodaties op eenzame hoogte staat. Deze erkenning wordt ook door de sporters in Nederland bevestigd.
- **Topsport:** vooral in de grotere gemeenten wordt meer dan voorheen rekening gehouden met wensen en behoeften van topsporters. Dit betekent dat, als topsport op gemeentelijk niveau serieus wordt genomen, ook het accommodatiebeleid moet worden afgestemd op sportbeoefening op hoogwaardig niveau. Samenwerking met topsportverenigingen is hierbij een vereiste. De NSF geeft binnen dit bestek aan dat er in de nabije toekomst een grote behoefte zal ontstaan aan goed geoutilleerde topsporthallen.
- **Spreiding en lokatie:** om sportaccommodaties voor zo veel mogelijk mensen bereikbaar en toegankelijk te maken, is een goede spreiding en lokatie van belang. Grote gemeenten zijn zich sinds enige tijd meer bewust van het belang dat mensen hechten aan sportvoorzieningen in de directe woonomgeving. Het exploiteren van sportaccommodaties in achterstandswijken is hiervoor illustratief. Daarnaast kan gewezen worden op het sociale veiligheidsbeleid in de sportsector waarmee voorkomen moet worden dat kwetsbare groepen bepaalde accommodaties angstvallig mijden.
- **Tarieven:** ook het financiële beleid voor sport op gemeentelijk niveau dient aandacht te krijgen wanneer gebruik en beheer van binnensportaccommodaties centraal staan. Zo zullen de tarieven voor het medegebruik van gymnastieklokalen en de huur van sporthallen in goede verhouding tot elkaar moeten staan.

---

18 Zie bijvoorbeeld *Sport bedrijven*, een onderzoek naar de stand van zaken en de effecten van privatisering van sportaccommodaties (i.o.v. het ministerie van WVC). Uit dit onderzoek blijkt het initiatief tot privatisering in de meeste gevallen van de gemeenten uit te gaan. Het privatiseringsbeleid heeft dan (1988) nog niet geleid tot een duidelijk patroon van positieve of negatieve effecten. De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijft vaak ongewijzigd. Daarnaast is gebleken dat verdergaande afstoting een vrij recent verschijnsel is waardoor de effecten op het moment van onderzoek nog niet in volle omvang aan de oppervlakte zijn gekomen.

Met name de kwaliteit en gebruikswaarde van de accommodaties zouden in het tarief verdisconteerd moeten worden. Deze laten zich in de meeste gevallen aflezen uit het stichtingsjaar van de binnensportaccommodaties. Uiteraard speelt ook de oppervlakte van de sportvoorzieningen een rol in de gebruiksmogelijkheden. Nog steeds blijkt dat de concurrentie tussen gemeentelijke en commerciële accommodaties een heet hangijzer is. Omdat voor gemeentelijke accommodaties een tarief beneden de kostprijs wordt gehanteerd en particuliere exploitanten een commerciële prijs moeten rekenen, maken de laatsten soms bezwaar tegen deze 'oneerlijke concurrentie'.

- **Demografische ontwikkelingen en ouderdom van accommodaties:** degelijke accommodaties gaan lange tijd mee, terwijl de bevolkingssamenstelling voortdurend verandert. Met de veranderende bevolkingssamenstelling wijzigt zich ook de aard en omvang van sportbeoefening continu. Bovendien worden nieuwe takken van sport regelmatig geïmporteerd, en vervallen traditionele sporten soms in een noodlijdend bestaan. Hiermee moet rekening worden gehouden in het accommodatiebeleid van gemeenten. Opvallend is hierbij de gangbare (ouderwetse) inrichting van gymnastieklokalen. Hoewel het vak 'lichamelijke opvoeding' dat lange tijd doorging als gymnastiek, thans 'bewegingsonderwijs' heet, wordt de accommodatie nog steeds als 'gymnastiek-lokaal' aangeduid. Gezegd moet worden dat de inrichting ervan dit ook rechtvaardigt. Een meer eigentijdse inrichting zou de gebruiksmogelijkheden voor zowel het onderwijs- als sportgebruik alleen maar kunnen doen toenemen.

## 2.5 Bestuurlijke invloeden op gemeentelijk sportbeleid

Het ministerie van WVC legde eind jaren zeventig de basis voor een sportstimuleringsbeleid. Dit beleid dat ertoe moest leiden dat sport voor iedereen mogelijk is, werd door de meeste Nederlandse gemeenten overgenomen. In de jaren negentig voeren de gemeenten nog steeds een voorwaardenscheppend en stimulerend beleid. Inmiddels hebben veel gemeenten hun beleidskoers voor sportstimulering in het teken gezet van 'sociale vernieuwing'. In de praktijk krijgt dit gestalte door het stimuleren van sport op buurtniveau, het veiliger maken van sportaccommodaties, het activeren van de arbeidsmarkt voor sport en het integreren van bevolkingsgroepen die nog onvoldoende vertegenwoordigd zijn in de sportwereld.

Het gemeentelijke beleid voor 'sport en sociale vernieuwing' wordt negatief beïnvloed door de bezuinigingen van het ministerie van Onderwijs op de lichamelijke opvoeding. Gemeenten zijn op het gebied van planning, beheer, exploitatie en gebruik van met name A- en B-lokalen sterk afhankelijk van landelijke regelgeving. Van een geïntegreerd beleid ten aanzien van lichamelijke opvoeding en sport is geen sprake; zowel niet op rijksniveau als (daarmee) op gemeentelijk niveau. In 1986 werd op landelijk niveau door de Commissie 'Sport en Lichamelijke Opvoeding' al gepleit voor een meer integrale aanpak. Een van de aanbevelingen luidde<sup>19</sup>:

*"Gelet op enerzijds het belang van een goede onderlinge afstemming en aanvulling van lichamelijke opvoeding en (jeugd)sport en anderzijds de beleidsdiscrepanties tussen de ministeries van WVC en Onderwijs met betrekking tot lichamelijke opvoeding en sportstimulering, zouden maatregelen genomen moeten worden die de*

---

19 Commissie 'Sport en Lichamelijke Opvoeding': Geïntegreerd beleid lichamelijke opvoeding en sport, ministeries van WVC en Onderwijs en wetenschappen, Rijswijk: oktober 1986.



*samenhang in het beleid van de Rijksoverheid ten aanzien van lichamelijke opvoeding en sport bevorderen."*

Van zo'n geïntegreerd beleid is nog steeds geen sprake. Als (over enkele jaren) de gemeenten en/of schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen over huisvesting van primair en voortgezet onderwijs is het eerder de gemeente dan het Rijk die de kaarten in handen heeft voor integratie van sport en lichamelijke opvoeding. Onderwijsinhoudelijke zaken, zoals wettelijke normering van curriculae (normles-tabellen) en vaststelling van de eindtermen van het onderwijs, zullen echter ook dan nog steeds onder de hoede vallen van het Rijk. Dat betekent dat de continuïteit van het vak lichamelijke opvoeding voor het primair en voortgezet onderwijs wordt bepaald door het ministerie van Onderwijs. Scholen voor het MBO en HBO kunnen zelf uitmaken of zij dit vak opnemen in hun curriculum.

Afhankelijk van hun College-programma's kunnen gemeenten kiezen voor een bepaalde positie op de markt van sportaccommodaties. Die positie moet nadrukkelijk worden afgewogen aan de ontwikkelingen in het sport- en onderwijsveld omdat die de grootste groepen gebruikers aanleveren. Daarnaast speelt bij het maken van die keuze ook een aantal organisatorische aspecten een rol, zoals de zorg voor het overheidspersoneel (mogelijk baanverlies) en de ambtelijke reorganisatie van de sportdienst. Bovendien speelt de politieke prioriteit voor sport een rol, en meer specifiek het belang dat een gemeentebestuur hecht aan de maatschappelijke betekenis van de gemeentelijke bemoeienis met sport. Sport is tot dusverre steeds min of meer geïsoleerd van andere gemeentelijke beleidsterreinen beschouwd. De vele sportaccommodaties die gemeenten in Nederland rijk zijn, duiden er alleen al op dat de sport geïntegreerd is in de dagelijkse leefomgeving<sup>20</sup>.

## **2.6 Gemeentelijke beleidsstrategieën inzake binnensportaccommodaties**

Gemeentelijke overheden voeren tot op zekere hoogte een autonoom beleid voor sport. Toch verschilt het sportbeleid van gemeenten ten opzichte van elkaar in het leggen van andere accenten bij dezelfde beleidsinstrumenten.

Het kiezen van een beleidsstrategie inzake planning, beheer, exploitatie en gebruik van binnensportaccommodaties is in laatste instantie een politieke beslissing. Allereerst moet worden vastgesteld met welke ontwikkelingen men te maken heeft: zowel binnen de eigen organisatie, als daarbuiten in de sport en in de maatschappij als geheel. Ook zal rekening moeten worden gehouden met een visie op de toekomst, die ook weer verwijst naar de veranderende positie van de eigen organisatie, als naar de verwachtingen over hoe de sport en de maatschappij er straks uit zullen zien. Een eerste trend die men moet onderscheiden om het accommodatiebeleid handen en voeten te geven, is de deze eeuw sterk toegenomen hoeveelheid vrije tijd en de stijging van de gemiddelde koopkracht. Binnen die trend is het van belang om te beseffen dat het aantal werkenden met een veertig-urige werkweek de laatste honderd jaar nog nooit zo klein is geweest, terwijl het aantal geheel niet-(betaald)werkenden nog nooit zo groot is geweest. De modernisering van het vrijetijdsgedrag kent de volgende samenhangende

---

20 In deze context moet ook het pleidooi van de Landelijke Contactraad (LC) worden gezien voor een samenhangend gemeentelijk sportbeleid. In het kader van kerntakendiscussies van gemeenten ziet de LC afstemming tussen de beleidsterreinen van sport, recreatie, vrije tijd, toerisme en ruimtelijke ordening als noodzakelijke voorwaarde voor de inrichting van een 'leefbare en tot ontspanning stimulerende openbare ruimte' (Binnenlands Bestuur, 10-6-1994).

ontwikkelingen (Sociaal en Cultureel Rapport, 1992):

- van tijds- naar kapitaalintensieve vormen van vrijetijdsbesteding;
- van eenvoudige tijdpassering tussen de bedrijven door en met reeds bestaande hulpbronnen, naar op zichzelf staande ontspanning met gespecialiseerde voorzieningen;
- van geringe naar sterkere afwisseling in het individuele gedragsrepertoire.

Deze ontwikkelingen gelden ook voor het sportgedrag. De levensstandaard en de verdeling van de welvaart in algemene zin zijn bepalend voor de hoeveelheid tijd en geld die mensen kunnen en willen vrijmaken voor sport en ontspanning. Daarnaast zijn ook lichamelijke gezondheid, kennis en vaardigheid, bereikbaarheid en veiligheid van de bezochte accommodatie van belang voor de deelname hieraan.

Gemeenten kunnen, tegen de achtergrond van hun meer algemene politiek-bestuurlijke beleidskoers, op meerdere manieren inspelen op het terrein van sport in het algemeen, en binnensportaccommodaties in het bijzonder.

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende drie algemene sportbeleidsmo-  
dellen opgesteld:

- het sportverzorgingsmodel;
- het marktconforme model;
- het privatiseringsmodel;

Deze modellen zijn theoretische constructies die met opzet, omwille van de duidelijkheid, 'uit elkaar zijn getrokken', algemeen van aard zijn en betrekkelijk onge-  
nuanceerd worden weergegeven. De bestuurlijke visies van gemeenten op hun taak  
ten aanzien van sport staan daarbij centraal. De precieze uitwerking van de model-  
len is achterwege gelaten. Het gaat om het aangeven van 'denkrichtingen'. De  
modellen zijn voor dit onderzoek bedoeld als analysekader voor het gemeentelijk  
beleid ten aanzien van binnensportaccommodaties. Zowel in de landelijke enquête  
als in de case-studies zijn hier enkele vragen over opgenomen. In dit onderzoek  
wordt getoetst in hoeverre gemeenten handelen volgens de kenmerken van de drie  
modellen. In deel 4 wordt teruggekomen op de houdbaarheid en de relevantie van  
de modellen. In dit deel wordt volstaan met een korte beschrijving van de model-  
len.

### **Het verzorgingsmodel**

De meeste gemeenten passen reeds lange tijd het verzorgingsmodel toe; een term  
die refereert aan de verzorgingsstaat waar overheidsvoorzieningen op sportgebied  
(zoals binnensportaccommodaties) deel van uitmaken. Het belangrijkste kenmerk  
van dit model is het algemene sociaal-democratische karakter, verwoord in begrip-  
pen als 'laagdrempeligheid' en 'betaalbaar voor iedereen'. Dit kan worden bereikt  
met een laag huurtarief en een gemakkelijke bereikbaarheid, toegankelijkheid en  
bruikbaarheid van de accommodaties. Het verzorgingsmodel van sport is in veel  
gemeenten zichtbaar: sportvelden die door gemeente-ambtenaren worden gemaaid,  
gemeentelijke sporthallen met een vaak vrij sobere inrichting, en zwembaden die  
nagenoeg onmogelijk door particulieren kunnen worden uitgebaat. Deze omvang-  
rijke groepen accommodaties vormen samen nog steeds het fundament van de sport  
in Nederland. Bij ongewijzigd beleid houden gemeenten deze basisvoorzieningen  
van de sport in stand. Discussies over personele bezetting en tarieven zullen echter  
steeds terugkeren.



**Deel II**  
**Landelijke enquête**

Den Haag, oktober 1994

**SGBO**  
drs J. den Heeten  
mr G.P. Both

Uitgesplitst naar provincie variëren de respons-percentages van 63,2 voor de gemeenten in Utrecht tot 88 voor de gemeenten in de provincie Groningen (tabel 1). De verschillen zijn echter niet statistisch significant. De verschillen in respons tussen de gemeentegrootteklassen zijn eveneens niet significant (tabel 2).

**Tabel 1: Respons naar provincie**

Provincie	Respons (in procenten)	Aantal gemeenten in Nederland
Drenthe	73,5	34
Friesland	74,2	31
Flevoland	83,3	6
Gelderland	79,1	86
Groningen	88,0	25
Limburg	76,8	56
Noord-Brabant	83,3	120
Noord-Holland	71,4	70
Overijssel	82,2	45
Utrecht	63,2	38
Zeeland	63,3	30
Zuid-Holland	72,6	95
Nederland (totaal)	76,3	636

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=485). Pearson chi-square probability: .19040.

**Tabel 2: Respons naar gemeentegrootteklasse**

Gemeentegrootteklasse	Respons (in procenten)	Aantal gemeenten in Nederland
minder dan 5.000 inwoners	76,9	65
5.000 - 10.000 inwoners	76,8	164
10.000 - 20.000 inwoners	79,2	216
20.000 - 50.000 inwoners	70,4	135
50.000 - 100.000 inwoners	86,1	36
100.000 - 250.000 inwoners	64,7	17
meer dan 250.000 inwoners	33,3*	3
Nederland (totaal)	76,3	636

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=485). Pearson chi-square probability: .12997.

\*: Van Amsterdam en Rotterdam zijn wel ingevulde vragenlijsten van deelgemeenten ontvangen. Dat betekent dat van alle gemeenten met meer dan 250.000 inwoners informatie is verkregen.

Voorts zijn van 11 deelgemeenten (1 van Rotterdam en 10 van Amsterdam) ingevulde vragenlijsten ontvangen. De respons onder de deelgemeenten bedraagt daarmee 44%. In Amsterdam is zowel het beleid als het beheer van de binnensport-accommodaties vrijwel volledig gedecentraliseerd naar de deelgemeenten. De gemeente Amsterdam zelf is uitsluitend verantwoordelijk voor de accommodaties in de Binnenstad. Daarom is de door de gemeente ingevulde vragenlijst ook als vragenlijst van een deelgemeente behandeld.

Met de gemeente Rotterdam heeft SGBO vanwege de complexe bestuursstructuur aparte afspraken over de enquête gemaakt. Het verzamelen van de gevraagde gegevens bleek hier dermate complex, dat het uiteindelijk niet mogelijk was de enquête tijdig in te sturen. Wel is van een deelgemeente een vragenlijst terug ontvangen. In het navolgende wordt geen onderscheid meer gemaakt naar gemeenten en deelgemeenten. De Amsterdamse deelgemeenten vervullen immers dezelfde taken als gemeenten elders in het land. Het aantal respondenten komt daarmee op 496.

### **1.3 Partiele non-respons**

De meeste vragen leverden hoegenaamd geen partiële non-respons op. De analyse van deze vragen verliep daardoor zonder noemenswaardige problemen. Dat betekent dat juist de beleidsmatig interessante vragen, bijvoorbeeld welke knelpunten en oplossingen in bepaalde situaties voorkomen, goed beantwoord kunnen worden.

De vragen naar absolute aantallen accommodaties zijn relatief slecht beantwoord. Bovendien hebben veel gemeenten ten onrechte een 0 ingevuld indien het precieze aantal accommodaties onbekend was. Bij deze vragen heeft SGBO zich moeite getroost om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te verbeteren. Waar een waarde 0 tegenstrijdig was met andere gegeven aantallen (bijvoorbeeld 1 gemeentelijk A-gymnastiek-lokaal bij 0 A-gymnastiek-lokalen in totaal) zijn deze 0-waarden in 'missing'-waarden veranderd. Bij de correcties op de vraag naar het aantal accommodaties is ook gebruik gemaakt van de vraag naar het aantal kernen in de gemeente zonder (A-)accommodaties. De richting van de ontwikkelingen - en die is beleidsmatig interessanter dan het precieze aantal accommodaties - kan echter goed afgelezen worden uit de vragenlijsten.

De vragen met betrekking tot B-accommodaties leverden vaker partiële non-respons op dan andere vragen. Dit houdt mogelijk verband met het beperkte zicht van gemeenten op het voortgezet onderwijs, met name voor de afdeling sport. De consequenties hiervan voor de analyse laten zich moeilijk vast stellen.

### **1.4 Leeswijzer voor deel II**

Bij de beschrijving hebben wij gespeurd naar verbanden met een aantal achtergrondfactoren. Naast gemeentegrootte (inwonertal) en provincie hebben wij in de vragenlijst een aantal variabelen opgenomen die van invloed kunnen zijn op bepaalde ontwikkelingen. Dit zijn achtereenvolgens:

- bevolkingsgroei en/of bouw uitbreidingswijk(en);
- belangrijke financiële tekorten;
- vergrijzing van de bevolking;
- aanwezigheid Hogeschool of Universiteit.

Aan de hand van de antwoorden op de vragen naar het aantal accommodaties naar type, grootte en eigendom hebben wij de variabelen GRAC en GRBO samengesteld, die respectievelijk weergeven of een gemeente relatief veel of weinig grote

accommodaties heeft en of een gemeente relatief veel of weinig bijzonder onderwijs heeft. Deze achtergrondvariabelen keren op een groot aantal plaatsen in het verslag terug.

In hoofdstuk twee beschrijven wij de ontwikkelingen die zich voor hebben gedaan in het gebruik van accommodaties door het onderwijs. In het daarop volgende hoofdstuk komt het niet-onderwijsgebruik (lees: sportgebruik) aan de orde. In hoofdstuk vier beschrijven wij de financiën en de organisatie. Vervolgens beschrijven wij het accommodatie-aanbod en veranderingen die daarin zijn opgetreden gedurende de periode 1986 - 1993. Hoofdstuk zes bevat een overzicht van de knelpunten die optreden als gevolg van de herstructurering. In hoofdstuk zeven beschrijven wij welke maatregelen gemeenten hebben ontwikkeld om deze knelpunten te lijf te gaan en in hoeverre gemeenten verwachten in de komende jaren op dit terrein beleid te ontwikkelen. In deel IV van het rapport worden deze resultaten gecombineerd met de inzichten die zijn verkregen uit de case-studies (deel III).

## 2 Ontwikkelingen in het onderwijsgebruik

Ten behoeve van de analyse is er zo veel mogelijk onderscheid gemaakt naar A-, B-, C- en D-accommodaties. Omdat deze indeling in dit hoofdstuk en de hierna volgende een belangrijke rol speelt geven wij de definitie die daarbij gehanteerd is. Deze definitie is zowel in de aanbiedingsbrief als in de instructie van de vragenlijst vermeld.

- A-accommodatie: door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bekostigd, gebouwd ten behoeve van het *basisonderwijs*
- B-accommodatie: door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bekostigd, gebouwd ten behoeve van het *voortgezet onderwijs*
- C-accommodatie: gemeentelijke accommodatie
- D-accommodatie: particuliere accommodatie (waaronder van het Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs)

Deze definitie sluit aan bij de termen die gebruikt worden in de onderwijsbekostiging. Deze indeling is (in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek) gekozen omdat de onderwijsbekostiging een cruciale rol speelt in de probleemstellende notitie. In de spraakgebruik van sportambtenaren wordt onder C-accommodatie echter een sporthal verstaan. Ondanks de uitgebreide toelichting bij de vragenlijst is niet voorkomen kunnen worden dat er interpretatiefouten zijn opgetreden bij de invullers van de vragenlijst.

### 2.1 Wijzigingen in het onderwijsgebruik

Meer gemeenten melden een afname van het gebruik door het basisonderwijs dan een toename (tabel 3). Dit geldt in sterkere mate voor de A-accommodaties dan voor de C-accommodaties. B-accommodaties zijn weinig in gebruik bij het basisonderwijs. Dit is overigens ook conform de regels.

De wijzigingen in het gebruik zijn gerelateerd aan de gemeentegrootte en uitbreidingswijken/bevolkingsgroei. Gemeenten met meer dan vijftigduizend inwoners rapporteren vaker een verandering in het gebruik door het basisonderwijs. Deze veranderingen betreffen zowel toename als afname. Doordat de toename ook vaker plaats vindt in groeigemeenten, kan de toename van het gebruik in grotere gemeenten verklaard worden (denk aan gemeenten als Almere en Alphen aan den Rijn bijvoorbeeld).



**Tabel 3: Wijzigingen in het gebruik door het basisonderwijs sinds 1986**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
gelijk gebleven	35,8	26,1	29,4	17,1
toegenomen	14,9	3,4	19,1	3,5
afgenomen	38,3	9,9	37,7	6,9
n.v.t., geen gebruik	11,1	60,6	13,8	72,5
totaal	100,0 (n=478)	100,0 (n=414)	100,0 (n=470)	100,0 (n=403)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties

In het voortgezet onderwijs is afnemend gebruik eveneens de overheersende trend (tabel 4). Opvallend is het hoge percentage "niet van toepassing" bij B-accommodaties. Waarschijnlijk houdt dit verband met het beperkte zicht dat de gemeente heeft op dit type accommodaties. Voor zover er sprake is van een toename, doet zich deze relatief vaker voor bij B-accommodaties dan bij accommodaties van andere typen. Alleen met de achtergrondvariabele bevolkingsgroei/uitbreidingswijken kon enig verband worden vastgesteld en dan uitsluitend voor de B- en D-accommodaties. In gemeenten waar zich bevolkingsgroei voordoet is er vaker sprake van een toename van het gebruik.

**Tabel 4: Wijzigingen in het gebruik door het voortgezet onderwijs sinds 1986**

	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
gelijk gebleven	23,6	19,5	13,7
toegenomen	9,2	6,2	2,3
afgenomen	16,1	31,4	3,9
n.v.t., geen gebruik	51,1	42,9	80,2
totaal	100,0 (n=415)	100,0 (n=420)	100,0 (n=388)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties

## 2.2 Oorzaken voor veranderingen in het onderwijsgebruik

In paragraaf 2.1 zijn de veranderingen in het gebruik van binnensportaccommodaties genoemd. Per soort gebruiker (basis- en voortgezet onderwijs) zijn vragen gesteld over de oorzaken van de toename dan wel afname van het gebruik van de verschillende typen accommodaties. De respondenten mochten maximaal twee oorzaken noemen.

### Basisonderwijs

Het gebruik door het basisonderwijs is over het algemeen afgenomen. In vijftien procent van de gemeenten vond een toename van het gebruik plaats. De oorzaken die de gemeenten voor de veranderingen in het gebruik door het basisonderwijs noemen zijn gegeven in tabel 5 en 6.

Door ongeveer een vijfde van de gemeenten zijn andere oorzaken voor toename van gebruik genoemd. Bij A-accommodaties wordt door 9 respondenten (13%) genoemd dat het vergoedingstelsel voorschrijft dat eerst bestaande A-accommodaties ten volle benut moeten worden. Bij de andere typen zijn de andere genoemde oorzaken te divers om te categoriseren.

**Tabel 5: Oorzaken van toenemend gebruik van accommodaties door het basisonderwijs**

Oorzaak	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
Meer leerlingen	77,1	57,1	70,0	71,4
Schaalvergroting in het onderwijs	5,7	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Buitengebruikstelling A-accommodaties	n.v.t.	35,7	30,0	21,4
Buitengebruikstelling B-accommodaties	n.v.t.	n.v.t.	4,4	0,0
Buitengebruikstelling C-accommodaties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	0,0
Grotere C-accommodaties zijn te duur geworden	2,9	100,0	n.v.t.	n.v.t.
C-accommodaties zijn niet langer beschikbaar	1,4	100,0	n.v.t.	n.v.t.
Anders	18,6	21,4	10,0	14,3

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=70; n=14; n=90; n=14).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen op tot meer dan honderd.

De belangrijkste reden voor afnemend gebruik is de afname van het leerlingenaantal en de verlaging van het aantal lessen. De andere genoemde oorzaken voor afname betreffen bij A-accommodaties sluiting van deze accommodaties en fusie/schaalvergroting. Bij B-accommodaties is door 5 respondenten (13%) de afnemende beschikbaarheid van dit type voor het basis-onderwijs genoemd. Bij C-accommodaties wordt door elf respondenten als andere oorzaak de intensivering van het gebruik van A-accommodaties genoemd in het kader van het LONDO-stelsel.

**Tabel 6: Oorzaken van afnemend gebruik van accommodaties door het basisonderwijs**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
Minder leerlingen	81,2	70,0	67,6	67,9
Toegenomen gebruik van grotere C-accommodaties	5,5	5,0	n.v.t.	n.v.t.
Door fusies meer gebruik van eigen A-lokalen	n.v.t.	22,5	5,1	0,0
Verlaging lesuren gymnastiek-onderwijs volgens lessentabellen O&W	54,1	20,0	52,8	50,0
Vergroting van het accommodatie-bestand	3,3	0,0	n.v.t.	n.v.t.
Grotere accommodaties beschikbaar	0,6	0,0	n.v.t.	n.v.t.
Sluiting C/D-accommodaties a.g.v. toename gebruik van A-accommodaties	n.v.t.	n.v.t.	6,8	3,6
Afgenomen belangstelling voor deze grotere accommodaties (te duur)	n.v.t.	n.v.t.	2,3	0,0
Anders	4,4	15,0	10,8	14,3

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=181; n=40; n=176; n=28).

Daar meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen niet noodzakelijk op tot honderd.

Met name veranderingen in leerlingenaantallen en wijzigingen in de lessentabellen van O&W zijn de oorzaak van veranderingen in het gebruik van alle typen accommodaties. De sluiting van A-accommodaties wordt daarnaast als belangrijke verklaring genoemd voor de toename van het gebruik van B-accommodaties. Deze toename is overigens zeer beperkt geweest (zie tabel 3). Het afnemend gebruik van B-accommodaties wordt door een op de vijf gemeenten waar zich dit heeft voorgedaan toegeschreven aan toename van het gebruik van A-accommodaties als gevolg van fusies. Verklaringen voor veranderingen in het gebruik moeten dus vooral gezocht worden in ontwikkelingen in het vergoedingstelsel voor het onderwijs. Veranderingen in belangstelling of de aard en omvang van het accommodatiebestand hebben nauwelijks enige invloed op het gebruik door het basisonderwijs.

#### **Voortgezet onderwijs**

In tabel 7 en 8 worden de ontwikkelingen in het gebruik van accommodaties door het voortgezet onderwijs weergegeven. Voorzover er sprake is van een toename (zie tabel 4), wordt deze door de overgrote meerderheid van de respondenten in verband gebracht met de toename van het aantal leerlingen in de gemeente (tabel 7). Waar het B-accommodaties betreft wordt de toename voorts met schaalvergroting in het onderwijs in verband gebracht. Een belangrijke andere verklaring voor toename van het gebruik van B-accommodaties is gelegen in het onderwijs vergoedingstelsel (toekenning nieuwbouw en verplichting gebruik B-accommodaties voor C-accommodaties).

**Tabel 7: Oorzaken van toenemend gebruik van accommodaties door het voortgezet onderwijs**

	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
Meer leerlingen	65,8	84,0	55,6
Schaalvergroting in het onderwijs	39,5	n.v.t.	n.v.t.
C-accommodaties niet langer beschikbaar	2,6	n.v.t.	n.v.t.
C-accommodaties zijn te duur	0,0	n.v.t.	n.v.t.
Buitengebruikstelling van B-accommodaties	n.v.t.	12,0	0,0
Buitengebruikstelling van C-accommodaties	n.v.t.	n.v.t.	11,1
Anders	26,3 (10)	4,0	33,3

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=38; n=25; n=9).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen niet noodzakelijk op tot honderd.

Ook bij de **afname** wordt al belangrijkste oorzaak verandering in het leerlingenaantal genoemd (tabel 8). Voorts worden, als consequentie van onderwijsregeling, het toenemend gebruik van B-accommodaties als reden genoemd voor de afname van het gebruik van C- en D-accommodaties. Als andere oorzaken voor het afnemend gebruik van C-accommodaties door het voortgezet onderwijs worden door 10 respondenten de sluiting van de school genoemd, door 7 respondenten de LONDO-normen die het eigen gebruik stimuleren en door 4 respondenten de bouw van eigen accommodaties. Naast het leerlingenaantal zijn diverse veranderingen in regelgeving ten aanzien van onderwijs (schaalvergroting, verlaging lessen, voorrang gebruik B boven C en D) van grote invloed geweest op het gebruik van de verschillende typen accommodaties.

**Tabel 8: Oorzaken van afnemend accommodatie-gebruik door het voortgezet onderwijs**

	B-accommodaties	C-accommodaties	D-accommodaties
Minder leerlingen	81,8	65,6	66,7
Schaalvergroting in het onderwijs	36,4	n.v.t.	n.v.t.
Verlaging lessen gymnastiekonderwijs volgens lessentabellen O&W	10,6	16,8	13,3
Afgenomen gebruik van deze grote accommodaties (te duur)	n.v.t.	8,4	6,7
Door fusies in het onderwijs is er een toenemend gebruik van eigen B-accommodaties	n.v.t.	35,1	13,3
Sluiting C/D-accommodaties a.g.v. toename gebruik B-accommodaties	n.v.t.	3,1	6,7
Anders	4,5	17,6	20,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=66; n=131; n=15).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen niet noodzakelijk op tot honderd.



## 3 Ontwikkelingen in de sport

### 3.1 Veranderingen in het niet-onderwijsgebruik

Bij het sportgebruik is een trend waarneembaar die tegengesteld is aan die in het onderwijs. Meer gemeenten rapporteren een toename van de verhuur aan niet-onderwijsgebruikers dan een afname (tabel 9). Deze toename wordt vooral waargenomen bij de A- en C-accommodaties. Bij B-accommodaties hebben wederom veel gemeenten aangegeven dat hier geen gebruik van wordt gemaakt.

Door gemeenten met meer dan 50.000 inwoners wordt vaker een verandering in de verhuur van A-accommodaties waargenomen. Dit betreft zowel afname als toename. In gemeenten waar de bevolking vergrijsst, is vaker sprake van een afname van de verhuur van alle type accommodaties. In gemeenten met uitbreidingswijken of bevolkingsgroei wordt vaker een toename van het gebruik van A- en C-accommodaties gesignaleerd. Door gemeenten met belangrijke financiële tekorten wordt zowel vaker een toe- als een afname van de verhuur van A- en C-accommodaties gerapporteerd. In de gemeenten met Hoger Onderwijsinstellingen is vaker sprake van een afname van verhuur van A- en B-accommodaties.

**Tabel 9: Wijzigingen in verhuur aan niet-onderwijsgebruikers sinds 1986**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
gelijk gebleven	44,3	28,4	42,7
toegenomen	34,8	11,6	33,9
afgenomen	10,2	10,3	13,1
n.v.t., geen gebruik	10,7	49,6	10,3
totaal	100,0 (n=460)	100,0 (n=387)	100,0 (n=466)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties

### 3.2 Oorzaken van wijzigingen in sportgebruik

Naast het basis- en voortgezet onderwijs zijn sportaccommodaties in gebruik bij verenigingen, bedrijven en andere niet-georganiseerde sporters. Het niet-onderwijsgebruik van accommodaties is in de periode 1986-1993 in ongeveer een derde van de gemeenten toegenomen. In een op de tien gemeenten wordt een afname geconstateerd (tabel 9). In tabel 10 en 11 zijn de oorzaken voor respectievelijk toename en afname weergegeven.

**Tabel 10: Oorzaken van toenemend accommodatie-gebruik door niet-onderwijs gebruikers**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
Groei sportverenigingen/sportbehoefte	81,0	77,8	85,9
Toename niet-commercieel kleinschalig gebruik	29,1	22,2	17,3
Toename commercieel kleinschalig gebruik	9,5	6,7	4,5
Dit type accommodatie is relatief goedkoper	12,0	6,7	1,9
Nieuwbouw van dit type accommodatie	8,9	8,9	3,2
Verenigingen gebruiken dit type accommodatie i.v.m. functionaliteit	n.v.t.	n.v.t.	25,6
Door sluiting A-lokaal (HOG) is vereniging aangewezen op C-accommodatie	n.v.t.	n.v.t.	2,6
Aanwezigheid ontmoetingsruimte/kantine	n.v.t.	n.v.t.	6,4
Aanwezigheid tribune	n.v.t.	n.v.t.	4,5
Goede bereikbaarheid	n.v.t.	n.v.t.	3,8
Anders	5,1	13,3	4,5

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=158; n=45; n=156).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen op tot meer dan honderd.

Van de antwoordmogelijkheid 'gebruiker is niet van accommodatie veranderd, maar a.g.v. HOG is de accommodatie van status veranderd' is door geen enkele gemeente gebruik gemaakt.

**Tabel 11: Oorzaken van afnemend accommodatie-gebruik door niet-onderwijs gebruikers**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
Verenigingen gebruiken grotere accommodaties i.v.m. functionaliteit	34,0	22,5	n.v.t.
Verenigingen gebruiken kleinere accommodaties i.v.m. functionaliteit	n.v.t.	n.v.t.	1,6
Dit type accommodatie is relatief duurder geworden	29,8	35,0	24,6
Sluiting a.g.v. teruglopend onderwijsgebruik	17,0	5,0	4,9
Ontbreken ontmoetingsruimte/kantine	8,5	7,5	n.v.t.
Ontbreken tribune	0,0	0,0	n.v.t.
Slechte bereikbaarheid	0,0	0,0	0,0
Afname totale sportbehoefte in gemeente	53,2	40,0	65,6
Beperking openstelling	4,3	12,5	n.v.t.
Anders	8,5	7,5	27,9

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=47; n=40; n=61).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen niet noodzakelijk op tot honderd.

Bij C-accommodaties is door 17 gemeenten een andere oorzaak voor de afname genoemd. Tien van deze gemeenten noemde de bouw van een hal of andere grote accommodatie in de eigen gemeente of in een buurgemeente.

Naar het sportgebruik van D-accommodaties is niet gevraagd, omdat verwacht werd dat gemeenten nauwelijks enig inzicht zouden hebben in de verhuur van deze particuliere accommodaties. De gemeente heeft immers geen bemoeienis met dergelijke particuliere transacties. Bij het onderwijsgebruik ligt dat anders, omdat de gemeente daar als hurende partij op kan treden. Daarom is wel gevraagd naar het onderwijsgebruik van D-accommodaties.

Voor veranderingen in het gebruik is de verandering in de totale sportbehoefte de meest genoemde oorzaak. Een andere belangrijke reden is gelegen in de behoefte van verenigingen om grotere accommodaties te gebruiken. Bij A-accommodaties is een belangrijke reden voor het afnemend gebruik de sluiting als gevolg van teruglopend onderwijsgebruik. Het aantal gemeenten waar zich dit verschijnsel voordoet is echter beperkt. Kenmerken van de accommodatie (kantine, tribune, bereikbaarheid) worden niet genoemd als reden voor afnemend gebruik, maar zijn wel aspecten die bijdragen aan de toename van het gebruik door 'sporters' van C-accommodaties. Opvallend is het grote aantal gemeenten dat een toename van het niet-commercieel kleinschalig gebruik noemt.





## 4 Financiën en organisatie

De verhuur van gemeentelijke accommodaties verloopt bij de overgrote meerderheid der gemeenten via de afdeling verantwoordelijk voor sport (tabel 12.). De afdeling onderwijs speelt bij de verhuur van dit type accommodaties slechts een marginale rol. Opvallend genoeg rapporteren meer gemeenten dat ook de verhuur van onderwijs-accommodaties via de afdeling sport geregeld is in plaats van via de afdeling onderwijs. Met name in het voortgezet onderwijs verloopt de verhuur via de scholen zelf.

In alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt de verhuur van gemeentelijke accommodaties via de afdeling sport geregeld. Met name in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners wordt de verhuur van accommodaties van het bijzonder basisonderwijs via de scholen zelf geregeld, terwijl in kleinere gemeenten de afdeling onderwijs wat dit betreft actiever is. Met name in grote gemeenten en in de deelgemeenten zijn stichtingen opgericht die de verhuur van deze accommodaties verzorgen. In het bijzonder voortgezet onderwijs is geen duidelijke relatie met gemeentegrootte vast te stellen, omdat in veel kleinere gemeenten geen voortgezet onderwijs aanwezig is.

**Tabel 12: Wijze waarop verhuur geregeld is naar eigendom (in procenten)**

	Gemeentelijke accommodaties	Accommodaties van het bijzonder basisonderwijs	Accommodaties van het bijzonder voortgezet onderwijs
De scholen	n.v.t.	40,3	73,5
Afdeling sport	73,0	34,6	18,9
Afdeling onderwijs	10,8	20,9	7,6
Andere afdeling	11,2	4,0	1,6
Stichting	14,3	11,1	5,2
Commissie ex art. 61	4,8	1,7	3,2

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=482; n=350; n=249 voor de onderscheiden kolommen).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen op tot meer dan honderd.

De tarieven voor niet-onderwijsgebruikers zijn sinds 1986 in veel gevallen meer dan trendmatig verhoogd (tabel 13.). De meerderheid van de gemeenten rapporteert dat de tarieven trendmatig zijn verhoogd. De tarieven van A- en B-accommodaties zijn relatief iets minder vaak verhoogd. Gemeenten hebben de tarieven van C-accommodaties iets vaker meer dan trendmatig verhoogd dan dat de exploitanten van A- en B-accommodaties dat deden. Tekenend voor de geringe bemoeienis van gemeenten met de B-accommodaties is de relatief hoge partiële non-respons op de vraag naar de tarieven van dit type accommodatie

**Tabel 13: Verandering tarieven niet-onderwijs gebruikers 1986-1993 naar type accommodatie (in procenten)**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
ja, meer dan trendmatig verhoogd	18,6	17,9	20,0
ja, trendmatig verhoogd	57,1	56,4	59,0
ja, minder dan trendmatig verhoogd	8,7	9,7	9,5
nee, gelijk gebleven	14,5	15,4	11,0
nee, verlaagd	1,2	0,5	0,5
Totaal	100,0 (n=415)	100,0 (n=195)	100,0 (n=410)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties.

De verhuur van deze accommodaties is in overwegende mate ondergebracht bij de afdeling sport. De tarieven voor de verhuur aan niet-onderwijsgebruikers voor de verschillende typen accommodaties zijn in de meeste gemeenten omhoog gegaan. In een op de vijf gemeenten was de verhoging meer dan trendmatig.

Gemeenten waar zich herstructurering heeft voorgedaan (zie paragraaf 5.3) is gevraagd naar de gevolgen voor de verhuur. Over het algemeen zijn de bezettingsgraden verbeterd, hetgeen een positief effect heeft op de exploitatie. Een daarmee gepaard gaand probleem is de beschikbaarheidsstelling op bepaalde tijdstippen. Wij gaan hier verder op in in hoofdstuk 6.

## 5 Accommodatie-aanbod

### 5.1 Het aantal accommodaties

In 22% van de gemeenten is volgens de ingevulde gegevens geen A-accommodatie aanwezig. B-accommodaties ontbreken in 63% van de gemeenten. In 19% van de gemeenten zijn geen C-accommodaties en in 80% geen D-accommodaties. Deze hoge percentages (na opschoning, zie par. 1.3.) doen vermoeden dat hier fouten zijn gemaakt met invullen van gegevens (ontbreken van gegevens is ten onrechte ingevuld als 0). Daarbij speelt waarschijnlijk het feit dat veel accommodaties bij het onderwijs in eigendom zijn een rol. Er is echter geen verband waargenomen tussen de non-respons en de regio van het land. Waar men zou verwachten dat in het Zuiden des lands met veel bijzonder onderwijs de non respons hoger zou zijn, is dit niet het geval. De hierna volgende aantallen moeten daarom als minimumaantallen worden opgevat.

De meeste A-accommodaties zijn gymnastieklokalen (tabel 14.). Grotere A-accommodaties komen in veel mindere mate voor. Ook bij B-accommodaties is het beeld dat deze accommodaties overwegend gymnastieklokalen zijn. C-accommodaties daarentegen zijn in meerderheid sporthallen. Het totaal aantal sporthallen in de respons-gemeenten komt in redelijke mate overeen met het aantal dat op grond van de respons verwacht zou mogen worden.

**Tabel 14: Totaal aantal sportaccommodaties in respons-gemeenten**

Type	Omvang accommodatie			Totaal	Geschat totaal NL op basis van respons
	Gymnastiek-lokaal	Sportzaal	Sporthal		
A-accommodaties totaal	1.684 (n=420)	45 (n=420)	37 (n=420)	1.777 (n=423)	2.718
A-accommodatie eigendom gemeente	1.257 (n=486)	39 (n=487)	30 (n=487)	1.334 (n=489)	1.765
B-accommodaties totaal	898 (n=476)	35 (n=480)	15 (n=481)	956 (n=477)	1.297
B-accommodatie eigendom gemeente	215 (n=490)	14 (n=490)	8 (n=493)	241 (n=493)	316
C-accommodatie (gemeentelijke acc.)	266 (n=480)	198 (n=480)	455 (n=480)	932 (n=488)	1.236
D-accommodatie (particuliere acc.)	135 (n=491)	59 (n=491)	77 (n=491)	273 (n=492)	359

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties

Noot: door partiële non-respons tellen de aantallen in de eerste kolommen niet op tot het aantal in de kolom Totaal.

Het gemiddeld aantal A-accommodaties per gemeente bedraagt vier (tabel 15). Gemiddeld 2,6 hiervan zijn eigendom van de gemeente. Voor de B-accommodaties geldt dat ongeveer een vijfde tot een kwart van de accommodaties eigendom van de gemeente is.

**Tabel 15: Gemiddeld aantal accommodaties per responsgemeente**

Type	Omvang accommodatie			Totaal
	Gymnastiek-lokaal	Sportzaal	Sporthal	
A-accommodaties totaal	4,0	0,1	0,1	4,2
A-accommodatie eigendom gemeente	2,6	0,1	0,1	2,7
B-accommodaties totaal	1,9	0,1	0,03	2,0
B-accommodatie eigendom gemeente	0,4	0,03	0,02	0,5
C-accommodatie (gemeentelijke acc.)	0,6	0,4	0,9	1,9
D-accommodatie (particuliere acc.)	0,3	0,1	0,2	0,6

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=420-493)

## 5.2 Wijzigingen aantallen

In bijna een derde van de gemeenten heeft de situatie zich voorgedaan dat accommodaties hun onderwijsvergoeding verloren in de periode 1986-1993. Hierbij bestaat een verband met gemeente-grootte klasse. Dit verband ligt echter voor de hand. Naar mate de gemeente groter is, zijn er meer accommodaties, waarmee de kans dat er één accommodatie is waarvoor de onderwijsvergoeding verloren is gegaan groter is. Ook de aanwezigheid van belangrijke financiële tekorten is van invloed op het verliezen van de onderwijsvergoeding. Mogelijk is hier sprake van 'spurious correlation', omdat inhoudelijk niet goed voor te stellen is hoe een gemeentelijk tekort van invloed is op de beslissing van het rijk om geen vergoeding meer te verlenen. Eenzelfde verband bestaat met de aanwezigheid van Hoger Onderwijsinstellingen (vaker verlies van vergoeding). Gemeenten met grote tekorten en Hoger Onderwijsinstellingen betreffen vaker grote gemeenten. Voorts bestaat er een verband met de achtergrondvariabele 'bevolkingsgroei of uitbreidingswijken'. Dit verband heeft echter de omgekeerde richting dan verwacht, nl. in gemeenten waar sprake is van bevolkingsgroei of de aanleg van uitbreidingswijken vond vaker verlies van onderwijsvergoeding plaats. Het zijn relatief vaak gemeenten waar herstructurering heeft plaatsgevonden. Dat is het geval in grotere gemeenten, in grotere groeigemeenten en in kleine gemeenten waar de bouw van uitbreidingswijken onvoldoende is geweest om de terugloop in leerlingenaantal te compenseren.

**Tabel 16: Gemeenten waar accommodaties tussen 1986 en 1993 de onderwijsvergoeding hebben verloren**

	percentage
wel verloren	27,1
niet verloren	72,9

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=491)

Zeventien procent van alle 496 gemeenten rapporteren het verlies van een of meer A-accommodaties en zeven procent verloor ten minste één B-accommodatie de onderwijsvergoeding. In absolute zin zijn het met name A-accommodaties waarvoor de onderwijsvergoeding verloren ging (tabel 17). Daarmee lijkt het vermoeden uit de onderzoeksopzet, nl. dat het vooral kleinere accommodaties zijn die gesloten zijn, bevestigd. In totaal verviel de vergoeding voor 302 accommodaties. Gerelateerd aan het aantal bestaande accommodaties valt op dat het met name A- en B-accommodaties in gemeente-eigendom zijn waarvan de vergoeding verloren is gegaan.

Bijna twaalf procent van alle gemeentelijke A- en B-accommodaties heeft in de periode 1986-heden de gebruiksvergoeding verloren. Op gemeente-niveau kan dit percentage nog veel hoger zijn, omdat in tabel 17. het aantal gesloten accommodaties is gerelateerd aan alle accommodaties in Nederland en niet aan het totaal accommodaties in de gemeenten waar accommodaties verloren zijn gegaan. Op de achtergronden van het verlies van de onderwijsvergoeding gaan wij in paragraaf 5.3 in.

**Tabel 17: Accommodaties waarvan onderwijsvergoeding verloren is gegaan**

	Gemiddelde per gemeente (indien vergoeding verloren voor enige accommodatie)	Som van de accommodaties over alle gemeenten	Verloren gegane accommodaties als percentage van bestaande accommodaties
A-accommodaties	1,28	176	9,9
waarvan gemeente-eigendom	1,13	156	11,7
B-accommodaties	0,40	55	5,8
waarvan gemeente eigendom	0,20	28	11,6
C-accommodaties	0,51	70	7,5
D-accommodaties	0,01	1	0,4

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=138)

Van de 138 gemeenten waar de onderwijsvergoeding verloren is gegaan betrof het in 16,7% van de gevallen 3 of meer A-accommodaties. Men zou kunnen zeggen dat zich in deze gemeenten een vrij ingrijpende herstructurering heeft voorgedaan.

**Tabel 18: Aantal accommodaties waarvan vergoeding verloren is gegaan per gemeente**

	0	1	2	3 of meer	Totaal
A-accommodaties	38,4	31,9	13,8	15,9	100,0
waarvan gemeente-eigendom	47,8	25,4	14,5	12,3	100,0
B-accommodaties	76,1	14,5	5,8	3,6	100,0
waarvan gemeente eigendom	87,7	9,4	1,4	1,4	100,0
C-accommodaties	68,8	21,7	6,5	2,9	100,0
D-accommodaties	99,3	0,7	0,0	0,0	100,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=138)

Tegenover sluiting van accommodaties wordt door 27% van de gemeenten nieuwbouw gerapporteerd. Dat percentage is vrijwel gelijk aan dat voor gemeenten die sluiting rapporteren. Twee procent van alle gemeenten rapporteert de bouw van een D-accommodatie in de periode 1986-93, terwijl in vijftien procent van de gemeenten ten minste één A-accommodatie is neergezet. Grote gemeenten rapporteren vaker nieuwbouw dan kleine gemeenten. Andere verbanden met achtergrondfactoren betreffen de provincie (tabel 19).

**Tabel 19: Nieuwbouw van accommodaties naar provincie (in procenten)**

Provincie	Wel nieuwbouw	Geen nieuwbouw
Drenthe	24,0	76,0
Friesland	39,1	60,9
Flevoland	100,0	0,0
Gelderland	27,9	72,1
Groningen	36,4	63,6
Limburg	16,3	83,7
Noord-Brabant	22,0	78,0
Noord-Holland	35,6	64,4
Overijssel	29,7	70,3
Utrecht	20,8	79,2
Zeeland	15,8	84,2
Zuid-Holland	26,5	73,5
Totaal	27,2	72,8

Bron: SGBO enquête Binnensportaccommodaties (n=493). Pearson chi-square probability: .01248

Er komt uit de tabel geen duidelijk regionaal patroon naar voren dat dit verband verklaart. In Flevoland (nieuwe gemeenten), Friesland en Groningen heeft relatief veel nieuwbouw van accommodaties plaatsgevonden, terwijl dat in Limburg, Utrecht en Zeeland in relatief geringe mate het geval was. Met bevolkingsgroei en uitbreidingswijken bestaat een duidelijk verband. In gemeenten waar sprake is van groei worden relatief vaker nieuwe accommodaties neergezet. In gemeenten waar daarentegen sprake is van vergrijzing worden relatief minder vaak nieuwe accommodaties gebouwd.

**Tabel 20: Nieuw gebouwde accommodaties waarvoor een gebruikvergoeding voor onderwijs wordt verkregen**

	Gemiddelde per gemeente (indien nieuwbouw van enig type accommodatie plaats vond)	Som van de accommodaties over alle gemeenten	Nieuwbouw als percentage van bestaan- de accommodaties
A-accommodaties	0,80	109	6,1
waarvan openbaar onderwijs	0,39	54	-
B-accommodaties	0,28	38	4,0
waarvan openbaar onderwijs	0,07	10	-
C-accommodaties	0,58	79	8,5
D-accommodaties	0,08	11	4,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=137)

Het aantal nieuw gebouwde accommodaties is evenwel veel lager dan het aantal buiten gebruik gestelde accommodaties. Er werden in de respons-gemeenten 237 accommodaties nieuw gebouwd. Gerelateerd aan het aantal bestaande accommodaties valt op, dat er relatief veel C-accommodaties zijn gebouwd. Verder is opmerkelijk dat de helft van de A-accommodaties ten behoeve van het openbaar onderwijs is gebouwd.

**Tabel 21: Aantal accommodaties per gemeente dat nieuw is gebouwd naar type, indien in de gemeente nieuwbouw heeft plaatsgevonden (in procenten)**

	0	1	2	3 of meer	Totaal
A-accommodaties	45,3	38,7	9,5	6,6	100,0
waarvan openbaar onderwijs	70,8	21,2	6,6	1,5	100,0
B-accommodaties	82,5	12,4	2,2	2,9	100,0
waarvan openbaar onderwijs	94,9	4,4	0,0	0,7	100,0
C-accommodaties	54,7	35,8	7,3	2,2	100,0
D-accommodaties	92,7	6,6	0,7	0,0	100,0

Bron: enquête binnensportaccommodaties (n=137)



In gemeenten waar nieuwbouw heeft plaatsgevonden, heeft ook vaker sluiting van accommodaties plaatsgehad (tabel 22). Kennelijk is hier sprake van vervangende nieuwbouw, dan wel van herstructurering. Wij gaan hier in paragraaf 5.3 nader op in.

**Tabel 22: Gemeenten met nieuwbouw-accommodaties naar verlies van onderwijsvergoeding in de periode 1986 - 1993 (in procenten)**

	nieuwbouw	geen nieuwbouw
gemeenten met accommodaties waarvan onderwijsvergoeding verloren is gegaan	48,5	19,0
geen verlies onderwijsvergoeding	51,5	81,0
Totaal	100,0	100,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=491)

In de meeste gevallen leidt het verliezen van de onderwijsvergoeding tot sloop van de accommodatie. Veertig procent van de gemeenten noemt dit als gevolg voor ongeveer honderd accommodaties. Daarnaast wordt in een op de vijf gemeenten waar een accommodatie de onderwijsvergoeding heeft verloren de accommodatie verkocht aan een niet-sportgebruiker. De andere gevolgen betreffen voor de ene helft een andere onderwijsbestemming (aula of verbouw tot theorie-leslokalen) en voor de andere helft een andere gemeentelijke bestemming (bijvoorbeeld ten behoeve van sociaal-culturele activiteiten). Al met al lijkt daarmee het bestaansrecht van een accommodatie sterk af te hangen van het ontvangen van een onderwijsvergoeding. Met andere woorden, het verlies van de onderwijsvergoeding leidt tot een verlies voor de sport.

**Tabel 23: Gevolg van verlies onderwijsvergoeding voor de accommodatie**

Gevolg	Percentage	Aantal accommodaties	Als percentage van alle accommodaties wv. vergoeding verloren ging
Verkoop aan gemeente	11,5	20	6,6
Verkoop aan vereniging	12,9	27	8,9
Verkoop aan andere exploitant	9,4	15	5,0
Verkoop aan niet-sportgebruiker	20,9	35	11,6
Sloop	40,6	101	33,4
Løegstand	17,4	36	11,9
Verhoging medegebruik/handhaving t.b.v. sport	13,8	21	7,0
Anders	18,1	40	13,2

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=138)

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn, tellen de percentages niet noodzakelijk op tot honderd.

### 5.3 Herstructurering

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de sluiting van 302 en de nieuwbouw van 237 accommodaties. Geopperd werd dat herstructurering de verklaring kon zijn voor de situatie dat zich in een gemeente zowel nieuwbouw als verlies van onderwijsvergoeding voordoet. In deze paragraaf gaan wij daarom eerst in op de achtergronden van de sluiting respectievelijk opening van accommodaties. Daarna presenteren wij cijfers over het voorkomen van herstructurering van binnensport-accommodaties (volgens de respondenten).

De meest genoemde reden voor buitengebruikstelling is de HOG-operatie. Vijfendertig procent van de lokalen is omwille van die reden buiten gebruik gesteld. Op afstand zijn de slechte bouwkundige staat en het teruglopende aantal leerlingen in het basisonderwijs andere belangrijke oorzaken voor buitengebruikstelling. De andere genoemde oorzaken zijn divers.

**Tabel 24: Redenen buitengebruikstelling (aantal accommodaties)**

Reden	gemiddelde per gemeente	totaal aantal accommodaties	in procenten van alle accommodaties wv. vergoeding verloren ging
Slechte bouwkundige staat	0,30	42	13,9
Verlaging lessentabellen O&W gymnastiek basisonderwijs	0,23	31	10,3
Verlaging lessentabellen O&W gymnastiek voortgezet onderwijs	0,07	9	3,0
Teruglopend leerlingenaantal basisonderwijs	0,30	42	13,9
Teruglopend leerlingenaantal voortgezet onderwijs	0,23	31	10,3
Door fusies in het basisonderwijs	0,08	11	3,6
Door fusies in het voortgezet onderwijs	0,15	21	7,0
Teruglopende verhuur	0,04	6	2,0
Doelbewuste concentratie	0,17	24	7,9
Onbedoeld effect nieuwbouw grotere accommodatie	0,01	2	0,7
Gevolg van HOG-operatie	0,78	107	35,4
Anders	0,15	21	7,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n = 138)

**Tabel 25: Reden nieuwbouw accommodaties (aantal accommodaties)**

Reden	gemiddelde per gemeente	totaal aantal accommodaties	in procenten van alle nieuwbouw
Vervanging	0,68	93	39,2
Groei leerlingenaantal/nieuwe scholen	0,61	83	35,0
Bouw A-accommodatie mogelijk door fusie in het basisonderwijs	0,0	0	0,0
Bouw B-accommodatie mogelijk door fusie in het voortgezet onderwijs	0,08	11	4,6
(Verwachte) toename verhuur aan niet-onderwijsgebruikers	0,17	23	9,7
Streven naar concentratie van activiteiten in grotere accommodaties	0,19	26	11,0
Anders	0,04	6	2,5

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=137)

De meeste nieuwbouw vindt plaats ten gevolge van vervanging van bestaande accommodaties. Daarnaast is de groei van het aantal leerlingen een belangrijke reden voor nieuwbouw. Fusies leiden slechts zelden tot nieuwbouw van een accommodatie.

In een op de vier gemeenten heeft in de periode 1986-1993 herstructurering van het aanbod van binnensportaccommodaties plaatsgevonden (tabel 26). Herstructurering heeft met name plaatsgevonden in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In zo'n tweederde van deze gemeenten vond herstructurering plaats. Dit percentage neemt snel af naarmate het aantal inwoners van de gemeente kleiner is. In gemeenten met sterke bevolkingsgroei of uitbreidingswijken heeft in 41% van de gevallen herstructurering plaatsgevonden, tegen 18% in andere gemeenten. De mogelijkheid tot uitbreiding van het bestand is blijkbaar aangegrepen om het gehele bestand door te lichten en bijvoorbeeld de nieuwbouw van grotere accommodaties mogelijk te maken. Hierin moet dan ook de verklaring worden gezocht voor het statistische verband tussen sluiting van accommodaties en bevolkingsgroei (paragraaf 5.2).

Ook in gemeenten met belangrijke financiële tekorten of vergrijzing heeft vaker herstructurering plaats gevonden (35% resp. 34%, tegen 26% van alle gemeenten). In 80% van de gemeenten waar een Hogeschool of Universiteit is gevestigd heeft herstructurering plaats gevonden. Het is echter niet duidelijk of hier een inhoudelijk verband ligt.

Herstructurering hangt niet samen met de aanwezigheid van relatief veel grote of kleine accommodaties. Wel is er een samenhang met het relatieve belang van het bijzonder onderwijs. In gemeenten waar het bijzonder onderwijs van relatief groot belang is (meer dan gemiddeld aandeel in de accommodaties) vond vaker herstructurering plaats.

**Tabel 26: Het voorkomen van herstructurering (in procenten)**

Groote-klasse	Wel herstructurering	Geen herstructurering
Deelgemeente	36,4	63,6
Minder dan 10.000 inwoners	9,7	90,3
10.000 - 20.000 inwoners	26,3	73,7
20.000 - 50.000 inwoners	34,7	65,3
50.000 - 100.000 inwoners	61,3	38,7
Meer dan 100.000 inwoners	75,0	25,0
Totaal	25,6	74,4

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=496). Pearson chi-square probability: .00000 bij 7 gemeentegrootteklassen.

Er bestaat een duidelijke (en eigenlijk vanzelfsprekende) relatie tussen het voorkomen van herstructurering en de nieuwbouw dan wel 'buitengebruikstelling' van accommodaties. Maar ook de *combinatie* bouw/buitengebruikstelling hangt sterk samen met het voorkomen van het proces van herschikking van het accommodatiebestand. In zestig procent van de gemeenten waar zich zowel nieuwbouw als sluiting heeft voorgedaan is volgens de respondenten sprake van herstructurering. Herstructurering gaat dus vaak samen met zowel nieuwbouw als buitengebruikstelling.

De HOG-operatie heeft belangrijke gevolgen voor het aantal accommodaties. In de respons-gemeenten zijn als gevolg van deze operatie ten minste 107 lokalen verloren gegaan. Nieuwbouw heeft voornamelijk om reden van vervanging of uitbreiding c.q. bevolkingsgroei plaats gevonden.

Het proces van buitengebruikstelling respectievelijk nieuwbouw laat zich in een kwart van de gemeenten karakteriseren als een proces van herstructurering. Dit proces vond voornamelijk plaats in grotere gemeenten en in gemeenten waar sprake was van bevolkingsgroei. Als mogelijke verklaring voor dit verband is genoemd dat de mogelijkheden voor uitbreiding van het bestand die bevolkingsgroei en de aanleg van nieuwbouwwijken met zich meebrengen zijn aangegrepen om veranderingen in het totale bestand teweeg te brengen. In de volgende paragrafen gaan wij nader op de gevolgen van dit proces in.

#### 5.4 Achtergronden herstructurering

Op dit punt in de verslaggeving leggen wij enkele verbanden tussen ontwikkelingen in het gebruik van accommodaties en ontwikkelingen in het aantal accommodaties. De veranderingen in gebruik hangen sterk samen met veranderingen in het leerlingenaantal en de hoeveelheid uren gymnastiek. Deze zijn echter niet de voornaamste oorzaak van buitengebruikstelling (40). Daarvoor wordt door de respondenten als belangrijkste reden de HOG-operatie aangewezen (107). Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft in ruim een kwart van de gemeenten een proces van herstructurering plaats gevonden. Tegelijkertijd is in een belangrijk deel van de gemeenten de sportbehoefte gegroeid, waardoor accommodaties in toenemende mate door niet-onderwijsgebruikers worden gehuurd.

Onderwijswetgeving is met name van invloed op het gebruik door onderwijs, maar indirect ook op het gebruik door sporters. Veranderingen in onderwijswetgeving hebben wel consequenties voor gemeentelijk eigendom, maar zijn niet de belangrijkste oorzaak voor veranderingen in het sportgebruik. Het niet-onderwijsgebruik is voornamelijk autonoom bepaald. De gemeente heeft weinig mogelijkheden om het gebruik van de eigen accommodaties te stimuleren. Voor het onderwijs vormen aard en omvang van het gemeentelijke accommodatie-bestand geen punt in de overweging om het gebruik te beëindigen. Voor niet-onderwijs-gebruikers heeft de grotere omvang van C-accommodaties weliswaar een belangrijke waarde, maar geven andere functionele kenmerken (tribune, kantine, bereikbaarheid) niet de doorslag om het gebruik van A- en B-accommodaties te beëindigen ten gunste van C-accommodaties.

Herstructurering heeft met name plaats gevonden in grotere gemeenten. Ook in gemeenten waar het bijzonder voortgezet onderwijs relatief belangrijk is, heeft wat vaker herstructurering plaats gevonden. Deze laatste samenhang wijst weer op het belangrijke verband tussen de onderwijsregelgeving en de effecten voor binnensportaccommodaties.

De regelgeving leidt tot segregatie van het onderwijs- en sportgebruik. De regelgeving ten aanzien van het gebruik van accommodaties door het onderwijs (de dwingende regel eerst A-lokalen, dan B-lokalen en pas daarna C- of D-accommodaties te gebruiken) leidt tot een andere benutting van accommodaties dan die de gemeente voor ogen staat. Hier liggen kansen om de exploitatie van sportvoorzieningen te verbeteren.

## 6 Knelpunten

In dit hoofdstuk worden de veranderingen die zich als gevolg van de herstructurering hebben voorgedaan nader belicht. De vragen zijn alleen gesteld aan de respondenten van gemeenten waar zich (volgens eigen opgave) herstructurering voor heeft gedaan. Wij belichten voornamelijk de consequenties voor het niet-onderwijs-gebruik (sportgebruik). Dit gebruik nam immers een centrale plek in binnen de probleemstellende notitie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek.

### 6.1 Exploitatie

Herstructurering van binnensportaccommodaties heeft mogelijk gevolgen voor de verhuur aan niet-onderwijsgebruikers. Aan de respondenten van de gemeenten waar zich herstructurering heeft voorgedaan is gevraagd of dit tot bepaalde veranderingen heeft geleid (tabel 27). In meer dan de helft van de betreffende gemeenten zijn de bezettingsgraden verbeterd. Daar staat tegenover dat in bijna negen procent van de gemeenten de bezettingsgraden juist zijn verslechterd. De tarieven zijn in slechts een beperkt aantal gemeenten omhoog gegaan ten gevolge van de herstructurering.

Veel prangender is dat zich problemen voordoen ten aanzien van de beschikbaarstelling op bepaalde tijdstippen. De vermindering van het aantal accommodaties die gepaard gaat met herstructurering is hieraan debet. Dit probleem is een complement van de verbetering van de bezettingsgraden. De problemen met de beschikbaarheid doen zich relatief vaker voor in gemeenten waar accommodaties hun onderwijsvergoeding verloren (en de deuren sloten). De buitengebruikstelling of nieuwbouw vertonen geen relatie met andere gevolgen van de herstructurering zoals genoemd in onderstaande tabel.

**Tabel 27: Gevolgen herstructurering voor verhuur aan niet-onderwijsgebruikers**

	Percentage
Verbetering bezettingsgraden	52,8
Verslechtering bezettingsgraden	8,7
Problemen t.a.v. beschikbaarstelling op bepaalde tijdstippen	37,8
Verhoging tarieven	11,8
Verlaging tarieven	0,8

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=127).

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages op tot meer dan honderd.

### 6.2 Knelpunten in het gebruik

Veranderingen in het accommodatiebestand hebben gevolgen gehad voor de gebruikers. We maken een onderscheid naar algemene knelpunten (tabel 28) en knelpunten die betrekking hebben op specifieke accommodatie-typen (tabel 29).

In zes procent van de gevallen leidt herstructurering er toe dat sportverenigingen hun activiteiten hebben moeten staken. In meer dan de helft van de gevallen leidt herstructurering er bovendien toe, dat gebruikers om moeten zien naar andere accommodaties. Verder zijn er verenigingen die hun activiteiten hebben moeten inperken (door veertien procent van de gemeenten gerapporteerd). In een klein aantal gemeenten zijn knelpunten ontstaan voor het gebruik door buurtorganisaties of het buurtwerk. Niet zichtbaar in de tabel is, dat er gemeenten zijn die geen van onderstaande knelpunten ondervinden als gevolg van de herstructurering (40%).

**Tabel 28: Knelpunten voor gebruikers als gevolg van herstructurering (genoemde problemen in procenten)**

Knelpunt op het gebied van:	percentage
Sportverenigingen die hun activiteiten hebben moeten staken	6,3
Sportverenigingen die gebruik moeten maken van andere accommodaties	55,9
Sportverenigingen die het aantal uren dat zij gebruik maken van accommodaties die via de gemeente verhuurd worden hebben moeten verminderen	14,2
Het gebruik door buurtorganisaties of het buurtwerk	6,3

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=127)

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages niet noodzakelijk op tot honderd.

De invullers mochten per type accommodatie maximaal twee problemen aankruisen. Het meest genoemde probleem is dat niet-onderwijs gebruikers allemaal op hetzelfde tijdstip gebruik willen maken van accommodaties (tabel 29). Dit probleem wordt het meest ervaren bij de C-accommodaties. Een probleem wat met name bij A- en in minder mate ook bij B-accommodaties een rol speelt is dat deze door de gebruikers te klein worden bevonden. Iets meer gemeenten rapporteren dat in de A- en B-accommodaties sporters ruimte hebben moeten maken voor ongeorganiseerden dan omgekeerd. Bij C-accommodaties daarentegen hebben meer gemeenten als probleem genoemd dat sporters niet-georganiseerde gebruikers verdringen. De wederzijds verdringing van sport en niet-georganiseerde gebruikers is het hoogst bij de A-accommodaties, hetgeen in overeenstemming is met de hypothese.

Opvallend is dat veel gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een niet in de vragenlijst genoemd probleem aan te stippen. Wat betreft de A-accommodaties wordt door 8 respondenten (de helft van de overige antwoorden) genoemd dat de inrichting te beperkt is en daardoor eigenlijk alleen geschikt voor **onderwijs**gebruik. In combinaties met scores op andere antwoorden kan geconcludeerd worden, dat A-accommodaties vanwege hun karakteristieke eigenschappen moeilijk te verhuren zijn. Bij B-accommodaties worden meer verschillende redenen genoemd. De meest genoemde reden hier is dat de tarieven te hoog zijn. Bij C-accommodaties zijn de andere genoemde redenen te uiteenlopend om hier te vermelden.

**Tabel 29: Problemen ten aanzien van het gebruik door niet-onderwijsgebruikers**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
Niet-onderwijs gebruikers willen allemaal op hetzelfde tijdstip gebruik maken van accommodaties	56,7	22,8	66,9
Sportverenigingen korten hun competities in, met als gevolg langdurige leegstand in de zomermaanden	11,0	4,7	29,9
Leegstand tijdens week-end dagen (vrijdag t/m zondag)	28,3	9,4	12,6
Dit type accommodaties worden te klein bevonden	51,2	15,0	7,9
In kleine accommodaties leegstand, terwijl er een gebrek aan grote accommodaties bestaat	15,0	5,5	11,0
Het gebruik van sportverenigingen is toegenomen ten koste van het gebruik door ongeorganiseerden (sportscholen, buurtwerk)	6,3	2,4	7,1
Het gebruik van ongeorganiseerden (sportscholen, buurtwerk) is toegenomen ten koste van het gebruik door sportverenigingen	7,9	3,1	5,5
Accommodaties zijn dusdanig specifiek ingericht voor een bepaalde tak van sport, dat zij slecht te gebruiken zijn door anderen	7,1	2,4	2,4
Andere problemen ten aanzien van verhuur aan derden	11,8	12,6	5,5

Bron: enquête binnensportaccommodaties (n=127).

Doordat twee antwoorden mogelijk zijn tellen de percentages in de kolommen niet op tot honderd.

De antwoorden op deze vragen zijn bekeken per gemeentegrootteklasse. Het zijn in iets hogere mate de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners waar zich het probleem voordoet dat niet-onderwijsgebruikers allemaal op hetzelfde moment gebruik willen maken van accommodaties. Voor de overige problemen tekent er zich geen duidelijke samenhang af met de gemeentegrootte.

### 6.3 Spreiding

Aan de 127 respondenten die invulden dat in hun (deel-)gemeente herstructurering plaats vond, is gevraagd of de spreiding als gevolg van de herstructurering is veranderd. Opvallend is dat in tweederde van de gevallen de spreiding niet veranderd is (tabel 30). Bij de A- en B-accommodaties is de spreiding in meer gemeenten verslechterd dan verbeterd, terwijl voor C-accommodaties het omgekeerde geldt. Bij de herstructurering is vaker gekozen voor de bouw van C-accommodaties (zie ook hoofdstuk 5).



**Tabel 30: Verandering spreiding a.g.v. herstructurering**

	A-accommodaties	B-accommodaties	C-accommodaties
Verbeterd	11,9	3,9	20,4
Neutraal	61,5	66,2	68,0
Verslechterd	22,0	14,3	5,8
Wet niet	4,6	15,6	5,8
Totaal	100,0 (n=109)	100,0 (n=77)	100,0 (n=103)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties.

In 55,6% van de gemeenten waar herstructurering heeft plaats gevonden bestaat er een kern zonder A-accommodatie. In 28,8% van de gemeenten waar herstructurering heeft plaats gevonden is er een kern waar in het geheel geen binnensportaccommodatie aanwezig is. Niet bekend is of dit een gevolg is van de herstructurering. Er bestaat op dit punt geen samenhang met de grootte van de gemeente. Wel bestaat er een relatie met het aantal kernen in de gemeente. Hoe meer kernen, hoe vaker er een kern zonder A-accommodatie voorkomt. Van de gemeenten met vier of meer kernen<sup>1</sup> heeft 89% een kern zonder A-accommodatie.

Op een aantal gevolgen van herstructurering voor de exploitatie van de accommodaties is in hoofdstuk 4 (tabel 13) reeds ingegaan. Daarnaast heeft herstructurering gevolgen voor de gebruikers. Met betrekking tot gevolgen die verband houden met de spreiding van het accommodatiebestand is in de enquête gevraagd of herstructurering leidt tot knelpunten op het gebied van loopafstanden voor scholen en loopafstanden voor scholen voor het voortgezet onderwijs. In 51% van de 'herstructureringsgemeenten' blijken de loopafstanden in het basisonderwijs **ten gevolge van de herstructureringsoperatie** een knelpunt te vormen. Dit is vooral het geval in gemeenten met 50.000 - 250.000 inwoners. In het voortgezet onderwijs is er wat dit betreft nauwelijks sprake van problemen. 'Slechts' in 8,7% van de gemeenten vormen de loopafstanden een bezwaar.

---

<sup>1</sup> Dit betreft 44 gemeenten van de 117 gemeenten waarin herstructurering plaats vond en het aantal kernen vastgesteld kon worden.

## 7 Beleid

Uit voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat door onderwijsregelgeving met name A-accommodaties met sluiting bedreigd worden en dat A-accommodaties ook het minst gewild zijn bij niet-onderwijsgebruikers. Het compenseren van afnemend onderwijsgebruik door verhuur om accommodaties open te houden lijkt daardoor een moeilijke zaak. Niet-onderwijsgebruikers vormen in toenemende mate een belangrijke partij op de 'markt' van vraag en aanbod van binnensportaccommodaties. De vraag is hoe gemeenten hebben ingespeeld op knelpunten die zich hebben voorgedaan op deze markt. Aan alle gemeenten zijn vragen gesteld omtrent het beleid dat zij, al dan niet naar aanleiding van knelpunten, voeren of ontwikkelen. De antwoorden hierop leveren belangrijke informatie op over mogelijke oplossingsrichtingen. Bij de vragen naar beleid hebben wij daarom naar zoveel mogelijk samenhangende factoren proberen te zoeken. Of een bepaalde beleidsrichting succesvol is, laat zich uit het kwantitatieve gedeelte moeilijk afleiden. De kwalitatieve case-studies leveren in dit kader meer bruikbare informatie op.

### 7.1 Het belang van onderwijs versus sport

In de praktijk kunnen onderwijsbelangen en sportbelangen een uiteenlopende en tegenstrijdige rol spelen in het accommodatiebeleid. Zo kan vanuit onderwijs-overwegingen (bijvoorbeeld regelgeving met betrekking tot opvulling A- en B-accommodaties en de behoefte van scholen om een lokaal naast de school te hebben) de nieuwbouw van een A-gymnastieklokaal de voorkeur hebben boven de bouw van een sporthal die door de verenigingen zo gewenst wordt. Om te peilen in welke mate onderwijsbelangen en sportbelangen tegenstrijdig zijn, zijn de respondenten de volgende twee vragen voorgelegd:

- *Indien er sprake is van discussie omtrent sporthallen, in welke mate wordt de onderwijsbehoefte hierbij betrokken?*
- *Indien er sprake is van discussie omtrent gymnastieklokalen, in welke mate wordt de sportbehoefte hierbij betrokken?*

Het belang van de onderwijsbehoefte bij de discussie over sporthallen speelt vrijwel een even grote rol als de sportbehoefte in de discussie omtrent gymnastieklokalen. In de meeste gemeenten (64%) waar de sportbehoefte een grote rol speelt in de discussie omtrent gymnastieklokalen, speelt ook de onderwijsbehoefte een grote rol als het om sporthallen gaat. In deze gemeenten is er blijkbaar een vorm van harmonie tussen de sportbehoefte en de onderwijsbehoefte. In een klein gedeelte van de gemeenten is er geen sprake van een dergelijke harmonieuze relatie. In zes procent van alle gemeenten spelen onderwijs- en sportbehoefte een rol van uiteenlopend belang.

## 7.2 Beleid in ontwikkeling

In meer dan de helft van de gemeenten is beleid ontwikkeld naar aanleiding van knelpunten op het gebied van binnensportaccommodaties. In nog eens een op de tien gemeenten doen zich wel knelpunten voor, maar heeft dit (nog) niet geleid tot de ontwikkeling van beleid. Er is wat de ontwikkeling van beleid betreft een duidelijke relatie met het voordoen van herstructurering. In driekwart van de gemeenten waar herstructurering heeft plaats gevonden is gemeentelijk beleid ontwikkeld, terwijl door ruim veertig procent van de gemeenten waar geen herstructurering plaats vond beleid werd ontwikkeld.

**Tabel 31: Ontwikkeling van beleid n.a.v. knelpunten naar het voorkomen van herstructurering in de gemeente (in procenten)**

	Herstructurering	Geen herstructurering	Totaal
Beleid ontwikkeld	75,2	44,3	52,3
Geen beleid, geen knelpunten	14,4	44,8	37,0
Geen beleid, wel knelpunten	10,4	10,9	10,7
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bron: SGB0 enquête binnensportaccommodaties (n=484). Pearson chi-square probability: 0.0000

De ontwikkeling van beleid hangt statistisch samen met een aantal knelpunten. De loopafstanden voor basisscholen, het effect dat verenigingen als gevolg van herstructurering om hebben moeten zien naar andere accommodaties en piekbelasting op bepaalde tijdstippen zijn redenen om beleid te ontwikkelen. Ook het verlies van de onderwijsvergoeding en de nieuwbouw van accommodaties gaan gepaard met het ontwikkelen van beleid. Voorts bestaan er relaties met een aantal andere achtergrondfactoren. Gemeenten met bevolkingsgroei of uitbreidingswijken rapporteren vaker dat zij beleid hebben ontwikkeld naar aanleiding van knelpunten. Slechts een op de vijf van deze gemeenten rapporteert geen knelpunten te hebben (landelijk 37%). Voor gemeenten met belangrijke financiële tekorten geldt vrijwel exact hetzelfde beeld. In gemeenten die te maken hebben met vergrijzing van de bevolking en de aanwezigheid van een hogeschool of universiteit wordt eveneens vaker beleid ontwikkeld. In grote gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) is significant vaker beleid ontwikkeld naar aanleiding van knelpunten, terwijl in kleinere gemeenten (kleiner dan 10.000 inwoners) knelpunten zich minder vaak voordoen en daarom geen beleid is ontwikkeld (tabel 32).

**Tabel 32: Ontwikkeling van beleid n.a.v. knelpunten naar gemeentegrootte (in procenten)**

Grootteklasse	Beleid ontwikkeld	Geen beleid, geen knelpunten	Geen beleid, wel knelpunten	Totaal
< 10.000	31,8	54,7	13,5	100,0 (n=170)
10.000-20.000	56,2	34,9	8,9	100,0 (n=169)
20.000-50.000	64,1	23,9	12,0	100,0 (n=92)
50.000-100.000	86,7	6,7	6,7	100,1 (n=30)
> 100.000	91,7	0,0	8,3	100,0 (n=12)
deelgemeenten	72,7	27,3	0,0	100,0 (n=11)

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=484). Pearson chi-square probability: 0.0000.

Er bestaat geen relatie tussen het ontwikkelen van beleid en de provincie, de aanwezigheid van relatief veel bijzonder onderwijs of relatief veel grote accommodaties.

Gemeenten ontwikkelen een breed scala aan beleidspunten. Ook hier bestaat weer een relatie met het voorkomen van herstructurering. De significante verschillen ( $p < 0.05$ ) tussen gemeenten waar wel herstructurering en gemeenten waar geen herstructurering heeft plaats gevonden zijn aangegeven met een asterisk (\*).

**Tabel 33: Ontwikkeld beleid naar het voorkomen van herstructurering in 1986-1993**

Ontwikkeld beleid	Herstructurering		Totaal
	wel	niet	
Beheer in handen geven van gebruikers(-stichtingen) (incl. SFN <sup>2</sup> )*	24,5	14,5	18,2
Verkoop van accommodaties aan sportverenigingen /-stichtingen*	27,7	11,9	17,8
Handhaven spreiding op buurt- of wijkniveau*	18,1	5,0	9,9
Herstructurering*	29,8	9,4	17,0
Productvernieuwing	20,2	23,9	22,5
Verhogen van tarieven voor niet-onderwijs gebruikers*	26,6	45,3	38,3
Verlagen van tarieven voor niet-onderwijs gebruikers	4,3	1,3	2,4
Verstrekken investeringssubsidies aan sportverenigingen	7,4	10,1	9,1
Gunstige vestigingsvoorwaarden voor particulier initiatief*	11,7	3,1	6,3
Bedrijfsmatiger aanpak*	59,6	42,8	49,0
Bevorderen andersoortig gebruik*	31,9	20,8	24,9
Het voeren van een doelgroepenbeleid*	29,8	17,6	22,1
Anders	11,7	20,1	17,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=253)

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn, tellen de percentages niet noodzakelijk op tot honderd.

De belangrijkste beleidsontwikkelingen zijn een bedrijfsmatiger aanpak, het verhogen van de tarieven voor niet-onderwijsgebruikers en het bevorderen van andersoortig gebruik (incl. vormen van marketing). Opvallend is de lage score van het handhaven van de spreiding van accommodaties. Het voeren van een doelgroepenbeleid kan hier de opvolger van zijn. Onder invloed van een beperktere hoeveelheid middelen zouden gemeenten over kunnen zijn gegaan op een inzet van middelen die de accommodaties weliswaar niet dichterbij alle burgers brengt, maar wel bepaalde burgers naar de accommodaties probeert te krijgen. In deel III wordt nader op de verschillende strategieën ingegaan.

Bij de mogelijkheid anders, wordt door 4 gemeenten de bouw van nieuwe accommodaties genoemd. De overige antwoorden zijn zeer uiteenlopend. Veel ervan hebben betrekking op privatisering en een efficiënter gebruik. Wij noemen enkele voorbeelden:

- beheerders meer bij onderhoudswerkzaamheden betrekken;
- verhuur meer in aaneengesloten uren of op bepaalde dagen concentreren;
- vormen van contractmanagement;
- criteria voor de verdeling van de uren over gebruikers (binnen vs. buiten gemeente en wedstrijd vs. recreatie).

2 SFN: Sportfondsen Nederland nv. Deze mogelijkheid was niet in de vragenlijst opgenomen, maar werd door meerdere gemeenten onder "anders" ingevuld.

Leegstand op bepaalde momenten leidt tot de ontwikkeling van de beleidsoplossingen verkoop, verlagen tarieven, bedrijfsmatiger aanpak, bevorderen andersoortig gebruik en het voeren van een doelgroepenbeleid. Het beheer in handen geven van de gebruikers kan gezien worden als een reactie op toenemend gebruik door een bepaalde groep gebruikers of bij gebruik door een specifieke tak van sport. De handhaving van de spreiding hangt samen met de loopafstanden voor scholen. Piekbelasting op bepaalde momenten wordt vertaald in het verstrekken van investeringssubsidies en het bevorderen van andersoortig gebruik.

Met gemeentegrootte is er ook een aantal verbanden. Verkoop van accommodaties vindt wat vaker plaats in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners. Het handhaven van de spreiding, het bevorderen van andersoortig gebruik en het voeren van een doelgroepenbeleid zijn kwesties in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Er zijn opvallende verschillen tussen de antwoorden van gemeenten waar herstructurering heeft plaats gevonden en die van gemeenten waar dat proces zich niet heeft voorgedaan. Men zou het ontwikkelde beleid in herstructureringsgemeenten kunnen plaatsen in de modellen die in deel I zijn genoemd: **'marktconform model'** en **'privatiseringsmodel'**. Echter de herstructureringsgemeenten geven als beleid ook vaker aan dat de spreiding op wijk- of buurtniveau gehandhaafd moet blijven. Dit uitgangspunt past meer in het **'verzorgingsmodel'**.

Er zijn twee bewerkingen uitgevoerd om na te gaan of de drie verschillende modellen werkelijkheidswaarde hebben. De eerste methode bestaat uit het construeren van drie variabelen door de scores op de verschillende beleidsmogelijkheden bij elkaar op te tellen. Dit betreft de variabelen **'verzorging'** (handhaving spreiding en doelgroepenbeleid), **'marketing'** (herstructurering, bedrijfsmatiger aanpak en bevorderen gebruik) en **'privatisering'** (beheer uit handen geven, verkoop, investeringssubsidies, gunstige vestigingsvoorwaarden). Als er sprake zou zijn van verschillende, dat wil zeggen intern samenhangende en elkaar uitsluitende modellen, dan zouden de drie variabelen niet met elkaar mogen correleren. Uit de correlatiematrix die is berekend, blijkt er echter een duidelijke samenhang tussen de variabelen verzorging en marketing.

De eerste methode die wij hebben toegepast is een principale componentenanalyse. Hierbij wordt bekeken of in de verschillende beleidsoplossingen gemeenschappelijke noemers zijn te vinden. Uit de analyse volgen drie componenten. De eerste omvat de beleidsoplossingen 'bedrijfsmatiger aanpak', 'bevorderen andersoortig gebruik incl. vormen van marketing' en 'het voeren van een doelgroepenbeleid'. Deze component zou als de marketing-component kunnen worden aangeduid. De tweede component wordt gevuld met de beleidsoplossingen 'beheer in handen geven van gebruikers', 'verkoop van accommodaties' en 'gunstige vestigingsvoorwaarden scheppen voor het particulier initiatief'. Deze tweede component valt te benoemen als 'privatiserings-component'. De derde en laatste component scoort op 'verlagen van tarieven' en 'verstrekken van investeringssubsidies' en heeft een minder duidelijk karakter.

Uit de twee bewerkingen blijkt dat er gereede aanwijzingen zijn om te veronderstellen dat gemeenten beleidsstrategieën hanteren die passen in twee van de modellen die in deel I benoemd zijn, nl. het marketingmodel en het privatiseringsmodel, maar dat deze strategieën nog niet dusdanig uitgekristalliseerd zijn dat ze overduidelijk herkenbaar zijn. Voorlopig lijkt er sprake te zijn van accenten en nog niet van elkaar uitsluitende (theoretische) modellen.

Voorts is gevraagd of de gemeente op korte termijn (binnen drie jaar) beleidswijzigingen ontwikkeld naar aanleiding van eventuele knelpunten. Hierbij golden dezelfde antwoordmogelijkheden als bij de vraag of reeds beleid is ontwikkeld.

**Tabel 34: Ontwikkeling van beleid n.a.v. knelpunten naar het voorkomen van herstructurering in de gemeente (in procenten)**

	Herstructurering	Geen herstructurering	Totaal
Beleid ontwikkeld	74,4	51,1	56,9
Geen beleid, geen knelpunten	20,5	43,8	38,1
Geen beleid, wel knelpunten	5,1	5,1	5,1
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=473). Pearson chi-square probability: 0.0003

Ook hier geldt weer dat er in grotere gemeenten vaker beleid op stapel staat, dan in kleinere gemeenten. In kleinere gemeenten doen zich niettemin wel knelpunten voor zonder dat dit tot uitdrukking komt in beleidsvoornemens. Waar sprake is van bevolkingsgroei, belangrijke financiële tekorten of vergrijzing van de bevolking doen zich wat minder knelpunten voor en leiden knelpunten vaker tot toekomstige beleidsvoornemens. Er is geen relatie met provincie, de aanwezigheid van relatief veel grote accommodaties of bijzonder onderwijs.

**Tabel 35: Beleidsontwikkelingen op korte termijn naar het voorkomen van herstructurering**

Beleid in ontwikkeling	Herstructurering		Totaal
	wel	niet	
Beheer in handen geven van gebruikers(-stichtingen) (incl. SFN)	19,5	20,9	20,4
Verkoop van accommodaties aan sportverenigingen /-stichtingen	21,8	16,5	18,2
Handhaven spreiding op buurt- of wijkniveau*	12,6	3,8	6,7
Herstructurering	31,0	20,9	24,2
Produktvernieuwing	25,3	18,7	20,8
Verhogen van tarieven voor niet-onderwijs gebruikers	33,3	37,9	36,4
Verlagen van tarieven voor niet-onderwijs gebruikers	2,3	2,2	2,2
Verstrekken investeringssubsidies aan sportverenigingen	8,0	4,4	5,6
Gunstige vestigingsvoorwaarden voor particulier initiatief*	16,1	3,8	7,8
Bedrijfsmatiger aanpak*	58,6	44,5	49,1
Bevorderen andersoortig gebruik*	33,3	22,0	25,7
Het voeren van een doelgroepenbeleid	16,1	15,4	15,6
Anders*	5,7	20,3	15,6

Bron: SGBO enquête binnensportaccommodaties (n=269)

Doordat meerdere antwoorden mogelijk zijn, tellen de percentages niet noodzakelijk op tot honderd.

De genoemde beleidsvoornemens verschillen enigszins van de reeds ontwikkelde beleidspunten. In tabel 35. zijn de significante verschillen opnieuw met een asterisk aangeduid. Opnieuw zijn de belangrijkste beleidspunten een meer bedrijfsmatige aanpak, tariefsverhoging en het bevorderen van andersoortig gebruik. Ook herstructurering wordt genoemd, waarbij het opvallend is, dat gemeenten waar reeds herstructurering heeft plaats gevonden in grotere mate aangeven dat opnieuw een herschikking van het bestand noodzakelijk is. Als andere oplossingen wordt door 18 gemeenten de bouw van nieuwe accommodaties genoemd (6,7%).

### 7.3 Ontwikkelingen in de nabije toekomst

Aan de respondenten is gevraagd welke ontwikkelingen zij in de nabije toekomst voorzien (binnen vijf jaar). Deze ontwikkelingen kunnen in combinatie met de genoemde beleidsoplossingen leiden tot een vooruitblik op toekomstige spanningsvelden. In het kwalitatieve deel van dit onderzoek komt de samenhang tussen oplossingen, knelpunten in het verleden en de visie op de toekomst aan de orde. Door het combineren van de uitkomsten van het kwalitatieve en het kwantitatieve deel van het onderzoek wordt inzicht geboden in de (verscheidenheid aan) ontwikkelingsrichting van de Nederlandse binnensportaccommodaties.





**Deel III**  
**Case-studies**

Amsterdam, oktober 1994

Van Dijk, Van Someren en Partners  
drs M. van der Gugten  
drs E.P. Legendijk

**Analyse en gegevensverwerking:**

Bij het analyseren van gegevens gaat de aandacht met name uit naar knelpunten voor het sportbeleid en naar mogelijke oplossingsrichtingen. Hierbij is gebruik gemaakt van de drie beleidsmodellen voor sport:

- Verzorgingsmodel
- Marktconform model
- Privatiseringsmodel

Voor elke case is onderzocht in hoeverre het gemeentelijk beleid inzake binnen-sportaccommodaties voldoet aan de uitgangspunten van de modellen. Met behulp van de gegevens uit de case-study zijn de modellen verder uitgewerkt (zie deel IV).

## 2 Emmen

### 2.1 Achtergrond

Emmen is vanaf 1950 sterk in bevolkingsaantal toegenomen, namelijk van 15.000 tot 93.500 inwoners. Deze groei is gepaard gegaan met een meer dan evenredige uitbreiding van sociale voorzieningen. Emmen heeft namelijk ook een verzorgingsfunctie voor de regio. Een uitgebreid arrangement van sportvoorzieningen illustreert deze functie. Waar de gemiddelde Nederlandse gemeente ongeveer f 70,- per jaar voor de sportbeoefening van *elke* inwoner uittrekt, is deze kostenpost voor Emmen bijna het dubbele, circa f 130,-. Nu het economisch getij al wat langere tijd tegenzit, en de gemeente *expliciete* keuzen moet maken voor haar kerntaken, lijkt een dergelijk bedrag straks niet langer haalbaar. Het moet dan ook eerder worden gezien als een erfenis uit het verleden.

De grootste bevolkingsaanwas kreeg Emmen te verwerken in de jaren zestig. In die periode breidde het aantal accommodaties voor sport en onderwijs zich het meest uit. Deze groei zette in de zeventiger jaren door, en wordt nu door de huidige wethouder voor (o.a.) sport en onderwijs beschouwd als "structureel ingebakken in de geografie van Emmen". Kenmerkend voor Emmen is de verhouding tussen gemeentegrootte en het aantal inwoners. De oppervlakte van Emmen komt overeen met die van Den Haag. Het aantal inwoners komt daar niet bij in de buurt. De spreiding van de inwoners is niet evenredig verdeeld over het gemeentelijk gebied. Emmen-Noord heeft een veel hogere bevolkingsdichtheid dan Emmen-Zuid. Het zuidelijk gebied heeft veel uitgestrekte landbouwgronden, waartussen enkele kleine plattelandsdorpen zijn gelegen. Noordelijk Emmen, met de gelijknamige kernplaats (50.000 inwoners, verdeeld over 6 wijken) is meer gericht op industrie en dienstverlening.

De jaren tachtig worden getypeerd door 'een pas op de plaats' ten aanzien van het voorzieningenniveau. Tot die tijd heeft de gemeente optimaal gebruik gemaakt van de Rijksvergoedingen voor onderwijsvoorzieningen, waaruit sporthallen grotendeels konden worden gefinancierd. Hierdoor werd het mogelijk dat alle kerkdorpen over een sporthal of -zaal kunnen beschikken. Het gemeentebestuur sprak in de jaren zeventig de voorkeur uit voor grootschalige voorzieningen boven kleine. Zo kreeg elke nieuwbouwwijk haar eigen sporthal, die eerst gevuld moest worden door de scholen, en daarnaast ook ruimte liet aan andere gebruikers. Nam het onderwijsgebruik sterk toe, dan kon er altijd nog een extra gymnastieklokaal worden gebouwd. Later werd een grens gesteld aan het groot onderhoud van sport- en onderwijsaccommodaties. De financiële middelen waren beperkt, de grenzen aan de groei leken bereikt. Hieraan ten grondslag lag ook de gemeentelijke visie op spreiding van voorzieningen over het gehele gemeentelijke gebied. Zo profiteerden niet alleen nieuwbouwwijken mee met de verworvenheden van de verzorgingsstaat, maar gingen ook meer traditioneel ingestelde boerendorpen mee in de vaart der volkeren.

De bevolkingsontwikkeling laat de laatste jaren weer een stijging zien van het inwonertal van enkele honderden per jaar. Na het jaar 2000 wordt een terugloop verwacht. De ontgroening zet voorlopig door, evenals de vergrijzing. Ten opzichte van Nederland ondergaat Emmen een snellere veroudering van de bevolking.

## 2.2 Organisatie

De hoofdafdeling Onderwijs is ondergebracht in de sector Leren en Zorg. Sport is ondergebracht in een (eigen) hoofdafdeling Sport die ressorteert onder de sector Ontspannen en Groen. Als hoofddoelstellingen van het gemeentelijk sportbeleid gelden:

- "Sportbeleid is er op gericht om zo mogelijk in samenwerking met de georganiseerde sport zoveel mogelijk burgers in de gemeente Emmen te laten deelnemen aan sportbeoefening vanuit hun aanleg, interesse en persoonlijke omstandigheden. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan groepen in achterstandssituaties".
- "Om blijvend sportgedrag te kunnen stimuleren richt het gemeentelijk beleid m.b.t. de sportaccommodaties zich na eventuele herschikking op het in stand houden c.q. scheppen van een kwalitatief en kwantitatief duurzaam basisvoorzieningspakket goed verspreid over de gemeente. De samenstelling van het basisvoorzieningspakket dient in de deelnota's betreffende sportaccommodaties nader te worden aangegeven".

De gemeente heeft geen bemoeienis met gymnastieklokalen van het bijzonder onderwijs. Volgens de gemeente-ambtenaren zouden deze scholen over het algemeen geen grote wens tot verhuur hebben, "omdat de nadelen groter zijn dan de voordelen". Overigens komen bijzondere scholen die hun lokalen verhuren aan sportverenigingen wel in aanmerking voor een gemeentelijke vergoeding in het kader van medegebruik. Dit subsidie is afgestemd op de Londo-wetgeving.

Sinds vorig jaar is er meer overleg tussen de sport- en onderwijsafdelingen. Dit komt onder meer door de veranderingen in beheer en gebruik van de laatste jaren. Er worden thans 26 gymnastieklokalen verhuurd. De gemeente is een samenwerkingsverband aangegaan met het middelbaar- en voortgezet onderwijs. Deze scholen hebben eigen budgetten (via het formatie/budgetsysteem) waardoor zij tot op zekere hoogte autonoom beleid kunnen voeren. Zij moeten echter wel voldoen aan ministeriële richtlijnen (bijvoorbeeld op het gebied van curriculae). Gymnastiek neemt hierbinnen geen prominente plaats meer in. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs maken scholen zelf uit of zij dit vak nog aanbieden. In het voortgezet onderwijs is het aantal uren bewegingsonderwijs aanmerkelijk afgenomen. De gemeente Emmen 'koopt' van deze (openbare) scholen een aantal (buitenschoolse) uren accommodatiehuur. Dit betreft uitsluitend zogenaamde stichtingsscholen (dit zijn grote verbanden waarbinnen twee of meer scholen samenwerken, of scholen die een fusie zijn aangegaan). Vervolgens verhuurt de gemeente de gymnastieklokalen voor buitenschools gebruik.

Het buitenschools gebruik kan zijn sport, welzijn of onderwijs. Tot en met mei 1994 waren de beleidsterreinen onderwijs, welzijn en sport in één portefeuille ondergebracht. De afstemming van het toekomstig gebruik van accommodaties die in beheer zijn van deze hoofdafdelingen, wordt door middel van gestructureerd overleg geregeld.

## 2.3 Ontwikkelingen in het onderwijs

De wethouder voor sport en onderwijs betreft de bezuinigingen op het bewegingsonderwijs ten eerste. Hij beschouwt het vak lichamelijke opvoeding als een waardevol onderdeel van elk onderwijscurriculum. Verdere bezuinigingen op dit vak acht hij onverstandig omdat dergelijke besluiten niet alleen slecht zijn voor de

individuele ontplooiingsmogelijkheden voor kinderen en jongeren, maar ook negatieve gevolgen hebben voor de aanwas van sportverenigingen.

De gemeente Emmen onderscheidt twee belangrijke consequenties van het bezuinigingsbeleid van het ministerie van Onderwijs voor sport en lichamelijke opvoeding.

Ten eerste nemen zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het accommodatie-aanbod af. Dit heeft enerzijds gevolgen voor de gebruiksmogelijkheden van de overdekte sport- en gymnastiekaccommodaties. Anderzijds wordt door het opheffen van overdekte accommodaties de bereikbaarheid soms problematisch. Zo kan het voorkomen dat sommige scholen voor het reizen van en naar de accommodatie bijna evenveel tijd kwijt zijn als voor de gymles. Dit nog los van de kosten die het reizen met zich meebrengt.

Ten tweede hebben de bezuinigingen van het Rijk een sterk nadelige invloed op het vak lichamelijke opvoeding. Dit vak wordt niet langer meer verplicht voorgeschreven voor scholen in het HBO en MBO en de hoogste klassen van het voortgezet onderwijs. In de lagere klassen van het voortgezet en speciaal onderwijs is het aantal uren lichamelijke opvoeding de laatste jaren afgenomen. Tenslotte is er bezuinigd op lichamelijke opvoeding in het basisonderwijs door zowel afname van het aantal roosteruren, als door afschaffing van vakleerkrachten voor deze lessen. Deze bezuinigingen betekenen voor veel leerlingen een grotere kans op bewegingsarmoede tijdens de (steeds langer geworden) periode dat zij naar school gaan. Daardoor wordt de mogelijkheid groter dat deze leerlingen veel minder worden gestimuleerd om ook na hun schoolperiode aan sport te doen. Kortom, de bezuinigingen hebben niet alleen geleid tot minder beweging tijdens schooltijd, maar ook tot een (te verwachten) manifeste bewegingsarmoede na schooltijd.

#### 2.4 Ontwikkelingen in de sport

De wedstrijd sport heeft een sterke plaatselijke binding. Het sociale contact wordt er door bevorderd, hetgeen de binding tussen de plaatselijke bevolking ten goede komt. De jeugd neemt nog steeds in grote getalen deel aan verenigingsactiviteiten. De gemeente constateert dat er duidelijk sprake is van piekperiodes en piekuren in de verhuur van overdekte accommodaties. Voor- en naseizoenen worden steeds meer 'uitgerekt' waardoor de bezettingsgraad daalt, terwijl de wintermaanden worden 'volgeboekt'. De vroege avonduren zijn erg in trek. Vooral door de ontgroening is de totale bezettingsgraad van binnensportaccommodaties gedaald. De zaalsportverenigingen kampen met een sterk teruggelopen juniorenbestand. Cijfers over veranderingen in sportdeelname en accommodatieverhuur kunnen, behoudens financiële gegevens, niet worden geleverd. De deelname van de Emmense bevolking is voorzover verenigingsgebonden wel bekend: 26% van de bevolking is lid van een sportvereniging. Dat is lager dan het landelijk gemiddelde van 31%. De belangstelling richt zich vooral op de vanouds meest beoefende 'volkssporten' zoals voetbal en gymnastiek. De gemeente Emmen constateert in de *Deelnota binnensportaccommodaties* (1993) drie ontwikkelingen die van invloed zijn op de sportbeoefening:

- door individualisering en flexibilisering van de arbeidstijd zal een toenemende vraag naar een gevarieerder aanbod van sport- en sportvoorzieningen ontstaan;
- door de verschuiving in leeftijdsopbouw zal er een verschuiving in de te beoefenen takken van sport ontstaan;
- de consument zal hogere eisen aan de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen en accommodaties stellen.

De gemeente Emmen verwacht dat vooral de recreatiesport aan belang zal gaan winnen. De nadruk zal in toenemende mate komen te liggen op individueel te beoefenen sporten met als hoofddaccent een toename van het aantal binnensporters. De bezettingsgraad van gymlokalen buiten de schooluren bedraagt ca. 55%. Er lijkt dus, afgezien van de piekbelasting in de vroege avonduren, ruimte genoeg te zijn.

In Emmen zijn drie sportscholen gevestigd voor fitness en krachtsport. Deze bedreiven zichzelf. De gemeente heeft hier, behalve in het bieden van mogelijkheden tot bedrijfsvestiging, geen bemoeienis mee. Door een aantal sportscholen wordt gebruik gemaakt van gymzalen voor het beoefenen van kracht- en vechtsporten. Enkele sportverenigingen hebben in eigen beheer en exploitatie voorzieningen gerealiseerd voor o.a. krachtraining. Voor fitness worden geen gemeentelijke middelen ingezet.

## 2.5 Financiën

"Wat is primair nodig voor sportbeoefening?" Dat is de kernvraag die de gemeente zichzelf gesteld heeft om afwegingen te maken bij besparingsvraagstukken. De gemeentelijke overheid acht zich verantwoordelijk voor de sportinfrastructuur. Deze heeft een aantal schillen. De buitenste schil wordt gevormd door een toegevoegde waarde die als luxe wordt bestempeld en geen noodzakelijke voorwaarde is voor sportbeoefening. Deze schil kan in aanmerking komen voor afstoting. De binnenste schil bestaat uit 'basisvoorzieningen' waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid wil dragen omdat mensen hiermee in staat worden gesteld om sport te beoefenen. Hierbij gaat het om het instandhouden van sportvelden, sporthallen en zwembaden. De binnenste schil bestaat (in zijn meest extreme vorm) uit 'kale' voorzieningen, zonder opsmuk. Als sporters 'meer' willen, dan zullen zij zelf inspanningen moeten leveren (schoonmaak, klein onderhoud). Dit zal lastig zijn in de relatief nieuwe wijken waar de binding tussen mensen en met voorzieningen minder sterk is dan in traditionele dorpen en wijken. In dorpen is daarmee al positieve ervaring opgedaan. De zelfwerkzaamheid had hier overigens een 'natuurlijke voorsprong': men deed van oudsher al meer zelf. De overgang van de binnen- naar de buitenste schil verloopt via 'tussenschillen'. Bij tussenschillen is het (steeds) de vraag welke taken en verantwoordelijkheden voor rekening van de gemeente of de gebruiker komen. Deze tussenschillen vormen vooralsnog een grijs gebied omdat eerst onderzocht moet worden tot op welke hoogte derden (verenigingen, stichtingen, commerciële exploitanten) in staat zijn deze lasten te dragen. Dit moet per geval bekeken worden.

De gedeeltelijke ontmanteling van de sportafdeling in de beheersfeer is neergelegd in deelplannen per accommodatie. In totaal zal ca. 30% van de personeelsformatie worden 'ingeleverd'. De ambtenaren wijzen ook op een nauwelijks belicht aspect van de recreatieve en individuele sport. Omdat sportactiviteiten die buiten de verenigingen worden beoefend nagenoeg geen goed (stabiel) georganiseerd draagvlak hebben, is overdracht van taken hier helemaal niet aan de orde. Alleen al daarom zal de overheid 'altijd' nodig blijven voor het instandhouden van basisvoorzieningen voor het aanbieden van de 'vrije uren uur'. Naast dit (pragmatische) argument, geldt dat het overhevelen van taken aan verenigingen beperkt is. Basisvoorzieningen vergen goed en planmatig onderhoud omdat het gemeenschapsvoorzieningen zijn. Verenigingen *mogen* hier niet beleidsbepalend zijn.

De gemeente Emmen heeft van oudsher zeer lage tarieven gehanteerd onder het bekende (algemene) adagium dat iedereen in staat moet worden gesteld om te sporten. Deze tarieven zijn nog steeds laag, niet alleen landelijk gezien, maar (zelfs) ook regionaal. Hier speelt overigens mee dat Emmen een groot aantal inwoners heeft dat rond moet komen van een laag inkomen: 15 % van de beroepsbevolking is werkloos.

Vanaf 1983 heeft Emmen maatregelen genomen om het exploitatietekort terug te dringen. Het dekkingspercentage voor sporthallen moest op 30% komen te liggen. Dat is weliswaar gelukt, maar de exploitatie blijft achter in vergelijking met andere gemeenten. De ambtenaren wijzen hier op de continue inspanningen binnen de sportafdeling om efficiencymaatregelen door te voeren. De resultaten hiervan worden jaarlijks weer geneutraliseerd door nieuwe inkomstendervingen vanuit het onderwijs. De gemeente is nu genoodzaakt om de tarieven fasegewijs over een periode van drie jaar met 25% te verhogen. Dit houdt ook verband met de wens om de tien sporthallen in stand te houden.

De tarievenstructuur wordt aangepast aan de marktgerichte exploitatie die de gemeente voorstaat. Het tarievenbeleid wordt gericht op verhoging tot en handhaving op het gemiddelde landelijke niveau. Het ingezette beleid voor een dalurentarief op werkdagen tussen 8.00 en 15.30 uur zal worden voortgezet. De invoering van een piekurentarief en een commercieel tarief zullen bij de voorgenomen vereenvoudiging van het systeem worden betrokken.

In nagenoeg alle sporthallen worden de buffetten in de kantines aan verenigingen verpacht. Naast een pachtsom van f 500,- per jaar worden de lasten van het energieverbruik aan de pachters doorberekend.

Om de exploitatielasten te beperken worden de (hoofd)gebruikers steeds meer voor het gebruik verantwoordelijk gesteld. Hiermee zijn in de afgelopen jaren besparingen op de personeelslasten gerealiseerd. Het inzetten van medewerkers is door het werken met twee hallen per team en de invulling in deeltijd op basis van een gemiddelde halbezetting en minimalisering van de weekenddiensten tot het minimale (25% van de exploitatielasten) teruggebracht. De piekbelastingen worden door inschakeling van derden opgevangen. Om flexibele inzet van medewerkers uitvoerbaar te maken worden de werkroosters door de teamleiders in het werkoverleg per cluster per maand vastgesteld. Daarbij wordt ingespeeld op de actuele bezetting per hal.

Voor de vaste verenigingsgebruikers wordt de mogelijkheid van 'sleutelverhuur' als bredere vorm van taakoverdracht in het beheer onderzocht. Bij recreatieve en 'losse uren-verhuur' blijft een gemeentelijke controlerende en regulerende taak noodzakelijk. Om de kwaliteit, veiligheid, hygiëne en adequate urentoedeling te waarborgen behoudt de gemeente een taak in beheer en exploitatie van de sportvoorzieningen. Dienstverlening en toezicht tijdens het onderwijsgebruik zijn volledig afgebouwd.

## **2.6 Binnensportaccommodaties**

Sportaccommodaties komen verspreid over de gehele gemeente voor. Deze voorzieningen worden door de gemeente beschouwd als basisvoorzieningen voor de diverse dorpen, en dragen in belangrijke mate bij aan de leefbaarheid van deze kernen. De gemeente zit met een (onderwijs)erfenis van 10 sporthallen. Dit komt overeen met één sporthal voor elke 9000 inwoners, volgens Emmen de grootste sporthaldichtheid van Nederland!

Door een daling van het leerlingaantal is het gebruik overdag beduidend teruggelopen. Dit heeft, in overeenstemming met de landelijke regelgeving, geresulteerd



in het afstoten van vijf gymnastieklokalen voor het basisonderwijs in de laatste drie jaar.

In samenwerking met de afdelingen voor Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken wordt door de sector Ontspannen en Groen bezien welke mogelijkheden er zijn na afstoting. Eén maal is een lokaal overgedragen aan een tafeltennisvereniging. Een ander (nat) gymlokaal wordt tegenwoordig door een commerciële sportschool gebruikt. De andere lokalen zijn gesloopt. De vrijgekomen grond is aangewend voor woningbouw. Steeds wordt de afweging gemaakt: wat is de behoefte? Is het toekomstig gebruik verantwoord? Wat levert het de gemeente en de burgers op? Het afstoten van accommodaties heeft nadrukkelijk consequenties voor de verenigingen die er voorheen gebruik van maakten. De wethouder vindt 500 meter extra lopen of fietsen voor de sporters geen onoverkomelijk probleem.

Er lijkt zich een neerwaartse spiraal af te tekenen waarin bewegingsonderwijs en sport elkaar in toenemende mate onderuit halen. Immers, door bezuinigingsmaatregelen is het schoolvak lichamelijke opvoeding ernstig beschadigd. Dit heeft geleid tot een geheel of gedeeltelijk verdwijnen van dit vak van het schoolrooster. Daarmee is een voor de sportwereld belangrijke kweekvijver nagenoeg droog komen te liggen. Ook is een gedeelte van de sportinfrastructuur onder druk komen te staan omdat de scholen lang niet meer zoveel gebruik maken van de accommodaties als vroeger. De ontgroening is daar mede debet aan. Wanneer scholen en gemeenten bezuinigen op infrastructurele zaken, komen ook de accommodaties onder druk te staan. Daarvan getuigen bijvoorbeeld de sober ingerichte gymnastieklokalen die daardoor sneller leeg komen te staan. Omdat scholen en sportverenigingen zijn aangewezen op krappere budgetten, kunnen zij zich ook minder gemakkelijk sportmaterialen veroorloven. Dit betekent ook dat een aantal scholen en verenigingen de duurdere overdekte hallen minder vaak kan huren, wat tot minder gunstige exploitatieresultaten voor de gemeente leidt. Daarnaast worden ook de goedkopere gymlokalen steeds duurder voor de verenigingen en andere sportgroepen. De gemeente is nu in een fase beland waarin nauwelijks nog efficiencywinst valt te behalen. Er staat nog wel een tariefsverhoging op stapel, maar het is zeer de vraag welke effecten deze verhoging heeft voor de huurders. De kans is levensgroot dat verenigingen de verhoging moeten afwentelen op hun leden.

Voor verschillende kerkdorpen zullen scholen, samen met de gemeente, een afweging moeten maken of zij hun gymnastieklokalen nog open moeten (kunnen) houden. De laatste jaren doet zich hier een merkwaardige verschuiving voor. Was tien jaar geleden het onderwijsgebruik hier nog dominant, nu stijgen de buitenschoolse uren ver uit boven het aantal klokuren lichamelijke opvoeding. Overigens heeft niet ieder kerkdorp een gymnastieklokaal. Het komt ook voor dat het dorpshuis een gecombineerde functie heeft als sociaal-cultureel trefpunt en ontmoetingscentrum, en sport- en gymlokaal.

De gemeente-ambtenaren merken op dat het huidige beleid van het ministerie van Onderwijs haaks staat op het oude beleid van het ministerie en van de gemeente. Nu moeten eerst de gymnastieklokalen worden gevuld, pas daarna de sporthallen. Een gevolg hiervan is dat de sporthallen overdag veelal leeg staan.

## **2.7 Knelpunten**

Het huidige aanbod van sporthallen kan in de bestaande behoefte van de gehele gemeente voorzien. Deze conclusie is gebaseerd op een vergelijking van vraag en

aanbod bij de verhuur van sporthallen. Dit neemt niet weg dat een aantal knelpunten wordt geconstateerd. Zo bestaat er een piekbelasting voor de uren van 18.30 tot 20.30 uur op werkdagen. Ook in de wintermaanden oktober tot en met maart, als de 'veldsporten' hockey, korfbal en voetbal van de hallen gebruik maken, doen zich piekbelastingen in het avond- en weekendgebruik voor. Door de vermindering van het onderwijsgebruik staan de hallen overdag grotendeels leeg.

## 2.8 Strategie

De gemeente stelt zich al langere tijd ten doel om het aanbod van voorzieningen voor brede lagen van de bevolking betaalbaar te houden en de continuïteit te waarborgen. Een gemeentelijke bijdrage in de exploitatie blijft daardoor onontbeerlijk. De legitimering hiervoor wordt gevonden in de mogelijkheid die sport biedt om mensen normen aan te leren en vaardigheden op te doen ten einde te kunnen functioneren in eigen dorp of wijk. In de *Nota sportbeleid 2002* staat verder dat " (...) in diezelfde dorpen en wijken sport een uitstekend middel is om de bevolking te betrekken bij hun directe omgeving en daarmee hun woon- en leefmilieu". Behalve in het kader van sociale vernieuwing is sport voor de lokale overheid een sturingsmechanisme voor emancipatie en integratie van doelgroepen.

Uitgangspunten bij de strategiebepaling van de gemeente Emmen voor het beleid met betrekking tot binnensportaccommodaties zijn:

- Het huidige aanbod aan binnensportaccommodaties kan in de thans bestaande behoefte in de hele gemeente voorzien. Uitgaande van de bekende ontwikkelingen in de sport en de samenstelling van de bevolking dient bij voornemens tot wijziging van het bestand uit te worden gegaan van het principe 'nieuw voor oud'.
- Het gebruik van binnensportaccommodaties zal door een marktgerichte aanpak voor uren overdag moeten worden opgevoerd.
- De bevolking van de gemeente Emmen moet tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven gebruik kunnen maken van de binnensportaccommodaties. Zonodig dienen maatregelen te worden getroffen voor achterstandsgroepen in het kader van sportstimulering.
- Wijzigingen ten gevolge van veranderend gebruik van binnensportaccommodaties zullen in het kader van het gehele accommodatiepakket worden gezien en zonodig ingevoerd.
- In nauw overleg met de gebruikers van de betreffende voorziening zullen beheers- en onderhoudstaken aan samenwerkingsverbanden worden overgedragen.

De wethouder geeft aan dat Emmen voor de keuze staat. De tijd van het tijdelijk opvangen van tekorten door dekking uit de algemene middelen of tariefsverhogingen, het 'pappen en nathouden', is voorbij. Emmen heeft een specifieke geografische structuur waardoor sommige accommodaties sterk onder 'huurdersdruk' staan, en andere juist totaal niet. De lijn die de gemeente wil inzetten is het voortzetten van het beleid waarbij kwalitatieve verbeteringen worden nagestreefd. Verenigingen vragen dit ook van de gemeente. Het gemeentebestuur verwacht dat deze kwalitatieve ingrepen kwantitatieve gevolgen hebben. Daarvoor vraagt de gemeente ook iets terug van de huurders, namelijk het verrichten van zelfwerkzaamheid, waardoor de exploitatie van de accommodaties voor gemeente en sporters betaalbaar kunnen blijven. Beheer en exploitatie van binnensportaccommodaties blijft evenwel een kerntaak van de gemeente.

De werkwijze die de gemeente hierbij hanteert, is het betrekken van andere beleidssectoren en samenwerkingspartners bij het sportbeleid. Hierdoor lijkt het ook

eenvoudiger om de bevolking op een evenwichtige en heldere wijze bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid te betrekken. Zo wordt al nauwer samen-gewerkt tussen de afdelingen voor sport, onderwijs en welzijn, en met de ruimtelijke ordenaars. Ook worden de verschillende dorpsraden gevraagd om te bemiddelen bij de voorbereidingen voor de overdracht van beheertaken bij sportaccommodaties. In sommige gevallen worden nieuwe intermediaire structuren opgericht, zoals een beheerstichting voor een sporthal. Daarmee wordt geprobeerd om de relatie tussen hal en wijk of dorp te verstevigen. De achterliggende gedachte is dat via dergelijke constructies de verantwoordelijkheid van de gebruikers voor het behoud van de betaalbaarheid en de kwaliteit van de hal toe zal nemen. De gemeente constateert dat dit al gedeeltelijk bewaarheid wordt gezien de verbeteringen die sommige verenigingen hebben aangebracht aan sporthallen (bijvoorbeeld bouw van krachthok, speelzaal en tafeltenniszaal).

De gemeente keert terug naar de oude formule: gymnastieklokalen worden ingeleverd om de sporthallen in leven te houden. Dit gebeurt tegen de achtergrond van een wijk- en dorpperichte aanpak. Elke dorp- of wijkeenheid moet qua voorzieningen grotendeels zelfverzorgend zijn. Het bewegingsonderwijs wordt zoveel mogelijk in sporthallen ondergebracht. De vergoedingen van het ministerie van Onderwijs zijn hiervoor niet toereikend. De gemeente legt hiervoor het tekort bij. Sporthallen worden in dit kader ook aantrekkelijker en toegankelijker gemaakt door extra voorzieningen toe te voegen en functies te clusteren. Zo wordt in een kerkdorp een speelzaal (voor sociaal-culturele activiteiten) aan de sporthal toegevoegd. Ook worden binnen- en buitensporten geclusterd. Daarnaast gaat de gemeente de kantines lucratiever exploiteren. Behalve clustering van gebouwen, wordt waar mogelijk ook samenvoeging van takken van sport nagestreefd. Dit geldt (uiteraard) niet voor de buitendorpen. Door de populariteitsdaling van gymnastiek, zijn er veel kleine groepen van beoefenaren ontstaan. Deze zijn recent samengevoegd tot een grotere vereniging. Daarnaast worden verenigingen nieuw leven ingeblazen door samen te gaan in omni-verenigingen. De gemeente belooft dergelijke initiatieven met 'premies' op onderhoudsgebied door het verhogen van de kwaliteit van de accommodatie (bijvoorbeeld een groot-onderhoudsbeurt). Aan de andere kant wordt er nu meer van de huurder verwacht. Om de exploitatielasten te verlagen wordt de gebruiker bij het beheer betrokken. De tarieven worden hierop afgestemd. Beseft wordt dat het vergroten van de zelfwerkzaamheid voor binnensportaccommodaties lastiger is dan bij veldsporten. Door de binnensportverenigingen is een initiatief genomen om te komen tot de oprichting van een sportstichting voor de belangenbehartiging van de binnensport. Na een jaar van onderzoek hebben de initiatiefnemers geconstateerd dat het draagvlak daarvoor bij de verenigingsbesturen ontbrak. De gemeente hecht meerwaarde aan een rechtstreeks overleg met de gebruikers op wijk- en dorpsniveau.

Het is de bedoeling dat elke sporthal één of twee hoofdactiviteiten gaat krijgen. De verenigingen die deze hoofdactiviteiten ontplooiën, krijgen meer zeggenschap over de exploitatie en het beheer van de hal, en worden het sterkst betrokken bij de overdracht van taken en verantwoordelijkheden. Dit geldt voor onder andere volleybal, handbal, basketbal en badminton. In het verleden was de handbalsport sterk overheersend bij zaalsport. Zij eisten min of meer de kantines voor zich op. Door het aanwijzen van verschillende takken van sport als hoofdactiviteit-aanbieders hoopt men dergelijke machtsmechanismen uit te sluiten. In overleg met de plaatselijke gymnastiekverenigingen worden de mogelijkheden voor het inrichten van een specifieke centrale wedstrijdturnaccommodatie onderzocht. Dat moet op termijn een besparing op de inrichting van gymlokalen opleveren.

De wethouder onderstreept het belang van het nauwlettend volgen van de verschuivingen op de sportmarkt. Dit geldt zowel voor de gemeente als aanbiedende partij, als voor sportverenigingen die hun ledenbestand op peil moeten houden. Volgens de gemeente-ambtenaren zouden sportverenigingen onvoldoende beseffen dat zij een aantrekkelijker aanbod moeten creëren voor volwassenen. Zij zien hier mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen het gemeentelijke sportstimuleringsbeleid en de georganiseerde sport.

## 2.9 Maatregelen

Emmen tracht de negatieve ontwikkelingen in het bewegingsonderwijs van de laatste jaren op te vangen door middel van 'sportkennismakingsprojecten' via het onderwijs. Hierbij wordt de jeugd eerst via de lessen, en daarna in buitenschoolse activiteiten, 'warm gestoomd' voor georganiseerde sportbeoefening. In dit traject worden de leerlingen letterlijk en figuurlijk steeds meer naar de gemeentelijke sportaccommodaties geleid. De wethouder onderstreept hierbij de functie van sport als natuurlijk integratiemiddel, zowel tussen leerlingen van verschillende komaf, als tussen individuele leerlingen en de 'volwassen' maatschappij.

De ambtenaren geven aan dat het aantal gymnastieklokalen nog steeds te hoog is. Van de 26 lokalen kunnen er nog zo'n 10 worden afgestoten. Er zal goed worden gekeken naar de verhuismogelijkheden van de verenigingen. Veel sportgroepen zullen worden aangemoedigd om meer met elkaar te gaan samenwerken. Er zijn tal van sportgroepen die de lokalen slechts beperkt (en alleen tijdens piekuren van 19.00-21.00 uur) huren. Omdat het bij turnen hoofdzakelijk om jonge beoefenaren gaat, worden deze verenigingen gevraagd om de lokalen van 16.00-19.00 uur te huren. Voor het gebruik van de accommodaties is het efficiënter wanneer deze groepen de uren van minder accommodaties gelijkmatiger verdelen. Deze 'verdichting' levert de gemeente besparingen op zodat (ook) sporthallen open kunnen blijven. Besparingen op de kwantiteit van accommodaties worden door de verantwoordelijke wethouder gerechtvaardigd geacht. Sanering is dan ook op zijn plaats, zolang deze maar gepaard gaat met het aanbrengen van kwalitatieve verbeteringen. Met een marktgerichte aanpak zal worden getracht de exploitatiecijfers van de sporthallen te verbeteren. Hiervoor wordt een promotieplan opgesteld. Het accent wordt gelegd op het verhogen van de gebruiksintensiteit in het voor- en naseizoen en op werkdagen. Er wordt ook gedacht aan het aanbieden van nieuwe sportvormen en het bereiken van nieuwe doelgroepen. Daarbij zal ook aan de ideële en commerciële vraag worden voldaan.

Sport-overdag wordt beschouwd als een middel om het daggebruik van sporthallen te stimuleren. Ouderen (55 +) worden hierbij als specifieke doelgroep beschouwd. Dit beleid is nog maar juist in gang gezet, en verloopt uitermate moeizaam. Het lijkt dan ook meer een zaak van lange adem. Daarnaast entameert de gemeente activiteiten overdag onder de naam *Hart op tempo* (een soort revalidatie-gymnastiek) en ook life-style-achtige bewegingstrends zoals aerobics en fitness.

De gemeente ziet zich hier niet als een permanente aanbieder van sport. Het gaat eerder om aanjagen en stimuleren. Wanneer een activiteit eenmaal voldoende mensen trekt, dan wordt gestreefd naar verzelfstandiging en afstoting. Daar moet dan wel organisatorisch draagvlak voor aanwezig zijn. Zo zijn er nu plannen om in-doorbowls over te dragen aan de ouderen zelf. Jongeren moet steeds de mogelijkheid worden geboden om te kunnen trainen in de sporthallen. Daar mag clustering geen bedreiging voor zijn.

## 2.10 Praktijkvoorbeelden

Een zogenaamde 'samenwerkingsschool' in Emmen die in het kader van de schaalvergroting in het onderwijs is ontstaan uit de samenvoeging van zeven scholen (alle voortgezet onderwijs, voor het overgrote deel van bijzondere signatuur), kwam in aanmerking voor nieuwbouw. Door het ministerie van Onderwijs werd onder meer voorzien in een budget voor de bouw van een gymzaal. Deze kwam er ook, waardoor een belerende sporthal, die was ooit gesticht met financiering vanuit het onderwijs, in feite overbodig werd. Deze sporthal heeft hierdoor te kampen met een extra exploitatietekort van f 60.000,- per jaar. Daarnaast zijn in het kader van de schaalvergroting in Emmen drie gymnastieklokalen gesloopt. De betrokken ambtenaren constateren dat door de overheveling van budgetten aan scholen de gemeente als intermediair aan invloed inboet. Omdat scholen nu direct zaken doen met het ministerie van Onderwijs kijkt de gemeente steeds vaker met lede ogen toe hoe iedere school "zijn eigen koninkrijkje sticht". Dit betekent dat de gemeente die van oudsher nauw heeft samengewerkt in exploitatie- en beheerzaken voor voldongen feiten komt te staan. Deze feiten zijn niet alleen financieel van aard, maar ook maatschappelijk. Zo hebben de accommodaties voor het bewegingsonderwijs een reikwijdte die verder gaat dan alleen het onderwijs. Wanneer de sporthal omwille van economische redenen gesloten zou moeten worden, komen diverse verenigingen in de problemen. De ambtenaren schetsen een toekomstbeeld waarin zij zelf het initiatief moeten nemen om naar administrateurs van onderwijsstichtingen te stappen om zalen te kunnen huren ten behoeve van de sportverenigingen. Budget-beheer zal straks immers ook voor het basisonderwijs gaan gelden.

Een voorbeeld dat de strategie van de gemeente verduidelijkt is de zojuist opgerichte stichting die een nieuwe sporthal gaat beheren en exploiteren. In deze stichting participeren de gemeente Emmen, een dorpsraad en de Betaald Voetbal Organisatie (BVO) Emmen. Ook het onderwijs is nauw betrokken bij de stichting omdat zij een gedeelte van de financiering voor haar rekening neemt. Daarnaast wordt een deel gefinancierd door de gemeente en de BVO Emmen. Deze laatste krijgt onder meer de beschikking over de overkapping van de sporthal die ook dienst doet als tribune. Tenslotte worden de kosten relatief laag gehouden omdat de zelfwerkzaamheid van dorpsbewoners het aantal benodigde dure arbeidsuren laag houdt. Het samenwerkingsverband neemt indirect een voorschot op het toekomstig gebruik dat niet alleen intensief maar ook divers is.

## 3 Enschede

### 3.1 Achtergrond

De gemeente Enschede (148.000 inwoners) heeft in vergelijking met andere middel grote gemeenten sinds de jaren zeventig een zuinig sportbeleid gevoerd. Er zijn vier sporthallen gebouwd. Een vuistregel was dat één gymlokaal voor elke twee basisscholen genoeg is. Twee wat grotere scholengemeenschappen voor voortgezet kregen elk de beschikking over een meer riante sportzaal. Het overgrote deel van de bevolking van Enschede is geconcentreerd in het zuidelijke gedeelte van de gemeente. Na een gestage aanwas van de bevolking in de jaren zestig en zeventig, en een daarmee in de pas lopende uitbreiding van verzorgingsarrangementen (waaronder sport- en onderwijsvoorzieningen), trad vanaf het begin van de jaren tachtig een ontgroening in. Hierdoor nam de kwantitatieve behoefte aan onderwijs af en stagneerde de aanwas van sportverenigingen. Sanering van niet volledig benutte schoolgebouwen was onvermijdelijk en werd ook als noodzakelijk beschouwd.

De gemeente Enschede zit de laatste jaren duidelijk weer 'in de lift'. Het aantal inwoners neemt jaarlijks weer toe. "De stad is duidelijk in trek", aldus de wethouder. Vooral jongeren (studenten) en zogenaamde 'kleine (jonge) huishoudens' vestigen zich de laatste jaren in en rond het centrum. In tegenstelling tot de stadsvernieuwing in de jaren zeventig vindt er nu particuliere woningbouw plaats naast woningwetwoningen. Dit heeft (gunstige) consequenties voor de bevolkingssamenstelling van Enschede. Zeer recent is er weer sprake van vergroening. Omdat de herstructurering van gymnastieklokalen voortvarend ter hand is genomen, en Enschede tegenwoordig nauwelijks over restcapaciteit in de overdekte sportaccommodaties beschikt, moet voorzichtig worden omgesprongen met de beschikbare faciliteiten.

### 3.2 Organisatie

De totale verhuur van gymnastieklokalen is ondergebracht bij de gemeente. Ook de roosters voor het school- en medegebruik van gymnastieklokalen van het bijzonder onderwijs is een gemeentelijke aangelegenheid. De gemeente heeft 40 gemeentelijke lokalen in de verhuur. Daarnaast verhuurt zij 6 lokalen van het voortgezet onderwijs (buiten schooluren) aan sportverenigingen. Hiervan hebben 28 lokalen de A-status, 11 de B-status en worden er 5 aangemerkt als 'overige'. De gemeente voert het beheer over twee sportzalen die in het begin van de jaren tachtig in nieuwbouwwijken zijn gebouwd. Het gaat hier om twee 'dubbele gymlokalen'. De gebruiksmogelijkheden zijn hierdoor vergroot en het is efficiencyverhogend. Sport en recreatie zijn, met onderwijs en welzijn, ondergebracht in de Welzijnsdienst. De sportafdeling behartigt zowel de belangen van de sportverenigingen en de 'ongeorganiseerde' sport, als van het vak lichamelijke opvoeding. Hierdoor is het mogelijk om de roosters van de sportaccommodaties door één centraal verhuurbureau samen te laten stellen. Het betreft hier in hoofdzaak het basisonderwijs.

In het kader van een breed sportstimuleringsbeleid vervult een 'schoolsportcommissie' tevens een brugfunctie tussen het vak lichamelijke opvoeding en de sportverenigingen. Deze commissie speelt een coördinerende rol bij het organiseren van buitenschoolse schoolsporttoernooien en schoolvaardigheidsproeven.

In de afgelopen tien jaar is het niveau van de taak 'beheer, exploitatie en onderhoud' aanzienlijk verminderd. Een deel van de uitvoering is verschoven naar verenigingen en het bedrijfsleven. Het gaat hier bijvoorbeeld om toezicht en schoonmaak. In 1990 is een vrij ingrijpende wijziging van het beheer doorgevoerd, die gepaard is gegaan met inkrimping van de personeelsformatie, inkomensachteruitgang van het personeel en een grotere verantwoordelijkheid van de gebruikers<sup>5</sup>.

### 3.3 Ontwikkelingen in het onderwijs

De wethouder voor sport in Enschede, die kan terugkijken op twintig jaar gemeentelijke bestuurservaring, vindt dat de gemeenten te veel de klappen moeten opvangen die het Rijksbeleid uitdeelt. Bij het onderwijsbeleid worden de maatregelen niet zo zeer inhoudelijk aangevochten, maar gaat het meer om de snelheid en het gebrek aan bestuurlijk overleg waarmee deze gepaard gaan. Zodoende krijgt de gemeente de indruk dat zij voor het (bezuinigings)karretje wordt gespannen. Soms worden de veranderingen in regelgeving pas in juni bij de gemeenten bekend gemaakt zodat er weinig tijd rest om deze te verwerken in het gemeentelijk onderwijsbeleid. Dit betekent dat de nieuwe schoolroosters op het laatste moment moeten worden herzien. Ook de verdeling van de onderwijsbudgetten moet op korte termijn worden aangepast. De schoolgebouwen moeten in één of twee maanden worden gescreend op de laatste wijzigingen van het ministerie.

Een dergelijk van bovenaf opgelegd beleid wordt door gemeenten nauwelijks aangevochten. Gemeenten zijn volgens de wethouder onvoldoende georganiseerd om eendrachtig een vuist te maken tegen de jaarlijkse wetswijzigingen. Bovendien ontbreekt door de *timing* van het ministerie van Onderwijs de tijd daarvoor. Deze onmogelijkheid tot een vorm van gezamenlijk actie-voeren geldt in feite ook voor scholen en sportverenigingen die de praktische consequenties van het bezuinigingsbeleid moeten dragen. De gemeente vertaalt de extra kosten namelijk gedeeltelijk door naar de gebruikers van de voorzieningen.

### 3.4 Ontwikkelingen in de sport

De georganiseerde sport wordt in Enschede vertegenwoordigd door de Raad van Advies voor Sport die de gemeente gevraagd en ongevraagd van advies kan dienen. Deze raad wordt onder meer betrokken bij discussies over sluiting en verdeling van gymnastieklokalen. Een tarievencommissie buigt zich namens de adviesraad over de gemeentelijke huurprijzen. De laatste jaren stappen steeds meer sporters over van de ene naar de andere vereniging. Dit betekent dat de verenigingen in toenemende mate kritisch worden beoordeeld door hun leden. Dit concurrentiemechanisme zal uitmonden in een 'survival of the fittest'; een soort automatische sanering van het verenigingsleven in Enschede.

---

5 Als gevolg van verlaging van de onregelmatigheidstoelag en een vermindering van onregelmatig werk.

De sanering van gymnastieklokalen is financieel en roostertechnisch efficiënt ter hand genomen. Een probleem is echter de (afgenomen) beschikbaarheid van binnensportaccommodaties. Hierdoor zit er bijvoorbeeld een rem zit op de uitvoering van het sociale vernieuwingsbeleid<sup>6</sup> voor sport.

### 3.5 Financiën

Het tekort voor rekening van de gemeente bedroeg in 1988 f 870.000,-. Dit bedrag heeft betrekking op de gymlokalen. Door rijkskortingen op het bewegingsonderwijs is sinds dat jaar een *extra* tekort ontstaan. Dit is als volgt samengesteld:

- invoer 1,5 uur klokuurnorm	f 640.000,-
- verlaging exploitatievergoedingsnorm	f 216.000,-
- verlaging normen C-lokalen	f 412.000,-
- conversie leningen gymlokalen	f 82.000,-
	-----
Totaal	f 1.350.000,-

In 1992 bedraagt het exploitatietekort op de gymlokalen ruim 1,1 miljoen. Dat betekent dat er ook 1,1 miljoen is bezuinigd door de gemeente. Deze bezuiniging is voornamelijk gerealiseerd door:

- het 'leegrekenen' van gymlokalen;
- het afstoten van gymlokalen;
- verlaging van het onderhoud en de kapitaallasten;
- het beschikbaar stellen van aanvullende middelen (1,6 ton) door de Gemeenteraad.

Het bestaande tekort van 1,1 miljoen is hoofdzakelijk terug te voeren op:

- onderbezetting van het onderwijsgebruik;
- geen kostendeckende tarieven van het sportgebruik.

Het gemiddelde tekort per gymlokaal bedraagt ca. f 26.000,-. Het gemiddelde tekort onderwijsgebruik en sportgebruik ontlopen elkaar nauwelijks. Beide bedragen ruim f 13.000,-.

Het exploitatietekort voor de twee sportzalen is volgens de begroting (1992) ruim één ton. Dat is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde tekort van vier 'losse' gymlokalen. De tarieven van de zalen zullen in vijf jaar tijd met 30% extra verhoogd worden. De netto-opbrengst hiervan wordt geraamd op maximaal f 70.000,-. De tarieven voor gymlokalen bedragen in seizoen 1992/1993 f 8,75 per uur voor sportverenigingen, en f 13,50 per uur voor andere organisatievormen. Deze tarieven<sup>7</sup> zijn hoger dan in de regio. Enschede hanteert ongeveer dezelfde tarieven als andere 85+ steden, maar is weer 'goedkoop' wanneer deze vergeleken worden met de huurprijzen van accommodaties in de Randstad.

---

6 Hier kan gewezen worden op de wijkgerichte benadering van accommodatie- en activiteitsaanbod in Enschede. Een voorbeeld daarvan is het project 'sport en criminaliteitspreventie' waarbij 'risicjongeren' worden opgeleid tot sportbegeleider of recreatiesportleider. Wanneer de beschikbaarheid van gymnastieklokalen in de buurten afneemt, is het voor de afdeling Sport en Recreatie moeilijker geworden om doelgroepgerichte cursussen en activiteiten te laten plaatsvinden. Daarnaast is het ook voor (in dit geval) de jongeren lastig geworden om zelf sportactiviteiten te organiseren.

7 Uitgaande van een jaartarief gedeeld door 40 weken gebruik.



### 3.6 Binnensportaccommodaties

De gemeente Enschede onderscheidt drie functies van gymnastieklokalen:

- de bevordering van de gezondheid in het algemeen en de ontwikkeling van de motoriek in het bijzonder;
- het leveren van een bijdrage aan de sociale vorming in het algemeen ter vergroting van de zelfstandigheid/zelfwerkzaamheid en stimulering van verantwoorde vrijetijdsbesteding in het bijzonder;
- bevordering van de relatie tussen school en sport en handhaven van de deelname aan sportieve activiteiten na het verlaten van school.

Tot het seizoen 1989-1990 beheerde de dienst 52 gymlokalen, waarvan voor 6 alleen de verhuur werd verzorgd. Sinds die tijd zijn zes lokalen afgestoten. Van deze zes is één lokaal gesloopt en zijn er vijf verkocht. Bij verkoop wordt meestal een sociaal doel nagestreefd. Voorbeelden zijn het realiseren van een kunstenaars-atelier, een fotostudio, een muziekschool en een ontmoetingsruimte van de Turkse gemeenschap. In één geval is de sportbestemming behouden omdat zich hier een sportschool vestigde.

De gymnastieklokalen hebben een hoge bezettingsgraad en liggen goed verspreid over de gemeente. Volgens de ambtenaren van sportzaken heeft 'de verdichting van gymnastieklokalen' zijn maximale grens bereikt: "alles zit nu vol". De bezettingsgraad van gymlokalen bij het medegebruik is van 1991 tot 1993 met 7% gestegen tot 88%. Bij de berekening is uitgegaan van 25 uur per week en 40 weken per jaar, hetgeen beduidend meer is dan de Londo-norm van 14 uur per week. Er is sprake van een hoge bezettingsgraad (bijna 100%) van de gymlokalen in de vroege avonduren (18.00-21.00 uur). De verdeling in gebruik tussen verenigingen en overige sportgroepen is ongeveer gelijk gebleven (75% : 25%). De hogere bezetting is volgens de gemeente Enschede te verklaren uit:

- het verschil in peildatum;
- een lichte groei van de vraag;
- de sluiting van enkele lokalen.

De hoge bezetting geeft aan dat gymnastieklokalen onmisbaar zijn voor de sportbeoefening in Enschede. De gemeente voert een flexibel beleid ten aanzien van de gebruiksmogelijkheden van gymnastieklokalen. Zo zijn enkele verenigingen die de lokalen gedurende de gehele week huren in de gelegenheid gesteld een kantine te bouwen. Hierdoor kunnen zij een nieuwe inkomstenbron aanboren. Bij planning en gebruik van gymnastieklokalen is een wijkgerichte aanpak het middel waarmee de spreiding in aanbod en gebruik wordt nagestreefd. Omdat in het verleden steeds is uitgegaan van één gymnastieklokaal bij elke twee scholen, kan dit beleid goed worden uitgevoerd. Gymnastiekverenigingen (35% aandeel) en volleybalclubs (20%) zijn de grootste huurders van gymlokalen. Vier lokalen zijn uitgegroeid tot verenigingsaccommodatie, vooral bij tafeltennis (twee clubs), maar ook bij honkbal (!).

Enschede heeft (slechts) vier sporthallen, waarvan één 'dubbele' hal, Het Diekman (1964). De segmenten van een tentoonstellingshal zijn hiervoor als basis gebruikt. Eén van de hallen (Het Deppenbroek uit 1967) wordt mogelijk afgestoten omdat deze niet meer aan de eisen van de tijd voldoet. Voorwaarde is wel dat de Diekmanhal dan wordt verdubbeld. De gemeentelijke Pathmoshal (1980) is goed geoutilleerd en functioneert thans als topsporthal, ondanks de te geringe hoogte voor internationale volleybalwedstrijden. De meest recente hal is De Brug (1982).

Alle sporthallen in Enschede kampen met een fiks exploitatietekort. Het totale tekort voor 1992 bedroeg f 1,2 miljoen inclusief kapitaallasten.

De topsport zal grotendeels in de Diekmanhal worden geconcentreerd. Bij dit multifunctionele sportcomplex zal hoogstwaarschijnlijk een tweede sporthal worden gebouwd.

Met het particulier initiatief heeft de gemeente in de accommodatiesfeer deels slechte ervaringen opgedaan. Dat lijkt nu wat beter te gaan. Twee particuliere tennishallen draaien goed. Eén particuliere hal, de Twentehallen, is recent failliet verklaard. In de zomer van 1994 is deze hal na renovatie heropend. Zaalvoetbal is er echter niet meer mogelijk. De drie gemeentelijke hallen bieden geen uitkomst. Ook de sporthal van de nabij gelegen Universiteit Twente stelt geen ruimte ter beschikking omdat "studenten altijd voorgaan". Een oplossing voor de langere termijn is mogelijk de 'oude' Diekmanhal wanneer de nieuwbouw daar doorgang vindt.

Aangezien de gymnastieklokalen 'volzitten', en de sporthallen overdag grotendeels leeg staan, wordt de prioriteit in het sportstimuleringsbeleid gelegd bij het benutten van de vrije ruimte in sporthallen. Zo zal de Pathmoshal, die ondanks haar geringe hoogte wordt aangemerkt als topsporthal (met uitzondering van volleybal), hier zeker voor aangewend moeten worden. Wanneer de Diekmanhal wordt uitgebreid zullen in de nieuwe hal de topsportactiviteiten worden ondergebracht. Deze uitbreiding heeft echter niet de hoogste prioriteit gekregen. In de lijst met subsidie-aanvragen van de gemeenteraad aan het rijk<sup>8</sup> staat de 'verdubbeling' van de Diekmanhal op de negende plaats. De eerste vijf aanvragen zijn door het rijk gehonoreerd. De ambtenaren van sportzaken zouden het betreuren als de uitbreiding geen doorgang zou vinden omdat het past binnen het gemeentelijk sportbeleid. Bovendien moet de hal op korte termijn worden gerenoveerd.

### 3.7 Knelpunten

De zes gymnastieklokalen die vrij zijn gekomen, als gevolg van de HOG-operatie, ontgroening en schaalvergroting in het onderwijs, zijn volgens de wethouder moeilijk verkoopbaar. De lokalen staan meestal een behoorlijke tijd leeg en worden dus niet meer onderhouden. Dit laat een slechte indruk achter bij de bevolking. Mensen begrijpen niet waarom de lokalen leeg staan. Al gauw vallen leegstaande openbare gebouwen ten prooi aan vandalisme en verloedering, zo is de indruk van de wethouder. Dit is nauwelijks te voorkomen vanwege de onteigenings-, verkoop- en sloopprocedures. De verenigingen die waren gehuisvest in deze lokalen, zijn met een nieuwe accommodatie meestal duurder uit. Daarnaast spelen mobiliteitsfactoren soms een negatieve rol.

Het afstoten van de gymlokalen heeft zowel invloed op het onderwijs als op de sport. Kort gezegd zijn de gevolgen voor het *onderwijs*:

- niet meer kunnen voldoen aan het door de Raad vastgestelde schoolwerkplan dat uitgaat van meer uren bewegingsonderwijs dan het rijk voorschrijft;
- afleggen van grotere afstanden met nadelige gevolgen voor de verkeersveiligheid;
- wegvallen capaciteit voor M.R.T.-lessen (motorische remedial teaching) in het kader van het onderwijsvoorrangbeleid;

---

8 In het kader van de werkgelegenheidsimpuls voor stedelijke knooppunten.

en de gevolgen voor de *sport*:

- een reductie van de beschikbare sportcapaciteit met ca. 110 uur per week;
- afleggen van grotere afstanden, vergroten van de verkeersonveiligheid en accommodatiegebruik op andere tijdstippen dan gewenst.

De Raad van Advies voor Sport is verdeeld waar het gaat over verdeling en tarieven van overdekte accommodaties. Vooral de kleinere en kwetsbare verenigingen hebben te lijden onder de recente beleidswijzigingen. Opvallend is de mate waarin wisselingen van leden optreden tussen verenigingen ('vluchtig sportgedrag' of 'club-hopping').

Omdat de gymnastieklokalen een zeer hoge bezettingsgraad hebben, is het sportstimuleringsbeleid beperkt in de mogelijkheden. De verschillende onderdelen van dit beleid (o.a. sportbuurtwerk, randgroepjongeren, ouderen) zijn gericht op het ontplooiën van meer activiteiten in de wijken. Enschede voert een actief beleid waarbij de organisatie en leiding van sportactiviteiten wordt overgedragen aan de doelgroepen van het sportstimuleringsbeleid. De wijkgerichte aanpak vormt een belangrijk instrument om de buurten meer leefbaar te maken. Wanneer de kandidaten van de scholingstrajecten (bijvoorbeeld ex-criminele jongeren van sportbureau Balans) eenmaal zijn opgeleid, is het voor alle partijen frustrerend dat de nieuwe sportleiders door gebrek aan accommodatie hun kennis niet in de praktijk kunnen brengen.

In de Twentehallen werden overwegend evenementen georganiseerd en daarnaast vond de zaalvoetbalcompetitie er plaats. Omdat de hal in de toekomst gebruikt zal worden als derde overdekte tennisaccommodatie, vormt het zaalvoetbal een knelpunt.

In de rijksvergoedingsregelingen wordt alleen met totaalsommen in urengebruik per week bewegingsonderwijs per gemeente gerekend. Zo komt het ministerie van Onderwijs tot een (rekenkundig) totaal van 560 uur per week. Op grond van de wettelijke capaciteit per lokaal per week van 26 uur, is een aanbod van 22 lokalen nodig. Maar dan wordt er op geen enkele wijze rekening gehouden met loopafstanden, verkeersveiligheid en verschillen in leerlingaantallen tussen scholen.

De verlaging van de beheerkosten die de gemeente voorstaat, betekent voor de gebruikers een verslechtering van de dienstverlening en een minder schone accommodatie. Voor het gebruik moet echter meer huur worden betaald. Deze tariefsverhogingen zijn het moeilijkst op te vangen door verenigingen met veel jeugdleden uit lagere sociale klassen, zoals gymnastiekverenigingen. Ook sporten met een lage spelersbezetting (zoals badminton) zullen de tariefsverhoging in een behoorlijke contributieverhoging moeten vertalen om de verenigingsbegroting weer sluitend te krijgen.

### 3.8 Strategie

Door (ogenschijnlijk triviale) afrondingen die het ministerie van Onderwijs doorvoert, kunnen de financiële gevolgen voor gemeenten hoog oplopen (zie praktijkvoorbeeld). Soms moeten daardoor lokalen worden gesloten omdat de gemeente niet elke financiële compensatie voor haar rekening kan nemen. Dat betekent niet dat de gemeente de sanering van accommodaties betreurt. Integendeel, sanering bleek bittere noodzaak, al is het alleen maar vanwege de structurele besparingen. Enschede was in de jaren tachtig immers een armlastige gemeente. Pas recent heeft Enschede de status van 'artikel 12-gemeente' van zich afgeschud.

Enschede kan zich tegenwoordig op sportgebied weer nieuwe investeringen veroorloven. Dekking kan meestal gevonden worden in het afstoten van slecht rendabele voorzieningen. De uitbreiding van de Diekmanhal past bijvoorbeeld goed in het uitgangspunt 'clustering van beheer en gebruik van voorzieningen'. Met deze uitbreiding en renovatie kan mogelijk de huisvestingsproblematiek van het zaalvoetbal worden opgelost. Het voorstel hiervoor is clustering bij één hal onder gelijktijdige afstoting van een andere hal. Behalve onderzoek, is overleg met halbeheerders en sportverenigingen noodzakelijk. Renovatie van de Diekmanhal is onontkoombaar omdat alleen al de vloer met "een vernietigend rapport door de NSF is afgekeurd". Tevens wordt door afstoting van gymnastieklokalen naar verwachting de vraag naar sporthallen groter. Het onderwijs kan nu namelijk gebruik maken van de ruimte die overdag beschikbaar is. In sporthallen komt dat ongeveer overeen met het gebruik van 4 tot 6 gymnastieklokalen (die derhalve zullen worden afgestoten).

Verder verwacht de gemeente Enschede op de volgende punten voordeel te behalen:

- clustering van beheer, waardoor bespaard kan worden op beheer en toezicht;
- het vergroten en verbeteren van het aanbod sporthallen op een centrale locatie in de stad;
- vergroting van topsportfaciliteiten;
- beter in kunnen spelen op de vraag naar relatief kleine evenementen, beurzen, shows e.d.

### **3.9 Maatregelen**

Het schoonmaken van gymnastieklokalen wordt uitgevoerd door personen waarmee de dienst een overeenkomst heeft afgesloten voor 'aanneming van werk c.q. dienstbetoon'. De meeste contracten zijn langlopend. Er zijn momenteel 40 overeenkomsten. In juridische zin is er geen sprake van personeel, hetgeen niet wegneemt dat er voorzichtig met de belangen van deze mensen moet worden omgegaan. Onderzocht zal worden of het schoonmaken substantieel goedkoper kan worden uitgevoerd, waarbij enig kwaliteitsverlies op de koop toe wordt genomen. In dat kader worden ook de voor- en nadelen van privatisering in beeld worden gebracht.

Het exploitatietekort bij gymlokalen dat het sportgebruik voor zijn rekening neemt, is niet te wijten aan de bezetting, want die is met ruim 18 uur per week hoger dan de Londo-norm voor medegebruik van 14 uur. Het tekort zal blijven bestaan zolang de tarieven niet-kostendekkend zijn. Verenigingen zouden kostendekkende tarieven niet op kunnen brengen. De gemeente Enschede stelt daarom het volgende voor:

- een taakstellende verhoging van 40% voor groepjes en particulieren en van 20% voor verenigingen;
- gefaseerd in te voeren in 3 jaar;
- met deze uitgangspunten als inzet het overleg heropenen met de leden van de Raad van Advies voor de Sport.

### **3.10 Praktijkvoorbeeld**

Dit voorbeeld heeft betrekking op ogenschijnlijk triviale afrondingen die het ministerie van Onderwijs hanteert die echter financieel behoorlijk grote gevolgen kunnen hebben. Volgens de wettelijke norm hebben de scholen in Lonneker en Boekelo een aanbod nodig van respectievelijk 0,39 en 0,51 lokaal. De rijksvergoeding is

hierop gebaseerd. Uiteraard kunnen de lokalen en beide dorpen niet opgedeeld worden. Beide scholen hebben dus de beschikking over een gymnastieklokaal. Wanneer deze noodzakelijke afrondingen op hele lokalen worden toegepast op de hele stad en daarbij de gebiedsgewijze aanpak wordt gehanteerd (in het kader van de schaalvergroting), dan is een aanbod noodzakelijk van 27 lokalen. Dan is er geen rekening gehouden met het Enschedese schoolwerkplan, verkeersveiligheid, sportgebruik etc. Evenmin is in ogenschouw genomen dat een gymlokaal (evenals een school) onmisbaar is voor kerkdorpen als Lonneker en Boekelo. Busvervoer bij gebruik van andere accommodaties is per saldo duurder (en meer tijdrovend) dan het gebruik van een eigen lokaal.

## 4 Groningen

### 4.1 Achtergrond

In Groningen (170.500 inwoners) konden zo'n tien jaar geleden nog haast alle verzoeken van de scholen voor het gebruik van sporthallen worden ingewilligd. Scholen waren in staat het desgewenste gebruik van sporthallen zelf te bekostigen omdat zij hiervoor slechts een aanvraag hoefde in te dienen bij het ministerie van Onderwijs dat dit destijds meestal honoreerde. Nu zijn de ministeriële eisen streng en strikt. Scholen kunnen hun wensen niet zelf meer financieren. De gemeente heeft zelf ook haar grens bereikt om bij te springen. De onderwijsambtenaren laten zien dat de regelgeving *an sich* niet zoveel is veranderd, als wel de wijze waarop deze wordt toegepast. Aan de normen wordt simpelweg niet meer getornd, waar eertijds nog wel eens wat door de vingers werd gezien. Uitzonderingen op de regels worden niet langer getolereerd. Daarnaast bepalen scholen tegenwoordig meer zelfstandig. Door budgetbeheer krijgen zij de beschikking over een som geld die enkele jaren geleden nog geheel volgens de regels (doeluitkeringen) moest worden besteed. Die som is even groot als de doeluitkeringen bijelkaar. Nu mogen scholen zelf prioriteiten stellen waardoor sommige vakken, zoals lichamelijke opvoeding, onder druk kunnen komen te staan. Daar kan het ministerie van Onderwijs echter niet voor verantwoordelijk worden gesteld omdat het een keuze van de scholen is, die wordt afgewogen tegen de kosten, het nut van het vak en het profiel van de school.

De vakdirectie Sport, Welzijn en Recreatie (SWR) staat op het standpunt dat er duidelijke cultuurverschillen bestaan tussen sport- en onderwijszaken waarvan de laatste in hoge mate worden bepaald door de regelgeving van het ministerie van Onderwijs. Waar sportzaken steeds meer bedrijfsmatig kunnen worden geregeld als gevolg van gemeentelijke reorganisaties en een veranderende visie op exploitatie en beheer, moeten onderwijsvraagstukken steeds weer worden getoetst en beoordeeld door het ministerie van Onderwijs en schoolbesturen. SWR is hierbij van mening dat "het onderwijs met handen en voeren gebonden is aan de wet".

### 4.2 Organisatie

In Groningen is de vakdirectie SWR ondergebracht bij de dienst OSW (Onderwijs, Sport en Welzijn). De vakdirectie wordt ondersteund door een bureau FAZ (Financiële en Administratieve Zaken) en heeft drie werkmaatschappijen. Deze zijn:

- Zwembaden (openluchtbad en overdekte baden);
- Kardinges (een multifunctionele sportvoorziening);
- Sportaccommodaties (sporthallen, gymnastieklokalen<sup>9</sup>, velden, bijzondere voorzieningen en welzijnsaccommodaties).

De afdeling BOS (Beleid, Ontwikkeling en Subsidies) is verantwoordelijk voor het voorbereiden en ontwikkelen van beleid en de uitvoering van subsidieregelingen. Het accommodatiebeleid vormt de kern van het sportbeleid. De algemene doelstelling van het sportbeleid is "het bevorderen dat alle inwoners van de stad naar eigen

---

<sup>9</sup> Ingebruikgeving voor na-schoolsgebruik.

kunnen en overeenkomstig eigen aanleg op verantwoorde wijze sport kunnen beoefenen". De gemeente Groningen stelt dat dit alleen mogelijk is als zij zelf een actieve rol speelt: voorwaardenscheppend, stimulerend en ondersteunend. De algemene doelstelling is als volgt (hier kort weergegeven) uitgewerkt:

- het bieden van kwalitatief goede voorzieningen;
- zorgen voor een gedifferentieerd aanbod;
- spreiding over de stad;
- aanbod door de gemeente tegen betaalbare tarieven;
- iedere sporter betaalt evenveel: harmonisatie/gelijkberechtiging;
- de gemeente komt in principe tegemoet aan de accommodatiewensen van (nieuwe) gebruikers;
- het realiseren en instandhouden van voorzieningen met een bovengemeentelijke functie;
- de gebruikers betrekken bij beheer en onderhoud;
- bij ingebruikgeving hebben wedstrijdsport en recreatiesport gelijke prioriteit.

Sporthallen vallen onder de werkmaatschappij Sportaccommodaties van de sector Sport, Welzijn en Recreatie (SWR). Gymnastieklokalen vallen onder de verantwoordelijkheid van de directie Onderwijs van de dienst OSW. De werkmaatschappij heeft een grote mate van autonomie door middel van contractmanagement en budgetbeheer. De eventuele winst die de werkmaatschappijen maakt, kan deels geïnvesteerd worden in beheeractiviteiten.

De vakdirectie Onderwijs heeft twee secties: één voor het primair onderwijs, en één voor het secundair onderwijs. Beide worden administratief ondersteund door een bureau FAZ.

De werkmaatschappij Sportaccommodaties huurt de gymnastieklokalen voor het avondgebruik van beide onderwijssecties. Het beheer blijft echter de verantwoordelijkheid van de vakdirectie Onderwijs. De vakdirectie Onderwijs is verantwoordelijk voor de verhuur van gymnastieklokalen aan scholen. Dit betreft zowel het algemeen als bijzonder onderwijs. De tarieven zijn afgeleid van de rijksnormen. Het avond- en weekendgebruik wordt verwerkt door SWR. De werkmaatschappij Sportaccommodaties berekent voor het avondgebruik een sporttarief dat lager is dan de Londo-norm. Dit verschil wordt door de werkmaatschappij Sportaccommodaties bijgelegd bij de (interne) eindafrekening aan Onderwijs. Er is nauwelijks medegebruik van gymnastieklokalen bij het bijzonder onderwijs voor zover dit de gemeente aangaat. Deze scholen zijn zelf juridisch eigenaar van de gebouwen, en kunnen desgewenst autonoom handelen. Bij het primair onderwijs wordt het beheer uitgevoerd door het Bedrijfsbureau van OSW dat zowel ten dienste staat van onderwijs als SWR/werkmaatschappij Sportaccommodaties. De scholen voor het voortgezet onderwijs beheren zelf hun gebouwen en worden hierbij ondersteund door het Bedrijfsbureau OSW.

De integrale werking die uitgaat van het in meer of mindere mate samenvoegen van de 'oude' sport-, onderwijs- en welzijnsafdelingen wordt hoog aangeslagen. Waar deze afdelingen enkele jaren geleden nog als losse eilandjes fungeerden, is nu een clusterwijze samenwerking tot stand gebracht die afstemming en samenwerking vergemakkelijkt. Vanuit het stadsbestuur worden de belangen tussen sport en onderwijs afgewogen door één en dezelfde wethouder, zodat de bestuurlijke afstemming minder problematisch is.

### 4.3 Ontwikkelingen in het onderwijs

De directie Onderwijs van de gemeente Groningen had al in 1984 een 'vooruitberekening' gemaakt van de behoefte aan (gymnastiek)accommodaties voor onderwijs. Conclusies daarvan waren:

- er zijn voldoende lokalen van recent bouwjaar en vereiste afmeting (252 m<sup>2</sup>);
- de terugloop van leerlingen zal leiden tot vermindering van het gebruik, primair van sporthallen, secundair van de onderwijslokalen;
- maatregelen zijn nodig om de sporthallen overdag opnieuw te vullen en lokalen in de onderwijssector af te stoten, te beginnen bij lokalen die qua onderhoud en oppervlakte niet aan de eisen voldoen.

Een jaar later werden van rijkswege maatregelen afgekondigd om het onderwijsgebruik van lokalen te intensiveren. In 1988 is het aantal uren gymnastiek in het basisonderwijs genormeerd tot 1,5 uur per groep. Dit betekende voor Groningen een halvering van het totaal aantal uren gymnastiek, een vermindering van rond 150 klokuren.

Door de HOG-operatie en de bezuinigingen in het bewegingsonderwijs die daarop zijn gevolgd is de bezettingsgraad van de gymnastieklokalen geoptimaliseerd. Door ontgroening was dat ook noodzakelijk. Aan de andere kant hebben afname van het aantal lessen lichamelijke opvoeding én ontgroening ook geleid tot leegstand van sporthallen overdag. Dit bleek onvermijdelijk, mede door de 'prioriteitenregeling' waarin A-, dan B- en vervolgens (pas) C-lokalen mochten worden gevuld. Dit werd gedeeltelijk ondervangen door C-lokalen (sporthallen) de A-status te geven, via toestemming van het ministerie van Onderwijs. De vergoedingen, die al afnamen, nemen daarmee nog eens extra af omdat de exploitatiekosten van een sporthal veel hoger zijn dan de vergoeding voor een A-lokaal. De gemeente komt daardoor met een stijgend exploitatietekort te zitten. Het voortgezet onderwijs trekt zich, in navolging van eerst het HBO en later het MBO, massaal terug uit de hallen.

Cruciaal in de problematiek rond binnensportaccommodaties is de neerwaartse spiraal waarin deze voorzieningen verstrikt zijn geraakt door verschillende factoren die elkaar onderling negatief versterken. Bezuinigingen in onderwijsvergoedingen, schaalvergroting in het onderwijs, een teruglopend leerlingaantal, verschraving van het vak lichamelijke opvoeding en overdracht van taken naar scholen en gemeenten zonder de volledige budgetten over te hevelen, zorgen voor een groter exploitatietekort ten aanzien van het onderwijsgebruik van sportaccommodaties.

Dit exploitatietekort kon tot nu toe redelijk goed worden opgevangen door sanering van het accommodatiebestand en een efficiënter beheer. Ook bleek er nog enige rek te zitten in de tariefstelling. Uit deze laatste maatregelen moge blijken dat behalve de gemeente ook de sportverenigingen een groot deel van de tekorten dienden aan te vullen.

De wethouder geeft aan dat de rek er nu uit is: nieuwe bezuinigingen kunnen niet meer worden opgevangen door herstructurering en efficiencymaatregelen.

### 4.4 Ontwikkelingen in de sport

De bezettingsgraad van de gymnastieklokalen is, mede als gevolg van de herstructurering en de prioriteitenregeling (eerst A-lokalen vullen), bijzonder hoog. Hierdoor is sprake van een grote vraag naar gunstige huurtijden. De gemeente acht de tijd rijp om te overwegen of er niet nauwer samengewerkt kan worden met het



bijzonder onderwijs ten einde deze scholen ertoe te bewegen haar gymnastieklokalen voor medegebruik open te stellen.

Er treedt in de loop van de jaren tachtig een capaciteitsprobleem op. De recreatiesport (buiten verenigingsverband) oefent een grotere druk uit op de bestaande accommodaties. Daarnaast is een trend waarneembaar dat (traditionele) buitensporten ook de hallen en zalen intrekken. Dit geldt voor korfbal, honk- en softbal, voetbal en hockey.

Naast de gemeentelijke sporthallen, de Academie voor Lichamelijke Opvoeding en de Hogeschool Groningen zijn er twee particuliere tennishallen. Daarnaast zijn er enkele sportscholen. Deze commerciële instellingen worden niet als concurrenten beschouwd. In Groningen zijn geen verenigingshallen.

#### **4.5 Financiën**

Globaal bedraagt de begroting van de werkmaatschappij Sportaccommodaties f 9,5 miljoen per jaar. Daarmee wordt een uitgebreid pakket van sportvoorzieningen en activiteiten in stand gehouden. Het voorzieningenpakket voor sport levert een aanzienlijke bijdrage aan de leefbaarheid van de stad, en in veel gevallen ook aan het opheffen van achterstanden. De sportaccommodaties zijn bijna allemaal verliesgevend. Het nadelig saldo van de gemeente voor instandhouding bedraagt jaarlijks f 6,5 miljoen. Beperking van de uitgaven is sinds het midden van de jaren tachtig al op een aantal onderdelen gerealiseerd: onder meer door besparingen op energie en het beheer van sporthallen. In 1993 is voor gebruik van gymlokalen en sporthallen een differentiatie van tarieven ingevoerd. Recreatieve ('ongeorganiseerde') groepen en commerciële gebruikers betalen meer dan de bij een sportbond aangesloten verenigingen.

Het tarievenbeleid heeft de laatste jaren enkele wijzigingen ondergaan. Behalve aanpassingen op onderdelen, is de prijsstelling geharmoniseerd. Uitgangspunt is nu dat elke sporter een normbedrag per uur betaalt, ongeacht de accommodatie waarvan gebruik wordt gemaakt (gelijk-berechtigingssysteem). De tarieven worden jaarlijks aangepast aan de hand van het prijs-indexcijfer. Sportverenigingen betalen een gereduceerd tarief.

De wethouder plaatst de problematiek van bezuinigingen in het onderwijs in een breder perspectief van decentralisatie van het Rijk naar gemeenten en particulier initiatief. Voor onderwijs geldt dat deze overdracht van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten onvoldoende is ondervangen. Dit is gedeeltelijk te wijten aan krappe budgetten waarmee deze overdracht gepaard is gegaan. Taken en (financiële) middelen behoren goed met elkaar in de pas te lopen. Dit geldt eveneens voor de verdere verzelfstandiging van scholen. Hierbij zal volgens de wethouder goed gekeken moeten worden naar de verdeling tussen (overhead)taken die door scholen en door coördinerende instanties moeten worden verricht.

Ambtenaren van Onderwijs merken op dat gemeenten de financiële gevolgen van de veranderingen in regelgeving voor onderwijs pas enkele jaren later 'voelen'. De financiële gevolgen van de HOG-operatie (1987-1989) werden pas eind 1993 duidelijk. Zo werden als gevolg van deze herstructurering twee A-lokalen gesloopt. De door het ministerie van Onderwijs genormeerde boekwaarde die wordt vergoed is echter een stuk lager dan de reële boekwaarde. Het verschil wordt nog eens vergroot door de sloopkosten. Het ministerie gaat er vanuit dat deze kosten worden gedekt door de opbrengsten uit de gronduitgifte. Puur financieel gezien zou dit

betekenen dat de gemeente elk gesloopt lokaal moet vervangen voor woningen of kantoren.

#### 4.6 Binnensportaccommodaties

Van alle sportaccommodaties worden de gymnastieklokalen het meest optimaal benut. Het exploitatietekort op deze accommodaties is zeer beperkt. Door schaalvergroting in het onderwijs en ontgroening, is een aantal lokalen leeg komen te staan en (uiteindelijk) afgestoten. Het beperkte 'restgebruik' werd ondergebracht in sporthallen of in andere gymnastieklokalen. In twee gevallen werden gymlokalen (onderwijsvoorzieningen) overgenomen door de werkmaatschappij Sportaccommodaties. Deze lokalen zijn vervolgens overgedragen aan de gebruikers die verantwoordelijk zijn voor behuur en exploitatie. De werkmaatschappij verstrekt in deze gevallen een exploitatiebijdrage.

**Tabel 1: Verschuivingen in aantallen overdekte accommodaties voor bewegingsonderwijs en de bezetting naar type lokaal 1978-1994**

Soort accommodatie	1978	1985	1988	1994
A-lokaal (basisonderwijs)	31	25	24	16
idem bijzonder onderwijs	-	-	4	-
bezetting	-	100%	87%	-
A-lokaal (speciaal onderwijs)	10	9	9	9
idem bijzonder onderwijs	-	-	10	-
bezetting	-	77%	77%	-
B-lokaal (voortgezet onderwijs)	12	17	18	17
idem bijzonder onderwijs	-	-	40	-
bezetting	-	100%	91%	-
B/C-lokaal (diversen)	5	3	2	1
bezetting	-	72%	61%	-
C-lokaal (hal)	8	12	12	12
	-	75%	42%	-
Totaal openbaar onderwijs	-	-	65	55
Totaal	-	-	130	-

Index: - = gegevens ontbreken

Door terugloop van het leerlingaantal heeft het onderwijs steeds minder lokalen nodig. De behoefte vanuit de sportwereld blijft echter onverminderd groot. Bij de keuze voor sloop of behoud van lokalen vormt de exploitatie de *bottleneck*. Zonder inkomsten uit onderwijsgebruik zijn gymnastieklokalen moeilijk te exploiteren. In twee gevallen is dat toch gelukt.

Opvallend is het geringe daggebruik van sporthallen (dat is overeenkomstig de prognose en met inbegrip van halgebruik door de MEAO) en de relatief geringe bezetting van lokalen behorend bij het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit laatste gegeven wordt veroorzaakt door de rijksnormering (2,25 uur per groep) met ingang van 1988 waar het gaat om binnenschools gebruik en door de inpandigheid in combinatie met de geringere afmetingen van die lokalen (maximaal 200 m<sup>2</sup>). De bezettingscijfers geven aanleiding tot het benutten van de bestaande capaciteit: eerst bij de gemeentelijke accommodaties, daarna zonodig bij het bijzonder onderwijs.

Voor leegstaande accommodaties is een werkgroep opgericht waarin wordt onderzocht welke behoeften er voor de accommodaties bestaan vanuit sport, welzijn en onderwijs. De gemeente Groningen probeert zoveel mogelijk te voorkomen dat gymnastieklokalen slechts voor enkele uren per week worden verhuurd door het gebruik in de lokalen te optimaliseren. Slecht bezette lokalen komen namelijk in aanmerking voor een zeer kleine vergoeding van het ministerie van Onderwijs. In die gevallen zorgt de dienst OSW ervoor dat de kleine groep huurders wordt overgeplaatst naar een andere accommodatie. Het vrijgekomen lokaal wordt echter niet 'zomaar' ingeleverd. Er wordt nadrukkelijk beoordeeld welke andere mogelijkheden er zijn voor onderwijs, sport en welzijn.

Vanuit de sportsector wordt gestreefd naar zelfbeheer van gymnastieklokalen door particuliere sportorganisaties. Vanaf 1987 zijn vijf gymnastieklokalen door de onderwijsdirectie afgestoten. De procedure is dat onderwijs een dergelijke beslissing aankaart bij SWR. De werkmatschappij Sportaccommodaties inventariseert vervolgens het avond- en weekendgebruik van het betreffende lokaal en draagt desgewenst zorg voor herhuisvesting van deze activiteiten.

Na renovatie van sporthal de Wijert (1990) is de kwaliteit van de sporthallen in het algemeen goed te noemen. Ook de spreiding en bereikbaarheid zijn voldoende. De veiligheid rondom de sporthallen vraagt om meer aandacht. Het daggebruik van sporthallen is de laatste jaren beduidend afgenomen. Drie sporthallen (Hoogkerk, Lewenborg en Beijum) worden verhuurd aan scholen voor basisonderwijs en sportgroepen. De drie andere hallen worden alleen door de sport gehuurd (en incidenteel door scholen voor voortgezet onderwijs), en kennen een lage bezettingsgraad.

#### **4.7 Knelpunten**

De gemeente wil gebruikers nauwer betrekken bij beheer en onderhoud van sportaccommodaties. Sporthallen en gymnastieklokalen worden vaak door meerdere gebruikers tegelijk of na elkaar gebruikt. Dit belemmert de overdracht van taken.

In de sporthallen is sprake van een tekort aan beschikbare ruimte in de avonduren op maandag tot en met vrijdag en op zaterdag overdag. Bovendien worden de hallen volgepland op basis van de aanvragen voor een heel seizoen of een deel ervan, waardoor voor incidentele aanvragen minder ruimte beschikbaar is. Een ander gevolg van de schaarste is de versnippering van trainings- en wedstrijden van een vereniging over meerdere hallen en zalen. Dit komt het verenigingsleven en de clubbinding niet ten goede. De capaciteitsproblemen bij de gymlokalen komen in grote lijnen overeen met die van sporthallen. De druk is ook hier het grootst in de avonduren, vooral in de wijken Beijum en Lewenborg.

Er is een financieel knelpunt opgetreden als gevolg van een wijziging in de berekening van de onderwijsvergoeding per uur. Sinds 1988 hanteert het ministerie van Onderwijs een breuk van 1/48 in plaats van 1/40. Dit houdt verband met het aantal schoolweken. Hierdoor is de vergoeding per gebruiksuur verlaagd. Om de exploitatie op peil te houden moet de sportsector voor compensatie zorgen. Groningen constateert dat er "opnieuw een afwenteling van een rijksbezuiniging in het onderwijs is op de sportsector".

Vernielingen aan gebouwen en inrichtingsmaterialen, diefstal van fietsen en onveilige situaties (bijvoorbeeld te weinig verlichting) bij sommige voorzieningen vormen knelpunten waaraan aandacht wordt besteed.

De beheerconstructie wordt niet in alle gevallen als optimaal beschouwd. Als er bijvoorbeeld door een volleybalvereniging die een gymlokaal huurt van een school uit het voortgezet onderwijs, een klacht wordt geuit (bijvoorbeeld over beschadiging van de netten) dan ontstaat er onduidelijkheid voor de klant. Bij het voortgezet onderwijs geldt dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer. Eigenlijk moeten gebruikers zich dus direct melden bij de betreffende schooldirectie voor voortgezet onderwijs. De gebruiker huurt het lokaal echter van de werkmaatschappij Sportaccommodaties en vindt dus dat zijn klacht daar behandeld moet worden. In de praktijk wordt geprobeerd zo klantvriendelijk mogelijk op te treden. Dat lukt niet altijd omdat de weg waarlangs klachten worden behandeld lang is. Bovendien kunnen schooldirecties zelf de noodzaak en urgentie van optreden bepalen. Tussen de sector Onderwijs en werkmaatschappij Sportaccommodaties zijn afspraken gemaakt over deze materie. Pas na ernstig verzuim van een school voor voortgezet onderwijs grijpt de sector Onderwijs in.

Een groot knelpunt wordt volgens de vakdirectie Onderwijs gevormd door het krappe budget voor inventaris dat is afgestemd op de eerste inrichting van gymlokalen. Deze regeling dateert van 1985 (Londo-basisonderwijs) en 1988 (Londospeciaal onderwijs). Het vervangingsbudget voor groot- en klein speelmateriaal is klein. De afschrijvingstermijnen voor de materialen zijn echter zeer ruim. Hierdoor komt het veelvuldig voor dat materiaal al lang aan vernieuwing toe is terwijl de kosten nog lang niet zijn afgeschreven. Inventaris is daarnaast steeds meer een verantwoordelijkheid van de scholen geworden. Hierdoor zijn zij kritischer geworden voor medegebruik omdat in het verleden verenigingen nogal eens ongevraagd de gymnastiekmaterialen gebruikten. Ook kwam het voor dat materiaal over en weer verdween. Leerlingen namen de volleyballen van de vereniging mee, terwijl de laatsten er wel eens met basketballen vandoor gingen. Kasten boden niet altijd de oplossing. De gemeente doet hier weinig tegen omdat de scholen voor het voortgezet onderwijs via decentralisering taken overgedragen hebben gekregen.

#### 4.8 Strategie

De gemeente is nog steeds verantwoordelijk voor een goede kwaliteit en spreiding van binnensportaccommodaties. Instandhouding van het bestaande aanbod is het uitgangspunt. Het stichten van nieuwe accommodaties kan in deze tijd niet meer aan de orde zijn. Temeer omdat de gemeente Groningen van mening is dat het bestaande aanbod van voorzieningen op een redelijke wijze voorziet in de behoefte. Toch zijn voortdurende aanpassingen noodzakelijk omdat interne en externe ontwikkelingen hier steeds weer om vragen. Daarin hebben zowel gemeente als particulier initiatief (verenigingen en bedrijfsleven) een taak. Wanneer de gemeente Groningen een voorziening wenselijk acht, zal zij in principe zelf tot realisering overgaan.

Uitgangspunten daarbij zijn onder andere het inleveren van 'oud voor nieuw' en de mogelijke participatie van derden (gebruikers, bedrijfsleven). Bij clustering van functies en voorzieningen (zie sportcentrum Kardinge) kan worden overwogen om beheer en exploitatie in eigen (gemeentelijke) hand te houden. Uitgangspunt is dan de mogelijkheid om verliesgevende onderdelen zoals een zwembad en een ijsbaan gedeeltelijk te compenseren door activiteiten die winst opleveren (bijvoorbeeld sauna, fitness en squash).

Het beheer van gymnastieklokalen zal worden verbeterd door de klanten meer duidelijkheid en verantwoordelijkheid te geven. Hiervoor is meer afstemming

tussen sport, onderwijs en bedrijfsbureau enerzijds en scholen anderzijds voor nodig. Een betere afstemming zal ook resulteren in het efficiënter aanwenden van beschikbare onderhoudsbudgetten. De relatief onveilige situatie rond het avondgebruik van gymlokalen en (in mindere mate) sporthallen vraagt om een gecombineerde aanpak in de sfeer van beheer, inrichting en verlichting van de openbare ruimte en politie-optreden.

Het gebruik van sporthallen krijgt hoge prioriteit. In november 1994 zal een marketingbeleids- en uitvoeringsplan gereed zijn. De belangrijkste pijlers daarin zijn het uitbreiden van het cursorisch aanbod (bijvoorbeeld tennislessen), 'sport overdag' en stimulering van bijzonder gebruik waarbij het sportbelang voorop blijft staan.

De gemeente Groningen probeert de kosten voor binnensportaccommodaties zo laag mogelijk te houden door:

- een minimale inzet<sup>10</sup> van gemeentelijk personeel;
- het overdragen van beheertaken aan particuliere pachters (kantine) of gebruikers;
- het uitvoeren van energiebesparende maatregelen.

De gemeente beseft dat specialisatie (concentratie van een tak van sport in één accommodatie) op gespannen voet kan staan met het uitgangspunt van een evenwichtige spreiding. De mogelijkheden van specialisatie worden nader onderzocht, met aandacht voor:

- mogelijke besparingen op gebied van beheer en exploitatie;
- gevolgen voor de ingebruikgeving bij huurders;
- gevolgen voor spreiding;
- keuze voor bepaalde accommodaties waar clustering plaats kan vinden.

De decentralisatie van het onderwijs en de verzelfstandiging van scholen kan in de optiek van de wethouder niet zonder een gemeente die coördinerende taken voor haar verantwoordelijkheid neemt. Hierover zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden met scholen van zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Alleen al gelet op de eindtermen van het onderwijs (wettelijke normen, exameneisen) zal overheidsbemoediging blijven bestaan. Waar het Rijk de verantwoordelijkheid moet houden ten aanzien van de (globale) invulling van het schoolrooster, hoort de gemeente te waken over de huisvesting van scholen. Verder heeft de gemeente Groningen zich uitgesproken voor achterstandsbestrijding in het onderwijs en het ondersteunen van scholen in een aantal gemeenschappelijke taken (coördinatie-taak). Ook aan de lichamelijke opvoeding zullen eisen gesteld blijven worden. Als het aan de wethouder ligt zal lichamelijke opvoeding deel blijven uitmaken van de basisvorming. Daarnaast kan in het kader van de verlengde schooldag aandacht worden besteed aan sportbeoefening. De gemeente voert daarvoor een experiment uit bij een aantal scholen in achterstandswijken.

Ten aanzien van het sportgebruik van binnensportaccommodaties moet gewaakt worden voor al te snelle veranderingen waarvan de gevolgen nog niet goed zijn te overzien. Zo is clustering van takken van sport een mooi uitgangspunt, maar de situatie bepaalt of dat gerealiseerd kan worden. Dit kan alleen slagen als de verenigingen samenwerken, beheertaken uitvoeren en de gemeente de accommodatie in uitstekende staat aanbiedt. Concentratie van basketbalin sporthal Vinkhuizen leidde tot een functionele aanpassing van die hal maar leverde tegelijkertijd de mogelijk-

---

10 Qua aantal natuurlijk, het gaat hier niet om arbeidsethos.

heid op om het beheer van de kantine en de volledige schoonmaaktaak over te dragen aan een gebruikersstichting.

#### 4.9 Maatregelen

Bij overdracht van beheerwerkzaamheden wordt gedacht aan toezicht op het gebruik en het verrichten van kleinere onderhouds- en schoonmaaktaken. Daarnaast heeft de gemeente Groningen de intentie om pachters van kantines bij sporthallen een verdergaande rol te geven bij het beheer en onderhoud.

Het ministerie van Onderwijs heeft erin toegestemd om drie sporthallen (Hoogkerk, Lewenborg en Beijum: het gaat dan om zes 'sporthaldelen') de A-status te verlenen, en het onderwijsgebruik uit een aantal gymnastieklokalen daar onder te brengen. Hierdoor konden vier gymnastieklokalen worden afgestoten, waarvan twee op termijn. Door concentratie van het schoolgebruik in sporthallen:

- is er een structurele vergoeding van kapitaallasten en vaste exploitatiekosten voor de sporthallen in de SWR-sector;
- is er meer onderwijsgebruik in gymnastiekaccommodaties met dagelijks toezicht;
- is er een vermindering van het aantal vandalisme-gevoelige objecten;
- wordt voorkomen dat er grotere exploitatieverliezen optreden door afnemend daggebruik;
- zijn er incidentele gemeentelijke kosten voor sloop en versnelde afschrijving van de boekwaarde.

Het buurtsportwerk heeft in 1988 een vierjarig sportstimuleringsproject ontwikkeld in samenwerking met scholen, sportverenigingen en sportscholen. Het experiment werd geslaagd genoemd. Doel was om bewegingsarmoede bij kinderen in achterstandsposities tegen te gaan door:

- verbetering van de kwaliteit van het bewegingsonderwijs op scholen met een hoog percentage achterstandsleerlingen;
- betere afstemming tussen binnen- en buitenschools sportaanbod;
- het ontwikkelen van een bewegingsaanbod op deze scholen als roostervak in aansluiting op de middagschooltijd van vier extra lessen bewegingsonderwijs per week per school;
- het afstemmen van dit sportaanbod op het bewegingsonderwijs door middel van samenwerking tussen de diverse partijen;
- sportverenigingen een rol te laten spelen in sportpromotie, het leveren van goed kader en het stimuleren van kinderen om buiten de projecten aan sport te doen;
- het opstellen van een vademecum om basisscholen een handreiking te bieden voor een schoolwerkplan op het terrein van bewegingsonderwijs;
- het bieden van scholing en begeleiding aan leerkrachten waarvoor per school een halve schooltijd extra zal worden toegekend;
- het gebruik maken van het onderwijs-scholingsaanbod door het kader van sportverenigingen c.q. sportscholen dat wordt betrokken bij de projecten.

Gemeentelijke buurtsportwerkers hadden de opdracht om in samenwerking met wijk- en buurtinstellingen (waaronder scholen en sportverenigingen) activiteiten te ontwikkelen voor buurtbewoners. Het accent werd gelegd op het activeren van doelgroepen en het bevorderen van zelforganisatie. Uit deze door de gemeente ontwikkelde activiteiten ontstond een sportaanbod dat ook 'sport overdag' in sporthallen mogelijk maakte. Onlangs is de gemeenteraad accoord gegaan met de nota '*Sportieve vernieuwing*'. Uitvoering van hierin genoemde maatregelen komt neer op het bieden van professionele ondersteuning aan de georganiseerde sport door gemeentelijke sportconsulenten. De buurtsportwerkers worden daartoe omge-

schoold. Het doel is het begeleiden en stimuleren van verenigingen bij het ontwikkelen van beleids- en activiteitenplannen met het accent op aandacht voor doelgroepen en wijkgerichte activiteiten.<sup>11</sup>

Ook wordt gedacht aan invulling door commerciële activiteiten, opgezet door derden. Bij deze laatste categorie wordt allereerst aan sportactiviteiten, zoals bedrijfssport gedacht, maar ook aan bijzondere activiteiten. In het kader van het marketingplan zal een promotie-actie worden opgezet.

Verdere zijn de volgende maatregelen voor het verbeteren van de exploitatie van sporthallen genomen of nog in voorbereiding:

- het systeem van ingebruikgeving veranderen: niet langer het 'gewoonterecht' als uitgangspunt nemen;
- de annuleringsmogelijkheden beperken: met deze maatregel kan onnodige leegstand worden voorkomen;
- bevorderen dat een deel van het avondgebruik verschuift naar de middaguren, bijvoorbeeld jeugdsport;

Via een project 'kwaliteitszorg' wordt onderzocht in hoeverre het knelpunt rondom de ingebruikgeving en het beheer van gymlokalen van het voortgezet onderwijs kan worden opgelost.

Gymlokalen die de onderwijsbestemming verliezen kunnen aan de gebruikers worden verkocht of volledig in beheer worden overgedragen.

De gymlokalen van het bijzonder onderwijs worden slechts gedeeltelijk gebruikt voor niet-onderwijsgebruik. Er is wel vraag naar die lokalen voor sportbeoefening. In de toekomst zal overleg worden gevoerd met de betrokken schoolbesturen over mogelijkheden voor niet-onderwijsgebruik.

#### **4.10 Praktijkvoorbeelden**

In de wijk Lewenborg stonden twee gymnastieklokalen en een sporthal, die gebouwd waren in verband met de groei van de wijk in de jaren zeventig. De bevolkingsprognoses kwamen echter niet uit waardoor de capaciteit te groot bleek. De gymlokalen werden afgestoten. Eén daarvan (gymlokaal Valreep) werd als sportzaal overgedragen aan de gebruikers nadat 'een restje onderwijs' was overgeplaatst. Hiermee werd gymnastiekvereniging Olympia in staat gesteld om het topturnen in een 'eigen' accommodatie van de grond te krijgen. Een gebruikersstichting draagt zorg voor beheer en gebruik.

In Hoogkerk (een kerkdorp) is door twee turnverenigingen een gebruikersstichting opgericht die een gymlokaal heeft overgenomen van de gemeente. Deze stichting heeft via een contract voor één jaar het lokaal 'om niet' in exploitatie en beheer gekregen. De voorlopige exploitatieresultaten zien er na ruim één jaar gunstig uit. De eventuele winst zal in een fonds worden gestort dat aangewend kan worden voor vervangingsinvesteringen en groot onderhoud. Op termijn en bij blijvende gunstige resultaten zal de exploitatiebijdrage van de gemeente worden verminderd.

---

<sup>11</sup> Hier doet zich een interessante parallel voor met het eerder door de Dienst Recreatie Rotterdam (DRR) ontwikkelde Sportieve Vernieuwingsbeleid. Zie daarvoor: DSP (1992), 'Sporen naar Sportieve Vernieuwing', in opdracht van de DRR.

Beide stichtingen zijn zelf verantwoordelijk voor de bezetting van de accommodaties. Dit betekent onder andere dat de stichtingen de accommodaties zelf kunnen verhuren. Dit gebeurt niet 'rücksichtlos' omdat het in beide gevallen om turnclubs gaat die voorzichtig zijn met hun materiaal. Zij leggen zichzelf dus beperkingen op waar het gaat om onderhuur. Beide gymnastieklokalen zijn nog in zeer goede staat.

Een ander praktijkvoorbeeld, waaruit blijkt dat onderwijs- en sportbelangen *naast* elkaar staan, betreft de Verrijn Stuartschool die in staat werd gesteld om nieuwbouw te plegen. De plannen behelsden onder meer de bouw van drie gymnastieklokalen in een wijk waar reeds een sporthal staat. In deze hal is het avond- en weekendgebruik goed, maar het daggebruik te verwaarlozen. Na overleg met de school en het ministerie van Onderwijs is derhalve besloten om één gymlokaal bij de school te bouwen en de rest van het bewegingsonderwijs onder te brengen in de sporthal. Deze regeling werd mogelijk door bij het ministerie van Onderwijs de A-status voor de sporthal aan te vragen. Dit bleek een succesvol instrument, hetgeen resulteerde in het toepassen van dit instrument in nog vier (!) gevallen. Hierbij wordt de sporthal steeds opgesplitst in twee compartimenten (ter grootte van A-lokalen) zodat schoolgebruik eenvoudiger en efficiënter kan plaatsvinden. De vakdirectie Onderwijs die de hal voor de uren overdag huurt van de werkmatschappij Sportaccommodaties roostert het middengedeelte meestal niet in. Dit in verband met de (geluids)overlast die daarmee gepaard gaat.

Met het bijzonder onderwijs is over het algemeen minder gemakkelijk tot afspraken te komen. Het Gomarusschoolcollege maakte lange tijd gebruik van een gemeentelijke sporthal in een wijk, maar wilde nieuwbouw van een gymlokaal bij de school. Dit paste binnen de regelgeving van het ministerie van Onderwijs zodat de financiering gauw rond was. Een gevolg is dat tegenwoordig de hal overdag nagenoeg leeg staat.

Een voorbeeld van de huidige werkwijze bij afstoting van gymlokalen is het Prof. van der Leeuwcentrum waar van oudsher een Rijksschool is gevestigd (de Pedagogische Academie), en daarvoor de Academie voor Lichamelijke Opvoeding. Het scholencentrum beschikt over Groningens enige sportzaal en een gymnastieklokaal. De Pedagogische Academie komt in aanmerking voor nieuwbouw. Het centrum wordt verhuurd aan het Noordelijk Avondcollege. Tussen Onderwijs en SWR (werkmaatschappij Sportaccommodaties) vindt overleg plaats over de mogelijkheid om de sportvoorzieningen in stand houden omdat hier intensief gebruik van wordt gemaakt.





## 5 Uden

### 5.1 Achtergrond

De gemeente Uden (37.000 inwoners) heeft vanaf de jaren zestig een stormachtige groei doorgemaakt. Dit kwam enerzijds omdat (vooral jonge) gezinnen zich vestigden in nieuwbouwwijken. Anderzijds was er in de jaren zestig ook in Uden sprake van een geboortepiek. Deze demografische gegevens zijn van grote invloed geweest op het accommodatiebeleid. Daarnaast heeft de geografische context implicaties voor de voorzieningen in Uden. Het belangrijkste aspect hierbij is het bestaan van kerkdorpen en nieuwbouwwijken die in meer of mindere mate van de gemeentelijke kern verwijderd zijn. Het uitgangspunt van bewoners en gemeente is steeds geweest dat deze dorpen en wijken tot op zekere hoogte 'zelfvoorzienend' moeten zijn. Voor sport en onderwijs betekent dit dat scholen en sportaccommodaties moeten zijn afgestemd op de behoeften van dorpen en wijken. Deze kleinere geografische schaalniveaus verdienen volgens de gemeente (net zoals in Emmen) een relatief autonoom aanbod van voorzieningen.

Vooraf in de jaren zestig en zeventig werd de huidige sportinfrastructuur opgebouwd. Dit hing samen met de bevolkingsaanwas. Tegen het einde van de jaren zestig was het aantal kinderen in het basisonderwijs op een hoogtepunt. Voor het middelbaar en voortgezet onderwijs kwam die piek in de jaren zeventig. Deze hoge leerlingaantallen zorgden ervoor dat het aantal gymnastiekaccommodaties toenam. Daarnaast steeg het aantal sporters vanaf de jaren zestig fors. De gemeente voorzag dat, gezien de demografische ontwikkelingen, deze stijging zich zou voortzetten in de jaren erna. Deze versporting van de samenleving werd in Uden als volgt (correct) verwoord: "In de jaren zestig was het nog 'in elk dorp een kerk', in de jaren zeventig werd het 'in elke wijk een sportzaal'."

Dat ook een combinatie van kerk en sportzaal mogelijk is blijkt uit de bouw van een 'sportzaalkerk' in een nieuwbouwwijk in 1967. Tot die tijd moest men het in Uden stellen met twee A-lokalen. De samenwerking tussen sportverenigingen, onderwijsorganisaties (scholen en stichtingen) en de gemeente (secretarie en diensten) was in die tijd minimaal. Hierdoor was de bouw van gemeenschappelijke voorzieningen nog niet aan de orde. In 1973 werd de eerste gemeentelijke sporthal gebouwd, in combinatie met een zwembad. Hiervan maakte ook het middelbaar onderwijs gebruik. Een jaar later werd het aanbod verrijkt met twee gymnastieklokalen voor het lager technisch onderwijs. In een wijk kwam samenwerking tot stand tussen een gymnastiekvereniging en scholen voor het basisonderwijs. Dit resulteerde in de bouw van één goed geoutilleerde sportzaal, de zogenaamde 'turnhal'. Uden groeide langzamerhand 'vol'. De gymnastiekbeweging bereikte halverwege de jaren zeventig zijn hoogtepunt: de verenigingen puilden niet alleen uit, ook de scholen hadden een uitgebreid curriculum lichamelijke opvoeding. In het basisonderwijs werd 3,5 uur per week door vakleerkrachten lesgegeven. Door ontgroening en bezuinigingen in het onderwijs nam de bezetting van de overdekte accommodaties in de jaren tachtig af. Samenvoeging en optimalisering zouden echter geen grootscheepse veranderingen te zien geven in het accommodatiebestand omdat steeds een effectief spreidingsbeleid is gevoerd. Daarbij werd altijd de voorkeur gegeven aan grotere accommodaties boven kleinere gymnastieklokalen.

## 5.2 Organisatie

De verhuur van de gemeentelijke binnensportaccommodaties vindt plaats door de cluster Cultuur en Recreatie van de afdeling Welzijn waarin sport is ondergebracht. Dit geldt zowel voor het sportgebruik als voor gebruik door scholen. De afdeling Welzijn maakt deel uit van de sector Bewonerszaken. Binnen de afdeling Welzijn wordt onderscheid gemaakt tussen de clusters:

- Onderwijs;
- Maatschappelijke Dienstverlening;
- Cultuur en Recreatie.

De samenwerking tussen deze beleidsvelden verloopt over het algemeen goed. Toch beseft de gemeente dat een verdergaande samenwerking tussen de clusters sport en onderwijs noodzakelijk is. Dit betreft vooral de afstemming tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hier constateert de gemeente dat openbare voorzieningen meer nadrukkelijk rekening houden met de vraagkant van 'de markt'. Deze bestaat uit de sportwereld (verenigingen en andere groepen) en uit de onderwijsinstituties. Scholen in het bijzonder onderwijs houden volgens de gemeente nauwelijks rekening met een veranderende vraag. Daar wordt hoogstens gereageerd op veranderende regelgeving van het ministerie van Onderwijs, hetgeen meestal resulteert in aanpassingen in lesroosters en bezuinigingen in materiaal en onderhoud.

De gemeente heeft ten tijde van de HOG-operatie aan schoolbesturen van het bijzonder onderwijs gevraagd of zij er bezwaar tegen hadden om gymnastieklokalen over te dragen aan de gemeente. Hierdoor zou het mogelijk zijn om planning en beheer van binnensportaccommodaties in handen te leggen van één organisatie. Omdat de HOG-operatie (1986) plaatsvond in tijden van bezuiniging waren de schoolbesturen eensluidend in hun standpunt. Zij waren vóór gemeentelijk beheer (omdat de vergoedingen terugliepen), maar tegen het overdragen van planning en sturing. Kortom, de lasten (vooral onderhoud en vervanging) voor de gemeente, en de lusten (regietaken) voor de schoolbesturen. Hierdoor heeft er geen overdracht plaatsgevonden, en voert de gemeente het beheer over slechts één A-gymnastieklokaal. De andere A- en B-gymlokalen (8 in totaal) worden beheerd door de scholen zelf. Deze scholen kennen volgens de gemeente-ambtenaren nauwelijks medegebruik. De sportzalen (waaronder ook 'dubbele B-lokale') en sporthallen worden beheerd door de gemeente.

In een extern-advies is de huidige organisatie geanalyseerd. De volgende voordelen en nadelen worden aangegeven:

### *Voordelen:*

- maatschappelijke belangen worden het best behartigd; gestreefd wordt naar accommodaties met een laagdrempelig karakter;
- de gemeente staat direct garant voor de financiële gang van zaken;
- binnen het gemeentelijk apparaat worden bepaalde werkzaamheden vrijwel automatisch intern verzorgd, hetgeen leidt tot benutting van het beschikbare personeel;
- veel zeggenschap voor de gemeente.

### *Nadelen:*

- maatschappelijk belang staat boven financieel belang, waardoor vaak tekorten in *open end* situatie ontstaan;
- besluitvorming gaat over vele schijven;

- exploitatie en beheer vormen geen apart en duidelijk onderdeel binnen het apparaat;
- *commitment* met het produkt, *feeling* voor marktontwikkelingen en het bewerken van de markt worden minder benut;
- BTW-voordelen of -mogelijkheden zijn of worden nog niet volledig benut.

Ten aanzien van bestaande particuliere sportvoorzieningen, zoals fitnesscentra, stelt de gemeente Uden dat deze sinds het begin van de jaren tachtig inspelen op een vraag uit de markt waar de gemeente voor zichzelf geen taak ziet weggelegd. Hier is ook geen sprake van een concurrentieverhouding tussen de accommodatietypen omdat die van volstrekt verschillende aard zijn. Wel is het mogelijk dat deze commerciële instituten klanten overnemen van sportverenigingen of gemeentelijke sportprojecten.

### **5.3 Ontwikkelingen in het onderwijs**

De laatste jaren is er sprake van een afname in onderwijsgebruik. Dit heeft echter niet geresulteerd in het afstoten van gymlokalen. Juist door het zuinige beleid dat in het verleden is gevoerd, en de voorrang die werd gegeven aan de bouw van zalen en hallen is het aantal lokalen beperkt gebleven. Voor het gebruik van hallen en zalen door het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs wordt door de gemeente Uden goedkeuring gevraagd bij het ministerie van Onderwijs. Net zoals de gemeente Groningen, heeft Uden (met succes) de A- en B-status aangevraagd voor compartimenten van sporthallen en -zalen. De gemeente houdt de kwaliteit van de sportzalen en hallen door middel van uitbreiding en renovatie op peil. Ook wanneer het ministerie van Onderwijs niet meefinanciert, gaat de gemeente over tot verbetering van de kwaliteit van sport- en kleedruimten. De ontgroening heeft wel geleid tot een afnemend gebruik van sportzalen door het onderwijs. In het begin van de jaren tachtig kwam deze daling voor rekening van het basisonderwijs. Vanaf het midden van de jaren tachtig is er een afnemend gebruik van sportzalen door het voortgezet onderwijs.

**Tabel 2: Overzicht van gepland ingeroosterd gymnastiekonderwijs, 1987-1993.**

Accomodatatie	Aantal klokuren per week			
	1987	1989	1991	1993
Sporthal de Deel basisonderwijs	6	10,5	6	4
bijz. speciaal onderwijs	7,5	10	7	-
bijz. voortgezet onderwijs	63	9	74	10
Sporthal de Wervel basisonderwijs	25	13,5	13,5	13,5
Sporthal Germenteel basisonderwijs	37	38	35	33
openbaar voortgezet onderwijs	20	16	16	11
Sportzaal Zoggel basisonderwijs	-	-	22,5	15,5
bijz. voortgezet onderwijs	-	-	4	6
Totaal basisonderwijs	75,5	72	84	66
voortgezet onderwijs	83	25	94	27

Voor 1994 is een verdere terugloop van het onderwijsgebruik ingecalculeerd. Terwijl het gebruik door het basisonderwijs constant blijft (66 uur) wordt het bewegingsonderwijs door het voortgezet onderwijs geraamd op 16 uur per week. Dit is te wijten aan het gebruik van de nieuwe sporthal die niet (meer) door de gemeente wordt beheerd.

Door de differentiëring in het onderwijs en de groei van Uden (nieuwe wijken) komen er nog steeds scholen bij. Deze maken gebruik van de bestaande sportaccommodaties. Het baart de gemeente zorgen dat de kwaliteit van de gymlokalen van het bijzonder onderwijs de laatste jaren terugloopt.

#### 5.4 Ontwikkelingen in de sport

Uden heeft ongeveer 24.000 sporters, gedeeltelijk als leden van 135 sportverenigingen. De gemeente constateert dat verenigingen een toenemend beroep doen op de roosterindelaars om zoveel mogelijk te worden ondergebracht in één sportaccommodatie. Een voorbeeld hiervan is volleybalvereniging Saturnus die na een klacht bij de gemeente nu 'nog slechts' gebruik maakt van drie sportzalen.

In Uden is sprake van een tendens tot toename van het aantal (kleine) recreantengroepen, ook overdag. Deze groepen maken ook gebruik van sporthallen. Sommige verenigingen (zoals basketbalvereniging Rush) annuleren op het laatste moment uren die de gemeente voor hen gereserveerd heeft. Daardoor komen zalen en hallen soms op het laatste moment leeg te staan.

De gemeente is voornemens om de subsidies aan sportverenigingen te herschikken. Beoogd wordt het bevorderen van jeugdsport en van sport voor achterstandsgroepen. De 'volwassenensport' zal zich nog meer zelf moeten bekostigen. Er zal meer aandacht worden besteed aan het vrijwillig sportkader. Een eerste bezuiniging betreft het onttrekken van sporthal De Deel aan de huidige (sport)bestemming. Dit levert twee ton op. Het verzelfstandigen van de sportaccommodaties is gericht op

het verminderen van de overheadkosten vanuit de eigen en de ondersteunende afdelingen. Dit gaat ook op voor de beleidstaken. De indirecte subsidies zullen in het nieuwe subsidiestelsel worden geïntegreerd.

**Tabel 3: Overzicht van vast verenigingsgebruik op wekdagen na schooltijd, inclusief de woensdagmiddag, 1989-1993.**

Accommodatie	Uren in zaaldelen					
	1989		1991		1993	
	Aanvraag	Rooster	Aanvraag	Rooster	Aanvraag	Rooster
De Deel	94	84	96	84	82	79
De Wervel	118	79	90	77	85	71
Germenzeel	74	68	69	67	63	62
Zoggel	-	-	30	24	35	31
Kruisherencollege	44	39	26	33	35	33
Markthal	35	31	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>364</b>	<b>300</b>	<b>310</b>	<b>284</b>	<b>299</b>	<b>275</b>

## 5.5 Financiën

Voor 1994 voorziet de gemeente Uden een tekort op haar sportaccommodaties van circa f 2.366.000,- (begroting 1994). Dit tekort is als volgt verdeeld over de verschillende accommodatiegroepen:

- sporthallen en -zalen: - f 576.000,-
- zwembad: - f 788.000,-
- sport- en speelvelden: - f 645.000,-
- geprivatiseerde accommodaties<sup>12</sup>: - f 357.000,-

De investeringen voor de nieuwe sporthal zijn geraamd op 3,5 miljoen incl. BTW, waaronder bouwkosten, een normale grondoverdracht, renteverlies en inrichtingskosten. Er is sprake van een eenmalige bijdrage in de kapitaallasten ter grootte van 1,7 miljoen inclusief verrekening met het Grondbedrijf. Er wordt een jaarlijks exploitatieverlies ingecalculeerd van f 50.000,-. Uit een vergelijkende beheeranalyse tussen diverse gemeenten blijkt "dat de gemeente Uden goed scoort met het beheer van sportaccommodaties". Financieel gezien lopen de sporthallen evenwel slecht, hetgeen vooral te wijten is aan leegstand overdag. Dat is een landelijk verschijnsel (De Vries en Partners, 1992). De tarieven voor een gymnastieklokaal, sportzaal en sporthal bedragen respectievelijk f 20,- f 40,- en f 60,- per uur. Voor de jeugd wordt een lager tarief in rekening gebracht, namelijk 2/3 van deze bedragen. Een niet-plaatselijke vereniging en andere sportgroepen betalen 3/2 van het gangbare tarief.

<sup>12</sup> Waaronder ook openluchtaccommodaties.

**Tabel 4: Overzicht van het totale exploitatietekort van de binnensportaccommodaties (begroting 1994, in guldens x 1000)**

	Uitgaven	Inkomsten	Totaal
<b>Gemeentelijk accommodaties</b>			
De Deel (kleine zaal) <sup>13</sup>	-222	+15	-207
De Wervel	-371	+141	-230
Germenzeel	-292	+190	-102
Zoggel	-182	+144	-38
<b>Subtotaal</b>	<b>-1067</b>	<b>+490</b>	<b>-577</b>
<b>Geprivatiseerde accommodaties</b>			
sportzaal Terra Victa	-171	+81	-90
sportzaal De Stigt	-83	+15	-68
sportzaal/markthal	-52	+20	-32
<b>Subtotaal</b>	<b>-306</b>	<b>+116</b>	<b>-200</b>
<b>Totaal</b>	<b>-1373</b>	<b>+606</b>	<b>-777</b>

Zoals de ambtenaren het zelf zeggen: "Uden doet niet aan sportnota's". De klanten van de gemeente op accommodatiegebied zijn het onderwijs ("onze beste klant") en de sportverenigingen. Een nota zou ook niet nodig zijn omdat het beheer naar alle tevredenheid zou verlopen. "Bovendien kunnen wij door de geografische spreiding alles goed overzien en beoordelen. We hebben niet te veel accommodaties, en daardoor zijn zij ook goed bezet. Uden heeft, afgezet tegen de gemeentegrootte "één van de laagste exploitatietekorten in Nederland", aldus het hoofd van de sector Welzijn. Dit houdt volgens hem ook verband met:

- de lage stichtingskosten (het ministerie van Onderwijs heeft hierin steeds bijgedragen door 'bijdragen ineens' (nieuwe B-lokalen) of jaarlijkse vergoedingen van stichtingskosten);
- de samenwerking met het onderwijs;
- het personeelsbestand dat voor het beheer van de overdekte accommodaties volledig wordt gerecrueteerd uit de sociale werkvoorziening (in totaal 30 man uit de WSW).

## 5.6 Binnensportaccommodaties

De gemeente heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat "elk 'los' gymnastieklokaal er één teveel is", een naar wat later zou blijken profetische blik. Zo had kerkdorp Volkel behoefte aan 1,5 gymnastieklokaal, maar liet de gemeente in plaats van twee lokalen één sporthal bouwen. De gedachte daarachter was steeds het gemeenschappelijke gebruik door de georganiseerde sport en het onderwijs, waardoor in feite een voorschot werd genomen op het te verwachten toekomstige gebruik. Het Kruisheren Kollege (HAVO/VWO) kwam in aanmerking voor 3 B-lokalen en liet dit in de bouwplanfase veranderen in één sportzaal en één gymnastieklokaal. Uniek is dat deze zaal het hart van de school vormt; de rest van de school is hieromheen gebouwd. Misschien wel symbolisch voor de positie van lichamelijke opvoeding en sport in Uden in die tijd. Vanaf die tijd zijn er geen gymnastieklokalen meer bijgekomen.

<sup>13</sup> Bij de cijfers van de kleine zaal van de Deel zijn ook de kapitaallasten van de leegstaande grote hal inbegrepen

Resumerend waren er halverwege de jaren zestig 3 A-lokalen, 4 B-lokalen en geen sporthallen. Eind jaren zeventig beschikte Uden over 4 A-lokalen, 6 B-lokalen, 2 sportzalen, 2 sporthallen, één kerksportzaal en een markthal/sportzaal. In 1985 is er in een nieuwbouwwijk (Zoggel) ten behoeve van een aantal basisscholen één A-lokaal met extra voorzieningen gebouwd. In 1992 is in kerkdorp Odiliapeel een gemeenschapshuis met een gymlokaaltje (1965) gerenoveerd. Een gemeentelijke investering van f 250.000,- heeft het mogelijk gemaakt dat het dorp nu beschikt over een multifunctionele accommodatie waarin een gezondheidscentrum, bibliotheek, ontmoetingsruimte voor ouderen, sportzaal en zeven woningen zijn ondergebracht. Door deze combinatie van sociale en culturele voorzieningen is een rendabele exploitatie via gedifferentieerde huur mogelijk.

Tenslotte is recent een nieuwe sporthal gebouwd waarover een particuliere stichting het beheer voert. Deze hal wordt zowel door sportverenigingen als scholen benut (zie praktijkvoorbeeld).

### **5.7 Knelpunten**

De vergoedingen van het ministerie van Onderwijs zijn steeds krapper geworden. Deze vergoedingen zijn uitsluitend gericht op de sportruimte, zodat de school of de gemeente steeds meer financieel verantwoordelijk wordt voor sportmaterialen en kleedruimten. Niettemin heeft de uitrusting van de accommodatie invloed op het gebruik. Zo constateert Uden dat in sporthal De Wervel slechts twee grote klassen tegelijk ingeroosterd kunnen worden omdat er maar vier kleedkamers zijn.

De regels van het ministerie van Onderwijs zijn in sommige gevallen nadelig, want sterk kostenverhogend, voor de gemeente. Zo moeten scholen voor het voortgezet onderwijs meer gebruik maken van A-accommodaties. Daar staat een magere vergoeding tegenover die is afgestemd op het basisonderwijs. Hierdoor wordt van de gemeente verwacht dat zij bijspringt voor het gebruik van benodigde materialen (basketballen, volleybalnetten e.d.). Dat doet de gemeente ook. Zo maken twee scholen na renovatie van de sportzaal St. Jozefschool (mede)gebruik van de zaal terwijl zij daarvoor waren ondergebracht in de (te slopen) sporthal De Deel. Dit heeft nadelige financiële consequenties voor de gemeente. Voor De Deel vallen ca. f 30.000,- aan inkomsten weg, terwijl de St. Jozefschool ca. f 7.000,- meer inkomsten krijgt.

Clustering van verenigingen in één hal of zaal gaat niet in alle gevallen even gemakkelijk. Omdat de bezetting van de meeste accommodaties zeer hoog is, met name het sportgebruik in de avond- en weekenduren, worden ander huurders min of meer gedwongen om te verhuizen. Dit gaat soms onder 'protest'.

### **5.8 Strategie**

Uden is het schoolvoorbeeld van het verzorgingsmodel wanneer gekeken wordt naar de fase van expansie in de jaren zestig en zeventig. In de jaren tachtig werd duidelijk een pas op de plaats gemaakt. Sinds enkele jaren moet de gemeente "meer op de centen letten". Van een echt marketingbeleid is geen sprake: daarvoor zijn de kaarten te veel verdeeld. Het bijzonder onderwijs zoekt het volledig zelf uit. De gemeente baant zich nu (op experimentele basis) een weg tussen gemeentelijk aanbod en particulier beheer. Het College van B & W heeft zich uitgesproken voor verdergaande privatisering. In het ambtelijk apparaat ondervindt de sector Welzijn weerstand bij privatisering van ambtenaren van andere sectoren. Dit is te



wijten aan het facetbeleid van weleer. Dit traditionele (bureaucratische) beleid betekende dat elk voorstel aan het college tot stand kwam nadat elke afdeling vanuit haar specialisme advies gaf. Hierdoor diende elk onderwerp geïsoleerd beoordeeld te worden op o.a. financiële, ruimtelijke, technische, juridische en sociale consequenties. Privatisering wordt tegen die achtergrond beschouwd als machtsverlies voor deze sectoren.

De gemeente is voorstander van clustering van accommodaties. Het aantal kleinschalige accommodaties moet zo beperkt mogelijk blijven. Om die reden is de gemeente altijd gekeerd geweest tegen de bouw en exploitatie van 'losse' gymnastiekaccommodaties. Men betreurt het standpunt van schoolbesturen om de gymnastieklokalen 'dicht bij huis' te houden. Overigens heeft het College wel begrip voor dit standpunt.

Daar waar gesproken kan worden van een volwaardige marktpartij moet gestreefd worden naar een of andere vorm privatisering (afhankelijk van aard en omvang van het draagvlak). De gemeente Uden verwijst hier naar tennis en hockey. Dit wordt beoordeeld per tak van sport. Bovendien voert de gemeente een doelgroepenbeleid voor jongeren en achterstandsgroepen. Het laatste is gekoppeld aan het beleid voor sociale vernieuwing. Dit laat onverlet dat verzelfstandiging en privatisering, onder voorwaarden, hoog in het vaandel staan.

De huidige situatie is (nog) van geheel andere aard. Volgens de wethouder "doen verenigingen nog weinig op het terrein van exploitatie en beheer". Dat is aan het veranderen. Nu zijn het de gemeente en de onderwijsstichtingen die de exploitatie van de binnensportaccommodaties verzorgen. Dat zullen straks de verenigingen en scholen worden.

Ook in het ambtelijk apparaat (afdeling Welzijn) wordt verdergaande privatisering nagestreefd. Hierbij wordt de constructie van de stichting Comenius College beschouwd als pilotproject. De gemeente spreekt in dit verband van 'zelfgecreëerd particulier initiatief' (zie 'praktijkvoorbeeld in 5.10). Uitgangspunt is dat de gemeente een voorwaardenscheppende taak behoudt, maar dat zij niet meer beleidsbepalend is in de uitvoering. Waar mogelijk wordt economisch bezit overgedragen aan zelfstandige organisaties. Verder worden in de kapitaalsfeer laagrentende leningen aan particuliere organisaties verstrekt. Het principe luidt dat marktpartijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en binnen door de gemeente vastgestelde randvoorwaarden (en gekoppeld aan een door de gemeente bepaald budget) de sport zoveel mogelijk moeten dragen. De wethouder voor sport geeft aan dat de hamvraag is welke geldstromen onder de hoede blijven van de gemeente. Volgens hem moet die vraag beantwoord worden tegen de achtergrond van de (meer) kwantitatieve beleidsdoelstellingen.

Het huidige tekort van f 2.366.000,- (begroting 1994) op de sportaccommodaties wordt in principe aangehouden, met daarbij het voornemen om jaarlijks te komen tot een bezuiniging van twee ton. Dit houdt in bezuinigen of afstoten van taken. De gemeente wenst vooralsnog de sportaccommodaties in eigendom te hebben om daarmee ook grip op de gemeentelijke sportwereld te behouden. Wat exploitatie en beheer betreft, is afstandelijkheid tot de gemeente mogelijk indien het voor de gemeente minimaal een stabilisatie van de huidige situatie is en bij voorkeur een verbetering van de financiële positie.

## 5.9 Maatregelen

Gesprekken van de gemeente met de Stichting Katholiek Onderwijs Uden<sup>14</sup> om de mogelijkheden te bezien om gymnastieklokalen over te dragen aan de gemeente en tevens een sanering van binnensportaccommodaties te bewerkstelligen, hebben niet tot resultaten geleid. De gemeente Uden streeft er naar om het gebruik van de accommodaties "zo compact mogelijk in te roosteren (..) om besparingen te realiseren in de exploitatiesfeer".

De gemeente Uden wil uiteindelijk naar een structuur waarbij de accommodaties zijn ondergebracht in twee stichtingen: één die zich toelegt op het vastgoed, en één voor exploitatie en beheer. Deze constructie biedt ruimte om te komen tot verbreding van activiteiten van de stichtingen: er wordt namelijk een raamwerk gemaakt, waarbinnen op termijn andere accommodaties opgenomen kunnen worden ten einde te profiteren van de voordelen van deze structuur. Op dit moment ligt het juridisch eigendom van bijna alle accommodaties bij de gemeente.

Voordelen van deze nieuwe structuur zijn:

- het scheppen van afstand tot de gemeente;
- het beperken van de gemeentelijke invloed;
- het creëren van fondsenvorming ten behoeve van continuïteit van de accommodaties;
- het direct plaatsen van mensen op het produkt, zodat winvermogen en betrokkenheid wordt nagestreefd;
- het kunnen terugvorderen van BTW over de investeringen en het afdragen van BTW over de omzet;
- er wordt een extra zekerheid gecreëerd ten aanzien van de BTW in verband met de Europese regelgeving waarbij elke dienst met BTW zal worden belast;
- door het scheiden van de exploitatie van het onroerend goed ontstaat duidelijkheid over de diverse verantwoordelijkheden;
- het buiten de gemeentelijke administratie houden van de exploitatie heeft als voordeel dat in een winsituatie de resultaten niet terugvloeien naar de algemene middelen waardoor de kans ontstaat dat het winvermogen wordt ondermijnd. De huur/verhuur-relatie tussen de stichtingen blokkeert daarbij het kunnen afkomen van betere resultaten;
- de druk op de exploitatie wordt verminderd door het management ten behoeve van de exploitatiestichting in de vastgoedstichting op te nemen.

Van belang bij het vastleggen van afspraken tussen de gemeente en de vastgoedstichting is het verlenen van een recht van opstal aan de Stichting Comenius College. Daar kan de gemeente eisen bij stellen (bijvoorbeeld doelbestemming van de accommodaties en dergelijke). In verband met de continuïteit van de accommodaties is het verstandig een onderhoudsbudget af te spreken tussen de vastgoedstichting en de gemeente.

## 5.10 Praktijkvoorbeeld

Het gebruik van sporthal De Deel in het centrum nam eind jaren tachtig sterk af. De MEAO moest, door de rijksregelgeving, van A- en B-lokalen gebruik maken. Het aantal uren dat de hal verhuurd werd aan het voortgezet onderwijs was geslonken door het teruglopende leerlingaantal, fusie van scholen HNO/LTS en renovatie

---

14 Deze stichting heeft 3 A-gymlokalen en één kleine gymzaal in beheer.

van het gymlokaal van de basisschool St. Jozef. Vanwege deze laatste kwaliteitsverbetering heeft de gemeente namelijk het medegebruik door andere scholen verhoogd met 9 uur per week.

Een andere school voor voortgezet onderwijs had de beschikking over twee B-lokalen en kwam voor nieuwbouw in aanmerking. Deze school zat bovendien in de lift: het aantal leerlingen was de laatste jaren gegroeid. De nieuwbouw zou op 200 meter van de 'oude' sporthal plaatsvinden. Het ministerie van Onderwijs liet een beschikking voor de nieuwbouw van de school inclusief 2 B-lokalen uitgaan. Hierdoor zou de leegstand overdag in sporthal De Deel structureel worden en werd heroverweging van de positie van de sporthal noodzakelijk. De gebruikelijke verklaring van de gemeente (waarin zij stelt dat de huidige A- en B-lokalen niet toereikend zijn voor het bewegingsonderwijs van de betreffende school en er bovendien onvoldoende ruimte is in de C-accommodaties) bleef achterwege.

De financiering werd verdeeld over het Rijk (1,5 miljoen voor 2 B-lokalen) en de gemeente (1,5 miljoen voor het C-lokaal). De inventaris kwam niet van Rijkswege voor vergoeding in aanmerking en moest betrokken worden uit eigen middelen, waarbij men gebruik kon maken van het oude materiaal.

De gemeente was van mening dat een nieuwe sporthal, ter grootte van twee B-lokalen en één C-lokaal, de voorkeur verdiende boven twee 'losse' gymnastieklokalen. Ten eerste kon hierdoor de 'oude' hal een andere bestemming krijgen. Deze hal was slecht bezet, vooral overdag. Bovendien was de ligging van deze hal in het centrum van Uden meer geschikt voor bijvoorbeeld een commerciële dienstverlenende functie (detailhandel). Ten tweede konden met de bouw van een nieuwe sporthal de twee oude B-lokalen worden gesloopt. Het sportgebruik van de oude zou geheel kunnen worden opgevangen in de nieuwe sporthal. Dit betreft vooral zaalvoetbal, maar ook volleybal, basketbal, badminton en handbal. Een derde voordeel van nieuwbouw is een voordeliger exploitatie. De oude hal had een jaarlijks tekort van 3,5 ton. Dit was in het verleden lager omdat de onderwijsvergoeding toen hoger was. Het exploitatietekort van de nieuwe accommodatie wordt geraamd op f 50.000,- (dit betreft het C-lokaal; de B-lokalen moeten volledig kostendekkend draaien). Een gemeente-ambtenaar merkte op dat "het schoolbestuur van het Comeniuscollege het gemeentebestuur onder druk had gezet om de verklaring aan het ministerie te ondertekenen". Daarmee zou de bouw van een sporthal geen doorgang vinden, en kon het Comeniuscollege zelfstandig het beheer voeren over twee B-lokalen.

Voor de exploitatie en het beheer van de nieuwe sporthal is een organisatie-advies gevraagd aan een extern bureau. De uitwerking dient als pilotproject voor een verdergaande privatisering van gemeentelijke sportaccommodaties. In het geval van de nieuwe sporthal is gekozen voor het oprichten van een vastgoedstichting en een exploitatiestichting. Er dient dan BTW te worden afgedragen over de omzet. Dat is alleen interessant indien de investeringen hoog zijn in verhouding tot de omzet, of als een aantal exploitatie-onderdelen BTW-plichtig is waardoor er aan de kostenkant een voordeel ontstaat. Met name dit laatste aspect is bij sporthallen aan de orde. De slagingskans van de terugvordering en de bereidheid van een belastinginspecteur tot medewerking is groter naarmate de organisatie c.q. exploitatie verder afstaat van het gemeentelijk apparaat.

Algemeen geldt dat de gemeente en de exploitant samen het aansprakelijk vermogen van een vennootschap founeren. Overdracht vindt plaats door deelname in aansprakelijk vermogen (bijv. eerst in horecafaciliteiten, daarna in meerdere taken). Het aandeel van de gemeente wordt gecertificeerd en ondergebracht in een

stichting administratiekantoor, als onderdeel van de vennootschap<sup>15</sup>. Het eigendom blijft bij de gemeente en de exploitatierisico's komen bij de exploitatiepartij te liggen, waarin zowel 'de sport' als 'het onderwijs' zijn vertegenwoordigd. Hierbij dienen wel duidelijke afspraken te worden gemaakt door middel van een samenwerkingscontract.

In augustus 1993 is de sporthal nabij het Comenius College in gebruik genomen. Deze sporthal is eigendom van de Stichting Sporthal Comenius College wordt geëxploiteerd door de Stichting Exploitatie Sportaccommodaties. De exploitatie wordt sluitend gemaakt door een laagrentende geldlening voor de bouw toe te passen. Sporthal De Deel is vanaf augustus 1993 aan de sportfunctie onttrokken. De kleine zaal van de sporthal blijft voorlopig nog in gebruik. Onderzocht wordt om aan de accommodatie, dan wel de grond, een andere bestemming te geven. Daarmee is een bezuinigingstaakstelling van twee ton gerealiseerd.

De gemeente-ambtenaren omschrijven het rijksbeleid als 'zuinig', 'omslachtig' en 'niet-consequent'. Uit dit praktijkvoorbeeld blijkt bijvoorbeeld dat nieuwbouw, zelfs in tijden van bezuinigingen en uitnutting van bestaande accommodaties, oudbouw (die niet is afgeschreven) kan verdringen. Ook is het mogelijk dat de nieuwe accommodatie in de toekomst minder intensief benut gaat worden, wanneer er (zoals wordt verwacht) ruimte vrijkomt in een A-lokaal van een nabijgelegen school.

---

15 Het te financieren bedrag wordt in de vorm van aandelenkapitaal en een achtergestelde, niet rentedragende lening ter beschikking gesteld. Dit vormt een deel van het vermogen, dat vrij van BTW is in te brengen. Het beschikbaar te stellen tekort wordt gekapitaliseerd en vertaald naar een bijdrage a fonds perdu. Er ontstaat een beperkte financiering waardoor kapitaallasten worden verlaagd. De consequentie is wel een terugbetalingsplicht c.q. afdracht van de onderneming naar de gemeente. Dat is op andere wijze te ondervangen. Deze constructie is geaccepteerd door de belastinginspectie.



## Bijlage 1: Inventarisatie onder elf gemeenten

### **Amersfoort**

#### *Knelpunten*

- Het gebruik door scholen van de binnensportaccommodaties neemt af. Hierdoor is er vaker sprake van leegstand, vooral bij 'oude' gymlokalen.
- Individualisering die zich in sport voordoet.
- De sportseizoenen korten in: tijdens het voor- en na-seizoen loopt de verhuur terug: men gaat recreëren in andere gemeenten. Gevolg: exploitatieproblemen.

#### *Lopende Zaken*

- Daggebruik van accommodaties wordt opgevangen door buurtsport, sport overdag en activiteiten onder de vlag van sociale vernieuwing.
- Bestand aan gymnastieklokalen wordt gesaneerd. Bewegingsonderwijs wordt 'opgevangen' in andere sportaccommodaties.
- Sportdienst verzorgt in overleg met schoolbesturen een centraal verhuursysteem (sport- en onderwijsgebruik van de accommodaties). Het bijzonder onderwijs heeft een 'indieningsplicht'.

#### *Plannen*

- Privatisering komt meer in het vizier. Tot op heden is bij de overdekte accommodaties nagenoeg niet geprivatiseerd.
- Er komt een marketingplan, met nadrukkelijke aandacht voor acquisitie en commerciële verhuur (o.a. bedrijfsdagen).
- De tarieven worden verhoogd en aangepast onder voorwaarde van de betaalbaarheid van sport (contractuur wordt gestimuleerd om seizoenen te 'rekken').
- Zelfwerkzaamheid wordt bevorderd.

### **Den Bosch**

#### *Knelpunten*

- Gemeentelijke sportdienst heeft slechts beperkte invloed op bouw, exploitatie en beheer van binnensportaccommodaties. Schoolbesturen hebben relatief veel in de melk te brokkelen. Bijzonder onderwijs (getalsmatig sterk oververtegenwoordigd) gaat eigen weg (ook ten aanzien van (nalaten van) verhuur gymlokalen).
- Op leegstand in gymlokalen van het bijzonder onderwijs kan gemeente niet/nauwelijks invloed uitoefenen.
- Regeling 'prioriteitsvolgorde A/B/C-lokale' werkt nadelig, onder meer als gevolg de ligging van gemeentelijke sporthallen aan de rand van de stad.
- Buitenschoolse bezetting is onevenredig verdeeld over de grote en kleine accommodaties (hoog respectievelijk laag).

#### *Lopende zaken*

- Samenwerking tussen gemeente (sport/onderwijsafdelingen) en schoolbesturen moet afstemmingsproblemen voorkomen en bezuinigingen effectueren. Het sportaanbod en de vraag naar sport moeten op die manier met elkaar in evenwicht worden gebracht. Er is regulier overleg tussen sport/onderwijs.

- De afdeling sport heeft een totaal-overzicht over alle binnensport-accommodaties in de gemeente.
- Spreiding sportfaciliteiten is onderdeel van sportbeleid, evenals de bevoorrechtting van verenigingen en bedrijfsport boven andere organisatietypen.
- Er is een sportzaal (inclusief beheer: aan tafeltennisclub overgedragen) geprivatiseerd. Dit vindt navolging bij andere club.

#### *Plannen*

- Spreidingsbeleid uitvoeren: per buurt een gymlokaal, per wijk een sportzaal, in ieder stadsdeel een sporthal, en als stedelijke voorziening een hal met grote toeschouwerscapaciteit.
- Sportzaken werkt mee met wijk- en buurtaanpak, waarbij wijk/buurtorganisaties beheertaken zouden kunnen uitvoeren en mogelijk ook sportinitiatieven ontplooiën.

### **Emmen**

#### *Knelpunten*

- Tarieven zijn relatief laag in Emmen.
- Vanwege O & W-regelgeving (eerst A- en B-lokalen vol, dan (pas) C): hallen komen overdag leeg te staan, hetgeen de gemeente 'tonnen' kost.
- Door zeer sterke ontgroening komt een aantal zorgvoorzieningen (waaronder voor onderwijs en sport) onder druk te staan: de regio-gemeente Emmen zit te ruim in haar jasje.
- Door sluiting van voorzieningen in dorpen/wijken van de gemeente Emmen worden delen van de gemeente 'minder leefbaar' (NB: Emmen heeft zeven 'buitendorpen').

#### *Lopende zaken*

- Er is een sportnota (sportbeleid 2002), en een recente deelnota binnensport-accommodaties.
- Beheer en exploitatie van binnensportaccommodaties is een gemeentelijke taak: hoe dat gestalte moet krijgen is nog niet bekend.
- Dienst sport regelt de buitenschoolse verhuur van het openbaar onderwijs. Afdeling Onderwijs verzorgt de schoolroosters. Verenigingen moeten toestemming van gemeente hebben om (met gemeentelijke subsidie) te huren bij het bijzonder onderwijs. Verhuuradministratie is niet geautomatiseerd.

#### *Plannen*

- Er komt een marketingplan om leegloop tijdens voor- en na-seizoen aan te pakken, en om daggebruik te stimuleren.
- Vaste huurders worden beheertaken meegegeven via een 'sleutelregeling'.
- Kantines worden meer en meer verpacht.
- Er wordt gestreefd naar een integraal accommodatiebeleid van een onderwijs/sport/welzijn-sector. Doel: optimaal benutten van accommodaties.
- Emmen zoekt naar wijkgerichte oplossingen.

## **Enschede**

### *Knelpunten*

- De laatste jaren zijn 8 van de 56 gymlokalen afgestoten. Gevolgen: verenigingen kunnen niet meer altijd terecht in de buurt/lokalen naar keuze op de uren die zij wensen (o.a.: gedwongen verhuizingen).
- Sporthallen komen overdag steeds leger te staan. Ook het V.O. maakt minder gebruik van de hallen.
- Enschede ("een armlastige gemeente") moet verder bezuinigen, want de regelgeving van O & W is/wordt verder aangescherpt: vergoedingen worden vastgesteld op basis van een lager aantal uren bewegingsonderwijs (SE-factor/tuinonderhoud).
- De gymlokalen hebben een zeer hoge bezettingsgraad (bereikt). De sporthallen zitten in de avonduren en weekends 'vol' (wachtlIJst).

### *Lopende zaken*

- Contacten tussen onderwijs en sport op gemeente-niveau zijn uitstekend. Het beheer en de exploitatie van (alle) gymlokalen en gemeentelijke sporthallen zijn ondergebracht bij de sportdienst.
- Gemeente maakt geld vrij uit algemene middelen om gymlokalen in kerkdorpen in stand te houden (vergoeding van Rijk dekt soms slechts 50% van werkelijke kosten).

### *Plannen*

- De regels van O & W ten aanzien van bewegingsonderwijs en gevolgen voor sport zijn aan B & W voorgelegd: beleid moet worden aangepast.
- Sporthallen worden overdag aangeboden aan nieuwe doelgroepen: ouderen, sport overdag, schoolexamens, andere niet-sportactiviteiten).

## **Groningen**

### *Knelpunten*

- Overlap jaargebruikers/seizoengebruikers in sporthallen. Hierdoor overbezetting tijdens piekuren. Zaalverhuur aan teamsportverenigingen neemt toe (hockey, zaalvoetbal, microkorfbal, basketbal). Alleen in voorseizoen en overdag is er nog ruimte.
- Exploitatietekort sporthallen wordt groter.
- Door 'ander' klantengedrag in sporthallen (agressie/bedreiging/vandalisme) en onvoldoende toezicht dient beheermodel te worden aangepast.
- Landelijke O & W-regelingen hebben soms vreemde effecten: een school trekt uit een gemeentelijke sporthal, en mocht vervolgens een eigen gymlokaal (laten) bouwen.

### *Lopende zaken*

- Er worden bijzondere activiteiten georganiseerd om het gebruik overdag en tijdens de voorseizoen van sporthallen te bevorderen. Daarnaast wordt de commerciële verhuur gestimuleerd.
- Groningen voert landelijk gezien een uitermate efficiënt beheer (voor neven-effecten zie knelpunten): de kosten zijn geminimaliseerd (weinig/goedkoop personeel, kantinepacht om niet, en vergoedingen voor klein zelfbeheer verenigingen).
- Er zijn 6 gemeentelijke sporthallen: 3 met sportgeld gebouwd, en 3 met onderwijsgeld (basisonderwijs): men voert nu integraal beleid om het gebruik



van alle onderwijs/sportvoorzieningen te optimaliseren. Hierbij wordt sterk rekening gehouden met teruglopende leerlingaantallen.

- Alle gymlokalen zijn nu van onderwijs overgenomen door de sportdienst.
- Er zijn twee gebruikersstichtingen die het beheer, gebruik en de exploitatie verzorgen van twee gymlokalen. Bij deze stichtingen zijn in totaal vier sportverenigingen betrokken. De eerste ervaringen zijn bemoedigend.

#### *Plannen*

- Er moet een evenwichtige verdeling komen tussen georganiseerd verenigingsgebruik en accommodatiegebruik door 'ongebonden' sportgroepen/individuen.
- 5 buurtsportwerkers werken wijkgericht een integraal sportstimuleringsbeleid uit.
- In het kader van de kwaliteitszorg wordt de verhuursystematiek verbeterd.
- In de toekomst wordt het voortgezet onderwijs zelf verantwoordelijk gesteld voor het gehele onderhoud van gymlokalen.

#### **Haarlemmermeer**

##### *Knelpunten*

- Door de strikte bezettingsnormen van O & W en de ontgroening van de Emmense bevolking moeten gymlokalen afgestoten worden waardoor verenigingen/ overige gebruikers op straat komen te staan (althans wanneer de gemeente besluit de exploitatie niet over te nemen).
- In de kleinere perifere kernen (oude dorpen aan de rand van de Haarlemmermeer) vindt een ontmanteling van voorzieningen plaats. Deze kernen hadden (soms van oorsprong) 'eigen', voor de bewoners bestemde voorzieningen. De ontwikkeling van Hoofddorp, het centrum van de gemeente, staat daarentegen geheel in het teken van nieuwe bevolkingsaanwas en groei. De gemeente kan echter geen volledig autonome keuzes maken ten aanzien van planning van voorzieningen voor onderwijs (en daarmee ook indoor-sport).
- De vergoeding voor de inventaris van gymlokalen is afgenomen. Hier ondervinden vooral turnverenigingen hinder van.

##### *Lopende zaken*

- De verhuur van indoor-sportaccommodaties is in handen bij de afdeling sport en recreatie.
- Als groeigemeente wordt rekening gehouden met nieuwe behoeften. Bij realisering onderwijsfaciliteiten wordt overwogen of sporthal gesticht kan worden.
- Gemeente vult exploitatietekort bij medegebruik gymlokalen (afgezet tegen de Londo-normering) aan tot de Londo-normering. Bij sanering ligt initiatief bij afdeling onderwijs. Bij afstoting van accommodaties is het tot dusverre steeds gelukt huurders elders onder te brengen. Er is geen belangenbehartiger voor de georganiseerde sport (sportraad bijv.).
- Privatisering gaat pas dan spelen wanneer onderwijs zich terugtrekt uit een accommodatie. Er is wel sprake van verzelfstandiging van een accommodatie-exploitatie-dienst.
- Vanwege medegebruik en eventuele herbesteding realiseert de gemeente sinds 1977 geen in pandige gymlokalen meer.
- Er is een onderhoudsfonds gymlokalen opgericht, teneinde een deel van het budget inzichtelijker te maken.

### *Plannen*

- Er vindt een behoefteplanning plaats van binnensportaccommodaties.
- De gemeente inventariseert de behoefte aan accommodatie-inrichting (vooral ten aanzien van gymlokalen) hetgeen moet uitmonden in een meerjarenplanning.
- Er wordt gebruik gemaakt van leerlingenprognoses om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen.

### **Hilversum**

#### *Knelpunt*

- Na avondgebruik van gymlokalen door verenigingen wordt er regelmatig 'een troep' geconstateerd.

#### *Lopende zaken*

- De gemeente heeft 13 gymlokalen (openbaar onderwijs) in de verhuur-administratie: er is geen afstemmingsprobleem met de onderwijsdienst of het onderwijsgebruik.
- Exploitatie van binnensportaccommodaties blijft redelijk constant door toenemend sportgebruik.
- Het voortgezet onderwijs neemt niet minder uren halgebruik af bij de gemeente;
- Het beroepsonderwijs neemt zelfs meer uren af (door invoering budgetbeheer scholen via (beperkt) lump-sum: 'sport als promotiemiddel van scholen').
- Financiële taakstelling gemeente voor sportvoorzieningen wordt gehaald door stringent toepassen van tariefdifferentiatie sportverenigingen/overige huurders.

#### *Plan*

- Er is een notitie 'Privatisering' in voorbereiding.

### **Tilburg**

#### *Knelpunt*

- Afstemming beleid ten aanzien van gymlokalen die niet in beheer zijn van sportdienst met onderwijs/schoolbesturen. (NB: in Tilburg is dit 90% van het totaal aantal gymnastieklokalen, die hoofdzakelijk behoren tot het bijzonder onderwijs).

#### *Lopende zaken*

- Gymlokalen komen leeg te staan, bijvoorbeeld als gevolg van schaalvergroting/fusie. Deze lokalen worden afgestoten tenzij er behoefte aan is vanuit de sportwereld. Die vraag wordt door publieke werken aan de sportdienst gesteld, overigens alleen wanneer deze gymlokalen niet inpandig zijn. Deze lokalen zijn nagenoeg niet in gebruik door scholen/verenigingen omdat het de oudste en minst comfortabele accommodaties zijn. Exploitatie door sportdienst van een 'afgestoten' lokaal kost extra geld. Dus meestal verkoop: soms aan sportscholen.
- Van de vier gemeentelijke sporthallen worden er twee aangemerkt als A-lokaal omdat deze bij een school horen. De (negatieve) gevolgen van de onderwijsregelgeving doen zich bij één sporthal voor: hier wordt de leegstand overdag tegengegaan met een op de markt aanvullend sportaanbod. Dat is ook de reden dat Tilburg weinig accommodatieproblemen heeft: er zijn nooit binnensportaccommodaties gebouwd die 'los' van scholen staan, tenzij daar een duidelijke sportbehoefte voor is.

- Er worden activiteiten georganiseerd om het daggebruik van de sporthallen te vergroten. Sporthallen staan in tegenstelling tot gymlokalen in de belangstelling bij de gemeentelijke politiek.

#### *Plan*

- Verdere ontwikkeling van sportmarketing-beleid (kantines, efficiency in beheer en exploitatie, marktgericht sportaanbod: zowel het 'oude' doelgroepenbeleid' als de meer koopkrachtige vraag).

### **Uden**

#### *Knelpunten*

- Sporthal is overdag 'leeg' komen te staan door afgenomen huur door scholen.
- Afstanden tot binnensportaccommodaties, als specifiek criterium van O & W voor het gebruik van A-, B- en C-lokalen door scholen (maar daarnaast ook door verenigingen) speelt extra in de kerkdorpen van de gemeente Uden.
- Het bijzonder onderwijs ligt dwars bij het medegebruik in de avonduren en tijdens de weekends: er is, behalve afspraken over tarifiering, geen afstemming met de gemeente.

#### *Lopende zaak*

- School voor V.O. wordt (in geval van verhuizing/nieuwbouw) door min. van O & W in staat gesteld om twee gymlokalen te bouwen: besloten wordt één sporthal te bouwen. Bestaande hal blijft overdag leeg. Bezwaar van gemeentelijke sportdienst: O & W handelt in strijd met eigen regelgeving.

#### *Plannen*

- Privatisering via een beheerstichting wordt sterk overwogen.
- Dienst sport wil uit oogpunt van efficiency alle binnensportaccommodaties beheren en exploiteren.

### **Utrecht**

#### *Knelpunten*

- Meeste gymlokalen worden verhuurd door het onderwijs.
- Toezicht en schoonmaak gymlokalen laten te wensen over.
- Verenigingen willen/kunnen geen (kleine) onderhoudstaken overnemen.
- Scholen huren minder vaak sporthallen; gymlokalen worden ook minder benut door scholen.
- Door reorganisatie van gemeente is (ook bij de dienst S & R) veel onduidelijk.

#### *Lopende zaak*

- Geautomatiseerd verhuursysteem voor sporthallen voldoet aan verwachtingen.

#### *Plannen*

- Verder bezuinigen op uitgaven voor sport.
- Voor exploitatie van binnensportaccommodaties wordt marketingplan gemaakt (ideeën: markt voor sport overdag verkennen; het sluiten van de hallen bij incurante dagdelen; sport voor ouderen e.d.).
- Dienst S & R wil exploitatie en beheer van *alle* binnensportaccommodaties centraliseren onder budgetbeheer-voorwaarden (waaronder ook gymlokalen van het bijzonder onderwijs).

## **Venlo**

### *Knelpunten*

- Door loopafstand-regeling van O & W worden sportvoorzieningen niet optimaal door de scholen benut. Hierdoor neemt ook de vergoeding aan scholen, en dus aan de dienst voor sport af: het exploitatietekort neemt toe.
- Demografische veranderingen (ontgroening/vergrijzing) zijn (negatief) merkbaar.
- Voortgezet onderwijs (dat beperkt budgetbeheer heeft) doet minder aan bewegingsonderwijs. Gevolg grotere leegstand van sporthallen en C-lokalen overdag door vooral die scholen die geen gymlokaal bezitten.

### *Lopende zaak*

- De afd. S & R regelt de verhuur van gymlokalen van het basisonderwijs voor zowel dag- als avondgebruik (dus zowel school- als sportgebruik).

### *Plan*

- In kader van O & W-regelgeving moet het gebruik van A- en B-lokalen geoptimaliseerd worden.

## **Lijst van sleutelinformanten**

Amersfoort: heer Van Westen

Den Bosch: heer Verhofstad

Emmen: heer Brüger

Enschede: heer Franssen

Groningen: heer Bos

Haarlemmermeer: heren Van der Kwaak en Barendse

Hilversum: heer Mulder

Tilburg: heer Van Buul

Uden: heer Maaskant

Utrecht: heer de Jong

Venlo: heer Brouwer



## Bijlage 2: Interviews en beleidsdocumenten

### **Interviews:**

#### **Emmen**

de heer Reuver (wethouder sport)

de heer Bruger (chef afdeling beheer en exploitatie accommodaties)

de heer Wilhelm (hoofd afdeling bedrijfssteuning)

#### **Enschede**

de heer Van der Meer (wethouder voor sport)

de heer Franssen (hoofd binnensport, activiteiten en sportstimulering bij de dienst Sport en Recreatie)

de heer Van Ek (chef binnensportaccommodaties)

#### **Groningen**

de heer Pijlman (wethouder voor sport en onderwijs)

de heer Bos (SWR, werkmaatschappij Sportaccommodaties)

de heer IJszenga (Onderwijs)

de heer Hogema (Onderwijs)

#### **Uden**

de heer Van Bergen (wethouder voor sport)

de heer Maaskant (beleidsmedewerker sport- en recreatievoorzieningen)

de heer De Maeyer (hoofd afdeling Welzijn)

## **Beleidsdocumenten:**

### **Emmen**

gemeente Emmen, 1993, *Deelnota Binnensportaccommodaties*

gemeente Emmen, 1993, *Nota sportbeleid 2002*

### **Enschede**

gemeente Enschede, 1992, *Notitie binnensportaccommodaties*

gemeente Enschede, 1993, *Notitie gymnastieklokalen*

### **Groningen**

gemeente Groningen, 1989, *Notitie schoolsportaccommodaties*

gemeente Groningen (OCSW, Directie SWR), 1991, *Notitie Sportaccommodaties Groningen*

gemeente Groningen (OCSW), 1991, *Sportvoorrang! Sportstimuleringsplan Basisonderwijs Groningen*

gemeente Groningen (OCSW), 1989, *Sportnota Gemeente Groningen*

### **Uden**

Diverse documenten, onder meer betreffende accommodatiegebruik, bouw nieuwe sporthal, organisatie-adviezen en jaarrekeningen

De Vries & Hopman Venture BV, 1993, *Implementatie advisering gemeente Uden. Financiële en organisatorische structurering* (eindrapportage), Apeldoorn

De Vries en Partners BV, 1992, *Advisering gemeente Uden. Organisatiestructuur en fiscale uitgangspunten*, Apeldoorn

### Bijlage 3: Vergelijkend overzicht van de cases

De gegevens uit dit overzicht zijn afkomstig uit het gegevensbestand van het SGBO (landelijke enquête). Vergelijking met de gegevens uit de case-studies bracht in enkele gevallen kleine verschillen aan het licht. Deze verschillen vloeien hoogst waarschijnlijk voort uit de rijstebrij aan vakjargon in combinatie met de gangbare spreektaal ('Is die sporthal nu een C-accommodatie, of een combinatie van 2 B-lokalen en een C-lokaal?'). In onderstaand overzicht is omwille van de consistentie vastgehouden aan de (in eerste instantie door ambtenaren) geregistreeerde gegevens.

	Enschede	Emmen	Groningen	Uden
<b>A-accommodaties</b>				
Gymlokaal gemeente	26	20	22	--
Gymlokaal bijzonder onderwijs	--	3	--	3
Sportzaal gemeente	2	--	--	1
Sportzaal bijzonder onderwijs	--	--	--	1
<b>Totaal</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>5</b>
<b>B-accommodaties</b>				
Gymlokaal gemeente	11	6	19	--
Gymlokaal bijzonder onderwijs	10	--	--	5
Sportzaal gemeente	--	--	--	--
Sportzaal bijzonder onderwijs	2	--	--	2
Sporthal gemeente	--	--	--	--
Sporthal bijzonder onderwijs	--	--	--	2
<b>Totaal</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>9</b>



	Enschede	Emmen	Groningen	Uden
<b>C-accommodatie</b>				
Gymlokaal	--	--	5	--
Sportzaal	--	--	--	2
Sporthal	4	8	--	3
<b>D-accommodatie</b>				
Gymlokaal	22 (waaronder 10 sport- scholen)	3 (dorphuizen)	--	2
Sportzaal		--	--	2
Sporthal	2 (Universiteit Twente)	2 (stichtingen)	--	1
Verhuur	Sportafdeling; behalve voor bijzonder voortgezet onderwijs (via scholen)	Sportafdeling; behalve voor bijzonder basis (via scholen en gemeente) en voortgezet onderwijs (via scholen)	werkmaatschappij Sportaccom- modaties; behalve voor bijzon- der basis en voortgezet onder- wijs (via scholen)	Sportafdeling; behalve voor bijzonder basis en voortgezet onderwijs (via scholen)

	Enschede	Emmen	Groningen	Uden
Afname/toename bewegings- onderwijs sinds 1986 en oor- zaak/oorzaken	Afname: Basis en voortgezet onderwijs in A, B en C-ac- commodaties door mindere leerlingen en verlaging lesuren	Afname: - Basis onderwijs in A en C- lokalen door verlaging lesuren - Verlaging voortgezet onderwijs in C-lokalen door afname leerlingen, verlaging lesuren en fusies Toename: - voortgezet onderwijs in B- lokalen door schaalvergro- ting	Afname: - Basis onderwijs in A, B en C-lokalen door minder leerlingen, verlaging les- uren en fusies Gelijk gebleven: - voortgezet onderwijs	Afname: - Basis en voortgezet onder- wijs in C-acc. door sluiting (nieuwe B), daling leerlin- gen en minder lesuren - D-gebruik door basis onderwijs door omzetting naar A-status Toename: - basis onderwijs in A- lokalen door bouw nieuwe wijk en omzetten D in A- accommodatie - B-gebruik door voortgezet onderwijs door schaalver- groting en als gevolg van O&W-richtlijnen - D-gebruik door voortgezet onderwijs door buiten gebruik C-lokaal
Sluiting accommodaties sinds 1986	7 gemeentelijke A-lokalen	2 gemeentelijke A-lokalen 1 bijzonder A-lokaal	4 gemeentelijke A-lokalen 1 gemeentelijk C-lokaal	1 bijzonder A-lokaal 3 bijzondere B-lokalen 3 C-lokalen 1 D-lokaal
Nieuwe accommodaties	--	2 openbare A-lokalen	1 B-lokaal	2 A-accommodaties 2 B-accommodaties 2 D-accommodaties
Tarieven	A, B en C-acc.: boventrend- matige verhoging	A, B en C-acc.: boventrend- matige verhoging	A, B en C-acc.: boventrend- matige verhoging	A en B-acc.: boventrend- matige verhoging C-acc.: trendmatige verhoging
Sportgebruik	A-acc.: afname door sluiting en afname sport B en C-acc.: afname door afname sport	A-acc.: afname door sluiting en afname sport B-acc.: afname door afname sport en ontbreken van cantine C-acc.: afname door tarief- verhoging	A en B-acc.: afname door tariefverhoging C-acc.: afname vanwege sluiting	A-acc.: toename door groei sport en nieuwbouw B-acc.: afname door sluiting C-acc.: afname door sluiting en nieuwbouw B/D-acc.

	Enschede	Emmen	Groningen	Uden
HOG-gevolgen kwantiteit	Afname spreiding A-acc.	Geen HOG	--	Toename spreiding A-acc. Afname spreiding C-acc.
HOG-gevolgen kwaliteit	- Stijging bezettingsgraad - 'Tijdstipproblematiek' - Verhoging tarieven	--	'Tijdstipproblematiek'	Toename bezettingsgraad
HOG-gevolgen gebruikers	- Groei loopafstand basis en voortgezet onderwijs - Sportclubs moeten verhuizen	--	Sportclubs moeten verhuizen	- Sportclubs moeten activiteiten staken - Sportclubs moeten verhuizen
Accommodatieproblematiek sportgebruik	- Gymlokaal klein - Afname weekend/competitiegebruik - Leegstand overdag	- Gebruik sporthallen te geconcentreerd in het seizoen dat bovendien inkort - 'Tijdstipproblematiek'	- 'Tijdstipproblematiek' - Competities korten in: leegstand in en rond zomer neemt toe.	- 'Tijdstipproblematiek' - Gebruiksperiode kort in - A-acc. zijn te klein - A-acc. van bijzonder onderwijs zijn 'vuil' en 'duur'
Kenmerken huidig accommodatiebeleid	- Spreiding - Produktvernieuwing - Verhoging tarieven - Bedrijfsmatige aanpak - Stimuleren andersoortig gebruik/marketing - Doelgroepenbeleid	- Herstructurering - Verhoging tarieven - Verstrekken investerings-subsidies aan sportverenigingen - Bedrijfsmatige aanpak - Doelgroepenbeleid	- Verkoop accommodaties aan sportverenigingen/stichtingen - Herstructurering - Taken overdragen - Differentiatie tarieven - Concentratie gebruik	- Verkoop accommodaties aan sportverenigingen/stichtingen - Bedrijfsmatige aanpak
Kenmerken accommodatiebeleid op korte termijn (binnen drie jaar)	- Voortzetten huidig beleid - Herstructurering - Verzelfstandiging	- Herstructurering - Produktvernieuwing - Bedrijfsmatige aanpak - Stimuleren andersoortig gebruik/marketing - Doelgroepenbeleid	- Herstructurering - Overdragen taken - Stimulering gebruik (marktgericht)	- Voortzetten huidig beleid
Ontwikkelingen in accommodatiebestand op langere termijn (binnen vijf jaar)	- Sluiting en herbestemmen van A- en C-lokalen - Nieuwbouw A-accommodaties en sporthallen	- Sluiting en herbestemmen van A- en B-lokalen - Sluiting van C-lokalen - Nieuwbouw sporthallen	- Sluiting en herbestemmen van A- en B-lokalen - Optimalisering gebruik sporthallen	- Sluiting en herbestemmen van D-lokalen

	Enschede	Emmen	Groningen	Uden
Verwachte ontwikkelingen in ten aanzien van indoor-accommodaties (binnen vijf jaar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leegstand van B- en C-accommodaties door afname onderwijsgebruik</li> <li>- Toenemend gebruik van specifieke accommodaties (tennis, squash, klimhellingen) ten koste van gebruik gemeentelijke accommodaties</li> </ul>	Leegstand A- en B-accommodaties door afname onderwijsgebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leegstand van A- en B-accommodaties door afnemend onderwijsgebruik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leegstand van C-accommodaties</li> </ul>
Algemene invloeden op het gebruik van indoor-accommodaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsgroei</li> <li>- Financieringstekort</li> <li>- Vergrijzing</li> <li>- Openstelling accommodatie van Hoge School/Universiteit</li> <li>- Verzelfstandiging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsgroei</li> <li>- Vergrijzing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsontwikkeling</li> <li>- Veranderend sportgedrag</li> <li>- Financieel-economische ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsgroei</li> <li>- Financieringstekort</li> <li>- Vergrijzing</li> </ul>
Aantallen zetels in de gemeenteraad Partij: 1990 / 1994	PvdA: 15 / 12 CDA: 12 / 9 D66: 4 / 6 VVD: 3 / 4 rest: 3 / 6	PvdA: 14 / 10 CDA: 11 / 8 D66: 4 / 5 VVD: 5 / 5 rest: 5 / 5	PvdA: 11 / 10 D66: 6 / 7 VVD: 4 / 6 Gr.L: 7 / 6 CDA: 6 / 4 rest: 5 / 5	CDA: 10 / 8 SP: 3 / 5 VVD: 4 / 5 D66: 2 / 3 PvdA: 3 / 2 rest: 3 / 2



**Deel IV**  
**Samenvatting,**  
**conclusies en**  
**aanbevelingen**

Amsterdam/Den Haag, oktober 1994

Van Dijk, Van Someren en Partners  
drs M. van der Gugten  
drs E.P. Lagendijk

SGBO  
drs J. den Heeten  
mr G.P. Both

# 1 Inleiding

## 1.1 Naar een integraal beleid voor gemeentelijke binnensportaccommodaties?

Het gemeentelijk beleid inzake binnensportaccommodaties maakt primair onderdeel uit van het sportbeleid. De speelruimte die het ministerie van Onderwijs biedt aan gemeenten is beperkt. De maatregelen met betrekking tot binnensportaccommodaties van het ministerie van Onderwijs zijn vertaald in de Londo-systematiek, en deze moet door de gemeentelijk onderwijsafdelingen administratief worden verwerkt (soms in overleg met de sportafdelingen). Gemeentelijke onderwijsafdelingen voeren derhalve (gedwongen) uit, terwijl de sportafdelingen de exploitatie-tekorten moeten vertalen in beleidsaanpassingen. De samenwerking tussen beide afdelingen heeft in de meeste gevallen een beperkte reikwijdte.

De verhuuroosters, de vergoedingen (over en weer) voor de huur van accommodaties en het betrekken van schoolbesturen van het bijzonder onderwijs geven aanleiding tot samenwerking. In de grote gemeenten vinden bovendien gezamenlijke sportstimuleringsprojecten plaats voor de schoolgaande jeugd, vaak in het kader van de verlengde schooldag of buitenschoolse sportactiviteiten. Meer fundamentele beleidszaken zoals het optimaal afstemmen van onderwijs- en sportgelden voor beheer en gebruik van overdekte accommodaties op gemeentelijk niveau, worden daarbij vaak uit het oog verloren.

Veel gemeenten ondernemen pogingen om een betere afweging van en afstemming tussen sport- en onderwijsbelangen tot stand te brengen. Dit wordt bemoeilijkt door de onduidelijke verwachtingen van gemeenten over verdergaande decentralisatie van Rijkstaken op het terrein van onderwijs. Bovendien stuit integraal beleid op de steeds meer autonome positie van scholen. Hierbij speelt ook de welbekende schoolstrijd (gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs) een rol. Een laatste obstakel dat afstemming tussen sport en bewegingsonderwijs in de weg staat, is de onduidelijke status die het bewegingsonderwijs in de toekomst zal hebben. Omdat die positie de laatste jaren steeds zwakker is geworden, en is uitgemond in een 'klein bijvak met een steeds leger wordende portemonnaie', vormt geldgebrek op lokaal niveau een belemmering om sport en bewegingsonderwijs op een volwaardige wijze blijvend onderdak te bieden. Het krapper geworden budget voor binnensportaccommodaties is overigens niet alleen een gevolg van lagere vergoedingen van het onderwijs, maar ook van bezuinigingen op het beheer van sportaccommodaties.

Er is nog steeds een scheidslijn zichtbaar tussen het onderwijsgebruik en het sportgebruik, en tussen de exploitatie van schoolgebouwen en sportvoorzieningen. Een integrale exploitatie- en beheerconstructie voor (overdekte) sportaccommodaties op gemeentelijk niveau lijkt derhalve nog ver weg. De ontwikkelingen in het onderwijsbeleid die door het Rijk worden bepaald, wijzen echter wel in die richting. Decentralisatie legt de beheerverantwoordelijkheid van schoolgebouwen immers op gemeentelijk niveau, zodat er dan wel speelruimte is om beleidsmatig afspraken te maken tussen onderwijs- en sportafdelingen.

## 1.2 Leeswijzer voor deel IV

In dit laatste deel worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek op een rijtje gezet. De indeling ervan biedt tegelijkertijd een globaal overzicht van de belangrijkste zaken waarmee het gemeentelijk beleid voor binnensportaccommodaties rekening moet houden. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de ontwikkelingen in het onderwijs. Hoofdstuk 3 geeft aan welke ontwikkelingen de sport doormaakt. In hoofdstuk 4 worden de conclusies over de organisatie en financiering van binnensportaccommodaties behandeld. Vervolgens komt in hoofdstuk 5 het gemeentelijke accommodatie-aanbod voor binnensport aan de orde. Welke knelpunten zich daarbij voordoen is onderwerp in hoofdstuk 6. Conclusies over het gemeentelijk beleid inzake binnensportaccommodaties staan centraal in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 geeft een beeld van lokale beleidskeuzes aan de hand van de drie sportbeleidsmodellen die eerder in deel I van dit rapport zijn gepresenteerd en via het onderzoek zijn getoetst. Tenslotte worden in hoofdstuk 9 enkele beleidsaanbevelingen gegeven.



## 2 Ontwikkelingen in het onderwijs

### 2.1 Veranderingen in regelgeving

De maatregelen die door het ministerie van Onderwijs zijn genomen en deels nog in voorbereiding zijn (zie deel I, paragraaf 2.3) wijzen in de richting van een geringere bemoeienis van de Rijksoverheid met het (bewegings)onderwijs. Vanaf de HOG-operatie in 1986 zijn de Rijksvergoedingen aan gemeenten en schoolbesturen voor het onderwijsgebruik van gymlokalen en sporthallen aanzienlijk afgenomen. Enerzijds omdat het onderwijsgebruik zelf is afgenomen, anderzijds omdat de Londo-normen zijn aangescherpt. De oorzaken hiervan liggen bij lagere leerlingenaantallen (ontgroening) en bezuinigingen in het onderwijs. Daarnaast heeft het bewegingsonderwijs veel leestijd moeten inleveren. Dat deze maatregelen van het ministerie van Onderwijs directe consequenties hebben voor de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties is evident, zoals ook blijkt uit de landelijke enquête en uit de case-studies. Gemeenten hebben zich de laatste jaren, naast de gemeentelijke bezuinigingsoperaties, extra inspanningen moeten getroosten om de hogere exploitatietekorten als gevolg van lagere onderwijsvergoedingen op aanvaardbare hoogte terug te brengen. Het sportbeleid diende hierbij alle creativiteit aan de dag te leggen, eenvoudigweg omdat sturingsmogelijkheden in de gemeentelijke onderwijssector (vooralsnog) ontbreken. In de nabije toekomst zal deze situatie hoogstwaarschijnlijk veranderen wanneer deregulering en decentralisering ook gepaard gaan met het overhevelen van onderwijsgeld (voor huisvesting en materiële instandhouding) naar het gemeentelijk niveau c.q. schoolbesturen.

De invoering van lump-sum-financiering in het hoger- en middelbaar beroepsonderwijs en de realisering van het formatiebudgetsysteem in het primair- en voortgezet onderwijs is al een grote stap naar verdergaande deregulering en vergroting van autonomie voor de betreffende onderwijsinstellingen. De gedachte daarachter is een meer effectieve inzet van middelen. De instellingen worden geacht beter in staat te zijn de zich aandienende problemen op te lossen. In diezelfde context moet ook de invoering van de normjaartaak op scholen worden gezien. Die brengt namelijk met zich mee dat vele gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de omvang en de toedeling van werkzaamheden komen te vervallen. Vergroting van flexibiliteit in taaktoedeling maakt het mogelijk op schoolniveau een taakbelastingsbeleid (voor het personeel) op te stellen. Voor de materiële bekostiging is eenzelfde tendens zichtbaar.

Wanneer de schoolbesturen (en daarmee ook de gemeentebesturen als bestuurders voor het openbaar onderwijs) meer verantwoordelijkheid krijgen ten aanzien van de besteding van hun budgetten, hebben zij meer keuzevrijheid om zelf prioriteiten te stellen. Daardoor komt het bewegingsonderwijs in een ander daglicht te staan. Net als dat nu al het geval is voor het MBO en HBO, kunnen gemeenten/onderwijsinstellingen zelfstandig beleidskeuzen maken die ook het vak LO betreffen. De sturingsmogelijkheden van de (lokale) overheid ten aanzien van A- en B-accommodaties zullen afhankelijk worden van de mate waarin decentralisatie van verantwoordelijkheden en financiële middelen wordt doorgevoerd. Bovendien zal de lokale overheid sterk aangewezen zijn op de samenwerking met scholen en koepelorganisaties in het onderwijs.

## 2.2 Landelijk beeld (enquête)

Het gebruik van accommodaties door het onderwijs is in meer gemeenten afgenomen dan toegenomen. In bijna 40% van de gemeenten wordt een afname van het gebruik door het basisonderwijs geconstateerd. Dit geldt in iets sterkere mate voor de A-accommodaties dan voor de overige accommodaties omdat het basisonderwijs het meest gebruik maakt van A-lokalen. Door 30% van de gemeenten wordt een afname van het gebruik van C-accommodaties door het voortgezet onderwijs gerapporteerd. De veranderingen doen zich vaker voor in de grotere gemeenten. Kleinere gemeenten vertonen een iets stabiel beeld.

De oorzaken van de veranderingen in het gebruik zijn voornamelijk gelegen in veranderingen in leerlingaantallen en onderwijsregelgeving (met name het aantal lessen gymnastiekonderwijs). De mogelijkheden tot lokale sturing zijn gering. De regelgeving van het ministerie van Onderwijs heeft verstrekkende gevolgen. De zgn. 'A-B-C-regel' heeft als resultaat dat het gebruik van C-accommodaties door het onderwijs onder druk staat. In de praktijk blijkt het vaak om gemeentelijke sporthallen te gaan die voor hun inkomsten ook afhankelijk zijn (geworden) van het bewegingsonderwijs. Wanneer deze inkomsten wegvallen als gevolg van de A-B-C-regel, dan kan de C-accommodatie in sommige gevallen met sluiting worden bedreigd. In 7% van de gemeenten resulteerde hierdoor het afnemend schoolgebruik van C-accommodaties uiteindelijk in sluiting. Wanneer de onderwijsgebruiksvergoeding vervalt, leidt dat in veel gevallen dus ook tot een verlies voor de sportgebruikers, eenvoudigweg omdat de accommodatie wegvalt. In ruim een derde van de gevallen waarin de gebruiksvergoeding vervalt, blijft de accommodatie niettemin in gebruik voor sportdoeleinden.

## 2.3 Lokaal beeld (cases)

Op lokaal niveau wordt de 'inflatie' van het vak LO zowel door politiek als door beleidsambtenaren betreurd. Bij de veranderingen in regelgeving vanuit het ministerie van Onderwijs wordt overigens een onderscheid gemaakt tussen:

- maatregelen die voortvloeien uit veranderingen in leerlingaantallen;
- efficiencymaatregelen (schaalvergroting/samenwerking tussen scholen, en tussen gemeente en scholen);
- maatregelen ten aanzien van de prioriteit van het schoolvak LO.

De eerste twee clusters van maatregelen kunnen in veel gevallen rekenen op begrip van de lokale overheid omdat het daarbij meestal gaat om maatregelen die logischerwijs samenhangen met een veranderend gebruik van de accommodaties. De vier case-gemeenten zijn alle van mening dat schaalvergroting in het onderwijs de beste weg is tot het instandhouden van de verworvenheden in het onderwijs. Toch moet ook de spreiding van schoolgebouwen gewaarborgd blijven. Daarnaast mag schaalvergroting en bezuiniging op nieuwbouw niet leiden tot kwaliteitsverlies van de voorzieningen voor het bewegingsonderwijs. Een kanttekening wordt bovendien geplaatst bij de vaak ongelukkige planning en bekendmaking van voorgenomen wijzigingen in beleid door het ministerie van Onderwijs. Door deze veranderingen in een laat stadium bekend te maken (vaak vlak voor de zomervakantie), komen schoolbesturen en gemeenten in een lastig parket terecht. De gegevens zijn dan al op 'de oude manier' bepaald: het huiswerk kan opnieuw worden gemaakt. De roosters voor het gebruik van de accommodaties zullen moeten worden bijgesteld. Sportverenigingen kunnen ook hierdoor in de knel komen (en wel in een zeer laat stadium om er nog iets tegen te kunnen doen). Bovendien hebben de meeste wijzi-

gingen (ongunstige) gevolgen voor de financiën van scholen en gemeente. Daardoor zal ook de begroting voor het nieuwe schooljaar moeten worden aangepast. De gemeente Enschede is juist door die slecht geplande werkwijze van het ministerie van Onderwijs enigszins hardvochtig: "Wij worden voor het bezuinigingskarretje van het Rijk gespannen".

In alle onderzochte gemeenten lopen de inkomsten uit de onderwijsvergoedingen voor het gebruik van gemeentelijke accommodaties terug. In de praktijk worden vooral de sporthallen overdag minder veelvuldig door (alle vormen van) onderwijs gebruikt. Juist daar nemen dan ook de exploitatietekorten toe. Sportverenigingen draaien voor een deel van de exploitatieverliezen op door tariefsverhogingen. Zij kunnen deze tekorten echter nooit helemaal goed maken. Ook de gemeenten slagen er vooralsnog niet in om het daggebruik van sporthallen werkelijk effectief te stimuleren. Groningen en Uden hebben dit probleem gedeeltelijk opgevangen door voor een aantal C-accommodaties (sporthallen) de A- en B-status aan te vragen, hetgeen werd gehonoreerd. Hierdoor is het exploitatieresultaat van deze accommodaties verbeterd. Met deze 'truc' is handig ingespeeld op de A-B-C-regel van het ministerie van Onderwijs.

Door de veranderingen in regelgeving en schaalvergroting in het onderwijs zijn de gymnastieklokalen beter gevuld dan voorheen (ondanks de afname in aantal lessen tot 1,5 uur per week in het basisonderwijs). Dit is grotendeels het resultaat van de A-B-C-regel en van fusies tussen scholen. De lokalen die als gevolg van de HOG-operatie zijn afgestoten waren hoofdzakelijk de kleine en sterk verouderde lokalen die niet meer in aanmerking kwamen voor Rijksvergoedingen.

Het zijn vooral de maatregelen die het uitoefenen van het vak LO in de weg staan, die op veel weerstand stuiten bij de lokale overheid, ook omdat daarmee een deel van het bestaansrecht van overdekte sportaccommodaties wegvalt. De vier onderzochte gemeenten geven aan dat de maatschappelijke en educatieve betekenis van dit vak onvoldoende van Rijkswege wordt onderkend. De terugloop in het aantal uren LO voor basisonderwijs en speciaal onderwijs en de afschaffing van de normlessentabel voor MBO en HBO hebben behalve een feitelijke achteruitgang van het vak ook negatieve gevolgen voor 'het imago' van het vak: "het is dus niet zo'n belangrijk schoolvak", zullen veel mensen geneigd zijn te denken. Het in sommige gevallen in het basisonderwijs niet langer meer verplicht stellen van een vakleerkracht LO bevestigt dat beeld alleen maar. Lokale beleidsambtenaren en bestuurders wijzen juist op het belang van LO voor de verdere sportcarrière. Daarbij geven zij ook aan dat sport op jeugdige leeftijd niet meer 'zo gewoon' is als tien of twintig jaar geleden. De deelname aan sport door kinderen is de laatste jaren in Groningen, Emmen en Enschede teruggelopen. Dit betekent dat minder bewegingsonderwijs eerder zal resulteren in bewegingsarmoede onder de schoolgaande jeugd.

De gemeenten geven aan dat de rek er uit is: "Wie kan nog een nieuwe efficiencymaatregel bedenken?". Door de herstructurering is het aanbod en gebruik van binnensportaccommodaties geoptimaliseerd, tarieven worden elk jaar al verhoogd en de personele capaciteit zit ook al niet zo ruim meer in het jasje. Binnen de huidige verhoudingen en regelgeving is verdere bezuiniging volgens de gemeenten onverantwoord.



## 3 Ontwikkelingen in de sport

### 3.1 De rol van de gemeente

De laatste twintig jaar is de sportwereld niet alleen snel in omvang gegroeid, maar ook in hoge mate gedifferentieerd. Behalve het wijdvertakte netwerk van sportverenigingen, kunnen mensen zich aansluiten bij tal van uiteenlopende instellingen om iets aan sport te doen. Vooral de commerciële sportcentra zijn de laatste jaren sterk in opkomst, terwijl de traditionele amateurverenigingen juist moeite hebben om hun leden te behouden. Dit wordt nog eens bemoeilijkt door een teruglopende bereidheid van leden en ex-leden om zich (kosteloos) als vrijwilliger voor de club in te zetten.

Behalve in verenigingsverband zijn in de jaren zeventig steeds meer mensen op recreatieve basis (soms individueel, soms in groepsvorm) sport gaan beoefenen. De gemeentelijke overheden, die in eerste instantie een voorwaardenscheppende taak in de voorzieningsfeer hadden, trachtten met het opzetten van sportstimuleringsactiviteiten ook mensen te bereiken die om een of andere reden geen aansluiting vonden bij sportverenigingen. Dit 'sport voor allen'-beleid met een kwantitatieve hoofddoelstelling kreeg in de loop van de jaren tachtig steeds meer het karakter van doelgroepenbeleid. De groepen waarop de gemeenten zich richten, waren hoofdzakelijk vrouwen, migranten, randgroepjongeren en ouderen. Met sportinstuiven en -cursussen is de gemeentelijke overheid steeds nadrukkelijker een aanbieder op de markt van sportproducenten geworden, naast welzijnsinstellingen, commerciële sportcentra, particuliere instructeurs en bedrijven. In een aantal gemeenten worden momenteel de (kern)taken op sportgebied kritisch bekeken en wordt gezocht naar nieuwe verhoudingen met het particulier initiatief<sup>1</sup>.

Gemeentelijke sportdiensten gaan er steeds vaker toe over om hun binnensportaccommodaties in een gunstige concurrentiepositie op de sportmarkt te brengen. Sporthallen worden dan bijvoorbeeld verrijkt met een fitnessruimte. Daarnaast worden vooral in de 85+-gemeenten grote multifunctionele complexen gebouwd met als doel om allerlei verschillende sportgroepen aan hun trekken te laten komen. Door die bundeling van activiteiten zijn de kosten beter beheersbaar. Kortom, de differentiatie van de vraag naar sport wordt door steeds meer gemeenten beantwoord met een grote mate van pluriformiteit in het aanbod. Topsportfaciliteiten komen zodoende in één gemeente voor naast sportbuurthuizen, evenals de wedstrijdhallen naast het recreatiezaaltje: hoogdrempelige voorzieningen zijn er naast laagdrempelige.

Niettemin hechten Nederlandse gemeenten nog steeds aan hun voorwaardenscheppende taak op het gebied van (basis)sportaccommodaties. Ondanks het feit dat steeds meer gemeenten ertoe overgaan om beheer- en onderhoudstaken uit te besteden, en ook accommodaties privatiseren, blijft de financiële verantwoordelijkheid voor het overgrote deel rusten op de schouders van gemeentelijke overheden. Niet de verzorgende taak voor sportvoorzieningen van de gemeentelijke overheid is veranderd, wel de strategie waarmee die wordt uitgeoefend (zie hoofdstukken 7 en

---

<sup>1</sup> Zie o.a. *Sporen naar Sportieve Vernieuwing*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, 1992. In opdracht van de Dienst Recreatie Rotterdam is in dit rapport een nieuwe koers in het sportbeleid onderzocht en uitgewerkt.

8). Met behulp van een meer bedrijfsmatige aanpak, marketingtechnieken en het uitbesteden van uitvoerende taken, blijft de 'sportverzorgingsstaat' (zie deel I) nog steeds overeind.

### 3.2 Landelijk beeld (enquête)

Het sportgebruik is in ongeveer een derde van de gemeenten toegenomen. Deze toename hangt deels samen met bevolkingsgroei van de gemeente. Deze gemeenten constateren tevens een groei van het aantal leden van sportverenigingen. Hier is de behoefte aan sport dus (nog) groeiende. In eerdere onderzoeken is gewezen op de oorzaken hiervan: toename van de hoeveelheid vrije tijd van verschillende bevolkingsgroepen waarvan de ouderengroep de belangrijkste is<sup>2</sup>. Omdat mensen in tegenstelling tot vroeger tot op hogere leeftijd blijven sporten is deze toename manifest.

Als reden voor toenemend medegebruik van A-accommodaties (waargenomen in 35% van de gemeenten) wordt onder meer gewezen op het belang van niet-commercieel kleinschalig gebruik. Deze reden wordt door 35% van de respondenten genoemd. Het gaat daarbij om zogenaamde informele, zelfgeorganiseerde sportgroepen, veelal buiten verenigingsverband. Deze groepen, die nauwelijks zijn terug te vinden in de sportstatistieken, maken gebruik van laagdrempelige voorzieningen die zich voor verschillende activiteiten lenen. Gymlokalen blijken in dit opzicht in een belangrijke behoefte van anders georganiseerde sportbeoefening te voorzien. In 7% van de gemeenten is echter sprake van verdringing van deze categorie door de georganiseerde sport. De omgekeerde situatie komt in vrijwel dezelfde mate voor. De belangrijkste reden voor toename van medegebruik is de groeiende sportbehoefte (80%).

In meer dan de helft van de ~~g~~enquêteerde gemeenten wordt de tendens geconstateerd dat de sportbeoefening zich afgelopen tien jaar op ongeveer hetzelfde niveau heeft gehandhaafd. In ruim 10% van de gemeenten daarentegen is het sportgebruik afgenomen. Vergrijzing heeft hier vooral nog een negatieve invloed op de mogelijkheden tot verhuur.

Bij sportverenigingen zijn de grotere accommodaties steeds meer in trek en vindt als gevolg daarvan een verschuiving van A- naar C-accommodaties plaats. A-accommodaties worden 'te klein' of 'slecht ingericht' bevonden. Hier wordt dus het beeld bevestigd dat de 'sportconsument' kritischer wordt. Functionele kenmerken als de afwezigheid van een kantine of tribune en de bereikbaarheid spelen op dit moment nog geen doorslaggevende rol om het gebruik van accommodaties te beëindigen. B-accommodaties zijn slechts in beperkte mate in gebruik bij sportverenigingen in verband met de beperking van de openstelling van deze accommodaties voor derden door de schoolbesturen.

### 3.3 Lokaal beeld (cases)

Alle gemeenten geven aan dat de verhuur van sporthallen en gymnastieklokalen wordt geconfronteerd met twee zaken:

---

<sup>2</sup> In: *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Den Haag: VUGA.

- De sportseizoenen 'korten in': dat wil zeggen dat het sportseizoen korter wordt, maar ook dat sporters buiten competitieverband later in het seizoen beginnen, en er eerder mee ophouden.
- De sporters hebben sterk de voorkeur voor bepaalde tijdstippen waarop zij de accommodaties huren. Het gaat dan om de vroege avonduren (zowel sporthallen als gymlokalen) en de zaterdag (alleen sporthallen).

Over het algemeen hebben de ontwikkelingen in het onderwijs en de sport ertoe geleid dat de gymlokalen een hogere bezettingsgraad hebben, terwijl die van sporthallen juist is afgenomen. De totale sportbehoefte is ongeveer gelijk gebleven. Buiten de piekperioden en piekuren is nog voldoende beschikbare ruimte voor verhuur aan sportgroepen. Dit geldt het duidelijkst voor de sporthallen op uren overdag, en voor gymnastieklokalen in de late middag en tijdens de weekends. Daarnaast beschikt het bijzonder onderwijs over een landelijk arsenaal aan gymnastieklokalen die zich in de meeste gevallen aan de verhuurdienst van de sportafdelingen onttrekken.

De gemeenten geven aan dat, met uitzondering van de wintermaanden, de sporthallen wat minder vaak worden verhuurd. De ontgroening is daar mede debet aan. Zaal sportverenigingen kampen met een teruglopend ledenbestand. Daarnaast is de opkomst van de aerobics en fitness gepaard gegaan met een sterke terugval van het eens zo populaire turnen. Ook dit heeft zijn (negatieve) gevolgen voor het gebruik van gymnastieklokalen. Leden van sportverenigingen switchen steeds vaker van de ene naar de andere club. In sommige gevallen leidt dit 'zap-gedrag' tot de doodsteek voor verenigingen die een wat minder goede periode doormaken. Deze verenigingen lijken tegenwoordig eerder afgestraft te worden dan vroeger, zoals onder andere door de gemeente Enschede wordt aangegeven.

De HOG-operatie heeft ertoe geleid dat gymnastieklokalen efficiënter worden benut door sportverenigingen omdat er nu eenmaal minder openbare lokalen beschikbaar zijn. De vrij hoge bezettingsgraad van gymlokalen van het openbaar onderwijs heeft echter een keerzijde. De ruimte is beperkt geworden voor gemeentelijke sportstimuleringsactiviteiten. Het sportbeleid dat gemeenten voeren in het kader van sociale vernieuwing (achterstandsbestrijding voor bepaalde bevolkingsgroepen en wijken) komt daarmee onder druk te staan. De gemeenten betreuren het onder andere daarom dat de gymnastieklokalen van (vooral) het bijzonder voortgezet onderwijs nauwelijks benut worden buiten de gymnastieklessen. De vier gemeenten willen alle nauwer samenwerken met de schoolbesturen van het bijzonder onderwijs om de accommodatieproblematiek aan te pakken. Zij stuiten voorlopig nog op weinig collegiale houding bij de onderwijsinstellingen. Alleen in Groningen is er op dit terrein winst geboekt. Daar is de verhuur van alle gymlokalen ondergebracht bij de gemeentelijke overheid.

Een knelpunt in beleid dat negatieve gevolgen heeft voor een klein deel van de huurders is de gedwongen verhuizing als gevolg van afstoting van gymnastieklokalen. Wanneer een sportvereniging moet vertrekken naar een andere accommodatie kan dit betekenen dat de leden grotere afstanden moeten afleggen. In Emmen en Uden, twee gemeenten met meerdere kernen, voert de gemeente om die reden een spreidingsbeleid op het gebied van sociale, culturele en educatieve voorzieningen. Ondanks dit spreidingsbeleid zijn gedwongen verhuizingen niet uit te sluiten. Bij gymnastieklokalen blijkt de sport sterk afhankelijk van de onderwijsmarkt. Om dit spreidingsbeleid waar te maken, wordt in de vier gemeenten in vergelijking met enkele jaren geleden intensiever samengewerkt tussen de diensten voor sport, onderwijs en welzijn. Een goede afstemming tussen deze diensten is enerzijds

gunstig voor het aanbod en de bereikbaarheid van voorzieningen, en anderzijds voor de prioriteitenafweging wanneer een accommodatie vrijkomt, zoals bij A-lokalen in het kader van de HOG-operatie.

De vier gemeenten geven aan dat het gebruik van de accommodaties diverser is geworden. De recreatiesport heeft de laatste jaren forse winst geboekt. Ook de sporten die van oudsher alleen in de buitenlucht werden beoefend zoals honk- en softbal, voetbal, hockey en korfbal trekken voor trainingsdoeleinden steeds vaker de zaal in. De meeste accommodaties zijn echter niet ingericht op deze differentiatie. De uniformiteit van de meeste gymlokalen en sportzalen staat ook haaks op de kritischer houding die de meeste huurders aannemen. Daar speelt de markt van sportscholen en fitnesscentra ook een rol bij. Hier lijken de geboden faciliteiten geen grenzen te kennen. Toch beschouwen de meeste gemeenten dit niet als concurrentie omdat het volgens hen om 'twee verschillende (gescheiden) markten gaat'. Bovendien 'profiteren' de gemeenten gedeeltelijk van de 'lichaamscultuur' omdat sommige sportscholen gemeentelijke accommodaties huren.

In de vier case-gemeenten zijn geen verenigingshallen. Er is wel een aantal voorbeelden te geven van verenigingen of van samenwerkende verenigingen die via een beheerstichting een gemeentelijke accommodatie hebben 'overgenomen'. Dergelijke vormen van privatisering van beheer en exploitatie komen echter maar sporadisch voor. Gebleken is dat deze accommodatie-overdracht zich voordoet bij enkele takken van sport, waarvan tafeltennis en turnen het meest worden genoemd. Dat zijn tevens sporten die bij uitstek in gymlokalen worden beoefend.

De gemeente Uden wil verder gaan dan een incidentele privatisering. Hier overweegt men om de complete sportdienst te verzelfstandigen. De bouw en exploitatie van een nieuwe sporthal, die intensief door het onderwijs wordt benut, vormt hiervoor een eerste testcase. Ook wil deze gemeente het subsidiebeleid herzien door het invoeren van een verenigingssubsidie, waarin alle directe en de indirecte subsidies zijn opgenomen.



## 4 Financiën en organisatie

### 4.1 Landelijk beeld (enquête)

Gemeenten hebben een coördinerende rol bij de exploitatie en het beheer van binnensportaccommodaties. Dit vereist een goed inzicht in de exploitatie en het gebruik van de accommodaties die in de gemeenten aanwezig zijn. Wat het onderwijsgebruik betreft laten de regels van het ministerie van Onderwijs weinig manoeuvreerruimte, met uitzondering van MBO en HBO waar de decentralisatie naar de scholen is doorgevoerd. Bovendien hebben gemeenten te kampen met het 'twee petten-probleem' op het terrein van onderwijs. Zij zijn tegelijkertijd het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, als de behartiger van het algemene onderwijsbelang.

Wat het sportgebruik betreft heeft de overgrote meerderheid van de gemeenten uitsluitend zicht op en de 'beschikking' over de gemeentelijke accommodaties. De accommodaties van het bijzonder voortgezet onderwijs worden (al of niet) door de schoolbesturen zelf verhuurd. Landelijke knelpunten en onbenutte sportcapaciteit zijn niet goed bekend, omdat deze aan het zicht van veel gemeenten worden onttrokken. Algemeen bekend is wel dat het bijzonder onderwijs niet voor in de rij staat waar het medegebruik van voorzieningen betreft. Dit houdt verband met het feit dat verhuur niet kostendekkend is, en de scholen niet bereid zijn de lasten op hun schouders te nemen (schoonmaak, onderhoud van materiaal). Deze situatie heeft als gevolg dat gemeenten hun sturende rol niet volledig waar kunnen maken en leidt, zoals uit de case-studies blijkt, in bepaalde gevallen zelfs tot een inefficiënte allocatie van overheidsmiddelen.

De tarieven die de gemeente van derden vraagt voor het gebruik van C-accommodaties zijn in 79% van de gemeenten gestegen, waarvan 20% meer dan trendmatig. De tarieven van A- en B-accommodaties zijn in 75% van de gemeenten gestegen, waarvan in 18% meer dan trendmatig. De tarieven voor medegebruik van A- en B-accommodaties zijn indirect in het Londo-stelstel vastgelegd, zodat bezuinigingen in het bewegingsonderwijs en de huisvesting zich vaak direct vertalen in hogere huurlasten voor de sportgebruikers. Gemeenten zijn immers vaak genoodzaakt geweest tarieven van de eigen accommodaties te verhogen om een kostendekkende exploitatie mogelijk te maken.

In ruim de helft van de gemeenten waar herstructurering heeft plaatsgevonden zijn de bezettingsgraden verbeterd, hetgeen gunstig is voor de exploitatie. In 8% van de gevallen is er echter sprake van verslechtering van de bezettingsgraden. Keerzijde van de verbetering van de bezettingsgraden is dat er problemen ontstaan met de beschikbaarstelling van accommodaties op bepaalde tijdstippen (zie ook hoofdstuk 5). In 45% van de gemeenten waar geen herstructurering heeft plaats gevonden zijn de tarieven verhoogd, terwijl dit in 27% van de gemeenten waar wel herstructurering heeft plaatsgevonden het geval is.

## 4.2 Lokaal beeld (cases)

### Financiën:

Het sportbeleid wordt in de vier gemeenten onderworpen aan een kerntakendiscussie. De betrokkenen geven aan dat ondanks het belang dat algemeen wordt onderkend, sport een kwetsbare positie inneemt tegenover de 'zwaardere' beleidsterreinen.

Zo vraagt men zich in Emmen af 'wat primair nodig is voor sportbeoefening'. Daar acht de gemeente zich verantwoordelijk voor de sportinfrastructuur. Met het instandhouden van 'basissportvoorzieningen' wil de gemeente laten zien dat sport er in principe voor iedereen is. Als sporters meer willen dan een 'kale voorziening' dan moeten zij zelf inspanningen leveren (onderhoud, extra investeringen). Zelfwerkzaamheid door de gebruikmakende sportverenigingen wordt sterk gestimuleerd. Dit gaat hand in hand met bezuinigingen op uitvoerend personeel. Daarvoor zijn deelplannen per accommodatie(groep) opgesteld. Basissportvoorzieningen blijven grotendeels beheerd worden door de gemeente. De gemeente Emmen geeft net als Groningen en Enschede aan dat het een regionale sportfunctie heeft. Dit gaat gepaard met hogere exploitatietekorten. In Emmen worden de tarieven gedifferentieerd en naar het landelijke gemiddelde getild. Het gebruik van sporthallen overdag wordt aantrekkelijker gemaakt door het invoeren van een dalurentarief. De kantines in de sporthallen worden aan de verenigingen verpacht. Er wordt zoveel mogelijk gekeken of hoofdhuurders beheertaken kunnen overnemen. Piektijden in het beheer worden door externe krachten opgevangen.

In de gemeente Enschede is door Rijkskortingen op het bewegingsonderwijs een extra tekort ontstaan van ruim 1,3 miljoen gulden. Via het afstoten en 'leegrekenen' van lokalen, verlaging van onderhoudskosten en het aanwenden van nieuwe middelen wordt dit tekort teruggedrongen. Daarnaast worden de tarieven van binnensportaccommodaties gefaseerd verhoogd.

In Groningen zijn de tarieven via het normstelsel (elke sporter betaalt ongeacht de accommodatie eenzelfde bedrag per uur) geharmoniseerd. De indirecte subsidiëring wordt in stand gehouden omdat sport een belangrijke bijdrage levert aan de leefbaarheid in de stad. De gemeente heeft efficiencywinsten geboekt via energiebesparing en besparingen op onderhoud. De overdracht van taken op onderwijsgebied naar de gemeente is gepaard gegaan met minder financiële middelen dan vereist is. Dit geldt vooral voor schoonmaak en onderhoud van materiaal. Daarnaast vergt meer sturing van gemeenten ook meer overheadkosten waarmee nauwelijks rekening is gehouden. Zelfs afstoting van gymlokalen kost de onderwijs- of sportdienst geld.

Uden scoort vanwege een beheerst bouwbeleid voor sport- en onderwijsaccommodaties financieel goed. Dit wordt versterkt door het werken met goedkope arbeidskrachten uit de sociale werkvoorziening. Door de geografische spreiding van de voorzieningen over de kerkdorpen, wordt het gebruik eenvoudig in de gaten gehouden. Sporthallen hebben de gemeente relatief weinig geld gekost omdat het onderwijs steeds bijdroeg in de stichtingskosten.

### **Organisatie:**

In Emmen is de gemeente samenwerking aangegaan met scholen van het voortgezet en middelbaar onderwijs. De gemeente huurt de gymnastiekaccommodaties van deze (openbare) scholen, en verhuurt deze vervolgens door.

In Enschede is het accommodatiebestand van gymnastieklokalen van het bijzonder onderwijs geheel ondergebracht bij de gemeente. Binnen één dienst wordt zowel het beleid voor bewegingsonderwijs als voor sport gecoördineerd, waardoor de afstemming in beheer en gebruik kan worden geoptimaliseerd. Toezicht en schoonmaak wordt steeds meer overgedragen aan verenigingen en bedrijven.

Groningen heeft een werkmaatschappij Sportaccommodaties met een grote mate van autonomie door middel van budgetfinanciering. Deze werkmaatschappij huurt de gymnastieklokalen van de vakdirectie Onderwijs. De openbare lokalen worden vervolgens voor medegebruik verhuurd aan derden. De sporttarieven zijn lager dan het bedrag, dat door de Londo-norm wordt bepaald.

In Uden wordt gestreefd naar een betere samenwerking tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Planning en sturing van het gebruik van gymlokalen wordt door het bijzonder onderwijs echter niet uit handen gegeven. In de toekomst wil de gemeente het beheer van sportaccommodaties verzelfstandigen. De meeste A- en B-accommodaties zijn overigens in handen van het bijzonder onderwijs. De gemeente heeft van oudsher sportzalen en sporthallen laten bouwen met het oog op gedeeld gebruik. Daardoor is afstoting nauwelijks aan de orde geweest.



## 5 Accommodatie-aanbod

### 5.1 Landelijk beeld (enquête)

In de enquête zijn de vragen naar de absolute aantallen accommodaties in sommige gevallen onvoldoende beantwoord. Ook publikaties van het CBS<sup>3</sup> geven geen volledig beeld (zie ook deel I, paragraaf 2.2). Daardoor is het niet mogelijk een exact beeld te geven van het aantal binnensportaccommodaties in Nederland. Wel is het mogelijk om uitspraken te doen over verhoudingen, trends en de absolute groei en afname van het aantal accommodaties.

Het meest voorkomende type accommodatie is de door het ministerie van Onderwijs bekostigde en ten behoeve van het basisonderwijs gebouwde accommodatie (A-accommodatie). In de responsgemeenten zijn 1.777 A-accommodaties aanwezig. Uit de enquête blijkt dat gemeenten een groot gedeelte van deze accommodaties in eigendom hebben. Rekening gehouden met de selectieve non-respons is namelijk 65% van de A-accommodaties in eigendom van de gemeente. B-accommodaties zijn in overgrote meerderheid niet het eigendom van de gemeente, maar van de scholen zelf. Van de 956 B-accommodaties is (opnieuw rekening gehouden met de selectieve non-respons) 24% gemeente-eigendom. Er zijn 932 C-accommodaties (gemeentelijke accommodaties), waarvan de helft (49%) sporthallen betreft. 95% van de A-accommodaties is door de gemeenten ingevuld als gymnastieklokaal.

In bijna een derde van de gemeenten heeft de situatie zich voorgedaan dat een accommodatie de onderwijsvergoeding verloren heeft (buitengebruikstelling). Met name de (kleinere) A-accommodaties verloren de vergoeding (ondanks het beleid van O&W om juist hier als eerste gebruik van te maken). A- en B-accommodaties in eigendom van de gemeente verloren vaker hun onderwijsvergoeding dan andere A- en B-accommodaties.

De nieuwbouw vindt vaak plaats in groeigemeenten. Er is dus lang niet altijd sprake van vervangende nieuwbouw. In de respons-gemeenten werden 237 accommodaties nieuw gebouwd tegenover 302 accommodaties die hun onderwijsvergoeding verloren. Het aantal accommodaties in Nederland is per saldo afgenomen. Of als gevolg hiervan ook het aantal vierkante meters binnensportaccommodatie is terug gelopen is moeilijk vast te stellen, omdat de nieuw gebouwde accommodaties van een groter type kunnen zijn. Dit laatste lijkt waarschijnlijk omdat het meestal oudere (kleinere) gymnastieklokalen zijn die worden afgestoten. Nieuwe accommodaties zijn in de meeste gevallen grotere gymnastieklokalen, sportzalen of sporthallen die zowel geschikt zijn voor onderwijs- en sportgebruik. Plaatselijk kan de balans van toe- en afname overigens heel verschillend liggen (zie cases).

---

3 In de CBS-publicatie *Zwembaden en sportaccommodaties 1991* zijn in tegenstelling tot de SGBO-enquête niet de gemeenten eenheid van onderzoek, maar de accommodaties. Bovendien zijn accommodaties in eigendom van verenigingen en gymnastieklokalen niet in het CBS-onderzoek betrokken. Er is de gemeenten echter wel gevraagd te vermelden hoeveel gymnastieklokalen zij in eigendom hadden. Dit bleken er ongeveer 3000 te zijn. Sinds 1988 is dit aantal afgenomen met 4%. Voor wat betreft de binnensportaccommodaties kan dus moeilijk een vergelijking worden gemaakt. Volgens het CBS zijn er in 1991 473 sportzalen, 818 sporthallen en 230 tennishallen. Overigens rekent het CBS particuliere zaalsportaccommodaties zoals bowling-, squash- en kegelbanen ook tot de categorieën sportzaal of sporthal.

De meest genoemde reden voor buitengebruikstelling van A-lokalen is de HOG-operatie. In een kwart van de gemeenten zijn de wijzigingen in het binnensport-accommodatiebestand te karakteriseren als herstructurering. In de responsgemeenten verloren als gevolg hiervan 107 accommodaties hun onderwijsbestemming, omdat deze door een teruggelopen leerlingaantal onvoldoende werden benut. Bovendien waren veel van deze lokalen in slechte staat (klein en verouderd). In de onderzoeksperiode zijn in de responsgemeenten 109 A-accommodaties gebouwd, waarvan 54 voor het openbaar onderwijs. Nieuwbouw vindt in ongeveer 40% van de gevallen plaats omwille van vervanging en in bijna dezelfde mate als gevolg van groei van het leerlingaantal in de gemeente (bevolkingsgroei).

Door een kwart van de respondenten wordt in de nabije toekomst sluiting van A-accommodaties verwacht. Hierbij speelt de verwachting dat het onderwijsgebruik verder af zal nemen een rol. De tendens die door de gemeenten waargenomen wordt is verdergaande inkrimping en schaalvergroting van het bestand. Daarmee wordt de trend van de periode 1980-1992 voortgezet. Het aantal C-accommodaties nam toen sterk toe. Ook zal er naar verwachting meer gebruik gemaakt worden van specifieke (commerciële) accommodaties, zoals squashbanen en dergelijke.

#### **4.2 Lokaal beeld (cases)**

In Uden heeft de HOG-operatie nauwelijks invloed gehad op het accommodatieaanbod omdat de gemeente bijna geen 'losse gymnastieklokalen' heeft laten bouwen. Hierdoor zijn ook bijna geen wijzigingen in het accommodatiebestand opgetreden als gevolg van veranderingen in regelgeving in het onderwijs. Elk kerkdorp heeft er zijn eigen sport- en onderwijsvoorziening. Dit betreft meestal een sportzaal of sporthal. De gemeente legt zich er op toe deze accommodaties in stand te houden en te verbeteren. Het beheer van de binnensportaccommodaties wordt steeds meer op afstand van de gemeente geplaatst. De financiële zorg blijft echter wel bij de gemeente.

De gemeente Enschede geeft aan dat de gymnastieklokalen bijna maximaal bezet zijn. Er zijn vanaf de HOG-operatie zes gymlokalen afgestoten. Eén van deze lokalen is voor de sport behouden gebleven omdat een sportschool het heeft overgenomen. Verenigingen die vaak van één lokaal gebruik maken, krijgen de gelegenheid om er een (kleine) kantine te exploiteren. Door middel van een wijkgerichte aanpak wordt spreiding in het accommodatieaanbod nagestreefd. De berekeningsleutel is één gymlokaal bij elke twee scholen. De sporthallen hebben een groot exploitatietekort. Het hallenbestand zal worden geoptimaliseerd door nieuwe investeringen en een clusterwijze aanpak van takken van sport. Sportstimuleringsactiviteiten moeten er in de toekomst voor zorgen dat de hallen overdag beter benut worden. De (uit te breiden) Diekmanhal wordt uitsluitend voor topsport opengesteld. Zaalvoetbal is het kind van de (herstructurerings-)rekening geworden.

Net als in de andere gemeenten wordt de afname in gebruik van gymlokalen door scholen in Groningen opgevangen door de sport. Het exploitatietekort van gymnastieklokalen is vergeleken met andere accommodatiesoorten te verwaarlozen. Sportgroepen die door afstoting van gymlokalen dakloos werden, zijn zonder problemen ondergebracht in sporthallen en andere gymlokalen. De stelling dat gymlokalen zonder onderwijsgebruik niet exploitabel zijn, blijft onverkort van kracht. Gymlokalen die onvoldoende worden gebruikt, worden 'leeggerekend'. Vervolgens wordt door een multi-disciplinaire werkgroep beoordeeld welke bestemming deze lokalen

moeten krijgen. Verkoop aan particuliere sportorganisaties behoort hierbij tot de mogelijkheden. De sporthallen zijn voldoende verspreid over de hele gemeente, en hebben na renovatie goede faciliteiten. De veiligheid vraagt om meer aandacht. Het daggebruik is net als in andere gemeenten sterk afgenomen.

In Emmen wordt de beschikbaarheid van binnensportaccommodaties afgemeten aan de werkelijke behoefte. Deze overweging wordt steeds gemaakt wanneer het onderwijsgebruik dermate is teruggelopen dat gevreesd wordt voor continuïteit. Voor de sport is het accommodatie-aanbod ruim voldoende, met name door de aanwezigheid van tien sporthallen. Elk kerkdorp heeft zijn eigen overdekte sportaccommodatie. De betaalbaarheid staat echter in toenemende mate onder druk omdat de inkomsten uit onderwijsgebruik zijn verminderd. De tarieven kunnen nog wel wat worden verhoogd, maar ook deze hebben een grens van sociale aanvaardbaarheid. Meer zorgen heeft de gemeente over de neergang van het bewegingsonderwijs. Het Rijksbeleid voor onderwijs staat haaks op het gemeentelijke sportbeleid van Emmen.





## 6 Knelpunten

### 6.1 Landelijk beeld (enquête)

Uit de enquête blijkt dat drie ontwikkelingen ten grondslag liggen aan knelpunten in het gemeentelijke beleid voor binnensportaccommodaties, namelijk:

- de herstructureringsoperatie;
- de vermindering van het onderwijsgebruik (door regelgeving en ontgroening);
- de (veranderende) wensen van sportgroepen ten aanzien van huurtijden en accommodatie-inrichting.

De *herstructureringsoperatie* heeft gevolgen gehad voor de omvang van het accommodatiebestand en de spreiding van voorzieningen. Door sluiting van accommodaties hebben sportverenigingen in ruim de helft van de 'herstructureringsgemeenten' moeten uitzien naar een andere accommodatie. Nog eens 14% van de gemeenten meldt dat verenigingen minder uren accommodatieuur kregen toegewezen, en in 6% hebben verenigingen hun activiteiten zelfs moeten beëindigen.

Sluiting van binnensportaccommodaties kan ertoe leiden dat de spreiding van voorzieningen in de verdrukking komt. In ruim de helft van de gemeenten waar zich een proces van herstructurering heeft voltrokken, is een kern zonder A-accommodatie. In de helft van de gemeenten vormen de loopafstanden voor het basisonderwijs een knelpunt.

De *vermindering van het onderwijsgebruik* heeft aan de basis gelegen van de herstructureringsoperatie. Deze vermindering blijkt in de praktijk leegstand van binnensportaccommodaties overdag in de hand te werken. Op termijn kan dit leiden tot sluiting van de accommodatie, waardoor sportverenigingen moeten omzien naar andere accommodaties.

*Sportgebruikers zijn kritischer geworden* ten aanzien van faciliteiten en tijdstippen waarop zij willen sporten. De enquête wijst uit dat de huur van binnensportaccommodaties door sportgroepen zich concentreert op bepaalde tijdstippen, dagen van de week en maanden in het jaar. Daardoor treedt op sommige momenten en in sommige perioden een 'piekbelasting' op en staan accommodaties op andere momenten langdurig leeg. Dit betekent dat het moeilijk is om accommodaties optimaal (overdag, 's avonds en in het weekend, over het gehele jaar) te exploiteren. Piekbelasting van A-accommodaties treedt op in 57% van de gemeenten. Voor C-accommodaties is dit bij tweederde van de gemeenten het geval. De leegstand in het week-end betreft voornamelijk A-accommodaties. Dit wordt gemeld door 28% van de gemeenten. Zomerleegstand is vooral gesignaleerd bij C-accommodaties (in 30% van de gemeenten).

Kritische wensen van sportgroepen hebben ook betrekking op de grootte en inrichting van binnensportaccommodaties. A-accommodaties zijn over het algemeen minder in trek dan B- of C-accommodaties. In 51% van de gemeenten vinden sporters A-accommodaties te klein. Sporters vinden bovendien dat deze gymnastieklokalen te specifiek zijn ingericht voor het onderwijs of voor een bepaalde tak van sport. Dit levert problemen op ten aanzien van de verhuur van deze accommodaties en kan op termijn tot sluiting leiden. Dit kan vervolgens een belemmering

vormen voor kleinschalig niet-commercieel gebruik door buurtbewoners. Dit laatste wordt overigens door slechts 6% van de gemeenten<sup>4</sup> als knelpunt ervaren.

De gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de vraag op specifieke tijdstippen zullen in de toekomst versterkt optreden omdat gemeenten de verwachting uitspreken dat het gemeentelijke accommodatiebestand verder in zal krimpen. Omdat voornamelijk A-accommodaties worden afgestoten, zullen sporters hier betrekkelijk weinig hinder van ondervinden. Zij kunnen mogelijk zelfs profiteren wanneer de sluiting van A-accommodaties gepaard gaat met nieuwbouw van grotere en meer moderne C-accommodaties. Het kleinschalig niet-commercieel gebruik kan hier mogelijk door worden benadeeld. Die groepen zijn immers aangewezen op A-accommodaties in de directe woonomgeving.

Door de combinatie van sport- en onderwijsgebruik van binnensportaccommodaties is een goede afstemming tussen de sport- en onderwijssector gewenst. Deze wordt echter bemoeilijkt door de rigide bekostigingssystematiek zoals die door het ministerie van Onderwijs aan schoolbesturen is opgelegd. Daarnaast is afstemming lastig vanwege de scheiding tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Openstelling van binnensportaccommodaties van het bijzonder onderwijs voor medegebruik kan niet (door gemeenten) verplicht worden voorgeschreven. Door 13% van de gemeenten wordt de beperking van de openstelling van B-accommodaties als een van de redenen genoemd voor het teruglopende sportgebruik. Een betere afstemming van sport- en onderwijsgebruik zou er toe kunnen leiden, dat het bewegingsonderwijs meer plaatsvindt in accommodaties die primair bestemd zijn om te voldoen aan de sportbehoefte. De resultaten van de enquête laten zien dat het gebrek aan (centrale) plannings- en beheersbevoegdheid op lokaal niveau een belemmering is voor een efficiënt en effectief accommodatiebeleid.

## 6.2 Lokaal beeld (cases)

In de voorgaande hoofdstukken zijn de belangrijkste knelpunten al genoemd.

De twee belangrijkste knelpunten in alle vier case-gemeenten zijn:

- de vermindering in huurinkomsten van onderwijsgebruikers in zowel sporthallen als gymnastieklokalen;
- het sterk afgenomen daggebruik van sporthallen door scholen.

Hieronder wordt een aantal ontwikkelingen en achtergronden die in de vier case-gemeenten tot knelpunten hebben geleid nog eens op een rijtje gezet:

- De sportseizoenen (competities) 'korten in' en ook de sporters buiten competitieverband beginnen pas laat in het seizoen en er eerder mee op.
- Tijdstipproblematiek: sporters hebben sterk de voorkeur voor bepaalde tijdstippen waarop zij de accommodaties huren. Het gaat dan om de vroege avonduren (zowel sporthallen als gymlokalen) en de zaterdag (alleen sporthallen).
- Zaalverenigingen (waaronder turnen) kampen met een teruglopend ledenbestand.
- De ruimte voor doelgroep- en sportstimuleringsactiviteiten is beperkt geworden in gemeenten waar gymlokalen zijn opgeheven.

---

<sup>4</sup> Het betreft hier allerlei soorten gemeenten, dus niet alleen grote of gemeenten die koploper zijn op het terrein van de sociale vernieuwing.

- Gemeenten komen moeilijk op één lijn met schoolbesturen van het bijzonder onderwijs over medegebruik van gymnastieklokalen. Omdat deze besturen weinig voelen voor (beperkt) medegebruik door derden, wordt een groot reservoir overdekte accommodaties niet benut.
- Buitensporten hebben de afgelopen jaren steeds meer de zaaltraining ontdekt. De overdekte accommodaties (vooral gymlokalen) zijn daar meestal niet voor ingericht. Gymlokalen worden anno 1994 nog steeds gekenmerkt door hun uniforme inrichting die haaks staat op de toenemende pluriformiteit van sportbeoefening.
- Gemeenten, en meer specifiek de sportafdelingen, moeten de vermindering van huurinkomsten uit het onderwijsgebruik opvangen. Na het optimaliseren van de beheerefficiëntie, rest weinig anders dan het verhogen van de sporttarieven. Dit raakt de (minder draagkrachtige) sportverenigingen in hun portemonnaie. Het is de vraag hoe lang gemeenten en verenigingen zich nog huurverhogingen kunnen veroorloven<sup>5</sup>.
- De sociale veiligheid in en rond overdekte sportaccommodaties vraagt om meer aandacht, met name in de avonduren. De verlichting laat nog al eens te wensen over<sup>6</sup>.

De leegstand van sporthallen overdag is nijpender geworden door de meest recente maatregelen van het ministerie van Onderwijs (1991-1994). Hoewel de case-gemeenten plannen hebben (en deels uitvoeren) om met sport-overdagactiviteiten bepaalde doelgroepen naar de hallen te lokken, zet dit voor de exploitatie van de accommodaties tot nu toe weinig zoden aan de dijk.

De afstoting van A-lokalen wordt niet als groot knelpunt ervaren omdat dit wordt gezien als logisch gevolg van schaalvergroting, ontgroening en een teruglopend onderwijsgebruik. In de meeste gevallen ging het hier ook om accommodaties die niet meer aan de wensen van de huidige gebruikers voldoen. De gemeente Enschede geeft aan dat (mede om die reden) gymnastieklokalen moeilijk verkoopbaar zijn. Voor het onderwijs kunnen de mobiliteitsproblemen als gevolg van afstoting van het gymlokaal aanzienlijk zijn. Daarnaast kan het voldoen aan het vastgestelde schoolwerkplan er door worden bemoeilijkt.

De planning van binnensportaccommodaties vormt een knelpunt wanneer schoolbesturen en gemeenten uiteenlopende belangen hebben bij het (al of niet) stichten van nieuwe accommodaties. Ook kan zich de situatie voordoen waarbij een gemeente een ander type binnensportaccommodatie wenst dan het schoolbestuur dat voor de rijksvergoeding voor stichtingskosten in aanmerking komt. In Uden heeft zich een dergelijk knelpunt bij de planning van een binnensportaccommodatie voorgedaan. Het is van belang gebleken om sport- en onderwijszaken op het terrein van de planning van binnensportaccommodaties goed op elkaar af te stemmen. In Uden vereiste dit intensief overleg tussen schoolbestuur en gemeente over een optimale financierings- en beheerconstructie. Uiteindelijk is gekozen voor een privatiseringsmodel waarbinnen zowel de onderwijs- als de sportdoelen worden behartigd.

---

<sup>5</sup> Deze vraag kan beantwoord worden wanneer meer inzicht bestaat in de prijselasticiteit van (takken van) sport.

<sup>6</sup> In dit kader kan gewezen worden op de delen 1 en 9 over sociale veiligheid in en om sportaccommodaties in de reeks 'Sport en Sociale vernieuwing' die door het ministerie van VWS wordt uitgegeven. Ook in het handboek 'Sportaccom' van NOC\*NSF is een deel over beveiliging van sportaccommodaties verschenen.

De uitrusting van de gymnastieklokalen wordt wel door de gemeenten bekritiseerd. Vooral in de grotere gemeenten (zoals Enschede en Groningen) is een aantal gymnastieklokalen sterk verouderd. Deze lenen zich slecht voor medegebruik door sportverenigingen. Het beschikbare materiaal wordt in een aantal gevallen gebruikt door turnverenigingen. Omdat schoonmaak en onderhoud van materiaal nauwelijks bekostigd kan worden uit de onderwijsvergoedingen, hebben deze verenigingen te kampen met gebrekkige faciliteiten. Clustering van aan elkaar verwante gebruiksgroepen komt in alle onderzochte gemeenten onder druk te staan als gevolg van de piekbelasting in het winterseizoen en tijdens de meest gewilde uren. Soms moeten verenigingen hierdoor gedwongen verhuizen.

In Groningen is het hierdoor voor incidentele huurders nagenoeg onmogelijk geworden om af en toe 's avonds of in het weekend een uurtje een hal (en vaak ook een gymlokaal) te huren. Verenigingen leggen zich namelijk vooraf al vast voor de huur van een accommodatie gedurende een heel jaar. Een ander gevolg van deze specifieke schaarste is de spreiding van de huur per vereniging over meerdere accommodaties. Dat komt de clubbinding niet ten goede.

De gemeente Enschede constateert in het recente verleden een soort 'survival of the fittest' onder de sportverenigingen omdat de leden steeds meer wensen hebben, en de bestaansvoorwaarden voor de verenigingen steeds ongunstiger worden. Tariefsverhogingen en accommodatieproblemen spelen daarbij een belangrijke rol. Door bezuinigingen op de beheerkosten is in Emmen, Enschede en Groningen een verslechtering van de dienstverlening in binnensportaccommodaties opgetreden. De klachtenbehandeling inzake de huur van gymnastieklokalen in de gemeente Groningen loopt over te veel schijven. Het afbakenen van verantwoordelijkheden en de bekendheid hiervan bij huurders is onvoldoende gewaarborgd. Deze klachten hebben vaak betrekking op de inventaris. Hierbij beschuldigen verenigingen en scholen elkaar over en weer van 'ongewenst medegebruik' van sportmateriaal.

## 7 Beleid

### 7.1 Landelijk beeld (enquête)

Vooraf in grotere gemeenten is beleid<sup>7</sup> ontwikkeld in reactie op knelpunten. In kleinere gemeenten doen zich minder vaak knelpunten voor. Een meer bedrijfsmatige aanpak wordt door de helft van de gemeenten genoemd als vorm van ontwikkeld beleid. Alhoewel onder het begrip bedrijfsmatige aanpak veel verschillende maatregelen kunnen worden geschaard, is uit het hoge percentage (49%) af te leiden dat gemeenten in de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht zijn gaan schenken aan factoren die het exploitatieresultaat van binnensportaccommodaties beïnvloeden. De tijd waarin de gemeenten tekorten automatisch voor hun rekening namen is voorbij.

In gemeenten waar zich in de periode 1986-1993 herstructurering heeft voorgedaan, zijn vormen van marktgericht beleid ontwikkeld. Te noemen zijn het bevorderen van anderssoortig gebruik en het voeren van een doelgroepenbeleid. In de gemeenten die een herstructureringsoperatie achter de rug hebben vinden ook vaker vormen van privatisering plaats. Vormen van privatisering vinden in 52% van deze gemeenten plaats, ten opzichte van 26% in de gemeenten die de binnensportaccommodaties niet geherstructureerd hebben. Hieronder vallen het overdragen van het beheer aan derden en/of de verkoop van accommodaties aan sportverenigingen of -stichtingen. In gemeenten waar zich geen herstructurering heeft voorgedaan wordt vaker naar het instrument van tariefsverhoging gegrepen. Uit vragen naar de verwachte beleidsmaatregelen in de nabije toekomst blijkt dat de verschillen tussen gemeenten waar zich herstructurering heeft voorgedaan en andere gemeenten enigszins afnemen. Wel blijven gemeenten waar herstructurering achter de rug is meer georiënteerd op marktinstrumenten dan andere gemeenten.

Deze algemene maatregelen zijn pogingen om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en daarmee ook tot kostenbeheersing te komen. De gemeente heeft (vooral nog) weinig instrumenten om dit daadwerkelijk te realiseren. Dit is grotendeels te wijten aan de planningsbevoegdheid bij onderwijsaccommodaties. Deze bevoegdheid ligt niet bij gemeenten maar bij het rijk.

### 7.2 Lokaal beeld (cases)

De vier case-gemeenten hebben alle een hoogwaardig assortiment aan sportvoorzieningen opgebouwd. Deze opbouw verliep parallel aan de expansie van de verzorgingsstaat. Daarvan getuigen zowel de verscheidenheid en spreiding van sportaccommodaties als van onderwijsvoorzieningen. Vanaf 1985 is dit niet langer meer vanzelfsprekend. De HOG-operatie was een eerste herstructureringsronde die onontkoombaar was vanuit efficiency-overwegingen (ouderdom en lage bezettingsgraad van een aantal gymnastieklokalen) en door de ontgroening.

---

<sup>7</sup> Beleidszaken zijn in meer uitgebreide zin in de case-studie aan de orde geweest. De enquête bevatte een dertiental mogelijkheden van beleid die gemeenten aan konden kruisen. Deze waren bedoeld om de beleidsrichtingen te testen die in deel I zijn genoemd.

Daarna is feitelijk de gemeentelijke herstructurering pas echt op gang gekomen, in reactie op afnemende inkomsten uit onderwijsvergoedingen voor gymnastieklokalen, sporthallen en -zalen. De schaalvergroting in en decentralisatie van het onderwijs versterkten dit proces. Om een goed bereikbaar en toegankelijk voorzieningenniveau in stand te houden, moest het aanbod meer afgestemd worden op de vraag naar binnensportaccommodaties. Omdat de vraag bestaat uit twee hoofdcomponenten (bewegingsonderwijs en sport) bleek samenwerking tussen de afdelingen voor sport en onderwijs, en het voeren van integraal beleid noodzakelijk. Juist omdat zowel sport als onderwijs 'moeten inleveren' zien de vier gemeenten verdergaande samenwerking en afstemming tussen de sport- en onderwijsafdelingen als absolute voorwaarde voor een optimaal accommodatiebeleid. De wijze waarop dit moet plaatsvinden is in deze gemeenten nog niet geheel duidelijk omdat men de ontwikkelingen binnen het onderwijs afwacht.

Niettemin hebben de case-gemeenten een aantal beleidsmaatregelen getroffen om het accommodatiebestand op peil te houden. Per case-gemeente wordt de beleidskoers kort toegelicht.

### **Privatisering in Uden**

De gemeente Uden beraadt zich sinds enkele jaren op een nieuwe beleidskoers waarbij het beheer van sportaccommodaties meer op afstand van de gemeente wordt geplaatst. Vooralsnog blijft deze privatisering in de praktijk beperkt tot een stichting die een nieuwe sporthal beheert en exploiteert. De gemeente is hier wel nauw bij betrokken. De beheerstichting van deze hal behartigt zowel sport- als onderwijsbelangen in Uden. Op het moment van onderzoek is het moeilijk uit te maken hoe de gemeente het voorzieningenniveau in alle kerkdorpen op peil kan houden, wanneer de beheertaken geprivatiseerd worden. De beschikbare informatie wijst erop dat de gemeente in voorwaardenscheppende sfeer garant blijft staan voor de (huidige) exploitatietekorten op de binnensportaccommodaties, en tevens de verantwoordelijkheid blijft dragen voor een aanvaardbare spreiding en toegankelijkheid van basisvoorzieningen voor sport. De voorkeur gaat hierbij uit naar clusters van (meer grootschalige) sportvoorzieningen die voor meerdere doeleinden gebruikt kunnen worden. Deze voorzieningen zouden zich volgens de gemeente Uden eerder zelf kunnen bedruipen. Het plan is opgevat om uiteindelijk tot twee stichtingen te komen: één stichting die zich toelegt op het vastgoed, de ander voor exploitatie en beheer.

### **Sanering in Enschede**

Enschede wil grip houden op het aanbod van binnensportaccommodaties. Met nieuwe investeringen in de voorzieningen vervangt de gemeente oude door nieuwe accommodaties. Deze sanering was hard nodig gezien de wensen van een meer kritische sportwereld. Spreiding en differentiatie van sportvoorzieningen staan daarbij hoog in het vaandel. Grottere multi-functionele accommodaties genieten de voorkeur boven kleine, voor sportgebruik onrendabele voorzieningen. Gymnastieklokalen blijven wel hard nodig voor wijken waar verdere nauwelijks vrijetijdsvoorzieningen aanwezig zijn. Sporthallen zijn namelijk geconcentreerd in een deel van de stad, vanwege efficiency-overwegingen ten aanzien van het beheer. Schoonmaak van gymlokalen zal verder worden uitbesteed. Het exploitatietekort op deze lokalen wordt door tariefsverhogingen opgevangen.

### **De gemeente Groningen als strategische marktpartij**

Groningen heeft de rem gezet op het stichten van nieuwe sportvoorzieningen. Het huidige accommodatiebestand voldoet redelijkerwijs aan de sport- en onderwijsbehoefte. Voor nieuwe investeringen wordt samengewerkt met derden: het bedrijfs-

leven, sportverenigingen en scholen. Daarnaast heeft de gemeente zich er niet van weerhouden om zich op de 'commerciële' sportmarkt te begeven, teneinde ook winstgevende voorzieningen te exploiteren. Daarmee kunnen andere (verlieslijdende) accommodaties voor de gemeente behouden blijven. Het beheer van gymlokalen zal in grotere mate aan de gebruikers worden overgedragen. Grotere sportvoorzieningen krijgen de voorkeur boven kleine accommodaties. Voor het verhogen van het daggebruik van sporthallen is een marketingplan opgesteld. Het cursorisch sportaanbod, het sportbuurtwerk en 'sport overdag' worden uitgebreid en geïntensiveerd. Ook wordt getracht om het bedrijfsleven en commerciële sportinstanties te interesseren voor de gemeentelijke sporthallen. Kantine-exploitatie zal aan verenigingen worden overgedragen. Verenigingen die (bij een zelfde tak van sport) samenwerken kunnen een beheerstichting oprichten en de exploitatie en het beheer van een accommodatie voor hun verantwoordelijkheid nemen. Overdracht van beheer wordt kleinschalig ingezet, bijvoorbeeld via het uitbesteden van kleine onderhoudstaken (zoals schoonmaak en kleine reparaties). De mogelijkheden voor verdergaande specialisatie van voorzieningen worden nader onderzocht (met name op gevolgen voor toegankelijkheid en spreiding). De veiligheid in en rond sporthallen vraagt om een nieuwe aanpak ten aanzien van beheer, inrichting en verlichting waarbij de politie is betrokken. De gemeente blijft een coördinerende rol spelen ten aanzien van de huisvesting van scholen. Daarnaast blijft de gemeente pleiten voor behoud van de LO-lessen in het curriculum van het basis-, middelbaar en voortgezet onderwijs. In het sportbeleid krijgen achterstandsgroepen en -wijken extra aandacht. Een project 'kwaliteitszorg' moet uitsluitend geven over een optimale beheerconstructie voor gymnastieklokalen. Het ligt in de lijn dat scholen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen over hun huisvesting, en dus ook over beheer en gebruik van gymnastieklokalen.

#### **Spreiding van basisvoorzieningen in Emmen**

Net als Groningen en Enschede wil de gemeente Emmen verantwoordelijk blijven voor een basispakket van sportvoorzieningen die goed bereikbaar en toegankelijk zijn voor brede lagen van de bevolking. Daar speelt ook een regionale uitstraling een rol bij. Om het halgebruik overdag te stimuleren wordt er aan een marktplan (met o.a. sport overdag, sport voor ouderen en nieuwe life-style sporten) gewerkt. Samenwerkende sportorganisaties worden in de gelegenheid gesteld om onderhouds- en beheertaken op zich te nemen. De gemeente streeft naar verdere kwaliteitsverbeteringen van de rendabele accommodaties. Zij verwacht daar kwantitatieve voordelen van. Integraal beleid (van onder meer welzijns-, sport-, en onderwijstaken) moet ertoe leiden dat de voorzieningen een breed draagvlak houden. De gemeentelijke afdelingen werken daartoe nauwer samen. Waar nodig worden intermediaire structuren opgericht zoals beheerstichtingen voor een gymlokaal of sporthal. Deze stichtingen hebben een sterk op de wijk georiënteerde functie. Doel is dat daardoor de verantwoordelijkheid van de gebruikers voor de voorziening wordt vergroot. Ook in Emmen gelden de principes: oud vervangen door nieuw, en groot gaat voor klein. Elke kern moet in principe zelfverzorgend kunnen zijn. Omni-verenigingen worden in de kerkdorpen gestimuleerd. Puur kwantitatief bezien zijn er nog steeds te veel gymlokalen. Zelfwerkzaamheid wordt met premies beloond. Ook in de tarievenstructuur wordt een relatie gelegd met het uitvoeren van beheertaken. Het is de bedoeling dat er een particuliere sportstichting wordt opgericht die deze nieuwe ontwikkelingen in goede banen leidt. In de stad Emmen wordt gestreefd naar het onderbrengen van steeds twee takken van sport in één hal. Verschuivingen op de sportmarkt worden nauwlettend gevolgd. In het onderwijs worden sportkennismakingspakketten aangeboden om de jeugd voor verenigingslidmaatschap te interesseren.





## 8 Lokale beleidskeuzes

### 8.1 Analyse-modellen voor accommodatiebeleid

In deel I zijn drie analyse-modellen voor het gemeentelijk sportbeleid weergegeven. Het ging hierbij om:

- Het **verzorgingsmodel** waarin de gemeente haar voorwaardenscheppende rol als accommodatie-aanbieder waarmaakt voor een zo groot mogelijk deel van de bevolking;
- Het **marktconforme model** waarin de gemeentelijke sportafdeling als bedrijf op strategische wijze een produkt aanbiedt op de sportmarkt van accommodatie-aanbieders;
- Het **privatiseringsmodel** waarin de gemeente op enigerlei wijze afstand doet van (een deel van) haar rol als accommodatie-aanbieder.

Deze analyse-modellen moeten worden beschouwd als theoretische constructies<sup>8</sup>. De drie modellen zijn 'ideaal-typen' die elk uitgaan van een andere (politiek-bestuurlijke) visie van de overheid op haar rol ten aanzien van sport. In het onderzoek is getoetst in hoeverre gemeentelijk beleid inzake binnensportaccommodaties voldoet aan de kenmerken van deze modellen. Daarbij is het zeer wel mogelijk dat gemeenten voor hun accommodatiebeleid strategieën uit meer dan één model toepassen. In dit hoofdstuk worden de modellen verder uitgewerkt tot meer realistische beleidsscenario's. Om tot deze scenario's te komen wordt de rol van de gemeentelijke overheid bij binnensportaccommodaties opnieuw geanalyseerd op basis van de uitkomsten van het onderzoek. In 8.2 wordt ingegaan op de plaats en betekenis van gemeentelijke binnensportaccommodaties op de 'sportmarkt'. Hoe gemeenten tegen de achtergrond van hun (opgebouwde) verzorgingstaak omgaan met (de wens tot) privatisering is onderwerp van 8.3. Daarna wordt in 8.4 duidelijk gemaakt dat de meeste gemeenten een 'verzorgingsmix van maatregelen' toepassen waarmee zij het voorwaardenscheppende sportbeleid voortzetten. In 8.5 worden tenslotte drie beleidssenario's gepresenteerd die inspelen op huidige en te verwachten ontwikkelingen in het beleid voor binnensportaccommodaties.

### 8.2 De plaats en betekenis van gemeentelijke binnensportaccommodaties

Planning, beheer en gebruik van binnensportaccommodaties zijn sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de sport en het (bewegings)onderwijs. Na de sterke groei in de jaren zestig en zeventig is de *sportdeelname in verenigingsverband* vanaf het begin van de jaren tachtig gestabiliseerd (NOC\*NSF, jaarcijfers 1994). Het accommodatie-aanbod voldoet in de meeste gemeenten aan de vraag van zowel de georganiseerde sport, als de sport die buiten verenigingsverband wordt beoefend.

De *commerciële sector* die sportaccommodaties exploiteert is vooral vanaf het einde van de jaren zeventig sterk in opmars<sup>9</sup>. Het Sociaal en Cultureel Planbu-

---

8 In die zin zijn de modellen ook meer richtingaanwijzers (met bijbehorend beleidsinstrumentarium) dan onmiddellijk op de gemeentelijke praktijk toepasbare scenario's.

9 Zie bijvoorbeeld het TERP-rapport 'Een verkennend onderzoek naar sportscholen in Nederland' (Amersfoort, 1984), in opdracht van de directie Sportzaken van het ministerie van WVC.

reau<sup>10</sup> wijst erop dat de tijd die de totale Nederlandse bevolking aan sport besteedt vanaf het begin van de jaren negentig niet meer stijgt. Dit zou erop kunnen duiden dat ook aan de groei van sportbeoefening buiten verenigingsverband een eind is gekomen. De particuliere sector heeft inmiddels een geheel eigen plaats<sup>11</sup> ingenomen op de sportmarkt, meer naast dan tegenover de (basis)voorzieningen die de Nederlandse gemeenten aanbieden.

*De lokale binnensportaccommodaties die met overheidsmiddelen zijn gefinancierd* zijn van fundamenteel belang voor de plaatselijke sportverenigingen en andere (zelfgeorganiseerde) sportgroepen. De inspanningen van de lokale overheid op de terreinen van investering en beheer zijn steeds noodzakelijke voorwaarden geweest voor de continuïteit van de grootste Nederlandse zaalsporten. Het is de vraag of de groei en de stabilisering van de georganiseerde amateursport mogelijk zou zijn geweest zonder deze voorwaardenscheppende inspanningen.

In het onderzoek is een algemene tendens gesignaleerd dat de binnensportaccommodaties intensiever worden benut. Dit hangt enerzijds samen met een sanering van het gemeentelijke accommodatiebestand ("nieuw voor oud"), en anderzijds met de voorkeur van veel verenigingen voor bepaalde perioden (vooral het winterseizoen) en tijdstippen (meestal de vroege avonden) waarop zij van deze accommodaties gebruik willen maken. Een gevolg van deze tendens is de *relatieve* schaarste van het gemeentelijke accommodatie-aanbod. Deze staat in feite haaks op de vermindering van het gebruik door scholen. Dat geldt meer voor sporthallen dan voor gymnastieklokalen. Overigens kan de lokale situatie in positieve of negatieve zin afwijken van dit algemene beeld.

Tegen de achtergrond van bovengenoemde ontwikkelingen is de exploitatie van de binnensportaccommodaties het grootste probleem geworden. Afnemende inkomsten uit de verhuur van gymnastieklokalen, sporthallen en sportzalen aan scholen beperken de mogelijkheden tot het instandhouden van deze accommodaties. Omdat het onderwijs aan de vooravond staat van verdergaande decentralisatie van huisvestingstaken, is het belangrijk om deze ontwikkelingen nauwlettend te volgen. Daarmee kunnen de randvoorwaarden in beeld worden gebracht die van invloed zijn op de planning en het gebruik van binnensportaccommodaties. Dit is des te meer van belang omdat het ministerie van Onderwijs altijd de stichtingskosten en (het grootste deel van de) exploitatiekosten van gymlokalen voor zijn rekening heeft genomen<sup>12</sup>. Wanneer sportzalen en sporthallen behalve door sportverenigingen ook voor onderwijs worden gebruikt, betaalt het ministerie van Onderwijs eveneens een vergoeding voor stichtings- en exploitatiekosten. In het geval dat deregulering en decentralisatie verder worden doorgevoerd, ligt de verantwoordelijkheid voor huisvesting en exploitatie niet langer meer bij het Rijk, maar bij gemeenten en de schoolbesturen.

---

10 In: Sociaal en Cultureel Rapport 1994 (SCP, Rijswijk).

11 Deze 'plaats' hangt nauw samen met (en is eigenlijk een afspiegeling van) de differentiatie van sportvormen. De huidige pluriformiteit van sport komt niet alleen tot uiting in het aantal takken van sport onder de vleugels van NOC\*NSF, maar ook in minder formele kaders daarbuiten. Vooral in de jaren tachtig hebben particuliere accommodatie-aanbieders juist daar gretig op ingehaakt.

12 Dit geldt voor de gymnastieklokalen die ten behoeve van het (bewegings)onderwijs zijn gesticht; gemeenten kunnen uiteraard ook zelf gymnastieklokalen hebben gebouwd (C-lokalen). Voor zover in gebruik voor het bewegingsonderwijs zijn de kosten voor de realisatie van gymnastieklokalen en de kosten voor gas, water, elektra, schoonmaak en belasting door het Rijk betaald.

### 8.3 Tussen verzorging en privatisering

Het algemene beeld laat zien dat gemeenten hun voorwaardenscheppende taak op sportgebied door middel van herstructurering, spreidingsbeleid en indirecte subsidiëring hebben voortgezet. Door hogere bezettingsgraden op tijden dat sportverenigingen hun activiteiten ontplooiën, kunnen niet alle wensen van huurders worden ingewilligd. In de meest extreme gevallen moeten sportverenigingen gedwongen verhuizen of hun activiteiten staken. Gemeentelijke sportdiensten hebben te kennen gegeven dat 'de rek er inmiddels uit is'.

In tegenstelling tot het onderwijsbeleid is het sportbeleid primair gemeentelijk beleid geweest. Steeds meer gemeenten zien zich voor de keuze gesteld om sportaccommodaties te privatiseren. Het is hierbij noodzakelijk om onderscheid te maken naar verschillende vormen van privatisering die in de praktijk voorkomen:<sup>13</sup>

- *Uitbesteden*: overdracht van onderhouds- en beheerstaken;
- *Aanbesteden*: overdracht van de gehele bedrijfsvoering;
- *Ondernemerschap*: het aan een marktpartij overlaten van bedrijfsvoering en financiële risico's;
- *Vrije markt*: het aan een marktpartij overlaten van planning, financiering en beheer.

Uit deze typologie blijkt dat 'privatisering' en 'bedrijfsmatig werken' goed samen kunnen gaan binnen een gemeentelijke (sport)dienst. Privatisering in de vorm van 'uitbesteding van taken' kan logischerwijs gecombineerd gaan met het bedrijfsmatig uitvoeren van de taken en bevoegdheden die de gemeente zelf houdt. Dit laatste kan bijvoorbeeld inhouden dat sportdiensten budgetfinanciering toepassen om de kosten van het accommodatiebestand binnen de perken te houden. Toch gaan sommige gemeenten met behulp van marketingstrategieën ook wel verder en trachten zij hun werkterrein te verbreden. Hierbij schuwen deze gemeenten de openlijke concurrentie met commerciële sportinstituten niet. Waar een gemeente zich dus op het ene vlak terugtrekt uit de sport (meestal via 'beheer op afstand'), kan dezelfde gemeente op een ander vlak terugkomen als marketingstrateeg met hoge ambities op uitvoerend gebied (commerciële 'neven'-activiteiten).

De laatste jaren gaan gemeenten er vaker toe over om beheertaken geheel of gedeeltelijk af te stoten. In de cases en ook uit de landelijke enquête is duidelijk geworden dat er voorbeelden zijn van het overdragen van kleine binnensportaccommodaties aan particuliere beheerorganisaties. Desalniettemin wensen de onderzochte gemeenten eindverantwoordelijk te blijven voor de randvoorwaarden waaronder sportbeoefening mogelijk is. In hoofdzaak komt deze verantwoordelijkheid neer op een financiële ondersteuning voor het instandhouden van 'basisvoorzieningen'. Deze conclusie is een bevestiging van de resultaten van een eerder door SGBO uitgevoerd onderzoek 'Sport bedrijven' naar privatisering in de sport. Toen werd erop gewezen dat gemeenten op het gebied van binnensportaccommodaties hoofdzakelijk 'uitbesteden' en 'aanbesteden' en alleen bij stichting van nieuwe accommodaties soms verdergaande en meer principiële vormen van privatisering kiezen. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten deze lijn voortzetten. Het beheer zal verder worden overgedragen aan particuliere organisaties. Dit kunnen zowel sportverenigingen als commerciële ondernemingen zijn. Vanwege de gemeentelijke autonomie in het lokale sportbeleid, is het aan het gemeentebestuur om vast te stellen in hoeverre sport betaalbaar moet blijven voor iedereen. Verwacht mag worden dat

---

13 Uit het rapport 'Sport bedrijven', SGBO, Den Haag, 1989 (in opdracht van WVC).

gemeentelijke tarieven over het geheel genomen verder zullen stijgen, en een meer marktconforme waarde<sup>14</sup> zullen vertegenwoordigen. Dit zal de pluriformiteit in het accommodatie-aanbod alleen maar vergroten, en zal zeker niet uitsluiten dat laagdrempelige (goedkope) accommodaties zullen blijven bestaan. Uit de cases blijkt dat zaalsportverenigingen zowel geconfronteerd worden met huurverhogingen, als met een grotere druk vanuit de gemeente om onderhouds- en beheertaken te vervullen. In enkele gevallen worden zaalsportaccommodaties geheel overgedragen aan gebruikersgroepen.

Uit het onderzoek kunnen enkele praktische tips worden gelicht. Zo richten steeds meer gemeenten (waaronder de case-gemeente Uden) stichtingen op ten einde aanzienlijke fiscale besparingen te bereiken. De BTW-plichtige, los van de gemeente opererende organisatie kan als opdrachtgever en exploitant optreden. Ook als ze daarbij nog volop gebruik maakt van de expertise en arbeidskracht van gemeentelijke diensten. Gemeenten blijken in de praktijk meestal wat huiverig om te veel taken naar sportverenigingen te schuiven. Exploitatie en beheer van accommodaties komen dan immers in de handen van vrijwilligers waardoor de continuïteit in het gevaar kan komen. Daar komt bij dat privatisering van binnensportaccommodaties op organisatorische problemen stuit omdat de overgrote meerderheid van de sporthallen, zalen en gymnastieklokalen door meerdere verenigingen worden gehuurd. Overdracht van het beheer is alleen mogelijk, wanneer een beperkt aantal verwante verenigingen samen van één accommodatie gebruik maken en goed met elkaar kunnen samenwerken.

Het voordeel van (gehele of gedeeltelijke) privatisering moet niet alleen worden beschouwd als bezuinigingsoperatie. Het is ook een overlevingsstrategie voor gemeenten om het accommodatiebestand overeind te houden. Door een afnemende bemoeienis met een aantal beheertaken kan bijvoorbeeld een hoger bedrijfsmatig rendement worden behaald en een kwalitatief hoogwaardig produkt worden geleverd. De gemeente kan haar tijd na afstoting van beheertaken aan andere zaken besteden omdat de directe bemoeienis afneemt. Een voorwaarde is dan wel dat gemeenten een deel van hun zeggenschap afstaan.<sup>15</sup> Dit laatste komt (nog?) weinig voor. Gedwongen winkelnering is in de gemeentelijke praktijk eerder regel dan uitzondering. Wat tegenwoordig meer aan de orde is dan uitbesteding aan externe bedrijven, zijn de meer marktconforme afspraken tussen gemeentelijke diensten wanneer die van elkaars capaciteiten gebruik maken. Wanneer die afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen, zijn de diensten ook genoodzaakt binnen de vastgestelde budgetten te blijven waardoor zij ook werkelijk meer bedrijfsmatig zullen gaan functioneren. Aan de hand van enkele wellicht inspirerende voorbeelden uit de vier case-gemeenten kan het hierboven geschetste beeld worden verduidelijkt.

---

14 Marktconform betekent hier zowel concurrerend met commerciële exploitanten van sportaccommodaties, als concurrerend met bedrijven die geheel andere segmenten op de vrijetijdsmarkt bestrijken, zoals bioscopen, theaters, restaurants, bungalowparken, reisbureaus en kuuroorden. Op de vrijetijdsmarkt zijn de gemeentelijke sportvoorzieningen relatief goedkoop. Onlangs is door het CBS nog eens vastgesteld dat de particuliere financiële bestedingen voor sport uitermate laag zijn ten opzichte van de totale vrijetijdsbestedingen van Nederlandse huishoudens. Dit bleek des te opmerkelijker wanneer in aanmerking wordt genomen dat sport in de totale vrijetijd van de Nederlandse bevolking de belangrijkste plaats inneemt. Voor de meerderheid van de voorzieningen in de georganiseerde sport wordt de prijs niet vastgesteld door het vrije marktspel van vraag en aanbod, maar eenzijdig door de overheid opgelegd. Als de overheid deze monopoliepositie op de basissportvoorzieningen loslaat, zal zich een nieuw evenwicht moeten vormen in een historisch gegroeide situatie. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de nieuwe tarieven voor vele particuliere organisaties niet meer betaalbaar zijn.

15 Binnenlands Bestuur (47), 26-11-1993.

In Emmen wordt de verzorgingsfunctie op sportgebied voortgezet. Elk kerkdorp wordt in staat gesteld een basissportvoorziening aan te bieden. Marketingstrategieën worden ingezet om de sporthallen overdag beter te bezetten. Kwalitatieve verbeteringen maken daar deel van uit. De dorpsraden worden bij het sportbeleid betrokken om het draagvlak van voorzieningen te vergroten. Sport wordt beschouwd als één van de middelen om de leefbaarheid van kerkdorpen te verbeteren. De gemeente verwacht van de wijk- en dorpsbewoners/sportverenigingen dat zij daaraan bijdragen via zelfwerkzaamheid (kleine onderhouds- en beheertaken). Samenwerking tussen sportverenigingen wordt door de gemeente bevorderd. Voorwaardenscheppend sportbeleid is nog steeds een gemeentelijke kerntaak. Op gemeentelijk niveau wordt intensiever samengewerkt met afdelingen voor welzijn, onderwijs en ruimtelijke ordening.

In Enschede krijgt de verzorgingsfunctie op sportgebied optimaal gestalte omdat alle gymnastieklokalen en sporthallen zowel ten aanzien van sport- als onderwijsgebruik zijn ondergebracht bij de afdeling sport van de Welzijnsdienst. Hier valt ook het bijzonder onderwijs onder. Op deze manier wordt een marktconforme werkwijze toegepast om de verzorgingsfunctie zo goed mogelijk waar te maken. Door middel van clustering van zowel gebruikersgroepen als beheertaken wordt het aanbod in stand gehouden. Verenigingen worden sterker bij het beheer betrokken. Daarnaast worden enkele taken uitbesteed aan het bedrijfsleven. Een schoolsportcommissie stimuleert de aansluiting van het bewegingsonderwijs op de georganiseerde sport. Als regiogemeente worden ook topsportfaciliteiten aangeboden.

Ook de gemeente Groningen biedt topsportfaciliteiten aan. De sportmarkt wordt continu 'afgetast' om het aanbod aan te laten sluiten op de vraag. Dit heeft ertoe geleid dat het aanbod de laatste jaren zelfs is uitgebreid. De herstructurering van binnensportaccommodaties was in Groningen dan ook een 'saneringsronde': nieuwe voor oude accommodaties. De verzorgende taak wordt voortgezet door middel van een pragmatische, op de markt gerichte strategie. Niet alleen sportverenigingen zijn hierbij klant van de gemeente, maar ook recreatieve en commerciële sportgroepen die een steeds groter aandeel hebben gekregen in de accommodatiehuur. Net als Emmen werkt Groningen wijkgericht, met een speciale sportstimulerende taak die onder de vlag van 'Sportieve Vernieuwing' is gebracht. Sportbuurtwerkers proberen in dat kader verenigingen te ondersteunen bij het bereiken van bepaalde categorieën buurtbewoners en het opzetten van activiteiten.

Uden heeft als enige van de vier case-gemeenten een duidelijk afwijkende visie op de rol van de gemeente bij het sportaccommodatiebeleid. Het cluster 'sport' zal binnen enkele jaren op afstand van de gemeente worden geplaatst. Een op te richten stichting ontvangt hiervoor een jaarlijks budget waardoor de gemeente nog wel financiële verantwoordelijkheid houdt. Hiermee is al een begin gemaakt via het oprichten van een exploitatiestichting voor een nieuwe sporthal, waarin de gemeente (sport en onderwijs), een school en de sportverenigingen nauw met elkaar samenwerken. Het behoud van financiële verantwoordelijkheid voor het instandhouden van sportaccommodaties kan worden gezien als een erfenis van de jarenlange verzorgende functie die de gemeente Uden heeft uitgeoefend voor de sportende bewoners in alle kerkdorpen.

## 8.4 De verzorgingsmix

Uit het case-onderzoek en de enquête is gebleken dat afzonderlijke gemeenten niet geheel onder één van de modellen geschaard kunnen worden. Gemeenten handelen tegen de achtergrond van de snelle ontwikkelingen in het sport- en onderwijsveld veelal pragmatisch, te meer omdat de kerntakendiscussie vaak nog gaande is. Hierdoor staan de reikwijdte, relevantie en systematiek van het gemeentelijk sportbeleid steeds ter discussie. Uit de landelijke enquête en de casestudies blijkt echter dat er desondanks een algemene tendens valt waar te nemen.

Gemeenten geven aan dat hun voorwaardenscheppende taak weliswaar wordt bemoeilijkt door bezuinigingen<sup>16</sup>, maar ook dat het accommodatiebestand een verworvenheid is van een halve eeuw gemeentelijk sportbeleid. De opbouw en het beheer van basisvoorzieningen in de sport (velden, baden, hallen en gymlokalen) hebben de groei en de stabilisering van een massale sportdeelname mogelijk gemaakt. Ondanks het feit dat gemeenten delen van de sport(accommodatie)markt niet langer beheersen, zijn zij bereid om ook in tijden van economische tegenspoed de basisvoorzieningen in stand te houden. De middelen die zij daarvoor aanwenden zijn efficiëncymaatregelen in het beheer en onderhoud, en inkomstenverhogingen uit de huur. Sanering van het accommodatiebestand behoort ook tot de instrumenten om het accommodatiebestand op peil te houden. In dit licht moet ook het hoge percentage gemeenten worden beschouwd dat aangeeft 'herstructureren' en 'bedrijfsmatig en meer marktgericht werken' vaak naast elkaar na te streven. Het gaat daarbij immers om het betaalbaar houden van voorzieningen waarvan op grote schaal gebruik wordt gemaakt door de inwoners van de gemeente, en soms ook van de regio. Kortom, het in stand houden van basissportvoorzieningen (het sportverzorgingsmodel) is in de meeste gemeenten nog steeds uitgangspunt van beleid. Middelen die daarbij ingezet worden zijn interne organisatiemaatregelen (bedrijfsmatig functioneren) en een nieuwe werkwijze (marketing: 'nieuw voor oud', winstgevende bedrijfsonderdelen naast verlieslijdende voorzieningen).

De belangrijkste constatering naar aanleiding van het kwalitatieve deel van het onderzoek is dat er geen gemeente kan worden aangewezen die zich financieel onttrekt aan de sportende bevolking. Gemeenten ondersteunen de sportorganisaties binnen hun grenzen door middel van indirecte huursubsidie, namelijk via het tarievenbeleid. Dit wordt overigens wel steeds moeilijker door het afnemende gebruik van binnensportaccommodaties door scholen. Ondanks dat privatisering (die tot nu toe overigens in beperkte mate<sup>17</sup> heeft plaatsgevonden) geleidelijk aan wat terrein wint, blijft het de gemeentelijke overheid die hoofdverantwoordelijkheid voor zich opeist voor het instandhouden van de grootste groepen sportaccommodaties. In de meeste gevallen van privatisering wordt niet het eigendom, maar het beheer en/of het onderhoud overgedragen aan derden. Privatisering mag dus niet worden opgevat als een door gemeenten volledig nagestreefd model, maar meer als een instrument dat zowel in dienst staat van een efficiënte gemeentelijke organisatie, als van een meer autonome en verantwoordelijke sportwereld. De case-

---

16 Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de meest recente bezuinigingsronde voor veel gemeenten die voortvloeit uit de herverdeling van het Gemeentefonds. Ook de sportsector zal er niet aan ontkomen om 'in te leveren'.

17 De (beperkte) privatiseringsvariant 'uitbesteden' komt overigens wat vaker voor dan de verdergaande vormen. In 1988 was in 15% van de gemeenten sprake van uitbesteding van taken bij sportzalen en sporthallen (SGBO, *Sport Bedrijven*). Op basis van dit onderzoek mag worden verwacht dat zowel dit percentage gemeenten, als het aantal op deze wijze geprivatiseerde accommodaties per gemeente is gestegen.

gemeenten die privatisering toepassen, doen dat alleen daar waar het financieel en organisatorisch draagvlak van de nieuwe beheerders/exploitanten het toelaat. Privatisering staat in die zin niet op zichzelf, maar ten dienste van het instandhouden van de grootste accommodatiegroepen.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de meeste gemeenten (en in ieder geval alle grote gemeenten) een 'verzorgingsmix' van maatregelen toepassen om de grootste groepen sportaccommodaties zo goed mogelijk in stand te houden. Marketingstrategieën en incidenteel ook privatisering van (hoofdzakelijk) beheertaken zijn middelen die ertoe moeten bijdragen dat het voorwaardenscheppende beleid uitgevoerd kan blijven worden. Voor het opstellen van beleidsscenario's voor binnensportaccommodaties is dat een belangrijk uitgangspunt.

### 8.5 Drie beleidsscenario's

De drie eerder geschetste modellen hebben een beperkte werkelijkheidswaarde. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten vrijwel altijd een mix van beleidsmaatregelen ('de verzorgingsmix') hanteren die uit elk van de modellen komen. De beleidskeuzes verschillen bovendien naar gelang de functies in het beleidsproces: planning en beleid, financiering, en beheer en uitvoering. Bij het sportbeleid zijn gemeenten relatief autonoom om op elk van deze niveaus meer of minder ruimte te bieden aan de markt. In de praktijk worden taken en bevoegdheden het meest overgedragen op het technische uitvoerende niveau. Ook wordt gestreefd naar deling van financiële risico's. De meer principiële bevoegdheid van gemeenten, namelijk de planningsfunctie<sup>18</sup> wordt zelden aan de vrije markt overgelaten.

De gemeentelijke autonomie op het gebied van sportbeleid is er niet voor accommodaties die in eerste instantie een onderwijsdoel dienen. De verandering van bevoegdheden op dit terrein vergroot weliswaar de beleidsvrijheid van gemeenten, maar er blijven beperkingen bestaan. Ten eerste zal het bijzonder onderwijs bevoegdheden behouden en ten tweede blijven er financierings- en kwaliteitseisen van het rijk bestaan. Er zullen voornamelijk weinig mogelijkheden tot overdracht van financiële risico's zijn. Het ministerie van Onderwijs financiert nog steeds het onderwijsgebruik en de bouw van gymnastieklokalen (A- en B-accommodaties). De gemeente bewerkstelligt (eventueel) door middel van aanvullende financiering de bouw van grotere sportaccommodaties waarin A- en B-accommodaties kunnen worden ondergebracht. Een schoolbestuur of een particuliere organisatie kan een dergelijk risico niet of nauwelijks nemen.

Verder is het (nog) de vraag of gemeenten huisvestingszaken 'doordecentraliseren' naar scholen/schoolbesturen. Decentralisatie van huisvesting van primair en voortgezet onderwijs wordt medio 1997 verwacht. Vast staat wel dat gemeenten en schoolbesturen een grotere beslissingsbevoegdheid over de planning en financiering van accommodaties zullen krijgen. Dit betekent dat gemeenten ook daadwerkelijk een grotere eigen verantwoordelijkheid en een groter belang zullen hebben bij een optimaal accommodatiebeleid. De noodzaak om het sport- en onderwijsbeleid goed op elkaar af te stemmen met het oog op een efficiënt accommodatiebeleid is dan evident.

---

18 Het gaat hier om de bevoegdheid om te bepalen welke aard en omvang het accommodatiebestand moet hebben en welke kosten en inkomsten daar tegenover moeten staan. Bij binnensportaccommodaties wordt de gemeente daarbij tot nog toe beperkt door de regelgeving van het ministerie van Onderwijs.

In schema 1 zijn de theoretische modellen uitgewerkt tot beleidsscenario's. Steeds wordt weergegeven welke varianten mogelijk zijn bij het gemeentelijk (binnensport)accommodatiebeleid. Vervolgens worden de consequenties van deze varianten vermeld. Tenslotte wordt aangegeven hoe ze gerealiseerd kunnen worden.

**Schema 1: Drie scenario's voor gemeentelijk accommodatiebeleid**

	Verzorging	Marktconform	Privatisering
Beleid/planning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeente plant</li> <li>- gemeente realiseert</li> <li>- gemeente stelt regels voor gebruik vast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeente en schoolbesturen plannen apart</li> <li>- gemeente kiest voor bepaalde doelgroep(en) met bijbehorende tarieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeente treedt alleen op als vaststeller bestemmingsplan (reactief)</li> <li>- particulier(en) bepalen gebruikersbeleid</li> </ul>
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeente investeert</li> <li>- gemeente stel niet-kostendekkende tarieven vast</li> <li>- leegstandsrisico voor gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeente of particulier investeert</li> <li>- zoveel mogelijk kostendekkende tarieven</li> <li>- budgetteringsafspraken en gemeentelijke garantie voor tekort tot een bepaald maximum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- particulier(e) exploitatie, tarievenbeleid en risico</li> <li>- wellicht gemeentelijke afkoopsom voor bepaalde gebruikers</li> </ul>
Beheer/uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- door gemeentelijke dienst of afdeling respectievelijk stichting of vereniging volgens gemeentelijk voorschrift</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitbesteding van specifieke onderdelen onder gemeentelijke regie</li> <li>- gemeentelijke kwaliteitseisen aan particulier beheer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitbesteed resp. volledig particulier</li> </ul>

#### **Het verzorgingsscenario**

De lokale overheid is de centrale en sturende organisatie ten aanzien van het binnensportaccommodatiebeleid. De lokale overheid voert een voorwaardenscheppend (accommodatie)beleid. De gemeentelijke afdelingen voor sport en onderwijs stemmen hun accommodatiebeleid volledig op elkaar af en voeren gezamenlijk een integraal beleid ten aanzien van planning, exploitatie, beheer en gebruik van binnensportaccommodaties. Deze verzorgingstaak is in principe gericht op participatie van alle inwoners. Dit laat zich ook vertalen in (niet-kostendekkende) tarieven en stimuleringsactiviteiten. De gemeentelijke overheid zorgt er voor dat binnensportaccommodaties voldoende bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn. Criteria daarvoor zijn bijvoorbeeld spreiding, laagdrempeligheid, differentiëring en multifunctionaliteit van de accommodaties.

#### **Het marktconforme scenario**

Op de markt van binnensportaccommodaties stelt de gemeente zich op als volwaardige partij die een concurrentiepositie inneemt ten opzichte van andere accommodatie-aanbieders. De gemeente voert een pragmatisch, zakelijk accommodatiebeleid waarbij alleen strikt noodzakelijke taken worden verricht zoals planning, financieel beheer en controle. Marketingstrategieën zijn erop gericht om gemeentelijke binnensportaccommodaties rendabel te houden, en af te stemmen op de vraag. De gemeente inventariseert nauwlettend de behoefte aan sportaccommodaties, en bepaalt op basis daarvan haar plaats op de sportmarkt en daarmee het gemeentelijke aanbod. Taken die scholen en sportorganisaties zelfstandig of gezamenlijk kunnen uitvoeren worden overgelaten aan de lokale/regionale raden en instellingen. Met het bijzonder onderwijs heeft de lokale overheid nauwelijks enige bemoeienis.



### **Het privatiseringsscenario**

De gemeente brengt haar kerntaken op het gebied van accommodatiebeleid terug tot het vaststellen van het bestemmingsplan en planning. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om vestigingsvoorwaarden en controle/inspectie. De lokale overheid beperkt zich tot wat wettelijk noodzakelijk is. De sportverenigingen en scholen hebben als zelfstandige instituten de verantwoordelijkheid over exploitatie, beheer en gebruik van binnensportaccommodaties. De gemeente stoot taken op het gebied van huisvesting, beheer en gebruik van binnensportaccommodaties voor zo veel mogelijk af, en brengt deze onder in (een) private organisatie(s). In de voorbereidingen voor privatisering zal de gemeente samenwerking tussen scholen en sportverenigingen moeten bevorderen om het draagvlak voor beheer en gebruik te vergroten. Dit zal gepaard gaan met budgetfinanciering. De gemeente zal hiermee trachten zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van sportorganisaties en scholen te stimuleren.



## 9 Aanbevelingen

### 9.1 Toelichting vooraf

Het geven van eenduidige beleidsaanbevelingen met betrekking tot binnensportaccommodaties wordt bemoeilijkt door twee zaken, te weten:

- de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid die nog volop gaande zijn;
- de verschillende varianten van gemeentelijk sportbeleid en lokale 'sportmarkten' die verregaande generalisering uitsluiten.

Hoewel de richting van de ontwikkelingen van het onderwijsbeleid in zekere mate voorspelbaar is, bestaat er onzekerheid over de tijdplanning en de precieze mate van deregulering en decentralisering. Er is nog onduidelijkheid over de verhouding tussen de grotere autonomie van scholen ten opzichte van de regie-taken van de lokale overheid. Bekend is wel dat de regelgeving van het ministerie van Onderwijs zal worden teruggebracht en er een globaler bekostigingsstelsel wordt ingevoerd. Scholen gaan zelf de onderwijskundige inrichting en het personeelsbeleid bepalen. De lokale overheid ontfermt zich over het beheer van schoolgebouwen en het achterstandsbeleid. Ondanks alle ontwikkelingen in het beleid en de organisatie van het onderwijs, blijft het belangrijk om te streven naar behoud van het schoolvak 'bewegingsonderwijs'. Tijdens dit onderzoek is meerdere keren gewezen op het belang van het bewegingsonderwijs voor een evenwichtige en gezonde ontwikkeling van kinderen en jeugdigen, en als aanloop of opstap voor sportactiviteiten op latere leeftijd. Vanuit dit besef is door de jaren heen dan ook een groot aantal gymnastieklokalen en sportzalen/hallen gesticht.

Naast deze voor de sportwereld 'externe invloeden', wordt het presenteren van eenduidige aanbevelingen bemoeilijkt door het autonome karakter van het gemeentelijke sport(accommodatie)beleid. Het is nog steeds het gemeentebestuur dat bepaalt in hoeverre sport een (lokale) kerntaak is. Dit vraagstuk is actueler dan ooit in een tijd dat veel gemeenten voor grote bezuinigingstaakstellingen worden geplaatst. Ook tegen die achtergrond kunnen aanbevelingen aan lokale overheden geen blauwdruk zijn. Inspelen en anticiperen van gemeenten op huidige en te verwachten ontwikkelingen ten aanzien van binnensportaccommodaties is lokaal maatwerk waarvoor niet één recept is. Er is evenwel één sleutelbegrip dat iedere gemeente ter harte kan nemen, en dat is 'afstemming': de sport- en onderwijsdiensten zijn op elkaar aangewezen waar het gaat om planning, beheer en gebruik van binnensportaccommodaties. Beide hebben belang bij samenwerking, coördinatie en gedeeld gebruik van de accommodaties.

Ondanks de bovengenoemde dynamiek zijn op basis van de huidige beleidssituatie en de uitkomsten van het onderzoek enkele aanbevelingen geformuleerd voor het ministerie van VWS (paragraaf 9.2), voor het ministerie van Onderwijs (paragraaf 9.3) en voor gemeenten (paragraaf 9.4).

## **9.2 Aanbevelingen voor het ministerie van VWS (directie Sportzaken)**

### **Aanbeveling 1: Overleg voeren met ministerie van Onderwijs**

De Directie Sportzaken zou het voortouw kunnen nemen om een overleg te initiëren met collega's van het ministerie van Onderwijs over de problematiek van binnensportaccommodaties<sup>19</sup>. De resultaten van dit onderzoek zouden dan de basis kunnen vormen voor een duidelijke en breed gedragen visie van de rijksoverheid op beleid inzake binnensportaccommodaties<sup>20</sup>. In dat kader wordt ook aandacht gevraagd voor de problematiek rond vergoedingen voor medegebruik van gymnastieklokalen aan scholen. Tegen de achtergrond van (door)decentralisering van huisvestingstaken naar gemeenten en schoolbesturen komt deze problematiek in een ander licht te staan. Gelet op de uitkomsten van dit onderzoek zou ervoor gepleit moeten worden om de inkomsten uit de buitenschoolse verhuur van gymnastieklokalen van (met name) het bijzonder onderwijs ten goede te laten komen van de scholen.

### **Aanbeveling 2: Informatie verstrekken aan gemeenten**

Ook zou de Directie Sportzaken het initiatief kunnen nemen om samen met de Landelijke Contactraad en de VNG relevante informatie te verstrekken aan gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan:

- het ontwikkelen van een samenvatting van dit onderzoek die ter kennisgeving aan gemeenten wordt toegezonden;
- het organiseren van een symposium over gemeentelijk beleid inzake binnensportaccommodaties met als belangrijkste doelgroepen:
  - . beleidsmedewerkers sportzaken;
  - . gemeentelijke consultants 'lichamelijke opvoeding';
  - . beleidsmedewerkers belast met huisvesting bewegingsonderwijs.

### **Aanbeveling 3: Ondersteunen van de uitwerking van lokale beleidsscenario's**

Tenslotte zou de Directie Sportzaken vanuit haar innovatieve functie een aanzet kunnen geven tot het verder ontwikkelen van beleidsscenario's die het gemeentelijk beleid inzake binnensportaccommodaties richting en inhoud geven. De aanzetten daarvoor zijn in dit rapport gegeven. Dit laatste vooral tegen de achtergrond van de huidige en te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot (de huisvesting van) sport en bewegingsonderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan het verhogen van de deskundigheid op lokaal niveau, het ondersteunen van enkele voorbeeldprojecten en het monitoren van de gevolgen van het accommodatiebeleid in de komende jaren op de sportdeelname.

---

19 Omdat de problematiek met betrekking tot binnensportaccommodaties zich voordoet op lokaal niveau zou de VNG bij dit overleg betrokken kunnen worden.

20 Het sportaccommodatiebeleid blijft natuurlijk primair autonoom gemeentelijk beleid. In dit onderzoek is niettemin duidelijk geworden dat de Rijksoverheid (met name via het beleid van het ministerie van Onderwijs) wel degelijk invloed heeft op randvoorwaarden waarbinnen gemeenten (integraal) sportbeleid kunnen voeren.

### **9.3 Aanbeveling voor het ministerie van Onderwijs**

#### **Aanbeveling 4: Aandacht besteden aan de lokale accommodatieproblematiek**

Het ministerie van Onderwijs wordt gevraagd aandacht te schenken aan de knelpunten op lokaal niveau bij planning, beheer, exploitatie en gebruik van gymnastieklokalen en binnensportaccommodaties. In dit kader is het voorgestelde overleg met het ministerie van VWS (Directie Sportzaken) over dit onderwerp uitermate belangrijk. Uit dit onderzoek blijkt dat de effecten van maatregelen die het rijk vanaf de herstructureringsoperatie heeft genomen, vaak niet overeenstemmen met de doelstellingen van het gemeentelijk accommodatiebeleid in het algemeen en van het sportbeleid in het bijzonder. Voor een efficiënt accommodatiebeleid op lokaal niveau is het wenselijk dat de Rijksoverheid het ontwikkelen van integraal gemeentelijk accommodatiebeleid stimuleert. Te meer omdat decentralisatie van huisvestingstaken in het onderwijs gepaard gaat met efficiëntie-maatregelen. Het voeren van integraal accommodatiebeleid op lokaal niveau vraagt om samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen voor onderwijs en sport en met de schoolbesturen van het openbaar en bijzonder onderwijs.

Bij het stimuleren van samenwerking binnen de gemeente en tussen gemeente en (bijzondere) schoolbesturen kan gedacht worden aan:

- minimale regelgeving door het ministerie van Onderwijs ten aanzien van huisvesting, beheer, exploitatie en gebruik van binnensportaccommodaties;
- het vroegtijdig bekend maken van veranderingen in regelgeving aan gemeenten en schoolbesturen;
- het geven van voorlichting aan gemeenten over voordelen van lokale samenwerking op het terrein van beleid inzake binnensportaccommodaties, zowel voor planning, beheer, exploitatie en gebruik.

### **9.4 Aanbevelingen voor de gemeentelijke overheid**

#### **Aanbeveling 5: Samenwerking realiseren tussen sport- en onderwijsdiensten**

Voor een efficiënt accommodatiebeleid op lokaal niveau is een nauwe samenwerking en afstemming tussen de sport- en onderwijsdiensten noodzakelijk. Het gaat hierbij met name om:

- planning en nieuwbouw van binnensportaccommodaties;
- beheer en exploitatie van binnensportaccommodaties;
- verhuur van binnensportaccommodaties aan scholen, sportverenigingen en andere gebruikersgroepen.

#### **Aanbeveling 6: Afstemming met besturen voor bijzonder onderwijs**

Er dient gestreefd te worden naar een optimale afstemming tussen gemeentelijke binnensportaccommodaties en de gymnastiekaccommodaties van het bijzonder onderwijs. Samenwerking tussen de (koepels/besturen van) scholen van het bijzonder onderwijs en de gemeentelijke dienst(en) voor sport/onderwijs is hierbij een absolute voorwaarde. Allereerst dienen afspraken over medegebruik, tarieven en (aanvullend) beheer te worden gemaakt. Bij samenwerking is voor alle betrokken partijen financieel voordeel te behalen.

## Aanbeveling 7: Optimaliseren van het huidige accommodatiebestand

Uit het onderzoek is gebleken dat herstructurering/optimalisering van het accommodatiebestand op lokaal niveau kan leiden tot het verbeteren van de exploitatie en het beperken van tarievenverhogingen. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van de lokale situatie. Uit dit onderzoek kunnen echter wel enkele algemene maatregelen worden afgeleid:

- *Het scheppen van gunstige voorwaarden voor de (ver)huur van sporthallen, sportzalen en gymnastieklokalen op verschillende dagen en tijdstippen (hoog/laagseizoen, overdag/s avonds, weekdays/weekend), door:*
  - . het harmoniseren en differentiëren van de tarieven<sup>21</sup>, waardoor piektijden en piekperioden kunnen worden voorkomen;
  - . het geven van gerichte publiciteit aan de verschillende huurderscategorieën (scholen, sportverenigingen en andere gebruikersgroepen<sup>22</sup>) over mogelijkheden tot huur van binnensportaccommodaties;
  - . het bieden van verhuurservice (onder andere via het instellen van een klachtenlijn inzake gebruik van binnensportaccommodaties);
  
- *Het tot stand brengen van integraal accommodatiebeleid ten aanzien van sport en bewegingsonderwijs, door:*
  - . het initiëren van samenwerkingsverbanden tussen gemeente, scholen en sportverenigingen, bijvoorbeeld in het kader van sportstimulering voor de schooljeugd of het sportbuurtwerk;
  
- *Het stimuleren van zelfwerkzaamheid door sportverenigingen en scholen bij het onderhoud en beheer van binnensportaccommodaties, door:*
  - . het stimuleren van samenwerking tussen sportverenigingen (bijvoorbeeld in grotere gemeenten: clusteren van één tak van sport in één accommodatie; en in buurten of dorpen: clusteren van verschillende takken van sport);
  - . het stimuleren van samenwerking tussen diverse gebruikersgroepen (scholen, verenigingen, sociaal-cultureel werk) gericht op zelfbeheer en gedeeld gebruik van accommodaties.
  
- *Het regelmatig verrichten van een behoefte-onderzoek dat in kaart moet brengen in hoeverre het aanbod van binnensportaccommodaties voldoet aan de sportvraag/behoefte, met aandacht voor:*
  - . de spreiding van de accommodaties over de gemeente;
  - . de inrichting en bruikbaarheid (gespecialiseerd/multifunctioneel);
  - . de staat van onderhoud;
  - . de (sociale) veiligheid;
  - . de bezettingsgraden van de accommodaties;
  - . het gemeentelijk accommodatie-aanbod ten opzichte van het particuliere aanbod.

---

21 Tariefharmonisatie staat voor het systematisch op elkaar afstemmen van de huurprijzen van de verschillende soorten gemeentelijke sportaccommodaties (zoals velden, hallen, gymnastieklokalen en zwembaden). Tariefdifferentiatie is het aanbrenge van verschillen in huurprijs van sportaccommodaties op basis van verschillen in bijvoorbeeld kwaliteit van de accommodatie, periode of tijdstip van gebruik, soort gebruik en gebruikersgroep.

22 Bij andere gebruikersgroepen kan gedacht worden aan: informele sportgroepen, commerciële sportgroepen, bedrijven en organisatoren van manifestaties, beurzen, tentoonstellingen, congressen en feesten.

Het moge duidelijk zijn dat er van gemeenten nogal wordt verwacht om effectief in te spelen op de knelpunten die zich voordoen op het terrein van binnensportaccommodaties. Om sport onderdak te kunnen blijven geven, zullen gemeenten in ieder geval goed voorbereid moeten zijn op de te verwachten ontwikkelingen op het onderwijsterrein. Deregulering en decentralisering van rijkstaken vereisen immers creativiteit en efficiënt handelen van gemeenten en hun lokale partners. In dit rapport zijn hiervoor de nodige handreikingen te vinden.

